

ANDRZEJ AJNENKIEL (Warszawa)

Rządy prawa w II Rzeczypospolitej. Tradycja — możliwości — rzeczywistość

Zagadnienie zarysowane w tytule wymagałoby szerszego ujęcia teoretycznego, a co najmniej próby zdefiniowania podstawowego pojęcia — rządów prawa, czy może inaczej praworządności. Przekracza to jednak wyraźnie ramy niniejszego tekstu, w którym posługuję się tym pojęciem w sposób, by tak powiedzieć, intuicyjny, a ściślej rzecz biorąc — potoczny. Z obowiązku teoretyzowania zwalnia mnie fakt, że podjęły to już, w jakimś przynajmniej zakresie, inne teksty, stanowiące pokłosie sesji poświęconej problematyce rządów prawa w perspektywie historycznej¹. Tekst, oparty w głównym swym zrębie na wygłoszonym na sesji referacie, w większym stopniu, co zrozumiałe, formułuje pytania, niż stara się na nie odpowiedzieć.

Warunki, w jakich państwo nasze odradzało się do niepodległego bytu, powodowały, że Polska przejmowała po zaborcach ich systemy prawne. Nie dotyczyło to, rzecz oczywista, norm regulujących organizację władz naczelných ani norm mających jednoznacznie antypolski charakter. Pozostałe regulacje, tworzące ogromną większość obowiązującego systemu prawnego, pozostawały w mocy, o ile nie zostały zastąpione przez przepisy rodzime. Proces tworzenia polskiego prawa i nie zawsze z nim jednoznaczny proces zastępowania norm pozaborczych przez ustawodawstwo polskie stanowił zjawisko polityczne i społeczne wymagające również odrębnego traktowania².

¹ *Rządy prawa w perspektywie historycznej. Ogólnopolska konferencja historyków prawa w Popowie* (E. Kowalska, M. Paszkowska). CPH t. XXXI, 1987, z. 1, s. 241 - 248.

² Por. Z. Radwański, *Kształtowanie się polskiego systemu prawnego w pierwszych latach II Rzeczypospolitej*, CPH 1969 t. 21, z. 1 s. 31 - 48; S. Grodziski, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, CPH t. 33, 1981, z. 1, s. 47 - 81; M. Pietrzak, *Wkład prawników do budowy niepodległego państwa*

Istniejące przed rokiem 1918 systemy stanowiły dla kilku pokoleń Polaków, nawet tych, którzy aktywnie przeciwstawiali się rządowi zaborczym, rzeczywistość, w ramach której się żyło³. Dotyczyło to również pokolenia, któremu przyszło budować niepodległe państwo.

Wydaje się, że nie znajdziemy w roku 1918 instytucji prawnych, poza ordynacjami, bezpośrednio pochodzących z systemu prawnego przedrozbiorowej Rzeczypospolitej⁴. Trudniejsza byłaby odpowiedź na pytanie, czy i jakie zjawiska z interesującej nas sfery szeroko pojętej tradycji mogły oddziaływać na polityczne i prawnicze myślenie żyjących ówczesnie Polaków. Szukać by ich należało przede wszystkim w sferze imponderabiliów. Na plan pierwszy wysunęłoby się przeświadczenie, dzielone przez wszystkich chyba świadomych narodowo Polaków, że niepodległe państwo jest Polską odrodzoną, stanowiącą kontynuację bytu, przerwanej przez rozbiory. Teza ta, uzasadniająca nasze roszczenia wobec byłych zaborców, znalazła zresztą swe *expressis verbis* potwierdzenie w wielu normach prawa polskiego i wystąpieniach w stosunkach międzynarodowych⁵.

polskiego, w: 60 lat niepodległości państwa polskiego (pod red. J. Szaflika), Warszawa 1982.

³ H. Wereszycki, *Wpływ zaboru austriackiego na świadomość społeczeństwa polskiego*. Dzieje Najnowsze 1977, z. 1, s. 87-101; S. Kieniewicz, *Wpływ zaboru rosyjskiego na świadomość społeczeństwa polskiego*. Dzieje Najnowsze 1977, z. 4, s. 105-116; L. Trzeciakowski, *Wpływ zaboru pruskiego na świadomość społeczeństwa polskiego*, o.c., s. 117-128. Por. też J. Żarnowski, *Ojczyznę był język i mowa*, Warszawa 1978, s. 173 i n.

⁴ Por. ustawa o zniesieniu ordynacji rodzinnych z 13 VII 1939 r. (Dz.U. RP nr 63 z 1939, poz. 417). Jej art. 3 stwierdzał, że zniesienie ordynacji utworzonych aktami ustawodawczymi państwa polskiego sprzed 1795 r. wymagać miało uprzedniej zgody Rady Ministrów.

⁵ Już pierwszy dekret Józefa Piłsudskiego z 14 XI 1918 r. (Dz.P.P.P. nr 17 z 1918 r. poz. 40) używał stwierdzenia — odbudowy dźwigającej się z gruzów Ojczyzny; to samo w telegramie J. Piłsudskiego z 16 XI notyfikującym mocarstwom koalicji i państwom neutralnym [...] *wznowienie niepodległości i suwerenności Polski* [...] (Monitor Polski nr 206 z 18 XI 1918 r.). Na stanowisku tym stanął również W. Komarnicki, tytułując odpowiedni rozdział swej pracy: *Polskie prawo polityczne (Geneza i system)*. Warszawa 1922, — Restytucja państwa polskiego (o.c., s. 8). Uzasadnienie tego stanu rzeczy znajdujemy również w inwokacji do Konstytucji z 17 marca 1921 r. *My, Naród Polski, dziękując Opatrzności za wyzwolenie nas z półtorawiekowej niewoli, wspominając z wdzięcznością męstwo, wytrwałość ofiarnej walki pokoleń, które najlepsze wysiłki swoje sprawie niepodległości bez przerwy poświęcały, nawiązując do świetnej tradycji wiekopomnej Konstytucji 3 Maja* [...] (Dz.U. RP nr 44 z 1921 r. poz. 267); z ostatniej literatury na ten temat por. A. Ajnenkiel, *Odbudowa państwowości polskiej po I wojnie światowej*, Państwo i Prawo, 1967, nr 8/9, s. 200-210; K. Dembski, *Polonia Restituta. Konstytucja czy państwo nowe?* CPH t. XXVI, 1974, z. 2, s. 167, 193; S. Krukowski, *Polska Odrodzona czy państwo nowe?* CPH t. XXIX, 1977, z. 1, s. 105-130; J. Bardach, *Polonia Restituta*, Państwo i Prawo XXXIII, 1978, nr 11, s. 3-21; a także dyskusję na sześćdziesięciolecie odrodzenia Polski, CPH t. XXXI,

Już zresztą w momencie odzyskania niepodległości nadawano problematyce kontynuacji czy ciągłości państwowej różną treść. Dla sił politycznych, stojących na płaszczyźnie rozwiązań, określonych jako federalcyjne, nawiązywanie do tradycji przedrozbiorowej Rzeczypospolitej oznaczało traktowanie mających znaleźć się w granicach Polski nie-Polaków jako równoprawnych obywateli, w myśl, by rzecz nieco uprościć, dziewiętnastowiecznej formuły polskiej demokracji: „wolni z wolnymi, równi z równymi”⁶. Z kolei prawica w swej interpretacji pojęcia Polski Odrodzonej kładła nacisk na podkreślenie roli państwa jako wspólnego dobra narodowego, traktując przy tym naród jako zbiorowość przede wszystkim etniczną⁷. Do konsekwencji tak zarysowanych stanowisk przyjdzie jeszcze powrócić.

Drugim niezwykle istotnym momentem było podkreślenie przez prawicę i szeroko rozumiane centrum, wynikającej zarówno z dziedzictwa przeszłości, jak i aktualnego stanu rzeczy nierozłączności polskości z katolicyzmem. Siły te z faktu, iż Kościół stanowił jedyną instytucję życia zbiorowego, która przetrwała z czasów przedrozbiorowych, będąc w pewnych momentach jedynym surogatem państwa i ciągłości narodowej, pragnęły uczynić jeden z głównych punktów wyjścia do działań mających zapewnić Kościołowi rzymsko-katolickiemu pozycję Kościoła panującego⁸. I ten problem wymagać jeszcze będzie podjęcia.

Zjawiskiem wywodzącym się z czasów przedrozbiorowych były również tradycje, a może ściślej relikty podziału stanowego. Wbrew obawom licznych środowisk wiejskich odzyskanie niepodległości nie przyniosło, bo i przynieść nie mogło, odrodzenia, w normie prawnej, szlacheckich przywilejów⁹. Odwrotnie. W warunkach rewolucyjnych —

1979, z. 1, s. 97 - 116; A. Czubiński, *Spory o Drugą Rzeczypospolitą*, Poznań 1983, s. 64.

⁶ Por. Exposé premiera Ignacego Paderewskiego w Sejmie Ustawodawczym, Sejm Ustawodawczy, Sprawozdania stenograficzne t. 67 - 70.

⁷ Szczegółowo o tym R. Wapiński, *Narodowa Demokracja*, Wrocław 1980, s. 159 i n. Wapiński ukazuje przy tym, jak w chwili odzyskiwania niepodległości endecja posługiwała się terminologią zbliżoną do używanej przez siły lewicowe (por. o.c., s. 160).

⁸ Por. J. Kłoczowski, L. Müllerowa, J. Skarbek, *Zarys dziejów Kościoła Katolickiego w Polsce*, Kraków 1986, s. 294.

