

Przegląd Europejskiej Kultury Prawnej

Numer 2 (Luty 2016)

Wrocław 2016

Komitet redakcyjny

Marcin Jędrzyiak (redaktor naczelny)
Artur Halasz (za-ca redaktora naczelnego)
Karolina Kulińska
Paweł Bury

Recenzenci numeru

Dr hab. prof. UWr Leonard Górnicki
Dr Jacek Jędrzyiak
Prof. Dr hab. Leon Kieres
Dr hab. prof. UWr Marcin Miemieć
Dr hab. prof. UWr Marian Józef Ptak
Dr hab. prof. UWr Janusz Sawicki
Dr hab. prof. UWr Rafał Wojciechowski

Korekta

Alice Deneka
Karolina Kulińska
Michalina Więclaw

Skład

Krzysztof Chodorowski

Projekt okładki i opracowanie graficzne:

Krzysztof Chodorowski
Agnieszka Gogola

Wydawca

Fundacja Europejskiej Kultury Prawnej
ul. Uniwersytecka 22/26
50-145 Wrocław
europeanlegalculture@gmail.com
www.elc4u.org

ISSN 2450-0666

 creative
commons



Spis treści

Szanowni Państwo	5
Aleksandra Godek • Uniwersytet Wrocławski	
<i>Kontratypy w prawie karnym skarbowym – analiza obowiązującej regulacji oraz postulaty de lege ferenda</i>	7
Michał Kiedrzynek • Uniwersytet Wrocławski	
<i>Wstrzymanie działalności posiadacza odpadów przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska na podstawie przepisów ustawy o odpadach</i>	17
Witold Małecki • Uniwersytet Wrocławski	
<i>Charakter prawny umowy o wykonywanie działalności na terytorium priorytetowego rozwoju społeczno-ekonomicznego – instrumentu wsparcia rozwoju przedsiębiorczości na peryferiach Federacji Rosyjskiej</i>	23
Tomasz Karol Cebula • Uniwersytet Wrocławski	
<i>Dochody gmin wiejskich w II Rzeczypospolitej</i>	31
Sebastian Piotr Nalazek • Uniwersytet Warmińsko–Mazurski	
<i>Jednostki pomocnicze najniższego stopnia podziału terytorialnego po II wojnie światowej.....</i>	37
Konrad Graczyk • Uniwersytet Śląski	
<i>Rozwiązania ustrojowe proponowane przez Polskę i Niemcy w okresie poprzedzającym plebiscyt w sprawie przynależności Górnego Śląska w 1921 r.....</i>	45
Miłosz Jamrocha • Uniwersytet Wrocławski	
<i>Liga Morska i Kolonialna oraz jej działania na rzecz stworzenia polskich kolonii w okresie międzywojennym</i>	53
Radosław Niedzielski • Uniwersytet Jagielloński	
<i>Relacje Prisztina – Belgrad: od niepodległości Kosowa do rozmów akcesyjnych serbii z UE</i>	64
Robert Witak • Uniwersytet Łódzki	
<i>Walka o wspólne państwo kaukaskie na gruzach imperium carskiego i na emigracji w okresie międzywojennym</i>	73

Szanowni Państwo,

z radością oddajemy w Państwa ręce drugi numer „Przeglądu Europejskiej Kultury Prawnej”. Tym razem za cel obraliśmy sobie przybliżenie relacji między centrum a peryferiami. Temat ten rozumiemy zarówno w sferze relacji między centrum administracyjnym a regionami jak i w sposób bardziej abstrakcyjny: między istotą danej gałęzi prawa a normami, znajdującymi się na skraj udanej dziedziny. Dzięki staraniom naszych autorów, możemy przyrzeć się temu niezwykle ważnemu tematowi z różnych perspektyw: od czasów I Wojny Światowej po czasy współczesne, od specjalnych stref ekonomicznych w Rosji po kolonie na Madagaskarze.

Podobnie jak w poprzednim numerze, zebrane artykuły dotyczą różnych dziedzin nauki: zarówno prawa, historii jak i politologii. Cieszymy się, że chętni do publikowania w „Przeglądzie” są nie tylko przyszli prawnicy. Podkreśla się to interdyscyplinarny i wielowymiarowy aspekt naszego projektu oraz zagadnień, będących obiektem zainteresowania naszego czasopisma.

Pragniemy podziękować naszym współpracownikom oraz recenzentom. Mamy nadzieję, że drugi numer czasopisma spotka się z życzliwym przyjęciem naszych czytelników.

Z poważaniem,
Redakcja

.....
absolwentka Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, były Prezes Uniwersyteckiej Poradni Prawnej, były Prezes Koła Naukowego Prawa Karnego i Kryminologii. Jej zainteresowania skupiają się wokół prawa karnego, prawa podatkowego oraz prawa karnego skarbowego. Autorka publikacji z zakresu prawa podatkowego, prawa finansowego oraz prawa karnego.
.....

Kontratypy w prawie karnym skarbowym – analiza obowiązującej regulacji oraz postulaty de lege ferenda

1. Uwagi wprowadzające

Prawo karne skarbowe, ze względu na specyfikę regulacji w zakresie szczególnego rodzaju przedmiotu ochrony, wyróżnia się autonomią i tym samym stanowi wyodrębnioną dziedzinę prawa karnego *sensu largo*¹. Ustawą z dnia 10 września 1999 r. kodeks karny skarbowy² dokonano regulacji tej materii, sytuując tym samym normy mające za przedmiot ochrony interes finansowy Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego³. Normy te obejmują zarówno przepisy prawa materialnego, procesowego, jak i wykonawczego⁴. Wieloaspektowość i kompleksowa regulacja tej specjalistycznej dziedziny, zdaniem autorów projektu ustawy, uzasadniała nadanie temu aktowi rangi kodeksu, zwłaszcza w sytuacji, gdy dawna ustawa karna skarbowa nie odpowiadała realiom gospodarczym i ustrojowym⁵. Należy jednak zauważyć, że regulacja ta, pomimo szerokiego zakresu normowania, nie jest wyczerpująca. Jako dziedzina prawa karnego nie może być rozpatrywana z pominięciem przepisów prawa podatkowego, celnego, dewizowego oraz regulacji dotyczących gier i zakładów wzajemnych⁶ czy z pominięciem względów celowościowych, stanowiących *ratio legis* wskazanych unormowań. W tym kontekście, konieczne wydaje się również uwypuklenie blankietowego charakteru norm, jako szczególnej techniki legislacyjnej zastosowanej w kodeksie karnym skarbowym. Przepisy kks określając sankcje karne za poszczególne czyny zabronione odsyłają do innych źródeł prawa w zakresie opisu czynu zabronionego polegającego na naruszeniu normy niebędącej normą karną⁷.

Mając na uwadze powyższe należy jednak wskazać, że uzupełnienie norm prawa karnego skarbowego następuje nie tylko w drodze odesłań do innych przepisów niż prawo karne – przykładowo przepisów prawa finansowego, ale również do norm uregulowanych w kodeksie karnym w zakresie niektórych jego instytucji. Zgodnie z art. 20 §2 kks do przestępstw skarbowych znajduje zastosowanie m. in. art. 27 § 1 ustawy z dnia

1 L. Wilk, *Zagadnienia materialnego prawa karnego skarbowego*, Toruń 2004, s. 15.

2 Ustawa z dnia 10 września 1999 Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, dalej również jako: kks).

3 L. Wilk, *op. cit.*, s. 9. Por. L. Wilk, J. Zagrodnik, *Prawo karne skarbowe*, Warszawa 2009, s. 4.

4 Ocena stanu prawa karnego na dzień 1 stycznia 2001, „Przegląd legislacyjny” 2001, nr 1, s. 95.

5 Z. Siwik, *Projekt kodeksu karnego skarbowego-o kierunkach zmian w materialnoprawnych przepisach części ogólnej*, „Czasopismo prawa karnego i nauk penalnych” 1998, z. 1-2, s. 5-6.

6 L. Wilk, J. Zagrodnik, *Prawo karne...*, s. 8.

7 *Ibidem*, s. 10-11.

6 czerwca 1997 r. kodeks karny⁸, który stanowi, że nie popełnia przestępstwa, kto działa w celu przeprowadzenia eksperymentu poznawczego, medycznego, technicznego lub ekonomicznego, jeżeli spodziewana korzyść ma istotne znaczenie poznawcze, medyczne lub gospodarcze, a oczekiwanie jej osiągnięcia, celowość oraz sposób przeprowadzenia eksperymentu są zasadne w świetle aktualnego stanu wiedzy. Zatem, jedyna okoliczność wyłączająca bezprawność recypowana na grunt kodeksu karnego skarbowego z powszechnego prawa karnego, została ograniczona w zastosowaniu i tym samym dopasowana do jego specyfiki. Kodeks karny skarbowy nie przewidział w tym zakresie żadnego własnego rozwiązania odpowiadającego jego szczególnie uwarunkowanemu funkcjonowaniu w systemie prawa⁹. W tym zakresie, obecne uregulowanie jest węższe niż rozwiązanie przewidziane w ustawie karnej skarbowej z dnia 26 października 1971 r.¹⁰, na mocy której w prawie karnym skarbowym znajdowały zastosowanie wszystkie kontraty zawarte w kodeksie karnym – stan wyższej konieczności, działanie w warunkach obrony koniecznej oraz w warunkach eksperymentu badawczego, technicznego lub ekonomicznego¹¹.

Niniejsze opracowanie ma na celu wykazanie, na czym polega istota jedynego kontraktynu uregulowanego w kks oraz wskazanie praktycznych przykładów, w jakich może znaleźć zastosowanie, a także poczynienie uwag odnośnie możliwych zmian obowiązującej regulacji w zakresie katalogu kontraktynów na gruncie kks.

2. Istota kontraktynu dozwolonego ryzyka nowatorstwa eksperymentu ekonomicznego lub technicznego.

Institucja kontraktynów związana jest z pojęciem bezprawności czynu – jest to okoliczność, która wyłącza bezprawność czynu pomimo realizacji jego ustawowych znamion i tym samym czyni niemożliwym pociągnięcie do odpowiedzialności karnej. W ten sposób, czyn, który odpowiada znamionom przestępstwa lub wykroczenia skarbowego może być uznany za zgodny z prawem¹². Zasadniczo można wyróżnić następujące ogólne reguły kontraktynizacji: sytuacja, w której występuje kolizja dóbr korzystających z ochrony prawnej, gdy nie można ocalić jednego z dóbr bez poświęcenia innego w warunkach społecznej opłacalności takiego zachowania¹³.

W prawie karnym skarbowym okoliczności kontraktynowe mają ograniczone zastosowanie ze względu na sygnalizowaną wcześniej specyfikę przestępstw skarbowych¹⁴. Pogląd doktryny wydaje się jednolity w stwierdzeniu, że zabieg ograniczenia stosowania tego kontraktynu tylko do eksperymentu technicznego i ekonomicznego jest słuszny i nadal aktualny¹⁵. Pomimo powyższego, znany jest pogląd zgodnie z którym, umiejętne posługiwanie się tym kontraktynem może prowadzić do konfliktu z dobrami chronionymi w ramach norm prawa karnego skarbowego – jednakże, nie można by uznać za słuszne prób dążących do ograniczania swobody podejmowania działań nowatorskich, jako oczywiście sprzecznych z sensem i istotą technik eksperymentalnych¹⁶. W omawianym przypadku dochodzi do kolizji pomiędzy dobrem chronionym prawem karnym skarbowym a oczekiwaną korzyścią, którą ma przynieść przeprowadzenie ekspery-

8 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2015 r. poz. 541, dalej również jako kk).

9 F. Prusak, *Prawo karne skarbowe*, Warszawa 2008, s. 62.

10 Ustawa karna skarbowa z dnia 26 października 1971 r. (Dz. U. Nr 28, poz. 260).

11 I. Zduński, I. Zgoliński, *Kontraty w prawie karnym skarbowym*, „Prokuratura i Prawo” 2012 nr 4, s. 114.

12 J. Sawicki, *Zarys prawa karnego skarbowego*, Warszawa 2010, s. 47. Zob. również F. Prusak, *Rozdział I Prawo karne skarbowe [w:] System Prawa Karnego Tom 11 pod red. M. Bojarskiego*, Warszawa 2014, s. 34.

13 G. Bogdan, *Rola kontraktynów w prawie karnym skarbowym*, „Czasopismo prawa karnego i nauk penalnych”, 1998, z. 1-2, s. 66.

14 *Ibidem*, s. 47.

15 T. Grzegorzczak, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz 4. Wydanie*, Warszawa 2009, s. 108. Zob. również A. Wielgolewska, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz Wydanie 1*, Warszawa 2012, s. 70.

16 G. Bogdan, *op. cit.*, s. 69-70.

mentu ekonomicznego lub technicznego¹⁷. Ustawodawca przewidział bowiem, że pożądany postęp wiąże się z koniecznością poniesienia określonych wydatków, a spodziewane efekty zazwyczaj pojawiają się w odległym czasie od poczynionych nań kosztów¹⁸. W tym kontekście, postęp powinien być rozumiany jako próba wykreowania nowych zasad postępowania w sytuacji, gdy zasad takich nie ma, bądź takich, które istnieją, ale rozwój ten uniemożliwiają¹⁹. Konieczne wydaje się bowiem zastrzeżenie, że prawo karne skarbowe w tym zakresie nie tylko chroni określone dobra, stoi na straży realizacji obowiązków wynikających z przepisów podatkowych, celnych, prawa dewizowego, organizacji gier i zakładów wzajemnych, ale również wskazuje, że bez poświęcenia określonych dóbr, czyli wprowadzenia kontratypizacji pewnych zachowań, rozwój gospodarczy byłby hamowany i zachodziłby wolniej²⁰. Dzięki temu, mogą zaistnieć wszelkie przejawy innowacyjności, które jeśli wypełniają przesłanki wskazane w ustawie, nie będą wiązały się z poniesieniem odpowiedzialności karnej. Problem ten jest szczególnie doniosły wśród niektórych branż funkcjonujących na rynku, zwłaszcza tych, które wiążą się z technologią, informatyką i innymi z nimi związanymi. Jak wskazuje się w literaturze, innowacyjność jest ogólnie pożądana wśród podejmujących działania nowatorskie – świadczyć o tym może szereg nagród, jakie są przyznawane za prowadzenie działalności w sposób innowacyjny, z czego przykładowo można wskazać nagrody: „Lider innowacji” czy „Człowiek sukcesu”²¹.

Kontratyp dozwolonego ryzyka nowatorstwa na gruncie kks ma zastosowanie jedynie w stosunku do czynów zabronionych wypełniających znamiona przestępstw skarbowych²². Jak stanowi art. 53 § 2 kks, przestępstwo skarbowe to czyn zabroniony przez kodeks pod groźbą kary grzywny w stawkach dziennych, kary ograniczenia wolności lub kary pozbawienia wolności. Zaś jego społeczna szkodliwość musi być większa niż znikoma, zgodnie z treścią art. 1 § 2 kks.

Ryzyko nowatorstwa przewidziane na gruncie kodeksu karnego skarbowego może dotyczyć jedynie eksperymentu ekonomicznego lub technicznego, zgodnie z art. 20 § 5 kks. Podstawą podejmowania działania nowatorskiego jest spodziewana korzyść jaką można odnieść z jego przeprowadzenia, która musi mieć istotne znaczenie gospodarcze. Ponadto, oczekiwana korzyść oraz celowość i sposób przeprowadzenia eksperymentu muszą być uzasadnione ze względu na aktualny stan wiedzy. W pierwszej kolejności należy zatem podkreślić, że podejmujący działanie w warunkach kontratypu musi działać w ściśle określonym celu przeprowadzenia eksperymentu technicznego lub ekonomicznego i ta motywacja doprowadza go do przekroczenia poziomu ryzyka dopuszczalnego powszechnie²³. Dlatego, eksperyment powinien stanowić działanie planowane zarówno pod względem sposobu jego przeprowadzenia, jak i skutków, jakie mają powstać w jego wyniku – ma zatem stanowić swego rodzaju potwierdzenie lub negację przyjętych założeń²⁴. Ponadto, działanie w określonym celu zdradza również motywację podmiotu podejmującego działanie, jego sferę woluntarystyczną oraz intencjonalną²⁵. W tym zakresie istnieją rozbieżne poglądy na to, czy sprawcy towarzyszy zamiar przy przeprowadzaniu eksperymentu, czy może działa on jednak bez zamiaru. W literaturze podnosi

Ryzyko nowatorstwa przewidziane na gruncie kodeksu karnego skarbowego może dotyczyć jedynie eksperymentu ekonomicznego lub technicznego, zgodnie z art. 20 § 5 kks.

17 F. Prusak, *Rozdział I...*, s. 34.

18 S. Baniak, *Prawo karne skarbowe*, Warszawa 2009, s. 87.

19 *Ibidem*, s. 88.

20 I. Zduński, I. Zgoliński, *op. cit.*, s. 120.

21 I. Zduński, I. Zgoliński, *Ibidem*, s. 121.

22 S. Miszkiewicz, *Wykroczenia skarbowe [w:] Wybrane zagadnienia prawa karnego skarbowego*, Szczytno 2013, s. 46.

23 G. Łabuda, *Komentarz do art. 20 kks [w:] Kodeks karny skarbowy. Komentarz Lex 2. Wydanie*, Warszawa 2012, s. 333-334.

24 I. Zduński, I. Zgoliński, *op. cit.*, s. 118.

25 *Ibidem*, s. 122.

się również, że zamiarem nie może być objęte działanie polegające w rzeczywistości na narażeniu na niebezpieczeństwo lub naruszenie dobra prawnego²⁶. Jednakże, gdyby osoba podejmująca inicjatywę nowatorską nie działała z zamiarem, to należałoby przyjąć, że nie przystąpiłaby do niego w ogóle. Dlatego, należy przyjąć, że przeprowadzający eksperyment musi przynajmniej godzić się z możliwością powstania negatywnych skutków, bo w odmiernej sytuacji odmówiłby podjęcia się tego przedsięwzięcia²⁷.

Cel wyrażający się w determinacji podjęcia działań w warunkach kontratypowych musi również obejmować spodziewane korzyści. Konieczne jest jednak zastrzeżenie, że nie mogą one być rozpatrywane jedynie w kategoriach ściśle materialnych²⁸. Choć brakuje w tym zakresie konkretnie określonych ograniczeń, wydaje się uzasadnione stwierdzenie, że muszą mieć charakter gospodarczy²⁹ i powinny mieć istotne znaczenie. W tym kontekście należy uznać, że spodziewane korzyści nie muszą obejmować wyłącznie zysków będących bezpośrednim efektem podjęcia nowatorskiego działania, czy też zmniejszenia wydatków jako jego

skutku. Wydaje się, że będą to również wszelkie sytuacje, które gospodarczo i rynkowo jedynie pośrednio mogą wpływać na finansowe wyniki podmiotu działającego w ramach kontratypu. Przykładowo wskazać można przyspieszenie kontaktów z kontrahentami, co przekłada się na zadowolenie z transakcji i inicjowanie kolejnych. Ponadto, można uznać, że rodzaje oczekiwanych korzyści mogą odpowiadać konkretnemu rodzajowi możliwego do przeprowadzenia eksperymentu³⁰. Zasadniczo, kwestia korzyści sprowadza się do ustalenia, że prawdopodobieństwo ich uzyskania jest

Zasadniczo, kwestia korzyści sprowadza się do ustalenia, że prawdopodobieństwo ich uzyskania jest większe od potencjalnej szkody, jaka może powstać w toku przeprowadzanego eksperymentu

większe od potencjalnej szkody, jaka może powstać w toku przeprowadzanego eksperymentu³¹. Ocena tego prawdopodobieństwa powinna podlegać ocenie specjalistów dziedziny, której dotyczy³².

W ramach kontratypu dokonywana jest legalizacja eksperymentu, nie zaś zachowania prowadzącego do jego realizacji – jego istotą jest zatem wyłączenie bezprawności w stosunku do działania będącego eksperymentem, nie zaś zachowania eksperymentalnie ryzykownego³³. Prowadzi to do wniosku, że nie każde zachowanie może być uznane za eksperyment nowatorski. Nie jest bowiem wystarczające obarczenie dużym ryzykiem dokonywanej transakcji lub podejmowanego działania, jak i nie jest uzasadnione, aby nowatorstwo działania oceniać z perspektywy dorobku nauk przyrodniczych³⁴. Sam eksperyment ma zostać przeprowadzony *lege artis*, czyli zgodnie z aktualnym stanem wiedzy oraz przy zapewnieniu reguł ostrożności mających minimalizować ryzyko wystąpienia negatywnych skutków³⁵. Owe reguły zmniejszające możliwość wystąpienia szkody, stworzone w związku z przeprowadzaniem eksperymentem, mają szczególny charakter, zaś sam dokonujący powinien kierować się regułami ostrożności obowiązującymi w codziennym życiu³⁶. Ponadto, powinien on kontrolować przebieg całego eksperymentu, w granicach możliwości zapobiegać występowaniu potencjalnych szkód, przewidywać skutki podejmowanego przez siebie działania, bowiem

26 A. Zoll, *Kodeks karny część ogólna. Komentarz*, Kraków 2012, s. 522.

27 I. Zduński, I. Zgoliński, *op. cit.*, s. 122.

28 F. Prusak, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz Tom I*, Kraków 2006, s. 309.

29 G. Łabuda, *op. cit.*, s. 333.

30 *Ibidem*, s. 333-334.

31 F. Prusak, *Komentarz...*, s. 309.

32 S. Baniak, *op. cit.*, s. 88.

33 L. Wilk, J. Zagrodnik, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 104.

34 I. Zduński, I. Zgoliński, *op. cit.*, s. 118.

35 S. Baniak, *op. cit.*, s. 87.

36 S. Baniak, *op. cit.*, s. 88.

przeprowadzenie eksperymentu w sposób nieświadomy będzie w rezultacie skutkować pociągnięciem do odpowiedzialności karnej³⁷.

Wydaje się, że znajomość aktualnego stanu wiedzy wymaganego na potrzeby oceny działania kontratypowego należy rozumieć możliwie szeroko, co odpowiadałoby jednocześnie mnogości sytuacji gospodarczych. Zdefiniować go można jako dostępne w sposób obiektywny dla specjalistów danej dziedziny, informacje dotyczące teoretycznych aspektów przeprowadzonych dotychczas badań i ich wyników, zarówno pozytywnych, jak i tych nieudanych³⁸. Jednakże, w doktrynie znany jest również odmienny pogląd, który aktualny stan wiedzy sprowadza do racjonalności procesu decyzyjnego, podjęcia decyzji optymalnej³⁹. Pomijając definicyjne rozbieżności, najważniejsze wydaje się wskazanie, że aktualny stan wiedzy stanowi w rzeczywistości odwołanie się do innych dziedzin nauki, które mają wpływ na gospodarkę. Przykładowo można wskazać ekonomię, a zwłaszcza ekonomię eksperymentalną, zajmującą się przeprowadzaniem eksperymentów ekonomicznych w kontrolowanych warunkach⁴⁰.

Mając na uwadze powyższe, konieczne wydaje się poczynienie zastrzeżenia dotyczącego sytuacji, w której przeprowadzający eksperyment nie posiadał aktualnego stanu wiedzy niezbędnego do wypełnienia kryteriów działania w warunkach kontratypowych. Gdyby stan wiedzy posiadany przez eksperymentatora odbiegał od tego obiektywnie przyjętego za aktualny i na jego podstawie można byłoby uniknąć szkody wynikłej z braku wiedzy, to o odpowiedzialności karnej będzie przesądzać możliwość jej opanowania. Nie będzie można zastosować kontratypu i sprawca zostanie pociągnięty do odpowiedzialności karnej, jeżeli dokładając starań mógł on uzupełnić wiedzę, która mieściła się w zakresie jego kwalifikacji⁴¹. Zatem, należy przede wszystkim uwypuklić wymóg wysokich kwalifikacji i merytoryki w stosunku do osoby przeprowadzającej eksperyment, jej bogatego doświadczenia, umiejętności planowania i podejmowania racjonalnych decyzji⁴². Jednakże w sytuacji, gdy wiedza obiektywnie konieczna do prawidłowej oceny opłacalności przeprowadzenia eksperymentu i ustalenia możliwości jego dokonania jest specjalistyczna i eksperymentator nie może uzupełnić braków merytorycznych z tego powodu, należy uznać, że odpowiedzialności karnej nie poniesie.

Mając na uwadze dokonaną analizę, przede wszystkim należy podkreślić, że istotą podejmowania innowacyjnych działań jest dokonanie i zbadanie dotychczas nieznanymi obszarów działalności gospodarczej, poznania ich funkcjonowania. Taka sytuacja może mieć miejsce wtedy, gdy obowiązujące regulacje nie odpowiadają obecnej sytuacji gospodarczej i istnieje konieczność ich zmiany, tym samym zapewniając bardziej adekwatne zasady i reguły postępowania odnoszące się do gospodarczej rzeczywistości⁴³.

3. Dozwolone ryzyko nowatorskie a przykładowe regulacje prawa podatkowego – propozycje zastosowania art. 20 § 2 kks w zw. z art. 27 § 1 kk.

Możliwości zastosowania kontratypu dozwolonego ryzyka nowatorskiego można szukać w bogactwie przepisów, do których odnoszą się blankietowe przepisy karnoskarbowe – w szczególności regulacje prawnopodatkowe. Przykładowo można wskazać system ewidencyjny, który spełnia kryteria nowatorstwa, ale jednocześnie w ramach norm prawa podatkowego jest nierzetelny i poza warunkami kontratypu wypełniałby znamiona przestępstwa skarbowego nierzetelnego prowadzenia ksiąg stypizowanego w art. 61 § 1 kks⁴⁴. Innym przykładem mogłoby być prowadzenie w sposób eksperymentalny podatkowej księgi przychodów

37 I. Zduński, I. Zgoliński, *op. cit.*, s. 123.

38 K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny część ogólna. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 255.

39 F. Orłowicz, *Ryzyko gospodarcze a prawo karne*, Nowe Prawo 1968 nr 3, s. 364.

40 Zob. szerzej I. Zduński, I. Zgoliński, *op. cit.*, s. 123-124.

41 *Ibidem*, s. 126.

42 *Ibidem*, s. 127.

43 I. Zduński, I. Zgoliński, *op. cit.*, s. 125.

44 L. Wilk, *op. cit.*, s. 69.

i rozchodów, a także sporządzanej w ten sposób rachunkowości jednostki⁴⁵.

W nieco odmienny sposób, ale zmierzający w podobnym kierunku w istocie swych rozważań, można poddać analizie przepisy ustaw szczegółowego prawa podatkowego. Na samym początku należy wskazać, że zgodnie z art. 86 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r.⁴⁶ ordynacja podatkowa, podatnicy obowiązani do prowadzenia ksiąg podatkowych przechowują księgi i związane z ich prowadzeniem dokumenty do czasu upływu okresu przedawnienia zobowiązania podatkowego, chyba że ustawy podatkowe stanowią inaczej. Przepis ten nie wskazuje w jaki sposób powinna nastąpić archiwizacja dokumentów, wprowadzając tylko jedno formalne ograniczenie – termin pięciu lat, jako minimalny wymagany okres archiwizacji. Wskazany przepis został doprecyzowany art. 112 i art. 112a ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁴⁷, zgodnie z którymi podatnicy są obowiązani przechowywać ewidencje prowadzone dla celów rozliczania podatku oraz wszystkie dokumenty, w szczególności faktury, związane z tym rozliczaniem do czasu upływu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego; przechowują: wystawione przez siebie lub w swoim imieniu faktury, w tym faktury wystawione ponownie, otrzymane faktury, w tym faktury wystawione ponownie w podziale na okresy rozliczeniowe, w sposób zapewniający łatwe ich odszukanie oraz autentyczność pochodzenia, integralność treści i czytelność tych faktur od momentu ich wystawienia lub

otrzymania do czasu upływu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Przepis art. 112a ust. 3 omawianej ustawy wprost wskazuje na możliwość przechowywania dokumentacji w formie elektronicznej, w sposób umożliwiający organowi podatkowemu lub organowi kontroli skarbowej, za pomocą środków elektronicznych, dostęp do nich on-line. W takim przypadku bez wątplenia należy przyjąć, że podatnicy mają możliwość przechowywania faktur w formie tradycyjnej, papierowej oraz elektronicznej – przy zapewnieniu wymogów stawianych przez ustawę takiemu systemowi archiwizacji. Stanowisko to potwierdza również

Przepis nie wskazuje w jaki sposób powinna nastąpić archiwizacja dokumentów, wprowadzając tylko jedno formalne ograniczenie – termin pięciu lat, jako minimalny wymagany okres archiwizacji.

praktyka organów podatkowych⁴⁸. W tak określonych przez prawodawcę oraz praktykę warunkach ciężko o możliwość wykazania nowatorskiego działania w zakresie kontraktu na gruncie podatku od towarów i usług w omawianym zakresie.

Inaczej jednak przedstawia się sytuacja na gruncie podatków dochodowych: od osób fizycznych i od osób prawnych⁴⁹. Wobec braku przepisów konkretyzujących obowiązek archiwizacji analogicznie do regulacji na gruncie ustawy o podatku od towarów i usług, za działanie w warunkach kontraktu dozwolonego ryzyka nowatorskiego należałoby uznać elektroniczną archiwizację prowadzoną przez podatników. Takie podejście stanowiłoby przede wszystkim działanie uzasadnione ekonomicznie, minimalizujące koszty, ułatwiające szybsze korzystanie z przechowywanych dokumentów. Jednakże z powodu braku przepisów zezwalających na takie podejście należy liczyć się z ryzykiem zakwestionowania tego działania przez organy podatkowe, możliwości wadliwego przeprowadzenia archiwizacji, czy utraty dokumentów. Zatem, w konkretnym przypadku można byłoby uznać takie postępowanie za dokonywane w warunkach wyłączających bezprawność czynu polegającego na nierzetelnym prowadzeniu ksiąg.

45 I. Zduński, I. Zgoliński, *op. cit.*, s. 121.

46 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r. poz. 749 tj.).

47 Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 177, poz. 1054 tj.).

48 Przykładowo można wskazać interpretację indywidualną Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 21.01.2015 r., sygn. IPPP3/443-1206/14-2/MC, interpretację indywidualną Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z dnia 06.03.2015 r., sygn. IBPP3/4512-27/15/MN, czy interpretację indywidualną Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. ILPP4/443-504/12-2/EWW; dostępne on-line na stronie: <http://sip.mf.gov.pl/sip/>.

49 Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2012 r. poz. 361 tj.); ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku od osób prawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 851 tj.).

4. Stan wyższej konieczności – brakujący kontratyp w kodeksie karnym skarbowym.

Poczynione powyżej rozważania należy pogłębić o te, dotyczące pominięcia przez ustawodawcę kontratypu stanu wyższej konieczności w kodeksie karnym skarbowym oraz, ogólnie, rezygnacji ustawodawcy z pełnej recepcji na grunt omawianej ustawy kontratypów uregulowanych w kodeksie karnym, a zwłaszcza kontratypu stanu wyższej konieczności. Problem ten poruszany szeroko w doktrynie, stanowi głównie przedmiot krytyki⁵⁰. Należy przyznać rację, że specyfika prawa karnego skarbowego uzasadnia wyłączenie niektórych kontratypów z zastosowania na gruncie kodeksu karnego skarbowego⁵¹. Jednakże nie wydaje się, aby z całą pewnością na gruncie realiów norm karnoskarbowych, można było wykluczyć możliwość powstania okoliczności uzasadniających podjęcie działania w stanie wyższej konieczności i właśnie ten kontratyp zasługuje na to, aby poświęcić mu nieco więcej uwagi.

Znane jest w doktrynie stanowisko, które rozważania kieruje ku ocenie, czy regulacja prawa karnego skarbowego jest objęta kontratypizacją pozakodeksową⁵². Odmienny sposób postępowania w przypadku zdarzenia, w którym ziszczyłyby się warunki stanu wyższej konieczności, a wobec braku odpowiedniej regulacji prawnej nie byłoby możliwości skorzystania z niej, polegałby na przejściu na klauzulę znikomej szkodliwości społecznej czynu⁵³. Zatem, brak tej konkretnej regulacji prowadzi w rzeczywistości do omijania tego problemu i szukania obejść, które nie byłoby potrzebne i zgodnie z literą prawa umożliwiałyby uchYLENIE bezprawności, gdy byłoby to normatywnie uzasadnione. Przykładowo można w tym zakresie wskazać sytuację nieuiszczania publicznoprawnych obciążeń przez dyrektorów szpitali, którzy w ten sposób chcieli zapewnić wolne środki na zakup leków⁵⁴. Opisana sytuacja wskazuje, że poruszana problematyka i potrzeba istnienia takiej regulacji nie jest jedynie teoretycznym dyskursem, ale rzeczywistym problemem, w którym dochodzi do konfliktu pomiędzy publicznym interesem finansowym a wartościami uznawanymi za fundamentalne⁵⁵. Podobnych sytuacji można wskazać więcej, jak choćby kwestia niezapłacenia podatków w celu dokonania wypłaty wynagrodzenia pracownikom⁵⁶.

W tym kontekście, warto przytoczyć fragment uzasadnienia projektu kodeksu karnego skarbowego, w którym stwierdzono, że „brak stanu wyższej konieczności nic w rzeczywistości nie zmienia, skoro uznaje się winę w znaczeniu normatywnym” – jedną z jej przesłanek jest konieczność zachowania zgodnego z prawem⁵⁷. W tym miejscu trzeba podkreślić, że stan wyższej konieczności uregulowany został zarówno na gruncie prawa karnego, jak i prawa wykroczeń. Dlatego pozostaje nieuzasadnione, aby w obrębie systemu norm o podobnym charakterze, a odmiennych przedmiotach ochrony, wprowadzać tak daleko idące różnicowanie, które będzie skutkowało koniecznością poszukiwania innej podstawy do wyłączenia odpowiedzialności karnoskarbowej⁵⁸. Ponadto, na szczególną uwagę zasługuje dynamizm zmian zachodzących w przepisach, zwłaszcza podatkowych oraz ich charakter, który w istocie opiera się na konflikcie interesów podmiotów występujących w stosunkach prawnopodatkowych⁵⁹.

50 Zob. szerzej I. Zduński, I. Zgoliński, *op. cit.*, s. 114; L. Wilk, J. Zagrodnik, *op. cit.*, s. 59; G. Bogdan, *op. cit.*, s. 66-73.

51 Czego przykładem jest brak recepcji kontratypu obrony koniecznej na gruncie kodeksu karnego skarbowego, nie budzące jednak większych wątpliwości co do słuszności takiego rozwiązania; por. L. Wilk, *op. cit.*, s. 67.

52 G. Bogdan, *Zasady odpowiedzialności za przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe [w:] Kodeks karny skarbowy po dziesięciu latach obowiązywania – ocena i perspektywy zmian pod red. Z. Siwika*, Wrocław 2010, s. 48.

53 L. Wilk, J. Zagrodnik, *Komentarz...*, s. 104.

54 A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *Leksykon prawa karnego skarbowego*, Wrocław 2005, s. 62.

55 L. Wilk, J. Zagrodnik, *Prawo karne...*, s. 59.

56 I. Zduński, I. Zgoliński, *op. cit.*, s. 116. Zob. również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 1999 r., sygn. TK 2/98, OTK 1999, nr 3, poz. 38, a w szczególności stan faktyczny zaistniałej sprawy.

57 L. Wilk, J. Zagrodnik, *op. cit.*, s. 60.

58 *Ibidem*, s. 61.

59 I. Zduński, I. Zgoliński, *op. cit.*, s. 118.

5. Kontratypizacja na gruncie prawa karnego skarbowego – postulaty *de lege ferenda*.

Problematykę kontratypów w prawie karnym skarbowym w zasadzie można byłoby sprowadzić do rozważań dotyczących zasadności ich nadmiernej redukcji i wprowadzenia jedynie jednego ich typu do kks⁶⁰. Za słuszne należy uznać stanowisko, iż recepcja chociaż jednego kontratypu wskazuje niezbicie, że jego istnienie na gruncie prawa karnego skarbowego jest uzasadnione i nie jest bezprzedmiotowe⁶¹. Takie podejście wydaje się szczególnie uzasadnione ze względu na potencjalną możliwość zagrożenia interesów finansowych państwa ze względu na kolizję z innymi dobrami prawnie chronionymi⁶². W tym kontekście trzeba podkreślić, że specyfika prawa karnego skarbowego dotyczy właśnie szczególnych dóbr prawem chronionych i w tym zakresie powinny być one chronione również w sposób przyjęty na gruncie prawa karnego⁶³. Warto jednakże zauważyć, że ustawodawca uzasadniając projekt kodeksu karnego skarbowego wprost wskazał, że pozostawienie kontratypu obrony koniecznej oraz stanu wyższej konieczności nie znajduje uzasadnienia w odniesieniu do spraw karnoskarbowych⁶⁴. Stanowiska wyrażane przez przedstawicieli doktryny są jednak odmienne od wskazanego powyżej i opowiadają się raczej za rozszerzeniem okoliczności kontratypowych – „niewątpliwa skądinąd specyfika regulacji karnoskarbowej nie pozbawia generalnie racji bytu w obejmowanym przez siebie zakresie samej idei kontratypizacji”⁶⁵.

Znany jest również w doktrynie pogląd, że nie byłoby wykluczone, aby w prawie karnym skarbowym zastosowanie znalazł kontratyp działania w ramach uprawnień lub obowiązków⁶⁶. Jednakże, problematyka ta rozpatrywana jest jedynie marginalnie.

Mając na uwadze poczynione rozważania należy wskazać kilka następujących uwag: nie budzi wątpliwości, że w prawie karnym skarbowym nie znalazłby zastosowania recypowany na jego grunt kontratyp obrony koniecznej. Jednakże, na jego gruncie powinien zostać uregulowany kontratyp stanu wyższej konieczności, ale jego treść w porównaniu do tej z kodeksu karnego powinna zostać zmodyfikowana w sposób uwzględniający specyfikę tego prawa. Jest to szczególnie uzasadnione z uwagi na to, że w prawie karnym skarbowym nieunikniony jest stały konflikt pomiędzy interesem państwa a interesem przedsiębiorcy, podatnika, ogólnie obywatela. Doktryna dostarcza również możliwych przykładów uregulowania tej kwestii⁶⁷. Ponadto, z uwagi na specyfikę i cechy szczególne regulacji karnoskarbowej, powinny zostać rozważone inne rozwiązania kontratypowe, odpowiadające wyjątkowości rozwiązań przewidzianych w ramach prawa karnego skarbowego.

6. Uwagi końcowe

Podsumowując, dokonana analiza wskazuje na to, że kodeks karny skarbowy nie do końca stanowi wyczerpującą regulację, która odpowiadałaby potrzebom wynikającym z obecnych działań w zakresie prowadzenia działalności i gospodarczego funkcjonowania. Z jednej strony, jedyny kontratyp unormowany na gruncie prawa karnego skarbowego – dozwolonego ryzyka nowatorskiego, co do zasady stanowi pewne odzwier-

60 *Ibidem*, s. 65.

61 L. Wilk, *op. cit.*, s. 65-66.

62 *Ibidem*, s. 66.

63 G. Bogdan, *op. cit.*, s. 68.

64 L. Wilk, J. Zagrodnik, *Prawo karne...*, s. 56.

65 L. Wilk, J. Zagrodnik, *Prawo karne...*, s. 58.

66 M. Błaszczuk, *Rozdział VIII. Wyłączenie odpowiedzialności karnej skarbowej* [w:] Kodeks karny skarbowy, Warszawa 2011, s. 62.

67 Przytoczyć można propozycję wysuniętą przez I. Zduńskiego i I. Zgolińskiego, według których stan wyższej konieczności jako kontratyp na gruncie kodeksu karnego skarbowego mógłby brzmieć następująco: „nie popełnia przestępstwa, kto unika opodatkowania bądź uchyla się od nałożonych obowiązków celnych bądź podatkowych w celu uchylecia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego życiu lub zdrowiu człowieka, lub innemu istotnemu dobru chronionemu prawem, jeżeli niebezpieczeństwa nie można inaczej uniknąć, a dobro poświęcone przedstawia wartość niższą od ratowanego”; I. Zduński, I. Zgoliński, *op. cit.*, s. 117.

ciędlenie specyfiki przepisów tej dziedziny, wskazując na konieczność zapewnienia możliwości wprowadzania innowacyjnych działań w przedsiębiorczych inicjatywach. Tym samym jest nie tylko regulacją chroniącą interesy Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, ale jednocześnie może stanowić swojego rodzaju impuls, bodziec, do podejmowania nowych rozwiązań ekonomicznych i technologicznych.

