

Ustrojowe uwarunkowania działalności archiwalnej w Polsce w wieku XX

Archiwa europejskie, w tym także polskie, w swojej działalności merytorycznej, w tym organizacji systemu gromadzenia zbiorów, starają się przestrzegać zasady historycznie ukształtowanego zasobu archiwalnego. To stanowisko wzmacnia w znacznym stopniu kolejna zasada mocno, wydawać by się mogło, ugruntowana w teorii archiwalnej – słowem podstawowe narzędzie w pracach nad opracowaniem zasobu – zasada proveniencji. Nie rozwijając tej złożonej problematyki, stwierdzić wypada na wstępie, że uwzględnianie warunków ustrojowych, w których wytwarzane były i są materiały archiwalne w całym cyklu działalności archiwów, jest nie tylko potrzebne dla zgodnego z wspomnianymi powyżej zasadami gromadzenia i opracowywania materiałów, ale – w stopniu nawet większym – właściwej oceny ich znaczenia, wręcz zrozumienia ich treści.

Ustroje polityczne od drugiej połowy XVIII w. określane konstytucyjnie, odmienną formą jest prawo angielskie w tym zakresie, wskazują na cały szereg istotnych z punktu widzenia archiwisty elementów. Wymieńmy ideologię leżącą u podstaw świadomości wytwórców archiwaliów, tradycje historyczne różnych państw czy nawet regionów, zmieniające się struktury władz państwowych i publicznych, występujące instytucje polityczne, przyjęty system gospodarczy, a także zmienny w czasie – ewoluujący czy też dostosowywany do bieżących potrzeb wiodących sił politycznych – system prawny. On to informuje nas o zakresie i formach działalności władz oraz prawach, wolnościach i obowiązkach obywateli.

W przypadku tego opracowania, obejmującego stulecie polskiej niepodległości, nie sposób będzie przedstawić i dokonać pełnej oceny uwarunkowań działalności archiwalnej w świetle praw i praktyki politycznej powstałych na podstawie aż kilku rozstrzygnięć konstytucyjnych. Pominiemy przy tym regulacje o krótkim okresie działania, będące w gruncie rzeczy wstępem do przyjmowania

właściwych konstytucji. Dodatkowym ograniczeniem będzie także koncentracja uwagi na dwóch spośród czterech obowiązujących w XX w. konstytucji. Łączy się to z zamiarem autora wskazania na występujące obecnie w prawie i praktyce archiwów polskich rozstrzygnięcia organizacyjne i merytoryczne odpowiadające wymogom ustroju państwa demokratycznego.

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹ jest aktem prawnym w dziejach naszej państwowości wprowadzającym demokratyczne podstawy ustroju państwa, działania władz i form życia obywateli². W jej prezentacji posłużę się wskazaniem zasad przyjętych w trakcie jej opracowywania, będących wzorcem w zakresie tworzenia, stosowania i kontroli prawa³. Dla jej charakterystyki, w ramach tego wystąpienia, wystarczającym być musi wymienienie podstawowych z nich. Na pierwszym miejscu wskazuje się **zasadę ciągłości państwa polskiego**, stwierdzającą trwanie tradycji narodowo-państwowej mimo epoki porozbiorowej. Zawarta ona została w preambule. W tym przypadku archiwom polskim przypadała w procesie przywracania państwowości rola wręcz fundamentalna. Jednym z warunków niepodległego bytu państwowego była bowiem organizacja archiwów i zapewnienie dostępu do dokumentów dotyczących nie tylko przeszłości, lecz także związanych z bieżącym funkcjonowaniem przejmowanej właśnie administracji, działalnością instytucji i organizacji życia publicznego, systemem finansowym, w tym ubezpieczeniami społecznymi, czy też obronnością. Jakże zasadnie stwierdził Antoni Rybarski, formułując opinię, że nic bardziej niż dzieje archiwów nie jest związane z historią państwa i wszystkimi formami jego organizacji⁴. W odniesieniu do materiałów archiwalnych i dokumentacji kierowano się zrozumieniem, iż są one ważnymi instrumentami sprawowania władzy na terytorium państwowym, zawierają tytuły i wywody służące do ochrony prawnej państwa i jego obywateli, stanowiąc równocześnie istotną część dziedzictwa narodowego⁵.

Nie mniejsza lub niewiele mniejsza rola przypadała archiwom w realizacji następnych zasad prawnych konstytucji. Kolejną po omówionej

¹ Dz. U. 1921, nr 44, poz. 267.

² Skaza, a nawet więcej, błędem w przypadku państwa wielonarodowościowego była rota przysięgi prezydenckiej. Eliminowała ona możliwość objęcia najwyższego urzędu w Polsce przez osoby niebędące wyznawcami religii chrześcijańskiej, w tym bezwyznaniowe. Jest to tym bardziej zaskakujące, że wyznawcy różnych religii i przedstawiciele mniejszości narodowych korzystali z wszystkich praw obejmujących ogół obywateli.