⁹ Píše o tym przejmująco W. Witos: *Chłopi wiedzieli o Polsce takiej, jaka ona była: nierządnej, pańszczyźnianej, szlacheckiej, hulackiej, niesprawiedliwej, drżąc śmiertelnym strachem przed jej powrotem. Polska to dla nich powrót do pańszczyzny, to przeklęte rządy pańskie, to ekonom z harapem, ćwiczący dowolnie i bezkarnie pracujących ludzi* (W. Witos, *Przed szkodą i po szkodzie*, cyt. za A. Zakrzewski, *Wicenty Witos. Chłopski polityk i mąż stanu*, Warszawa 1977). Na proces unaradawiania i uobywatelniania chłopów w Galicji ogromny wpływ wywarł ruch ludowy, w zaborze pruskim wspólna z innymi grupami społecznymi walka przeciwko gremianizacji, w Królestwie zwłaszcza wydarzenia rewolucji 1905 - 1907 r. Na tym ostatnim obszarze proces ten objął przede wszystkim młodsze

rozumiem to słowo bardzo szeroko, nie ograniczając się tylko do jego społecznych i politycznych znaczeń — przemian zachodzących w powojennej Europie prawne relikty uprzywilejowania zostały szybko usunięte¹⁰. Rezultatem tradycji szlacheckiego przywileju była tradycja niższości chłopów i Żydów. Łączyło się z tym traktowanie jako wyższych w hierarchii społecznej ludzi służby publicznej, a niekiedy i szerzej — wszystkich mieszkańców miast. Zjawisko to, jak to nazywał Witos — „szlachetczyzny”, w postępowaniu i mentalności pozostało jednak nadal widoczne. Dodajmy, że relikty jego występują niekiedy do dzisiaj.

Wskazany przed chwilą zespół zjawisk o charakterze zarówno socjologicznym, jak i prawnym wywodzi się z dziedzictwa nie tylko przedrozbiorowego. W istotnym stopniu stanowił on sukcesję pozaborczą.

Doszliśmy w ten sposób do zasadniczego chyba źródła tradycji instytucji myślenia i zachowań wpływających na to, co nazwalibyśmy bilansem otwarcia w interesującym nas zakresie. Nie mamy możliwości charakteryzowania pozaborczych systemów prawnych. Warto jedynie wskazać, że idea państwa prawnego (*Rechtsstaat*) zrodziła się na gruncie niemieckim, jak w jakimś stopniu formuła *Es gibt noch Richter in Berlin* odpowiadała poczuciu świadomości istnienia ochrony prawnej poddanych cesarza. Dotyczyło to również, mimo wszelkich ograniczeń, również Polaków żyjących w Rzeszy. Pruskie działania antypolskie, stanowiące co najmniej od początków tzw. walki o kulturę (*Kulturkampf*) stały, jakkolwiek występujące z różnym nasileniem, element postępowania, miały charakter działań wyraźnie naruszających obowiązujący w tym państwie system konstytucyjno-prawny i z tego też powodu były kwestio-

pokolenia mieszkańców wsi. Znalazło to swój wyraz między innymi w społecznym składzie Polskiej Organizacji Wojskowej. W Królestwie Polskim składała się ona w 50-60% z chłopów (T. Nałęcz, *Polska Organizacja Wojskowa 1914-1918*, Warszawa 1987, s. 201). Niemniej jednak Witos tak pisze o reakcji chłopów-gospodarzy, starszych, jak można przypuszczać, wiekiem, bo dysponujących furmankami, na utworzenie Tymczasowego Rządu Ludowego w Lublinie [...] *natknęliśmy się na całe masy furmanek chłopskich, które uciekały z miasta, co koń wyskoczy. Zatrzymany przez oficera prawie gwałtem jeden z uciekających chłopów poinformował nas, że „Polacy przyszli do miasta i wybrali króla, wywiesili czerwone chorągwie, ludzi łapią do wojska, bo jakasi wojna ma się zaczynać”* (W. Witos, *Moje wspomnienia*, Paryż 1964, t. II, s. 212).

¹⁰ Pierwszym politycznym dokumentem mającym jednak skutek przestrzegania zawartych w nim zasad wielkie znaczenie na przyszłość był Manifest Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej z 7 XI 1918 r. stwierdzający: ... *z dniem dzisiejszym ogłaszamy w Polsce całkowite polityczne i obywatelskie równouprawnienie wszystkich obywateli bez różnicy pochodzenia, wiary i narodowości...* (Tekst: *Powstanie II Rzeczypospolitej. Wybór dokumentów 1866-1925*, pod red. H. Janowskiej i T. Jędruszczyka, Warszawa 1981, s. 430). Kwestie te znalazły swe, niekwestionowane w debacie sejmowej, sformułowania w odpowiednich artykułach Konstytucji z 17 marca 1921 r., w szczególności w art. 95 (Dz.U. RP nr 44 z 1921 r. poz. 267).

nowane nawet przez siły programowo dalekie od uznawania polskich postulatów politycznych¹¹. Stwarzało to zwolennikom antypolskiego kursu istotne niejednokrotnie trudności. Kwestię tę omawiałem ostatnio w CPH¹². Niemniej jednak można stwierdzić, że w świadomości znacznej części mieszkańców zaboru pruskiego ugruntowane było przekonanie, iż obowiązujące prawo stanowi, w jakimś przynajmniej zakresie, polityczny oręż antypolski, oręż stosowany jednak w ściśle określonych jurydycznych ramach. Prawo to stwarzało zarazem dość rozległe, niewiarygodnie rozległe według naszych współczesnych standardów możliwości legalnego, systematycznego przeciwstawiania się zaborcy w sferze działań gospodarczych, oświatowo-kulturalnych, religijnych, wszystkich o wyraźnej, rzec by można prowokacyjnej wobec zaborcy, barwie narodowej¹³.

Gdy wiele rozwiązań niemieckich, w szczególności w zakresie norm prawa pracy — tu z wyjątkiem robotników rolnych — ustawodawstwa ubezpieczeniowego, unormowań prawa administracyjnego, stało na najwyższym w ówczesnym świecie poziomie, ustawodawstwo austriackie reprezentowało bardziej konserwatywny typ uregulowań. To samo trzeba powiedzieć o ustawodawstwie galicyjskim. Era konstytucyjna i w znacznym przynajmniej stopniu wygrana — jak to niedawno wykazał Stanisław Grodziski — kampania rezolucyjna stworzyła Polakom w tym zaborze możliwość rozwoju życia narodowego, nieznane na pozostałych obszarach zamieszkałych przez ludność polską¹⁴. Doświadczenia dwóch co najmniej pokoleń parlamentarzystów polskich przyniosły znajomość „kuchni” ustawodawczej w skali wielkiego państwa oraz umiejętność tworzenia, na mniejszą co prawda skalę, norm prawnych obowiązujących w autonomicznej Galicji¹⁵. Łączy się z tym wielki udział w kształtowaniu polskiego nowoczesnego języka prawniczego. Galicja ze swoimi dwoma polskimi uniwersytetami, jedynymi na ziemiach polskich stanowiła zarazem naturalną transmisję do naszej kultury prawniczej tego, co było podówczas najbardziej nowoczesnym wyrazem rozwoju tej

¹¹ Zwięzłą charakterystykę instytucji państwowo-prawnych Rzeszy Niemieckiej i Prus daje J. Krasuski, *Historia Rzeszy Niemieckiej 1871-1945*; Poznań 1969, s. 70 i n., o antypolskich aspektach działań władz pruskich por. K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. IV, Warszawa 1982, w szczególności s. 525 i n.

¹² A. Ajnenkiel, *Pruska ustawa o uwłaszczeniu w oświeceniu dyplomacji francuskiej*. CPH t. XXXVIII, 1985, z. 2, s. 273-281.

¹³ Por. K. Rzepecki, *Wprzód czy wstecz*, Poznań 1912, s. 66.

¹⁴ S. Grodziski, *W Królestwie, Galicji i Lodomerii*, Kraków 1976, s. 222 i n.; por. też H. Wereszycki, *Wpływ zaboru austriackiego na świadomość społeczeństwa polskiego*. *Dzieje Najnowsze* 1977, nr 1, s. 87 i n.

¹⁵ Pisałem o tym w: *Polskie reprezentacje parlamentarne w ciałach przedstawicielskich państw zaborczych w latach 1848-1918*, CPH t. XXXVI, 1984, z. 1, s. 155-185.

dyscypliny naukowej i zarazem istotnym elementem ogólnej kultury i moralności europejskiej w jej wywodzącym się z prawa rzymskiego i chrystianizmu nurcie cywilizacyjnym.

Instytucje austriackie, nie stwarzając wyraźniejszych ograniczeń rozwoju narodowego Polaków, stymulowały zarazem proces politycznej emancypacji ludności ukraińskiej, emancypacji utrzymanej jednak w określonych ramach. Mimo tych hamulców jednak, również i ta druga co do wielkości w zaborze austriackim grupa narodowa, mogła się czuć i czuła się w monarchii, jak we własnym państwie. Bariery społeczne, wyraźniejsze chyba zresztą niż w cesarstwie niemieckim, określające je uregulowania, które powodowały, że Konstanty Grzybowski nazwał ten typ państwa obszarniczo-burżuazyjnym¹⁶, mimo że niejednokrotnie bardzo dla świadomych swego socjalnego upośledzenia dotkliwe, mieściły się, jeśli tak można powiedzieć, w ówczesnej europejskiej normie. Zwrócił na to uwagę w swej interesującej także prawnika pracy Arno Mayer¹⁷.

