

Janusz Mierzwa: Integracja Polski

II RP była państwem o mocno ograniczonych możliwościach, rozwijającym się bez istotnej pomocy zewnętrznej, przy stałym zagrożeniu dla większości granic. Warto o tym pamiętać, gdy zestawia się jej osiągnięcia z III RP – pisał Janusz Mierzwa. Przypominamy jego tekst w „Teologii Politycznej Co Tydzień”: „Niepodległość podszyta ideą”.

Powstanie Polski niepodległej w 1918 r. postawiło przed jej elitami politycznymi poważne wyzwanie dotyczące konieczności ujednoczenia struktur administracji oraz konsolidacji społeczeństw, dotychczas funkcjonujących w warunkach trzech różnych państw zaborczych. Trudność tego zadania wynikała z jednej strony z tego, że sytuacja od pierwszych dni II Rzeczypospolitej wymagała podjęcia działań natychmiastowych, a z drugiej – była konsekwencją różnorodności i złożoności zagadnień niecierpiących zwłoki.

Poszczególne dzielnice wchodzące w skład II Rzeczypospolitej przed 1914 r. znajdowały się w granicach Niemiec, Austro-Węgier oraz Rosji. Ich polityka, z różnym nasileniem, zakładała integrację posiadanych przez nie ziem polskich w nowych strukturach, a zatem istnienie odrębnych porządków prawnych, obejmujących całokształt życia społecznego i politycznego. Co więcej, istotne różnice występowały nawet wewnątrz obszarów znajdujących się pod panowaniem tego

samego państwa zaborczego. W przypadku Rosji możemy mówić o odmiennych rozwiązaniach w Królestwie Polskim i na terenie tzw. ziem zabranych (tj. wcielonych bezpośrednio do Imperium).

Odrębne przepisy obowiązywały w Galicji i na terenie Śląska Cieszyńskiego czy Spiszu (różne kraje koronne), różnice występowały także między ziemiami zaboru pruskiego (Wielkopolska i Pomorze) a Śląskiem. Choć formalnie proces unifikacji rozpoczął się w 1918 r., to jednak prace przygotowawcze były prowadzone w ramach różnych struktur, m.in. Tymczasowej Rady Stanu (TRS), administracji Rady Regencyjnej (RR) jeszcze przed odzyskaniem niepodległości, co jest dowodem wysokiej świadomości ówczesnych elit w zakresie wyzwań stojących przed przyszłym państwem polskim.

W pierwszym okresie niepodległości na ziemiach polskich obowiązywało co najmniej kilkanaście walut, a proces ujednoczenia w tym względzie zakończono w połowie 1920 r.

Procesy unifikacyjne były, z różnym nasileniem, kontynuowane aż do września 1939 r. Szczególnie dużo wysiłku w dziedzinie konsolidacji systemu prawnego państwa włożyli rządzący po

1926 r. piłsudczycy (m.in. kodeks karny czy kodeks handlowy), ale i im nie udało się doprowadzić tego procesu do końca. Dość powiedzieć, że przeprowadzona w 1933 r. reforma samorządowa, wbrew nadziejom, była jedynie częściowym ujednoczeniem struktur samorządu terytorialnego – do końca II RP samorząd na szczeblu wojewódzkim istniał jedynie na terenie pomorskiego i poznańskiego. Także struktura

sądownictwa administracyjnego nie była jednolita – Najwyższy Trybunał Administracyjny dla większości ziem polskich spełniał jednocześnie rolę pierwszej i drugiej instancji, podczas gdy w dawnym zaborze pruskim i na Śląsku występowała odrębna pierwsza instancja w postaci Wojewódzkich Sądów Administracyjnych.

Zróżnicowanie stanu prawnego w poszczególnych zaborach miało i tę konsekwencję, że granice tworzonych od 1919 r. województw pokrywały się z granicami jednostek administracyjnych z okresu zaborów, co dodatkowo utrzymywało podziały wewnętrzne. Rządzący zdawali sobie sprawę z negatywnego wpływu tego stanu rzeczy na dzieło integracji państwa, ale złożoność procesu ujednoczenia porządku prawnego spowodowała, że zmiany granic poszczególnych województw wychodzące poza podziały zaborcze miały miejsce dopiero w latach 1938-1939 (a i w wtedy spowodowały sporo komplikacji).

