

*De iure  
publico*



# *De iure publico*

**Z dziejów prawa publicznego**

Redakcja: Gabriela Grochola, Kacper Górski, Jakub Pokoj

Książka dofinansowana przez Uniwersytet Jagielloński ze środków Wydziału Prawa i Administracji, Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa, Funduszu im. Jana Kochanowskiego oraz Fundacji Studentów i Absolwentów UJ „Bratniak”.



TOWARZYSTWO  
BIBLIOTEKI  
SŁUCHACZÓW  
PRAWA UJ



RECENZENT

*dr hab. Izabela Lewandowska-Malec*

PROJEKT OKŁADKI

*Agnieszka Winciorek*

Na okładce: Court of Cassation installation in Milan, Royal Palace, Hall of Cariatidi, destroyed by fire in 1943. Drawing of Durand, after sketch of P. Ronchetti, on L'illustration, Journal Universel, Paris, 1860

© Copyright by Gabriela Grochola, Kacper Górski, Jakub Pokoj & Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego  
Wydanie I, Kraków 2014  
All rights reserved

Niniejszy utwór ani żaden jego fragment nie może być reprodukowany, przetwarzany i rozpowszechniany w jakikolwiek sposób za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych oraz nie może być przechowywany w żadnym systemie informatycznym bez uprzedniej pisemnej zgody Wydawcy.

ISBN 978-83-233-3732-4

WYDAWNICTWO  
UNIWERSYTETU  
JAGIELLOŃSKIEGO

[www.wuj.pl](http://www.wuj.pl)

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego  
Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków  
tel. 12-663-23-81, 12-663-23-82, fax 12-631-18-83  
Dystrybucja: tel. 12-631-01-97, tel./fax 12-631-01-98  
tel. kom. 506-006-674, e-mail: [sprzedaz@wuj.pl](mailto:sprzedaz@wuj.pl)  
Konto: PEKAO SA, nr 80 1240 4722 1111 0000 4856 3325

*Redaktorzy pragną serdecznie podziękować  
Pani Profesor Izabeli Lewandowskiej-Malec  
za opiekę merytoryczną i życzliwą pomoc.*



## Spis treści

Wykaz skrótów.....	9
Wstęp.....	13
Rafał Marek, <i>Immunitas w prawie i praktyce starożytnego Rzymu...</i>	15
Jakub Pokoj, <i>Zarząd dobrami opactwa cystersów w Rudach na Górnym Śląsku w latach 1258–1296.....</i>	39
Kacper Górski, <i>Poglówne generalne z 1520 roku – kilka uwag.....</i>	53
Damian Jagusz, <i>Dzieje sądownictwa administracyjnego w Księstwie Warszawskim w latach 1807–1813.....</i>	87
Krzysztof Bokwa, <i>Organizacja armii austro-węgierskiej u progu XX wieku w świetle ustawodawstwa.....</i>	97
Gabriela Grochola, <i>Układy zawarte przez gminę Płaszów i obszar dworski Płaszów w I połowie XX wieku a możliwość przeprowadzenia reformy rolnej na tych terenach.....</i>	109
Adrianna Jaskólska, <i>Prawo administracyjne jako narzędzie walki z alkoholizmem w XX wieku.....</i>	123
Kamil Pindel, <i>Autonomia Śląska w II RP.....</i>	137
Maciej Kawecki, Karol Kozieł, <i>Rozwój i regres ochrony zabytków w prawie polskim XX wieku.....</i>	157
Stefan Dušanić, <i>The state of war and the state of emergency in the Serbian Constitution of 2006.....</i>	169
Miloš Vukotić, <i>The liability of the state for damage caused by terrorist acts and during public demonstrations and manifestations under article 180 of the Serbian Obligations Act.....</i>	181





## WYKAZ SKRÓTÓW

- Amm. Marc. – *Ammianus Marcellinus, Res Gestae*, edycja: *Rerum Gestarum libri qui supersunt*, red. W. Seyfarth, adiuv. L. Jacob-Karau et I. Ulmann, vol. 1–2, Leipzig 1978.
- art. – artykuł.
- AT V – *Acta Tomiciana*, t. 5, oprac. S. Górski, wyd. T. Działyński, Poznań 1855.
- Berger – A. Berger, *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Philadelphia 1951.
- BGU – Berliner griechische Urkunden (Ägyptische Urkunden aus den Königlich Museen zu Berlin), Berlin 1895–
- BNP – *Brill's New Pauly: Encyclopaedia of the Ancient World*, red. H. Cancik, H. Schneider, M. Landfester, Ch.F. Salazar, New York–Leiden 2006.
- Bruns, Fontes – *Fontes iuris Romani antiqui*, red. C.G. Bruns, Tübingen 1909.
- CAH – *Cambridge Ancient History*, red. A.K. Bowman, A. Cameron, P. Garmsey, B. Ward-Perkins, M. Whitby, vol. 12–14, Cambridge 1970–2001.
- CDS – *Codex Diplomaticus Silesiae*.
- CE – *Catholic Encyclopedia*, red. Ch.G. Herbermann, E.A. Pace, C.B. Pallen, T.J. Shanahan, J.J. Wynne, New York 1908–1922.
- CIG – *Corpus Inscriptionum Graecorum*, Berlin 1828–1877.
- CIL – *Corpus Inscriptionum Latinarum*, Berlin 1862–.
- Corp. Gloss. lat – *Corpus glossariorum latinorum*, G. Löwe, G. Goetz, Leipzig 1876–.
- CPH – Czasopismo Prawno-Historyczne
- D. – P. Krueger, Th. Mommsen, *Digesta*, Berlin 1868–1954.
- DAGR – *Dictionnaire des Antiquités Grecques et Romaines*, red. Ch. Daremberg, E. Saglio, Paris 1878–1919.
- DDC – *Dictionnaire de droit canonique : contenant tous les termes du droit canonique : avec un sommaire de l'histoire et des institutions et de l'état actuel de la discipline*, red. R. Naz, Paris 1936–1965.

- DPKP – Dziennik Praw Królestwa Polskiego.  
 DPKW – Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego.  
 DPPP – Dziennik Praw Państwa Polskiego.  
 Dz.U. – Dziennik Ustaw.  
 Dz.U.Kr. – Dziennik Ustaw i Rozporządzeń Krajowych dla Królestwa Galicji i Lodomerji wraz z Wielkiem Księstwem Krakowskiem.  
 Dz.U.P. – Dziennik Ustaw Państwa (austriacki).  
 Dz.U.R.P. – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (1944–1952).  
 Dz.U.Śl. – Dziennik Ustaw Śląskich.  
 E. – *Corpus legum sive Brachylogus iuris civilis*, red. E. Böcking, Berlin 1829.  
 FIRA – *Fontes Iuris Romani anteiustiniani*, red. S. Riccobono, V. Arangio-Ruiz, G. Baviera, C. Ferrini, J. Furlani, t. 1, *Leges*, t. 2, *Auctores*, t. 3, *Negotia*, Firenze 1940–1943.  
 Forcellini – *Lexicon totius latinitatis cum appendicibus Aeg. Forcellini, Ios. Furlanetto, Fr. Corradini, Ios. Perin*, Patavii 1940 [1864–1887].  
 Fr. Vat – *Fragmenta Vaticana*, red. Th. Mommsen, P. Krueger, Berolini 1890.  
 Frontin. Strat – *Sextus Iulius Frontinus, Strategemata*, red. R. Ireland, Leipzig 1990.  
 Haenel – *Corpus Legum ab Imperatoribus Romanis ante Iustinianum Latarum*, red. G. Haenel, Lipsiae 1857.  
 I. – P. Krueger, Th. Mommsen, *Institutiones*, Berlin 1868–1954.  
 Isid. Orig. – *Isidori Hispalensis episcopi Etymologiarum sive originum libri XX*, red. M.L. Wallace, Oxford 1911.  
 J. Sondel – J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 1999.  
 Jul. Ep. – *Juliani Imperatoris epistulae selectae*, red. B.A. van Groningen, Leiden 1960.  
 Jul. Misop. – *Die beiden Satiren des Kaisers Julianus Apostata: Symposion oder Caesares, und Antiochikos oder Misopogon: Griechisch und Deutsch mit Einleitung, Anmerkungen und Index*, red. F.L. Müller, Stuttgart 1996.  
 KH – Kwartalnik Historyczny.  
 KHKM – Kwartalnik Historii Kultury Materialnej.  
 Lamprid. – *The scriptores Historiae Augustae: in three volumes*, red. D. Magie, London, Cambridge Mass. 1921–1932.  
 Litewski – W. Litewski, *Prawo Rzymskie. Słownik Encyklopedyczny*, Kraków 1999.  
 LSJ – H.G. Liddell, R. Scott, *A Greek-English Lexicon*. Revised and augmented throughout by Sir Henry Stuart Jones, with the assistance of Roderick McKenzie, Oxford 1940.

- ł. – łam.
- Not. Dign. –
- Occ. – *Notitia dignitatum: accedunt Notitia urbis Constantinopolitanae et Laterculi provincialiarum*, red. O. Seeck, Berlin 1876.
- OCD – *Oxford Classical Dictionary*, red. S. Hornblower, A. Spawforth, Oxford 2003.
- OGIS – *Orientalis Graeci inscriptiones selectae*, red. W. Dittenberger, Leipzig 1903–1905.
- PFay – *Fayūm Towns and their Papyri*, red. B.P. Grenfell, A.S. Hunt, D.G. Hogarth, London 1900.
- PFlor – *Papiri Fiorentini*, documenti pubblici e privati dell' età romana e bizantina: wyd. I, G. Vitelli, Milano 1906; wyd. II, D. Comparetti, 1908–11; wyd. III, G. Vitelli, 1915.
- PH – Przegląd Historyczny.
- PiP – Państwo i Prawo.
- pkt – punkt.
- POxy – *Oxyrhynchus Papyri*, red. B.P. Grenfell, A.S. Hunt, London 1898–
- Protokoły* – *Protokoły Rady Stanu Księstwa Warszawskiego*.
- PSI – *Papiri greci e latini, Firenze 1912–*
- RAŚ – Ruch Autonomii Śląska.
- RDSG – Rocznik Dziejów Społecznych i Gospodarczych.
- RE – *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft. Neue Bearbeitung*, red. A. Pauly, G. Wissowa, W. Kroll, K. Witte, K. Mittelhaus, K. Ziegler, wyd. J.B. Metzler, Stuttgart 1894–1980.
- RP – Rzeczpospolita Polska.
- RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny.
- SIG – *Sylloge Inscriptionum Graecarum*, red. W. Dittenberger, editio tertia, Leipzig 1915–24.
- u.o.k. – Ustawa o c. k. obronie krajowej królestw i krajów w Radzie państwa reprezentowanych z wyjątkiem Tyrolu i Vorarlbergu, zastosowanej do postanowień ustawy o służbie wojskowej z dnia 25.12.1893 r., Dz.U.P. Nr 200.
- u.p.r. – Ustawa o pospolitem ruszeniu dla królestw i krajów w Radzie państwa reprezentowanych, z wyjątkiem Tyrolu i Vorarlbergu z dnia 6.06.1886 r., Dz.U.P. Nr 90.
- u.s.w. – Ustawa dotycząca wprowadzenia nowej ustawy o służbie wojskowej z dnia 5.07.1912 r., Dz.U.P. Nr 128.
- Val. Max. – *Marcus Valerius Maximus, Facta et Dicta Memorabilia*, red. J. Briscoe, Stuttgart 1998.
- VC – *Volumina Constitutionum*, t. 1, vol. 1, oprac. I. Dwornicka, S. Grodziski, W. Uruszczak, Warszawa 1997.
- art. – *article*.
- par. – *paragraph*.



## WSTĘP

Kolejny, już szósty, tom z serii „Z dziejów prawa” jest rezultatem pracy studentów i doktorantów z różnych ośrodków akademickich zarówno w Polsce, jak i za granicą. Jesteśmy dumni, że możemy gościć ich teksty na łamach niniejszego tomu. Tym razem kanwą badań z zakresu historii prawa staje się prawo publiczne – administracyjne i ustrojowe. Dziedzina z pewnością obecna w życiu każdego człowieka, czy to obywatela rzymskiego, czy mieszkańca Europy XXI stulecia. Regulacje dotyczą każdego aspektu naszego życia – nie da się określić ich zakresu przedmiotowego.

Stąd też teksty publikowane w tomie skupiają się na rozmaitych sferach regulowanych przez prawo publiczne. W starożytnym Rzymie spotkamy się z instytucją *immunitas*, wieki średnie ujrzymy przez sposób administracji dóbr cysterskich, XVI-wieczne Królestwo Polskie zobaczymy z perspektywy poboru pogłównego generalnego, XIX stulecie – przez organizację sądownictwa administracyjnego w Księstwie Warszawskim. Wiek XX, tak różnorodny przecież, będzie reprezentowany najsilniej: poznamy organizację armii austro-węgierskiej, przeniesiemy się na południe Krakowa, badając układy dworskie zawierane przez ówczesną gminę Płaszów, oraz przekonamy się, jak funkcjonowało autonomiczne województwo śląskie w okresie międzywojennym. Zobaczymy, jak prawo administracyjne przeciwdziało nadużywaniu alkoholu i pomagało chronić zabytki. Przeniesiemy się również do Słowian południowych – Serbów, by przekonać się o funkcjonowaniu stanów nadzwyczajnych i stanu wojny na podstawie Konstytucji Republiki Serbii, a także instytucji odpowiedzialności cywilnoprawnej państwa serbskiego za zamachy terrorystyczne.

Olbrzymi zakres normowania przez prawo administracyjne i ustrojowe znajduje niewątpliwie odzwierciedlenie w tematyce artykułów

zamieszczonych w tomie. Paradoksalnie jednak ta różnorodność w najlepszy możliwy sposób oddaje istotę prawa publicznego – jego ogrom jest nie do opisania; poddają mu się jedynie pojedyncze skrawki. Ujęcie ich w aspekcie historycznym pozwoli zobaczyć, że mimo upływu stuleci państwa i społeczeństwa stają wobec podobnych problemów i konfliktów, często o podobnej genezie. Być może warto wrócić do odległych czasów, by historia, nasza nauczycielka, mogła skutecznie spełnić swoje posłannictwo.

Czytelnikom życzymy, aby forma i treść artykułów przypadły im do gustu, a przede wszystkim, by wywołały reakcję – stały się przyczynkiem do dyskusji.

Redakcja

Rafał Marek (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie)

## IMMUNITAS W PRAWIE I PRAKTYCE STAROŻYTNEGO RZYMU

Tekst jest poświęcony zagadnieniu *immunitas* w prawie rzymskim. W pierwszej części artykułu szczegółowo omówiono różnice pomiędzy *privilegium* a *immunitas*. Następna część rozważań dotyczy publicznoprawnego aspektu *immunitas*, w kolejnej zaś analizie poddano stosowanie *immunitas* w starożytnym Rzymie. Artykuł opiera się na odwołaniach do tekstów źródłowych, których co bardziej znaczące fragmenty zostały przytoczone w przypisach. Całość rozważań posłużyła autorowi do sformułowania wniosków w zakresie funkcjonowania, skuteczności oraz celów *immunitas* w starożytnym Rzymie.

**Słowa kluczowe:** immunitet miejscowy, immunitet osobowy, immunizacja, przywilej, podmiot publiczny.

### 1. *Privilegium* i jego rodzaje a *immunitas* – zagadnienia definicyjne

*Immunitas* można zaliczyć do szerszej kategorii przywilejów. Wacław Uruszczak w swej *Historii państwa i prawa polskiego*<sup>1</sup> podał definicje

---

<sup>1</sup> W. Uruszczak, *Historia państwa i prawa polskiego*, t. 1. 966–1795, Warszawa 2010, s. 74 i n. Jak trafnie stwierdził F. Longchamps de Bérier (*Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław–Warszawa–Kraków

przydatne do wyjaśnienia istoty przywilejów rzymskich. Według tego autora za przywilej można uznać, najogólniej mówiąc, każdy akt łaski monarszej bez względu na jego prawną naturę. Uruszczak wskazuje też na przywileje wynagradzające osobiste zasługi adresata, mające charakter aktu indywidualnego oraz przywileje dla zdobycia przychylności, dla pozyskania opieki Bożej – *privilegia causae pietatis*; a także przywileje dla ustalenia położenia prawnego danej grupy lub stanu. Immunitety rzymskie szczególnie dobrze charakteryzuje określenie ostatnie.

*Privilegium* w dobie archaicznej prawdopodobnie oznaczało jedynie specjalne *leges* nakładające uciążliwe obowiązki, stąd w *XII Tablicach* mowa o *privilegia ne irroganto*<sup>2</sup>. Później termin przyjął znaczenie specjalnej łaski czy dobrodziejstwa dla jednostki lub adresatów rozumianych *in genere* (np. *creditores privilegiarii*), uzyskujących lepszą pozycję prawną niż pozostali. Rozróżnia się *privilegia causae* i *privilegia personae*. *Privilegia causae* wiążą się z przedmiotem stosunku prawnego czy roszczeniami, *personae* zaś z kwalifikacjami podmiotowymi (zawód lub pozycja społeczna). Tylko *privilegia causae* były dziedziczne<sup>3</sup>.

*Immunitas personae* zwalniała od ciężarów dotyczących bezpośrednio danego człowieka (kryterium personalne); *immunitas patrimonii* od obciążeń związanych z własnością danej rzeczy, niezależnie od zmian właściciela (kryterium realne). Zasady zwolnień były różnorodne. Kryterium przyjmowanym przez ustawodawcę były: wiek, płeć, klasa społeczna (*ordo senatorius*, *ordo equester*), służba religijna, członkostwo w korporacjach o dużym znaczeniu w zaopatrywaniu stolicy (*navicularii*). Za czasów republiki senat przyznawał albo deklarował *immunitas ipso iure* dla *civitates* sprzymierzonych z Rzymem. W okresie cesar-

---

1969, s. 19): „(...) niedawno dopiero uświadomiono sobie w pełni, jak wielkie znaczenie dla poznania samego prawa i jego rozwoju ma poznanie tzw. doktryny; że pewne regiony myśli prawnej są złożone nierozdzielnie z prawa i refleksji nad nim; że wreszcie poznanie i rozwikłanie pewnych problemów prawnych trzeba zacząć od poznania i rozwikłania pewnych złożonych spraw, które narosły w refleksji nad prawem”.

<sup>2</sup> Zob. Ch. Lefebvre s.v., *Privilege* [w:] DDC 7.225; C.Th. 5.3.1.4; C. 1.22.2–5; 3.11.1.2; I. 1.1.2.6; D. 1.4.1.2.

<sup>3</sup> S.v. Berger; *Privilegium exigendi*: s.h.v. Berger; p. *Fisci* Berger s.v. *Ius fisci*, C. 7.73; 10.1.5.9; *Priv. Fori*: s.v. Berger; *privilegium funerarium*: s.v. Berger, *priv. militum*: s.v. Berger, s.v. *milites* Berger.



stwa dokonywano tego rodzaju zwolnienia przez edykt cesarski lub *epistulae*<sup>4</sup>. *Immunes* byli określani także jako *munera vacantes*<sup>5</sup>. Jest to i określenie żołnierzy<sup>6</sup> przeciwstawianych *munifices*<sup>7</sup>.

W okresie późnego cesarstwa wprowadzono następujące rozróżnienie w ramach *privilegia*<sup>8</sup>:

<sup>4</sup> Por. D. 27.1.17.1.

<sup>5</sup> Fiebigger s.v., *Immunes*, RE 17 hlbld. Por. Isid. Orig. 9.4.21; 10.140; co do *munera vacantes*: Genfer Papyrus Hs. Pap. Genav. lat, ed. Nicole, Morel [w:] *Archives militaires du Ier siecle*, Geneve 1900, verso IV. Greckim terminem było *ateleis* (Corp. Gloss. lat. II 77, 76) lub *aleitourgeioi* (Corp. Gloss. lat. II 78.2; III 452.8).

<sup>6</sup> D. 50.6.7: *Quibusdamaliquam vacationem munerum graviorum condicio tribuit, utsunt mentores, optio valetudinarii, medici, capsarii, et artifices etqui fossam faciunt, veterinarii, architectus, gubernatores, naupegi, ballistrarii, specularii, fabri, sagittarii, aerarii, bucularum structores, carpentarii, scandularii, gladiatores, aquilices, tubarii, cornuarii, arcuarii, plumbarii, ferrarii, lapidarii, et hi qui calcem cocunt, etqui silvaminfundunt, qui carbonem caedunt ac torrent. in eodem numero haberi solent lani, venatores, victimarii, et optio fabricae, et qui aegris praesto sunt, librarii quoque qui docere possint, et horreorum librarii, etlibrarii depositorum, et librarii caducorum, et adiutores corniculariorum, et stratores, et polliones, et custodes armorum, et praeco, et bucinator. hi igitur omnes inter immunes habentur.* Por. Liv. XXV 7,4; Tac. Ann. I 36. Quintil. declam. III, 6; D. 50.16.18; J. Marquardt Staatsverwaltung, II/2 419, 544; Julian [w:] DAGR III 415; Val. Max. II, 7,4; Frontin. Strat. IV 1.31; C.Th. 8.5.2.

<sup>7</sup> S.v. *munifex* w Thes.I.Lat; synonym. *leitourgos*; Liberman RE 6. kol. 1650, 1655 i nast.; D. 50.16.18; Veg. mil. 2,7; 42,9; C.Th. 8.5.2.1; Amm.Marc. 16.5.3; Not. Dign. Occ. 31.30; CIL 5.896; 6.2601; J.Sondel s.h.v. określa *munifex* jako żołnierza na służbie lub osobę świadczącą usługi, w znaczeniu nietechnicznym – człowiek hojny, szczerodroblivy; *immunitas* dla każdego, kto znajduje się w określonej sytuacji faktycznej: CJ. 11.43.1pr.: *Imperator Constantinus: Possessores, per quorum fines formarum metatus transeunt, ab extraordinariis oneribus volumus esse immunes, ut eorum opera aquarum ductus sordibus ostrleti mundentur, nec ad aliud superindictae rei onus isdem possessoribus attinendis, ne circa res alias occupati repurgium formarum facere non occurrant \* const. a. ad maximilianum consularem aquarum. \* <a 330 d.Xv k.lun.Gallicano et symmacho cons>*.

<sup>8</sup> Por. s.h.v. J. Sondel: *Privilegium militum*, ale tylko w dziedzinie prawa prywatnego (zw. testowanie); *privilegium odiosum* – ustawa partykularna szczególnie niekorzystna dla kogoś w kontekście pierwotnych *privilegia* uchwalanych przez zgromadzenia ludowe dla poszczególnych osób; desygnaty i podział przywilejów z punktu widzenia kanonistyki przedstawia np. G. Michiels, *Normae Generales Iuris Canonici*, t. 2, Lublin 1929, s. 307 i n.: pochodzenie słowa od *privuus* i *lex*, tzn. *singulus, individualis*, z doby prawa rzymskiego autor wymienia (s. 308) *lex priva odiosa* albo *lex priva favorabilis*. Por. Cic. De leg. 3.44; Pro domo sua 17; Gell. 10.20; z doby klasycznej jurysprudenccji: *ius singulare* w opozycji do *ius commune*: D. 26.7.15; D. 42.5.24.2–3; D. 42.5.32; G. Michiels objaśnia następująco fragment D. 1.3.16: „(...) *iuxta definitionem Pauli intelligebatur de iure «quod contra tenorem rationis» i.e. contra generalia systema-*

- *praerogativa*, która w prawie poklasycznym była synonimem *privilegium*<sup>9</sup>,
- *beneficia*<sup>10</sup> *extra omnem ordinem legum* jako akty miłosierdzia, *caritas* cesarskiej<sup>11</sup>.

---

*tis principia propter aliquam utilitatem (i.e. determinatio coetui vel classi specialem) auctoritate constituentium introductum est". Patet tamen iura singularia nonnisi improprie et late dicta fuisse privilegia, quia etsi cum privilegiis stricte dictis, hoc commune habeant, quod exceptionem iuris communi statuunt, ab ipsis singulis feratur, et neque in utilitate, ergo neque in aequitate, sed in aliqua exemptione a regulis generalibus fundetur. Quapropter in aetate imperiali prudenter raesumebatur terminologia antiqua, hac tamen cum differentia, quod privilegium stricte dictum in quantum differt a iure singulari, vocabatur magis explicitè privilegium privatum (C.Th. 15.3.4), concessum specialiter quibusdam (C.Th. 1.1.4.3.1) vel alia circumlocutione simili, et constitutio quae illud continet appellabatur personalis (I. 1.2.6). G. Michiels, Normae..., t. 2, s. 309.*

<sup>9</sup> S.h.v. Berger.

<sup>10</sup> Samo *beneficium* to pewne prawa, korzyści przyznane przepisem prawnym, przez cesarza czy magistraturę poszczególnym osobom, kategoriom podmiotów, nawet całym prowincjom (s.v. Litewski); *Beneficium* jako pojęcie techniczne odnosiło się do przywileju zarówno w ramach *ius publicum*, jak i *privatum*. W *liber beneficiorum* spisywano m.in. nadania dla kolonii, Aleksander Sewer prowadził rozdawanie działek dla wojsk pogranicznych (*agri limtanei*) (F. Baudry s.v. *beneficium* [w:] DAGR). Można przyjąć, że *beneficium* miało charakter podobny do darowizny z zasobów publicznych, wykazywało pewne podobieństwo do allodiów średniowiecznych; *Beneficiarius* oznaczało obdarzonego przywilejem, w szczególności żołnierzy, mogło także dotyczyć pojedynczej łaski, dobrodziejstwa (s.h.v. Masquelliez [w:] DAGR). Por. s.v. Haenel, s. 173: *competentiae donatoris et maritii*: E. 111; *generale*: C.Th. 9.37.3, Nov. Val. 4; *a principe ei concessum, quem vivere existimat, non videtur defuncto concessum esse*: E.114; *a principe impetratum nisi praecedente instructione comitis Rerum Privatarum*: C.Th. 10.10.14; *beneficia Africanis tributa*: E. 86; *antiqua regum consuetudine confirmantur*: E. 168; *generalia specialibus praeferuntur*: C.Th. 1.1.4; Nov. Val. 4; *imperialia*: C.Th. 2.4.5; *militum*: E. 166; *specialia de functionibus publicis non valent*: Nov. Val. 4; *vetera edictis concessa servantur*: C.Th. 15.3.4; Haenel s.v. *Privilegium*, s. 247: *a principe concessum quatenus transeat ad heredes*: E. 114; *urbis Romae*: C.Th. 14.4.8; Nov. Val. 33; *privilegia Aegypti*: E. 92; *astraritorum magisteriae potestatis*: C.Th. 8.3. rubr.; *archisynagogis Iudeorum, patriarchis et presbyteris ceterisque qui in eadem religione versantur, confirmantur*: C.Th. 16.8.13.15.20; *Byzantii*: E. 136; *Constantinensis civitatis plebi vel curialibus concessa servantur*: Nov. Val. 18.9; *domus Augustae ne usurpentur cavetur*: C.Th. 10.25.1; *ecclesiae Antiochenae*: E. 229; *ecclesiae Romanae confirmantur*: E. 240; *(ecclesiae Romanae) transferentur in Constantinopolitanam*: E. 203; *privilegiorum ecclesiarum violatio et neglectio punita*: C.Th. 16.2.34; *episcopi Constantinopolitani*: E. 229; *tenuirobus per collegia distributis concessa*: E. 113.

<sup>11</sup> Por. CJ. 9.42.0. *De abolitionibus*. CJ. 9.43.0. *De generali abolitione*. Przeciwno uogólnieniu precedensów w dziedzinie *immunitas* może przemawiać C. 7.45.13.

Bezprawne używanie czegokolwiek, w tym uprawnień, określano jako *usurpatio*<sup>12</sup>.

Cesarz mógł stosować *indulgentia* co do podatków niezapłaconych, a zwłaszcza takich, których niemożliwość uiszczenia można się było zasadnie spodziewać<sup>13</sup>. *Acta publica* zawierały rozmaite przyrzeczenia ze skutkiem prawnym (por. *privilegium* dla wdów, aby były opiekunami dzieci, pod warunkiem zobowiązania się właśnie w *acta publica* do niewychodzenia ponownie za mąż)<sup>14</sup>.

*Pragmatica sanctio*<sup>15</sup> to poklasyczny akt prawny cesarza o specjalnej wadze oraz generalnej i stałej mocy obowiązującej. *Sanctiones* owe dotyczyły również przywilejów przyznawanych większym grupom adresatów; zaliczamy tu również rozkazy dla administracji, zespołów urzędników, korporacji. Terminem *pragmatica sanctio* określano też listy wymieniane między cesarzami Wschodu i Zachodu, wzajemnie promulgujące prawodawstwo cesarskie. Synonimiczne były *pragmatica iussio*, *pragmatica lex*, *pragmatica* czy *pragmaticum*<sup>16</sup>.

Mianem *largitiones* (*sacrae largitiones*) określano w późnym cesarstwie *fiscus*, *largitio* w liczbie pojedynczej była przywilejem, łaską, dobrodziejstwem cesarskim<sup>17</sup>.

Niekiedy przywileje dla konkretnej osoby określano jako *adnotatio* lub *adnotatio generalis*<sup>18</sup>. Interesujący wgląd w mechanizm myślenia o ulgach podatkowych daje odpowiedź Juliana na domniemaną prośbę Traków o ulgi podatkowe:

<sup>12</sup> S.h.v. Litewski.

<sup>13</sup> *City and Country in the Ancient World*, red. J. Rich, A. Wallace-Hadrill, Florence 1992, s. 236.

<sup>14</sup> C.Th. 3.17.4; zob. J. Harries, *Law and Empire in Late Antiquity*, Port Chester 1999, s. 71.

<sup>15</sup> Zob. R. Naz. s.v. Pragmatique Sanction I [w:] DDC 7.107.

<sup>16</sup> Cuq, DAGR 4, 642.

<sup>17</sup> Por. Haenel s.v., s. 214. Teksty mówią o *l. comitanenses*: C.Th. 6.30.7; *extraordinariae Diocletiani*: E. 182; *Hadriani*: E. 85; *ab Othone provinciis factae*: E. 57; *obtinendi magistratus causa prohibita*: E. 9; *principis*: C.Th. 9.42.20; *privatae*: C.Th. 6.30.16.21; 6.35.7.14; 11.7.17; 11.28.6; Nov. Mart. 3; Nov. Maior. 7.16; *ex publico*: E. 81; *sacrae*: C.Th. 1.10.7; 5.14.5; 6.30.16.21; 8.8.5; 11.7.17; 11.20.6; Nov. Val. 18.1; Nov. Maior. 7.16; *largitionum modus in scenicos et in officia publica definitur*: C.Th. 15.9.1; *in largitionibus principis constituti intra quod tempus ratiocinia et pecuniam successori tradant*: C.Th. 1.32.3.

<sup>18</sup> D. Liebs, CAH 14, s. 243.

Władcy dbałem o pożytek (ogólny) uciążliwym wydać się mogło wasze życzenie, ani nie mógłby on uważać za właściwe szkodzić dobru publicznemu przez własne względy dla niektórych jednostek<sup>19</sup>.

Julian nie wydał aktu podobnego do C.Th. 7.20.2<sup>20</sup>, którego normę zawężono w C.Th. 7.20.4 jeszcze za panowania Konstancyntyna. Swobodnym uznaniem były podyktowane koncesje Apostaty dla Antiochii<sup>21</sup>. Włączono w zakres ustępstw zwolnienie od dostarczania artykułów rolnych i wszelkich innych *species*.

Sam termin *immunitas*<sup>22</sup>, rozpatrywany w oderwaniu od czasów państwa rzymskiego, oznacza zwolnienie poszczególnych podmiotów z obowiązku danin i służby publicznej (*munera civilia, honoraria, honores*). Konstrukcja dogmatyczna jest podobna jak w wypadku przywileju. Może dotyczyć osoby lub pewnych przedmiotów będących jej własnością. Może obowiązywać mocą zwyczaju, ustawy lub nakazu przełożonego. Co do zasady immunitety mają treść negatywną (A nie jest zobowiązany mimo cechy C do zachowania Z), przywileje zaś treść pozytywną (A jest uprawniony do U mimo cechy C zabraniającej generalnie U) – chociaż nie jest to ścisła klasyfikacja, a raczej typologia.

Immunitety mają tym szczególniejsze znaczenie, im bardziej zhierarchizowane i spetryfikowane jest dane państwo i społeczeństwo. Tak też rzecz się miała zwłaszcza w dobie późnego cesarstwa – formalna hierarchizacja społeczeństwa nasiliła się zatem i znaczenie immunitet-

---

<sup>19</sup> Jul. Ep. 47 [za:] S. Więckowski, *Julian Apostata jako administrator i prawodawca*, Warszawa 1930, s. 66. Por. także Amm. Marc. 16.5.13 o *indulgentiae*.

<sup>20</sup> (...) *iam nunc munificentia mea omnibus veteranis id esse concessum perspiciuum sit, ne quis eorum nullo munere civili neque in operibus publicis conveniatur neque in nulla collatione neque a magistratibus neque vectigalibus (...)*.

<sup>21</sup> S. Więckowski, *Julian...*, s. 68–59; Jul. Misop. 471, 475. Por. co do motywacji: Jul. Ep. 25.

<sup>22</sup> Poszczególne wywody wzięte z dorobku doktryny kanonicznej, oparte, jeżeli inaczej nie zaznaczono, na artykule A. Boudinhon s.v. *Immunity* [w:] CE. Por. G.P. Burton s.v. *immunitas* w OCD; rozważania współczesnej doktryny, kwalifikujące immunitety jako rodzaj przywileju polegającego na uwolnieniu danej osoby od obowiązków ciążących na innych oraz rozróżnienie immunitetów materialnych i formalnych można odnieść odpowiednio do czasów omawianych w opracowaniu, w szczególności imm. materialny odpowiada zwolnieniom od określonych danin, posług etc., immunitet formalny zaś – zwolnieniu całościowemu ze względu na osobę. Zob. A. Gaberle s.v. *Immunitet* [w:] *Leksykon polskiej procedury karnej*, Gdańsk 2004.

tów wzrosło<sup>23</sup>. Tendencje uprzywilejowujące osoby wysokiego stanu, dostrzegalne w systemie prawnym już za pryncypatu, mocniej się instytucjonalizowały<sup>24</sup>. Wprowadzanie rang i przywilejów stało się podstawą do określania praw przysługujących poszczególnym członkom społeczeństwa. Nierówność, chociaż lepiej użyć określenia „różnicowanie”, zawsze charakterystyczna dla cesarstwa, zwiększyła się<sup>25</sup>.

W ramach instytucji *immunitas* można wyodrębnić immunitety *praeter legem* – zwyczajowe oraz sankcjonowane prawem. Funkcjonuje w nauce również systematyzujący podział na immunitety sądowe, majątkowe, dotyczące urzędów i funkcji w społeczności.

Posiłkując się doktryną prawa kanonicznego omawiającą immunitety przysługujące klerowi i Kościołowi a przyznane przez władze świeckie wielu państw, można przedstawić następujący podział immunitetów<sup>26</sup>:

– immunitety miejscowe – odnoszące się do budynków czy innych przedmiotów realizujących funkcje, dla których poparcia wprowadza się immunizację;

– immunitety rzeczowe (realne) – wyjmujące własność spod jurysdykcji państwowej, odnoszące się również do wymierzenia podatków i innych świadczeń publicznych; kategoria immunitetu rzeczowego obejmuje dobra potrzebne do zaspokajania doczesnych potrzeb beneficjenta immunitetu, dobra przynoszące zysk;

---

<sup>23</sup> P.F. Bang, *Trade and empire. In search of organizing concept for the Roman economy*, „Past and present” 2007, nr 195, s. 22–23.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ibidem*. Por. P. Garnsey, *Social Status and Legal Privilege in the Roman Empire*, Oxford 1970; świadectwem norm ochronnych jest C. 4.63.3, por. jednak co do przywilejów *navicularii*: P.F. Bang, *Trade...*, s. 23; C.Th. 13.5.24 zwalniający *navicularii* od cła; por. także C.Th. 11.12.3; 13.1.5; 13.1.21; próbowano dostosować podatki do ograniczeń komunikacyjnych: C.Th. 11.1.22. Poruszając kwestię uprzywilejowania i równości, warto zaznaczyć, że wyróżnia się m.in. równość proporcjonalną, gdzie podmioty są traktowane równo wówczas, gdy w podziale społecznie cenionych zasobów uczestniczą proporcjonalnie do wnoszonego przez siebie wkładu w funkcjonowanie szerszego kontekstu społecznego. Por. B.W. Mach s.v., *Równość i nierówność społeczna* [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 3, Warszawa 2000.

<sup>26</sup> Odpowiednio do *immunitates* można odnieść *privilegium* z łaski (*gratiosum*), jako nagroda (*remunerativum*), z warunkiem wzajemności (*onerosum* lub *conventionale*). Por. Z. Chęłmicki s.v., *Przywilej* [w:] *Podręczna encyklopedia kościelna*, t. 33–34.

– immunitety osobowe – odnoszące się do spraw podmiotu uprzywilejowanego lub jego członków wymagających rozstrzygnięcia w drodze postępowań jurysdykcyjnych; dotyczą wszelkich obowiązków, zarówno służebnych, polegających na pracy fizycznej (*servilia*), jak i opartych, przynajmniej w części, na wysiłku intelektualnym (honoraria, np. udział we władzach gminy, służba wojskowa).

## 2. Instytucja publicznoprawna *immunitas* w prawie i praktyce rzymskiej

*Immunitas*<sup>27</sup> jest to wolność od danin publicznych, *vacatio ab oneribus et tributis*<sup>28</sup>, ἀπέλευα. W sensie technicznym, w liczbie pojedynczej pojawia się w literaturze nieprawniczej, na przykład w Caes. B.G. 6.14. *Druoides neque tributa una cum reliquis pendunt; militiae vacationem omniumque rerum habent immunitatem*. Stosuje go w sensie prawni-

---

<sup>27</sup> Zob. ogólnie: K. Ziegler s.h.v. RE 17 hlb. 1134–1136; A.H. Greenidge s.h.v. [w:] Smith. Por. także definicje z *Thesaurus linguae latinae* s.v. *immunis* – od *in* oraz *munis*; *proprie et technice: muneribus vacuus, sine muneribus, in iure publico de muneribus civilibus tam personalibus quam fiscalibus*; również co do *res*, w tym *ager* itp. *Immunitas: proprie et technice: in iure publico excusatio sive vacatio munerum civilium tam personalium quam fiscalium*; podstawowe cechy jurysprudencji rzymskiej, które trzeba mieć na uwadze także przy analizie tekstów dotyczących danin publicznych, charakteryzuje W. Litewski, *Jurysprudencja rzymska*, Kraków 2000, zwł. s. 95 i n., zainteresowanie *ius publicum*: s. 99–100; orientacja na praktykę i kazuistykę: s. 107–108, por. D. 1.3.13; D. 9.2.51.2; brak zajmowania się powodami wprowadzenia danej instytucji: por. s. 112 i D. 1.3.21; 1.3.12; metody prawniczego rozumowania jurystów Rzymu omówiono na s. 119 i n. Por. D. 1.3.10 co do techniki prawodawczej; D. 50.17.1; przeciw wykładni izolowanego fragmentu: D. 1.3.24; pierwszeństwo *sententia legis* przed *verba legis*: s. 126; systemowość i jej przejawy w Rzymie: s. 128 i n.; dorobek systematyzacyjny poklasycznych wschodniorzymskich szkół prawa: s. 133; por. co do wykładni ekstensywnej, restryktywnej i deklaratoryjnej z przykładami: R. Taubenschlag, *Die Auslegung der Gesetze im Rechte der Papyri* (Opera Minora II, s. 115 i n. = JournJurPap IX–X (1956), s. 137–143) [w:] C.Th. i Nov.Th. (Haenel, s. 208 s.v. *immunitas*): Nov. Th. 25 pr.: *a ludorum regimine, aedilitate, sacerdotio, receptione militum, evectioe frumenti et olei, iudicandi necessitate et legatorum munere, a militia et alio famulatu*; E. 105; *Archiatrorum a senatorum, coimtum perfectissimorumque muneribus et obsequiis*: C.Th. 13.3.2; *Aristidis philosophi*: E.131; *ab auri argentique praestatione*: C.Th. 13.3.2.4; *bienni*: 5.13.30; 5.15.8; *a captiatione plebeia*: 13.10.4; *a censu*: 13.10.8.

<sup>28</sup> Paulus podaje w D. 50.16.18: *onus, quod cum remittatur, vacationem militiae munerisque praestat inde immunitatem appellari*.

czym, lecz w liczbie mnogiej, Cyceron: Cic. Fam. 12.1. *Tabulae figuratur: immunitates dantur: pecuniae maximae describuntur*; także tegoż 1. Phil. 1.3.; podobnie na przykład Swetoniusz: Tib. 49. *Immunitates alicui adimere*; tenże: Galb. 15. *Immunitates alicui donare*. Termin pojawia się również u Tacyty: Hist. 3.55. *Alios immunitatibus iuvare*. Metaforycznie zastosował termin Cyceron w: Cic. 4. Acad. (2. pr.) 38.121. *Ecce tibi e transverso Lampsacenus Strato, qui det isti deo immunitatem magni muperis*<sup>29</sup>.

*Immunis* lub *inmunis*, niekiedy też *immoenis*, to zwolniony od *munera* bądź obowiązków, które powinien innym świadczyć, również w stosunkach prawnoprywatnych, gr. ἀτελής. *Immunis* technicznie to osoba zwolniona od powinności na rzecz podmiotów publicznych, od *munera* wszelkiego rodzaju, *militaribus muneribus et civilibus*; zob. np. Tacyt. Ann. 1.36. *Retineri sub vexillo, ceterorum immunes, nisi propulsandi hostis*<sup>30</sup>.

*Immunitas* przyznana danej kategorii jednostek (określonych nazwą generalną) przyjmowała formę wyjęcia spod obowiązku świadczenia w ramach prawa daniowego na rzecz władzy państwowej. Przyznawał ją Rzym swym obywatelom oraz obywatelom podległych sobie wspólnot prawa publicznego, którzy mieli obowiązek uiszczania danin państwu rzymskiemu.

Ogólnie rzecz ujmując, przesłankami do uzyskania zwolnienia było przynależenie do następujących kategorii:

- ze względu na słabość (*infirmitas*) lub ubóstwo (*paupertas*) zaliczano tu kobiety, żołnierzy, kalekich, starców, *minores*,
- ze względu na zasługi dla *civitatis* zaliczano do tej grupy *negotiatores, navicularii*, nauczycieli, retorów, filozofów, żołnierzy i weteranów, urzędników, kolonów państwowych, *atleti coronati*,
- *civitas libera et immunis* (ἐλευθέρα καὶ αὐτόνομος).

<sup>29</sup> Podobnie: Lamprid. Commod. 14. *Vendidit etiam sustrliciorum diversitates et sepulturas et immunitates malorum*. Zacytowane przykłady zob. s.h.v. Forcellini.

<sup>30</sup> Forcellini s.v., krótkie omówienie instytucji: K. Ziegler, RE 7, 1134–1136, *ateleia*: RE 2, kol. 1911; *immunes* (*munere vacantes, ateleis* – Fiebiger s.h.v. RE 7, 1133–1134).

Greckim odpowiednikiem *immunitas* była *ατελεια*<sup>31</sup>, *ανεισφορια*, *αλειτουργεσια*<sup>32</sup>. Mogła być oparta na generalnym wyłączeniu ustawowym danej kategorii osób lub na krótko- czy też długotrwałej regulacji co do konkretnej osoby<sup>33</sup>.

Katalog przesłanek dla uzyskania podobnej do *immunitas excusatio* był zróżnicowany, mogła to być liczba dzieci, wykonywanie zawodu wymagającego zwolnienia z ciężarów publicznych<sup>34</sup>. *Excusatio* cieszyli się kupcy i armatorzy dostarczający ziarna dla państwa, *conductores vectigalium* oraz *corpora* rzemieślników.

Specjalny rodzaj indywidualno-abstrakcyjnego immunitetu przyznawano poszczególnym osobom. Prawo ich nadawania zachowywało dla siebie państwo rzymskie zarówno w przymierzach (*foedera*), jak i innych ustawach regulujących prawa sprzymierzeńców. Najczęściej pojawiały się zwolnienia od obowiązku służby wojskowej<sup>35</sup>, lecz i ogólnie co do *munera*<sup>36</sup>. W dobie pryncypatu *immunitas* od trybutu

---

<sup>31</sup> ἀτέλεια: II. exemption from public burdens (τέλη), «ἀ. στρατηΐης καὶ φόρου» Hdt.3. 67; «ἔδοσαν Κροίσῳ. ἀτελείην καὶ προεδρίην» Id. 1.54, cf. 9.73, D. 20.47; ἀπάντων ib. 60; τοῦ ἄλλου (sc. φόρου) IG1.40; μετοικίου ib. 2.121; στρατείας ib. 551; «ὧν ἂν εἰσάγη ἢ ἐξάγη» OGI10.13; ἐς τὴν ἀ. to purchase immunity, IG2.570; «ἀ. τινὸς ποιεῖν» Alex.276.6; εὐρέσθαι, ἔχειν, enjoy it, D. 20.1.19: generally, «τοιούτων πραγματειῶν ὅ». Isoc. 12.147; ἀ. επικραίνειν confirm immunity, A.Eu. 362; «ἔξ ἀτελείας» without payment, gratis, D. 59.39, Philonid.1 D., Poll. 4.46. (s.v. LSJ)<sup>37</sup>. Por. Oehler s.v. Ateleia [w:] RE II, 1911–1913; wymieniono poszczególne odmiany, a to: całkowitą (παντων) od ceł, λειτουργιών, χοραγιων, μετοικιου, ιατρικου itd.; formuły zwolnienia; w epoce rzymskiej ateleia stała się synonimiczna z *immunitas*; por. Bull. hell. XIII (1889) 240,11: uchwała *synodos* w Delos ze sformułowaniem: *aleitourgetous ontas pases leitourgias* [za:] Oehler, RE; por. V. Thumser, *De civium Atheniensium muneribus eorumque immunitate*, Wien 1880; A. Westermann, *De publicis Atheniensium honoribus ac praemiis commentatio*, Leipzig 1881.

<sup>32</sup> Por. D. 27.1.6.2 *Modestinus*, tekst grecki.

<sup>33</sup> D. 50.6.6.6.

<sup>34</sup> D. 50.6.6.12: *ut necessariam operam publicis utilitatibus exhiberent*. Por. wyżej cytowany ustęp Fr. Vat; Haenel s.v., s. 199: *e. propter liberos et paupertatem*. C.Th. 12.17.1; *a tutela naviculariis tributa*: C.Th. 3.31.3; *curatoris propter urbanam adiminationem*: E. 137.

<sup>35</sup> Lex. Julia Munic. CIL, I, n. 206, 1.93: *vacatio rei militaris ex foedere*; Liv. 23.20.2.

<sup>36</sup> CIL, I, n. 198, 100.79; por. [w:] *Lex Acilia Repetundarum*, 123 r. przed Chr.: *militiae munerisque publici in sua civitate vacati* – przyznane każdemu Latynowi mogącemu oskarżyć wedle ustawy obywatela rzymskiego.



mógł jednostce przyznać *princeps* jako *beneficium*<sup>37</sup>. Generalne zwolnienie od *munera sordida* przyznawał władca *res privatae*<sup>38</sup>. Akty prawodawcze tego rodzaju określano także terminem *beneficium*<sup>39</sup>. Jeżeli nie były elementem zaprzysiężonego *foedus*, były odwoławalne<sup>40</sup>.

*Beneficium* przyznane przez *princepsa* gasło wraz z ustaniem jego władzy<sup>41</sup>. Zasadę tego rodzaju wprowadził Tyberiusz<sup>42</sup>, Tytus precedensowo zaczął potwierdzać *beneficia* jednorazowym edyktem. Praktykę kontynuowali kolejni cesarze, aczkolwiek z dopuszczeniem dochodzenia zasadności przywilejów w sprawach indywidualnych<sup>43</sup>. Sam upływ czasu nie był wystarczającą przesłanką do utrzymania *immunitas* z nieistniejącą podstawą faktyczną<sup>44</sup>, zatem nie stosowano instytucji zbliżonej do *longi temporis praescriptio*.

*Beneficarii* w sensie technicznym byli to niżsi stopniem żołnierze<sup>45</sup>, którym przełożeni przyznali pewne zwolnienia od *munera*, w źródłach oznacza też asystentów wyższych urzędników i wojskowych<sup>46</sup>.

Zwolnienie od obowiązku łożenia na budowle publiczne, przyznawane zwłaszcza byłym urzędnikom cesarskim, nazywano – łącznie z samą procedurą włączania do klasy urzędników czy korporacji bez rzeczywistego piastowania urzędu pretorskiego itp. – *allectio*<sup>47</sup>.

<sup>37</sup> Suet. Aug. 40.

<sup>38</sup> C.Th. 11.16.5. W 431 r. domeny cesarskie uzyskały pełną *immunitas* (C.Th. 11.1.36).

<sup>39</sup> Cic. Phil. 1.1.3; 7.17; 2.36.91; D. 50.15.4.3.

<sup>40</sup> Por. Lex de Term. 2.6; Suet. Tib. 41.

<sup>41</sup> Th. Mommsen, *Römisches Staatsrecht*, vol. 2, p. 2, s. 1126 i n.

<sup>42</sup> Suet. Tit. 8.

<sup>43</sup> CIL, III, n. 781, Septymiusz Sewer w sprawie immunitetu Tyras.

<sup>44</sup> CIL I.c. *nec facile quae per errorem aut licentiam usurpata sunt praescriptione temporis confirmentur*; C.11.48.9: Imperatores Gratianus, Valentinianus, Theodosius: *Immunitates specialiter datae et iugatio et capitatio libris publicis et civitatum ac provinciarum incautariis sine aliqua probatione factae penes fruentes ereptae in functionem pristinam redeant \* grat. valentin. et theodos. aaa. ad pop. \* <a 383 d.Iii non.Mart. Mediolani merobaude ii et saturnino cons. >*.

<sup>45</sup> De Bell. Civ. 1.75, 3.88; Sueton. Tib. 12; Vegetius, de Re Militari, 2.7.

<sup>46</sup> S.h.v. Berger, *Beneficium*: s.h.v. Berger, Leonhard, RE 3; *Commentarii beneficiorum*: s.h.v. Berger, V. Premerstein, RE 4, 741.

<sup>47</sup> Zob. C.Th. 6.4.10.1: *Et quicumque forsitan impetraverit pretio functorum coetibus adgregari, indulta ei cessent; allectionis quaerendus est honor. secernimus enim ab his, patres conscripti, quibus meriti suffragatio conciliat nostra beneficia et quicumque*

### 3. Zastosowanie immunizacji w toku dziejów państwa rzymskiego – zarys problemu

Liwiusz, opisując ustanowienie reguł władzy rzymskiej w Illyricum i Macedonii w 167 r. przed Chr., podaje, że mieszkańcy obu krain występują jako wolni, ale zobowiązani do płacenia podatków Rzymowi<sup>48</sup>, z wyjątkiem specjalnej, uprzywilejowanej grupy – *non solum liberos sed etiam immunes fore*<sup>49</sup>. Zachowało się oświadczenie konsula dla Heraklei nad Latmos, z ok. 197 r. przed Chr.<sup>50</sup>: *nadajemy wam wolność, jak i innym miastom (...) macie zajmować się samodzielnie swymi sprawami i wasz ustrój ma pozostawać w zgodzie z waszymi prawami*<sup>51</sup>. Zakres zewnętrznej niezależności, przynajmniej gmin macedońskich, był jednak ograniczony<sup>52</sup> nie tylko odnośnie do krajów ościennych, lecz i w ramach wewnętrznych stosunków prowincji Macedonii<sup>53</sup>.

Deklaracja wolności była też metodą regulacji pozycji *populi dediticii* zwolnionych z obowiązku dostarczania kontyngentów wojskowych dla Rzymian<sup>54</sup>. W takiej formie system *libertas* przypomina mechanizm użyty w 338 r. przed Chr. w stosunku do członków Związku Łatyńskiego, lecz różnica okoliczności uniemożliwia rozwój tych dwóch rodzajów relacji w paralelny sposób<sup>55</sup>.

Późniejszą zmianą było umocnienie pozycji *civitates liberae* w stosunku do mniej uprzywilejowanych sąsiadów. W tym samym okresie

*cessante suffragio illustribus meritis praetorii vel aliam meruerit dignitatem, praesidio muneris nostri perpetuo perfruatur (356 mai. 9).*

<sup>48</sup> A.N. Sherwin-White, *Roman Citizenship*, Oxford 1979, s. 179.

<sup>49</sup> Liv. 45.26.14; 29.4; 45.26.13.

<sup>50</sup> SIG III 618.

<sup>51</sup> Tłum. aut.

<sup>52</sup> A.N. Sherwin-White, *Roman...*, s. 179.

<sup>53</sup> Liv. 45.26.12; A.N. Sherwin-White (*Roman...*) zwraca uwagę, że „*praesidia sese deducturum*” jest tuż przed „*Illyrios esse liberos iubere*”. Rozróżnia też wyraźnie „*liberos esse placebat Macedonas atque Illyrios ut (...) asareret arma Populi Romani (...) servientibus libertatem afferre ut et in libertate gentes quae essent tutam eam sibi (...) sub tutela populi Romani esse et quae sub regibus viverent (...) mitiores eos (...) habere se crederent*”. Opierając się na przekazie Liwiusza, można wnioskować, że wolność sprowadzała się do wycofania garnizonów rzymskich oraz do rezygnacji z objęcia przez Rzymian tronu macedońskiego.

<sup>54</sup> Liv. 45.18.1–2.

<sup>55</sup> A.N. Sherwin-White, *Roman...*

ograniczono jednak znaczenie określenia *civitas libera* przez zawężenie tytułu posiadania gruntów przez ową *civitas*. W 167 r. przed Chr. Macedończycy otrzymali gwarancję wolności i posiadania gruntów oraz miast<sup>56</sup>. Poszczególne podatki były prostą kontynuacją danin doby macedońskiej, dodatkowo obniżoną o połowę<sup>57</sup>. Nie było ówczesne *tributum* powiązane z gruntami gminnymi na zasadzie *tributum soli*.

Rzym uznawał status wolnych *civitates* za pomocą *leges*, w ramach tychże wprowadzano zwolnienia dla określonych klas obywateli rzymskich. W *Lex Antonia de Termessibus* publikanie rzymscy są zwolnieni z *portoria* miasta Termessus<sup>58</sup>.

W 70 r. przed Chr. uregulowano status Termessus Major – mimo przyznania wielu przywilejów – wprowadzono zastrzeżenia co do gminnych praw rzeczowych na gruntach (*Lex Antonia de Termessibus*). Można rekonstruować systemowe ujęcie tego rodzaju *leges*, zaś *lex Antonia* widzieć jako naturalny rezultat procesów rozpoczętych w 167 r. przed Chr., w których toku pewne *civitates liberae* cieszyły się *possessio* swych gruntów oraz opłacały *tributum* o zmiennej wysokości.

Ostatnia grupa *civitates liberae* utworzonych jedną ustawą powstała na mocy *lex agraria* w 111 r. przed Chr.; było to siedem miast afrykańskich<sup>59</sup>.

W *lex agraria* grunta *c. liberae* są traktowane na równi z innymi kategoriami nieruchomości, do których tytuły są słabsze niż własność. Nie można uznać, by gminy posiadały cokolwiek *suo iure*, w tym posiadłości ziemskie, gdyż wszelkie ich wejścia w posiadanie były uzależnione od aktów prawodawstwa rzymskiego (*leges, senatus consulta*)<sup>60</sup>. Tylko *civitates foederae* były *sui iuris* niezależne od Rzymu<sup>61</sup>.

---

<sup>56</sup> Liv. 45.29.4.

<sup>57</sup> A.N. Sherwin-White, *Roman...*

<sup>58</sup> CIL, I, f. 204, 2.35.

<sup>59</sup> Bruns, Fontes, 11. *lex agr.* 75, 79, 80; A.N. Sherwin-White, *Roman...*, s. 181.

<sup>60</sup> A.N. Sherwin-White, *Roman...*, s. 181, przyp. 2.

