

Państwo

Najważniejsze aspekty tytułowego zagadnienia przedstawił przed kilku laty prof. Janusz Żarnowski na łamach tomów serii *Metamorfozy Społeczne*, w tym także w publikacji będącej podsumowaniem projektu „Społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej. Nowa próba syntezy”¹. W szczególności dotyczyło to uwarunkowań funkcjonowania państwa, jego zadań oraz oceny stopnia ich realizacji. W tej sytuacji prezentowany szkic należy traktować jako uzupełnienie tamtych rozważań, nawet jeśli prezentuje inną perspektywę.

Badania nad państwem polskim w okresie Drugiej Rzeczypospolitej jako instytucją na poziomie centralnym i regionalnym właściwie nie zaistniały jako odrębne pole dociekań badawczych, jeśli wyjąć pewne aspekty działania administracji państwowej ogólnej i służby zagranicznej, policji państwowej, a także naczelnych i terytorialnych władz wojskowych. W przeciwieństwie jednak do poszczególnych polityk państwowych (gospodarczej, społecznej, administracyjnej, mniejszościowej, wyznaniowej, wojskowej, zagranicznej). Są przy tym bardziej historią problematyki ustrojowo-prawnej i organizacyjnej aparatu państwa niżli praktycznych aspektów jego funkcjonowania i efektów działalności. Wynikało to w znacznej mierze z charakteru zachowanej bazy źródłowej. Urzędy i instytucje państwa polskiego na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym w wytwarzanej przez siebie dokumentacji skupiały się przede wszystkim na elementach rzeczywistości będących przedmiotem ich działań, w niewielkim zaś stopniu na sobie. Nie ułatwia to formułowania definitywnych sądów w określonej tytułem tego szkicu kwestii, skłaniając się na obecnym etapie raczej do stawiania pytań i formułowania postulatów badawczych, szczególnie w wymiarze funkcjonowania państwa i jego odbioru społecznego w skali regionalnej i lokalnej. Podkreślić jednak należy, że badania

¹ J. Żarnowski, *Rola państwa w kształtowaniu społeczeństwa Polski międzywojennej. Zarys problemu i uwagi wstępne*, w: *Państwo i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej. Zbiór studiów*, red. J. Żarnowski, Warszawa 2014 (*Metamorfozy Społeczne*, 8), s. 9–32; a następnie będący w pewnych punktach rozwinięciem tegoż: *idem, Rola państwa i jego instytucji w przemianach społecznych w Polsce (1918–1939)*, w: *Społeczeństwo międzywojenne: nowe spojrzenie*, red. W. Mędrzecki, J. Żarnowski, Warszawa 2015 (*Metamorfozy Społeczne*, 10), s. 49–79.

nad różnymi aspektami polityki państwa, poczynając od lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku, jak też rozwijane zwłaszcza po upadku PRL badania nad niektórymi elementami jego struktury, pozwoliły, częściowo jeszcze przed przełomem 1989 r., na pokazanie zróżnicowanego oblicza polskiej państwowości doby Drugiej Rzeczypospolitej, odmiennego od niechętnego jej przekazowi oficjalnego z okresu PRL, który w tamtym czasie na długie dziesięciolecie zagościł w słownikach, encyklopediach i leksykonach, a także w syntezach dziejów państwa i prawa Polski², utrwalając obraz państwa opresyjnego z samej jego istoty, ponieważ w tej optyce było państwem „burżuazyjnym” i „reakcyjnym”. Z kolei w dotychczasowych syntezach historii Polski lat 1918–1939 państwu jako instytucji nie poświęcano większej uwagi³, kładąc nacisk na dzieje polityczne i gospodarcze, a w mniejszym już stopniu społeczne tamtej formy państwowości polskiej. Dlatego też problem państwa jako instytucji i jego korelacji ze społeczeństwem powinien znaleźć właściwe mu miejsce w przyszłej syntezie dziejów Drugiej Rzeczypospolitej. Było bowiem strukturą administrującą terytorium kraju i – na miarę możliwości – wpływającą na zakres i kształt przemian modernizacyjnych, na bieżąco zarządzającą problemami społecznymi, gospodarczymi i narodowościowymi oraz oddziałującą w rozmaity sposób na społeczeństwo i próbującą je kształtować.

Państwo w Drugiej Rzeczypospolitej było organizacją polityczną jej społeczeństwa. W kontekście dotychczasowej wiedzy i utrwalonych wyobrażeń ważnym pozostaje pytaniem: czy tylko społeczeństwa polskiego? Jednocześnie – jak zaznaczono – było wieloraką instytucją administrującą jej terytorium oraz zarządzającą zasobami ludzkimi i materialnymi. Na szczeblu centralnym uosabiane było przez władzę ustawodawczą (sejm i senat), wykonawczą (rząd grupujący ministerstwa i urzędy centralne, jak też związane z nimi instytucje tego szczebla) i sądowniczą, przy czym po zamachu majowym w 1926 r. rosnąć zaczęło znaczenie władzy wykonawczej, która w latach trzydziestych zdominowała obie pozostałe. Na szczeblu regionalnym i lokalnym władze centralne (wykonawcza i sądownicza) reprezentowane były przez swoje dwuinstancyjne struktury w zakresie administracji ogólnej i specjalnej oraz sądownictwa. Przedłużeniem państwa, szczególnie w drugiej dekadzie jego istnienia, uczynić chciano organa samorządu terytorialnego (nie tylko jak dotąd w dziedzinie poruczonych zadań z zakresu administracji spraw wewnętrznych). Lata trzydzieste to także okres zwiększonego wpływu państwa na samorząd gospodarczy i zawodowy, jak też niemałą część sektora organizacji społecznych. Pamiętać należy również o rosnącym z biegiem lat sektorze państwowym w gospodarce, przede wszystkim w przemyśle. Państwowe w większości było

² Szczególnie reprezentatywna, także z powodu względnej obszerności wywodu, pozostaje tu *Historia państwa i prawa Polski*, red. J. Bardach, t. 5: 1918–1939, cz. 1 i 2, red. F. Ryszka, Warszawa 1962.