Poczuciu partycypacji w życiu monarchii Habsburgów i świadomości wynikających z obowiązujących tam norm uprawnień łatwo przeciwstawić stosunki panujące w trzecim państwie zaborczym, owej, jak mówiło porzekadło, najbardziej skrajnej despotii łagodzonej przez najbardziej rozwinięty system korupcji. Uzupełnić by to trzeba przypomnieniem, iż od chwili upadku powstania listopadowego aż do końca panowania rosyjskiego na ziemiach polskich mamy do czynienia z różnymi, zmieniającymi się głównie tylko co do nazwy formami stanów wyjątkowych¹⁸. Zasadniczym elementem tego systemu represji była, jak wiadomo, możliwość w drodze swobodnego uznania władzy administracyjnej zesłania do określonego miejsca w cesarstwie, a także pozasądowej konfiskaty mienia. Maksymalne skrepowanie wszelkich, poza gospodarczymi, przejawów swobodnego postępowania jednostki, dążenie do uniemożliwienia niezależnych form działania zbiorowego, brutalna rusyfikacja, połączona z poczynaniami prowadzącymi do moralnej degeneracji społeczeństwa (typowym tego przykładem było prześladowanie prowadzonej przez Kościół akcji mającej na celu ograniczenie alkoholizmu), wszystko to stanowi znane aspekty rosyjskiego systemu prawnego funkcjonującego na ziemiach polskich¹⁹. Jego konsekwencją było istnienie różnych form aktywności podziemnej, od konspiracyjnego życia religijnego Unitów na Chełmszczyźnie i Podlasiu poczynając, poprzez tajne formy pracy oś-

¹⁶ K. Grzybowski, *Refleksje sceptyczne*, t. II, Warszawa 1970, s. 234 i n.

¹⁷ A. Mayer, *La persistance de l'ancien regime (L'Europe de 1848 à la Grande Guerre)*, Paris 1983.

¹⁸ Szczegółowo o tym: *Historia państwa i prawa Polski*, t. IV, s. 148-157.

¹⁹ Por. B. Cywiński, *Rodowody niepokornych*, Warszawa 1971, s. 519; T. Kisielewski, *Heroizm i kompromis. Portret zbiorowy działaczy ludowych*, cz. I: *Okres zaborów*, Warszawa 1977, s. 359.

wiatowej, nielegalne wydawnictwa, aż po zakonspirowane struktury partii politycznych. Dodajmy, że rewolucja 1905 r. przyniosła, mimo klęski, rozluźnienie niektórych przynajmniej form dotychczasowego ucisku, tak jak rosyjski pseudoparlamentaryzm stworzył polskiej prawicy możliwość publicznego, dającego szanse nawet zagranicznego rezonansu, prezentowania swojego stanowiska w najistotniejszych kwestiach politycznych i społecznych.

Wydaje się, że trzeba zwrócić uwagę i na inne, mniej na ogół eksponowane problemy. System pozaprawnych czy częściowo nawet przewidzianych przez prawo represji dotyczył, jeśli tak można powiedzieć, rzeczywistych czy potencjalnych buntowników, stanowiących wyraźną mniejszość społeczeństwa, to samo dotyczyło najbardziej brutalnej formy rusyfikacji — poprzez szkołę. Szkoła zaś — myślę o szkole średniej i wyższej — była instytucją elitarną. Inne formy bezprawnego czy zgodnego z prawem, ale wyraźnie krzywdzącego działania rosyjskiego aparatu władzy dawało się łagodzić, stosując powszechnę metody korumpowania zainteresowanych czynników. W dziedzinie tej zresztą wytworzył się zarówno swoisty rytuał postępowania, jak i tabela opłat. *Nie po czynu bieriesz* było — jak wiadomo — określeniem wskazującym, że dany funkcjonariusz żąda za swą „grzeczność” stawki nie odpowiadającej jego pozycji i wartości świadczonej usługi²⁰. System ten, mający zresztą swą historię, uelastyczniał stosunki między administracją a poddanymi cesarza, we wszystkich dziedzinach życia, ułatwiając względnie bezpieczne omijanie niewygodnych norm. Istniały jednak normy, których omijanie nie miało z reguły miejsca. Kodeks Napoleona regulował rozległą dziedzinę stosunków cywilno-prawnych. Rozwój gospodarczy Królestwa pośrednio wskazywał na pewność prawnych gwarancji w tym zakresie. Sądownictwo, nie tylko cywilne, zyskało sobie po reformie sądowej z 1876 r. dość dobrą renomę; nie dotyczy to oczywiście sądownictwa wojskowego. Specjalną rolę odegrała adwokatura; niemal zupełnie nie uległa ona rusyfikacji. Postawa narodowa i etyczna ogromnej większości palestry zasługuje na uznanie. Doceniały ją też władze rosyjskie, uniemożliwiając — aż do chwili opuszczenia Królestwa — powołanie samorządu adwokackiego²¹.

²⁰ Przypomnijmy, jako ilustrację tej niepisanej zasady — sytuację, w której wojenny naczelnik województwa płockiego Zygmunt Padlewski dostał się w ręce rosyjskie, gdyż nieopatrznie dał zatrzymującemu go kozakowi łapówkę w wysokości stu rubli. Tak skomentował to hr. Mikołaj W. Berg: *Gdyby dał rubla, rzecz byłaby naturalna i nie wzbudzająca najmniejszego podejrzenia, ale na widok tęczowego papierka Kozak zdziwił się i zastanowił, za co ofiarowano mu tak znaczną kwotę; w tem musi być jakaś nieczysta sprawa* (M. W. Berg, *Zapiski o powstaniu polskim w 1863 i 1864 roku i poprzedzającej powstanie epoce demonstracji od 1856 r.* Kraków 1899, t. III, s. 78).

²¹ A. Kisza, R. Łyczywek, Z. Krzemiński, *Zarys historii adwokatury polskiej*, Warszawa 1978, s. 102 - 104.

W porównaniu ze stanem istniejącym w pozostałych zaborach rosyjski system panowania miał najmniej wspólnego z systemem dającym się określić jako rządy prawa. W społeczeństwie, nad którym panowano za pomocą tego typu metod, nie mogła też rozwinąć się kultura prawna, wyrażająca się w poszanowaniu istniejących norm. W zaborze tym występowało natomiast — jak się wydaje — inne zjawisko. Było to przyzwyczajenie do warunków, uznanych wskutek ich długotrwałości za normalne, zwłaszcza, że nie podważały one, w społecznym odczuciu, pewności obrotu w działalności gospodarczej ani prawa własności jednostek. Położenie zaś wielu grup ludności w świetle ówczesnych standardów kształtowało się pomyślnie. Wydaje się, że na ogólne nastroje, stosunek do państwa, w niezbyt wielkim stopniu mogły wpływać, poza okresami wyjątkowymi, jak np. w czasie rewolucji roku 1905, postawy kół irredentystycznych, w tym rewolucyjnych.

Jakkolwiek lata I wojny światowej nie mogą być uznane za okres, w którym *silent leges*, to jednak okres ten przyniósł bardzo głębokie zachwianie stosunków prawnych, także w sferze cywilno-prawnej, istniejących na naszych ziemiach przez co najmniej stulecie. Ewakuacja ludzi i mienia, dokonana przez cofające się wojska rosyjskie, połączone z masowymi zniszczeniami, zwielokrotnionymi następnie w czasie działań wojennych, polityka planowego dewastowania i łupienia zdobytego obszaru przez państwa centralne, to jeden aspekt sprawy. Doszły związane z ogólnymi celami okupantów metody reglamentowania wszystkich dziedzin życia gospodarczego, ewidencji ludności i nadzoru nad jej ruchem, przymus pracy i inne drobiazgowo regulowane posunięcia. Szokiem dla ludności, przyzwyczajonej, że każde zarządzenie władz da się obejść za pomocą łapówki, stało się zrozumienie faktu, że decyzje okupantów, zwłaszcza niemieckich, muszą być wykonywane w całej swej rozciągłości. Początkowo zresztą próbowano nowe zarządzenia obchodzić w dotychczasowy sposób; pociągało to, w konsekwencji, kary, niekiedy drakońskie, co z kolei ludność, zwłaszcza wiejska, traktowała jako coś zupełnie niezrozumiałego²². Postępowanie Austriaków, gdy ponownie zajęli w 1915 r. Galicję, okrutne rozprawianie się z rzeczywistymi czy rzekomymi zdrajcami, zachwiało poczucie identyfikowania się z państwem; późniejsza polityka w sprawie polskiej, znalazła to swój wyraz w traktacie brzeskim z Ukrainą, poczucie to osłabiło jeszcze bardziej²³.

Konsekwencje zdobycia władzy przez partię bolszewików były w interesującym nas zakresie doniosłe. Nastąpiło ogromne osłabienie pozycji ekonomicznej tych licznych grup społecznych, które lokowały swe środ-

²² C. Ohryzko-Włodarska, *Łódzkie sądy niemieckich władz wojskowych w latach 1914-1918 i ich pozostałość aktowa*, Archeion 1966, t. XLV, s. 119.