<sup>61</sup> Cic. Balb. 51 wspomina o Utyce jako *foederata*, podobnie Sall. BJ 77, 2 o Leptis. Por. Liv. Ep. 70 co do Cyrene: *eius regni civitates senatus libera esse iussit*. Cf. Strabo, 12,7.3 (571) co do odmowy zawarcia *foedus* z Selge; także S.C. de Tabenis (OGIS 442) można zestawić z Cic. De Off. 3.87: *quas civitates Lucius Sulla (...) ex senatus consulto liberavisset*.

*Immunitas* przyznawana *civitates* była nierozdzielnie związana z publicznoprawną ideą *societas*<sup>62</sup>, nie była uznawana za specjalny przywilej przyznawany wybranym gminom czy miastom wśród *socii*. Wedle dawnej zasady rzymskiej sojusz z Rzymem wyłączał *stipendium* jakiegokolwiek rodzaju. Nie dotyczyło to tylko Italików, ale i wszelkich państw sprzymierzonych poza Półwyspem Apenińskim. Co do zasady *civitates foederatae* i *liberae* były nierozdzielnie uznawane za *immunes*<sup>63</sup>.

Odnosnie jednak do pozostających na niższym, plemiennym, szczeblu organizacji ludów w ramach imperium samo uznanie za wolne nie implikowało immunizacji. Przykładowo Ilirów *in gremio* określono jako *liberi*, lecz tylko niektórzy otrzymali status *non solum liberi sed etiam immunes*<sup>64</sup>.

Sposobem przyznania *immunitas* było nadanie *ius Italicum* zakładającego własność kwirytną ziemi i wobec tego zwolnienie od podatku gruntowego. Ogólnie dokonywano operacji tego rodzaju podczas nadania statusu kolonii, aczkolwiek *colonia* utworzona tym sposobem nie uzyskiwała *immunitas* automatycznie<sup>65</sup>. Możliwe było immunizowanie częściowe. Wiele miast w Luzytanii, Galii, Germanii, Fenicji, Syrii miało status *coloniae* i *ius Italicum*<sup>66</sup>. Przywilej *ius Italicum* utrzymywał się w późnym pryncypacie, Sewerowie przyznali go Leptis Magna i kilku miastom syryjskim jako wynagrodzenie za poparcie podczas wojny domowej<sup>67</sup>. Jeszcze w 421 r. zwolnienie Konstantynopola ujmowano właśnie w kategoriach *ius Italicum*<sup>68</sup>.

Generalne immunitety od ciężarów lokalnych były przyznawane całym kategoriom obywateli. Prawdopodobnie edyktem Augusta wszy-

---

<sup>62</sup> A.H. Greenidge s.v., *immunitas* [w:] Smith; s.h.v. Forcellini: *Societas est communitio, conjunctio, consociatio, κοινωνία, ἔτασις (...)* *speciatim dicitur de conjunctione et foedere populorum aut regum inter se, (...)* *συνμαχία*.

<sup>63</sup> Por. F. Zoll St., *Historia prawodawstwa rzymskiego*, t. 1, Kraków 1902–1906, s. 219–226.

<sup>64</sup> Liv. 45.26.

<sup>65</sup> D. 50.15.8.6: *Imperator noster antoninus civitatem emisenorum coloniam et iuris italici fecit*.

<sup>66</sup> D. 50.15.8.

<sup>67</sup> D. 50.15.1.2: *Est et heliupolitana, quae a divo severo per belli civilis occasionem italicae coloniae rem publicam accepit*.

<sup>68</sup> C.11.21.1.

scy należący do *ordo senatorius* (senatorowie i descendenci w linii prostej) byli wyjęci spod obowiązku świadczenia *munera* na rzecz gminy, do której przynależeli<sup>69</sup>. Edykt uwalniał senatorów również od konieczności obejmowania *honores* obciążających na tyle, że uchodzili za *munera*. Jak widać, nie stosowano ostrego rozróżnienia formalnego i brano pod uwagę rzeczywisty charakter danej instytucji. Nie pozbawiano ich jednak praw wynikających z przynależności do danej *civitas*, zachowywali wszelkie uprawnienia, zwłaszcza prawo kandydowania na urzędy<sup>70</sup>.

Choć *augures* i *pontifices* odgrywali doniosłą rolę w rzymskiej religii państwowej i byli bardzo starożytnego rodowodu, nie zdołali w 196 r. przed Chr. uzyskać zwolnienia od *tributum*<sup>71</sup>. *Lex Malacitana*<sup>72</sup> wskazuje na małą liczbę obywateli zainteresowanych świadczeniem *munera* w miastach italskich i prowincjonalnych, wobec czego przynależność do klasy cieszącej się *excusatio municipalium munerum* poddawano ścisłemu badaniu i dążono do zawężenia kręgu uprzywilejowanych.

Pojawia się *sui generis*, rodzaj *immunitas – beneficium*<sup>73</sup>, jak to uzyskane przez miasto Tyras w Mezji, zwalniające mieszkańców od cel nałożonych na całe Illyricum<sup>74</sup>. Spotyka się także *plenissima immunitas* – generalne zwolnienie od wszelkich danin zewnętrznych – przykładem jest Ilium<sup>75</sup>.

Żołnierze rzymscy byli zwolnieni z cel i innych świadczeń należnych od dóbr nabywanych przez nich z zagranicy lub kupowanych w prowincjach, a przeznaczonych na użytek osobisty – posłużono się

<sup>69</sup> D. 50.1.22.5.

<sup>70</sup> D. 50.1.23: *municeps esse desinit quantum ad munera, quantum vero ad honores retinere creditur originem.*

<sup>71</sup> Liv. 33.42. Por. *De Muneribus Sacerdotum* (28 X 177 r.) BGU I, 194 (Duke Data Bank of Documentary Papyri).

<sup>72</sup> CIL, ii, n. 1964, c. li.

<sup>73</sup> Por. D. 49.8.1–2; D. 48.5.42; D. 29.1.3; D. 3.3.18.

<sup>74</sup> CIL, iii, n. 781.

<sup>75</sup> D. 27.1.17.1: *Iliensibus et propter inclutam nobilitatem civitatis et propter coniunctionem originis romanae iam antiquitus et senatus consultis et constitutionibus principum plenissima immunitas tributa est, ut etiam tutelae excusationem habeant, scilicet eorum pupillorum, qui ilienses non sint: idque divus pius rescripsit.* Por. Suet. Cl. 25.

zatem kryterium osobowym<sup>76</sup>. Nie przyznano przywilejów podatkowych poetom, co wyraźnie deklarowała konstytucja<sup>77</sup>. C.Th. 11.23.2 zwalniała senatorów od ciężarów powiązanych z *prototypia*<sup>78</sup> i *capitatio plebeia*. Zwolniono senatorów od wyznaczania (*prototypia*) *aureum tironicum*<sup>79</sup> oraz od *munus protostasiae*<sup>80</sup>. Wolność od *vilia munera* wprowadzała C.Th. 11.16.14.

Zdawać by się mogło, że wysocy urzędnicy byli grupą silnie uprzywilejowaną<sup>81</sup>. Justynian jednak wprowadził dla nich ograniczenia w ramach instytucji *contractus iudicum*, co w języku kodeksu oznaczało umowy zawierane przez wysokich urzędników w Konstantynopolu i prowincjach, w których to umowach występowali jako osoby pry-

<sup>76</sup> Tac. Ann. 13.51: *Ergo edixit princeps, ut leges cuiusque publici, occultae ad id tempus, proscriberentur; omissas petitiones non ultra annum resumerent; Romae praetor, per provincias qui pro praetore aut consule essent iura adversus publicanos extra ordinem redderent; militibus immunitas servaretur, nisi in iis, quae veno exercebant; aliaque admodum aequa, quae brevi servata, dein frustra habita sunt. manet tamen abolitio quadragesima quinquagesimaeque et quae alia exactionibus inlicitis nomina publicani invenerunt Antiquitas temperata apud transmarinas provincias frumenti subvectio, et, ne censibus negotiatorum naves adscriberentur tributumque pro illis penderent, constitutum.* C. 4.61.3.

<sup>77</sup> C. 10.53.3: *Poetae nulla immunitatis praerogativa iuvantur.*

<sup>78</sup> Por. s.h.v. Forcellini: *πρωτοτυπία, vox Graeca, a πρώτος primus et τύπος forma (...)* *Munus fuit et officium, quod occupabatur circa tironum praestationem, ita quidem ut qui eo fungeretur, aestimaret, seu pretium statueret, quod loco tironum inferendum erat, atque ita formam daret;* wzmiankowane w C.Th. 6.35.3. Nową interpretację przywileju zwalniającego z *capitatio plebeia* wprowadziła C.Th. 11.12.2: *Imp. iulianus a. omnes omnino, quicumque capitacionis indulgentiam immunitatemque meruerunt, non solum ex annonario titulo, verum etiam ex speciebus ceteris atque largitionibus excepti sunt immunesque erunt; neque enim praestanda dividimus. melius quippe est munificentiae compendium integrum competere quam saepius postulari. dat. prid. kal. mai. constantinopoli mamertino et nevitta cons. (362 Apr. 30).*

<sup>79</sup> Por. Gothofredus, Comm.ad. C.Th. 11.23.2; konstytucja ustalająca: C.Th. 7.13.7.

<sup>80</sup> C.Th. 11.23.2: *Imp. iulianus a. sallustio praefecto praetorio. prototypias et exactiones in capitacione plebeia curialium munera et quidem inferiora esse minime dubitatur, atque ideo a senatoriis easdem domibus submoveri oportet. et cetera. dat. iii id. mart. constantinopoli mamertino et nevitta cons. (362 mart. 13).* s.v. *prostasia* Forcellini: *προστασία (...)* *Imp. Dioclet. et Maxim. Cod. 10.41.8, ubi alii leg. protostasia eod. sensu: quae vox legitur etiam in Cod. Theod. 11 tit. 23 (qui De protostasia inscribitur) l. 1.3 et 4, ejusque munus occupabatur circa collationem et exactionem tributorum per Orientem.*

<sup>81</sup> *Immunitas* cieszyli się również wyżsi urzędnicy państwowi (D. 27.1.10 pr; Fr. Vat. 222), niżsi wraz z wysługą lat (C.Th. 8.4.1; 8.7.5.6; 7.1.8).

watne. Cesarz znacząco ograniczył swobodę zawierania pewnych rodzajów transakcji. Zakazano nabywania ruchomości i nieruchomości poza rzeczami osobistego użytku; umów o budowę na prywatne potrzeby; prawo zabraniało także przyjmowania podarunków, chyba że za indywidualną zgodą cesarza. Umowy zawarte wbrew zakazom były nieważne<sup>82</sup>. W związku z tym wraz z przywilejami na gruncie np. prawa daniowego mogły następować też pewne obciążenia i ograniczenia, w obszarze chociażby prawa prywatnego.

Wyznające niespotykany w świecie rzymskim monoteizm, i cieszące się z tego powodu specjalnym statusem, gminy żydowskie miały *capacitas* na płaszczyźnie prawa prywatnego (*testamenti factio passiva*, własność synagog itd.) oraz *immunitas* co do niektórych *munera*<sup>83</sup>. Od Konstantyna taki sam status uzyskał Kościół. Pogańscy kapłani, poza *augures* i *pontifices* w kontekście wyżej wspomnianym, cieszyli się sporą liczbą przywilejów jeszcze w IV–V w.<sup>84</sup>

#### 4. Zabytki epigraficzne i papirusy

Zachowało się epigraficznie *edictum Vespasianii de privilegiis medicorum* z 74 r. Przyznawało lekarzom określone przywileje osobiste i *immunitas*, wprowadzało sankcje za naruszenie swych postanowień. Wśród beneficjentów tegoż byli też nauczyciele (*παιδευται, magistri, praeceptores*)<sup>85</sup>. Generalną *immunitas* posiadali retorzy, filozofowie,

<sup>82</sup> S.v. Berger, *contractus iudicum*; C. 1.53.

<sup>83</sup> Co potwierdzono za czasów Ostrogotów: Ed.Theod. 143. *De servandis privilegiis iudaeorum. Circa Iudaeos privilegia legibus delata servantur quos inter se iurgantes, et suis viventes legibus, eos iudices habere necesse est, quos habent observantiae praeceptores.* Por. C.Th. 16, 8, 12–13; C.Th. 12.1.99 informuje o *iussio, qua sibi Iudaeae legis homines blandiuntur, per quam eis curialium munerum datur immunitas (...). Immunitas* Żydów dotyczy też C.Th. 12.1.158, powoływanie Żydów do *curiae*: C.Th. 16.83.

<sup>84</sup> Por. Aug. 22.2(1): *Hoc enim est quod gravius angit omnium nostrum considerationem, quoniam cum idolis serviretur non defuit hominum copia immunitates habentium (...).*

<sup>85</sup> S.v. Berger, *Edictum Vespasianii...*, edycja: Riccobono FIRA I (1941), n. 73.77; por. CJ. 11.8.1: *Imperator Constantinus: Monetarios in sua semper durare condicione oportet nec dignitatis cuiuscumque privilegio ab huiusmodi condicione liberari. \* constant. a. ad bithynos. \* <a 317 d. xii k. aug. gallicano et basso cons>.*

gramatycy praktykujący w zawodzie w mieście rodzinnym i w Rzymie<sup>86</sup>.

Kolejnym przykładem epigraficznym są pochodzące ze wschodniej części Imperium kopie reskryptu Septymiusza Sewera, datowanego na 31 maja 204 r., potwierdzającego zwolnienie senatorów od obowiązku kwaterowania. Kopie owe wystawiano publicznie jako przypomnienie nadanego uprawnienia<sup>87</sup>.

Inskrypcja nr 36, odkryta w 1915 r. podczas wykopalisk w *insula V* we Flavia Solva (Noricum), zawiera reskrypt Sewera i Karakali pochodzący z 205 r. Reskrypt potwierdza, kto spośród członków *collegium centonariorum* cieszył się przywilejem immunitetowym, zwolnieniem od *munera*, a kto był go pozbawiony. Reskrypt warto porównać z D. 50.6.6.12<sup>88</sup>, na podstawie tego ustępu przeprowadzono jego rekonstrukcję. Inskrypcja z Solva nr 36 i D. 50.6.6.12 pochodzą z tej samej epoki, deklarują podobne zasady przyznawania takich przywilejów jak *immunitas* w odniesieniu do członków kolegiów<sup>89</sup>. Członkostwo opierano na wykonywanym rzemiośle – *artificii sui causa* – zaspokajającym potrzeby publiczne (*necessariam operam publicis utilitatibus exhiberent*). Z członkostwem wiązały się korzyści, na przykład immunitet. Możliwe było również wydalenie z uprzywilejowanego kole-

<sup>86</sup> D. 27.1.6.8; 50.6.6.12; C. 10.47; 10.48.

<sup>87</sup> M. Corbier, *op. cit.*, s. 367; por. D. 50.15.8.7 co do stopniowego zwalniania Cezarei w Palestynie: *Divus Vespasianus caesarienses colonos fecit non adiecto, ut et iuris italici essent, sed tributum his remisit capitibus: sed divus titus etiam solum immune factum interpretatus est. similes his capitulenses esse videntur*; co do pogłównego w Syrii: D. 50.15.3: *Aetatem in censendo significare necesse est, quia quibusdam aetas tribuit, ne tributo onerentur: veluti in syriis a quattuordecim annis masculi, a duodecim feminae usque ad sexagesimum quintum annum tributo capitibus obligantur: aetas autem spectatur censendi tempore*.

<sup>88</sup> *Quibusdam collegiis vel corporibus, quibus ius coeundi lege permissum est, immunitas tribuitur: scilicet eis collegiis vel corporibus, in quibus artificii sui causa unusquisque adsumitur ut fabrorum corpus est et si qua eandem rationem originis habent, id est idcirco instituta sunt, ut necessariam operam publicis utilitatibus exhiberent. Nec omnibus promiscue, qui adsumpti sunt in his collegiis, immunitas datur, sed artificibus dumtaxat. Nec ab omni aetate allegi possunt, ut Divo Pio placuit, qui reprobavit prolixae vel inbecillae admodum aetatis homines. sed ne quidem eos, qui augeant facultates et munera civitatum sustinere possunt, privilegiis, quae tenuioribus per collegia distributis concessa sunt, uti posse plurifariam constitutum est*.

<sup>89</sup> Zob. J. Liu, *Columbia Studies in the Classical Tradition*, Vol. 34: *Collegia Centonariorum: The Guilds of Textile Dealers in the Roman West*, Boston, s. 57–60.



gium z rozmaitych przyczyn, jak wiek, nadmierne bogactwo, zmiana zawodu<sup>90</sup>.

Podstawy zwolnień od wypełniania liturgii podaje wraz z przykładami Carsten Drecoll<sup>91</sup>. Również świadectwa praktyki zachowały się dla przyznawania *αλειτουργεσια* dla *‘ιερονικοι* i zwycięzców agonów. Zalicza się tu P.Oxy. XXVII, 2475–2477 (z cytatem z *διαταγμα* Hadriana) wskazujący na poświadczanie określonej normy immunizującej przez kolejnych cesarzy<sup>92</sup>. *Ατελεια* i *αλειτουργεσια* przyznaje zwycięzcy agonu P.Oxy. XLIII, 3116; nominację na *‘ιερονικε* zawiera P.Oxy. I, 59; zwolnienia lekarzy opisuje P.Fay. 106 = Chrest. I, 395<sup>93</sup>.

P.Fouad 21 zawiera *χαρισ* w formie konstytucji Trajana, dotyczącą różnic w prawach weteranów w zależności od jednostki, w której służyli<sup>94</sup>. PSI 1026 stanowi *indulgentia* Hadriana dla żołnierzy *classis Misensis* pozwalająca na służbę w legionach. Lond. Inv. No. 1890+1892 jest przywilejem (*δαρεα*) Hadriana zwalniającym mieszkańców Antinoe od *εγκυκλιον*, P.Oxy. 1204 zawiera (v. 3–4) *νομοι* przewidujące,

<sup>90</sup> Zob. Plin. Ep. 10.33 oraz D. 50.6.6.6. Być może reskrypt stanowił precedens lub źródło dla D. 50.6.6.12; zob. także D. 27.1.17.2–3: *eos, qui in corporibus sunt veluti fabrorum, immunitatem habere etiam circa tutelarum exterorum hominum administrationem habebunt excusationem, nisi si facultates eorum adauctae fuerint, ut ad cetera quoque munera publica suscipienda compellantur (...)*. Jedno z *beneficium* określono jako *vacatio*, co stanowi synonim *immunitas* z D. 50.6.6.12; zob. także o *muneris publici vacatio* [w:] D. 50.5.3; C.Th. 12.1.17; oraz B. Sirks, *Munera Publica and Exemptions (Vacatio, Excusatio and Immunitas)* [w:] *Studies in Roman Law and Legal History in Honour of Ramon D’Abadal I de Vinyals on the Occasion of the Centenary*, red. M.J. Pelaez, Barcelona 1989, s. 79–112.

<sup>91</sup> P.Oxy. VI, 889, P.Flor III, 382, PSI X, 1103; PSI VI, 685, P.Wisc. I, 3 (gdzie wnioskodawca zwolnienia powołał się na *την των νομων φιλιαντροπιαν*) – wiek, zwolnienia przyznawano rozmaitymi *diatakseis*; zbieg dwóch lub więcej liturgii: PSI XII, 1243 = Pestman 53; P.Stras. I, 57; BGU I, 15 = Chrest. I, 393 (194); zrealizowanie obowiązku uprzednio (bez wymogu tożsamości liturgii, chodziło bardziej o ich „wagę”: P.Oxy. XII, 1418; PSI XII, 1245; PSI X, 1103; PSI IX, 1076; niewystarczający majątek: P.Oxy. XII, 1415; P.Oxy XII, 1405; SB XVI, 3, 12994); C. Drecoll, *Die Liturgien im römischen Kaiserreich des 3. und 4. Jh. n. Chr. Historia Einzelschriften 116*, Stuttgart 1997, s. 43 i n.

<sup>92</sup> C. Drecoll, *Die Liturgien...*, s. 46.

<sup>93</sup> Inne podstawy oraz *privilegia*: P.Oxy. XVII, 2130 – zwolnienie mocą *diataxis* Hadriana dla Antinoopolis, podobnie Wurzb. 9 (v. 28–33); BGU IV, 1022; przyznanie wskutek wstawiennictwa: P.Oxy. XII, 1424; zwolnienia atletów: C. 10.54.1. Por. C. Drecoll, *Die Liturgien...*, s. 54–55.

<sup>94</sup> Por. R. Taubenschlag, *The imperial Constitutions in the Papyri* [w:] *idem, Opera Minora II*, s. 5.

że tytuł *kratistos* (*vir egregius*) zwalnia od *munera*; P.Oxy. 889 to natomiast *keleusis* Dioklecjana i Maksymiana co do *indulgentia* przyznającej swobodę od pewnych *munera civilia* ze względu na wiek. BGU 628v = W.Chr. 462 dotyczy zwolnień weteranów od służby wojskowej i *munera publica*. W papirusie W.Chr. 463 Col. II 10–20 zachował się edykt Domicjana przyznający weteranom i ich rodzinom egzempcję od wszelkich podatków pośrednich, *portorium* i ceł. BGU 180 = W.Chr. 396 to *diatagma* cesarska przyznająca zwolnienie od liturgii weteranom w ciągu pięciu lat od zwolnienia. Oxy 899 v. 18 może być krótkim edyktem cesarskim co do *immunitas* kobiet od *γεοργια*; Fay. 20 stanowi *δογμα* Aleksandra Sewera przyznającą całemu imperium *remissio aurum coronarium*. Potwierdza przywileje stowarzyszeń artystów BGU 1074, 1–3 = SB 5225.

Rafał Taubenschlag przedstawia<sup>95</sup> błędy (*error*) przy wyznaczaniu do liturgii, a to: W.Chr. 28.10 o naruszeniu przez *epistrategosa* Thebais przywilejów Hadriana dla Antinoe; podobnie P.Oxy. 1119. Flor. 39 = W.Chr. 405, który stanowi formalnie *συναλαξις* zwalniające od liturgii, nałożonej *καταγονοιαν*.

## 5. Konkluzja

Po spojrzeniu na znany nam materiał normatywny i zachowane świadectwa praktyki nasuwa się wniosek, że *immunitas* i podobne do niej instytucje zapewniały elastyczność prawa daniowego, jego racjonalne, ekonomiczne i zgodne z politycznym interesem Rzymu zastosowanie. Zwolnienie od powszechnego obowiązku prawa publicznego umożliwiało rozwój szczególnego powołania zawodowego i społecznego z korzyścią dla ogółu. *Immunitas* świadczy zatem o jakości rzymskich regulacji w dziedzinie prawa dotyczącego świadczeń na rzecz podmiotów publicznych. Dalszy jej rozwój dokonywał się zarówno na obszarze dawnego Cesarstwa Zachodniego, zwłaszcza w ramach monarchii merowińskiej, jak i w granicach nadal istniejącego Cesarstwa Wschodniego – Bizancjum.

<sup>95</sup> *Idem, Errors of Officials in Roman Egypt* [w:] *idem, Opera Minora II*, s. 191 i n.

## Bibliografia

### 1. Edycje

- Ammianus Marcellinus, *Res Gestae*, edycja: *Rerum Gestarum libri qui supersunt*, ed. W. Seyfarth, adiuv. L. Jacob-Karau et I. Ulmann, vol. I–II, Leipzig 1978.
- Berliner griechische Urkunden* (Ägyptische Urkunden aus den Königlichen Museen zu Berlin), Berlin 1895–.
- Corpus glossariorum latinorum*, ed. G. Löwe, G. Goetz, Leipzig 1876–.
- Corpus Inscriptionum Graecarum*, A. Boeckh, Berlin 1828–1877.
- Corpus Inscriptionum Latinarum*, Berlin 1862–.
- Corpus Legum ab Imperatoribus Romanis ante Iustinianum Latarum*, ed. G. Haenel, Lipsiae 1857.
- Corpus legum sive Brachylogus iuris civilis*, red. E. Böcking, Berlin 1829.
- Die beiden Satiren des Kaisers Julianus Apostata : Symposion oder Caesares, und Antiochikos oder Misopogon: Griechisch und Deutsch mit Einleitung, Anmerkungen und Index*, ed. F.L. Müller, Stuttgart 1996.
- Duke Databank of Documentary Papyri, <http://papyri.info/browse/ddbdp/>.
- Fayûm Towns and their Papyri*, ed. B.P. Grenfell, A.S. Hunt, D.G. Hogarth, London 1900.
- Fontes Iuris Romani anteiustiniani*, ed. S. Riccobono, V. Arangio-Ruiz, G. Baviera, C. Ferrini, J. Furlani, t. I Leges, t. 2, *Auctores*, t. 3, *Negotia*, Firenze 1940–1943.
- Fontes iuris Romani antiqui*, ed. C.G. Bruns, Tübingen 1909.
- Fragmenta Vaticana*, Th. Mommsenn, P. Krueger (ed.), Berolini 1890.
- Genfer Papyrus Hs. Pap. Genav. lat.*, ed. J. Nicole, Ch. Morel [w:] *Archives militaires du Ier siecle*, Geneve 1900.
- Institutiones, Digesta (Editio stereotypa)*, ed. P. Krueger, Th. Mommsen, Berlin 1868–1954.
- Isidori Hispalensis episcopi Etymologiarum sive originum libri XX*, ed. M.L. Wallace, Oxford 1911.
- Juliani Imperatoris epistulae selectae*, ed. B.A. van Groningen, Leiden 1960.
- Marcus Valerius Maximus, Facta et Dicta Memorabilia*, ed. J. Briscoe, Stuttgart 1998.
- Notitia dignitatum: accedunt Notitia urbis Constantinopolitanae et Laterculi provinciarum*, ed. O. Seeck, Berlin 1876.
- Orientis Graeci inscriptiones selectae*, ed. W. Dittenberger, Leipzig 1903–1905.
- Oxyrhynchus Papyri*, ed. B.P. Grenfell, A.S. Hunt, London 1898–.

- Papiri Fiorentini, documenti pubblici e privati dell'età romana e bizantina*, I ed. G. Vitelli, Milano 1906; II ed. D. Comparetti, 1908–1911; III ed. G. Vitelli, 1915.
- Papiri greci e latini*, Firenze 1912–.
- Sextus Iulius Frontinus, Strategemata*, ed. R. Ireland, Leipzig 1990.
- Sylloge Inscriptionum Graecarum*, ed. W. Dittenberger, editio tertia, Leipzig 1915–1924.
- The scriptores Historiae Augustae : in three volumes*, ed. D. Magie, London, Cambridge Mass. 1921–1932.

## 2. Słowniki, leksykony, wydawnictwa wielotomowe

- Berger A., *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Philadelphia 1951.
- Brill's New Pauly: Encyclopaedia of the Ancient World*, H. Cancik, H. Schneider, M. Landfester, Ch.F. Salazar, New York–Leiden 2006.
- Cambridge Ancient History*, ed. A.K. Bowman, A. Cameron, P. Garmsey, B. Ward-Perkins, M. Whitby, vol. 12–14, Cambridge 1970–2001.
- Catholic Encyclopedia*, ed. Ch.G. Herbermann, E.A. Pace, C.B. Pallen, T.J. Shanahan, J.J. Wynne, 17 t., New York 1908–1922.
- Dictionnaire de droit canonique: contenant tous les termes du droit canonique : avec un sommaire de l'histoire et des institutions et de l'état actuel de la discipline*, ed. R. Naz, Paris 1936–1965.
- Dictionnaire des Antiquités Grecques et Romaines*, ed. Ch. Daremberg, E. Saglio, 10 t., Paris 1878–1919. <http://dagr.univ-tlse2.fr/sdx/dagr/index.xsp>.
- Gaberle A., *Leksykon polskiej procedury karnej*, Gdańsk 2004.
- Lexicon totius latinitatis cum appendicibus Aeg. Forcellini, Ios. Furlanetto, Fr. Corradini, Ios. Perin*, Patavii 1940 [1864–1887].
- Liddell H.G., Scott R., *A Greek-English Lexicon*, revised and augmented throughout by Sir H.S. Jones. with the assistance of R. McKenzie, Oxford, Clarendon Press 1940.
- Litewski W., *Prawo Rzymskie-Słownik Encyklopedyczny*, Kraków 1999.
- Oxford Classical Dictionary*, S. Hornblower, A. Spawforth, Oxford 2003.
- Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft. Neue Bearbeitung*, ed. A. Pauly, G. Wissowa, W. Kroll, K. Witte, K. Mittelhaus, K. Ziegler, J. B. Metzler, Stuttgart 1894–1980.
- Sondel J., *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 1999.

### 3. Artykuły i książki

- City and Country in the Ancient World*, J. Rich, A. Wallace-Hadrill, Florence 1992.
- Drecoll K., *Die Liturgien im römischen Kaiserreich des 3. und 4. Jh. n. Chr.*, „Historia Einzelschriften” 1997, No. 116.
- Encyklopedia socjologii*, red. W. Kwaśniewicz, t. 3, Warszawa 2000.
- Fiber Bang P., *Trade and Empire – In Search of Organizing Concepts for the Roman Economy* [w:] „Past & Present” 2007, No. 195.
- Garnsey P., *Social Status and Legal Privilege in the Roman Empire*, Oxford 1970.
- Liu J., *Columbia Studies in the Classical Tradition*, Vol. 34, *Collegia Centonariorum: The Guilds of Textile Dealers in the Roman West*, Leiden, Boston, Mass. 2009.
- Marquardt J., *Roemische Staatsverwaltung*, t. 1–3, Leipzig 1881–1885.
- Michiels G., *Normae Generales Iuris Canonici*, t. 1–2, Lublin 1929.
- Mommsen Th., *Abriss des roemischen Staatsrechts*, Leipzig 1907.
- Podręczna Encyklopedia Kościelna*, red. S. Gall S., Z. Chełmicki, Warszawa 1904–1916.
- Sherwin-White A.N., *Roman Citizenship*, Oxford 1979.
- Sirks B., *Munera Publica and Exemptions (Vacatio, Excusatio and Immunitas)* [w:] *Studies in Roman Law and Legal History in Honour of Ramon D’Abadal I de Vinyals on the Occasion of the Centenary*, ed. M.J. Pelaez, Barcelona 1989.
- Taubenschlag R., *Die Auslegung der Gesetze im Rechte der Papyri, Opera Minora*, t. 2, Warszawa 1959 = JournJurPap IX–X (1956).
- Taubenschlag R., *Errors of administrative officials, Opera Minora*, t. 2, Warszawa 1959.
- Taubenschlag R., *The imperial Constitutions, Opera Minora*, t. 2, Warszawa 1959.
- Thumser V., *De civium Atheniensium muneribus eorumque immunitate*, Wien 1880.
- Westermann A., *De publicis Atheniensium honoribus ac praemiis commentatio*, Leipzig 1881.
- Więckowski S., *Julian Apostata jako administrator i prawodawca*, Warszawa 1930.
- Zoll S.F., *Historia prawodawstwa rzymskiego*, Kraków 1902.



*Jakub Pokoj (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie)*

## **ZARZĄD DOBRAMI OPACTWA CYSTERSÓW W RUDACH NA GÓRNYM ŚLĄSKU W LATACH 1258–1296**

Artykuł jest poświęcony schematowi zarządu opactwem cysterskim w II połowie XIII w. Autor omawia poszczególne zagadnienia na przykładzie opactwa cysterskiego w Rudach na Górnym Śląsku. Materiał źródłowy, stanowiący podstawę do rozważań, został zgromadzony w tomie II zbioru *Codex Diplomaticus Silesiae*, wydane w II połowie XIX w. pod redakcją Wilhelma Wattenbacha. W ramach wprowadzenia autor omawia ogólne zagadnienia dotyczące Zakonu Cystersów, opactw cysterskich, a także problematykę źródeł. W dalszej kolejności zostały przedstawione prawne aspekty rozwoju opactwa rudzkiego. Następnie autor przedstawia rozwój tegoż ośrodka poprzez analizę poszczególnych dokumentów, w szczególności zaś aktów lokacyjnych oraz umów o lokację. W ostatniej części artykułu znajdują się zrekapitulowane wnioski.

**Słowa kluczowe:** zarząd, cystersi, *grangium*, opactwo.

### **1. Źródła do wprowadzenia oraz ogólna charakterystyka Zakonu Cystersów**

Wiele uwagi poświęcono do tej pory Zakonowi Cystersów jako organizacji innowacyjnej, kulturotwórczej, wprowadzającej nowinki tech-

nologiczne, propagującej nowoczesne sposoby uprawy roli itp. Aspekt prawny działalności mnichów cysterskich wciąż jednak wydaje się niezauważony. Szczególnie interesujące są zarządzenia opatów cysterskich w dziedzinie administracji. W XIII-wiecznych dokumentach wydawanych przez opatów rudzkich, bądź na ich polecenie, wielokrotnie można zauważyć zarządzenia mające cechy decyzji administracyjnej. Co więcej, w samej strukturze zarządu rudzkim opactwem widać cechy pozytywnie wyróżniające cysterskie włości spośród innych majątków feudalnych. Stosunki pomiędzy poszczególnymi klasztorami cysterskimi zostały uregulowane w dokumencie zwanym *Charta caritatis*, zatwierdzonym przez papieża Kaliksta II w 1119 r. Za jego twórcę uznaje się Stefana Hardinga, jednego z założycieli zakonu cysterskiego, trzeciego opata Cîteaux. Zgodnie z tym dokumentem opactwa cysterskie pozostawały w ścisłym związku z klasztorem macierzystym, czyli tym, z którego pochodzili mnisi zakładający nowy klasztor. Wszystkie cysterskie opactwa były ponadto uzależnione od pramacierzy, czyli Cîteaux. Na przykład opactwo w Jędrzejowie było klasztorem macierzystym dla konwentu rudzkiego, który z kolei pełnił funkcję klasztoru macierzystego dla opactwa w Jemielnicy założonego pod koniec XIII w. Poza tym wszystkie trzy opactwa były uzależnione od *Cistercium*, gdzie każdego roku zbierała się kapituła generalna zakonu cysterskiego.

Szybki rozwój sieci opactw cysterskich był możliwy dzięki licznym nadaniom ziemskim. Popularność cystersów wynikała z przypisywanych im takich cech jak kulturotwórczość. Cysterskie opactwa z czasem stawały się ośrodkami, w których kwitło życie intelektualne. Dzięki rozwiniętej sieci klasztorów w całej Europie cystersi w XII oraz XIII w. byli prawdziwymi pionierami w dziedzinie rolnictwa, hodowli ryb, architektury czy leśnictwa. Jak trafnie zauważył Léo Moulin,

(...) w takim zakonie jak cysterski na kapitułach generalnych stykali się ludzie, którzy napływając ze wszystkich zakątków Europy, przeważnie pieszo, to znaczy mając czas na przyjrzenie się wszystkiemu, co przewijało się przed ich oczyma (...) zdolni byli przyjmować nowości, obserwować metody pracy, narzędzia, poznawać rośliny mogące zainteresować ich zakon, zrozumieć przyczyny i skutki zjawisk. W ten sposób co roku dokonywała się w klasztorze wymiana doświadczeń,



jakiej odpowiednika próżno szukalibyśmy w innych instytucjach czy grupach społecznych<sup>1</sup>.

W związku z tym nie może dziwić, że ówcześni panowie feudalni często zwracali się właśnie do cystersów z prośbą o założenie konwentów, zwłaszcza na słabiej zaludnionych terenach. Choć w Europie Zachodniej w XIII w. gwiazda cystersów nieco przygasła w związku z szybkim rozwojem zakonów mendykanckich, w Europie Środkowej ciągle jednak przybywało cysterskich opactw. Ważnym elementem porządku w *Cistercium* było dosłowne stosowanie reguły benedyktyńskiej, z czego wynika rygorystyczne wyrzeczenie się własności indywidualnej<sup>2</sup>. Początkowo cystersi starali się również swój zakon uczynić ubogim, wyrzekając się między innymi budowania wież przy kościołach, używania dzwonów, stosowania złotych naczyń liturgicznych, a nawet w 1182 r. kapituła generalna dekretem zabroniła montowania witraży w cysterskich świątyniach pod groźbą przymusowego postu o suchym chlebie i wodzie dla niepokornego przeora<sup>3</sup>. Mnisi z Cîteaux uznawali, że wolno im przyjmować w darowiznie jedynie tyle ziemi, ile będą mogli uprawiać własnymi rękoma. Wymusiło to w późniejszym czasie ustanowienie w zakonie kategorii braci świeckich, czyli konwersów.

Postaram się poddać analizie proces zakładania, rozwój oraz administrację opactwa cystersów w Rudach w ziemi raciborskiej, dążąc do wskazania modelu zarządu cysterskim opactwem w średniowieczu. Fundamentalnym źródłem poznania dziejów opactwa cysterskiego w Rudach na Górnym Śląsku jest zbiór dokumentów *Codex Diplomaticus Silesiae* zredagowany przez Wilhelma Wattenbacha na początku drugiej połowy XIX w. Tom drugi tegoż zbioru zawiera dokumenty dotyczące klasztorów cysterskich w Rudach i Jemielnicy oraz dominikanów i dominikanek z Raciborza. Podstawowym problemem napotykanym przez badacza dziejów rudzkiego konwentu jest brak przywileju lokacyjnego. Znany jest on jedynie z późniejszego potwierdzenia przez księcia raciborskiego Walentyna w 1520 r., ale nie zostały w nim zawarte wszystkie ważne informacje. Nieznane jest między innymi pierwotne uposażenie opactwa.

---

<sup>1</sup> L. Moulin, *Życie codzienne zakonników w średniowieczu (X–XV wiek)*, przeł. E. Bąkowska, Warszawa 1986, s. 122.

<sup>2</sup> T. Manteuffel, *Historia powszechna. Średniowiecze*, Warszawa 2005, s. 175.

<sup>3</sup> L. Moulin, *Życie...*, s. 122.

## 2. Charakterystyka opactw cysterskich

Specyfika Zakonu Cystersów polegała również na tym, że w porównaniu z innymi wspólnotami monastycznymi cystersi osiągnęli wysoki stopień samowystarczalności, co ograniczało nakłady feudała jedynie do ofiarowania ziemi. Reguła zakonu zakładała ubóstwo mnichów, wyrzeczenie się wszelkich oznak bogactwa oraz surowość obyczajów. Mnisi mogli posiadać (a także spożywać) jedynie to, co sami zrobili lub wyhodowali. Skutkiem była swoista autarkia poszczególnych opactw. Wszystkie te czynniki składały się na wysoką efektywność administracji dobrami cysterskimi. Również zatem struktura oraz sposób zarządu majątkiem zakonnym były wzorcowe jak na owe czasy.

Schemat lokacji i początkowego rozwoju klasztoru cysterskiego jako ośrodka administrującego wyglądał następująco. Najpierw darczyńca ofiarowywał ziemię, nierzadko słabo zaludnione lub trudne ze względu na uwarunkowania terenowe. W przypadku klasztoru rudzkiego występowały oba te czynniki. W pierwszych kilku latach cystersi skupiali się na budowie konwentu oraz uporządkowaniu najbliższego otoczenia. Z czasem pan feudalny nadawał immunitet sądowy w dobrach cysterskich. Po kilku latach cystersi przystępowali do konsolidacji swoich dóbr w jeden spójny organizm. Co ważne, schemat ten był realizowany bez większych zmian przez kolejnych XIII-wiecznych opatów rudzkich: Piotra (1258–1274), Bartłomieja/Bartolomeusza (1274–1294) i Mikołaja (1294–1302), zmiany personalne nie miały więc wpływu na plan rozwoju. Schemat ten został powtórzony także w opactwie w Jemielnicy będącym klasztorem filialnym opactwa w Rudach.

Jednostką administracyjną opactwa cysterskiego było *grangium*. Jest to specyficzna dla cystersów jednostka organizacyjna, którą można przyrównać do folwarku. Pracowali w nim zgodnie z cysterską regułą mnisi, nad którymi sprawował kontrolę *magister curiae* lub *grangarius*. *Grangiom* były podległe również pobliskie wsie. Każdy *magister curiae* administrował częścią dóbr klasztornych, sam będąc podległym opatowi. Większość ziem należących do cystersów była uprawiana przez konwersów, czyli braci świeckich. Ich jedynym obowiązkiem była praca w dobrach zakonnych oraz wykonywanie funkcji pomocniczych<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> T. Manteuffel, *Historia...*, s. 176.

Poszczególne opactwa były zależne nie tylko od swoich klasztorów macierzystych w stosunku filialnym, ale również od opactwa w Cîteaux, gdzie co roku zbierała się kapituła generalna. Był to najwyższy organ ustawodawczy oraz sędowniczy Zakonu Cystersów. W zakresie administracji dobrami zakonnymi kapituła generalna wywierała wpływ na lokalizację nowego opactwa. Ziemie oddawane cystersom badała komisja złożona z okolicznych opatów, lecz ich decyzja o przyjęciu lub odrzuceniu darowizny mogła być zrewidowana przez kapitułę generalną.

### 3. Początki opactwa cysterskiego w Rudach

Decyzja o założeniu klasztoru na Górnym Śląsku została podjęta przez Kapitułę Generalną Zakonu Cystersów zbraną w Cîteaux w 1238 r.<sup>5</sup> W 1258 r. książę Władysław Opolski wydał przywilej dla funkcjonującego już klasztoru<sup>6</sup>, określający granice jego dóbr oraz dający cystersom immunitet sądowy<sup>7</sup>. Niemniej jednak wcześniej musiało dojść do właściwego nadania klasztorowi ziem *pro remedio anime*, na co wskazuje dokument wystawiony przez biskupa wrocławskiego w 1263 r. oraz potwierdzenie przywileju dla klasztoru wydane przez księcia raciborskiego Walentyna w 1520 r. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można przyjąć, że szarzy –mniisi byli obecni w Rudach od około 1255 r.<sup>8</sup> Początkowe uposażenie klasztoru rudzkiego stanowiło 7 wiosek: Woszczyce, Jankowice Rudzkie, Ruda Kozielska, Zawada<sup>9</sup>, Stanica, Macio-

<sup>5</sup> B. Bartnik, *Klasztor cystersów w Rudach a lokacja wsi Boycou-Schönewald-Szywald-Bojków*, <http://www.swr-gliwice.za.pl/images/bojkow1.pdf> (dostęp: 10.10.2013).

<sup>6</sup> CDS, tom II, *Urkunden der Klöster Rauden und Himmelwitz, der Dominicaner und der Dominicanerinnen in der Stadt Ratibor*, red. W. Wattenbach, Breslau [Wrocław] 1859, nr 2.

<sup>7</sup> A. Barciak, *Klasztor cystersów w Rudach. Zarys dziejów* [w:] *Opactwo cysterskie w Rudach na Górnym Śląsku w świetle badań terenowych w latach 1992–1995*, red. L. Kajzer, Katowice 2001, s. 24–25.

<sup>8</sup> Szerzej: W. Dominiak, *Ostatni władca Górnego Śląska*, Racibórz 2009, s. 208–211.

<sup>9</sup> Idzi Panic kwestionuje zasadność twierdzenia, jakoby chodziło o Zawadę Rybnicką, wskazując, że może to dotyczyć Zawady Gliwickiej, położonej bliżej reszty cysterskich włości. Pogląd ten podziela m.in. W. Dominiak. I. Panic, *Jeszcze o pierwotnym*

wakrze oraz Dobrosławice. Nie były to bogate nadania, a otrzymane ziemie dopiero wymagały zagospodarowania<sup>10</sup>. Liczne stawy rybne, dość dobre ziemie uprawne na lewym brzegu Odry oraz spory obszar zdalny do kolonizacji rokowały jednak dobrze dla rudzkiego klasztoru.

Z dokumentu wystawionego przez księcia Walentyna wynika, że w przywileju lokacyjnym klasztorowi nadano immunitet sądowy. W dokumencie wyszczególniono: poddanie opactwa i jego ziem jedynie władzy książęcej, prawo opata do głównoszczyzny po zabitym mieszkańcu dóbr klasztornych oraz prawo do mianowania sędziego dla dóbr klasztornych. W odniesieniu zaś do przywilejów ekonomicznych wymieniono prawo do polowań w lasach, korzystania z rzek i stawów, zasiedlania przyznanych terenów oraz prowadzenia działalności wytwórczej i handlowej. W dokumencie księcia Walentyna zanotowano również prawo do ceł, podatków, a także podwoda, poradnie, przewód oraz powóz, które to przekazano opatowi. Poddani klasztoru byli ponadto zwolnieni z obowiązku udziału w wyprawach wojennych oraz utrzymania fortyfikacji. Warto nadmienić, że książę zarezerwował dla siebie jedynie zwierzchnią władzę sędziowską, a sędziemu klasztornemu przyznał prawo do posiadania „tarczy i kija, miecza i wody”. Należy stwierdzić, że jeszcze około 1250 r. na Górnym Śląsku stosowano ordaia pojedynku i wody, możliwe, że również żelaza<sup>11</sup>.

Idzi Panic dzieli początkowe dzieje klasztoru rudzkiego na dwa etapy<sup>12</sup>: pierwszy, obejmujący okres do wystawienia przywileju lokacyjnego (między 1238 a 1258 r.), oraz drugi – od wydania przywileju lokacyjnego do śmierci księcia Władysława Opolskiego w 1281 r. Podział ten należy uznać za uzasadniony względami praktycznymi. Otóż nie zachowały się przekazy dotyczące pierwszego etapu, w związku z czym nie jest możliwe dokładne odtworzenie działań cystersów w tym okresie. Z tego powodu autor zdecydował rozpocząć rozważania na temat administracji dobrami cysterskimi na przykładzie opactwa w Rudach od 1258 r., tj. od daty wystawienia pierwszego znanego do-

---

*uposażeniu klasztoru cystersów w Rudach Raciborskich* [w:] *Ziemia Śląska*, tom 3, red. L. Szaraniec, Katowice 1993, s. 131–132; W. Dominiak, *Ostatni władca...*, s. 214.

<sup>10</sup> N. Mika, *Początki klasztoru rudzkiego* [w:] *Klasztor cystersów w Rudach*, red. N. Mika, Racibórz 2008, s. 18.

<sup>11</sup> A. Potthast, *Historia dawnego klasztoru cystersów w Rudach na Górnym Śląsku*, przeł. J. Dziemidowicz, Rudy 2008.

<sup>12</sup> I. Panic, *Jeszcze o pierwotnym...*, s. 135.

kumentu bezpośrednio dotyczącego opactwa rudzkiego, znanego z późniejszego potwierdzenia przez księcia raciborskiego Walentyna z 1520 r. Słuszne wydaje się poszerzenie perspektywy i wzięcie pod uwagę lat po śmierci księcia Władysława, do końca XIII w. Wówczas opactwo rudzkie było już dobrze zorganizowanym organizmem, zdolnym do odgrywania roli w lokalnej polityce. Niestety brak źródeł nie pozwala na odtworzenie działań cystersów pomiędzy 1258 a 1261 r. Można jedynie domniemywać, że wówczas klasztor funkcjonował już całkiem dobrze, a ziemie należące do cystersów zostały połączone w jeden organizm administracyjny. Wystawiony w 1263 r. przywilej biskupa wrocławskiego Tomasza I potwierdzał nadanie księcia Władysława dla klasztoru rudzkiego<sup>13</sup>. Biskup przyznaje Piotrowi, opatowi rudzkiemu, oraz jego następcom prawo do pobierania dziesięciny na podlegających klasztorowi obszarach. Ów dokument zawiera również potwierdzenie przez biskupa wrocławskiego umowy zawartej między opatem rudzkim a Mrocckiem (*Mrocco*), palatynem opolskim, który zobowiązał się do lokacji wsi w dobrach cysterskich. Otrzymał na to 100 łanów ziemi nieopodal Bojkowa, z tym zastrzeżeniem, że po śmierci palatyna czynsz przypadnie klasztorowi. Wynika z tego, że poza gospodarowaniem własnymi siłami cystersi rudzcy starali się również kolonizować przyznane im obszary. Znamienne jest, że już pięć lat po założeniu nowego konwentu cystersi potrafili doprowadzić do lokacji nowej wsi. Lokacja ta nie została dokonana własnymi siłami, lecz przy pomocy palatyna i ludności napływowej, najprawdopodobniej z Frankonii, gdyż wówczas rodzime zasoby ludzkie nie pozwalały już na prowadzenie ożywionej akcji lokacyjnej<sup>14</sup>. Akcja osiedleńcza w Bojkowie wskazuje wyraźnie, że lokacja opactwa rudzkiego została dokonana raczej *in cruda radice*. Ówczesny model zarządu cysterską domeną był nakierowany na maksymalne zagospodarowanie otrzymanych terenów, a klasztor rudzki stał się lokalnym duchem sprawczym akcji osiedleńczej oraz lokacyjnej. Lokacje dokonywane przez rudzkich cystersów wpisywały się w szerszy nurt ożywionej, zwłaszcza w II połowie XIII w., akcji kolonizacyjno-lokacyjnej na Śląsku<sup>15</sup>. Dokument wystawiony 19 marca 1261 r. w kurii wrocławskiej dla rudzkiego opactwa dotyczył

---

<sup>13</sup> CDS, tom II, nr 4.

<sup>14</sup> W. Korta, *Historia Śląska do 1763 roku*, Warszawa 2003, s. 124–125.

<sup>15</sup> K. Orzechowski, *Historia ustroju Śląska 1202–1740*, Wrocław 2005, s. 26.

administracji kościelnej w dobrach rudzkich<sup>16</sup>. Biskup wrocławski pozwolił cystersom z Rud pełnić posługę duchową w kościołach w Maciowakrzcu oraz w Stanicy. Treść tego dokumentu wskazuje, jak wielką wagę cystersi przywiązywali do rozkrzewiania wiary na terenach niedawno otrzymanych. Zważywszy, że cystersi byli obecni w Rudach zaledwie od sześciu lat, imponować musi prężność ich działania, skoro w tak krótkim czasie potrafiliby zorganizować dwa miejsca sprawowania sakramentów. Kolejne poświadczenie przywilejów opactwa rudzkiego występuje w dokumencie z 20 czerwca 1264 r., w którym potwierdzono prawo do pobierania dziesięciny z dóbr aż do granicy z włościami przynależnymi do zamku w Koźlu<sup>17</sup>. W szczególności zaś przypomniano prawa cystersów do dziesięciny z wiosek Jankowice i Pogrzebień. Ważnym zdarzeniem dla rudzkiego klasztoru było potwierdzenie 22 czerwca 1267 r. dotychczasowych przywilejów przez legata papieskiego kardynała Gwidona, opata Cîteaux. Często wspomina się o innowacyjności i przedsiębiorczości cysterskich mnichów. Leo Moulin nazywa ich nawet „przedsiębiorcami w stylu Schumpetera”<sup>18</sup>. Za przejaw innowacyjności cystersów rudzkich można uznać przeniesienie wsi Dobrosławice na prawo niemieckie, dokonane w dokumencie z 25 lipca 1264 r. przez opata Piotra. Zasadźcą wsi został niejaki *Zaius*, którego uczyniono sołtysem wsi. Przyznano mu wieczyste zwolnienie z dziesięciny i czynszu z dwóch łanów, a także czteroletnie z pozostałych należności wobec klasztoru. Otrzymał także uprawnienie zatrzymywania trzeciej części z kar, które miał wymierzać jako wójt za „kradzieże, śmierć, rany lub inną przemoc”<sup>19</sup>. Nakazano płacić należności w czterech zbożach, tj. pszenicą, jęczmieniem, żytem i owsem. Jak widać, cystersi dbali o innowacyjność nie tylko w dziedzinie kultury agrarnej, lecz również w prawie. Należy zwrócić uwagę, że nadanie prawa niemieckiego nastąpiło dla wsi już istniejącej. Nie nadano tu prawa niemieckiego dla nowo przybyłych osadników, tak jak to było w przypadku Bojkowa, lecz dla ludności miejscowej. Wynika stąd, że nadanie prawa niemiec-

---

<sup>16</sup> CDS, tom II, nr 3.

<sup>17</sup> *Ibidem*, nr 6.

<sup>18</sup> L. Moulin, *Życie...*, s. 168. Joseph Schumpeter (1883–1950) to austriacki ekonomista wiążący rozwój gospodarczy z dążnością do osiągania zysku i wprowadzania innowacji.

<sup>19</sup> CDS, tom II, nr 7.

kiego dla Dobrosławic było kolejnym elementem procesu konsolidacji oraz usprawniania zarządu w cysterskiej domenie.

#### 4. Rozwój opactwa oraz administracja dobrami klasztorными opactwa rudzkiego

W kolejnych latach, dzięki sprawnej administracji cysterskiej, nastąpił rozwój okolicznych terenów. Opat Piotr z Rud dbał w szczególności o zaludnianie ziem na prawym brzegu Odry, gdzie ze względu na gęste zalesienie oraz często bagniste tereny kolonizacja przebiegała opornie. Akt wystawiony 6 marca 1269 r. na życzenie Mrocza (*Mrocco*), palatyna opolskiego, potwierdza lokację wsi Bojków<sup>20</sup>. Wolnizna wynosiła 15 lat. We wsi przewidziano budowę młyna, piekarni, zagród dla bydła oraz probostwa.

Dnia 23 maja 1274 r. papież Grzegorz X potwierdził wszystkie dotychczasowe nadania na rzecz klasztoru cystersów w Rudach<sup>21</sup>. W dokumencie wystawionym 30 maja tegoż roku papież bierze natomiast pod opiekę klasztor w Rudach. Przyznaje mu prawo do przyjmowania darowizn, zarówno ruchomości, jak i nieruchomości, oraz potwierdza własność dotychczas nabytych dóbr.

Bliskość klasztoru cystersów z pewnością miała wpływ na rozwój okolicznych ziem. W pobliżu cysterskiego ośrodka nastąpił rozwój osadnictwa. Przykładem takiego działania jest lokacja wsi Żernica, nieopodal Bojkowa i granicy dóbr cysterskich. Książę Władysław Opolski wydał przywilej dla swego rycerza, Szczepana, zezwalający na lokację wsi na prawie niemieckim. Widać na tym przykładzie wyraźnie, jak wielki wpływ na lokowanie nowych wsi miało położenie domeny cysterskiej. Z czasem sytuacja opactwa z pewnością ulegała dalszej poprawie. Dowodzić tego może dokument z 18 kwietnia 1282 r. wystawiony przez opata Bartłomieja z Rud<sup>22</sup> dla mieszkańców jednej z siedmiu pierwszych cysterskich wiosek, Stanicy. Wydaje się, że cysters odpowiedział w nim na prośbę mieszkańców o zmniejszenie

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, nr 10.

<sup>21</sup> *Ibidem*, nr 12.

<sup>22</sup> *Ibidem*, nr 18.

dziesięciny bądź też określenie sposobu jej płatności. Wynika z tego, że w 1282 r. rudzcy cystersi byli już na tyle dobrze zaopatrzeni, że mogli stosować ulgi wobec chłopów oraz pierwszych rzemieślników: piekarza oraz rzeźnika. Koncesje poczynione na rzecz mieszkańców Stanicy dowodzą, że w owym czasie rudzki klasztor wyszedł już z fazy organizacyjnej. Zarządzenie opata Bartłomieja jest przykładem decyzji administracyjnej: oto organ administrujący narzuca sposób, w jaki ma być świadczona danina. Widać przy tym pewne przejawy humanitaryzmu, gdyż cystersi zezwala mieszkańcom, którzy w danym roku nie zebrali dostatecznie wiele plonów, na odpracowanie należności w dobrach klasztornych. Po śmierci fundatora klasztoru, księcia opolsko-raciborskiego Władysława, w 1281 lub 1282 r. księstwo podzielili między siebie czterej jego synowie. Nowa sytuacja, w której ziemie cystersów rudzkich znalazły się w różnych księstwach, nie wpłynęła negatywnie na administrację dobrami zakonnymi. W dniu 25 kwietnia 1283 r. drugi syn Władysława, Kazimierz, któremu przypadło księstwo bytomskie obejmujące północną część rudzkiej domeny, wydał przywilej, w którym potwierdził nadania ojca. Co więcej, dodał cystersom pewne skrawki ziemi nad rzeką Kłodnicą wraz z młynem. Najwyraźniej pozycja cysterskiego opactwa była już na tyle ugruntowana, że nowy władca uważał za słuszne zaskarbiecie sobie przychylności opata z Rud. Na uwagę zasługuje postać opata Bartłomieja. Wszystko wskazuje na to, że to z jego inicjatywy doszło w 1286 r. do zamiany wsi Woszczyce na wieś Żernica<sup>23</sup>. Właścicielem Żernicy był rycerz Stefan Zbronowicz. Woszczyce były wówczas najdawniejszą własnością cystersów na Górnym Śląsku. Prawdopodobnie właśnie tam początkowo planowano założyć konwent, do czego być może doszło<sup>24</sup>. Z pozoru wydaje się to dość nieznacznym i błałym wydarzeniem. W działaniu opata można jednakże dostrzec pewne przejawy racjonalizacji zarządu majątkiem cystersów. Woszczyce (dziś dzielnica Orzesza) znajdują się około 35 kilometrów od Rud, co w znacznym stopniu musiało utrudniać sprawny zarząd. Tymczasem Żernica leży zaledwie 15 kilometrów od klasztoru, nieopodal innych cysterskich włości. Bez wątpienia operacja ta była dla rudzkiego opactwa bardzo korzystna.