³ Choć bywały wyjątki, jak np. C. Brzoza, A.L. Sowa, *Historia Polski 1918–1945*, Kraków 2006, s. 50–104.

szkolnictwo wszystkich szczebli i rodzajów (choć w zakresie szkolnictwa średniego i zawodowego do końca istnienia Drugiej Rzeczypospolitej znaczący pozostawał udział czynnika prywatnego, społecznego i samorządowego). Ważnym organem administracji ogólnej w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego była Policja Państwowa. Odrębną od ścisłego aparatu państwowego pozycję zajmowało wojsko, przez którego szeregi przechodziła większość mężczyzn w wieku poborowym.

Państwo polskie w Drugiej Rzeczypospolitej, w takim kształcie instytucjonalnym, w jakim istniało, było dziełem inteligencji. Nie jest to równoznaczne ze stwierdzeniem, że było państwem inteligencji, choć ta warstwa społeczna je stworzyła, rządziła nim i administrowała oraz miała decydujący wpływ na jego ewolucję w ciągu z górą dwudziestu lat jego trwania. Inteligencja polska jako warstwa, ale i jako formacja społeczna, była w społeczeństwie polskim w schyłkowym okresie zaborów w największym stopniu zorientowana na odbudowę państwa polskiego. Wchodziła w skład grup przywódczych wszystkich ugrupowań i obozów politycznych, najważniejsze z nich stworzyła i kierowała nimi. To w jej kręgu powstawały programy na przyszłość, w tym koncepcje odbudowy państwa i jego kształtu terytorialnego, tajne prace oświatowe i idee służby społecznej, należące wraz z tradycją zbrojnej walki o niepodległość do najważniejszych mitów założycielskich Drugiej Rzeczypospolitej. Jej też zasługą była praca nad podstawami przyszłej niepodległej państwowości w końcowym okresie Wielkiej Wojny. Z jej szeregów wywodziły się również kadry (w tym wojskowe) obozu niepodległościowego, który najdłużej sprawował będzie władzę w Polsce Niepodległej, a po Maju 1926 r. będzie miał największy wpływ na kształt państwa oraz definiowanie jego idei i celów. Owo zespolenie w myśli tego obozu „snu o szpadzie” z wizją „szklanych domów” nie pozostało w Polsce pomajowej bez skutków dla całokształtu polityki państwowej. Jak zauważył Janusz Żarnowski: „Gdy weźmiemy pod uwagę głęboko inteligencki charakter tego obozu, stanie się jasne, że jego polityka odbijała zawsze, ale przede wszystkim w tym okresie niepodzielnego władania Polską, tendencje z jednej strony postszlacheckie, a z drugiej radykalno-modernizacyjne. Nie inaczej było więc we wszystkich głównych dziedzinach funkcjonowania państwa i jego tendencji formowania społeczeństwa”⁴. Naturalnie rozciągało się to – biorąc pod uwagę szlachecki rodowód znacznej części inteligencji, w tym urzędniczej – na niemalą część aparatu państwowego od zarania Drugiej Rzeczypospolitej, w którego działaniu i stosunku do społeczeństwa ścierały się ze sobą tendencje z ducha demokratyczne (wyjawszy odziedziczoną po zaborcach część aparatu urzędniczego), a po Maju zmierzające do jego „uobywatelnienia” stosownie do pożądanego profilu państwa, z mentalnością władczą, bezdyskusyjną i właściwą dla „wiedzących lepiej”. Charakterystyczna w pierwszych latach niepodległości – nie tylko w podejściu do mniejszości narodowych – rozterka pomiędzy wsłuchiowaniem się w racje i postulaty

⁴ J. Żarnowski, *Rola państwa w kształtowaniu społeczeństwa...*, s. 21.

społeczne a skutecznością działania państwa, między oczekiwanym posłuchem a obawą wykazania się słabością, została po Maju (choćby po doświadczeniach z Białoruską Robotniczo-Włościańską „Hromadą” w 1926–1927 r.) rozstrzygnięta na korzyść postawy zdecydowanej i nieprzejawiającej wątpliwości moralnych.

Inteligencja też, obok najbardziej aktywnych politycznie i uświadomionych narodowo grup społeczeństwa polskiego, najbardziej identyfikowała się z państwem. Ona też, z natury rzeczy, zaludniła w największym stopniu jego instytucje od szczebla centralnego po lokalny, przy znacznym udziale urzędniczych kadr galicyjskich na terenie obu pozostałych zaborów, a na Kresach Wschodnich także w udziale nie zawsze profesjonalnych kadr z byłego Królestwa Polskiego. Z biegiem lat aparat urzędniczy – także w efekcie transferów kadrowych międzyregionalnych i transzaborowych, a z kolei napływu absolwentów polskich uczelni wyższych – ulegał profesjonalizacji, choć kwestia poziomu fachowego prezentowanego przez ten aparat na wszystkich szczeblach jego struktury powinna być obiektem dalszych, szeroko zakrojonych badań⁵. Z pewnością bowiem była jednym z najważniejszych wyzwań w obrębie instytucji państwa polskiego do końca istnienia Drugiej Rzeczypospolitej.

Wiąże się z tym ściśle pytanie o sprawność i jakość struktur administracyjnych. Nie wystarczy tu bowiem przeświadczenie – mające wprawdzie oparcie w materiale źródłowym – że państwo polskie, zwłaszcza po Maju 1926 r., stawało się państwem coraz bardziej sprawnym. Czy jego autorytarny z biegiem lat charakter wpływał na sprawność jego terenowych struktur, czy też ją wręcz w znacznym stopniu warunkował, rzecz jasna z uwzględnieniem istotnych często różnic regionalnych? W jaki sposób tę sprawność mierzyć? Jakie przyjąć kryteria efektywności? Tym bardziej że wciąż – mimo pojawiania się od czasu do czasu nowych źródeł w postaci diariuszy i pamiętników – zbyt mało wiemy o mechanizmach wypracowywania koncepcji i podejmowania decyzji na szczeblu centralnym oraz ich wdrażania i praktyce sprawowania władzy na szczeblu regionalnym (wojewódzkim) i lokalnym (powiatowym i gminnym). Czy udana unifikacja struktur pozaborowych do połowy lat dwudziestych, sprawne realizowanie centralnych reform, jak walutowej z 1924 r., rolnej z 1925 r. (choć tu z różnych względów z efektem w najlepszym razie połowicznym), szkolnej z 1932 r., samorządowej z 1933 r., ważnych i symbolicznych dla pamięci tamtej państwowości projektów gospodarczych i modernizacyjnych (Gdynia, Centralny Okręg Przemysłowy), zapewnienie skutecznej kontroli nad społeczeństwem w okresie wielkiego kryzysu gospodarczego pierwszej połowy lat trzydziestych (nawet jeśli podważonej niebawem w pierwszych dniach strajku