²³ Por. M. Bobrzyński, *Wskrzeszenie państwa polskiego. Szkic historyczny*, t. I, 1914-1918, Kraków 1920, s. 52.

ki w instytucjach finansowych, działających przed rewolucją. Wypadki rosyjskie i ich reperkusje zachwiały wiarę w stabilność wielu norm prawnych, oddziaływając na jednych jako zachęta, na innych — znacznie liczniejszych — jako groźna przestroga, ostrzeżenie przed pochopnymi zmianami. Siły reformatorskie, w tym reformistyczne, zyskały argumenty wskazujące, na potrzebę zmian. Równocześnie nastąpiło wzmocnienie tendencji zachowawczych, niekiedy wręcz odwetowych, ze strony tych, którzy chcieli przeciwstawić się wyraźnemu osłabieniu pozycji grup społecznych, których dominacji nikt dotąd nie ośmielił się kwestionować.

Można zaryzykować twierdzenie, że warunki, w jakich kształtowało się odradzające się państwo polskie nie przyniosły zmiany kierunków, o której była mowa wyżej. Przez przeszło dwa lata po zakończeniu pierwszej wojny światowej Polska toczyła na kilku frontach działania wojenne. Najniebezpieczniejsza dla państwa sytuacja, grożąca jego rozbiciem, nastąpiła, jak wiadomo, latem 1920 r. w wyniku ofensywy Armii Czerwonej. Ostateczne, po podpisaniu traktatu ryskiego uznanie granic Polski nastąpiło w wyniku deklaracji Rady Ambasadorów z 15 marca 1923 r.²⁴ Nie zmieniło to klimatu destabilizacji; jego sygnałem stało się Rapallo. Porozumienie to stanowiło dla Polski groźne ostrzeżenie na przyszłość, zwłaszcza, że stosunek stron, które układ podpisały, był wobec naszego państwa wyraźnie wrogi. W płaszczyźnie stosunków wewnętrznych rok 1922, rok wyborów do sejmu i senatu I kadencji przyniósł udany bojkot ukraiński w województwach południowo-wschodnich, bojkot, stanowiący wyraz protestu społeczeństwa ukraińskiego, owego — jak to określił Jerzy Tomaszewski — „narodu przegranego”, przeciwko polskiemu panowaniu na tych obszarach²⁵. W tymże roku zakończyła się też pierwsza, mniej na ogół ważna, wojna gospodarcza prowadzona przez Niemcy przeciwko Polsce.

A w płaszczyźnie stosunków wewnętrznych? Zniszczenia lat 1914 - 1918 zostały pogłębione przez zniszczenia w wyniku działań wojennych i rekwizycji, dokonywanych szczególnie w roku 1920²⁶. Globalne straty materialne po zakończeniu wojny szacowano na około 40% wartości majątku narodowego²⁷. Produkcja przemysłowa w niektórych dziedzinach wynosiła kilkanaście procent przedwojennej. Całkowitemu niemal zerwaniu uległy więzy gospodarcze, łączące przed wojną ziemie polskie z cesarstwem rosyjskim czy monarchią Habsburgów, o bojkocie niemieckim zapoczątkowanym pod hasłem neutralności w lipcu

²⁴ Tekst Dz.U. RP nr 49 z 1923 r. poz. 333.

²⁵ J. Tomaszewski, *Rzeczpospolita wielu narodów*, Warszawa 1985, s. 67.

²⁶ Jak podają Z. Landau i J. Tomaszewski — w okresie tym *Władze radzieckie część produktów [wywiezionych z Polski — dop. mój A. A.] przekazały dla aprowizacji głodujących miast rosyjskich (Gospodarka Polski międzywojennej. W dobie inflacji 1918 - 1923, Warszawa 1967, s. 153).*

²⁷ Ibidem, s. 63 - 67, 109, 150 - 154, 224.

1920 r. była już mowa. Zakończenie działań wojennych przyniosło milionowe migracje ludności, w tym przejazdy byłych jeńców wojennych. Zniszczenia warsztatów pracy, brak surowców, środków transportu, trudności ze zbytem towarów spowodowały ogromne, w początkach roku 1919, bezrobocie, później znacznie zmniejszone w wyniku mobilizacji do wojska. Zakończenie wojny postawiło ten problem znów na porządku dnia. Dochodziło, wskutek dewastacji rolnictwa, zjawisko braków żywnościowych, w krótkich okresach nawet głodu. Ludzie wracający z Rosji nie mieli niczego. Wojna, powojenne zmiany, podważały dotychczasowe struktury społeczne, pozycje poszczególnych zawodów i grup społecznych. Pracownicy umysłowi znaleźli się np. w gorszej sytuacji ekonomicznej niż robotnicy, czy to niewykwalifikowani, czy pracujący w branżach czy zakładach, w których istniały możliwości walki o poprawę wynagrodzeń za pomocą strajków²⁸. W kraju, szczególnie na terenach wschodnich, masowo kwitł bandytyzm. Zdezorganizowany rynek sprzyjał różnym formom spekulacji, której w niewielkim tylko stopniu mogła zapobiec odziedziczona po okupantach reglamentacja i państwowy monopol handlu na wiele produktów. Brak stabilizacji gospodarczej wiązał się z postępującą, aż do roku 1924, inflacją. Inflacja stanowiła ciąg dalszy procesu, zapoczątkowanego z chwilą wybuchu wojny, deprecjacji, a nawet zaniku kapitału, zwłaszcza nagromadzonych oszczędności. Gwałtownie pogorszyła się sytuacja wierzycieli. Brak wolnych kapitałów przyczyniał się do rozwoju lichwy²⁹.

Niepewna sytuacja w końcowej fazie wojny, obawa przed możliwością wystąpienia w Polsce zjawisk związanych z przebiegiem rewolucji w Rosji, wpływały na destabilizację stosunków własnościowych, zwłaszcza w sferze produkcyjnej. Podobnie działała na wielką własność rolną obawa przed wywłaszczeniem na cele reformy rolnej. Na mniejszą skalę oddziaływały nieuregulowane stosunki własności chłopskiej na Kresach Wschodnich. Na obszarach tych szczególnie liczny był analfabetyzm, obejmujący do 70% ludności wiejskiej. W skali całego państwa wynosił on około 35%.

Tak w największym niejako skrócie przedstawiały się warunki, w których miał zacząć działać polski system prawny, nakładający się czy ściślej rzecz biorąc unifikujący i stopniowo zastępujący systemy zaborcze. Dodać jeszcze warto, że scharakteryzowane wyżej zjawiska w niejednakowym stopniu dotyczyły poszczególnych obszarów jednoczącego się państwa. Pod każdym względem najkorzystniej przedstawiała się sytuacja w zaborze pruskim. Nawet działania powstania wielkopolskiego prze-

²⁸ J. Żarnowski, *Spółeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 1973, s. 198.

²⁹ Szczegółowo o tym Z. Landau i J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej. W dobie inflacji*, s. 251 i n.

biegały, jeśli tak można powiedzieć, w klimacie legalistycznym. Zabór ten uległ też w najmniejszym stopniu zjawiskom czy procesom destabilizacyjnym³⁰.

Jak wyglądała legitymizacja polskiego systemu prawnego? Punktem wyjścia musi być stwierdzenie, że od momentu, w którym władza w Królestwie Polskim przeszła w ręce mocarstw centralnych, wszystkie niemal poważne ugrupowania polskie — poza rewolucyjnymi — wysunęły hasło zwołania sejmu, jako jedyne źródła władzy w przyszłym niepodległym państwie³¹. Na tym stanowisku stanęła, co prawda dopiero w październiku roku 1918, Rada Regencyjna. Obietnica szybkiego zwołania Sejmu Ustawodawczego znalazła się w Manifestie Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej w Lublinie. W pierwszym dekreście Józefa Piłsudskiego z 14 listopada znalazły się też słowa: *Przekonany, że twórcą praw narodu może być tylko Sejm, zażądałem zwołania go w możliwie krótkim, kilkumiesięcznym terminie*³².

Zwołanie wybranego w sposób demokratyczny Sejmu Ustawodawczego, któremu przedstawiono do zatwierdzenia dekrety wydane przez Tymczasowego Naczelnika Państwa, zapoczątkowało ośmioletni okres w dziejach Polski odrodzonej, okres, w którym parlament stanowił rzeczywiste źródło prawa obowiązującego w państwie. Ten sposób kreowania prawa miał też, mimo zarzutów i krytyk pod adresem izby, najbardziej, jak się wydaje, powszechną akceptację.

Była już mowa o warunkach, w jakich mógł rozwijać się polski system prawny. Nie chciałbym tu (jest to zresztą z przyczyn technicznych niemożliwe) zajmować się ogólnymi kierunkami kształtowania się tego prawa, zagadnieniami unifikacji, związanymi z tym trudnościami, czy problemem samym dla siebie; a mianowicie tym, w jaki sposób powstawały, zwłaszcza w dobie rządów parlamentarnych, ale i później, normy prawne. Przedmiotem refleksji, z natury rzeczy skrótowej, będzie próba odpowiedzi na pytanie o zakres stosowania obowiązujących norm. Odpowiedź taka daleka być musi od kompletności, także z punktu widzenia przedmiotu naszych refleksji.

Jeśli chodzi o sposób tworzenia legislatywy — Sejm Ustawodawczy i izby I kadencji — stwierdzić trzeba, że postanowienia ordynacji wyborczych były na ogół ściśle przestrzegane. Znacznie mniejszy stopień zgodności działań z normą miał miejsce w pierwszych wyborach po maju, to znaczy w wyborach 1928 r., jakkolwiek i tu przestrzeganie zasad ordynacji jest znaczne. Najbardziej wyraźne odejście od postanowień

³⁰ A. Czubiński, Z. Grot, B. Miśkiewicz, *Powstanie wielkopolskie 1918 - 1919. Zarys dziejów*, Poznań 1978, s. 407 - 409.