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, nr 21.

<sup>24</sup> I. Panic, *Jeszcze o pierwotnym...*, s. 126.



Zapewne nie bez znaczenia dla rozwoju rudzkiego klasztoru była konfiguracja polityczna powstała po śmierci Władysława Opolskiego. Trzech z czterech jego synów (w tym wspomniany już Kazimierz Bytomski) poparło biskupa wrocławskiego Tomasza II (którego wujem był dobrodziej rudzkiego opactwa, biskup wrocławski Tomasz I) w konflikcie z księciem wrocławskim Henrykiem Probussem. Być może Kazimierz Bytomski nadaniami dla klasztoru w Rudach dążył do wzmocnienia swojej pozycji w obozie biskupim. Wskazuje na to wystawiony 12 czerwca 1294 r. przez Kazimierza przywilej dla rudzkiego klasztoru<sup>25</sup>. Zwolnił w nim mieszkańców wsi Stanica oraz Zawada z wszelkiego obowiązku prac przy utrzymaniu umocnień oraz prac ornych w swoich włościach, mieszkańcom Stanicy przyznał ponadto prawo do upraw przyległych ziem książęcych na własny użytek. W czasach opata Mikołaja (1294–1302) rozgorzał spór dotyczący wsi Maciowakrze. Należała ona do pierwotnego uposażenia klasztoru rudzkiego. Przeciwko klasztorowi występował Konrad, wójt z Maciowakrza, wraz ze swoimi dziećmi: Engelbertem, Małgorzatą, Ilianą i Mechtyldą. Klasztor w sporze reprezentował brat Baldwin, *magister curiae* z Maciowakrza. Rozstrzygnięcia sporu szukano w Głubczycach oraz w Raciborzu, o czym świadczą dokumenty wystawione 25 lipca<sup>26</sup> oraz 29 sierpnia<sup>27</sup> 1296 r. Spór przeciągnął się aż do 1303 r. i został załagodzony przez następnego opata, Jana (1303–1310).

## 5. Wnioski

Z przedstawionych dotychczas dokumentów wynika dobitnie, że fundacja opactwa cysterskiego nie była jedynie aktem religijnym. Ustanowienie klasztoru cysterskiego przez Władysława Opolskiego stanowiło w istocie przemyślany akt usprawnienia administracji w swoich włościach. Powierzenie cystersom zarządu nad niewielką częścią, z resztą słabo zaludnionych, zalesionych i bagnistych terenów, nie uszczupliło znacznie domeny księcia opolskiego. Niemniej jednak posunięcie

---

<sup>25</sup> CDS, tom II, nr 23.

<sup>26</sup> *Ibidem*, nr 24.

<sup>27</sup> *Ibidem*, nr 25.

to przyniosło wiele pozytywnych rezultatów, jak: przyspieszenie kolonizacji, wzrost wymiany dóbr, a przede wszystkim wzorowe zagospodarowanie niezamieszkaną dotychczas ziemi. W zakresie zarządu dobrami cysterskimi na przykładzie rudzkiego opactwa można wskazać kilka kategorii działań podejmowanych przez zakonników. Należą do nich: usprawnienie zarządu przez konsolidację w jeden spójny organizm administracyjny, lokowanie nowych wsi oraz przenoszenie już istniejących na prawo niemieckie, a także wiele innych działań ekonomicznych oraz politycznych. W zakresie ujednoczenia cysterskich posiadłości w spójną całość należy wymienić takie działania, jak: wprowadzenie jednolitego modelu zarządu (podział opactwa na *grangia* i wprowadzenie zarządcy – *magister curiae*), podejmowanie starań celem zmniejszenia odległości między cysterskimi wioskami a samym opactwem (np. zamiana wsi Woszczyce na Żernicę). Można ponadto domniemywać, że dalszym zamiarem, niewprowadzonym w życie do końca XIII w., mogło być przeniesienie wszystkich cysterskich wiosek na prawo niemieckie. Cystersi rudzcy podjęli takie działania wobec wsi Dobrosławice w 1264 r. Wszystkie nowe lokacje w cysterskiej domenie odbywały się oczywiście na prawie niemieckim (Bojków, lokacje rycerzy – Henryka i Szczepana).

Z przedstawionych dotychczas faktów wynika, że opactwo cysterskie w Rudach na Górnym Śląsku stanowiło ważny ośrodek administracyjny. Trudno zgodzić się z opinią Panica, jakoby „klasztora cystersów z Rud nie można uznać za inspiratora procesów ekonomicznych czy osadniczych na tym terenie”<sup>28</sup>. Nawet jeśli takie zdarzenia jak lokacja Bojkowa nie nastąpiły na bezpośrednie życzenie opata rudzkiego, to z całą pewnością obecność klasztoru jako dobrze zarządzanego organizmu administracyjnego dawała asumpt do rozwoju okolicznych terenów oraz klasztoru filialnego w Jemielnicy. Jak trafnie wskazuje Bogdan Bartnik: „W 1280 roku Rudy były już na tyle prężnym pod każdym względem opactwem, bogatym w powołania, że mogły przyczynić się do powstania nowego opactwa cystersów w Jemielnicy”<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> I. Panic, *Jeszcze o pierwotnym...*, s. 136.

<sup>29</sup> B. Bartnik, *Klasztor cystersów...*, s. 5–6.

## Bibliografia

- Bartnik B., *Klasztor cystersów w Rudach a lokacja wsi Boycou-Schönewald-Szywald-Bojków*, <http://www.swr-gliwice.za.pl/images/bojkow1.pdf> (dostęp: 10.10.2013).
- Codex Diplomaticus Silesiae BD.2 Urkunden der Klöster Rauden und Himmelwitz, der Dominicaner und der Dominicanerinnen in der Stadt Ratibor*, red. W. Wattenbach, Breslau [Wrocław] 1859.
- Dominiak W., *Ostatni władca Górnego Śląska*, Racibórz 2009.
- Kaczyńska I., Kaczyński T., *Cystersi w Polsce*, Warszawa 2010.
- Klasztor cystersów w Rudach. Materiały ogólnopolskiej konferencji naukowej odbytej 7 czerwca 2008 r. w Rudach*, red. N. Mika, Racibórz 2008.
- Korta W., *Historia Śląska do 1763 roku*, Warszawa 2003.
- Manteuffel T., *Historia powszechna. Średniowiecze*, Warszawa 2005.
- Moulin L., *Życie codzienne zakonników w średniowieczu*, przeł. E. Bąkowska, Warszawa 1986.
- Opactwo cysterskie w Rudach na Górnym Śląsku w świetle badań terenowych w latach 1992–1995*, red. L. Kajzer, Katowice 2001.
- Orzechowski K., *Historia ustroju Śląska 1202–1740*, Wrocław 2005.
- Panic I., *Jeszcze o pierwotnym uposażeniu klasztoru cystersów w Rudach Raciborskich* [w:] *Ziemia Śląska*, t. 3, red. L. Szaraniec, Katowice 1993.
- Potthast A., *Historia dawnego klasztoru cystersów w Rudach na Górnym Śląsku*, przeł. J. Dziemidowicz, Rudy 2008.
- Rybandt S., *Średniowieczne opactwo cystersów w Rudach*, Wrocław 1977.
- Strzelczyk J., *Cystersi w kulturze średniowiecznej Europy*, Poznań 1992.
- Wawoczny G., *Rudy wczoraj i dziś*, Racibórz 2001.



*Kacper Górski (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie)*

## **POGLÓWNE GENERALNE Z 1520 ROKU – KILKA UWAG**

Poglówne generalne z 1520 r. było oryginalną, jak na ówczesny system podatkowy, formą obciążenia. W pierwszej części opracowania, niejako wprowadzającej do materii, przedstawiono najważniejszą literaturę przedmiotu. Następnie zarysowano sytuację polityczną i ekonomiczną Królestwa Polskiego, która stanowiła tło i jednocześnie była przyczyną uchwalenia pogłównego generalnego w 1520 r. Zaprezentowano działanie systemu podatkowego państwa polskiego początku XVI w., na jego kanwie zobrazowano główne zasady i strukturę podatku pogłównego generalnego z grudnia 1520 r. Przedstawiono wydarzenia bezpośrednio poprzedzające uchwałę oraz zakres terytorialny, a także podmioty opodatkowane i omówiono konkretne stawki podatkowe. Poruszono również zagadnienie procedury poboru podatku na tle generalnych zasad egzekucji, z naciskiem na sporne kwestie w przedmiocie poboru od kmieci czy mieszkańców miast. Kończącą część artykułu stanowi analiza skuteczności uchwały podatkowej z uwzględnieniem roli duchowieństwa. Sporo miejsca poświęcono problemowi uchwał synodu prowincjonalnego, które zgodnie z relacjami miały uchwałę sejmową zmienić. Podsumowanie zawiera ogólne wnioski wraz z odpowiedzią na postawione pytanie o rolę pogłównego generalnego w dziejach państwa polskiego XVI stulecia.

**Słowa kluczowe:** pogłówne, podatki, sejm, Królestwo Polskie, Zygmunt I, konstytucja sejmowa, wojna polsko-krzyżacka, najazd tatarski.

## 1. Wstęp

Pogłównne generalne było uchwałą rzadko spotykaną w ustawodawstwie polskim do XVII w. – przyjmuje się, że było uchwalane do tego czasu trzykrotnie (1498, 1520, 1596). Z tego względu jest zjawiskiem interesującym i wartym opracowania. W niniejszym artykule, po krótkim przedstawieniu stanu badań nad skarbowością polską pierwszej połowy XVI w. oraz przybliżeniu tła historycznego uchwalania podatku, przedstawię ogólny zarys systemu fiskalnego z pierwszej połowy panowania Zygmunta I Starego (1506–1525). Po zobrazowaniu roli pogłównego generalnego w historii państwa polskiego przejdę do uchwały z 1520 r. ze szczególnym uwzględnieniem zasad opodatkowania, zakresu terytorialnego i podmiotowego, a także wymiaru podatku. W opracowaniu uwzględnię również najważniejsze elementy procedury poboru wobec tradycyjnej metody egzekucji, a także spróbuję podjąć rozważania na temat efektywności pogłównego w perspektywie innych danin. Choć wydaje się, że temat artykułu jest zbliżony do niemalże wyczerpującego opracowania Stefana Weymanna<sup>1</sup>, postaram się uwzględnić kilka nowych aspektów, a te, które zostały kompleksowo przeanalizowane przez wymienionego autora, pominię lub przedstawię pokrótce. Głównym pytaniem, na które postaram się odpowiedzieć, będzie: dlaczego uchwalenie podatków w formie pogłównego generalnego nastąpiło we wspomnianym okresie jedynie trzykrotnie?

## 2. Literatura przedmiotu

Przedstawiając stan badań nad tytułowym zagadnieniem, warto uwzględnić opracowanie o dość ogólnym charakterze pt. *Zarys gospodarczych dziejów Polski w czasach przedrozbiorowych* autorstwa Jana Rutkowskiego<sup>2</sup>; na uwagę zasługuje też inny tekst tego autora (o skarbowości za panowania Aleksandra Jagiellończyka)<sup>3</sup>, a także publika-

---

<sup>1</sup> S. Weymann, *Pierwsze ustawy pogłównego generalnego w Polsce (rok 1498, 1520) na tle ówczesnego systemu podatkowego*, RDSG 1956, t. 18, z. 2.

<sup>2</sup> J. Rutkowski, *Zarys gospodarczych dziejów Polski w czasach przedrozbiorowych*, Rzym 1946.

<sup>3</sup> *Idem*, *Skarbowość polska za Aleksandra Jagiellończyka*, KH 1909, t. 23.

cje innych autorów, dotyczące tego zagadnienia: Adolfa Pawińskiego (czasy batoriańskie)<sup>4</sup>, Anny Filipczak-Kocur (*regnum* Zygmunta III i Władysława IV)<sup>5</sup> oraz Romana Rybarskiego (druga połowa XVII w.)<sup>6</sup> – przydatne szczególnie w aspekcie komparatystycznym. Tematykę tę porusza także Bolesław Markowski w książce *Administracja skarbowa w Polsce*<sup>7</sup>. Ciekawą pozycję stanowi również praca Władysława Pałuckiego obejmująca XVI w. i pierwszą połowę XVII w.<sup>8</sup>, a niezwykle cennym dziełem są *Trzy rozdziały z historii skarbowości w Polsce. 1507–1532* Jana Tadeusza Lubomirskiego<sup>9</sup>.

Różne aspekty prawa i polityki podatkowej prezentują w swoich publikacjach Tadeusz Brzeczkowski<sup>10</sup> i Tadeusz Szulc<sup>11</sup>. Cenne zestawienia przychodów skarbowych zawierają opracowania W. Małcużyńskiego<sup>12</sup>. Głównym dziełem omawiającym okres panowania Zygmunta I jest praca Zygmunta Wojciechowskiego<sup>13</sup>, do reform zaś wojskowych i skarbowych, przeprowadzanych w tych czasach, odnoszą się artykuły

---

<sup>4</sup> A. Pawiński, *Skarbowość w Polsce i jej dzieje za Stefana Batorego*, Warszawa 1881.

<sup>5</sup> A. Filipczak-Kocur, *Skarb koronny za Zygmunta III Wazy*, Opole 1985; *eadem*, *Skarb koronny za Władysława IV. 1632–1648*, Opole 1991.

<sup>6</sup> R. Rybarski, *Skarb i pieniądz w Polsce za Jana Kazimierza, Michala Korybuta i Jana III*, Warszawa 1939.

<sup>7</sup> B. Markowski, *Administracja skarbowa w Polsce*, Warszawa 1931.

<sup>8</sup> W. Pałucki, *Drogi i bezdroża skarbowości polskiej XVI i pierwszej połowy XVII wieku*, Wrocław 1974.

<sup>9</sup> J.T. Lubomirski, *Trzy rozdziały z historii skarbowości w Polsce. 1507–1532*, Kraków 1868.

<sup>10</sup> T. Brzeczkowski, *Ustanawianie podatków nadzwyczajnych w Polsce w XV w.*, RDSG 1981, t. 42; *idem*, *Podatki zwyczajne w Polsce w XV wieku*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Nauki Humanistyczno-Społeczne. Historia” 1982, t. 18, z. 128.

<sup>11</sup> T. Szulc, *Uchwały podatkowe ze szlacheckich dóbr ziemskich za pierwszych Jagiellonów*, „Acta Universitatis Lodziensis” 1991, Folia Iuridica 48; *idem*, *Organizacja poboru podatków pokoszyckich do poł. XVI wieku*, CPH 1988, t. 40, z. 2; *idem*, *Sposoby wynagradzania poborców podatkowych w Polsce od schyłku XIV do XVIII wieku*, „Acta Universitatis Lodziensis” 1993, Folia Iuridica 56; *idem*, *O dysponowaniu wpływami z podatków nadzwyczajnych w Polsce w XV wieku*, KH 1992; *idem*, *Przeznaczenie a wydatkowanie kwot z podatków nadzwyczajnych z dóbr szlacheckich w Polsce XV wieku*, KH 1993, z. 2.

<sup>12</sup> W. Małcużyński, *Kilka kartek statystyki skarbowej z XVI stulecia*, „Ekonomista” 1902, t. 2; *idem*, *Szkice do dziejów skarbowości polskiej*, „Ekonomista” 1915, t. 3–4, „Ekonomista” 1916, t. 1–2.

<sup>13</sup> Z. Wojciechowski, *Zygmunt Stary. 1506–1548*, Warszawa 1946.

Alfreda Blumenstocka<sup>14</sup>, Andrzeja Wyczańskiego<sup>15</sup>, Michała Grażyńskiego<sup>16</sup> i Władysława Terleckiego<sup>17</sup>.

Najważniejszym źródłem analizy uchwalenia pogłównego generalnego jest wspomniana publikacja Stefana Weymanna<sup>18</sup>; oprócz niej cenne uwagi zawierają opracowania Józefa Kleczyńskiego<sup>19</sup> i Jerzego Senkowskiego<sup>20</sup>. Przydatne są również prace dotyczące obciążeń duchowieństwa autorstwa Alfreda Ohanowicza<sup>21</sup> oraz Henryka Karbownika<sup>22</sup>.

### 3. Tło historyczne – stosunki zewnętrzne

Pierwsze dekady XVI w. charakteryzowały się narastającym napięciem między Brandenburgią wraz z zakonem krzyżackim a Królestwem Polskim; Korona uwikłana była też od 1512 r. w wojnę z Wielkim Księstwem Moskiewskim, Tatarzy ponawiali ataki na Ruś i Podole, podobnie Wołosi, a problematyczna stawała się sytuacja Węgier po śmierci Władysława Jagiellończyka, zagrożonych czy to przejściem wpływów przez Austriaków, czy to inwazją turecką. Choć w 1515 r. zażegnano niebezpieczeństwo aliansu habsbursko-moskiewskiego, już w marcu 1517 r. wielki mistrz Albrecht von Hohenzollern zawarł z Moskwą układ wojskowy. Cesarz Maksymilian starał się doprowadzić do rozejmu z księciem moskiewskim oraz zakonem – były to jednak próby nie-

<sup>14</sup> A. Blumenstock, *Plany reform skarbowo-wojskowych w pierwszej połowie panowania Zygmunta Starego*, „Przewodnik Naukowy i Literacki” 1888, t. 16.

<sup>15</sup> A. Wyczański, *Z dziejów reform skarbowo-wojskowych za Zygmunta I. Próby redukcji pospolitego ruszenia*, PH 1952, t. 43, z. 2.

<sup>16</sup> M. Grażyński, *Reformy monetarne w Polsce w latach 1526–1528 i ich geneza*, PH 1913, t. 17, z. 1–3.

<sup>17</sup> W. Terlecki, *Reformy monetarne Zygmunta I*, „Wiadomości Numizmatyczne” 1963, t. 7, z. 2.

<sup>18</sup> S. Weymann, *Pierwsze ustawy...*

<sup>19</sup> J. Kleczyński, *Pogłówne generalne w Polsce i oparte na nim popisy ludności*, odbitka Rozpraw AU serii Wydawnictwa Historyczno-Filozoficznego, t. 5, Kraków 1894.

<sup>20</sup> J. Senkowski, *Uniwersał poboru pogłównego 1498 r.*, KHKM 1970, t. 18, nr 1.

<sup>21</sup> A. Ohanowicz, *Ciężary państwowe duchowieństwa w Polsce w drugiej połowie XV i w początkach XVI wieku*, „Studia nad historią prawa polskiego” 1911, t. 3.

<sup>22</sup> H. Karbownik, *Ciężary stanu duchownego w Polsce na rzecz państwa od roku 1381 do połowy XVII wieku*, Lublin 1980.



udane. Śmierć Habsburga w styczniu 1519 r., jak pisze Wojciechowski, „zerwała ostatnie hamulce Zakonu”<sup>23</sup>, a sprawa pruska wysunęła się na pierwszy plan.

Dzięki działaniom króla polskiego zawarto rozejm węgiersko-turecki, upadł również pomysł antytureckiej krucjaty Leona X. Pierwsze miesiące 1519 r. przyniosły, według Wojciechowskiego, „znaczącą zmianę sytuacji europejskiej”<sup>24</sup> w wyniku okrażenia Francji przez połączone monarchie austriacką i hiszpańską pod berłem Karola V. W kwietniu 1519 r. nawiązano bliższe relacje polsko-francuskie – kreował się francuski system bezpieczeństwa w Europie<sup>25</sup>.

Za początek wojny z zakonem można uznać lato 1519 r. – za namową księcia Wasyla III orda krymska Machmeta Gireja najechała południowo-wschodnie połacie kraju, a Moskwa uderzyła na Litwę; przed równoczesnym uderzeniem z północy uchroniły Koronę kłopoty finansowe Albrechta. Sejm toruński z grudnia 1519 r. uchwalił wojnę z zakonem; udziału odmówili Litwini, za to pomocy udzielili Mazowszanie i Gdańszczanie. Propozycje mediacji papieskich spetzły na niczym – Leon X odmawiał zatwierdzenia II pokoju toruńskiego; upadła też oferta cesarska wspierająca wielkiego mistrza. W walkach brało udział pospolite ruszenie, jak również zacieężni. Dał się we znaki brak pieniędzy<sup>26</sup>. W dniu 5 kwietnia 1521 r. zawarto czteroletni rozejm, jak wskazuje Wojciechowski, niekorzystny dla króla<sup>27</sup>. Niebezpieczeństwo od strony Tatarów zażegnano dopiero latem 1521 r., kiedy chan po zawarciu rok wcześniej przymierza z Zygmuntem zaatakował Księstwo Moskiewskie. W grudniu 1522 r. podpisano rozejm z Wasylem. Stosunki z zakonem ostatecznie ustabilizowano traktatem krakowskim z 10 kwietnia 1525 r.

Wojciechowski stawia tezę, że wojna z zakonem odegrała znaczną rolę w dziejach wewnętrznych Korony<sup>28</sup>. Sejm toruński z 1519 r. ustanowił obowiązek odrabiania co najmniej jednego dnia z łanu na tydzień pańszczyzny przez kmieci ze wszystkich dóbr; ograniczono rów-

<sup>23</sup> Z. Wojciechowski, *Zygmunt...*, s. 66.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 91.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 96–97.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 106.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 107.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 109.

niez kognicję sądów miejskich w sprawach o gwałty popełnione przez szlachcica w mieście<sup>29</sup>. Sejm bydgoski w grudniu 1520 r. zaznaczył żądania szlachty dotyczące uporządkowania prawa sądowego. Król musiał się zgodzić, by mieć poparcie szlachty dla uchwalenia podatków.

#### 4. Tło historyczne – problemy wewnętrzne państwa

W celu przedstawienia sytuacji wewnętrznej państwa trzeba również wskazać spore zadłużenie Korony w pierwszych dwóch dekadach panowania Zygmunta. Problemy wynikały po części z wysokich nakładów na wojsko (zarówno na działania wojenne, jak i na próby przeprowadzenia reform), po części ze starań Zygmunta I o wykup królewszczyzn<sup>30</sup>. Został on również spore długi po swoim bracie Aleksandrze<sup>31</sup>. Już na samym początku panowania Zygmunta Starego długi wobec wojska i kupców wynosiły 94 532 floreny<sup>32</sup>. W tym czasie król starał się uzyskać 50 000 florenów z zastawu, a później wykupienia przez króla czeskiego księstwa opawskiego<sup>33</sup>. Spore zadłużenie wymuszało na królu zaciąganie pożyczek, często zabezpieczanych zastawami na królewskich zaciągach i innych przywilejach monarszych. W 1508 r., zaciągawszy pożyczkę u Bonera, Zygmunt zaczął wykupywać dobra królewskie, jak podaje

---

<sup>29</sup> Wojciechowski zaznacza, że ograniczenie praw miast (podobnie jak za czasów Kazimierza IV) miało charakter antyniemiecki i wiązało się z prowadzonymi działaniami wojennymi przeciwko zakonowi. *Ibidem*, s. 111.

<sup>30</sup> Choć Wyczański sprzeciwia się tezie o systematycznej polityce fiskalnej Zygmunta w tej sferze. Por. A. Wyczański, *Rozdawnictwo dóbr królewskich za Zygmunta I*, PH 1953, t. 44, z. 3, s. 299. T. Szulc, opisując przeznaczenie środków z podatków nadzwyczajnych w XV w., wskazuje na trzy główne grupy: 1 – wykup królewszczyzn, 2 – wydatki związane z ożenkiem lub zamążpójściem rodziny monarszej, 3 – prowadzenie wojny lub spłata żołnierzy zaciężnych. T. Szulc, *Przeznaczenie...*, s. 16; taki sam schemat wydatków można zastosować do pierwszych dwóch dekad panowania Zygmunta I.

<sup>31</sup> O tym m.in. W. Małcużyński w: *Szkice...*, „Ekonomista” 1915, t. 3–4, s. 2.

<sup>32</sup> J.T. Lubomirski, *Trzy rozdziały...*, s. 4; A. Blumenstock w swoim opracowaniu na temat reform skarbowo-wojskowych (*Plany...*, s. 203, przyp. 1), a także W. Małcużyński (*Szkice...*, „Ekonomista” 1919, t. 3–4, s. 2, przyp. 1) za Decjuszem podają, że zaległości żołdu należnego zaciężnym z czasów Jana i Aleksandra wyniosły 200 000 fl.

<sup>33</sup> A. Blumenstock, *Plany...*, s. 207–208. Ostatecznie do sprzedaży doszło dopiero w 1514 r.

Blumenstock, za łączną sumę 120 000 florenów w ciągu dwóch lat<sup>34</sup>. W 1509 r. konieczne było zaciągnięcie pożyczek na kwotę 35 000 florenów<sup>35</sup>. Na koniec roku nowo zaprzysiężony podskarbi koronny Andrzej Kościelecki zastał w skarbcu tylko 61 florenów<sup>36</sup>. W 1511 r. uzyskano od synodu pozwolenie na *subsidium charitativum* w kwocie 40 000 florenów<sup>37</sup>. Nie udało się uzyskać zgody szlachty na podatki na sejmie koronacyjnym Barbary Zápolyi w lutym 1512 r. Lubomirski wprost stwierdza, że cały skarb w tym czasie funkcjonował dzięki finansowej pomocy Jana Bonera<sup>38</sup>. Po zawirowaniach związanych z próbami reform wojskowych dochody skarbu pospolitego znacznie spadły (za Lubomirskim: 1513 r. – 58 150 fl.; 1514 r. – 33 670 fl.; 1515 r. – do 50 000 fl.<sup>39</sup>, gdy jako dochód z samego poboru na początku panowania Zygmunta I Lubomirski podaje 70 000 fl.)<sup>40</sup>. W 1516 r. doliczono się z poboru zaledwie 20 000 florenów<sup>41</sup>. Znowu nieoceniony staje się Jan Boner – pożycza pieniądze między innymi na uroczystości związane z weselem króla z Boną Sforzą (31 000 fl.)<sup>42</sup>. Gdy wybuchła wojna z zakonem, wydatki się wzmożyły. Cały pobór z 1519 r. utracono w wyniku klęski z wojskami chana pod Sokalem – konieczne były kolejne pożyczki na kwotę 32 000 florenów, które umożliwiły wyprawę do

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 209.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 210.

<sup>36</sup> J.T. Lubomirski, *Trzy rozdziały...*, s. 22.

<sup>37</sup> A. Blumenstock, *Plany...*, s. 306; Lubomirski twierdzi, że nastąpiło to na synodzie w 1510 r. (J.T. Lubomirski, *Trzy rozdziały...*, s. 22), Blumenstock z tym polemizuje. Oczywiście należy uznać, że Lubomirski się myli – synod w Piotrkowie zwołany na listopad 1510 r. został odroczony do święta Trzech Króli w 1511 r., tam dopiero uchwalono zgodę na kontrybucję. I. Subera, *Synody prowincjonalne arcybiskupów gnieźnieńskich*, Warszawa 1981, s. 80; podobnie J. Korytkowski, *Arcybiskupi gnieźnieńscy: prymasowie i metropolici polscy od roku 1000 aż do roku 1821, czyli do połączenia arcybiskupstwa gnieźnieńskiego z biskupstwem poznańskim*, Poznań 1888, t. 2, s. 600. Subsidium było przeznaczone na wykup dóbr na Rusi (złożono tylko 6040 fl.); w marcu 1513 r. 7000 fl. A. Blumenstock, *Plany...*, s. 307.

<sup>38</sup> J.T. Lubomirski, *Trzy rozdziały...*, s. 29. Jak podaje autor, wszystkie rozliczenia Bonera miały wysokość 57 316 fl., a dochód skarbu z tego roku wyniósł łącznie 65 475 fl.

<sup>39</sup> W. Małcużyński, *Szkice...*, s. 15; J.T. Lubomirski podaje dochód za pierwsze dwa miesiące: 9 900 fl. J.T. Lubomirski, *Trzy rozdziały...*, s. 50.

<sup>40</sup> *Ibidem...*, s. 9. Małcużyński sugeruje nawet, że był on wyższy (*Szkice...*, s. 4).

<sup>41</sup> J.T. Lubomirski, *Trzy rozdziały...*, s. 55.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 56.

Prus<sup>43</sup>. W trakcie pobytu w Toruniu król pożyczył na potrzeby wojenne kolejne 13 000 florenów, a także sprzedano królewskie miasto Stawiszyn za kwotę 2867 florenów<sup>44</sup>. Sejm toruński uchwalił pobór łanowego w wysokości 24 gr z łana; duchowieństwo odmówiło pomocy, której za to udzieliły stany pruskie, uchwalając pogłowne. Jak podaje Wyczański, pożyczki na potrzeby wojny pruskiej zaciągnięte w latach 1520–1521, które zostały zabezpieczone na królewskich ziemiach, wyniosły łącznie 37 157 florenów<sup>45</sup>. Samemu tylko Bonerowi król był dłużny łącznie 107 000 florenów<sup>46</sup> – na spłatę tego długu przeznaczono cały dochód skarbu prywatnego<sup>47</sup>; w 1520 r. sprzedano, mimo sejmowego zakazu, Biecz, Ciężkowice, jatki rzeźnicze w Krakowie oraz młyny na Krakowskim Przedmieściu, a Senat przyzwolił (co nie zostało wykonane) na przebicie 100 000 grzywien srebra<sup>48</sup>. Taką sytuację zastał król na zgromadzeniu szlachty pod Bydgoszczą w grudniu 1520 r. W 1522 r. dług wobec Bonera wzrósł znów do 150 000 florenów<sup>49</sup>.

Z kłopotami finansowymi związane były problemy mennicy królewskiej. Zadłużenie z początku *regnum* Zygmunta próbowano niwelować emisją półgroszy<sup>50</sup>. Skutkiem tego była uchwała sejmu piotrkowskiego z 1511 r. zamykająca mennicę z powodu produkcji monety szkodliwej i uciążliwej dla poddanych<sup>51</sup>. Nie poprawiło to sytuacji – gospodarkę Korony zaczęła zalewać obca moneta o gorszej jakości, czasem także fałszywa. Najgorszą sławą okryła się tzw. moneta świdnicka. W drugiej połowie 1517 r. rozpoczęła działalność w Świdnicy mennica Ludwika II Jagiellończyka, która emitowała duże ilości półgroszy świdnickich, gorszej próby aniżeli polskie, wyglądających niemalże tak samo. Zastępowały one polskie półgrosze, które odpływały z Korony, w części były również przetapiane na półgrosze świdnickie. Gorszą monetę wypuszczał na polski rynek zakon krzyżacki w czasie wojny, później

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 58.

<sup>44</sup> J.T. Lubomirski, *Trzy rozdziały...*, s. 58.

<sup>45</sup> A. Wyczański, *Rozdawnictwo...*, s. 302.

<sup>46</sup> M. Grażyński, *Reformy...*, s. 58.

<sup>47</sup> J.T. Lubomirski, *Trzy rozdziały...*, s. 63.

<sup>48</sup> M. Grażyński, *Reformy...*, s. 58.

<sup>49</sup> J.T. Lubomirski, *Trzy rozdziały...*, s. 63.

<sup>50</sup> M. Grażyński, *Reformy...*, s. 41.

<sup>51</sup> VC, s. 244, art. 3; por. uchwała sejmiku generalnego z 1513 r. (VC, s. 274, art. 13).

także Gdańsk<sup>52</sup>; w obiegu pozostawało też wiele półgroszy Aleksandra o niskiej jakości (tzw. piorunki)<sup>53</sup>.

Niewydolny system podatkowy odbijał się również negatywnie na potencjale militarnym Korony. Już w 1510 r. przesłano na sejmiki przed sejmem piotrkowskim projekt reform Zygmunta i Jana Łaskiego<sup>54</sup>, które miały poprzedzać zniesienie instytucji pospolitego ruszenia. Projekt upadł, a przed sejmem 1511 r. król znów nawoływał do urządzenia systemu obronnego państwa na nowo<sup>55</sup>. Pospolite ruszenie zmodyfikowano dla Małopolski uchwałą sejmiku w Nowym Mieście Korczynie z 1511 r.<sup>56</sup> Reformy były niezbędne ze względu na ciągle zagrożenie najazdami Tatarów krymskich<sup>57</sup>. Ich kolejne wtargnięcie w granice Korony wzmoгло prace nad reformą systemu obrony. W 1512 r. sejmikom przedłożono projekt, według którego w zamian za zniesienie pospolitego ruszenia i uchwał poboru (lub jego znaczne ograniczenie) szlachta miała się zobowiązać do odprowadzania za każdego jeźdźca 6 florenów w formie podatku; suma miałaby być przeznaczana głównie na obronę państwa. W Kole, w uchwalonym *laudum*, zniesiono pospolite ruszenie i obniżono proponowaną kwotę do 5 florenów – Blumenstock wprost nazywa to stworzeniem stałej armii koronnej. Wielkopolanie poskąpili jednak środków na doraźną obronę Kresów<sup>58</sup> i król zmuszony był odłożyć realizację uchwały do zebrania się sejmu walnego, gdzie projekt ostatecznie upadł. Na sejmie 1512 r. obradowano natomiast nad nową propozycją<sup>59</sup> – potwierdzona została *laudum* sejmiku generalne-

<sup>52</sup> Stąd zakaz wyrażony w edykcje królewskim z 14 lutego 1520 r. posługiwania się nowo wybitymi groszami krzyżackimi. Zob. M. Grażyński, *Reformy...*, s. 59.

<sup>53</sup> Warto wspomnieć, że w 1519 r. Mikołaj Kopernik przygotował, a na sejmiku grudziądzkim w 1522 r. zaprezentował swoje dzieło *De optima monetae cudendae ratione*.

<sup>54</sup> A. Blumenstock, *Plany...*, s. 214–217. Według Blumenstocka był to najlepszy z projektów. *Ibidem*, s. 420.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 229.

<sup>56</sup> *Ibidem*, s. 309–310.

<sup>57</sup> Doskonały przykład złej konstrukcji systemu podatkowego to uchwalenie w 1511 r. dwuletniego poboru w perspektywie ugody z Tatarami; w momencie niedojścia jej do skutku w skarbcu pozostawało zbyt mało środków na zaciężnych. Zob. *ibidem*, s. 312.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 398–399.

<sup>59</sup> *Ibidem*, s. 403.

go w Poznaniu z 1513 r.<sup>60</sup> Propozycja Wielkopolan niemalże w całości została zaakceptowana przez generała małopolski<sup>61</sup>. Państwo miało być podzielone na 5 okręgów<sup>62</sup>; każdy z nich, rokrocznie kolejny, miał bronić Kresów jako wojsko stałe. Wielkopolanie, zamiast osobistego stawienictwa, byli zobowiązani płacić 12,5 florenów. Pospolite ruszenie miało być zwoływane tylko wówczas, gdy było konieczne, jednakże bez udziału tegorocznych zobowiązanych do obrony w ramach armii stałej. Ruś miała być stale gotowa; artylerię pozostawiono opiece monarszej. Znoszono pobór, pozostawiając jedynie czopowe i szos<sup>63</sup>, duchowieństwo miało płacić 2 000 florenów rocznie i razem z miastami utrzymywać 300 jezdnych<sup>64</sup>. Artykuły sejmikowe zaakceptowano i zmodyfikowano na sejmie 1514 r. (m.in. uwolniono z obowiązku duchownych)<sup>65</sup>. Pomimo wysokich kar za niestawiennictwo zjazdy i popisy w Małopolsce, na Rusi i Podolu nie dochodziły do skutku – nieposłuszeństwo szlachty (spowodowane też negatywną postawą duchowieństwa), a także nagła potrzeba środków na wojsko, zniweczyły próbę zreformowania koronnej siły zbrojnej; w 1515 r. powrócono do tradycyjnego urządzenia obrony, uchwalając pobór.

Wszystkie powyższe problemy – rosnące zadłużenie, zasób domeny królewskiej, niewydolny system podatkowy, pogarszanie monety będącej w obrocie, ciągły stan wojny i związane z tym kłopoty z pospolitym ruszeniem i opłaceniem armii zaciężnej – oddziaływały negatywnie na stabilizację sytuacji wewnętrznej Królestwa. W obliczu takich trudności oraz trwającego konfliktu z zakonem krzyżackim i zagrożenia na granicach wschodniej i południowo-wschodniej na sejmie bydgoskim w grudniu 1520 r. zdecydowano o ratowaniu sytuacji w sposób dotychczas niemalże niewykorzystywany – uchwalono pogłówne generalne<sup>66</sup>.

---

<sup>60</sup> *Conclusiones et decreta conventus generalis terrarum Maioris Poloniae ordinationem regni defendendi continentes*, VC, s. 268–271.

<sup>61</sup> *Conclusiones conventus generalis terrarum Minoris Poloniae ordinationem regni defendendi continentes*, VC, s. 271–275.

<sup>62</sup> Woj. krakowskie; woj. sandomierskie; woj. poznańskie, kaliskie i brzesko-kujawskie; woj. sieradzkie, łęczyckie i rawskie; woj. inowrocławskie, ziemia dobrzyńska, woj. płockie i ziemie mazowieckie.

<sup>63</sup> A. Blumenstock, *Plany...*, s. 406–408.

<sup>64</sup> *Ibidem*, s. 403.

<sup>65</sup> *Ibidem*, s. 414–415.

<sup>66</sup> Por. S. Weymann, *Pierwsze ustawy...*, s. 64, przyp. 160.

## 5. System podatkowy Królestwa początku XVI stulecia

Zarys konstrukcji i funkcjonowania systemu podatkowego w Koronie w latach 1506–1525 pozwoli zobaczyć kontekst, w jakim uchwalano pogłówne generalne. Warto przypomnieć, że z początkiem XVI w. separacji uległy skarb nadworny i pospolity<sup>67</sup>. Pomiąłem tutaj niektóre podatkowe (żydowski czynsz królewski, stacyjne czy koronacyjne) i pozapodatkowe dochody skarbu nadwornego, takie jak: dochody z żup i warzelnii soli, z olbory olkuskiej, mennicy królewskiej, dochody ze sprzedaży królewszczyzn, pożyczek, czynszów dzierżawnych lub dóbr dzierzonych *ad fideles manus*, cła i myta, a także okazjonalnie przekazywane przez Stolicę Apostolską świętopietrze i annaty.

Podatki płacone przez poddanych można podzielić na zwyczajne i nadzwyczajne. Należność zwyczajna istniała stale, podatek nadzwyczajny natomiast miał charakter konstytutywny – jego pobór był każdorazowo uchwalany decyzją sejmu.

Podatki zwyczajne były stałym, acz niewielkim źródłem dochodów. Mogły być wydatkowane zależnie od woli monarszej. Podstawowym podatkiem zwyczajnym było poradne (podymne, czasem zwane królestwem), funkcjonujące w Koronie od czasów Kazimierza Wielkiego. Miało ono wysokość 2 groszy z łanu kmiecego w dobrach szlacheckich i duchownych (od 1374 r.) oraz 4 groszy z łanu w dobrach klasztornych (od 1381 r.) i odgrywało marginalną rolę w systemie skarbowym państwa. Zasilało skarb nadworny, tj. było do swobodnej dyspozycji królewskiej.

Podatki nadzwyczajne miały charakter celowy; przyczynę uchwalenia poboru wskazywano w konstytucji podatkowej; z reguły pieniądze przeznaczano na finansowanie działań zbrojnych. Lubomirski, opisując podatki nadzwyczajne w okresie panowania Zygmunta I, dzieli pobór na łanowe, szos, czopowe i czwartą część czynszów<sup>68</sup>. Łanowe (*bellicalium*) było *ex definitione* podatkiem wojennym, w wysokości zazwyczaj 12 groszy z łanu (choć zdarzały się odstępstwa). Pierwszy raz uchwalono je w 1404 r.<sup>69</sup> Zobowiązani do jego uiszczenia byli m.in. kmiecie, szlachta, wójtowie i sołtysi nieposiadający kmieci, karczma-

<sup>67</sup> Markowski podaje rok 1505. B. Markowski, *Administracja...*, s. 14.

<sup>68</sup> J.T. Lubomirski, *Trzy rozdziały...*, s. 7.

<sup>69</sup> T. Brzeczkowski, *Ustanawianie podatków...*, s. 78.

rze i zagrodnicy, duchowieństwo prawosławne oraz Wołosi. Weymann karczmarzy i młynarzy sytuuje w oddzielnej grupie opodatkowanych bezpośrednio – ludności zajmującej się przemysłem wiejskim<sup>70</sup>. Szos był podatkiem bezpośrednim płaconym obligatoryjnie (jeśli uchwalono) przez ludność miejską (również przemysł miejski) od 1456 r.<sup>71</sup>, w wysokości 2 groszy od każdej grzywny majątku (4,17%). Był to więc podatek od szacowanego kapitału, na który składały się dobra ruchome i nieruchomości. Czopowe (*ducilla*) było podatkiem pośrednim, płaconym od wytwarzanych i sprzedawanych wyrobów alkoholowych (także importowanych), w wysokości 1 grosza od kłody i beczki, do którego dokładano 1 szeląg *pro reformatione urbis vel oppidi*. Sejm z 1507 r. przyniósł nowy rodzaj podatku bezpośredniego, od tzw. czwartej części czynszów<sup>72</sup>. Objął on zarówno stan świecki, jak i duchowny; był to podatek dochodowy od między innymi czynszów kmiecych, karczem, młynów, lasów, łąk, gruntów nieosiadłych. Podstawę opodatkowania miano określać przez złożenie przysięgi przez zobowiązanego. Weymann zalicza ten rodzaj podatku do większego zbioru „innych” podatków bezpośrednich razem z podatkami z lat 1511, 1514, 1519, 1525, o których będzie jeszcze mowa niżej<sup>73</sup>. Duchowieństwo płaciło dobrowolnie tzw. *subsidiū charitatīvum* – z reguły było one akceptowane przez synod, a poprzedzane prośbą królewską.

Co do sposobu wyboru podatków od kleru, przede wszystkim konieczne jest zwrócenie uwagi na specyficzny charakter obciążania stanu duchownego daninami publicznymi. Oprócz zobowiązań pośrednich (tak jak podatek targowy, cło czy czopowe) i niektórych bezpośrednich, które z zasady płacili wszyscy, duchowieństwo było wyłączone z nakładania na niego poboru. W zamian za to funkcjonowała instytucja *subsidiū charitatīvum*<sup>74</sup>. Nałożenie podatku bezpośredniego na osoby duchowne mogło wymagać zgody instytucji, na które ani król, ani par-

<sup>70</sup> S. Weymann, *Pierwsze ustawy...*, s. 17–18.

<sup>71</sup> T. Brzeczkowski, *Ustanawianie podatków...*, s. 102. Był to tzw. szos królewski, który należy odróżniać od starszego szosu miejskiego (podatku nakładanego przez miasta na swoich obywateli). Zanim bezpośrednio obciążono mieszczan, daniny na rzecz króla miasta składały w formie ryczałtu.

<sup>72</sup> *Litterae universales contributionis quartae partis censuum de agris*, VC, s. 201–202.

<sup>73</sup> S. Weyman, *Pierwsze ustawy...*, s. 17, s. 19–20.

<sup>74</sup> Więcej zob. A. Ohanowicz, *Ciężary...*, s. 11 i n.



lament nie mieli wpływu (szczególnie synod prowincjonalny, na którego stanowisko mogła oddziaływać obecność przedstawicieli kapituł katedralnych i kolegiackich lub przełożonych klasztorów)<sup>75</sup>. Założenie wpływu niemalże całego duchowieństwa na uchwałę synodu pozwala Ohanowiczowi wysnuć wniosek o obustronnym (króla i duchowieństwa) dążeniu do uczynienia synodu prowincjonalnego organem kompetentnym do udzielania zgody na opodatkowanie stanu duchownego<sup>76</sup>, do czego ostatecznie doszło. Według Ohanowicza sejm oraz król posiadali jedynie prawo postulowania o zgodę synodu na podatek bezpośredni<sup>77</sup>. W przypadku jej udzielenia biskup stojący na czele diecezji wydawał uniwersał, który wykonywali kolektorzy wybierani w liczbie dwóch lub jednego przez kapitułę za zgodą biskupa. Dokument biskupi wzywał duchowieństwo do uiszczenia należności<sup>78</sup>; duchowni doręczali sumy do poborców, którzy rozliczali się następnie z diecezją. Pieniądze przekazywano do rąk sekretarza królewskiego; bywało również, że monarcha wydawał kolektorom asygnaty. Karą wobec nieposłusznych była dupla, zdarzały się także kary kościelne (znane są przypadki nakładania ekskomuniki)<sup>79</sup>.

Dłuższe wyjaśnienie dotyczące obciążania duchowieństwa podatkiem nadzwyczajnym bezpośrednim jest istotne ze względu na wydarzenia, które nastąpiły tuż po zakończeniu sejmu bydgoskiego, a o których będzie mowa w dalszej części opracowania.

Kolejną ważną reformą po wyodrębnieniu się skarbu pospolitego razem z podskarbis koronnym w 1504 r. było wprowadzenie od 1510 r. tzw. roku rozliczeniowego (1 stycznia – 31 grudnia)<sup>80</sup>, a także oddzielenie rachunków przychodu od wydatków<sup>81</sup>.

---

<sup>75</sup> Przykładem może być uchwała kapituły gnieźnieńskiej z 25 kwietnia 1460 r., o której pisze Ohanowicz, że zakazywała nakładania podatków na kler (przez samych biskupów) bez zgody wszystkich diecezji (*ibidem*, s. 42). Jeżeli sami biskupi nie mogli nakładać na podległą im hierarchię kościelną podatków, to trzeba wykluczyć wystarczającą zgodę na opodatkowanie duchownych członków Senatu.

<sup>76</sup> *Ibidem*, s. 45.

<sup>77</sup> *Ibidem*, s. 48.

<sup>78</sup> Duchowieństwo było oryginalnie informowane – uniwersał krążył okólnie i każdy duchowny po przeczytaniu podpisywał go, następnie dokument trafiał z powrotem do biskupa. Zob. *ibidem*, s. 58.

<sup>79</sup> Więcej zob. *ibidem*, s. 60–61.

<sup>80</sup> J.T. Lubomirski, *Trzy rozdziały...*, s. 31.

<sup>81</sup> W. Małcużyński, *Szkice...*, s. 6.

Od początku panowania Zygmunt przedsięwziął próby zreformowania systemu wojskowego w Koronie. Zmianom tym miały towarzyszyć modyfikacje w systemie podatkowym. Wspominany wyżej projekt Jana Łaskiego z 1510 r. planował oprzeć system fiskalny finansujący armię na podatkach dochodowych: z dóbr ziemskich (królewskich, szlacheckich i duchownych) i z czynszów w postaci 5% czystego dochodu oraz 50% rocznego dochodu przy przeniesieniu własności (również przy czynszach) oraz dochodów z kar sądowych<sup>82</sup>. Kolejna propozycja likwidująca pobór również była związana z reformami wojskowymi i została ogłoszona w 1512 r. – zamiast niego wprowadzono by podatek na obronę w wysokości 6 florenów (wielkopolski generał obniżył do 5 fl.) od jeźdźca, nałożony na każdego zobowiązanego do pospolitego ruszenia. Na podobnych zasadach określono system podatkowy w 1513 r. (sejmiki) i w 1514 r. (sejm walny). Utrzymano czopowe, miasta płaćące szos i duchowieństwo opodatkowane w kwocie 2 000 florenów miały utrzymywać oddział jezdnych (co na następnym sejmie zniesiono). Wielkopoleanie raz na 5 lat mieli składać podatek w wysokości 12,5 florena od jeźdźca. Odmienna od tradycyjnej była również uchwała podatkowa sejmu toruńskiego z 23 grudnia 1519 r.<sup>83</sup> – gdzie *de iure* uchwalono łanowe w wysokości 24 groszy, przy czym połowę płacił kmięć, a połowę pan (co, jak podaje Lubomirski, *de facto* odpowiadało wysokości podatku czwartej części czynszów)<sup>84</sup> – a także z sejmu piotrkowskiego z 17 lutego 1525 r.<sup>85</sup>

## 6. Pogłównie – ogólna charakterystyka

Pogłowne jest definiowane jako „podatek nakładany na ogół lub określone grupy mieszkańców, płacony «od głowy»”<sup>86</sup>. Na terenach

---

<sup>82</sup> A. Blumenstock, *Plany...*, s. 218. Dochody miały być szacowane przez opodatkowanych (*ibidem*, s. 225); o tym projekcie nie wspomina Lubomirski w *Trzech rozdziałach...*

<sup>83</sup> *Contributiones in conventione generali Thorunensi laudatae et institutae, 1519, in Adventu Domini*, VC, s. 331–333.

<sup>84</sup> J.T. Lubomirski, *Trzy rozdziały...*, s. 58.

<sup>85</sup> *Litterae universales de contributionibus*, VC, s. 424–431.

<sup>86</sup> Hasło: *pogłowne* [w:] *Encyklopedia historii gospodarczej Polski do 1945 r.*, red. A. Mączak, Warszawa 1981.

Korony pogłównne było znane jako forma obciążenia podatkami grup szczególnych, takich jak Żydzi, Tatarzy. Pogłównne generalne natomiast – uchwalane w latach: 1498, 1520, 1590, 1662, 1673, 1674, 1676, 1677, 1683, 1685 (tylko na Litwie), 1690 – miało charakter podatku obciążającego wszystkie grupy społeczne, nawet uprzywilejowane; od 1717 do 1775 r. pogłównne funkcjonowało jako podatek stały na podstawie taryfy z 1676 r.<sup>87</sup> Jak pisze Kleczyński, pogłównne generalne było zazwyczaj instrumentem wykorzystywanym w momentach krytycznych, gdy tradycyjne metody pozyskiwania środków na działania wojenne nie były wystarczające<sup>88</sup>. Tak wyglądała szczególnie uchwała z 1498 r., gdy Koronie groził najazd tatarski, w 1520 r., gdy Królestwo zaangażowane było w wojnę z zakonem krzyżackim, Moskwą i cierpiało od inkursji tatarskich, czy w 1590 r., kiedy nad Rzeczpospolitą wisiała groźba inwazji Imperium Osmańskiego (gdy zagrożenie ustało, uchwała nie została wykonana)<sup>89</sup>. W 1662 i 1673 r. uchwalano pogłównne w celu spłacenia skonfederowanego wojska. Porównanie uchwał zawiera opracowanie Kleczyńskiego, dlatego w niniejszym artykule ta sfera zostanie pominięta.

## 7. Pogłównne generalne sejmu bydgoskiego

Aby krótko scharakteryzować pogłównne generalne z 1520 r., trzeba wskazać, że był to podatek powszechny – obciążono nim wszystkich niezależnie od przynależności stanowej, płci, wieku, stanu majątkowego<sup>90</sup>. Stawki były zróżnicowane w zależności od zajmowanego urzędu i pozycji w społeczeństwie; określano je we florenach i groszach, licząc

---

<sup>87</sup> J. Kleczyński, *Pogłównne...*, s. 242.

<sup>88</sup> *Ibidem*, s. 240.

<sup>89</sup> A. Pawiński, *1572–1795. Rządy sejmikowe w epoce królów elekcyjnych*, t. 1, Warszawa 1888, s. 137.

<sup>90</sup> Jak wspomniałem na początku, pominię w tej części dogłębną analizę uchwały pogłównnego – wynika to przede wszystkim z faktu dobrego opracowania tego tematu przez S. Weymanna, prowadziłoby to do powtarzania jego tez, co w rezultacie spowodowałoby nadmierne zwiększenie objętości artykułu. Skupię się jedynie na najważniejszych i najciekawszych aspektach uchwały, a także na analizie problemów nieporuszonych przez Weymanna.

1 floren za równy 30 groszom<sup>91</sup>. Kleczyński nazywa pogłówne wprost podatkiem klasowym<sup>92</sup>. Zostało uchwalone 3 grudnia 1520 r.; zachowało się w Metryce Koronnej pod nazwą *Litterae universales conventus Bidgostiensis anno Domini 1520 habiti*<sup>93</sup>. Uchwała zapadła na sejmie bydgoskim trwającym od 3 listopada do 7 grudnia 1520 r.; był to sejm pospolitego ruszenia – odbywał się w kole obozowym<sup>94</sup>.

Podatek był uchwalony przez szlachtę *pro defensione reipublicae et nervo belli*. Warto wskazać, że *lege artis*, pieniądze uzyskane z podatków miały być przeznaczone na obronę państwa przed inwazją niewiernych (czyli Tatarów), a także wyzwolenie chrześcijańskich jeńców z niewoli<sup>95</sup>. Jest to o tyle intrygujące, że, jak podaje Wojciechowski, 25 października 1520 r. (a więc niedługo przed rozpoczęciem obrad sejmku bydgoskiego) Machmet Girej zawarł z Zygmuntem I przymierze, wiosną uderzył na Kazań, a latem zaatakował Wasylę<sup>96</sup>. W czasie uchwalania aktu pogłównego był więc formalnym, a w bliskiej przyszłości również prawdziwym sojusznikiem Korony<sup>97</sup>. Według

<sup>91</sup> VC, s. 356, art. 2 *in fine*.

<sup>92</sup> J. Kleczyński, *Pogłówne...*, s. 244; podobnie A. Ohanowicz, *Ciężary...*, s. 13.

<sup>93</sup> Pełen tekst w VC, s. 356–366. Zawarty był również w dziełach J. Przyłuskiego, J. Herburt, J. Januszowskiego, H. Łabęckiego, a także w *Corpus Iuris Polonici* O. Balzera (t. 3, nr 241, s. 591), pominięty w *Volumina Legum* (zob. VC, s. 347, przyp. 7).

<sup>94</sup> Podatki w kole obozowym zostały uchwalone także w 1455 r. w Grudziądzu oraz w 1461 r. w Chojnicach (T. Brzeczowski, *Ustanawianie podatków...*, s. 94). Co ciekawe, Tomicki (wtedy już biskup poznański) w liście do Zygmunta I z 25 listopada 1521 r. relacjonuje obrady sejmiku średzkiego sprzed dwóch dni, kiedy to szlachta żądała od króla zwolnienia rokосу i nie zgadzała się na uchwalenie podatków w inny sposób. Por. Z. Wojciechowski, *Zygmunt...*, s. 122–123, 127. Za prawdopodobne można uznać, że był to skutek uświadomienia wpływu, jaki szlachta mogła wywierać na króla na sejmie obozowym, czego doświadczyła niecały rok wcześniej (tak też: W. Uruszczak, *Sejm walny koronny w latach 1506–1540*, Warszawa 1980, s. 221). Ostatecznie na sejmie piotrkowskim (1521–1522) uchwalono połowę poboru z powodu problemów z ustanowieniem pełnomocnictw na prowincjach w 1521 r. (tak W. Małcużyński, *Szkice...*, s. 23; inaczej VC, s. 369 – tam uchwała sejmowa ustanawiała cały pobór, który następnie zmniejszono do połowy na sejmikach prowincjonalnych w 1522 r.).

<sup>95</sup> (...) *neque enim alio convertenda est haec pecunia, quae grate pieque conferetur, quam pro defensione reipublicae et tuendis finibus Christianorum ab incursione infidelium et liberatione captivorum de potestate gentis Tartaricae ferocissimae* (art. 1 *in fine* uchwały, VC, s. 356).

<sup>96</sup> Z. Wojciechowski, *Zygmunt...*, s. 99.

<sup>97</sup> Stąd czasem pojawiające się w piśmiennictwie błędne, choć formalnie zgodne z uchwałą, określenie bezpośredniego celu uchwalenia pogłównego. Zob. np.

Weymanna natomiast głównym królewskim zamierzeniem było przeznaczenie dochodu na wojnę pruską, a sprawa tatarska została podana w uzasadnieniu, by zdobyć przychyłność duchowieństwa<sup>98</sup>. Innym wyjaśnieniem może być fakt sporządzenia tej części uchwały przed 25 października; weryfikacja tej hipotezy jest niemal niemożliwa ze względu na brak źródeł.

