UWAGI MAURycego ZDZISŁAWA JAROSZYŃSKIEGO O USTROJU POLSKI PO ŚMIERCI MARSZAŁKA JÓZEFA PIŁSUDSKIEGO

MAURycy ZDZISŁAW JAROSZYŃSKI'S REMARKS ON POLAND'S SYSTEM AFTER THE DEATH OF MARSHAL JÓZEF PIŁSUDSKI

The study recalls an unknown statement by Maurycy Jaroszyński from the time of the war, containing an analysis of the government of 1926–1939. This opinion is critical, and its justification shows the incompatibility of the then legal system of the state with the processes of actual governing and administration at the time. The formulated assessments are accurate and competent due to their authorship — a professor of law and a pro-state and self-government activist. The systemic thought contained there can be considered timeless. It is also valid in current conditions. It should be a contribution to a deeper reflection on the affairs of the state system and administration.

Słowa kluczowe: ustrój konstytucyjny, ustrój administracyjny, faktyczne rządzenie, Maurycy Jaroszyński

Key words: constitutional system, administrative system, actual governance, Maurycy Jaroszyński

* **Dr hab. Jarosław Dobkowski**, profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, Wydział Prawa i Administracji, j.dobkowski@uwm.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-2010-4152>

Następstwa przewrotu majowego wpłynęły na wiele sfer funkcjonowania państwa zarówno w polityce zagranicznej, jak i w relacjach wewnętrznych. Nastąpiły istotne zmiany w życiu społecznym, kulturalnym, gospodarczym oraz przede wszystkim na płaszczyźnie prawnoustrojowej. Mimo wejścia w życie noweli

sierpniowej¹, mającej na celu ograniczenie „sejmokracji”, obok obowiązującego porządku konstytucyjnego wytworzył się równolegle specyficzny układ stosunków faktycznych. Jak pisano w końcu 1929 r. w komunikacie informacyjnym Komisariatu Rządu na m.st. Warszawę, „Obok Rządu i ponad nim władza najwyższa w Państwie należy do Marszałka Józefa Piłsudskiego. Nie jest to władza przewidziana lub możliwa do przewidzenia w Konstytucji. Wynika z zasług Józefa Piłsudskiego dla Rzeczypospolitej i przewrotu majowego. Przewrót majowy jako specyficzne, ale powszechnie uznane zjawisko polskiego prawa konstytucyjnego nie da się podciągnąć pod żaden istniejący artykuł Konstytucji, ale jako stan faktyczny stanowi odrębne źródło praw nieograniczonych Marszałka Piłsudskiego”².

W tym czasie rządy pomajowe charakteryzowały się „dwutorowością życia państwowego”, a zachodzące procesy polityczne nie zawsze przystawały do ram prawno-ustrojowych³. Próbę uporządkowania sytuacji w tym zakresie stanowiło uchwalenie konstytucji kwietniowej⁴, której przepisy niewątpliwie wzmacniały pozycję głowy państwa. Niemniej śmierć Józefa Piłsudskiego unaoczniała wielu środowiskom, że nie ma już lepszego, które względnie trwale łączyło obóz piłsudczykowski w dość jednorodną całość. Nastąpiła jego dość szybka dyferencjacja, która powodowała tworzenie nowych ośrodków władzy. Było to pochodną faktycznego podziału wpływów politycznych między urzędującym Prezydentem RP a wykreowanym do roli „drugiej osoby w państwie” generalnym inspektorem Sił Zbrojnych, mimo że w ustawie zasadniczej dość jasno i względnie precyzyjnie określono ogólny kształt ustroju państwa i status ustrojowy tego ostatniego. Podczas jej obowiązywania wytworzyła się zatem wspomniana „dwutorowość”, wynikająca z bieżącej praktyki kształtującej zwyczajowe prawo konstytucyjne⁵.

Obrazują to słowa gen. Felicjana Sławoja-Składkowskiego, który w swoim pierwszym przemówieniu na posiedzeniu Sejmu 4 czerwca 1936 r. stwierdził: „Wysoka Izbo, mam zaszczyt przedstawić się Wysokiej Izbie. Z rozkazu Prezydenta Rzeczypospolitej i gen. Śmigłego zostałem premierem Rządu”⁶. Podczas ogłaszania krótkiego programu gabinetu podał, że „rację stanu na najbliższy czas wskazał nam w swem przemówieniu

¹ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. nr 78, poz. 442).

² *Komunikat informacyjny nr 144, Warszawa, dn. 13 XII 1929 r.*, [w:] *Komunikaty informacyjne Komisariatu Rządu na M. St. Warszawę*, t. 4, z. 3 (2 grudnia 1929 r.–30 grudnia 1929 r.), red. I. Marczak, B. Gronek, K. Pietrzyk, Warszawa 1997, s. 657 i n.

³ *Vide szerzej*: W. Paruch, *Myśl polityczna obozu piłsudczyckiego 1926–1939*, Lublin 2005. *Confer* także, W. Paruch, *Prawo i bezprawie w myśli politycznej obozu piłsudczyckiego w latach 1926–1939: między siłą i prawem czyli idea „pasa neutralnego” w polityce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1994, *sectio K. Politologia* 1, s. 249 i n.

⁴ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. nr 30, poz. 227).

⁵ A. Deryng, *Siły zbrojne jako organ władzy państwowej w nowej konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, z. 1, s. 11 i n.

⁶ *Sprawozdanie Stenograficzne z 26 posiedzenia w dniu 4 czerwca 1936 r.*, Sejm RP, Warszawa 1936, s. 8.

gen. Śmigły⁷. Można to odczytywać jako samoograniczenie się czynnika rządowego w roli kreatora polityki państwa⁸.

