

PAŃSTWO POLSKIE 1918—1939 *

W ramach imponującego przedsięwzięcia naukowo-wydawniczego — syntezy historii państwa i prawa, przygotowywanej pod kierownictwem Juliusza Bardacha¹, opracowany został zarys dziejów państwa i prawa II Rzeczypospolitej, poprzedzając wydanie ogólnej syntezy tego okresu. Zaważyło to na strukturze książki, która w wielu partiach podejmuje również wątek dziejów ogólnopolitycznych i gospodarczych.

Niezbyt jasno rysuje się koncepcja pracy, kojarzącej elementy podręcznika z elementami syntezy pełnej — niestety — luk, co spowodowane jest stanem badań. Uderza przy tym słabość analizy historycznej funkcjonowania normy prawnej — uwaga ta dotyczy przede wszystkim rozdziałów gospodarczych. Tło społeczno-gospodarcze wydaje się dość sztucznie przyłączone, często nie stanowi ono integralnej całości wywodów².

Trzeba jednak od razu stwierdzić, że pierwsza próba historycznego ujęcia okresu 1918—1939, pisana kilka lat temu, kiedy autorzy nie mogli korzystać z szeregu opracowań monograficznych, zasługuje na baczną uwagę. Otrzymaliśmy rzecz, do której historyk dziejów II Rzeczypospolitej zmuszony będzie często zaglądać. Użyteczność społeczna tej książki nie podlega dyskusji; wzbogaca ona warsztat badawczy historii najnowszej, a jednocześnie spełnia ważną funkcję dydaktyczną. Do jej walorów należy szeroki zakres informacji o instytucjach i funkcjonowaniu aparatu władzy. Pobudza ona do wymiany zdań, a nieraz do niej prowokuje — i to jest także jej zaletą. Przeświadczenie o tym skłania do przedstawienia uwag dyskusyjnych i zastrzeżeń. Praca omawiana jest bowiem tak wartościowa i zarazem ważna, że nie wypada trudu wielu autorów skwitować banalnym wykazem poruszonej tematyki i ogólnikowymi pochwałami; zasługuje ona na dyskusję, na zgłoszenie nawet bardziej szczegółowych propozycji innego ujęcia, co będzie chyba z pożytkiem i dla następnych wydań tej pracy i dla jej użytkowników.

*

W przedmowie F. Ryszka słusznie zauważa, że przedmiotem historii państwa i prawa jest przede wszystkim problem władzy i jej funkcjonowania, zaznaczając,

* *Historia państwa i prawa Polski 1918—1939*, cz. I, opr. Andrzej Ajnenkiel, Cezary Berezowski, Andrzej Gwiżdż, Jan Jończyk, Romuald Klimowiecki, Karol Ostrowski, Michał Pietrzak i Franciszek Ryszka, pod red. F. Ryszki. Warszawa, PWN, 1962, ss. 416.

¹ Zob. *Historia państwa i prawa Polski*, t. I—II do roku 1795, pod red. J. Bardacha. Warszawa 1957.

² Wiele uwag ogólnych dotyczących książki zaczerpnąłem z nieautoryzowanego sprawozdania z dyskusji nad recenzowaną książką w sekcji historii najnowszej Towarzystwa Miłośników Historii z 12 IV 1963, a w szczególności wypowiedzi profesorów: B. Leśnodorskiego, H. Świątkowskiego, J. Bardacha, doktorów J. Borowskiego i J. Zakrzewskiej, oraz mgr L. Hassa.