Mimo wszystko pozytywnie należy ocenić brak kontratypu obrony koniecznej w obecnej regulacji karnoskarbowej. Niewątpliwie instytucja ta swoim charakterem w zdecydowany sposób stoi w sprzeczności do specyficznego charakteru norm prawa karnego skarbowego⁶⁸. W szczególności należy zauważyć, że fundamentalnym problemem przy zastosowaniu tego kontratypu byłaby możliwość przypisania państwu, które chroniłoby swój interes finansowy, przesłanki dokonania „bezprawnego zamachu”⁶⁹.

Jednakże z drugiej strony, należałoby uznać za niezasadny brak recepcji innych kontratypów, jak stan wyższej konieczności. Jak zostało wykazane, prawo karne skarbowe poprzez swoje swoiste regulacje wcale nie wyklucza możliwości ich stosowania, a wręcz przeciwnie można wskazać przypadki, w których znalazłyby one bezpośrednie zastosowanie. Ponadto, nie można wykluczyć sytuacji, w których różne kontratypy pozostawałyby ze sobą w zbiegu i tak naprawdę jedynie taka ich łączna kwalifikacja stanowiłaby pełen obraz zaistniałego zdarzenia i przesądziłaby o niepodleganiu odpowiedzialności karnej⁷⁰.

Z uwagi na powyższe, warto byłoby rozważyć wprowadzenie do kodeksu karnego skarbowego innych kontratypów. W tym zakresie można zaproponować dwojakie rozwiązanie: recepcja kontratypów uregulowanych w powszechnym prawie karnym lub wypracowanie innych okoliczności wyłączających bezprawność, które wprost wynikałyby ze specyfiki przepisów karnoskarbowych. Ustawodawca nie powinien zapominać, że pomimo tego, iż prawo karne skarbowe ma chronić interesy finansowe Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, to jednak musi brać pod uwagę uzasadnione interesy obywateli, aby stymulować ich nowatorskie działania, a tym samym rozwój. Konieczne jest bowiem, aby pamiętać, że zawsze może dojść do konfliktu dóbr wymuszającego szacowanie nie tyle opłacalności działania, ile zwyczajnego zachowania się „po ludzku” nie zważając na konsekwencje. Nie można wykluczyć takich sytuacji – zaistnieć mogą zawsze tam, gdzie państwo w sposób szczególnie dokładny i wnikliwy nadzoruje działalność określonych podmiotów, jak szpitali czy podmiotów o podobnym charakterze.

Główną konkluzją powinna być zatem jedna uwaga – choć z jednej strony specyfika norm prawa karnego skarbowego nie stoi w sprzeczności z ideą kontratypizacji, wręcz przeciwnie, obejmuje rodzajowo sytuacje, które można byłoby przypisać owej instytucji, to jednak stosowanie kontratypów w tej dziedzinie nie jest tak bezsporne, jak w powszechnym prawie karnym⁷¹.

68 L. Wilk, *op. cit.*, s. 67.

69 G. Bogdan, *Rola kontratypów...*, s. 71.

70 L. Wilk, J. Zagrodnik, *Kodeks karny...*, s. 104.

71 G. Bogdan, *Rola kontratypów...*, s. 66.

STRESZCZENIE

Praca stanowi analizę przepisów kodeksu karnego skarbowego pod kątem okoliczności wyłączających bezprawność. Artykuł stanowi rozważania dotyczące jedyne go kontratypu uregulowanego na gruncie kodeksu karnego skarbowego – kontratypu dozwolonego ryzyka nowatorstwa eksperymentu ekonomicznego lub technicznego, wskazując jaka jest jego istota oraz możliwe płaszczyzny praktycznego zastosowania. Ponadto, poruszona została problematyka braku uregulowania w omawianej ustawie innych kontratypów oraz wskazanie w tym zakresie postulatów *de lege ferenda*.

SUMMARY

JUSTIFICATION IN THE POLISH PENAL FISCAL LAW – ANALYSIS OF THE LAW IN FORCE AND POSTULATES DE LEGE FERENDA

The paper is an analysis of the Polish Penal Fiscal Code provisions in the light of circumstances precluding unlawfulness. The article is a consideration on the only justification regulated in Polish Penal Fiscal Code – the authorized risk of innovation in economic or technical experiment. It indicates its legal core and its potential modes of application. Furthermore, it discusses the problem of lack of other justifications in the statute and presents postulates *de lege ferenda* in that regard.

.....
doktorant w Zakładzie Prawa Administracyjnego na wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Czynnym uczestnikiem wielu konferencji naukowych oraz autor publikacji z zakresu prawa. Zainteresowania naukowe obejmują materialne prawo administracyjne, prawo medyczne oraz prawo ochrony środowiska.
.....

Wstrzymanie działalności posiadacza odpadów przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska na podstawie przepisów ustawy o odpadach

Ochrona środowiska naturalnego należy do zadań państwa, które zostały wymienione na gruncie przepisów konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W celu realizacji tych przepisów zostało uchwalonych szereg ustaw, składających się na prawny system ochrony środowiska. Wymaga podkreślenia, że „system prawa ochrony środowiska w swoim założeniu jest zupełny, a akty prawne wchodzące w jego skład powinny się uzupełniać. Dlatego środki prawne wprowadzone w jednym akcie prawnym nie muszą być powtarzane w innym”¹. Najważniejszym aktem spośród nich jest ustawa prawo ochrony środowiska². W literaturze wskazuje się, że „ustawa – Prawo ochrony środowiska niewątpliwie ma po pierwsze charakter ustawy ogólnej. Szczególne znaczenie mają jej przepisy o charakterze ogólnym, tzn. zawierające normy prawne mające zastosowanie do regulacji stosunków prawnych opartych w pierwszym rzędzie na przepisach innych ustaw”³. Prawo ochrony środowiska uzupełniane jest szeregiem innych aktów prawnych. Jednym z nich jest ustawa o odpadach z 2012 roku, która zastąpiła wcześniej obowiązujący akt prawny pod tym samym tytułem⁴. Z założenia powinna ona uregulować całościowo kwestię gospodarki odpadami w myśl zasad zrównoważonego rozwoju⁵. Jednak ustawodawca, na mocy szeregu innych aktów prawnych o charakterze szczególnym reguluje kwestie dotyczące odpadów opakowaniowych, odpadów wydobywczych, atomowych, baterii i akumulatorów czy też odpadów związanych z wycofywaniem pojazdów z ruchu.

Zgodnie z art. 1 u.o. ustawa określa środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi wynikający z wytworzenia odpadów i gospodarowania nimi oraz ograniczające ogólne skutki użytkowania zasobów i poprawiające efektywność takiego użytkowania. W celu efektywnej ochrony wskazanych w przepisie wartości, ustawodawca wyposażył w szereg kompetencji poszczególne organy. Jednym z rozwiązań, jakie ustawodawca zawarł na gruncie art. 32 u.o. jest możliwość wstrzymania działalności posiadacza odpadów. Przepisy tego artykułu upoważniają wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, po stwierdzeniu naruszenia wybranych przepisów ustawy, do wydania decyzji, na mocy której może on wstrzymać działalność posiadacza odpadów.

1 K. Gruszecki *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s.714 i nast.

2 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, (Dz. U. 2013, poz. 1232 z późn. zm.); w dalszych częściach niniejszej publikacji akt prawny będzie określany skrótem p.o.ś.

3 M. Górski [w:] M Górski (red.) *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 10 i nast.

4 Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, (Dz. U z 2013 poz. 21 z późn. zm.), w dalszych częściach niniejszej publikacji akt prawny będzie określany skrótem u.o.

5 „Konstytucja wprowadza także narzędzia dla ustalenia warunków ochrony środowiska zasadę zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*). Procesu integrującego działania polityczne, gospodarcze i społeczne przy zachowaniu równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”, W. Pływaczewski, S. Buczyński, *Gospodarka odpadami. Problematyka prawna i ekokryminologiczna* (red.) W. Pływaczewski, S. Buczyński, Olsztyn 2013, s. 8.

W omawianym przypadku wojewódzki inspektor ochrony środowiska występuje w charakterze policji administracyjnej⁶. Jest to kompetencja, dzięki której ingerencja organu w funkcjonowanie posiadacza odpadu może mieć daleko idące skutki.

Tematem niniejszego opracowania będzie przedstawienie instytucji wstrzymania działalności posiadacza odpadów w drodze decyzji wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Celem rozważań będzie wskazanie zalet oraz wad obecnych uregulowań we wskazanym wyżej zakresie. Wśród celów analizy wskazać należy także próbę sformułowania ewentualnych postulatów reformy lub konserwacji wybranych przepisów i rozwiązań prawnych.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 u.o., wojewódzki inspektor ochrony środowiska może, w drodze decyzji, kierując się stopniem zagrożenia dla środowiska, życia lub zdrowia ludzi, wstrzymać działalność posiadacza odpadów w przypadku naruszenia: 1) hierarchii sposobów postępowania z odpadami, polegającego na niewysegregowaniu odpadów nadających się do odzysku spośród odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia, wbrew art. 18 ust. 7; 2) zakazu dotyczącego postępowania z odpadami niebezpiecznymi, o których mowa w art. 21; 3) zakazów określonych w art. 23 ust. 2, 4) obowiązku określonego w art. 27 ust. 2; 5) wymagań dotyczących eksploatacji instalacji lub urządzeń do przetwarzania odpadów, o których mowa w art. 29 ust. 2; 6) zakazu przetwarzania odpadów poza instalacjami lub urządzeniami, o którym mowa w art. 30 ust. 1. Powyższy przepis wskazuje na naruszenia, w przypadku których może dojść do wstrzymania działalności posiadacza odpadów, ze względu na naruszenie materialnych obowiązków posiadacza odpadów⁷. Pierwszym z naruszeń dotyczy niedopełnienia obowiązku segregacji odpadów. Drugie z naruszeń dotyczy mieszania i rozciężczania odpadów niebezpiecznych. Trzecim rodzajem naruszeń jest naruszenie zakazu zbierania poza miejscem wytworzenia szczególnych rodzajów odpadów lub zbierania tych odpadów bez uzyskania wymaganej w ustawie decyzji właściwego marszałka województwa. Kolejnym z obowiązków, wymienionym w art. 32 ust. 1 u.o. jest obowiązek przekazania wykonania obowiązku gospodarowania odpadami innemu podmiotowi, który spełnia warunki dotyczące prowadzenia takiej działalności. Podstawy wydania decyzji przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska zostały więc precyzyjnie określone. Powyższy przepis stanowi – obok kar pieniężnych i odpowiedzialności za wykroczenie – jeden z rodzajów odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy o odpadach. Omawiając przepis art. 32 ust. 1 u.o. należy zwrócić uwagę, że wstrzymana może być działalność jedynie posiadacza odpadów, w rozumieniu ustawy o odpadach⁸. Niekoniecznie musi to być podmiot wytwarzający odpady.

Kolejne zagadnienie, na które należy zwrócić uwagę analizując przepisy dotyczące wstrzymywania działalności posiadacza odpadów jest kwestia przesłanek wstrzymania. Ustawodawca wskazuje, że inspektor ochrony środowiska, wydając decyzję o wstrzymaniu działalności posiadacza odpadów powinien brać pod uwagę stopień zagrożenia. Zagrożenie w tym przypadku jest to pojęcie nieostre, zaś ocena stopnia zagrożenia należy do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Określona w tym przepisie przestrzeń jest znana naukom prawnym jako sfera uznania administracyjnego. Pod tym pojęciem w nauce prawa administracyjnego rozumie się „celowe, ekonomiczne i techniczne konieczne pozostawienie luzu decyzyjnego, który po prostu ułatwia wydawanie aktów administracyjnych i uruchamia bieżącą wyobraźnię decydenta (...) Uznanie tworzy pewną przestrzeń, w której dochodzą do głosu także elementy pozaprawne: interpretacja stanów faktycznych, interpretacja ich natury i okoliczności towarzyszących tym stanom. Przestrzeń uznaniowa polega na dopuszczeniu myślenia i wartościowania, oceny i subiektywnego odbioru realiów, na

6 „Przez policję administracyjną rozumieć można całość interwencji administracji zmierzających do narzucenia swobodnej działalności jednostek dyscypliny wymaganej przez życie w społeczeństwie. Policja ma raczej charakter prewencyjny. Jej głównym celem jest regulacja tych zadań, które mają znaczenie publiczne, a zwłaszcza znaczenie dla spokoju, bezpieczeństwa i zdrowotności publicznej. W ocenie stopnia aktywności działania policja jest raczej reakcją niż akcją. Narzucenie rygorów powinno się cechować bezwzględną obiektywnością” J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 199.

7 Więcej na temat materialnych oraz formalnych obowiązków posiadacza odpadów w: M. Górski (red.) *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 318-319.

8 Artykuł 3 ust. 1 pkt 17 u.o. „rozumie się przez to wytwórcę odpadów lub osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będące w posiadaniu odpadów; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości”.

wolności samodzielnego podjęcia decyzji⁹. Pomimo że instytucja uznania administracyjnego jest znana zarówno doktrynie jak i praktyce, w tym konkretnym przypadku należy ocenić ją negatywnie. W przypadku przepisów z zakresu ochrony środowiska, w tym gospodarki odpadami, możliwe jest daleko idące określenie poszczególnych stanów faktycznych i stopni zagrożenia w związku z naruszeniem przepisów ustawy. Luz decyzyjny powinien dotyczyć tylko kwestii, których w żaden sposób, przy obecnym stanie wiedzy z zakresu nauk przyrodniczych i technicznych przewidzieć nie można. Nie wydaje się być zasadnym, aby pozostawić w gestii uznania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska zagadnienie stopnia zagrożenia dla środowiska w przypadku nieprawidłowego przetwarzania odpadów czy też niesegregowania odpadów. W literaturze słusznie wskazuje się, że „ustawodawca jednak nie doprecyzował, co oznacza pojęcie <<stopnia zagrożenia>>, co sprawia, że w praktyce WIOŚ kieruje się uznanymi przez siebie kryteriami oceny tego ryzyka¹⁰. O wiele lepszym rozwiązaniem byłoby upoważnienie ministra właściwego do spraw ochrony środowiska w kompetencję do wydania rozporządzenia, w którym określone byłyby przypadki, w których naruszenie przepisów przez posiadacza odpadów skutkowałoby wstrzymaniem działalności posiadacza odpadów. Dzięki temu sytuacja podmiotów posiadających odpady byłaby pewniejsza, z kolei działalność organu administracji publicznej nie byłaby określana jako stronnicza lub też nieuczciwa. Jednocześnie podkreślić należy, że wskazane byłoby jednoczesne utrzymanie możliwości wstrzymania działalności posiadacza odpadów w oparciu o niedookreślone pojęcie zagrożenia interesu społecznego¹¹. Nie każde zagrożenie dla środowiska daje się przewidzieć, nie zawsze jeszcze nauki przyrodnicze czy techniczne dają odpowiedź na pytanie dotyczące zagrożeń związanych z określoną formą gospodarowania odpadami. Taka klauzula pozwoliłaby na możliwość reakcji organu w takich ekstremalnych przypadkach. Natomiast we wszystkich znanych nauce wariantach rozwoju przypadków związanych z gospodarowaniem odpadami, powinny być określone normy dotyczące tego, kiedy dochodzi do takich działań podmiotu, że niezbędne jest wstrzymanie jego działalności.

Nie wydaje się być zasadnym, aby pozostawić w gestii uznania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska zagadnienie stopnia zagrożenia dla środowiska w przypadku nieprawidłowego przetwarzania odpadów czy też niesegregowania odpadów.

Jednym z zagadnień, jakie wymagają poruszenia w związku z rozważaniami na temat wstrzymywania działalności posiadacza odpadów jest kwestia wszczęcia postępowania w sprawie wydania stosownej decyzji w tym zakresie. Zgodnie z art. 32 ust. 2 u.o. postępowanie w sprawie wydania decyzji, o której mowa w ust. 1, wszczyna się z urzędu. W nauce prawa przyjmuje się, że postępowanie administracyjne może być wszczęte z urzędu w sytuacji, gdy „organ działa z własnej inicjatywy – czy to na skutek własnych informacji, czy to kontroli wewnętrznej – albo z inicjatywy organu nadzoru; obowiązek działania na podstawie przepisów prawa (art. 6 k.p.a., art. 120 o.p.) wyraża się również w tym, że organ powinien dążyć do eliminowania przypadków niepewności co do prawa lub obowiązków ustanawianych w drodze decyzji; poza tym prawo materialne może nakładać obowiązek wydania decyzji z urzędu bez oczekiwania na wniosek stron, bo wszelka przewlekłość byłaby szkodliwa dla interesu publicznego¹². Pojawia się więc kwestia tego, co powinna zrobić osoba, która przez naruszenie przepisów, określonych w art. 32 ust. 1 u.o. doznaje szkody, a jedyną możliwością ochrony jej interesów jest wstrzymanie działalności posiadacza odpadów. Ponieważ jest to postępowanie

9 J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 209 i n.

10 Ł. Budzyński, A. Mostowska, J. Wilczyńska, *Ustawa o odpadach. Komentarz*. (red.) A. Mostowska, Warszawa 2014, s. 103.

11 „(...) uwzględniając aspekty socjologiczne można rozpocząć proces wiązania tak pojmowanego interesu ze sferą prawa. jeżeli bowiem przez organizm państwowy powszechnie akceptuje wartości i w efekcie z jego woli zostają one uwzględnione przez demokratycznego ustawodawcę w prawie pozytywnym, to tym samym można mówić o specyficznym, kwalifikowanym zespoleniu się się psychologicznych i socjologicznych aspektów interesu. W takim ujęciu interes to już nie subiektywna, lecz obiektywna potrzeba korzyści w postaci celu będącego uznaną wartością”. A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 13.

12 J. Borkowski w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownicze*, Warszawa 2011, s. 180.

wszczynane z urzędu, jedyną formą ochrony swoich interesów jest instytucja skargi w sprawie indywidualnej. Zgodnie z art. 233 kodeksu postępowania administracyjnego skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. Jeżeli skarga taka pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu, chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony¹³. Po wniesieniu powyższej skargi wojewódzki inspektor ochrony środowiska będzie zobowiązany do ustosunkowania się do niej. Taka skarga, jeżeli będzie zawierała wskazanie naruszenia przepisów ustawy, praktycznie obliguje organ administracji publicznej do przeprowadzenia kontroli u posiadacza odpadów w celu zweryfikowania pozyskanych informacji. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje także możliwość wszczęcia postępowania z urzędu na żądanie podmiotu na prawach strony. W myśl art. 31 § 2 organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie. Dzięki temu możliwy jest także udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Do organizacji społecznej może też zwrócić się o pomoc osoba, która przez nieprawidłową gospodarkę odpadami doznaje uszczerbku. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska przeprowadza czynności kontrolne w oparciu o przepisy ustawy o inspekcji ochrony środowiska¹⁴ oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹⁵.

Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie.

Dzięki powyższym instytucjom interes jednostki może być skutecznie chroniony, zaś ograniczenie wydawania decyzji o wstrzymaniu działalności posiadacza odpadów chroni z kolei samego posiadacza przez niedającymi się wykluczyć próbami utrudniania mu przez konkurencję prowadzenia działalności. Z uwagi na powyższe kwestie w tej materii ustawodawca przyjął rozwiązanie zasługujące na aprobatę.

W toku rozważań nad instytucją wstrzymania działalności posiadacza odpadów w zakresie gospodarowania odpadami należy zwrócić uwagę na treść art. 32 ust. 3,

4 oraz 5 u.o. W myśl art. 32 ust. 3 u.o., w przypadkach określonych w ust. 1, na wniosek posiadacza odpadów, wojewódzki inspektor ochrony środowiska może, w drodze postanowienia, określić termin usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, zawieszając na ten czas postępowanie. Termin nie może być dłuższy niż rok od dnia doręczenia postanowienia. Natomiast zgodnie z art. 32 ust. 4 w razie nieusunięcia nieprawidłowości w terminie określonym na podstawie ust. 3, wojewódzki inspektor ochrony środowiska wstrzyma, w drodze decyzji, działalność posiadacza odpadów w zakresie, o którym mowa w ust. 1, związaną z gospodarowaniem odpadami. Treść przytoczonych wyżej przepisów nie nastrocza większych problemów interpretacyjnych – są one czytelne i dobrze sformułowane. Oba przepisy należy ocenić pozytywnie, gdyż pozwalają ugodowe rozstrzygnięcia w tego typu sprawach i jednocześnie ograniczenie zakresu ingerencji organu administracji publicznej w funkcjonowanie posiadacza odpadów. Bez wątpienia o większe problemy pojawiają się w przypadku stosowania art. 32 ust. 5 u.o. Zgodnie z przepisami zawartymi w tym ustępie w decyzji o wstrzymaniu działalności określa się termin wstrzymania działalności, uwzględniający potrzebę bezpiecznego dla środowiska zaprzestania wykonywania działalności w sposób, o którym mowa w ust. 1. Termin wstrzymania działalności nie może być dłuższy niż rok od dnia doręczenia decyzji. Ustawodawca w tym przepisie wskazał maksymalny okres, na jaki może zostać wstrzymana działalność posiadacza odpadów w zakresie gospodarowania odpadami. Z literalnego brzmienia przytoczonego wcześniej przepisu wynika, że posiadacz odpadów w ciągu roku, na okres którego zostanie wstrzymana jego działalność związana

13 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, (Dz. U. z 2013 poz. 267) z późn. zm.; w dalszych częściach niniejszej publikacji akt prawny będzie określany skrótem k.p.a.

14 Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2013, poz. 686).

15 Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015, poz. 584).

z gospodarowaniem odpadami, usunie stwierdzone przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska naruszenia prawa. Prawodawca nie przewidział jednak sytuacji, w której posiadacz odpadów nie usunął stwierdzonych naruszeń i po upływie roku (czy też krótszego, określonego w decyzji interwału czasu), na jaki wstrzymana została działalność posiadacza odpadów, wznawia swoją działalność w zakresie gospodarowania odpadami. Trudno też wywnioskować z treści przepisów, w jakiej formie powinno zakończyć się wstrzymanie działalności posiadacza odpadów. Wobec powyższego słusznym wydaje się wyrażany pogląd w literaturze, według którego „jeśli w myśl art. 32 ust. 5 *in fine* wstrzymanie działalności może trwać maksymalnie rok, tzn. że najpóźniej po roku stan wstrzymania działalności posiadacza odpadów powinien się zakończyć. Brak jednak wskazania co do tego, w jaki sposób winno to nastąpić, zwłaszcza przy niewykonaniu obowiązku usunięcia naruszenia przez adresata decyzji o wstrzymaniu działalności”¹⁶.

Na uwagę zasługuje także art. 32 ust. 6 u.o., zgodnie z którym po stwierdzeniu, że ustały przyczyny wstrzymania działalności, wojewódzki inspektor ochrony środowiska, na wniosek zainteresowanego, wyraża, w drodze decyzji, zgodę na podjęcie działalności. Przytoczony przepis stanowi kolejną możliwość zmniejszenia uciążliwości ingerencji władz publicznych w działalność posiadacza odpadów poprzez wcześniejszą możliwość podjęcia na nowo działalności. Bez wątpienia i to rozwiązanie winno zostać przyjęte z aprobatą.

Instytucja wstrzymania działalności posiadacza odpadów przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska jest jedną z form odpowiedzialności prawnej za naruszenie przepisów regulujących postępowanie z odpadami. Ma ona zastosowanie jedynie do niektórych typów naruszeń, które zostały wymienione w katalogu zawartym w art. 32 ust. 1 ustawy o odpadach. Przepisy regulujące wstrzymanie działalności posiadacza odpadów zakładają fakultatywność takiego rozstrzygnięcia oraz, co nie mniej ważne, dopuszczają możliwość wyznaczenia odpowiedniego terminu (nie więcej niż rok) do usunięcia stwierdzonych przez inspektora naruszeń. Przyjęty przez ustawodawcę kierunek legislacji należy bez wątpienia ocenić pozytywnie zwłaszcza w sytuacji, gdy prawo ulega częstym nowelizacjom. Jednak podczas prac legislacyjnych zostały przeoczone pewne istotne kwestie. Istotnym niedopatrzaniem ustawodawcy jest możliwa sytuacja, w której posiadacz odpadów nie usuwa stwierdzonych naruszeń ustawy i po upływie okresu wskazanego w decyzji wznawia działalność bez zmiany stanu faktycznego. Również wydanie decyzji o wstrzymaniu działalności posiadacza odpadów w odparciu o uznanie administracyjne nie powinno zasługiwać na aprobatę.

Konstrukcja wstrzymania działalności przyjęta przez ustawodawcę w u.o. powinna jednak inspirować do zmian podobnych rozwiązań w innych ustawach. Przykładem takiej regulacji są przepisy prawa farmaceutycznego, regulujące wstrzymanie obrotu i wstrzymanie wprowadzania do obrotu produktów leczniczych, na mocy których w oparciu jedynie o własne uznanie inspektor farmaceutyczny może wstrzymać obrót produktem leczniczym¹⁷. Biorąc jednak pod uwagę całokształt rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę należy konstrukcję wstrzymania działalności posiadacza odpadów na gruncie u.o. ocenić pozytywnie.

16 K. Karpus [w:] *Ustawa o odpadach. Komentarz* (red.) B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 106-107.

17 Ustawa z dnia 6 września 2011 r. Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz. U. 2013, Nr 45, poz. 271).

STRESZCZENIE

Ochrona środowiska należy do najważniejszych zadań państwa, które zostały określone na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W tym celu na gruncie różnych ustaw prawodawca wskazał szereg rozwiązań zmierzających do ochrony środowiska naturalnego. Jednym z nich jest wstrzymanie działalności posiadacza odpadów w oparciu o przepisy ustawy o odpadach. Przepisy regulujące to rozwiązanie przewidują możliwość wyznaczenia terminu do zaprzestania działalności naruszającej ustawę, określenie okresu, na jaki działalność jest wstrzymywana oraz możliwość jego skrócenia, jeżeli posiadacz usunął stan niezgodności z prawem. Rozwiązania te należy przyjąć z aprobatą. Natomiast kwestie dotyczące przesłanek wstrzymania działalności, określenie konsekwencji nie usunięcia braków stanowią kwestię, którą ustawodawca powinien uregulować. Niemniej jednak całość rozwiązań należy ocenić pozytywnie, zaś sposób legislacji powinien być inspiracją do zmian na gruncie innych aktów prawnych.

SUMMARY

CESSATION OF ACTIVITY OF THE WASTE HOLDER BY THE VOIVODSHIP ENVIRONMENTAL PROTECTION INSPECTOR PURSUANT TO THE PROVISIONS OF THE WASTE STATUTE

Environmental protection is one of the most important duties of the state that have been identified on the basis of the Polish Constitution. For this purpose, on the basis of various laws, the legislature identified a number of solutions aimed at protecting the environment. One is to stop the operations of the waste holder pursuant to the provisions of the *Ustawa o odpadach* (the Waste Statute). The rules governing this solution provide for the possibility to set a date for the cessation of infringing the law, to determine the period for which the activity is suspended and the possibility of shortening it, if the holder has removed state of illegality. Yet, the issues concerning necessary conditions for cessation of activity and determining the consequences of failure to remedy the deficiencies are matters that the legislature should regulate. However, all solutions should be assessed positively, the mode of legislation should be an inspiration for changes of other legal acts.

.....
doktorant w Zakładzie Publicznego Prawa Gospodarczego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Autor publikacji w językach polskim, angielskim i rosyjskim oraz wystąpień w językach polskim, rosyjskim i chińskim na ogólnopolskich i międzynarodowych konferencjach naukowych. Uczestnik stypendiów i programów naukowych w szkołach wyższych w Federacji Rosyjskiej, Chińskiej Republice Ludowej oraz Republice Chińskiej (Tajwan).
.....

Charakter prawny umowy o wykonywanie działalności na terytorium priorytetowego rozwoju społeczno-ekonomicznego – instrumentu wsparcia rozwoju przedsiębiorczości na peryferiach Federacji Rosyjskiej

1. Wprowadzenie

Zadania państwa są współcześnie w rosnącym stopniu realizowane przy użyciu niewładczych form działania¹. Zastosowanie form tych wydaje się szczególnie właściwe w odniesieniu do zadań, których skuteczna realizacja wiąże się nierozdzielnie z urzeczywistnianiem indywidualnych interesów przez poszczególne jednostki, warunkującym równoczesną realizację interesu społecznego – rolą państwa jest zaś kreowanie bodźców i tworzenie prawnych ram dla efektywnej działalności jednostek. Do zadań takich zaliczyć niewątpliwie wypada prowadzenie polityki rozwoju kraju, osiąganego wskutek korzystnych zmian w położeniu jednostek i grup społecznych.

Zagadnieniom wspierania i kreowania przez państwo rozwoju społeczno-gospodarczego szczególne znaczenie przypisać należy w odniesieniu do okoliczności, w których rozwój nie jest efektywnie osiągnany samoistnym działaniem jednostek. Problem ten nader często występuje w odniesieniu do peryferyjnych regionów państw, pozbawionych zarówno rozwiniętej infrastruktury społecznej i technicznej, jak i silnych związków z wiodącymi w kraju ośrodkami gospodarczymi, naukowymi i kulturalnymi. Jest on aż nadto widoczny w największym pod względem wielkości terytorium państwie świata – Federacji Rosyjskiej, w której dysproporcja rozwojowa między zachodnią a południową, środkową i wschodnią częścią kraju ma znaczne rozmiary².

W celu wsparcia rozwoju obszarów położonych na peryferiach kraju w grudniu 2014 r. uchwalono ustawę o terytoriach priorytetowego rozwoju społeczno-ekonomicznego w Federacji Rosyjskiej (dalej: terytoriach priorytetowego rozwoju)³. Wiodący instrument prawny wsparcia działalności gospodarczej prowadzonej na terytoriach tych stanowi umowa o wykonywanie działalności (ros. *соглашение о осуществлении деятельности*), na podstawie której przedsiębiorca, zobowiązując się do wykonywania działalności i podejmowania

1 E. Г. Бабелюк, *Договорные начала при реализации государственно-властных полномочий* [w:] E. Г. Бабелюк (red.), *Договор в публичном праве*, Москва 2009, s. 133-134.

2 Np. wskaźniki innowacyjnej działalności organizacji gospodarczych działających na terytorium Centralnego, Północno-Zachodniego i Nadwołżańskiego Okręgu Federalnego przewyższają znacznie wskaźniki dla terytoriów Południowego, Północnokaukaskiego, Uralskiego, Syberyjskiego i Dalekowschodniego Okręgu Federalnego, por. tabela 21.4 „Инновационная деятельность организации (в процентах)”, *Регионы России. Социально-экономические показатели*, Federalna Służba Statystyki Państwowej, 2014 r.

3 Ustawa federalna z dnia 29 grudnia 2014 r., nr 473-ФЗ.

inwestycji, jest uprawniony do korzystania z szerokiego katalogu mechanizmów wsparcia gwarantowanych przez ustawę. Kształt objętej ustawą konstrukcji prawnej typowego dla prawa prywatnego instrumentu umowy, w analizowanym przypadku wykorzystanego jednak w głównej mierze dla realizacji interesu społecznego, wywołuje zasadnicze wątpliwości co do charakteru prawnego umowy o wykonywanie działalności, wymagających rozważenia zarówno na gruncie publiczno-, jak i prywatnoprawnym. Z uwagi na krótki okres funkcjonowania umowy o wykonywanie działalności w rosyjskim systemie prawnym (ustawa o terytoriach priorytetowego rozwoju weszła w życie dnia 30 marca 2015 r.) oraz brak wypowiedzi doktryny i orzecznictwa niniejsze opracowanie będzie mieć na celu zasygnalizowanie podstawowych kierunków analiz zmierzających do rozstrzygnięcia, czy umowie o wykonywanie działalności na terytorium priorytetowego rozwoju przypisać przyjdzie charakter cywilnoprawny, implikujący stosowanie do wynikających z niej stosunków prawnych przepisów kodeksu cywilnego, czy raczej należy odnieść ją do doktrynalnych konstruktów „umowy publicznoprawnej” lub „umowy administracyjnoprawnej”.

2. Zarys statusu prawnego terytoriów priorytetowego rozwoju i prawnych uwarunkowań wykonywania na nich działalności gospodarczej

Projekt ustawy o terytoriach priorytetowego rozwoju przygotowany został w celu wsparcia przedsiębiorczości i zwiększenia liczby inwestycji w peryferyjnym Dalekowschodnim Okręgu Federalnym⁴. W toku prac legislacyjnych dopuszczono jednak możliwość tworzenia terytoriów priorytetowego rozwoju również w innych okręgach federalnych, zastrzegając przy tym w art. 35 ust. 1 ustawy, że w ciągu trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy terytoria mogą powstawać wyłącznie w Dalekowschodnim Okręgu Federalnym oraz w niektórych tzw. „monomiastach” (ros. *monogorodach*)⁵. Definicja legalna terytorium priorytetowego rozwoju zawarta została w art. 2 pkt 5 ustawy, zgodnie z którym stanowi ono „część terytorium podmiotu Federacji Rosyjskiej (...), na której zgodnie z decyzją Rządu Federacji Rosyjskiej został ustanowiony szczególny prawny reżim wykonywania działalności przedsiębiorczej i innej, w celu stworzenia preferencyjnych warunków dla pozyskania inwestycji, zapewnienia przyspieszonego rozwoju społeczno-ekonomicznego i stworzenia korzystnych warunków dla działalności życiowej ludności”. Preferencyjnym warunkom wykonywania działalności gospodarczej na terytoriach priorytetowego rozwoju przypisać należy dwojaki charakter – są to zarówno świadczenia ze strony państwa, jak i dyspensy oraz ulgi normatywne. Do świadczeń ze strony państwa zaliczyć należy m.in. zapewnienie przedsiębiorcom możliwości nabycia lub dzierżawy gruntów wchodzących w skład mienia państwowego, niezbędnych dla wykonywania danej działalności (art. 14 ust. 2) oraz zagwarantowanie dostępności usług fachowych, z których korzystanie jest konieczne przy wykonywaniu działalności – m.in. usług prawnych i rachunkowych (art. 8 ust. 1 pkt 4). Katalog dyspens i ulg normatywnych, zarysowany w art. 17 i uściślony w dalszych przepisach ustawy, obejmuje m.in. mniej surowe wymogi podejmowania działalności gospodarczej w zakresie działalności leczniczej, oświatowej i rybołówstwa, niższe stawki czynszu dzierżawy gruntów wchodzących w skład mienia państwowego oraz szczególne zasady podlegania daninom publicznym (podatkom i cłu).

Podmiotami uprawnionymi do korzystania z preferencyjnych warunków wykonywania działalności gospodarczej są rezydenci terytoriów priorytetowego rozwoju, tj. – zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy – „indywidualni przedsiębiorcy lub osoby prawne będące organizacjami handlowymi⁶, zarejestrowani na terytorium priorytetowego rozwoju zgodnie z prawem Federacji Rosyjskiej (z wyjątkiem przedsiębiorstw państwowych i komunalnych), którzy zawarli zgodnie z przepisami ustawy umowę o wykonywanie działalności na tery-

4 Л. И. Поттиенко, *Проблемы формирования территорий опережающего развития*, „Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса” nr 3/2014, s. 100.

5 „Monomiasta” to miasta, których gospodarka jest uzależniona od jednego zakładu – *gradoobrazujuszczej organizacii*, tj. – według definicji zawartej w art. 169 ustawy federalnej z dnia 26 października 2002 r. (nr 127-ФЗ) o niewypłacalności (bankructwie) – „osoby prawnej, której liczba pracowników stanowi co najmniej 25% pracującej ludności danej miejscowości”.

6 Zgodnie z art. 50 rosyjskiego kodeksu cywilnego organizacją handlową jest osoba prawna, której głównym celem działalności jest osiągnięcie zysku.

torium priorytetowego rozwoju i są wpisani do rejestru rezydentów terytoriów priorytetowego rozwoju”. Podmiot ubiegający się o uzyskanie statusu rezydenta obowiązany jest – na podstawie art. 13 ust. 1 – złożyć spółce zarządzającej⁷ wniosek o zawarcie umowy o wykonywanie działalności. Rozpatrząwszy wniosek, spółka wydaje decyzję o możliwości zawarcia umowy lub o odmowie zawarcia umowy, uzasadnioną jedną z przesłanek ujętych w art. 13 ust. 7.

Strony i przedmiot umowy o wykonywanie działalności wskazane zostały w art. 14 ust. 1 i 2 ustawy. Umowa zawierana jest pomiędzy spółką zarządzającą a podmiotem, w odniesieniu do którego wydano decyzję o możliwości zawarcia umowy. Przez umowę podmiot zobowiązuje się wykonywać działalność określoną w umowie i przeprowadzić wskazane w umowie inwestycje, zaś spółka zarządzająca zobowiązuje się podejmować działania przewidziane ustawą, w tym umożliwić podmiotowi nabycie lub dzierżawę gruntów, jeśli są one niezbędne dla wykonywania przedmiotowej działalności. Zgodnie z art. 13 ust. 10 ustawy w ciągu trzech dni od zawarcia umowy spółka zarządzająca dokonuje wpisu podmiotu do rejestru rezydentów, co – na podstawie przywołanego uprzednio art. 2 pkt 2 – dopełnia przesłanek niezbędnych do nabycia statusu rezydenta terytorium priorytetowego rozwoju.

3. Umowa o wykonywanie działalności wobec ustawodawstwa cywilnego

W pierwszej kolejności należy poddać analizie zagadnienie potencjalnego cywilnoprawnego charakteru umowy o wykonywanie działalności. Rozważenie kwestii tej wymagać będzie odniesienia w głównej mierze do treści art. 1 i 2 kodeksu cywilnego⁸, określających podstawowe zasady ustawodawstwa cywilnego i zakres stosunków nim regulowanych. Ich analiza wykaże niedopuszczalność klasyfikowania umowy o wykonywanie działalności jako umowy cywilnoprawnej z uwagi na kryteria przedmiotu stosunku i metody regulacji.

W doktrynie zaznacza się, że rozbudowany art. 2 kodeksu cywilnego wskazuje na trzy grupy stosunków regulowanych ustawodawstwem cywilnym – stosunki majątkowe, związane z nimi osobiste stosunki niemajątkowe oraz stosunki, których przedmiot stanowią niezbywalne prawa i wolności człowieka oraz inne wartości niematerialne⁹. Wydaje się, że stosunków wynikających z umowy o wykonywanie działalności nie sposób zaliczyć do żadnej ze wskazanych grup. Nie stanowią one stosunków majątkowych, tj. mających za przedmiot wartości majątkowe, możliwe do wyrażenia w pieniądzu¹⁰ – zobowiązania stron umowy o wykonywanie działalności zostały bowiem ujęte w art. 14 ust. 2 ustawy o terytoriach priorytetowego rozwoju w sposób ogólny i nieskonkretyzowany. Nie wydaje się możliwe ustalenie wartości pieniężnej zarówno wykonywania działalności gospodarczej na terytorium priorytetowego rozwoju (stanowiącego przedmiot zobowiązania rezydenta), jak i realizacji działań przewidzianych ustawą (stanowiącej przedmiot zobowiązania spółki zarządzającej). Zaznaczyć przy tym wypada, że jakkolwiek w pełni możliwe jest określenie wartości pieniężnej własności lub obligacyjnego prawa dzierżawy gruntu, które spółka zarządzająca na podstawie art. 14 ust. 2 obowiązana jest zapewnić rezydentowi, umowa przeniesienia własności lub dzierżawy gruntu jest zawierana pomiędzy stronami odrębnie i kreuje stosunek prawny formalnie niezależny od stosunków wynikających z umowy o wykonywanie działalności. Nie wydaje się nadto budzić wątpliwości, że stosunki wynikające z umowy tej nie podlegają zaliczeniu do pozostałych dwóch grup stosunków regulowanych ustawodawstwem cywilnym, mających za przedmiot wartości i prawa o charakterze osobistym.