Następnym zabiegiem mającym sanować powstały *per facta* stan rzeczy był w szczególności znany okólnik (pismo prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1936 r.), w którym znalazło się następujące wskazanie: „Zgodnie z wolą Pana Prezydenta Rzeczypospolitej Ignacego Mościckiego zarządzam, co następuje: Generał Śmigły-Rydz, wyznaczony przez Pana Marszałka Józefa Piłsudskiego, jako Pierwszy Obrońca Ojczyzny i pierwszy współpracownik Pana Prezydenta Rzeczypospolitej w rządzeniu państwem, ma być uważany i szanowany, jako pierwsza w Polsce osoba po Panu Prezydencie Rzeczypospolitej. Wszyscy funkcjonariusze państwowi z prezesem Rady Ministrów na czele okazywać Mu winni objawy honoru i posłuszeństwa”. Pismo to następnego dnia zostało odczytane przez szefów resortów i wojewodów na urządzonych w tym celu zebraniach podległych im urzędników i zalecone do wykonania. Akt ten odnosił się nie tylko do precedencji najwyższych stanowisk państwowych, ale ukazywał istniejącą rzeczywistość, w której praktyka polityczna wyprzedzała i wypierała regulacje normatywne rangi ustawy zasadniczej.

W „Monitorze Polskim” nr 163 z dnia 16 lipca 1936 r. czytamy: „Pismo to rozumiane jest jako podanie do wiadomości i wykonania przez aparat państwowy wyrazu woli Pana Prezydenta Rzplitej, by stan rzeczy istniejący już faktycznie i biorący swój początek z testamentu ustnego Marszałka Piłsudskiego, został uznany oficjalnie jako obowiązujący dla wszystkich osób, zajmujących stanowiska urzędowe w Państwie. W treści swojej zarządzenie Pana Prezesa Rady Ministrów nie zawiera żadnego novum. Szczególne warunki geopolityczne Polski, jak również doświadczenia historyczne wskazują narodowi wytężoną czujność i przezorność w dziedzinie obronności kraju oraz psychicznej i materialnej gotowości bojowej jego obywateli. Stąd też mąż, sprawujący pieczę i władzę nad kompleksem sił i środków, mających na celu utrzymanie całości i nienaruszalności Rzeczypospolitej, zajmuje w oczach całego narodu szczególne stanowisko. Ta tradycja, biorąca swój początek od pierwszego i zwycięskiego wodza naczelnego w odrodzonym państwie Marszałka Piłsudskiego, ma być zgodnie z jego wolą i wycuciem jej potrzeby w narodzie kontynuowana. Pismo Prezesa Rady Ministrów jest stwierdzeniem tak pojętej woli Pana Prezydenta w odniesieniu do desygnowanego przez Marszałka Piłsudskiego na Jego następcę w tej dziedzinie gen. Rydza-Śmigłego”.

Stanisław Cat-Mackiewicz pisał po latach: „Okólnik ten był złamaniem konstytucji i Składkowski powinien był odpowiadać za jego wydanie przed Trybunałem Stanu. Mniejsza oczywiście o tę «drugą osobę», jakkolwiek i to nie było w porządku, bo drugą osobą w państwie był marszałek senatu, skoro w razie śmierci lub rezygnacji prezydenta był wyznaczony na jego zastępcę do chwili elekcji nowego prezydenta. Ale instytucja

⁷ *Ibidem*, s. 9. Chodzi o przemówienie gen. Edwarda Rydza-Śmigłego z 24 maja 1936 r. podczas XIII. Walnego Zjazdu Delegatów Związku Legionistów Polskich w Warszawie.

⁸ *Vide* szerzej A. Adamczyk, *Wokół premierostwa Felicjana Sławoja Składkowskiego. Uwagi i spostrzeżenia*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Historica” 1997, nr 60, s. 91 i n.

«drugiej osoby» nie była przewidziana w konstytucji, więc ta kwestia, redukująca się do porządku ustawiania foteli na nabożeństwach i uroczystościach, co tak interesowało i przejmowało Rydza, miała znaczenie drugorzędne. Inaczej było z «posłuszeństwem», którego dla Rydza Składkowski od ministrów w okólniku wymagał. Żądanie to łamało, druzgotało całą konstrukcję Konstytucji 23 kwietnia, wywracało ją do góry nogami. Według tej konstytucji rząd, sejm, sądy, wojsko i kontrola państwowa pozostawały pod zwierzchnictwem prezydenta, generalnego inspektora sił zbrojnych prezydent mianował bez kontrasygnaty. Miało to wszystko na celu całkowite wyodrębnienie władzy generalnego inspektora sił zbrojnych z zależności od rządu i sejmu, izolowanie go od polityki wewnętrznej. Prezydent miał jakby dwa ramiona: jedno — władzy cywilnej, rządowej, politycznej, odpowiedzialnej przed sejmem, tj. rząd; drugie — władzy wojskowej, apolitycznej, przed sejmem nie odpowiedzialnej, tj. generalnego inspektora sił zbrojnych. Okólnik Składkowskiego umieścił Rydza pomiędzy prezydentem i rządem, czyli wprowadził go z powrotem w politykę, uczynił z niego jakąś instancję pośrednią pomiędzy prezydentem a rządem, uczynił go także odpowiedzialnym za rząd, bo przecież odpowiada się za ludzi, którzy wobec ciebie są obowiązani do posłuszeństwa”⁹.

Ukoronowaniem awansów generalnego inspektora Sił Zbrojnych było przyznanie mu 10 listopada 1936 r. buławy marszałkowskiej. Pod jego auspicjami powstał też Obóz Zjednoczenia Narodowego, nowa organizacja o charakterze ideowo-politycznym będąca zapleczem społecznym nowego marszałka. Zbiega się z tym również zmiana nazwiska polegająca na eksponowaniu jego pseudonimu wojskowego — Edward Śmigły-Rydz.