⁵ Por. zwł.: W. Kozyra, *Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939*, Lublin 2009; J. Mierzwa, *Starostowie Polski międzywojennej. Portret zbiorowy*, Kraków 2012; *idem*, *Słownik biograficzny starostów Drugiej Rzeczypospolitej*, t. 1, Łomianki 2018. W wymiarze regionalnym: W. Mędrzecki, *Inteligencja polska na Wołyniu w okresie międzywojennym*, Warszawa 2005.

chłopskiego w sierpniu 1937 r.) to wystarczające świadectwo sprawności i skuteczności państwa? Jest to pytanie tym bardziej istotne, że to właśnie aparat państwowy i tworząca jego rdzeń inteligencja były największymi beneficjentami polskiej niepodległości. Przeniesiony do tego aparatu inteligencji kod kulturowy wraz z cenzurem wykształcenia sprzyjały ekskluzywizmowi aparatu urzędniczego, szczególnie jego wyższych szczebli. Podobnie jak stałość zatrudnienia i dochodów (zupełnie przyzwoitych w latach trzydziestych już wśród niższych urzędników merytorycznych, a nawet kancelaryjnych) oraz przywileje socjalne. To jednak zobowiązywało, nie mniej niż propagowany przez władze etos służby państwowej i składana przez wstępujących w szeregi państwowej służby cywilnej przysięga urzędnicza. Niepodległość Polski była bowiem w największym stopniu kwestią społeczną i na tym tle wszelkie formy odrębności aparatu państwowego (a w pewnym sensie i całego sektora państwowego) od reszty społeczeństwa, w tym także polskiego, mogły wywoływać w obrębie tego społeczeństwa zrozumienie dla płynących z Niemiec ironicznych uwag, że państwo polskie odrodziło się i istnieje tylko po to, by polska inteligencja mogła w nim „być urzędnikiem”. Dlatego też w największym stopniu do ludzi związanych z aparatem państwa na wszystkich jego szczeblach odnosić się będzie pytanie, na ile było ono budowane z sukcesem jako struktura mająca służyć pomyślności jego społeczeństwa? Na ile potrafiło wywiązać się z powinności tworzenia korzystnych ram prawno-instytucjonalnych dla rozwoju społecznego i gospodarczego? Z ostatnim wiąże się pytanie o wpływ państwa na istniejące kanały awansu społecznego i o jego stosunek do obywatela. W związku z tym także i o to, na ile było ono instytucją realizującą interesy ogółu, na ile zaś narzędziem wykształconej i zamożnej elity w zakresie realizacji rozmaitych interesów grupowych?

Państwo polskie od swego powstania w listopadzie 1918 r. startowało z niełatwych pozycji i zmagać się musiało, w miarę powiększania swego terytorium, ze strukturalnymi problemami, których rozwiązanie nie było łatwe, a czasem zgoła niemożliwe, co też musiało oddziaływać na aparat państwa, jego oblicze i sposób funkcjonowania. Unifikacji ustrojowo-prawnej i instytucjonalnej (a z czasem infrastrukturalnej) trzech byłych zaborów towarzyszyły w pierwszych latach niepodległości wojny o granice, a w 1920 r. o zachowanie państwowości, następnie zaś konieczność odbudowy znacznych obszarów państwa ze zniszczeń wojennych, która trwała do końca lat dwudziestych. Istotna część jego terytorium była stałym obiektem dążeń rewindykacyjnych ze strony obu wielkich sąsiadów, a aspiracje mniejszości narodowych postrzegane były w tym kontekście jako źródło dążeń odśrodkowych. Utrata dotychczasowych rynków zbytu i znacznej części powiązań gospodarczych, drenaż rynku kapitałowego i trudności z pozyskaniem długoterminowych inwestycji kapitałowych w polskiej gospodarce, jak też funkcjonowanie tej ostatniej z tytułu ekonomicznych problemów Europy powojennej – za wyjątkiem kilkuletnich okresów koniunktury (1920–1922,

1926–1929 i 1936–1939) – w warunkach kryzysu określały skalę stojących przed państwem polskim wyzwań modernizacyjnych o charakterze gospodarczym i społecznym w stopniu nie mniejszym niż cywilizacyjne zapóźnienie większości jego obszarów. Państwo to z przyczyn geopolitycznych skazane przy tym było na odgrywanie roli znaczącego czynnika politycznego i militarnego w tej części Europy, nawet jeśli w oczach najważniejszych europejskich i światowych graczy nie uchodziło za liczące się w układzie sił europejskich, a na dyplomatycznych salonach wciąż z nie małym trudem wypracowywało swoją pozycję. Stąd też jego politykę zagraniczną i wewnętrzną przez cały okres jego istnienia cechowało stałe napięcie pomiędzy „chcieć”, „musieć” i „móc”.

