

LEONARD GÓRNICKI

Uniwersytet Wrocławski

Prawo jako czynnik integracji państwa w latach II Rzeczypospolitej

1. Wstęp

„Wiekopomny akt sprawiedliwości dziejowej powołał do życia naszą Ojczyznę. Poczucie prawa dało nam wolność. Niechaj wolność zapewni nam prawa”¹. Te znamienne słowa wypowiedziane przez rektora Uniwersytetu Jagiellońskiego profesora Franciszka Xawerego Fiericha, prezydenta Komisji Kodyfikacyjnej, w przemówieniu podczas uroczystej inauguracji jej działalności 10 listopada 1919 roku w pałacu Rzeczypospolitej w Warszawie, w zwięzłej i celnej formule wskazują zarówno na znaczenie poczucia prawa w życiu społecznym, na ścisły związek prawa z wolnością i wolności z prawem, jak i — na konieczność powstania polskiego prawa w niepodległym państwie.

Prawo jest zjawiskiem kultury, przejawem działalności kulturotwórczej, a więc należy je traktować — *mutatis mutandis* — podobnie jak rezultaty twórczości artystycznej czy naukowej. Jest ono personifikacją określonych wartości uznawanych za sprawiedliwe, słuszne, dobre i celowe. Wskazuje, jakie zachowania otrzymują kwalifikację pozytywną, a jakie negatywną. Wartości wyrażone w prawie tworzą z czasem nowe nawyki, nowy sposób myślenia i oceniania. Tak więc prawo kształtuje stosunki społeczne i wpływa na świadomość ludzi, przeszczepia nowe wartości, dynamizuje życie społeczne. Jednocześnie pełni ono funkcję integracyjną, gdyż uregulowane prawem uprawnienia i obowiązki scalają społeczeństwo, gwarantują spójność organizmu państwowego, a więc samo jest wartością, wyraża bowiem ideę ładu i porządku, stabilizuje życie społeczne. Prawo jest podstawową siłą unifikującą ludzi w jednolitą społeczność. Społeczeń-

¹ Przemówienie Prezydenta Komisji Kodyfikacyjnej, [w:] *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. I, z. 1, Warszawa 1920, s. 12.

stwo ma swoją strukturę, jednak dopiero dzięki przestrzeganim prawom staje się w wyniku skoordynowanych zachowań spójną całością. Prawo jest istotnym elementem decydującym o ciągłości historycznej danego narodu i państwa².

Odrodzone państwo polskie podjęło się od pierwszych chwil funkcji integracji życia społecznego, ale oprócz elementów spajających poszczególne jego części, jak zwłaszcza tożsamość narodowa, wspólna kultura duchowa i materialna, historia, istniały poważne różnice międzydzielnicowe w rozwoju cywilizacyjnym, politycznym, społecznym, gospodarczym, a niemałe znaczenie miała też odmienność obyczajów³. Należało przezwyciężyć tendencje odśrodkowe, dokonując integracji, a więc połączenia części w całość, zespolenia i zharmonizowania elementów zbiorowości społecznej⁴. Z istoty integracji wynika to, że obejmuje ona sobą nie tylko więź społeczną, współdziałanie między ludźmi⁵, lecz także strukturę i organizację, które skupiają wokół siebie zbiorowość ludzką⁶.

Prawo, jako jeden z najistotniejszych czynników sprawczych integracji, aby mogło spełnić swoją funkcję, musiało zostać ujednolicone na terytorium całego państwa. Unifikacja prawa była przy tym niezbędna z wielu powodów, z których kilka zdaje się mieć szczególne znaczenie. Po pierwsze — względy polityczne: jednolitość, niezawisłość i suwerenność państwowa wymagały jednolitości prawodawstwa w zjednoczonej Polsce. System stworzony przez konstytucję marcową akceptował w tym zakresie jedynie pewien wyłom związany z autonomią województwa śląskiego⁷. Po drugie — względy ekonomiczne, ujednolicenie go-

² G.L. Seidler, *Z zagadnień filozofii prawa 1. Prawo i idee*, Lublin 1984, s. 55–58 i 81.

³ Konstanty Grzybowski wskazał niegdyś na dwie lub trzy zasady integracyjne nowego państwa polskiego po odzyskaniu niepodległości w listopadzie 1918 do konstytucji marcowej z 1921 r.: 1. „[...] jest to państwo narodu polskiego, obejmujące wszystkie ziemie zamieszkałe w większości przez Polaków; 2. suwerenem w tym państwie jest naród polski, czyli wszyscy obywatele na równi, na zasadzie powszechności i równości ich praw, ich udziału w wykonywaniu suwerenności” lub dalej w nieco innym ujęciu: 1. państwo polskie obejmuje wszystkie ziemie zamieszkałe przez Polaków; 2. jest państwem narodu polskiego; 3. władza zwierzchnia należy do ogółu jego obywateli; bliżej: K. Grzybowski, *Rola prawa w likwidacji podziałów zaborczych oraz integracji państwa polskiego*, [w:] *Droga przez półwiecze. O Polsce lat 1918–1968*, Warszawa 1969, s. 63–64 oraz 65 (cytat ze s. 63).

⁴ W kwestii pojęcia i rozmaitych koncepcji integracji zob. np.: W. Świątkiewicz, *Integracja kulturowa i jej społeczne uwarunkowania*, Katowice 1987; W. Jacher, *Zagadnienia integracji systemu społecznego: studium z zakresu teorii socjologii*, Warszawa 1976; R. Turski, *Dynamika przemian społecznych w Polsce*, Warszawa 1961. Jak wskazuje trafnie W. Jacher: „Integracja [...] nie oznacza jednolitości w sensie jednolitości, oznacza natomiast jedność w różnorodności”; W. Jacher, *op. cit.*, s. 13.

⁵ R. Turski, *op. cit.*, s. 9; W. Jacher, *op. cit.*, s. 21.

⁶ W. Świątkiewicz, *op. cit.*, s. 12.

⁷ Por. *Uzasadnienie wniosku nagłego posła Zygmunta Marka i tow.[arzyszy] w sprawie powołania do życia komisji dla stworzenia jednolitego ustawodawstwa w Państwie Polskim*, „Kwartalnik Prawa Cywilnego i Karnego” [dalej: KPCiK] II, 1919, s. 277; A. Parczewski, *Uwagi nad kodyfikacją prawa cywilnego w Polsce*, „Rocznik Prawniczy Wileński” I, 1925, s. 30; S. Gołąb, *Wielka kodyfikacja*, „Przegląd Współczesny” II, 1923, t. IV, nr 11, s. 194; M. Pietrzak, *Z problematyki kodyfikacji*

spodarcze ziem polskich, a przede wszystkim wymogi stawiane przez obrót handlowy z zagranicą, również dyktowały konieczność unifikacji ustawodawstwa⁸. Po trzecie — zasady racjonalnej polityki i nowoczesnej techniki ustawodawczej nie mogły pozostawiać żadnych wątpliwości, że ujednolicenie, a w zakresie prawa sądowego także skodyfikowanie prawa jest niezbędne. Ustawodawstwa pozaborowe odzwierciedlały różne etapy rozwoju społeczeństwa i państwa, opierały się na odmiennych założeniach filozoficznoprawnych, na niejednolitej systematyce i konstrukcjach normatywnych, jak też na swoistej nomenklaturze prawniczej. W niektórych dziedzinach, jak choćby w prawie osobowym, różnice miały charakter tak jaskrawy, że należało je możliwie szybko usunąć. Rozbieżność ustawodawstwa przybrała rozmiary większe niż w początkach XIX stulecia⁹. Po czwarte — aspekty psychospołeczne stanowiły ważną przesłankę unifikacji ustawodawstwa, prawa obce bowiem Polacy postrzegali jako symbol panowania zaborców. Nie odpowiadały one ponadto ich aspiracjom, nie uwzględniały indywidualnych właściwości narodu polskiego. Wytworzyły odmienne przyzwyczajenia i poczucie prawa, stanowiły utrudnienie dla pełnej integracji społeczeństwa. Nauka prawa przeżywała podobne problemy, gdyż jej rozwój opierał się aż na czterech systemach prawnych. Żaden z ośrodków rodzimej myśli prawniczej nie mógł w okresie zaborów zdobyć dominującej, trwałej pozycji. Podziały te nie zniknęły i odbiły się bardzo mocno na działalności aparatu legislacyjnego II RP. Ambicjonalne względy nie pozwalały rozciągnąć jednego z systemów na terytorium całego państwa, oznaczałoby to bowiem wywyższenie jednej dzielnicy nad pozostałymi¹⁰.

Poza formalnym aspektem integracji, czyli usunięciem pozaborowego zróżnicowania ustawodawstwa, dążono do nadania prawu takiej treści, aby mogło ono być narzędziem integracji wszystkich sił społecznych i politycznych w państwie¹¹.

Nadanie państwu konstytucji, ujednolicenie administracji, sądownictwa, organów ochrony prawnej — adwokatury i notariatu, a wreszcie prawa sądowego:

prawa w II Rzeczypospolitej, [w:] *Partykularyzm a unifikacja prawa w Polsce (XV–XX w.)*, Gdańsk 1994, s. 61, 70.

⁸ Por. F.X. Fierich, *Rzut oka na najważniejsze zadania prac kodyfikacyjnych*, KPCiK II, 1919, s. 458; M. Pietrzak, *Z problematyki kodyfikacji prawa w II Rzeczypospolitej*, s. 61.

⁹ Zob. *Uzasadnienie wniosku nagłego posła Zygmunta Marka...*, s. 277–278; *Przemówienie Prezydenta Komisji Kodyfikacyjnej, Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. I, z. 1, Warszawa 1920, s. 13; S. Car, *Pilne zadania prawnictwa*, Warszawa 1918, s. 10; por. też Z. Radwański, *Kształtowanie się polskiego systemu prawnego w pierwszych latach II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” [dalej: CPH] 1969, z. 1, s. 31.

¹⁰ Zob. S. Car, *Pilne zadania prawnictwa*, s. 10; F.X. Fierich, *Rzut oka na najważniejsze zadania prac kodyfikacyjnych*, s. 456; Z. Radwański, *Kształtowanie się polskiego systemu prawnego w pierwszych latach II Rzeczypospolitej*, s. 61; S. Grodziski, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, CPH 1981, z. 1, s. 47.

¹¹ K. Grzybowski, *Rola prawa w likwidacji podziałów zaborczych oraz integracji państwa polskiego*, s. 76.

cywilnego i karnego, to niektóre z najpilniejszych zadań, jakie stały przed Sejmem, aparatem legislacyjnym rządu oraz Komisją Kodyfikacyjną RP. Początki tych prac sięgają jeszcze okresu I wojny światowej, ale koncepcje przewyższania różnic dzielnicowych przez ujednolicenie prawa powstawały już w niepodległej Polsce.

2. Prace nad nowym polskim ustawodawstwem w czasie I wojny światowej

Myśl unifikacji i kodyfikacji prawa, a nawet nadania mu charakteru narodowego zrodziła się w polskim środowisku prawniczym jeszcze w trakcie I wojny światowej. Organizacyjne ramy prac w tym zakresie ustaliła dopiero Tymczasowa Rada Stanu i Rada Regencyjna. Znany jest pochodzący z tego okresu projekt konstytucji państwa polskiego, przyjęty 28 lipca 1917 roku przez Komisję Sejmowo-Konstytucyjną Tymczasowej Rady Stanu, jak też trzy kolejne projekty ordynacji wyborczej do sejmu¹². W mniejszym natomiast stopniu przebadano prawo sądowe. W celu wykonania swych zadań wskazanych w art. 25 regulaminu Tymczasowej Rady Stanu zorganizowała ona zaraz po swoim ukonstytuowaniu się — 30 stycznia 1917 roku — Departament Sprawiedliwości, ze Stanisławem Bukowieckim jako dyrektorem i Wacławem Makowskim jako wicedyrektorem. Kierownictwo Departamentu stanęło na stanowisku szybkiego przejęcia w polskie ręce wymiaru sprawiedliwości. Wypracowane przez niego zasady nie były powtórzeniem organizacji sądownictwa rosyjskiego, a nawet stanowczo z nią zrywały, ale stanowiły połączenie pewnych cech polskich sądów gminnych z francuską organizacją sądową i częściowo z systemem niemieckim. Budowano wszak polski wymiar sprawiedliwości, nie zaś sądownictwo Królestwa¹³. Fundamentalne znaczenie miały uchwalone „Przepisy tymczasowe o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim 18 lipca 1917 r.”¹⁴. Do rangi symbolu urosło uroczyste otwarcie sądów królewsko-polskich, które miało miejsce 1 września 1917 roku w pałacu Rzeczypospolitej w Warszawie¹⁵.

¹² J. Buzek, *Projekt Konstytucji Państwa Polskiego i Ordynacji Wyborczej sejmowej oraz uzasadnienie i porównanie projektu Konstytucji Państwa Polskiego z innymi konstytucjami, opracowane przez dr Józefa Buzka, dziekana Fakultetu Prawniczego Uniwersytetu Lwowskiego*, t. I–IV, Warszawa 1918; zob. też A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1982; idem, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*, Warszawa 2001.

¹³ S. Grodziski, *W osiemdziesięciolecie Komisji Kodyfikacyjnej (Geneza i struktura)*, „Państwo i Prawo” [dalej: PiP] 2000, z. 4, s. 14.

¹⁴ Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego z 1917 r., poz. 1.

¹⁵ Szerzej: W. Suleja, *Tymczasowa Rada Stanu*, Warszawa 1988, s. 179–187.

W celu realizacji swoich zadań Departament powoływał początkowo Referaty, które na skutek rozbudowy i łączenia się ze sobą utworzyły we wrześniu 1917 roku ostatecznie pięć Sekcji, podzielonych na Referaty¹⁶. Z kolei po utworzeniu Rady Regencyjnej, zgodnie z reskryptem cesarza niemieckiego i austriackiego z 12 września 1917 roku oraz późniejszym patentem generał-gubernatorów warszawskiego i lubelskiego, a następnie mianowaniu przez władze okupacyjne składu Rady 15 października 1917 roku i ostatecznie powołaniu przez nią rządu Jana Kucharzewskiego 7 grudnia tegoż roku, dotychczasowy Departament Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu przekształcił się w Ministerstwo Sprawiedliwości Rady Regencyjnej, w związku z czym nastąpiło dalsze uproszczenie struktury i zmniejszenie liczby Sekcji¹⁷. Przygotowano wiele projektów w zakresie spraw cywilnych i administracyjnych¹⁸. Sama Komisja Prawa Cywilnego odbyła w okresie od stycznia 1917 do kwietnia 1918 roku 37 posiedzeń, przy czym największym jej osiągnięciem był gotowy już w lutym

¹⁶ Utworzono: 1) Sekcję I — Osobową, powstałą przez połączenie dotychczasowego Referatu I — organizacyjnego, Referatu V — przygotowania urzędników średnich i Referatu VII — Sądów Pokoju, działającego od 21 czerwca 1917 r.; przygotowywała ona kadry przyszłej magistratury sądowej i ustalała skład osobowy sądów, 2) Sekcję II — Ustawodawczą i Redakcyjną, powstałą z dawnego Referatu II — prawa karnego, przy którym działała Komisja Prawa Karnego, Referatu III — prawa cywilnego, przy którym działała Komisja Prawa Cywilnego, o znacznie obszerniejszym jednak zakresie działania, bo obejmującym, poza prawem handlowym, prawo wekslowe, czekowe, prawo administracyjne, finansowe i inne jeszcze działy, oraz Referatu VI — organizacji biurowości, utworzonego 6 czerwca 1917 r., który włączono do Sekcji II po opracowaniu przezeń ogólnej instrukcji sądowej, a także stanowiącej odrębny referat redakcji „Dziennika Urzędowego Ministerstwa Sprawiedliwości” i „Dziennika Praw” i wreszcie biblioteki ministerstwa, 3) Sekcję III — Skarbową, rozpatrującą sprawy skarbowe i budżetowe, 4) Sekcję IV — Administracyjną, załatwiającą sprawy gospodarcze sądów oraz prowadzącą prace przygotowawcze w dziedzinie więziennictwa i policji kryminalnej, 5) Sekcję V — Ogólną, której powierzono ostatecznie sprawy nieprzekazane innym sekcjom (referatom, wydziałom), a ponadto — jako działy specjalne: organizację statystyki sądowej, korespondencję z obcymi państwami w sprawach wymiaru sprawiedliwości, w tym rekwizycji i ekstradycji przestępców i inne. Referat IV — więziennictwa musiał czasowo zawiesić swoje czynności ze względu na odroczenie sprawy przekazania sądownictwa polskim władzom, a wznowił je dopiero w styczniu 1918 r. W każdym razie rozpoczęto już przygotowywanie kadr urzędniczych, opracowano ogólne zarysy organizacji więziennictwa, instrukcję więzienną, przepisy o karach dyscyplinarnych stosowanych w więzieniach, projekt ustawy o towarzystwach opieki nad więźniami i osobami uwolnionymi z więzień, a wreszcie wzory formularzy przystosowane do potrzeb więziennictwa.

¹⁷ Nowa organizacja władz rządowych z 3 stycznia 1918 r. spowodowała, że ministerstwo ostatecznie ustaliło podział na trzy Sekcje: 1) Sekcję I — Osobową, 2) Sekcję II — Sekcję Ustawodawczą i Redakcyjną i 3) Sekcję III — Administracyjną, z wydziałami: Skarbowym, Administracyjnym, Ogólnowięziennym i Statystycznym.