Marszałek samodzielnie podejmował wiele decyzji, nie tylko o charakterze politycznym. Wydawał także zarządzenia administracyjne spoza prawnego zakresu działania generalnego inspektora Sił Zbrojnych, czego przykładem było rozstrzygnięcie o niezłożeniu prochów ostatniego króla Rzeczypospolitej Obojga Narodów na Wawelu¹⁰. Marszałek czuł się przy tym coraz bardziej politykiem, a nie wojskowym. Kres przewidzianego konstytucją systemu prezydenckiego, zastąpionego po śmierci J. Piłsudskiego faktycznym duumwiratem, miały przynieść wybory prezydenckie zaplanowane na 1940 r. Istniejąca do wybuchu II wojny światowej swoista dwutorowość nie uchroniła jednak państwa polskiego przed konfrontacją z września 1939 r., a w pewnym sensie nawet ujawniła jego słabość.

Przez cały okres sanacji w funkcjonowanie aparatu państwowego był zaangażowany prof. Maurycy Zdzisław Jaroszyński (1890–1974). Znany jest on przede wszystkim — tak w wymiarze praktycznym, jak i przede wszystkim naukowo-dydaktycznym — jako prawnik administratywista, specjalizujący się głównie w problematyce szeroko rozumianego samorządu terytorialnego, a potem rad narodowych oraz nauki i szkolnictwa wyższego. Niemniej M. Jaroszyński zajmował się również — choćby na potrzeby

⁹ S. Cat-Mackiewicz, *Historia Polski od 11 listopada 1918 do 17 września 1939*, Kraków 2012, s. 223.

¹⁰ *Confer* A. Zahorski, *Spór o Stanisława Augusta*, Warszawa 1990, s. 359 i n.

studiów pod kierunkiem prof. Tadeusza Piłata i późniejszego nauczania — wybranymi zagadnieniami prawa państwowego (konstytucyjnego) oraz aktywnie uczestniczył w życiu politycznym II Rzeczypospolitej jako działacz propaństwowy, a zarazem znaczący samorządowiec. Choć w swojej spuściźnie nie pozostawił jasnego obrazu myśli ustrojowej, to był wnikliwym obserwatorem otaczającej rzeczywistości, kompetentnym w zakresie oceny zdarzeń, od których potrafił się na tyle zdystansować, że zachował krytyczne spojrzenie i dostrzegał ich ukryte przyczyny, dalekosiężne skutki i zależności niewidoczne dla innych. Potrafił je także zsyntetyzować oraz trafnie i precyzyjnie przedstawić w mowie, a zwłaszcza na piśmie. W swoich czasach znany był z erudycji i łatwej komunikacji, a jako wytrawny polemista — z ciętej riposty.

O ile powojenny okres działalności Jaroszyńskiego jest dość dobrze znany i opisany¹¹, o tyle wcześniejsze lata jego aktywności naukowej i zawodowej, a zwłaszcza początkowy etap II wojny światowej, nie zawsze znajdują dostateczne odzwierciedlenie w literaturze przedmiotu¹². W tym zakresie należy jedynie przypomnieć, że M. Jaroszyński studia prawnicze odbył w latach 1908–1912 na Wydziale Prawa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Franciszkańskiego we Lwowie. W tym czasie działał w Organizacji Młodzieży Niepodległościowej „Zarzewie” i w drużynach strzeleckich. Na swojej *Alma Mater* w 1914 r. uzyskał doktorat, a następnie już na polskim Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie w 1924 r. *veniam legendi* z zakresu prawa administracyjnego na podstawie pracy *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy*¹³. W sferze działalności akademickiej od 1925 r. do wybuchu wojny był początkowo wykładowcą, potem od 1926 r. docentem polityki komunalnej, a następnie od 1930 r. profesorem tytularnym oraz kierownikiem Zakładu Prawa Administracyjnego na Wydziale Nauk Politycznych i Społecznych Wolnej (Wydziale Prawa i Nauk Ekonomiczno-Społecznych) Wszechnicy Polskiej

¹¹ W. Brzeziński, *Maurycy Jaroszyński*, „Nauka Polska” 1960, nr 1, s. 115 i n.; W. Brzeziński, J. Starościak, *Maurycy Jaroszyński 1890–1974*, „Państwo i Prawo” 1974, z. 5, s. 113 i n.; Z. Rybicki, *Maurycy Jaroszyński (1890–1974)*, „Nauka Polska” 1974, nr 5, s. 199 i n.; H. Izdebski, *Maurycy Zdzisław Jaroszyński 1890–1974*, [w:] *Portrety Uczonych. Profesorowie Uniwersytetu Warszawskiego po 1945: A–K*, Warszawa 2016, s. 435 i n.; *Maurycy Zdzisław Jaroszyński*, [w:] *Biogramy uczonych polskich. Materiały o życiu i działalności członków AU w Krakowie, TNW, PAU, PAN*, cz. I: Nauki społeczne, z. 1: A–J, oprac. A. Śródka, P. Szczawiński, Wrocław 1983, s. 507–510; *Maurycy Zdzisław Jaroszyński*, [w:] A. Śródka, *Uczeni polscy XIX–XX stulecia*, t. II: H–L, Warszawa 1995, s. 103–105.

¹² *Jaroszyński Maurycy Zdzisław*, [w:] *Współczesna encyklopedia życia politycznego z uwzględnieniem życia gospodarczego: podręczny informator dla czytelników gazet*, red. A. Peretiatkowicz, Warszawa 1932, s. 69; *Jaroszyński Maurycy Zdzisław*, [w:] *Czy wiesz, kto to jest?*, red. S. Łoza, Warszawa 1938, s. 294; *Maurycy Zdzisław Jaroszyński*, [w:] M. Smogorzewska, *Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939. Słownik biograficzny*, t. II: E–J, Warszawa 2000, s. 304–305. *Vide* także R. Pacanowska, *Koncepcja samorządu w działalności i publicystyce Maurycego Zdzisława Jaroszyńskiego (1890–1974)*, „Rocznik Samorządowy” 2017, t. 6, s. 184 i n. *Confer* A. Rychły-Mierzwa, *Maurycy Zdzisław Jaroszyński (1890–1974). Działacz samorządowy, polityk i naukowiec*, rozprawa doktorska UJ, Kraków 2008, maszynopis; H. Manacki, *Samorząd terytorialny a demokracja w koncepcji Maurycego Jaroszyńskiego*, rozprawa doktorska UMCS, Lublin 2007, maszynopis.