Weymann podkreśla w wielu miejscach, że pomimo istnienia wielu kategorii opodatkowania uwzględniających stanowiska urzędnicze, podstawą opodatkowania, na podstawie której określano stawkę podatku, była pozycja gospodarcza opodatkowanych<sup>99</sup>. Ważne jest wyraźne stwierdzenie, że nie dochodziło do swoistej konfuzji czy konsumpcji podstawy opodatkowania, lecz podmiot obciążony podlegał podatkowi z każdego piastowanego urzędu czy stanowiska oraz z własności ziemskiej<sup>100</sup> (niezależnie czy własnej, czy dzierżonej w wyniku zajmowania związanego z nią urzędu)<sup>101</sup>. Jest to *explicite* wyrażone przy opodatkowaniu duchownych<sup>102</sup>. Ważne jest stwierdzenie Weymanna, że *de facto* w przypadku opodatkowania duchownych i urzędników pogłównie jest zbliżone bardziej do „podatku od urzędów” aniżeli tradycyjnie rozumianego pogłównego<sup>103</sup>. Ważne jest również podkreślenie, że opodatkowano także całe rodziny urzędnicze, w odróżnieniu od kategorii niepowiązanych ze sprawowanym urzędem (rodziny mieszczańskie,

---

A. Gąsiorowski, *Urzednicy zarzadu lokalnego w późnośredniowiecznej Wielkopolsce*, Poznań 1970, s. 89.

<sup>98</sup> S. Weymann, *Pierwsze ustawy...*, s. 33.

<sup>99</sup> *Ibidem*, s. 35. Gąsiorowski jednakże dowodzi, że nie w każdym przypadku nałożony obowiązek będzie odpowiadał uposażeniu urzędu. A. Gąsiorowski, *Urzednicy...*, s. 88–90.

<sup>100</sup> Por. S. Weymann, *Pierwsze ustawy...*, s. 44. Jako przykład stawki skumulowanej Weymann podaje art. 56 i kasztelana krakowskiego, z którym to urzędem łączyło się starostwo w Kazimierzu nad Wisłą i hetmaństwo. Dowodem na odrębne opodatkowanie urzędu i prywatnej własności ziemskiej jest według Weymanna np. art. 57, gdzie wymieniony podatek nakładany na wojewodów istnieje *ratione dignitatis et tituli*. Por. *ibidem*, s. 46.

<sup>101</sup> Por. *ibidem*, s. 50.

<sup>102</sup> *Item quilibet beneficiatus de singulis beneficiis, quotquot quispiam habet in quibuscunque ecclesiis regni et terrarum Russiae, suam taxam solvet, singulariter inferius explicatam*, VC, między art. 8 a 9, s. 356.

<sup>103</sup> S. Weymann, *Pierwsze ustawy...*, s. 35.

kmiecie, pracownicy górniczy, gdzie stawki członków rodziny były z reguły ułamkiem wysokości podatku głowy rodziny)<sup>104</sup>.

Pobór pogłównego generalnego uchwalono dla całego terytorium Korony. Trzeba jednak podkreślić, że uchwała była skierowana, na zasadzie przykładu, do ziemi krakowskiej; załącznik natomiast zawierał wykaz ziem podlegających obowiązkowi<sup>105</sup>. Były to województwa: krakowskie, sandomierskie, lubelskie, ruskie, bełskie, podolskie, poznańskie, kaliskie, sieradzkie, łęczyckie, rawskie, płockie, ziemia dobrzyńska, brzesko-kujawskie, inowrocławskie; wyszczególniono również powiaty w ramach województw. Jak więc widać, pominięto całkowicie Mazowsze pozostające wówczas odrębnym księstwem lennym wobec Królestwa, Wielkie Księstwo Litewskie połączone jedynie unią personalną z Koroną oraz ziemie Prus Królewskich cieszące się w tamtym okresie odrębnym systemem skarbowym.

Opisując zakres podmiotowy podatku, trzeba przypomnieć, że pogłówne było obciążeniem powszechnym, któremu mieli podlegać wszyscy mieszkańcy Korony. Jak podaje Lubomirski, „pięć stanów ludności na 240 klas podzielono”<sup>106</sup>. Owe pięć klas – duchowieństwo, szlachtę (razem z górnikiem), mieszczan, kmieci i Żydów – w 190 artykułach zobowiązano do uiszczenia pogłównego. Jeśli czyjegós urzędu lub pozycji społecznej nie wymieniono, miał płacić tyle, co urząd do niego najbardziej zbliżony.

Jako pierwszych wymieniono największych katolickich dostojników kościelnych (*praelaturae maiores*). Prymas arcybiskup gnieźnieński został zobowiązany do zapłaty 300 florenów (kwota najwyższa w całej uchwale)<sup>107</sup>. Kolejno najwyższymi stawkami obłożono: biskupów metropolii polskiej (150 fl.), arcybiskupa lwowskiego (100 fl.) i jemu podległych biskupów (50 fl.), opatów infulatów i prepozyta miechowskiego (50 fl.) oraz opatów pastoralnych (25 fl.), a także biskupów sufraganów obu archidiecezji (10 fl.).

<sup>104</sup> *Ibidem*, s. 35–36. Por. stawki w tabeli zawartej w opracowaniu Weymanna.

<sup>105</sup> Załącznik był zamieszczony na końcu aktu w Metryce Koronnej, pominięty został przez Balzera w celu nadania dokumentowi ogólnopolskiego znaczenia. Por. VC, s. 364, uwaga r; s. 365, uwaga u; S. Weymann, *Pierwsze ustawy...*, s. 65–66.

<sup>106</sup> J.T. Lubomirski, *Trzy rozdziały...*, s. 59.

<sup>107</sup> VC, s. 356, art. 2. Jak podaje Weymann, beneficjum arcybiskupstwa gnieźnieńskiego na początku XVI w. obejmowało 313 wsi oraz 14 miast, i, jak twierdzi, stawka w porównaniu z dochodami nie była wysoka. Zob. S. Weymann, *Pierwsze ustawy...*, s. 40.

Grupę duchowieństwa niższego<sup>108</sup> (*praelaturae inferiores*) rozpoczynają prałaci kapituły gnieźnieńskiej (10 fl.); taką stawkę płacili również oficjałowie, sędziowie konsystorza i wikariusz generalny metropolii gnieźnieńskiej. Po 6 fl. płacili prałaci kolegiat wielkich (sandomierskiej, łączyckiej, wiślickiej, łomżyńskiej, św. Floriana w Krakowie, kieleckiej, sądeckiej, tarnowskiej, kruszwickiej, wieluńskiej, uniejowskiej, kurzelowskiej) oraz prepozyci krakowskiego kościoła św. Michała oraz kościoła w Skarbmierzu; po 5 fl. – kanonicy katedralni arcybiskupstwa gnieźnieńskiego, a także oficjałowie, sędziowie i wikariusze generalni biskupstw ruskich<sup>109</sup>, po 4 fl. – dziekani; 3 fl. oddawali prałaci kolegiat mniejszych, proboszczowie w miastach, włodarze, 2,5 fl. – kanonicy kolegiat większych, proboszczowie w miasteczkach; po 2 fl. – kanonicy kolegiat mniejszych, prałaci katedr ruskich, prebendarze wielcy (Kruszwica, Nowe Miasto Korczyn, żupy bocheńskie), prałaci klasztorów, proboszczowie na wsiach, po 1,5 fl. – proboszczowie biedniejsi, po 1 fl. – prebendarze zwykli, mansjonarze, altarzyści, psalterzyści, notariusze konsystorza, wikariusze katedralni, po 20 gr – wikariusze katedralni na Rusi, 12 gr – wikariusze parafialni w dużych miastach, 10 gr – zakonnicy i zakonnice dotowani, kantorzy kościelni w dużych miastach, 8 gr – kantorzy w miasteczkach, 6 gr – lektorzy, gracjiści, kapłani bez wynagrodzenia, wikariusze w małych miastach, ogiańscy, 4 gr – wikariusze na wsiach, 1 gr – dzwonnicy.

Do kategorii duchowieństwa zaliczono również osoby wolnych zawodów i nauki: po 2 fl. uiszczali lekarze praktykujący, po 1 fl. – doktorzy bez beneficjum, obrońcy prawa kanonicznego, 12 gr – rektorzy szkół w wielkich miastach, 8 gr – magistrzy sztuk wyzwolonych, 6 gr – bakałarze, 4 gr – klechy (rektorzy szkół parafialnych), studenci krakowskich uczelni, po 2 gr – służba krakowskiego uniwersytetu oraz studentów, 1 gr – uczniowie szkół plebejskich, po pół grosza – żacy.

Osobno potraktowano także duchowieństwo prawosławne: najczęściej – 10 fl. płacili biskupi prawosławni (władcy), 3 fl. – archimandryci, 1 fl. – protopopi, popi, kryłozanie, 15 gr – mnisi prawosławni (czerńcy), 4 gr – żony popów, 2 gr – dzieci popów, 1 gr – służba prawosławnych, zarówno duchownych, jak i świeckich.

<sup>108</sup> VC, s. 356, art. 9–47.

<sup>109</sup> Zob. VC, s. 357, art. 20 *in fine*; ta grupa nie jest wymieniona w tabeli zawartej w opracowaniu Weymanna.

Spośród urzędów świeckich największym podatkiem był obciążony najwyżej w hierarchii stojący kasztelan krakowski – miał zapłacić 60 fl. 50 fl. mieli zapłacić wojewodowie, 30 fl. – kasztelanowie więksi<sup>110</sup>, 20 fl. – hetman, marszałkowie koronny i nadworny, kanclerz i podkanclerzy koronni, podskarbi koronny, wielkorządca krakowski, 10 fl. – starostowie *cum iurisdictione*, kasztelanowie mniejsi, urzędnicy dworscy z pensją, burgrabiowie krakowscy, wojscy ziemscy i zamkowi, pisarze ziemscy, zarządcy prowincji celnych, 6 fl. – sędziowie ziemscy, 5 fl. – starostowie *sine iurisdictione*, kasztelanowie bez dochodu z urzędu, urzędnicy ziemscy i powiatowi z dochodem z urzędu, poborcy podatkowi ziemscy, 3 fl. mieli oddać podstarości sądowi, urzędnicy dworscy bez pensji, podsędkowie ziemscy, pełnomocnicy sądowi, urzędnicy ziemscy i powiatowi bez dochodu z urzędu, 2 fl. – burgrabiowie zamków biskupich i magnackich, dworzanie krajowcy, pokojowcy służący konno, burgrabiowie *cum iurisdictione*, sędziowie grodzcy, sędziowie podkomorzego krakowskiego, poborcy ceł, 1,5 fl. – pisarze grodzcy, 1 fl. – podstarościowie niesądowi, komornicy podkomorzycy ziemskich, pisarze podatkowi, burgrabiowie plebejscy, 15 gr – pokojowcy niesłużący konno, 12 gr – administratorzy folwarków, 8 gr – czeladź dworu królewskiego szlachecka, 2 gr – plebejska czeladź dworu królewskiego, hołunkowie, służba zamkowa.

Do świeckich urzędów zaliczano również urzędników i pracowników salin: 30 fl. oddawał żupnik krakowski, 15 fl. – gór mistrz solny (*warkmagister*), po 10 fl. płacili podżupnicy, po 5 fl. – dożywotni wyżsi urzędnicy salin, użytkownicy Barkrecht (prawa górniczego w salinach), 4 fl. – temporalni wyżsi urzędnicy salin, 2 fl. – żona i dzieci użytkowników prawa górniczego, warzyce, użytkownicy szybów solnych (wieszce), 15 gr – stolnicy, żony i dzieci użytkowników szybów, ludzie od panwi, 8 gr – żony i dzieci stolników, 6 gr – personel techniczny żup, 3 gr – żony i dzieci personelu, 2 gr – gwarkowie i robotnicy, 1 gr – żony i dzieci gwarków.

Wymieniono również urzędników i pracowników przemysłu górniczego. Ich obciążenia to: 1 fl. – rudnicy, hutnicy szkła (*vitreatores*), 15 gr – kopacze miedzi, 12 gr – gwarkowie wytapiacze rudy, 10 gr – dziedziczni młynarze wiejscy, 6 gr – żony i dzieci gwarków wytapiaczy

<sup>110</sup> Poznański, sandomierski, kaliski, wojnicki, gnieźnieński, wiślicki, radomski, lwowski, łęczycki, łędzki.



rudy, rudników i hutników, 5 gr – żony i dzieci kopaczy miedzi, 3 gr – młynarze dzierżawcy wiejscy, żony i dzieci młynarzy dziedzicznych wiejskich, 2 gr – gwarkowie („którzy po kruszcu nie robią”), robotnicy kopalni olkuskiej, 1 gr – stolnicy, czeladnicy rudników, żony i dzieci gwarków niewytapiaczy, robotników olkuskich, stolników, młynarzy dzierżawców wiejskich, czeladników rudników.

Drugą kategorią podziału ludności opodatkowanej był ich stan i status ekonomiczny.

Osiadła szlachta i inni właściciele dóbr ziemskich (a więc również duchowni), od każdej posiadanej wsi byli zobowiązani do zapłaty 1 fl. 15 gr powinni byli zapłacić: szlachta „siedząca na niedzielnym gruncie” (od głowy), szlacheckie wdowy i małoletni *bona et kmethones habentes*, małoletni pod opieką *haereditates et kmethones habentes* oraz wójtowie i sołtysi plebejscy posiadający chłopów, karczmę lub młyn<sup>111</sup>. Do zapłaty 12 gr zobowiązani byli: szlacheckie wdowy i małoletni – nieposiadający kmieci, 8 gr – wójtowie i sołtysi nieposiadający kmieci, a także żony i dzieci wójtów i sołtysów posiadających kmieci, 1 gr – podwójci, włodarze wiejscy bez dochodu, kmiecie oraz ich żony i dzieci, a także członkowie rodzin wójtów i sołtysów nieposiadających kmieci. Weymann zauważa brak wyróżnienia czeladzi dworskiej, choć z cytatu z Akt Tomickiego można wywnioskować, że została im przypisana stawka 15 gr<sup>112</sup>.

Stan kmiecy uszeregowano w następujący sposób: 10 gr płacili karczmarze dziedziczni, 4 gr – kniaziowie (sołtysi) ruscy (tak naprawdę wołoscy), po 3 gr – rataje, komornicy wiejscy, najemnicy wiejscy, Wołosi (hodowcy ponad 100 owiec i rolnicy), 2 gr – rybacy i flisacy, karczmarze temporalni wiejscy, żony i dzieci dziedzicznych karczmarzy wiejskich, kniaziów ruskich, 1 gr – kmiecie, ich służba, Wołosi (posiadacze owiec), żony i dzieci kmieci, ratajów, karczmarzy temporalnych, komorników, najemników, rybaków i flisaków, a także *kmethones generaliter omnes (...) uxores et pueri eorum*; pół grosza – zagrodnicy

<sup>111</sup> Weymann w opracowanej przez niego tabeli zalicza sołtysów i wójtów do warstwy chłopskiej; wydaje się jednak, że skoro uchwała zalicza posiadających wójtów/sołtysów do *ordo universae nobilitatis regni nostri*, z zaznaczeniem, że są pochodzenia plebejskiego, nie powinno się ich jednoznacznie zaliczać do warstwy chłopskiej.

<sup>112</sup> Por. S. Weymann, *Pierwsze ustawy...*, s. 52.

oraz ich żony i dzieci, żony i dzieci Wołochów (hodowcy i rolnicy), biedota oraz starcy.

Stan miejski podzielono na cztery kategorie: I – *civitate maiores regni nostri*<sup>113</sup>, II – *civitates et oppida secundi ordinis*<sup>114</sup>, III – *oppida in regno nostro et in terris Russiae, habentia fora annua et septimana-lia*<sup>115</sup>, IV – *oppida non habentia fora annua et septimena-lia*<sup>116</sup>.

W pierwszej grupie najbardziej obciążono (5 fl.) krakowskich rajców oraz wójtów Najwyższego Sądu Prawa Niemieckiego. Po 4 fl. zapłacić mieli: ławnicy sądu prawa niemieckiego, rajcy poznańscy i lwowscy, 3 fl. – wójtowie miejscy, bogatsi kupcy i krakowscy postrzygacze sukna, 2,5 fl. – żony i dzieci rajców i wójtów sądu najwyższego w Krakowie, 2 fl. – ławnicy miejscy, żony i dzieci rajców poznańskich i lwowskich oraz ławników sądu najwyższego, 1,5 fl. – poznańscy i lwowscy postrzygacze sukna oraz żony i dzieci wójtów miejskich, 1 fl. – biedniejsi kupcy, krakowscy sprzedawcy ryb, żony ławników miejskich, 15 gr – żony i dzieci bogatszych kupców i krakowskich postrzygaczy sukna, 12 gr – cechmistrz, dziedziczni młynarze miejscy, Ormianie, 10 gr – przekupnie i przekupki, 8 gr – żony i dzieci biedniejszych kupców, krakowskich handlarzy ryb, 6 gr – rzemieślnicy, żony i dzieci cechmistrzów, dziedzicznych młynarzy miejskich, Ormian, 4 gr – osoby cieszące się obywatelstwem miejskim, młynarze dzierżawcy miejscy, 3 gr – tragarze, małżonkowie i dzieci przekupniów i przekupek, rzemieślników, 2,5 gr – żony i dzieci obywateli miejskich, 2 gr – czeladnicy, komornicy, żony i dzieci młynarzy dzierżawców miejskich, 1,5 gr – mikstaci<sup>117</sup>, 1 gr – uczniowie rzemiosł, służba w miastach płci obojga, żony i dzieci czeladników, komorników, tragarzy.

<sup>113</sup> Kraków, Poznań, Lwów.

<sup>114</sup> Kazimierz k. Krakowa, Wieliczka, Bochnia, Sącz, Biecz, Pilzno, Tarnów, Proszowice, Skarbmierz, Miechów, Lełów, Sandomierz, Lublin, Radom, Opoczno, Wiślica, Szydłów, Opatów, Ilza, Borzęcin, Kalisz, Kościan, Wschowa, Bydgoszcz, Brześć, Płock, Wieluń, Łęczycza, Gniezno, Łowicz, Wolborz, Uniejów, Koźmin, Żnin, Buk, Słupca, Rawa, Sochaczew, Brzeziny, Piątek, Szamotuły, Grodzisk, Koło, Przemyśl, Krosno, Sanok, Jarosław, Przeworsk, Łańcut, Rzeszów, Brzozów.

<sup>115</sup> Obdarzone przywilejem targowym i jarmarcznym.

<sup>116</sup> Nieposiadające przywileju targu i jarmarku.

<sup>117</sup> Tragarze zajmujący się do noszenia ciężarów i innych zajęć. Zob. VC, s. 361, przyp. 1.

W miastach drugiej grupy najwyższą stawkę mieli rajcy miejscy, kupcy i przewoźnicy – 15 gr. Następnie: 8 gr – biedniejsi kupcy, dziedziczy młynarze miejscy, 4 gr – wszyscy posiadający dom i obywatelstwo miejskie, wójtowie, ławnicy, pisarze, młynarze temporalni miejscy, żony i dzieci rajców, kupców i przewoźników, 3 gr – tragarze, prasoby, żony i dzieci dziedzicznych młynarzy miejskich, 2 gr – rzemieślnicy, komornicy, przedmieszczanie i zagrodnicy z obywatelstwem miejskim, żony osób posiadających dom i obywatelstwo miejskie, wójtów, ławników, pisarzy, 1,5 gr – dzieci wójtów, ławników, pisarzy, 1 gr – czeladnicy, służba i najemnicy w miastach, zagrodnicy niemający obywatelstwa, żony i dzieci biedniejszych kupców, rzemieślników, komorników, przedmieszczan i zagrodników z obywatelstwem miejskim, zagrodników niemających obywatelstwa, młynarzy temporalnych miejskich, tragarzy i prasolów; pół grosza – uczniowie rzemiosł.

Na czele trzeciej grupy ponownie stoją rajcy, odprowadzając podatek w wysokości 8 gr, następnie do 4 gr zobowiązani byli wszyscy kupcy i młynarze dziedziczy miejscy, po 2 gr mieli zapłacić wójtowie, ławnicy i pisarze, a także żony rajców oraz żony i dzieci kupców i młynarzy dziedzicznych, 1,5 gr uiszczali dzieci rajców; do 1 gr zobowiązani byli: rzemieślnicy, czeladnicy, komornicy, przedmiejscy zagrodnicy z obywatelstwem oraz żony i dzieci wójtów, ławników, pisarzy, rzemieślników, czeladników, komorników, przedmiejskich zagrodników obywateli.

Dla rajców i wszelkich innych urzędników przynależnych do grupy czwartej przewidziano stawkę 2 gr, dla ich żon i dzieci po 1 gr. Dla zwykłej ludności miejskiej, a także zagrodników i mieszkańców przedmieść postanowiono o poborze 1 gr.

Na sam koniec przewidziano kilka stawek obowiązujących w całym Królestwie, m.in. 6 gr dla muzyków (dla ich rodzin po 1 gr) i „kobiet luźnych”, po 2 fl. dla sędziów sądów żydowskich, i 1 fl. dla pisarzy sądów żydowskich.

Uchwalono także ryczałt 3 000 fl., który miała zapłacić wspólnota żydowska z całej Korony<sup>118</sup>.

---

<sup>118</sup> Weymann (cytuując Balzera) podaje, że z województw ruskiego, bełskiego, podolskiego i lubelskiego zebrano 1020 fl. z 1100, które powinny zostać zebrane.

## 8. Egzekucja podatku

Sposób poboru pogłównego generalnego jest opisany w art. 191–198 uchwały<sup>119</sup>. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na zobowiązanie najniższego szczebla administracyjnego Królestwa – proboszczów parafii wszystkich powiatów w Koronie i na Rusi Koronnej – do sporządzenia spisów ludności. Te swoiste rejestry podatników miały być przygotowane i doręczone komisjom podatkowym do 2 lutego 1521 r. Komisje te zostały utworzone na mocy uchwały – funkcjonowały co do zasady na szczeblu powiatu, składały się z dwóch osób – jednej stanu duchownego i jednej świeckiej; dołączano do nich miejscowego starostę lub wicesgerensa. Członkowie komisji składali przed starostą lub jego zastępcą przysięgę, której rota została podana w uchwale. W przypadku konfliktu pomiędzy spisem stworzonym przez plebana a właścicielem lub rajcami miejskimi ostatecznym głosem miała rozstrzygać sama komisja, której powinno się umożliwić sprawdzenie prawdziwego stanu na miejscu spisu. Po uwiarygodnieniu spisów miał zostać rozpoczęty przez komisję pobór. Poborcóm przyznano określone immunitety<sup>120</sup>, a także wprowadzono surowe kary (m.in. konfiskatę dóbr i banicję) za określone przestępstwa przeciwko egzaktorom<sup>121</sup>. Sama egzekucja podatkowa zaplanowana była na 4 tygodnie – w pierwszych dwóch dobrym przykładem mieli służyć członkowie Senatu i w tym

---

<sup>119</sup> VC, s. 363–366.

<sup>120</sup> *Hoc etiam specialiter provisum esse volumus, quod exactores infrascripti, si qui sunt, qui in iure terrestri aut castrensi vel quocunque alio iudicio actiones haberent, si causas suas intra tempus collectionis non attemptaverint vel diligentias necessarias et opportunas non fecerint, ea praerogativa gaudeant, qua gaudere solent hi, qui reipublicae extra fines regni nostri serviunt.* VC, s. 364, art. 194.

<sup>121</sup> *Ut autem praefatae contributiones, ex necessitate et bono reipublicae institutae, integre, fideliter et sine cuiuspiam hominis impedimento exigenterentur, decrevimus et praesentibus decernimus eorundem omnium consiliariorum nostrorum et nuntiorum terrestrium communi consilio et assensu, quod nemo, cuiuscunque status, ordinis, dignitatis aut conditionis existens, audeat exactores earundem contributionum, aut eos, qui illas indicabunt et conscribent, sive sint ecclesiastici, sive saeculares, quovis modo occulte vel manifeste perturbare, vel facto aut consilio illis nocere velle, aut minas aliquas et metum mortis aut mutilationis membrorum interponere, sub poena confiscationis bonorum et bannitionis de regno.* VC, s. 364, art. 197.

okresie uiścić należność; reszta społeczeństwa miała czas do 3 marca 1521 r.<sup>122</sup>, *quod iustum est*.

W momencie nieuiszczenia w terminie odpowiedniej sumy uchwała przewidywała specjalną procedurę. Starosta miejscowo właściwy winien dokonać intromisji – zająć dobra zaniedbującego obowiązek. Stan ten trwałby do momentu uiszczenia dupli naliczonego podatku, powiększonego o odpowiednią karę (100 grzywien dla senatorów, 14 grzywien dla reszty opodatkowanych; duchowni podlegali również cenzurze kościelnej)<sup>123</sup>. Cały dochód (w tym również kary) *pro defensione regni et necessitate reipublicae convertentur*. Niewywiązanie się z obowiązku zapłaty podatku w okresie trzech miesięcy wiązało się z ogłoszeniem zwlekającego wrogiem państwa ze wszystkimi tego konsekwencjami<sup>124</sup>.

Komisje podatkowe po zebraniu z podległego im obszaru sumy podatku miały przekazać do 17 marca 1521 r. daninę do stolicy województwa lub ziemi<sup>125</sup>, gdzie funkcjonowały komisje wojewódzkie złożone z czterech osób (wojewody lub kasztelana większego jako przewodniczącego; konieczny był również udział przedstawiciela stanu szlacheckiego). Komisje wojewódzkie miały obowiązek przekazania środków do skarbu *per notarium nostrum*.

Warto skonfrontować sposób egzekucji podatkowej przewidziany w uchwale pogłównego z metodą poboru podatków zwyczajnych lub nadzwyczajnych w tym okresie. Główną daniną zwyczajną, na której należy się skupić, było poradne. Sposób egzekucji ustalono w 1388 r.<sup>126</sup> – poborca, pokwitowując, pobierał podatek bezpośrednio od podatnika<sup>127</sup> lub też pośredniczył między nimi właściciel gruntów<sup>128</sup>. W okre-

<sup>122</sup> (...) *quod domini spirituales et saeculares consilarii infra duas primas hebdomadas ipsam exactionem in toto dissolvant sub poena dupli et centum marcarum, et ceteri status ac ordines etiam infra alteras duas septimanas id, quod iustum est, extradant sub poena dupli et quatuordecim marcarum*. VC, s. 363, art. 193.

<sup>123</sup> *Spirituales vero, tales exactiones solvere contempnentes aut negligentes, censuris ecclesiasticis ad solvendam poenam dupli compellantur*. VC, s. 363, art. 193.

<sup>124</sup> *Quas si quispiam ultra tres menses induratus sustinuerit, hostis patriae esse censeatur et ut talis puniatur*. VC, s. 363, art. 193 *in fine*.

<sup>125</sup> Odpowiednie miejsca zostały wymienione w załączniku do uchwały, o którym była mowa wcześniej.

<sup>126</sup> Więcej zob. w: T. Szulc, *Organizacja poboru...*, s. 67.

<sup>127</sup> Uchwała z 1388 r. zabraniała pobierania tzw. spiśnego (opłaty za wydanie kwitu); jak wskazuje Szulc, pomimo zniesienia tej instytucji było pobierane nadal. Por. *ibidem*, s. 68.

<sup>128</sup> *Ibidem*, s. 71.

sie panowania Stefana Batorego poborcami poradlnego z łańców kmięcych byli miejscowi starostowie sądowi. Co do podatków pobieranych na skutek uchwalenia poboru (przede wszystkim łańowego), to według Szulca źródła również wskazują na obecność dwóch systemów poboru – bezpośrednio od chłopów oraz za pośrednictwem pana wsi, zależnie od zwyczaju przyjętego na danym terytorium<sup>129</sup>. Egzaktorzy nie byli odrębnymi urzędnikami – powoływano ich zazwyczaj w uchwale podatkowej; sprawowali swój urząd czasowo, aczkolwiek zdarzało się, że dla danej ziemi czy powiatu byli wybierani kilkakrotnie ci sami kolektorzy. Poborca oddawał zebrane sumy do skarbu za pośrednictwem szafarży<sup>130</sup>.

Część dochodu była odbierana przez dłużników królewskich prosto od poborcy na podstawie wystawionych przez monarchę asygnat.

Organem właściwym w przypadkach odmowy podporządkowania się obowiązkowi płacenia podatku był starosta. Jak podaje Rutkowski, za czasów Aleksandra starosta miał w takim wypadku prawo zająć niepłacącemu 6 wołów, których własność przepadała, jeśli do 8 dni nie uiszczono należności. Działanie takie starosta powinien ponawiać do skutku co 3 tygodnie. Jeśli zobowiązany stawiał opór, podlegał karze w wysokości 48 grzywien, a przy odmowie jej zapłacenia – konfiskacie dóbr<sup>131</sup>.

Podsumowując, przede wszystkim warto zwrócić uwagę na sposób wybierania pogłównego generalnego w kontekście poboru innych podatków. Opierając się na tezach stawianych przez Szulca, można wnioskować, że również przy egzekucji tej daniny pobierano należności zależnie od panujących na danym terenie zwyczajów: albo bezpośrednio od opodatkowanego, albo przez pośredników (problem dotyczy przede wszystkim warstwy poddanej – chłopskiej, a także mieszczkańskiej). Jednocześnie warto podkreślić zapis uchwały do-

---

<sup>129</sup> *Ibidem*, s. 79. Od 1532 r. *de lege lata* wprowadzono jednolity system, według którego to właściciel miał ściągać należności podatkowe od poddanych mu chłopów, choć wciąż się często zdarzało, że to egzaktor wybierał podatek ze wsi poddanych panu. Rutkowski wcześniej natomiast stawiał tezę w odniesieniu do *regnum* Aleksandra I, że zasadą było pośrednictwo właściciela wsi w taki sposób, iż to pan płacił podatek, a następnie odbierał go od poddanych. J. Rutkowski, *Skarbowość...*, s. 43.

<sup>130</sup> Pawiński podaje, że zdarzało się, iż urząd szafarża był powoływany w czasach Zygmunta I. A. Pawiński, *Skarbowość...*, s. 262.

<sup>131</sup> J. Rutkowski, *Skarbowość...*, s. 44.

tyczący konfliktów *inter plebanum et dominum villae seu consules oppidorum*, odnoszących się do spisów. Jakie źródło sporu właściciela wsi lub rajców miejskich mogło zaistnieć i w jakim celu dochodzący do sprawiedliwości przed komisją? Właściciele – szlachta płacąca podatek od posiadanej wsi mogłaby dochodzić, czy nie zachodzą przesłanki wyłączające opodatkowanie z tej osady (zniszczenie, opuszczenie<sup>132</sup>); na jakimże jednak tle dojść mogło do niezgody między spisującym a rajcami? Odpowiedzią może być, z ostrożnością jednak stawiana, teza, że w przypadku wybierania daniny pogłównego z 1520 r. między właścicielem a mieszkańcami wsi, a także między zamieszkującymi miasta a radą, zachodziła swoista relacja pośrednictwa tych drugich w stosunku do poborców, i to posiadacze wsi lub rada byli odpowiedzialni za zebranie podatku na podległym im terytorium i oddanie go poborcom. Na potwierdzenie tej tezy można przywołać opis oszustwa podatkowego z poboru pogłównego generalnego, gdzie wyraźnie wskazano pośrednictwo wójta między kmieciami a poborcą należności<sup>133</sup>. Nie ma w uchwale informacji co do uposażenia poborców podatkowych.

## 9. Efektywność uchwalonego podatku – postawa duchowieństwa

Uchwała z grudnia 1520 r. spotkała się ze zdecydowanym sprzeciwem kapituł, a co ważniejsze, piotrkowski synod prowincjonalny, rozpoczęty 25 stycznia 1521 r., zmienił treść uchwały sejmowej<sup>134</sup>. Pojawia się pytanie – czy synod gromadzący przedstawicieli całego polskiego duchowieństwa katolickiego mógł powziąć taką decyzję? Opierając się na rozumowaniu przeprowadzonym przez Ohanowicza<sup>135</sup>, wydaje się, że tak. Najwyższa hierarchia duchowna zasiadająca w Senacie nie była,

<sup>132</sup> (...) *dummodo non sit in toto deserta et desolata* (...), VC, s. 360, art. 118.

<sup>133</sup> M. Rej, *Żywot człowieka poczciwego*, t. 1, Warszawa 1903, s. 121.

<sup>134</sup> A. Ohanowicz, *Ciężary...*, s. 52. Pisze o tym fakcie Andrzej Krzycki do Piotra Tomickiego, AT V, s. 362–363: *Turbata est etiam, quod domini spirituales mutarunt decretum conventus bidgostiensis, licet enim ea mutatio sit maioris emolumentum, tamen videbitur secularibus quasi nil faceremus, et ipsi hanc ansam nacti nil contribuent.*

<sup>135</sup> A. Ohanowicz, *Ciężary...*, *passim*.

zdaniem Ohanowicza, uprawniona do wyrażenia zgody na bezpośrednie opodatkowanie kleru. Decydujące było zdanie synodu prowincjonalnego. Tylko w ten zinstytucjonalizowany sposób, poprzedzony prośbą królewską lub sejmową, hierarchowie, w obecności przedstawicieli kapituł i zakonów, mogli wyrazić akceptację na bezpośrednie opodatkowanie kleru, podobnie jak czynili to w celu złożenia dobrowolnej kontrybucji (*subsidium charitativum*).

Niestety uchwała synodalna zmieniająca konstytucję bydgoską nie zachowała się<sup>136</sup>. Wiemy, że 20 grudnia kapituła gnieźnieńska prosiła Jana Łaskiego o wyjednanie u króla obniżenia stawek podatku z powodu zniszczeń w dobrach kościelnych, spowodowanych działaniami wojennymi<sup>137</sup>. W dniu 3 stycznia 1521 r. kapituła metropolitalna wyraziła niechęć wobec zakusów obciążania duchowieństwa w drodze konstytucji uchwalanych przez świeckich<sup>138</sup>. Oprócz wspomnianego listu z Akt Tomickiego<sup>139</sup> nie ma żadnych konkretnych informacji na temat sposobu, formy oraz samej treści uchwały synodu piotrkowskiego zmieniającego konstytucję sejmową. Najprawdopodobniej modyfikacja polegała na obniżeniu stawek podatku w stosunku do duchownych (zarówno tych obciążających z urzędu, jak i ze względu na posiadane majątki).

Wydaje się, że rzeczywiście duchowieństwo, *de lege lata*, prawo miało po swojej stronie i mogło konstytucję zmienić. Oczywiście jedynie w zakresie, w jakim bezpośrednio obciążała osoby stanu duchownego. Zagwarantowana swoboda od obciążeń podatkowych (najbardziej wyraziście wyrażona przez zupełną dobrowolność *subsidium charitativum*) stanowiła zasadę. Nie dopuszczano wyjątków prócz sytua-

<sup>136</sup> J. Korytkowski, *Arcybiskupi...*, s. 659.

<sup>137</sup> *Ibidem*, s. 658. *Domini decreverunt scribere ad dominum Reverendissimum in articulis ut sua D. Reverendissima a Mte regia aliquam gratiam obtinere possit super modernam taxam novissime laudatam, ut illis Mtas regia propter destructionem bonorum mense archiepiscopalis et tocius sui Capituli ad minus per unum florenum tam a villis quam a parochiis dimittere dignaretur.*

<sup>138</sup> *Domini decreverunt inter se tractantes, ut clerus in ipsam exactionem per laicos laudatam non consentiat, etiam si duplam contributionem iuxta antiquam consuetudinem tribuere debeant (Acta Capitulum nec non iudiciorum ecclesiasticorum selecta, nr 2961, wyd. B. Ulanowski, Kraków 1894). Item litteras decreverunt scribere ad Rmum dnum archiepum Gnezn. eundem rogantes, ut sua Rma Ptas clerum sibi subditum ad tantas taliasque per laicos laudatas et in tantam servitutem contra illibertatem (s) ecclesiasticam pervenire finaliter non permittat. Ibidem, nr 2962.*

<sup>139</sup> AT V, s. 362–363.



cji, w których sam kler, reprezentowany przez swoich przedstawicieli w możliwie najbardziej szeroki sposób, wyrażał zgodę na bezpośrednie opodatkowanie duchownych. Nadzwyczaj skąpy stan skarbu pod koniec 1520 r. i stan wojny z zakonem krzyżackim nie czyniły wyłomu w tej zasadzie. Moim zdaniem należy uznać, że konstytucja bydgoska w zakresie, w jakim opodatkowywała bezpośrednio osoby duchowne, miała charakter zawieszający, tj. wchodziła w życie w momencie akceptacji przez synod. Dwa uzasadnienia zaistniałej sytuacji wydają się możliwe: pierwsze stanowiące, że synod zmienił konstytucję sejmową w możliwym dla niego zakresie, tj. zaakceptował obciążenie podatkiem bezpośrednim – pogłównym do pewnej wysokości, lub drugie, iż wspomniana „zmiana konstytucji” *de iure* mogła stanowić brak zgody na opodatkowanie bezpośrednie w formie przewidzianej przez uchwałę z jednoczesnym podjęciem decyzji o kontrybuowaniu na rzecz państwa w stawkach niższych, niż przewidziano w Bydgoszczy<sup>140</sup>.

Na zasadność przedstawionego wyżej toku rozumowania mogą również wskazywać wydarzenia z 1527 r. Przedostatni synod Jana Łaskiego, który odbył się w Łęczycy, obradował między innymi na temat otaksowania dóbr kościelnych<sup>141</sup>. Jak podaje Ignacy Subera, wyrażając zgodę na kontrybucję, synod podkreślał w delegacji wysłanej do króla, aby sejm nie narzucał wysokości donatywy, którą miał złożyć kler<sup>142</sup>. Prawdopodobnie odnosi się to do podatku uchwalonego na sejmie krakowskim na początku 1527 r.<sup>143</sup> Na uwagę zasługuje więc kolejny przejaw niechęci duchowieństwa wobec jakiegokolwiek ingerencji świeckich organów władzy w swobodę podatkową kleru.

Podatek pogłównego generalnego z 1520 r. uiszczono m.in. w diecezjach kujawskiej i gnieźnieńskiej tylko z tego powodu, że obawiano się niepodporządkowania się szlachty, tak jak bywało wcześniej<sup>144</sup>.

---

<sup>140</sup> Problem ten stanowi istotny postulat badawczy i wart jest poddania badaniom szczególnie w aspekcie prawnoporównawczym.

<sup>141</sup> J. Korytkowski, *Arcybiskupi...*, s. 689–690.

<sup>142</sup> I. Subera, *Synody...*, s. 85.

<sup>143</sup> *Litterae universales contributionum in conventu Cracoviensi generali decretatum*; pełen tekst w VC, t. 1, vol. 2, s. 22–26; zob. też W. Uruszczak, *Sejm...*, s. 204–205.

<sup>144</sup> Ohanowicz wskazuje, że jeżeli synod odbywał się po uchwaleniu podatku, szlachta często wstrzymywała się od płacenia, by wykonać obowiązek dopiero wtedy,

Krzycki, pisząc do Tomickiego, wskazywał na niedotrzymanie ustaleń synodu, które mogły mieć negatywne skutki. Źródła podają, że rzeczywista egzekucja uchwały spotkała się z dość mocnym oporem poddanych Królestwa, zarówno duchownych, jak i szlachty. Niestety zachowane szczątkowe materiały źródłowe nie pozwalają na przeprowadzenie dokładnej analizy poboru podatku, przede wszystkim pod względem skuteczności na tle innych podatków z tego okresu. O braku dokumentów dotyczących poboru pogłównego pisał już na początku XX w. Małcużyński; przeprowadzona przeze mnie kwerenda rejestrów z Archiwum Skarbu Koronnego potwierdziła tę tezę.

Co ciekawe, o poborze pogłównego z 1520 r. pisze Mikołaj Rej w *Żywocie człowieka poczciwego* – podaje przykład oszustw popełnianych przez podatników wobec poborców (a ściśle, posługując się współczesną nomenklaturą prawa podatkowego – inkasentów)<sup>145</sup>.

## 10. Podsumowanie

Zawarty w 1521 r. rozejm z zakonem krzyżackim odsunął bliską już likwidację Prus Zakonnych o 4 lata. W literaturze panuje zgoda co do tego, że jedną z głównych przyczyn zawieszenia broni były kłopoty finansowe zarówno Korony, jak i zakonu. Uchwalenie poboru pogłównego generalnego nie przyniosło więc oczekiwanego rezultatu.

Uchwała sejmu bydgoskiego, podobnie jak inne uchwalone w XV i XVI w. pogłówny generalne, zapadła w krytycznych chwilach zagrożenia państwa. Można wysnuć wniosek, że odpowiednia retoryka sejmowa i naciski królewskie miały wymierny skutek w postaci

---

gdy duchowieństwo zobowiąże się do zapłaty swojej części. Por. A. Ohanowicz, *Ciężary...*, s. 50.

<sup>145</sup> M. Rej, *Żywot...*, s. 121: „Powiadali o jednym, iż gdy płacono po groszu od głowy, tedy się zmówił z gromadą, iż jutro kiedy będę oddawał pobór, aby nie było jedno sto pogłowia we wsi, a drudzy niech się rozlązą albo na orzechy, albo na roboty; a pod przysięgą oddawano. Tedy nazajutrz przyniósł do poborce sto groszy. Powiedział mu poborca: A miły wójcie, wszak to wielka wieś, jest tam kilkaset pogłowia. Powiedział wójt z oną wykrzywioną postawą jako prostaczek: Byłoć miły panie, byłoć kraszzej czeladzi niemało, aleć się rozbiegło po robotam, i przysiągł, że ich teraz niemasz we wsi jedno sto, i musiał wziąć bierca sto groszy, a wójt za ostatek z gromadą pił dwie niedzieli”.

ekstraordynaryjnych uchwał podatkowych. Podobnie jednak jak przy wielu innych daninach nadzwyczajnych zapal szlachty sejmującej nie odzwierciedlał panujących nastrojów w interiorze. W 1590 r. doszło nawet do derogacji uchwały z powodu ustania zagrożenia tureckiego<sup>146</sup>. Dlaczego tak rzadko odwoływano się do tej formy obciążenia fiskalnego ludności? Przyczyn niewątpliwie było wiele, m.in. konieczność uzyskania zgody duchowieństwa na opodatkowanie w formie przymusowej czy niechęć szlachty do ponoszenia bezpośrednich ciężarów publicznych. Dostosowywano uchwalane prawo do panującej sytuacji społecznej – unikano stanowienia podatków o niskiej stopie egzekwowalności. W czasach Zygmunta II Augusta i Stefana Batorego nie odwoływano się do pogłównego, a zmagano się wówczas z Rosją Iwana IV. Wydaje się, że pogłówne generalne było instytucją ostateczną, wykorzystywaną tylko w sytuacji znacznego zagrożenia bytu państwowego, kiedy inne zawiodły bądź mogły zawieść. Gdy wrócono do pogłównego w drugiej połowie XVII w., funkcjonowało ono w zupełnie innej rzeczywistości – w odmiennym systemie podatkowym i sytuacji gospodarczo-społecznej państwa.

System podatkowy Polski po 1520 r. nie był przystosowany do realiów społecznych i ekonomicznych. Stan będący fundamentem gospodarki i główny ośrodek tezauryzacji większego kapitału oparty na gospodarce folwarcznej nie ponosił niemalże żadnych realnych ciężarów publicznych, przerzucając je na barki stanu kmieckiego. Próby reform w drugiej połowie XVI w. nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Stan finansów Królestwa, a później Rzeczypospolitej, stale się pogarszał, a brak owych *nervorum belli* negatywnie odbijał się na potencjale wojennym. Jako główną wadę ówczesnego systemu fiskalnego podaje się brak stałego opodatkowania. Wynikało to z, uzasadnionych przecież z punktu widzenia szlachty, obaw przed wykorzystaniem trwałego obciążenia daninami publicznymi, co miało prowadzić do osłabienia roli sejmu jako organu przedstawicielstwa stanowego wobec wzmocnionej władzy monarszej. Wprowadzenie na przełomie lat 60. i 70. XVI w. skarbu kwarcianego nie mogło być prawdziwym rozwiązaniem trudności – nakładano wszak stały podatek na dochody królewskie. Czy pogłówne generalne stanowiłoby odpowiedź na narastające problemy?

---

<sup>146</sup> A. Pawiński, *1572–1795. Rządy sejmikowe w epoce królów elekcyjnych*, t. 1, Warszawa 1888, s. 137.

Zdecydowanie nie – byłaby to, używając przenośni, próba otwarcia zamka innym kluczem, podczas gdy drzwi już dawno wymieniono. Poglówne stanowiło w XVI w. instytucję analogiczną do pospolitego ruszenia w następnym stuleciu – tworząc nieprzystosowanego do panującej sytuacji, ale wciąż pozostającego w rezerwie i czekającego na ciężkie czasy.

## Źródła drukowane

- Acta Capitulorum nec non iudiciorum ecclesiasticorum selecta*, wyd. B. Ulanowski, Kraków 1894.  
*Acta Tomiciana*, t. 5, oprac. S. Górski, wyd. T. Działyński, Poznań 1855.  
 Rej M., *Żywot człowieka pociwego*, t. 1, Warszawa 1903.  
*Volumina Constitutionum*, t. 1, vol. 1 i 2, oprac. I. Dwornicka, S. Grodziski, W. Uruszcak, Warszawa 1997–2000.

## Bibliografia

- Blumenstock A., *Plany reform skarbowo-wojskowych w pierwszej połowie panowania Zygmunta Starego*, „Przewodnik Naukowy i Literacki” 1888, t. 16.  
 Brzeczkowski T., *Ustanawianie podatków nadzwyczajnych w Polsce w XV w.*, RDSG 1981, t. 42.  
 Brzeczkowski T., *Podatki zwyczajne w Polsce w XV wieku*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Nauki Humanistyczno-Społeczne. Historia” 1982, t. 18, z. 128.  
*Encyklopedia historii gospodarczej Polski do 1945 r.*, red. A. Mączak, Warszawa 1981.  
 Filipczak-Kocur A., *Skarb koronny za Zygmunta III Wazy*, Opole 1985.  
 Filipczak-Kocur A., *Skarb koronny za Władysława IV. 1632–1648*, Opole 1991.  
 Gąsiorowski A., *Urzednicy zarządu lokalnego w późnośredniowiecznej Wielkopolsce*, Poznań 1970.  
 Grażyński M., *Reformy monetarne w Polsce w latach 1526–1528 i ich geneza*, PH 1913, t. 17, z. 1–3.  
 Karbownik H., *Ciężary stanu duchownego w Polsce na rzecz państwa od roku 1381 do połowy XVII wieku*, Lublin 1980.

- Kleczyński J., *Poglówne generalne w Polsce i oparte na nim popisy ludności*, odbitka Rozpraw AU serii Wydawnictwa Historyczno-Filozoficznego, t. 5, Kraków 1894.
- Korytkowski J., *Arcybiskupi gnieźnieńscy: prymasowie i metropolici polscy od roku 1000 aż do roku 1821, czyli do połączenia arcybiskupstwa gnieźnieńskiego z biskupstwem poznańskim*, t. 2, Poznań 1888.
- Lubomirski J.T., *Trzy rozdziały z historii skarbowości w Polsce. 1507–1532*, Kraków 1868.
- Małcużyński W., *Kilka kartek statystyki skarbowej z XVI stulecia*, „*Ekonomista*” 1902, t. 2.
- Małcużyński W., *Szkice do dziejów skarbowości polskiej*, „*Ekonomista*” 1915, t. 3–4, „*Ekonomista*” 1916, t. 1–2.
- Markowski B., *Administracja skarbowa w Polsce*, Warszawa 1931.
- Ohanowicz A., *Ciężary państwowe duchowieństwa w Polsce w drugiej połowie XV i w początkach XVI wieku*, „*Studia nad historią prawa polskiego*” 1911, t. 3.
- Pałucki W., *Drogi i bezdroża skarbowości polskiej XVI i pierwszej połowy XVII wieku*, Wrocław 1974.
- Pawiński A., *Skarbowość w Polsce i jej dzieje za Stefana Batorego*, Warszawa 1881.
- Pawiński A., *1572–1795. Rządy sejmikowe w epoce królów elekcyjnych*, t. 1, Warszawa 1888.
- Rutkowski J., *Skarbowość polska za Aleksandra Jagiellończyka*, KH 1909, t. 23.
- Rutkowski J., *Zarys gospodarczych dziejów Polski w czasach przedrozbiorowych*, Rzym 1946.
- Rybarski R., *Skarb i pieniądź w Polsce za Jana Kazimierza, Michała Korybuta i Jana III*, Warszawa 1939.
- Senkowski J., *Uniwersał poboru pogłównego 1498 r.*, KHKM 1970, t. 18, nr 1.
- Subera I., *Synody prowincjonalne arcybiskupów gnieźnieńskich*, Warszawa 1981.
- Szulc T., *O dysponowaniu wpływami z podatków nadzwyczajnych w Polsce w XV wieku*, KH 1992.
- Szulc T., *Organizacja poboru podatków pokoszyckich do poł. XVI wieku*, CPH 1988, t. 40, z. 2.
- Szulc T., *Przeznaczenie a wydatkowanie kwot z podatków nadzwyczajnych z dóbr szlacheckich w Polsce XV wieku*, KH 1993, z. 2.
- Szulc T., *Sposoby wynagradzania poborców podatkowych w Polsce od schyłku XIV do XVIII wieku*, „*Acta Universitatis Lodziensis*” 1993, Folia Iuridica 56.

- Szulc T., *Uchwały podatkowe ze szlacheckich dóbr ziemskich za pierwszych Jagiellonów*, „Acta Universitatis Lodziensis” 1991, Folia Iuridica 48.
- Terlecki W., *Reformy monetarne Zygmunta I*, „Wiadomości Numizmatyczne” 1963, t. 7, z. 2.
- Uruszczak W., *Sejm walny koronny w latach 1506–1540*, Warszawa 1980.
- Weymann S., *Pierwsze ustawy pogłównego generalnego w Polsce (rok 1498, 1520) na tle ówczesnego systemu podatkowego*, RDSG 1956, t. 18, z. 2.
- Wojciechowski Z., *Zygmunt Stary. 1506–1548*, Warszawa 1946.
- Wyczański A., *Z dziejów reform skarbowo-wojskowych za Zygmunta I. Próby relucji pospolitego ruszenia*, PH 1952, t. 43, z. 2.
- Wyczański A., *Rozdawnictwo dóbr królewskich za Zygmunta I*, PH 1953, t. 44, z. 3.

*Damian Jagusz (Uniwersytet Gdański)*

## **DZIEJE SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W KSIĘSTWIE WARSZAWSKIM W LATACH 1807–1813**

Termin „sądownictwo administracyjne” występuje w granicach polskiego obszaru językowego nieprzerwanie od 1808 r., i mimo że określenie to nie pojawiło się *explicite* w żadnym z aktów prawnych Księstwa Warszawskiego, zachowało się w powszechnym użytku przedstawicieli nauki, począwszy od omawianego okresu. Pierwszą instancję sądownictwa administracyjnego stanowiły wówczas rady prefekturalne będące ciałami organizacyjnymi o ograniczonej odrębności od organów administracji departamentowej. Sądem II instancji (właściwym również jako sąd I instancji dla rozstrzygnięcia ściśle określonych spraw) była zaś Rada Stanu, organ konstytucyjny o rozbudowanych kompetencjach, wzorowany na francuskiej *le Conseil d'État*. Do kompetencji rad interesów spornych należały wówczas spory administracyjne narosłe między władzami administracyjnymi a osobami prywatnymi. Odwołania od wyroków organów orzekających w I instancji kierowano do Rady Stanu, ale wyłącznie w sprawach, w których przedmiot sporu charakteryzował się wartością powyżej 1000 zł. W treści niniejszego artykułu skupiono się na ukazaniu przebiegu postępowania administracyjnego, nie konfrontując badanego zjawiska z obowiązującym współcześnie porządkiem prawnym, dążąc jednakowoż do przedstawienia idei wpływających na kształt ówczesnej procedury. Rozważania oparto na znanym materiale normatywnym, a także na dokumentacji zachowanej w Archiwum Głównym Akt Dawnych w Warszawie, powołując

się przy tym na analizy przeprowadzone przez historyków prawa w okresie ostatnich dwóch wieków.

**Słowa kluczowe:** sądownictwo administracyjne, Księstwo Warszawskie, Rada Stanu, rady prefekturalne.

Utworzenie regulacji z zakresu postępowania sędow-administracyjnego na ziemiach polskich w pierwszych latach XIX w. stanowiło pierwszy krok w kierunku rozwoju nowej gałęzi prawa w ramach rodzimego porządku prawnego. Zadaniem niniejszego opracowania jest ukazanie w syntetycznej formie jego przebiegu, prowadzonego w radach prefekturalnych oraz Radzie Stanu, z jednoczesnym wskazaniem myśli determinujących kształt ówczesnego porządku prawnego.

Zdaje się, iż w każdym składzie rządu, sądownictwo cywilne i kryminalne zwyczajne, powinnyby wyczerpnąć wszystko co do *sądzenia* należy, a mianowicie wszelkiego rodzaju spory, przepisom kodexów cywilnych i kryminalnych podpadające; atoli w konstytucji xięstwa Warszawskiego, które pochodzą z pierwiastków i żywiołów rządu Francuzkiego, zachowała przedział między sądownictwem a administracją, znajdujemy: a mianowicie w artykułach 65 i 17, początkowe zasady co do odrębnego *sądownictwa*, później *administracyjnym* zwanego (...) [kursywa w oryginale – przyp. aut.]<sup>1</sup>.

Słowa Augusta Heylmana wskazują, że przed utworzeniem Księstwa Warszawskiego terminem „sądownictwo administracyjne” nie posługiwano się na płaszczyźnie języka polskiego, przy tym nie został on użyty także w żadnym z wydanych wówczas aktów normatywnych. Nowo powstała organizacja sądownictwa administracyjnego na ziemiach Księstwa opierała się na wzorcach znanych z porewolucyjnej Francji, której znaczącą część dorobku prawnego recypowano na ziemiach polskich po 1807 r.<sup>2</sup>

Na mocy Ustawy Konstytucyjnej z dnia 22 lipca 1807 r.<sup>3</sup> wprowadzono dwuinstancyjną strukturę systemu, na który składały się rady

<sup>1</sup> A. Heylman, *O sądownictwie w Królestwie Polskim, wykład historyczny*, Warszawa 1834, s. 23.

<sup>2</sup> W opinii A. Heylmana dominujący wpływ na powstanie nowego organu państwowego sprawującego wymiar sprawiedliwości miał konflikt interesów występujący pod koniec XVIII w. we Francji między organami administracji publicznej a sądownictwem zwyczajnym. Zob. *idem, Historia organizacji sądownictwa w Królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1861, s. 51 i n.

<sup>3</sup> DPKW, t. 1, s. II – XLVII.



prefekturalne jako organy I instancji oraz Rada Stanu Księstwa Warszawskiego jako organ odwoławczy, pozostająca przy tym pierwszą instancją dla katalogu spraw określonej kategorii<sup>4</sup>. Artykuł 17 konstytucji zawierał normę stanowiącą podstawę kompetencji tej ostatniej, według której „Rada Stanu rozpoznaje (...), co w administracji pod spór podpada” (*Le Conseil d'État connait (...) du contentieux de l'administration*<sup>5</sup>). Ogólne postanowienia ustawy zasadniczej konstytuujące istnienie i funkcjonowanie wskazanych organów władzy państwowej rozwijały przepisy szczególne, wśród których zasadnicze znaczenie należy przypisać dekretem królewskim: z dnia 7 lutego 1809 r. o organizacji władz administracyjnych departamentowych i powiatowych oraz z dnia 19 września 1810 r. o organizacji Rady Stanu<sup>6</sup>. Doktryna XIX w. wypracowała jednak definicję terminu „sądownictwo administracyjne” w szerszym zakresie, włączając doń wszelkie sądowe uprawnienia Rady Stanu dotyczące administracji – w tym również sądownictwo kompetencyjne między administracją a sądami oraz prawo do oddawania pod sąd urzędników. Pod pojęciem tym dopatrywano się także kompetencji Głównej Izby Obrachunkowej, organu powstałego w 1808 r. celem kontroli finansów oraz rewizji kas publicznych, a także Centralnej Komisji Likwidacyjnej, której zadaniem było stanowienie o wysokości należności dochodzonych od Skarbu Państwa przez osoby prywatne z tytułu strat poniesionych na skutek działań wojennych lub innych zmian o charakterze politycznym, wyjąwszy z tego wszelkie rekwizycje poczynione w okresach działań wojennych<sup>7</sup>.