¹⁸ Wśród nich: projekt ustawy o urzędach pojednawczych, projekt ustawy o ochronie drobnych i średnich lokatorów, w drugiej wersji poważnie zmieniony, projekt ustawy o udzieleniu kobietom pozwoleń na ponowne związki małżeńskie przed upływem 10 miesięcy od ustania poprzedniego małżeństwa, projekt ustawy o używaniu herbu państwa, a ponadto liczne memoriały w sprawach bieżących.

1918 roku projekt głównych zasad polskiej procedury cywilnej¹⁹. Istotną pracę wykonał Referat Notariatu i Hipoteki²⁰, a w pewnym zakresie także Referat Redakcyjny²¹. Komisja Prawa Karnego odbyła w okresie od stycznia 1917 do kwietnia 1918 roku 41 posiedzeń, pracując głównie nad stworzeniem polskiej procedury karnej. Jeżeli chodzi o prawo karne materialne, to zmiany nie mogły wtedy jeszcze wyjść poza uporządkowanie ustawodawstwa, a zwłaszcza przystosowanie rosyjskiego kodeksu karnego z 1903 roku, który nazywano Kodeksem Tagancewa, do warunków tak oczekiwanej niepodległej Polski²². Niemniej jednak istniał już program nowej polskiej kodyfikacji, a odpowiednie postulaty wysunął tu w 1916 roku Wacław Makowski²³. W uzupełnieniu należy dodać, że debaty nad nowym polskim systemem prawnym, nawiązującym do tradycji narodowych oraz korzystającym ze zdobyczy nauki prawa i ustawodawstwa, toczyły się w związanych z uniwersytetami Towarzystwach Prawniczych w Warszawie, Krakowie i Lwowie²⁴. Rozważano te kwestie podczas zjazdów prawników i ekonomistów²⁵. Był to okres integracji polskiego środowiska prawniczego, podobnie jak reprezentantów innych dyscyplin naukowych, a — po zamknięciu Szkoły Głównej w Warszawie w 1869 roku — Uniwersytety

¹⁹ Komisja gremialnie rozważała zasady ogólne projektu, podczas gdy poszczególne jego działy opracowywali wyznaczeni referenci. W części posiedzeń uczestniczyli wybitni przedstawiciele prawnictwa polskiego, magistratury sądowej i adwokatury, jako rzeczoznawcy. Wyniki prac podawano częściowo drukiem, aby wywołać szerszą dyskusję w środowisku prawniczym; zob. też S. Grodziski, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 48.

²⁰ Uporządkował on skład osobowy Notariatu, opracował projekt ustawy notarialnej, wraz z nową taksą za czynności notarialne, przygotował reformę kancelarii hipotecznej, powołał Komisję Hipoteczną, opracował podczas 6 posiedzeń projekt zmian i uzupełnień przepisów tymczasowych o kosztach sądowych, przyjęty w grudniu 1917 r. przez Radę Ministrów i przedstawiony do sankcji Rady Regencyjnej.

²¹ W Referacie Redakcyjnym opracowany został dekret o przysiędze dla ministrów, urzędników, sędziów i adwokatów, projekt przepisów o obwieszczeniach sądowych i projekt ustawy o Dzienniku Praw.

²² Szerzej o powołanych strukturach i ich pracach zob. *Przegląd prac Zarządu Sprawiedliwości w ciągu okresu od stycznia 1917 do kwietnia 1918*, „Gazeta Sądowa Warszawska” [dalej: GSW] 1918, nr 28, s. 273, nr 40, s. 367 nn., nr 50, s. 500–501, nr 51, s. 511–513, i GSW 1919, nr 4–5, s. 40–41, nr 6, s. 49–50, nr 10, s. 86–87, nr 12, s. 110, nr 14, s. 135, nr 17, s. 166–167.

²³ A. Lityński, *Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej. Dzieje prac nad częścią ogólną kodeksu karnego*, Katowice 1991, s. 12 nn.

²⁴ S. Grodziski, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 47–48; *idem*, *W osiemdziesięciolecie Komisji Kodyfikacyjnej...*, s. 12; M. Mohyluk, *Porządkowanie prawa w II Rzeczypospolitej: Komisja Kodyfikacyjna i Rada Prawnicza*, CPH 1999, z. 1–2, s. 285.

²⁵ S. Grodziski, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 48; *idem*, *W osiemdziesięciolecie Komisji Kodyfikacyjnej...*, s. 12; W.M. Bartel, *Udział przedstawicieli środowisk akademickich w pracach Komisji Kodyfikacyjnej RP (1919–1939)*, „Krakowskie Studia Prawnicze” XXIII, 1990, s. 176–177; M. Mohyluk, *Porządkowanie prawa w II Rzeczypospolitej: Komisja Kodyfikacyjna i Rada Prawnicza*, s. 285.

w Krakowie i we Lwowie, jak też Akademia Umiejętności w Krakowie odegrały tu rolę inspirującą²⁶.

Przytoczone fakty jasno wskazują, jak wielkie było pragnienie odzyskania niepodległości. To jednak nie wystarczało, aby zapobiec pewnym konsekwencjom wynikającym z rozdarcia społeczeństwa pomiędzy trzech zaborców. Sprawozdawca przeglądu prac Zarządu Sprawiedliwości za okres od stycznia 1917 do kwietnia 1918 roku na łamach zasłużonej „Gazety Sądowej Warszawskiej” pisał: „Pewne nałogi, tu i ówdzie dość głęboko zakorzenione, przeszkadzały szerszym grupom zarówno osób powołanych na urzędy jak i w ogóle społeczeństwa, rozumieć od razu całokształt zamierzeń i natrafić na właściwy kierunek postępowania. Tu i ówdzie dało się spostrzec wyraźny nawrót do mechanicznego odtwarzania obcych wzorów, rosyjskich lub austriackich, co wobec spotkania się ludzi, na różnych wzorach wykształconych, przy wspólnej pracy, powodowało czasem wzajemne pomiędzy nimi spory i zwalczanie się, ożywione chęcią stosowania sposobów postępowania, do których przywykli”²⁷. Te spory i kontrowersje bynajmniej nie wygasły w niepodległej Polsce.

3. Koncepcje dotyczące roli prawa w likwidowaniu podziałów pozaborowych w II RP

Państwo polskie wskrzeszone w listopadzie 1918 roku stanowiło, jak już wspomniano powyżej, mozaikę trzech społeczności dzielnicowych, o niejednakowych tradycjach, kulturze, poziomie życia, a przy tym znaczny odsetek obywateli stanowiły mniejszości narodowe. Różnice w kulturze polityczno-prawnej były duże: od autonomii Galicji z jej swobodami narodowymi i tradycjami w dziedzinie ustawodawstwa i nauki prawa, aż po całkowicie zacofane ziemie wschodnie, których system prawny wymagał w niektórych dziedzinach niemal natychmiastowej ingerencji. Polska nie miała jeszcze konstytucji regulującej w sposób trwały, a nie przejściowy ustrój władz najwyższych, administracji i społeczeństwa, a prawo sądowe stwarzało możliwość zaistnienia rozbieżności i kolizji narażających na uszczerbek powagę państwa. Mianowicie, jeżeli chodzi o prawo cywilne materialne, obowiązywało aż pięć systemów: ustawodawstwo polsko-francuskie na ziemiach centralnych, ustawodawstwo rosyjskie na ziemiach wschodnich, prawo

²⁶ W.M. Bartel, *Udział przedstawicieli środowisk akademickich w pracach Komisji Kodyfikacyjnej RP (1919–1939)*, s. 175; M. Mohyluk, *Porządkowanie prawa w II Rzeczypospolitej: Komisja Kodyfikacyjna i Rada Prawnicza*, s. 285.

²⁷ *Przegląd prac Zarządu Sprawiedliwości w ciągu okresu od stycznia 1917 do kwietnia 1918*, GSW 1918, nr 50, s. 501.

niemieckie na ziemiach zachodnich, wreszcie prawo austriackie i prawo węgierskie — oparte w znacznej mierze na pewnych rozwiązaniach prawa rzymskiego, na ziemiach południowych. Procesowe prawo cywilne rządziło się czterema systemami: rosyjskim — na ziemiach centralnych i wschodnich, niemieckim — na ziemiach zachodnich, austriackim i przejściowo również węgierskim na ziemiach południowych. W prawie karnym materialnym oraz w prawie karnym procesowym obowiązywały trzy systemy: rosyjski — na ziemiach centralnych i wschodnich, niemiecki — na ziemiach zachodnich i austriacki na ziemiach południowych²⁸. Jak stwierdzał podczas wykładu w Warszawie w listopadzie 1921 roku sławny francuski cywilista profesor François Géný z Uniwersytetu w Nancy, którego słowa potem wielokrotnie przytaczano, ze wszystkich państw europejskich Polska stała przed najcięższym obowiązkiem legislacyjnym. Podczas gdy Francja, Włochy, Czechosłowacja, Jugosławia, Rumunia na ogół rozciągnęły jedynie istniejące już ustawodawstwa na nowe terytoria bądź zreformowały ustawodawstwa dotychczasowe, dostosowując je do nowych wymogów, to Polska stała nie tylko wobec braku ustawodawstwa własnego, ale wobec trzech, czterech czy pięciu systemów pozaborowych²⁹.

W tych warunkach pojawiły się różne koncepcje uporządkowania ustawodawstwa. Jedni postulowali czasowe utrzymanie mocy obowiązującej prawodawstw pozaborowych jako dzielnicowych praw polskich, odkładając nową polską kodyfikację na bliżej nieokreśloną przyszłość. Inni stanowczo zalecali recepcję, ewentualnie w połączeniu z nowelizacją, co w prawie karnym dotyczyło Kodeksu Tagancewa i rosyjskiej procedury karnej, który to pomysł popierało Ministerstwo Sprawiedliwości, ale odrzucił go Sejm Ustawodawczy, natomiast w prawie cy-

²⁸ Zob. m.in. F. Zoll, *Prawo cywilne. Opracowane głównie na podstawie przepisów obowiązujących w Małopolsce*, t. I. *Część ogólna*, Poznań 1931, s. 13 nn.; F. Bossowski, *Prawo cywilne ziem wschodnich*, Warszawa-Kraków 1922, s. 8–17; *idem*, *Prywatne prawo*, [w:] *Encyklopedia podręczna prawa prywatnego*, t. III, Warszawa 1937, s. 1789 nn.; W.L. Jaworski, *Prawo cywilne na ziemiach polskich*, t. I. *Źródła. Prawo małżeńskie osobowe i majątkowe*, Warszawa-Kraków 1919; A. Ohanowicz, *Zarys prawa cywilnego byłej dzielnicy pruskiej. Część pierwsza: Nauki ogólne*, Poznań 1922, s. 2–3; H. Konic, *Prawo osobowe. Wykład porównawczy na tle prawodawstw obowiązujących w Polsce w zestawieniu z kodeksem szwajcarskim. Część pierwsza*, Warszawa 1924, s. 2–6; T. Kosiński, *Rozwój ustawodawstwa cywilnego w Polsce*, Lwów 1938, s. 5 nn.; S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 3. *Okres międzywojenny*, Kraków 2001; Z. Radwański, *Prawo cywilne i proces cywilny*, [w:] *Historia państwa i prawa polskiego 1918–1939*, t. V, cz. 2, Warszawa 1968, s. 148; B. Lesiński, W. Rozwadowski, *Historia prawa*, Warszawa-Poznań 1985, s. 396–397; K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, Warszawa 1986, s. 257–258, 327, 360, 377; J. Ciągwa, *Stan prawny na Spiszu i Orawie w latach międzywojennych*, „*Studia Iuridica Silesiana*”, Katowice 1986, s. 120–149; *idem*, *Recepcja prawa węgierskiego na Spiszu i Orawie po roku 1920*, „*Studia Historyczne*” 1996, z. 2, s. 199–222; *idem*, *Uherskie prawo sądowe na Spiszu i Orawie w XX wieku*, [w:] A. Lityński, P. Fiedorczyk (red.), *Wielokulturowość polskiego pogranicza. Ludzie — idee — prawo*, Białystok 2003, s. 486–499 i 507–508.

²⁹ Por. m.in. F.X. Fierich, *Unifikacja ustawodawstwa*, [w:] *Dziesięciolecie Polski Odrodzonej. Księga pamiątkowa 1918–1928*, Kraków-Warszawa 1928, s. 263.

wilnym ustawodawstwa polsko-francuskiego, czy nawet szwajcarskiego kodeksu zobowiązań w wersji z 1912 roku. Wreszcie zdecydowanie przeważająca grupa prawników i polityków opowiedziała się za stworzeniem nowego polskiego prawa poprzez jego unifikację i kodyfikację, to znaczy przez stopniowe zastępowanie praw pozaborowych polskimi aktami prawnymi³⁰.

Zaakceptowana jeszcze przez Sejm Ustawodawczy, to jest ówczesną „władzę suwerenną i ustawodawczą” Polski, metoda ujednolicenia ustawodawstwa dzielnicowego poprzez unifikację i kodyfikację prawa oznaczała przyjęcie drogi dłuższej, ale równocześnie zapewniającej większą trwałość rozwiązań oraz lepsze ich dostosowanie do aktualnych wymogów i warunków życia. Na okres przejściowy zdecydowano się w większości utrzymać w mocy dotychczasowe systemy ustawodawcze oraz zastępować je etapami przez ujednolicone i skodyfikowane prawo polskie. Ustawodawstwo pozaborowe miało jednak odtąd obowiązywać nie jako prawo obce, ale jako dzielnicowe prawo polskie, z tym że uprawnione organy miały dokonywać w nim uznanych za stosowne zmian. Podobną zasadę zastosowano odnośnie do aktów prawnych wydanych przez władze tymczasowe na ziemiach polskich. Taki punkt wyjścia przyjmowały już pierwsze polskie organy, między innymi Tymczasowy Komitet Rządzący z siedzibą we Lwowie, w rozporządzeniu z dnia 29 listopada 1918 roku (OSP 1921 r. I.267). Zastrzegano, że przepisy sprzeczne z racją stanu państwa polskiego przestają obowiązywać z chwilą przejścia danych terytoriów pod panowanie polskie. Normy prawne zaborców skierowane przeciwko narodowi polskiemu w praktyce uznawano więc za nieobowiązujące z uwagi na fakt powstania państwa polskiego, a wyraźnie ustawodawca uchylił je tylko w byłym zaborze pruskim. W latach 1921–1922 Rada Ministrów upoważniona została do znoszenia ustaw i rozporządzeń działających na niekorzyść lub uprzywilejowujących jednostki bądź grupy z tytułu pochodzenia, religii czy narodowości³¹.

³⁰ Szeroko o tym L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, Wrocław 2000, s. 71–74.

³¹ Zob. ustawę z dnia 4 lutego 1921 r. (Dz.U. RP Nr 16, poz. 93) dotyczącą ziem przyłączonych na podstawie umowy o preliminarznych pokoju w Rydze; ustawę z dnia 26 października 1921 r. (Dz.U. RP Nr 89, poz. 657) dotyczącą Spiszu i Orawy; ustawę z dnia 6 kwietnia 1922 r. (Dz.U. RP Nr 26, poz. 213) dotyczącą Ziemi Wileńskiej; rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 26 marca 1927 (Dz.U. RP Nr 31, poz. 258) o unormowaniu stanu prawnego w województwach: wileńskim, nowogródzkim, poleskim i wołyńskim oraz powiatach: grodzieńskim, wołkowyskim, białostockim, bielskim i sokólskim województwa białostockiego; zob. także zwłaszcza art. 2 i art. 42 ustawy konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 r. zawierającej statut organiczny województwa śląskiego (Dz.U. RP Nr 73, poz. 497), w brzmieniu nadanym przez art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 30 lipca 1921 r. (Dz.U. RP Nr 69, poz. 449) i ustawy z dnia 18 października 1921 r. (Dz.U. RP Nr 85, poz. 608); z kolei utrzymanie w mocy niektórych ustaw niemieckich na terenie Górnego Śląska było konieczne ze względu na postanowienie art. 1 § 3 Górnośląskiej Konwencji Genewskiej Polsko-Niemieckiej z dnia 15 maja 1922 (Dz.U. RP Nr 44, poz. 370 i 371, załącznik zawiera polski tekst) oraz ustawy z dnia 8 czerwca 1922 r., wraz z dołączoną Deklaracją (Dz.U. RP Nr 45, poz. 376 i 377);

4. Znaczenie konstytucji

Już z chwilą powstania państwa w 1918 roku przestały obowiązywać różnorodne, niekiedy nawzajem z sobą sprzeczne postanowienia ustaw zasadniczych państw zaborowych. Jak słusznie zauważył Konstanty Grzybowski: „Nie uczyniono nigdy tego wyraźnie, ale nigdy też nie uważano ich za obowiązujące, a gdy chciano pewne ich postanowienia przejąć, wyraźnie stwierdzono, że zachowują one moc obowiązującą, co byłoby zbędne, gdyby te ustawy dalej obowiązywały”³². Ich faktyczne uchylenie odegrało istotną rolę w procesie integracji, gdyż zniknęły podstawowe różnice pomiędzy dzielnicami, nadto zaś podstawowe zasady ustroju sprzeczne z charakterem państwa polskiego.