¹³ M.Z. Jaroszyński, *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy*, Warszawa 1924.

w Warszawie¹⁴. Jednocześnie w latach 1929–1939 był profesorem nadzwyczajnym i kierownikiem Zakładu Prawa Administracyjnego w Wyższej Szkole Handlowej (od 1933 r. Szkole Głównej Handlowej) w Warszawie. Wykładał tam przedmioty dydaktyczne związane z prawem samorządu terytorialnego i polityką komunalną oraz ustrojami państw mu współczesnych¹⁵.

Maurycy Jaroszyński był pomysłodawcą ukazującego się w latach 1929–1939 kwartalnika „Samorząd Terytorjalny”, „poświęconego teorii i życiu samorządu terytorjalnego”, którego w krótkim czasie został redaktorem naczelnym. Jak na swoje czasy był bardzo aktywnym autorem. W okresie międzywojennym opublikował trzy samodzielne prace książkowe, siedem rozdziałów w monografiach wieloautorskich i opracowaniach zwartych, ponad 180 artykułów naukowych w periodykach oraz niezliczone mniejsze prace popularnonaukowe i publicystyczne w prasie codziennej.

Od strony zawodowej, pomijając wcześniejsze zatrudnienie M. Jaroszyńskiego przed I wojną światową w Związku Kółek Rolniczych we Lwowie, należy odnotować, że po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1919 r. wstąpił on do polskiej służby państwowej. Początkowo został urzędnikiem w Starostwie Powiatowym w Mińsku Mazowieckim, potem był starostą rawsko-mazowieckim (1919–1921), a następnie starostą mławskim (1921–1925). W tym czasie działał w ogólnopolskich stowarzyszeniach powiatowych związków komunalnych, w szczególności w Zrzeszeniu Spółdzielczym Gospodarczo-Inwestycyjnym Samorządów Powiatowych i w Biurze Zjazdów Samorządu Ziemińskiego, przekształconych w 1930 r. w Związek Powiatów Rzeczypospolitej, którego w latach 1932–1938 był prezesem. Od 1925 r. działał we władzach Zrzeszenia Samorządów Powiatowych (Związku Sejmików).

W latach 1925–1934 M. Jaroszyński pełnił — z krótką przerwą — funkcję redaktora naczelnego tygodnika „Samorząd”, fachowego czasopisma powiązanego z wymienionymi organizacjami. Przerwa była spowodowana zajmowaniem przez Jaroszyńskiego wyższych stanowisk kierowniczych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. 10 sierpnia 1926 r. Jaroszyński rozpoczął urzędowanie na stanowisku dyrektora departamentu organizacyjnego, a w okresie od 12 października 1926 r. do 19 kwietnia 1929 r. był podsekretarzem stanu odpowiedzialnym za sprawy samorządowe¹⁶. Zajmując ministerialne stanowisko, został przewodniczącym Komitetu Redakcyjnego resortowego miesięcznika „Gazeta Administracji”¹⁷ oraz przewodniczącym Państwowej Rady Samorządowej utworzonej na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 marca 1927 r.¹⁸ M. Jaroszyński wspierał rozpoczęty w tym samym roku rządowy program regionalizmu administracyjnego, w związku z czym

¹⁴ *Prawo i ekonomia: Rocznik Wydziału Nauk Politycznych i Społecznych Wolnej Wszechnicy Polskiej 1928–1929*, Warszawa 1929, s. 234; *Sprawozdanie z działalności w roku akademickim 1926/27*, Warszawa 1927, s. 78; *Skład osobowy i spis wykładów wraz z rozkładem godzin na rok akademicki 1938/39*, Warszawa 1938, s. 15.

¹⁵ *Confer* M.W. Mróz, *Działalność dydaktyczna WSH–SGH 1915–1939*, Warszawa 1994, s. 313.

¹⁶ R. Hauser, *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939, s. 34.

¹⁷ *Ibidem*, s. 147.

¹⁸ M.P. nr 66, poz. 149.

została mu powierzona funkcja przewodniczącego utworzonej uchwałą Rady Ministrów z 27 września 1928 r.¹⁹ Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej działającej przy prezesie Rady Ministrów. Komisja działała do 1933 r. Plonem jej prac były liczne komunikaty publikowane w „Gazecie Administracji” oraz przede wszystkim jedenaście tomów materiałów eksperckich — przygotowywanych we współpracy z licznym gronem uznanych teoretyków i wybitnych praktyków — dotyczących reformy ustrojowej administracji publicznej, zarówno szczebla centralnego, jak i terenowego, także z propozycjami zmian w zakresie finansów publicznej, rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej oraz kontroli wydatkowania środków.

W styczniu 1932 r. prezes Rady Ministrów powołał M. Jaroszyńskiego na przewodniczącego doraźnej Komisji Uzdrawienia Gospodarki Komunalnej²⁰, która przygotowała projekty aktów prawnych, w tym późniejszego rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 21 października 1932 r. w sprawie obniżenia kosztów administracji komunalnej²¹. W 1934 r. M. Jaroszyński został prezesem — utworzonego na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r.²² — Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego, którego zadaniem było wykonywanie kontroli nad finansową i gospodarczą działalnością związków samorządowych i innych pokrewnych podmiotów. W 1935 r. wszedł do władz Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej dla Samorządu²³, utworzonej rozporządzeniem prezesa Rady Ministrów z dnia 26 marca 1935 r. wydanym w porozumieniu z ministrami: spraw wewnętrznych, skarbu oraz przemysłu i handlu w sprawie organizacji i trybu postępowania, początkowo w randze wiceprezesa, a następnie prezesa. Zasiadał także w zarządzie Państwowego Instytutu Kultury Wsi utworzonego zgodnie z dekretem Prezydenta RP z dnia 30 września 1936 r.²⁴ Jaroszyński zrezygnował z funkcji prezesa Związku Powiatów Rzeczypospolitej wraz z nominowaniem go 4 lutego 1938 r. na podsekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych. Natomiast 21 grudnia 1938 r. Jaroszyński został powołany przez Prezydenta RP na stanowisko prezesa Państwowego Banku Rolnego.