7 Spółka zarządzająca terytorium to spółka akcyjna założona przez Rząd Federacji Rosyjskiej w celu wykonywania funkcji związanych z zarządzaniem terytorium priorytetowego rozwoju. Całość akcji w spółce przysługuje Federacji Rosyjskiej (art. 2 pkt 5).

8 Ustawa federalna z dnia 30 listopada 1994 r., nr 51-ФЗ.

9 В. П. Мозолин, *Комментарий к статье 2* [w:] Т. Й. Абова, А. Й. Кабалкин (red.), *Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой*, Москва 2004, pkt 2.

10 *Комментарий к статье 2* [w:] W.A. Jerszow, A.W. Sutiagin, A.N. Kajl, *Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации*, Москва 2010, pkt 2; В. П. Мозолин, *op.cit.*, pkt 2.

Kontrowersje na tle cywilnoprawnego charakteru stosunków wynikających z umowy o wykonywanie działalności powstać mogłyby na tle treści art. 2 ust. 1 zdanie czwarte, implikującego ujmowanie w ramach ustawodawstwa cywilnego stosunków z udziałem podmiotów wykonujących „działalność przedsiębiorczą” (*priedprinimatielskuju diejatielnost'*)¹¹. Dla ustalenia wpływu przywołanego przepisu na prawną kwalifikację umowy o wykonywanie działalności niezbędne wydaje się rozstrzygnięcie jego pozycji wobec norm ustanawiających trzy zasadnicze typy stosunków regulowanych ustawodawstwem cywilnym. Uznając za niedopuszczalne przydanie mu charakteru konstytutywnego – kreującego czwarty typ stosunków regulowanych ustawodawstwem cywilnym, przypisać należy mu charakter deklaratywny, uwydatniający przyjęcie przez ustawodawcę rosyjskiego zasady jedności prawa cywilnego, zgodnie z którą stosunki związane z wykonywaniem działalności gospodarczej (przedsiębiorczej) nie podlegają regulacji w ramach odrębnego kompleksu norm prawnych. Przyjęcie konstytutywnego charakteru art. 2 ust. 1 zdanie czwarte i uznanie stosunków związanych z wykonywaniem działalności przedsiębiorczej za czwarty typ stosunków cywilnoprawnych zaburzałoby niewątpliwie rozłączność klasyfikacji trójdzielnej (stosunki związane z wykonywaniem działalności przedsiębiorczej pozostawałyby w obrębie stosunków majątkowych oraz – w węższym zakresie – związanych z nimi osobistych stosunków niemajątkowych). Mogłoby prowadzić również do wysnucia sprzecznego z zasadami i istotą prawa cywilnego wniosku o cywilnoprawnym charakterze wszystkich stosunków z udziałem podmiotów wykonujących działalność przedsiębiorczą, w tym stosunków o charakterze władczym, łączących je z organami administracji publicznej. Zaznaczyć wypada, że stanowisko o ujmowaniu stosunków związanych z wykonywaniem działalności przedsiębiorczej jako kompleksu w ramach trzech zasadniczych typów stosunków regulowanych ustawodawstwem cywilnym – nie zaś samodzielnego typu jest wyrażane w doktrynie rosyjskiej¹².

Oprócz aspektu przedmiotowego niedopuszczalność klasyfikowania umowy o wykonywanie działalności jako umowy cywilnoprawnej wydaje się uzasadniać również brak zastosowania w konstrukcji prawnej analizowanej umowy cywilnoprawnej metody regulacji. Zgodnie z art. 1 ust. 2 kodeksu cywilnego nabywanie i wykonywanie praw cywilnych przez osoby fizyczne i prawne powinno wynikać z ich woli i następować w celu realizacji ich interesów. W doktrynie wskazuje się, że realizowanie praw „w swoim interesie” powinno być rozumiane szeroko, co w przypadku podmiotów publicznoprawnych pozwala uznać za „swoje interesy” interesy społeczeństwa i państwa, w analizowanym przypadku – dotyczących wspierania rozwoju terytoriów peryferyjnych¹³. Zasadnicze wątpliwości wydaje się jednak budzić zagadnienie nabywania przez spółkę zarządzającą – wskutek umowy o wykonywanie działalności – potencjalnych praw cywilnych z zastosowaniem zasady autonomii woli. Wyłączenie stosowania zasady tej w odniesieniu do analizowanej umowy wydaje się wynikać z administracyjnego w istocie trybu jej zawierania. Warunkiem zawarcia umowy z podmiotem ubiegającym się o status rezydenta jest wydanie – na jego wniosek – przez spółkę zarządzającą decyzji o możliwości zawarcia umowy, w następstwie której – zgodnie z art. 13 ust. 9 ustawy – spółka jest zobowiązana zawrzeć umowę o wykonywanie działalności w ciągu dziesięciu dni roboczych od dnia wydania decyzji. Enumeratywne wyliczenie zaś w art. 13 ust. 7 przesłanek wydania decyzji o odmowie zawarcia umowy wyklucza swobodę spółki zarządzającej w zakresie zawarcia umowy z określonym podmiotem ubiegającym się o status rezydenta. Obowiązek zawarcia przez spółkę zarządzającą umowy z każdym podmiotem, który spełnił wymogi ujęte w przepisach ustawy, jest więc niewątpliwie sprzeczny z autonomią woli, warunkującą nabywanie praw o charakterze cywilnym.

11 Zgodnie z powołanym przepisem działalnością przedsiębiorczą jest „niezależna, wykonywana na własne ryzyko działalność mająca na celu systematyczne osiągnięcie zysków z wykorzystywania majątku, sprzedaży towarów, wykonywania robót lub usług przez osoby zarejestrowane w tym charakterze zgodnie z przepisami prawa”.

12 В. П. Мозолин, *Комментарий к статье 2* [w:] Т. Е. Абова, А. Й. Кабалкин (red.), *op.cit.*, pkt 3.

13 В. П. Мозолин, *Комментарий к статье 1* [w:] Т. Е. Абова, А. Й. Кабалкин (red.), *op.cit.*, pkt 3.

4. Umowa o wykonywanie działalności wobec doktrynalnych konstruktów umowy publicznoprawnej i umowy administracyjnoprawnej

Podanie w wątpliwość cywilnoprawnego charakteru umowy o wykonywanie działalności skłania do analizy jej konstrukcji prawnej w odniesieniu do typów umów występujących na gruncie prawa publicznego. O ile jednak kategoria umowy cywilnoprawnej kształtowana jest przepisami kodeksu cywilnego, co pozwala ustalić jej cechy konstytutywne na podstawie przesłanek normatywnych, o tyle typizacja umów na gruncie prawa publicznego została na gruncie rosyjskim dokonana wyłącznie w doktrynie, wobec czego refleksji nad potencjalnie publicznoprawnym charakterem umowy o wykonywanie działalności przypisać wypadnie walor raczej naukowy niż praktyczny. Refleksja ta, przyjmując za punkt odniesienia kategorie umowy publicznoprawnej (ros. *publiczno-prawowej dogovor*) i umowy administracyjnoprawnej (ros. *administratiwno-prawowej dogovor*), powiedzie do ustalenia wykluczającego możliwość uznania umowy o wykonywanie działalności za umowę publicznoprawną w rozumieniu prezentowanym współcześnie w nauce rosyjskiej oraz dopuszczającego możliwość uznania analizowanej umowy za umowę administracyjnoprawną przy zastosowaniu materialnego kryterium klasyfikacji.

Godzi się dostrzec, że instytucja umowy ze swej istoty – zakładającej równorzędność i autonomiczność stron w zakresie decyzji o nawiązaniu stosunku umownego i określenia jego treści – w niskim stopniu wpisuje się w naturę prawa publicznego, na którego obszarze stosunki prawne pomiędzy podmiotami władzy i administracji publicznej a podmiotami prywatnymi – pozostającymi poza strukturami władzy i administracji – oparte są co do zasady na jednostronnym i władczym narzucaniu wzoru zachowania. Nie dziwi więc, że umowa publicznoprawna w tradycyjnym rozumieniu prezentowanym przez doktrynę rosyjską dotyczy obszaru prawa publicznego obejmującego relacje pomiędzy podmiotami w obrębie sfery publicznej, niepozostającymi w stosunku podporządkowania. J.A. Tichomirow proponuje podmiotowo-przedmiotową kwalifikację umów publicznoprawnych, zgodnie z którą stronami umów takich mogą być wyłącznie podmioty stosunków publicznoprawnych dysponujące kompetencjami władczymi (m.in. państwa, organy państwowe, jednostki samorządu terytorialnego, organizacje międzynarodowe, niektóre spółki państwowe), zaś przedmiot umów stanowić powinny zagadnienia „rządzenia, zarządzania i samoregulacji”¹⁴. Umowy publicznoprawne w przedstawionym rozumieniu mają na celu dookreślenie aspektów wykonywania kompetencji władczych wobec jednostek, dokonywane pomiędzy niepozostającymi w stosunku zależności hierarchicznej podmiotami władzy i administracji publicznej. Nie ulega wątpliwości, że umowa o wykonywanie działalności nie spełnia zarówno podmiotowej, jak i przedmiotowej przesłanki kwalifikacji umowy publicznoprawnej w przedstawionym rozumieniu.

Oprócz umowy publicznoprawnej na gruncie prawa publicznego wyróżnia się w doktrynie również kategorię umowy administracyjnoprawnej. Jakkolwiek z uwagi na bezsprzeczne klasyfikowanie prawa administracyjnego jako gałęzi prawa publicznego uzasadnione byłoby postrzeganie *a priori* umowy administracyjnoprawnej jako rodzaju umowy publicznoprawnej, ujęcie doktrynalne umowy administracyjnoprawnej każe uznać ją za typ umowy odrębny od umowy publicznoprawnej, co w perspektywie terminologicznej wskazuje na niespójność wyodrębnienia obu kategorii. Kryteria klasyfikowania umowy administracyjnoprawnej ujmowane są w nauce rosyjskiej w sposób zróżnicowany. Wydaje się, że za reprezentatywne będzie należało uznać odniesienie się do kryterium materialnego i formalnego. Zgodnie z kryterium formalnym za umowę administracyjnoprawną należy uznać umowę, w następstwie której pomiędzy stronami powstaje stosunek administracyjnoprawny¹⁵. W przedstawionym ujęciu jednostce-stronie umowy przysługiwać będzie swoboda w zakresie nawiązania stosunku administracyjnoprawnego w drodze umownej, a niekiedy również w zakresie określenia niektórych elementów jego treści, jednak po zawarciu umowy i nawiązaniu stosunku będzie ona poddana władcemu oddziaływaniu organu administracji. Mając na względzie, że konstrukcja prawna umowy o wykonywanie działalności nie obejmuje stosunków administracyjnoprawnych powstających wskutek zawarcia umowy, zastosowanie kryterium

14 Й.А. Тихомиров, *Публичное право*, Москва 1995, s. 184-185.

15 Е. Г. Бабелюк, *Договорные...*, *op.cit.*, [w:] Е. Г. Бабелюк (red.), *Договор...*, *op.cit.*, s. 139.

formalnego nie pozwalałoby na przyznanie umowie o wykonywanie działalności statusu umowy administracyjnoprawnej.

Według kryterium materialnego, przytoczonego m.in. przez L.A. Mickiewicza, decydujący dla uznania umowy za administracyjnoprawną będzie jej przedmiot, ujęty jako stosunki z zakresu administracji państwowej skierowane na zewnątrz systemu administracji państwowej, tj. dotyczące publicznoprawnych obowiązków lub uprawnień obywateli¹⁶. Wydaje się, że uprawnieniu do korzystania z preferencyjnych warunków wykonywania działalności gospodarczej, związanemu z zawarciem umowy o wykonywanie działalności, przypisać wypadnie charakter publicznoprawny – podmiotami zobowiązanymi do realizacji uprawnień będą bowiem podmioty administrujące (zarówno spółka zarządzająca, jak i m.in. organy podatkowe, organy kompetentne w przedmiocie reglamentacji działalności gospodarczej w zakresie działalności leczniczej, oświatowej i rybołówstwa), zaś kształt i realizacja uprawnienia normowane są przepisami ustawy o terytoriach priorytetowego rozwoju, które zaliczyć należy do prawa publicznego. Zaznaczyć przy tym wypada, że enumeratywne wyliczenie w art. 13 ust. 7 ustawy przesłanek wydania decyzji o odmowie zawarcia umowy wyklucza swobodę spółki zarządzającej w zakresie zawarcia umowy o wykonywanie działalności z podmiotem ubiegającym się o status rezydenta, kreując przeto po stronie tego podmiotu roszczenie o wydanie decyzji i zawarcie umowy w przypadku spełnienia wszystkich przepisanych prawem warunków. Publicznoprawny charakter uprawnień wynikających z zawarcia umowy pozwoliłby więc uznać umowę o wykonywanie działalności za umowę administracyjnoprawną, przy założeniu o rozstrzygającym znaczeniu materialnego kryterium wyodrębniania umów administracyjnoprawnych.

5. Uwagi końcowe

Analiza konstrukcji prawnej umowy o wykonywanie działalności na terytorium priorytetowego rozwoju społeczno-ekonomicznego w kontekście cech konstytutywnych umowy cywilnoprawnej, umowy publicznoprawnej i umowy administracyjnoprawnej nie pozwoliła na jednoznaczne i niebudzące wątpliwości określenie jej charakteru prawnego.

Przypisanie analizowanej umowie charakteru cywilnoprawnego należy uznać za niedopuszczalne wskutek niemożności zaliczenia stosunków prawnych powstających w następstwie zawarcia umowy do żadnej z grup stosunków regulowanych ustawodawstwem cywilnym, ujętych w art. 2 kodeksu cywilnego, a także fundamentalną niezgodność określonego przepisami ustawy o terytoriach priorytetowego rozwoju administracyjnoprawnego trybu zawarcia umowy z cywilnoprawną zasadą autonomii woli stron, odzwierciedloną w art. 1 kodeksu cywilnego. Uczestnictwo w umowie podmiotu spoza struktur władzy i administracji publicznej oraz brak związku przedmiotu umowy z zagadnieniami rządu i zarządzania państwem czyni ponadto niemożliwym uznanie jej za umowę publicznoprawną w tradycyjnym rozumieniu prezentowanym w doktrynie rosyjskiej. Przypisanie umowie o wykonywanie działalności statusu umowy administracyjnoprawnej wydaje się zaś możliwe jedynie przy pominięciu kryterium formalnego i zastosowaniu kryterium materialnego, zasadzającego się na rozstrzygającym znaczeniu publicznoprawnej natury wynikających z umowy o wykonywanie działalności uprawnień rezydenta terytorium priorytetowego rozwoju w zakresie preferencyjnych warunków wykonywania działalności gospodarczej.

Przedstawione w niniejszym opracowaniu wnioski nie pretendują do miana decydujących rozstrzygnięć w przedmiocie charakteru prawnego umowy o wykonywanie działalności – uznać je raczej wypada za sygnalizację podstawowych kierunków badań nad analizowanym zagadnieniem. Brak rozstrzygającego charakteru wniosków w pierwszym planie uwarunkowany jest nieistnieniem normatywnych ram dla przyjętych za punkt odniesienia kategorii „umowy publicznoprawnej” i „umowy administracyjnoprawnej” oraz związanym z tym odniesieniem się do wybranych kryteriów wyodrębniania tych umów wskazanych w doktrynie. W drugim planie, wynika z nader wąskiego pola referencji badawczej – z uwagi na krótki

¹⁶ Л. А. Мицкиевич, *Административные договоры в Германии и России*, [w:] Е. Г. Бабелюк (red.), *Договор...*, *op.cit.*, s. 172-174.

okres funkcjonowania umowy w rosyjskim systemie prawnym brak jest wypowiedzi doktryny i orzecznictwa w odniesieniu do analizowanych zagadnień mających za przedmiot przepisy ustawy o terytoriach priorytetowego rozwoju. Wraz ze wzrostem występowania umowy o wykonywanie działalności w obrocie prawnym i koniecznością rozpatrywania sporów powstających na tle jej zawierania i stosowania spodziewać należy się wypowiedzi uwzględniających zarówno teoretyczny, jak i praktyczny kontekst funkcjonowania umowy w systemie prawnym i gospodarczym.

STRESZCZENIE

Mocą ustawy uchwalonej w grudniu 2014 r. w Federacji Rosyjskiej wprowadzono możliwość tworzenia terytoriów priorytetowego rozwoju społeczno-ekonomicznego, w odniesieniu do których ustanowiono preferencyjne warunki prowadzenia działalności gospodarczej, mające sprzyjać wzrostowi liczby inwestycji i ogólnej poprawie sytuacji społeczno-gospodarczej peryferyjnych regionów kraju. Przedsiębiorcy zamierzający wykonywać działalność na terytoriach priorytetowego rozwoju mogą ubiegać się o zawarcie ze spółką zarządzającą terytorium umowy o wykonywanie działalności, na podstawie której przysługuje im możliwość korzystania z szeregu instrumentów wsparcia ze strony państwa.

Zagadnieniem wymagającym rozważenia wydaje się kwestia charakteru umowy o wykonywanie działalności. Uznać należy, że nie sposób przypisać jej charakteru cywilnoprawnego – nie kreuje ona stosunków majątkowych pomiędzy stronami, zaś procedura jej zawarcia nie wpisuje się w zasadę autonomii woli stron. Umowa niewątpliwie nie zalicza się też do kategorii umów publicznoprawnych w rozumieniu prezentowanym w nauce rosyjskiej. Możliwe jest zaś klasyfikowanie umowy o wykonywanie działalności jako umowy administracyjnoprawnej w ujęciu L.A. Mickiewicza – jej przedmiotem są bowiem stosunki z zakresu administracji państwowej skierowane na zewnątrz systemu administracji państwowej, dotyczące publicznoprawnych uprawnień obywateli.

SUMMARY

THE LEGAL NATURE OF THE AGREEMENT ON PERFORMING OPERATIONS ON THE TERRITORY OF PRIORITY SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT – A MEASURE OF SUPPORT FOR DEVELOPMENT OF ENTREPRENEURSHIP ON THE OUTSKIRTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

The federal law of December 29, 2014 allowed to establish territories of priority socio-economic development in the Russian Federation, for which preferential conditions for conducting economic activity were created, in order to promote the investments growth and the overall improvement of the socio-economic situation on the outskirts of the country. The entrepreneurs willing to conduct economic activity on the territory of priority socio-economic development may apply to conclude an agreement on performing operations with a managing company of the territory, under which they can use measures of state support.

The legal nature of the agreement on performing operations seems to be an issue worth considering. The agreement should not be considered a civil law contract – it does not create a property relations between the parties and the procedure of concluding the agreement is not consistent with a principle of party autonomy. The agreement undoubtedly does not have characteristics of a public law agreement within the meaning presented in Russian jurisprudence. It seems, however, possible to classify the agreement as an administrative law agreement according to its notion presented by L.A. Mitskevich. The subject of the contract is a relation in the field of public administration directed outside the administration, concerning citizens' rights in the scope of public law.

.....
student IV roku prawa w roku akademickim 2015/2016 na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; studiował także ekonomię. Przewodniczący Koła Naukowego Historii Państwa i Prawa oraz członek Koła Naukowego Prawa Finansowego „Fiscus”, czynny uczestnik ogólnopolskich oraz międzynarodowych konferencji prawno-historycznych.
.....

Dochody gmin wiejskich w II Rzeczypospolitej

1. Pozycja ustrojowa gmin wiejskich w trakcie zaborów oraz po odzyskaniu niepodległości

U podstaw organizacji państwowości polskiej w II Rzeczypospolitej leżała gmina. Ta najmniejsza jednostka samorządu terytorialnego pełniła ważne funkcje organizacyjne, funkcjonalne oraz ustrojowe. Podstawy prawne dla istnienia gmin zawarte zostały w ustawie z dnia 17 marca 1921 r. – konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 65 konstytucji stanowił między innymi, że „dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie (...)”¹. Gminy były podstawą administracji publicznej i samorządowości. W II Rzeczypospolitej, państwie o charakterze prowincjonalnym i agrarnym, szczególne znaczenie zyskały gminy wiejskie. Ich organizacja oraz ustrój musiały zostać dobrze i precyzyjnie określone, aby mogły w sposób skuteczny spełniać swoje role. Z tego powodu, krótko po określeniu ustroju odrodzonego państwa polskiego, zaistniała pilna potrzeba nadania im solidnego zaplecza finansowego. Zakres działania gmin, określony dla poszczególnych zaborów jeszcze przed ukształtowaniem się państwa polskiego, ujęty był ogólnikowo. Dla ziem byłego Królestwa Kongresowego regulował je ukaz z 1864 r. (wraz z późniejszymi zmianami), natomiast dla województw wschodnich rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z 1919 roku. Cele gmin wiejskich Galicji określała ustawa gminna z 1866 r., a dla gmin byłej dzielnicy pruskiej gminna ordynacja wiejska z 1891 r. Do ich obowiązków należało przede wszystkim sformułowane w sposób generalny „zarządzanie swoimi sprawami”, a także współpraca z innymi organizacjami administracji publicznej. Z tak ogólnikowo zakreślonych kompetencji trudno można było wyobrazić sobie ich realne potrzeby finansowe. Faktyczne funkcje oraz zakres działania gmin wiejskich w okresie przed odzyskaniem niepodległości wykształciły się poprzez ich działalność, uchwalanie aktów miejscowych oraz wraz z administracyjną praktyką.

Odrodzenie Rzeczypospolitej nie przyniosło wielu zmian w obowiązkach wiejskich jednostek samorządu terytorialnego. W zakres ich kompetencji wchodziły przede wszystkim opieka społeczna; budowa i utrzymanie dróg; opieka zdrowotna; zapewnienie bezpieczeństwa publicznego; wreszcie utrzymanie aparatu urzędniczego. Źródła dochodów gmin wiejskich ze względu na ich charakter można najogólniej podzielić na wpływy z źródeł prywatno-prawnych (głównie opłaty związane z nieruchomościami) oraz wpływy z źródeł publiczno-prawnych (w ich skład wchodziły szeroko pojęte daniny publiczne). Mimo odmienności między co najmniej trzema systemami skarbowości państwowych w czasie zaborów można wyznaczyć niektóre ich jednakowe cechy. Najważniejszymi wspólnymi znamionami były: ograniczenia pod względem rodzaju pobieranych danin publicznych oraz brak (lub niewielka ilość) limitów, jeśli chodzi o ich wysokość². Ko-

1 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267), art. 65.

2 M. Jaroszyński, *Gospodarka gmin wiejskich w Polsce na tle stanów finansów gminnych*, Warszawa 1926, s. 64-65.

nieczne zmiany w co najmniej trzech odmiennych systemach skarbowych przyniosły pierwsze lata istnienia odrodzonej Rzeczypospolitej.

Gminy wiejskie w II Rzeczypospolitej już od samego początku istnienia państwa napotykały duże trudności finansowe, wynikające głównie ze zniszczeń wojennych oraz niesprawnego jeszcze systemu danin publicznych. Przez kilka lat po odrodzeniu w złej kondycji znajdowały się również finanse centralne państwa, co powodowało przejmowanie dochodów samorządu na rzecz budżetu państwowego. Kompleksową reformę danin stanowiących dochody gmin wiejskich, szczególnie w zakresie ich konstrukcji, wprowadzała ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 11 sierpnia 1923 r.³. Zawarte w niej przepisy określały cechy nowego systemu skarbowości gminnej. Nowy system stał się zasadniczo jednakowy w całej Rzeczypospolitej (oprócz województwa śląskiego). Główne źródło dochodów stanowiły dodatki do podatków państwowych tj. centralnych, zasilających budżet państwowy. Były to podatki: gruntowy, przemysłowy i spożywczy. Granica ich poboru została określona ustawowo (podobnie dla niektórych opłat samoistnych). Ponadto, ustawa o t.u.f.k. szczegółowo określała rodzaje danin (oraz ich górne stawki, najczęściej wyrażone w procentach bądź ułamkach zwykłych), jakich pobieranie należało do kompetencji gminy. Tymczasowy charakter ustawy (na który wprost wskazywała jej nazwa) uzasadniony był brakiem jednolitego kształtu organizacji samorządu terytorialnego w Polsce⁴.

2. Dodatki do danin państwowych (centralnych) zasilające budżety gmin wiejskich

Najważniejszym źródłem dochodów gmin wiejskich w II RP były dodatki do podatków państwowych. Takie rozwiązanie stanowiło realizację zasady wspólności źródeł dochodów państwa i samorządu terytorialnego. Artykuł 2 pkt 1 ustawy stanowił: „Od gruntów i budynków, położonych poza obszarem gmin miejskich, mogą być pobierane podatki komunalne tylko w postaci dodatków do podatków państwowych od gruntów i budynków”. Punkt 2 tegoż artykułu wprowadzał wyjątek co do gruntów i budynków należących do Państwa w byłej dzielnicy rosyjskiej – „Grunty te mogą być obciążone tylko samoistnymi podatkami w wysokości kwot, którymi podobne grunty i budynki w sąsiedztwie są obciążone dodatkami do podatków państwowych”. Wysokość dodatku do podatku gruntowego nie mogła być wyższa niż 40% stawki podatku w byłej dzielnicy pruskiej i rosyjskiej, a w Małopolsce nie mogła przekroczyć 60%. W wyjątkowych okolicznościach normy te mogły zostać przekroczone o połowę (za zgodą wydziału powiatowego). Jak pisał Maurycy Jaroszyński, dodatek do podatku gruntowego stanowił „z natury rzeczy (...) najwydatniejsze źródło dochodów gminy wiejskiej”⁵. Tego typu danina publiczna miała charakter powszechny, co wpłynęło na efektywność jej poboru. Kolejnym rodzajem dodatku do podatków państwowych, który zasilał budżet gminy, był dodatek do podatku przemysłowego. Zobowiązane do poboru tej daniny powiatowe związki komunalne musiały odstąpić gminom 1/2 (lub 3/4 w byłej Galicji) swoich wpływów z tego tytułu (art. 8 ust. 3b). Dodatek ten był źródłem mało znaczącym dla gmin wiejskich. Gminy posiadały także udział we wpływach powiatowych związków komunalnych z dodatku do państwowych podatków spożywczych (w ustawie o t.u.f.k. zostały zbiorczo określone jako „podatek od spożycia, zużycia, względnie produkcji”). Wpływy z tego tytułu wynosiły 1/3 (w byłym zaborze austriackim – 2/3) jego wysokości. Części przypadające na gminę dzieliło się według tzw. klucza ludnościowego. Artykuł 10 pkt 4 ustawy mówił m.in., że „sumy te rozdzielają się między gminy wiejskie do liczby mieszkańców gmin wiejskich do liczby mieszkańców powiatu z wyłączeniem gmin miejskich (...)”⁶. Wysokość środków, jakie gmina otrzymywała z tego tytułu, zależała więc od jej liczebności. Mimo pozornie uniwersalnego charakteru tego źródła, M. Jaroszyński zwracał uwagę na fakt, że w praktyce

3 Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. 1923 nr 94 poz. 7470. Dalej: ustawa o t.u.f.k.).

4 A. W. Zawadzki, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*, Warszawa 1971, s. 43.

5 M. Jaroszyński, *op. cit.*, s. 64, 87.

6 *Ibidem*, s. 64 i nast.

„ogranicza się ono do dodatku do monopolowej ceny spirytusu i wyrobów wódczanych”⁷ (dodatek ten wynosił 30% państwowego podatku od alkoholu, a 15% od innych przedmiotów). Artykuł 11 ustawy określał ostatni dodatek do podatków państwowych, stanowiący dochód gmin wiejskich, który dołączany był do opłaty państwowej od patentów na wyrób i sprzedaż trunków, przetworów wódczanych i spirytusowych.

3. Podatki o charakterze samoistnym, opłaty administracyjne i pozostałe

Budżety gmin wiejskich zasilały także podatki samoistne – niestanowiące uzupełnienia do danin państwowych. Ustawa o t.u.f.k. wyliczając ich rodzaje, zabraniała zarazem powtórno ich podwyższania. Punkt 2 artykułu 21 stanowił co następuje: „Źródła, które są obciążone podatkami wymienionymi w tej ustawie, nie wolno ponownie obciążać samoistnymi podatkami z wyłączeniem podatków, przeznaczonych na ściśle określone inwestycyjne cele, pobieranych w wyjątkowych wypadkach przez oznaczony okres czasu (...)”. Na najbardziej typowe podatki samoistne składały się: podatek od kopalń⁸; udziały w wysokości połowy opłat pobieranych przez powiatowe związki komunalne od umów o przeniesienie własności nieruchomości⁹; podatek od zbytku mieszkaniowego; podatek od publicznych zabaw, rozrywek i widowisk¹⁰; podatek od wykonywania prawa polowania¹¹. Ustawa o t.u.f.k. zezwalała na nakładanie jeszcze innych podatków samoistnych, rzadziej nakładanych i pobieranych na wsi, a mianowicie – podatek hotelowy¹²; od zaprotestowanych weksli¹³; od spadków i darowizn¹⁴; od plakatów, szyldów i anonsów¹⁵. W gminach wiejskich byłych dzielnic pruskiej i austriackiej istniała ponadto możliwość opodatkowania lokali (analogicznie do takiej opłaty w miastach). Ze względu na relacje panujące na wsi i prowincji, przydatność podatków samoistnych była niska. Ich znaczenie – i w ogóle możliwość wystąpienia – np. daniny od kopalń – pozostawała w ścisłej zależności od terytorium, gdzie umiejscowiona była dana gmina wiejska. Największa skuteczność w ich nakładaniu i ściąganiu miała miejsce w byłym zaborze pruskim; o wiele mniejsza w byłej Galicji i ziemiach zaboru rosyjskiego. Ze względu na specyfikę wsi w Małopolsce i na wschodzie (często gminy jednowioskowe), podatki te często nie mogły zostać zastosowane. Rady gmin unikały nakładania ich z uwagi na indywidualny charakter, jakim się cechowały¹⁶. Nałożenie określonego podatku, który w efekcie obciążyłby tylko jedną osobę w gminie, nie spotkałoby się z aprobatą dla działania władzy. Artykuł 21 pkt 2 ustawy – zabraniający powtórno obciążania źródeł – stanowił także o dopuszczalności pobierania przez gminy wiejskie tzw. samoistnego podatku inwestycyjnego, mającego charakter wyjątkowy. M. Jaroszyński pisze, że pobierany był w niektórych jednostkach samorządowych ze względu na pilne potrzeby (np. wybudowanie szkoły powszechnej)¹⁷. Opłata ta polegała na powtórnym obciążeniu wszystkich źródeł dochodu (zarówno dodatków do państwowych podatków jak i podatków samoistnych) w wysokości nie przekraczającej 50% stawek zasadniczych. Każda uchwała wprowadzająca podatek samoistny na jej terenie wymagała zatwierdzenia władz nadzorczych (dla gmin wiejskich były to wydziały powiatowe).

Jednym z celów, na które przeznaczane były wydatki gmin wiejskich, było utrzymanie aparatu urzęd-

7 *Ibidem*, s. 66.

8 art. 5 t.u.f.k.

9 *Ibidem*, art. 13 pkt 2b.

10 *Ibidem*, art. 18.

11 *Ibidem*, art. 19.

12 *Ibidem*, art. 4b, art. 5.

13 *Ibidem*, art. 14.

14 *Ibidem*, art. 16.

15 *Ibidem*, art. 17.

16 M. Jaroszyński, *op. cit.*, s. 97. Autor „Gospodarki...” celnie stwierdził, że „wieś zawsze woli podatki posiadające charakter powszechności”.

17 *Ibidem*, s. 67.

niczego. Nie był to oczywiście cel sam w sobie, ale konieczność dla funkcjonowania administracji lokalnej. Dlatego też gminy wiejskie, obok dodatków do podatków państwowych oraz podatków samoistnych, mogły nakładać tzw. specjalne opłaty administracyjne. Obciążeni nimi mogli być korzystający z usług administracji gminnej (sytuacją powodującą zaistnienie obowiązku takiej opłaty mogło być np. wydanie zaświadczenia). Oprócz tej możliwości, opłaty te, jak stanowiła ustawa o t.u.f.k. w art. 27, „winny” być pobierane za używanie zakładów i urządzeń gminnych. Do tych specjalnych opłat można zaliczyć również dopłaty na specjalne urządzenia i zakłady dobra publicznego od osób, „którym te urządzenia i zakłady przynoszą szczególne korzyści gospodarcze lub udogodnienia”¹⁸. Znaczenie tych opłat jako źródła dochodów gmin wiejskich było niskie, ze względu na słabo rozbudowaną gospodarkę najniższego szczebla administracyjnego II RP.

Wszystkie wymienione dotychczas podatki i opłaty stanowiące formy dochodu gmin wiejskich pochodziły z ustawy o t.u.f.k. Nie były jednak jednymi z możliwościami finansowania administracji prowincjonalnej. Niektóre gminy wiejskie pobierały tzw. specjalne opłaty drogowe. Obciążanie tą daniną było jednakże kontrowersyjne zarówno pod względem faktycznym (wydatki na utrzymanie i budowę dróg nie były najważniejszym celem działalności gminy), jak i prawnym¹⁹. Legalność poboru tej opłaty została potwierdzona przez Najwyższy Trybunał Administracyjny²⁰. 19 marca 1925 r. uchwalono ustawę o pokrywaniu kosztów leczenia ubogich żydów, będących stałymi mieszkańcami gmin na obszarze b. Królestwa Kongresowego²¹. Ten akt prawny obowiązywał tylko na terenie dawnej Kongresówki i tamtejszym gminom dał możliwość nakładania specyficznej składki na pokrycie kosztów leczenia ubogich wyznawców judaizmu. Gminy wiejskie mogły otrzymywać także dotacje w postaci zapomóg. Zapomogi miały być udzielane przez powiatowe związki komunalne gminom (lub gromadom), których dochody nie wystarczały na pokrycie bieżących wydatków.

4. Rola podatku wyrównawczego w stabilizacji finansów komunalnych

Uregulowania opłat zawarte w tych ustawach, razem z daninami wyliczonymi w u. o t.u.f.k. nie były dostateczne. Budżety gmin wiejskich w większości były zamykane z olbrzymimi deficytami. Dlatego też już 31 lipca 1924 r. uchwalono ustawę o wprowadzeniu niektórych zmian w ustawie z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych²². Na jej, oraz mocy kolejnej ustawy, uchwalonej w marcu 1925 r.²³, wprowadzono na ziemiach byłej dzielnicy rosyjskiej tzw. samoistny podatek wyrównawczy, którego celem było pokrycie deficytów budżetowych gmin wiejskich. Obciążał on proporcjonalnie grunty, przemysł, handel oraz budynki nierolnicze. Podstawą jego poboru były stawki wyżej wymienionych państwowych danin. Suma podatku wyrównawczego nie mogła być wyższa od liczby morgów opodatkowanych w gminie (w powiatach wschodnich nie mogła być wyższa od liczby dziesięcin). Ustawy wprowadzające samoistny podatek wyrównawczy miały charakter tymczasowy i wygasły 31 grudnia 1925 r.; mimo to odegrał on olbrzymią rolę w stabilizowaniu finansów gminnych. W 1924 r. stanowił 46,3%, a w 1925 r. 43,6% ogółu dochodów gmin wiejskich byłego zaboru rosyjskiego²⁴.

Od połowy lat 20. można było zauważyć stopniowe odciążenie fiskalne, w większości zadłużonych, gmin

18 *Ibidem*, art. 31.

19 M. Jaroszyński, *op. cit.*, s. 68.

20 A. Tarnowska, *Podstawy prawne skarbowości samorządowej w II RP*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2015, nr 2, s. 49.

21 Ustawa z dnia 19 marca 1925 r. o pokrywaniu kosztów leczenia ubogich Żydów, będących stałymi mieszkańcami gmin na obszarze b. Królestwa Kongresowego, (Dz. U. 1925 nr 38 poz. 255).

22 Ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o wprowadzeniu niektórych zmian w ustawie z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, (Dz. U. 1924 nr 73 poz. 719).

23 Ustawa z dnia 13 maja 1925 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla pokrycia deficytów budżetowych gmin wiejskich b. zaboru rosyjskiego w roku 1925, (Dz.U. 1925 nr 59 poz. 414).

24 M. Jaroszyński, *op. cit.*, s. 69.

wiejskich. Samoistny podatek wyrównawczy dla gmin byłego zaboru rosyjskiego został kolejny raz wprowadzony na lata 1925-1930²⁵. Od 1 kwietnia 1931 roku danina ta obowiązywała na terenie całego państwa²⁶ i przetrwała już do końca okresu międzywojennego. Zmiany te pozwoliły gminom wiejskim pokryć niedobory budżetowe²⁷. W latach 1927-28 wpływy z podatku wyrównawczego wynosiły 27% ogólnej kwoty dochodów gmin wiejskich²⁸. 1 czerwca 1927 r., rozporządzeniem Prezydenta RP, został utworzony Komunalny Fundusz Pożyczkowo-Zapomogowy. Instytucja ta finansowana była z części państwowych podatków (m.in. od spożycia, zużycia i produkcji). Z Funduszu udzielano oprocentowanych oraz nieoprocentowanych pożyczek powiatowym związkom komunalnym na potrzeby gmin wiejskich. KFPZ również przetrwał do września 1939 r. (ponadto, został reanimowany przez władze Polski Ludowej w 1945 r.).

5. Podsumowanie

Duże trudności finansowe, trapiące gminy wiejskie w II Rzeczypospolitej, pogłębił jeszcze światowy wielki kryzys, który rozpoczął się pod koniec lat 20. Dopiero od roku 1934 r. gminy wiejskie były w stanie wypracować niewielką nadwyżkę budżetową²⁹. Do września 1939 r. zadania administracji gminnej nie zmieniły się zbyt wiele. Konstytucja Kwietniowa z 1935 r. potwierdziła jej rolę, która sprowadzała się do „ureczywistnienia zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych”³⁰. Stworzenie jednolitego systemu skarbowego dla związków komunalnych, uwzględniającego różnice między trzema byłymi zaborami, było zadaniem niezwykle trudnym dla ustawodawcy. Ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, mimo ewidentnie krótkoterminowego i prowizorycznego przeznaczenia, funkcjonowała aż do końca istnienia II RP. Nowelizowana była około 40 razy, a do 1939 r. wydano do niej ponad 90 rozporządzeń³¹. Głównie na jej postanowieniach oparte były sposoby finansowania gmin wiejskich w II Rzeczypospolitej. Szybko po jej ogłoszeniu spotkała się z krytyką (zarówno ze strony prawników, np. Maurycego Jaroszyńskiego, jak i ze strony samorządowców³²) ze względu na nierealne założenia, które tylko pobieżnie brały pod uwagę różnice między terytoriami byłych zaborów. W literaturze na temat ówczesnych problemów skarbowości samorządowej mówi się o legislacyjnym „prymitywizmie” podstaw systemu³³. Faktem jest, że system skarbowości funkcjonujący w II Rzeczypospolitej jedynie częściowo zaradził samorządowym potrzebom i problemom finansowym; stworzenie sprawnie działającego, efektywnego systemu widocznie przekraczało możliwości ustawodawcy, działającego w niesprzyjających warunkach. Efekty ustaw (tworzonych czasem *ad hoc*), wyrażające się w deficytach gmin, a także wpływach z źródeł publicznych i prywatno-prawnych, mogły – i mogą nadal – stanowić przestrożę przed formułowaniem jednolitych norm prawnych dla czasem diametralnie różnych obszarów. Również działania podejmowane przez międzywojennych ustawodawców, mające często tymczasowy charakter, są warte zapamiętania w celu uniknięcia ich w przyszłości.

25 Ustawa z dnia 1 marca 1927 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich b. zaboru rosyjskiego, (Dz.U. nr 27 poz. 208).

26 Ustawa z dnia 20 marca 1931 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich (Dz.U. nr 27 poz. 172) oraz ustawa z dnia 27 lutego 1937 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich (Dz.U. nr 16 poz. 104).

27 A. W. Zawadzki, *op. cit.*, s. 90.

28 *Ibidem*, s. 102.

29 *Ibidem*, s. 188. W 1934 r. wynosiła ona 1 mln złotych (w skali całego kraju).

30 Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227), art. 75.