Konstytucja z 17 marca 1921 roku chociaż nie była tworem oryginalnym, jako że nawiązywała do modelu ustrojowego III Republiki Francuskiej z 1875 roku, miała jednak fundamentalne znaczenie dla integracji społeczeństwa, stanowiła bowiem przejaw kompromisu pomiędzy różnymi grupami społecznymi i siłami politycznymi. Zostały w niej określone cele państwa i społeczeństwa, dążenia, wartości, a także pewne dominujące wyobrażenia oraz idee religijne. Konstytucja nadto nadała państwu jednolity ustrój polityczny, administracyjny, społeczny, przyznała wszystkim jednakowe prawa polityczne, obywatelskie, socjalne i wolnościowe, wyraziła zasady ciągłości i jednolitości państwa polskiego, z uwzględnieniem jednak autonomii województwa śląskiego³³, tworząc podstawy polskiej władzy i konstytuując na nowo społeczeństwo wokół pewnych przewodnich idei ustrojowych, wiążąc ich w ten sposób ze sobą wzajemnie. Także zasada zwierzchnictwa narodu widziana w tej perspektywie — niezależnie od związanej z nią filozofii politycznej, charakterystycznego dla Polaków głębokiego poczucia wolności i przyjętej koncepcji ustrojowej — oddawała przecież hołd tej prawdzie historycznej, że był i przetrwał naród polski, choć nie istniało państwo. Funkcję integracyjną pełnił sam system parlamentarny, jak to ujmuje Andrzej Ajnenkiel, „[...] stwarzający stosunkowo największe możliwości scalenia narodu, wyrównywania różnic, dochodzenia w drodze niezbędnych kompromisów do częściowych choćby, niemniej wszakże istotnych, efektów”³⁴.

Konstytucja wyraźnie przesądzała, że wszystkie przepisy i urzędy prawne muszą najpóźniej w ciągu roku zostać uzgodnione z jej postanowieniami (art. 126).

zob. też K. Grzybowski, *Rola prawa w likwidacji podziałów zaborczych oraz integracji państwa polskiego*, s. 66–67.

³² K. Grzybowski, *Rola prawa w likwidacji podziałów zaborczych oraz integracji państwa polskiego*, s. 65.

³³ Zob. z nowszych opracowań: A. Bosiacki, *Z zagadnień teorii samorządu terytorialnego w Polsce południowej do 1939 roku*, [w:] A. Lityński et al. (red.), *Państwo, prawo, społeczeństwo w dziejach Europy Środkowej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Józefowi Ciągwie w siedemdziesięciolecie urodzin*, Katowice-Kraków 2009, s. 79–84 i podana tam literatura.

³⁴ A. Ajnenkiel, *Ustrój i prawo Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] J. Tomicki (red.), *Polska Odrodzona 1918–1939. Państwo, społeczeństwo, kultura*, Warszawa 1982, s. 125.

Natomiast wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 23 października 1925 roku potwierdzał zasadę, że utraciły swą moc wszelkie przepisy sprzeczne z polską racją stanu (L.Rej. 1547/23)³⁵. Tak więc uznawano, iż niejako automatycznie nie obowiązują postanowienia wymieniające języki państw zaborowych jako urzędowe, określające ich terytorium, postanowienia, które przeciwstawiały sobie obywatele tychże państw i cudzoziemców, postanowienia władz rosyjskich o konfiskacie majątków za udział w powstaniach i tym podobne przepisy. W późniejszych latach raz jeszcze parlament generalnie zniósł przepisy wyjątkowe związane z pochodzeniem, religią, rasą lub językiem (Dz.U. RP 1931, poz. 214). Mimo oczywistych swych zalet były to jednak rozwiązania niewystarczające i tak też je przyjmowano — tylko do chwili, gdy prawo w danej dziedzinie zostanie zunifikowane i skodyfikowane³⁶.

Wątki integracyjne odnaleźć można także w konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku, która w zamyśle jej twórców niewątpliwie pragnęła zapobiec groźbie ponownej utraty tak bardzo upragnionej i drogo okupionej wolności. Przede wszystkim jednolita i niepodzielna władza prezydenta (art. 2 pkt 4) uosabiała jednolite i niepodzielne państwo. Integracja społeczeństwa miała nastąpić wokół idei państwa jako „wspólnego dobra” przekazywanego w „spadku dziejowym z pokolenia w pokolenie” (art. 1 ust. 2). Każde pokolenie, pod sankcją odpowiedzialności moralnej — „swoim honorem i swoim imieniem” — przed potomnością (art. 1 pkt 4), obowiązane było wysiłkiem własnym „wzmóc siłę i powagę państwa” (art. 1 pkt 3). Korespondowała z tym romantyczna idea ciągłości pokoleń (art. 1 pkt 2). Nie używano tu terminu „naród polski”, a zamiast tego: „pokolenia” (art. 1 pkt 2 i 3), „społeczeństwo” (art. 4 pkt 1), „obywatele” (art. 1 pkt 1, art. 5 pkt 2, art. 6, 7, 9), co jednak nie oznaczało odrzucenia pojęcia narodu polskiego, a tylko zrezygnowanie z traktowania narodu w kategoriach liberalno-indywidualistycznych, zgodnie z którymi przez naród rozumiano wyłącznie aktualnie żyjące pokolenie. Twórcom konstytucji chodziło o zerwanie z przekonaniem, że każde pokolenie ma całkowitą swobodę dysponowania państwem, które wyrastało ze swoiście interpretowanej teorii zwierzchnictwa narodu. To oczywiście tylko kilka luźnych myśli, a nie wyczerpująca analiza tego zagadnienia³⁷.

³⁵ W orzeczeniu Zgromadzenia Ogólnego SN z 16 lutego 1924 r. (Zbiór Orzeczeń z 1925 r., poz. 17) pojawił się jednak pogląd, że nadal obowiązują przepisy pozaborowe sprzeczne z konstytucją, jeżeli automatyczne działanie ustawy konstytucyjnej prowadziłoby do oczywistego zawikłania, z jednoczesnym wskazaniem na konieczność wydania szczególnych przepisów uzgadniających; K. Grzybowski, *Rola prawa w likwidacji podziałów zaborczych oraz integracji państwa polskiego*, s. 67.

³⁶ Por. F. Bossowski, *Prywatne prawo*, zwłaszcza s. 1822–1823; F. Zoll, *Prawo cywilne. Opracowane głównie na podstawie przepisów obowiązujących w Małopolsce*, t. I. Część ogólna, s. 13.

³⁷ Zob. szerzej: L. Górnicki, *Idea autorytarnego ustroju państwa w konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, [w:] M. Maciejewski, M. Marszał (red.), *Doktryny polityczne i prawne u progu XXI wieku*, Wrocław 2002, s. 345–373.

5. Unifikacja i usprawnienie administracji

Scaleniu społeczeństwa, wyzwoleniu jego aktywności dla dobra narodu i państwa służyło stworzenie w konstytucji marcowej (art. 3 ust. 3, art. 55 i n. oraz art. 65 i n., art. 109) i w późniejszym ustawodawstwie podstaw administracji publicznej, pod którym to pojęciem rozumiano zarówno administrację centralną (Rada Ministrów i ministrowie)³⁸, jak i administrację terytorialną, to jest administrację rządową, w tym administrację ogólną (polityczną, zespoloną), oraz administrację niezespoloną, a także samorząd³⁹. Konstytucja marcowa wyrażała koncepcję dwudzielności administracji publicznej, składającej się z administracji państwowej i samorządowej, akcentowała zasadę dekoncentracji, jak również zasadę udziału obywateli w wykonaniu zadań administracji państwowej i gwarantowała podstawowe zasady funkcjonowania samorządu (art. 66, 67, 69, 70 ust. 2). Zasa-

³⁸ Funkcjonowało też wiele urzędów centralnych, a także rady, jako organy opiniotwórcze czy doradcze działające przy ministerstwach, komisje oraz instytuty. Na szczególną uwagę zasługuje powołana w 1919 r. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej (Dekret Naczelnika Państwa w przedmiocie utworzenia Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 lutego 1919 r. — D.P.P.P., Nr 14, poz. 181, zastąpiony przez ustawę z dnia 31 lipca 1919 r. w przedmiocie utworzenia Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej — D.P.P.P., Nr 65, poz. 390, oraz Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 grudnia 1924 r. o zmianie ustroju Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej — Dz.U. RP Nr 107, poz. 967, zm.: Dz.U. RP z 1933 r., Nr 21, poz. 151), urząd państwowy, którego organizatorem i prezesem był Stanisław Bukowiecki, utworzony w celu obrony prawnej i zastępstwa prawnego prywatnoprawnych i publicznych interesów Państwa i podmiotów prawnych stojących na równi ze Skarbem Państwa pod względem opieki prawnej, a także udzielania opinii i porad prawnych na żądanie władz państwowych, będący jedną z najbardziej fachowych i zasłużonych instytucji II RP. Prokuratoria Generalna swymi działaniami wspierała również czynności kontrolne NIK-u, instytucji opartej na wzorcach rosyjskich; zob. P. Jurek, *Uwagi o restytucji Prokuratorji Generalnej II Rzeczypospolitej*, [w:] *Studia historycznoprawne*, red. A. Konieczny (= „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 256), Wrocław 1997, s. 187 nn.; W. Organiściak, *Utworzenie Prokuratorji Generalnej w II Rzeczypospolitej*, „Miscellanea Iuridica”, t. 1, Tychy 2002, s. 141–154; M. Tkaczuk, *Sprawy międzynarodowe w praktyce Prokuratorji Generalnej RP w dwudziestoleciu międzywojennym*, [w:] *Wielokulturowość polskiego pogranicza. Ludzie — idee — prawo*, s. 553–573; W. Galiński, *Tradycja i postęp w instytucji Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Teka Komisji Prawniczej OL PAN, I/ 2008, s. 58–59; P. Dąbek, *Oddział Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w Krakowie*, [w:] M. Małecki (red.), *Świat, Europa, Mała Ojczyzna. Studia ofiarowane Profesorowi Stanisławowi Grodzkiemu w 80-lecie urodzin*, Bielsko-Biała 2009, s. 595–607; A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997, s. 37. Odnośnie do osobnego zagadnienia Inspekcji Pracy zob. T. Kozłowski, *Proces scalania Inspekcji Pracy w Polsce w latach 1919–1928*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 298, Wrocław 2006, s. 189–210; zob. też E. Kołodziejczyk, *Inspekcja Pracy w Polsce 1919–1999*, Warszawa 2003.

³⁹ W województwie śląskim, tj. na przyznanej Polsce wschodniej części Górnego Śląska oraz części Śląska Cieszyńskiego, kwestię samorządu terytorialnego uregulowała przywoływana powyżej ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny województwa śląskiego; zob. A. Bosiacki, *Z zagadnień teorii samorządu terytorialnego w Polsce południowej do 1939 roku*, s. 79.

dy wyrażone w konstytucji znacznie przyspieszyły proces unifikacji administracji terenowej⁴⁰.

Inny punkt wyjścia przyjęła tu Konstytucja kwietniowa, wymownie traktując administrację państwową jako służbę publiczną. Administrację tę miała sprawować administracja rządowa, samorząd terytorialny oraz samorząd gospodarczy (art. 72), a więc — zgodnie z tak zwaną teorią państwową samorządu, jak również z podstawową zasadą konstytucyjną możliwości funkcjonowania społeczeństwa i jednostki jedynie w ramach państwa i na jego podstawie (art. 4 ust. 1) — samorząd został włączony w skład pojęcia administracji państwowej, przez co zrywano jednocześnie z przeciwstawieniem państwa społeczeństwu i z pojmowaniem państwa jako organizacji władzy najwyższej, czyniąc z niego syntezę trzech elementów, obejmujących ogół obywateli, społeczeństwo, naród⁴¹. Zamiast regulacji dotyczących zasad funkcjonowania samorządu i źródeł jego dochodów⁴², nacisk położony został na cele, jakim miał służyć samorząd terytorialny i gospodarczy, które powołano do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego (art. 4 ust. 3). Mianowicie samorząd terytorialny winien urzeczywistniać zadania administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych (art. 75 ust. 1), to znaczy został on ujęty wąsko, jako zarząd lokalny, bez udziału w sprawach ogólnopaństwowych, a samorząd gospodarczy powołano dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, nadając mu bardzo szeroki zasięg (art. 76 ust. 1), idący w kierunku potraktowania samorządu gospodarczego jako pewnej tylko części samorządu nieterytorialnego⁴³. Zadania samorządu były zadaniami państwa, czyli musiał on wykazywać cechy administracji państwowej. Państwo określało organizację i kompetencje samorządu według swego uznania — przy czym konstytucja ograniczyła się w tym zakresie tylko do określenia ogólnych zasad — mogło tym samym zakres samorządu zawęzić lub rozszerzyć⁴⁴. W rozwiązaniach tych prze-

⁴⁰ A. Skibiński, *Ustrojowa pozycja urzędu wojewody w Polsce*, „Studia Lubuskie” 2007, nr 3. „Prace Instytutu Prawa i Administracji”, red. L. Kania, Sulechów 2007, s. 76; B. Dolnicki, *Kształt polskiej administracji terenowej w latach 1918–1939*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Księga II, Białystok-Katowice 2010, s. 156.

⁴¹ T. Bigo, *Wytoczne dla prawa administracyjnego w Konstytucji Polskiej r. 1935*, Warszawa 1936, s. 9 i 11 (zamieszczone w zbiorze: *Pamiętnik III-go Zjazdu Prawników Polskich. Katowice-Kraków 5–8 XI 1936*, Warszawa 1937); R. Hausner, *Wytoczne dla pojęcia i klasyfikacji samorządu w Konstytucji 1935 r.*, Warszawa 1936, s. 3 (zamieszczone w zbiorze: *Pamiętnik III-go Zjazdu Prawników Polskich*); W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 352–353.

⁴² T. Bigo, *Wytoczne dla prawa administracyjnego w Konstytucji Polskiej r. 1935*, s. 12.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ T. Orlewicz, *Zasady konstytucji 23 kwietnia 1935 roku*, Warszawa 1935, s. 99–101; W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, s. 361 nn.; T. Bigo, *Wytoczne dla prawa administracyjnego w Konstytucji Polskiej r. 1935*, s. 10; R. Hausner, *Wytoczne dla pojęcia i klasyfikacji samorządu w Konstytucji 1935 r.*, s. 4; A. Tarnawska, *Samorządem, jak ongiś, Polska stać będzie. Zagadnienia genezy, podstawy prawnej, funkcjonowania i prób reformy samorządu*

jawiał się jednak nie tylko autorytaryzm ustrojowy, ale również głęboka troska o losy kraju oraz wzmocnienie poczucia odpowiedzialności przy wykonywaniu funkcji społecznych.

Niezależnie od tych ideowo-politycznych podstaw dokonywanej reformy niemal cały wysiłek już od chwili odzyskania niepodległości skierowany został na zunifikowanie administracji oraz zacieranie pozostałości po obcych systemach prawnoustrojowych, choć wprowadzane rozwiązania miały z reguły charakter tymczasowy⁴⁵. O ile centralny aparat władzy został ujednolicony na terytorium całego państwa już wkrótce po odzyskaniu niepodległości, o tyle ustrój władz administracji państwowej i samorządowej pozostawał zróżnicowany. Sytuacja w tym zakresie była zresztą skomplikowana, gdyż na terytorium Polski występowało kilka systemów ustawodawstwa administracyjnego, zróżnicowanych nawet w obrębie poszczególnych zaborów. W dawnym zaborze austriackim inaczej przedstawiała się sytuacja prawna organów administracji rządowej w Galicji i w Księstwie Cieszyńskim, a w zaborze rosyjskim struktura i kompetencje organów administracyjnych Królestwa Polskiego i ziem zachodniej Białorusi i Ukrainy wykazywały wyraźne odmienności. Tylko na ziemiach byłego zaboru pruskiego istniał jednolity system administracyjny. Poza modelem austriackim, prusko-niemieckim oraz rosyjskim funkcjonowały jeszcze pozostałości francuskie w dawnym Księstwie Warszawskim, węgierskie na Spiszu i Orawie, nadto rozwiązania zastosowane w okresie I wojny światowej: w General-Gubernatorstwie Warszawskim i General-Gubernatorstwie Lubelskim, na obszarze Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich, Zarządu Cywilnego Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego, Zarządu Terenów Przyfrontowych i Etapowych, jak również wprowadzone przez Polską Komisję Likwidacyjną w Galicji, Naczelną Radę Ludową w zaborze pruskim, Radę Narodową Księstwa Cieszyńskiego, Spiszu i Orawy⁴⁶.

Proces porządkowania i unifikowania administracji wzmógł się po 1926 roku, co stanowiło wyraz ogólniejszej tendencji wzmacniania uprawnień rządu. Całościową koncepcję dotyczącą struktury i funkcjonowania organów administracji rządowej przyniosło dopiero rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. RP, Nr 11, poz. 86, ze zm.; j.t. Dz.U. RP 1936 r., Nr 80, poz. 555), nieobowiązujące na obszarze województwa śląskiego, które ustalało jednak generalną klauzulę

wojewódzkiego w II RP, ze szczególnym uwzględnieniem Pomorza i Wielkopolski, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” XII, Kraków-Lublin-Łódź 2010, s. 191–196.

⁴⁵ A. Skibiński, *Ustrojowa pozycja urzędu wojewody w Polsce*, s. 75; B. Dolnicki, *Kształt polskiej administracji terenowej w latach 1918–1939*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Księga II, s. 156.

⁴⁶ J. Przygodzki, *Kilka uwag o Komisji trzech z 1927 roku*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Księga II, s. 313–314 i tam podana literatura.

kompetencyjną na rzecz organów administracji rządowej, a nie samorządu (art. 67)⁴⁷. Natomiast jednolite w założeniu uregulowanie ustroju organów samorządu terytorialnego dla obszaru całego państwa, połączone z dokonaniem zasadniczych zmian w usytuowaniu prawnym samorządu, nastąpiło w ustawie z dnia 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. RP, Nr 35, poz. 294), zwanej scaleniową, choć pewne szczegółowe kwestie pozostawały nadal poza tą ustawą. Nadto nie miała ona zastosowania do samorządu wojewódzkiego, który działał na terenach województw pomorskiego i poznańskiego (art. 123). Nie obejmowała też województwa śląskiego (art. 124)⁴⁸.