³ J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 90–98.

⁴ A. Rybarski, *Centralny zarząd archiwalny w odrodzonej Rzeczypospolitej Polskiej*, „Archeion” 1, 1927, s. 1–14.

⁵ W. Stępnia, *Sukcesja państw dotycząca archiwaliów*, Warszawa–Łódź 1989, s. 5.

powyżej jest **republikańska forma ustroju państwowego** (Państwo Polskie jest Rzeczpospolitą), a następną zasada zwierzchnictwa narodu, traktowana jako teoretyczna podstawa ustroju politycznego państwa, pozwalająca na udział w życiu politycznym wszystkich obywateli oraz tworzenie partii politycznych. **Zasada demokracji reprezentacyjnej** dotyczyła tylko organów ustawodawczych, co zapewniało Sejmowi i Senatowi zajęcie dominującej pozycji wśród najwyższych organów państwowych. Stanowiła niejako wprowadzenie do **zasady podziału władzy**, obejmującej także władze wykonawcze (prezydenta i rząd) oraz wymiar sprawiedliwości, czyli niezawisłe sądy. Ze sposobem funkcjonowania władz państwowych połączono **system rządów parlamentarnych**. W warunkach polskich niezwykle ważnym faktem było przyjęcie **zasady jednolitości państwa** (z ustępstwem na rzecz autonomii Śląska, realizowanej przez Sejm Śląski), co wpłynęło bezpośrednio na organizację sieci archiwalnej. Brzemienną w konsekwencje dla funkcjonowania dziedziny archiwalnej była również **zasada państwa liberalnego**. Określała ona cele i zadania państwa oraz pozycję w nim obywateli. W generalnym założeniu państwo tworzone było w imię ochrony interesów indywidualnych. Katalog praw i swobód obywatelskich obejmował działalność gospodarczą, polityczną, społeczną i kulturalną obywateli⁶.

Z przedstawionych zasad wpływał cały szereg rozstrzygnięć, wyrażanych w artykułach konstytucji. I tak w art. 3 czytamy m.in.: „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekazuje przedstawicielom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa”⁷. Dodajmy do tego zapisy dotyczące decentralizacji administracji państwowej (art. 66), system samorządów gospodarczych – izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i wiele innych, połączone w Naczelną Izbę Gospodarczą, posiadającą kompetencje na mocy oddzielnych uregulowań prawnych do współpracy z władzami państwowymi (art. 68). Wymienić też należy obszernie sformułowane art. 95 i 99, zawierające uznanie przez państwo wszelkiej własności indywidualnej i zbiorowej za „jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego” oraz stwierdzenie, że ustrój rolny ma się opierać na gospodarstwach „zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność”. Lakoniczne są natomiast zapisy dotyczące wolności badań naukowych i sposobów prowadzenia szkolnictwa (art. 117). Wymienić można by jeszcze wiele praw dotyczących zarówno równości obywateli, jak

⁶ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, wyd. 6, Warszawa 2009, s. 510–512.

⁷ Dz. U. 1921, nr 44, poz. 267, s. 634.

i ich obowiązków wobec państwa i ojczyzny. Przedstawiony powyżej prawny porządek ustrojowy zniekształci znacznie dalsza działalność legislacyjna, głównie w postaci Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.⁸ Był to akt prawny zbliżający ustrój państwa polskiego do krajów autorytarnych, niewpływający jednak bezpośrednio, m.in. ze względu tak na krótki okres praktycznego obowiązywania na terenie kraju, jak i zakres wprowadzonych zmian na formy działalności archiwalnej.

Uchwalenie konstytucji poprzedziło przyjęcie w Polsce 7 lutego 1919 r. Dekretu o organizacji archiwów państwowych i opiece nad archiwaliami. Nie ulega wątpliwości, że jego autorzy opracowywali projekt, przewidując wprowadzenie w Polsce ustroju demokratycznego. Cechą wiodącą dekretu była rezygnacja z etatystycznego traktowania dziedziny archiwalnej i koncentrowania uwagi na dokumentacji i materiałach archiwalnych będących w posiadaniu i wytwarzanych przez organa władzy czy też najważniejsze instytucje życia publicznego. Istniała już wtedy silna świadomość potrzeby ochrony narodowego dziedzictwa kulturowego, wychodzącego swym zakresem poza zbiory państwowe. Treść tego normatywu, który po zaakceptowaniu przez Sejm Ustawodawczy otrzymał moc prawną równą ustawie, dowodzi więc szerokiego spojrzenia na wszystko to, co w wytworzonej i powstającej na bieżąco dokumentacji dotyczy nie tylko życia państwowego, obejmując swym zakresem również osiągnięcia i problemy mniejszych grup społecznych, a także jednostek.