31 A. Tarnowska, *op. cit.*, s. 49.

32 A. W. Zawadzki, *op. cit.*, s. 45-54.

33 A. Tarnowska, *op. cit.*, s. 42.

STRESZCZENIE

Autor tekstu omawia podstawy prawne systemu skarbowości gmin wiejskich w II Rzeczypospolitej. Zwraca uwagę na funkcje, jakie najmniejsza jednostka samorządu terytorialnego pełniła w poszczególnych zaborach jeszcze przed odzyskaniem niepodległości oraz w odrodzonej Polsce. Analiza przepisów prawnych składających się na system skarbowości gmin wiejskich II Rzeczypospolitej obejmuje odpowiednie przepisy rangi konstytucyjnej oraz ustawowej, z szczególnym uwzględnieniem Ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 1923 r. Tenże akt prawny zawierał postanowienia dotyczące wielu rodzajów danin publicznych i dodatków do nich, składających się na źródła dochodów wiejskich gmin w dwudziestoleciu międzywojennym. Nie były one jednak wystarczające dla spełniania potrzeb mieszkańców społeczności lokalnej, co spowodowało podejmowanie przez ustawodawcę innych doraźnych działań, np. utworzenie mechanizmu tzw. samoistnego podatku wyrównawczego. System gromadzący środki pieniężne dla gmin wiejskich w II Rzeczypospolitej był zatem skomplikowany, niespójny (zawierał często odrębne regulacje dla obszarów byłych zaborów) i mało efektywny.

SUMMARY

LEGAL GROUNDS OF THE INCOME SYSTEM OF RURAL COMMUNES IN THE SECOND POLISH REPUBLIC

The author of the article presents legal grounds of the income system of rural communes in The Second Polish Republic. He underlines functions of communes in each partitions: Austrian, Prussian and Russian; and also indicates theirs roles in interwar Poland. The analysis of legal norms consisting of the treasury system of rural communes in The Second Polish Republic includes proper constitutional, as well as statutory rules. The emphasis is put on *Ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych* (the law of interim regulations of communal finances). That statute contained norms which were grounds for the income system of rural communes in interwar Poland. They were not sufficient, what caused undertaking by legislator other *ad hoc* activities. The finance system of incomes of rural communes in The Second Polish Republic, analyzed in the article, was complicated, unclear (often contained various regulations for former partitions) and not-effective.

Jednostki pomocnicze najniższego stopnia podziału terytorialnego po II wojnie światowej

Obok zasadniczego podziału terytorialnego państwa występuje podział pomocniczy. Podziału tego dokonuje się w celu wsparcia czynności organów działających, w ramach tego pierwszego, przez organy jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego¹. Jednostka pomocnicza to wspólnota samorządowa mieszkańców części gminy w Polsce. Podział pomocniczy pomaga efektywniej realizować zadania gminy. Ma ponadto wpływ na demokratyzację życia społecznego mieszkańców danego obszaru² oraz „może stanowić skuteczny środek zapobiegania zbyt częstym zmianom lub korygowaniu ułomności podziału zasadniczego”³.

Po II wojnie światowej ustroj samorządu terytorialnego doznawał wielu przeobrażeń. Ustawodawca poszukiwał rozwiązania, które w najlepszy sposób mogłoby uregulować pozycję prawną samorządu terytorialnego. W ciągu ostatniego półwiecza samorząd terytorialny pozostawał pod domeną aż trzech ustaw, z których każda przewidywała nieco inne regulacje. Oczywiście jest, że te zmiany miały również wielki wpływ na kształt jednostek pomocniczych gminy. Każda reforma miała inne cele zależne od aktualnej sytuacji politycznej, społecznej. Celem mojej pracy jest analiza tych rozwiązań, ocena ich wpływu na dzisiejszy kształt samorządu terytorialnego.

22 lipca 1944 Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego wydał podstawowy akt polityczno-ustrojowy, zwany Manifestem Lipcowym⁴. W akcie tym zawarte zostały dwie zasadnicze deklaracje dla istoty władzy w państwie. Pierwsza zapowiadała, że do czasu zwołania sejmiku ustawodawczego i uchwalenia nowej konstytucji uznaje się za obowiązujące założenia konstytucji marcowej z 1921 r.⁵, odrzucając jednogłośnie konstytucje kwietniową z roku 1935⁶. Druga stanowiła, iż Krajowa Rada Narodowa wraz z Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego wykonują swoją władzę na obszarze kraju przez wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne rady narodowe oraz uprawnionych przez te organy przedstawicieli. Powyższe zasady, jak zaznacza L. Jastrzębski, zapowiadały powołanie w najbliższych latach dualistycznego modelu władzy państwowej, wraz z samorządem terytorialnym o szerokich kompetencjach wynikających z konstytucji marcowej⁷. W związku z tym w mocy pozostawała tzw. ustawa scaleniowa z 23 marca 1933 roku⁸. W ustawie podtrzymany został trójstopniowy podział terytorialny państwa, unormowano szczegółowy zakres kompetencji, strukturę gmin, sposób wyboru organów. Jako jednostkę pomocniczą w stosunku do gmin wiejskich stworzono gromady. Jak

1 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, s. 196.

2 M. Augustyniak, *Jednostki Pomocnicze Gminy*, Warszawa 2010, s. 28-29.

3 M. Elżanowski, *Przesłanki reform podziału terytorialnego: studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 1982, s. 36.

4 Załącznik do ustawy z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Dz. U. z 1944, nr 1).

5 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polski (Dz. U. 1921, nr 44, poz. 267) dalej zwana konstytucją marcową.

6 Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. 1935, nr 30, poz. 227) dalej zwana konstytucją kwietniową.

7 L. Jastrzębski, *Zarys historii terenowych organów władzy i administracji państwowej*, [w:] J. Służewski (red.) *Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie*, Warszawa 1977, s. 36.

8 Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. 1933, nr 35, poz. 294).

stanowiła powyższa ustawa, gromadą wiejską jest z reguły każda miejscowość taka jak: osiedle, wieś, sióło, kolonia, osada, miasteczko, zaścianek, folwark itp. Miejscowości te mogły tworzyć jednak wspólną gromadę. Tworzenie gromad, zmiana ich granic czy też zniesienie tej jednostki nastąpić mogło tylko i wyłącznie w drodze rozporządzenia wojewody przy współdziałaniu wydziału wojewódzkiego. Wkład w działania miał również szczebel powiatowy, w postaci wniosku, a udział szczebla gminnego i gromadzkiego miał charakter doradczy. Takie unormowanie tworzyło dużą zależność pomiędzy wszystkimi jednostkami podziału zasadniczego, a jednostką pomocniczą gmin. Zakres działania gromad obejmował zarząd majątkiem i dobrem gromadzkim oraz ewentualnymi dochodami z nich. Nieruchomości położone na terenie gmin wiejskich należały do odpowiednich gromad. Do kompetencji gromad, podobnie jak obecnie, sołectw należała współpraca z gminami wiejskimi oraz realizacja spraw o znaczeniu miejscowym. Ustawa określiła, iż organem uchwałodawczym w gromadach jest zebranie gromadzkie, a w gromadach powyżej 200 mieszkańców lub wcześniej będących osobną gminą również obligatoryjnie tworzona rada gromadzka⁹. Dodatkowo przyznano wojewodzie – na podobnych zasadach, jak przy tworzeniu gromad – prawo utworzenia rady gromadzkiej w gromadach poniżej dwustu mieszkańców. Prawo uczestnictwa w zebraniach gromadzkich przysługiwało

Zakres działania gromad obejmował zarząd majątkiem i dobrem gromadzkim oraz ewentualnymi dochodami z nich. Nieruchomości położone na terenie gmin wiejskich należały do odpowiednich gromad.

wszystkim obywatelom posiadającym prawo wyboru do organów samorządu terytorialnego zamieszkałym na terenie gromady. Radę wybierało się na pięć lat. W skład jej wchodził: sołtys, jako przewodniczący, podsołtys oraz radni, w zależności od wielkości gromady od dwunastu do trzydziestu. Na każdego radnego przypadać powinien jeden zastępca, w razie potrzeby uzupełnienia składu rady w wyniku złożenia, wygaśnięcia lub utraty mandatu. Kompetencją rady była realizacja zadań ustanowionych dla gromad przez ustawę oraz kontrola sołtysa lub jego zastępcy. Sołtysa oraz podsołtysa wybierała na 3 lata rada lub zebranie gromadzkie. Wybór podlegał obligato-

ryjnemu zatwierdzeniu przez starostę. Konsekwencją jego braku była konieczność powtórzenia głosowania. W oczywisty sposób przeczyło to samej idei głosowania. Z łatwością możemy sobie wyobrazić sytuację, w której starosta powtarza głosowanie, aż do wyboru zadowolającego kandydata. Dodatkowo sołtys był podległy służbowo wójtowi w zakresie wykonywania zadań przypisanych gromadzie. Również organ uchwałodawczy podlegał bezpośrednio wójtowi, który musiał zostać poinformowany o zebraniach tegoż ciała, a w razie pojawienia się na nich przysługiwało mu prawo przewodniczenia obradom tego organu. Sytuacja taka prowadziła do zależności jednostek pomocniczych gmin od jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. W przypadku, kiedy szczebel wojewódzki kształtował granice, a szczebel powiatowy charakter organu wykonawczego, trudno było mówić o całkowitej niezależności, nie wspominając o bezpośredniej zależności wobec gminy. Wynikało to głównie z mającej coraz większy zakres tendencji centralizacyjnej, co zresztą miało potwierdzenie w dekreście PKWN z 23 listopada 1944 r.¹⁰ o organizacji i zakresie działalności samorządu terytorialnego, które przewidywały połączenie funkcji jednostek samorządu terytorialnego i rad narodowych, mających ten samorząd reprezentować. Działo się tak dlatego, że rady pełniły w tych jednostkach rolę uchwałodawczą. Rada wybierała organy wykonawcze – w gminach wiejskich gminną radę narodową, w miastach miejską radę narodową, w powiatach wydział powiatowy rady narodowej oraz w województwach wydział wojewódzki rady narodowej. Funkcje jednostek pomocniczych spełniały również dzielnice, jednakże tylko w dwóch miastach. Jak podaje J. Lang, miastami tymi były Warszawa oraz Łódź¹¹.

Ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej¹², która prócz tego, że

9 Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. 1933, nr 35, poz. 294).

10 Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. 1944, nr 14, poz. 74).

11 J. Lang, *Podziały terytorialne. Geneza, typy, zasady tworzenia.*, Kancelaria Sejmu Biuro studiów i ekspertyz, 1994r.

12 Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. 1950, nr 14, poz. 130).

podporządkowała cała władzę w państwie przedstawicielom partii komunistycznej oraz zniosła dualizm występujący po II Wojnie Światowej, doprowadziła do ustawowego obowiązku tworzenia rad narodowych w jednostce pomocniczej miasta jaką dotychczas były osiedla, które zamieszkiwało powyżej 200 tys. osób. Doprowadziło to niejako do powstania nowych jednostek samorządu terytorialnego¹³. Sytuacja wyłączenia *de facto* jednostek pomocniczych gmin nastąpiła w roku 1954 r., kiedy to najniższą jednostką podziału terytorialnego stały się dotychczasowe jednostki pomocnicze – gromady¹⁴ oraz osiedla powyżej tysiąca mieszkańców. Zadania i kompetencje gmin przejęły właśnie te organy¹⁵. Przemiany te podyktowane były zbyt dużym obszarem ówczesnych gmin, który utrudniał realizację powierzonych zadań. Liczba gmin zbiorowych w porównaniu z rokiem 1945 zmalała o prawie 8% w czasie, gdy liczba ich jednostek pomocniczych, jakimi były gromady, wzrosła o 5%¹⁶. Reforma ta miała na celu zbliżenie się do realizacji planu sześcioletniego, który zakładał szybki rozwój rolnictwa i przemysłu. Gromady, zaś miały pokrywać się ze spółdzielniami produkcyjnymi¹⁷.

Sytuacja taka nie trwała jednak długo, ponieważ przepisy ustawy z 25 stycznia 1958 r. przewidywały możliwość tworzenia w miastach i wsiach tzw. samorządu środowiskowego. I tak na terenach miejskich zaczęto tworzyć komitety blokowe (osiedlowe, uliczne, domowe) jako stałe reprezentacje mieszkańców miast wobec rad narodowych oraz w celu zapewnienia współdziałania mieszkańców z tym organem. Współpraca ta skupiać się miała na poprawie warunków bytowych obywateli oraz na ułatwianiu im aktywności społecznej. Tryb przeprowadzenia wyborów oraz zakres działalności komitetów określać miała miejska, a w większych miastach, dzielnicowa rada narodowa. Na obszarach wiejskich zaś, jednostką pomocniczą wobec gromady ustanowiono zebranie wiejskie. Prawo do udziału w zebraniu mieli wszyscy mieszkańcy wsi posiadający prawo wyborcze do rad narodowych. Dawało to im również szersze względem komitetów kompetencje, m.in. prawo postulowania do gromadzkich rad narodowych, wyjaśnianie przez ten organ celów i wytycznych kierujących ich działania oraz prawo do zwołania zebrania wiejskiego w celu wysłuchania sprawozdania z działalności rady gromadzkiej. Z inicjatywą zwołania zebrania przez sołtysa mógł wystąpić stosunkowo szeroki krąg osób. Kompetencja ta przysługiwała sołtysowi, oprócz niego takie uprawnienie przysługiwało także gromadzkiej radzie narodowej, jej prezydium oraz większości wyborców zamieszkałych na terenie wsi¹⁸. Obowiązek podania do informacji publicznej daty spotkania, prowadził teoretycznie do zbliżenia się władzy i obywateli. Sołtys wybierany był na trzyletnią kadencję przez zebranie wiejskie zwołane na wniosek przedstawiciela rady gromadzkiej, który przewodniczył temu spotkaniu. Władze komunistyczne dążąc do dominacji nad jednostką pomocniczą, w art. 75 powyższej ustawy zapewniły sobie prawo *vet*a względem wyboru sołtysa, jeśli nie wchodził w skład ówczesnej rady gromadzkiej. W przypadku łamania prawa przez sołtysa lub nie wywiązywania się przez niego z obowiązków, ustawa dopuszczała możliwość jego odwołania przez gromadzką radę narodową lub prezydium powiatowej rady narodowej. Ustawa tworzyła podstawy jednostek pomocniczych gromadzkich rad, jednocześnie ograniczając znacznie zakres ich działania oraz uzależniała sołtysa wobec prezydium gromadzkiej rady narodowej. Jak podkreśla Ludwik Jastrzębski, różnie kształtowała się aktywność i różna była rola jednostek pomocniczych, w zależności od sprawności organizacyjnej rad narodowych oraz mieszkańców¹⁹.

W latach 1973-1975 została dokonana największa dotąd powojenna reforma podziału administracyjnego

13 L. Jastrzębski, *Zarys historii terenowych organów władzy i administracji państwowej*, [w:] *Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie*, pod red. J. Służewskiego, Warszawa 1977, s. 56.

14 Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o osiedlach i radach narodowych osiedli (Dz. U. 1954, nr 43, poz. 192).

15 Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz. U. 1954, nr 43, poz. 191).

16 J. Służewski, *Podział administracyjny Państwa – podstawą terytorialną organizacji funkcjonowania rad narodowych i terenowych organów administracji*, [w:] *Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie*, pod red. J. Służewskiego, Warszawa 1977, s. 92.

17 J. Zając, *Terenowe organy władzy w programach i dokumentach partii politycznych 1940-1950*, Warszawa 1988, s. 247-250.

18 Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. 1958, nr 5, poz. 16).

19 L. Jastrzębski, *op. cit.*, s. 97.

państwa, reorganizująca aparat państwowy oraz przekształcająca kompetencje i zadania organów. Wprowadzona reforma miała zastąpić nieudaną reformę lat pięćdziesiątych, która utrudniała realizację celów założonych przez organy centralne państwa. Najważniejszym organem podziału administracyjnego, jak twierdzi Jerzy Służewski, zostały jednostki najniższe²⁰, ze względu na to, że były najbliżej obywateli i najłatwiej było im wpływać na ich działalność. Organy te bezpośrednio decydowały o prawach, obowiązkach i potrzebach mieszkańców, a także umożliwiały rozwiązanie polubownie problemów lokalnych. Jednakże właśnie te jednostki działały najmniej sprawnie. Wynikało to z faktu, iż część kompetencji w celu odciążenia gromad została przeniesiona na powiatowe rady narodowe, co skutkowało również pogorszeniem się jakości obsługi w tych pierwszych. Dodatkowym kłopotem stała się trudność należytej kontroli gromadzkich rad przez nadrzędne powiatowe rady narodowe ze względu na znaczną ilość gromad. Często zdarzało się ich nawet 80 w jednym powiecie²¹.

Wychodząc naprzeciw potrzebie zwiększania kompetencji oraz obszaru jednostek najniższych podziału zasadniczego państwa, uchwalono 29 listopada 1972 r. dwie ważne ustawy. Pierwszą – o zmianie konstytucji PRL²² oraz drugą – o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych²³. Na tejże podstawie zniesiono dotychczasowy podział na gromady i zastąpiono go gminami mającymi – ze względu na swoje rozmiary, potencjał gospodarczy i urzędzenia – odpowiednie warunki do kierowania rozwojem gospodarczym i społeczno-kulturalnym oraz zaspokajania potrzeb mieszkańców. Kierując się tymi przesłankami w podziale gmin na sołectwa wzięto pod uwagę poziom wykształcenia się sieci osadniczej, zasięg oddziaływania ośrodków kulturalnych i społecznych, stopień zagęszczenia ludności oraz odległości między miejscowościami mającymi wchodzić w skład przyszłej gminy²⁴. Na mocy tej ustawy zostały zniesione nieliczne osiedla, jako formy zasadniczego podziału terytorialnego, wracając niejako do swoich korzeni i stając się jednostką samorządu obywateli. Ustawa doprowadziła z dniem 1 stycznia 1973 r. do wprowadzenia w miejsce 4315 gromad, 2366 gmin o znacznie większym obszarze²⁵. Ważnym elementem tej ustawy było określenie miejsca sołectwa w gminie, ponieważ zajmował aż jeden z czterech rozdziałów tejże ustawy. Rozszerzyła ona znacznie uprawnienia samorządu wiejskiego, co umożliwiło włączenie się w działalność administracyjną. W szczególności wieś została włączona do procesów zarządzania sprawami gospodarczymi, społecznymi i kulturalnymi na wsi oraz powiązała w zakresie realizacji zadań gminy i jej organów podporządkowane im sołectwa²⁶. Jak podaje J. Służewski, w maju 1974 roku było 39 682 sołectw²⁷. Porównując liczbę sołectw z jednostką najbardziej zbliżoną obywatelom przed reformą – wsią, nie można znaleźć dużych różnic.

Sołectwo obejmowało wieś lub sąsiadujące z sobą wsie, na których występowały podobne problemy społeczno-gospodarcze. Organem uchwałodawczym sołectwa ustanowiono zebranie wiejskie, które w celu realizacji najbliższych obywatelom wsi zadań oraz dla ułatwienia łączności z gminą i jej naczelnikiem wybierało ze swego grona sołtysa oraz podsołtysa. Sołtys wybierany był na zebraniu zwołanym przez organ wykonawczy gminy – naczelnika gminy. W kwestii samodzielności jednostek pomocniczych nie zmieniło się wiele, nadal wybór sołtysa musiał być zatwierdzony przez prezydium gminnej rady narodowej. Przedłużeniu uległa kadencja sołtysa z trzech lat do długości równej kadencji gminnej rady narodowej, jednakże sołtys sprawował obowiązki do momentu przejęcia ich przez następcę, co umocniło pozycję sołtysa. Na zebraniach sołectkich omawiano nadal sprawy dotyczące: rozwoju rolnictwa, realizacji planów gospodarczych na terenie sołectwa, poprawy warunków bytowych na terenie sołectwa. Nowym, ustawowym uprawnieniem zebrania wiejskiego stało się prawo omawiania spraw związanych z dostarczaniem wody pitnej, usług ko-

20 J. Służewski, *op. cit.*, s. 103.

21 E. Rączka, *Podział administracyjny*, „Gospodarka i Administracja Terenowa”, nr 10 (1964), s. 23.

22 Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. 1972, nr 49, poz. 311).

23 Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. 1972, nr 49, poz. 312).

24 J. Służewski *op. cit.*, s. 117.

25 *Wykaz miast, osiedli i gromad. Stan z dn. 1 I 1971 r., Cz. 1*, Główny Urząd Statystyczny – Biuro Spisów, Warszawa 1971.

26 J. Służewski *op. cit.*, s. 121.

27 *Ibidem*.

munalnych, warunków sanitarno-epidemiologicznych. Najwięcej spośród wprowadzonych zmian wniósł art. 6 umożliwiający gminie upoważnienie sołectwa do gromadzenia środków na realizację zadań określonych w uchwałach zebrania. Środki te pochodzić mogły z wpłat dokonywanych przez czynnik społeczny. Tworzyło to szanse na dużą samodzielność mieszkańców wsi w realizacji najpotrzebniejszych im urządzeń, w szczególności urządzeń rozrywkowych. Pozycja sołtysa, mimo wzrostu uprawnień samego zebrania, nie zmieniła się. Pozostał on nadal „łącznikiem” między gminną radą narodową a mieszkańcami wsi, a dodatkowo obciążony został przymusem dbania o wykonywanie obowiązków wobec państwa przez obywateli. Jako łącznik sołtys został ustawowo zobowiązany do trwałego współdziałania z przedstawicielami wiejskiego Frontu Jedności Narodowej, kółek rolniczych, innych organizacji społeczno-gospodarczych działającymi na terenie sołectwa oraz radnymi gminy zamieszkującymi teren wsi mu podległej. Rola taka kształtowała się podwójnie. Z jednej strony reprezentował mieszkańców wsi wobec gminnej rady narodowej i naczelnika gminy, z drugiej zaś organy gminy wobec obywateli. Sołtys, jako przedstawiciel wsi mógł nadal brać udział w sesjach gminnej rady narodowej, która mogła go odwołać w przypadku popełnienia przestępstwa lub niewywiązywania się ze swoich obowiązków. Nowym uprawnieniem naczelnika gminy wobec sołtysa stała się możliwość zawieszenia go w wyżej wymienionych przypadkach. Ciekawą sprawą stała się również pozycja prawna terenów o charakterze wiejskim włączonych w granicę miast, gdzie za zgodą rady narodowej stopnia wojewódzkiego mogły być utrzymane przepisy o samorządzie wiejskim. Jako zastępcę sołtysa wybierano podsołtysa, jednakże nie było to praktyką częstą, co potwierdza fakt, iż w roku 1973 wybrano w całym kraju 39156 sołtysów oraz nie całe 2000 podsołtysów²⁸.

Sołectwo obejmowało wieś lub sąsiadujące z sobą wsie, na których występowały podobne problemy społeczno-gospodarcze.

W trakcie trwania reformy gminnej liczba gmin przypadających na jeden powiat wynosiła średnio 7,5, co przy coraz bardziej widocznym uszczuplaniu ich kompetencji doprowadziło do likwidacji powiatów, na mocy ustawy o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa²⁹. Ustawa doprowadziła do podziału kompetencji pomiędzy szczebel wojewódzki i gminny, przy czym większą ich ilość przeszła na dobrze zorganizowane gminy. W sprawniejszych gminach o znacznych kompetencjach łatwiej było o organizację samorządu mieszkańców.

Należy odróżnić wyżej omówiony samorząd mieszkańców wsi od występującego na terenach miejskich. Organami samorządu mieszkańców w poszczególnych miastach zostały osiedla, obwody, domy³⁰. Najlepiej zaangażowanie władz w tworzenie samorządu mieszkańców oddaje uchwała Biura Politycznego KC PZPR z maja 1973 r. zatytułowana „Zadania w dziedzinie umacniania i rozwoju samorządu mieszkańców miast”, która określiła kierunki rozwoju. Według uchwały samorząd mieszkańców powinien: kształtować poczucie wspólnoty osiedlowej, mieć wpływ na zagospodarowanie miasta, współdziałać z administracją i władzami, zajmować się problemami społecznymi i wychowawczymi, rozwojem kultury oraz stanowić reprezentację ogółu obywateli, przedstawiać ich problemy i postulaty władzom miasta lub dzielnicy oraz radom narodowym³¹. Formy działania opierały się jednak nadal na wcześniej już ustanowionych podstawach. Ogólne zebranie mieszkańców wybierało ze swojego grona przedstawicieli w postaci komitetu. Podobnie jak samorząd wiejski, tak i samorząd miejski, zobowiązane były do stałego kontaktu i współpracy z organami partyjnymi w postaci Frontu Jedności Narodowej. Partnerem samorządu mieszkańców miasta pozostawała administracja domów mieszkalnych – zarząd osiedla spółdzielczego.

28 *Ibidem*, s. 156.

29 Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. 1975 nr 16 poz. 91).

30 J. Służewski *op. cit.*, s. 185.

31 S. Gebert, *Rady Narodowe i Terenowe Organy Administracji Państwowej*, Warszawa 1977 r., s. 240.

Szczególne znaczenie dla kształtu samorządu mieszkańców miała uchwała Rady Państwa, na podstawie której w roku 1973 przeprowadzono na wszystkich terenach miejskich wybory do samorządu na nowych zasadach³². Wybory do komitetów osiedlowych w miastach zarządzała miejska (dzielnicowa) rada narodowa w porozumieniu z miejskim komitetem Frontu Jedności Narodowej. Na mocy uchwały w skład komitetu osiedlowego mogło wchodzić od 15 do 40 członków, do obwodowego od 7 do 15, zaś domowego co najmniej 3. Kadencja tego organu trwała 2 lata. Miejskiej radzie narodowej przysługiwało prawo pozbawienia mandatu radnego w przypadku skazania go prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa z niskich pobudek, tych którzy zawiedli zaufanie społeczne oraz skutecznie uchylających się od działalności na rzecz samorządu³³. Ciekawym faktem jest to, iż wybory te nie były co do zasady bezpośrednie. Na zebraniach mieszkańców domów wybierało się delegatów na konferencje wyborcze, którzy już później, pośrednio wybierali członków komitetów³⁴. W 393 miastach dokonano podziału na osiedla, w tym w 197 miastach również na obwody, natomiast w 238 miastach tylko na obwody. W sumie wybrano 2540 komitetów osiedlowych, 4966 obwodowych oraz 10991 komitetów domowych, w ich skład weszło ponad 122 tys. działaczy³⁵.

Granice obwodów obejmowały bloki, ulice lub zespół budynków o liczbie nie przekraczającej 3 tys. Miejskie (dzielnicowe) rady narodowe zobowiązane były przy tworzeniu podziału do uwzględniania, by obwody pokrywały się z podziałem na obwody głosowania do rad narodowych. Prowadzić to miało do eliminowania zbyt dużej ilości podziałów społecznych.

Organami wykonawczymi komitetów osiedlowych i obwodowych stały się komisje lub sekcje dla poszczególnych dziedzin działalności, do których mogły wchodzić również osoby spoza komitetu, oraz prezydium składającego się tylko z członków komitetu, w którego skład wchodził: przewodniczący, zastępca, sekretarz komitetu oraz wszyscy przewodniczący komisji³⁶.

Ważnym bodźcem do poszerzania kompetencji samorządu mieszkańców była uchwała nr 133 rady ministrów³⁷. Zobowiązała ona terenowe organy administracji państwowej do „zapewnienia wszechstronnej pomocy organom samorządu mieszkańców”. Wyrazem tego wsparcia był obowiązek uczestnictwa przez pracowników podporządkowanych naczelnikowi gminy w zebraniach samorządu oraz konieczność przyjmowania członków samorządu w specjalnym trybie przez radnych. Dodatkowo, zależność wynikała z obowiązku analizy wniosków organów wykonawczych przez rady narodowe oraz z faktu, iż naczelnik zobowiązany był zapewnić organom samorządu odpowiednie lokale na ich potrzeby wraz ze środkami na ich działalność.

Ramowy regulamin oraz późniejsze akty doprowadziły do lepszej i dokładniejszej regulacji prawnej podstaw działalności samorządu mieszkańców w miastach, będącego dotychczas w mniejszym stopniu uregulowaną częścią samorządu względem samorządu wsi.

Obecna pozycja prawna jednostek pomocniczych gminy przybrała nową formę po wejściu w życie ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym³⁸. Nie zmieniło się to po reformie z roku 1998³⁹, gdyż jednostki te występują tylko na szczeblu gminnym. Ustawodawca w art. 5 ustawy o samorządzie terytorialnym wymienia nie enumeratywnie jako jednostki pomocnicze: sołectwa, dzielnice i osiedla, a także miasto położone na terenie gminy, podając je jako przykłady tych jednostek wskazując, że mogą istnieć inne jednostki pomocnicze oraz jednostki niższego rzędu.

32 Uchwała Rady Państwa z dnia 21 maja 1973 r. w sprawie regulaminu (statutu) samorządu mieszkańców w miastach (M.P. nr 24, poz. 147).

33 *Ibidem*.

34 *Ibidem*.

35 S. Gebert, *op. cit.*, s. 241.

36 *Ibidem*.

37 Uchwała nr 133 Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 1973 r. w sprawie zadań prezydium rad narodowych oraz naczelników miast i gmin w dziedzinie rozwoju działalności samorządu mieszkańców w miastach (M.P. nr 26, poz. 158).

38 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95).

39 Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. 1998, nr 162, poz. 1126).

Jednostki pomocnicze mogą istnieć nie tylko na terenie całej gminy, ale i jej części. Powoływanie ich jest fakultatywne, a kompetencja ta przysługuje radzie gminy w drodze uchwały. Zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych określa statut gminy. Uchwała taka powinna zostać podjęta po konsultacjach z mieszkańcami. Potwierdza to też orzecznictwo sądów, wspominając o obowiązku rozmów z obywatelami oraz wyrażanie przez nich opinii w tej kwestii⁴⁰. Konsultacje odbywać muszą się jednak tylko na obszarze, na którym ma być tworzona, zniesiona, łączona lub podzielona jednostka pomocnicza⁴¹. Mimo jednak tej fakultatywności sołectwo, a przed 1990 r. wieś, jest tradycyjną jednostką pomocniczą, istniejąca na polskich ziemiach od 1933 r. Podział ten jest więc powszechny.

Swoboda statutowa rad gmin ograniczona została w zakresie ustalania organów tych jednostek. W jednostce, jaką jest sołectwo, organem uchwałodawczym jest zebranie wiejskie, wykonawczym sołtys, wspierany przez radę sołecką. W porównaniu z poprzednimi unormowaniami zrezygnowano z wyboru podsołtysa, zastępując go radą sołecką. Prawo wyborcze przysługuje mieszkańcom przebywającym na terenie sołectwa z zamiarem stałego pobytu.

W przypadku dzielnic (osiedli) organem uchwałodawczym jest rada o liczbie członków ustalonym według zasad dla rady gminy, jednakże nie więcej niż 21. Organem wykonawczym jest zarząd z przewodniczącym na czele, wybierany zgodnie z zasadami przyjętymi w statucie⁴². Statut osiedla może jednak ustalić, iż organem uchwałodawczym osiedla jest ogólnie zebranie mieszkańców (art. 37 ust.4). W przypadku nienazwanych jednostek, takich jak na przykład przysiółki czy kolonie, rada gminy może zdecydować o kształcie i nazewnictwie organów⁴³.

Jak stanowi ustawa o samorządzie gminnym (art. 39 ust.4) organ wykonawczy jednostki pomocniczej może być upoważniony przez radę gminy do załatwienia indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Nowym rozwiązaniem stało się prawo do korzystania przez sołtysa oraz przewodniczącego zarządu z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym (art. 36 ust. 3 oraz art. 37 ust. 3). Utrzymano prawo do uczestnictwa przewodniczących zarządów oraz sołtysów w zebraniach rad gmin bez prawo głosu. Nie występuje jednak, jak wcześniej, obowiązek zatwierdzenia wybranego sołtysa przez organy samorządu terytorialnego.

Jedynym odmiennym unormowaniem ustrojowym ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy⁴⁴, która wprowadza obligatoryjny podział na dzielnice. Inaczej jednak niż w ustawie z 1994 r., nie została uregulowana sprawa jednostek pomocniczych niższego rzędu. Pozwala to domniemywać, iż obowiązują ogólne przepisy ustawy o samorządzie gminnym⁴⁵. W dniu wejścia w życie utworzono 18 dzielnic, dalsze zmiany ustawodawca pozostawił radzie miasta stołecznego Warszawy. Unormowania te wynikają z faktu, że Warszawa jako stolica państwa polskiego jest miastem, w którym znajdują się światowe korporacje, przedstawicielstwa organizacji międzynarodowych oraz przedstawicielstwa dyplomatyczne wielu państw, a także polska władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza oraz ważne dla kraju urzędy.

Na przestrzeni ostatniego wieku oraz kilkunastu lat obecnego możemy dostrzec rozwój zadań jednostek pomocniczych najniższego stopnia podziału jakimi przez lata były gminy, ale również i gromady. W obecnej formie jednostki te mogą znacznie oddziaływać na życie społeczne oraz kulturalne. Dodatkowo pomagają one zbliżać mieszkańców i promować wzory społeczeństwa obywatelskiego.

Jednostki pomocnicze mogą istnieć nie tylko na terenie całej gminy, ale i jej części. Powoływanie ich jest fakultatywne, a kompetencja ta przysługuje radzie gminy w drodze uchwały.

40 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 5 maja 2000 r., PR 01374/15/00, OwSS 2000, nr 4, poz. 101.

41 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2000 r., sygn.. akt II SA/Łd 1097/00, ONSA 2001, poz. 187.

42 H. Izdebski *op. cit.*, s. 235.

43 K. Bandarzewski [w:] K. Bandarzewski [et al.], *Komentarz od ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2006, s. 341.

44 Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. 2002, nr 41, poz. 361).

45 H. Izdebski *op. cit.*, s. 185.

STRESZCZENIE

Praca ma na celu przybliżenie instytucji jednostek pomocniczych najniższego stopnia podziału terytorialnego oraz zaprezentowanie różnorodności unormowań jakie wpływały na kształt teŝe instytucji na przestrzeni ponad półwiecza. Po II Wojnie Światowej podział terytorialny państwa wielokrotnie ulegał przeobrażeniom, a mimo to przez cały ten czas ustawodawca dążył do uregulowania kwestii jednostek pomocniczych. Celem pracy jest przedstawienie kształtu, ustroju i kompetencji jednostek pomocniczych w poszczególnych okresach.

SUMMARY

AUXILIARY UNITS AT THE LOWEST LEVEL OF THE TERRITORIAL DIVISION AFTER WORLD WAR II

In addition to the basic territorial division of the country, there is also an auxiliary division. The auxiliary units are effectively helping to carry out the tasks of the municipality. The paper attempts to approximate the operation of these units after the Second World War and the changes that have occurred in them over more than half a century. The objective of the paper is to analyze these solutions, evaluate their impact on the present shape of the auxiliary units, and to answer to the question whether the modern system determines the structure of a well-informed civil society.

.....
mgr prawa, doktorant w Katedrze Historii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Otrzymał Stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego za wybitne osiągnięcia w roku akademickim 2014/2015. Autor pracy magisterskiej pt. Sprawa majora Jerzego Sosnowskiego w świetle niemieckich i polskich akt procesowych, która otrzymała III nagrodę w V edycji ogólnopolskiego konkursu Szefa ABW na najlepszą pracę licencjacką lub magisterską z dziedziny bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.
.....

Rozwiązania ustrojowe proponowane przez Polskę i Niemcy w okresie poprzedzającym plebiscyt w sprawie przynależności Górnego Śląska w 1921 r.

1. Wprowadzenie

Górny Śląsk po zakończeniu I wojny światowej stał się przedmiotem zainteresowania polityki międzynarodowej. Niemcy dążyli do zatrzymania tego atrakcyjnego pod względem gospodarczym i przemysłowym obszaru w granicach Rzeszy¹, z kolei pragnieniem Polaków był powrót tych ziem do Macierzy. Obie strony nie ustawały w wysiłkach, aby doprowadzić do korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia. Sprawa górnośląska była powodem różnicy zdań w ramach zwycięskiej koalicji. Wielka Brytania popierała Niemcy, natomiast Francja, dążąc do maksymalnego ich osłabienia, Polskę.

Kwestia przynależności Górnego Śląska była poruszana podczas obrad paryskiej konferencji pokojowej. Ostatecznie postanowiono, że o przynależności Górnego Śląska zadecyduje plebiscyt², przeprowadzony na podstawie art. 88 Traktatu Wersalskiego z 28 czerwca 1919 r. Przepis ten stanowił, że „w części Śląska Górnego, położonej w granicach poniżej opisanych, mieszkańcy zostaną powołani do wypowiedzenia się przez głosowanie, czy życzą sobie przyłączenia do Niemiec, czy też do Polski [...]”. Oba państwa rozpoczęły działania, które miały przekonać ludność do opowiedzenia się za jedną ze stron. Przejawiały przy tym aktywność zarówno w sferze faktycznej, jak i prawnej. Działania na niwie ustawodawczej polegały na uchwaleniu w 1920 r. w Prusach ustawy o utworzeniu prowincji górnośląskiej, statutu organicznego województwa śląskiego w Polsce oraz ustawy dotyczącej Górnego Śląska w Niemczech. Celem niniejszego artykułu jest analiza konkurencyjnych rozwiązań ustrojowych proponowanych przez Polskę i Niemcy w czasie poprzedzającym plebiscyt w sprawie przynależności Górnego Śląska, wynikających z powołanych wyżej ustaw.

2. Ustawa pruska o utworzeniu prowincji górnośląskiej

Swoistą licytację zapoczątkowały Niemcy, gdyż 14 października 1919 r. Pruskie Zgromadzenie Krajowe

1 W historiografii spotykana jest potoczna nazwa ówczesnego państwa niemieckiego „Republika Weimarska”. W niniejszym artykule zrezygnowano ze stosowania tego sformułowania, ponieważ nazwa urzędowa brzmiała „Rzesza Niemiecka” (art. 1 konstytucji z 11 sierpnia 1919 r.).

2 Art. 88 Traktatu pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi i Niemcami, podpisany w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 roku. Dz. U. 1920 nr 35 poz. 200.

uchwaliło ustawę o utworzeniu prowincji górnośląskiej (*Provinz Oberschlesien*)³. Z dotychczasowej prowincji Śląsk wydzielony został Górny Śląsk. Zyskał tym samym ograniczoną, należną prowincjom pruskim samodzielność. Samodzielność ta w literaturze bywa określana chyba niezbyt trafnie mianem autonomii prowincjonalnej⁴. Chodziło o stworzenie przez stronę niemiecką propagandowego atutu w okresie walki plebiscytowej – argumentu ustrojowego⁵. Celem było pozyskanie Górnoślązaków dla państwa pruskiego, związanie ich z tym państwem i zahamowanie polskich dążeń narodowowyzwoleńczych⁶.

Prawo pruskie rozumiało prowincję jako posiadający prawa korporacyjne związek komunalny dla zarządzania własnymi sprawami⁷. Prowincja stanowiła najwyższy stopień podziału terytorialnego państwa, była jednocześnie jednostką administracji państwowej i samorządowym związkiem prowincjonalnym⁸. W prowincji pruskiej występowały organy reprezentujące państwo oraz będące przedstawicielem ludności i jej samorządu. Organami reprezentującymi państwo był nadprezydent (*Oberpräsident*) oraz rada prowincjonalna (*Provinzialrat*). Cechą urzędników pełniących funkcje w tych organach, było z jednej strony zrozumienie tzw. fenomenu lokalnego, z drugiej strony zaś brak zetknięcia z miejscowymi uwarunkowaniami tak blisko jak urzędnicy w okręgach rządowych. Mogli więc oni zajmować się „wszelkimi sprawami, które dotyczą całej prowincji i przekraczają sferę kompetencji zarządu poszczególnych okręgów”. Ich kompetencje związane były z interesami całej Rzeszy lub Prus, w szczególności sprawami instytucji ubezpieczeniowych, robót publicznych, budowy dróg, szkolnictwa. We właściwości nadprezydenta znajdował się nadzór nad zarządem okręgowym, prowincjonalnymi urzędnikami podatkowymi i komisją regulującą stosunki między właścicielami ziemskimi a dzierżawcami. Nadprezydent orzekał w pierwszej instancji w sprawach spornych między administracjami poszczególnych okręgów, a także między zarządem okręgowym a nie podlegającymi mu urzędnikami, którym powierzono specjalne obowiązki. Ponadto w razie zagrożenia wojną lub ruchami nadprezydent mógł przejąć całkowity zarząd prowincji⁹. Rada prowincjonalna natomiast składała się z nadprezydenta lub jego zastępcy, osoby mianowanej przez ministra spraw wewnętrznych oraz pięciu osób, nie będących urzędnikami i wybieranych przez wydział prowincjonalny na okres sześciu lat. Rada prowincjonalna zatwierdzała rozporządzenia wydawane przez prezydenta.