³¹ A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972, s. 91 i n.

³² Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1918 r. nr 17 poz. 40.

prawa w całym dwudziestoleciu to wybory brzeskie. Na tle tych wyborów stopień przestrzegania postanowień nowej, niedemokratycznej ordynacji wyborczej w latach 1935 i 1938 był wyraźnie większy³³. Odnotować przy tym należy dość wyraźne zjawisko — stopień zgodności normy z praktyką (i to chyba dotyczy wszystkich wyborów) był wyraźnie najmniejszy w województwach północno-wschodnich, w miastach większych niż na wsi³⁴. Łączyło się to z problemami, o których mówiłem wcześniej.

Kolejny problem to stosunek między władzą ustawodawczą a egzekutywą (pamiętajmy o pewnej umowności tych terminów). Stosunki te mimo swej fluktuacji mieściły się w ramach postanowień Małej Konstytucji, a następnie — do przewrotu — w ramach wyznaczonych przez konstytucję marcową³⁵. Po maju nowy układ, określony przez nowelę sierpniową, został złamany precedensami zastosowanymi we wrześniu 1926 r., gdy to wbrew uchwaleniu votum nieufności prezydent Mościcki powołał gabinet w tym samym składzie. Pytanie, jak należy określić sytuację, gdy po wyborach brzeskich — należąca do obozu rządowego większość sejmowa nie korzystała ze swego prawa wpływania na kształt gabinetów? Po wejściu w życie Konstytucji Kwietniowej stosunki między rządem a ciałami przedstawicielskimi układały się w ramach ustawy zasadniczej. Należy jednak podkreślić, że samo wejście w życie konstytucji nastąpiło wyraźnie w drodze naruszenia zasad praworządności³⁶. Konstytucja — jak wiadomo — sytuowała prezydenta Rzeczypospolitej ponad innymi organami państwa. Główny architekt konstytucji, płk Walery Sławek, stwierdził po jej wejściu w życie: *Nie usiłujemy przedkładać decyzji nad autorytety, których byśmy poszukiwali poza ramami przez Konstytucję określonymi, na autorytety, które by mogły wejść w sprzeczność z organizacją Państwa lub też z prawem, w Konstytucji zawartym. Prawo — jako naczelnny regulator ma nami rządzić, a w ramach prawa ten, kogo prawo do tego wyznacza*³⁷. Okazało się jednak, iż ten podstawowy zwornik systemu stworzonego w konstytucji, pozycja prezydenta jako stojącego na czele wszystkich organów państwa, został wkrótce usunięty. Od końca 1935 r. zaczął kształtować się system duumviratu. Został on, bardzo nieudolnie — poza, a ściślej

³³ Por. A. Ajnenkiel, *Historia sejmów polskiego XIX-XX wieku*, t. II, cz. II: *II Rzeczpospolita*, (w druku).

³⁴ Ibidem, por. też A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1975, s. 267, 347.

³⁵ Kwestie te szczegółowo analizował M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919 - 1926*, Warszawa 1969.

³⁶ O kulisach przygotowań konstytucji, por. A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1982, s. 300 - 315, por. też A. Chojnowski, *Piłsudczycy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Warszawa 1986, s. 213 - 222.

³⁷ Cyt. za A. Chojnowski, o.c., s. 275.

wbrew konstytucji — usankcjonowany okólnikiem premiera Składkowskiego o drugiej osobie w państwie³⁸. Nastąpił więc powrót do sytuacji istniejącej w tym zakresie po maju 1926 r. kiedy to w tym tak istotnym punkcie konstytucja nie była wykonywana.

Kolejny problem to samorząd. Konstytucja marcowa przewidywała istnienie samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym, w tym gmin miejskich, powiatowych i wojewódzkich. Ten ostatni istniał podówczas, i to w specyficznej postaci, jedynie w b. zaborze pruskim. Ustawa z 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województw lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego³⁹, regulowała w sposób bardzo ogólny zasady wybierania do organów stanowiących samorządu, koncentrując się na stworzeniu w trzech województwach Małopolski Wschodniej instytucji mających zapewnić miejscowej ludności ukraińskiej uprawnienia o charakterze autonomicznym. Ustawa ta jednak potraktowana została jako *sui generis* dokument na eksport, mający zapewnić uzyskanie przez Polskę akceptacji przez Radę Ambasadorów wschodnich granic Rzeczypospolitej, a zarazem środek, mający przełamać bojkot wyborów do sejmu I kadencji⁴⁰. Ustawy tej, jak wiadomo, nie wprowadzono w ogóle w życie, co spowodowało, że do końca istnienia II Rzeczypospolitej samorząd wojewódzki nie został powołany. Samorząd istniał natomiast na niższych szczeblach: gminnym i powiatowym, dysponując przez cały omawiany okres trzema istotnymi elementami, stanowiącymi o jego charakterze: podmiotowością w sferze majątkowej, odrębnymi w stosunku do administracji państwowej organami, wreszcie własnymi, ściśle określonymi kompetencjami. Pozycja samorządu, jako wyraźnie wyodrębnionej struktury, nie uległa zmianie również po wejściu w życie tzw. ustawy scaleniowej⁴¹. Ustawa ta wprowadziła natomiast niedemokratyczne rozwiązania w kwestiach wzajemnego usytuowania i kompetencji poszczególnych organów samorządowych. Stosowana również po przewrocie majowym, a w szczególności w pierwszej połowie lat trzydziestych, niedemokratyczna metoda działania rządzącego obozu doprowadziła, w znacznym stopniu, do usunięcia z organów samorządowych ludzi związanych z opozycją⁴². I na tym jednak odcinku wskazać trzeba na wyraźne

³⁸ Monitor Polski nr 163 z 16 VII 1936 r.

³⁹ Dz.U. RP nr 90 z 1922 r. poz. 829.

⁴⁰ M. Papierzyńska-Turek, *Sprawa ukraińska w Drugiej Rzeczypospolitej 1922 - 1926*, Kraków 1979, s. 119 - 120.

⁴¹ Ust. z 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. RP nr 35 z 1933 r. poz. 294).

⁴² A. Łuczak, *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918 - 1939*, Warszawa 1973, s. 198 i n. Wiele interesującego materiału dotyczącego pozycji organów samorządu miejskiego w ówczesnym okresie przynosi rozprawa doktorska Piotra A. Tusińskiego, *Postawy polityczne miesz-*

odejście od tych praktyk — przez dopuszczenie do demokratycznych wyborów bezpośrednio przed wybuchem II wojny światowej.

Wydaje mi się, że największy rozdział między normą a praktyką nastąpił w odniesieniu do ustawowych uprawnień Ukraińców i Białorusinów⁴³. Dotyczyło to zarówno kompleksu spraw związanych z realizacją ustaw językowych i szkolnych, jak i szerszego zagadnienia — stworzenia instytucji quasi autonomicznych — organów szczebla wojewódzkiego. W stosunku do nich też najbardziej wyraźnie naruszane były postanowienia dotyczące wolności zrzeszeń, słowa, wyznania. Tak zwana pacyfikacja z roku 1930 nie mieściła się zupełnie w ramach polskiego systemu prawnego, jak nie mieścił się w nim sposób uwięzienia byłych posłów i potraktowania ich w twierdzy w Brześciu nad Bugiem czy stworzenia miejsca odosobnienia w Berezie Kartuskiej. Proces brzeski ma też charakter wyjątkowy i słusznie pisał Cat-Mackiewicz, że stanowi on czarną plamę na ówczesnych dziejach naszego sądownictwa⁴⁴.

Wskazałem wyżej na zjawisko destabilizacji, występujące w czasie wojny i w pierwszych latach niepodległości. Wydaje mi się, że obowiązujący w Polsce niepodległej system prawny dość wyraźnie służył powstrzymaniu tego stanu rzeczy. Prawa majątkowe obywateli były przez normy prawne i orzecznictwo sądów chronione, i to bez względu na pozycję społeczną zainteresowanych, chronione także przed ewentualnymi arbitralnymi działaniami administracji. Z tego punktu widzenia zasługuje na uwagę ustawodawstwo oddłużeniowe rolne z lat wielkiego kryzysu, które przyczyniło się do pewnego zmniejszenia pauperyzacji ludności wsi⁴⁵. Reforma rolna, mimo że rozwleczona w czasie i ostatecznie wskutek tego nieukończona, nie była też posunięciem na papierze⁴⁶. Wszelkie zaś słuszne krytyki pod jej adresem muszą brać jako punkt wyjścia fakt, że tak właśnie, w sposób demokratyczny, zostało ukształtowane prawo, które miało regulować i regulowało tę niezwykle ważną dziedzinę życia społecznego i gospodarczego Polski.

kańców Radomia w latach 1918 - 1939, Warszawa 1987, biblioteka Instytutu Historycznego UW.

⁴³ Píše o tym J. Tomaszewski, *Rzeczpospolita wielu narodów...* (tamże literatura przedmiotu).

⁴⁴ S. Cat-Mackiewicz, *Historia Polski od 11 listopada 1918 r. do 17 września 1939 r.*, Londyn 1941 r. s. 220.

⁴⁵ Rozp. Prezydenta RP z 24 X 1934 r. o konwencji i uporządkowaniu długów rolniczych (Dz.U. RP nr 94 z 1934 r. poz. 841, jednolity tekst Dz.U. RP nr 5 z 1936 r. poz. 58).