Te i inne jeszcze akty prawne z tego okresu umacniały dominację organów administracji rządowej nad organami samorządu terytorialnego. O administracji terenowej decydowały odtąd władze administracji ogólnej⁴⁹. Jednak ograniczanie pozycji samorządu terytorialnego miało swą przeciwwagę w poważnej rozbudowie samorządu zawodowego. Nastąpił więc wyraźny wzrost znaczenia tej formy decentralizacji w systemie organizacyjnym administracji państwowej⁵⁰.

Jedno z najważniejszych zagadnień ustrojowo-politycznych stanowił podział terytorialny kraju, nad którym prace prowadzono w parlamencie i w rządzie. Zaproponowany przez konstytucję marcową i ustawodawstwo zwykłe podział na województwa, różniące się pod względem liczby ludności i organizacji administracji niezespolonej, oraz na powiaty i gminy nawiązywał do uregulowań pozaborowych. Podkreślano tymczasowość tych rozwiązań i zapowiadano wprowadzenie jednolitego, zunifikowanego systemu podziału administracyjnego państwa⁵¹.

⁴⁷ J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 93; B. Dolnicki, *Kształt polskiej administracji terenowej w latach 1918–1939*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Księga II, s. 156.

⁴⁸ Należy wskazać, że traciły moc wszelkie przepisy prawne dotyczące spraw uregulowanych ustawą scaleniową, a także przepisy sprzeczne z jej postanowieniami (art. 130). W te same klauzuli derogacyjnej wskazane zostały najważniejsze akty prawne regulujące ustrój samorządu w Polsce w okresie poprzedzającym wydanie ustawy scaleniowej; zob. również B. Dolnicki, *Kształt polskiej administracji terenowej w latach 1918–1939*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Księga II, s. 164–165.

⁴⁹ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 43; A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1997, s. 89–90; A. Tarnawska, *Samorządem, jak ongiś, Polska stać będzie...*, s. 206–207; A. Ski-biński, *Ustrojowa pozycja urzędu wojewody w Polsce*, s. 81–82. Odnośnie do odrębnego problemu nadzoru nad samorządem terytorialnym w II RP z nowych publikacji zob. K. Bandarzewski, *Nadzór nad samorządem terytorialnym. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Świat, Europa, Mała Ojczyzna. Studia ofiarowane Profesorowi Stanisławowi Grodzickiemu w 80-lecie urodzin*, s. 957–972.

⁵⁰ J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, s. 97–98.

⁵¹ J. Przygodzki, *Prace nad podziałem terytorialnym Rzeczypospolitej do przewrotu majowego w 1926 roku*, [w:] *Studia historycznoprawne. Tom poświęcony pamięci Profesora Edwarda Szymosza*, red. A. Konieczny (= „AUWr. Prawo” 305), Wrocław 2008, s. 283–301; T. Łubiarz,

Istotne znaczenie szkolnictwa dostrzeżono już w pierwszych latach niepodległości, kładąc stopniowo fundamenty pod jego uregulowanie na wszystkich szczeblach. Nie bez racji Konstanty Grzybowski stwierdzał, że było ono „najsukuczniejszym narzędziem integracji”, a to dzięki nauczycielom, niekiedy wbrew polityce rządu⁵².

Sukcesem zakończyło się ujednolicenie postępowania administracyjnego, dokonane ostatecznie rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 roku o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. RP, Nr 36, poz. 341, ze zm.). Ta pierwsza w Polsce kodeksowa regulacja procedury administracyjnej, w zakresie wszystkich spraw załatwianych przez władze administracji rządowej i samorządowej, jednak z enumeratywnie wymienionymi wyjątkami (art. 112–116), nie obowiązywała w spornych sprawach administracyjnych w województwach poznańskim, pomorskim i śląskim⁵³.

Już we wczesnym okresie II RP rozpoczęto prace nad ustaleniem ostatecznego kształtu polskiego modelu administracji publicznej. Trwały one wiele lat, a toczyły się w pięciu kolejnych komisjach rządowych do spraw całościowej reformy administracji. Pierwsza z nich, powołana w 1920 roku pod przewodnictwem Stanisława Wojciechowskiego, przeprowadziła prace wstępne w zakresie uproszczenia administracji publicznej, a jej ustalenia pomogły w uproszczeniu funkcjonowania struktur ministerialnych. Druga komisja, utworzona w 1923 roku, pod przewodnictwem Władysława Sikorskiego, przygotowała rozwiązania dotyczące funkcjonowania administracji rządowej, które wykorzystano w praktyce ustawodawczej, samorządu terytorialnego, reformy podziału administracyjnego państwa, organizacji policji, uproszczenia systemu administracji i inne. W 1926 roku powołana została kolejna komisja, pod prezydencją Michała Bobrzyńskiego, przy udziale Stanisława Kasznicy i Stanisława Smólskiego, zwana „komisją trzech”, przygotowująca projekt reorganizacji administracji państwowej, w jej węższym rozumieniu, a także czwarta, pod kierownictwem Kazimierza Młodzianowskiego, której jednym z głównych zadań było sporządzenie projektu organizacji i funkcjonowania ministerstw, jednak obie te komisje nie miały istotnego wpływu na kształt przyjętych rozwiązań prawnych. Piątą komisję, mającą największe znaczenie i dorobek — Komisję Dla Usprawnienia Administracji Publicznej Przy

Koncepcje województwa w Materialach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej Przy Prezesie Rady Ministrów II Rzeczypospolitej (1928–1933), „Studia z dziejów państwa i prawa polskiego” XI, Kraków-Lublin-Lódź 2008, s. 215–244; A.J. Mielcarek, Podziały terytorialno-administracyjne II Rzeczypospolitej w zakresie administracji zespolonej, Warszawa 2008.

⁵² K. Grzybowski, *Rola prawa w likwidacji podziałów zaborczych oraz integracji państwa polskiego*, s. 75.

⁵³ C. Martysz, A. Matan, *Ewolucja polskiego postępowania administracyjnego w latach 1928–2008*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Księga II, s. 75–78.

Prezisie Rady Ministrów — utworzono w 1928 roku, na czele z Maurycem Jaroszyńskim. Od listopada 1933 roku nie wykazywała już aktywności, choć nie została rozwiązana. Jej działalność, obejmująca nie tylko aspekt praktyczny, ale i teoretyczny, dotyczyła całokształtu problematyki związanej z organizacją oraz funkcjonowaniem administracji publicznej, a efektem prac był kompleksowy polski model administracji publicznej. Wprowadzono w życie jednak tylko niektóre jej postulaty, a zwłaszcza odnoszące się do częściowej dekoncentracji oraz — w znacznie ograniczonym zakresie — przebudowy aparatu ministerialnego, wreszcie zaś pewne propozycje komisji uwzględnione zostały przy dokonaniu w latach 1938–1939 korekty podziału terytorialno-administracyjnego⁵⁴.

Można się zgodzić z opinią Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszy, że Polska, obok Stanów Zjednoczonych, była państwem mającym największe osiągnięcia w sferze reformy administracji, przynajmniej w aspekcie koncepcyjnym⁵⁵.

6. Unifikacja sądownictwa, adwokatury i notariatu

Proces unifikacji sądownictwa trwał wiele lat⁵⁶. Pierwszym ważnym krokiem stał się dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego z 8 lutego

⁵⁴ Blżej: J. Przygodzki, *Problematyka reformy administracji w pracach rządowych komisji do usprawnienia administracji w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Studia historycznoprawne. Tom dedykowany Profesorowi Alfredowi Koniecznemu*, red. K. Orzechowski (= „AUWr. Prawo” 288), Wrocław 2004, s. 281–296; *idem*, *Problem kształcenia kandydatów na wyższe stanowiska urzędników administracji w pracach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1928 roku*, [w:] *Studia historycznoprawne*, red. A. Konieczny (= „AUWr. Prawo” 294), Wrocław 2005, s. 235–249; *idem*, *Problem Ankiety w sprawie podziału administracyjnego państwa w pracach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1928 roku*, [w:] *Studia historycznoprawne*, red. A. Konieczny (= „AUWr. Prawo” 298), Wrocław 2006, s. 275–293; *idem*, *Kilka uwag o Komisji trzech z 1927 roku*, s. 313–322; *idem*, *Przyczynek do problematyki dekoncentracji w pracach komisji dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” XII, Kraków-Lublin-Lódź 2009, s. 227–235; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna — zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Warszawa 1999, s. 60 nn.; H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2000, s. 213–215; A. Bosiacki, *Z zagadnień teorii samorządu terytorialnego w Polsce południowej do 1939 roku*, s. 81 (problem autonomii śląskiej).

⁵⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna — zagadnienia ogólne*, s. 60.

⁵⁶ M. Pietrzak, *Sąd Najwyższy w II Rzeczypospolitej*, CPH 1981, z. 1, s. 83–103; D. Malec, *Sąd Najwyższy w latach 1917–1939*, [w:] A. Korobowicz (red.), *Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej. Historia i współczesność. Księga jubileuszowa 90-lecia Sądu Najwyższego 1917–2007*, Warszawa-Toruń 2007, s. 121–189; *eadem*, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa-Kraków 1999; *eadem*, *Najwyższy Trybunał Administracyjny (1918–1939). Rozważania z dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *XXV-lecie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2005, s. 21–42; *eadem*, *Pierwsze nominacje sędziowskie w Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” V, Łódź-Kraków 2000, s. 221–228; *eadem*, *Koncepcje organizacji są-*

1919 roku o Sądzie Najwyższym (Dz.U. RP 1919, Nr 15, poz. 199), który regulował jego ustrój oraz kompetencje, ale — ze zrozumiałych skądinąd względów — nie określał właściwości terytorialnej tego sądu. Już pod koniec 1919 roku Sąd Najwyższy w Warszawie stał się właściwy dla obszarów byłego Królestwa Kon-

downictwa administracyjnego w Polsce w okresie międzywojennym, [w:] T. Maciejewski (red.), *Dzieje wymiaru sprawiedliwości*, Koszalin 1999, s. 327–338; *eadem*, *Koncepcje budowy wieloinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w Polsce 1918–2002. Uwagi historyka prawa*, [w:] W. Uruszczak, D. Malec (red.), *Krakowskie studia z historii państwa i prawa*, Kraków 2004, s. 281–295; *eadem*, *Koncepcje organizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Kielcach” 2005, nr 1–2, s. 179–191; *eadem*, *Sądownictwo administracyjne jako element państwa prawa u progu Drugiej Rzeczypospolitej*, „Miscellanea Iuridica”, t. I, Tychy 2007, s. 49–60; J. Malec, *Od Trybunału Koronnego do Sądu Najwyższego. Z dziejów wymiaru sprawiedliwości ostatniej instancji w Polsce*, [w:] *Przez tysiąclecia: państwo — prawo — jednostka. Materiały ogólnopolskiej konferencji historyków prawa, Ustron 17–20 września 2000 r.*, Katowice 2001, s. 32–34; J. Gudowski, *Historia prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r.*, „Przegląd Sądowy” 2003, z. 1; M. Mohyluk, *Prawo o ustroju sądów powszechnych w pracach Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej*, Białystok 2004, s. 28 nn. (tu szczegółowa analiza organizacji, przebiegu prac oraz projektów prawa o ustroju sądów powszechnych w pracach Komisji Kodyfikacyjnej); *idem*, *Z prac Komisji Kodyfikacyjnej RP nad prawem o ustroju sądów powszechnych w II Rzeczypospolitej*, [w:] A. Nowakowski (red.), *Wybrane zagadnienia ustrojowe Polski nowożytnej. In memoriam Antoni Bobrus*, Wadowice 2000, s. 4 nn.; *idem*, *Prawo o ustroju sądów powszechnych w pracach Sejmu II Rzeczypospolitej (lata 1919–1928)*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 1, 2003, s. 37–52; M. Materniak-Pawłowska, *Struktura polskich sądów powszechnych w latach 1917–1928*, CPH 2001, z. 1; *eadem*, *Ustrój sądownictwa powszechnego w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2003; P. Stachńczyk, *Sąd przysięgłych w ustawodawstwie karnym i doktrynie w Polsce w latach 1918–1929*, CPH 1989, z. 1, s. 109–133; W. Hedrych, *Sądy przysięgłych w II Rzeczypospolitej i w Polsce Ludowej*, „Problemy Praworządności” 1988, nr 8–9; W. Maisel, *Wojewódzkie Sądy Administracyjne w II Rzeczypospolitej*, Poznań 1976; A. Tarnawska, *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” IX, cz. 2, Lublin–Łódź 2006, s. 415–444; A. Podolska-Meducka, *Polskie ustawodawstwo kartelowe w latach 1918–1939*, Warszawa 2003 (zwłaszcza rozdz. V. *Sąd Kartelowy. Pierwsze zastosowania ustawy kartelowej*); R. Łyszczek, *Administracyjnoprawne aspekty sądownictwa polubownego w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Świat, Europa, Mała Ojczyzna. Studia ofiarowane Profesorowi Stanisławowi Grodzkiemu w 80-lecie urodzin*, s. 787–800; M. Nowakowski, *Próby ujednolicenia sądownictwa ubezpieczeń społecznych w dwudziestoleciu międzywojennym*, [w:] *Vetera novis augere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Wacławowi Uruszczakowi*, S. Grodziski et al. (red.), t. II, Kraków 2010, s. 795–805; W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 28 nn.; K. Czernicki, *Działalność sądów powszechnych w latach 1925–1928*, Warszawa 1931; S. Gołąb, *Ustrój sądów cywilnych*, Kraków 1922; *idem*, *Organizacja sądów powszechnych*, Kraków 1938; B. Stelmachowski, *Zarys procedury cywilnej obowiązującej na ziemiach byłego zaboru pruskiego i na Górnym Śląsku*, cz. 2. *Ustrój sądownictwa*, Poznań 1923; J. Jamontt, *Historia i krytyka rozporządzenia o ustroju sądów powszechnych*, Warszawa 1928; Z. Nagórski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, Warszawa 1933; E.S. Rappaport, *Zagadnienie sądu przysięgłych w Polsce*, Warszawa 1931; S. Glaser, *Kompetencja sądów przysięgłych*, Lublin 1923; T. Hilarowicz, *NTA i jego kompetencja*, Warszawa 1925; J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925; A. Chmurski, *Reforma NTA*, Warszawa 1934; J. Grzymała-Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne w świetle orzecznictwa NTA*, Warszawa 1937.

gresowego, ziem byłego zaboru austriackiego wschodniej części Śląska Cieszyńskiego⁵⁷. Sąd ten stopniowo przejmował kompetencje Najwyższego Trybunału Sądowego i Kasacyjnego w Wiedniu oraz Trybunału Rzeszy Niemieckiej, a poza tym Austriackiego Najwyższego Trybunału Administracyjnego, przy czym obowiązki w ostatnio wymienionym zakresie sprawował do chwili powołania w 1922 roku polskiego Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Z czasem rozciągnął on swoją właściwość na cały kraj. Sąd Najwyższy odegrał istotną rolę w zakresie integracji prawnej poszczególnych dzielnic Polski, jako że sprawował nadzór nad orzecznictwem sądowym i w ten sposób zapewniał jednolitość stosowania prawa. Istotne znaczenie miało to zwłaszcza w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości, gdyż prawo nawet częściowo nie było jeszcze wtedy zunifikowane i skodyfikowane, ale problem występował do końca II RP. Należało więc odpowiednio kształtować orzecznictwo sądowe, tak aby zbliżyć do siebie zasady orzekania oparte na znacznie różniących się między sobą kodeksach pozaborowych, eliminując tym samym rażące sprzeczności i niesprawiedliwość.

Konstytucja marcowa z 1921 roku określiła podstawy władzy sądowniczej, ale ustrój i organizację sądów, z wyjątkami w pewnych zakresach spraw, nadal regulowały — poza byłym Królestwem Polskim — ustawodawstwa pozaborowe. Nowy ustrój sądownictwa powszechnego wprowadzało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 roku Prawo o ustroju sądów powszechnych, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1929 roku (Dz.U. RP, Nr 12, poz. 93)⁵⁸, stanowiące udaną syntezę ustawodawstw obcych obowiązujących w Polsce, wolną od partykularyzmów dzielnicowych. Odtąd istniała w niepodległej Polsce w zasadzie jednolita organizacja wymiaru sprawiedliwości obejmująca: 1) sądy powszechne — Sąd Najwyższy, przy którym działał także od 1933 roku sąd kartelowy⁵⁹, sądy apelacyjne, sądy okręgowe, sądy grodzkie, 2) sądy szczególne — sądy wojskowe, wraz

⁵⁷ B. Cybulski, *Sąd Najwyższy w latach 1917–1919*, „AUWr. Prawo” 185, Wrocław 2003, s. 245–246.

⁵⁸ Kilkakrotnie je nowelizowano: ustawą z 4 marca 1929 r. w sprawie zmiany niektórych postanowień rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r., zawierającego „Prawo o ustroju sądów powszechnych” (Dz.U. RP 1930, Nr 5, poz. 43); rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 listopada 1930 roku w sprawie zmiany niektórych postanowień rozporządzenia (Dz.U. RP 1930, Nr 80, poz. 626); rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 23 sierpnia 1932 r. zmieniającym niektóre przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. RP 1932, Nr 73, poz. 661) oraz rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 października 1932 roku zmieniającym niektóre przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. RP 1932, Nr 86, poz. 734).