Wszystko to powodowało przecież, że państwo polskie, które powstało jako struktura scentralizowana, musiało taką pozostać (wyjątek stanowił śląski statut autonomiczny z 15 lipca 1920 r., uchwalony przez Sejm Ustawodawczy z myślą o plebiscycie na Górnym Śląsku; autonomię śląską ograniczano zresztą sukcesywnie po Maju 1926 r.). Konieczność panowania nad wewnętrznymi problemami na polu spraw społecznych i narodowościowych, z różnym natężeniem podsycanymi przez Niemcy i Związek Sowiecki, wpłynęła też na to, że państwo – u źródeł swych demokratyczne – na poziomie regionalnym i lokalnym zaczynało być autorytarne już przed Majem 1926 r. Od początku było też *de facto* państwem narodu polskiego, niezależnie od deklaracji zawartych w konstytucji marcowej z 1921 r. Przy tak wysokim współczynniku mniejszości narodowych, których aktywiści w większości kontestowali to państwo, a one same postrzegane były przez władze, często nie bez powodu, jako przejawiające mniej lub bardziej otwarcie tendencje odśrodkowe, inaczej prawdopodobnie być nie mogło. Państwo to musiało więc być polskim państwem narodowym. Kwestia mniejszości narodowych, będąca dziś dla badaczy złożonym i nieoczywistym w wielu sprawach zagadnieniem badawczym, w Drugiej Rzeczypospolitej była problemem nierozwiązywalnym w tym sensie, że państwo polskie nie było w stanie zaspokoić ich narodowych aspiracji, w przeciwnym bowiem razie w tym kształcie terytorialnym przestałoby istnieć. Potrzeba liczenia się do pewnego stopnia przed Majem 1926 r. z postulatami mniejszości, a jednocześnie ograniczania ich (i ich politycznych wpływów) sprzyjała już wtedy ograniczaniu swobód demokratycznych, a i miała wpływ na model samorządu (nie tylko zresztą przez brak samorządu wojewódzkiego, który – jako odziedziczony po państwie pruskim – pozostawiono w województwie poznańskim i pomorskim, nie rozciągając go jednak na inne obszary kraju). Wprawdzie państwo polskie nie było państwem równych szans zasadniczo z przyczyn społecznych, niemniej szczególnie odnosiło się to do członków mniejszości narodowych (nie wyłączając czasem i niemieckiej)⁶.

⁶ Warto może w tym miejscu zwrócić uwagę na akapit tekstu prof. Pawła Graty, odnoszący się do „bezwiednej dyskryminacji” mniejszości narodowych ze strony państwa w zakresie polityki społecznej, zwłaszcza na terenie województw wschodnich; zob. dalej, s. 114.

Po Maju ograniczono także aspiracje kulturalne mniejszości, wychodząc z założenia, że ich rozwój byłby w przyszłości źródłem dążeń autonomicznych, a w przypadku mniejszości białoruskiej przyczyniłby się do rozbudzenia świadomości narodowej. Wykorzystując narrację obywatelsko-państwową, tj. że wszyscy obywatele Rzeczypospolitej mają równe prawa i winni jej państwową lojalność, władze wojewódzkie uznawały czasem aspiracje mniejszości w zakresie ruchu kulturalnego i szerzej stowarzyszeniowego (w wymiarze wykraczającym poza stan istniejący i aprobowany przez władze) za domaganie się specjalnych praw i szczególnie traktowania. Odnosiło się to również do uważanych przez władze państwowe za część narodu polskiego Kaszubów oraz zamieszkałych głównie w powiecie działdowskim Mazurów. Skądinąd – właśnie w aspekcie konfrontowania się państwa z nacjonalizmami i regionalnymi etnosami oraz wyrażanymi przez nie aspiracjami – interesujące wyniki winny przynieść badania nad prowadzoną przez władze w latach trzydziestych polityką regionalizmu etnograficznego, będącą próbą kontroli nad tradycjami i tendencjami dzielnicowymi oraz sprofilowania ich stosownie do celów państwowej polityki kulturalnej. Także – próbą polonizacji regionalnej kultury i tradycji, przede wszystkim na obszarze województw wschodnich.

Stosunek mniejszości narodowych (nie zaś jak dotąd tylko ich narodowych elit) do państwa polskiego – bo o stosunku instytucji państwa do mniejszości wiemy nieporównanie więcej – pozostaje jednym z najważniejszych postulatów badawczych w odniesieniu do dziejów Drugiej Rzeczypospolitej. To, że mniejszości, szczególnie terytorialne, odnosiły się w swej masie do tego państwa niechętnie, a na niektórych obszarach (jak Małopolska Wschodnia) nawet wrogo, wydaje się być rzeczą stwierdzoną, podobnie jak to, że miały ku temu swoje powody. Niechętny stosunek do państwa polskiego – a tak to z pewnością postrzegały władze – znacznie też ograniczał możliwości efektywnego oddziaływania na nie ze strony instytucji państwowych w kierunku państwowej asymilacji, uważanej po Maju przez dłuższy czas za najbardziej realną i pożądaną. W województwach wschodnich, zwłaszcza poleskim i wołyńskim, z góry ograniczało to zasięg działań modernizacyjnych, zachodzących tam głównie przy udziale czynnika państwowego, do ośrodków miejskich, a i to nie wszystkich. Dlatego też, jak zauważył niegdyś Włodzimierz Mędrzecki: „Po ostatnie lata okresu międzywojennego wieś ukraińska pozostawała odrębnym światem, kontaktującym się z systemem państwowym jedynie za pośrednictwem urzędu skarbowego, policjanta, starostwa czy gminy oraz szkoły, a wszystkie formy jej aktywności społecznej miały na celu obronę przed ingerencją państwa w jej życie”⁷. To samo zapewne można by powiedzieć o wsi białoruskiej (poleszuckiej) czy niemieckiej. Choć należy naturalnie mieć na uwadze, że wieś, także polska, była organizmem społecznym w znacznej mierze

⁷ W. Mędrzecki, *Województwo wołyńskie 1921–1939. Elementy przemian cywilizacyjnych, społecznych i politycznych*, Wrocław 1988, s. 41.

samowystarczalnym, rodzi to więc pytanie, czy i na ile na tamtym etapie rozwoju społecznego państwo było jej potrzebne? Zasadniczo bowiem stykała się z tymi organami państwa, które czegoś od niej chciały. Tym niemniej pozostaje istotnym postulatem badawczym kwestia oddziaływania szkoły i wojska na młode pokolenie w obrębie mniejszości w kontekście więzi z państwem polskim, nawet jeśli obecnie wydaje się nam, że nie uważali go za własne. Oba te czynniki w życiu młodych ludzi (w odniesieniu do wojska jedynie mężczyzn) były ważne w inny sposób. Szkoła – najczęściej powszechna – miała w Drugiej Rzeczypospolitej ogromne zasługi, szczególnie na terenie województw wschodnich, w zakresie oświaty, w tym alfabetyzacji, ucząc rozumienia świata, z biegiem lat w coraz większym stopniu jedynie w języku polskim. Wojsko zaś było wtedy jednym z najważniejszych czynników kształtowania męskości i polski mundur w tym kontekście jednak coś znaczył. Obok tego także – co dla funkcjonowania hierarchicznych białoruskich (poleszuckich) i ukraińskich społeczności wiejskich nie było bez znaczenia – służba wojskowa w stopniu większym niż szkoła wpływała na wzrost aspiracji u wielu przedstawicieli młodego pokolenia, którzy po powrocie z wojska do swej wsi zde-rzali się z rzeczywistością trudną dla nich do zaakceptowania – zarówno w sensie swego miejsca w rodzinie, jak i realiów życia codziennego. Z czasem mogło to być niebezpieczne dla państwa pod kątem bezpieczeństwa i porządku publicznego. Pokazywało też niejednoznaczność efektów modernizacji społecznej odbywającej się za pośrednictwem instytucji państwa, która na terenach wschodnich prowadzić mogła do dezintegracji w obrębie lokalnych społeczności.