Natomiast do drugiej grupy organów, reprezentujących ludność i samorząd, należały sejmik prowincjonalny (*Provinziallandtag*), wydział prowincjonalny (*Provinzialausschuss*) oraz marszałek prowincjonalny (*Landesdirektor*). Sejmik, będący prowincjonalnym zgromadzeniem prawodawczym, składał się z przedstawicieli powiatów, wybieranych przez zgromadzenia powiatowe. Do jego kompetencji należały sprawy podatkowe, kontrola budżetowa, zarząd majątkiem prowincjonalnym i wybór niektórych urzędników. Sejmik mógł żądać informacji i wyjaśnień, a także wydawać opinie w sprawach miejscowych oraz przekazanych przez władze prowincjonalne. Nadprezydent sprawował nadzór nad jego działalnością prawodawczą w ten sposób, że mógł unieważnić wszelkie uchwały, które przekraczały sferę kompetencji sejmiku. Uchwalone ustawy lokalne musiały zostać zatwierdzone przez króla. Król mógł swoją decyzją sejmik rozwiązać. Sejmik ponadto wybierał wydział prowincjonalny oraz marszałka. Marszałek był organem wykonawczym samorządu miejscowego, zaś wydział prowincjonalny jego organem doradczym. W ich kompetencji mieściły się szeroko rozumiane sprawy samorządu miejscowego, zaś sprawy ogólnoadministracyjne należały do nadprezydenta i rady prowincjonalnej¹⁰.

3 M. Czapliński, E. Kaszuba, G. Wąs, R. Żerelik, *Historia Śląska*, Wrocław 2002, s. 365. K. Popiołek, *Historia Śląska od pradziejów do 1945 roku*, Katowice 1972, s. 388.

4 T. Ćwienk, *Autonomia Śląska w perspektywie historycznej i współczesnej*, Katowice 2014, s. 78.

5 J. Ciągwa, *Autonomia Śląska (1922-1939)*, Katowice 1988, s. 5.

6 J. Bahlcke, D. Gawrecki, R. Kaczmarek (red.), *Historia Górnego Śląska. Polityka, gospodarka i kultura europejskiego regionu*, Gliwice 2011, s. 228.

7 W. Wilson, *Ustrój państwowy Niemiec i Prus*, Warszawa 1917, s. 50.

8 J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 119.

9 W. Wilson, *op. cit.*, s. 48-49.

10 *Ibidem*, s. 50-51.

3. Polska ustawa konstytucyjna zawierająca statut organiczny województwa śląskiego – autonomia Śląska

Odpowiedzią Polski było uchwalenie przez sejm ustawodawczy 15 lipca 1920 r. ustawy konstytucyjnej zawierającej statut organiczny województwa śląskiego¹¹. Ustawodawca polski w ten sposób postąpił dalej niż ustawodawca pruski, wydzielający prowincję Górny Śląsk. Ustawodawca polski zdecydował bowiem o nadaniu województwu śląskiemu autonomii. Autonomia oznacza prawo do samodzielnego rozstrzygnięcia spraw wewnętrznych danej zbiorowości, dotyczące narodu, miasta; samostanowienie; samodzielność, niezależność¹². W nauce prawa jest definiowana jako prawotwórcza kompetencja, przyznana pewnej zbiorowości, podporządkowanej państwu. Jest przykładem decentralizacji szczególnie wysokiego stopnia, a przy tym pojęciem zakresowo szerszym niż samorząd¹³. Polega na powierzeniu przez władzę centralną części swoich kompetencji na rzecz władzy autonomicznej. W historii Rzeczypospolitej Polskiej autonomia ziściła się tylko raz, w latach 1922-1939, w postaci autonomicznego województwa śląskiego. Natomiast wydaje się, że w ówczesnej Europie była rozwiązaniem rzadkim, ale nie wyjątkowym. W XIX wieku autonomię posiadała Galicja w ramach monarchii austro-węgierskiej oraz Finlandia w ramach Cesarstwa Rosyjskiego. Natomiast w latach 20. i 30. XX wieku autonomiczne były m.in. Irlandia Północna, Katalonia i Słowacja¹⁴.

Nie ulega wątpliwości, że geneza ustawy polskiej miała wymiar przede wszystkim polityczno-propagandowy i bezpośredni związek z nadchodzącym plebiscytem. Po pierwsze chodziło o przeciwdziałanie koncepcjom neutralizacji i usamodzielnienia Górnego Śląska oraz ruchom separatystycznym. Po drugie należało objąć ochroną prawną robotników górnośląskich czasów rewolucji listopadowej w Niemczech z 1918 r. Po trzecie zwraca się uwagę na przyczyną ustanowienia autonomii mógł być przegrany przez Polskę 11 lipca 1920 r. plebiscyt na Warmii, Mazurach i Powiślu. Odnośnie tej przyczyny rację ma W. Marcoń wskazujący, że statut organiczny nie mógł zostać przygotowany w krótkim czasie między ogłoszeniem wyników plebiscytu a uchwaleniem ustawy konstytucyjnej. Decydenci i deputowani musieli być jednak świadomi w dniu głosowania wyników przegranej plebiscytu, a także tego, że wojna polsko-bolszewicka znajdowała się w kryzysowej fazie oraz że procedowana ustawa konstytucyjna może mieć pozytywny wpływ na wynik plebiscytu na Górnym Śląsku. Po czwarte uchwalony statut organiczny był specjalnym środkiem o charakterze prawnym, który miał służyć zintegrowaniu z Rzeczpospolitą pod względem prawnym, politycznym, ekonomicznym i społecznym terenu, który był przez długi czas oderwany od Polski¹⁵. Nie dziwi więc, że strona polska chciała przedsięwziąć ekstraordynaryjne środki ustawodawcze dla uzyskania satysfakcjonującego wyniku głosowania.

Ustawa konstytucyjna sejmu ustawodawczego zawierająca statut organiczny województwa śląskiego była pierwszym aktem konstytucyjnym II Rzeczypospolitej. Pod względem ustrojowym zawierała rozwiązania w skali kraju unikatowe, które nie zostały powtórzone w odniesieniu do żadnego innego obszaru Rzeczypospolitej. Wraz z określeniem ustroju autonomicznego powołane zostało województwo śląskie¹⁶.

Ustawa stanowiła, że województwo będzie posiadało „prawa samorządne” (art. 1 ustawy *in fine*). Był to termin nowy i wymagający sprecyzowania. W praktyce rozumiano pod tym pojęciem kompetencje ustawodawcze sejmu śląskiego i kompetencje samorządu śląskiego¹⁷. Sejm śląski miał składać się z tylu posłów, aby jeden przypadał na każde 25 tysięcy mieszkańców (art. 13). Posłowie byli wybierani w wyborach powszechnych, bez-

11 Dz. U. 1920 nr 73, poz. 497.

12 M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1978, s. 101.

13 J. Ciągwa, *op. cit.*, s. 3.

14 W. Marcoń, *Autonomia Śląska 1922-1939 (Wybrane zagadnienia)*, Toruń 2009, s. 15.

15 *Ibidem*, s. 16-19.

16 J. Ciągwa, *op. cit.*, s. 9.

17 *Ibidem*, s. 10-11.

pośrednich, równych, tajnych i stosunkowych. Kadencja sejm u Śląskiego nie mogła przekraczać 5 lat¹⁸, a sejm nie mógł rozwiązać się mocą własnej uchwały. Rozwiązanie wymagało decyzji naczelnika państwa (później prezydenta Rzeczypospolitej). Rozwiązując sejm Śląski naczelnik był zobowiązany do jednoczesnego zarządzenia wyborów, które musiały się odbyć w ciągu 75 dni od dnia rozwiązania (art. 22 *in fine*). Województwo posiadało prawo reprezentacji w sejmie i w senacie RP. Brak było zakazu łączenia funkcji posła w sejmie Śląskim z funkcją posła w sejmie RP lub senatora w senacie RP¹⁹. W zakresie kompetencji i uprawnień posłów sejm u Śląskiego najważniejsze były: prawo interpelacji wojewody i Śląskiej Rady Wojewódzkiej (art. 14), prawo sprawdzania ważności wyborów niezaprotestowanych (art. 16), immunitet parlamentarny (art. 17), prawo do określania wysokości diet poselskich (art. 18), prawo do bezpłatnego przejazdu kolejami w obrębie Śląska (art. 18 *in fine*), prawo uchwalania regulaminu sejmowego (art. 20), wyrażanie zgody na dokonywanie przez sejm RP zmian statutu organicznego, które ograniczałyby prawa ustawodawstwa i samorządu Śląskiego (art. 44).

Główną funkcją sejm u Śląskiego było ustawodawstwo. Inicjatywa ustawodawcza przysługiwała wojewodzie z upoważnienia rządu, Śląskiej Radzie Wojewódzkiej i posłom, stosownie do przepisów regulaminu sejmowego (art. 23). Na podstawie art. 4 ustawy do właściwości ustawodawstwa sejm u Śląskiego zastrzeżone zostały: używanie języka polskiego i niemieckiego przez władze cywilne i urzędy na obszarze Śląska,

ustrój Śląskich władz administracyjnych i o samorządzie powiatowym i gminnym, podział administracyjny Śląska, sprawy sanitarne, organizacja sił policyjnych i żandarmerii, policja budowlana, ogniowa, drogowa, utrzymanie dróg, szkolnictwo ogólnokształcące oraz zawodowe²⁰, sprawy wyznaniowe (z zastrzeżeniem konkordatu), pomoc socjalna, rolnictwo, melioracje rolne, ustawodawstwo wodne, zaopatrzenie w energię elektryczną, koleje wojewódzkie i lokalne, ukrócenie spekulacji, zakłady użyteczności publicznej i roboty publiczne.

Ponadto, ustawodawstwo Śląskie było właściwe w sprawach nie wymienionych w art. 4, jeżeli ustawa państwowa wyraźnie wyłączała swoje działanie odnośnie do województwa Śląskiego (art. 6).

Wyrazem niezależności ustawodawstwa Śląskiego od władz centralnych było to, że ustawy Śląskie nie wymagały zatwierdzenia prezydenta ani wojewody. Wyjątkiem była ustawa o wewnętrznym ustroju województwa Śląskiego, która wymagała podpisu naczelnika państwa (art. 15). Ustawa o wewnętrznym ustroju województwa Śląskiego ze względu na swój zakres normowania była określana jako „konstytucja Śląska w ramach przyznanego województwu samorządu”²¹. Miała ona określać szczegółowo skład sejm u Śląskiego, ordynację wyborczą i prawo wyborcze, sposób uchwalania i ogłaszania ustaw Śląskich, ewentualne referendum ludowe, prawo sejm u do wykonywania kontroli nad działalnością Rady Wojewódzkiej, interpelacje poselskie, prawo do urządzania ankiet i wysyłania specjalnych komisji, czas trwania mandatu wybieralnych członków Rady Wojewódzkiej, ustrój i zakres działania Śląskiej izby obrachunkowej oraz inne kwestie ustrojowe dotyczące sejm u Śląskiego, Rady Wojewódzkiej i jej departamentów, urzędu wojewódzkiego i innych Śląskich instytucji (art. 14). Ze względu na brak porozumienia politycznego ustawa nie została uchwalona²².

W ramach funkcji elekcyjnej sejm u Śląski miał prawo wyboru pięciu członków Śląskiej Rady Wojewódzkiej (art. 25) oraz ze swojego grona marszałka oraz jego zastępców (art. 20).

Ideą samorządu, a tym bardziej autonomii jest, aby podatki z danego obszaru były w jak największej czę-

18 Pierwszy sejm Śląski wobec braku zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o rozwiązaniu znacznie przekroczył swoją kadencję, został bowiem rozwiązany dopiero 12 lutego 1929 r. *Ibidem.*, s. 12.

19 J. Ciągwa, *op. cit.*, s. 12.

20 Z komentarza Konstantego Wolnego do ustawy wynika, że Sejm Śląski mógł utworzyć własny uniwersytet, akademię oraz politechnikę. K. Wolny, *Autonomia Śląska. Ustawa konstytucyjna Sejm u Ustawodawczego w Warszawie z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego*, Mikołów 1920, s. 13. Z możliwości tej skorzystał uchwalając ustawę z dnia 30 marca 1931 r. o Śląskich Technicznych Zakładach Naukowych w Katowicach (Dz.U.Śl. nr 9 poz. 17).

21 K. Wolny, *op. cit.*, s. 37.

22 J. Ciągwa, *op. cit.*, s. 18.

ści konsumowane na potrzeby danej społeczności. Z tego względu ważnym zagadnieniem dla województwa były sprawy finansowe. W oparciu o art. 4 ustawy możemy stwierdzić, że sejm śląski ustalał budżet śląski i zatwierdzał zamknięcia rachunkowe, zaciągał pożyczki wojewódzkie, decydował w przedmiocie obrotu nieruchomym majątkiem wojewódzkim, przyjmował gwarancje finansowe, nakładał podatki i śląskie opłaty publiczne. Związki między Skarbem Śląskim a Skarbem Państwa zabezpieczała tzw. tangenta, określająca część dochodów wpływających do Skarbu Śląskiego, która przekazywana była do Warszawy. Wielkość tangenty określała corocznie Rada Ministrów, w oparciu o specjalny wzór oraz wnioski Śląskiej Rady Wojewódzkiej. Dla wzoru znaczenie miała ludność województwa, ludność Rzeczypospolitej, dochód skarbu śląskiego i dochód skarbu Rzeczypospolitej²³.

Naczelnymi organami administracji województwa śląskiego były: wojewoda śląski i Śląska Rada Wojewódzka (art. 24). Wojewodę i jego zastępcę mianował naczelnik państwa na wniosek rady ministrów (art. 25)²⁴. Łączył on w sobie funkcje nadprezydenta oraz marszałka prowincjonalnego (art. 24 i 26)²⁵. Mianował, odwoływał i przenosił niższych i średnich urzędników (art. 26). Poza przytoczoną już inicjatywą ustawodawczą ogłaszał także ustawy śląskie w Dzienniku Ustaw Śląskich oraz miał prawo przemawiania w sejmie śląskim poza kolejnością (art. 23). Wojewoda i jego zastępca byli całkowicie zależni od władzy centralnej, mogli bowiem zostać w każdym czasie odwołani przez naczelnika państwa na wniosek rady ministrów (art. 25 *in fine*).

Śląska Rada Wojewódzka składała się z wojewody jako przewodniczącego, wicewojewody i 5 członków (art. 25), wybieranych na okres roku przez sejm śląski²⁶. Konstruując kompetencje rady wojewódzkiej ustawodawca miał na uwadze poprzednie rozwiązania zaborcze, stwierdził bowiem, że poza postanowieniami ustaw polskich i śląskich korzysta ona z praw pruskiej rady prowincjonalnej, wydziału prowincjonalnego, a także austriackiego wydziału krajowego (art. 27). Rada wojewódzka współdziałała w przygotowywaniu ustawy skarbowej, miała prawo żądania zwołania sejmiku śląskiego i prawo inicjatywy ustawodawczej²⁷.

Śląska Rada Wojewódzka była zwoływana przez wojewodę, który był zobowiązany do jej zwołania na żądanie trzech członków. Rada rozstrzygała większością głosów w obecności co najmniej trzech członków, nie licząc wojewody (art. 31). Dla równowagi wojewoda miał prawo do zawieszania uchwał rady, które sprzeciwiały się ustawom lub przekraczały jej kompetencje. W razie zawieszenia uchwały rady wojewoda był zobowiązany do przekazania sprawy do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu (art. 32).

Autonomia Śląska funkcjonowała w Polsce do wybuchu drugiej wojny światowej, formalnie zaś została zniesiona ustawą konstytucyjną Krajowej Rady Narodowej z dnia 6 maja 1945 r. o zniesieniu statutu organicznego województwa śląskiego. Warto jednak wskazać, że ustawa ta została uchwalona z naruszeniem art. 44 statutu organicznego, który zabezpieczał stabilność autonomii. Przepis ten stanowił, że ustawa zmieniająca ustawę konstytucyjną, ograniczająca prawa ustawodawstwa lub samorządu śląskiego, wymagać będzie zgody sejmiku śląskiego. Wydaje się, że w analizowanym wypadku hipoteza przepisu została wyczerpana, bowiem zniesienie ustawy było nie tylko ograniczeniem ustawodawstwa i samorządu śląskiego, ale wręcz jego likwidacją. Jako że sejm śląski nie zebrał się po wybuchu wojny, nie mógł wyrazić zgody na zniesienie ustawy konstytucyjnej. Tym samym można stwierdzić, że likwidacja autonomii Śląska dokonana ustawą konstytucyjną z dnia 6 maja 1945 r. była nielegalna.

23 K. Wolny, *op. cit.*, s. 26-27. Odnośnie do tangenty zob. J. Ciągwa, *Kontrowersje wokół tangenty* [w:] D. Bogacz, M. Tkaczuk (red.), *Podstawy materialne państwa. Zagadnienia prawno-historyczne*, Szczecin 2006, s. 139-161.

24 Jak trafnie zauważył nieznany autor niemieckojęzycznego opracowania, w statucie organicznym brak było wymogu, aby wojewoda pochodził z Górnego Śląska. Mimo to autor był przekonany, że to Wojciech Korfanty zostanie pierwszym wojewodą śląskim. Jak wiemy, tak się nie stało, a pierwszym wojewodą został Józef Rymer. *Land Oberschlesien : Deutsches Autonomiegesetz vom 27. Nov. 1920. Das organische Statut der Wojewodschaft Schlesien: polnisches Autonomiegesetz; Verfassungsgesetz vom 15. Juli 1920; Erläuterung und Beurteilung des polnischen Autonomiegesetzes*, Berlin 1920, s. 18.

25 *Land Oberschlesien...*, s. 18.

26 J. Ciągwa, *op. cit.*, s. 20.

27 *Ibidem*.

4. Ustawa niemiecka z 27 listopada 1920 r.

Prawdopodobnie pod wrażeniem polskiej ustawy autonomicznej, Niemcy uznali dotychczasową propozycję dla Śląska za niewystarczającą. Dlatego sejm Rzeszy (*Reichstag*) postanowił uchwalić 27 listopada 1920 r. ustawę dotyczącą Górnego Śląska (*Gesetz betreffend Oberschlesien*). Ustawa, w przeciwieństwie do statutu organicznego, była krótkim aktem prawnym. Mimo to, zawierała postanowienia bardzo doniosłe i wielkiej wagi dla samorządności i ustroju Górnego Śląska.

Mocą analizowanej ustawy znowelizowano art. 167 konstytucji Rzeszy, dodając ust. 2 i 3. Nowe przepisy stanowiły, że w ciągu dwóch miesięcy od daty przejęcia terenu plebiscytowego przez niemieckie organy przeprowadzone zostanie referendum. Referendum miało zdecydować o tym, czy utworzony zostanie w ramach Rzeszy kraj Górny Śląsk (*Land Oberschlesien*). W razie pozytywnego wyniku referendum kraj miał zostać powołany z mocy prawa, niepotrzebna była osobna decyzja sejmiku Rzeszy. Status Górnego Śląska miał zostać więc podniesiony nie do rangi prowincji – jak w ustawie pruskiej – ale do rangi kraju związkowego, który miał zastąpić dotychczasową prowincję w ramach Prus²⁸.

W takiej sytuacji miały obowiązywać dalsze postanowienia ustawy z 27 listopada 1920 r. Miało zostać wybrane zgromadzenie krajowe (*Landesversammlung*), które w ciągu trzech miesięcy od urzędowego stwierdzenia wyników wyborów było zobowiązane do powołania rządu krajowego (*Landesregierung*) oraz do uchwalenia konstytucji krajowej (*Landesverfassung*). Wybory miały odbywać się według ordynacji wyborczej wydanej przez Prezydenta Rzeszy i w dniu przez niego wskazanym. Prezydent miał także określić, w porozumieniu ze śląskim zgromadzeniem krajowym, dzień ustanowienia Górnego Śląska jako kraju. W ustawie unormowano także kwestię obywatelstwa górnośląskiego. Nabywali je: pełnoletni obywatele Rzeszy, którzy w dniu ustanowienia kraju Górnego Śląska mieli na jego obszarze miejsce zamieszkania albo stałego pobytu; pełnoletni obywatele pruscy, którzy urodzili się na obszarze prowincji Górny Śląsk i w ciągu roku od ustanowienia kraju oświadczyli, że chcą nabyć obywatelstwo górnośląskie; każdy obywatel Rzeszy, który nabył obywatelstwo od osoby wskazanej w powyższych przypadkach przez urodziny, legitymację albo zawarcie małżeństwa.

Spełnienie hipotezy zawartej w ustawie spowodowałoby wyodrębnienie Górnego Śląska nie jako prowincji w ramach Prus, ale jako oddzielnego kraju związkowego w Rzeszy Niemieckiej. W takim wypadku Górny Śląsk znajdowałby się pod względem ustrojowym na najwyższym szczeblu podziału terytorialnego federalnego państwa niemieckiego, jak Bawaria czy Prusy. Rozwiązanie to pozostawało w zgodzie z literą i duchem niemieckiej konstytucji, która w art. 18 stanowiła, że obywatele mogą decydować o rodzaju jednostki podziału, w ramach której wchodzi w skład Rzeszy²⁹.

Mechanizm ustrojowy wprowadzony w ustawie niemieckiej z 27 listopada 1920 r. miał charakter warunkowy i zależał od wyniku referendum w sprawie utworzenia kraju górnośląskiego w ramach Rzeszy. Zgodnie z postanowieniami ustawy, po podziale terenu plebiscytowego, w części niemieckiej zostało przeprowadzone referendum. Nie spowodowało ono zmiany dotychczasowego ustroju, bowiem 91,2% głosujących opowiedziało się za pozostawieniem Górnego Śląska w Prusach³⁰.

5. Podsumowanie

Zabiegając o poparcie w górnośląskim plebiscycie Polska i Niemcy zwracały baczną uwagę na działanie strony przeciwnej. Widać to zarówno po rytmice przedsięwziętych kroków ustawodawczych, jak i jakości proponowanych rozwiązań ustrojowych. Można na tym tle wnioskować, że determinacja stron rosła w toku przygotowań do plebiscytu. Trzeba pamiętać, że pierwszy krok został uczyniony przez Pruskie Zgromadzenie Krajowe. Polegał na podniesieniu Górnego Śląska do szczebla prowincji, ale w ramach Prus. Polska

28 T. Ćwienk, *op. cit.*, s. 79.

29 *Land Oberschlesien...*, s. 3.

30 J. Ciągwa, *op. cit.*, s. 8.

odpowiedziała uchwaleniem aktu prawnego przez organ wyższej rangi – ustawy konstytucyjnej przez sejm RP. Wprowadzony tą ustawą model ustrojowy zakładał autonomię w ramach Rzeczypospolitej. To posunięcie wymogło odpowiedź po drugiej stronie granicy, wskutek czego sejm Rzeszy uchwalił ustawę dotyczącą Górnego Śląska, która przy spełnieniu warunku pozytywnego wyniku referendum spowodowałaby dalsze usamodzielnienie Górnego Śląska jako kraju związkowego w ramach Rzeszy. Było to najdalej idące z zaproponowanych przez obie strony rozwiązań ustrojowych.

Głosujący w plebiscycie miał więc na gruncie ustrojowym dokonać wyboru między skromniejszą, bezwarunkową, polską autonomią powołaną ustawą z 15 lipca 1920 r. a szerszą, warunkową, polegającą na udziale Górnego Śląska jako kraju związkowego w federalnym państwie niemieckim, której podstawą była ustawa z 27 listopada 1920 r.

STRESZCZENIE

Artykuł przedstawia zagadnienie autonomii przez pryzmat uchwalonych przez Polskę i Niemcy ustaw, dedykowanych tylko regionowi Górnego Śląska. Oba państwa poprzez proponowane rozwiązania legislacyjne chciały przekonać mieszkańców do poparcia w plebiscycie w sprawie przynależności Górnego Śląska. W ramach analizy omówione zostały ustroje wynikające z: pruskiej ustawy o utworzeniu prowincji górnośląskiej z 1919 r., polskiej ustawy konstytucyjnej o statucie organicznym województwa śląskiego oraz niemieckiej ustawy dotyczącej Górnego Śląska z 1920 r. Autor zwraca uwagę na cel, okoliczności towarzyszące wydaniu danych aktów normatywnych oraz stanowiony ustrój. Tekst kończy podsumowanie, w którym autor stara się wskazać, które z rozwiązań ustrojowych było najdalej idące.

SUMMARY

SYSTEMIC SOLUTIONS PROPOSED BY POLAND AND GERMAN IN THE PERIOD PRECEDING THE PLEBISCITE ON THE AFFILIATION OF UPPER SILESIA IN 1921

The article presents the issue of autonomy from the perspective of acts resolved by Poland and Germany, dedicated to region of Upper Silesia. Both of this countries wanted to urge the inhabitants to support them in the plebiscite on the affiliation of Upper Silesia, throughout their legislative propositions. In the scope of analysis there are discussed regimes resulting from: prussian law creating the province of Upper Silesia of 1919., polish constitutional law on the organic status of Silesian province and the german law on Upper Silesia of 1920. The author draws attention to the purpose, circumstances surrounding the release of the particular normative acts and constituted regime. The text ends with a summary, in which the author tries to indicate which political solutions were most far-reaching.

.....
student V roku prawa na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, czynny członek KN Historii Państwa i Prawa, Naukowego Koła Postępowania Karnego i SKN Blok Prawa Komputerowego na WPAiE Uniwersytetu Wrocławskiego. Swoje zainteresowanie w dziedzinie prawa koncentruje przede wszystkim na procesie karnym, jego aspektach związanych z nowymi technologiami oraz historii państwa i prawa.
.....

Liga Morska i Kolonialna oraz jej działania na rzecz stworzenia polskich kolonii w okresie międzywojennym

Odrodzenie się Rzeczypospolitej po stu dwudziestu trzech latach zaborów determinowało wiele poważnych wyzwań dla narodu polskiego i władz młodego państwa. Jedno z nich wiązało się z uzyskaniem przez Polskę dostępu do morza. Fakt ten, należycie wykorzystany, mógł przynieść Polsce ogromne korzyści. Społeczeństwo II Rzeczypospolitej Polskiej było jednak w dużym stopniu społeczeństwem rolniczym, wiedzącym na temat morza i korzyści płynących z jego wykorzystania niewiele lub nic. Była to jedna z kilku przyczyn powstania Ligi Morskiej i Kolonialnej. Z biegiem lat, zajmująca się najróżniejszymi inicjatywami związanymi z morzem Liga, zaczęła interesować się również terenami zamorskimi, które można by z Polską związać.

Podstawowym celem niniejszego artykułu jest przybliżenie działalności Ligi Morskiej i Kolonialnej, a w szczególności działań i efektów działań na rzecz polskiego kolonializmu. Jakie były przyczyny narodzin i podstawowe założenia polskiej idei kolonizacji? W jaki sposób zdecydowano się ją zrealizować i jakie osiągnięto na tym polu rezultaty? Na te pytania odpowiedzi należy szukać w poniższych rozważaniach. Dokładny opis działalności poprzedza prezentacja podstawowych informacji dotyczących organizacji, m.in. jej geneza i program. Pomimo tego, iż w założeniu wątki te miały spełniać funkcję pomocniczą, to znaczy – wprowadzić odpowiednio w prezentowany temat i zapewnić należyłą jasność dalszym rozważaniom, ostatecznie okazały się źródłem wielu interesujących informacji i spostrzeżeń, polecanych uwadze czytelnika.

1. Geneza Ligi Morskiej i Kolonialnej

Liga Morska i Kolonialna (dalej: LMiK) posiadała kilka swoich poprzedniczek. 1 października 1918 r., czyli jeszcze przed symboliczną datą odzyskania przez Polskę niepodległości, z inicjatywy kontradm. Kazimierza Porębskiego utworzono Stowarzyszenie Pracowników na Polu Rozwoju Żeglugi "Bandera Polska", które w 1919 r. przekształciło się w Towarzystwo „Liga Żeglugi Polskiej”¹. Zakres działalności Towarzystwa ciągle się rozszerzał, co z kolei determinowało konieczność zmiany statutu. Jedną z najważniejszych zmian dotyczyła nazwy i od 1924 organizacja przyjęła nazwę Ligi Morskiej i Rzeczej. Sześć lat później, na III Walnym Zjeździe Delegatów w Gdyni zdecydowano się na kolejną zmianę. Tym sposobem omawiana organizacja funkcjonowała od 1930 r. pod nazwą Liga Morska i Kolonialna.

Jedną z teorii, dotyczących prawdziwych powodów ostatecznej zmiany nazwy, opiera się na twierdzeniach Witolda Bublewskiego, relacjonującego swoją rozmowę z gen. Gustawem Orlicz-Dreszerem. Krok ten miał stanowić odpowiedź na kolonialny rewizjonizm niemiecki. Miał to być manewr polityczny, mający na

1 T. Białas, *Liga Morska i Kolonialna 1930-1939*, Gdańsk 1983, s. 11, 14.

celu „torpedowanie” ekspansywnych roszczeń i działań Niemieckiego Związku Kolonialnego. Sama Polska w założeniu nie miała natomiast uprawiać kolonializmu².

LMiK była jedną z najbardziej opiniotwórczych³ oraz drugą pod względem liczby członków⁴ (po Lidze Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej) organizacją społeczną okresu międzywojennego. Odegrała ogromną rolę w kwestii wykształcenia w społeczeństwie polskim świadomości, że posiadanie przez Polskę swobodnego i niczym nie skrępowanego dostępu do morza jest warunkiem koniecznym dla suwerennego bytu narodu⁵.

2. Działacze organizacji

Jak wynika ze statutu LMiK, była to organizacją bezpartyjną. Miała skupiać w sobie Polaków, bez względu na ich poglądy polityczne, wykonywane zawody, status społeczny czy miejsce zamieszkania (w kraju lub za granicą)⁶. W 1939 Liga dzieliła się na 60 obwodów i około 1500 oddziałów, w ramach których rozmaite funkcje pełniło ok. 30 tys. działaczy⁷. Wśród nich znajdowało się wielu przedstawicieli Wojska Polskiego, duchownych różnych wyznań, przedstawicieli lokalnych władz państwowych, środowisk naukowych, instytucji gospodarczych i administracji państwowej, czy też przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości⁸. Udział osób z tych środowisk we władzach LMiK przynosił efekt w postaci wzrostu autorytetu organizacji. Szacunek, autorytet i uznanie jakimi cieszyły się te osoby sprawiły, że w czasie II Wojny Światowej wielu prominentnych działaczy Ligi zostało uznanych za „szczególnie niebezpiecznych” i przeznaczonych do eksterminacji w pierwszej kolejności⁹.

Jeżeli chodzi natomiast o członków wszystkich kategorii, to w 1939 r. LMiK liczyła ich ponad 1 mln; w ostatnich 7 latach działalności ich liczba wzrosła prawie czternastokrotnie¹⁰. Członkami Ligi byli nie tylko Polacy, ale również obywatele narodowości białoruskiej czy ukraińskiej. Członkostwo mniejszości nie miało jednak charakteru masowego, z powodu chociażby samej nazwy, posiadającej mocarstwowy wydźwięk¹¹.

3. Organizacja wewnętrzna Ligi

Najwyższą władzą organizacji był Walny Zjazd Delegatów. Między jego kolejnymi, corocznymi zjazdami najważniejsze decyzje podejmował Zarząd Główny, na czele którego stał Prezes Zarządu. Na podstawie przyjętego w dniu 18 lutego 1934 Statutu LMiK podzielono na 4 wydziały: propagandy marynarki wojennej, żegluga śródlądowej, morski oraz kolonialny, składający się z następujących sekcji:

- afrykańskiej
- północnoamerykańskiej
- południowoamerykańskiej

2 *Ibidem*, s. 28.

3 D. Duda, T. Szubrycht, *Działania Ligi Morskiej i Kolonialnej na rzecz Marynarki Wojennej w Okresie Międzywojennym*, Gdynia 2008.

4 D. Duda, B. Pączek, T. Szubrycht, *Oficerowie Wojska Polskiego jako działacze Ligi Morskiej i Kolonialnej*, Wydawnictwo J.P., Gdynia 2010, s. 21.

5 T. Białas, *op. cit.*, s. 5.

6 P. Fiktus, *Pojęcie „kolonii” oraz „kolonializmu” w dyskursie polityczno-prawnym Ligi Morskiej i Kolonialnej* [w:] Ł. Machaj (red), *Varia Doctrinalia*, Wrocław 2012, s. 111, przypis 1.

7 D. Duda, B. Pączek, T. Szubrycht, *op. cit.*, s. 17.

8 *Ibidem*, s. 18.

9 *Ibidem*, s. 19.

10 D. Duda, T. Szubrycht, *op. cit.*, s. 7.

11 D. Duda, B. Pączek, T. Szubrycht, *op. cit.*, s. 17.

- palestyńskiej
- ludnościowej
- mandatowej
- ekspansji gospodarczej
- biologii i higieny kolonialnej
- kadrowej¹²

4. Przyczyny zajęcia się tematyką kolonialną

Iskrą inicjującą działania polskich sfer politycznych, zmierzające do pozyskania kolonii, miała być pogłoska, że w 1931 roku ma dojść do nowego podziału mandatów nad byłymi koloniami niemieckimi, które znajdowały się w dyspozycji Ligi Narodów. Wśród ówczesnych działaczy Ligi dominowały generalnie trzy koncepcje pozyskania przez nasz kraj kolonii.

Pierwsza z nich oparta była na założeniu, że Polska powinna otrzymać ok. 10% powierzchni byłych kolonii niemieckich, ponieważ w zaokrągleniu taki procent stanowiły ziemie byłego Cesarstwa Niemieckiego przyłączone po I Wojnie Światowej do Polski. Argumentem miał być tutaj fakt, że na zagospodarowanie tych kolonii szły także i pieniądze podatnika polskiego z byłego zaboru pruskiego¹³. Kazimierz Głuchowski w odczycie na zjeździe LMiR w 1928 postulował przyznanie Polsce ok. 300 000 km², ponieważ została ona pokrzywdzona przy podziale niemieckiej floty wojennej i handlowej oraz przy odszkodowaniach. Ponadto Polacy, w znacznie większym stopniu niż by to wynikało z procentowego udziału w strukturze ludności Rzeszy, byli reprezentowani w wojsku i policji kolonialnej. Bodźcem do dokonania nowego podziału miały być, paradoksalnie, żądania samych Niemiec.

Druga koncepcja wiązała się z uzyskaniem zwierzchnictwa nad niektórymi koloniami francuskimi. Według trzeciej, Polacy mieli koncentrować się na penetracji gospodarczej i akcjach osiedleńczych na terenach tych kolonii, którymi władają państwa mogące stanowić dla Polski dogodnego partnera¹⁴.

Idee te stały się późniejszym trzonem programu kolonialnego LMiR¹⁵.

5. Program kolonialny

Program kolonialny Ligi zawierał postulat przyznania Polsce części kolonii ponemieckich, podnosił zagadnienie rozwoju handlu zamorskiego i współpracy gospodarczej z niektórymi państwami kolonialnymi, zwłaszcza Portugalią i Francją (na terenie ich posiadłości w Afryce), oraz wskazywał na konieczność koncentracji wychodźstwa polskiego w niektórych krajach imigracyjnych. Stanowił on, w rozumieniu działaczy Ligi, logiczną kontynuację programu morskiego. Takie przeświadczenie wynikało z następującego rozumowania: celem polityki morskiej jest zagospodarowanie dostępu do morza, a to wymaga z kolei prowadzenia polityki zamorskiej, tzn. uzyskania rynków zbytu surowców czy terenów dla trwającej już od dziesięcioleci emigracji z ziem polskich. Dla wielu zresztą działaczy Ligi pojęcie „polityka emigracyjno-kolonialna” było po prostu synonimem „polityki zamorskiej”. Tak zwłaszcza interpretował program Ligi jej główny ideolog, gen. Gustaw Orlicz-Dreszer¹⁶.

Program miał przede wszystkim charakter gospodarczy. Innymi jego elementami były m.in. punkty dotyczące:

12 D. Duda, T. Szubrycht, *op. cit.*, s. 10.

13 T. Białas, *Liga Morska i Kolonialna 1930-1939*, s. 167.

14 D. Duda, T. Szubrycht, *op. cit.*, s. 35-36.

15 H. Tetzlaff *Relacje z działalności w LMiK*, [w:] T. Białas, *op. cit.*, s. 167.

16 T. Białas, *Z tradycji Ligi Morskiej i Rzecznej*, Gdańsk 2002, s. 9.

- powołania Banku Kolonialnego,
- przeprowadzenia rejestracji wszystkich osób pracujących niegdyś w koloniach lub mogących tam pracować.

Jedyną istotną zmianą w programie było uzupełnienie jej w połowie lat trzydziestych o postulat uzyskania terenów emigracyjnych dla Żydów¹⁷.

Pod koniec lat 20. w LMiR skupiło się szerokie grono działaczy emigracyjnych, z których wielu przebywało wciąż na wychodźstwie. Działaczy tych niepokoił brak należytego kontaktu z masami polskiej emigracji, które w wyniku niedostatecznych kontaktów z ojczyzną były skazywane na wynaradawianie¹⁸. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że publicyści ligowi w kwestii polityki emigracyjno-kolonialnej najczęściej miejsca poświęcali emigracji. Zdawali sobie oni sprawę z tego, że Polska jeszcze przez wiele lat pozostanie krajem emigracyjnym, za co odpowiedzialny będzie m.in. ogromny przyrost naturalny. W związku z tym opracowano poniżej zaprezentowane zasady, na których miała opierać się polityka emigracyjna.

Emigracja miała być kierowana tylko do krajów dających gwarancję, że wychodźstwo zachowa swoją odrębność narodową, w związku z czym zamierzano ograniczyć liczbę krajów emigracyjnych.

Emigranci powinni kierować się do krajów posiadających tereny osadnicze, a nie do ośrodków przemysłowych – emigracja powinna mieć charakter osadniczy, a nie zarobkowy.

Należy dążyć do nawiązania szerokiej współpracy kulturalnej i gospodarczej z wychodźstwem.

Liga była uczestniczką polskiego dyskursu kolonialnego, od którego najpełniej i w sposób najbardziej sformalizowany wyszła idea pozyskania kolonii dla Polski¹⁹.

6. Konkretnie działania na rzecz polskiego kolonializmu

6.1. Pierwsze inicjatywy

Problemy dyskutowane przez Ligę zauważano długo przed jej powstaniem. Jeszcze na konferencji pokojowej w Paryżu z propozycją przyznania Polsce części byłych kolonii niemieckiej wystąpiło niezależnie kilku polskich delegatów.

6.2. Działania Ligi Morskiej i Rzecznej

Faktyczne zainteresowanie kwestiami kolonii pojawiło się jeszcze w momencie istnienia bezpośredniej poprzedniczki LMiK, czyli Ligi Morskiej i Rzecznej.

18 września 1928 Rada Ligi Morskiej i Rzecznej zaakceptowała wniosek założonego rok wcześniej Związku Pionierów Kolonialnych, aby za I Walnym Zjeździe LMiR wprowadzić do statutu ligi jako kolejny cel: „dążenie do pozyskania kolonii dla Polski, względnie terenu dla nieskrępowanej ekspansji dla narodu polskiego”²⁰. Następnie zarząd główny Ligi Morskiej i Rzecznej, w dwóch pierwszych miesiącach 1929 r., skierował swoją uwagę na zorganizowanie planowej pracy dla Gdyni i Wybrzeża, a także na przygotowanie konkretnych prac organizacyjnych na rzecz inicjatyw kolonialnych, mając na uwadze planowane wiece publiczne w sprawie rewindykacji części kolonii ponemieckich. Inną działalnością związaną z tą kwestią było zbieranie, w czasie organizowanego przez Ligę corocznego „Święta Morza”, pieniędzy na Fundusz Kolonialny.