⁵⁹ Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o kartelach (Dz.U. RP 1933, Nr 31, poz. 270, art. 6 i nn.), zmieniona dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 listopada 1935 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o kartelach (Dz.U. RP 1935, Nr 86, poz. 529, art. 1), zgodnie z którym Minister Przemysłu i Handlu orzekał samodzielnie, a orzeczenie Ministra stawało się prawomocne, jeżeli w ciągu 14 dni od jego doręczenia żaden z uczestników umowy, uchwały lub postanowienia, objętego orzeczeniem, nie wystąpił z wnioskiem do Sądu Kartelowego o uchylenie orzeczenia.

z Najwyższym Sądem Wojskowym (powołane na przełomie 1918 i 1919 roku), sądy pracy (od 1928 roku), sądy wyznaniowe, do spraw małżeńskich, w byłym zaborze rosyjskim, 3) sądy rozpoznające sprawy ze stosunków publicznoprawnych. Należał do nich przewidziany w konstytucji marcowej Trybunał Stanu⁶⁰, rozpatrujący sprawy dotyczące prezydenta (do konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku) oraz członków rządu oskarżonych o pogwałcenie konstytucji lub ustaw, działanie na szkodę państwa lub narażenie go na niebezpieczeństwo. Funkcjonował również Trybunał Kompetencyjny (od 1925 roku)⁶¹, rozstrzygający spory o właściwość między organami administracji publicznej i sądami, a także Najwyższy Trybunał Administracyjny (NTA), jako pierwszy w Polsce nowoczesny sąd administracyjny (od 1922 roku)⁶², który dla większości ziem polskich był sądem jednoinstancyjnym, a tylko dla ziem byłego zaboru pruskiego (województwo poznańskie, pomorskie i śląskie) stanowił sąd trzeciej instancji, gdyż działały tam wydziały powiatowe, wydziały miejskie oraz wojewódzkie sądy administracyjne. Ponieważ jednak nie zrealizowano zapowiedzianego w konstytucji marcowej (art. 73 i art. 70) powołania sądów administracyjnych, opartych na współdziałaniu czynnika obywatelskiego, od 1922 roku do końca II RP równolegle funkcjonowały dwa systemy sądownictwa administracyjnego, powiązane ze sobą tylko na szczeblu NTA, to jest model jednoinstancyjny, o wyłącznie kasacyjnych uprawnieniach określonych klauzulą generalną, w byłej dzielnicy rosyjskiej i austriackiej oraz system trójszczeblowy i trójinstancyjny w byłej dzielnicy pruskiej, w odniesieniu do której NTA orzekał również reformatoryjnie, w pewnych sytuacjach w pierwszej instancji⁶³. Niemniej jednak NTA wypracował w miarę stałą linię orzecznictwa, w tym dotyczącego norm postępowania administracyjnego, co miało istotne znaczenie dla ujednolicenia sądownictwa administracyjnego. W 1935 roku powołano ponadto ściśle powiązany organizacyjnie i personalnie z NTA Inwalidzki Sąd Administracyjny, jako szczególny sąd administracyjny do rozstrzygania spraw emerytalno-rentowych inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich następców prawnych⁶⁴, w 1939 roku zaś uchwalony został projekt ustawy o sądownictwie ubezpieczeń społecznych (okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych oraz Trybunał Ubezpieczeń Społecznych w War-

⁶⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. RP, Nr 59, poz. 415) oraz Ustawa z dnia 14 lipca 1936 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. RP, Nr 56, poz. 403).

⁶¹ Ustawa z dnia 25 listopada 1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym (Dz.U. RP, Nr 126, poz. 897).

⁶² Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. RP, Nr 67, poz. 600; tekst jednolity: Dz.U. RP z 1926 r., Nr 68, poz. 400).

⁶³ D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, s. 104 nn.; *eadem*, *Koncepcje budowy wieloinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w Polsce 1918–2002. Uwagi historyka prawa*, s. 284; por. też M. Kotulski, *Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich*, [w:] *Świat, Europa, Mała Ojczyzna. Studia ofiarowane Profesorowi Stanisławowi Grodzkiemu w 80-lecie urodzin*, s. 475.

⁶⁴ Ustawa z dnia 26 marca 1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym (Dz.U. RP 1932, Nr 35, poz. 177).

szawie), ale nie zdążył on wejść w życie i wykorzystano go dopiero po II wojnie światowej⁶⁵.

Aczkolwiek rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 roku Prawo o ustroju sądów powszechnych podważało pewne gwarancje niezawisłości sędziowskiej i z tego powodu poddawano je surowej krytyce, a jednolity tekst prawa o ustroju sądów powszechnych, z 15 listopada 1932 roku, wzmacniał jeszcze tendencje autorytarne, aż do zawieszenia nieusuwalności sędziów, to jednak konstatacja ta nie powinna przesłaniać doniosłości samego faktu dokonania unifikacji sądownictwa⁶⁶. Organizacji sądownictwa nie zmieniała w istocie konstytucja z 23 kwietnia 1935 roku, choć zaliczyła ona sądy do organów państwa pozostających pod zwierzchnictwem prezydenta RP (art. 3 ust. 1), ponadto zaś ograniczała sądownictwo administracyjne do jednej instancji — NTA (art. 70 ust. 1), przemilczając tym samym zapowiedzianą w konstytucji marcowej budowę sądownictwa administracyjnego niższego szczebla, ale też nie przesądzając jej w sposób negatywny⁶⁷.

Ważne jest jednak to, że sądy miały jednolity ustrój i organizację, a przy tym starano się ukształtować jednolite polskie orzecznictwo, co pełniło istotną funkcję integracyjną.

Przy Sądzie Najwyższym utworzono Prokuraturę SN (od 1917 roku), z pierwszym prokuratorem SN na czele oraz prokuratorami i wiceprokuratorami SN, stojącą na straży ustaw, a podlegającą nadzorowi i kierownictwu ministra sprawiedliwości, będącego naczelnym prokuratorem. Ponadto istniały „urzędy prokuratorskie” przy sądach, którą to nomenklaturę przejęto z byłego zaboru rosyjskiego⁶⁸, początkowo działające na podstawie ustawodawstw pozaborskich⁶⁹, następnie zaś na mocy jednolitego polskiego prawa o ustroju sądów

⁶⁵ A. Tarnawska, *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, s. 442.

⁶⁶ Załącznik do obwieszczenia Ministra Sprawiedliwości z 15 listopada 1932 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. RP 1932, Nr 102, poz. 863).

⁶⁷ T. Bigo, *Wytyczne dla prawa administracyjnego w Konstytucji Polskiej r. 1935*, s. 13; A. Chmurski, *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935, s. 96; D. Malec, *Koncepcje budowy wieloinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w Polsce 1918–2002. Uwagi historyka prawa*, s. 286; A. Tarnawska, *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, s. 440–441.

⁶⁸ Por. M. Mohyluk, *Prawo o ustroju sądów powszechnych w pracach Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej*, s. 242.

⁶⁹ Szerzej o historii prokuratury i ustawodawstwach obcych obowiązujących na ziemiach polskich oraz pracach Tymczasowej Rady Stanu w tym zakresie zob. R.A. Stefański, *Prokuratura II Rzeczypospolitej (Zagadnienia ustrojowe)*, „Przegląd Sądowy” 1992, nr 5–6, s. 70–85; M. Mohyluk, *Prawo o ustroju sądów powszechnych w pracach Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej*, s. 232–240; D. Malec, *Prokuratura Sądu Najwyższego w Polsce w latach 1917–1928*, [w:] *Świat, Europa, Mała Ojczyzna. Studia ofiarowane Profesorowi Stanisławowi Grodzkiemu w 80-lecie urodzin*, s. 821–829.

powszechnych z 6 lutego 1928 roku, a dopiero jego nowelizacja z 23 sierpnia 1932 roku wprowadzała formalnie „prokuraturę”⁷⁰. Strukturę organizacyjną oraz kompetencje urzędów prokuratorskich (prokuratury), stojących na straży ustaw, które oparte zostały głównie na modelu niemieckim i częściowo austriackim, dostosowano do struktury sądownictwa: przy sądach apelacyjnych funkcjonowali prokuratorzy i wiceprokuratorzy apelacyjni, przy sądach okręgowych — prokuratorzy, wiceprokuratorzy i podprokuratorzy okręgowi, przy czym minister sprawiedliwości otrzymał delegację do ustanawiania podprokuratorów okręgowych przy poszczególnych sądach grodzkich (art. 233 § 2 rozporządzenia). Pomimo odrębnego ustroju i zadań był to więc wewnętrzny element struktury sądownictwa, który nie mógł funkcjonować bez sądu⁷¹.

Poważną rolę w likwidowaniu podziałów pozaborowych odegrała unifikacja prawa o adwokaturze i o notariacie jako organach pomocy prawnej. Przełomowe znaczenie w procesie odradzania się polskiej adwokatury miał dekret Naczelnika Państwa z 24 grudnia 1918 roku w przedmiocie statutu tymczasowego Palestry Państwa Polskiego (Dz. P.P.P. 1918, Nr 22, poz. 75), obowiązujący jednak tylko na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego⁷². Ukształtował on zwłaszcza pozycję adwokata jako rzecznika prawa i słuszności, a więc osoby mającej na uwadze dobro publiczne, a nie będącej tylko rzecznikiem interesów strony, w imieniu której działała, położył podwaliny pod wysoki poziom etyki adwokatów polskich⁷³. Na pozostałym terytorium państwa nadal jednak obowiązywały ustawy pozaborowe. Jednolite dla całego państwa przepisy wprowadzało dopiero rozporządzenie prezydenta RP z dnia 7 października 1932 roku Prawo o ustroju adwokatury, obowiązujące od 1 listopada 1932 roku (Dz.U. RP, Nr 86, poz. 733), zastąpione następnie przez opartą na nim ustawę z dnia 4 maja 1938 roku Prawo o ustroju adwokatury (Dz.U. RP,

⁷⁰ Na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 23 VIII 1932 zmieniającego niektóre przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych dokonano zmiany tytułu działu VI rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 lutego 1928 r. z „Urzędy prokuratorskie” na „Prokuratura”, a w odpowiednich przepisach wyrazy „urzędu prokuratorskiego” zastąpione zostały wyrazem „prokuratury”.

⁷¹ Por. M. Mohyluk, *Prawo o ustroju sądów powszechnych w pracach Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej*, s. 240 i 250. M. Mohyluk stwierdza: „Prokuratura, jako organ państwowy w zakresie ścigania przestępstw kompetencyjnie i strukturalnie miała być związana z sądownictwem oraz podlegała Ministrowi Sprawiedliwości, jako Naczelnemu Prokuratorowi. Organizację prokuratury oparto na zasadach: centralizmu, jednolitości i hierarchicznego podporządkowania, natomiast sposób ich działania na zasadach: legalizmu, substytucji i dewolucji”; *ibidem*, s. 251; por. też D. Wysocki, *Nowe usytuowanie prokuratury w systemie organów państwowych*, PiP 2010, nr 5, s. 15–16.

⁷² Inaczej A. Redzik, który pomniejsza znaczenie tego dekretu; A. Redzik, *Zarys historii samorządu adwokackiego w Polsce*, NRA, Warszawa 2007, s. 39.

⁷³ Art. 4 Statutu zniemiennie głosił: „Adwokat winien być rzecznikiem prawa i słuszności. Winien poświęcić się obowiązkom swym z całą gorliwością i sumiennością, mając na względzie dobro publiczne, okazywać poszanowanie i posłuch dla sądów, urzędów i organów Palestry, przestrzegać zasad koleżeństwa, strzec nawet w życiu prywatnym powagi swego stanu i zachowywać się zgodnie z wymaganiami honoru i przyzwoitości”.

Nr 33, poz. 289), wprowadzającą pewne jeszcze zmiany i uzupełnienia. Oba te akty należy ocenić pozytywnie, niezależnie od tego, że już wskazane rozporządzenie krytykowano za daleko idący nadzór administracyjny nad samorządem adwokackim. Późniejsza ustawa ów nadzór rządowy ministra sprawiedliwości w stosunku do organów adwokatury wysuwała poza ramy charakterystyczne dla demokratycznych społeczeństw⁷⁴. W jeszcze większym stopniu niż w wypadku prawa o ustroju sądów powszechnych odzwierciedlił się tu element polityczny, czynnik władzy. Sytuacja w adwokaturze międzywojennej była jednak skomplikowana, ze względu na znaczne jej zróżnicowanie narodowościowe oraz ideowo-polityczne, znajdujące swe odzwierciedlenie również w licznych zrzeszeniach i organizacjach adwokackich⁷⁵.

Przygotowywana od pierwszych lat odzyskania niepodległości unifikacja notariatu, zakończona dopiero w 1933 roku, doprowadziła do zaktywizowania środowiska, zacieśniania więzi zawodowych i poczucia wspólnoty interesów między notariuszami z poszczególnych byłych dzielnic⁷⁶. Rozporządzenie Prezydenta

⁷⁴ Jeszcze o projekcie rozporządzenia adwokat Jan Nowodworski, dziekan Izby Warszawskiej, w przemówieniu poselskim wypowiedział się w ten sposób: „[...] to nie jest ustawa o ustroju adwokatury, lecz ustawa o rozstroju adwokatury...”. I dalej: „[...] ci, którzy ją nazwali ustawą o autonomii adwokatury albo nie czytali projektu, albo nie wiedzieli, co to jest autonomia, albo świadomie fałszują prawdę”; cyt. za: A. Kisza, Z. Krzemiński, R. Łyczywek, *Historia adwokatury polskiej*, Warszawa 1995, s. 118; zob. też T.J. Kotliński, *Samorząd adwokacki w Drugiej Rzeczypospolitej*, NRA, Warszawa 2008; *idem*, *Projekty urzędzenia adwokatury polskiej w latach 1917–1938*, „Palestra” 2006, nr 11–12, s. 118–129; M. Materniak-Pawłowska, *Adwokatura II Rzeczypospolitej. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Poznań 2009; *eadem*, *Ustrój adwokatury w Polsce w świetle regulacji prawnych z lat 1918–1939*, CPH 2006, t. LVIII, z. 2, s. 51–85; S. Janczewski, *Adwokatura międzywojenna*, „Palestra” 1968, nr 11, s. 25–34; A. Dałczyński, *Statut Tymczasowy Palestry Państwa Polskiego*, „Palestra” 1988, nr 11–12, s. 6–14; Z. Krzemiński, *Adwokatura Polska w latach 1918–1939*, „Palestra” 1988, nr 11–12, s. 59–75; *idem*, *Historia warszawskiej adwokatury*, Warszawa 2005; M. Grabski, *Adwokatura w Polsce odrodzonej*, „Palestra” 1995, nr 3–4, s. 167–175; D. Malec, *Adwokatura a notariat w Drugiej Rzeczypospolitej. Wybrane zagadnienia z dziejów obu instytucji*, cz. I, „Palestra” 2003, nr 7–8, s. 167–174, i cz. II, „Palestra” 2003, nr 9–10, s. 143–151; A. Redzik, *Zarys historii samorządu adwokackiego w Polsce*, s. 37 i nn.; T. Semadeni, *Prawo o ustroju adwokatury*, Warszawa 1938.

⁷⁵ A. Redzik, *Zarys historii samorządu adwokackiego w Polsce*, s. 57–72. M. Materniak-Pawłowska, *Adwokatura II Rzeczypospolitej...*, rozdział IV. *Adwokaci jako grupa zawodowa*. Przypominę tylko, że adwokat dr Juliusz Sas-Wisłocki wystąpił nawet z projektem podziału na adwokaturę i lewirat. Na Walnym Zgromadzeniu Adwokatów Izby Warszawskiej 27 listopada 1937 r. Sas-Wisłocki przekonywał, że w okresie przejściowym, przed wprowadzeniem *numerus nullus*, byłoby wskazane rozróżnienie adwokatów — Polaków i obrońców — Żydów; J. Sas-Wisłocki, *Adwokatura i lewirat*, „Prawo” 1938, nr 1–2; *Protokół Walnego Zgromadzenia Adwokatów Izby Warszawskiej odbytego 27 listopada 1937 roku w Sali Rady Miejskiej w Warszawie*, „Palestra” 1938, nr 3, s. 255; L. Górnicki, *O wpływie prawa Trzeciej Rzeszy na myśl prawniczą i ustawodawstwo międzywojennej Polski. Stanowiska i oceny prawników polskich*, „AUWr. Prawo” 222, Wrocław 1993, s. 141–160, s. 152.

⁷⁶ D. Malec, *Notariat Drugiej Rzeczypospolitej*, Kraków 2002, s. 219 nn.; *eadem*, *Podstawowe zasady ustroju polskiego notariatu w świetle projektów i opinii z lat 1918–1933*, CPH 2000,

Rzeczypospolitej Polskiej z 27 października 1933 roku Prawo o notariacie (Dz.U. RP 1933, Nr 84, poz. 609), oparte na najlepszych europejskich wzorach prawa o notariacie, umocniło tradycje wolnego notariatu, stwarzając odpowiednie podstawy prawne i moralne dla kilku pokoleń polskich notariuszy. Jednolity w całej Polsce status prawny notariuszy, uzyskanie autonomii zawodowej, wspólne zasady postępowania przy dokonywaniu czynności notarialnych stanowiły niezwykle doniosłe aspekty dokonanej unifikacji⁷⁷.