Problemem bardziej palącym od zróżnicowanego stanu prawnego były zagadnienia związane ze zróżnicowanym stopniem rozwoju ekonomicznego poszczególnych ziem, wynikające z przynależności do różnych zaborów, czy odmienna skala zniszczeń wojennych. Unifikacji wymagały podatki, brakowało aparatu do jego ściągania, a zdemoralizowane wojną społeczeństwo uchylało się od regulowania zobowiązań. W pierwszym okresie niepodległości na ziemiach polskich obowiązywało co najmniej kilkanaście walut – od marek niemieckich, koron, rubli, ostmarek, ostrubli przez marki polskie po pieniądz zdawkowy, emitowany przez jednostki samorządowe – a proces ujednoczenia w tym względzie zakończono w połowie 1920 r. Trzeba było też odpowiedzieć sobie na pytanie, czy odbudowywać przemysł odpowiadający na popyt sprzed 1914 r. (a zatem dostosowany do obecności w granicach państw zaborczych), czy starać się zaspokajać

nowopowstały rynek wewnętrzny. Nie zawsze przyjmowane rozwiązania były optymalne – trzeba jednak pamiętać, że działano pod presją czasu, często bez możliwości głębszej refleksji i planowania strategicznego.

Bardzo poważnym problemem były różnice dotyczące infrastruktury kolejowej. W warunkach raczkującej motoryzacji oraz rzadkiej i fatalnej jakości sieci drogowej znaczenie kolei było wówczas trudne do przecenienia, zwłaszcza w kontekście procesu odbudowy kraju i jego rozwoju gospodarczego. O ile ze zróżnicowanym rozstawem torów można było sobie poradzić stosunkowo szybko (po prawdzie, sporo w tym względzie, ze względów militarnych, zrobili Niemcy w latach 1915-1918), o tyle ze zrównoważeniem stopnia rozwoju sieci linii kolejowych (najgęstszej w byłym zaborze pruskim, najrzadszej – w zaborze rosyjskim), czy też istotnym zwiększeniem liczby połączeń „ponad granicami” z 1914 r. państwo polskie borykało się jeszcze na przełomie XX i XXI wieku. Łatwiej przyszło wprowadzenie jednolitego w całym państwie prawostronnego ruchu drogowego (w Galicji, jako części monarchii habsburskiej, obowiązywał wcześniej ruch lewostronny).

II Rzeczpospolitej nie udało się przez dwadzieścia lat „kupić” mniejszości – pod koniec 1939 r. generalnie wszystkie bez sentymentu, a czasami z satysfakcją, mówiły o upadku Polski

Na zakończenie choć wspomnieć należy o najpoważniejszym i najbardziej długofalowym wyzwaniu, jakim była integracja społeczeństwa II Rzeczpospolitej. Znacznym

utrudnieniem był fakt zamieszkiwania odrodzonej Polski przez liczne mniejszości narodowe – część z nich znalazła się w granicach Polski wbrew sobie, inne, jak Żydzi, były w znacznej mierze odporne na oddziaływanie państwa i polskiej większości. Nie chciały się integrować, preferując od życia „razem” życie „obok” (inna rzecz, że polska większość nie zachęcała to przyjęcia innej postawy). II Rzeczpospolitej nie udało się przez dwadzieścia lat „kupić” mniejszości – pod koniec 1939 r. generalnie wszystkie bez sentymentu, a czasami z satysfakcją, mówiły o upadku Polski. Ale nawet, jeżeli skoncentrujemy się na obserwacji przemian w obrębie tych sześćdziesięciu kilku procent polskiej większości, to zauważymy, że ponad sto lat spędzonych w granicach różnych państw miało wpływ na silnie zakorzenione stereotypy – niechęć do przybyszów z innych dzielnic była silna (choć z czasem słabła).

Czynnikiem ograniczającym tempo integracji państwa był brak jednolitego aparatu urzędniczego. Generalnie, u progu II RP wykwalifikowanych urzędników brakowało: w wyniku świadomej polityki Berlina w zaborze pruskim i na Śląsku nie było ich w ogóle, w Kongresówce jakościowo i ilościowo problemu nie rozwiązywały kursy organizowane jeszcze w czasie I wojny światowej przez administracje TRS i RR. Nadmiar kadry urzędniczej występował natomiast w Galicji i to ona przez następne dziesięć lat stała się rezerwuarem, z którego czerpano urzędników administracji ogólnej, nauczycieli czy sędziów (głównie dla województw zachodnich). Warto też pamiętać, że urzędnik w większym stopniu był wówczas „państwowy” niż „regionalny” lub „lokalny” – przeniesienia w inne części kraju służyły wzrostowi identyfikacji w stosunku do państwa, czy odcięciu od lokalnych układów.

Druga Rzeczpospolita zrobiła w zakresie wielopłaszczyznowo rozumianej integracji naprawdę dużo. Skala wyzwań stojących przed nią była niepomiaralnie większa niż te, z którymi przyszło nam się mierzyć po 1989 r. (choć z drugiej strony nie musiała uczyć obywateli, czym jest własność prywatna). Była państwem biednym, o mocno ograniczonych możliwościach, rozwijającym się bez istotnej pomocy zewnętrznej, przy stałym zagrożeniu dla większości granic. Warto pamiętać o tych wszystkich ograniczeniach, gdy zestawia się jej osiągnięcia z Trzecią Rzeczpospolitą.

Janusz Mierzwa