Zajmowanie przez M. Jaroszyńskiego stanowisk wiceministrów i pełnienie tak wielu funkcji publicznych i społecznych niewątpliwie było związane z prowadzoną przez niego działalnością polityczną. Choć Jaroszyński nie należał wówczas do żadnej partii politycznej, to swoje związki z ruchem ludowym ujawnił już w okresie działalności w Organizacji Młodzieży Niepodległościowej „Zarzewie” i pracy w Związku Kółek Rolniczych we Lwowie. Niemniej po przewrocie majowym zbliżył się do obozu sanacyjnego. Wspierał rządowy program regionalizmu administracyjnego, kierował też Referatem Wyborczym w MSW. Z ramienia Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem

¹⁹ M.P. nr 224, dział nieurzędowy.

²⁰ *Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej dla Samorządu. Oddłużenie samorządu terytorialnego*, Warszawa 1937, s. 22.

²¹ Dz.U. nr 91, poz. 777.

²² Dz.U. nr 94, poz. 847.

²³ Dz.U. nr 22, poz. 132.

²⁴ Dz.U. nr 75, poz. 532.

Józefa Piłsudskiego w marcu 1928 r. został posłem II kadencji Sejmu II RP (z okręgu Ciechanów). Mimo że zaraz po wyborach Józef Piłsudski rozważał m.in. kandydaturę M. Jaroszyńskiego na stanowisko marszałka Sejmu — uważał, że piastun tego organu „miałby być człowiekiem, który drogą «uzusów» stawałby się jakby członkiem rządu i który miałby obowiązek współdziałać z rządem”²⁵ — to jednak z uwagi na częste spory Jaroszyńskiego z oficerami wojska pełniącymi ważne funkcje publiczne, czy to w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, czy też w samorządzie terytorialnym i administracji państwowej, Jaroszyński został — po bezpośredniej interwencji J. Piłsudskiego — zwolniony z zajmowanego stanowiska wiceministra²⁶, a w zakresie państwowej służby cywilnej został przeniesiony w stan nieczynny. W następstwie tego wydarzenia, ale i innych zaszłości, 1 października 1929 r. Jaroszyński zrzekł się mandatu poselskiego, którego zapewne z uwagi na inne zajęcia faktycznie w pełni nie sprawował, nie brał bowiem udziału w pracach komisji sejmowych, a na posiedzeniach Sejmu przemawiał jedynie dwukrotnie i do tego jako przedstawiciel rządu²⁷. W późniejszym okresie Jaroszyński, skupiający się na pracy organizatorskiej i kierowniczej w różnych instytucjach państwowych i samorządowych, nie aktywizował się już politycznie na niwie parlamentarnej, ale wciąż był zaliczany do elity intelektualnej II Rzeczypospolitej. Za swoją działalność w okresie międzywojennym parokrotnie został uhonorowany wysokimi odznaczeniami państwowymi. We wrześniu 1939 r. M. Jaroszyński jako wysoki rangą urzędnik państwowy został ewakuowany wraz z rodziną do Rumunii, skąd dość szybko przedostał się do Francji, gdzie działał w ośrodku studialnym władz emigracyjnych w Paryżu i w Polskim Czerwonym Krzyżu.

W takich oto okolicznościach i po takich doświadczeniach życiowych M. Jaroszyński bardzo dojrzałe wypowiedział się na temat prawa i praktyki sytemu rządów pomajowych w okresie poprzedzającym wybuch wojny. Tekst nieujęty w oficjalnych zestawieniach jego publikacji²⁸ odnosi się do ustrojowych przyczyn klęski wrześniowej i jest na tyle interesujący, że warto go przedstawić *in extenso*. Można tylko nadmienić, że artykuł ten — o wiele mówiącym tytule „Tragiczne Bezkrólewie” — został opublikowany w ukazującym się w języku polskim w Paryżu organie polskiej myśli demokratycznej „Czarno Na Białem” nr 7 z 1 marca 1940 r. Z uwagi na pewne osobiste odniesienia Jaroszyńskiego konieczne było wcześniejsze przedstawienie

²⁵ K. Świtalski, *Diariusz 1919–1935*, Warszawa 1992, s. 337. *Vide* także Z. Zaporowski, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939. Działalność posłów; parlamentarne koncepcje Józefa Piłsudskiego, mniejszości narodowe*, Lublin 1992, s. 97.

²⁶ F. Sławoj-Składkowski, *Strzępy meldunków*, Warszawa 1988, s. 59.

²⁷ *Skorowidz do sprawozdań stenograficznych z posiedzeń Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej od 27 marca 1928 r. do 29 marca 1930 r.*, Warszawa 1930, s. 253.