7. Aparat legislacyjny rządu i Komisja Kodyfikacyjna

Chociaż po odzyskaniu niepodległości prace unifikacyjne i kodyfikacyjne nadal ogniskowały się wokół Ministerstwa Sprawiedliwości, to jednak rychło zdano sobie tam sprawę, że należałoby powołać odrębny organ zajmujący się ujednoliceniem i skodyfikowaniem prawa w Polsce. Podjęcie tej pracy w ramach Ministerstwa, jak konstатовano już w styczniu 1919 roku, przekraczało jego możliwości kadrowe, nie mogło ono też zatrudnić czy choćby skupić wokół siebie wybitniejszych prawników z całej Polski⁷⁸. Wacław Makowski w „Gazecie Sądowej Warszawskiej” z 18 stycznia 1919 roku proponował pilne utworzenie „instytutu” czy „komitetu unifikacyjnego”, który skupiałby najwybitniejszych przedstawicieli nauki i praktyki prawniczej ze wszystkich dzielnic kraju, w celu ujednolicenia całości ustawodawstwa. Organ ten, choć nie powinien być włączony do żadnej z instytucji państwowych, gdyż miał do spełnienia specjalne zadania, znajdowałby się jednak w ścisłym związku z rządem, w bezpośrednim związku z prezesem Rady Ministrów⁷⁹. Ta tendencja do ustanowienia jakiegoś stosunku zależności pomię-

t. LII, z. 1–2, s. 127–150; *eadem*, *O dorobku polskiego notariatu i notariuszy okresu międzywojennego. Uwagi z okazji jubileuszu 70-lecia Konstytucji notariatu polskiego*, [w:] *70 lat zunifikowanego polskiego prawa o notariacie. Materiały z sesji naukowej*, Krajowa Rada Notarialna, Warszawa 2003, s. 23–43; *eadem*, *Unifikacja prawa o notariacie w Drugiej Rzeczypospolitej*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2004, nr 3 (22), s. 108–119; *eadem*, *Reorganizacja i zmiany polskiego notariatu po wprowadzeniu zunifikowanego prawa o notariacie z 27 października 1934 r.*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2004, nr 4 (23), s. 115–125; *eadem*, *Dzieje notariatu polskiego*, Kraków 2007; *eadem*, *Akt notarialny w świetle przepisów Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 27 października 1933 roku Prawo o notariacie*, [w:] S. Grodziski et al., *Vetera novis augere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Wacławowi Uruszczakowi*, t. II, s. 657–669.

⁷⁷ D. Malec, *Notariat Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 405–410.

⁷⁸ Ministerstwo podkreślało to w uzasadnieniu do swojego kontrprojektu ustawy o powołaniu Komisji Kodyfikacyjnej; zob. *Uzasadnienie stanowiska zajętego przez Ministerstwo Sprawiedliwości*, KCiKP, R. II, 1919, s. 283; por. też K. Sójka-Zielińska, *Organizacja prac nad kodyfikacją prawa cywilnego w Polsce międzywojennej*, CPH 1975, z. 2, s. 272.

⁷⁹ W. Makowski, *W sprawie ujednostajnienia ustawodawstwa*, GSW 1919, nr 2–3, s. 13–15.

dzy rządem a przyszłym organem kodyfikacyjnym miała, od samego początku, swoją przeciwwagę w postaci idei powiązania go z Sejmem. Odzwierciedlał ją w pełni memoriał opracowany przez Wydział Prawa i Umiejętności Politycznych Uniwersytetu Lwowskiego oraz przez Towarzystwo Prawnicze i Związek Adwokatów Polskich we Lwowie, podejmujący szeroko pewne praktyczne kwestie z zakresu techniki ustawodawczej. Domagano się, w dołączonych do memoriału uchwałach, utworzenia „osobnego centralnego Urzędu ustawodawczego”, który miałby ustawowo zagwarantowaną „niezawisłość od zmian kierunków politycznych” i w którym zasiadaliby „najlepsi prawnicy wszystkich trzech zaborów”⁸⁰. Do zwolenników związania instytucji unifikacyjnej z Sejmem należał znany adwokat i poseł z ramienia PPS dr Zygmunt Marek, propagator idei unifikacji prawa na forum parlamentu oraz wnioskodawca powołania Komisji Kodyfikacyjnej. Dnia 1 kwietnia 1919 roku Sejmowi Ustawodawczemu przedłożony został „wniosek nagły” posła Zygmunta Marka i towarzyszy w sprawie powołania do życia komisji dla stworzenia jednolitego ustawodawstwa w państwie polskim, tzw. Stałej komisji kodyfikacyjnej⁸¹. Po przeprowadzeniu koniecznych prac i uwzględnieniu kontrprojektów Sejm ustawą z dnia 3 czerwca 1919 roku powołał do życia Komisję Kodyfikacyjną (Dz. P.P.P. z 6 czerwca 1919, Nr 44, poz. 315)⁸². Dnia 23 czerwca 1921 roku moc obowiązującą ustawy rozciągnięto na teren byłej dzielnicy pruskiej (Dz.U.R.P., Nr 75, poz. 511). Pozycja Komisji dosyć daleko odbiegała od tej, którą założył jako optymalną Z. Marek. Mimo to uważał on powołanie Komisji Kodyfikacyjnej za największe osiągnięcie swojej pracy parlamentarnej⁸³.

⁸⁰ Zob. bliżej: *Memorial Wydziału Prawa i Umiejętności Politycznych Uniwersytetu, Towarzystwa Prawniczego i Związku Adwokatów Polskich we Lwowie w sprawie techniki ustawodawczej*, Lwów 1919, s. 32; zob. też *Memorial w sprawie techniki ustawodawczej*, „Przegląd Prawa i Administracji” [dalej: PPA] 1919, z. 4–6, s. 108.

⁸¹ *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej. Druk nr 298*. Wniosek wraz z uzasadnieniem i podpisami 50 obok Z. Marka posłów (zob. również w: KCiKP 1919, s. 275–279); bliżej: L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, s. 15 nn. Listę posłów podaje także S. Grodziski, który zwraca nadto uwagę, że największej osób wywodziło się z PSL. S. Grodziski, *Komisja Kodyfikacyjna...*, s. 49; por. też W. Najdus, *Zygmunt Marek — prawnik i polityk 1872–1931*, Warszawa 1992, s. 165–166.

⁸² Szeroko o powstaniu, zadaniach, organizacji oraz strukturze Komisji Kodyfikacyjnej L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, s. 12–115; zob. też A. Lityński, *Pół wieku kodyfikacji prawa w Polsce (1919–1969)*, Tychy 2001, s. 7–17; Z. Szcząska, *Minister Sprawiedliwości jako uczestnik procesu legislacyjnego*, [w:] *Tworzenie prawa w Polsce. Tradycja i współczesność*, „Studia i Materiały”, t. 12, Warszawa 2000, s. 69 nn.; K. Pol, *Jak budowano nowoczesne polskie prawo*, „Gazeta Sądowa” 1999, nr 7–8; C. Kraft, *Europa im Blick der polnischen Juristen. Rechtsordnung und juristische Profession in Polen im Spannungsfeld zwischen Nation und Europa 1918–1939*, Frankfurt am Main 2002, s. 75 nn.

⁸³ Zob. bliżej: *Przemówienie posła Z. Marka jako sprawozdawcy projektu ustawy o Komisji Kodyfikacyjnej. Sprawozdanie stenograficzne z 44 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego RP 3.VI.1919*, szp. 3–6; por. W. Najdus, *op. cit.*, s. 169.

Powołując do życia niemal u zarania państwowości Komisję Kodyfikacyjną ustawą z dnia 3 czerwca 1919 roku, mającą na celu przygotowanie przede wszystkim jednolitego ustawodawstwa cywilnego i karnego, Sejm Ustawodawczy dał jednoznaczny wyraz idei stworzenia polskiego ustawodawstwa, które by możliwie najlepiej odpowiadało psychice narodu, a jednocześnie ówczesnym tendencjom rozwojowym w prawie. Idea narodowego prawodawstwa nie oznaczała w związku z tym jakiegoś silenia się na oryginalność. Jeszcze przed powstaniem Komisji Kodyfikacyjnej prawnicy nasi przytaczali pamiętne słowa, które na marginesie rozprawy uniwersyteckiej Ignacego Daniłowicza umiejscowił ks. Adam Czartoryski: „Nie ma hańby, przeciwnie, jest powinnością korzystać z doświadczenia drugih, czerpać wszędzie, co jest dobrego i sobie przyswajać poprawy, dodatki, doskonalenia; lecz smutna jest dola narodu, który bez rozbioru, bez rozpoznania, hurtem cudzy kodeks musi przyjąć; to nie może być skutkiem tylko podbicia, lub gnuśnej uległości, lub pochlebstw”⁸⁴. Był to postulat umiejętnego korzystania z cudzych wzorców, bliski polskim kodyfikatorom, tym bardziej że nie chcieli oni doprowadzić do zbyt daleko idących wstrząsów w poszczególnych tzw. dzielnicach państwa. Przyjęty model — nie zawsze możliwy do zrealizowania — stanowiło stworzenie syntezy ustawodawstw pozaborowych i nowszych prądów w prawie. Myśl jednolitego i polskiego ustawodawstwa, zgodnego z duchem narodu, z jego psychiką i potrzebami powtarzała się w różnych ujęciach wielokrotnie⁸⁵. Wiedzano przy tym jednak, że należy mądrze korzystać z doświadczeń innych, pozostawiając to, co ma istotną wartość i jest ogólnoludzkim dorobkiem. Polska nie mogła przecież zresztą występować na arenie międzynarodowej jako kraj odosobniony, ze względu na jej związanie poprzez umowy i traktaty z innymi państwami⁸⁶.

Komisja Kodyfikacyjna, wyposażona w autonomię wewnętrzną, stanowiła sprawne narzędzie pracy unifikacyjnej. Do jej organizacji pomocniczych w pewnym okresie należały: 1) Polskie Towarzystwo Ustawodawstwa Kryminalnego powstałe w 1921 roku, 2) Polskie Towarzystwo Ustawodawstwa Cywilnego założone w 1922 roku, 3) Stała Delegacja Zrzeszeń i Instytucji Prawniczych RP, powołana dnia 30 czerwca 1922 roku jako instytucja społeczna skupiająca to-

⁸⁴ J. Kaczkowski, *Ustawodawstwo a prawnicy*, GSW 1919, s. 3. W krótszym fragmencie słowa te cytował też F.X. Fierich, *Rzut oka na najważniejsze zadania prac kodyfikacyjnych*, s. 457–458.

⁸⁵ F.X. Fierich, *Rzut oka na najważniejsze zadania prac kodyfikacyjnych*, s. 457; *idem*, *Unifikacja ustawodawstwa*, s. 263; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. I, z. 1, s. 21, 25; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. I, z. 11, Warszawa 1929, s. 315; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. I, z. 12, Warszawa 1929, s. 375; *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, z. 17, Warszawa 1937, s. 28; J. Kaczkowski, *Ustawodawstwo a prawnicy*, GSW 1919, nr 1, s. 4.

⁸⁶ S. Gołąb, *Wielka kodyfikacja*, s. 193 i 194; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. I, z. 1, s. 17, 26, 31; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. I, z. 12, s. 375; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. I, z. 13, Warszawa 1930, s. 9; por. też Z. Radwański, *Kształtowanie się polskiego systemu prawnego...*, s. 39.

warzystwa, związki, zrzeszenia, koła i czasopisma prawnicze z całego kraju, 4) Polska Komisja Współpracy Prawniczej Międzynarodowej, która wyłoniła się w 1928 roku z przekształcenia Komisji Współpracy Prawniczej Międzynarodowej⁸⁷. Pomocniczy charakter względem Komisji Kodyfikacyjnej miały również Zjazdy Prawników Polskich⁸⁸.

Komisja Kodyfikacyjna nie stanowiła ani organu Sejmu, ani organu Ministerstwa Sprawiedliwości, chociaż związki z władzą wykonawczą, to jest ze wskazanym ministerstwem, z Radą Ministrów i z Prezydentem RP miały większy zasięg i znaczenie niż związki z parlamentem i odpowiedzialnymi przed nim instytucjami. Stanowisko Komisji Kodyfikacyjnej z punktu widzenia prawa państwowego nie zostało określone, a jej pozycję ustrojową kształtowały w pewnej mierze precedensy konstytucyjne. Nie zadano sobie nawet trudu, by znowelizować tekst ustawy z 3 czerwca 1919 roku, który aż do wybuchu wojny pomimo tylu zmian prawnych i faktycznych w państwie zachował swoje pierwotne brzmienie.

Charakterystycznym rysem unifikacji ustawodawstwa w II RP była jednak dwutorowość prac w tym zakresie, to jest przeprowadzanie ich przez aparat rządowy⁸⁹, a zwłaszcza przez Ministerstwo Sprawiedliwości, i przez Komisję Kodyfikacyjną. Pozycja ministerstwa systematycznie rosła, począwszy od 1923 roku, kiedy to Departament Ustawodawczy Ministerstwa Sprawiedliwości, większy od Wydziału Prawnego Prezesa Rady Ministrów, wysunął się na pierwsze miejsce w aparacie legislacyjnym rządu. Dnia 28 sierpnia 1926 roku Rada Ministrów w ogóle zniosła Wydział Prawny, pozostawiając tylko radców prawnych przy Prezesie Rady Ministrów⁹⁰. Ciężar prac ustawodawczych został teraz przesunięty do Ministerstwa Sprawiedliwości, zwłaszcza po utworzeniu z inicjatywy Wacława Makowskiego, na mocy rozporządzenia Prezydenta RP z 12 sierpnia 1926 roku, Rady Prawniczej, której prezesem był minister sprawiedliwości, aczkolwiek jej opinie w sprawie projektów aktów prawnych nie wiązały Rady Ministrów. Interesujące jest przy tym, że na 30 członków Rady aż 10 było jednocześnie członkami Komisji Kodyfikacyjnej⁹¹. Fakt ten można jednak różnie postrzegać.

⁸⁷ Szerzej: L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, s. 53–55.

⁸⁸ Nie były one bez znaczenia dla kształtu kodyfikacji, zwłaszcza pierwszy po odzyskaniu niepodległości Zjazd w Warszawie 21–23 maja 1920 r. (szósty zjazd prawników i ekonomistów), drugi w Poznaniu 3–5 czerwca 1922 (siódmy zjazd prawników i ekonomistów), trzeci w Wilnie 8–10 czerwca 1924 (I Zjazd Prawników, bez ekonomistów) i czwarty w Warszawie 29 września–2 października 1929 (II Zjazd Prawników). Mniejsze natomiast miał już znaczenie pod tym względem piąty z kolei w Polsce niepodległej zjazd w Katowicach i Krakowie 5–8 listopada 1936 r. (III Zjazd Prawników).

⁸⁹ R. Kraczkowski, *Aparat legislacyjny rządu w II Rzeczypospolitej*, PiP 1982, z. 7, s. 85–96.

⁹⁰ *Ibidem*, s. 88 i 90.

⁹¹ Działalność Rady faktycznie ustała pod koniec marca 1928 r., choć formalnie biorąc, nie rozwiązano jej aż do wybuchu wojny: R. Kraczkowski, *Aparat legislacyjny rządu II Rzeczypospo-*

Z jednej strony zdaje się on świadczyć o uznaniu dla prawników zasiadających w Komisji, z drugiej natomiast był z pewnością sposobem częściowego choćby przeciągnięcia na stronę aparatu rządowego niektórych jej członków. Jest bowiem zrozumiałe, że w sytuacjach konfliktowych nie mogli się oni opowiedzieć jednoznacznie po stronie Komisji i musieli szukać kompromisu. Powiązanie z rządem bywało nieraz znacznie silniejsze, a dobitnym przykładem są dwaj członkowie Komisji pełniący też kilkakrotnie funkcję ministra sprawiedliwości — najpierw Wacław Makowski, znany z kontrowersyjnych posunięć, później Stanisław Car, który szczerze chciał chyba pomóc Komisji, ale tendencje do centralizacji ustroju państwowego zawsze w nim przeważały⁹². Osobno wspomnieć trzeba o prof. Karolu Lutostańskim, powołanym w 1934 roku na stanowisko Kierownika Departamentu Ustawodawczego w Ministerstwie Sprawiedliwości⁹³. Powołanie Rady Prawniczej wywołało opory i napięcia także w środowisku parlamentarzystów. Znany działacz socjalistyczny i ceniony prawnik Stanisław Posner tak o tym pisał: „Nie umiałem sobie nigdy wytłumaczyć, czego chciał naprawdę p. minister sprawiedliwości: jako prawnik uczony rozumiał przecie dobrze, że w pracy kodyfikacyjnej Rada Prawnicza nie zastąpi Komisji Prawniczej Sejmu. W walce z instytucjami parlamentarnymi p. minister chciał odebrać parlamentowi polskiemu atrybut tak ważny, jakim jest władza ustawodawcza”. A nieco później: „Mnie chodziło o lepsze ustawy, p. Makowskiemu o zastąpienie Sejmu i jego pracy prawodawczej przez Radę Prawniczą. Sejm i Senat odmówiły poparcia budżetowego dla tej instytucji. Sejm nie chciał zrzec się swojego prawa, przez Konstytucję

litez, s. 90–93 (tu pełny wykaz członków Rady Prawniczej, s. 90); zob. poza tym *Protokół 59-go posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 25 sierpnia 1926 r.*, AAN, PRM, t. 34, k. 483–487 (tu wniosek ministra sprawiedliwości do prezydenta RP w sprawie mianowania radcami wskazanymi tam osób — k. 485–6).