17 T. Białas, *Liga morską...*, s. 171.

18 *Ibidem*, s. 166.

19 *Ibidem*, s. 178.

20 *Ibidem*, s. 168.

Na II Zjeździe pojawiła się idea stworzenia uczelni wyższej – Polskiej Szkoły Nauk Kolonialnych²¹. W późniejszych relacjach z prac Ligi pojawiają się wzmianki o Wyższej Szkole Nauk Emigracyjnych i Kolonialnych.

W trakcie obrad III Walnego Zjazdu Ligi Morskiej i Rzecznej nawiązano do dyskusji prowadzonych u schyłku lat 20., dotyczących dążeń do pozyskania kolonii dla Polski, względnie terenów dla nieskrępowanej ekspansji narodu polskiego²². Wyłoniono też wtedy komisję kolonialną, która opracowała omówiony powyżej program emigracyjno-kolonialny.

6.3. Działania Ligi Morskiej i Kolonialnej

Przyjęcie kryterium geograficznego wydaje się najlepszym gwarantem rzetelnego i przejrzystego omówienia działań Ligi Morskiej i Kolonialnej na rzecz polskiego kolonializmu. Zgodnie z tym założeniem poniżej zostały przedstawione działania Ligi, związane z kolejno zaprezentowanymi częściami świata.

6.3.1. Portugalskie posiadłości kolonialne

W kwestii portugalskich posiadłości kolonialnych najistotniejszą rolę odgrywała Angola. Na Angolę już w 1928 roku uwagę zwróciła nie tyle Liga, co Związek Pionierów Kolonialnych. Lokalizacja ta została uznana za jeden z najbardziej odpowiednich terenów w Afryce dla polskiej akcji osadniczej.

Z ramienia Związku Pionierów Kolonialnych, Syndykatu Kolonizacyjnego Polsko-Amerykańskiego i Polskiego Towarzystwa Kolonizacyjnego wyjechał do Lizbony K. Głuchowski. Rezultaty wizyty napawały optymizmem, dlatego rozpoczęto w Polsce akcję popularyzującą Angolę, jako teren dogodnego działania kolonizacyjnego. W 1928 wysłano do Angoli ekspedycję zorganizowaną między innymi przez Ligę, która miała zbadać warunki dla przyszłej polskiej ekspansji. Jednym z wniosków ekspedycji było stwierdzenie, że osadnictwo w Angoli jest lepszym rozwiązaniem niż w Ameryce Południowej ze względu na to, że w Angoli osadnik nie wykonuje prac fizycznych, a wykorzystuje do tego celu Murzynów. Potrzebny jest mu jednak kapitał²³.

W kwestii portugalskich posiadłości kolonialnych najistotniejszą rolę odgrywała Angola.

W 1929 roku rozpoczęto rokowania polsko-portugalskie o zawarcie traktatu handlowego, w którym miała znaleźć się m.in. klauzula osiedleńcza na terytorium Portugalii i jej kolonii, czy równouprawnienie obywateli polskich pod względem opieki socjalnej i ochrony pracy. W tym samym czasie utworzony został komitet „Polangola”, który miał przejąć sprawy wymiany handlowej i stosunków ekonomicznych z Portugalią i jej koloniami. Rozpoczęły się wyjazdy Polaków (związanych głównie ze Związkiem Pionierów Kolonialnych) do Angoli.

Bardzo głośna propaganda, jaką Liga i niektóre czasopisma zrobiły wokół akcji kolonialnej, spowodowała jednak wiele negatywnych konsekwencji. Pierwszym problemem było pojawienie się oszustów emigracyjnych, którzy oszukali w Polsce sporo właścicieli ziemskich. Punktem kulminacyjnym była jednak plotka o rzekomym zamiarze kupienia przez Polskę Angoli, która się pojawiła w gazecie w Wilnie, a następnie została powtórzona w jednym z pism krakowskich. Wywołała ona w Polsce i poza jej granicami duży szum. W reakcji na tą informację rząd portugalski wprowadził szereg utrudnień dla przyjeżdżających na tereny osadnicze oraz zmusił polski rząd do zrezygnowania z klauzuli osadniczej. Na tym skończyła się pierwsza akcja kolonialna Ligi²⁴.

21 *Ibidem*, s. 170.

22 D. Duda, T. Szubrycht, *op. cit.*, s.16-17.

23 T. Białas, *Liga Morska...*, s. 189.

24 *Ibidem*, s. 190.

Ponownie LMiK zainteresowała się osadnictwem na terenie portugalskich kolonii pod koniec lat 30. Sporządzono nowe projekty akcji kolonizacyjnej. Do całej akcji włączyło się Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Najważniejszym efektem polskich projektów osadniczych dotyczących portugalskich posiadłości było osiedlenie się na terenie Angoli do 1938 roku 50 polskich plantatorów²⁵. Zamierzenia dotyczące Mozambiku, które wiązały się m.in. z powstaniem spółki Surycz-Dyjas, mającej w planach eksploatację miedzi i miki, wchodziły w momencie wybuchu II Wojny Światowej dopiero w fazę realizacji.

Ostateczne rezultaty polskich projektów dotyczący portugalskich kolonii w Afryce były znikome. Dowodzą one jednak, że MSZ konsekwentnie zmierzało do urzeczywistnienia polskiego programu kolonialnego²⁶.

6.3.2. Francuskie posiadłości kolonialne

W chwili wprowadzenia zagadnień emigracyjno-kolonialnych do działalności Ligi nawiązanie współpracy kolonialnej z Francją znalazło się w centrum zainteresowania organizacji. Pomimo optymistycznych prognoz, Liga podjęła tylko jedną próbę nawiązania takiej współpracy z Francją. Informacje o niej pochodzą z lakonicznej notatki, dotyczącej rozmów sekcji polityczno-gospodarczej Wydziału Kolonialnego ZG z Francuskim Instytutem Kolonialnym. Prawdopodobnie przedłożono wtedy koncepcję skierowania do Francuskiej Afryki Północnej i Zachodniej niewykwalifikowanych robotników polskich. Ze względu na panujący kryzys, uznano jednak taki pomysł za nierokujący żadnego powodzenia.

Na tym zakończyły się starania Ligi o nawiązanie współpracy kolonialnej z Francją. W kolejnych latach próby takie były podejmowane już jedynie przez MSZ. Rozważano m.in. skierowanie emigracji osadniczej z Polski do Kamerunu lub na Madagaskar. Pomysły te dotyczyły również skierowania w tamte rejony Żydów. Mimo pomysłnych prognoz i pozytywnych deklaracji strony francuskiej żadna z rządowych koncepcji ostatecznie nie weszła w życie. Wobec zbliżającego się konfliktu wojennego w Europie, zarówno strona francuska, jak i polska, sprawę nawiązania współpracy w tej dziedzinie potraktowała raczej marginalnie²⁷. Mimo to MSZ aż do 1939 roku zbierało raporty o gospodarce i finansach Kamerunu²⁸.

Uzupełniając powyższe rozważania warto podkreślić, że prowadzone rozmowy z Francją nie miały na celu uzyskania od niej kolonii w suwerenne posiadanie. Dotyczyły one otwarcia kolonii na osadnictwo i taka możliwość miała pojawić się pod koniec lat 30. na Madagaskarze²⁹.

6.3.3. Brazylia

W odczuciu działaczy Ligi Brazylia była najbardziej dogodnym terenem dla masowej emigracji osadniczej z Polski. Poza tym wielu ligowych decydentów było związanych z Brazylią. W momencie rozpoczęcia przez Ligę akcji osadniczej w Brazylii istniały już stosunkowo duże skupiska Polaków (w stanie Parana, gdzie liga podjęła akcję osadniczą, Polacy stanowili 10% liczby ludności)³⁰.

Akcja osadnicza Ligi rozpoczęła się 1933. Pierwszym pomysłem było dokończenie przez Polskę linii kolejowej Riozinho-Guarapuava, w zamian za przekazanie lidze 2 mln ha³¹. Parański rząd stanowy wyraził zgodę na taką propozycję. Plan ten nie został jednak zrealizowany i pozostał w sferze dyskusji.

²⁵ *Ibidem*, s. 192.

²⁶ *Ibidem*, s. 193.

²⁷ *Ibidem*, s. 193-196.

²⁸ M. A. Kowalski, *Dyskurs kolonialny w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2010, s. 107.

²⁹ *Ibidem*, s. 121.

³⁰ T. Białas, *Liga Morska...*, s. 196-197.

³¹ *Ibidem*, s. 197.

Liga postanowiła skupić się na tzw. „małym planie”, który polegał na osiedlaniu polskich rodzin na zakupionych 30 tys. ha. Założono tam miejscowość Morska Wola³². Pod koniec 1936 w Morskiej Woli mieszkało 75 polskich rodzin. Dalsze losy akcji kolonizacyjnej potoczył się jednak mniej pomyślnie, czego przyczyną było objęcie rządów w Brazylii przez prezydenta Getulio Vargasa, dążącego do unifikacji kraju, głównie w oparciu o nacjonalizm. Działalności brazylijskiej Polonii oraz wspierającego ją polskiego rządu spowodowała „w Brazylii podejrzenie, że wraz z Niemcami i Włochami Polska również dąży do wykrojenia sobie z terytorium brazylijskiego posiadłości kolonialnej”. Działalność LMiK napotykała w Brazylii stopniowo coraz większe problemy. Negatywna ocena tej działalności również przez polski MSZ ostatecznie zmusiła Ligę do rozpoczęcia likwidacji działalności kolonizacyjnej w drugiej połowie 1938 r.

Pod koniec 1937 roku w Morskiej Woli mieszkało 113 rodzin. Rodziny te zajęły 50% terenu osady³³. Akcja ta miała być przykładem wzorcowej kolonizacji, będącej odpowiedzią na masową emigrację Polaków za chlebem. Rozumiana w ten sposób przez działaczy nie zrealizowała swoich celów, prawdopodobnie ze względu na swój utopijny charakter. Problematyczne okazało się też stworzenie polskiej enklawy na terenie suwerennego państwa, którego większość obywateli posiadała własną odrębność narodową.

6.3.4. Liberia

Jesienią 1933 r. przyjechał do Warszawy nieoficjalny przedstawiciel Liberii, dr Leo Sajous, który zwrócił się do LMiK z propozycją nawiązania bezpośrednich stosunków gospodarczych i kulturalnych między Polską a niepodległymi państwami murzyńskimi – Liberią i Haiti. Propozycja ta została przyjęta pomyślnie i Liga podjęła decyzję o wysłaniu specjalnej delegacji. Skutkiem wyprawy było zawarcie umowy między LMiK, a rządem liberyjskim, która następnie została ratyfikowana przez parlament tego kraju. Liberia miała zdecydować się na ten krok ze względu na możliwość ograniczenia jej suwerenności przez Ligę Narodów.

Umowa została oficjalnie ogłoszona, ale według niektórych źródeł istniał dla niej nigdy nieogłoszony załącznik, który miał składać się z dwóch części. Pierwszej – handlowej – gwarantującej znaczne przywileje stronie polskiej m.in. wydzierżawienie Polsce 50 sklepów wymiennych, przyznanie Polsce strefy wolnościowej w porcie, przyznanie prawa do zorganizowania żeglugi kabotażowej i poszukiwań geograficznych. Druga część miała mieć charakter wojskowy. Celem jej było zobowiązać Polskę do przeprowadzenia modernizacji liberyjskich wojsk granicznych, a w zamian za to Polska w razie wybuchu konfliktu w Europie miała mieć prawo do rekrutacji 100 tys. Murzynów do armii pomocniczej. Oficjalna, ogłoszona umowa nosiła nazwę „Traktat Przyjaźni” i nie przyznawała Polsce żadnych daleko idących przywilejów mogących naruszać suwerenność Liberii. Na jej mocy przyznano Lidze 50 plantacji, a w zamian za to Liga miała udostępnić potrzebnych Liberii rzeczoznawców i zawodowo wykształcić 20 Liberyjczyków³⁴. Umowa ta jednak nie została podpisana przez rząd Polski, prawdopodobnie z powodu nie potraktowania jej poważnie. MSZ ograniczyło się jedynie do utworzenia w Monroviu konsulatu honorowego.

W rzeczywistości, czy to ze względu na niechęć Liberyjczyków, czy z uwagi na ścieranie się na terytorium Liberii interesów Wielkiej Brytanii i Francji, czy też ze względu na gwaranta liberyjskiej niepodległości,

Polsce strefy wolnościowej w porcie, przyznanie prawa do zorganizowania żeglugi kabotażowej i poszukiwań geograficznych.

³² *Ibidem*, s. 199.

³³ *Ibidem*, s. 206.

³⁴ *Ibidem*, s. 209.

czyli Stany Zjednoczone Ameryki, uzyskanie protektoratu nad tym krajem było praktycznie niemożliwe.

Sama działalność Ligi w Liberii przebiegała z problemami. Przygotowanie plantacji w wybranych miejscach napotkało wiele przeszkód. Rachitycznie wyglądała również ligowa działalność handlowa. Próba penetracji gospodarczo-handlowej Liberii załamała się po kilku miesiącach z powodu braku funduszy. Innym czynnikiem, który przyczynił się do takiego rozwoju wydarzeń była zakulisowa gra innych państw, podejrzewających, że za działaniami Ligii kryje się rząd polski. W 1936 w prasie liberyjskiej rozpoczęła się gwałtowna antypolska kampania³⁵.

Akcja LMiK, tym razem zmierzająca do uzyskania dla Polski bezpośredniego dostępu do surowców kolonialnych, zakończyła się niepowodzeniem. Niemalą rolę odegrały tutaj Stany Zjednoczone, które nie zamierzały tolerować w swojej sferze wpływów jeszcze jednego konkurenta³⁶. W 1937 r. większość polskich plantatorów wycofała się z Liberii, zanim wysunięto przeciw nim oskarżenia o sprowadzanie broni i przygotowywanie przewrotu. W tym samym roku MSZ podjęło decyzję o zakończeniu akcji Ligi. W 1938 zlikwidowano delegaturę Ligi w Monrovi i rozwiązano umowy z plantatorami.

6.3.5. Dominikana, Haiti i Wenezuela

W lipcu 1935 roku płk Stefan Iwanowski wyruszył na Haiti, Dominikanę i do Wenezueli w celu nawiązania kontaktów handlowych oraz podjęcia działań gospodarczych. Na podstawie jego informacji Liga wystąpiła do MSZ z sugestią nawiązania stosunków gospodarczych z Haiti i Dominikaną, co spotkało się jednak z bardzo ostrą oceną MSZ. W wyniku tego i poprzednich niepowodzeń Liga postanowiła zaprzestać akcji powodujących ryzyko handlowo-finansowe, a miała skoncentrować się na akcjach propagandowych i badawczo-szkoleniowych³⁷.

7. LMiK a kwestia emigracji żydowskiej w okresie międzywojennym

Działania oraz inicjatywy niektórych działaczy LMiK w kwestii emigracji obywateli Polski wyznania mojżeszowego można uznać za jedną z mniej chlubnych kart w historii tej organizacji.

W listopadzie 1938 roku opracowana została deklaracja w imieniu wszystkich członków LMiK w sprawie emigracji oraz kolonizacji żydowskiej. Jeden z jej punktów dotyczył likwidacji nadmiaru ludności żydowskiej jako „konieczności państwowej”. Ponadto, zebranie delegatów LMiK upoważniło Zarząd Główny do złożenia podziękowań polskiemu rządowi za dotychczasową politykę „zmierzającą do załatwienia sprawy emigracji Żydów z Polski na płaszczyźnie międzynarodowej”. Inną z kolei kwestią było opracowanie przez publicystę Ligi, podpisującego się pseudonimem *Lemanus*, planu wysiedlenia k. 1,5 mln Żydów z Polski.

Istnieją również inne przykłady działań osób związanych z Ligą tworzące opisywaną tendencję. Problem przymusowej emigracji Żydów podejmowany przez działaczy LMiK wpisywał się w nastroje panujące wówczas wśród pewnych grup społecznych³⁸, w tym sprawujących władzę ustawodawczą i wykonawczą. Ze studiów rządowych nad kwestią żydowską prowadzonych przez MSZ wynikało, że jedynym rozwiązaniem problemu tzw. „kwestii żydowskiej” jest emigracja „setek tysięcy Żydów”³⁹.

³⁵ *Ibidem*, s. 221.

³⁶ *Ibidem*, s. 208-224.

³⁷ A. Nadolska-Styczyńska, *Ludy zamorskich lądów. Kultury pozaeuropejskie a działalność popularyzatorska Ligi Morskiej i Kolonialnej*, Wrocław 2005, s. 33.

³⁸ D. Duda, B. Pączek, T. Szubrycht, *op. cit.*, s. 155-156.

³⁹ T. Białas, *op. cit.*, s. 178.

8. Rząd polski a działalność kolonialna LMiK

Do połowy lat 30. rząd polski nie przejawiał zainteresowania kolonializmem, a polska aktywność kolonialna pozostawał domeną LMiK. Stan ten uległ zmianie w 1936 r. Było to spowodowane rozwojem sytuacji międzynarodowej m.in. włoską agresją w Abisynii, rewizjonizmem niemieckim czy mocarstwowymi aspiracjami Japonii. Zmiana stanowiska rządu sprawiła, że to właśnie LMiK została wytypowana na główny podmiot realizujący polskie aspiracje kolonialne. W następstwie przyjęcia nowego stanowiska LMiK podjęła w 1938 rozmowy z Francją w sprawie przyznania Polsce specjalnych koncesji na terenie jednej z francuskich kolonii. Działania te zakończyły się niepowodzeniem⁴⁰.

9. Podsumowanie działalności LMiK

Zasadniczej przyczyny powstania w Polsce programu kolonialnego należy doszukiwać się w trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Emigracja miała stanowić receptę na przeludnienie wsi i nadmiar siły roboczej. Postulaty Ligi, dotyczące przyznania Polsce terenów kolonialnych były tym mocniej wysuwane, im bardziej kraje, które stanowiły tradycyjne kierunki polskiej emigracji, zamykały swoje granice. Rolę hasel mocarstwowych, towarzyszących ligowemu programowi kolonialnemu możemy określić jako instrumentalną, mającą odwrócić uwagę społeczeństwa od rzeczywistych problemów.

Permanentne wysuwanie przez Niemcy żądań zwrotu kolonii należy uznać za jedną z przyczyn, która spowodowała uwzględnienie w programie Ligi także i postulat przyznania Polsce części kolonii postniemieckich. Był to jednak jedynie element polemiki z żądaniami niemieckimi. W pewnym stopniu program kolonialny Ligi był odbiciem ówczesnego sposobu myślenia w Europie o źródłach mocy gospodarczej i politycznej narodów.

10. Powojenne losy Ligi

Liga Morska została po wojnie reaktywowana. W pierwszych latach istnienia Polski ludowej Liga i jej działacze odegrali szczególną rolę m.in. w popularyzacji sportów wodnych i żeglarstwa oraz zabezpieczenia taboru pływającego i ośrodków szkoleniowych. Organizacja była jednak sukcesywnie sowietyzowana i upaństwowiona. Po zjeździe, który miał miejsce w 1950 roku w Szczecinie, stała się organizacją paramilitarną, a w 1953 w wyniku bezprawnej decyzji Biura Politycznego KC PZPR została scalona z Ligą Lotniczą i Ligą Przyjaciół Żołnierza, i tym samym faktycznie zlikwidowana⁴¹.

Próby jej reaktywacji zakończyły się powodzeniem dopiero w 1981. Dziś organizacja ponownie funkcjonuje pod nazwą Ligi Morskiej i Rzecznej. Rozmach jej działań jest jednak nieporównywalnie mniejszy do rozmachu z okresu międzywojennego.

11. Zakończenie

Z dzisiejszej perspektywy wydaje się, że era kolonializmu minęła bezpowrotnie. Kolonie, które być może kiedyś jeszcze powstaną, z pewnością będą różnić się znacząco od tych znanych nam dzisiaj z podręczników historii. Ideę kolonializmu w formie, w jakiej towarzyszyła ona działaniom Ligi Morskiej i Kolonialnej można uznać za martwą. Czy w związku z tym badanie działalności tej organizacji pełni jedynie funkcję kronikarską?

Fascynację wręcz, może dziś wzbudzać liczba osób zaangażowanych w działanie organizacji. Wbrew pozorom, nie wskazuje ona na ogromny procent społeczeństwa, który pragnął zdobycia dla Polski zamorskich

40 D. Duda, T. Szubrycht, *op. cit.*, s. 37.

41 Decyzję taką mógł podjąć jedynie walny lub nadzwyczajny zjazd delegatów Ligii. Zob. T. Białas, *Z tradycji Ligi Morskiej...*, s. 22.

posiadłości; idea kolonializmu była żywa raczej wśród części najbardziej aktywnych działaczy. Liczba ta wskazuje na skalę zaangażowania społeczeństwa w budowę silnego państwa, świadomego i potrafiącego wykorzystywać pojawiające się przed nim możliwości, ale również potrafiącego rozwiązywać poważne problemy, z którymi się boryka. Bez wątplenia, problemem wciąż aktualnym, mimo upływu tylu lat, jest problem emigracji. Czy ówczesne postulaty walki o zachowanie więzi Polaków na wychodźstwie z ojczyzną zasługują na ponowne podniesienie? Czy są one wciąż aktualne? Mimo ogromnych zmian w życiu człowieka, m.in. w kwestii komunikacji, odpowiedź na wyżej postawione pytania wydaje się być twierdząca. Dlatego też, warto czerpać z dorobku minionych pokoleń w tej kwestii i uczyć się na ich błędach.

Powyższe rozważania warto zakończyć pewnym wspomnieniem, które w pewien sposób podsumowuje, ale i być może bardziej prowokuje do kontynuowania rozważań i poszukiwań w tematyce poruszonej w niniejszym artykule; z pamiętników ministra Becka: „W dziedzinie spraw określanych jako „kolonialne” Polska przeszła nawet okres podniecenia. Szczerze mówiąc – zupełnie dziecinnego. Od razu powiedziałem naszym „kolonizatorom”, że moim zdaniem, kolonie polskie zaczynają się już w Rembertowie”⁴².

⁴² *Kolonialne złudzenia* (2), <http://blogpress.pl/node/20716>, (dostęp: 28.06.2015 r.).

STRESZCZENIE

Podstawowym celem artykułu jest przybliżenie działalności Ligi Morskiej i Kolonialnej, a w szczególności jej działań i efektów działań na rzecz polskiego kolonializmu w okresie międzywojennym. Jakie były przyczyny narodzin i podstawowe założenia polskiej idei kolonizacji? W jaki sposób zdecydowano się ją zrealizować i jakie osiągnięto na tym polu rezultaty? Odpowiedzi na te pytania należy szukać w prezentowanym artykule. Dokładny opis działalności poprzedza prezentacja podstawowych informacji dotyczących organizacji, m.in. jej geneza i program. Pomimo tego, iż w założeniu wątki te miały spełniać funkcję pomocniczą, to znaczy – wprowadzić odpowiednio w prezentowany temat i zapewnić należyłą jasność dalszym rozważaniom, ostatecznie okazały się źródłem wielu interesujących informacji i spostrzeżeń, polecanych uwadze czytelnika.

W tekście odbiorca znajdzie wiele informacji na temat konkretnych działań organizacji na rzecz polskiego kolonializmu. Zostały one usystematyzowane poprzez zastosowanie kryterium geograficznego. Taki sposób prezentacji pozwala na poznanie posunięć Ligi względem kolejno: portugalskich posiadłości kolonialnych, kolonii francuskich, Brazylii, Liberii i rejonu Morza Karaibskiego. Rozważania autora mają m.in. pomóc czytelnikowi odpowiedzieć na fundamentalne pytanie dotyczące tego, czy opis działalności LMiK spełnia jedynie funkcję kroniki, czy może jest on też nośnikiem mądrości aktualnych do dziś? Lektura artykułu może okazać się w tej kwestii bardzo pomocna.

SUMMARY

POLISH SEA AND COLONIAL LEAGUE AND ITS QUEST TO ESTABLISH POLISH COLONIES DURING THE INTERWAR PERIOD

The main purpose of this article is to show the activity of the Maritime and Colonial League, especially its actions and effects on polish colonialism in interwar period. What were the causes of birth and basic assumption of polish colonization idea? How it was decided to accomplish it and what were the outcomes? The answer on these questions should be searched in following article. Scrupulous description of the activity is preceded by presentation of general information related to organization inter alia its genesis and program. Despite the fact that in draft these issues were meant to play accessory function, it means – introduce in proper way in the main subject and provide the adequate clearness for further deliberation, in the end they turned out to be the source of numerous interesting information and remarks which are recommended for readers attention. In this text reader can find a lot of information about specific actions of the organization directed to polish colonialism. These substantial actions was systematized by geographical criterion. This type of presentation let to acquaint advancements of the League connected to in order: Portuguese colonial possessions, French colonies, Brazil, Liberia and region of Caribbean Sea. Author's deliberation are to inter alia help reader to answer fundamental question which is, are the description of Maritime and Colonial League activity act only as a chronicle, or maybe it is also the carrier of instruction current even today? Reading of this article may turn out to be seriously helpful in this matter.

.....
doktorant w Katedrze Prawa Ustrojowego Porównawczego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zdobywca Nagrody Dziekana Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ za najlepszą pracę magisterską z zakresu stosunków międzynarodowych (2013). Słuchacz Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Wśród głównych zainteresowań badawczych można wymienić transformacje ustrojowe, służbę cywilną, proces decyzyjny czy zmianę instytucjonalną.
.....

Relacje Prisztina – Belgrad: od niepodległości Kosowa do rozmów akcesyjnych serbii z UE

Ogłoszona przez Kosowo w lutym 2008 r. Deklaracja Niepodległości spowodowała znaczącą zmianę w strukturze systemu międzynarodowego. Przewodnią wówczas zasada integralności terytorialnej państwa zaczęła ustępować innej zasadzie prawa międzynarodowego, jaką jest samostanowienie narodów. Naturalnie jej realizację można było obserwować już wcześniej jak np. w przypadku rozpadu Związku Radzieckiego czy Jugosławii. Jednak zasadniczą zmienną różnicującą kasus kosowski od innych jest brak konsensusu wspólnoty międzynarodowej w zakresie uznania niepodległości Kosowa. Przyrównywanie go w tym aspekcie do takich przypadków jak np. Cypru Północnego, Abchazji czy Osetii Południowej wydaje się bezpodstawne. Uznanie Kosowa za suwerenny byt prawa międzynarodowego wywołało zdecydowanie większe kontrowersje, czego wyrazem jest m.in. brak jednolitego stanowiska w tej kwestii wśród członków Unii Europejskiej, a także zdecydowanie większy podział na państwa uznające i nieuznające niepodległość Kosowa. Problem ten został omówiony w dalszej części artykułu.

Należy również odnotować zmiany jakie zaszły w stosunkach pomiędzy Serbią a jej dawną prowincją. W pierwszej fazie tj. od ogłoszenia Deklaracji Niepodległości Republiki Kosowa do początku 2011 r., Belgrad dążył przede wszystkim do podważenia legalności tego aktu. Jego celem było ponadto zdyskredytowanie Republiki Kosowa na arenie międzynarodowej jako tworu niestabilnego i niezdolnego do samodzielnej egzystencji. Serbia wykorzystywała także różne instrumenty natury administracyjnej umożliwiające jej wewnętrzną destabilizację zbuntowanej prowincji. W drugiej fazie, trwającej do dziś, Belgrad podjął z Prisztiną tzw. *dialog techniczny*, którego zadaniem była i jest poprawa warunków życiowych mieszkańców Kosowa. Rzeczywistym celem dialogu jednak jest zbliżenie Serbii z Unią Europejską i w ostateczności przyjęcie jej do grona państw członkowskich. Dla Prisztiny natomiast wartością dodaną dialogu technicznego jest unormowanie swojej sytuacji wewnętrznej i możliwość przekonania wspólnoty międzynarodowej o zdolności do samodzielnego podejmowania decyzji.

Tym samym głównym przedmiotem zainteresowania niniejszej pracy jest przedstawienie celów Kosowa i Serbii w ramach obu faz, a także podejmowanych przez obie strony działań mających je urzeczywistnić. Omówione zostaną również dotychczasowe sukcesy i porażki w ramach prowadzonego dialogu technicznego. Zanim to jednak nastąpi konieczne jest przedstawienie w zarysie wydarzeń poprzedzających ogłoszenie niepodległości Kosowa. Należy nadmienić, że ze względu na relatywną aktualność przedstawianych treści głównym źródłem informacji były wiadomości i komunikaty prasowe, których prawdziwość na tym etapie była niejednokrotnie trudna do zweryfikowania.

1. Przed niepodległością

W wyniku bombardowań Serbii przez siły NATO w 1999 r., Kosowo w tym samym roku zostało objęte międzynarodowym protektorem. Nieautoryzowana przez Organizację Narodów Zjednoczonych operacja *Sojusznicza Siła* miała w założeniu państw zachodnich wstrzymać prowadzoną przez Slobodana Miloševića ofensywę przeciw Armii Wyzwolenia Kosowa, a także doprowadzić do zaprzestania łamania praw człowieka. Na mocy Rezolucji 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ ustanowiono *Misję Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie* (UNMIK), która przy współpracy z Organizacją Paktu Północnoatlantyckiego (NATO), Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie i Unii Europejskiej miała wykonywać postanowienia tejże rezolucji. Zgodnie z nią strony konfliktu miały natychmiast zaprzestać stosowania przemocy i wszelkich form represji na terenie Kosowa, a także wycofać z niego oddziały militarne, para-militarne i policyjne. Ponadto rezolucja przewidywała ustanowienie tymczasowej, przejściowej administracji w Kosowie. Jej zadaniem było wypracowanie przyszłych samorządnych i demokratycznych instytucji umożliwiających normalne funkcjonowanie mieszkańcom tego terenu. Zagwarantowano także prawo powrotu uchodźcom oraz pomoc w przezwyciężaniu kryzysu gospodarczego¹.

Rezolucja 1244 odwoływała się do postanowień Konferencji w Rambouillet, pierwotnie przez Serbię nie zaakceptowanych. W swej treści znacząco pokrywały się one z rozstrzygnięciami zawartymi w rezolucji, jednak były one zdecydowanie bardziej szczegółowe. Określały one przyszły kształt instytucjonalny kosowskiej egzekutywy, legislatywy i judykatury wraz ze szczegółowym określeniem ich składu, funkcji i zadań. Przedstawione zostały także kompetencje przysługujące Belgradowi względem Kosowa.

Należy zaznaczyć, że zarówno Rezolucja 1244, jak i postanowienia Konferencji z Rambouillet, nie przewidywały niepodległości Kosowa, ale jedynie ustanowienie jakiejś formy samorządności na tym terenie. Co więcej oba dokumenty odwoływały się w swych postanowieniach do poszanowania integralności terytorialnej Serbii (wówczas Federalnej Republiki Jugosławii). Ostateczny status Kosowa miał zostać rozstrzygnięty po 3 latach podczas międzynarodowej konferencji przy uwzględnieniu woli jego ludności oraz opinii stron zaangażowanych w implementację postanowień Konferencji z Rambouillet i Aktu Helsińskiego². Tym samym podstawowym celem misji UNMIK było stworzenie warunków do przyszłych pertraktacji pomiędzy stronami poprzez ustabilizowanie sytuacji w Kosowie, a nie rozstrzygnięcie o jego ostatecznym statusie. Jak podaje jednak James Ker-Lindsay „kiedy wspólnota międzynarodowa wciąż widziała możliwość wypracowania porozumienia poprzez ustanowienia formy autonomii dla Kosowa w ramach Serbii (...), Kosowscy Albańczycy nie widzieli możliwości powrotu do rozmów na temat autonomii. (...) międzynarodowy protektorat był dla nich koniecznym preludium wiodącym do niepodległości”³.

Sprawa kosowska zeszła z agendy wspólnoty międzynarodowej po wydarzeniach z 11. września 2001 r. Zajęty walką z terroryzmem zachód nie był wówczas zainteresowany rozstrzygnięciem o przyszłym statusie serbskiej prowincji. Problem jednak powrócił w 2004 r. gdy w wyniku zamieszek na tle etnicznym zginęło 19 osób, a 550 domów zostało zniszczonych⁴. W świetle tych wydarzeń mocarstwa zdecydowały o rozpoczęciu rozmów na temat przyszłego statusu Kosowa. Sprzeciwiała się temu Serbia wskazując na niespełnienie wszystkich postanowień Rezolucji 1244, w tym zwłaszcza tych dotyczących powrotu uchodźców do Kosowa, a także zagwarantowania praw zamieszkałej tam mniejszości serbskiej.

Rozmowy rozpoczęły się w 2006 r. Próby wypracowania konsensusu w kwestii statusu Kosowa okazały się niemożliwe ze względu na zasadnicze rozbieżności interesów Prisztiny i Belgradu. Brak jednolitego stanowiska występował również na poziomie wspólnoty międzynarodowej. Podczas gdy zdecydowana większość państw Europy zachodniej, wraz ze Stanami Zjednoczonymi, optowały za niepodległością Kosowa,

1 Security Council resolution 1244 (1999) [on the deployment of international civil and security presences in Kosovo], 10 June 1999, S/RES/1244 (1999), Annex 2, <http://www.refworld.org/docid/3b00f27216.html> (dostęp: 25 lipca 2014 r.).

2 UN Security Council, *Rambouillet Accords: Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo*, 7 June 1999, S/648/1999, Article 8, http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990123_RambouilletAccord.pdf (dostęp 25 lipca 2014 r.).

3 J. Ker-Lindsay, *Kosovo: The Path to Contested Statehood in the Balkans*, New York 2009, s. 16.

4 *Ibidem*, s. 20.

Moskwa wspierała Belgrad w jego wizji szerokiej autonomii dla tego terytorium, jednak dalej w ramach Serbii. Wobec niemożliwości osiągnięcia porozumienia pomiędzy stronami jedyną możliwością pozostało jednostronne ogłoszenie niepodległości, co nastąpiło 17 lutego 2008 r.

2. Reakcja Serbii

Kosowska deklaracja niepodległości nie została uznana przez Serbię. Belgrad stwierdził jej nielegalność wskazując na naruszenie przez nią prawa międzynarodowego, w tym zwłaszcza Rezolucję 1244. Ponadto uznanie niepodległości Kosowa byłoby (i jest) sprzeczne z serbską ustawą zasadniczą przyjętą w 2006 r. Zgodnie z konstytucją „(...) prowincja Kosowo i Metohija jest integralną częścią Serbii i posiada znaczący zakres autonomii w ramach suwerennego państwa Serbskiego”⁵, a art 8 natomiast stanowi, że terytorium państwa jest nierozrywalne i niepodzielne. Ewentualna zmiana granic państwa może zostać przeprowadzona tylko w drodze zmiany konstytucji⁶. Przyjęcie takiej regulacji miało zabezpieczać integralność terytorialną państwa poprzez wykluczenie możliwości uregulowania kwestii kosowskiej w drodze zwykłej procedury ustawodawczej. Typowa dla zmiany konstytucji kwalifikowana większość głosów została w wypadku serbskim dodatkowo wzmocniona koniecznością przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum⁷.

Serbia, poza chęcią zachowania integralności terytorialnej, podnosiła również kwestię mniejszości serbskiej zamieszkałej na terenie Kosowa, w tym zwłaszcza na północy prowincji (patrz: mapa 1). W przekonaniu Belgradu, Prisztina nie była w stanie zagwarantować przysługujących jej praw, a także zapewnić bezpieczeństwa. Przykładem tego miały być wypędzenia ludności serbskiej przez powracających Kosowskich Albańczyków w 1999 r., a także pogromy z 2004 r.

Nie można również zapominać o znaczeniu Kosowa dla Serbskiej historii i kultury. Obszar ten stanowił kolebkę państwowości serbskiej, by w XIII i XIV w. stać się głównym ośrodkiem politycznym i religijnym młodego państwa. Z tamtego okresu pochodzą również liczne zabytki sakralne jak np. Cerkiew Bogurodzicy Ljevińskiej, Monastery Peć, Gračanica czy Wysokie Dečani. Obszar Kosowa związany jest również z tzw. *mitem kosowskim*, który na przestrzeni wieków kształtował serbską tożsamość narodową.

3. Reakcja międzynarodowa

Jak zostało wspomniane we wstępie – uznanie niepodległości Kosowa dzieliło i nadal dzieli wspólnotę międzynarodową. Z uwagi na liczbę państw uznających i nieuznających Kosowo, a także przebieg tego podziału, zasadniczo trudno porównać ten przypadek do jakiegokolwiek innego współcześnie występującego. Ze względu na temat niniejszej pracy analiza stanowisk wszystkich państw w kwestii kosowskiej wydaje się zbędną. Ograniczona zostanie ona do mocarstw, państw Unii Europejskiej, a także półwyspu bałkańskiego.

Spośród państw bałkańskich niepodległości Kosowa nie uznały Bośnia i Hercegowina, Grecja oraz Rumunia. W wypadku Bośni nie pozwolił na to skomplikowany system instytucjonalny, wymagający do podjęcia takiej decyzji zgody obu części składowych tj. Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Republiki Serbskiej. Temu tymczasem sprzeciwia się Republika Serbska, tradycyjnie utrzymująca bliskie relacje z macierzą. Brak uznania ze strony Grecji i Rumunii wynika natomiast z obawy możliwości powtórzenia w przyszłości scenariusza kosowskiego na ich własnym terytorium. Konsekwentnie odmawiająca Macedonii prawa do tej nazwy Grecja lęka się ewentualnych roszczeń terytorialnych swojego północnego sąsiada. Rumunia tymczasem zamieszkuje liczna mniejszość węgierska, dlatego popieranie jednostronnych deklaracji niepodległości nie jest w interesie Bukaresztu. Uznały ją natomiast Albania, Bułgaria, Chorwacja Macedonia i Czarnogóra. Jako pierwsze zrobiła

⁵ *Constitution of the Republic of Serbia*, 30 September 2006, No 83/06, <http://www.refworld.org/docid/4b5579202.html> (dostęp 25 lipca 2014 r.).

⁶ *Ibidem*, art. 8.

⁷ *Ibidem*, art. 9.

to Albania, co wydawało się naturalne ze względu na przynależność do jednego narodu, a także udzielane wsparcie w dążeniu do niepodległości. Pozostałe państwa regionu uczyniły to kilka miesięcy później, czekając najwyraźniej na reakcję mocarstw i państw UE. Jako ostatnia niepodległość Kosowa uznała Macedonia, co ze względu na licznie zamieszkującą ją mniejszość albańską (25% całej populacji) było działaniem zrozumiałym.

Stanowisko państw UE jest niejednolite, o czym świadczy wspomniany już brak uznania niepodległości Kosowa przez Grecję i Rumunię. Nie uczyniły tego także Słowacja, Hiszpania i Cypr, również borykające się z problemami mniejszości etnicznych. W wypadku Hiszpanii uznanie mogłoby to być odebrane jako impuls dla Basków i ich dążeń separatystycznych, podobnie jak i w Słowacji, gdzie na południu zamieszkuje liczna, jednakże zdecydowanie bardziej umiarkowana, mniejszość węgierska. W przypadku cypryjskim uznanie Kosowa mogłoby stanowić podstawę do usankcjonowania podziału wyspy na część grecką i turecką. Niemniej zdecydowana większość członków UE uznała kosowską deklarację niepodległości (22 państwa na 27, z Chorwacją – 23), a jako pierwsze uczyniły to Francja i Wielka Brytania.

Spośród mocarstw Deklarację Niepodległości Kosowa uznały Stany Zjednoczone, które w późniejszym okresie negocjacji zasadniczo forsowały to rozwiązanie. Nie zrobiły tego jednak Chiny⁸ oraz Rosja, które niepodległości nie wykluczają, jednak tylko wtedy gdy będzie to wspólne stanowisko Belgradu i Prisztiny. Jednostronna deklaracja kosowska nie uwzględniająca stanowiska Serbii była i jest dla tych mocarstw nie do zaakceptowania.