⁴⁶ W efekcie parcelacji powierzchnia gospodarstw chłopskich zwiększyła się o 2650 tys. ha, skorzystało z tego około 735 tys. gospodarstw, ekwiwalent za zniesienie służebności wyniósł około 600 tys. ha (Mały Rocznik Statystyczny 1939, s. 70). Powierzchnia zajmowana przez własność chłopską, która miała teraz do 80% ziemi użytkowej rolniczo w kraju, zwiększyła się o około 15% (M. Mieszczankowski, *Struktura agrarna Polski międzywojennej*, Warszawa 1960, s. 67, 69).

To samo powiedzieć trzeba o ogromnym kompleksie spraw politycznych: wolności słowa, zrzeszeń, zgromadzeń — by przy tych, hasłowo tylko sformułowanych problemach, pozostać. I tu po maju 1926 r. nastąpił wyraźny regres. Szczególnie groźne było pozbawienie szerokich mas społeczeństwa poczucia realnej partycypacji w rozstrzyganiu spraw państwa przez praktyki tzw. brzeskie i nową ordynację wyborczą. Ale mimo to do wybuchu II wojny światowej społeczeństwo II Rzeczypospolitej, Polacy i wszystkie mniejszości narodowe miały legalne możliwości artykułowania swych stanowisk i opinii we wszystkich kwestiach, a także korzystania z prawa zrzeszania się w organizacjach politycznych, niezależnych związkach zawodowych, różnego rodzaju organizacjach społecznych, swobody wyznawania swych religii.

I ostatnie zagadnienie: szeroko pojęte ustawodawstwo pracy. Mieliśmy tu do czynienia z kilkoma wyraźnie odrębnymi grupami pracownikami. Najkorzystniej dla zainteresowanych przedstawiała się sytuacja pracowników państwowych. Ustabilizowanie złotego przyniosło stosunkowo wysokie płace, utrzymane w czasie kryzysu i po nim. Istniała stabilizacja w zawodzie. Przejście na emeryturę, także bezpośrednio po maju, spowodowane przyczynami politycznymi, nie oznaczało wyraźniejszego pogorszenia sytuacji. Zbliżone do sytuacji tej grupy było położenie pracowników umysłowych, nie należących do kategorii urzędników państwowych. Korzystali oni z szeregu istotnych uprawnień odnośnie do takich kwestii, jak warunki wypowiedzania umów o pracę, długości urlopów wypoczynkowych, zasady opieki zdrowotnej — ustawodawstwo w tym zakresie było z reguły przestrzegane. Gorzej — ale nie była to kwestia prawna — wyglądały (znów szczególnie wyraźnie wystąpiło to w okresie kryzysu gospodarczego) możliwości znalezienia czy utrzymania zatrudnienia. I kolejna — największa grupa — robotnicy. Wydane bezpośrednio po zakończeniu wojny ustawodawstwo w tym zakresie usytuowało Polskę w czołówce ówczesnych państw europejskich. Mimo pewnego regresu, zwłaszcza w okresie kryzysu, ogólne normy prawa pracy stwarzały robotnikom szereg gwarancji wpływających w poważnym stopniu na poprawę położenia klasy robotniczej. Ustawodawstwo to przyczyniało się do utrwalania się u robotników poczucia posiadanych praw, zabezpieczających w znacznym stopniu przed samowolą pracodawcy, gwarantując pracownikom zaopatrzenie w razie choroby, inwalidztwa i na starość.

Niezwyczajnie trudno byłoby dokonać próby oceny przestrzegania tych norm. Chciałbym się tu odwołać do ustaleń zawartych w mym, przygotowanym do druku, opracowaniu⁴⁷. Na zakres ich realizowania wpływał

⁴⁷ A. Ajnenkiel, *Ustawodawstwo robotnicze*, w: *Polska klasa robotnicza*, t. III, 1918-1939, pod red. J. Żarnowskiego (Warszawa PWN, w druku); stamtąd też pochodzą podane niżej dane.

szereg istotnych elementów. Ogromne znaczenie miał układ sił politycznych w kraju, zwłaszcza istnienie, mimo niejednokrotnych szykan, zorganizowanych, niezależnych od rządzącego obozu sił politycznych, związków zawodowych, innych autonomicznych struktur życia społecznego. Dodać trzeba, że również rządzący obóz uważał za swój obowiązek podejmowanie działań służących obronie, różnie zresztą przezeń rozumianych, interesów świata pracy. Interesów tych bronili przede wszystkim zresztą sami zainteresowani, podejmując systematycznie walkę, przede wszystkim strajkową. Polityczne znaczenie klasy robotniczej w niepodległym państwie nie może przy tym być mierzone jej liczebnością. Na zakres realizacji uprawnień wpływała dalej sytuacja ekonomiczna. W warunkach kraju stosunkowo biednego, o dość przestarzałym i mało dynamicznym przemyśle, istnieniu bardzo licznych grup ludności o niższym standardzie niż robotniczy, ogólne normy prawne i wynegocjowane, czy wywalczone warunki indywidualnych umów o pracę bywały uznawane niejednokrotnie nie tylko przez drugą stronę układu — nie zawsze był to zresztą bogaty kapitalista czy obszarnik — za zbyt wysokie, uprawnienia zaś robotnicze za wyraźnie na wyrost. Dochodziło ogromne, w zasadzie strukturalne bezrobocie, powodujące, że do wielu, zwłaszcza niżej kwalifikowanych, robót, aspirowała duża liczba kandydatów.

Czynnikami ułatwiającymi, niekiedy dość skutecznie, realizację należnych uprawnień, był sprawnie funkcjonujący system państwowego rozjemstwa, a także działalność w tym zakresie związków zawodowych. W latach 1930 i 1931 sądy pracy rozpatrzyły np. po 30 tys. spraw, w tym ponad 90⁰/₀, na wniosek zainteresowanych pracowników lub inspekcji pracy. W okresie kryzysu liczba spraw rozpatrywanych przez sądy pracy spadła, by ponownie zwiększyć się w latach późniejszych. W roku 1928 do inspekcji pracy wpłynęło 35 786 spraw dotyczących indywidualnych zatargów robotników oraz 2782 zatargi zbiorowe. W roku 1932 i tu odnotowujemy spadek. Spraw indywidualnych było 29 991, zbiorowych zaś 2343. W roku 1937 liczba zatargów indywidualnych wzrosła do 43 415, zbiorowych zaś do 5601. Pozycja inspekcji pracy była wysoka, jej rola w sprawnym załatwianiu zatargów wysoka. Stąd też stanowiła organ, do którego zwracali się, z reguły, robotnicy, których warunki pracy były naruszone przez pracodawców.

W wielu związkach zawodowych rozbudowane były działy pomocy prawnej. Szczególnie dużą rolę odgrywały, tradycyjnie, działy te w Zjednoczeniu Zawodowym Polski, związanym do przewrotu majowego z NPR. W związkach klasowych etatowy aktyw instruktorski obok innych kwestii, zajmował się także zagadnieniami pomocy prawnej.

Mimo pewnego zbiurokratyzowania aparatu Kas Chorych, a następnie Ubezpieczalni Społecznych, realizacja należnych z tytułu ubezpieczenia świadczeń następowała z reguły sprawnie. W warunkach niewy-

sokiej stopy życiowej świadczenia ubezpieczeniowe stanowiły poważną pozycję w budżecie rodzin robotniczych. To samo można powiedzieć o rentach starczych i inwalidzkich. Niekiedy pracodawcy (dotyczyło to zwłaszcza mniejszych zakładów czy przedsiębiorstw nastawionych na krótkotrwałą działalność) chcąc uniknąć obciążenia opłatami z tytułu przypadających na nich częścią składki, nie dokonywali obowiązkowej rejestracji robotników. Zdarzały się też nadużycia polegające na nieprzekazywaniu potrąconych robotnikom części składek bądź wypłacania ich ze znacznym opóźnieniem. Bywały i wypadki, że sami robotnicy, aby uniknąć zmniejszenia zarobków o sumę potrąconych składek, akceptowali nierejestrowanie ich przez pracodawców w Kasach Chorych czy Ubezpieczalniach.

Gdy mówimy o stopniu realizacji obowiązujących przepisów w zakresie stosunków pracy, a sędzę, że uwagę tę odnieść można również do norm regulujących inne materie, uwzględnić trzeba różnice między poszczególnymi dzielnicami, branżami, zakładami. W byłym zaborze pruskim przyzwyczajenie do korzystnej, w jakimś przynajmniej stopniu, dla robotnika ingerencji ze strony aparatu administracyjnego, rzutować musiało na postawę pracodawców tak, jak rzutować musiała ogólna, wyższa niż gdzie indziej kultura prawna, wyrażająca się w znajomości przepisów i ich poszanowaniu. Całkowicie odmienne tradycje panowały w byłym zaborze rosyjskim. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można przyjąć, że pracodawcom i administracji zakładów trudno tu było adaptować się do nowych, powojennych warunków. Inaczej było w zakładach państwowych. W zakładach tych obciążenia finansowe, wynikające z realizacji przewidzianych przepisami uprawnień, nie stanowiły zarazem tak znacznego problemu, jak w dążących do maksymalnego obniżenia swych wydatków zakładach prywatnych, szczególnie mniejszych. Stąd rodziła się też podkreślana ówczesnie korzystniejsza na ogół sytuacja robotników w dużych przedsiębiorstwach. Odgrywał w nich również istotną rolę czynnik lepszej organizacji samych robotników, co zmuszało administrację fabryczną do ściślejszego przestrzegania norm prawa ochronnego.