Funkcjonowanie państwa polskiego w okresie międzywojennym było w znacznej mierze wypadkową aktualnych układów politycznych oraz problemów wewnętrznych. Przed Majem 1926 r. na poziomie centralnym, w mniejszym już stopniu regionalnym, było ono zasadniczo – w pewnym uproszczeniu – odbiciem aktualnych wpływów stronnictw parlamentarnych i tworzonych przez nie kolejnych gabinetów. Po zamachu majowym stawać się zaczęło emanacją rządzącego obozu piłsudczykowskiego (sanacyjnego), z konsekwencjami w zakresie autorytaryzmu metod rządzenia, przy czym te „odgórne” wpływały na profil administrowania w terenie. O ile lata do 1926 r. były zasadniczo okresem odbudowy i stabilizacji państwa, o tyle czas Polski pomajowej i rządów jednego (choć niebędącego monolitem) obozu politycznego i ideowego był okresem prób realizacji celów długofalowych, nawet jeśli w opinii wielu ówczesnych obserwatorów życia politycznego w Polsce przeważało zarządzanie bieżącymi problemami. Celów zarówno w odniesieniu do wizji państwa, jak i społeczeństwa. Przy wszystkich różnicach zdań w obrębie obozu pomajowego, celem było sprawne państwo, w perspektywie nowoczesne, oraz związane z nim społeczeństwo. W pierwszym rządzie, obok stopniowych zabiegów modernizacyjnych, będących w głównej mierze dziełem państwa i w niewielkim jednak stopniu (poza oświatą i początkami elektryfikacji) oddziałujących na obszary wiejskie, wymagało to opanowania przez obóz władzy biegu życia politycznego

i społecznego poprzez stworzenie własnych struktur organizacyjnych i usunięcie z życia publicznego wpływów dotychczasowych partii politycznych.

Zasadniczy ciężar działań z tym związanych spadł na barki administracji państwowej, przede wszystkim ogólnej, której prerogatywy zwiększyło dotyczące jej unifikacyjne w odniesieniu do całego państwa rozporządzenie prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. Pomijając już dyskusyjność osiągniętych w ten sposób rezultatów na różnych etapach działań (w sensie ich skuteczności, bo wymiar moralny różnych zabiegów to odrębna kwestia), skutkowało to bliskimi związkami na szczeblu wojewódzkim i powiatowym aparatu administracji ogólnej z terenowymi instancjami BBWR, który jako twór formalnie pozapartyjny i platforma zrzeszająca stronników władzy miał być czynnikiem społecznym wspierającym działania odnośnych władz terenowych administracji państwowej i samorządu, którego opanowanie na szczeblu gminnym (miejskim i wiejskim) i powiatowym stało się w latach 1933–1935 jednym z głównych celów BBWR i wspierającej go administracji. Chęć sprawnego administrowania, odciążenia opozycji od instytucji państwa i zapewnienia „szczelności” jego aparatu w kontekście sprawnego prowadzenia polityki administracyjnej, społecznej, narodowościowej oraz efektywnego rozwoju struktur obozu władzy w terenie skutkowało na początku lat trzydziestych wprowadzeniem do administracji (nie tylko ogólnej) swego rodzaju „drugiego obiegu” w zakresie wypracowywania i przekazywania do niższych szczebli decyzji i poleceń, poza dotychczasowym obiegiem korespondencji urzędowej. Choć w latach 1936–1937, w ramach rozliczeń z okresem BBWR poprzedzającym „nowe rozdanie” w krajowej polityce i utworzenie nowej formacji politycznej obozu władzy w postaci Obozu Zjednoczenia Narodowego, sprawy te częściowo ujawniono opinii publicznej w trakcie trzech pomorskich procesów „starościńskich”⁸, to system ten nie ograniczał się do województwa pomorskiego w okresie rządów wojewody Stefana Kirtiklisa (1931–1936), lecz dotyczył, choć z regionalnymi różnicami, całego kraju.

Rozwojowi takiego systemu sprawowania władzy w obrębie administracji spraw wewnętrznych, w szczególności administracji politycznej, sprzyjały wspomniane bliskie kontakty (niekiedy symbioza) tych władz i BBWR na szczeblu województwa i powiatu, napływ do administracji po Maju 1926 r. (choć zjawisko zaczęło się już po demobilizacji WP w 1921 r.) znacznej liczby byłych oficerów służby stałej, jak też wzrost znaczenia w BBWR środowiska kombatantów i byłych wojskowych. Także wzrost znaczenia wojewodów, którzy w miarę zdolności politycznych i silnych cech osobowych prowadzić potrafili samodzielnie – w granicach zakreślanych dyrektywami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych – politykę

⁸ Por. P. Olstowski, *Procesy „starościńskie” w województwie pomorskim w latach 1936–1937. Polityka obozu rządzącego i niejawnie mechanizmy władzy na szczeblu powiatu w pierwszej połowie lat trzydziestych w świetle kilku procesów karnych*, Warszawa 2014.