Integralne traktowanie problemów dziedzictwa kulturowego jest właśnie cechą dominującą systemu prawnego i praktyki działania w Polsce w okresie międzywojennym. Pamiętano o zbiorach archiwów wielkich rodów i instytucji wyznaniowych, do których trafiło w przeszłości wiele dokumentów państwowych, oraz znaczeniu akt władz samorządowych. Zbiory tego rodzaju, nie będąc jednak w przytłaczającej większości mieniem państwowym, traktowane być musiały w sposób odmienny od archiwaliów państwowych. W jeszcze większym stopniu uwagi wymagały aspekty prawno-międzynarodowe dekretu. Po ponad 120 latach braku własnej państwowości problem rozproszenia polskich zbiorów w państwach zaborczych, dokonywanych przez nie zaborów i przemieszczeniach musiał znaleźć się w centrum uwagi. Przejmowanie dokumentacji wytworzonej przez władze centralne państw zaborczych to kolejny aspekt wymagający odpowiedniego potraktowania, a także zakrojonych na szeroką skalę badań i przygotowań⁹.

⁸ Dz. U. 1935, nr 30, poz. 227.

⁹ Szerzej o tym zob. W. Stępnia, *Archiwa polskie w latach 1918–1939 we współpracy międzynarodowej – problemy rewindykacji i nie tylko*, w: *Archiwa w Niepodległej. Stulecie Archiwów Państwowych 1919–2019*, red. E. Rosowska, Warszawa 2019, s. 59–78.

Zasada ciągłości państwowości polskiej wymagała zabezpieczenia całego dziedzictwa kulturowego państwa i narodu. Omawiając działania normalne wobec archiwów, uwzględniać należy w stopniu większym niż czyniono to dotąd kolejny akt prawny, a mianowicie Dekret Rady Regencyjnej o opiece nad zabytkami sztuki i kultury przyjęty 31 października 1918 r.¹⁰ Charakteryzuje się on bardzo wysokim poziomem opracowania, na podstawie standardów mogących uchodzić za wzór rozwiązań prawnych dotyczących dziedzictwa kulturowego w skali międzynarodowej. Godnym odnotowania jest stwierdzenie Jana Pruszyńskiego, obrazujące znaczenie, jakie do ochrony dziedzictwa przywiązywano w tym momencie dziejowym Polski: „To, że przepisy takie w ogóle powstały, zawdzięczać trzeba jednostkom moralnie i emocjonalnie zaangażowanym w sprawy kultury: archiwistom i bibliotekarzom, architektom, pracownikom muzeów, księżom i w nie mniejszej mierze światłym przemysłowcom finansującym poczynania towarzystw kulturalnych”¹¹. Wyrazem dużego znaczenia tego normatywu dla dziejów kultury polskiej stało się umieszczenie go na liście krajowej Programu UNESCO Pamięć Świata, a tym samym zaliczenie do najdonioślejszego dziedzictwa ludzkości¹².

Dekret Rady Regencyjnej¹³ wprowadzał regulacje prawne utrzymywane w odniesieniu do materiałów archiwalnych w naszym kraju także po przyjęciu ustawy archiwalnej w 1983 r., na mocy których ujmowane były uprzednio w ramach pojęcia „zabytki”. Artykuł 18 dekretu wśród zabytków ruchomych wymieniał dobra kultury gromadzone i przechowywane w archiwach i innych zbiorach, a odpowiadające zakresowi zainteresowań i działalności dziedziny archiwalnej¹⁴. Słowem dekret ten otwierał wiele możliwości konkretnych działań ochronnych. Jednym z najradzykalniejszych narzędzi tej ochrony była

¹⁰ Zob. *Dekret Rady Regencyjnej z 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury z komentarzem czyli Eseje o prawie ochrony dziedzictwa kultury*, red. K. Zeidler, M. Marcinkowska, Gdańsk 2017.

¹¹ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Zakamycze 2001, s. 342.

¹² Prezentacja wyników programu: *Memory of the World. The Treasures that Record Our History from 1700 BC to the Present Day*, Paris 2012. Wyrazem zaangażowania Polski w realizację celów programu jest m.in. publikacja w polskiej, angielskiej i francuskiej wersji językowej: *Pamięć państw i narodów. Lista Światowa Programu UNESCO Pamięć Świata*, oprac. B. Berska, W. Stępnia, Warszawa 2011.

¹³ W 1928 r. zastąpiło go Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o ochronie zabytków. Kolejnym aktem prawnym była w Polsce ustawa z 15 II 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach. Szerzej na ten temat zob. W. Stępnia, *Archiwalia w polskim systemie prawnym ochrony dóbr kultury*, „Archeion” 82, 1987, s. 63–76.

¹⁴ *Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 roku o opiece nad zabytkami sztuki i kultury*, w: *Dzieje archiwistyki polskiej. Wybór źródeł*, oprac. S. Sierpowski, D. Matelski, Poznań 1988, s. 25–26.