W myśl regulacji konstytucyjnych Księstwo Warszawskie dzieliło się na 6 departamentów. Wraz z rozwojem terytorialnym w 1809 r. na ziemiach nowo przyłączonej Galicji Zachodniej utworzono 4 kolejne departamenty<sup>8</sup>. Powstała po 1807 r. organizację władz terenowych

<sup>4</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. 210.

<sup>5</sup> Tekstem autentycznym ustawy była wersja sporządzona w języku francuskim, a następnie zaaprobowana przez Napoleona w Dreźnie. Oficjalny przekład opublikowano następnie w DPKW, zastrzegając na wstępie, że „text Francuzki ma być szczególnie uważany”.

<sup>6</sup> DPKW, t. 1, nr 8, s. 165–186; t. 2, nr 22, s. 379–426.

<sup>7</sup> A. Heylman, *O sądownictwie...*, s. 26–27.

<sup>8</sup> A. Korobowicz, W. Witkowski, *Historia ustroju i prawa polskiego (1772–1918)*, Warszawa 2009, s. 63; DPKW, t. 2, nr 16, s. 143–150.

wzorowano na recypowanych rozwiązaniach francuskich<sup>9</sup>. Rady Prefekturalne<sup>10</sup>, będące organami kolegialnymi, funkcjonowały pod przewodnictwem prefektów stojących na czele największych terytorialnych jednostek administracyjnych w państwie. I choć, jak zauważa Hubert Izdebski, były to ciała odrębne od organów administracji departamentowej, odrębność ta miała ograniczony charakter<sup>11</sup>. Wpływ na to miało przyjęcie w toku procedowania zasady, w myśl której sytuację sporną przez równy rozkład głosów rozwiązywał prezydujący, co w znacznym stopniu ograniczało możliwość powzięcia decyzji wbrew jego woli. Podczas prac nad kształtem dekretu regulującego funkcjonowanie rad wysuwano różne propozycje odnośnie do roli prefektów w realizacji ich sądowych uprawnień. Mimo fali szerokiego sprzeciwu wobec rozwiązań ostatecznie w nim zawartych przeważało jednak zdanie ministra spraw wewnętrznych Jana Pawła Łuszczewskiego, który dowodził, że

(...) prefekt nie może tam być w żadnym przypadku uważany razem za sędziego i stronę, bo zawierane przez niego kontrakty nie mają osobistego dla niego interesu, ale równie publiczny, jak dla wszystkich członków rady prefekturalnej<sup>12</sup>.

Również przez cały okres istnienia Księstwa członkom rad (a także Rady Stanu) nie zapewniono żadnych instytucjonalnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej, w tym nieusuwalności i niezależności wobec organów pozasądowych<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Na różnice i podobieństwa w organizacji administracji na poziomie departamentów wskazuje W. Rostocki, *Z badań porównawczych nad ustrojem administracyjnym Księstwa Warszawskiego i Francji*, CPH 1961, t. 13, z. 1, s. 120–121.

<sup>10</sup> W art. 65 Ustawy Konstytucyjnej posłużono się określeniem „rada interesów spornych”. Zob. DPKW, t. 1, s. II–XLVII.

<sup>11</sup> H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim do 1866 roku*, CPH 1974, t. 26, z. 2.

<sup>12</sup> A. Potocki, A. Linowski, J. Węgliński oraz W. Rzętkowski wskazywali na posiedzeniu Rady Stanu dn. 9.11.1808 r. na konflikt interesów powstały wraz z umiejscowieniem prefekta w roli prezydującego, co uzasadniali, zwracając uwagę na właściwość przedmiotową rady prefekturalnej, obejmującą rozstrzyganie sporów wynikłych z umów dzierżawy dóbr narodowych zawieranych przez niego, a także na potrzebę „utrzymania pewnej wagi między tymi dwoma władzami”. Zob. *Protokoły Rady Stanu Księstwa Warszawskiego* (dalej: *Protokoły*), t. 1, cz. 2, Toruń 1962, s. 221–223.

<sup>13</sup> H. Izdebski, *Sądownictwo...*, s. 128–129; M. Krzymkowski, *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2011, s. 198.

Kompetencje rad prefekturalnych w zakresie rozstrzygania sporów administracyjnych regulował § 26 dekretu Fryderyka Augusta z dnia 7 lutego 1809 r., który wskazywał na rozstrzyganie sporów majątkowych między organami administracji a obywatelami, m.in. o drogi publiczne, ulice, rzeki spławne, kanały oraz mosty, a także ulgi w podatkach i ciężarach publicznych z tytułu klęsk żywiołowych czy sporów wynikających z umów zawieranych przez przedsiębiorców i administrację publiczną celem wykonania robót publicznych (tzw. enterprenery)<sup>14</sup>.

Właściwość rzeczowa Rady Stanu Księstwa w zakresie sądownictwa administracyjnego została określona w art. 35 dekretu z dnia 19 września 1810 r., który wskazywał, że rozstrzyganie sporów administracyjnych znajduje się w jej kompetencji:

---

<sup>14</sup> W oryginalnym brzmieniu dekretu do kompetencji tych zaliczano rozstrzyganie w zakresie:

„a. próśb prywatnych osób o allewiacje w podatkach i innych ciężarach publicznych z przyczyny nadzwyczajnego podatku, który by się stał go nastąpionym rozkładzie,

b. sporów między administracją a dzierżawcami dóbr narodowych, jako też sporów zachodzących pomiędzy enterprenierami robót publicznych i administracją względem uznania brzmienia zawartych kontraktów i względem ich wykonania,

c. sporów zachodzących pomiędzy prywatnemi i enterprenierami robót publicznych; gdy pierwsi się uzalają o krzywdę, którą by z winy enterprenierów w egzekucji tychże robót ponieśli,

d. podań i sporów dotyczących się wynagrodzeń, jakich prywatni żądać mogą z zabranych im gruntów i domów na potrzebę publiczną,

e. sporów i trudności zachodzących względem dróg publicznych, ulic, spławów na rzekach, kanałach i mostach,

f. podań gminów o pozwolenie rozpoczęcia procesu, tudzież o pozwolenie sprzedania lub zamienienia własności gminnej,

g. sporów pochodzących z własności krajowych, które rząd tytuło własności prywatnej posiada, a które pod rozpoznanie sądów cywilnych podpadają, powinny być wprzód na dni trzydzieści do rady prefekturalnej podawanymi nim pozwy niż pozwy wydawanymi być mogą, a to jedynie końcem uwiadomienia rady prefekturalnej o mającej się rozpocząć sprawie; po upłynieniu czasu tego, wolno będzie stronom, nie czekając dłużej, wydać pozwy do sądu cywilnego”. Zob. DPKW, t. I, nr 8, s. 175–176. W przypadku spraw określonych w art. 26 pkt b., c., e. rady rozpoznawały odwołania od wcześniej zapadłych decyzji, zaś w przypadkach określonych w pkt a., d. wyroki zastępowały decyzje urzędnicze. Szerzej: W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1815 – 1876*, Warszawa 1984, s. 58–59. O poszerzeniu właściwości przedmiotowej rad prefekturalnych w omawianym zakresie traktuje szerzej: M. Krzymkowski, *Rada...*, s. 199–200.

1. przez odwołanie się od decyzji rad prefekturalnych,
2. przez przesłanie informacji wraz z opinią od rady prefekturalnej, w przypadku przeciążenia powiatu przez radę departamentową, stosownie do art. 14 dekretu wydanego dnia 4 września 1809 roku,
3. prosto z podania stron, jeżeli spór wynika z powodu kontraktów w ogólnych potrzebach krajowych bezpośrednio przez naszych ministrów zawartych<sup>15</sup>.

W związku z nadaniem Radzie kompetencji do rozstrzygania odwołań od orzeczeń rad prefekturalnych na jej posiedzeniu dnia 10 stycznia 1808 r. doszło do dyskusji zapoczątkowanej wymową dekretu królewskiego, stanowiącego odpowiedź na dotychczasowe ustalenia poczynione w toku prac legislacyjnych. Król sugerował w jego treści, aby odwołania od orzeczeń zapadłych w radach kierować do sądów apelacyjnych, co spotkało się z krytycznym przyjęciem przez członków Rady Stanu obecnych na posiedzeniu. Po tłumaczeniach ministra sprawiedliwości Feliksa Łubieńskiego, który zwracał uwagę na terminologię użytą w aktach normatywnych, monarcha przychylił się do argumentacji przedstawionej przez Radę<sup>16</sup>.

W ramach powyższego katalogu należy także wskazać na sprawy z odwołań z tytułu umów zawartych przez ministrów, w których stroną było państwo, a rozstrzygnięcia w I instancji leżały w kompetencji Rady.

Do dnia upadku Księstwa Warszawskiego postępowanie przed sądami administracyjnymi I instancji nie doczekało się wydania aktu normatywnego regulującego jego przebieg. Doszło jednak do prawnego uregulowania procedury przed organem odwoławczym, czego dokonano na mocy dekretu stanowiącego o organizacji Rady Stanu. W tytule III, poświęconym „rozpoznawaniu przez Radę Stanu sporów w rzeczach administracyjnych”, wskazano na wstępie, że postępowanie wszczynano na wniosek strony zaskarżającej wydane uprzednio orzeczenie, wskazując jednocześnie na występujący przymus adwokacki, gdyż strony musiały korzystać z pośrednictwa – ustanowionych przy Radzie jako Sądzie Kasacyjnym, a mianowanych przez króla – mecenasów.

Uregulowano także zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej mecenasów, przewidujące stosowne kary za kierowanie odwołań, których

<sup>15</sup> DPKW, t. 2, nr 22, s. 389.

<sup>16</sup> *Protokoły*, t. 2, cz. 1, s. 13 i 32.

zawartość merytoryczna nie odpowiadała właściwości rzeczowej organu, bądź działania w inny sposób uchylające przepisom dekretu. Oddanie władzy nadzorczej i dyscyplinarnej nad obrońcami publicznymi w ręce sądów, przy których funkcjonowali, było spowodowane brakiem zorganizowanych struktur samorządowych na tej płaszczyźnie. Tym samym, „stosownie do okoliczności”, pierwszą karą stosowaną za wskazane uchybienia było ostrzeżenie, drugą – nagana, kolejną – możliwość wykreślenia z listy obrońców przy każdym z sądów (art. 37)<sup>17</sup>. Każda strona mogła korzystać z usług wyłącznie jednego mecenasa.

Stosownie do art. 39 dekretu odwołania od orzeczeń rad prefekturalnych wpływały do Rady za pośrednictwem ministra, który przesyłał następnie do Komisji Podań i Instrukcji akta sprawy oraz ustosunkowania się do niej<sup>18</sup>.

Środek odwoławczy od wcześniej zapadłych orzeczeń strony mogły kierować przed upływem 3 miesięcy, licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia stronie, przy czym był to termin zawity, niepodlegający przywróceniu (art. 40)<sup>19</sup>. Podania kierowane przez strony w formie skarg musiały także spełniać warunki określone w art. 41 dekretu, do których należało:

- wskazanie okoliczności czynu stanowiącego przedmiot rozstrzygnięcia oraz wykaz dowodów w sprawie,
- zawarcie „stosownej konkluzji, czyli wniosków”, przez które rozumiano właściwą treść odwołania,
- wskazanie imion, nazwisk oraz adresów stron,
- wykaz dokumentów w sprawie<sup>20</sup>.

Następnym krokiem było podjęcie kontroli wstępnej dokonywanej przez Komisję Podań i Instrukcji, decydującej o zakwalifikowaniu sprawy do katalogu podlegającego rozpoznaniu przez Radę Stanu. W przypadku braku pozytywnej opinii w tym zakresie decyzję o odrzuceniu przedstawionego wniosku podejmowała Rada. Jeżeli zaś Komisja uznała skargę za właściwą do rozpoznania w drodze sporno-administracyjnej, wówczas prezydujący wyznaczał referenta do prowadzenia sprawy; do jego zadań należało dokonanie analizy stanu prawnego

<sup>17</sup> DPKW, t. 2, nr 22, s. 391.

<sup>18</sup> M. Krzymkowski, *Rada...*, s. 202; W. Witkowski, *Sądownictwo...*, s. 100.

<sup>19</sup> DPKW, t. 2, nr 22, s. 391.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

i faktycznego, a następnie sporządzenie instrukcji. Artykuł 46 dekretu przewidywał przy tym możliwość podjęcia dalszych kroków w toku prac nad sporządzeniem instrukcji, kiedy to referent, powziąwszy decyzję o potrzebie zgromadzenia innych dowodów lub zmianie kwalifikacji prawnej, uprawniony był przedstawić

(...) taki stan sprawy Komisji, która albo dalsze dochodzenie instruentowi zaleci, albo przełoży Radzie Stanu, aby ta wyznaczyła jednego sędziego, jednego radcę prefektury, do odbycia na miejscu potrzebnych śledztw i inkwizycji<sup>21</sup>.

Na zakończenie tego etapu referent zdawał raport Komisji, która po uprzednim zaaprobowaniu podjętych działań składała go w Radzie. Obowiązujące ustawodawstwo oraz protokoły sesji tej ostatniej, odbytych celem rozpoznawania odwołań w sprawach sporno-administracyjnych, nie dają odpowiedzi, w jaki sposób, a przy tym – jaką większością głosów, dochodziło do głosowania nad otrzymaną instrukcją.

Rozpoznawszy sprawę, Rada Stanu decydowała o utrzymaniu w mocy zaskarżonego rozstrzygnięcia bądź też uchylała je, co nie równało się jednak ponownemu jego rozpatrzeniu. Do tego zaś dochodziło wyłącznie wówczas, gdy odpowiednia adnotacja została umieszczona w treści orzeczenia<sup>22</sup>. W myśl wskazanych przepisów orzeczenia wydane w procedurze sporno-administracyjnej miały charakter ostateczny, z zastrzeżeniem wyjątków wskazanych w art. 78 dekretu, zgodnie z którymi stronom przysługiwało prawo do odwołania się, gdy orzeczenie zapadło na podstawie fałszywego dokumentu lub na skutek zajęcia przez stronę przeciwną relewantnego dla treści rozstrzygnięcia dokumentu<sup>23</sup>. W tych sytuacjach stosowny wniosek należało złożyć w okresie trzech miesięcy od daty powiadomienia stron o treści rozstrzygnięcia. Od czasu zaś publikacji wydanego zaocznie orzeczenia zapadłego w Radzie liczył się trzymiesięczny termin na złożenie odwołania w formie opozycji<sup>24</sup>. Ta trafiała następnie pod obrady Komisji Podań i Instrukcji, do której należało podjęcie decyzji o jej przyjęciu bądź odrzuceniu. Opozycja kierowana była wówczas pod obrady Rady

<sup>21</sup> DPKW, t. 2, nr 22, s. 394.

<sup>22</sup> Archiwum Główne Akt Dawnych, Akta Rady Stanu, Księgi kancelaryjne, sygn. 97, s. 78.

<sup>23</sup> DPKW, t. 2, nr 22, s. 404.

<sup>24</sup> O procesie publikacji orzeczeń Rady Stanu szerzej: M. Krzymkowski, *Rada...*, s. 211–212.

Stanu, która „(...) sprawę przez restytucję do dawnego stanu zwróci, albo odrzucenie opozycji zadecyduje (...)”, przy czym decyzja o jej odrzuceniu podlegała zatwierdzeniu przez króla<sup>25</sup>.

Nadzwyczajnym środkiem odwoławczym była natomiast opozycja trzeciego, którą wносиła osoba niebiorąca udziału w postępowaniu. Dekret o organizacji Rady Stanu z 1810 r. nie regulował przesłanek ku jej przyjęciu, przy czym Wojciech Witkowski, dopatrując się w tym miejscu analogii do procedury cywilnej, wskazuje, że był to środek stosowany przez osoby, których prawa naruszało wydane orzeczenie<sup>26</sup>.

Procedura w sprawach sporno-administracyjnych przed radami prefekturalnymi nie została nakreślona w żadnym z aktów regulujących strukturę organizacyjną prefektur<sup>27</sup>. Rada Stanu wskazywała zaś w swych opiniach, że organy te powinny stosować ogólne zasady postępowania cywilnego<sup>28</sup>.

Rada Stanu Księstwa Warszawskiego zakończyła swoją działalność także w sferze wykonywania funkcji sądowych, na mocy uchwały Rady Ministrów z dnia 1 lutego 1813 r.<sup>29</sup> W powstałym w 1815 r. Królestwie Polskim kompetencje Rady w zakresie spraw spornych przekazano utworzonej na mocy postanowienia namiestnika z dnia 20 lutego 1816 r. Delegacji Administracyjnej<sup>30</sup>. Dotychczasowe funkcje rad prefekturalnych przeszły zaś po 1817 r. w ręce komisji wojewódzkich, które wykonywały je aż do 1837 r.<sup>31</sup>

Powstałe w latach 1807–1813 podstawy sądownictwa administracyjnego zaczęły tym samym w coraz większym stopniu odbiegać od wzorców francuskich, przybierając w drugiej połowie wieku cechy charakterystyczne dla rosyjskiego porządku prawnego.

---

<sup>25</sup> DPKW, t. 2, nr 22, s. 403.

<sup>26</sup> W. Witkowski, *Sądownictwo...*, s. 104.

<sup>27</sup> Podczas sesji Rady Stanu podnoszono konieczność wydania aktu prawnego regulującego tę materię jeszcze przed stworzeniem procedury dla postępowania odwoławczego. Zob. *Protokoły*, t. 2, cz. 1, s. 220.

<sup>28</sup> H. Izdebski, *Sądownictwo...*, s. 132.

<sup>29</sup> M. Krzymkowski, *Rada...*, s. 253.

<sup>30</sup> DPKW, t. 1, s. 185–209.

<sup>31</sup> H. Izdebski, *Sądownictwo...*, s. 123.

## Bibliografia

- Heylman A., *Historia organizacyi sądownictwa w Królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1861.
- Heylman A., *O sądownictwie w Królestwie Polskim, wykład historyczny*, Warszawa 1834.
- Historia państwa i prawa Polski. T. 3. Od rozbiorów do uwłaszczenia*, Warszawa 1981 red. J. Bardach, M. Senkowska-Gluck.
- Izdebski H., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim do 1866 roku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, t. XXVI, 1974, z. 2.
- Kallas M., *Projekt reform ustrojowych w Księstwie Warszawskim (1810–1811)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika” 1971, Prawo X, z. 42.
- Korobowicz A., Witkowski W., *Historia ustroju i prawa polskiego (1772–1918)*, Warszawa 2009.
- Krzymkowski M., *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2011.
- Maciejewski T., *Historia administracji*, Warszawa 2002.
- Protokoły Rady Stanu Księstwa Warszawskiego*, t. I, cz. 1–2, oprac. B. Pawłowski, Toruń 1960–1962; t. II, cz. 1–2, oprac. B. Pawłowski, T. Mencil, Toruń 1965–1968, t. III, cz. 1–2, oprac. M. Kallas, T. Mencil, Warszawa 1995–1996.
- Rostocki W., *Z badań porównawczych nad ustrojem administracyjnym Księstwa Warszawskiego i Francji*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1961, t. XIII, z. 1.
- Rostworowski M., *Rada Ministrów i Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Kraków 1911.
- Skarbek F., *Dzieje Księstwa Warszawskiego z przedmową Piotra Chmielowskiego*, Warszawa 1898.
- Sobociński W., *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964.
- Witkowski W., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Warszawa 1984.
- Zawadzki S., *Prawo cywilne obowiązujące w Królestwie Polskim wydał Stanisław Zawadzki, rejent Kancellarii Ziemiańskiej Guberni Warszawskiej w Warszawie*, t. I–III, Warszawa 1863.



*Krzysztof Bokwa (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie)*

## **ORGANIZACJA ARMII AUSTRO-WĘGIERSKIEJ U PROGU XX WIEKU W ŚWIETLE USTAWODAWSTWA**

Niniejszy artykuł stanowi próbę niekonwencjonalnego, prawniczego spojrzenia na siły zbrojne monarchii Habsburgów ze szczególnym uwzględnieniem jej części przedlitawskiej, austriackiej. Dzięki takiemu oglądowi oryginalnie ujęto kwestie z nimi związane, zwykle rozpatrywane czysto militarystycznie, w dodatku często przez pryzmat później narosłych stereotypów „szwejkowskich” czy „C.K. dezerterskich”.

**Słowa kluczowe:** Austro-Węgry, armia, historia wojskowości, *landwehra*, *landsturm*, obrona krajowa, pospolite ruszenie, *honwed*, *domobrana*, historia prawa wojskowego, prawo wojskowe, *Reichsgesetzblatt*.

### 1. Tytułem wstępu – rys historyczny

W XX wiek wchodziły Austro-Węgry jako państwo posiadające jedną z największych sił zbrojnych ówczesnego świata – według oficjalnych danych w 1914 r. było to ok. 23 tys. oficerów, 415 tys. żołnierzy, blisko 90 tys. koni i 1200 sztuk aktywnej broni artyleryjskiej; bezpośrednio

po wybuchu wojny zmobilizowano przeszło 3 mln ludzi<sup>1</sup>. Już same te liczby uzmysławiają ogrom i wynikającą z niego złożoność tej machiny, która już wkrótce miała odegrać wielką (i, jak się okazało, ostatnią w swoich dziejach) rolę na frontach pierwszej wojny światowej.

Cofnijmy się jednak w przeszłość. Jest to niezbędne, gdyż bez zrozumienia złożonych realiów politycznych państwa Habsburgów niemożliwe będzie zrozumienie misternej organizacji jego sił zbrojnych. Przełomową cezurą jest pod tym względem 1867 r.

Do 1867 r. armia była, co do zasady, zorganizowana jeszcze według wzoru z czasów napoleońskich – piechota dzieliła się na wojska liniowe, pograniczne, strzelców polnych i cesarskich. Stosunkowo archaiczne było również jej uzbrojenie czy charakterystyczne białe umundurowanie, pamiętające jeszcze osiemnastowieczne boje z Prusakami i Turkami. Nie istniał obowiązek powszechnej służby wojskowej, tylko asenterunek (niem. *Assentierung*; słowo to utrzymało się zresztą później w ustawodawstwie i języku potocznym na określenie poboru rekruta) – każda prowincja miała co roku dostarczyć odgórnie ustalony kontyngent rekrutów. Służba była długoletnia, lecz zwolnione z niej były warstwy wyższe, istniała też możliwość uchylecia się pod warunkiem znalezienia zastępstwa (oczywiście za sowitą opłatą); jak łatwo sobie wyobrazić, rodziło to liczne nadużycia.

Kłęski w wojnach z Włochami i Francją (1859) oraz Prusami (1866) wstrząsnęły państwem austriackim i wymusiły jego zasadniczą przebudowę wewnętrzną. W ramach *Ausgleichu* z 1867 r. nastąpił podział państwa na część austriacką (Przedlitawia, a formalnie *Królestwa i kraje w Radzie państwa reprezentowane*) i węgierską (Zalitawia, Kraje Korony Św. Stefana), z osobnymi rządami; nieuchronnie pociągnęło to za sobą węgierskie żądania do przeniesienia części kontroli nad armią z Wiednia. W rezultacie następuje kompromisowy podział armii na „wspólną” (wojska pierwszego rzutu) i obronę krajową, zwaną w austriackiej części państwa *landwehrą*.

---

<sup>1</sup> O. Riebicke, *Tatsachen und Zahlen aus dem deutschen Ringen 1914–1918*, Berlin 1936, s. 2–27.

## 2. Landwehra, landszturm, domobrana, honwed

Skąd się wzięła i czym pierwotnie była *landwehra*? Niemieckie *Landwehr* zwykło się tłumaczyć jako „obrona krajowa”; istotnie, pierwotnie tym mianem określano formacje milicyjne, pomocnicze i uzupełniające, często ochotnicze, na przykład w wojnach napoleońskich. W zreorganizowanej armii austro-węgierskiej określano jednak tą nazwą regularne siły zbrojne, tylko o nieco mniejszej sile i w założeniu przeznaczone do „wspierania wspólnej siły zbrojnej i do obrony wewnętrznej, a w czasie pokoju także do utrzymania porządku i bezpieczeństwa wewnątrz kraju”<sup>2</sup>.

Obrona krajowa dzieliła się na austriacką (*landwehre*) i węgierską (*honwed*). Podlegały one osobnym ministerstwom w Wiedniu (*k.k. Landesverteidigungsministerium*) i Budapeszcie (*k.u. Honvédministerium*); armia wspólna podlegała odrębnemu, wspólnemu zwierzchnictwu C. i K. Ministerstwa Wojny (*k.u.k. Kriegsministerium*), które kontrolowało również marynarkę wojenną. Warto wspomnieć, że – w przeciwieństwie do *landwehry* – użycie *honwedu* poza granicami Korony Św. Stefana mogło nastąpić tylko za zgodą parlamentu węgierskiego; było to kolejne ustępstwo na rzecz Węgrów.

Jak wspomniano, obrona krajowa stanowiła w założeniu wojska drugiego rzutu, stopniowo upodabniające się jednak do armii wspólnej (co zresztą widać w ustawodawstwie, często identycznym dla obu rodzajów wojsk), choć na przykład jej pułki pozostały mniej liczne. Opinia o drugorzędności landwerzystów utrzymywała się jednak w społeczeństwie – w nawiązaniu do kogucich piór na ich czapkach niecenzuralnie podśpiewywano w Galicji: „Landwera, landwera, to jest wojsko głupie, nosi to na głowie, co kogut na...”<sup>3</sup>.

Szczególne była w kwestii obrony krajowej sytuacja Tyrolu (i położonego obok niewielkiego Vorarlbergu), wynikająca z uwarunkowań historycznych. Jednym z fundamentów głęboko zakorzenionej tyrolskiej autonomii był akt *Landlibell* cesarza Maksymiliana I z 1511 r., który obowiązywał aż do 1918 r. Stanowił on podstawę organizacji ty-

<sup>2</sup> § 4 Ustawy z dnia 5 lipca 1912 r. dotyczącej wprowadzenia nowej ustawy o służbie wojskowej, Dz.U.P. Nr 128; dalej: u.s.w.

<sup>3</sup> Zob. A. Kozioł, *Krakowskie Pole Marsowe*, „Dziennik Polski” 20 listopada 2004, [http://www.fortyck.pl/art\\_9.htm](http://www.fortyck.pl/art_9.htm) (dostęp: 14.09.2013)

rolskiego systemu obrony, nieco podobnego do tego, jaki kojarzy się powszechnie ze Szwajcarią, a opartego na milicji i (w razie zagrożenia kraju) powszechnej służbie wolnych chłopów, zorganizowanych w organizacje strzeleckie (*Schützenwesen*)<sup>4</sup>. Sprawdziło się to w 1809 r. podczas epopei antyfrancuskiego powstania Andreasa Hofera, gdy popolite ruszenie zadało ciężkie straty regularnym wojskom napoleońskim.

Tyrol, mający reputację ultralojalnego wobec Habsburgów kraju koronnego (Ukraińców galicyjskich nie darmo zwano Tyrolczykami Wschodu, by podkreślić ich wierność Wiedniowi), zachował tradycyjną organizację armii i wystawiał następujące formacje: *Kaiserjäger* (strzelcy cesarscy, po 1867 r. były to cztery doborowe pułki strzeleckie), *Landeschützen* (strzelcy krajowi, odpowiednik *landwehry*; w ich składzie również kawaleria i oddziały górskie) oraz właśnie popolite ruszenie – *Standschützen*, które w 1915 r. znów pokazało swoją wartość, skutecznie broniąc własnej ziemi przed liczniejszymi, regularnymi oddziałami włoskimi.

Owa odrębność skutkowałą osobnym ustawodawstwem krajowym w materii wojskowej dla Tyrolu i Vorarlbergu, stąd w tytułach wszystkich ustaw o obronie krajowej i popolitym ruszeniu przewija się fraza: „z wyjątkiem Tyrolu i Vorarlbergu”. Trzeba jednak zaznaczyć, że w sprawach dotyczących armii wspólnej obowiązywało tam, podobnie jak w całej monarchii, prawo państwowe austriackie<sup>5</sup>.

Kolejnym przypadkiem szczególnego uregulowania, tym razem dotyczącego samej obrony krajowej, była Chorwacja. Funkcjonowała ona wewnątrz Korony Św. Stefana autonomicznie, na specjalnych prawach, będących owocem *Nagodby* (ugody) z rządem w Budapeszcie w 1868 r. – z *honwedu* wówczas wyodrębniono chorwacką *domobranę*, która pozostawała pod władzą bana (namiestnika) Chorwacji z Zagrzebia i miała chorwacki język komendy.

---

<sup>4</sup> Szerzej: M.P. Schennach, *Zum Tiroler Landlibell von 1511*, Innsbruck 2011, <http://www.tirol.gv.at/fileadmin/www.tirol.gv.at/themen/kultur/landesarchiv/downloads/TirolerLandlibell-1511.PDF> (dostęp: 14.09.2013).

<sup>5</sup> Rozróżnienie na prawo krajowe i państwowe jest esencjonalne – w pierwszym przypadku, zgodnie z terminologią epoki, mowa o partykularnych źródłach prawa poszczególnych prowincji, w drugim – o prawie stanowionym w Wiedniu i obowiązującym w całym państwie.

W tym miejscu wypada pokrótce opisać kolejny element sił zbrojnych Habsburgów, jakim był *Landsturm* – pospolite ruszenie, ustanowione w Austrii (jak wspomniano, poza Tyrolem) ustawą z 1886 r.<sup>6</sup>, a wkrótce potem osobnymi ustawami na Węgrzech i w Chorwacji. *Landsturm* był „istotną częścią składową siły zbrojnej i w tym przymocie pozostawał pod opieką prawa narodów” (§ 1 u.p.r.), w razie wojny obowiązek służby w nim spoczywał „na wszystkich zdolnych do noszenia broni obywatelach” (§ 2 u.p.r.) w wieku od 19 do 40 lub 60 lat (w przypadku oficerów i urzędników wojskowych), niebędących w służbie czynnej ani jej rezerwie.

Do użycia *landsturm*u poza Austrią co do zasady potrzebna była ustawowa zgoda (§ 5 u.p.r.). Z założenia miała to zresztą być formacja pomocnicza, tyłowa, w czasie Wielkiej Wojny szybko jednak powstała konieczność użycia *landsturm*u w pierwszej linii, w której zapisał zresztą chwalebne karty (np. podczas obrony Przemyśla w 1915 r.); podnoszono też górną granicę wieku poborowego (w 1916 r. do 55 lat), w wyniku czego aż do 1918 r. pospolite ruszenie stanowiło istotny czynnik w wysiłku zbrojnym Austro-Węgier.

### 3. Regulacja prawna

Opisana wyżej organizacja i podział sił zbrojnych utrzymały się do 1914 r. Podstawą dalszych rozważań będzie ustawa o służbie wojskowej z 1912 r., a więc z przedednia pierwszej wojny światowej, którą można uznać za „produkt finalny” austriackiego ustawodawstwa w materii wojskowej. Należy zaznaczyć, że w sprawach dotyczących obrony krajowej odnosi się ona do przedlitawskiej *Landwehry*, gdyż *honwed* był w dużo większej mierze regulowany odrębnym ustawodawstwem węgierskim.

Idąc zgodnie z tokiem rozumowania ustawodawcy, należy zacząć od § 1 u.s.w., stanowiącego, że „obowiązek służby wojskowej jest powszechny i osobisty, obejmuje pobór, obowiązek służbowy i służbę

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1886 r. o pospolitem ruszeniu dla królestw i krajów w Radzie państwa reprezentowanych, z wyjątkiem Tyrolu i Vorarlbergu, Dz.U.P. Nr 90; dalej: u.p.r.

w pospolitem ruszeniu”. Paragraf 2 definiuje, że „siłę zbrojną” stanowią armia wspólna, obrona krajowa i pospolite ruszenie. Dwie pierwsze mają rezerwę zapasową (§ 5), służącą do „pokrycia etatu wojennego”. W zakresie pospolitego ruszenia § 6 precyzuje, że służy ono wspieraniu siły wspólnej oraz obrony krajowej i podlega ministrowi obrony krajowej, a po powołaniu pod broń – dowódcom wyznaczonym przez Najjaśniejszego Pana (tak jak *landwehra*).

Istotne miejsce zajmuje w u.s.w. § 8, określający czas trwania służby; w armii lądowej były to od 1912 r. 2 lata w służbie czynnej i 10 lat w rezerwie lub 3 lata w linii i 7 lat w rezerwie (tak było w kawalerii i artylerii konnej, przy czym zgodnie z § 20 osobom, które ukończyły 6 lat szkoły publicznej lub szkołę zawodową, na żądanie skracano służbę do 2 lat), lub wreszcie 12 lat w rezerwie zapasowej. Podobnie uregulowano służbę w obronie krajowej<sup>7</sup>.

Sposoby uzupełniania armii regulował § 11 u.s.w., wymieniając pobór, wcielenie absolwentów szkół wojskowych i dobrowolne wstąpienie. Tak samo uzupełniana była obrona krajowa, przy czym przenoszono do niej również rezerwistów i rezerwistów zapasowych z armii wspólnej. Ogólne warunki wstąpienia dobrowolnego do wojska i obrony krajowej regulowały §§ 14 i 15: należało do nich obywatelstwo austriackie, węgierskie lub bośniacko-hercegowińskie (do obrony krajowej tylko austriackie), ukończone 17 lat (jeśli jednak poniżej 19 lat, konieczna była zgoda ojca) oraz „potrzebne uzdatnienie umysłowe i fizyczne”. Trzeba też było być poza wiekiem poborowym (§ 19 pkt 3) i miało się przywilej wyboru formacji i oddziału (§ 19 pkt 1).

Jeżeli poddany cesarsko-królewski nie skorzystał z tej możliwości, czekał go pobór, regulowany w §§ 16 i 17, które, gdy się osiągnęło wiek popisowy (ogólnie 21–23 lata), przewidywały „obowiązek stawienia się przed komisjami poborowymi lub rozpoznawczymi” w swoim okręgu poborowym.

Charakterystyczną dla armii austro-węgierskiej (acz występującą także w wojsku niemieckim) instytucją był jednoroczny ochotnik (*der Einjähriger*), dlatego warto się nad nim na chwilę pochylić. Według § 21 osobom, które ukończyły 6 lat szkoły publicznej, szkołę średnią i/lub

---

<sup>7</sup> § 1 Ustawy z dnia 25 grudnia 1893 r. o c.k. obronie krajowej królestw i krajów w Radzie państwa reprezentowanych z wyjątkiem Tyrolu i Vorarlbergu, zastosowanej do postanowień ustawy o służbie wojskowej, Dz.U.P. Nr 200; dalej: u.o.k.

zdały maturę bądź byli nauczycielami, albo (za zgodą ministra) tym, którzy „na polu nauki, literatury, techniki, sztuki lub przemysłu artystycznego dokonali dzieł szczególnie wybitnych”, przyznawano przywilej służenia jako jednorocznym ochotnikom. Ich służba trwała rok, można ją było odroczyć w razie kontynuowania edukacji (§ 21 pkt 6), poza piechotą odbywała się zasadniczo na własny koszt (§ 21 pkt 7). Po rocznej służbie następowało przeniesienie jednorocznego ochotnika do rezerwy, zależnie od uzdolnień jako aspiranta, kadeta, chorążego lub oficera rezerwy (§ 22).

W trakcie służby na własny koszt jednoroczny ochotnik mógł, co do zasady, samodzielnie wybrać rodzaj broni (§ 21 pkt 8), poza tym jego, jak stanowił § 21 pkt 10, „czas służby czynnej przeznaczony (...) [był] wyłącznie na wykształcenie wojskowe”, co niewątpliwie stanowiło dla wielu rekrutów dużą ulgę. Służbę jednoroczną można było odbyć „przed frontem przy wojsku albo jako medyk, weterynarz, farmaceuta lub w miarę potrzeby przy innych gałęziach służbowych” (§ 21 pkt 15).

Ustawa gwarantowała zresztą także inne przywileje studentom medycyny (§ 23 – służba w czasie studiów skrócona do 3 miesięcy, dalsze 9 miesięcy po uzyskaniu dyplomu, możliwość uzyskania stopnia „lekarza wojskowego w rezerwie”), weterynarii (§ 24) i farmaceutom (§ 25; podobne zasady jak dla lekarzy, z tym że jedni i drudzy odbywali służbę dopiero po studiach). Szczególnie traktowano również „kandydatów stanu duchownego” (§ 29) oraz nowicjuszy zakonnych czy studentów teologii, których z miejsca przenoszono do rezerwy zapasowej, a po wyświęceniu – do rezerwy zapasowej obrony krajowej, ale można ich było „użyć w obrębie ich obowiązku służbowego do służby duszpasterkiej dla całej siły zbrojnej”.

Kolejne ulgi zostały przyznane właścicielom odziedziczonych (to zastrzeżenie w celu utrudnienia unikania służby wojskowej przez ich nabywanie) gospodarstw rolnych – w określonych sytuacjach mieli oni nawet prawo przeniesienia wprost do rezerwy zapasowej (§ 30). Paragraf 31 przewidywał analogiczną ulgę dla poborowych utrzymujących rodziców, dziadków lub rodzeństwo; § 33 dawał z kolei możliwość odroczenia służby „rekrutom, którzy zajęci (...) [byli] przygotowaniem się do pewnego określonego zawodu życiowego albo wycuczeniem się pewnej sztuki lub pewnego rzemiosła”.

W dalszej kolejności ustawa z 1912 r. reguluje sposób przydziału rekrutów do jednostek (§ 36). Podział poborowych między armię wspólną i obronę krajową był w zasadzie losowy, zależał od „porządku kolejnego zapisania” i liczbowego stosunku kontyngentów poborowych do obu sił w danym roku. Sporo miejsca ustawodawca austriacki poświęcił rekrutom do marynarki wojennej, wprowadzając sensowne kryterium geograficzne – na morzu przede wszystkim miała służyć ludność z obszarów nadmorskich, najbardziej z nim oswojona, a więc głównie włoska i chorwacka.

Bardzo istotną, a przy tym, z punktu widzenia obecnych czasów, niezwykle surową normę zawierał § 40: „Zawarcie małżeństwa przed osiągnięciem wieku obowiązującego do poboru i w czasie trwania obowiązku stawienia się do poboru jest w zasadzie niedozwolone”(!). Co prawda, minister obrony krajowej mógł wyjątkowo zezwolić na ślub albo ograniczyć ten zakaz, tak czy owak jednak małżeństwo „nie pociąga[ło] za sobą w żadnym wypadku ulgi od wypełnienia powinności wojskowej”. Kolejne ograniczenia w tym zakresie przewidywał § 52, wprowadzając wymóg zezwolenia władz wojskowych na ślub osób pozostających na służbie bądź urlopowanych.

Dalej następowały przepisy dotyczące „dopełniania obowiązku służbowego”, w tym czasu wcielenia (§ 41) i zobowiązania do nieprzerwanej służby czynnej i 10-tygodniowego wykształcenia wojskowego rezerwy zapasowej (§ 43 pkt 1). Paragraf 43 w pkt 3 podkreślał, że mobilizacja rezerwistów może nastąpić „tylko na rozkaz Najjaśniejszego Pana”; podobnie w obronie krajowej (§ 44). Paragraf 56 nakładał z kolei na rezerwistów obowiązek „bezzwłocznego” stawienia się, „gdy publicznie będzie wiadomo, iż zarządzono ogólną mobilizację”, przy czym § 57 wprowadził furtkę dla osób, „które ze względu na ważne interesy siły zbrojnej lub służby publicznej są niezbędne na swych posadach, względnie w swych zawodach obywatelskich”, dotyczącą zarówno mobilizacji w sytuacji wojny, jak i pokoju – te ostatnie zdarzyły się w dziejach Austro-Węgier kilkakrotnie w obliczu napiętej sytuacji międzynarodowej.

Z punktu widzenia poborowego niezwykle istotnym przepisem był § 58, regulujący uwolnienie (zwolnienie) od służby, które możliwe było w czterech sytuacjach: po dopełnieniu obowiązku służbowego, „z powodu niedającej się uchylić niezdadności do służby”, jeśli „asenterunek



sprzeciwiał się ustawom” i wreszcie przy uzyskiwaniu obcego obywatelstwa. Podkreślono znów rolę monarchy – w razie mobilizacji (zdefiniowanej tu jako „uzupełnienie do stopy wojennej”) możliwe było „uwolnienie tylko za zezwoleniem Najjaśniejszego Pana”.

Równie ważną rolę odgrywał § 46 dotyczący przeniesienia do rezerwy, co następowało z końcem roku, w którym zakończono służbę czynną. Ustawodawca przewidział także, w razie potrzeby, przenoszenie oficerów rezerwy armii wspólnej do rezerwy obrony krajowej. Jak więc widać (również na przykładzie wcześniej wspomnianych przepisów), pozostawanie w czasie służby i po niej w gestii armii wspólnej bądź *landwehry* było dość elastyczne i uznaniowe.

Paragraf 48 ustawy regulował sprawy istotne dla osób przeniesionych już do rezerwy bądź rezerwy zapasowej, mianowicie ćwiczenia wojskowe. Na maksymalnie 14 tygodni została ustalona łączna długość ćwiczeń dla rezerwistów, odbytych w nie więcej niż 4 częściach (dla rezerwistów po 2-letniej służbie czynnej), lub maksymalnie 11 tygodni ćwiczeń odbytych w nie więcej niż 3 częściach (dla rezerwistów po 3-letniej służbie czynnej). Ćwiczenia rezerwy zapasowej natomiast trwały w sumie 12 tygodni. Maksymalny czas jednorazowych ćwiczeń ustawodawca austriacki ograniczył do 4 tygodni, wprowadzając przy tym liczne ulgi i wyjątki, ale też możliwość nadprogramowego powołania w razie „zaprowadzenia nowego uzbrojenia lub zmiany w uzbrojeniu” (§ 48 pkt 4). Tak samo uregulowano ćwiczenia w obronie krajowej (§ 3 u.o.k.).

Kolejnych obowiązków spoczywających na rezerwistach dotyczył § 49, wprowadzający obowiązek udziału w zebraniach kontrolnych lub składania meldunków pisemnych w dość nietypowo określonym terminie: „corocznie po zbiorach”. Paragraf 53 wymagał też meldunków o miejscu pobytu od niewcielonych rekrutów i rezerwistów oraz „nieczynnych” żołnierzy i oficerów; mamy tu więc do czynienia z podstawą prawną obowiązku meldunkowego.

Ostatnią część austriackiej ustawy o służbie wojskowej z 1912 r. (§ 63 i n.) wypełniają przepisy odnoszące się do sądownictwa wojskowego, w szczególności postanowienia karne dotyczące głównie zaniedbania powinności oraz unikania służby wojskowej i przewidujące kary od 200 do 4000 koron grzywny bądź pozbawienia wolności. Ich

dokładniejszemu omówieniu należałoby poświęcić osobne opracowanie, skupiające się na sądownictwie wojskowym.

Na koniec można jeszcze w kontekście sądownictwa wspomnieć o przepisie znajdującym się wcześniej – § 50, który w podstawowym zakresie regulował właściwość i formę jurysdykcji sądownictwa wojskowego. Zgodnie z nim podlegały mu „czynne osoby wojskowe”, lecz nie w sprawach cywilnych. „Nieczynne osoby wojskowe” i inne osoby niepozostające w służbie czynnej podlegały sądom wojskowym jedynie w określonych wypadkach (np. zaniedbanie przepisów meldunkowych i przekroczenie wojskowych przepisów służbowych – tak § 51). Jak jednak powiedziano, austriackie sądownictwo wojskowe zasługuje na oddzielne opracowanie, jakie niestety dotychczas w Polsce nie powstało.

Powyższe krótkie omówienie, stanowiące w swej istocie przegląd uregulowań austriackiej ustawy o służbie wojskowej z 1912 r., można niewątpliwie uznać tylko za wstęp do analizy konstrukcji sił zbrojnych monarchii Habsburgów od strony prawnej. Wydaje się jednak, że już sama analiza przepisów (będąca wszak podstawą wszelkich rozważań prawniczych) dostarcza kilku istotnych spostrzeżeń.

Uwagę zwraca złożoność uregulowań rozsianych w różnych aktach prawnych. Z jednej strony przyczyną jest niewątpliwie – wskazana na początku – skomplikowana struktura armii austro-węgierskiej; z drugiej, patrząc przez pryzmat współczesnych uregulowań, wypada nam chyba chylić czoła przed ustawodawcą sprzed stu lat, który w zasadzie zdołał (jak widać z powyższej analizy) dokonać wyczerpującego uregulowania podstawowych dla funkcjonowania sił zbrojnych spraw w kilkudziesięciu paragrafach.

Choć więc Cesarska i Królewska Armia odeszła już dawno do lamusa historii, również i dziś warto do niej wrócić, by zobaczyć ją w innym świetle – nie tylko „szwejkologicznym”, ale też dostrzec w niej ogromną machinę, która egzamin w czasie Wielkiej Wojny zdała nie gorzej od innych, w czym udział miały także powyższe regulacje, leżące przecież u samych jej podstaw.

## Bibliografia

Kozioł A., *Krakowskie Pole Marsowe*, „Dziennik Polski” 20 listopada 2004.

Riebicke O., *Tatsachen und Zahlen aus dem deutschen Ringen 1914–1918*,  
Berlin 1936.

Schennach M.P., *Zum Tiroler Landlibell von 1511*, Innsbruck 2011.



*Gabriela Grochola (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie)*

## **UKŁADY ZAWARTE PRZEZ GMINĘ PŁASZÓW I OBSZAR DWORSKI PŁASZÓW W I POŁOWIE XX WIEKU A MOŻLIWOŚĆ PRZEPROWADZENIA REFORMY ROLNEJ NA TYCH TERENACH**

W artykule omówiono proces rozszerzania granic miasta Krakowa, szczególnie zaś przyłączenie doń obszaru Płaszowa wchodzącego dziś w skład dzielnicy XIII Podgórze. W pierwszej kolejności przedstawiono uwarunkowania oraz fakty sprzyjające przyłączeniu Płaszowa do Krakowa. Następnie analizie poddano regulacje prawne w zakresie zmiany statusu Płaszowa, począwszy od początku XX w. Druga część opracowania dotyczy problematyki obowiązywania układów zawartych przez gminę i obszar dworski Płaszów w kontekście reformy rolnej. W szczególności przedmiotem pogłębionych rozważań jest kwestia zasadności zaliczenia obszaru dworskiego Płaszów na cele reformy rolnej oraz prób odzyskania przejętego przez Skarb Państwa majątku po 1989 r.

**Słowa kluczowe:** Płaszów, gmina, obszar dworski, majątek ziemski, rozszerzenie granic Krakowa.

## 1. Rys historyczny

Płaszów jest obecnie obszarem wchodzącym w skład Dzielnicy XIII Podgórze. Jest to również dawna wieś położona na prawym brzegu Wisły na południowy wschód od Krakowa i przyłączona do niego w 1911 r. jako XXI dzielnica katastralna. Pierwsza wzmianka o Płaszowie pochodzi z 1254 r., kiedy to Bolesław Wstydlivy w dokumencie dla klasztoru zwierzyńskiego uznał tę wieś za własność Kościoła. W XIV w. część wsi znalazła się w rękach prywatnych, część należała do klasztoru w Koprzywnicy, królowi zaś przypadły lasy będące częścią Płaszowa. Stulecia XIV i XV to ciągła zmiana właścicieli, aż w XV w. wieś stała się własnością wielkorządców krakowskich. Ten stan zmienił I rozbiór Polski, kiedy miejscowość znalazła się pod panowaniem austriackim<sup>1</sup>. Największe jednak zmiany, już dla gminy Płaszów, nastąpiły dopiero z początkiem XX w., kiedy doszło do zawarcia układów o połączenie gminy Płaszów ze Stołecznym Królewskim Miastem Krakowem.

## 2. Przyczyny przyłączenia do Krakowa sąsiednich gmin i obszarów

Projekt rozszerzenia granic miasta Krakowa, który został wykonany w latach 1910–1915, zakładał włączenie sąsiednich terenów do Krakowa. Plan przewidywał inkorporowanie 14 całych gmin, 9 obszarów dworskich i części 2 gmin<sup>2</sup>. Obszar gminy Płaszów wynosił wówczas 4,9 km<sup>2</sup> i 2,8 km<sup>2</sup> w obszarze dworskim Płaszów<sup>3</sup>. W XIX i XX w. w wielu miastach zaczął być dostrzegany problem braku miejsca, powietrza czy światła. Przybywało coraz więcej ludzi, m.in. w poszukiwaniu pracy. Kraków, jak większość miast, zaczyna zauważać, że nowoczesne miasto potrzebuje dalekich przestrzeni, przystosowanych do

---

<sup>1</sup> J. Żółciak, *Rada Dzielnicy XIII: Wolne Król. Miasto Podgórze, Płaszów – Rybitwy – Przewóz. Zarys przemian historycznych*, Kraków 1996, s. 10.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>3</sup> M. Klimas, *Wielki Kraków. Rozszerzenie granic miasta w latach 1910–1915. Wybrane materiały ze zbiorów Archiwum Państwowego w Krakowie*, Kraków 2010, s. 45.

warunków bytu zabudowanego. Można wyróżnić kilka przyczyn przemawiających za przyłączeniem gmin sąsiednich do Krakowa<sup>4</sup>.

1. Pierwszą przyczyną był fakt, że gminy sąsiednie i Kraków stanowiły z reguły topograficzną całość z właściwym miastem. Konsekwencją tego było zamknięcie z każdej strony obszaru Krakowa, co skutkowało dalszą niemożnością terytorialnego rozwoju. Dla porównania – w 1900 r. obszar Krakowa wynosił łącznie z Błotniami 6,88 km<sup>2</sup>, podczas gdy sąsiednie gminy i obszary dworskie zajmowały aż 48,85 km<sup>2</sup>. Stosunek powierzchni ziem wynosił więc w przybliżeniu 1:8. Istotnym elementem była ludność, która wówczas żyła na tych obszarach. Ludność wszystkich gmin sąsiednich wynosiła w 1900 r. ogółem 50 635 osób, w Krakowie zaś liczba ta kształtowała się na poziomie 91 323 mieszkańców. Już natomiast w 1905 r. liczba mieszkańców zaokrągliła się do 100 000. Wynika z tego, że stosunek liczby ludności jest odwrotny do powierzchni ziem i wynosi 5:9<sup>5</sup>. Jest to bowiem 15 851 mieszkańców na 1 km<sup>2</sup>.
2. Kolejnym argumentem przemawiającym za przyłączeniem gmin do Krakowa był znaczny przyrost ludności i budynków w gminach sąsiednich. Wiele z nich, jak na przykład Czarna Wieś, Krowodrza, Dębники czy Grzegórzki, pod względem wzrostu ludności i ruchu budowlanego przewyższały Kraków o ponad 100%. Wynikało to z tego, że gminy sąsiednie podlegały innym, o wiele łagodniejszym, przepisom budowlanym niż miasto. Kraków wówczas obowiązywała ustawa budowlana wydana dla 30 miast w 1882 r. (Dz.U.Kr. Nr 77), gminy natomiast korzystały z ustawy budowniczo-ogniowej z 1786 r., która była przestarzała w stosunku do ustawy obowiązującej w Krakowie. Ustawy obowiązujące dawały odzwierciedlenie wzrostu ludności i budynków. W ciągu 10 lat (1890–1900) w Krakowie notowano wzrost budynków tylko o 22,42%, a ludności o 29,56%. W tym samym czasie na przykład w niedalekiej gminie Ludwinów liczba ludności wzrosła o 243,40%, liczba zaś domów o 135,89%. Ten wzrost gminy sąsiednie zawdzięczały w dużej mierze bliskości Krakowa<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> K. Rolle, *Kraków. Rozszerzenie granic 1909–1915*, Kraków 1931, s. 206.

<sup>5</sup> M. Klimas, *Wielki Kraków...*, s. 42.

<sup>6</sup> K. Bąkowski, *Sprawa rozszerzenia granic Krakowa*, Kraków 1905, s. 34.

### 3. Gminy sąsiednie rozwijały się szybciej pod względem przemysłowym niż Kraków:

Powszechnie było wiadomo, że znaczna część urzędników publicznych i prywatnych, profesorów, wojskowych, zajmujących posady lub wykonujących swój zawód w Krakowie dla tańszych mieszkań, lepszego powietrza i tańszych środków mieszka w Podgórzu i gminach okolicznych. Pozatem cała ludność robotnicza, wielu przemysłowców posiadających sklepy i zarobkujących w Krakowie, jak masarze, rzeźnicy, dorożkarze, murarze, w przeważnej części dla łatwiejszych warunków bytu przenieśli się również do gmin podmiejskich. Wreszcie i załoga wojskowa wobec braku w Krakowie odpowiednich i tanich terenów koszarowych szukała pomieszczeń dla stacjonujących w Krakowie oddziałów wojskowych na terytorjach gmin podmiejskich, gdzie jak n.p. w Łobzowie, Krowdrzy, Zakrzówku, Prądniku Czerwonym i Dąbiu wybudowano w ostatnich dziesiątkach ubiegłego stulecia liczne koszary wojskowe<sup>7</sup>.

W 1902 r. gminy sąsiadujące miały na swoich terenach 88 przedsiębiorstw fabrycznych, podczas gdy w Krakowie było ich tylko 86. Należy zaznaczyć, że wszystkie leżące w gminach podmiejskich cegielnie, fabryki cementu, gipsu, dachówek, guzików czy szczotek<sup>8</sup> były przedsiębiorstwami nastawionymi głównie na zbyty zamiejscowy. Rozwój przemysłu gminy podmiejskie zawdzięczały warunkom lokalnym, rozległemu terenowi, taniości gruntów i robocizny, a także wolności od podatku liniowego. Gdyby nie nastąpiło przyłączenie gmin podmiejskich do Krakowa, przemysłowi krakowskiemu groziłby upadek<sup>9</sup>.

### 4. Okoliczni mieszkańcy gmin codziennie korzystali z dorobku i rozwoju Krakowa, m.in. uczęszczali do średnich i wyższych krakowskich szkół oraz seminariów. Ważnym punktem Krakowa były szpitale i punkty pomocy lekarskiej. Miasto prawie w całości utrzymywało pomoc medyczną, która w każdym momencie mogła dotrzeć do podmiejskich gmin. Kraków nie tylko jako jedyny w okolicy dysponował pomocą medyczną, ale również posiadał miejską straż pożarną, która częściej interweniowała na terenach sąsiednich gmin niż w samym Krakowie. W mieście nie brakowało również urzędów, z których korzystali także mieszkańcy gmin. Nie należy

<sup>7</sup> K. Rolle, *Kraków...*, s. 221.

<sup>8</sup> Ważniejsze fabryki.

<sup>9</sup> K. Rolle, *Kraków...*, s. 208.



pomijając funkcjonujących zakładów i towarzystw dobroczynnych, które obejmowały swoją pomocą również mieszkańców spoza Krakowa. Teatry, muzea, parki, komunikacja miejska były zakładane kosztem miasta Krakowa. Mieszkańcy gmin podmiejskich, korzystając z wymienionych obiektów czy instytucji, nie ponosili żadnych ciężarów lub były one minimalne, w przeciwieństwie do mieszkańców Krakowa<sup>10</sup>.

5. Bezpośrednie sąsiedztwo gmin z Krakowem dawało wiele korzyści dla podmiejskich gmin, nie zawsze jednak było to również z pożytkiem dla samego miasta. Gminy bardzo często stanowiły dalszą część ulic i przedmieść Krakowa. Drogi poza obszarem miasta były jednak bardziej prymitywne, brakowało chodników, nie wspominając o kanalizacji i oświetleniu. Nie spełniały wielu norm bezpieczeństwa, jak i czystości, które były stosowane w większości polskich miast. Do tego należy dodać często krytyczne warunki sanitarne, brak nawet najprostszych urządzeń higieny. Wziąwszy pod uwagę liczbę mieszkańców gmin i panujące złe warunki życia, łatwo mogły się zacząć szerzyć choroby zakaźne, takie jak tyfus, ospa czy koklusz. Stanowiło to duże zagrożenie dla mieszkańców miasta.