⁹² W. Makowski pełnił funkcję ministra sprawiedliwości w gabinecie Artura Śliwińskiego (28 czerwca 1922–31/7 lipca 1922), Juliana Ignacego Nowaka (31 lipca 1922–16/14 grudnia 1922), Władysława Eugeniusza Sikorskiego (16 grudnia 1922–26 maja 1923), w I gabinecie Kazimierza Bartla (15 maja 1926–8/4 czerwca 1926), II gabinecie Bartla (8 czerwca–24 września 1926) i w III gabinecie Bartla (27 września–30 września 1926). S. Car zaś — w IV gabinecie Bartla (27 czerwca 1928–13 czerwca 1929, ale Car dopiero od 22 grudnia 1928), Kazimierza Świtalskiego (14 czerwca 1929–29/7 grudnia 1929), I gabinecie Walerego Sławka (29 marca 1930–23 sierpnia 1930) i w II gabinecie Józefa Piłsudskiego (25 sierpnia 1930–4 grudnia 1930). Był nadto wiceministrem sprawiedliwości (już 3 listopada 1926 mianowany został Podsekretarzem Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości).

⁹³ Na czele Departamentu Ustawodawczego Ministerstwa Sprawiedliwości (początkowo Sekcji Ustawodawczej, a następnie Departamentu Prawno-Konsultacyjnego) stali wcześniej: Kazimierz Marowski, Wacław Kinel, Władysław Müller, dr Włodzimierz Dbałowski, Stefan Sieczkowski i Stanisław Zaleski (do lipca 1934); zob. *Nowy Kierownik Departamentu Ustawodawczego w Ministerstwie Sprawiedliwości*, GSW 1934, nr 45, s. 678.

zawarowanego, do pracy prawodawczej, po czym przeniesiono Radę Prawniczą do Prezydium Rady Ministrów”⁹⁴.

Zdarzało się, że Departament Ustawodawczy Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Ministerstwo Przemysłu i Handlu przygotowywały projekty aktów prawnych z dziedziny należącej do zakresu działania Komisji Kodyfikacyjnej, wyprzedzając naprędce jej długofalowe, systemowe poczynania⁹⁵. W 1922 roku minister Makowski oficjalnie stwierdzał, że do czasu zakończenia prac przez Komisję będzie występował „[...] z inicjatywą co do częściowych reform i udoskonaleń, niezbędnych z punktu widzenia interesu państwowego, zmierzających do usunięcia przestarzałych i niezgodnych z potrzebami życia polskiego pozostałości ustaw zabórczych oraz stopniowego przygotowania ogólnej reformy ustawodawstwa”⁹⁶. Dochodził do tego nacisk na szybkie dostarczanie ministerstwu gotowych projektów, nad którymi pracowała Komisja Kodyfikacyjna, widoczny zwłaszcza po 1926 roku. Wynikało to z przyjętej przez Ministerstwo Sprawiedliwości zasady szybkiej unifikacji prawa w całym kraju. Nie brano pod uwagę, jak dowodził w mowie wygłoszonej w Senacie RP 22 czerwca 1928 roku prof. Juliusz Makarewicz, że prawo sądowe wymagało szczególnej dokładności, ścisłości, jasności i niesprzeczności wewnętrznej. „Pośpiech ten — dodawał w swej wypowiedzi Makarewicz — był zupełnie widoczny. Ministerstwo Sprawiedliwości wywierało nacisk nawet na Komisję Kodyfikacyjną w tym kierunku, by dostarczyć szybko materiałów dla dekretów”⁹⁷.

Mimo oczywistego konfliktu racji i pewnych sporów wytworzył się w praktyce określony podział obowiązków: Komisja Kodyfikacyjna przygotowywała wielkie kodyfikacje z zakresu prawa cywilnego i karnego, niekiedy później jeszcze zmieniane przez rząd i parlament, natomiast aparat rządowy opracowywał akty prawne wymagające znacznego pośpiechu, czy to ze względu na uwarunkowania międzynarodowe, wymogi gospodarcze, czy też bezpieczeństwo i pewność obrotu wewnętrznego. To, co pozostawało w sferze zainteresowania polityki państwa, jak ustrój organów wymiaru sprawiedliwości, ustrój korporacji prawniczych, rychło faktycznie odebrano Komisji. Ponadto nigdy nie rozciągnięto jej zakresu działania na prawo administracyjne, choć istniały takie projekty. Należało to do sfery działania rządu i parlamentu. Te organy w pełni objęły też kontrolę nad rodzącym się dopiero prawem pracy, które w całości zunifikowano, oczywiście z pełnym uwzględnieniem uwarunkowań międzynarodowych, a w szczególności

⁹⁴ S. Posner, *Na warsztacie prawodawczym*, s. 580; *idem*, *Sejm i Senat, jako warsztaty pracy prawodawczej*, GSW 1927, nr 51, s. 714.

⁹⁵ W. Najdus, *op. cit.*, s. 168.

⁹⁶ Zob. *Rola ministra sprawiedliwości. Wywiad z ministrem Wacławem Makowskim*, „Przegląd Wieczorny” 4 lipca 1922, nr 148.

⁹⁷ J. Makarewicz, *Problem kodyfikacji. Mowa wygłoszona w Senacie R.P. dnia 22 czerwca 1928*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1928, s. 410.

wyływających z Międzynarodowej Organizacji Pracy, i nad ustawodawstwem socjalnym⁹⁸.

Ustawy i projekty stworzone przez Komisję Kodyfikacyjną stały na wysokim poziomie legislacyjnym. Stanowiły one urzeczywistnienie najnowszych zdobyczy światowej doktryny prawa i orzecznictwa. Rodzime ustawodawstwo niekiedy wyprzedzało pod tym względem inne kraje i wytyczało drogę przyszłości. Jak trafnie zwrócił uwagę Stanisław Płaza, rozmiary przedsięwzięcia ujednolicenia prawa w międzywojennej Polsce stanowiły zjawisko niespotykane w historii europejskiej kultury prawnej⁹⁹. Pełnym powodzeniem zakończyła się kodyfikacja prawa i procesu karnego¹⁰⁰. Jeśli chodzi o prawo prywatne, to zdołano wprowa-

⁹⁸ M. Baumgart, *Rozwój ustawodawstwa pracy po wojnie światowej*, Warszawa 1922; M. Bornstein-Lychowska, *10 lat polityki społecznej państwa polskiego 1918–1928*, Warszawa 1928; Z. Fenichel, *Zarys polskiego prawa robotniczego*, Kraków 1930; *idem*, *Prawo pracy — komentarz*, Kraków-Warszawa 1939; A. Raczyński, *Polskie prawo pracy*, Warszawa 1930; H. Sterling, *Międzynarodowa organizacja pracy i jej działalność*, Warszawa 1928; M. Świącicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960; K. Grzybowski, *Rola prawa w likwidacji podziałów zaborczych oraz integracji państwa polskiego*, s. 70; J. Jończyk, *Prawo Pracy*, Warszawa 1992; Z. Salwa, *Prawo Pracy i Ubezpieczeń Społecznych*, Warszawa 2001; Z. Kubot *et al.*, *Prawo pracy, zarys wykładu*, Wrocław 2005; P. Czachorowski, *Międzynarodowa Organizacja Pracy, geneza, struktura, funkcjonowanie*, Gdańsk 2002; W. Organiściak, *Prawo ubezpieczeń społecznych II Rzeczypospolitej (szkic dla celów dydaktycznych)*, „Z Dziejów Prawa”, t. 3, „Prace Nauk. UŚI.”, Katowice 2010, s. 139–162; *idem*, *Prawo pracy II Rzeczypospolitej: szkic dla celów dydaktycznych*, „Z Dziejów Prawa”, t. 2, „Prace Nauk. UŚI.”, Katowice 2009, s. 233–257; B. Wagner, *Prawo pracy Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Świat, Europa, Mała Ojczyzna. Studia ofiarowane Profesorowi Stanisławowi Grodzkiemu w 80-lecie urodzin*, s. 917–928.

⁹⁹ S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 3. *Okres międzywojenny*, s. 15 nn.

¹⁰⁰ A. Lityński, *Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej. Dzieje prac nad częścią ogólną kodeksu karnego*, Katowice 1991; *idem*, *Początek prac nad kodeksem karnym II Rzeczypospolitej (w siedemdziesiąt rocznicę powołania Komisji Kodyfikacyjnej)*, PiP 1989, z. 11, s. 87–97; *idem*, *Kodyfikacja prawa karnego materialnego w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Tworzenie prawa w Polsce. Tradycja i współczesność*, „Studia i Materiały”, t. 12, Warszawa 2000, s. 45–59; *idem*, *Pół wieku kodyfikacji prawa w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Tychy 2001, s. 19 nn.; *idem*, *Prace Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej nad kodeksem postępowania karnego*, CPH 2008, z. 1, s. 265–289; W. Daszkiewicz, K. Paluszynska-Daszkiewicz, *Proces karny i materialne prawo karne w Polsce w latach 1918–1939*, Toruń 1965; J. Tylman, *Rola nauki w zakresie kodyfikacji prawa karnego procesowego*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 64, Łódź 1997, s. 123–125 i podana tam literatura; J. Koredczuk, *Wpływ nurtu socjologicznego na kształt polskiego prawa karnego procesowego w okresie międzywojennym (Les classiques modernes)*, Wrocław 2007; *idem*, *Spory o kształt prawa karnego w Polsce międzywojennej*, [w:] M. Marszał, M. Sadowski (red.), *Na szlakach niepodległej. Polska myśl polityczna i prawna w latach 1918–1939*, Wrocław 2009, s. 255–267; *idem*, *Ustalenia alternatywne w polskim procesie karnym okresu międzywojennego*, [w:] P. Jurek (red.), *W kręgu dziejów prawa karnego. Materiały II Konferencji historyków państwa i prawa. Karpacz 3–5.09.1998*, Wrocław 1999, s. 72–79; *idem*, *Wykładnia historyczna ustaw karnych w polskiej doktrynie okresu międzywojennego*, „AUWr. Prawo” 273, Wrocław 2001, s. 163–181; *idem*, *Oskarżyciel publiczny według projektów i kodeksu postępowania karnego z 1928 roku*, „AUWr. Prawo” 264, Wrocław 1999, s. 195 nn.; *idem*, *Zasada „in dubio pro reo” w polskim procesie karnym okresu międzywojennego*, „AUWr. Prawo” 261, Wrocław 1998,

dzić w życie nową polską procedurę cywilną, prawo prywatne międzynarodowe i międzydzielnicowe, a także sfery wiążące się z obrotem powszechnym i handlowym, jak kodeks zobowiązań, kodeks handlowy, prawo upadłościowe i układowe, prawo wekslowe i czekowe, prawo własności intelektualnej. Na ukończeniu było prawo rzeczowe, ale przeszkodził w jego uchwaleniu wybuch wojny. Nadal jeszcze trwały prace nad prawem spadkowym i nad uzupełnieniem kodeksu

s. 179 nn.; *idem*, *Ewolucja praw stron w polskim procesie karnym okresu międzywojennego*, [w:] A. Lityński, M. Mikołajczyk (red.), *Przez tysiąclecia: państwo–prawo–jednostka. Materiały ogólnopolskiej konferencji historyków prawa. Ustroń 17–20 września 2000 r.*, t. II, Katowice 2001, s. 188–195; *idem*, *Ewolucja praw stron w polskim procesie karnym okresu międzywojennego*, CPH 2001, z. 2, s. 203–210; *idem*, *Znieważenie, zniesławienie i obraza urzędnika według kodeksu karnego z 1932 r.*, [w:] A.M. Sosnowski (red.), *Administracja publiczna — obywatel, społeczeństwo, państwo*, Wrocław 2006, s. 137–144; *idem*, *Przysięga wyznaniowa w polskim procesie karnym okresu międzywojennego*, [w:] G. Górski, L. Ćwikła, M. Lipska (red.), *Cuius regio, eius religio? Zjazd Historyków Państwa i Prawa. Lublin 20–23 IX 2006 r.*, Lublin 2006, s. 403–414; *idem*, *Pojęcie społeczeństwa w kodeksie karnym z 1932 roku*, [w:] J. Przygodzki, M.J. Ptak (red.), *Spółeczeństwo a władza. Ustrój, prawo, idee*, Wrocław 2010, s. 719–726; A. Pasek, *Kodeks karny z 1932 roku w opiniach autorów polskich*, [w:] *Studia historycznoprawne* (= „AUWr. Prawo” 290), Wrocław 2004, s. 297–306; *idem*, *O źródłach prawa karnego skarbowego w Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Studia historycznoprawne* (= „AUWr. Prawo” 294), Wrocław 2005, s. 251–263; *idem*, *Udział profesora Emila Stanisława Rappaporta w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Studia historycznoprawne* (= „AUWr. Prawo” 298), Wrocław 2006, s. 261–273; *idem*, *O początkach prawa karnego skarbowego w Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Podstawy materialne państwa. Zagadnienia prawno-historyczne. Materiały z Konferencji Polskich Historyków Państwa i Prawa, Szczecin 23–26 września 2004*, Szczecin 2006, s. 643–649; *idem*, *Juliusz Makarewicz — wybitny uczony i kodyfikator polskiego prawa karnego*, [w:] M. Marszał, J. Przygodzki (red.), *Wybitni prawnicy na przestrzeni wieków. Materiały konferencji naukowej zorganizowanej przez Instytut Historii Państwa i Prawa oraz Katedrę Doktryn Politycznych i Prawnych pod patronatem Dziekana Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego z okazji 60-lecia polskiego Wydziału Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego, Kudowa Zdrój, 19–21 kwietnia 2006 roku*, Wrocław 2006, s. 157–169; *idem*, *„Przestępstwa urzędnicze” w polskim kodeksie karnym z 1932 roku*, [w:] A.M. Sosnowski (red.), *Administracja publiczna — obywatel, społeczeństwo, państwo*, s. 95–109; *idem*, *Uwagi o egzekucji kar w Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] P. Jurek (red.), *Postępowanie egzekucyjne w dziejach, X Konferencja Naukowa, Karpacz 11–13 września 2006*, Wrocław 2007, s. 143–156; *idem*, *Ochrona uczuć religijnych w polskim kodeksie karnym z 1932 roku*, [w:] J. Koredczuk (red.), *Prawo wyznaniowe. Przeszłość i teraźniejszość, Materiały XI Konferencji historyków państwa i prawa, Kowary, 6–8 września 2007 r.*, Wrocław 2008, s. 53–66; *idem*, *Tajemnica korespondencji w świetle projektów kodeksu karnego Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Księga II, s. 303–312; *idem*, *Zbrodnie stanu w projektach kodeksu karnego Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Spółeczeństwo a władza. Ustrój, prawo, idee*, s. 705–717; *idem*, *Ochrona macierzyństwa w polskim kodeksie karnym z 1932 roku*, [w:] S. Rogowski (red.), *Pozycja prawna kobiet w dziejach*, Wrocław 2010, s. 171–184; *idem*, *Ochrona czci i godności osobistej w projektach polskiego kodeksu karnego z 1932 roku*, [w:] *Studia historycznoprawne* (= „AUWr. Prawo” 311), Wrocław 2010, s. 329–342; G.B. Szczygieł, *Instytucja warunkowego zwolnienia w okresie międzywojennym*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Księga II, s. 373 nn.

handlowego. Ze względu na znaczne zróżnicowanie zapatrywań społeczeństwa nie zdołano wprowadzić w życie gotowych projektów prawa rodzinnego¹⁰¹.