²⁸ *Bibliografia publikacji Maurycego Jaroszyńskiego za okres powojenny*, [w:] M. Jaroszyński, *Z teorii i praktyki prawa administracyjnego w PRL. Wybór artykułów*, Warszawa 1964 s. 289 i n.; I. Kuczyńska, *Bibliografia prac prof. dra Maurycego Jaroszyńskiego*, [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego. Prace ofiarowane z okazji 80. rocznicy urodzin Profesora Maurycego Jaroszyńskiego, Członka Rzeczywistej Polskiej Akademii Nauk, Przewodniczącego Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. L. Bar, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1971, s. 7 i n.

jego szkicu biograficznego w celu nakreślenia kontekstu tej wypowiedzi. Sama myśl Jaroszyńskiego była następująca:

„Z pośród wszystkich czynników, które się składają na wczorajszą naszą przeszłość i które w mniejszym lub większym stopniu przyczyniły się do stworzenia tragicznej teraźniejszości, sprawa minionego systemu rządzenia niewątpliwie najwięcej wymaga uwagi, bo najwięcej daje nauki na przyszłość. Nie chodzi tu oczywiście o same instytucje prawne, te bowiem wyznaczają jedynie zewnętrzną stronę każdego systemu i to tylko o tyle wiernie, o ile praktyka rządzenia nie narusza formalnego porządku prawnego. Przecież w ramach ostatnio obowiązujących w Polsce instytucji, pozostających w bezpośrednim związku z rządem, jak ustrój konstytucyjny i ustrój administracyjny, moglibyśmy bez trudu wyobrazić sobie praktycznie bardzo rozmaite postacie rządzenia pod wieloma względami nawet wręcz przeciwne temu systemowi, jaki istniał faktycznie. Toteż chcąc dotrzeć do istoty rzeczy, w pojęcie systemu musimy włączyć właśnie ową praktykę rządzenia, będącą wynikiem nie tylko, a nawet nie tyle formalnych instytucji, ale także i to przede wszystkim rzeczywistego układu sił rządzących i ich gry.

Z tego punktu widzenia wyrażenie «System rządów pomajowych» wydaje mi się niedopuszczalnym skrótem. Nie wchodząc bowiem tymczasem w ocenę, trzeba stwierdzić, że to, co było na końcu okresu, było wcale niepodobne do stanu rzeczy na początku. Nie chcąc zaś i nie mogąc wchodzić tutaj w bliższe rozważania historyczne (które zresztą były by bardzo pouczające), mówiąc dalej o minionym systemie, będę miała na myśli głównie rzeczywistość lat ostatnich.

Patrząc z zewnątrz na tę rzeczywistość, stwierdzimy od razu dominującą jej cechę: niezgodność faktycznego stanu rządzenia z obowiązującymi instytucjami prawnymi. Przecież w konstytucji kwietniowej było by rzeczą daremną szukać odpowiedzi na pytanie, kto naprawdę rządzi Polską?

Podobna niezgodność istniała zresztą już dawniej, od samego początku rządów pomajowych. Z zewnętrznego punktu widzenia stanowi ona bodaj główną cechę, wspólną dla całego okresu. Przy bliższym wejrzeniu okaże się jednak, że treść jej zmieniała się gruntownie. Albowiem dawniej autorytet Marszałka Piłsudskiego przysłaniał wszystkich i wszystko. Odpowiedź na pytanie, kto rządzi, była prosta i jasna, chociaż niezgodna z instytucjami prawnymi. Mówiąc nawiasem — okres ten skończył się na długo przed śmiercią Marszałka, który pole swoich bezpośrednich zainteresowań rządem stopniowo ograniczył do spraw, które uważał za najważniejsze, pozostawiając resztę innym czynnikom — również niekoniecznie w zgodzie z instytucjami prawnymi.

To, co nastąpiło później, było nie tylko przesunięciem się «ośrodka dyspozycji», ale także rozłożeniem go na części i rozlokowaniem wśród elementów bardzo rozmaitych, różnorodnych, nieraz wprost nieoczekiwanych. Atrybuty władzy (oczywiście chodzi mi o to, kto naprawdę decyduje, a nie o to, kto podpisuje urzędowy «kawałek») podzieliły się, ale bynajmniej nie według konstytucyjnego schematu, ba, w ogóle bez żadnego schematu, bez żadnej wyraźnej zasady podziału, po prostu rozplynęły się

wśród bliżej nieokreślonych albo nawet anonimowych «czynników miarodajnych». Tak ostatnio rozpowszechnione używanie tego wyrażenia, nic właściwie nie określającego, było charakterystycznym przejawem niemożności umiejscowienia rzeczywistych kompetencji. Podobnie jak posługiwanie się nazwami ulic albo budynków na oznaczenie tych samych czynników.

Był tedy konstytucyjny Zamek [siedziba i rezydencja głowy państwa — J.D.], nie wykonywujący jednak pełni praw konstytucyjnych. Bo równocześnie była niekonstytucyjna, ale za to mocniejsza ulica Klonowa [rezydencja marszałka Edwarda Śmigłego-Rydza — J.D.]. Była też ulica Wierzbowa [siedziba Ministerstwa Spraw Zagranicznych — J.D.]. Był pałac na Krakowskim Przedmieściu [siedziba Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów — J.D.], który w dziedzinie faktycznego rządzenia zdegradował się dobrowolnie do roli najlichszej lepianki, co zresztą wcale nie umniejsza jego olbrzymiej odpowiedzialności. Byli na rozmaitych ulicach rozmaici ministrowie, z których każdy, dobrze czy źle, grzebał na własnym podwórku, przeważnie bez związku z całością. Czasem poniektóry miał jakiś wpływ na rzeczywiste rządzenie — najczęściej go nie miał; było to jednak zawsze tylko kwestią osoby lub faktu, nigdy kwestią zasady. Wstyd powiedzieć, ale taka była «rzeczywistość rzeczywista», że o najważniejszych zdarzeniach państwowych, dotyczących całości, a nie tylko resortu, minister dowiadywał się z reguły z gazet albo częściej z plotki. Skoro się jednak jest członkiem rządu, a więc instrumentu powołanego do rządzenia państwem, odpowiedzialność trzeba mimo wszystko ponieść...

Była wreszcie ulica Wiejska [siedziba parlamentu — J.D.], ale jakby tylko po to, aby dostarczyć światu ucieszonego widowiska. Oto rząd zrodził parlament, twór z przyrodzenia ułomny i słaby. Ale sam rząd był na tyle słaby, że sobie z własnym tworem nie umiał poradzić.