Mimowolnie przychodzi na myśl otwarty rów w Półwsiu Zwierzynieckim, odprowadzający nieczystości z tamtejszej reżni gminnej i zatruwający swemi wyziewami w porze letniej całą przyległą dzielnicę Krakowa, dalej bagniska tworzące się z powodu braku należytych ścieków w Prądniku Czerwonym na Morgensternówce przy cmentarzu miejskim, ścieki wierzchnie z domów w Grzegórkach przy starym korycie Wisły położonych, zatruwające powierzchnie w sąsiedniej części miasta, tak dalece, iż gmina m. Krakowa chcąc usunąć ten stan rzeczy, zmuszoną była wybudować na kilka lat przed przyłączeniem własnym kosztem potrzebny w tem miejscu kanał<sup>11</sup>.

6. Jedną z bezpośrednich przyczyn, które włączenie podmiejskich gmin do Krakowa czyniły sprawą pierwszorzędnej wagi dla rozwoju miasta, było planowanie budowy kanału spławnego Kraków–Wiedeń<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 209.

<sup>12</sup> Kanał miał być budowany na podstawie ustawy z dnia 11 czerwca 1901 r. (Dz.U.P. Nr 66). Rząd austriacki miał przystąpić do budowy kanału wodnego łączącego Dunaj obok Wiednia z Wisłą przy Krakowie, który to kanał z portem w Krakowie miał być następnie drogą wodną połączony z Dniestrem i Morzem Czarnym.

Kanał położony w Krakowie był niezwykle istotny z perspektywy nowego rozwoju handlu i przemysłu. Miasto Kraków w pierwotnych swych granicach było z góry skazane na utratę korzyści wynikających z budowy kanałów spławowych. Było to spowodowane tym, że budowa portu nie była przewidywana w Krakowie, a na terytoriach gmin Podgórze i Płaszów. Na przedsięwzięciu najbardziej skorzystałaby gmina Płaszów ze swym dworcem towarowym. Kraków straciłby wiele korzyści ekonomicznych, jeśli handel przeniósłby się na prawy brzeg Wisły. Gdyby nie doszło do przyłączenia gmin, Kraków z budowy portu i kanałów nie tylko nie mógłby korzystać, ale oznaczałoby to powolny upadek miasta odciętego od źródła handlu<sup>13</sup>.

7. Powodem, który w wysokim stopniu decydował o włączeniu gmin do miasta, było postanowione przez władze wojskowe austro-węgierskie zniesienie wewnętrznego rejonu fortecznego na przestrzeni od Wisły do Prądnika Czerwonego. Została zaproponowana nowa linia forteczna biegnąca od kopca Kościuszki na południe w stronę Wisły, a na północ biegnąca wzdłuż drogi zwierzyniecko-łobzowskiej. Przeniesienie rejonu fortecznego twierdzy krakowskiej powodowało zwolnienie od rewersów demolacyjnych. Nietrudno było przewidzieć, że po zwolnieniu od wskazanych rewersów, w połączeniu z wysokimi cenami gruntów w Krakowie zabudowa w sąsiednich gminach przybierze bardzo szybkie tempo. Stanowiło to zagrożenie, że Kraków w ciągu kilku lat stałby się wyludniony<sup>14</sup>.

Stanowisko gminy Płaszów, jak i samego obszaru dworskiego, było początkowo bardzo niechętnie wobec przyłączenia się do Krakowa. W latach 1903–1904 dwukrotnie przesyłano propozycję przyłączenia się do miasta, za każdym razem odpowiedź była jednak odmowna. Dopiero w 1910 r., dzięki interwencji marszałka powiatu wielickiego Karola Czeczka de Lindenwalda (był również właścicielem obszaru dworskiego Płaszów), ponownie zostały nawiązane rokowania. W dniu 26 czerwca 1910 r. na posiedzeniu Rady Gminy w Płaszowie doszło do zgody na podpisanie przez jej delegatów aktu przyłączenia gminy

---

<sup>13</sup> Kraków brał przykład z miasta Wiednia, które znalazło się w analogicznej sytuacji. M. Klimas, *Wielki Kraków...*, s. 45.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 45.

do miasta. Zawarto dwa układy<sup>15</sup>. Pierwszy to „Układ Reprezentantów gminy miasta Krakowa z Delegatami gminy Płaszów – o połączenie gminy Płaszów ze Stoł. Król. Miastem Krakowem”. Układ został zawarty na posiedzeniach w dniach 28 maja i 20 czerwca 1910 r., a zatwierdzony na posiedzeniu Rady Gminnej w Płaszowie w dniach 1 i 27 czerwca 2010 r.<sup>16</sup> Drugim porozumieniem był „Układ Reprezentantów gminy miasta Krakowa z JW. Panem Karolem de Lindenwald Czczem, właścicielem obszaru dworskiego Płaszów, o przyłączenie tego obszaru do Stoł. Król. Miasta Krakowa”. Został on zawarty na posiedzeniach w dniach 2 czerwca i 4 lipca 1910 r.<sup>17</sup> Układy określały warunki, na jakich gmina i obszar dworski zostaną przyłączone do miasta. Od tego czasu gmina i obszar dworski Płaszów stały się integralną częścią Krakowa.

### 3. Problem obowiązywania układów

W swojej analizie zamierzam się skupić głównie na sytuacji prawnej obszaru dworskiego Płaszów należącego do Karola Czczca de Lindenwalda i późniejszych jego następców prawnych.

W 1944 r. w Polsce zachodzi reforma rolna. Dochodzi do przejęcia poszczególnych ziem na rzecz Skarbu Państwa. Na podstawie art. 1 ust. 1<sup>18</sup> dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisaniu w księgach hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej (Dz.U. Nr 39, poz. 233) Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Krakowie Wydział Rolnictwa i Leśnictwa w dniu 20 października 1952 r. wydało zaświadczenie stwierdzające, że Skarb Państwa nabył prawo własności nieruchomości obj. lwh 117 i 118 gm.

---

<sup>15</sup> „Sprawozdanie komisji dla rozszerzenia granic Krakowa. W sprawie przyłączenia do niego gminy i obszaru dworskiego Płaszów”.

<sup>16</sup> *Ibidem*, zał. nr 1.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Ibidem*, art. 1.1. Tytułem do wpisania na rzecz Skarbu Państwa w księdze hipotecznej (gruntowej) prawa własności nieruchomości ziemskich, wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. b–e dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U.R.P. 1945 Nr 3, poz. 13), jest zaświadczenie starosty stwierdzające, że nieruchomość ziemska jest przeznaczona na cele reformy rolnej według powołanych wyżej przepisów.

kat. Kraków Dz. XXI Płaszów o powierzchni 71,0565 ha stanowiących własność Spółki z o.o. Płaszów wraz z zabudowaniami i przynależnymi do nich prawami na podstawie art. 2 ust. 1 pkt e dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej<sup>19</sup>. Wydane zaświadczenie potwierdzało istnienie określonego stanu prawnego nieruchomości, było dokumentem poświadczającym, że nieruchomość ziemską jest przeznaczona na cele reformy rolnej. Stanowiło więc ono tytuł właściwy, jedyny i wystarczający do dokonania odpowiednich zmian w księgach hipotecznych. Opierając się na wydanym dokumencie, sąd w wykazach hipotecznych ujawnił prawo własności parcel katastralnych na rzecz Skarbu Państwa. W związku z zachodzącymi zmianami z parcel zostały utworzone działki ewidencyjne. Następnie na podstawie ustawy z 10 maja 1990 r. „Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych” własność części tych nieruchomości nabyła Gmina Miejska Kraków w drodze decyzji komunalizacyjnych. Spółka z o.o. Płaszów, próbując odzyskać utracone wskutek reformy rolnej z 1944 r. ziemie, przedstawiła w tej sprawie trzy argumenty:

1. Na podstawie art. 10 ust. 1 z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece<sup>20</sup> (Dz.U. 1982 Nr 19, poz. 147) prawo własności parcel katastralnych objętych wykazem hipotecznym lwh 117 i 118 Kraków Dz. XXI Płaszów zostało bezprawnie i wadliwie nabyte przez Skarb Państwa, ponieważ jego przejęcie nastąpiło z pominięciem postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem przez właściwy terytorialnie Wojewódzki Urząd Ziemski deklaratoryjnej decyzji administracyjnej potwierdzającej ten fakt.

2. Przedmiotowe nieruchomości ze względu na położenie wzdłuż rzeki Wisły stanowiły w części teren zalewowy, wobec tego nie miały w pełni charakteru rolniczego.

---

<sup>19</sup> Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o przeprowadzeniu reformy rolnej z dnia 6 września 1944 r. (Dz.U.R.P. 1945 Nr 3, poz. 13).

<sup>20</sup> Art. 10 ust. 1. W razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym osoba, której prawo nie jest wpisane lub jest wpisane błędnie albo jest dotknięte wpisem nieistniejącego obciążenia lub ograniczenia, może żądać usunięcia niezgodności.

3. W związku z tym grunty nie spełniały norm obszarowych określonych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z 1944 r.<sup>21</sup> Zdaniem Spółki z o.o. ponad połowę ogólnej powierzchni spornych gruntów wynoszącej 66,5534 ha stanowiły tereny zalewowe, w związku z powyższym w skład przeciętnego majątku nie wchodziły użytki rolne o powierzchni przekraczającej 50 ha.

Odpowiadając na powyższe zastrzeżenia, Sąd Okręgowy w Krakowie<sup>22</sup> uznał, że podstawą przejęcia prawa własności nieruchomości przez Skarb Państwa na podstawie dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzaniu reformy rolnej była decyzja administracyjna. W ocenie Sądu decyzje miały charakter konstytutywny, zaświadczenie było natomiast jedynie potwierdzeniem faktów o deklaratoryjnym charakterze. Zdaniem Sądu wobec braku decyzji nie powstały skutki cywilnoprawne powodujące przejście prawa własności na rzecz Skarbu Państwa, a dokonany wpis do ksiąg wieczystych na podstawie zaświadczenia nie ma żadnego umocowania. W tym miejscu należy zaznaczyć, że błędne jest wyrażenie Sądu, iż decyzje powinny mieć charakter konstytutywny. Stosownie do dyspozycji art. 2 ust. 1 dekretu wszystkie nieruchomości przeznaczone na cele reformy rolnej „przechodzą bezzwłocznie” (*ex lege*) na rzecz Skarbu Państwa. Wobec tego niewątpliwie przejście nieruchomości następowało z mocy samego dekretu, a wydawane decyzje miały wyłącznie charakter deklaratoryjny.

Jak wynika z informacji uzyskanych z Archiwum Państwowego<sup>23</sup> w Krakowie, zachowały się niekompletne akta Wojewódzkiego Urzędu Ziemskiego w Krakowie z lat 1945–1947, w których to majątek ziemski Płaszów figuruje w wykazie majątków ziemskich<sup>24</sup> przeznaczonych na cele reformy rolnej. W zbiorach dokumentów znajdują się informacje określające dokładnie wielkość, podziały na grunty rolne, łąki, nie-

---

<sup>21</sup> Art. 2 ust. 1 lit. e. Na cele reformy rolnej przeznaczone będą nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym: (...) e) stanowiące własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekracza bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, jeżeli ich rozmiar łączny przekracza 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni.

<sup>22</sup> Wyrok sygn. akt II Ca 768/05 z dnia 21.09.2005 r. Podtrzymane orzeczenie Sądu I instancji.

<sup>23</sup> Pismo Nr N IV 840-320/05 z dnia 27.10.2005 r.

<sup>24</sup> Sygn. WUZ 33.

użytki, pastwiska. Nie ma jednak decyzji lub jakiegokolwiek wzmianki o jej wydaniu.

Na reformę rolną przeznaczone były nieruchomości o powierzchni ogólnej ponad 100 ha lub 50 ha użytków rolnych. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej – orzekanie w sprawach, czy dana nieruchomość podlega działaniu przepisu art. 2 ust. 1 pkt e, należało do kompetencji wojewódzkich urzędów ziemskich.

W odniesieniu do argumentu, że część terenów należy uznać za tereny zalewowe, a w związku z tym powierzchnia nieruchomości była mniejsza niż 50 ha, została sporządzona opinia szacunkowa<sup>25</sup> biegłego do spraw rolnych i leśnych przy Sądzie Apelacyjnym w Krakowie. Zgodnie z tą opinią w skład majątku weszły grunty położone nad Wisłą w terenie zalewowym składające się z łąk (3,5 morga), pastwisk (10 morgów), roli (55 morgów) oraz grunty położone poza obszarem zalewowym stanowiące łąki (1,5 morga), ziemie pod starym torem kolejowym (1,5 morga), zagospodarowanie budynkami (czworak, stodoła, spichlerz, stajnie, magazyn na narzędzia rolnicze oraz kuźnia) i ogrodem (3 morgi), pole orne (37 morgów). Biegły stwierdził, że grunty położone w obszarze zalewowym mogą być uprawiane rolniczo. Wynika z tego, że przedmiotowe parcele stanowiły nieruchomości rolne. W związku z powyższym nie ma podstaw do argumentu, że część znacjonalizowanych gruntów o pow. 36 ha nie ma charakteru rolnego ze względu na tereny zalewowe rzeki Wisły. Przyjmuje się, że właśnie przez ich zalewowy charakter grunty te mogły być wykorzystywane wyłącznie rolniczo, jako łąki i pastwiska.

Warto zastanowić się jednak nad innym problemem, całkowicie pominiętym przez Spółkę z o.o. Płaszów, Skarb Państwa i Gminę Miejską Kraków, a mianowicie, czy grunty przedmiotowe nie były położone w granicach miasta Krakowa i czy podlegały kryteriom pojęcia „nieruchomość ziemska” w myśl art. 2 ust. 1 wyżej wspomnianego dekretu. Wstępną analizę należy rozpocząć od stwierdzenia, że w dekreście nie ma legalnej definicji nieruchomości ziemskiej. Dopiero trzeba się od-

---

<sup>25</sup> Istotny fragment znajduje się w piśmie Nr N IV 840-320/05 z dnia 27.10.2005 r.

nieść do przepisów wykonawczych – do tymczasowego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r.<sup>26</sup>, które w § 1 określa nieruchomością ziemską jednoznacznie, jako nieruchomość poza obrębem miasta.

Wiadomo, jakie ziemie nie mieszczą się w kategorii nieruchomości ziemskiej. Istotne jest, jaki status posiadały wówczas ziemie Płaszowa. W 1911 r. w Dzienniku Rozporządzeń dla Stoł. Król. Miasta Krakowa (rocznik 1910) występuje pierwsza wzmianka o przyłączeniu Płaszowa. „Prezydent dr. Leo zawiadamia, że Sejm uchwalił projekt ustawy o przyłączeniu Płaszowa do Krakowa”<sup>27</sup>. W dniu 29 listopada 1911 r. dochodzi do ustanowienia ustawy:

(...) w przedmiocie przyłączenia do miasta Krakowa gminy i obszaru dworskiego Płaszów, wyłączenia tychże z okręgu Rady powiatowej Wielickiej, oraz w przedmiocie zmiany § 18, § 30 ust. ostatni i § 53 ust. 1 statutu stoł. król. miasta Krakowa<sup>28</sup>.

Zgodnie z art. 1 ustawy:

Gmina Płaszów oraz obszar dworski Płaszów, położone w autonomicznym powiecie Wielickim, zostają połączone z miastem Krakowem w jedną gminę miejsową pod wspólną nazwą stołeczne królewskie miasto Kraków.

W artykule 2 stwierdza się, że „wskutek tego połączenia przestają gmina Płaszów i obszar dworski Płaszów istnieć jako samodzielna jednostka administracyjna”. Tereny te zostały automatycznie wyłączone z okręgu Rady Powiatowej Wielickiej.

Najważniejszymi przepisami w niniejszej sprawie są jednak art. 8, 9 i 13. Artykuł 8 ma zastosowanie, od kiedy ziemie Płaszowa i obszaru dworskiego będą podlegały przepisom miasta Krakowa. I tak:

Prawo propinacyjne na terytoriach gminy Płaszów i obszaru dworskiego Płaszów, do miasta Krakowa tą ustawą przyłączonych, pozostaje niezmienione do końca roku 1910. Po roku 1910 terytoria te podlegać będą przepisom obowiązującym dla miasta Krakowa.

---

<sup>26</sup> Rozporządzenie Wykonawcze Prezesa Głównego Urzędu Ziemskiego i Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 maja 1921 r. (Dz.U. 1921 Nr 30, poz. 178).

<sup>27</sup> Dziennik Rozporządzeń dla Stoł. Król. Miasta Krakowa, R. XXXIII (1912), Kraków 1913.

<sup>28</sup> Dz.U.Kr. Nr 70.

Ustawy krajowe, obowiązujące w mieście Krakowie, mają obowiązywać także i w powstałym przez przyłączenie gminy Płaszów i obszaru dworskiego Płaszów powiększonym terytorium miasta Krakowa, o ile tą ustawą dla tego terytorium osobne przepisy nie zostały wydane.

Artykuł 9 jednoznacznie określa, że do Płaszowa i obszaru dworskiego Płaszów mają zastosowanie przepisy obowiązujące dla miasta Krakowa.

Zgodnie natomiast z art. 13 ustawy:

Termin, w którym gmina Płaszów i obszar dworski Płaszów przejdą pod zarządek Rady Miejskiej i Magistratu stoł. król. Miasta Krakowa, wyznaczy C.K. Namiestnictwo w porozumieniu z wydziałem krajowym.

Termin został określony na 1 lutego 1912 r.<sup>29</sup> W tym dniu na wymienionych terytoriach przestały obowiązywać ustawy krajowe, którym jako gmina wiejska lub obszar dworski podlegały. Od tego czasu zaczynają obowiązywać ustawy krajowe, którym podlega miasto Kraków<sup>30</sup>.

#### 4. Zakończenie

Ziemie Płaszowa i obszaru dworskiego Płaszowa nigdy nie powinny zostać przekazane na cel reformy rolnej. W momencie podpisania „Układu Reprezentantów gminy miasta Krakowa z Delegatami gminy Płaszów – o połączenie gminy Płaszów ze Stoł. Król. Miastem Krakowem” i „Układu Reprezentantów gminy miasta Krakowa z JW. Panem Karolem de Lindenwald Czeczem, właścicielem obszaru dworskiego Płaszów, o przyłączenie tego obszaru do Stoł. Król. Miasta Krakowa”, włączających gminę Płaszów i obszar dworski Płaszów do miasta Krakowa, jednostki te przestały istnieć, odtąd stanowiły integralną część Krakowa i podlegały przepisom dla tego miasta. Od tej pory nie można im już było przypisać statusu nieruchomości ziemskiej. W związku z tym przeprowadzenie reformy rolnej na tych terenach nastąpiło niezgodnie z prawem, ponieważ ziemie leżące w mieście nigdy nie podle-

<sup>29</sup> Obwieszczenie Prezydium C.K. Namiestnictwa we Lwowie z dnia 16 stycznia 1912 r., L III 041/2.

<sup>30</sup> Dziennik Rozporządzeń dla Stoł. Król. Miasta Krakowa, R. XXXIII (1912), Kraków 1913.



gały przepisom Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia o przeprowadzeniu reformy rolnej z dnia 6 września 1944 r.

## Bibliografia

- Bąkowski K., *Sprawa rozszerzenia granic Krakowa*, Kraków 1905.
- Klimas M., *Wielki Kraków. Rozszerzenie granic miasta w latach 1910–1915. Wybrane materiały ze zbiorów Archiwum Państwowego w Krakowie*, Kraków 2010.
- Rolle K., *Kraków. Rozszerzenie granic 1909–1915*, Kraków 1931.
- Żółciak J., *Rada Dzielnicy XIII. Wolne Król. Miasto Podgórze, Płaszów–Rybitwy–Przewóz. Zarys przemian historycznych*, Kraków 1996.



*Adrianna Jaskólska (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie)*

## **PRAWO ADMINISTRACYJNE JAKO NARZĘDZIE WALKI Z ALKOHOLOWEM W XX WIEKU**

W artykule omówiono problematykę przeciwdziałania zjawisku alkoholizmu metodami prawnoadministracyjnymi. Autorka w swoich rozważaniach nie ogranicza się do zaprezentowania li tylko rozwiązań ustawodawczych, ale przedstawia również m.in. postulaty pojawiające się w Sejmie. Analizie poddaje rozwiązania zawarte w ustawie austriackiej z 1877 r. i ustawach polskich z lat 1920, 1931, 1956 oraz 1982, a ponadto akty wykonawcze do tychże ustaw.

**Słowa kluczowe:** przeciwdziałanie alkoholizmowi, polityka antyalkoholowa.

### **1. Wstęp**

Rozwój prawnoadministracyjnej regulacji antyalkoholowej, choć datuje się już od połowy XIX w., nie doczekał się jeszcze gruntownej analizy<sup>1</sup>. Dość powszechnie przyjęło się uważać, że regulacje prawnoadministracyjne z zakresu sprzedaży (czy szerzej: obrotu) i spożywania

---

<sup>1</sup> W istniejącej, dość szczupłej, literaturze poświęconej ustawodawstwu antyalkoholowemu brakuje w zasadzie jakichkolwiek odniesień historycznych. Por. np. I. Niżnik-Dobosz, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz, doktryna, orzecznictwo*, Kraków 2002.

alkoholu (podobnie zresztą jak regulacje dotyczące obrotu wyrobami nikotynowymi) ulegają stopniowemu, acz konsekwentnemu, zaostrzeniu<sup>2</sup>. Tymczasem historycznoprawna analiza regulacji obowiązujących na ziemiach polskich – począwszy od pierwszej o takim charakterze, austriackiej ustawy zawierającej przepisy mające na celu położenie tamy opilstwu (tak brzmiał jej tytuł w oryginale) z 1877 r.<sup>3</sup> – wskazuje, że tendencja ta ma charakter odwrotny, a przynajmniej wahadłowy.

## 2. Uregulowania sprzed 1931 roku

Początek XX w. był okresem, który cechowała dość rygorystyczna polityka antyalkoholowa, znajdująca swoje odzwierciedlenie choćby w popularności instytucji prohibicyjnych<sup>4</sup>. Tendencja ta nie ominęła także ziem polskich. Już w drugim roku istnienia odrodzonej Rzeczypospolitej, 23 kwietnia 1920 r., uchwalono ustawę o ograniczeniach w sprzedaży napojów alkoholowych<sup>5</sup>, co może świadczyć o wadze, jaką przywiązywał ówczesny ustawodawca do regulacji tego zagadnienia. Wspomniana ustawa zadziwia dzisiaj swoją surowością. Nie tylko wprowadzała ona bezwzględny zakaz sprzedaży alkoholu w niedziele i święta, ale także umożliwiała wprowadzenie na terytorium całych gmin (czasem nawet mimo sprzeciwu ich mieszkańców) i powiatów całkowitego i trwałego zakazu sprzedaży alkoholu. Przyjęcie tej ustawy było poprzedzone propozycjami ustawodawczymi o jeszcze bardziej restrykcyjnym charakterze. Jedną z pierwszych był projekt ustawy zgłoszony jako „wniosek nagły” przez grupę posłów na czele z posłanką Marią Moczydłowską<sup>6</sup>, protoplastką polskiego ruchu feministycz-

---

<sup>2</sup> Por. np. *Butelka z przestrogą jak na paczce papierosów*, „Rzeczpospolita” 18 maja 2006, s. C2.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 19 lipca 1877 r., zawierająca przepisy mające na celu położenie tamy opilstwu, Dz.U.P. 1877, cz. XXV, nr 67; dalej: ustawa austriacka z 1877 r.

<sup>4</sup> B. Jaworska-Dębska, *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej*, Łódź 1995, s. 20–22.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1920 r. o ograniczeniach w sprzedaży napojów alkoholowych, Dz.U. 1920 Nr 37, poz. 210; dalej: ustawa z 1920 r.

<sup>6</sup> Projekt ustawy o zupełnym zakazie wyrobu i sprzedaży napojów alkoholowych. Por. druk sejmowy Sejmu Ustawodawczego nr 740, <http://libr.sejm.gov.pl/ars01/rp2/druki/kad0/00740.pdf> (dostęp: 28.01.2014).

nego. Projekt ten zakładał, że produkcja alkoholu będzie dozwolona tylko na cele przemysłowo-techniczne, naukowe i lecznicze. W tym zakresie produkcja napojów spirytusowych miała być objęta monopolem państwa, a sprzedaż alkoholu dla celów leczniczych miała być dopuszczalna jedynie w aptekach na receptę lekarską. Projekt przewidywał całkowity zakaz „sprzedaży, podawania, częstowania, kredytowania napojami alkoholowymi” przeznaczonymi do konsumpcji<sup>7</sup>. Złamanie tego zakazu miało być karane więzieniem do 1 roku oraz grzywną, a także obligatoryjną utratą praw wyborczych na trzy lata. Za interesujący uznać można art. 10 projektu, który przewidywał, że już samo „ukazanie się w miejscu publicznym w stanie nietrzeźwym” stanowiło wystarczającą przesłankę obligatoryjnego, przymusowego leczenia w szpitalu psychiatrycznym. Projekt przewidywał także powszechny społeczny obowiązek informowania o przypadkach naruszenia ustawy oraz gratyfikacje pieniężne dla osób, które donosiły władzom o nielegalnej sprzedaży lub produkcji napojów alkoholowych. Projekt ten nie był zresztą jedyną propozycją całkowitej prohibicji. Oprócz niego do łaski marszałkowskiej wpłynęły projekty uchwał dwóch innych grup posłów: reprezentowanych przez posła ks. Zygmunta Kaczyńskiego<sup>8</sup> (późniejszego ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego w rządzie Stanisława Mikołajczyka) oraz posła ks. Kazimierza Lutosławskiego<sup>9</sup>. Podobnie jak projekt Moczydłowskiej, w swoich założeniach pozostawały one skrajnie prohibicyjne. Ostatecznie stały się – acz w zliberalizowanej formie – podstawą ustawy *Lex Moczydłowska* przyjętej przez Sejm 23 kwietnia 1920 r.

Ustawa z 1920 r., choć nie wprowadziła na terytorium Rzeczypospolitej całkowitej prohibicji, była jednak zwycięstwem pręźnie roz-

---

<sup>7</sup> Por. art. 2 projektu. *Ibidem*.

<sup>8</sup> Wniosek nagły posła ks. Kaczyńskiego i tow. w sprawie ograniczenia sprzedaży spirytusu monopolowego wyłącznie dla celów leczniczych, przemysłowych i oświetlenia. Por. druk sejmowy Sejmu Ustawodawczego nr 597, <http://libr.sejm.gov.pl/ars01/rp2/druki/kad0/00597.pdf> (dostęp: 28.01.2014).

<sup>9</sup> Wniosek nagły posłów X. K. Lutosławskiego, Balickiej, Falkowskiego, A. Cieśli, Moczydłowskiej, Woźnickiego, Łakoty, X. Dachowskiego, Starowieyskiego i 70 innych posłów wszystkich Klubów Poselskich o całkowitym zakazaniu w Rzeczypospolitej wyrobu i sprzedaży napojów alkoholicznych. Por. druk sejmowy Sejmu Ustawodawczego nr 774, <http://libr.sejm.gov.pl/ars01/rp2/druki/kad0/00774.pdf> (dostęp: 28.01.2014).

wijających się wówczas ruchów antyalkoholowych<sup>10</sup>. Aż do czasu zastąpienia jej nową ustawą z 1931 r. statuowała ona najbardziej rygorystyczne w historii ziem polskich przepisy dotyczące obrotu alkoholem. Wprowadziła daleko idące ograniczenia zarówno o charakterze podmiotowym, jak i przedmiotowym. Na podstawie przepisów ustawy uczniowie szkół niższych i średnich, bez względu na swój wiek, pozbawieni byli możliwości kupna napojów alkoholowych. Bezwzględny zakaz sprzedaży i podawania alkoholu obowiązywał dla osób poniżej 21. roku życia. W ustawie z 1920 r. po raz pierwszy pojawiły się aktualne do dziś uregulowania dotyczące minimalnej odległości, jaka powinna dzielić miejsce sprzedaży alkoholu od fabryk, szkół i kościołów. W przypadku fabryk minimalną odległość dzielącą je od miejsc sprzedaży alkoholu określono na 50 metrów, a w przypadku szkół i kościołów na 100 metrów w miastach oraz 300 metrów na wsiach<sup>11</sup>.

Ustawa z 1920 r. mimo swojego rygoryzmu przewidywała ograniczenia w sprzedaży napojów o zawartości minimalnej 2,5%, tj. pięć razy większej niż obowiązująca obecnie. W 1931 r. zwiększono jeszcze tę wartość do 4,5%<sup>12</sup>. Na podstawie przepisów ustawy z 1920 r. całkowicie zakazano obrotu napojami alkoholowymi zawierającymi powyżej 45% alkoholu, pod jakąkolwiek postacią zdatną do spożycia. Podobnie zakazany był obrót napojami sporządzonymi ze spirytusu nieoczyszczonego.

Zgodnie z panującą tendencją ogólnoświatową, na mocy przepisów ustawy z 1920 r.<sup>13</sup>, umożliwiono wprowadzenie całkowitego zakazu sprzedaży alkoholu w drodze referendum w każdej z gmin. Uchylenie takiego zakazu było możliwe najwcześniej po 3 latach od jego wejścia

---

<sup>10</sup> Do najbardziej znaczących organizacji przeciwalkoholowych w II Rzeczypospolitej należało Towarzystwo „Trzeźwość” wydające czasopismo pod tym samym tytułem i organizujące cyklicznie kongresy przeciwalkoholowe. Por. J. Nelken, *Koncepcje przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii w Polsce okresu międzywojennego*, „Archiwum Kryminologii” 1987, t. XIV, s. 212–213.

<sup>11</sup> Art. 6 ustawy z 1920 r.

<sup>12</sup> Dopiero w ostatnim czasie nastąpiło jej drastyczne obniżenie. W 1982 r. do 1,5%, a w 2002 r. do 0,5%. Por. ustawę z dnia 21 marca 1931 r. o ograniczeniach w sprzedaży, podawaniu i spożyciu napojów alkoholowych (przeciwalkoholowa) (Dz.U. 1931 Nr 51, poz. 423) oraz ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz.U. 2001 Nr 60, poz. 610).

<sup>13</sup> Por. art. 4 ustawy z 1920 r.

w życie. Jeżeli zakaz został wprowadzony w 2/3 gmin obejmujących co najmniej połowę ludności powiatu, władza powiatowa wprowadzała obligatoryjny zakaz sprzedaży alkoholu na terenie całego powiatu, a więc istniała możliwość wprowadzenia prohibicji na terytorium niektórych gmin nawet pomimo braku zgody (czy też zgoda mimo wyraźnego sprzeciwu wyrażonego w referendum) jej mieszkańców.

Na podstawie ustawy z 1920 r. ograniczono liczbę miejsc sprzedaży lub podawania alkoholu, wprowadzając limit jednego takiego miejsca na 2,5 tys. mieszkańców, co spowodowało pozbawienie niektórych miejscowości punktu sprzedaży alkoholu z mocy prawa. Ustawodawca przewidział jednak wyjątek, który stanowiły punkty sprzedawania i podawania alkoholu należące do inwalidów wojennych i wdów po poległych na wojnie, pod warunkiem że zyski były przekazywane na cele publiczne (przy czym pojęcie to należałoby interpretować nieco inaczej niż obecnie, i objąć nim także działalność na rzecz członków stowarzyszeń i organizacji prowadzących takie punkty). Wprowadzono obowiązujący do dzisiaj zakaz sprzedaży alkoholu na kredyt i pod zastaw, a także za wykonaną pracę. Ustawa przewidywała czasowy zakaz sprzedaży alkoholu w miejscowościach, w których zarządzono pobór, mobilizację, wybory, jarmarki, targi, odpusty, pielgrzymki, a także w niedziele i święta od godziny 15.00 dnia poprzedzającego do godziny 10.00 rano dnia następnego (*de facto* zatem zakaz ten obowiązywał już od sobotniego popołudnia do poniedziałkowego przedpołudnia). Za dwukrotne złamanie zakazu sprzedaży alkoholu w ciągu pięciu lat przewidziano, niezależnie od sankcji karnej, sankcję administracyjną w postaci utraty koncesji na sprzedaż alkoholu<sup>14</sup>.

Równoległe z ogólnopolską ustawą z 1920 r. na terytorium byłego zaboru austriackiego aż do 1931 r. obowiązywała ustawa austriacka pochodząca z 1877 r. Teren byłej Galicji był – do 1920 r. – jedyną częścią ziem polskich, gdzie prawo administracyjne regulowało problem zwalczania alkoholizmu, ponieważ w zaborach niemieckim i rosyjskim zagadnienie to było przedmiotem zainteresowania wyłącznie prawa karnego. Austriacka ustawa z 1877 r. zawierała również w znacznej części przepisy karne (sankcjonujące odpowiedzialność karnoadministracyjną, czyli – jakbyśmy dzisiaj określili – wykroczeniową, już za samo

---

<sup>14</sup> Art. 8 ustawy z 1920 r.

publiczne pozostawanie pod wpływem alkoholu, „wywołujące zgorzenie”) i cywilne (przewidujące na przykład zakaz potrącania należności wynikłych ze sprzedaży alkoholu „w karczmach i szynkowniach”, a także statuujące pewne zobowiązania wynikłe z takiej sprzedaży jako naturalne<sup>15</sup>), przy czym daje się zauważyć, że już wówczas dostrzeżono możliwość wykorzystania przepisów administracyjnych do regulacji polityki antyalkoholowej państwa. Obok odpowiedzialności karnej ustawa przewidywała sankcję administracyjną – za „trzykrotnie w ciągu roku pokazanie się w gospodach, szynkowniach, na gościńcu, w jakimkolwiek miejscu publicznym, oczywiście pijanym” wywołujące zgorzenie lub rozmysłne rozpijanie drugiej osoby w takich miejscach ustawa wprowadzała zakaz uczęszczania do gospód w miejscu zamieszkania i najbliższej okolicy na rok.

Ustawa austriacka bardzo liberalnie normowała kwestię wieku uprawniającego do nabycia napojów alkoholowych. Co do zasady obowiązywał zakaz sprzedaży alkoholu osobom tylko „oczywiście niedorośliem”, chyba że zachodziła szczególna – chociaż niewskazana w treści ustawy nawet przykładowo – potrzeba. Zakaz ten nie obowiązywał jednak, jeżeli przebywały one w towarzystwie osób starszych<sup>16</sup>.

Za kilkukrotne, a bezskuteczne, przekroczenie władza administracyjna mogła odebrać upoważnienie do prowadzenia gospody lub szynkowni na czas oznaczony lub na zawsze. Ustawa austriacka z 1877 r. przewidywała obowiązek informacyjny właścicieli punktów sprzedaży alkoholu polegający na konieczności przybicia kartki z treścią ustawy we wszystkich gospodach i szynkowniach w miejscu „w oczy wpadającym, każdemu dostępnym, w językach krajowych”, czym przypominała nieco obecnie obowiązujące przepisy nakazujące umieszczenie informacji o szkodliwości i zasadach sprzedaży alkoholu.

### 3. Okres 1931–1956

Dalsze regulacje administracyjne obowiązujące w II Rzeczypospolitej były mniej surowe w stosunku do ustawy z 1920 r. Charakterystyczne

---

<sup>15</sup> § 2 ustawy austriackiej z 1877 r.

<sup>16</sup> § 1 ust. 2 ustawy austriackiej z 1877 r.



jest jednak, że zawierały one więcej przepisów karnych. Przyczyn liberalizacji ustawodawstwa antyalkoholowego należałoby poszukiwać także w potrzebie ochrony interesu fiskalnego Skarbu Państwa, któremu przysługiwał monopol spirytusowy<sup>17</sup>. Ustawa z 1931 r. podtrzymała zakaz sprzedaży napojów alkoholowych powyżej 45% oprócz już wcześniej występujących wyjątków dopuszczających sprzedaż alkoholu na cele domowe, lecznicze i naukowe. Specjalna regulacja była poświęcona produkcji koszernego spirytusu z melasy (tzw. spirytusu pejsachowego) na cele spożywcze<sup>18</sup>. Zasadniczo podtrzymano zakaz sprzedaży alkoholu wytworzonego ze spirytusu nieoczyszczonego, poczyniono jednak pewien wyjątek dla napojów alkoholowych, których cechą konstytutywną jest wytwarzanie z takiego spirytusu, jak rum, starka, arak, oraz napojów na bazie spirytusu winnego i owocowego. Ustawa podwyższyła jednocześnie minimalną granicę określającą, kiedy napój jest napojem alkoholowym – z 2,5%, obowiązujących na gruncie wcześniejszych uregulowań, do 4,5%.

Zakaz sprzedaży napojów powyżej 45% został zniesiony dopiero w 1934 r. na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy o państwowym monopolu spirytusowym<sup>19</sup>. Wtedy też znacząco ograniczono zakaz sprzedaży alkoholu, podtrzymując jednak zakaz sprzedaży w dni świąteczne. Nie rozciągano już wspomnianego zakazu na popołudnie dnia przedświątecznego i poranek dnia poświęconego, tak jak to było na gruncie poprzedniej ustawy. Zakaz ten obowiązywał tylko przez osiem godzin (od 14.00 do 22.00) w ciągu dnia świątecznego, a zatem obowiązkowy tygodniowy okres prohibicji skrócono o ponad 75% (z trzydziestu trzech do ośmiu godzin tygodniowo).

Rozporządzenie podtrzymało granicę 21 lat oraz zakaz sprzedaży uczniom szkół niższych i średnich niezależnie od ich wieku. Zniosło jednak zakaz sprzedaży na kredyt i pod zastaw, wprowadzając jednocześnie zakaz sprzedaży barterowej w zamian za wyroby gospodarstwa wiejskiego albo na pokrycie zobowiązań lub za wykonaną pracę.

<sup>17</sup> Tezę taką prezentuje np. J. Nelken. Por. J. Nelken, *Koncepcje...*, „Archiwum Kryminologii” 1987, t. XIV, s. 208.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1931 r. o ograniczeniach w sprzedaży, podawaniu i spożyciu napojów alkoholowych (Dz.U. 1931 Nr 51 poz. 423).

<sup>19</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. w sprawie zmiany przepisów o monopolu spirytusowym i o sprzedaży napojów alkoholowych (Dz.U. 1934 Nr 96, poz. 863).

Na podstawie ustawy z 1931 r. ograniczono także sankcję administracyjną za niestosowanie się do jej przepisów; dwukrotne naruszenie przepisów prawa powodowało cofnięcie koncesji, przy czym obydwie te naruszenia musiały nastąpić w ciągu roku, a nie w ciągu pięciu lat, jak przewidywała poprzednia regulacja.

Pierwotnie ustawa z 1931 r. określała stałą liczbę miejsc detalicznej sprzedaży alkoholu na 20 tys., z których najwyżej 3/4 mogło być przeznaczony do wyszynku (czyli do sprzedaży alkoholu, który wypijany był na miejscu). Biorąc pod uwagę liczbę ludności Rzeczypospolitej z 1931 r.<sup>20</sup>, dawało to jeden punkt sprzedaży na 1605 mieszkańców i stanowiło znaczną liberalizację w porównaniu z poprzednią ustawą, zgodnie z którą dopuszczalny był jeden punkt sprzedaży na 2,5 tys. mieszkańców. Zważywszy na ówczesne tempo przyrostu naturalnego, wydaje się jednak, że przewidywano stopniowe ograniczenie liczby punktów sprzedaży alkoholu w przeliczeniu na liczbę mieszkańców.

Na mocy upoważnienia ustawowego Minister Skarbu wydawał rozporządzenie rozdzielające limit punktów sprzedaży na poszczególne województwa. Najwięcej takich punktów mogło się znajdować w najmniejszym (pod względem terytorialnym) województwie śląskim<sup>21</sup>, gdzie przewidziano możliwość sprzedaży alkoholu w trzech tysiącach miejsc. Biorąc pod uwagę, że województwo śląskie liczyło w 1931 r. nieco ponad 1,5 mln mieszkańców<sup>22</sup>, oznacza to, że jeden punkt sprzedaży alkoholu przypadał na zaledwie nieco ponad 500 osób. W województwie wileńskim, liczącym tylko nieco mniej mieszkańców (1 mln 276 tys.<sup>23</sup>), liczba punktów sprzedaży została natomiast określona na 425, co oznaczało, że średnio jeden punkt przypadał na 3002 osoby. Jeszcze gorzej wyglądał ten współczynnik na terenie województwa poleskiego, liczącego 1 mln 130 tys. mieszkańców, gdzie przewidziano możliwość sprzedaży alkoholu w 350 punktach, to znaczy, że jeden

---

<sup>20</sup> *Drugi powszechny spis ludności z dn. 9 XII 1931 r. Mieszkania i gospodarstwa domowe, ludność, stosunki zawodowe. Polska (dane skrócone)*, red. E. Szturm de Sztrem, Warszawa 1936.

<sup>21</sup> Rozporządzenie Ministrów: Spraw Wewnętrznych i Skarbu z dnia 30 lipca 1931 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości i Komunikacji w przedmiocie wykonania ustawy z dnia 21 marca 1931 r. o ograniczeniach w sprzedaży, podawaniu i spożyciu napojów alkoholowych (przeciwalkoholowej) (Dz.U. 1931 Nr 73, poz. 595).

<sup>22</sup> *Drugi powszechny spis...*, red. E. Szturm de Sztrem.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

punkt przypadał na ponad 3200 mieszkańców. Zgodnie z rozporządzeniem w województwie śląskim na jednym kilometrze kwadratowym miało znajdować się prawie 600 punktów sprzedaży alkoholu, w województwie poleskim natomiast – zaledwie 9<sup>24</sup>.

Ograniczenie to zostało jednak całkowicie zniesione już trzy lata później na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej w sprawie zmiany przepisów o monopolu spirytusowym i o sprzedaży napojów alkoholowych<sup>25</sup>. Podobnie na podstawie przepisów tego samego rozporządzenia zniesiono w 1934 r. wszystkie lokalne prohibicje wprowadzone w poszczególnych gminach na gruncie ustawy z 1920 r. oraz rozporządzenia z 1931 r. (co zbiegło się zresztą ze zniesieniem prohibicji w USA<sup>26</sup>).

#### 4. Okres powojenny

Wydaje się, że stosunkowo najłagodniejszą ze wszystkich ustaw normujących politykę alkoholową państwa, a obowiązujących na ziemiach polskich, była ustawa z 1956 r.<sup>27</sup>, która jako pierwsza ustaliła granicę dopuszczalności sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na 18, nie zaś na 21 lat. Prawo z 1956 r. zniosło także bezwzględny zakaz nabywania alkoholu przez uczniów szkół niższych i średnich obowiązujący niezależnie od ich wieku. Ustawa zakazała natomiast sprzedaży alkoholu w sklepach czynnych w godzinach nocnych (co było o tyle zrozumiałe, że wcześniej po prostu takich sklepów nie było). Nowe przepisy wymagały zezwolenia tylko przy sprzedaży napojów o zawartości alkoholu powyżej 18%.

Ustawa z 1956 r. przewidywała możliwość wprowadzenia przez władze terenowe zakazu sprzedaży i podawania napojów powyżej 18% w soboty, dni ustawowo wolne od pracy, ale także w powszechnie przy-

---

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 r. w sprawie zmiany przepisów o monopolu spirytusowym i o sprzedaży napojów alkoholowych (Dz.U. 1934 Nr 96, poz. 863).

<sup>26</sup> Por. 21. poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych z 20 lutego 1933 r.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 1956 r. o zwalczaniu alkoholizmu (Dz.U. 1956 Nr 12, poz. 62).

jęte dni wypłat wynagrodzenia. Ustawodawca wprowadził zarazem kilka nowych rozwiązań, dotychczas nieznanymi polskiemu prawu. Po raz pierwszy zlikwidowano odpowiedzialność karną osób znajdujących się pod wpływem alkoholu, dających swoim zachowaniem powód do zgorszenia w miejscach publicznych. W zamian wprowadzono istniejącą do dzisiaj instytucję administracyjnego zatrzymania do wytrzeźwienia. Wtedy też po raz pierwszy, za wzorem radzieckim, pojawiła się w Polsce instytucja izby wytrzeźwień (do tej pory nie jest znana poza Polską, Rosją i Czechami<sup>28</sup>). Po raz pierwszy także przewidziano możliwość przymusowego leczenia w zakładach leczenia otwartego i zamkniętego. W pierwszym przypadku orzekały społeczno-lekarskie komisje przy prezydiach rad narodowych, a w drugim – sąd powiatowy na wniosek tych komisji. Po raz pierwszy wprowadzono obowiązek organizowania i prowadzenia zakładów leczenia zamkniętego dla nałogowych alkoholików.

Zmiany w dziedzinie polityki antyalkoholowej zaszły bardzo szybko, już bowiem trzy lata później została uchwalona kolejna ustawa, która zaostrzyła przepisy dotyczące zwalczania alkoholizmu, przewidując między innymi zakaz sprzedaży alkoholu (rozumianego jednak jako napoje zawierające co najmniej 4,5% alkoholu) w kioskach (co było dotąd powszechne), a także uściślając zakaz sprzedaży w godzinach nocnych, tj. między godziną 22.00 a 6.00 rano<sup>29</sup>. W ustawie z 1956 r. przewidziano także wyjątek od zakazu podawania i spożywania alkoholu w zakładach pracy. Dopuszczalne było to za zgodą kierownika zakładu w związku z uroczystościami lub innymi wyjątkowymi wydarzeniami. W przeciwieństwie do ustawy z 1956 r. zezwolenie było wymagane na sprzedaż napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu, a nie, jak poprzednio, co najmniej 18%. Rozszerzono możliwość wprowadzenia częściowej prohibicji przez terenowe organy administracji, nie tylko na powszechnie przyjęte dni wynagrodzenia za pracę, ale także na dni targowe. Wprowadzono możliwość ograniczeń sprzedaży w zakładach gastronomicznych do sprzedaży tylko „przy zamówieniu dania podstawowego” (kompetencje do wprowadzania takich ograni-

---

<sup>28</sup> J. Zagórski, *Podstawy prawne działalności izby wytrzeźwień w Polsce*, PiP 2005, nr 12, s. 80–92.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 10 grudnia 1959 r. o zwalczaniu alkoholizmu (Dz.U. 1959 Nr 69, poz. 434).

czeń powierzono radom narodowym, które mogły zakazać sprzedaży napojów zawierających ponad 18% alkoholu, a w wyjątkowych wypadkach także tych zawierających powyżej 4,5% alkoholu).

Rada Ministrów zyskała kompetencje do wprowadzenia zakazu sprzedaży na terenie całego kraju, województw, powiatów lub miast w określonych dniach. Obowiązek prowadzenia izb wytrzeźwień został doprecyzowany jako pozostający w zakresie działania rad narodowych miast i wsi.

Na mocy kolejnej, obecnie ciągle obowiązującej, po licznych zmianach, ustawy z 1982 r.<sup>30</sup> Rada Ministrów (a od 1989 r. aż do uchylecia art. 8 Minister Rynku Wewnętrznego) ustalała na każdy rok plan sprzedaży napojów alkoholowych w kraju. Przepis ten został uchylony dopiero w 1996 r.<sup>31</sup> Ustawa z 1982 r. przewidywała również w początkowej wersji, że struktura cen napojów alkoholowych powinna wpływać na ograniczenie spożycia tych napojów, w szczególności napojów zawierających powyżej 18% alkoholu, a ceny tych napojów powinny być ustalane na poziomie wyprzedzającym wzrost dochodów ludności. Ustawa o wychowaniu w trzeźwości wprowadziła obowiązek umieszczenia w miejscach sprzedaży napojów alkoholowych widocznej informacji o szkodliwości spożywania alkoholu. W 1982 r. zakazano prowadzenia na obszarze kraju reklamy napojów alkoholowych, a także sprzedaży, podawania i spożywania alkoholu w domach studenckich. Zrezygnowano natomiast z takiego zakazu na terenie hoteli robotniczych, który obowiązywał na gruncie poprzednich ustaw<sup>32</sup>. Ustawa statuowała również zakaz sprzedaży alkoholu obowiązujący w lokalach gastronomicznych i innych miejscach sprzedaży w godzinach od 6.00 do 13.00. Zakaz został zniesiony w 1990 r.<sup>33</sup>

Ustawa z 1982 r. wprowadziła po raz pierwszy alternatywą dla wywoływania zgorzenia publicznego przesłankę zatrzymania w izbie wytrzeźwień, tj. znajdowanie się w okolicznościach zagrażających życiu lub zdrowiu albo zagrażanie życiu lub zdrowiu innych osób. Zatrzyma-

---

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. 1982 Nr 35, poz. 23).

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. 1996 Nr 127, poz. 593).

<sup>32</sup> Por. np. art. 2 § 2 pkt 1 ustawy z 1959 r.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 19 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. 1990 Nr 73, poz. 431).

nie administracyjne do wytrzeźwienia stało się zatem nie tylko sankcją o charakterze *quasi*-karnoadministracyjnym, ale także (a wydaje się, że z czasem przede wszystkim) środkiem pomocy doraźnej.

Chociaż już od 1920 r. przewidywano zakaz podawania alkoholu osobom poniżej ustalonej granicy wieku, to dopiero w 2001 r. nadano sprzedającym lub podającym napoje alkoholowe uprawnienie do żądania okazania dokumentu stwierdzającego wiek nabywcy w przypadku wątpliwości co do jego pełnoletniości (do czasu II wojny światowej przepis taki nie miałby zresztą sensu, gdyż nie istniał przymus posiadania dokumentów osobistych<sup>34</sup>).

Do dzisiaj istnieje możliwość wprowadzenia na czas określony na obszarze całego kraju albo jego części całkowitego lub częściowego zakazu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny. Takie czasowe zakazy wprowadzono w Polsce na terenie poszczególnych gmin w latach 1999<sup>35</sup> i 2002<sup>36</sup> z okazji pielgrzymek papieża Jana Pawła II do Polski. Po roku 2002 zaniechano natomiast wprowadzania prohibicji, nie wprowadzając jej choćby z okazji pielgrzymki papieża Benedykta XVI do Polski w 2006 r.

## 5. Podsumowanie

Przegląd rozwoju administracyjno-prawnych instytucji polityki antyalkoholowej państwa pozwala zauważyć, że stosunkowo najliberalniej do kwestii obrotu i spożywania alkoholu oraz administracyjnej drogi

---

<sup>34</sup> Na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 marca 1928 r. o ewidencji i kontroli ruchu ludności (Dz.U. 1928 Nr 32, poz. 309) posiadanie dowodów osobistych było nieobowiązkowe. Obowiązek taki statuował dopiero art. 1 dekretu z dnia 22 października 1951 r. o dowodach osobistych (Dz.U. 1951 Nr 55, poz. 382), a wcześniej rozporządzenie Generalnego Gubernatora z 26 października 1939 r. o wprowadzeniu kart rozpoznawczych w Generalnym Gubernatorstwie.

<sup>35</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 1999 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu sprzedaży napojów alkoholowych (Dz.U. 1999 Nr 50, poz. 502).

<sup>36</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (Dz.U. 2002 Nr 129, poz. 1105).

zwalczania alkoholizmu podchodziło ustawodawstwo Polski Ludowej. Nie da się także nie zauważyć innej, dość powszechnej z historycznoprawnego punktu widzenia, tendencji – rozwoju kazuistyki obowiązujących regulacji i coraz liczniej pojawiających się nowelizacji. Historyczne spojrzenie na prawodawstwo antyalkoholowe pozwala także stwierdzić, że ustawodawca wycofał się z przepisów, które zdawały się sankcjonować omnipotencję państwa. W przeciwieństwie do rozwiązań obowiązujących choćby w Stanach Zjednoczonych nie zdecydowano się nigdy na wprowadzenie w Polsce całkowitej prohibicji, niemniej zmieniające się przepisy cechuje ciągła wiara ustawodawcy w możliwość zadekretowania pewnych zachowań życia społecznego, która miejscami wydaje się nie tylko niewykonalna, ale czasami wręcz naiwna. Najlepszymi przykładami takich uregulowań mogą być przepisy dotyczące lokalnej prohibicji możliwej na gruncie ustawy z 1920 r. albo zakazu spożywania alkoholu w domach studenckich obowiązującego na gruncie obecnej ustawy z 1982 r.

## Bibliografia

- Drugi powszechny spis ludności z dn. 9 XII 1931 r. Mieszkania i gospodarstwa domowe, ludność, stosunki zawodowe. Polska (dane skrócone)*, red. E. Szturm de Sztrem, Warszawa 1936.
- Jaworska-Dębska B., *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej*, Łódź 1995.
- Nelken J., *Koncepcje przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii w Polsce okresu międzywojennego*, „Archiwum Kryminologiczne” 1987, t. 14.
- Niżnik-Dobosz I., Zalas G., *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz, doktryna, orzecznictwo*, Kraków 2002.
- Zagórski J., *Podstawy prawne działalności izby wytrzeźwień w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 12.





*Kamil Pindel (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie)*

## AUTONOMIA ŚLĄSKA W II RP

Przedmiot artykułu zogniskowano na prawnych aspektach autonomii województwa śląskiego rzeczywiście istniejącego w ramach II Rzeczypospolitej w latach 1922–1939. Po krótkim wstępie przedstawiono genezę województwa śląskiego na kanwie walki politycznej i zbrojnej o włączenie do uzyskującej niepodległość Polski terenów Górnego Śląska. Przedstawiono dzieje uchwalenia fundamentalnego dla instytucji autonomii Statutu Organicznego województwa śląskiego, po czym przeanalizowano poszczególne aspekty tego aktu prawnego i ich realizację w rzeczywistości: władzy ustawodawczej, administracji i sądownictwa. Uwzględniono konieczność wyjaśnienia pojęcia autonomii, również z przeglądem myśli ówczesnej doktryny. Analizie poddano także dorobek ustawodawczy województwa śląskiego ze szczególnym naciskiem na różnice w stosunku do ówczesnego prawodawstwa II Rzeczypospolitej. Po przedstawieniu prawnych aspektów likwidacji autonomii województwa śląskiego w Polsce powojennej podsumowano działalność organizmu śląskiego w 20-leciu międzywojennym w kontekście obecnych działań o charakterze polityczno-prawnym, mających na celu uzyskanie przez Górny Śląsk autonomicznego statusu w III Rzeczypospolitej.

**Słowa kluczowe:** autonomia, Górny Śląsk, Statut Organiczny, województwo śląskie, II Rzeczypospolita.

## 1. Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest opisanie funkcjonowania autonomii województwa śląskiego w okresie międzywojennym. Zagadnienie to jest, jak sądzę, interesujące zarówno ze względu na fakt, że jest to jedyny przykład autonomii jednego z polskich regionów w najnowszej historii naszego kraju, jak również z powodu rosnącego zainteresowania i kontrowersji, jakie zagadnienia związane z Górnym Śląskiem wzbudzają w ostatnim czasie. W tym miejscu chciałbym skoncentrować się na funkcjonowaniu prawa i administracji na tym terenie w okresie rzeczywistego istnienia autonomicznego województwa w latach 1922–1939. Na początku krótko przedstawię historyczną sytuację ziem śląskich przed odzyskaniem przez Polskę niepodległości, co może pomóc w uzasadnieniu powodów nadania autonomii. Następnie opiszę genezę przyjęcia Statutu Organicznego i kształtowanie się autonomii. Potem scharakteryzuję funkcjonowanie Statutu i przedstawię dorobek śląskiego prawodawstwa w okresie międzywojennym, by wreszcie spróbować dokonać bilansu autonomii, odwołując się do spraw współczesnych.