Korzystniej wyglądała realizacja norm w dużych ośrodkach aniżeli w małych — szczególnie, gdy chodziło o zakłady egzystujące obok małych warsztatów — zatrudniających właściciela i jego rodzinę. W zakładach tych, analogicznie jak w produkcji chałupniczej czy sezonowej, stopień przestrzegania prawa był niewielki. To samo powiedzieć można odnośnie do robotników niewykwalifikowanych. Wyższe kwalifikacje, wykonywanie czynności czy zawodów wymagających dłuższego przygotowania łączyły się z reguły z określonym poziomem wykształcenia i wiedzy ogólnej, co oznaczało również lepszą znajomość należnych uprawnień.

Niezwykle istotnym momentem była ogólna koniunktura gospodar-

cza. W latach kryzysu fakt posiadania pracy stanowił tak istotną wartość, że odsuwała ona na plan dalszy wszystkie pozostałe problemy, z wyjątkiem, oczywiście, samego otrzymywania wynagrodzenia. Jest charakterystyczne, że w tym właśnie okresie główną przyczyną strajków robotników folwarcznych stanowiło zaleganie przez obszarników z wypłatą należnego wynagrodzenia. Zdarzało się niejednokrotnie, szczególnie w mniejszych przedsiębiorstwach, że robotnicy widząc trudną sytuację finansową zakładu, pragnąc uratować swe miejsce pracy, wyrażali zgodę na odroczenie terminów wypłaty wynagrodzenia. Regułą było też, że z roszczeniami pod adresem pracodawcy występowano dopiero w okresie wypowiedzenia bądź po rozwiązaniu umowy o pracę. W okresie ponownego ożywienia gospodarczego sytuacja i na tym od-cinku ulegać zaczęła poprawie.

Najbardziej kompletne dane o realizacji norm ustawodawstwa ochronnego przynoszą drukowane coroczne sprawozdania inspekcji pracy. Z nich też pochodzą cytowane wyżej dane. Przy posługiwaniu się tymi sprawozdaniami należy brać pod uwagę następujące momenty. Inspekcja, mimo że swymi zadaniami i składem osobowym znacznie, szczególnie w początkach działalności, różniła się od innych ogniw aparatu państwowego, stanowiła jego część, realizowała te same funkcje społeczne i polityczne. Musiały one oddziaływać na ogólne założenia tego pionu administracji, mimo że do końca — jako organ tzw. administracji niespolonej — korzystał ze znacznej swobody działania. Przejawiała się ona w szczególności w ustalaniu zadań kontrolnych, sposobie ich realizowania i w konsekwencji w sprawozdawczości, której nie można zarzucić tendencji do „upiększania rzeczywistości”.

Do jakich wniosków prowadzi analiza tego najbardziej jednorodnego, najkompletniejszego, ale zarazem niewątpliwie jednostronnego materiału? W zakładach pracy objętych dozorem inspekcji pracy, należy założyć, że pod względem przestrzegania obowiązujących przepisów ochronnych stosunki przedstawiały się w nich lepiej niż w pozostałych, podstawowe instytucje prawne regulujące stosunek pracy robotnika takie, jak: wypłacanie należnego wynagrodzenia, sposób wypowiedzania umowy o pracę, postanowienia urlopowe, zasady ochrony młodocianych i kobiet, długość wykonywanej pracy — były w zasadzie przestrzegane. Dotyczy to oczywiście formalnych aspektów norm ochronnych. Zdarzało się bowiem, że całkowicie zgodnie z obowiązującymi przepisami zwalniano z pracy robotnika przed uzyskaniem przezeń prawa do urlopu po to tylko, żeby za ten urlop nie zapłacić. Wydaje się natomiast, że stosunkowo duża liczba ujawnionych wykroczeń przeciwko przepisom o czasie pracy i bardzo poważna liczba ścigań świadczy nie tyle o naruszaniu samej zasady ośmiodzinnego dnia pracy, ile o wychwytywaniu przez inspekcję pracy w godzinach nadliczbowych bez uzyskania na to zgody władz. Inspekcja dążyła zarazem do karania wykroczeń

przeciw przepisom o obowiązku prowadzenia ksiąg obrachunkowych, posiadaniu przez zakłady regulaminów, jak i przepisów o obowiązku stawienia się stron na wezwanie inspektora. Było to przejawem zarówno troski o interesy robotników, jak i, w jakimś stopniu, o pozycję i prestiż samego urzędu. Analogicznie — być może — tłumaczyć można ogromną procentowo liczbę ścigań wykroczeń przeciwko przepisom o czasie pracy.

I ostatnia kwestia, niezwykle zresztą istotna, to warunki bezpiecznej pracy. Zaobserwowaliśmy dominację tej grupy wykroczeń przy stosunkowo małym, poza latami 1923 - 1925 odsetku ścigań. Wiąże się to w znacznym stopniu z niedoskonałością bądź brakiem przepisów wykonawczych. Sprawa była bardzo ważna. Przez cały bowiem okres rosła, i to znacznie, liczba wypadków przy pracy. Przy przyjęciu za 100 liczby wypadków w roku 1923, odsetek ten w roku 1933 wzrósł do 250,7, by dojść w roku 1937 do 541. Ponieważ od roku 1934 zgodnie z postanowieniami ustawy scaleniowej, zastrzono wymogi przy zgłaszaniu wypadków, dane za ostatnie cztery lata nie są w pełni porównywalne z poprzednimi. Wzrosła też liczba wypadków śmiertelnych, osiągając w roku 1937 stan „szczytowego” w tym zakresie roku 1929 — 633 wypadki śmiertelne. Wskaźnik ich liczony w stosunku do ogólnej liczby wypadków był natomiast niewielki. Oscylował w latach 1926 - 1937 w granicach 1,9 - 1,6. Mimo więc różnorodnych usiłowań, m.in. stworzenia w niektórych wielkich zakładach służb bhp, realizacja postanowień w tym zakresie była nienajlepsza, profilaktyka zaś — ściganie za wykroczenia w tym względzie przed nastąpieniem wypadku nie bardzo rozwinięta. Nie wydaje się zresztą, aby ścigano i zbyt surowo karano przedsiębiorców bądź administracje zakładów i wówczas, gdy wypadek przy pracy nastąpił.

Spróbujmy dokonać podsumowania tej grupy zagadnień.

Mieliśmy, szczególnie jak na warunki państwa na ogół biednego, dobrze rozwinięty system ustawodawstwa robotniczego. Jego instytucje stanowiły istotny czynnik, wpływający w poważnym zakresie na poprawę położenia klasy robotniczej. Jednym z jej istotnych osiągnięć było utrwalenie się poczucia posiadania praw zabezpieczających w określonym stopniu robotnika przed samowolą pracodawcy, gwarantujących mu zaopatrzenie w razie choroby, inwalidztwa i na starość. Dawało to robotnikowi lepsze niejednokrotnie warunki niżli te, które były udziałem znacznej części mieszkańców wsi czy nie należących do proletariatu mas plebejskich w miastach. Nie zabezpieczały robotnika przed utratą pracy, bo w ówczesnych warunkach żadne przepisy nie mogły go przed tą groźbą uchronić. Ubezpieczenie w tym zakresie miało zaś charakter niemal symboliczny.

Bardziej złożone było zagadnienie realizacji posiadanych przez pracujących uprawnień. Niemniej i tu istniał, w porównaniu z poprzednim okresem, istotny postęp. Niektóre instytucje utrwały się w prak-

tyce, inne były przedmiotem walki. Niemniej jednak o żadnej z omówionych wyżej instytucji nie można powiedzieć, by stanowiła byt fikcyjny.

Gdy zastanawiamy się nad praktycznym rozumieniem pojęcia rządów prawa czy praworządności — bo pojęcia te traktowane są często przemienne — trzeba wyodrębnić dwie co najmniej grupy problemów. Pierwsza dotyczy sposobu kreowania norm prawnych. W Polsce niepodległej mieliśmy, co stanowiło jakościowo różną sytuację w stosunku do okresu poprzedniego, całkowitą niezależność, także w tym zakresie, od jakiegokolwiek władzy zewnętrznej. Dalej — w dobie rządów parlamentarnych — społeczeństwo, w tym także — w niewielkim niestety zakresie — również mniejszości narodowe, miało możliwość wpływania, poprzez demokratycznie wybranych przedstawicieli, na kształt norm prawnych. Sytuacja uległa zmianie po przewrocie majowym. Można jednak stwierdzić, że i wówczas wpływ ten, jakkolwiek nie bezpośrednio i w sposób bardziej ograniczony, miał jednak nadal miejsce. Wynikało to z niepisanego, ale w rzeczywistości istniejącego *sui generis* konsensusu dotyczącego kwestii generalnych: niepodległości państwa i jego ogólnego oblicza społecznego. Lata kryzysu przyniosły znaczną krytykę istniejącego stanu rzeczy, przyniosły też postulaty daleko idących zmian, ale zmian w ramach szeroko pojętego systemu kapitalistycznego. Konsensus dotyczył dalej takich kwestii, jak pozycja jednostki w społeczeństwie, jej podmiotowości. Tu i sanacja w swym zasadniczym nurcie odrzucała model totalitarnego „ujednolicania” (*Gleichschaltung*). Znacznie bardziej skomplikowany był problem pozycji w państwie mniejszości narodowych. Marszałek Piłsudski i lewica sejmowa optowali w początkach istnienia Polski niepodległej za rozwiązaniem zbliżonym do federalistycznego. Po Rzędzie, a ściślej nieprzeprowadzeniu *sui generis* „małej unii” z Litwą Środkową, marszałek odszedł od tych koncepcji, głosząc program tzw. asymilacji państwowej. Jego następcy, zwłaszcza zaś kręgi skupione wokół OZN, zbliżyły się w tym względzie do stanowisk nacjonalistycznej prawicy, co pociągnęło za sobą zaostrzenie konfliktów w drugiej połowie lat trzydziestych⁴⁸. Jednak i wówczas mniejszości zachowały w podstawowych kwestiach dotychczasowe uprawnienia.