Był Ozon. Miał być czymś nowym i lepszym niż dawny B.B.W.R. Będąc daleki od dodatniej oceny «Bloku» (czemu dałem wyraz, składając w r. 1929 mandat sejmowy i zrywając w ten sposób jedyny swój związek z tym ugrupowaniem), skłonny jestem jednak twierdzić, że Blok był przynajmniej czymś. Natomiast Ozon nie był nigdy niczym. Co wcale nie wyklucza, że krył on w sobie (krył w znaczeniu dosłownym) pewne jednostki czy grupki, które wywierały jakiś wpływ na rządzenie. I ta rola parawanu była bodaj jedyną racją jego bytu.

Nie kuszę się o wyczerpanie listy «czynników miarodajnych». Byłby to bowiem trud daremny. Jednego tylko jeszcze pominąć nie mogę ze względu na bardzo istotne znaczenie. Mianowicie, mówiąc delikatnie, «życie towarzyskie» wytwarzało szczególnego rodzaju związki między ludźmi i rodziło grupki, w niejednej ważnej sprawie państwowej bardzo miarodajne. Mówiąc inaczej i mniej delikatnie — brydż, wódka i polowanie należały do bardzo istotnych lepiszcz, spajających tzw. obóz rządowy. W każdym razie były lepiszczem silniejszym niż np. Ozon.

Myli się ten, kto sądzi, że za kulisami rządzenia Polską lat ostatnich tkwiły jakieś mocne zakapturzone organizacje, jakieś mafie czy coś w tym rodzaju. Była by to niesłusznie pochlebna ocena. W szczególności nie rządzili ani legioniści, ani wojsko, ani

Ozon, ani w ogóle żadna grupa, która choćby najbardziej luźna wewnętrznie mogła sobie rościć pretensję do miana organizacji. Wręcz przeciwnie — okres ostatni znamionuje zupełną dezorganizację. Tzw. obóz rządzący nie był już żadnym obozem, lecz sybkim zbiorowiskiem elementów niejednorodnych, wywierających wpływ na rządy, czynników nieskoordynowanych ani mocną organizacją, ani wolą jednego człowieka, ani wspólnym, programem, ani nawet wspólną ideą — poza ogólnikowym patriotyzmem. Nigdy z góry nie było wiadome, kto i w jakim stopniu wywrze wpływ na daną sprawę. Jedno natomiast było zawsze pewne: że każda sprawa wywoła wewnętrzne tarcia i zgrzyty.

Olbrzymia większość ludzi, czynnych w maszynie państwowej, była temu wszystkiemu zupełnie obca. Tym bardziej — i co raz bardziej — obce było grupie rządzącej (z braku innego wyrażenia muszę użyć nieodpowiedniego w danym wypadku słowa grupa) — całe społeczeństwo.

W pojęciu systemu doszukujemy się czynników powiązanych z sobą w jakąś całość logiczną. Nie znajdziemy niczego podobnego w rzeczywistości rządu Polską w latach ostatnich. I właśnie w tym stanie tkwi tragiczna istota rzeczy: już od lat Polska była rządzona bez żadnego systemu.

Bezkrólewia były zawsze najgorszymi okresami w dziejach naszych, bo powodowały słabość wewnętrzną, z której korzystał wróg. Podobnie złym okresem było ostatnie bezkrólewie systemu”.

Na marginesie należy jedynie dodać, że zaprezentowane diagnozy i oceny Jaroszyńskiego zostały uzupełnione o wypowiedź nieznanego autora, zatytułowaną *Na marginesie „Tragiczne bezkrólewie”*, zamieszczoną w nr 10 „Czarno Na Białem”. W tekście tym przytoczono wypowiedź Walerego Sławka z początku 1937 r.: „Znam wolę Komendanta, który w konstytucji wyraźnie kazał określić rolę czynników decydujących o Państwie. Rolę Prezydenta, rządu, sejmu. Chciał Komendant dużych prerogatyw dla głowy państwa i chciał aby rząd rządził. Tymczasem wprowadzono w życie organizmu państwowego nowy czynnik, o olbrzymich atrybucjach konstytucją nie przewidzianych — i za swoją działalność polityczną konstytucyjnie nie odpowiedzialny — czynnik Wódza Naczelnego, «drugiej osoby w państwie». Nie chodzi mi w tej chwili, czy jest nim Śmigły, czy kto inny. Chodzi mi o to, że ten akonstytucyjny nowotwór, że głowa państwa wobec jego decydującego głosu staje się słabą, a premier i rząd bezwolnymi marionetkami w ręku nieodpowiedzialnego Wódza Naczelnego. Przecie widzisz skutek. Operetka na Zamku i burdel w Prezydium. Przecie tak skandalicznie słabego — mimo pozorów siły — jak rząd Sławoja, nie da się pomyśleć! Sam zaś Sławoj, zgodziwszy się z tym stanem rzeczy, poniżył i poniża codziennie swój wysoki urząd i rolę rządu”.

Przedstawiona myśl M. Jaroszyńskiego jest stosunkowo jasna w swym przekazie i nie wymaga szczególnych interpretacji. Nie jest też kontrowersyjna co do ustaleń faktycznych. Nauka z niej płynąca jest jednak bardzo istotna i nad wyraz aktualna. Warto zatem z szacunkiem odnieść się do refleksji zawartych w prezentowanej wypowiedzi. Uważam bowiem, że w kwestii praktycznego funkcjonowania systemu rządów w Polsce, mimo upływu bardzo wielu lat, w zasadzie niedużo się zmieniło.