na podległym swej władzy obszarze, jak Stefan Kirtiklis i Władysław Raczkiewicz w województwie pomorskim czy Wacław Kostek-Biernacki w województwie poleskim. Pozycję na ich tle wyjątkową zajmowali Henryk Józewski na Wołyniu (do 1938 r.) i Michał Grażyński na Śląsku. Od władarzy powiatu, starostów podległych wojewodom, wymagano przede wszystkim skuteczności w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego na swoim terenie, jak też prowadzenia efektywnej gospodarki majątkiem powiatowego związku samorządowego, co było bardzo trudne w warunkach głębokiego kryzysu gospodarczego pierwszej połowy lat trzydziestych. Wolna ręka w tym zakresie – dopóki pewne sprawy nie wyszły w drugiej połowie tej dekady na jaw – mogła czasem rodzić poczucie bezkarności i prowadzić do nadużyć, szczególnie na wschodzie, także wewnątrz podległego starostom aparatu administracji i policji. Niezależnie od tego, że praktyka działania władz i urzędów administracji oraz organów Policji Państwowej nie była jednolita w warunkach tego samego państwa. To, co było normą w województwach wschodnich, byłoby w takim kształcie nie do pomyślenia w województwach zachodnich, a nawet centralnych i w zachodniej Galicji, gdzie przeważała ludność polska. Dodajmy, że ze względu na wzrost po Maju roli wojska w państwie recenzentami poczynań władz administracji państwowej pierwszej i drugiej instancji były terytorialne władze wojskowe i ich wyspecjalizowany aparat. Pozycja wojska w stosunku do administracji wzrosła jeszcze w okresie istnienia OZN, co nie pozostało bez wpływu, w stopniu większym niż w latach poprzednich, na kształt polityki narodowościowej na Kresach Wschodnich, ale i na obszarze województw zachodnich. Interesującym i wartym bardziej wnikliwych niż dotąd badań zjawiskiem było tworzenie się regionalnej i lokalnej elity władzy, skupiającej przedstawicieli kierowniczych czynników we władzach państwowych (wojewodowie i ich ścisły sztab, starostowie, kierownicy urzędów pierwszej i drugiej instancji administracji specjalnej) i wojskowych w połączeniu z przedstawicielami regionalnych i lokalnych władz BBWR, reprezentujących miejscowe ziemiaństwo, środowiska przedsiębiorców, byłych wojskowych i dobrze płatnych wolnych zawodów.

Politykę władz państwowych w pierwszej połowie lat trzydziestych, zakładającą także „drugi obieg” w zakresie procesu decyzyjnego (w tym kwestii finansowych), nazywam państwową polityką bezpieczeństwa. Miała ona na celu utrzymanie minimum stabilizacji społecznej w warunkach kryzysu gospodarczego i spadku zaufania do państwa oraz zapobieżenie odruchom politycznie radykalnym i groźbie wybuchu społecznego, a także konfliktom narodowościowym. Realizowano ją poprzez kontrolę nad życiem politycznym i społecznym w obrębie społeczeństwa polskiego i mniejszości narodowych, umiejętnie – na miarę istniejących możliwości – dozowanie elementów polityki społecznej we współpracy z wojskiem i sektorem przysposobienia wojskowego, a wszystko to przy zaangażowaniu aparatu informacyjnego administracji politycznej, Policji Państwowej i wojska. Sprzyjała

temu obecność w kierownictwie Departamentu Politycznego MSW byłych oficerów Oddziału II Sztabu Głównego WP, jak i to, że większość naczelników wydziałów bezpieczeństwa publicznego (od grudnia 1934 r. wydziałów społeczno-politycznych) urzędów wojewódzkich stanowili niedawni oficerowie Oddziału II (najczęściej z kontrwywiadu). Skądinąd byli oni i wśród sekretarzy wojewódzkich BBWR, którzy nie tylko z tego powodu często mieli w sobie coś z naczelników wydziału bezpieczeństwa urzędu wojewódzkiego.

W warunkach kryzysu i braku kapitałów prywatnych w odpowiedniej wysokości, a także trudnej sytuacji finansów komunalnych, najważniejsze działania modernizacyjne prowadzone były staraniem państwa i z udziałem funduszy państwowych. Dotyczyło to polityki gospodarczej, społecznej (o której blaskach i cieniach pisze w swym tekście prof. Paweł Grata) i oświatowej, której efekty w postaci założeń i osiągnięć reformy szkolnej (wprawdzie przerwanych przez wybuch wojny w 1939 r.) – w formie Ustawy o ustroju szkolnictwa z 11 marca 1932 r. – ocenić należy wysoko właśnie z perspektywy zamierzonej przez władze długookresowej modernizacji społecznej, niezależnie od wszelkich krytycznych uwag pod adresem tej ustawy i jej twórców. Z tej też perspektywy – przy świadomości istoty założeń tej reformy i sprowadzeniu i tak dotąd subsydiarnych w stosunku do państwa struktur samorządu terytorialnego do roli organów pomocniczych administracji państwowej – spojrzeć warto na Ustawę o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego z 23 marca 1933 r., gdyż miała ona na celu podniesienie poziomu samorządu lokalnego na szczeblu gromady, gminy wiejskiej i powiatu w dzielnicach innych niż zachodnie, jak też przysposobienie mieszkańców zwłaszcza wsi do współdecydowania o sprawach swych miejscowości. Zakładało to wprawdzie eliminację wpływów opozycji z samorządów, wpisywało się jednak w zasadniczą („wychowawczą”) koncepcję obozu pomajowego, by po usunięciu poza nawias życia publicznego hamujących w jego pojęciu rozwój kraju partii i stronnictw, społeczeństwo (czy jedynie polskie?) w ramach organizacji społecznych i zawodowych oraz samorządu wzięło odpowiedzialność za państwo, rzecz jasna pod przywództwem obozu władzy. W ten sposób jednak państwo, budując wpływy obozu władzy, zagarniało na szczeblu regionalnym i lokalnym coraz to nowe pola społecznej aktywności, choć wiele z nich też ożywiało czy nawet stymulowało. Uderzało też przez to czasem w poczucie autentyczności społecznych zaangażowań⁹. Było to więc – używając ówczesnej terminologii, obecnej w dyskursie w obrębie obozu władzy – o wiele bardziej „upaństwowienie społeczeństwa” niż tak pożądane przez część liderów tego obozu „społecznienie państwa”.