Na istnienie tego *sui generis* konsensusu, o którym mówiłem wyżej, wywierał także wpływ stan kultury prawnej bezpośrednich twórców norm prawnych. Nie bez znaczenia był fakt, że w klubach parlamentarnych poważną rolę odgrywali adwokaci, wyczuleni profesjonalnie na kwestie praw podmiotowych i odpowiednie gwarancje proceduralne. Z adwokatów w znacznym bardzo procencie rekrutowali się członkowie najwyższych magistratur, profesorowie wydziałów prawa, członko-

⁴⁸ J. Majchrowski, *Silni — Zwarci — Gotowi. Myśl polityczna Obozu Zjednoczenia Narodowego*, Warszawa 1985 r., s. 118 i n.

wie Komisji Kodyfikacyjnej itp. Stan ten utrzymał się, w znacznym bardzo stopniu, i po maju 1926 r. Ze wszystkich ministrów sprawiedliwości Polski niepodległej dwaj tylko nie byli adwokatami: Aleksander Meysztowicz w I rządzie marszałka Piłsudskiego i Witold Grabowski w gabinecie Sławoja Składkowskiego. Obaj ministrowie mieli oczywiście wykształcenie prawnicze.

I drugi problem. O praworządności można mówić wtedy, gdy w danym społeczeństwie nie ma „równych i równiejszych”, gdy istnieją gwarancje przestrzegania prawa w zakresie szeroko pojętych norm ustawodawstwa cywilnego i karnego, przez wszystkich, do kogo prawo to jest adresowane, gdy zarazem prawo ma charakter stabilny i nie jest traktowane instrumentalnie. Wydaje się, że uwzględniając nawet zasygnalizowane wyżej naruszenia — stosunki w Polsce mieściły się w ramach typowych dla ówczesnych państw demokratycznych⁴⁹. Istotnym elementem tego stanu rzeczy było, obok gwarancji formalnych, istnienie niezależnych sił politycznych, opinii publicznej, prasy, różnego rodzaju autorytetów moralnych. Wielką rolę odgrywał i tu Kościół, stanowiący wyraźną zaporę na drodze totalizacji istniejących instytucji państwowo-prawnych.

W Polsce niepodległej były, jak przejmująco ujął to Władysław Broniewski, często ogromne *rachunki krzywd*. Ale chyba miał również rację Antoni Słonimski, gdy w swym nieopublikowanym pamiętniku, piśnianym z perspektywy czterech dziesięcioleci, stwierdzał: *Cały obraz dwudziestolecia międzywojennego, ta Warszawa, która była terenem moich „walk nad Bzdurą”, przez porównanie ze stanem obecnym zyskuje na uroku. Mimo biedy, bezrobocia, zacofania, była to Polska autentyczna, niepodległa, byli ludzie, którzy po stu pięćdziesięciu latach niewoli potrafili zjednoczyć trzy zabory, dać podstawy do bytu niezależnego i rozkwitu kultury narodowej. Było dość tlenu do oddychania, była możliwość*

⁴⁹ Charakterystycznym przykładem, wskazującym na istnienie znacznego stopnia świadomości swych uprawnień u zainteresowanych i zarazem podkreślającym konieczność praworządnego działania administracji i samorządu w tym zakresie, jest wypowiedź wojewody warszawskiego Stanisława Twardo na zjeździe starostów powiatowych w dniu 3 IV 1930 r.: *Liczenie na pewną bierność, względnie powszechną chęć dobrowolnego opodatkowania się ludności, wreszcie nawet na nieznaną uprawnieniom finansowym gminy przez tę ludność zawodzi i dalej mieć miejsca nie może. Urząd Wojewódzki otrzymuje już masowe odwoływania się od nakładanych danin, protesty, skargi na nielegalne obciążenia ludności w postaci podatków szkolnych, na melioracje, opłat drogowych w gminach, składki kuracyjnej itd., na zły, niezgodny z przepisami wymiar podatków gminnych itd. Otóż z tym stanem zmuszeni jesteśmy w końcu zerwać, co znajduje wreszcie rozwiązanie w zarządzeniu Pana Ministra Spraw Wewnętrznych w okólniku nr 23 z dnia 21 II 1930 r., w której (sic!) w sposób kategoryczny stwierdza o niedopuszczalności dalszego tolerowania takiego stanu rzeczy (Archiwum Akt Nowych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, sygn. 124, s. 72).*

*sprzeciwiania się złu*⁵⁰. Cały ten skomplikowany i trudny do wymierzenia splot uwarunkowań musi być brany pod uwagę przy próbie odpowiedzi na pytania sformułowane w tytule.

ANDRZEJ AJNENKIEL (Warszawa)

„GOUVERNEMENT DE LA LOI” DANS LA II^{ème} RÉPUBLIQUE POLONAISE
(1918 à 1939)
TRADITION — POSSIBILITÉS — RÉALITÉ

Résumé

L'auteur commence son étude sur le „gouvernement de la loi” en Pologne de 1918 à 1939 rappelant la tradition héritée de l'époque précédente lorsque le pays fut partagé entre trois puissances voisines (l'Autriche, la Prusse et la Russie). Outre le mémoire de vastes libertés politiques à desquelles la noblesse avait bénéficié avant les partages, aucune institution juridique de cette période ne resta pas en vigueur. Pourtant, la Pologne conservait les systèmes juridiques de trois Etats voisins ainsi que la tradition de leur application en pratique. S'il s'agit des droits et des libertés nationales, la situation la plus avantageuse existait sous la domination autrichienne, tandis que la partie de la Pologne gouvernée par les Prussiens jouissait de la législation sociale la plus moderne et la plus développée. Le régime constitutionnel de la Prusse avec les principes de l'„Etat de loi” (*Rechtsstaat*) ont créé les bonnes possibilités pour défendre les intérêts polonais contre l'administration prussienne. La situation plus mauvaise était sur le territoire polonais soumis sous l'autorité russe (la II^{ème} République a englobé les deux tiers de celui-ci). Pourtant, aussi là, le système juridique favorisait l'activité économique, ainsi qu'il protégeait les droits des individus à leurs biens sans égard à la position sociale des personnes concernés. Il faut aussi ajouter que dans l'Empire Russe il y avait toujours la pratique de corromper les fonctionnaires, ce qui modérait le régime répressif des tsars, où les privilèges et les états de guerre appartenaient au mode habituel de gouverner.

A côté des énormes destructions, la première guerre mondiale et puis les actions offensives qui se sont déroulés sur les différentes zones de bataille au moins deux ans de plus, ont provoqué en Pologne une déséquilibre de toutes anciennes structures sociales ainsi qu'elles ont bouleversé la conscience sociale de la stabilité économique et juridique. Tout cela était lié avec l'aspiration des vastes cercles de la société à la démocratisation de la vie politique et à l'extension des différentes institutions et des droits sociaux surtout dans les rapports du travail, dans les réformes agraires, etc. Pour les Polonais la reconstruction de l'Etat créa donc la possibilité de participer à la vie collective et d'exercer leur influence sur les affaires publiques à l'intermédiaire des institutions représentatives, notamment par le Parlement (*Senat* et *Sejm*). Dans le processus de la réintégration de tous les trois parties de la Pologne, le régime démocratique et parlementaire jouissait, malgré ses défauts, le rôle du premier rang. Plus loin l'auteur analyse

⁵⁰ A. Słoniński, *Wspomnienia*, Ossolineum, Rkps. 15940 II s. 41.

les principes du fonctionnement du système parlementaire polonais en tenant compte sa conformité avec la constitution du 1921 et puis, il montre les changements qui se sont produits après le coup d'état du maréchal Joseph Piłsudski en 1926. La plus grande attention fut consacrée aux institutions du droit du travail et à la manière de son application en pratique.

Pour conclure, l'auteur affirme que dans le domaine qui lui intéresse la situation fut influencée par les facteurs suivants: d'un côté il y avait le consensus de la grande majorité de la société en ce qui concerne les questions si importantes comme indépendance politique de l'Etat, son visage social, le statut juridique de l'individu et sa subjectivité politique. A ce point de vue, la position du camp gouvernant qui accéda au pouvoir en mai 1926 ne s'éloignait pas des attitudes communes. Par conséquent, il faut constater qu'il y avait — toutes proportions gardées — les sérieuses garanties de l'observation du droit dans les cadres des normes de la législation civile, pénale et du droit du travail. Prenant en considération des cas de l'infraction à la loi signalés par l'auteur, les rapports en Pologne se classent dans les cadres typiques de l'Etat démocratique de l'époque. Pour cet état de choses les éléments essentiels étaient, mis à part les garanties formelles, l'existence des forces politiques indépendantes, des associations, des syndicats libres, de l'opinion publique, de la presse et des différentes autorités morales. L'Eglise y jouait aussi un très grand rôle. Tous ces facteurs, aussi ceux du domaine des normes juridiques, que les circonstances agissantes sur leur application, influençaient sur cela, ce qu'on appelle à la manière la plus générale — le gouvernement de la loi ou la légalité.