BIBLIOGRAFIA

PIŚMIENNICTWO

- Adamczyk A., *Wokół premierostwa Felicjana Sławoja Składkowskiego. Uwagi i spostrzeżenia*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Historica” 1997, nr 60.
- Bibliografia publikacji Maurycego Jaroszyńskiego za okres powojenny*, [w:] M. Jaroszyński, *Z teorii i praktyki prawa administracyjnego w PRL. Wybór artykułów*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1964.
- Brzeziński W., *Maurycy Jaroszyński*, „Nauka Polska” 1960, nr 1.
- Brzeziński W., Starościak J., *Maurycy Jaroszyński 1890–1974*, „Państwo i Prawo” 1974, z. 5.
- Cat-Mackiewicz S., *Historia Polski od 11 listopada 1918 do 17 września 1939*, Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych „Universitas”, Kraków 2012.
- Deryng A., *Sily zbrojne jako organ władzy państwowej w nowej konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, z. 1.
- Hauser R., *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Biblioteka Gazety Administracji i Policji Państwowej, Warszawa 1939.
- Izdebski H., *Maurycy Zdzisław Jaroszyński 1890–1974*, [w:] *Portrety Uczonych. Profesorowie Uniwersytetu Warszawskiego po 1945: A–K*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016.
- Jaroszyński M.Z., *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy*, E. Wende i Ska, Warszawa 1924.
- Jaroszyński M.Z., *Tragiczne Bezkrólewie*, „Czarno Na Białem” 1940, nr 7.
- Jaroszyński Maurycy Zdzisław, [w:] *Czy wiesz, kto to jest?*, red. S. Łoza, Wydawnictwo Głównej Księgarni Wojskowej, Warszawa 1938.
- Jaroszyński Maurycy Zdzisław, [w:] *Współczesna encyklopedia życia politycznego z uwzględnieniem życia gospodarczego: podręczny informator dla czytelników gazet*, red. A. Peretiatkowicz, Księgarnia św. Wojciecha, Warszawa 1932.
- Jaroszyński Maurycy Zdzisław, [w:] *Biogramy uczonych polskich. Materiały o życiu i działalności członków AU w Krakowie, TNW, PAU, PAN*, cz. I: Nauki społeczne, z. 1: A–J, oprac. Śródka A., Szczawiński P., Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1983.
- Jaroszyński Maurycy Zdzisław, [w:] A. Śródka, *Uczeni polscy XIX–XX stulecia*, t. II: H–Ł, Aries, Warszawa 1995.
- Jaroszyński Maurycy Zdzisław, [w:] M. Smogorzewska, *Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939. Słownik biograficzny*, t. II: E–J, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- Komunikat informacyjny nr 144, Warszawa, dn. 13 XII 1929 r.*, [w:] *Komunikaty informacyjne Komisariatu Rządu na M. St. Warszawę*, t. 4, z. 3 (2 grudnia 1929 r.–30 grudnia 1929 r.), red. I. Marczak, B. Gronek, K. Pietrzyk, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 1997.
- Kuczyńska I., *Bibliografia prac prof. dra Maurycego Jaroszyńskiego*, [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego. Prace ofiarowane z okazji 80. rocznicy urodzin Profesora Maurycego Jaroszyńskiego, Członka Rzeczywistego Polskiej Akademii Nauk, Przewodniczącego Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. L. Bar, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1971.
- Manacki H., *Samorząd terytorialny a demokracja w koncepcji Maurycego Jaroszyńskiego*, rozprawa doktorska UMCS, Lublin 2007, maszynopis.
- Mróz M.W., *Działalność dydaktyczna WSH–SGH 1915–1939*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1994.
- Na marginesie „Tragiczne bezkrólewie”*, „Czarno Na Białem” 1940, nr 10.

- Pacanowska R., *Koncepcja samorządu w działalności i publicystyce Maurycego Zdzisława Jaroszyńskiego (1890–1974)*, „Rocznik Samorządowy” 2017, t. 6.
- Paruch W., *Myśl polityczna obozu pilsudczykowskiego 1926–1939*, „Czarno Na Białym” 1940, Lublin 2005.
- Paruch W., *Prawo i bezprawie w myśli politycznej obozu pilsudczykowskiego w latach 1926–1939: między siłą i prawem czyli idea „pasa neutralnego” w polityce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1994, sectio K. Politologia 1.
- Prawo i ekonomia: Rocznik Wydziału Nauk Politycznych i Społecznych Wolnej Wszechnicy Polskiej 1928–1929*, Druk. i Lit. „Jan Cotty”, Warszawa 1929.
- Rybicki Z., *Maurycy Jaroszyński (1890–1974)*, „Nauka Polska” 1974, nr 5.
- Rychły-Mierzwa A., *Maurycy Zdzisław Jaroszyński (1890–1974). Działacz samorządowy, polityk i naukowiec*, rozprawa doktorska UJ, Kraków 2008.
- Skład osobowy i spis wykładów wraz z rozkładem godzin na rok akademicki 1938/39*, Wydawnictwo Wolnej Wszechnicy Polskiej w Warszawie, Warszawa 1938.
- Skorowidz do sprawozdań stenograficznych z posiedzeń Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej od 27 marca 1928 r. do 29 marca 1930 r.*, Sejm RP, Warszawa 1930.
- Sławoj-Składkowski F., *Strzępy meldunków*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1988.
- Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej dla Samorządu. Oddłużenie samorządu terytorialnego*, Drukarnia Państwowa, Warszawa 1937.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 26 posiedzenia w dniu 4 czerwca 1936 r.*, Sejm RP, Warszawa 1936.
- Sprawozdanie z działalności w roku akademickim 1926/27*, Wydawnictwo Wolnej Wszechnicy Polskiej w Warszawie, Warszawa 1927.
- Świtalski K., *Diariusz 1919–1935*, Wydawnictwo Czytelnik, Warszawa 1992.
- Zahorski A., *Spór o Stanisława Augusta*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1990.
- Zaporowski Z., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939. Działalność posłów, parlamentarne koncepcje Józefa Piłsudskiego, mniejszości narodowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1992.