Do 1935 r. próbowano organizować społeczeństwo „w”, ale bardziej jednak „wokół” BBWR, przy czym oferta ta zdawała się być skierowaną także i do mniejszości

⁹ *Idem, Państwo a społeczeństwo na Pomorzu w latach Drugiej Rzeczypospolitej (1920–1939), w: Państwo i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej..., s. 79–82.*

narodowych. Po śmierci Marszałka, będącego symbolem i zwornikiem obozu władzy, dotychczasowe czynniki społecznej legitymizacji tego obozu przestały wystarczać. Wiele miarodajnych osób w kierowniczej elicie obozu piłsudczykowski już wcześniej zdawało sobie z tego sprawę, tak że prace nad stworzeniem nowej, mogącej scalić ten obóz oferty programowej datują się jeszcze na okres przed śmiercią Komendanta. Ostatecznie jednak, wskutek „dekompozycji” czy raczej przetasowań w obrębie obozu rządzącego górę wzięły tendencje na rzecz syntezy elementów ideologii obozu narodowego z myślą polityczną piłsudczyków, niewykluczone, że po wpływie doświadczeń sanacji w dzielnicach zachodnich, które to tereny mogły w tej sytuacji okazać się „inkubatorem” dla takich rozwiązań. Koncepcja zjednoczenia społeczeństwa polskiego na bazie wartości narodowych i katolickich, ale i tradycji obozu niepodległościowego, w nowej formacji politycznej, jaką stał się OZN i wokół osoby Naczelnego Wodza, marszałka Edwarda Śmigłego-Rydza, w atmosferze wzrastającego poczucia zagrożenia państwa, nie zawierała w sobie oferty dla mniejszości narodowych. Co więcej, realizowana od 1938 r. próba zorganizowania społeczeństwa polskiego „w” OZN zmierzała otwarcie do eliminacji mniejszości narodowych z życia państwowego, w tym z tych grup zawodowych, na które państwo miało wpływ. Zachowana dokumentacja centrali OZN świadczy o tym wyraźnie¹⁰. Wprawdzie w przeciwieństwie do okresu istnienia BBWR nie doszło tak dalece do zbliżenia aparatu OZN z aparatem państwa, ale w kontekście totalistycznych koncepcji kierownictwa OZN warto postawić pytanie o stopień aprobaty dla nich ze strony kierownictwa państwa, przy świadomości istnienia w jego obrębie kilku ośrodków decyzyjnych¹¹. W związku z tym także o postawę administracji terytorialnej, szczególnie wobec mniejszości narodowych, ale nie tylko, w ostatnim roku istnienia Drugiej Rzeczypospolitej. W kontekście powyższego należałoby przyrzeć się bliżej miesiącom poprzedzającym wybuch wojny polsko-niemieckiej oraz polityce władz regionalnych i lokalnych wobec mniejszości niemieckiej, także w aspekcie późniejszych tragicznych wydarzeń z pierwszych dni września 1939 r.

Zauważmy mimochodem, że w atmosferze drugiej połowy lat trzydziestych możliwe były – zbożne w intencji i częściowo przynoszące oczekiwane skutki – działania sanitarno-estetyczne zarządzone przez premiera i ministra spraw

¹⁰ *Idem, Obóz pomajowy w województwie pomorskim w latach 1926–1939*, Warszawa 2008, s. 305–310. Warto w tym kontekście – a także szukania wzorców organizacyjnych w Trzeciej Rzeszy i faszystowskich Włoszech – odnotować niewielką wciąż recepcję w polskiej historiografii pracy sprzed lat 45: E.D. Wynot, *Polish Politics in Transition. The Camp of National Unity and the Struggle for Power 1935–1939*, Athens 1974.

¹¹ Kręgu polityków i wyższych wojskowych skupionych wokół generalnego inspektora sił zbrojnych marszałka Edwarda Śmigłego-Rydza, „grupy zamkowej” wokół prezydenta RP Ignacego Mościckiego, a w zakresie polityki zagranicznej – „ulicy Wierzbowej”, czyli ośrodka wokół ministra spraw zagranicznych Józefa Becka.

wewnętrznych Sławoja Felicjana Składkowskiego (1936–1939), których zakres oraz metody wprowadzania w życie i egzekwowania nie zawsze wystawiały dobre świadectwo administracji terytorialnej i podległej jej policji. Można się zastanowić, czy sprawiająca wtedy często na współczesnych wrażenie szaleństwa akcja bielienia ścian, płotów, wymiany ogrodzeń, usuwania szpecących krajobraz zabudowań w połączeniu z bezdyskusyjnością poleceń i ujawnioną opresyjnością państwa wobec obywateli z różnych warstw społecznych – choć przyczyniła się do korzystnej zmiany wyglądu wielu wsi, osad i osiedli – istotnie podnosiła autorytet państwa, w tym starostów i wojewodów, sprawdzających w trakcie inspekcji terenowych, jak bielone są płoty i ściany budynków. Nigdy przedtem – choć Sławoj Składkowski prowadził tę akcję już w latach 1926–1928 jako minister spraw wewnętrznych w kolejnych gabinetach pomajowych – państwo polskie nie pokazało się w taki sposób i w takiej skali jako regulator i kontroler życia codziennego, choć przecież od początku swego istnienia poprzez tworzone przez siebie prawo i zarządzenia niższego rzędu w zakresie przepisów porządkowych regulowało i kontrolowało życie społeczne i gospodarcze.

Podsumowując powyższe rozważania, warto postawić pytanie, czy państwo w realiach Drugiej Rzeczypospolitej, będąc administratorem, było też czynnikiem sprawczym procesów społecznych? Można sformułować tezę, że zdążyło takie procesy zapoczątkować. Widać to szczególnie w odniesieniu do lat trzydziestych, w metodach organizacji życia społecznego, wychowania młodego pokolenia (nie tylko polskiego) oraz perspektywicznych działaniach w zakresie modernizacji struktur społecznych, którym na przeszkodzie stanął wybuch wojny. Wojna zahamowała też procesy migracyjne i osadnicze, stymulowane i organizowane przez państwo bądź z jego udziałem na obszarze województw wschodnich i zachodnich, nade wszystko zaś proces kulturowej integracji społeczeństwa (znowuż nie tylko polskiego) trzech dawnych zaborów, w którym państwo miało znaczący udział i było tu jednym z czynników sprawczych w całym okresie międzywojennego dwudziestolecia, poprzez sferę oświaty, nauki, kultury, wojsko oraz tworzenie ogólnopolskich ram instytucjonalno-prawnych, skracających w wielu dziedzinach życia społecznego trwałość podziałów pozaborowych.