## 2. Rys historyczny

W przeciwieństwie do Dolnego Śląska, który uległ całkowitej germanizacji, na przełomie XIX i XX w. na terenie Górnego Śląska zaczyna kształtować się odrębna od niemieckiej świadomość narodowa, odkrywane jest słowiańskie dziedzictwo tych ziem, kulturowa i językowa bliskość z Polską, a także zaczyna być kształtowana regionalna śląska świadomość. Instytucją jednoczącą Ślązaków przeciwko Niemcom stał się Kościół katolicki, represjonowany na terenach Prus szczególnie silnie przez politykę Kulturkampf u kanclerza Ottona von Bismarcka. Wokół Kościoła powstały liczne organizacje, instytucje kulturalne, partie polityczne, gazety kształtujące tożsamość polską i śląską na tych ziemiach. Dzięki temu Wojciech Korfanty wszedł do berlińskiego parlamentu, prowadząc kampanię zarówno przeciwko niemieckim konserwatystom, jak i rodzącemu się tam socjalistycznemu ruchowi robotniczemu. Porażka Niemiec w I wojnie światowej zaogniła społeczne nastroje i nadała rozmachu działaniom Polaków. Powstawały polskie

rady ludowe, śląscy działacze w 1918 r. weszli w skład poznańskiego sejmu i Naczelnej Rady Ludowej; w wyborach samorządowych wybrano więcej radnych polskich niż niemieckich, a władze musiały zacząć tolerować język polski jako urzędowy. Górnoślązacy chcieli w większości połączyć się z niepodległym Państwem Polskim; tzw. Ślązakowcy, postulujący powstanie niepodległego państwa śląskiego, byli wtedy siłą marginalną (ruchy tego typu – Związek Ślązaków Austriackich i Śląska Partia Ludowa – działające głównie w monarchii austro-węgierskiej opowiadały się najpierw za państwem śląskim w ramach tego cesarstwa, a później za bytem niepodległym)<sup>1</sup>. Na zgłoszone w Paryżu w 1919 r. żądanie przyłączenia większej części Górnego Śląska do Polski nie zgodziły się wspierane przez Wielką Brytanię Niemcy.

Tymczasem na miejscu ludność polska zdecydowała zawalczyć zbrojnie o swoją przynależność państwową i w 1919 r. wybuchło powstanie, po którym w Paryżu zdecydowano o rozpisaniu 20 marca 1921 r. plebiscytu. Miał on być zorganizowany pod dozorem okupacyjnych wojsk francuskich, angielskich i włoskich. W Opolu siedzibę miała Międzysojusznicza Komisja Rządząca i Plebiscytowa, a w Bytomiu Polski Komisariat Plebiscytowy z Wojciechem Korfantym na czele oraz Konstantym Wolnym i Józefem Biniszkieviczem jako zastępcami. W toku kampanii, w której obydwie strony wysuwały liczne argumenty za tym, by ziemie objęte plebiscytem znalazły się na ich terenie, strona niemiecka podniosła rejcję opolską do rangi prowincji<sup>2</sup> oraz zapowiedziano uchwałę *Reichstagu* jako reakcję na wzrastające sympatie propolskie – referendum w sprawie podniesienia Śląska do rangi kraju związkowego, równego statusem na przykład Prusom. Sejm polski, odpowiadając na niemieckie obietnice, zdecydował o przyznaniu Górnemu Śląskowi autonomii. Strona niemiecka w 1920 r. chciała wpłynąć na wynik plebiscytu przez działania militarne i policyjne; przeciwko nim wybuchło II powstanie śląskie, a strona polska zorganizowała własne Straże Obywatelskie. Plebiscyt zakończył się zwycięstwem Niemiec 53 do 47%. Wyłączając jednak zamieszkane niemal wyłącznie przez Niemców powiaty kluczborski i głubczycki, na pozostałych terenach

<sup>1</sup> D. Jerczyński, *Historia Narodu Śląskiego*, Zabrze 2006.

<sup>2</sup> Rejcja była jednostką samorządową trzeciego stopnia, między krajem a prowincją.

opcja polska zdobyła 51,9%<sup>3</sup>. Wynik ten rodzima historiografia przedstawia jako sukces, biorąc pod uwagę przewagę gospodarczą Niemiec, możliwość głosowania w plebiscycie osób tylko urodzonych, a nie mieszkających na terenie Śląska (dowóz pociągami głosujących z głębi terenów zachodniego sąsiada Polski), brak szerokiego poparcia dla Polski na arenie międzynarodowej oraz niepewny los Rzeczypospolitej w obliczu najazdu bolszewickiego. O podziale Śląska miała zdecydować komisja międzysojusznicza. Gdy podczas jej obrad pojawiły się przecieki o niekorzystnym dla Polski podziale, wybuchło III powstanie<sup>4</sup>. Warto zaznaczyć, że wśród walczących po stronie polskiej byli też powstańcy identyfikujący się tylko jako Ślązacy, nie zaś jako Polacy czy Niemcy. Choć oficjalne władze polskie z różnych powodów unikały zaangażowania w wydarzenia rozgrywające się przy południowo-zachodniej granicy<sup>5</sup>, powstanie miało z pewnością wpływ na korzystniejszy dla Polski, ustalony 20 października 1920 r., podział Górnego Śląska, ten znany z map okresu międzywojennego. Poza tym, w obliczu mobilizacji ludności zamieszkującej inne tereny kraju, nawet premier Wielkiej Brytanii David L. George, dotychczas orędujący za realizacją interesów niemieckich na Śląsku, musiał przyznać, że nie można postępować wbrew społeczeństwu polskiemu. Władze niemieckie utworzyły na swoich terenach Wydział Niemiecki, Polacy zaś powołali Naczelną Radę Ludową z Józefem Rymerem na czele<sup>6</sup>, a w lipcu 1922 r. uroczystie proklamowano powrót Górnego Śląska do Polski według korzystniejszej dla Polski (choć i tak nie do końca zgodnej z podziałem etnicznym Śląska, a także z pierwotnymi ustaleniami komisji Cambona) linii ustalonej przez Ligę Narodów i Radę Ambasadorów<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> K. Popiołek, *Śląskie dzieje*, Warszawa–Kraków 1979, s. 375.

<sup>4</sup> H. Zieliński, *Historia Polski 1914–1939*, Wrocław 1985, s. 94–101.

<sup>5</sup> *Dzieje Górnego Śląska w latach 1816–1947*, red. F. Hawranek, Opole 1981, s. 282.

<sup>6</sup> Z. Hojka, *Józef Rymer. Biografia polityczna*, Katowice 2002, s. 40–93.

<sup>7</sup> H. Zieliński, *Historia...*, s. 102.

### 3. Pojęcie autonomii

Powrót dokonał się na zasadach przyznania regionowi autonomii, której zasady i funkcjonowanie chciałbym opisać. Jak już wspomniałem, została ona nadana przez Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej, który 15 lipca 1920 r. uchwalił ustawę konstytucyjną zawierającą Statut Organiczny województwa śląskiego. Sam charakter autonomii wzbudzał i wzbudza kontrowersje wśród prawników i historyków. Jedni teoretycy prawa definiowali ją jako daleko idącą niezależność – przykładem może być opinia Władysława Leopolda Jaworskiego, który twierdził, że między województwem a Rzeczypospolitą mamy do czynienia z unią dwóch państw<sup>8</sup>, pojawiały się też głosy, że autonomia Śląska jest początkiem do wprowadzenia w RP ustroju federacyjnego<sup>9</sup>. Przeciwnicy tego stanowiska za błędne uważali oddzielanie pojęć samorządu i autonomii<sup>10</sup>, ustrój województwa śląskiego uznawano jedynie za daleko posuniętą decentralizację<sup>11</sup>. Warto w tym miejscu przytoczyć zdawkową definicję Jerzego Stefana Langroda, który krótko scharakteryzował autonomię jako „podporządkowaną państwu prawotwórczą kompetencję pewnej zbiorowości”<sup>12</sup>.

### 4. Okoliczności przyjęcia Statutu

Nowe województwo wróciło w granice Polski po niemal 600-letniej nieobecności, jego większa część należała od 1742 r. do Prus i Niemiec, a mniejsza (Śląsk Cieszyński) do Austro-Węgier. Miało to, oprócz decydującego czynnika wyborczego i propagandowego (nadanie autono-

---

<sup>8</sup> W.L. Jaworski, *Konstytucja z dnia 17 marca 1921 r. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Kraków 1921, s. 7.

<sup>9</sup> Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedzin nauki o państwie*, t. 1, Warszawa 1925, s. 47.

<sup>10</sup> W. Dąbrowski, *Zbiór praw konstytucyjnych i administracyjnych województwa śląskiego*, t. 1, Katowice 1922, s. 53.

<sup>11</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 243.

<sup>12</sup> J.S. Langrod, hasło: *Autonomia* [w:] *Encyklopedia nauk politycznych. Zagadnienia społeczne, polityczne i gospodarcze*, t. 1, Warszawa 1936, s. 212.

mii strona polska zapowiedziała już w październiku 1919 r.)<sup>13</sup>, znaczny wpływ na wybór ustroju autonomicznego jako rozwiązania właściwego dla niezwiązanych z Polską od wielu lat ziem, dodatkowo zamieszkałych przez mniejszości niemiecką i czeską, a także z pojawiającymi się głosami o uznaniu ich jedynie za Ślązaków. Twórcy Statutu wzięli też pod uwagę panujące na Śląsku, inne niż w pozostałej części Polski, stosunki ekonomiczne, społeczne i kulturalne. Sama autonomia nie była rozwiązaniem oryginalnym, przed wojną takim statusem cieszyły się Galicja, Finlandia, a w okresie międzywojennym także Wyspy Alandzkie, Irlandia Północna, Słowacja, Ukraina Zakarpacka, Kraj Basków czy Katalonia. U zarania II Rzeczypospolitej zgłaszano różne koncepcje samorządu bądź rozwiązań prawnych dla terenów śląskich. Endecja chciała nadania autonomii całemu zaborowi pruskiemu ze względu na duże w tym regionie poparcie własne, a niskie socjalistów i Piłsudskiego. Pomysł ów poparła też NPR, której motywację stanowiła chęć utrzymania obowiązującego tam socjalnego ustawodawstwa niemieckiego. Stworzenie przemysłowej autonomii Śląska i Zagłębia postulowała z kolei PPS. Zdecydowano się jednak na ograniczenie autonomii do śląskich terenów jednolitych historycznie i kulturowo, które miały Polsce przypaść w wyniku ustaleń międzynarodowych. W późniejszym czasie przykład samorządu śląskiego miał stanowić wzór dla ustawy z 1922 r. w sprawie zobowiązania do możliwości nadania podobnej, choć bardziej ograniczonej, autonomii województwom: lwowskiemu, stanisławowskiemu i tarnopolskiemu (tu również główną rolę miało odgrywać propagandowe znaczenie dla silnych tam mniejszości narodowych).

Sejm Ustawodawczy rozpatrywał dwa projekty Statutu – pierwszy, przygotowany przez Polski Komisariat Plebiscytowy w Bytomiu pod przewodnictwem Wojciecha Korfantego, gdzie jednym z twórców był Konstanty Wolny, a referentem Paweł Kempka, oraz drugi, którego sporządzenie zlecono wywodzącemu się ze Śląska Cieszyńskiego prof. Józefowi Buzkowi. Na wniosek Józefa Buzka Komisja Konstytucyjna Sejmu Ustawodawczego wzięła pod uwagę w ostatecznym projekcie pewne rozwiązania z projektu Komisariatu, a kwestie finansowe powierzono endeckiemu ekonomistcie Romanowi Rybarskiemu. Ostatecznie ustawę konstytucyjną zawierającą Statut Organiczny dla

---

<sup>13</sup> J. Ciągwa, *Autonomia Śląska (1922–1939)*, Katowice 1988, s. 5.

województwa śląskiego (zwaną krócej śląską konstytucją) uchwalono 15 lipca 1920 r. Składała się z 5 rozdziałów i 45 artykułów. Zgodnie z ostatnim, 45, artykułem Statut miał wejść w życie z dniem objęcia województwa śląskiego przez Rzeczpospolitą Polską. Nastąpiło to w trzech różnych datach, tj. w sierpniu 1920 r. na Śląsku Cieszyńskim, w czerwcu 1922 r. na Górnym Śląsku, a później, w 1938 r., na Zaolziu i w części Czadeckiego (po wkroczeniu na te tereny wojsk polskich, z wykorzystaniem tzw. rozbioru Czechosłowacji).

Przepisy uchwalone po I wojnie światowej przez Sejm RP nie były oczywiście jedynymi obowiązującymi wówczas na terenie Górnego Śląska – można doliczyć się nawet 11 różnych reżimów prawnych stosowanych na tych ziemiach. Na tę istną mozaikę składały się: system prawny ogólnoniemiecki, pruski, austriacki, a także śląskie prawo krajowe, ustawy Rady Narodowej Księstwa Cieszyńskiego, prawo Tymczasowej Komisji Rządowej, prawo Międzysojusznicy Komisji Rządzącej i Plebiscytowej, rozporządzenia wojewody i Tymczasowej Rady Wojewódzkiej sprzed zwołania I Sejmu Śląskiego, ustawodawstwo Sejmu Śląskiego oraz prawo Sejmu, rządu i Prezydenta RP, jak również prawo czeskie obowiązujące na przyłączonym w 1938 r. Zaolziu<sup>14</sup>. Artykuł 2 Statutu gwarantował pozostawanie w mocy obowiązujących uprzednio przepisów aż do ich uchylenia<sup>15</sup>. Kwestię tę próbowano uregulować ostatecznie, sankcjonując międzynarodową sytuację województwa przez podpisanie w Genewie niemiecko-polskiej konwencji dotyczącej Górnego Śląska, a także sytuację wewnętrzną – przez rozciągnięcie na teren Śląska obowiązywania konstytucji polskiej z 16 czerwca 1922 r. oraz ustawodawstwa polskiego dzięki wydaniu oświadczenia rządowego w sprawie Górnego Śląska z 23 maja 1923 r.

## 5. Władza ustawodawcza

Legislacją zajmował się Sejm Śląski, zwany również Śląskim Sejmem Wojewódzkim. Jego skład uzależniony był od liczby mieszkańców, tak by na 25 tys. zamieszkałych na terenie województwa przypadł jeden

<sup>14</sup> W. Marcoń, *Autonomia Śląska 1922–1939 (wybrane zagadnienia)*, Toruń 2009, s. 25–26.

<sup>15</sup> Dz.U. 1920 Nr 73, poz. 497.

poseł na Sejm (art. 13); w rezultacie Ślężacy wybierali swoich przedstawicieli w liczbie 48. Wybory na Sejm I kadencji miały być przeprowadzane według ordynacji do Sejmu RP (art. 13 ust. 3), a kolejne już według zasad przyjętych przez Sejm Śląski, czego jednak legislatura województwa nie uczyniła, zatem i wszystkie następne elekcje odbywały się na podstawie przepisów ogólnopolskich. Kadencja Sejmu mogła trwać najwyżej 5 lat (art. 22), o jej zakończeniu decydowało zarządzenie głowy państwa polskiego (w przypadku I kadencji Sejmu Śląskiego prezydent zarządzenie takie wydał jednak dopiero po upływie 6 lat i 5 miesięcy od daty wyborów). Statut nie przewidywał możliwości samorozwiązania czy skrócenia kadencji przez Sejm, kompetencje do rozpisania przedterminowych wyborów przysługiwały jednak głowie państwa RP (II Sejm Śląski prezydent Ignacy Mościcki rozwiązał już po 4 miesiącach). O ważności wyborów co do zasady decydował uchwałą sam Sejm, w przypadku zaś zgłoszenia protestu wyborczego orzekał w tej sprawie Sąd Apelacyjny w Katowicach. Województwo śląskie miało oczywiście ponadto prawo do reprezentacji w parlamencie polskim, posłowie na Sejm Śląski mogli także łączyć swój mandat z mandatem posła lub senatora (co w praktyce zdarzało się dość często – najbardziej znany przykład to poseł na Sejm RP, lider ogólnopolskiego ugrupowania i wicepremier Wojciech Korfanty). Posłom śląskim przysługiwał immunitet taki jak posłom polskim na mocy statutowego odesłania do art. 20 Konstytucji marcowej. Sejm określał wysokość przysługujących im diet. Prawo do interpelacji mieli posłowie, Rada Wojewódzka i wojewoda. Szczegółowe kwestie dotyczące funkcjonowania były określone nie w Statucie, a w regulaminie, który Sejm Śląski uchwalał w każdej kadencji. Pracami Sejmu Śląskiego kierował marszałek.

Inicjatywa ustawodawcza zgodnie z art. 23 przysługiwała wojewodzie w porozumieniu z Radą Ministrów, Śląskiej Radzie Wojewódzkiej i posłom stosownie do regulaminu (najpierw pięciu posłom, w ostatniej kadencji – trzem). Podmiot administracji RP mógł jedynie zgłosić projekt ramowej ustawy skarbowej, i to tylko w porozumieniu ze Śląską Radą Wojewódzką. Procedura przyjmowania ustaw według regulaminu składała się z trzech czytań. Pierwsze miało na celu zaprezentowanie projektu przez zgłaszającego; prace merytoryczne toczyły się po skierowaniu do odpowiedniej komisji, a następnie na posiedzeniu plenar-



nym odbywały się: przedstawienie projektu przez posła sprawozdawcę z komisji, dyskusja nad ustawą oraz głosowanie w drugim czytaniu, i wreszcie trzecie, decydujące, czytanie. Ustawy podpisywał marszałek Sejmu Śląskiego, a publikował wojewoda w Dzienniku Ustaw Śląskich. Nie była wymagana zgoda żadnego z organów centralnych, co stanowiło istotę niezależności i autonomii Śląska (wyjątkiem miała być tylko bardzo wysokiej rangi ustawa o wewnętrznym ustroju wymagająca podpisu naczelnika państwa lub prezydenta RP).

Józef Ciągwa tak sklasyfikował funkcje Sejmu Śląskiego<sup>16</sup>:

oprócz opisanej wyżej najważniejszej funkcji ustawodawczej możemy wyróżnić funkcję kontrolną (sprawował kontrolę nad administracją wojewódzką poprzez budżet, wybór członków Śląskiej Rady Wojewódzkiej wykonującej budżet czy system interpelacji), autonomiczną (określanie trybu pracy i kompetencje organizacyjne), elekcyjną (coroczny wybór 5 członków Śląskiej Rady Wojewódzkiej), ustrojodawczą (prawo do uchwalenia ustawy o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego i wyrażania zgody na zmianę Statutu Organicznego).

Artykuł 1 śląskiej konstytucji stanowił, że województwo będzie nieodłączną częścią Rzeczypospolitej, gwarantując jednocześnie zachowanie samorządnych praw; przez słowo „samorządne” rozumiano kompetencje ustawodawcze Sejmu i samorządowe organów śląskiej administracji<sup>17</sup>. Gwarancją dla autonomiczności praw ustawodawczych województwa był art. 44, który stanowił, że każde ograniczenie tych praw przez władze centralne musiało zawsze wymagać zgody Sejmu Śląskiego (artykuł ten został uchylony przez Konstytucję kwietniową w 1935 r.). Oprócz tej możemy wyróżnić wymienione w art. 8 i 8a inne kompetencje – bierne, polegające na wymogu zgody wojewódzkiej legislatury na zmiany i ograniczenia dotyczące przemysłu i górnictwa. W kwestii ochrony praw inwalidów i sierot wojennych art. 7 gwarantował im zachowanie dotychczasowych praw oraz zezwalał tylko na zmiany mające polepszyć ich sytuację, a w razie zmiany na lepsze przez organy centralne automatyczne wprowadzenie takich zmian na Górnym Śląsku. Kompetencje czynne zastrzeżone dla Sejmu Śląskiego zostały wyliczone w 17 punktach art. 4. Do najważniejszych wypisanych tam dziedzin wyłącznych dla wojewódzkiego parlamentu

<sup>16</sup> J. Ciągwa, *Autonomia...*, s. 15.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 11.

możemy zaliczyć: ustalanie języka urzędowego (pkt 1), organizację sił policyjnych (pkt 4), sprawy wyznaniowe (pkt 7), koleje oraz komunikację elektroniczną i kolejową (pkt 13) czy kompetencje budżetowo-finansowo-podatkowe (pkt. 16 i 17). Sejm Śląski miał również prawo do ustanawiania sądów administracyjnych (art. 39).

Zgodnie z art. 23 Konstytucji RP ustawy przyjmowane przez Sejm stały w hierarchii źródeł praw poniżej Statutu, konstytucyjnych praw obywatelskich, przepisów prawa międzynarodowego, a także ustaw polskich obowiązujących w dziedzinie niezastrzeżonej dla samorządu śląskiego. Nie przewidziano jednak żadnych rozwiązań mających na celu usunięcie ewentualnej kolizji śląskiego aktu prawnego z przepisami wyższej rangi. Problem ten miał zostać rozwiązany dzięki procedurze uzgadniania projektów śląskich ustaw z Radą Ministrów, co w praktyce raczej nie funkcjonowało. W rezultacie niesprzeczność prawa wojewódzkiego z ogólnopolskim była rozwiązywana przez zwyczajowe stosowanie zasady *lex posteriori derogat legi priori*<sup>18</sup>. Można przypuszczać, że nie było to zgodne z intencją ustawodawcy, ponieważ zamiast zgodności z aktami prawnymi wyższymi w hierarchii, o obowiązywaniu decydowała kolejność ich przyjęcia.

Spraw finansowych dotyczył art. 5; szczegółowo miały one być uregulowane w równobrzmiących ustawach polskiej i śląskiej. Ten przepis gwarantował również samodzielność ekonomiczną autonomicznej jednostki przez bezpośredni wpływ podatków do skarbu śląskiego, a dopiero później przekazanie jego części do budżetu państwa. Dodatkiem do tego przepisu był oparty na kryterium finansowo-ludnościowym wzór obliczania owej składki, zwanej tangentą; wynosiła ona od 79 do 95 mln złotych<sup>19</sup>. (Franciszek Ryszka szacował, że województwo zachowywało dla siebie ok. 60% dochodów). Sejm Śląski nigdy nie uchwalił ramowej ustawy skarbowej, swoje działania ograniczył do nowelizacji przepisów pruskich i austriackich, a także rozciągania na obszar Górnego Śląska regulacji ogólnopolskich w zakresie podatków.

Niewątpliwie swoboda województwa w zakresie ustawodawstwa była szeroka, w doktrynie panuje jednak spór dotyczący tego, czy Statut w tej dziedzinie przewidywał katalog przysługujących kompeten-

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>19</sup> *Województwo Śląskie 1918–1928. Informator i przewodnik*, Katowice 1929, s. 213.

cji<sup>20</sup> czy też domniemanie kompetencji uszczuplonych o dziedziny zastrzeżone dla centrali<sup>21</sup>. Ku drugiemu pogładowi może nas przybliżyć treść ważnego art. 6:

We wszystkich sprawach, nie zastrzeżonych dla Śląska, jest ustawodawstwo śląskie właściwym, o ile Województwo Śląskie jest wyraźnie wyjątkiem z pod zakresu działania odnośnej ustawy państwowej. Ustawodawstwo śląskie będzie jednak zawsze uprawnione do wydawania przepisów cywilnych i karnych w sprawach zastrzeżonych dla ustawodawstwa śląskiego.

## 6. Władza administracyjna

Organami wykonawczymi województwa śląskiego była Śląska Rada Wojewódzka i wojewoda. Ten ostatni był powoływany przez naczelnika państwa (prezydenta) na wniosek Rady Ministrów; był to chyba najsilniejszy sposób oddziaływania władz z Warszawy na politykę województwa. Wojewoda śląski dysponował szerszym zakresem uprawnień niż szefowie organów wykonawczych innych polskich województw. Dotyczył on wspomnianych wyżej kompetencji legislacyjnych (inicjatywa ustawodawcza na wniosek rządu i ogłaszanie ustaw), a także związanych z administrowaniem. Powoływany przez głowę państwa polskiego wojewoda dysponował więc uprawnieniami mającymi na celu równoważenie autonomii<sup>22</sup>. W taki sam sposób stanowisko obejmował wicewojewoda; początkowo zastępca wojewody był tylko jeden, w 1935 r. utworzono stanowisko drugiego, powoływanego przez ministra spraw wewnętrznych. Podobnego typu uprawnienia wojewoda miał w stosunku do Śląskiej Rady Wojewódzkiej; urzędnik wybierany przez głowę państwa polskiego miał prawo zawieszać uchwały podjęte przez członków wybieranych przez autonomiczny organ ustawodawczy w razie ich niezgodności z ustawami lub przekroczenia kompeten-

<sup>20</sup> W. Marcoń, *Autonomia...*, s. 32.

<sup>21</sup> W. Dąbrowski, *Autonomia województwa śląskiego. Studium prawnicze*, Warszawa 1927, s. 46.

<sup>22</sup> Kompetencje mające na celu trzymanie autonomii w ryzach przysługiwały też samemu naczelnikowi państwa (prezydentowi RP) w stosunku do Sejmu Śląskiego; mowa tu o jego władzy nad czasem obradowania wojewódzkiej legislatywy czy zatwierdzania niektórych ustaw (wspomnianych wcześniej).

cji przez Radę, a także obowiązek przekazania takiej ustawy Sądowi Najwyższemu. Organ ten przejął kompetencje przynależne uprzednio prezydentowi kraju w części austriackiej oraz prezesowi (prezydentowi, dyrektorowi – zależnie od tłumaczenia niemieckiego terminu) regencji i prezesowi prowincji części niemieckiej. Wojewodzie przysługiwały też pewne kompetencje czasowe – aż do rozciągnięcia na teren Śląska ogólnopolskich przepisów o państwowej służbie cywilnej mógł mianować wojewódzkich urzędników wyższego szczebla, dodatkowo w pierwszych 5 latach mianowanie sędziów było poprzedzone wysłuchaniem opinii wojewody w tym zakresie.

Wojewoda stał na czele śląskiego „rządu” – Śląskiej Rady Wojewódzkiej, w której skład, oprócz niego, wchodził wicewojewoda i pięciu członków wybieranych przez Sejm Śląski na roczną kadencję (nie obowiązywał zakaz łączenia stanowiska posła z członkiem Rady). Pierwsza część członków, niezależna od organów autonomii, była więc powoływana przez głowę polskiego państwa, a druga przez samorządową legislatywę. Ten organ zastąpił z kolei Radę Prowincjonalną, działającą wcześniej w części górnośląskiej, i Wydział Krajowy z części cieszyńskiej. Szczegółowo kompetencje Śląskiej Rady Wojewódzkiej miały zostać uregulowane w ustawie o wewnętrznym ustroju, co – jak wiemy – nie nastąpiło. Sejm Śląski przyjął jednak cztery ustawy regulujące funkcjonowanie Rady. Śląska Rada Wojewódzka miała prawo do uzgadniania z Radą Ministrów projektu ramowej ustawy skarbowej, kompetencji dotyczących organizacji sądownictwa administracyjnego wymienionych w art. 36 (w porozumieniu z ministrem sprawiedliwości), do zwoływania lokalnego parlamentu, a także zgłaszania inicjatywy ustawodawczej. Elżbieta Kaznowska pisze, że Śląska Rada Wojewódzka była kolegialnym, naczelnym organem wykonawczym autonomicznego województwa śląskiego, wykonującym kompetencje administracyjne w porozumieniu z wojewodą<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> E. Kaznowska, *Kompetencje Śląskiej Rady Wojewódzkiej – regulacja prawna oraz praktyka (1922–1939)* [w:] *Z dziejów prawa*, red. A. Lityński, Katowice 1996, s. 185.

## 7. Sądownictwo

Podstawowe zasady funkcjonowania judykatury były zasadniczo zbieżne z ogólnopolskimi. Sądy województwa śląskiego wydawały wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, nadzór nad nimi sprawował minister sprawiedliwości, a mianowanie urzędników sądowych odbywało się na zasadach obowiązujących w całej Polsce (wyjątkiem było wspomniane wysłuchanie wojewody przez pierwsze 5 lat funkcjonowania autonomii). W zakresie sądownictwa administracyjnego art. 39 stanowił jednak, że to ustawa śląska miała zdecydować o zastąpieniu sądów niemieckich i pruskich, a względnie austriackich. Była to znacząca, autonomiczna kompetencja czynna Sejmu Śląskiego. Organizacja sądownictwa administracyjnego na terenie województwa była również zróżnicowana terytorialnie w zależności od tego, czy były to tereny Górnego Śląska, czy byłego Księstwa Cieszyńskiego. W części górnośląskiej sądami I instancji były wydziały powiatowe i miejskie, a w cieszyńskiej, tak jak w monarchii austro-węgierskiej, odpowiedni ministrowie rządu. Sądem odwoławczym był nowo utworzony sąd apelacyjny dla województwa śląskiego. Przejął on uprawnienia sądu apelacyjnego we Wrocławiu i sądu kameralnego w Berlinie dla części pruskiej, a także sądu apelacyjnego w Krakowie i Bernie – dla austriackiej. Sąd Najwyższy w Warszawie (jako, w pewnych wypadkach, instancja rewizyjna) przejął z kolei atrybucje sądu Rzeszy w Lipsku i Sądu Najwyższego w Wiedniu. Najwyższy Trybunał Administracyjny w stolicy Polski pełnił ostatecznie funkcję III, najwyższej, instancji sądownictwa pomimo powołania do życia niezależnego Śląskiego Trybunału Administracyjnego, który nigdy nie zaczął funkcjonować z powodu szczupłości śląskiej kadry sędziowskiej<sup>24</sup>.

## 8. Dorobek prawny województwa

Podsumowanie dorobku autonomii śląskiej w II RP na potrzeby tego artykułu ograniczono do rozwiązań prawnych i funkcjonowania admini-

---

<sup>24</sup> *Odgrzewana autonomia – rozmowa z prof. Józefem Ciągwą*, [http://chorzow.naszemiasto.pl/artykul/galeria/765844,odgrzewana-autonomia-rozmowa-z-prof-jozefem-ciagwa,id,t.html?sesja\\_gratka=84a50a1e6525758dbae0d60d256bb8b9](http://chorzow.naszemiasto.pl/artykul/galeria/765844,odgrzewana-autonomia-rozmowa-z-prof-jozefem-ciagwa,id,t.html?sesja_gratka=84a50a1e6525758dbae0d60d256bb8b9) (dostęp: 5.02.2011).

stracji. Szerokie kompetencje nadane województwu śląskiemu na mocy stworzonego dla celów propagandowych, pospiesznie i z lukami, Statutu Organicznego, zwłaszcza w zakresie ustawodawstwa, w znacznej mierze nie zostały wykorzystane przez okres funkcjonowania autonomii.

Przede wszystkim trzeba zauważyć, że sam fakt zastosowania rozwiązania prawnego w postaci ustroju autonomicznego regionu jest wyjątkowy w historii ustroju Polski. Dla samego Śląska zaś prawna niezależność była okazją do przystosowania się do systemu demokratycznego, a także do integracji z państwem polskim.

Ustawy uchwalane w województwie nie wykazywały się dużą oryginalnością, często były powtórzeniem rozwiązań prawnych Rzeczypospolitej. Również liczba aktów prawnych przyjętych na Śląsku w okresie międzywojennym nie jest duża, bo nie przekracza pięciuset.

Do największych zaniedbań legislacyjnych należy zaliczyć brak uchwalenia ustawy o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego, w której miały się znaleźć przepisy dotyczące szczegółowego funkcjonowania autonomicznego województwa. W art. 14 wymienione były dziedziny, jakich miała ona dotyczyć, tj. skład, ustrój Sejmu Śląskiego i prawo wyborcze, procedura legislacyjna i promulgacja ustaw, kontrola Sejmu nad działalnością Śląskiej Rady Wojewódzkiej, czas trwania mandatu obieralnych członków Rady, ustrój Rady, działalność Śląskiej Izby Obrachunkowej, przeprowadzanie referendum. Dla przyjęcia tej ustawy, ze względu na jej wyjątkowy charakter, art. 15 przewidywał konieczność uzyskania podpisu głowy państwa polskiego. W razie jej niezgodności z przepisami Statutu możliwa była odmowa podpisu. Uchwalenie ustawy było zadaniem każdego z czterech Sejmów Śląskich, żaden nie dokonał tego z powodu ciągłych kłótni i różnic politycznych.

W czasie funkcjonowania autonomii toczyły się liczne spory o interpretację Statutu i jego zgodność z Konstytucją RP. Takie głosy zgłaszał m.in. Mieczysław Bilski<sup>25</sup>, a także późniejszy, sanacyjny i wywodzący się z Galicji wojewoda Michał Grażyński. Ta druga postać ze względu na swoje pochodzenie, związki z piłsudczykami i stosunek do autonomii (był niechętny autonomii politycznej, lecz dostrzegał korzyści płynące z niezależności ekonomicznej) wzbudza do dziś duże kontro-

---

<sup>25</sup> Stenogram ze 124. posiedzenia I Sejmu Śląskiego z dnia 13 listopada 1925 r., t. 8–9.

wersje i niechęć części Ślązaków. Optował on za szybkim uchwaleniem ustawy o wewnętrznym ustroju, a także za rewizją autonomii z punktu widzenia jej zgodności z polską ustawą zasadniczą<sup>26</sup>. Najbliżej zrealizowania tych planów był Sejm III kadencji, lecz i on poniósł na tym polu porażkę.

Pomimo dysponowania odpowiednimi instrumentami prawnymi województwo nie utworzyło własnego pionu sądownictwa administracyjnego, na którego czele mógłby stać Śląski Trybunał Administracyjny. Nie zdecydowano o powołaniu do życia Śląskiej Izby Obrachunkowej. Nie uchwalono śląskiej ustawy skarbowej, w zakresie prawa finansowego korzystano z rozwiązań centrali. Nie uchwalono również własnych przepisów dotyczących energetyki. Sejm RP z kolei nigdy nie uchwalił ustawy, która mogłaby rozszerzać statutowe kompetencje województwa.

Ciekawym rozwiązaniem prawnym wprowadzonym na Górnym Śląsku w okresie dwudziestolecia była ustawa o celibacie nauczycielek. Tradycyjne stosunki rodzinne na Śląsku decydowały o tym, że kobiety na ogół nie pracowały, a jeśli tak, to bardzo często jako nauczycielki, i to tylko do czasu zamążpójścia, po którym zazwyczaj pracowały w domu. Śląski ustawodawca postanowił te stosunki usankcjonować prawnie i ustawowo zadecydował o automatycznym zwolnieniu z pracy nauczycielki po wzięciu ślubu<sup>27</sup>. Komisja Prawnicza Sejmu Śląskiego orzekła, że ustawa ta nie jest sprzeczna z Konstytucją marcową (zrównującą prawa kobiet i mężczyzn) ani z konwencją genewską z 15 maja 1922 r. Prawo to, nazywane ustawą celibatową, zostało następnie zatwierdzone przez Najwyższy Trybunał Administracyjny. Ustawa wzbudzała liczne protesty (m.in. posła Stefana Kapuścińskiego); w kwietniu 1938 r. zniósł ją polski Sejm. Poza tym w śląskiej szkole obowiązywał czterogodzinny wymiar nauczania religii, a funkcję dyrektora szkoły można było łączyć z funkcją parafialnego organisty.

W województwie śląskim obowiązywały też oryginalne przepisy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Opierały się one na rozwiązaniach niemieckich wprowadzonych w latach 1918–1922 pod wpły-

<sup>26</sup> Stenogram ze 173 posiedzenia I Sejmu Śląskiego z dnia 22 lutego 1928 r., ł. 39.

<sup>27</sup> Ustawa w sprawie rozwiązania stosunku służby nauczycielskiej wskutek zawarcia przez nauczycielkę związku małżeńskiego z 29 marca 1926 r. (Dz.U.Śl. 1926 Nr 8, poz. 12).

wem wydarzeń rewolucyjnych. Gwarantowały przywileje robotnikom (licznym na Górnym Śląsku) i stały się ich kartą przetargową przy poparciu strony polskiej w okresie powstań i plebiscytów. W rezultacie nowe przepisy zostały zagwarantowane przez konwencję genewską z 15 maja 1922 r. Jak wcześniej wspomniano, Statut gwarantował wyłączenie kwestii dotyczących prawa cywilnego (a więc i prawa pracy) oraz prawa ubezpieczeń społecznych spod ustawodawstwa polskiego (art. 6 i 7). Obowiązywały ponadto przepisy śląskie wydane na podstawie przepisów o autonomii, przepisy polskie przyjęte potem przez Sejm Śląski (np. ustawa o bezpieczeństwie i higienie pracy z 1928 r.) i inne, jak choćby regulaminy pracownicze czy układy zbiorowe pracy mogące być źródłem prawa powszechnego<sup>28</sup>. Swoiste było prawo pracy na Górnym Śląsku, z jednej strony np. dzięki przepisom niemieckim występowała instytucja reprezentacji pracowniczej, z drugiej zaś nie rozciągnięto na teren województwa przepisów polskich dotyczących skrócenia czasu pracy (albo dlatego, że Sejm Śląski nie wyraził na to zgody, albo wyraził zgodę, lecz w praktyce to nie nastąpiło). Obowiązywały natomiast na terenie autonomii jedne z najbardziej rozbudowanych w Europie przepisów dotyczących ubezpieczeń społecznych<sup>29</sup>. Ta część śląskiego systemu prawnego była najkorzystniejszą dla pracowników mieszkanką przepisów polskich, niemieckich, wspólnych i śląskich.

Nowelizacja Statutu Organicznego z 8 marca 1921 r. wprowadzała ograniczenie w zatrudnianiu urzędników i pracowników opłacanych przez instytucje samorządowe, wywodzących się spoza województwa. Mogło to nastąpić tylko wówczas, gdy ich kwalifikacje przewyższały te, którymi dysponowali rodzimi kandydaci.

## 9. Zakończenie

Po wybuchu II wojny światowej Górny Śląsk w całości znalazł się pod okupacją III Rzeszy jako (pierwszy raz realnie istniejąca w ramach państwa niemieckiego) prowincja Oberschlesien. Po klęsce Niemców i nadejściu okupacji sowieckiej autonomia województwa śląskiego

<sup>28</sup> *Historia państwa i prawa polskiego 1918–1939*, cz. 2, red. F. Ryszka, Warszawa 1968, s. 296.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 300.



prawnie zakończyła swój byt decyzją Krajowej Rady Narodowej z dnia 6 maja 1944 r. Uchylony przez Konstytucję kwietniową art. 44 Statutu gwarantował, że na zmianę lub uchylenie najważniejszych jego artykułów wymagana jest zgoda Sejmu Śląskiego. Organy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oczywiście się o nią nie starały (wydaje się, że w związku z uchyleniem tego artykułu – nie musiały). Problem pojawił się jednak w sytuacji, gdy komunistyczna Polska nie uznawała legalności ustawy zasadniczej z 23 kwietnia 1935 r., a w początkach istnienia PRL oficjalnie obowiązywała Konstytucja marcowa (do jej przepisów odwoływała się Mała Konstytucja z 1947 r.), zastąpiona dopiero formalnie i ostatecznie przez Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.

Zaraz po wojnie o bezprawności odebrania autonomii mówił Konstanty Wolny (2012 r. śląscy radni ogłosili rokiem imienia katowickiego adwokata i pierwszego marszałka Sejmu Śląskiego). Dziś o powrót autonomii na Górnym Śląsku upominają się coraz liczniejsze środowiska, w tym wzbudzający kontrowersje Ruch Autonomii Śląska (RAŚ). Niedawno fundacja Ambasada Śląska z Bytomia złożyła do Instytutu Pamięci Narodowej wnioski o uznanie za bezprawne zniesienia niezależności województwa śląskiego w 1945 r., a także stwierdzenie, że doszło wówczas do zbrodni przeciwko narodowi polskiemu, oraz wypłacenie stosownego odszkodowania (o wniosku pozytywnie wypowiadał się prof. Zygmunt Woźniczka i sugerował, że w tej sytuacji prezydent RP powinien zgodnie ze Statutem Organicznym rozpisać wybory do nigdy niezniesionego Sejmu Śląskiego autonomicznego województwa)<sup>30</sup>. Warszawski IPN odmówił jednak wszczęcia śledztwa w tej sprawie<sup>31</sup>, prezes fundacji zapowiedział z kolei złożenie skargi do Trybunału Konstytucyjnego.

Poparcie dla restytucji autonomii na Górnym Śląsku w ostatnich latach rośnie, podobnie jak coraz większy odsetek deklaruje śląską przynależność narodową lub etniczną (w ostatnim spisie powszechnym 817 tys. osób<sup>32</sup> – najliczniejsza mniejszość w Polsce; w 2002 r. były to

<sup>30</sup> A. Minorczyk-Cichy, *Autonomię odebrano bezprawnie?*, <http://www.dziennikzachodni.pl/artykul/450966,autonomie-odebrano-bezprawnie,2,id,t,sa.html> (dostęp: 16.09.2011).

<sup>31</sup> *Eadem*, *Sejm Śląski – śledztwa IPN nie będzie*, <http://www.dziennikzachodni.pl/artykul/480203,sejm-slaski-sledztwa-ipn-nie-bedzie,id,t.html?cookie=1> (dostęp: 6.12.2011).

<sup>32</sup> *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Raport z wyników*, [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_13164\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_13164_PLK_HTML.htm) (dostęp: 26.07.2012).

173 tys.). Rośnie też liczba wyborców RAS, choć ugrupowanie to często oskarża się o antypolskość i sprzyjanie, pod płaszczykiem promocji autonomii, wpływom niemieckim. Mimo że RAS obecnie współpracuje z województwem śląskim, nie udaje mu się uzyskać szerszego poparcia polskich polityków dla wprowadzenia nowego projektu Statutu Organicznego; krytycznie o autonomii wypowiadał się choćby prezydent Bronisław Komorowski.

Ramy niniejszego artykułu z pewnością nie wyczerpują całego zagadnienia autonomii województwa śląskiego w okresie międzywojennym ani – tym bardziej – nie mogą rozstrzygnąć o zasadności jej wprowadzenia dzisiaj. Opisano jedynie zwięźle funkcjonowanie, wady i zalety śląskiego systemu prawnego i administracji w okresie II Rzeczypospolitej. Trzeba zwrócić uwagę, że Górny Śląsk wówczas zyskał ekonomicznie, czego przykładem może być rozwój górnictwa, przemysłu, transportu. W tamtym czasie region ten rozwinął się jeszcze bardziej pod względem gospodarczym, demograficznym i urbanistycznym (czołowym przykładem może być imponujący gmach Sejmu Śląskiego). Wielu ekonomistów twierdzi, że wpływ na to miały prawne rozwiązania gwarantujące autonomię, które sprawdziły się również w innych krajach. Warto zwrócić uwagę, że autonomia gwarantuje też uszanowanie pewnej różnorodności historycznej i kulturowej, jaka na Górnym Śląsku wciąż jest widoczna. Nie zdecydowano się jednak, choć pojawiały się takie postulaty, na nazewnictwo ulic w języku śląskim, a – zgodnie z ustawą z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym na terenach zamieszkałych przez mniejszości narodowe, etniczne lub posługujące się językiem regionalnym<sup>33</sup> – istnieje możliwość wprowadzenia nazewnictwa geograficznego w językach mniejszości. Język śląski nie jest uznany w Polsce za odrębny język (choć w 2010 i 2012 r. zostały zgłoszone w Sejmie RP projekty w tej kwestii, w 2012 r. zaś minister administracji i cyfryzacji wymienił śląski jako język w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie państwowego rejestru nazw geograficznych<sup>34</sup>), a Ślązacy nie mają, podobnie jak nie mieli zarówno przed I, jak i II wojną światową, statusu mniejszości narodowej ani etnicznej.

---

<sup>33</sup> Dz.U. 2005 Nr 17, poz. 141.

<sup>34</sup> Dz.U. 2012 Nr 0, poz. 309.

## Bibliografia

- Ciągwa J., *Autonomia Śląska (1922–1939)*, Katowice 1988.
- Cybuchowski Z., *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedzin nauki o państwie*, t. 1, Warszawa 1925.
- Dąbrowski W., *Autonomia województwa śląskiego. Studium prawnicze*, Warszawa 1927.
- Dąbrowski W., *Zbiór praw konstytucyjnych i administracyjnych województwa śląskiego*, t. 1, Katowice 1922.
- Dzieje Górnego Śląska w latach 1816–1947*, red. F. Hawranek, Opole 1981.
- Historia państwa i prawa polskiego 1918–1939*, cz. 2, red. F. Ryszka, Warszawa 1968.
- Hojka Z., *Józef Rymer. Biografia polityczna*, Katowice 2002.
- Jaworski W.L., *Konstytucja z dnia 17 marca 1921 r. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Kraków 1921.
- Jerczyński D., *Historia Narodu Śląskiego*, Zabrze 2006.
- Kaznowska E., *Kompetencje Śląskiej Rady Wojewódzkiej – regulacja prawna oraz praktyka (1922–1939)* [w:] *Z dziejów prawa*, red. A. Lityński, Katowice 1996, s. 185.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922.
- Langrod J.S., hasło: *Autonomia* [w:] *Encyklopedia nauk politycznych. Zagadnienia społeczne, polityczne i gospodarcze*, t. 1, Warszawa 1936.
- Marcoń W., *Autonomia Śląska 1922–1939 (wybrane zagadnienia)*, Toruń 2009.
- Minorczyk-Cichy A., *Autonomię odebrano bezprawnie?*, <http://www.dziennikzachodni.pl/artykul/450966,autonomie-odebrano-bezprawnie,2,id,t,sa.html> (dostęp: 16.09.2011).
- Minorczyk-Cichy A., *Sejm Śląski – śledztwa IPN nie będzie*, <http://www.dziennikzachodni.pl/artykul/480203,sejm-slaski-sledztwa-ipn-nie-bedzie,id,t.html?cookie=1> (dostęp: 6.12.2011).
- Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Raport z wyników*, [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_13164\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_13164_PLK_HTML.htm) (dostęp: 26.07.2012).
- Odgrzewana autonomia – rozmowa z prof. Józefem Ciągwą*, [http://chorzow.naszemiasto.pl/artykul/galeria/765844,odgrzewana-autonomia-rozmowa-z-prof-jozefem-ciagwa,id,t.html?sesja\\_gratka=84a50a1e6525758dbae0d60d256bb8b9](http://chorzow.naszemiasto.pl/artykul/galeria/765844,odgrzewana-autonomia-rozmowa-z-prof-jozefem-ciagwa,id,t.html?sesja_gratka=84a50a1e6525758dbae0d60d256bb8b9) (dostęp: 5.02.2011).
- Popiołek K., *Śląskie dzieje*, Warszawa–Kraków 1979.
- Stenogram ze 124 posiedzenia I Sejmu Śląskiego z dnia 13 listopada 1925 r., ł. 8–9.
- Stenogram ze 173 posiedzenia I Sejmu Śląskiego z dnia 22 lutego 1928 r., ł. 39.

Ustawa w sprawie rozwiązania stosunku służby nauczycielskiej wskutek zawarcia przez nauczycielkę związku małżeńskiego z 29 marca 1926 r. (Dz.U.Śl. 1926 Nr 8, poz. 12).

*Województwo Śląskie 1918–1928. Informator i przewodnik*, Katowice 1929.

Zieliński H., *Historia Polski 1914–1939*, Wrocław 1985.

*Maciej Kawecki, Karol Koziel*  
*(Uniwersytet Jagielloński w Krakowie)*

## **ROZWÓJ I REGRES OCHRONY ZABYTEKÓW W PRAWIE POLSKIM XX WIEKU**

W artykule, dzięki opisowi uregulowań prawnych dotyczących ochrony zabytków w okresach II Rzeczypospolitej, Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz III Rzeczypospolitej, przedstawiono pozytywne i negatywne aspekty odpowiednich przepisów. Odwołując się do rozważań Jana Pruszyńskiego, omówiono różnice w pojmowaniu pojęć zabytku i dobra kultury. Opisano orzecznictwo sądów administracyjnych, w ten sposób przybliżając problemy z zakresu prawnego ochrony dziedzictwa kulturowego na terytorium Polski. Przeprowadzono całościową analizę ustawodawstwa i orzecznictwa oraz praktyki politycznej w trzech okresach historii RP, wskazano zależności i możliwości wykorzystania we współczesnych uregulowaniach prawnych ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 2003 r., dorobku przedwojennego ustawodawstwa, a w szczególności dekretu Rady Regencyjnej z 31 października 1918 r. Krytycznej refleksji poddano również zależności ochrony zabytków od polityki na przykładzie praktyki okresu PRL oraz niektórych współczesnych rozwiązań.

**Słowa kluczowe:** zabytki, ochrona dóbr kultury, konserwacja, postępowanie administracyjne.

## 1. Wprowadzenie

Ochrona zabytków w państwie jest szczególnym zadaniem skierowanym do organów administracji publicznej, bo wymagającym współdziałania i kształtowania świadomości w całym społeczeństwie. Uzasadniony wydaje się nawet wniosek, że sprawna ochrona i opieka nad dobrami kultury jest możliwa jedynie w państwie przykładającym należyłą wagę do edukacji historycznej i patriotycznej<sup>1</sup>. W naszym artykule chcieliśmy wskazać, w jaki sposób ustawodawstwo dotyczące ochrony zabytków i dóbr kultury<sup>2</sup> w XX w. wpływało na stan i poszanowanie zabytków na terytorium Polski.

## 2. Geneza ochrony zabytków na ziemiach polskich

Zanim jednak przejdziemy do szczegółowych rozważań, przedstawimy krótką genezę ochrony zabytków w Polsce sięgającą jeszcze czasów oświecenia, kiedy to król Stanisław August Poniatowski w lipcu 1787 r. wezwał do siebie Zygmunta Vogla i polecił mu udać się do Krzeszowic, Tenczyna, Alwerni, Lipowca, Olkusza, Rabsztyna, Pieskowej Skały, Ojcowa, Czerni, Łobzowa, Częstochowy w celu „odrysowania tychże okolic, wraz z historycznymi wiadomościami”<sup>3</sup>. Obecne były również w tym czasie inicjatywy szlachty i magnaterii mające na celu zachowanie pamiątek przeszłości i kult lepszych wieków<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Warto wskazać wartość takiej edukacji oraz czynników innych niż ekonomiczne, a wpływających na decyzje osoby dysponującej zabytkiem np. w sytuacji konieczności przeprowadzenia remontu przewyższającego koszt zburzenia zabytku, który jest w złym stanie technicznym, i wybudowania w jego miejsce budowli o takich samych parametrach – nieopłacalnego dla właściciela zabytku nieruchomego w przypadku uwzględnienia jedynie jego indywidualnego interesu ekonomicznego, a możliwego do zrealizowania dzięki wsparciu państwa lub społecznemu zaangażowaniu właściciela.

<sup>2</sup> Jest to pojęcie bardziej ogólne niż zabytek, używane między innymi w doktrynie prawa międzynarodowego publicznego.

<sup>3</sup> M. Borucki, *W kregu króla Stanisława*, Warszawa 1984, s. 71 i n.

<sup>4</sup> Nie sposób nie wspomnieć o zbiorach Czartoryskich zgromadzonych w Puławach, wśród których znajdował się m.in. jeden z mieczy ofiarowanych Jagielle przez Krzyżaków przed bitwą pod Grunwaldem oraz liczne pamiątki po polskich władcach, zgromadzone w tzw. Szkatule Królewskiej.

W czasie zaborów stosunek do zabytków przeszłości stał się jednym ze świadectw patriotyzmu. W okresie utraty niepodległości los zabytków był zróżnicowany w zależności od zaboru, w którym się znalazły. Podczas gdy w zaborze austriackim władze oficjalnie sprzyjały polskim inicjatywom konserwatorskim, w Rosji i Prusach nieprzychylnie patrzone na polskie inicjatywy dotyczące ochrony zabytków<sup>5</sup>.

Pomimo warunków politycznych na terytorium zaboru rosyjskiego, dzięki samozaparciu patriotów zaangażowanych w ochronę dziedzictwa kulturowego, w latach 1827–1855 udało się jednak przeprowadzić działania inwentaryzacyjne, których rezultaty zostały opublikowane w pięciu tomach tekstu i siedmiu atlasach z ilustracjami<sup>6</sup>. W wyniku ustępstw politycznych powstały zaś instytucje o znaczeniu niepodważalnym dla polskiej kultury, takie jak utworzone w 1862 r. Muzeum Sztuk Pięknych w Warszawie oraz powstałe w 1906 r. Towarzystwo Opieki nad Zabytkami Przeszłości działające na całym terytorium dawnej Polski<sup>7</sup>.

W zaborze pruskim rozwinął się społeczny ruch ochrony zabytków w postaci Towarzystwa Przyjaciół Nauk oraz Towarzystwa Zbieraczy Starożytności. Liberalna polityka austriacka sprawiła z kolei, że to właśnie na terenie tego zaboru najprężniej rozwinął się system ochrony zabytków. Z powstałych inicjatyw należy wymienić: Komitet Opieki nad Zabytkami (1850), Muzeum Przemysłowo-Rzemieślnicze (1867), Muzeum Narodowe w Krakowie (1879), Towarzystwo Miłośników Historii Zabytków Krakowa (1896) oraz Towarzystwo Opieki nad Zabytkami Przeszłości w Krakowie (1906)<sup>8</sup>. W 1888 r. w Krakowie odbył się zjazd konserwatorski<sup>9</sup>. Również tutaj w 1914 r. powstał Krajowy Urząd Konserwatorski.

---

<sup>5</sup> K. Zalaszińska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 24.

<sup>6</sup> W. Demetrykiewicz, *Konserwatorstwo dla zabytków archeologicznych. Studium ze stanowiska dziejów kultury i nauki porównawczej prawa*, Kraków 1886 [za:] J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kraków 2001, s. 145 i n.

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

<sup>8</sup> K. Zalaszińska, *Prawna ochrona...*, s. 26 i n.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

### 3. Prawna ochrona zabytków w okresie międzywojennym

Ze wskazanych wyżej inicjatyw stworzono podstawy, które umożliwiły zinstytucjonalizowanie ochrony zabytków w okresie międzywojennym. Pierwszym polskim aktem prawnym o opiece nad zabytkami sztuki i kultury był dekret Rady Regencyjnej z 31 października 1918 r.<sup>10</sup> Akt ten, uzupełniony wydanymi niedługo potem przepisami wykonawczymi, normował w okresie pierwszego dziesięciolecia niepodległej Polski wszelkie sprawy związane z ochroną zabytków oraz organizacją państwowych służb konserwatorskich. Dekret o opiece nad zabytkami sztuki i kultury odegrał doniosłą rolę w dziedzinie państwowej opieki nad zabytkami w Polsce, o czym może świadczyć fakt, że wiele z zastosowanych w nim rozwiązań ma ponadczasowe wartości<sup>11</sup>, a proponowane przez niego uregulowania mogłyby z pewnością rozwiązać niektóre z bolączek do tej pory obowiązującej ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>12</sup>.

O aktualności niektórych problemów świadczą do dziś obecne w doktrynie dyskusje na temat racjonalności rozwiązań, które zostaną omówione w dalszej części niniejszego opracowania<sup>13</sup>.

Jako najbardziej ujemną stronę dekretu należy wskazać przepis art. 1, na podstawie którego ochrona prawna rozciągała się wyłącznie na zabytki wpisane do inwentarza państwowego, co w praktyce uniemożliwiało podejmowanie szybkich działań konserwatorskich wobec pozostałych obiektów<sup>14</sup>. Dekret nie zawierał definicji zabytku, a jedynie w art. 12 został wskazany przykładowy katalog obiektów, godnych

<sup>10</sup> DPPP 1918 Nr 16, poz. 36.

<sup>11</sup> Por. P. Dobosz, *Ponadczasowe wartości dekretu Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury* [w:] *Wokół problematyki prawnej zabytków i dzieł sztuki*, t. 3, red. W. Szafranski, K. Zalasinska, Poznań 2009, s. 43–52.

<sup>12</sup> W dekrete przyjęto takie założenia, jak: konstytutywny charakter rozstrzygnięć konserwatorskich, państwowy, a nie samorządowo-administracyjny, model ochrony zabytków czy oparcie systemu ochrony zabytków na założeniu, że jest ona urzeczywistnieniem realizacji interesu publicznego, pojmowanego jako interes państwowy.

<sup>13</sup> A. Gerecka-Zołyńska, *Realizacja międzynarodowych standardów ochrony dziedzictwa kulturalnego w polskiej ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, „RPEiS” 2007, z. 4, s. 51–52.

<sup>14</sup> J. Żywicki, *Jerzy Siennicki – pierwszy konserwator zabytków w Lublinie (1919–1939)*, „Lubelszczyzna” 1996, nr 2.



ochrony w świetle ówczesnej doktryny konserwatorskiej<sup>15</sup>. Innym przykładem przepisu, którego próżno szukać we współczesnych uregulowaniach, jest art. 22 statuujący prawo rządu do zastosowania procedury wywłaszczenia na rzecz jednego z muzeów w przypadku niebezpieczeństwa zniszczenia, uszkodzenia lub wywozu za granicę zabytków ruchomych mających wybitne znaczenie narodowe.