4. Okres negacji

Relacje kosowsko-serbskie w pierwszym latach od ogłoszenia niepodległości to okres zdecydowanego zwalczania przez Belgrad wszelkich przejawów samodzielności byłej prowincji. Zasadniczym celem było podważenie legalności deklaracji niepodległości, a tym samym powrót do rozmów na temat statusu Kosowa. To natomiast stało w sprzeczności z kosowską racją stanu, dla której żywotną kwestią było przetrwanie.

Dla osiągnięcia swojego celu Serbia podjęła ofensywę dyplomatyczną, nawołując do nieuznawania niepodległości Kosowa. Pomimo poparcia udzielonego stronie kosowskiej ze strony większości państw Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych, do sukcesów Serbii należy zaliczyć podział wśród członków UE na państwa uznające i nieuznające niepodległość Kosowa. Brak jednolitego stanowiska w tej sprawie zdecydowanie utrudnia Brukseli podejmowanie działań mogących przybliżyć Kosowo do struktur europejskich. Ponadto udzielone wsparcie Serbii ze strony Rosji jako stałego członka Rady Bezpieczeństwa uniemożliwia przyjęcia Kosowa do ONZ. Problem jednoznacznego uznania ze strony wspólnoty międzynarodowej blokuje również możliwość przystąpienia Kosowa do innych organizacji międzynarodowych jak np. Rady Europy czy OBWE. Serbia odmawiała także rozmów z przedstawicielami rządu w Prisztinie domagając się by Kosowo w czasie negocjacji było reprezentowane przez UNMIK.

Wyrazem ofensywny był również zgłoszony, za pośrednictwem ONZ, wniosek do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie zbadania legalności ogłoszonej przez Kosowo niepodległości, w tym zwłaszcza przez pryzmat naruszenia integralności terytorialnej Serbii. W początkowej fazie Belgrad wzywał również na konsultację swoich ambasadorów z państw, które uznały niepodległość Kosowa, co miało być wyrazem sprzeciwu wobec tego aktu. Belgrad wkrótce zaniechał tych działań, zdając sobie sprawę, że ta forma dezaprobaty jest nie tylko nieefektywna, ale pozbawia go również możliwości oddziaływania na zachodzące wydarzenia.

Należy nadmienić, że poza działaniami formalnoprawnymi na arenie międzynarodowej Serbia jednocześnie starała się wyeksponować patologie społeczne mające miejsce na terenie Kosowa, tworząc w ten sposób negatywny wizerunek wokół nowo powstałego państwa. Wskutek tego Kosowo było przedstawiane jako państwo skorumpowane, o silnych strukturach mafijnych, niezdolne do zagwarantowania podstawowych

8 Niepodległość Kosowa uznała Republika Chińska (Tajwan), czego jednak nie odwzajemniło Kosowo najprawdopodobniej nie chcąc blokować sobie możliwości uznania w przyszłości przez Chińską Republikę Ludową.

praw człowieka, gdzie ma miejsce handel narkotykami i organami ludzkimi⁹. Niezdolność do zwalczania tych patologii przez niemal 10-letni okres protektoratu międzynarodowego miał w przekonaniu Serbów dowodzić, że tylko poprzez ponowną reintegrację Kosowa z Serbią można będzie im zaradzić.

Poza podejmowanymi działaniami na arenie międzynarodowej Serbia dążyła także do destabilizacji nowo powstałego państwa poprzez wykorzystywanie instrumentów administracyjnych. Belgrad odmówił uznawania kosowskich pieczęci celnych, co w praktyce uniemożliwiało eksport kosowskich towarów do Serbii. Podobne stanowisko prezentował względem kosowskich tablic rejestracyjnych, dowodów czy świadectw ukończenia szkoły. Odmówił także dostępu do danych znajdujących się w Serbii jak np. ksiąg stanu cywilnego czy ksiąg wieczystych. Osobom, które przekroczyły granice serbską, a następnie opuściły jej terytorium poprzez przekroczenie granicy kontrolowanej przez Kosowo odmawiano prawa do ponownego wjazdu, gdyż uważane było to za nielegalne opuszczenie Serbii. Zamknięta została także przestrzeń powietrzna dla samolotów lecących do Kosowa. Wszystkie te działania miały maksymalnie utrudnić normalne funkcjonowanie nowego państwa i zablokować możliwość powołania się na tzw. politykę faktów dokonanych.

Formą destabilizacji było także utrzymywanie i finansowanie serbskich paralelnych instytucji na północy Kosowa, przy jednoczesnym bojkocie kosowskich. Zamieszkali w okręgach Zubin Potok, Zvečan i Leposavić Serbowie stanowią tam większość, co uniemożliwiało Prisztinie sprawowania efektywnej kontroli nie tylko nad samym terytorium, ale także częściowo granicą serbsko-kosowską.

Działania władz kosowskich w omawianym okresie były przeciwne do tych podejmowanych przez Serbię. Prisztina przede wszystkim dążyła do uznania przez możliwie największą liczbę państw¹⁰, a także nawiązania z nimi stosunków dyplomatycznych. Fakt pozyskania dla swojej sprawy poparcia ze strony większości państw UE, a także Stanów Zjednoczonych należy uznać za sukces. Władze Republiki Kosowa starały się o również o uzyskanie statusu członka w możliwie największej liczbie organizacji międzynarodowych. Miało to dowodzić jej zdolności traktatowej, która jest tradycyjnie atrybutem państwa. Sukcesem w tym zakresie było uzyskanie członkostwa w Międzynarodowym Funduszu Walutowym, a także Banku Światowym. Kluczowym było także niedopuszczenie do podważenia statusu Kosowa jako suwerennego państwa na forum ONZ. Do takiej próby doszło w 2010 r., gdy Serbia przedłożyła Zgromadzeniu Ogólnemu projekt rezolucji wzywający do powrotu do rozmów na temat statusu Kosowa. W wyniku ofensywy niemiecko-brytyjsko-amerykańskiej, Belgrad wycofał ten projekt, a przyjęty został inny, bardziej umiarkowany, nie zmieniający ówczesnego stanu rzeczy¹¹.

Reasumując – mając na uwadze posiadane przez obie strony środki należy jednoznacznie stwierdzić o zdecydowanie większej możliwości oddziaływania przez Belgrad na Prisztinę, niż przez Prisztinę na Belgrad. Dominacja serbska wynika z niekwestionowanej podmiotowości prawnomiędzynarodowej, podczas gdy władze Kosowa dopiero o nią zabiegają. Przewaga Serbii wynika ponadto z możliwości bezpośredniego oddziaływania na wewnętrzne sprawy Kosowa, poprzez nieudostępnienie mu podstawowych dokumentów, a także odmowę uznawania nowo powstałych. Niemniej środki te są niewystarczające do osiągnięcia celu, jakim jest podważenie niepodległości Kosowa i powrotu do rozmów na temat jego statusu. Tym samym to Prisztina zrealizowała swój cel, którym było przetrwanie. Należy jednak jednoznacznie stwierdzić, że było to możliwe tylko dzięki przychylności i pomocy wspólnoty międzynarodowej.

9 *Kosovo PM accused of link to organized crime*, <http://rt.com/news/kosovo-pm-organized-crime/>; *Separatist Kosovo a human rights black hole*, <http://serbianna.com/news/archives/4130>, (dostęp 25 lipca 2014 r.).

10 W dniu ogłoszenia niepodległości kosowskie władzy wysłały do 192 państw oficjalne noty z prośbą o uznanie [za:] www.foxnews.com, źródło internetowe: <http://www.foxnews.com/story/2008/02/18/serbia-recalls-us-ambassador-after-bush-eu-countries-recognize-kosovo-as/> (dostęp 25 lipca 2014 r.).

11 M. Szpala, *Serbia pod presją Unii Europejskiej w sprawie Kosowa*, „Analizy Ośrodka Studiów Wschodnich” 2010, źródło internetowe: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2010-09-15/serbia-pod-presja-unii-europejskiej-w-sprawie-kosowa> (dostęp 25 lipca 2014 r.).

5. Tolerancja bez akceptacji

Do poprawy stosunków między Belgradem a Prisztiną doszło w 2011 r. Doprowadziła do tego przede wszystkim brukselska „polityka kija i marchewki”, gdzie nagrodą za utrzymywanie przez Belgrad poprawnych kontaktów z byłą prowincją była obietnica przyspieszenia procesu integracji Serbii z Unią Europejską. Karą natomiast – hamowanie tych postępów. Nie bez znaczenia w tym względzie była również opinia Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 2010 r., który orzekł w sprawie legalności kosowskiej deklaracji niepodległości.

W związku z postępowaniem wszczętym na wniosek Serbii (za pośrednictwem ONZ) w październiku 2008 r. MTS wydał opinię doradczą, w której stwierdził, że prawo międzynarodowe nie zabrania ogłaszania niepodległości, wskutek czego trybunał nie mógł orzec o nielegalności takiego aktu. Wskazał jednocześnie, że sama deklaracja nie wywiera jeszcze przypisywanych jej skutków prawnych, gdyż dla ich zaistnienia konieczne jest jej uznanie przez inne państwa. To natomiast nie podlega ocenie MTS, gdyż uznanie jest aktem politycznym¹². Ponadto w ocenie trybunału nie doszło do naruszenia integralności terytorialnej Serbii w związku z ogłoszeniem przez Kosowo niepodległości. MTS wskazał na utratę zwierzchnictwa Belgradu nad terytorium byłej prowincji w momencie uchwalenia Rezolucji 1244, ustanawiającą w Kosowie administrację międzynarodową. Ogłoszona przez władze w Prisztinie niepodległość przekształciła tylko przejściowość tego stanu nadając mu trwały charakter¹³.

Powyższe rozstrzygnięcie wskazuje, że MTS niezwykle wąsko odniósł się do przedstawionych mu pytań. Podczas gdy spodziewano się opinii w sprawie legalności secesji Kosowa, trybunał odniósł się głównie do technicznego aspektu ogłoszonej przez Prisztinę deklaracji, nie ustosunkowując się jednocześnie do jej następstw. Tym samym, wbrew oczekiwaniom, wydana opinia nie miała charakteru przełomowego, rozstrzygającego pomiędzy prawem do samostanowienia narodów, a prawem do zachowania integralności terytorialnej. Niemniej przedstawiona opinia, pomimo braku jej wiążącego charakteru, została odebrana przez Prisztinę jako ostateczny dowód potwierdzający suwerenność Kosowa. Dla Belgradu natomiast była to wizerunkowa porażka, nie wpływająca jednak na jego zdanie względem byłej prowincji.

Przedłużający się pat w sprawie statusu Kosowa spowodował, że Bruksela zainicjowała politykę tzw. dialogu technicznego, który będąc mniej kontrowersyjnym, był możliwy dla obu państw do zaakceptowania. Jego celem było unormowanie podstawowych kwestii natury administracyjnej, w których brak porozumienia wpływał bezpośrednio na jakość życia mieszkańców Kosowa. Do jego sukcesów można zaliczyć¹⁴:

- uznanie przez Belgrad kosowskich dowodów osobistych, tablic rejestracyjnych, dyplomów uniwersyteckich,
- przekazanie Prisztinie kopii ksiąg wieczystych i rejestrów stanu cywilnego,
- wypracowanie porozumienia w sprawie dokumentów celnych – Kosowo uzyskało możliwość eksportu swoich towarów do Serbii,
- wypracowanie porozumienia telekomunikacyjnego – Kosowo uzyskało własny numer kierunkowy,
- umożliwieniu Kosowu uczestnictwa w regionalnych organizacjach międzynarodowych¹⁵.

Należy podkreślić, że widoczna poprawa w relacjach pomiędzy Belgradem a Prisztiną, nie może być traktowana jako przełom. W kwestii pryncypiów (tj. statusu Kosowa) oba państwa nadal pozostają na swoich stanowiskach. Sama poprawa relacji mająca charakter relatywnie trwały, nie obyła się bez incydentów. Przykładem tego była wojna celna i próba przejścia posterunków granicznych w północnej części Kosowa

12 R. Kownacki, T. Żornaczuk, *Opinia doradcza MTS w sprawie deklaracji niepodległości Kosowa*, „Biuletyn Polskiego Instytut Spraw Międzynarodowych” 2010, nr 716, s. 1-2.

13 *Ibidem*.

14 M. Szpala, *Serbia i Kosowo: co po negocjacjach?*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-09-11/serbia-i-kosowo-co-po-negocjacjach>, (dostęp 25 lipca 2014 r.).

15 Zgodnie z wypracowanym porozumieniem podczas spotkań w ramach regionalnych organizacji do nazwy Kosowa dodawana jest gwiazdka. Odsyła ona oświadczenia, że nazwa ta nie przesądza o ostatecznym statusie tego terytorium. S. Lehne, *Kosovo and Serbia: Toward a Normal Relationship*, http://carnegieendowment.org/files/Kosovo_and_Serbia.pdf.

przez władzę w Prisztinie w lipcu 2011 r.¹⁶. Niemniej samo podjęcie dialogu i wypracowywanie porozumień w sprawach techniczno-administracyjnych należy traktować jako krok w pożądanym kierunku. Ich osiągnięcie nie byłoby jednak możliwe bez zaangażowania wspólnoty międzynarodowej, która stwarzała dla ich wypracowywania warunki. Obietnica przyspieszenia procesu integracji z UE (bądź groźba jego spowolnienia) powoduje iż Belgrad prezentuje bardziej koncyliacyjną postawę w rozmowach z Prisztiną. Kosowo natomiast jest zainteresowane współpracą z Serbią, gdyż to ono jest głównie beneficjentem poczynionych ustaleń. Jednocześnie prowadzony dialog, i osiągnięte wskutek tego sukcesy, mają być dowodem dla wspólnoty międzynarodowej samodzielności i gotowości Prisztiny do przejmowania większej ilości obowiązków państwowych. Należy także odnotować, że sam dialog techniczny był i jest przez obie strony odmiennie interpretowany. Dla Kosowa jest to pośrednia forma uznania jego suwerenności, podczas gdy dla Serbii wypracowywane porozumienia w żaden sposób nie rzutują na kwestie statusu.

6. Porozumienie z Brukseli i test relacji

Największym sukcesem w ramach prowadzonego dialogu technicznego było wypracowane w kwietniu 2013 r. Porozumienie z Brukseli. Jego przełomowość polegała na uregulowaniu kwestii władzy Prisztiny w północnej części kraju. Kontrolowane przez mniejszość serbską terytorium (na którym stanowili jednak większość) znajdowało się de facto poza jurysdykcją władz kosowskich, co było możliwe dzięki wsparciu organizacyjnemu i finansowemu Belgradu. Zawarte porozumienie zmieniało tę sytuację.

Zgodnie z nim w obwodach Zubin Potok, Zvečan i Leposavić, a także w Północnej Mitrovicy, miały zostać rozwiązane serbskie paralelne formacje mundurowe i wymiaru sprawiedliwości. Osoby dotychczas w nich pracujące miały natomiast zostać przeniesione do ich kosowskich odpowiedników i działać w ramach tych struktur. Porozumienie przewidywało jednocześnie konieczność odzwierciedlenia kompozycji etnicznej w ramach tych instytucji, zgodnie z tą jaką występuję na północy Kosowa. Ponadto szefem policji w tych obwodach mógł być tylko Kosowski Serb, a sprawy rozpatrywane przez Sąd Apelacyjny w Prisztinie mogły być rozstrzygane (o ile dotyczyły Serbów z północy) tylko przez skład składający się w większości z Serbów¹⁷.

Porozumienie przewidywało także utworzenie Związku Gmin Serbskich, którego zadaniem była reprezentacja interesów tych gmin w kontaktach z władzą centralną. Związek miał posiadać swoje struktury i pełnie kompetencji w zakresie edukacji, służby zdrowia i zagospodarowania przestrzennego (w gminach, które wchodziły w skład związku). Ustalenia dotyczące Związku miały zostać zabezpieczone na poziomie konstytucji¹⁸.

Porozumienie odnosiło się także do wyborów lokalnych, które miały odbyć się zgodnie z kosowskim prawem i standardami międzynarodowymi. Przeprowadzone w listopadzie były zasadniczo miernikiem relacji kosowsko-serbskich. Dotychczas Belgrad nawoływał do bojkotu wszelkich tego typu inicjatyw lub co najmniej powstrzymywał się od zabrania głosu (co de facto i tak przynosiło ten sam skutek). Tym razem władzę serbskie nakłaniały do wzięcia udziału w wyborach tłumacząc to koniecznością posiadania reprezentacji zdolnej do obrony serbskich interesów. Ponadto rząd i prezydent Serbii postulowali utworzenie jednej serbskiej listy, tak by nie dopuścić do rozproszenia głosów, a jednocześnie ułatwić wsparcie ze strony Belgradu. Argumentowano także, że jedna lista byłaby również manifestacją jedności narodu serbskiego w Kosowie.

Przeprowadzone w listopadzie wybory, pomimo incydentów na północy i konieczności ich powtórzenia, zostały uznane przez wspólnotę międzynarodową jako spełniające standardy demokratyczne. To natomiast,

16 M. Šoštarić, *Kosovo-Serbia Customs Issue: A Continuation of War by Other Means*, <http://blogs.lse.ac.uk/ideas/2011/11/kosovo-serbia-customs-issue-a-continuation-of-war-by-other-means/> (dostęp 25 lipca 2014 r.).

17 *The first agreement on the principles governing the normalization of relations (Brussels Agreement)*, Brussels, 19 April 2013, źródło internetowe: <http://www.rts.rs/upload/storyBoxFileData/2013/04/20/3224318/Originalni%20tekst%20Predloga%20sporazuma.pdf> (dostęp na: 25 lipca 2014).

18 *Ibidem*.

wraz z poprzednimi sukcesami dialogu technicznego, umożliwiło Serbii rozpoczęcie w styczniu 2014 r. rozmów akcesyjnych z UE.

7. Prognoza

W perspektywie krótkoterminowej nie należy spodziewać się uznania kosowskiej deklaracji niepodległości przez Serbię. Uniemożliwia to przede wszystkim rola jaką pełni Kosowo w serbskiej kulturze i historii. Obecnie ewentualna próba uznania Kosowa byłaby potraktowana w społeczeństwie jako akt zdrady i byłaby samobójstwem politycznym rządu, który na to pozwolił. Ponadto dla zmiany stanowiska w kwestii statusu Kosowa konieczna byłaby nowelizacja obecnie obowiązującej konstytucji, do czego nie ma teraz wystarczającej większości.

Serbia nie ma również interesu w uznaniu niepodległości Kosowa. Unia Europejska, nie posiadająca sama wspólnego stanowiska, nie wymusza na Belgradzie uznanie Kosowa, ale jedynie znormalizowania z nim wzajemnych relacji. Ponadto Serbia chwilowo osiągnęła swój cel jakim było rozpoczęcie rozmów akcesyjnych, chociaż z pewnością kwestia statusu Kosowa powróci na dalszym etapie negocjacji akcesyjnych. Wydaje się jednak, że Bruksela nadal nie będzie w stanie wywrzeć wystarczającego nacisku by zmienić stanowisko Belgradu w sprawie Kosowa. Dlatego też najprawdopodobniej, przy założeniu utrzymania obecnego proeuropejskiego kursu, Serbia dołączy do UE bez rozstrzygnięcia kwestii niepodległości Kosowa. Będzie wiązało się to z koniecznością przyjęcia odpowiednich regulacji prawnych wyłączających/zawieszających stosowania prawa UE na terytorium Kosowa do momentu rozstrzygnięcia jego ostatecznego statusu.

Nie można natomiast przesądzić o stanowisku Serbii względem Kosowa w perspektywie średnio i długoterminowej. Zakładając zmianę pokoleniową w serbskim społeczeństwie i oparcie się tożsamości nowych generacji na innych filarach niż mit kosowski, uznanie niepodległości Kosowa byłoby możliwe. Konieczny byłby jednak dodatkowy, zewnętrzny impuls. Ponadto uzyskana korzyść musiałaby znacząco rekompensować poniesioną stratę. W chwili obecnej trudno wyobrazić sobie co mogłoby skłonić Belgrad do zmiany jego stanowiska, niemniej samej zmiany wykluczyć nie można.

Tymczasem w zakresie relacji z Kosowem należy spodziewać się kontynuacji polityki dialogu technicznego, przy jednoczesnym bojkocie wszelkich przejawów samodzielności, nawet w sferze symbolicznej. Przykładem tego był brak zgody Belgradu na użycie kart do głosowania w wyborach lokalnych z pieczęcią Republiki Kosowa, czy sprzeciw wobec odśpiewania hymnu i wywieszenia kosowskiej flagi podczas meczu towarzyskiego z Haiti¹⁹. Dodatkowo Serbia będzie dążyć do pozostawienia maksymalnie długo struktur międzynarodowych na terenie Kosowa. Takie stanowisko oficjalnie będzie wynikać z troski o z zagwarantowanie bezpieczeństwa mniejszościom, ale faktycznym celem będzie uniemożliwienie podejmowania samodzielnych działań Kosowu. Strategia ta opiera się na założeniu, że brak możliwości kontrolowania tego terytorium przez Belgrad nie oznacza, że będzie mogła to robić Prisztina.

19 F. Bytyci, *Soccer-Kosovo spirits not dampened by lack of identity*, <http://mobile.reuters.com/article/olympicsNews/idUSL6N0M24GO20140305?irpc=932>, (dostęp: 25 lipca 2014 r.).

STRESZCZENIE

Artykuł prezentuje relacje pomiędzy Republiką Kosowa a Republiką Serbii w latach 2008 – 2013. Poruszone zostały główne problemy i wyzwania spowodowane ogłoszeniem niepodległości przez byłą serbską prowincję, jak również działania podejmowane przez Belgrad jak i Prisztinę w związku z tym wydarzeniem. Szczególna uwaga została poświęcona zmianie w relacjach w 2011 r. gdy rozpoczęto tzw. dialog techniczny, będący wynikiem presji ze strony Unii Europejskiej.

SUMMARY

RELATIONS PRISHTINA – BALGRAD: FROM INDEPENDENCE OF KOSOVO TO ACCESION NEGOTIATIONS BETWEEN SERBIA AND EU

The paper briefly presents relations between Republic of Kosovo and Republic of Serbia from 2008 to 2013. It discusses main problems and challenges caused by Kosovo independence, as well as actions taken by both countries to achieve their goals. A special attention has been given to a shift in relations in 2011 when Pristina and Belgrad have started so called *technical dialogue*, which was a result of EU pressure. The article contains summary forecast where author tries to predict future outcome of a present actions.

.....
doktorant w Katedrze Historii Polski Najnowszej w Instytucie Historii Uniwersytetu Łódzkiego. Interesuje się historią Polski i świata XX wieku, w szczególności dziejami politycznymi i służbami specjalnymi, a także biografistyką.
.....

Walka o wspólne państwo kaukaskie na gruzach imperium carskiego i na emigracji w okresie międzywojennym

Kaukaz ma bardzo długą i skomplikowaną historię. W starożytności istniały tam takie państwa jak Kolchida, Iberia i Albania. Stanowią one korzeń, na którym wyrosły współczesne państwa kaukaskie. Przez szereg stuleci podzielony na niewielkie kraje region był areną rywalizacji potęg – Persów, Arabów czy też Mongołów. Po upadku imperiów muzułmańskich nastąpił okres rozbitcia politycznego. W XVIII w. do gry o Kaukaz włączyła się Rosja. W czasie wojny rosyjsko-tureckiej (1768-1774) Gruzja zawarła sojusz z Katarzyną II. Był to pierwszy krok do budowy strefy wpływów. W 1783 r. na mocy traktatu georgijewskiego wschodnia Gruzja stała się rosyjskim protektoratem. Najazd perski na Gruzję z 1795 r. zbiegł się z rozbiorem Polski, toteż Rosja nie obroniła Gruzji. Mimo to, sześć lat później, Aleksander I na prośbę władców Gruzji ogłosił przyłączenie kraju do Rosji. Posunięcie to wiązało się ze zwycięskimi wojnami z Turcją i Persją. Granica rosyjsko-turecka ukształtowała się po wojnie lat 1877-1878.

Można powiedzieć, że polityka Rosji wobec Kaukazu stworzyła podwaliny pod przyszłe konflikty, ale i pod porozumienie. Niepewny politycznie i buntowniczy obszar zarządzany był w dużej mierze przez wojskowych, gdyż cywile (mimo zachęt finansowych) nie garnęli się do mało atrakcyjnej służby na Kaukazie. Stopniowo rusyfikowano Kaukaz wprowadzając własny porządek prawny i administrację, a także budowano twierdze, stanowiące oparcie władzy. Kolejnym elementem było wysiedlenie muzułmanów z wybrzeża Morza Czarnego do Turcji. W ramach polityki narodowościowej realizowano strategię quasi-kolonialną. Po pierwsze tworzone rosyjskie kolonie, z których rekrutować się mieli lokalni urzędnicy. Po drugie kierowano się zasadą *divide et impera*, podsycając spory religijne i etniczne (m.in. azersko-ormiański), a także popierano (często nieliczne) grupy ludnościowe szukające porozumienia z Rosją, czego przykładem są Osetyjczycy. Ale panowanie rosyjskie to również rozwój kultury, oświaty i nauki, dzięki czemu rozwijała się nowa, charakterystyczna dla Europy Wschodniej, warstwa społeczna. Inteligencja, bo niej mowa, miała w przyszłości dążyć do jedności Kaukazu, upatrując w Rosji zagrożenie dla kaukaskiej tożsamości¹. Na przełomie XIX i XX w. Inteligencja, będąca motorem modernizacji społecznej, powołała szereg partii, od socjal- po narodowo-demokratyczne².

1 A. Furier, *Kształtowanie się idei jedności kaukaskiej od średniowiecza do początku XX wieku*, „Przegląd Zachodni” nr 2 (2013), s. 188-191; P. Olszewski, *Uwarunkowania historyczne i dzieje nowożytny regionu na tle europejskim*, [w:] M. Korzeniowski, D. Tarsiuk, K. Latawiec (red.), *Armenia, Azerbejdżan, Gruzja – przeszłość i teraźniejszość*, Lublin 2013, s. 28-37; C. King, *Widmo wolności. Historia Kaukazu*, Kraków 2010, passim.

2 W działalności partii na Kaukazie, poza postulatami politycznymi i społecznymi, niezwykle ważne były kwestie etniczne. Bliskość światopoglądowa różnych partii nie oznaczała otwartej drogi do współpracy, ponieważ poszczególne narody tworzyły własne reprezentacje polityczne, wysuwając interes narodowy ponad interes warstw społecznych. Z kolei podziały w kaukaskim ruchu socjalistycznym odpowiadały tym znanym z rosyjskiej scenie politycznej. Gruzijńska socjaldemokracja dzieliła się na bolszewików (m.in. Filipe Macharadze) i mienszewików (Noe Żordania). Równolegle Azerowie powołali partię Himmat („Dążenie”), która również wpisywała się w nurt marksistowski. Grupa działaczy Himmatu założyła partię Musawat („Równość”), która jednak (poza hasłami socjalnymi) odwoływała się do panislamizmu i panturkizmu (jednym z działaczy był Mehmed Emin Rasulzade). Wśród Ormian największym poparciem cieszyła się partia Hai Heghapokhakan Dasznakcutium (Ormiańska Federacja Rewolucyjna; tzw. Dasznacy), która domagała się poszanowania odrębności etnicznej, ale i podnosiła kwestie społeczne. Jednoznaczne określenie

Pierwsza wojna światowa zerwała więzi gospodarcze między Kaukazem a Europą. Eksport ropy, z której żyło wiele miast, zamarł. Nałożyła się na to rzeź Ormian dokonana przez Turków oraz migracje ludności. Rewolucja lutowa 1917 r. rozpoczęła proces emancypacji Kaukazu. 22 III Rząd Tymczasowy ks. Georgija Lwowa utworzył Specjalny Komitet Zakaukaski (tzw. OZAKOM, ros. *Osobyj Zakawkaskij Komitet*), który miał zarządzać północnym i południowym Kaukazem. Na czele Komitetu postawiono Wasilija Charłamowa. OZAKOM, choć zyskał poparcie miejscowych elit, wkrótce zaczął tracić realny wpływ na region na rzecz Komitetów Wykonawczych Rad Delegatów Robotniczych i Żołnierskich. Ich rozrost doprowadził do uznania przez Rząd Tymczasowy, tzw. Centrum Krajowego powołanego 14 czerwca 1917 r. celem koordynacji działań Rad³. Od tego momentu to Centrum sprawowało realną władzę.

Kłęski na frontach, dezercje i ferment stopniowo zmniejszały kontrolę Rządu Tymczasowego nad krajem. Na Kaukazie coraz częściej nawoływano do sprowadzenia z frontu zachodniego na Kaukaz rodzimych jednostek, gdyż zakładano, że tylko one mogą zatrzymać ataki tureckie. Ponadto premier Aleksander Kiereński zgodził się na formowanie ormiańskich i gruzińskich (a później i azerskich) oddziałów oraz wydanie im broni z rządowych magazynów, celem utrzymania porządku w regionie⁴. Nowe oddziały udało się powołać, ale zawierucha rewolucyjna zatrzymała po drodze wielu żołnierzy jadących z zachodu.

Przewrót bolszewicki z 24 na 25 października (6 na 7 listopada wg nowego stylu) 1917 r. spotkał się z dezaprobatą organizacji kaukaskich.

Przewrót bolszewicki z 24 na 25 października (6 na 7 listopada wg nowego stylu) 1917 r. spotkał się z dezaprobatą organizacji kaukaskich. Ani Centrum, ani OZAKOM nie uznały Rady Komisarzy Ludowych. Jedyne Baku opowiedziało się za nową władzą, ponieważ w tamtejszym Komitecie Wykonawczym Rady Delegatów Robotniczych prym wiedli bolszewicy. Zamach stanu spowodował konsolidację działaczy kaukaskich, dzięki czemu 14/27 listopada 1917 r. powołano Komisarjat Zakaukaski, na czele którego stanął Eugenii Gegeczkori, gruziński mienszewik. Komisarjat ów przejął funkcje Centrum i OZAKOMu, stając się realną władzą na południowym Kaukazie. W tym momencie politycy kaukaski opowiadali się jeszcze za Rządem Tymczasowym i republiką rosyjską, dlatego też Ententa rozważała formowanie i finansowanie wojska złożonego z ludów Kaukazu, jako części antybolszewickiego frontu⁵.

Rozejm zawarty przez rosyjskie dowództwo w grudniu 1917 r. dał władzom na Kaukazie czas na tworzenie oddziałów. Zerwanie zawieszenia broni stanowiło zagrożenie dla istnienia lokalnych władz, toteż postanowiono zwołać Sejm Zakaukaski. 23 lutego 1918 r. zebrało się 112 posłów, z czego 1/3 stanowili deputowani rosyjskiej Konstytuanty (powołanej po rewolucji październikowej). Pozostałe mandaty przydzielono pozostałym partiom, proporcjonalnie do wyniku wyborczego. W konsekwencji do Sejmu weszli przedstawiciele trzech lewicowych bądź lewicujących partii: gruzińskich mienszewików (odłam Socjaldemokratycznej Partii Robotniczej Rosji; 32 mandaty), azerskiej Muzułmańskiej Partii Demokratycznej „Musawat” (29 mandatów), a także ormiańskich nacjonalistycznych Dasznaków (27 mandatów)⁶. Faktycznie w Sejmie dominowali Gruzini, na co wpływała zarówno ich siła, jak i objęcie przewodnictwa Sejmu przez Nokoloza Czcheidze oraz ulokowanie obrad w Tyflisie (od 1936 r. Tbilisi).

każdej z partii jest dosyć trudne i takie też było wówczas. Dla przykładu w dokumencie z 1930 r. Musawat został określony jako partia narodowo-socjalistyczna, zob. *Instrukcja Charlesa Lorence'a [Stanisława Zaćwilichowskiego] dla Stanisława Hempla, posła RP w Teheranie, w sprawie współpracy z Komitetem Niepodległości Kaukazu, 21 X 1930, [w:] II Rzeczpospolita wobec ruchu..., s. 170.*

3 P. Olszewski, *Uwarunkowania historyczne...*, s. 45-46; P. Olszewski, *Polityka państw Ententy wobec Zakaukazia w latach 1918-1921*, Piotrków Trybunalski 2001, s. 20-21; W Materski, *Georgia rediviva. Republika Gruzjińska w stosunkach międzynarodowych 1918-1921*, Warszawa 1994, s.23-25; F. Kazemzadeh, *The struggle for Transcaucasia, 1917-1921*, New York 1951, s. 34.

4 P. Olszewski, *Uwarunkowania historyczne...*, s. 48-49; idem, *Polityka państw...*, s. 23-25.

5 P. Olszewski, *Uwarunkowania historyczne...*, s. 48-49; idem, *Polityka państw...*, s. 26-27; W Materski, *Georgia rediviva...*, s. 27-28; F. Kazemzadeh, *op. cit.*, s. 57-58.

6 *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States (dalej: PRFRUS) 1918 Russia, vol. II*, Washington 1932, s. 618; A. Furier, *op. cit.*, s. 192; P. Olszewski, *Polityka państw Ententy...*, s. 28; W Materski, *Georgia rediviva...*, s. 38.

Powołanie Sejmu otworzyło nowy rozdział w dziejach Kaukazu. W tej sytuacji Komisariat przyjął rolę zwykłego rządu. Władze zaczęły wydawać tzw. ruble zakaukaskie oraz zapowiedziały daleko idące reformy. Dążenie do zniesienia różnic stanowych i nacjonalizacji wielkiej własności ziemskiej wynikało z jednej strony z potrzeby modernizacji i było realizacją własnego programu, ale z drugiej miało odbierać poparcie bolszewikom. Podjęto również próbę podporządkowania istniejącej od listopada 1917 r. Republiki Górskiej (Związku Górali Północnego Kaukazu). Kraj ten okazał się efemerydą. Wiosną 1918 r. Armia Ochotnicza gen. Antona Denikina zlikwidowała Republikę Górską, a jej przywódcy uciekli do Tyflisu⁷.

Tymczasem Zakaukazie odrzuciło propozycję wzięcia udziału w rokowaniach brzeskich z Niemcami. Zresztą umowy brzeskie w sprawach kaukaskich obowiązywały tylko na papierze, ponieważ Zakaukazie nie uznawało władzy Lenina, a ten oddawał ziemie nad którymi nie miał kontroli. Zapisy o powrocie do rosyjsko-tureckiej granicy z 1878 r. (art. IV pokoju oraz rosyjsko-turecki układ dodatkowy) zmusił Sejm Zakaukazia do podjęcia bilateralnych rozmów z Turcją, by mieć szansę na uzyskanie nabytków we Wschodniej Anatolii. Początek rozmów 12 marca w Trapezuncie oznaczał uznanie de facto Zakaukazia przez Turcję za samodzielny podmiot polityczny. Rozdźwięki między politykami kaukaskimi oraz wysokie żądania Turcji doprowadziły do zerwania rozmów i wznowienia ofensywy⁸. Wojska Kaukaskie zatrzymały Turków w południowo-zachodniej Gruzji, po czym strony ponownie postanowiły zasiąść do stołu.

W czasie rozmów Turcja podkreślała, że chce pertraktować z suwerennym państwem, a nie podmiotem o niejasnym statusie. Dlatego też Zakaukazie stanęło przed wyborem – suwerenność albo trwanie przy Rosji, której faktycznie nie ma. 22 kwietnia 1918 r. Sejm Zakaukazia ogłosił powstanie suwerennej Zakaukaskiej Federacyjnej Republiki Demokratycznej oraz powołał rząd z Akakim Czchenkelim na czele. 25 kwietnia Turcja zajęła Kars, a trzy dni później uznała nowe państwo⁹. Rozmowy zaczęły się 12 maja w Batumi. Wziął w nich udział przedstawiciel Niemiec – gen. mjr Otto von Lossow. Sprzeczne stanowiska doprowadziły do wznowienia ofensywy tureckiej i zajęcia Aleksandropola 15 maja. W tych dniach wybuchły z całą siłą spory między narodami Zakaukazia. Gdy mużułmańscy Azerowie dążyli do ustępstw terytorialnych na rzecz Turcji, Gruzini i Ormianie oponowali. Ponadto Gruzini próbowali porozumieć się z gen. v. Lossowem, by ten hamował żądania tureckie. Nie wiedzieli, że zgodnie z niemiecko-tureckim porozumieniem z 27 kwietnia znaleźli się w niemieckiej strefie wpływów, a Turcji przypadła pozostała część Zakaukazia. Nałożył się na to również spór ormiańsko-gruziński o przebieg wspólnej granicy¹⁰.

26 maja Turcja wystosowała ultimatum do Zakaukazia z żądaniem przyjęcia warunków. Pismo skierowane było jednak w próżnię – tego samego dnia rozwiązano Zakaukaską Federacyjną Republikę Demokratyczną. Gruzinińska Rada Narodowa proklamowała niepodległość 26 maja, przyjęła funkcję parlamentu i powołała rząd Neo Ramiszwiliego. Dwa dni później w ślady Gruzji poszły pozostałe składowe federacji, powołując demokratyczne republiki Azerbejdżanu i Armenii¹¹. Nastąpił okres walki o przetrwanie.

4 czerwca trzy niezależne państwa kaukaskie podpisały z Turcją samodzielne traktaty oparte na bazie ultimatum z 26 maja. Gruzja straciła okręgi: batumski, akchalcyński oraz achałkański. Ponadto miała zdemobilizować armię i wydalic przedstawicieli Ententy. Armenia oddała zachodnią część guberni erewańskiej (czyli 1/3 całej rosyjskiej Armenii) oraz podobnie jak Gruzja miała rozpuścić wojsko i pozbyć się zachodnich misji wojskowych. Na umowie z Turcją miał zyskać jedynie Azerbejdżan, który nic nie tracił a dostał obietnicę pomocy militarnej w walce z bolszewikami o Baku¹².

Nowe państwa znalazły się w bardzo trudnej sytuacji. Zagrażali im bolszewicy oraz armie „białych”,

7 A. Furier, *op. cit.*, s. 191-193.

8 *Ibidem*, 193; P. Olszewski, *Polityka państw...*, s. 29-30; idem, *Uwarunkowania historyczne...*, s. 51-52; W. Materski, *Georgia rediviva...* s. 39-42.

9 P. Olszewski, *Uwarunkowania historyczne...*, s. 52-55; idem, *Polityka państw...*, s. 31-34; W. Materski, *Georgia rediviva...*, s. 44-45.

10 A. Furier, *op. cit.*, s. 193; P. Olszewski, *Polityka państw...*, s. 35; idem, *Uwarunkowania historyczne...*, s. 54-56; W. Materski, *Georgia rediviva...*, s. 43-44.

11 PRFRUS 1918 Russia, vol. II, s. 631; P. Olszewski, *Polityka państw...*, s. 35; idem, *Uwarunkowania historyczne...*, s. 56; A. Furier, *op. cit.*, s. 193; W. Materski, *Georgia rediviva...*, s. 46-50; F. Kazemzadeh, *op. cit.*, s. 118-119.

12 P. Olszewski, *Polityka państw ententy...*, s. 37-38.

nie uznające republik. Zarówno sojusz białych i Ententy, jak i nieodróżnianie przez Zachód bolszewików od mienszewików utrudniały porozumienie republik z Ententą¹³. W tej sytuacji pomocy szukano u państw centralnych. 28 maja Gruzja zawarła z Niemcami umowę, która podporządkowywała gospodarkę kraju Berlinowi. Niemcy mieli przejąć kontrolę nad ważniejszymi liniami kolejowymi i zakładami przemysłowymi, a także zyskali wyłączne prawo wywozu surowców z Gruzji. Latem zależność Kaukazu od państw centralnych stopniowo rosła wraz z kolejnymi umowami handlowymi oraz zdobyciem Baku przez Turcję 16 września¹⁴. Tymczasem rozstrzygały się losy I wojny światowej.

Rozejmem w Mudros (30 października) mocarstwa zachodnie zagwarantowały sobie prawo do obsadzenia wojskiem wschodniego Zakaukazia i wycofanie armii tureckiej. Wynikało to z dążenia do ułatwienia zaopatrzenia wojsk brytyjskich w Persji i chęci rozbicia Turcji. Nie bez znaczenia były również kwestie gospodarcze, zważywszy na wydobycie ropy w Azerbejdżanie. Oddziały brytyjskie przybyły do Baku 17 listopada, a 23 grudnia do Batumi, tym samym zajmując Gruzję po wycofaniu Niemców¹⁵. Zaczął się okres targów o surowce i przyszłość Kaukazu.