Opinia wyrażana nierzadko przez pamiętnikarzy i publicystów, że państwo polskie we wrześniu 1939 r. „rozpadło się jak domek z kart” jest wysoce krzywdząca. Żadna organizacja państwowa, niezależnie nawet od tego, że jej terytorialna struktura po wybuchu wojny podlegała ewakuacji w obliczu zbliżającego się frontu, nie wytrzymałaby takiego doświadczenia jak to, które stało się wówczas udziałem Polski. Nie można też przez pryzmat wrześniowej katastrofy oceniać Drugiej Rzeczypospolitej. Wprawdzie, jak ujął to kiedyś autor monografii jednej z największych organizacji społecznych w Polsce lat trzydziestych: „To nie była Polska »szklanych domów«, sprawiedliwości społecznej czy państwo liczące się w układzie sił europejskich. To było państwo z trudnymi problemami społeczno-

-gospodarczymi i politycznymi, których rozwiązanie nie było łatwe¹². Tym niemniej lata trzydzieste to czas interesujących procesów społecznych w Polsce, wciąż jeszcze mało zbadanych, zarówno w obrębie społeczeństwa polskiego, jak i mniejszości narodowych. Także procesów modernizacyjnych z dużym udziałem instytucji i finansów państwa. Na pełne ich rozwinięcie i ujawnienie efektów zabrakło czasu, zostały bowiem przerwane przez wybuch wojny polsko-niemieckiej. Powyższa konstatacja nie zwalnia naturalnie badaczy od obowiązku stawiania pytań i poszukiwania na nie odpowiedzi. W kontekście badania państwa jako instytucji funkcjonującej w społeczeństwie i oddziałującej na nie, dodajmy, w ciągu stosunkowo krótkiego czasu, bo lat około dwudziestu, istotne wydają się szczególnie, w związku z wymienionymi powyżej, następujące zagadnienia:

1. Państwo jako pracodawca i właściciel sektora państwowego w gospodarce. W jakiej mierze wpływało ono w tej roli na kształt struktury społecznej oraz potencjał i kierunki rozwoju gospodarczego? W jakim zakresie przyczyniało się do ochrony pracy, także poza sektorem państwowym?

2. Państwo jako instytucja pracy. Na ile przyczyniało się do lepszej organizacji, kultury i wydajności pracy? Czy mogło być w tej materii wzorem/punktem odniesienia dla sektora pozapaństwowego?

3. Państwo jako administrator i zarządca terytorium a państwo jako czynnik sprawczy procesów społecznych. Jak wywiązywało się z roli administratora? Na ile jego energię i zasoby pochłaniało administrowanie, na ile zaś było ono w stanie zmieniać rzeczywistość w zakresie korzystnego rozwoju stosunków społecznych i gospodarczych?

4. Państwo wobec obywatela. Na ile faktycznie było ono dla obywatela, a na ile obywatel był dla państwa? Na ile ważyła tu przynależność narodowa, a czasem i wyznaniowa? Na ile stosunek państwa do obywatela różnił się w wymiarze regionalnym w stosunku do doświadczeń ostatniego pokolenia dorastającego pod zaborami? W jaki sposób państwo komunikowało się ze społeczeństwem?

5. Państwo jako czynnik modernizujący zastaną rzeczywistość i jako obiekt działań modernizacyjnych. W jakim stopniu państwo poradziło sobie z modernizacją gospodarki, społeczeństwa, przestrzeni publicznej? W jakiej mierze samo potrafiło usprawniać swoją strukturę i zasoby? Jak przedstawiała się jakość instytucji państwowych w wymiarze pozaborowym i w stosunku do stanu sprzed 1914 r.?

6. Państwo jako punkt odniesienia dla społeczeństwa polskiego i mniejszości narodowych, etnicznych i wyznaniowych, a także obiekt nacisku ze strony grup społecznych różnego rodzaju. Jak w ciągu tych dwudziestu lat zmieniał się wizerunek państwa w oczach członków poszczególnych grup narodowych i społecznych, stopień identyfikacji z nim, jego akceptacji, bądź niechęci doń i jawnej wrogości?

¹² T. Białas, *Liga Morska i Kolonialna 1930–1939*, Gdańsk 1983, s. 269.

Na ile było ono wrażliwe na naciski ze strony grup narodowych, społecznych i zawodowych? Czy można tu zauważyć wyraźne prawidłowości?

7. Państwo jako rozjemca, gwarant ładu społecznego i poczucia bezpieczeństwa oraz regulator stosunków społecznych i gospodarczych. Nieuchronnie powraca tu porównanie do okresu sprzed 1914 r., odrodzone państwo polskie nie tylko bowiem odziedziczyło w tym względzie regulacje prawne i obowiązki po państwach zaborczych, ale też oczekiwania ze strony różnorodnych grup społecznych.

8. Rola ośrodków decyzyjnych i środowisk społecznych w tworzeniu polityki i strategii państwa. Znaczenie w tym względzie przedstawicieli grup elitarnych w polityce, gospodarce czy życiu społecznym miało swoje źródła w schyłkowym okresie zaborów, gdy formowały się środowiska polityczne i polityczne podziały, które do końca będą ciążyły nad życiem politycznym i państwowym Drugiej Rzeczypospolitej. Po Maju 1926 r. wzrosła rola wojskowych, przede wszystkim z dawnego obozu legionowo-peowiackiego. Dużo już wiemy o życiu politycznym i środowiskowych (często zakulisowych) mechanizmach kooptacji do kręgu elit państwowych szczebla umożliwiającego udział w procesach decyzyjnych. Za mało o tym, w jaki sposób i w jakich gremiach wypracowywano bieżące i długofalowe założenia polityki państwa w określonych dziedzinach jego aktywności. Jaki był w tym udział przedstawicieli świata polityki, gospodarki, wojska, a jaki urzędników z centralnego aparatu państwa? Jest to także pytanie o to, kto faktycznie politykę Drugiej Rzeczypospolitej kreował i za nią odpowiadał?