¹⁰¹ L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, s. 116–479 i wskazana tam literatura; *idem*, *Wpływ obcych ustawodawstw i doktryny prawa na polską kodyfikację prawa prywatnego w II RP*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Towarzystwo Biblioteki Słuchaczy Prawa. Zeszyty Prawnicze”, z. 13. *Korzenie i tradycje współczesnego prawa cywilnego w zjednoczonej Europie*, (red.) A. Karabowicz, M. Stus, Kraków 2005, s. 57–80; *idem*, *Rozwój idei praw autorskich od początków do II wojny światowej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” [dalej: KPP] 2006, z. 3, Kraków 2006, s. 799–809; *idem*, *Droit moral w polskiej ustawie o prawie autorskim z 1926 roku*, „AUWr. Prawo” 298, Wrocław 2006, s. 211–240; *idem*, „Droit moral”, *insbesondere nach dem Tode des Urhebers, im polnischen Urheberrechtsgesetz aus dem Jahre 1926*, [w:] A. Gulczyński (red.), *Leben nach dem Tod. Rechtliche Probleme im Dualismus: Mensch — Rechtssubjekt*, Graz 2010, s. 183–211; *idem*, *Udział Stanisława Wróblewskiego w pracach Komisji Kodyfikacyjnej nad ustawami o prawie prywatnym międzynarodowym i międzydzielnicowym z 1926 r.*, KPP 2003, z. 2, Kraków 2003, s. 265–300; *idem*, *Udział Stanisława Wróblewskiego w pracach nad prawem spadkowym w Komisji Kodyfikacyjnej II RP*, „AUWr. Prawo” 290, Wrocław 2004, s. 207–238; *idem*, *Problem prawnej ochrony własności nieruchomości, nie wpisanej do ksiąg gruntowych w okresie zaborów i w Polsce niepodległej*, „AUWr. Prawo” 276, Wrocław 2002, s. 191–201; *idem*, *Koncepcja praw zastawnych a instytucja kredytu realnego w projektach kodyfikacyjnych w dwudziestolecie międzywojennym w Polsce*, „AUWr. Prawo” 294, Wrocław 2005, s. 173–197; *idem*, *Dobra nie będące rzeczami (inne dobra) w projekcie prawa rzeczowego z 1937 i 1939 roku*, „AUWr. Prawo” 303, Wrocław 2007, s. 233–258; *idem*, *Metoda opracowania i koncepcja kodeksu zobowiązań z 1934 roku*, „AUWr. Prawo” 305, Wrocław 2008, s. 79–94; *idem*, *Kodyfikacja prawa prywatnego*, [w:] M. Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 1. Prawo cywilne — część ogólna*, Warszawa 2007, s. 91–92, 107–109, 121–122; *idem*, *Zagadnienie systematyki kodyfikacji prawa cywilnego i handlowego w pracach Komisji Kodyfikacyjnej (1919–1939)*, KPP 2004, z. 3, s. 623–664; *idem*, *Podstawowe założenia i systematyka polskiego kodeksu handlowego z 1934 roku*, „AUWr. Prawo” 288, Wrocław 2004, s. 261–280; *idem*, *Organizacyjne zagadnienia kodyfikacji prawa handlowego w Komisji Kodyfikacyjnej RP (1919–1939)*, „AUWr. Prawo” 285, Wrocław 2003, s. 261–288; *idem*, *Historia, koncepcja i systematyka projektu ustawy czekowej z 1923 r.*, [w:] Świat, Europa, Mała Ojczyzna. Studia ofiarowane Profesorowi Stanisławowi Grodzkiemu w 80-lecie urodzin, s. 663–678; *idem*, *Koncepcja prawa na przedsiębiorstwie Fryderyka Zolla*, [w:] Państwo, prawo, społeczeństwo w dziejach Europy Środkowej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Józefowi Ciągwie w siedemdziesięciolecie urodzin, s. 213–223; *idem*, *Z dziejów zwalczania nieuczciwej konkurencji*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Księga II, s. 941–946; S. Grodzki, *Prace nad kodyfikacją i unifikacją polskiego prawa prywatnego (1919–1947)*, KPP 1992, z. 1–4, s. 9–19, oraz 30 i nn.; A. Lityński, *Z dziejów kodyfikacji prawa cywilnego w Polsce (zagadnienia wybrane)*, [w:] R. Mikos (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, „Prace Nauk. UŚI.” 1871, Katowice 2000, s. 152 nn.; *idem*, *Z dziejów kodyfikacji prawa cywilnego w Polsce (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Rozprawy prawnicze*, Katowice 2000, s. 152–165; *idem*, *Długa droga kodyfikowania prawa cywilnego w Polsce. W związku z książką Leonarda Górnickiego, Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, Wrocław 2000..., CPH 2001, z. 1, s. 343–359; K. Sójka-Zielińska, *Z doświadczeń kodyfikacji prawa cywilnego w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Tworzenie prawa w Polsce. Tradycja i współczesność*, s. 33 nn.; *idem*, *Leonard Górnicki, Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, Wrocław 2000, PiP 2001, z. 8;

Uwzględniając trudną sytuację polityczną i społeczną Polski, a przede wszystkim konieczność budowy całej struktury organizacyjnej państwa niemal od podstaw,

S. Grzybowski, *Zagadnienia kodyfikacji polskiego prawa cywilnego (organizacja i wyniki pracy 1919–1992)*, KPP 1992, z. 1–4, s. 91–102; E. Borkowska-Bagieńska, *O doświadczeniach kodyfikacji prawa cywilnego w II Rzeczypospolitej dla współczesnego ustawodawcy*, „Czasy Nowożytnie” XII (XIII), 2002, s. 125–141; zob. też D. Malec, *Prawo ochrony przyrody w Drugiej Rzeczypospolitej. Z prac nad ustawą z dnia 10 marca 1934 r.*, [w:] J. Malec, W. Uruszczak (red.), *Parlamentaryzm i prawodawstwo przez wieki*, Kraków 1999, s. 231 nn.; eadem, *Prawne środki ochrony przyrody w projekcie ustawy Komisji Kodyfikacyjnej z 1928 roku*, [w:] J. Malec, W. Uruszczak (red.), *Ustrój i prawo w przeszłości dalszej i bliższej. Studia historyczno-prawne dedykowane Prof. Stanisławowi Grodziskiemu w pięćdziesiątą rocznicę pracy naukowej*, Kraków 2001, s. 515 nn.; eadem, *Pojęcie interesu publicznego w polskiej ustawie o ochronie przyrody z 10 marca 1934 r.*, CPH 2001, z. 1, s. 315–325; eadem, *Polska ustawa o ochronie przyrody z 10 marca 1934 r. na tle ustawodawstwa europejskiego pierwszej połowy XX w.*, „Miscellanea Iuridica”, t. 6, Tychy 2005, s. 53–61; J. Koredeczuk, *Bezpodstawność powodztwa a prawo ubogich w procesie cywilnym okresu międzywojennego*, [w:] *Studia historycznoprawne* (= „AUWr. Prawo” 294), Wrocław 2005, s. 217–235; idem, „Prawo ubogich”, czyli rzecz o próbie pogodzenia interesu jednostki z interesem państwa, [w:] D. Bogacz, M. Tkaczuk (red.), *Podstawy materialne państwa. Zagadnienia prawno-historyczne*, Szczecin 2006, s. 651–660; idem, *Sędziowie polubowni według kodeksu postępowania cywilnego z 1930 roku*, [w:] *Studia historycznoprawne* (= „AUWr. Prawo” 298), Wrocław 2006, s. 295–317; idem, *Zapis na sąd polubowny według kodeksu postępowania cywilnego z 1930 roku*, [w:] P. Jurek (red.), *Postępowanie polubowne w dziejach. Materiały IX konferencji historyków państwa i prawa. Przemyśl 7–10 lipca 2005*, Wrocław 2006, s. 109–119; idem, *Wygaśnięcie zapisu na sąd polubowny według kodeksu postępowania cywilnego z 1930 r.*, [w:] *Studia historycznoprawne* (= „AUWr. Prawo” 310), Wrocław 2009, s. 151–167; A. Zarzycka, *Dobra wiara jako przesłanka zasiedzenia w przepisach obowiązujących w Polsce w latach 1918–1964*, „Rejent” 2000, nr 3, s. 228–233; A. Stawarska-Rippel, *Poznanie prawdy w procedurze cywilnej w świetle prac sekcji postępowania cywilnego Komisji Kodyfikacyjnej II RP*, „Z Dziejów Prawa”, t. 2, „Prace Nauk. UŚI.”, Katowice 2009, s. 127–144; eadem, *Rosyjska procedura cywilna w pracach sekcji postępowania cywilnego Komisji Kodyfikacyjnej II RP na przykładzie projektu „Tytułu o dowodach” J.J. Litauera*, „Z Dziejów Prawa”, t. 3, „Prace Nauk. UŚI.”, Katowice 2010, s. 79–91; eadem, *Węgierska procedura cywilna z 1911 r. w pracach sekcji postępowania cywilnego Komisji Kodyfikacyjnej II RP na przykładzie projektu Tytułu o dowodach J.J. Litauera*, [w:] *Państwo, prawo, społeczeństwo w dziejach Europy Środkowej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Józefowi Ciągwie w siedemdziesięciolecie urodzin*, s. 645–662; R. Łyszczek, *Wpływ regulacji prawnych państw zaborczych dotyczących organów egzekucji sądowej na zunifikowane ustawodawstwo polskie w okresie II Rzeczypospolitej — wybrane zagadnienia*, [w:] W. Uruszczak, D. Malec (red.), *Krakowskie studia z historii państwa i prawa*, t. 2, Kraków 2008, s. 233–251; A.M. Falkowska, *Wpływ praw obcych na kodeks zobowiązań z 1933 r. na podstawie wybranych instytucji prawa obligacyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Towarzystwo Biblioteki Słuchaczy Prawa. Zeszyty Prawnicze”, z. 13, *Korzenie i tradycje współczesnego prawa cywilnego w zjednoczonej Europie*, s. 81–88; eadem, *O pracach kodyfikacyjnych słów kilka. Prace nad kształtem instytucji rękami w kodeksie zobowiązań*, [w:] *Świat, Europa, Mała Ojczyzna. Studia ofiarowane Profesorowi Stanisławowi Grodzkiemu w 80-lecie urodzin*, s. 609–624; T. Dolata, *Polska ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z 1926 r. a inne regulacje z zakresu praw na dobrach niematerialnych*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” XII, s. 265–276; zob. też A. Mączyński, *Próba ujednolicenia prawa prywatnego międzynarodowego państw słowiańskich*, [w:] *Vetera novis augere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Wacławowi Uruszczakowi*, t. II, s. 721–731.

położenie gospodarcze, walki partyjne, a w końcu głęboki partykularyzm ustawodawstw dzielnicowych, pomimo niezakończenia procesu unifikacji osiągnięte rezultaty należy ocenić wysoko.

Zdołano przy tym usprawnić i ujednolicić technikę legislacyjną, mającą mocno zróżnicowane korzenie w systemach pozaborowych, do czego w poważnej mierze przyczyniły się Komisja Kodyfikacyjna oraz Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów¹⁰². Powstały pierwsze polskie zbiory odpowiednich zasad, które od 1929 roku obowiązywały w obrębie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a pomocniczo stosowano je również w innych ministerstwach¹⁰³. Od maja 1939 roku jednolite zasady techniki prawodawczej wprowadzono w zakresie wszystkich prac legislacyjnych rządu¹⁰⁴.

Aparat rządowy i Komisja Kodyfikacyjna doprowadziły ponadto do pewnego ujednolicenia języka prawniczego i prawnego¹⁰⁵. Przez lata niewoli wytworzyły się bowiem odrębne, dzielnicowe mowy prawnicze, odrębny język, zarówno co do terminologii, jak i stylu. Nasi legislatorzy niejednokrotnie nie potrafili się ze sobą porozumieć, nie tylko dlatego, że odrębna kultura prawna narzucała odmienne rozumienie pewnych pojęć, ale i dosłownie mówili różnymi językami. Trzeba było długiego czasu, żeby wyeliminować z polszczyzny nadmiar germanizmów, rusycyzmów, latynizmów i obcą językowi polskiemu składnię. Wielu wskazówek udzielał prawnikom znany językoznawca prof. Adam Antoni Kryński. Komisja Języka Urzędowego przy Towarzystwie Poprawności Języka Polskiego w Warszawie periodycznie ogłaszała spisy błędów w języku urzędowym i w języku ustaw. Franciszek Nowodworski, członek Komisji Kodyfikacyjnej, znakomity karnista, przygotował *Słownik terminologii prawniczej*, którego jednak wbrew zapowiedziom nie wydano, chyba ze względów finansowych. Od 1923 roku istniała w Komisji Kodyfikacyjnej specjalna podkomisja ustalająca ostateczny tekst projektów pod względem czystości języka¹⁰⁶. Rządowe *Zasady techniki prawo-*

¹⁰² A. Podgórecki, *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Warszawa 1957, s. 9.

¹⁰³ *Zbiór zasad i form techniki legislacyjnej*, Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 1929 r., Nr 7.

¹⁰⁴ *Zasady techniki prawodawczej (obowiązujące w zakresie prac prawodawczych Rządu stosownie do zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1939 r. nr 55–63/4)*, Warszawa 1939. Obowiązywały one aż do czasu, gdy zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 9 grudnia 1961 wydano nowe zasady, zastąpione z kolei zasadami uchwalonymi przez Radę Ministrów 5 listopada 1991.

¹⁰⁵ Już 9 lutego 1918 r. Akademia Umiejętności w Krakowie na międzypodzielnicowym zjeździe ustaliła nową pisownię polską w celu jej ujednolicenia w aktach o charakterze urzędowym; zob. zasady przedstawione w pracy L. Rygla, *Główne Zasady Pisowni Polskiej*, Warszawa 1919.

¹⁰⁶ J. Glass, *O języku prawniczym polskim*, GSW 1922, nr 29–30, s. 250–253, i nr 31–32, s. 261–264; I. Koschembahr-Lyskowski, *W sprawie kodyfikacji naszego prawa cywilnego*, Warszawa 1925, s. 15–16; W.M[akowski?], *Język prawniczo-sądowy w Polsce odrodzonej*, GSW 1922, nr 9, s. 76–85; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. I, z. 7, Warszawa 1926, s. 194; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. I, z. 8, Warszawa

dawczej zawierały jako załącznik spis wyrażen niewłaściwych, zaczerpnięty w znacznej mierze ze spisu błędów językowych, opracowanych przez Towarzystwo Krzewienia Poprawności i Kultury Języka. Warto zauważyć, że wiele z nich akceptujemy dzisiaj w pełni, bez żadnych podejrzeń¹⁰⁷.

Podsumowując, należy stwierdzić, że integracyjna rola prawa w II RP wyraziła się w dążeniu do zacierania różnic pozostałych po zaborach i zjednoczeniu funkcjonujących dotąd odrębnie dzielnic w jednolite państwo, stanowiące spójny organizm, w tworzeniu podstaw jednolitego polskiego ustawodawstwa, a przez to przełamywaniu tendencji do traktowania prawa jako czegoś wrogiego, narzucanego przez obcych, w rozbudzeniu i umacnianiu świadomości narodowej, patriotyzmu, podnoszeniu kultury politycznej, umożliwieniu obywatelom udziału w sprawach ogólnych i lokalnych, a przez to scaleniu społeczeństwa.

Das Recht als Integrationsfaktor des Staates in den Jahren der II. Republik Polen

Zusammenfassung

Der Verfasser geht davon aus, dass das Recht eine Integrationsrolle erfüllt, da die rechtlich geregelten Befugnisse und Pflichten die Gesellschaft zusammenfügen und den Zusammenhalt des Staatsorganismus garantieren. Die Gesellschaft ist ein Wert, da sie die Idee der Ordnung ausdrückt, das soziale Leben stabilisiert und die grundlegende Kraft darstellt, die die Menschen in einer einheitlichen Gemeinschaft vereint. Die Gesellschaft hat ihre Struktur, jedoch erst dank der Befolgung der Rechte wird sie durch koordiniertes Verhalten ein kohärentes Ganzes. Das Recht ist ein wesentliches Element, das von der historischen Beständigkeit einer Nation und eines Staates entscheidet. Der im November 1918 wiedergeborene polnische Staat übernahm sofort die Integration des sozialen Lebens, jedoch neben den Elementen, die seine einzelnen Teile verbanden, wie insbesondere die nationale Identität, die gemeinsame geistige und materielle Kultur sowie die Geschichte, bestanden bedeutende Unterschiede zwischen den Teilungsgebieten in der zivilisatorischen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung. Von Bedeutung war auch die Unterschiedlichkeit der Bürgersitten. Die zentrifugalen Tendenzen mussten durch die Integration, also Vereinigung der Teile in ein Ganzes und Harmonisierung der Elemente der sozialen Gemeinschaft, überwunden werden.

1926, s. 224; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. I, z. 13, Warszawa 1930, s. 18; zob. też S. Posner, *O język ustaw i urzędów*, GSW 1925, nr 14, s. 213–215; *idem*, *Na warsztacie prawodawczym*, GSW 1927, nr 42, s. 581; A. Zathę, *Nasz język prawniczy*, GSW 1922, nr 22, s. 190 nn., oraz nr 23, s. 197–199; J. Rencki, *Jeszcze o języku prawniczym*, GSW 1925, nr 19, s. 300–303; [R. Hausner], *Przygotowywanie i ogłaszanie obowiązujących przepisów. Projekt opracowany przez Romana Hausnera. Materiały Komisji Dla Usprawnienia Administracji Publicznej Przy Prezesie Rady Ministrów. Tom VII*, Warszawa 1932, s. 28; *Różne wiadomości*, GSW 1921, nr 45–46, s. 367; A. Kryński, *O języku urzędowym doby dzisiejszej, zwłaszcza w sądownictwie*, Warszawa 1925; zob. poza tym literaturę podaną przez A. Lityńskiego, *Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej...*, s. 142 i 42.

¹⁰⁷ *Zasady techniki prawodawczej...*, s. 29–39.

In Polen der Zwischenkriegszeit musste das Recht, als ein der wichtigsten Faktoren der Integration, um seine Rolle erfüllen zu können, im ganzen Staat, der die weiterhin in den ehemaligen Teilungsgebieten geltenden Gesetzgebungen der Teilungszeit erbte, vereinheitlicht werden.

Der Verfasser analysiert in dem Aufsatz folgende Probleme: Verleihung einer Verfassung dem Staate, Vereinheitlichung der Verwaltung, Justiz, Organe des Rechtsschutzes – der Advokatur und des Notariats und schließlich des zivilen und strafrechtlichen Gerichtsrechts, als die wichtigsten Aufgaben, die vor dem Sejm, dem legislativen Apparat der Regierung und der Kodifikationskommission standen. Die Anfänge dieser Arbeiten reichten noch in die Zeit des I. Weltkrieges, aber die Konzepte der Überwindung der Teilungsunterschiede durch Vereinheitlichung des Rechts entstanden schon im unabhängigen Polen.

Im Schlusssatz stellt der Verfasser fest, dass sich die integrierende Rolle des Rechts in der II. Republik Polen darin äußerte: im Bestreben zur Beseitigung der nach den Teilungen verbliebenen Unterschiede und Vereinigung der bisher selbständigen Teilungsgebiete in einen einheitlichen Staat, der ein kohärentes Organismus darstellt, in der Schaffung einer einheitlichen polnischen Gesetzgebung, und dadurch in der Überwindung der Tendenz, das Recht als etwas feindliches, durch Fremde aufgezwungenes zu betrachten, in der Aufweckung und Stärkung des nationalen Bewusstseins und Patriotismus, in der Entwicklung der politischen Kultur und darin, den Bürgern die Teilnahme an allgemeinen und lokalen Angelegenheiten zu ermöglichen, die zu einer Integration der Gesellschaft führt.