Dnia 6 marca 1928 r. weszła w życie nowa regulacja dotycząca ochrony zabytków (jako rozporządzenie Prezydenta RP<sup>16</sup>), która dzięki uprawnieniom do daleko idącej ingerencji władz konserwatorskich miała charakter bardzo postępowy<sup>17</sup>. Po raz pierwszy zamieszczono w niej definicję zabytku opartą na kryterium wartościującym – oceniającym wartości: artystyczną, historyczną, kulturalną, archeologiczną lub paleontologiczną, oraz na kryterium obiektywnym, jak stwierdzenie tej wartości orzeczeniem władzy państwowej. Należy więc podkreślić, że pomimo stosowania kryteriów obiektywnych pozostawiono pewien element uznaniowości, tak istotny w przypadku określania wartości obiektu. Wprowadzono również pewien wyłom od ogólnych przepisów, przyznając konserwatorom prawo do ingerencji w przypadku obiektów nieuznanych za zabytki, ale mających wskazane cechy<sup>18</sup>.

Ostatnim z aktów prawnych poprzedzających wejście w życie obecnej ustawy była ustawa z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury<sup>19</sup>. Już sam tytuł sugerował inny charakter regulacji, gdyż dotyczyła ona przede wszystkim ochrony, a nie opieki, jak było w przedwojennych regulacjach. Położono więc nacisk na władczy charakter działań służby konserwatorskiej w opozycji do działań społeczeństwa, co leżało u podstaw organizacji systemu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na terytorium Polski w okresie przedwojennym, kiedy podkreślano przede wszystkim opiekę nad zabytkami, czyli element dobrowolny<sup>20</sup>.

---

<sup>15</sup> Koniec katalogu był uzupełniony zwrotem „itp.”, co jest odpowiednikiem stosowanego obecnie „w szczególności”.

<sup>16</sup> Dz.U. 1928 Nr 29, poz. 265, ze zm.

<sup>17</sup> J. Żywicki, *Jerzy Siennicki...*, s. 1.

<sup>18</sup> Art. 12 rozporządzenia Prezydenta RP z 6 marca 1928 r. (Dz.U. 1928 Nr 29, poz. 265, ze zm.).

<sup>19</sup> Dz.U. 1999 Nr 98, poz. 1150, ze zm.

<sup>20</sup> K. Zalasńska, *Prawna ochrona...*, s. 48.

#### 4. Ustawa z 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury oraz praktyka ochrony zabytków w okresie PRL

Już w tytule tej ustawy wskazano chronione wartości, za jakie uznano dobra kultury. W odniesieniu do obecnie używanego terminu „zabytek” nazwa ta budzi jednak pewne wątpliwości.

Na problem natury leksykalnej wskazali Artur Andrzejuk i Jan Pruszyński, twierdząc, że pojęcie dobra kultury odwołuje się do pewnych pozytywnych wartości, takich jak dobro<sup>21</sup>, prawo natomiast chroni również obiekty związane z wydarzeniami, które są odbierane negatywnie, a o których pamięć również powinna być objęta ochroną. Dotyczy to na przykład obozów koncentracyjnych. Czy powinniśmy je wobec tego nazywać „złem kultury”?<sup>22</sup>

Drugim problemem we wskazanej definicji jest pewien stopień ogólności – pojęcie dobra kultury zakorzenione w prawie konstytucyjnym oraz międzynarodowym służy raczej wskazaniu pewnej ogólniejszej kategorii chronionych obiektów. Ochrona indywidualnych obiektów powinna zaś zostać zapewniona w ustawach, a jej wyegzekwowanie powinno być zabezpieczone przepisami wykonawczymi w rozporządzeniach.

Warto przytoczyć definicję zawartą w art. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury:

Dobrem kultury w rozumieniu ustawy jest każdy przedmiot ruchomy lub nieruchomy, dawny lub współczesny, mający znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na jego wartość historyczną, naukową lub artystyczną.

W doktrynie zwraca się uwagę, że takie ukształtowanie katalogu chronionych dóbr i niedookreślenie przesłanek ochrony w praktyce stanowiło instrument w rękach ówczesnej władzy. Arbitralnie decydowano wtedy, co jest ważne dla kultury socjalistycznej, odmawiając statusu dóbr kultury zabytkom stanowiącym o świetności Rzeczypospolitej

---

<sup>21</sup> Artur Andrzejuk definiuje dobro jako jedno z pierwotnych pojęć etycznych utożsamiane z pojęciem bytu, gdzie dobro określa poprawność czynów i zachowań człowieka. A. Andrzejuk, *Prawda o dobru. Problem filozoficznych podstaw etyki tomistycznej*, Warszawa 2000, s. 7.

<sup>22</sup> J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury...*, Kraków 2001, s. 66.

Szlacheckiej. Ochroną objęto również przedmioty współczesne<sup>23</sup>, co stanowiło kolejny przejaw odejścia od wypracowanych definicji służących zachowaniu rzeczy dawnych, które są świadectwem minionych epok<sup>24</sup>.

Jednym z przykładów takiej polityki było wprowadzenie pojęcia klasy zabytków. Obowiązywało ono w latach 1961–1973 i było pięciostopniową klasyfikacją obiektów zabytkowych określającą ich wartość artystyczną, historyczną oraz naukową. Została wprowadzona instrukcją z 20 grudnia 1961 r. oraz pismem okólnym nr 14 z 30 grudnia 1963 r. w sprawie określenia grup weryfikacyjnych zabytków nieruchomości wpisywanych do rejestru przez Dyrektora Zarządu Muzeów i Ochrony Zabytków. Na jej podstawie dokonywano wartościowania: zabytek klasy 0 był najbardziej wartościowy, a zabytek klasy 4 – najmniej. Tym sposobem stworzono mechanizm uniemożliwiający ochronę obiektów o charakterze lokalnym, nawet gdy w skali regionu należały już do rzadkości. Klasyfikacja nie stanowiła więc mechanizmu szczególnej ochrony obiektów najcenniejszych z dwóch podstawowych względów – po pierwsze, uwaga służb konserwatorskich koncentrowała się na zabytkach najcenniejszych, tj. najlepiej zachowanych, co sprzyjało dalszej dewastacji obiektów w złym stanie. Po drugie, klasyfikacja ta marginalizowała ochronę obiektów architektury ludowej, przypisując je często do najniższych klas lub nie klasyfikując ich wcale<sup>25</sup>.

Jak zauważył Pruszyński:

(...) doczekała się określenia „brzytwa w rękę szaleńca”, gdyż jej bezpośrednim skutkiem było zniszczenie znacznej części zabudowy drewnianej, architektury małomiasteczkowej i przedmiejskiej, a niejednokrotnie uniemożliwiła interwencję konserwatorską nawet tam, gdzie była ona jeszcze możliwa<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Dla porównania, w wyroku WSA w Warszawie z 10 października 2009 r. (I SA/Wa 1641/08), przywołano międzywojenne piśmiennictwo, które reprezentowało pogląd, że obiektami godnymi wpisania do rejestru zabytków są budynki co najmniej stuletnie. Wprawdzie kryterium czasu nie wynikało bezpośrednio z przepisów rozporządzenia Prezydenta RP o ochronie zabytków, ale był to jeden z postulatów ówczesnej doktryny konserwatorskiej.

<sup>24</sup> K. Zalaśńska, *Prawna ochrona...*, s. 48.

<sup>25</sup> Z. Kobyliński, J. Wysocki, *Problemy wartościowania dziedzictwa archeologicznego [w:] Wartościowanie w ochronie i konserwacji zabytków*, red. B. Szmęgina, Warszawa–Lublin 2012, s. 92.

<sup>26</sup> J. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza, organizacja, prawo*, Warszawa 1989, s. 204 i n.

Niestety, straty przez tak stosunkowo krótki okres obowiązywania tej klasyfikacji są ogromne, również przez swego rodzaju zwichnięcie świadomości społecznej czy utrwalenie pewnego stereotypu, że można wartościować zabytki. Jest to zjawisko o tyle zresztą do dziś widoczne, że zdarza się, iż w prasie lub opisie zabytku, sporządzonym w okresie obowiązywania owej klasyfikacji, trudno znaleźć pojęcie „zabytek klasy 0”, co można uznać za smutne dziedzictwo wskazanej regulacji.

## 5. Aktualne uregulowania ochrony zabytków w Polsce

W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 2003 r. wprowadzono kilka instrumentów prawnych ochrony i opieki nad zabytkami, spośród których dokładniej omówimy wpis do rejestru zabytków nieruchomości oraz wpis do gminnej ewidencji zabytków.

Zabytek nieruchomy, na gruncie definicji przewidzianej w art. 3 ustawy, możemy określić jako nieruchomość, jej część lub zespół nieruchomości będący dziełem człowieka lub związany z jego działalnością i stanowiący świadectwo minionej epoki lub zdarzenia, którego zachowanie leży w społecznym interesie ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Nie ma obowiązku wpisu zabytku do rejestru, by podlegał on ochronie – w praktyce jest jednak tak, że wobec znaczącej liczby zagrożonych zniszczeniem zabytków wpisanych do rejestru jest to w większości przypadków warunek *sine qua non* interwencji konserwatora zabytków.

Paradoksalnie, naszym zdaniem to, co można było uznać za słabość dekretu Rady Regencyjnej – czyli objęcie ochroną jedynie obiektów wpisanych do rejestru, w praktyce jest zaletą. Przy spełnieniu przesłanek istnieje możliwość wpisania do rejestru zabytków – objęcia ochroną i opieką oraz uzyskania dotacji<sup>27</sup>. Istniejący obecnie stan prawny utwierdza fałszywe w naszym odczuciu przekonanie, że właściciele z własnej inicjatywy będą ponosili dodatkowe koszty i spełniali ustawowe obowiązki, nie otrzymując nic w zamian w przypadku zabytków

---

<sup>27</sup> W większości funduszy czy to na szczeblu państwowym, czy samorządowym uzależnione są one właśnie od wpisania obiektu do rejestru zabytków.

niewpisanych do rejestru (dotacja lub subwencja – głównie dla obiektów wpisanych).

Jeszcze większy problem występuje w odniesieniu do gminnej ewidencji zabytków – obowiązkiem właściciela lub posiadacza zabytku wpisanego do wskazanej ewidencji jest dokonywanie uzgodnień z konserwatorem zabytków w przypadku dokonywania prac przy zabytku lub jego otoczeniu<sup>28</sup>. Nigdzie jednak nie została określona forma wpisu ani jego przesłanki, a jedynie obowiązek uzgadniania przeprowadzanych robót<sup>29</sup>.

Te dwa przykłady ochrony pokazują nam, że wbrew pozorom lepiej jest wskazać w ustawie bardziej zobiektywizowane kryteria przyznania danemu obiektowi prawnej ochrony. Stosowanie niedookreślonych klauzul nie zwiększa bowiem katalogu chronionych obiektów, a prowadzi w praktyce do niewydolności i prawnej niepewności, czy dany obiekt jest, czy może nie jest zabytkiem<sup>30</sup>. W przypadku gminnej ewidencji zabytków dochodzi zaś do całkowicie niezidentyfikowanej sytuacji prawnej, która w naszej opinii jest nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawa<sup>31</sup>.

## 6. Podsumowanie

W naszym odczuciu warto więc zastanowić się nad zdefiniowaniem na nowo wskazanej w obecnej ustawie definicji zabytku, która jest definicją materialną, i przekształceniem jej w definicję formalną. Jednocześnie należy zobligować odpowiednie urzędy do przeprowadzania postę-

---

<sup>28</sup> Dobrym przykładem braku działania wskazanych regulacji przez długi okres był hotel Cracovia w Krakowie. W porównaniu z obowiązkami właściciela wpisanego do rejestru zabytków obowiązek uzgadniania kwestii reklam na budynku z konserwatorem zabytków jest jednym z mniej uciążliwych, a ogromne bilbordy przez długi czas szpeciły elewację tego położonego w centrum miasta budynku.

<sup>29</sup> Niestety brak wskazania kategorii robót sprawia, że jest to instrument ochrony iluzorycznej i w praktyce można go bardziej postrzegać jako wstęp do wpisu do rejestru zabytków albo objęcie dozorem konserwatora zabytków mimo braku takiego wpisu.

<sup>30</sup> Która jest jeszcze większa, gdy weźmiemy pod uwagę przepisy karne dotyczące na przykład zniszczenia zabytku.

<sup>31</sup> M. Górski, *Rzecznik Praw Obywatelskich interweniuje w sprawie procedury wpisu do gminnej ewidencji zabytków*, <http://www.hfhr.org.pl> (dostęp: 31.01.2013).

powań z własnej inicjatywy w sprawie wpisania obiektów zagrożonych do rejestru zabytków, tak jak to było w rozporządzeniu Prezydenta RP z 1928 r. Interwencja ta miałaby stanowić jednak wyjątek, i to w ujęciu wąskim – w naszej opinii ochrona nie powinna być bowiem narzucana *ad hoc*, bez oparcia na zdefiniowanym opisie obiektu zabytkowego.

Interesujące jest również w obecnej definicji zabytku swoiste nawiązanie do idei ochrony zabytków z okresu PRL – zauważmy, że przesłanki: wartość artystyczna, historyczna lub naukowa, zostały połączone spójnikiem „lub”, więc nasza obecna definicja umożliwia nam również objęcie tą formą ochrony zabytków współczesnych<sup>32</sup> – niezwiązanych bynajmniej z etosem socjalistycznym<sup>33</sup>. Wydaje się jednak, że współczesne kierunki zmian sięgają do uregulowań późniejszych zamiast do wcześniejszego międzywojennego dziedzictwa, które stwarzało możliwość zabezpieczenia zabytków na najwyższym poziomie legislacyjnym.

## Bibliografia

- Andrzejuk A., *Prawda o dobru. Problem filozoficznych podstaw etyki tomistycznej*, Warszawa 2000.  
 Borucki M., *W kręgu króla Stanisława*, Warszawa 1984.

---

<sup>32</sup> Decyzją p.o. Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Warszawie Pałac Kultury i Nauki (PKiN) w Warszawie został wpisany do rejestru zabytków 2 lutego 2007 r., czyli 52 lata od wybudowania. O tym, jak bardzo decyzje dotyczące wpisu do rejestru zabytków mogą dotyczyć wartości nie tylko historycznych, ale i politycznych czy ideologicznych, może świadczyć list do prezydenta w sprawie Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie z 30 marca 2007 r. z prośbą o spowodowanie cofnięcia decyzji o uznaniu PKiN za zabytek, wystosowany przez przedstawicieli kultury i nauki. W liście autorzy argumentują, że „(...) PKiN nie jest bowiem tylko «zabytkiem». Jest symbolem zniewolenia Polski przez sowieckie imperium, jest znakiem upokorzenia narodu polskiego i wyrazem pogardy dla – *de facto* – okupowanego w latach PRL «prywisliańskiego kraja»” („Gazeta Wyborcza” 30 marca 2007 r.). W uzasadnieniu swojej decyzji Konserwator Wojewódzki w wypowiedzi dla PAP stwierdził, że „budynki oceniamy tylko z punktu widzenia historycznego – pewnej funkcji historycznej, znaczenia dla sztuki i nauki” (komunikat PAP z dnia 2 lutego 2007 r., [www.pap.pl](http://www.pap.pl); dostęp: 30.06.2012).

<sup>33</sup> Jak mogło to być w PRL w związku z ochroną zabytków świadczących o „przyjaźni polsko-radzieckiej”.

- Demetrykiewicz W., *Konserwatorstwo dla zabytków archeologicznych. Studium ze stanowiska dziejów kultury i nauki porównawczej prawa*, Kraków 1886.
- Dobosz P., *Ponadczasowe wartości dekretu Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury [w:] Wokół problematyki prawnej zabytków i dzieł sztuki*, t. 3, red. W. Szafrński, K. Zalaszińska, Poznań 2009.
- Gerecka-Żołyńska A., *Realizacja międzynarodowych standardów ochrony dziedzictwa kulturalnego w polskiej ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, „RPEiS” 2007, z. 4.
- Górski M., *Rzecznik Praw Obywatelskich interweniuje w sprawie procedury wpisu do gminnej ewidencji zabytków*, <http://www.hfhr.org.pl> (dostęp: 31.01.2013).
- Kobyliński Z., Wysocki J., *Problemy wartościowania dziedzictwa archeologicznego [w:] Wartościowanie w ochronie i konserwacji zabytków*, red. B. Szmygina, Warszawa–Lublin 2012.
- Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kraków 2001.
- Pruszyński J., *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza, organizacja, prawo*, Warszawa 1989.
- Zalaszińska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010.
- Żywicki J., *Jerzy Siennicki – pierwszy konserwator zabytków w Lublinie (1919–1939)*, „Lubelszczyzna” 1996, nr 2.





*Stefan Dušanić (University of Belgrade)*

## **THE STATE OF WAR AND THE STATE OF EMERGENCY IN THE SERBIAN CONSTITUTION OF 2006**

The new constitution of the Republic of Serbia, in contrast to its predecessor, regulates in detail the state of emergency and the state of war. The regulation of these states, jointly referred to as states of necessity, was a matter of great political importance. Because the relevant provisions of the 1990 Constitution lent themselves to abuse, the authors of the Constitution of 2006 strived for a more restrictive regulation of the states of necessity. This meant that the procedure of declaring them, as well as their institutional consequences, had to be strictly and clearly defined. Furthermore, the goal was to introduce the principle that human rights should not be restricted unless absolutely necessary, as well as to declare the inviolability of the most important rights. However, owing to nomotechnical faults of the text – namely the vagueness of its key provisions – the constitution leaves room for political abuse. At the same time, due to the authors' determination to protect human rights, the constitutional provisions are excessively restrictive and prevent the State from responding adequately to various possible crises.

By analyzing the constitutional provisions, as well as the relevant statutory articles, this paper tries to explore the institutional possibilities and consequences of the states of necessity and to assess the quality of the constitutional provisions that regulate them.

**Keywords:** state of emergency, state of war, National Assembly, human rights, constitution of Serbia.

## 1. Introduction

The previous Constitution of Serbia, enacted in 1990, contained very few provisions concerning the states of necessity. What rules it did contain vested much of the emergency powers with the President of the Republic and did little to put them under control of the National Assembly.<sup>1</sup> When the time came to draft the new Constitution in 2006, a consensus emerged among both politicians and legal scholars that it should contain detailed rules regulating the states of necessity, especially regarding their impact on human rights and the role of the National Assembly when they are in effect.<sup>2</sup>

The task of giving legal form to the various states of necessity is a delicate one. On the one hand, sufficiently wide powers have to be given to the government, in order to counter the threat because of which the emergency was declared. On the other hand, sufficient restrictions have to be put in place so as to prevent a scenario in which an abuse of political power is given a veil of legality (or, rather, constitutionality). How well these clashing demands are balanced constitutes the criterion for determining the quality of the constitutional design.

The current Serbian constitution provides for two distinct states of necessity: the state of emergency and the state of war.<sup>3</sup> In general, the former is regulated in more detail as it is supposed to deal with internal peacetime crises, making it politically more sensitive, while the latter is often vaguely treated. In this paper, we shall examine and compare both states of necessity first from the aspect of their declaration and cessation, then in terms of their institutional consequences, and finally in the context of limitations on human rights.

---

<sup>1</sup> The Constitution of 1990 does not contain a specific article that regulates the states of necessity. Instead, these provisions are found in general articles (art. 75; art. 83 par. 7 and 8) concerning the prerogatives of the President of the Republic and the National Assembly. Articles of the Constitution of 1990 are quoted from: *Constitution of 1990 – Republic of Serbia Constitution*, “Službeni Glasnik”, Belgrade 1990.

<sup>2</sup> R. Marković, *Republic of Serbia Constitution of 2006 – A Critical Review*, “Annals of the Faculty of Law in Belgrade” 2007, p. 39.

<sup>3</sup> See: *Constitution of 2006 – Republic of Serbia Constitution*, “Službeni Glasnik”, Belgrade 2006.

## 2. Declaration and cessation

The Constitution of Serbia vests the National Assembly with the authority to declare the states of necessity.<sup>4</sup> In the case that the Assembly is unable to convene, a body consisting of the President of the Republic, the Prime Minister and the President of the National Assembly can declare them instead.<sup>5</sup> Additionally, there is a safeguard for the state of emergency – if the decision to declare a state of emergency was not made by the National Assembly, it has to be confirmed by it within 48 hours or as soon as it is able to convene. If the Assembly does not confirm it until the end of the first session following the declaration, the state of emergency will cease *ex constitutione*.<sup>6</sup> Some rules regarding this procedure are contained in the Law on defense. This law provides for the possibility to declare the state of emergency on a specific part of the territory of Serbia, rather than the whole of its territory. Furthermore, it specifies that the declaration of the states of necessity is based upon a proposal made jointly by the Cabinet and the President of the Republic.<sup>7</sup>

Apart from these formal (procedural) requirements, there are also substantive conditions which have to be met. These conditions are crucial since they define the nature of the states of necessity and determine when they can be declared. The first paragraph of article 200 of the Constitution contains a definition of a state of emergency: “When public danger threatens the existence of the State or its citizens, the National Assembly shall declare a state of emergency”. This provision is rather vague, since it does not define what constitutes “public danger”, and that already allows for political abuse. Better definitions can be found

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, art. 200 par. 1; art. 201 par. 1.

<sup>5</sup> In this instance, there is a slight difference between the two articles. Namely, the state of emergency is declared by the substitute body “under the same conditions” as the National Assembly, while no such distinction is made for the state of war. Since the Constitution does not state what other conditions are applied in this case, we can only assume that the state of war is indeed declared under the same conditions and attribute the different phrasing to an editorial mistake. *Ibidem*, art. 200 par. 5; art. 201 par. 2.

<sup>6</sup> *Ibidem*, art. 200 par. 8.

<sup>7</sup> Law on defense – *Zakon o odbrani*, “Službeni Glasnik”, Vol. 117, Belgrade 2007, art. 11 par. 1.

in both the previous constitution<sup>8</sup> and the Law on defense, which elaborates upon the aforementioned provision by adding that public danger is a “consequence of military or non-military challenges, risks and threats to security”,<sup>9</sup> thus mitigating the vagueness of the Constitution.

In contrast, a definition of a state of war cannot be found in either constitution. Again, the Law on defense takes up this role:

A state of war is a state of danger brought about by foreign use of armed action, during which the sovereignty, independence or territorial integrity of the State as well as peace in the region is threatened, and which requires the mobilization of forces and resources for defense.<sup>10</sup>

Although this rather clumsy definition is more than sufficiently detailed, it is also very wide in scope, particularly so because it includes “threats to peace in the region”. Nevertheless, it does provide us with a guideline for determining what circumstances can be the basis for declaring a state of war. Unfortunately, since both definitions are found only in statute and not in the Constitution, they can be changed all too easily. This, again, leaves room for political manipulation. Therefore, the substantive requirements for declaring the states of necessity may be judged as inadequate, and should be more clearly defined within the constitution itself.

As opposed to the substantive conditions, the formal requirements for declaring the states of necessity are mostly adequate. They are not, however, without fault. First of all, it is not clear why the President of the National Assembly was included in the substitute body for declaring the states of necessity. This inclusion marks a departure from the previous constitution, and has already been publically criticized.<sup>11</sup> Because the President of the National Assembly is simply a chairman of a collegial body, and therefore not legally representative of any perceived majority opinion, he clearly has less democratic legitimacy than the other two members. This creates a further problem since the substitute body is now made up of three officials, rather than two, and the Constitution does not clearly state if their decisions are made unanimously or

---

<sup>8</sup> “(...) a threat to the security of the Republic of Serbia, the rights and liberties of its citizens or the functioning of State agencies”. Constitution of 1990, art. 83 par. 8.

<sup>9</sup> Law on defense, art. 4 par. 6.

<sup>10</sup> *Ibidem*, art. 4 par. 7.

<sup>11</sup> R. Marković, *Republic of Serbia...*, p. 39.

by majority. Namely, paragraph 5 of article 200 states that the decision is made by the three officials “jointly”, which suggests that unanimity is required. However, at the end of the same paragraph, it is stated that the substitute body declares the states of necessity “under the same conditions as the National Assembly”, the formal condition being a simple majority of votes. Taking this into account, it would seem that two votes out three would suffice. If so, another problem is created – because the President of the Assembly also acts as a replacement for the President of the Republic (if he is unable to perform his duties, has been impeached or has stepped down, for a maximum period of three months),<sup>12</sup> a concentration of power in his hands is possible. This eventuality, although unlikely, is not permissible. Therefore, it seems preferable to exclude the President of the Assembly from the substitute body or, at least, to underline the necessity for unanimous decision.

There are further problems concerning the formal procedure. It is unclear why the National Assembly is required to confirm only the state of emergency and not both states of necessity. We can only assume that the authors of the Constitution considered war to be something so urgent and self-evident that there should be no need to confirm it (or even define it). Still, the declaration of the states of necessity can, on the whole, be judged as adequate – it is essentially under the control of the National Assembly, the directly elected legislative body, and does not allow for abuse by either the President of the Republic or the Cabinet.

The rules regarding the cessation of the states of necessity reflect the inherent differences between the two. While there is no way to determine how long a war – and therefore the state of war – will last, restrictions on the duration of the state of emergency are necessary in order to prevent an indefinite suspension of law. The Constitution limits the state of emergency to a period of 90 days, after which it ends automatically. However, the National Assembly can, by absolute majority, extend the state of emergency for another 90 days.<sup>13</sup> Although a total period of 180 days seems excessively long, it is perhaps better to have the state of emergency last longer, than for it to end *ex constitutione* before the emergency itself is resolved. Naturally, the Assembly can decide to end the state before the expiration of either period. As for the state of war,

---

<sup>12</sup> Constitution of 2006, art. 120.

<sup>13</sup> *Ibidem*, art. 200 par. 2.

there are no constitutional provisions regarding its cessation. One can assume that since the state of war is declared by the National Assembly, it is also in its authority to end it, though this is not stated. Another issue is that *when* a state of war should cease is not specified. Even though it is impossible to determine its duration, it is advisable to assert a compulsory end to the state of war after the cessation of hostilities, in order to prevent its extension into peacetime (which in fact has often been the case).<sup>14</sup> Again, the lack of constitutional provisions in this regard leaves room for political abuse.

In terms of cessation of the states of necessity, the Constitution of Serbia is rather imprecise. As with the requirements for their declaration, there is evidently a lack of constitutional provisions, especially concerning the state of war. This deficiency has created considerable “legal space” for political manipulation of the states of necessity. Nevertheless, the present Constitution represents a significant improvement over its predecessor, which contained very few provisions in this regard. Ultimately, the problems associated with declaring and ending the states are not of great importance, and are, as we shall see, rendered practically irrelevant by the institutional consequences of the states of necessity.

### 3. Institutional consequences

There are two immediate consequences of declaring the states of necessity, both of which play the role of safeguards. One is that the National Assembly must be in session throughout the duration of the states. This is achieved via three institutional mechanisms: first – upon declaration, the Assembly convenes automatically, without any formal call; second – it cannot be dissolved for the duration of the states;<sup>15</sup> third – if its term was to end in that period, the Assembly remains in session and the election is postponed until after their cessation.<sup>16</sup> A very similar rule applies to the President of the Republic: if his term was to end during

---

<sup>14</sup> See: G. Agamben, *State of Exception*, Chicago 2005, p. 11–22.

<sup>15</sup> Constitution of 2006, art. 200 par. 3.

<sup>16</sup> *Ibidem*, art. 109 par. 7.

the states, it is prolonged so that it ends three months after their cessation.<sup>17</sup> The other safeguard is that the Constitution cannot be changed during the states of necessity.<sup>18</sup> These rules are very common and are welcome additions to the previous constitutional design.

Traditionally, the principal consequences of the states of necessity are that the government can introduce measures that have the force of law and that those measures may ignore some constitutional provisions, specifically certain human and civil rights. The purpose of these “emergency decrees” is to enable the executive to counter various threats more freely and without the need to consult parliament first. These potentially dictatorial prerogatives are usually offset by the need for subsequent consent of the legislative body, in the form of “bills of indemnity”. The Constitution of Serbia, however, is far more restrictive. During the states of necessity, only the National Assembly may enact measures that derogate certain human and minority rights.<sup>19</sup> There is no mention of governmental decrees having the force of law. Furthermore, in the case of the state of emergency, all measures that derogate these rights last up to 90 days, but may be prolonged until the cessation of the emergency.<sup>20</sup> The only concession to the executive is made if the National Assembly is unable to convene. In that case, there are different consequences for each state. During the state of emergency, the Cabinet may enact measures that derogate human rights, if countersigned by the President of the Republic.<sup>21</sup> Furthermore, the Cabinet has to submit these measures to the National Assembly for confirmation within 48 hours, if not, then as soon as it is able to convene. If the government does not do so, all the decrees in question “cease to have effect” within 24 hours of the first session held after the declaration of the state of emergency.<sup>22</sup> During the state of war, however, these measures are enacted by the substitute body that declares the states of necessity.<sup>23</sup> Although they are subject to control by the Assembly, there is no fixed

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, art. 116 par. 2.

<sup>18</sup> *Ibidem*, art. 204.

<sup>19</sup> *Ibidem*, art. 200 par. 7.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ibidem*, art. 200 par. 6.

<sup>22</sup> *Ibidem*, art. 200 par. 9.

<sup>23</sup> *Ibidem*, art. 201 par. 4.

time period within which the decrees have to be submitted, nor can they be annulled *ex constitutione*. All of these provisions are unusually restrictive, and do little to expand the government's powers. It would seem that the executive can benefit from the states of necessity only if the Assembly is unable to convene. This is unacceptable since, of the three branches of government, the executive is best suited to dealing with war and emergencies.

The states of necessity seem to do nothing to change the balance of power. Their principal effect is not an empowerment of the executive to defy existing law, but the possibility open to the legislature to restrict human rights by law. Whether or not this renders them useless depends upon the extent to which human rights may be derogated. As we shall see, the Constitution has clear rules regulating this very sensitive area.

#### 4. Derogation of human rights

Thus far we have seen that there are certain differences between the states of necessity. However, in terms of substantive limits to derogation of human rights, the rules for both states are identical. It should be noted that the previous constitution had practically no provisions in this regard, and that this is a significant improvement. The Constitution of Serbia poses very strict limitations to the restriction of rights:

1. Derogation is allowed "only to the extent necessary";
2. The derogation of rights may not lead to discrimination based on race, gender, language, religion, nationality or social origin;
3. All measures that derogate human rights cease to be in force upon conclusion of the states of necessity;
4. Certain rights can never be derogated.<sup>24</sup>

These rules are mostly derived from the International Covenant on Civil and Political Rights<sup>25</sup> and are somewhat different from the general provisions regarding human rights limitations. In principle, human and minority rights may be restricted by law only if expressly permitted by

---

<sup>24</sup> See: *Ibidem*, art. 202.

<sup>25</sup> Articles of the International Covenant on Civil and Political Rights are quoted from: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> (dostep: 17.05.2014).



the Constitution (in the same articles that proclaim them), solely for the purposes defined by the Constitution, to the extent necessary to achieve those purposes, and “without infringing upon the essence of the right itself”.<sup>26</sup> Also, even when the rights are limited, discrimination in any form is forbidden.<sup>27</sup> Since these constitutional provisions are directly applied, and the derogatory measures may only be in the form of law, the National Assembly is, in effect, the only body authorized to enact these restrictions.

The principal result of the states of necessity in this regard is the extension of the derogatory authority of the Assembly to the rights it cannot otherwise restrict. Because of this, the temporal limitation (“for the duration of the states”) and the inviolability of certain rights were instituted. The latter limitation, however, is excessively restrictive, as the list of inviolable rights is quite extensive. It contains 17 rights (out of a total of 52 that are proclaimed by the Constitution), several of which are basic human freedoms – the right to life, human dignity, freedom from torture and slavery, etc.<sup>28</sup> However, this list also includes rights that need not be declared inviolable,<sup>29</sup> and that for three reasons. First of all – because restricting them within constitutional bounds may be necessary (e.g. due process of law). Second – because the Constitution expressly allows some of them to be derogated by law outside the states of necessity (e.g. the freedom of religion).<sup>30</sup> Third – because some of them are far less important than the fundamental rights (e.g. the freedom to marry and the equality of spouses). Declaring all of them to be inviolable during the states of necessity either contradicts the general rules, or serves no apparent purpose, or can have a detrimental effect on the capacity of the State to safeguard itself or its citizens. In these cases, the other rules limiting derogation during the states of necessity are more than sufficient to prevent a complete abrogation of rights.

The rights most often derogated during the states of necessity are related to custody and arrest (rights of *habeas corpus* in Anglo-American law), as well as the freedom of assembly and public expression.

---

<sup>26</sup> Constitution of 2006, art. 20.

<sup>27</sup> *Ibidem*, art. 21.

<sup>28</sup> *Ibidem*, art. 202 par. 4.

<sup>29</sup> Compare: International Covenant on Civil and Political Rights, art. 4.

<sup>30</sup> Constitution of 2006, art. 43 par. 4.

In the Constitution of Serbia, the majority of these may be restricted beyond the states of necessity (freedom of assembly, public expression, custody).<sup>31</sup> The only differences are that during the states, the restricting measures are only temporary and may be slightly wider in scope – in normal circumstances, derogation of rights may not lead to discrimination in any form, while during the states this is limited to race, gender, language, religion, nationality or social origin.<sup>32</sup> It seems that, again, the states of necessity make little practical difference to the functioning of the State. This is further emphasized by the fact that even those rights that can only be derogated during the states are not closely related to war or public danger, nor are they likely to be severely restricted by a government in any eventuality.

## 5. Conclusion

The states of necessity in the Constitution of Serbia are fraught with problems. On the one hand, the requirements and procedures of their declaration and cessation are insufficiently and imprecisely regulated. On the other hand, the institutional consequences are few and pose more restrictions and safeguards than actual benefits to the branches of government. A preferable state of affairs would be the opposite – that the initiation and termination of the states are strictly regulated, while the emergency powers are of wider scope. In our opinion, necessary changes to the Constitution should be to allow the government to enact decrees with the force of law as well as to authorize it to derogate human rights even when the Assembly is able to convene. This would, at least, allow the State to act more freely and more swiftly. Nevertheless, taking into account all their faults, the states of necessity in the Constitution of 2006 are a vast improvement over the sparse and vague provisions that were to be found in the Constitution of 1990, and they are effective in preventing the abuse of legal form for political purposes.

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, art. 30; 31; 46; 54.

<sup>32</sup> *Ibidem*, art. 21 par. 3; art. 202 par. 2.

## Bibliography

Agamben G., *State of Exception*, Chicago 2005.

Marković R., *Republic of Serbia Constitution of 2006 – A Critical Review*,  
“Annals of the Faculty of Law in Belgrade” 2007.



*Miloš Vukotić (University of Belgrade)*

## **THE LIABILITY OF THE STATE FOR DAMAGE CAUSED BY TERRORIST ACTS AND DURING PUBLIC DEMONSTRATIONS AND MANIFESTATIONS UNDER ARTICLE 180 OF THE SERBIAN OBLIGATIONS ACT**

The Serbian Obligations Act (Zakon o obligacionim odnosima, 1978) in its article 180 contains a very interesting case of state liability: the state is strictly liable to compensate all damage caused to natural persons through acts of violence or terrorism or in connection with public demonstrations and manifestations. Such a special instance of liability faces many doctrinal and practical problems and it is the aim of this paper to examine some of the most interesting questions regarding the explanation and application of art. 180. The work will focus on reasons for creating the rule in art. 180, on the aim of the compensation that it provides and on the way it is applied and misapplied in the practice of Serbian courts.

**Keywords:** strict liability, state liability, state compensation, damage, terrorism, public demonstrations.

## 1. Historical introduction

Serbian Obligations Act is a revised version of the Obligations Act of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia which was enacted in 1978. Certain ideological notions and socialist institutions have been removed from the Obligations Act in 1993,<sup>1</sup> but its main text and basic principles remain unchanged. After 36 years in effect, the Obligations Act is one of the oldest laws in application in Serbia, but its history dates back to the 1960s, when the legal system of Yugoslavia began to take shape.

After II World War, the new socialist government repealed all pre-war legislation as incompatible with the new social order. The field of obligations was governed by codified trade usages and court interpretation of general legal rules.<sup>2</sup> The Obligations Act was originally intended to be part of a wider codification of private law; however, as the Constitution of 1974 divided the legislative competence between the Federation and Federal Republics, the Federation retained only the right to regulate the general part of the law of obligations and contracts which were of importance for the single market.<sup>3</sup> Therefore, the Obligations Act remained the most extensive legal codification of socialist Yugoslavia. It regulates the largest part of the law of obligations and the law of contracts, with the exception of gratuitous contracts and certain modern types of contracts which were not considered at the time when it was drafted.

The drafting of the Obligations Act is inseparably linked to the work of the eminent professor Mihailo Konstantinović of the Belgrade Law Faculty. In 1960, on government initiative, professor Konstantinović began work on a Draft Code of Obligations and Contracts, at the time intended only to be a part of the Civil Code.<sup>4</sup> This work was published in 1969 and became the basis for the legislative process which resulted in the adoption of the Obligations Act in 1978. Although the Act was

---

<sup>1</sup> S. Perović, *Skica za jedan portret* [in:] *Obligacije i ugovori: Skica za zakonik o obligacijama i ugovorima*, ed. M. Konstantinović, Beograd 1996, p. 8–9.

<sup>2</sup> S. Perović, *Obligaciono pravo*, Beograd 1990, p. 37–39.

<sup>3</sup> R. Slijepčević, *Evolucija nastanka zakona o obligacionim odnosima*, “Pravni život” 1988, no. 10–12, p. 1441–1442.

<sup>4</sup> R. Slijepčević, *Evolucija...*, p. 1431.

influenced by contributions from many legal experts, prof. Konstantinović provided the largest single contribution, given that large parts of his Draft were *verbatim* transferred to the Act, while other parts of the Draft served as a starting text and were merely modified before they were included in the Act. The authority of the Draft of prof. Konstantinović was so powerful that the courts relied on its provision, quoting them as “general legal rules”, even before they became law in 1978.<sup>5</sup>

Although the Obligations Act was created in the time of socialism, the influence of socialist ideology on its provision was relatively weak. For the most part, the Obligations Act provides fundamental, traditional principles of the law of obligations combined with modern rules which were received from foreign legal systems and international codifications.<sup>6</sup> The Obligations Act is considered to be the most successful legislation ever made in Yugoslavia and a milestone in the development of its civil law. The Obligations Act has greatly influenced the legal systems of all successor states of Yugoslavia and remains a reference point in the development of the law of obligations.

## 2. Conditions for state liability under article 180

Article 180, subsection 1 of the Serbian Obligations Act provides that:

State whose agencies, in conformity to existing regulations, were bound to prevent injury or loss, shall be liable for loss due to death, bodily injury or damaging or destroying property of an individual due to acts of violence or terror, as well as in the course of street demonstrations and public events.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> S. Perović, *Skica...*, p. 7–8.

<sup>6</sup> M. Konstantinović, *Obligacije i ugovori: skica za zakonik o obligacijama i ugovorima*, Beograd 1996, p. 33–34.

<sup>7</sup> *The Law of Contracts and Torts*, translated by Đ. Krstić, “Jugoslovenski pregled” (“Yugoslav Survey”), Beograd 1997. The translation of the title by Krstić seems imprecise and will not be used in this paper. “Obligations Act” is to be preferred because it is closer to the original meaning and also in conformity with English legal terminology which designates individual enactments with general legal power as *acts* rather than *laws*. Using the title suggested by Mr. Krstić could lead to the wrong conclusion that only contracts and torts are regulated by this Act, although it really strives to regulate the whole field of obligations, including areas which cannot be included in either contracts

According to this text, State liability is made dependent on two requirements: 1) that State agencies were, according to law, bound to prevent the infliction of damage and 2) that the damage resulted from acts of violence or terrorism or from public manifestations or demonstrations.

The first requirement is not clear enough and offers space for different interpretations. First of all, the State is, undoubtedly, generally responsible to enforce law and preserve public order and in that sense its agencies are always and without exception bound to prevent acts of violence or terrorism, as well as to control public gatherings of large numbers of people. Consequently, the State should be seen as bound by strict liability. The other way of understanding the provision would be that it requires that the duty of State agencies to prevent damage be proven in the circumstances of each particular case, which would lead to a fault based liability of the State. If that road were taken, the State would have the possibility to exclude its liability by proving that its agencies have done all that was reasonably expected in the given situation and that it is not their fault that damage was inflicted. Serbian legal theory supports the first option, i.e. the strict liability of the State, but there are court decisions which seriously undermine this notion by deciding the case on the question of fault in the performance of State agencies.<sup>8</sup>

Unfortunately, the legislative motive behind this part of the provision is of little help because its original aim was simply to provide a method for determining which local political unit was liable in any given case.<sup>9</sup> The original text did not even mention the State, but the so called “social-political communities” i.e. municipalities. In 1985 the wording was changed in order to include the word “State”, referring, at that time, to federal States of Yugoslavia.

The second requirement should have been easy to interpret, but the lack of a consensus as to the aim of the whole rule in art. 180 has led

---

or torts, such as unjustified enrichment, *negotiorum gestio* and unilateral assumption of obligations.

<sup>8</sup> Presuda Vrhovnog suda Srbije, Rev. 2937/2005.

<sup>9</sup> B. Loza, *Dva posebna slučaja odgovornosti za prouzrokovanu štetu*, “Godišnjak pravnog fakulteta u Sarajevu” 1979, p. 40; Đ. Nikolić, *Posebna odgovornost za štetu od terorističkih akata*, “Pravni život” 1989, vol. 39, no. 1, p. 173–176.



to differing views. The majority of theorists stand on the viewpoint that only damage done through acts of terrorism and political violence comes into account to the exclusion of damage done through violent acts of “ordinary” street crime and organised crime. Such a view has no foundation in the Obligations Act and it seems to introduce an unwarranted discrimination between victims of terrorist acts and victims of other forms of criminal activity.

Furthermore, terrorism is often understood very restrictively as deliberate acts of public violence directed towards the State and motivated by enmity towards the State. Such a view was influenced by old criminal law definitions of terrorism which stressed anti-State motivation as an essential part of the notion of terrorism.<sup>10</sup>

Legal systems which provide state compensation to crime victims do not differentiate between terrorist acts and other serious criminal acts. The compensation for damage due to injury, impairment of health and death is awarded to victims of all violent intentional crimes, or in some countries all serious crimes. Sometimes compensation is given even in the case of damage caused by negligence.<sup>11</sup> There is no reason to limit compensation if its goal is to alleviate the victim’s hardship. The solution contained in art. 180 seems to follow that line of reasoning; its direct meaning does not restrict state liability to terrorist acts, it clearly states: “(...) due to acts of violence **or** terrorism (...)”<sup>12</sup> However, legal theory holds that the State cannot be liable for all criminal activity because such liability would be too wide. Such an argument imparts that the State is not really seen as the responsible subject, otherwise there would be no problem with making the State liable for damages resulting from all crime, but rather that State compensation is deemed just only in specific cases.

Finally, the notion of public demonstration is clear enough, but there is doubt regarding the scope of the notion of public event. It would be reasonable to limit State liability only to those public events which call

---

<sup>10</sup> B. Loza, *Dva...*, p. 36–37.

<sup>11</sup> For the overview of different national schemes for indemnifying victims of terrorism see: *Tort and Insurance Law*, Vol. 11, ed. B. Koch, Vienna–New York 2004.

<sup>12</sup> There are court decisions which have recognized State liability based on art. 180 even in the case of non-political violence. *Presuda Vrhovnog suda Srbije*, Rev. 2222/2005.

for a higher degree of safety measures on the part of State agencies. Not because State liability is based on fault, which is not the case, but because a certain proximity of the risk of damage to the State's role in preserving public order needs to be established. This connection is a natural limit to State liability since otherwise the State could be held liable for damage which occurred outside its field of activity, e.g. in a private party.

### 3. Scope of damage covered by state liability

It is important to mention that compensation to victims of terrorism in comparative law is usually restricted to damage due to physical injury, impairment of health or death. It is not deemed vital to compensate property damage. Compensation is also provided under restrictive conditions, i.e. only when it cannot be obtained directly from the tortfeasor. The original solution of art. 180 also excluded State liability for property damage, but the Act was changed in 1985 as a response to heavy property damage sustained by citizens of Kosovo during the Albanian protests in 1981. From 1985 art. 180 covers damage to property of natural persons. It remains questionable whether social solidarity goes so far not only to allow indemnity for serious damage to personal safety but also for property damage, but the inequality contained in art. 180 can be openly criticised. Only natural persons are compensated for property damage, while all legal persons are left to themselves, although in both cases the protected object is the same, private property. This discrimination between the property of individuals and that of companies and institutions is the result of historical circumstances. When the change in art. 180 was introduced, most companies and institutions were publicly owned and damage done to their property had to be borne by the State budget in any occasion. In today's circumstances the different protection of property depending on its holder is an instance of legal discrimination which should be removed. It is also to be kept in mind that damage done to legal persons will very often be a hard hit for individual families because the majority of companies in Serbia are small family businesses.

The better alternative would be to provide for the compensation of all victims of violent crime, but to limit the compensation only to personal loss resulting from injury or death. Such a solution would more adequately express social solidarity.

#### 4. Ratio legis

It is the prevailing opinion that art. 180 regulates only damage from terrorist attacks and from those public events which are directed against the State. This view is founded on the idea that the State is liable because the State is the real target of such violent behaviour and that citizens suffer damage in place of the State,<sup>13</sup> because they are its citizens. Such reasoning is untenable because it supposes a strict separation of the State from its citizens, whereas the State is the embodiment of the nation and the representative of all its citizens. The attack against the State cannot be seen as unconnected with the attack on its citizens. Additionally, the State budget is ultimately derived from the property of its citizens, so that when the State is liable for damage sustained by certain individuals, it always means that the whole society is liable for that damage. The more convincing argument would be to say that the State is liable because the society engendered in the State should be liable to compensate those individuals who were harmed as a part of the society.

It must also be kept in mind that the theory of the State as the main target of terrorism is closely connected to the narrow understanding of terrorism adopted by a part of the Serbian legal theory. There are many cases of terrorism which are not in fact primarily directed towards the State (e.g. terrorist acts against representatives of foreign or international organisations).

Another idea which can be found in Serbian legal theory is that the State is liable upon conclusively presumed fault of its agencies. Such a view should be discarded because of two important reasons. First of all, the State does not have the obligation to achieve the result of pre-

---

<sup>13</sup> For the criticism of this view see: M. Karanikić Mirić, *Odgovornost države za štetu usled terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija*, “Kaznena reakcija u Srbiji” 2012, vol. 2, p. 194–195.

venting all terrorist acts. Such an obligation would be unreasonable. Although large terrorist organisations and their key members are often known to State intelligence agencies, there are always attacks which cannot be foreseen or prevented. Again, the State does not provide the guarantee that no citizen will fall victim to terrorist activity or any other form of crime.

The other reason why it is very problematic to hold the State liable on the basis of conclusively presumed fault is that the State does not only have the duty to prevent terrorism, but also to prevent all other crime and assure safety in numerous other fields of life. Why would the state be strictly liable for failing to prevent terrorism and not for failing to prevent organized crime, for example?

It is also said that the State is liable because only the State has the right to take measures of protection against terrorism,<sup>14</sup> which does not take into account that the possible victims of terrorism can also contribute to their own safety, e.g. by means of surveillance, security or insurance.

It seems that only one concern shows the real meaning of State liability for terrorism and that is the concern of social solidarity. It is deemed fair and equitable that the State provides indemnification to individuals who were harmed as part of the whole society.<sup>15</sup> This is, of course, open to debate, but social solidarity is very widely accepted as a reason to provide compensation to victims of terrorist attacks in comparative law. However, in most legal systems, State compensation is provided through special legislation and out of special funds formed only for that purpose. Which is a far better solution than direct and strict liability of the State because it is not involved in the delicate system of civil law rules. Solidarity, in terms of civil law, is not an adequate reason to make a subject strictly liable. Even those cases of strict liability based on equity, such is the liability of parents for their children who are responsible but unable to provide indemnity, are based on a much closer connection between the responsible and the liable subject than

---

<sup>14</sup> N. Mrvić-Petrović, *Naknada štete prouzrokovane aktom nasilja ili terora*, “Pravo: teorija i praksa” 2005, no. 5–6, p. 27.

<sup>15</sup> The idea that the general principle of social solidarity calls for State compensation to victims of terrorism and that such compensation is intrinsically fair permeates all discussion of art. 180 in Serbian legal theory (compare Đ. Nikolić, *Posebna...*, p. 180).

exists between the State and terrorists. It is highly questionable whether the purpose of alleviating the hardship of incidental victims is best achieved through civil liability of the State.

## 5. Bending the rule

State liability for terrorism is naturally a political issue and art. 180 has always been under political influence. It was changed because of Albanian protests in Kosovo in 1981 and its application has changed after Serbian institutions were forced to leave Kosovo in 1999.<sup>16</sup> The Supreme Court has held that Serbia is not liable for terrorist activity in Kosovo after 1999 because its agencies could not prevent it.<sup>17</sup> Regardless of political justification for such a decision, the Court arrived at it by encroaching upon the Obligations Act and the legal notion of strict liability. If State liability under art. 180 is strict, which is the prevailing opinion, it cannot be avoided by proof that State agencies were not in a position to prevent damage. It is inherent in the notion of strict liability that the subject will be liable even when in fact he could not prevent the occurrence of damage.

In other cases the Supreme Court has taken the more correct approach of arguing that Serbian state agencies are no longer bound to prevent terrorist acts in the territory of Kosovo, given that Serbia has transferred the performance of its sovereignty over that part of its territory to the International Security Force (KFOR), according to the Kumanovo agreement of 1999.<sup>18</sup> Such an argument has effect with view to the beginning of art. 180 where it is generally said that the State is liable only when its agencies were bound to prevent the damaging act. By such interpretation the Court also infuses that obsolete requirement of the former federal State with new life and meaning. On the other hand, courts should not go so far as to decide that Serbia has lost sovereignty over the territory of Kosovo<sup>19</sup> because although they may take interna-

<sup>16</sup> For a detailed analysis see: M. Karanikić Mirić, *Odgovornost...*, p. 200–201.

<sup>17</sup> Presuda Vrhovnog suda Srbije, Rev. 2411/2007.

<sup>18</sup> Presuda Vrhovnog suda Srbije, Rev. 1089/2004.

<sup>19</sup> Presuda Opštinskog suda u Čačku, P. br. 906/2002; Presuda Okružnog suda u Čačku, Gž. Br. 834/2004.

tional agreements into account when deciding whether Serbia is bound to prevent certain damaging acts according to civil law, they certainly lack the authority to directly decide on such fundamental questions of public international law as state sovereignty.

However the courts may try to relieve Serbia of liability for terrorist attacks in the territory of Kosovo, the greatest problem will remain the question of equality of Serbian citizens before the law. Even if Serbia has delegated its duty of preserving public order in that territory, it is highly questionable whether it is lawful and constitutional to provide citizens with unequal protection because of such political reality. The underlying principle of solidarity can hardly be reconciled with discrimination on a territorial basis.

## 6. Conclusion

We can say that Serbian law, in effect, recognises a strict liability of the State for damage done by acts of terrorism and by violent acts committed in the particular circumstances of large public gatherings of a political nature. All other instances of crime are usually seen as beyond the scope of State liability. However, the court practice differs in many regards and it can safely be concluded that Serbian courts understand the provision of art. 180 in many different ways. This should come as no surprise since art. 180 introduced a new type of strict liability which has little to do with the main civil law notion of strict liability.

State liability for terrorist acts should be removed from the Obligations Act and supplanted by a separate enactment providing clear rules on State compensation to victims of terrorism, which would be administered from special funds in simple administrative proceedings. Such a system would be simpler, more efficient and provide more certainty to victims of terrorism, at the same time without confusing the elementary notions of strict liability in civil law.

## Bibliography

- Karanikić Mirić M., *Odgovornost države za štetu usled terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija*, “Kaznena reakcija u Srbiji” 2012, Vol. 2.
- Konstantinović M., *Obligacije i ugovori: skica za zakonik o obligacijama i ugovorima*, Beograd 1996.
- Loza B., *Dva posebna slučaja odgovornosti za prouzrokovanu štetu*, “Godišnjak pravnog fakulteta u Sarajevu” 1979.
- Mrvić-Petrović N., *Naknada štete prouzrokovane aktom nasilja ili terora*, “Pravo: teorija i praksa” 2005, no. 5–6.
- Nikolić Đ., *Posebna odgovornost za štetu od terorističkih akata*, “Pravni život” 1989, vol. 39, no. 1.
- Perović S., *Obligaciono pravo*, Beograd 1990.
- Perović S., *Skica za jedan portret [in:] Obligacije i ugovori: Skica za zakonik o obligacijama i ugovorima*, ed. M. Konstantinović, Beograd 1996.
- Slijepčević R., *Evolucija nastanka zakona o obligacionim odnosima*, “Pravni život” 1988, no. 10–12.
- The Law of Contracts and Torts*, translated by Đ. Krstić, “Jugoslovenski pregleđ” (“Yugoslav Survey”), Beograd 1997.
- Tort and Insurance Law*, Vol. 11, ed. B. Koch, Vienna–New York 2004.





## Indeks rzeczowy

- II Rzeczpospolita 126, 128, 137, 142, 154, 157
- armia 13, 61, 62, 66, 97–100, 102, 104–106
- Austro-Węgry 97, 101, 104, 141
- autonomia 99, 137–139, 141, 142, 145, 147–154
- constitution of Serbia* 169–171, 174–176, 178
- cystersi 13, 39–50
- damage* 181, 183–187, 189, 190
- domobrana* 97, 100
- gmina 13, 22, 26–29, 31, 109–116, 118–120, 124, 126, 127, 131, 134
- Górny Śląsk 39, 41, 43, 44, 48, 50, 137–140, 143, 145, 146, 149, 151–154
- grangium* 39, 42
- historia prawa wojskowego 97
- historia wojskowości 97
- honwed* 97, 99–101
- human rights* 169, 170, 175, 176, 178
- immunitet miejscowy 15, 21
- immunitet osobowy 15, 22
- immunizacja 15, 21, 26, 28
- konserwacja 157
- konstytucja sejmowa 53, 80, 81
- Królestwo Polskie 13, 53, 56, 95
- Księstwo Warszawskie 13, 87–89, 92, 95
- landsturm* 97, 101
- landwehra* 97–102, 105
- lokacja 39, 42, 45, 47, 50
- majątek ziemski 109, 117
- National Assembly 169–175, 177
- obrona krajowa 97–105
- obszar dworski 109–111, 114, 115, 119, 120
- ochrona dóbr kultury 157, 158, 161, 162
- opactwo 39–50
- Płaszów 13, 109, 110, 114–120
- podatki 19, 21, 26–28, 34, 44, 53, 54, 58, 59, 61, 63–70, 72, 75–83, 91, 112, 146
- podmiot publiczny 15, 23, 34
- pogłównie 13, 32, 53, 54, 56, 60, 62, 63, 66–70, 76–79, 81–84
- polityka antyalkoholowa 123, 124, 128, 132, 134
- pospolite ruszenie 57, 61, 62, 66, 68, 84, 97, 100–102

- postępowanie administracyjne 87, 88, 116, 157
- prawo wojskowe 97
- przeciwdziałanie alkoholizmowi 13, 123
- przywilej 15–21, 25, 27, 28, 30–34, 41, 43–49, 58, 74, 102, 103, 152
- public demonstrations* 181, 184, 185
- Rada Stanu 87–95
- rady prefekturalne 87, 88, 90–93, 95
- Reichsgesetzblatt* 97
- rozszerzenie granic Krakowa 109, 110
- sądownictwo administracyjne 13, 87–89, 91, 95, 148, 149, 151
- sejm 53, 57–68, 81–83, 119, 123–125, 139, 141–154
- state compensation* 181, 185, 188, 190
- state liability* 181, 183–186, 188–190
- state of emergency* 169–171, 173, 175
- state of war* 169–175
- Statut Organiczny 137, 138, 141, 142, 145, 150, 152–154
- strict liability* 181, 184, 188–190
- terrorism* 181, 184–190
- województwo śląskie 13, 117, 130, 131, 137, 138, 141, 143–145, 147–154
- zabytki 13, 31, 157–166
- zarząd 39–42, 45, 47–50
- Zygmunt I Stary 53–55, 57–61, 63, 66, 68, 78



REDAKTOR PROWADZĄCY

*Anna Poinc-Chrabąszcz*

ADIUSTACJA JĘZYKOWO-STYLISTYCZNA

*Barbara Górka*

KOREKTA

*Halina Hoffman*

SKŁAD I ŁAMANIE

*Wojciech Wojewoda*

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków

tel. 12-663-23-81, 12-663-23-82, fax 12-663-23-83