Stanowiska państw ententy oscylowały od zostawienia decyzji w sprawie Zakaukazia nowemu, niebolszewickiemu rządowi Rosji do zagwarantowania trzem krajom kaukaskim autonomii w Rosji. W czasie konferencji pokojowej w Wersalu mocarstwa rozważały nadanie Zakaukaziu statusu terytorium mandatowego oraz wymiany wojsk brytyjskich przez inne, a także sondowały dowódców „białych” w sprawie krajów kaukaskich. Natomiast republiki kaukaskie próbowały oddziaływać na opinię publiczną i polityków, obiecując im zyski z eksploatacji surowców. Na przełomie lat 1919-1920 ententa zaczęła przewartościowywać swoje stanowisko wobec Zakaukazia. Z jednej strony mówiono o kordonie sanitarnym ciągnącym się od Finlandii przez Polskę po Kaukaz, a z drugiej wątpiono, czy republiki kaukaskie obronią się przed bolszewikami. Do tego coraz częściej ujawniało się dążenie do unormowania stosunków z Leninem, skoro nie można go pokonać. W dniu 14 stycznia 1920 r. gen. Anton Denikin uznał niepodległość państw, które odłączyły się od Rosji pod warunkiem walki z bolszewikami. Pięć dni później Wielka Brytania i Francja podpisały rezolucję o uznaniu Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu. USA i Włochy odmówiły¹⁶.

Klęska pochodu „białych” na Moskwę jesienią 1919 r. i kolejne zwycięstwa bolszewików zbliżyły wojnę do granic państw kaukaskich. Wiosną 1920 r. bolszewicy zajęli Dagestan, a 23 marca wybuchło powstanie w Górnym Karabachu (Azerbejdżan). Tymczasem trwały armeńsko-tureckie rozmowy o przebiegu granicy. Miesiąc później armia bolszewicka pomaszerowała na Baku. 27 kwietnia stolica Azerbejdżanu została zajęta siłami 11 Armii oraz wywrotowców. Następnego dnia proklamowano Azerbejdżańską Socjalistyczną Republikę Radziecką¹⁷. Z końcem listopada ta sama armia uderzyła na miotaną rozruchami Armenię. 2 grudnia Komitet Rewolucyjny ogłosił powstanie republiki radzieckiej¹⁸. Losy dwóch krajów spowodowały, że z inicjatywy Francji 26 stycznia 1921 r. Rada Najwyższa Sprzymierzonych uznała de iure Gruzję¹⁹. Gest nie mógł pomóc. Siedem miesięcy po wycofaniu Brytyjczyków i Francuzów, 15 lutego bolszewicy uderzyli na Gruzję, a dwa dni później rząd udał się na emigrację, dołączając do władz Armenii i Azerbejdżanu.

We Francji politycy kaukaski niezwłocznie podjęli współpracę, czego owocem była umowa sojusznicza z 10 czerwca 1921 r., zobowiązująca do wspólnych wysiłków na rzecz wyzwolenia regionu. Sygnatariuszami jej zostały: Gruzja, Armenia, Azerbejdżan oraz Republika Górali Północnego Kaukazu (Czeczenia, Ingu-

13 W. Materski, *XX wiek – niepodległość i sowietyzacja: tradycja państwowości a budowa suwerennych państw w regionie*, [w:] M. Korzeniowski, D. Tarasiuk, K. Latawiec (red.), *Armenia, Azerbejdżan...*, s. 64-65. O stosunku „białych” i „czerwonych” do separatyzmu: P. Łossowski, *Kwestia narodowa w rewolucji i wojnie domowej w Rosji (1917-1920)*, „Kwartalnik Historyczny” z. 3 (1967), s. 569-596; P. Olszewski, *Polityka bolszewików wobec niepodległej Gruzji w latach 1918-1921*, „Dzieje Najnowsze” z. 3 (1997), s. 7-21.

14 P. Olszewski, *Polityka państw...*, s. 36-42.

15 *Ibidem*, s. 49-52.

16 Szerzej: *Ibidem*, s. 55-170.

17 T. Świętochowski, *Azerbejdżan*, Warszawa 2006, s. 86-91.

18 W. Materski, *XX wiek...*, s. 70

19 *Ibidem*; P. Olszewski, *Polityka państw ...*, s. 245-246. Szerzej: W. Materski, *Georgia rediviva...*, passim.

szetia, Dagestan, Osetia Północna)²⁰. Przedstawiciele państw kaukaskich powołali w Paryżu tzw. Radę Czterech, w której dominowała Gruzja (kraj ten utrzymywał poselstwo w Paryżu). Rada Czterech nie wytrzymała jednak sporów – Armenia wycofała swój udział w projekcie konfederacji, który wykluczał możliwość zbudowania tzw. „wielkiej Armenii”. 11 listopada 1924 r. nowa Rada Trzech ogłosiła konieczność utworzenia Konfederacji Kaukazu. Pierwszymi krokami miały być sojusz wojskowy i unia celna²¹.

W Stambule, który był drugim ośrodkiem emigracji kaukaskiej, również prowadzono rozmowy. Rozwojowi sytuacji bacznie przyglądali się zwolennicy prometeizmu w Polsce. Ruch prometejski, wywodzący się z myśli Józefa Piłsudskiego o rozerwaniu Rosji po szwach narodowościowych, miał na celu doprowadzenie do współpracy różnych narodów ciemiężonych przez Rosję. Ostrze kooperacji miało być wymierzone w państwo rosyjskie niezależnie od jej ustroju, bowiem Rosja jako taka była zagrożeniem dla wolności i Polski, i zamieszkujących ją pobitych ludów²². Imperializm i ekspansjonizm był nie do pogodzenia z dążeniami narodów.

W zasadzie od początku istnienia II Rzeczypospolitej Warszawa kierowała wzrok na Kaukaz. Ścieżki porozumienia przecierano zarówno przez jawne, jak i tajne kontakty, tak polityczne, jak i wojskowe i kulturalne. Na początku lat 20. w Konstantynopolu, ośrodku emigracji kaukaskiej i rosyjskiej, działał attaché wojskowy płk. Leon Bobicki. Gromadził on informacje z terenów Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (również dotyczące ewentualnych powstań), ale i podejmował rozmowy na temat przyjęcia gruzińskich i azerbejdżańskich oficerów do szkół wojskowych w Polsce. Do prometeistów zaliczał się również Roman Knoll, poseł w Ankarze²³. Widząc w Stambule dobre miejsce do prowadzenia działalności politycznej, Knoll zainicjował powołanie w październiku 1924 r. 9-osobowego Komitetu Konfederatów Kaukazu. Po trzy osoby oddelegowała Gruzja, Azerbejdżan oraz Północny Kaukaz. Z kolei miesiąc później w Paryżu powołano Komitet Kaukaski²⁴.

W zasadzie od początku istnienia II Rzeczypospolitej Warszawa kierowała wzrok na Kaukaz.

Wkrótce ośrodki paryski i stambulski zaczęły ze sobą konkurować o wpływy i fundusze. Dodatkowo konflikt nabrał wymiaru politycznego, gdyż nad Bosforem dominowali musawatyści (azerscy narodowi demokraci²⁵) a nad Sekwaną socjaldemokraci. Warszawa dążyła do porozumienia obu komitetów i dzięki jej naciskom rozpoczęto rozmowy o połączeniu. Początkowo pertraktacje toczyły się ospale z powodu obaw stron o utratę dotychczasowej pozycji i wpływów. Długi zastój w rozmowach został zakończony po przewrocie majowym w Polsce. Dojście do władzy piłsudczyków, przyjaznych idei prometejskiej, zmieniło sytuację. Dzięki obsadzeniu ważnych stanowisk prometeistami, emigracja ze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich zyskała silnego partnera. Płk Tadeusz Schaetzel, attaché wojskowy w Turcji, doprowadził do powstania

20 Декларация дипломатических представителей республик Кавказа во Франции о создании Союза кавказских государств, 10 июня 1921 г. Париж, [w:] Кавказская Конфедерация в официальных декларациях, тайной переписке и секретных документах движения «Прометей». Сборник документов, Сост., пред., пер., прим. Г.Г. Мамулиа, Москва 2012, s. 41-44; W. Materski, *XX wiek...*, s. 74-75.

21 Протокол заседаний представителей Республик Азербайджана, Грузии и Северного Кавказа, 11, 16, 22, 29 октября, 6, 11 ноября 1924 г. Париж, [w:] Кавказская Конфедерация..., s. 47-48; ibidem, s. 9; S. Mikulicz, *Prometeizm w polityce II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1971, s. 158; *II Rzeczpospolita wobec ruchu...*, s. 40-41.

22 Szerzej: *II Rzeczpospolita wobec ruchu prometejskiego*, oprac. P. Libera, Warszawa 2013, s. 15-34; S. Mikulicz, *op. cit.*, *passim*.

23 O działalności R. Knolla zob.: H. Bartoszewicz, *Prometeizm Romana Knolla*, [w:] M. Kornat (red.), *Ruch prometejski i walka o przebudowę Europy Wschodniej (1918-1940)*, Warszawa 2012, s. 159-170; idem, *Misja Romana Knolla w Ankarze 1924-1925*, „Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej” t. 36 (2001), s. 109-126. Dokumenty o działalności płk. Bobickiego: *II Rzeczpospolita wobec ruchu...*, s. 97-117.

24 Кавказская Конфедерация..., s. 7; *II Rzeczpospolita wobec ruchu...*, s. 43; Н. Джавахишвили, *Из истории сотрудничества кавказских политических эмигрантов*, online: <http://www.gazavat.ru/history3.php?rub=17&art=438> [dostęp: 21 października 2013].

25 Partia Mısavət (dosł. „Równość”) odwoływała się również do panturkizmu i panislamizmu.

15 lipca 1926 r. Komitetu Niepodległości Kaukazu (KNK). Kierownictwo KNK stanowiła trójka przewodniczących (każdy z nich reprezentował swój kraj), którymi zostali Noe Ramiszwili (Gruzja), Mehmed Amin Rasulzade (Azerbejdżan) i Said Szamil (Północny Kaukaz). Celem KNK²⁶ było prowadzenie różnorodnych działań (np. propagandowych) mających doprowadzić ludy Kaukazu do niepodległości i wspólnego konfederacyjnego bytu państwowego.

Choć Turcja patrzyła przez palce na działalność emigrantów z ZSRR, to komplikacje wynikające z traktatu o przyjaźni i dobrym sąsiedztwie z Moskwą (1925) zmuszały Ankarę do hamowania zapędów działaczy kaukaskich. Służby sowieckie bardzo dobrze zdawały sobie sprawę z antyradzieckiej działalności prowadzonej przez emigrantów w Turcji²⁷. Między innymi z powodu nacisków dyplomatycznych ZSRR, pismo KNK postanowiono wydać w Paryżu. W listopadzie 1926 r. ukazał się pierwszy numer miesięcznika „*Prométhée*”

o podtytule „*Organe de Défense Nationale des Peuples du Caucase, et de l'Ukraine*”²⁸. Nieprzypadkowo pojawia się tu już Ukraina. Polscy prometeiści, mający duży wpływ na działaczy emigracyjnych (również dzięki ich finansowaniu), przeforsowali koncepcję, by pismo, podporządkowane KNK, przedstawiało ogólnoprometejski, a nie tylko kaukaski punkt widzenia. Odtąd łamy „*Prométhée*” dostępne były szerzej również dla innych narodowości. Redaktorem pisma aż do 1938 r. był Gruzin George Gwazawa²⁹.

Służby sowieckie bardzo dobrze zdawały sobie sprawę z antyradzieckiej działalności prowadzonej przez emigrantów w Turcji.

Pod koniec lat 20. Turcja zastrzyła kurs wobec emigracji z ZSRR. Coraz silniejsze naciski Moskwy oraz działalność jej agentury skutkowałą zamykaniem pism i organizacji, rewizjami oraz aresztowaniami. Nad KNK zawisła groźba rozpadu. Jednym z impulsów skłaniających do odnowienia KNK i powrotu do koncepcji państwa związkowego były rebelie wzniecone na Kaukazie na przełomie lat 20. i 30. Mimo animozji, w obliczu wspólnego wroga, który krwawo tłumił powstania narodowyzwoleńcze, ludy Kaukazu stanęły razem do walki. Z drugiej strony władze w Warszawie bacznie obserwowały sytuację na pograniczu sowiecko-turecko-perskim oraz w ruchu emigracyjnym. Zaowocowało to decyzją o sklonieniu działaczy kaukaskich do pracy nad paktem konfederacji. Należy tu zauważyć, że część działaczy przebywających na zachodzie widziała w powstaniach narodowych początek końca reżimu sowieckiego, uważając go za równie słabego przeciwnika jak na początku lat 20. Taka postawa ułatwiła zadanie Polakom.

Z punktu widzenia Warszawy właściwe było powołanie państwa federacyjnego, gdyż takie lepiej rokowało niż luźna konfederacja, której chcieli politycy kaukaski. Mimo różnicy zdań polscy prometeiści postanowili reaktywować KNK, czego efektem była warszawska konferencja. W dniach 6-12 lutego 1930 r. z przedstawicielami Azerbejdżanu, Gruzji i Północnego Kaukazu postanowiono przenieść do Warszawy prace KNK, a w Stambule powołać komórkę wywiadowczą³⁰. Dążąc do powołania federacji Polacy zainicjowali na przełomie lat 1931-1932 prace nad konkretnymi rozwiązaniami. Początkowo podjęto wysiłki za-

²⁶ Rosyjski tekst statutu: *Устав Комитета независимости Кавказа*, Июль-август 1926 г. [Константинополь], [w:] *Кавказская Конфедерация...*, s. 67-68.

²⁷ *Кавказская Конфедерация...*, s. 18-26; G. Mamoulia, *The Struggle for the Independence of Caucasus: M.E. Rasulzade and the Georgians in the Promethean Movement (1926-1939)*, „Pro Georgia” t. 20 (2010), s. 99; A. Балаев, *Мамед Эмин Расулзаде (1884-1955)*, Москва 2009, s. 235-236.

²⁸ Podtytuł ten od numeru 6-7 z 1927 r. brzmiał: „*Organe de Défense Nationale des Peuples du Caucase, del'Ukraine et du Turkestan*”. W IV 1932 r. podtytuł zmieniono na: „*Organe de défense nationale des Peuples du Caucase (Géorgie, Azerbaïdjan, Caucase du Nord), de l'Ukraine et du Turkestan*”. Numer na III-IV 1938 r. opatrzone podtytułem: „*Organe de Défense Nationale des Peuples opprimés de l'U.R.S.S.*”. Por.: *Кавказская Конфедерация...*, s. 15-16.

²⁹ O piśmie zob.: Instytut Pamięci Narodowej Biuro Udostępniania (dalej: IPN BU) 1572/1017, k. 45-49; Г. Мамулиа, *Краткий очерк истории журнала «Прометей»*, „Nowy Prometeusz” 2010, nr 0, s. 77-97.

³⁰ *Протокол конференции представителей Азербайджана, Грузии и Северного Кавказа*, 6-12, 20 февраля 1930 г. Варшава, [w:] *Кавказская Конфедерация...*, s. 75-80; *ibidem*, s. 28.

równy w Paryżu jak i Warszawie, ale z powodu konfliktów w łonie emigracji gruzińskiej prace nad Sekwaną zostały przerwane. Za to w Warszawie w dniach 17-19 listopada 1932 r. odbyła się konferencja z udziałem Gruzinów, Azerbejdżan i Górali Północnego Kaukazu³¹. Jej przebieg nie jest jednak znany.

Zgodnie z zamysłem Ekspozytury nr 2 Oddziału II Sztabu Głównego (SG) WP prace nad konfederacją miały zostać skupione w KNK. W początkach 1933 r. przedstawiono dwa projekty paktu: gruziński i polski. Projekt opracowany przez Gruzinijskie Centrum Narodowe (GCN) spotkał się z krytyką w łonie KNK, ale i ze strony władz polskich. Z kolei projekt polski przygotowywany z inicjatywy Tadeusza Hołównki przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Sztab Główny został poddany pod obrady w lutym 1933 r. Po dyskusji dokument przekazano konstytucjonalście prof. Julianowi Makowskiemu, by ten poprawił projekt. Prawnik zwrócił dokument w marcu, po czym przekazano go do KNK³².

Gruzinijski projekt Paktu Konfederacji Kaukaskiej zaprezentowany został Tadeuszowi Schaetzlowi (naczelnikowi Wydziału Wschodniego MSZ) przez GCN w listopadzie 1932 r. Przewidywał on, że cztery państwa członkowskie (Armenia, Azerbejdżan, Kaukaz Północny, Gruzja) zachowają suwerenność w sprawach, które nie zostały scedowane na organy wspólnoty. Konfederacji powierzono prawo wypowiedzania wojny, zawierania sojuszy, pokoju i umów handlowych, a także utrzymywanie przedstawicielstw dyplomatycznych. Konfederacja miała dysponować budżetem składającym się z wkładów państw członkowskich. Podobnie wyglądać miała sprawa armii – jedynym czynnikiem unifikacyjnym był wspólny Sztab Generalny. Przewidywano powołanie trzech organów konfederacji: Rady Państw, Stałego Sekretariatu oraz Sądu Federalnego. Rada Państw składać się miała z przedstawicieli republik (po trzech z każdego kraju) delegowanych przez rządy. Kraje rotacyjnie pełniłyby roczną prezydencję. Rada miałaby wyznaczone pory spotkań, jednak z wypadku konieczności kraje mogły wnieść do Sekretarza Generalnego o zwołanie nadzwyczajnej sesji Rady. Organ ten podejmował jednomyślnie decyzje w sprawach: sojuszy, wojny/pokoju, umów handlowych, stosunków dyplomatycznych oraz budżetu konfederacji. Z kolei Stały Sekretariat składać się miał z Sekretarza Generalnego i trzech zastępców, kierujących trzema biurami: spraw zagranicznych, finansów i obrony. Sekretarz Generalny miał być wybierany przez Radę Państw, a jego zastępcy mianowani przez Radę na jego wniosek. Do zadań Sekretarza Generalnego należało: zapewnienie łączności między republikami a organami federacji; prowadzenie spraw bieżących; przygotowanie projektu budżetu konfederacji; składanie rocznego sprawozdania dla Rady Państw, na temat spraw federalnych i wykonania budżetu. Sąd Federalny składać się miał z dwunastu członków (po trzech z każdej republiki) powoływanych przez parlament. Do jego kompetencji wchodziło rozstrzyganie sporów między władzami federalnymi a republikami, a także pomiędzy republikami. W dalszej części projekt zapowiadał zawarcie konwencji nt. unii: fiskalnej; kolejowej; pocztowej, telegraficznej i telefonicznej oraz miar i wag³³:

Projekt gruzinijski zakładał luźny związek państw aktywizujący się w czasie zagrożenia, w razie potrzeby podjęcia rozmów z innym podmiotem stosunków międzynarodowych lub w momencie sporu między krajami skonfederowanymi. Poza tymi przypadkami działalność organów konfederacji sprowadza się w zasadzie do administrowania i prowadzenia wyraźnie przekazanych im spraw. Badacz prometeizmu, Sergiusz Mikulicz, zauważa, iż pakt ten proponuje formę państwa przypominającą Ligę Narodów. Dodatkowo w dokumencie wymiennie używano pojęcia federacji i konfederacji³⁴, co zaciera obraz ustroju.

Nie dziwi więc wspomniana już krytyka ze strony polskiej, dla których taki twór nie gwarantował ani siły, ani sprawnego działania. Warszawa oczekiwała od emigrantów kompromisowej postawy, która owocowałaby wyzbyciem się części suwerenności na rzecz wspólnych instytucji. Tymczasem 6 lutego 1933 r. na konferencji KNK Polacy, prezentując własną opinię na temat projektu gruzinijskiego, ujrzeni rzeczywistą skalę oporu wobec proponowanych modyfikacji. Nie widząc możliwości ugody postanowiono odłożyć rozmowy w czasie. Przygotowując się do kolejnej konferencji, 20 lutego w Warszawie zebrali się

31 S. Mikulicz, *op. cit.*, s. 164-165.

32 IPN BU 1572/1017, k. 50; S. Mikulicz, *op. cit.*, s. 167.

33 Проект Пакта Конфедерации Кавказа Грузинского национального центра, Ноябрь 1932 г., [w:] *Кавказская Конфедерация...*, s. 85-87. Projekt ten omawia również S. Mikulicz, zob. *idem, op. cit.*, s. 168-169.

34 S. Mikulicz, *op. cit.*, s. 170.

przedstawiciele SG i MSZ w celu ujednoczenia stanowiska polskiego. Przyjęte wytyczne nie nakazywały już obstawania przy federacji, dając możliwość powołania konfederacji, o ile kontrahenci zgodzą się na wyraźne przekazanie organom związkowym spraw wojska, polityki zagranicznej, skarbu, zawarcie postanowienia o wspólnej granicy oraz pracach nad konstytucją. Ponadto strona polska miała dążyć do minimalizowania swego udziału w pracach nad paktem, by to przedstawiciele Kaukazu stworzyli dokument, który mieli realizować³⁵.

W końcu spod pióra prof. Makowskiego wyszedł polski projekt paktu, który przewidywał, że: konfederacja miała być związkiem suwerennych republik, posiadającym wspólne instytucje ustawodawcze, wykonawcze i sądowe. Podobnie jak w projekcie gruzińskim władze centralne dysponowałyby określonymi kompetencjami, a kwestie pozostałe miały pozostać w wyłącznej gestii krajów związkowych. Do organów wspólnych zaliczono Radę Państw (ustawodawstwo), Dyrektoriat (wykonawstwo), Sztab Konfederacji oraz Sąd Arbitrażowy. Rada Państw składać się miała z 40 (później 30) posłów wybranych przez parlamenty poszczególnych krajów na 5 lat. W skład kompetencji Rady wchodzić miały: inicjatywa ustawodawcza; sprawy wojny i pokoju; zawieranie traktatów międzynarodowych; kwestie służby wojskowej; budżet Konfederacji; ustawodawstwo celne; wybór wspólnych ministrów (spraw zagranicznych, wojny, skarbu i sprawiedliwości); wybór szefa Sztabu Głównego na 10 lat. Dyrektoriat zaś składać się miał z delegatów rządów krajowych, ministrów Konfederacji oraz szefa Sztabu Głównego. Według projektu do kompetencji Dyrektoriatu należała inicjatywa ustawodawcza oraz utrzymywanie stosunków dyplomatycznych i konsularnych. Szefowi Sztabu przysługiwało prawo głosu w obradach i decyzjach Dyrektoriatu, a także dowodził on siłami zbrojnymi konfederacji. Sąd Arbitrażowy rozstrzygał spory między władzami federalnymi a republikami, a także między samymi krajami związkowymi³⁶.

Wynika z tego, że Polska propozycja uwzględniała wytyczne z 20 lutego, a jednocześnie była bardziej szczegółowa i konkretna niż projekt GCN. Co ciekawe, o ile preambuła gruzińska ma wydźwięk politycznie neutralny, o tyle polska formuła posługuje się językiem zaczerpniętym z retoryki socjalistycznej. Zabieg ten związany był najprawdopodobniej z kwestiami propagandowymi. Polacy zdawali sobie sprawę, że najważniejsze było znalezienie poparcia dla traktatu wśród zwykłych ludzi, „mas pracujących” Kaukazu. Retoryka, choć socjalistyczna w brzmieniu, wycelowana była jednak nie w system kapitalistyczny, a komunistyczny. To komunizm, zdaniem autorów, był „ciemieżcą i eksploatatorem”, który tłumił niepodległościowe i społeczne dążenia narodów.

Wiosną 1933 r. przedstawiciele polscy konferowali kilkakrotnie z KNK w sprawie paktu. Szybko ujawniły się sprzeczności. Jednym ze spornych rozwiązań było utworzenie wspólnej armii. Z powodu oporu Gruzinów i Azerbejdżan zrezygnowano z tego pomysłu na rzecz wspólnego kierownictwa wojskowego. Z drugiej strony KNK zgodził się na zapis dotyczący prac nad konstytucją konfederacji. W międzyczasie przedstawiciele Armenii wycofali się z prac nad paktem, ale nie miało to większego wpływu na przebieg pertraktacji.

W toku negocjacji, we wrześniu opracowano wersję kompromisową paktu, którą przesłano do Paryża, celem zaopiniowania przez GCN. Okazało się, że GCN chciało wprowadzenia jako punktu pierwszego zobowiązania centrów narodowych (emigracyjnych) do pracy (za granicą i w ojczyznach) na rzecz wyzwolenia Kaukazu i utworzenia Konfederacji. W kolejnych pięciu punktach postulowano niewiele znaczące zmiany. GCN zaproponowało dodanie dwóch kolejnych punktów: o utworzeniu stałej Rady republik z Prezydium jako organem wykonawczym, a także zapisu o nadziei na przyjęcie Armenii. W toku dalszych negocjacji porzucono dodanie pierwszego punktu, a zmodyfikowano drugi, przychyłając do zapisu o zaproszeniu Armenii do związku³⁷. Tym samym w listopadzie uzyskano ostateczne brzmienie dokumentu. Do maja następnego roku przeciągnął się proces akceptacji dokumentu przez zainteresowane strony.

Nie wiadomo, kiedy dokładnie podpisano traktat, jednak prawdopodobnie stało się to w Warszawie lub

35 *Ibidem*, s. 170-171.

36 *Ibidem*, s. 171, 174-175.

37 *Ibidem*, s. 179-180.

Paryżu przed oficjalną uroczystością, która rzekomo miała mieć miejsce w dniu 14 lipca 1934 r. w Brukseli³⁸.

Pakt Konfederacji Kaukaskiej parafowano w następującym brzmieniu³⁹:

- „Centra narodowe Azerbejdżanu, Północnego Kaukazu i Gruzji,
- rozumiejąc, że pełny rozwój narodów jest możliwy w warunkach całkowitej niezależności,
 - wierząc, że cel ten trudno osiągnąć inaczej, niż drogą zjednoczenia wszystkich sił Kaukazu w obrębie jednej wspólnej granicy,
 - przekonani, że ochrona żywotnych interesów narodów kaukaskich wymaga wspólnego kierownictwa ich polityki wewnętrznej i obrony narodowej,
 - wierząc, że drogą takiego zjednoczenia każdy z narodów kaukaskich znajdzie rzeczywistą gwarancję suwerenności, niezbędnej dla pełnego rozwoju swoich sił intelektualnych i materialnych,
 - silne w swym przekonaniu, że kładąc podwaliny Związku Republik Kaukaskich, mają poparcie wszystkich swych rodaków,
 - zgodne w przeświadczeniu, że Konfederacja Republik Kaukaskich jest formą polityczną, wynikającą z geograficznego i ekonomicznego kraju, uchwalając następujące podstawy Konfederacji Kaukaskiej:
Konfederacja Kaukaska, zabezpieczając nawewnątrz charakter narodowy i suwerenność każdej z Republik,
 - na zewnątrz będzie działać w imieniu wszystkich Republik, jako jednostka międzynarodowa wyższego rzędu. Konfederacja będzie posiadać wspólną polityczną i celną.

Polityka zagraniczna Republik Skonfederowanych będzie prowadzona przez kompetentne organy Konfederacji.

Obrona granic konfederacji zostanie powierzona Armji Konfederacyjnej, składającej się z Armji skonfederowanych Republik, pod dowództwem, podporządkowanem naczelnym organom Konfederacji.

Wszelkie nieporozumienia, wynikające między Republikami Skonfederowanymi, które nie mogą być uregulowane drogą rokowań bezpośrednich, muszą być przekazane obowiązkowemu arbitrażowi lub Najwyższemu Sądowi Konfederacji. Republiki Skonfederowane muszą przyjąć bez zastrzeżeń i wypełnić wszystkie wyroki tych instancji.

Komisja rzeczoznawców w najbliższym czasie zajmie się opracowaniem projektu Konstytucji, biorąc pod uwagę powyższe zasady: projekt ów stanie się podstawą dla pracy każdego Zebrania Konstytucyjnego każdej z Republik.

W Pakcie niniejszym zarezerwowano miejsce dla Republiki Armeńskiej.”

Kolejnym krokiem ku urzeczywistnieniu konfederacji był szereg konferencji w Brukseli. Owocem spotkań z 14-16 stycznia i 23 lutego 1935 r. było przekształcenie KNK w Radę Konfederacji Kaukaskiej (RKK), która miała pełnić już nie tylko funkcję koordynacyjną, a kierowniczą. Wiązało się to z przeniesieniem części uprawnień centrów narodowych (dyplomacji, propagandy i wywiadu) na RKK. Przewidywano powołanie przy RKK organów, które zajmą się tymi kwestiami. Statut Rady stanowił, że jej kadencja wynosić będzie 2 lata, a w jej skład wejdzie łącznie 12 członków. Organem kierowniczym Rady było trzyosobowe Prezydium⁴⁰.

Podpisanie paktu i ogłoszenie tego światu nie oznaczało sukcesu przedsięwzięcia. O permanentnych konfliktach w łonie emigracji kaukaskiej i niewielkich rezultatach prac nad przymierzem świadczyć może memoriał Gajdara Bammata skierowany do Tadeusza Schaetzla (wówczas wicemarszałka Sejmu), w którym autor, dając upust również osobistym frustracjom, wskazuje na klęskę pomysłu konfederacji. Według Bammata złym pomysłem było już postawienie przez Polaków na gruzińskich socjaldemokratów, którzy mieli być prorosyjscy i przeciwni konfederacji. W memoriale była również mowa o bierności działaczy emigracyjnych, którzy wygodnie żyli dzięki stałym subsydiom i nie zamierzali podejmować żadnych aktywności⁴¹. Równolegle swoim

38 P. Libera podaje, iż pakt podpisano w Warszawie 14 VII 1934 r. Zob.: *II Rzeczpospolita wobec ruchu...*, s. 55.

39 „Wschód-Orient” nr 2-3-4 (1934), s. 170-171. Francuski tekst: „Prométhée” nr 92 (1934), s. 3-4.

40 Do Prezydium wybrano: N. Żordanię, M.A. Rasulzadego i M.G. Sunsza. *Протоколы заседаний Кавказской конференции*, 15, 16 января, 23 февраля 1935 г., [w:] *Кавказская Конфедерация...*, s. 103-105, 115-116, 126-129; *ibidem*, s. 33-35.

41 S. Mikulicz, *op. cit.*, s. 180-182. Zob. też: *Memoriał Hajdara Bammata dla ministra Tadeusza Schaetzla, 1 VII 1935*, [w:] *II Rzecz-*

torem toczyła się sprawa związku Gruzji i Armenii, co podważało sens Paktu Konfederacji Kaukaskiej. Sprawa omawiana była zarówno w prasie prometejskiej, jak i na konferencjach działaczy RKK⁴².

Sytuacja polityczna lat 30. oraz rywalizacja z Niemcami i Japonią o wpływy w ruchu prometejskim⁴³ zmusiły Warszawę do konsolidacji ruchu. 5 czerwca 1938 r. w Warszawie działacze emigracyjni Azerbejdżanu, Północnego Kaukazu, Krymu, Gruzji, Idel-Uralu, Turkmenistanu i Ukrainy podpisali pakt frontu prometejskiego, zobowiązując się do zachowania lojalności wobec ruchu (w pewnym sensie również wobec Polski), kooperacji i koordynacji działań⁴⁴. Kolejne deklaracje polityczne szły wyraźnie w kierunku antyradzieckim. Tym nie mniej niektóre proklamacje mogą dziwić z racji specyficznej interpretacji wydarzeń. I tak na przykład po konferencji monachijskiej – RKK przyjęła rezolucję, w której wyraża zadowolenie z rozstrzygnięć zachowujących pokój i opierających się na samostanowieniu narodów. Wykluczenie Moskwy z koncertu mocarstw miało świadczyć o jej izolacji i triumfie cywilizacji. Według RKK miało to sprzyjać sprawie ludów niewolonych przez ZSRR⁴⁵.

Na przełomie lat 1938-1939 wróciła sprawa udziału Armenii w Konfederacji. Pertraktacje trwały cały 1939 rok, ale przyspieszył je wybuch wojny. Klęska Polski i pomysły pozbawienia Niemiec ropy z Kaukazu skłoniły polityków kaukaskich do kompromisu i współpracy z aliantami. Tekst nowego porozumienia został uzgodniony z Turcją (zrzeczenie roszczeń terytorialnych Armenii) jak i francuskim gen. Maximem Weygandem (kwestie militarne). Na początku 1940 r. sztabowcy francuscy i brytyjscy rozważali poważnie atak na Kaukaz w celu odcięcia Sowietów od ropy. Sytuacja zmieniała się jednak dynamicznie – ZSRR zawarł pokój z Finlandią, a Niemcy rozpoczęły kolejne inwazje, co zmniejszyło wagę kwestii kaukaskiej w oczach aliantów. Ostatecznie pakt z Armenią podpisano 28 maja 1940 r. w Paryżu⁴⁶. W nowej redakcji ponowiono zapisy o suwerenności, wspólnej polityce zagranicznej i granicy oraz unii celnej. Ogólnikowo potraktowano jednak organy konfederacji: dyplomację prowadzić miały „właściwe organy”; armia składać się miała z kontyngentów pod wspólnym dowództwem „podległym kierowniczym organom konfederacji”; spory miały być rozstrzygane przez arbitraż lub Sąd Najwyższy. W dokumencie znalazł się również zapis o powołaniu komisji do opracowania konstytucji⁴⁷.

Pakt ten, jak się miało wkrótce okazać, był jedynie pobożnym życzeniem. Upadek Francji i sukcesy III Rzeszy pozbawiły oparcia emigrację kaukaską, której część, podobnie zresztą jak wśród innych nacji, dryfowała politycznie ku Berlinowi. Triumfujące Niemcy dawały nadzieję na odbudowę własnej państwowości przez ludy uciemiężone w ZSRR. Dla części działaczy politycznych Rzesza stała się naturalnym sojusznikiem, gdy inni zawiedli lub wręcz zniknęli z mapy. Inni jednak sprzeciwiali się współpracy z Niemcami, nie wierząc, że państwo totalitarne może przywrócić wolność i demokrację krajom Kaukazu. Do grona tego należał np. Noe Żordania, który wkrótce po zajęciu Paryża przez Wehrmacht został aresztowany przez Niemców⁴⁸.

pospolita wobec ruchu..., s. 330-335.

42 Zob. np. *Протокол заседания Совета Конфедерации Кавказа*, 16 июня 1936 г., [w:] *Кавказская Конфедерация...*, s. 159-160.

43 Szerzej: *II Rzeczpospolita wobec ruchu...*, s. 53-54; H. Kuromiya, P. Libera, *Notatka Włodzimierza Bączkowskiego na temat współpracy polsko-japońskiej wobec ruchu prometejskiego (1938)*, „Zeszyty Historyczne” (Paryż) 2009, nr 169, s. 114-135.

44 *Пакт протетеевского фронта, подписанный на конференции организаций, входящих в движение «Прометей»*, 5 июня 1938 г. Варшава, [w:] *Кавказская Конфедерация...*, s. 187; *ibidem*, s. 36.

45 *Резолюция Совета Конфедерации Кавказа*, 17 декабря 1938 г., [w:] *Кавказская Конфедерация...*, s. 195.

46 M. Kornat, *Idea prometejska a polska polityka zagraniczna (1921-1939/1940)*, [w:] M. Kornat (red.), *Ruch prometejski i walka...*, s. 78-81; *Кавказская Конфедерация...*, s. 38-39.

47 Tekst rosyjski: *Пакт Конфедерации Кавказа*, 28 мая 1940 г. Париж, [w:] *Кавказская Конфедерация...*, s. 211-212.

48 H. Джавахишвили, *Из истории сотрудничества...* O związkach działaczy emigracyjnych z Niemcami zob. np.: G. Mamoulia, *The Struggle for the Independence...*, s. 104-105; A. Балаев, *Мамед Эмин Расулзаде...*, s. 254 i n.; Г. Мамулия, *Его высшим политическим идеалом была Кавказская Конфедерация: Гайдар Баммат и группа «Кавказ» (1934-1939)*, online: <http://www.gazavat.ru/history3.php?rub=36&art=444> [dostęp: 21 października 2013]. Według badaczy rosyjskich współpraca ruchu prometejskiego z Niemcami sięga przejęcia władzy przez nazistów, zob. В.К. Былинин, А.А. Зданович, В.И. Коротаев, *Организация «Прометей» и «промтейское» движение в планах польской разведки по развалу России/СССР*, [w:] *Труды Общества изучения истории отечественных спецслужб*, Т. 3., Москва 2007, s. 345-350.

STRESZCZENIE

Artykuł podejmuje problem tworzenia wspólnego państwa przez narody kaukaskie w okresie międzywojennym. Pierwsze próby formowania państw narodowych podjęto w czasie rewolucji rosyjskiej w 1917 r. Wkrótce okazało się jednak, że małe kraje są zbyt słabe, by oprzeć się wojskom „białych” Rosjan i bolszewickiej Armii Czerwonej. W tej sytuacji politycy kaukaski powołali Zakaukaską Federacyjną Republikę Demokratyczną. Jednak federacja ta okazała się efemerydą z powodu gruzińskiej secesji. Wkrótce państwa kaukaskie upadły, jedno po drugim, pod ciężarem najazdu bolszewickiego.

Kaukaski działacze polityczni uciekli z krajów przed bolszewikami. Na uchodźstwie stworzyli ugrupowania, które później stały się centrami narodowymi. Politycy ci byli świadomi własnej słabości oraz potrzeby walki z państwem sowieckim. Wiedzieli, że jedynie zjednoczony Kaukaz jest w stanie oprzeć się ZSRR, toteż kontynuowali rozmowy o unii. Negocjacje były trudne z powodu odmiennych poglądów politycznych i ambicji osobistych. W połowie lat 20. polscy politycy i dyplomaci (tym Tadeusz Hołówko i Roman Knoll) rozpoczęli współpracę z działaczami kaukaskimi. W ten sposób politycy kaukaski stali się częścią ruchu prometejskiego.

W okresie międzywojennym politycy kaukaski (pod auspicjami i z pomocą Polski) pracowali nad Paktem Konfederacji Kaukaskiej. Idea wspólnego państwa kaukaskiego powróciła po wybuchu II wojny światowej i związana była z alianckimi planami uderzenia na sowiecki Kaukaz. Bieg wojny, pokój sowiecki-fiński i niemiecki atak na Francję przekreśliły te plany. Deklaracja (podpisana w 1940 r.) o powołaniu nowej Konfederacji Kaukaskiej nie mogła być zrealizowana.

SUMMARY

STRUGGLE FOR COMMON CAUCASIOAN STATE ON THE RUINS OF THE TSARIST EMPIRE AND IN EXILE DURING THE INTERWAR PERIOD

The article deals with the problem of building a common state by Caucasian nations in the interwar period. First attempts at forming national states have been made in the time of the Russian Revolution in 1917. Soon it turned out that few small states are too weak to resist the armed forces of White Russians and the Bolshevik Red Army. In those circumstances Caucasian politicians created the Transcaucasian Democratic Federative Republic. But the federation was an ephemera, because of Georgia's declaration of secession. What is more, soon Caucasian states fell down, one by one, because of Bolshevik invasion.

Caucasian political activists fled from their countries, from the Bolsheviks. In exile they formed political groups, which soon became national centers. Those politicians were aware of their own weakness and the need to struggle against the Soviet state. They knew that only the united Caucasus is able to resist the Soviet Union, therefore they continued talks about the union. The negotiations were difficult, because of the different political and personal ambitions. In the mid-20s Polish politicians and diplomats (including Tadeusz Hołówko and Roman Knoll) engaged in cooperation with the Caucasian politicians. In this way Caucasian politicians became part of the Promethean movement.

In the interwar Caucasian politicians (under the auspices of Poland and with its help) were working out the Caucasus Confederation Pact. The idea of a united Caucasus returned after the outbreak of World War II and was associated with plans made by the Allies to attack the Soviet Union from the Caucasus. The course of war, the Soviet-Finnish peace treaty and the German attack on France, spoiled the plan of union. The declaration (signed in 1940) about establishing a new Caucasus Confederation could not be realized.