że władza burżuazji i obszarnictwa w Polsce międzywojennej, władza w sensie instytucjonalnym, a bardziej jeszcze funkcjonalnym zasługuje na osąd jednoznacznie negatywny³. Prawda, że władza ta gwarantowała i sankcjonowała ustroj kapitalistyczny, że zasady tego ustroju wyznaczały granice kompromisów między różnymi grupami nacisku politycznego. Wątpliwości jednak budzi jednoznaczne określenie władzy państwowej w dwudziestoleciu międzywojennym jako władzy burżuazyjno-obszarniczej, szczególnie w pierwszym okresie jej funkcjonowania, kiedy podstawowe instytucje systemu demokratycznego były respektowane. Obszarnictwo i burżuazja (rozbita politycznie i narodowościowo) wywierały w tym okresie istotny wpływ na władzę, ale na powstanie władzy i jej instytucjonalne formy i funkcjonowanie istotny wpływ miały także chłopstwo i klasa robotnicza, szczególnie ta jej część, która pozostawała pod wpływami PPS, NPR i Chrześcijańskiej Demokracji oraz ruchu zawodowego, kontrolowanego przez te partie. Tak rozumianą władzę państwową trudno ocenić tylko negatywnie. Była to pierwsza po długim okresie zaborów władza niepodległa. Powstały system był postępem wobec reżimów zaborczych, stworzył — mimo klasowe ograniczenia — warunki aktywizacji mas ludowych, a także warunki rozwoju oświaty i kultury. Znacznie mniejsze rezultaty osiągnięto na polu modernizacji gospodarczo-technicznej, choć wspomnieć można by odbudowę kraju po zniszczeniach wojennych, integrację gospodarczą (niezakończoną) dawnych zaborów w jedną całość, rozwój systemu komunikacyjno-transportowego (w tym linii kolejowych), budowę portu gdyńskiego jako elementu aktywnej polityki morskiej, rozbudowę urządzeń komunalnych (szczególnie w Warszawie).

Wątpliwości budzi sformułowanie F. Ryszki o przyczynach braku klasycznych form faszyzmu w latach trzydziestych. Wielonarodowościowy skład ludności angażował znaczną część sił politycznych w walkę o utrzymanie instytucji demokratycznych, a jednocześnie (przy ówczesnym zacofaniu gospodarczym, bezrobociu i szerokich wpływach obskurantyzmu) sprzyjał przekształcaniu się różnic obyczajowo-kulturowych w antagonizmy narodowościowe, często zamazujące, z inspiracji organizacji reakcyjnych, przedziały klasowe. Demagogia społeczna skierowana przeciwko mniejszościom narodowym była ważnym czynnikiem aktywizacji sił preferujących wprowadzenie w Polsce reżimu faszystowskiego.

Sprzeczna chyba z rzeczywistością Polski międzywojennej jest natomiast teza o słabości liczebnej i organizacyjnej drobnomieszczaństwa — głównej bazy masowej faszyzmu. Niedorozwój kapitalizmu powodował w gospodarce polskiej brak wyraźnej przewagi procesów koncentracji kapitalistycznej, co na przykładzie rolnictwa udowodnił M. Mieszczankowski⁴. Fakt ten spowodował swoistego rodzaju „reprodukcję rozszerzoną” drobnomieszczaństwa.

Nie zgodziłbym się także z tezą F. Ryszki o programowej bierności legalnej demokratycznej opozycji. Wręcz przeciwnie, lata trzydzieste są okresem wzmocnienia jej aktywności. W ruchu ludowych przejawem tego było powstanie SL, strajki i demonstracje 1933 r., przyjęcie nowego programu w 1935 r. i demonstracje 1936—1937 r., zakończone wielkim strajkiem sierpniowym 1937 r. W ruchu socjalistycznym przejawem wzmoczonej aktywności były m. in.: XXII Kongres PPS w 1934 r., który przyjął tezę o dyktaturze proletariatu w okresie przejściowym; wzmoczony ruch demonstracyjno-strajkowy 1935—1937 r.; bojkot wyborów wrześniowych 1935 r., poprzedzony zawarciem paktu nieagresji między KPP a PPS; nowy program radomski PPS w 1937 i wielka akcja wyborów samorządowych na przełomie 1938/1939 r. Inna rzecz, że opozycja demokratyczna w ówczesnej sytuacji między-

³ *Historia państwa i prawa Polski 1918—1939*, s. 5.

⁴ Zob. M. Mieszczankowski, *Struktura agrarna Polski międzywojennej*. Warszawa 1960.

narodowej nie dążyła do wojny domowej, co było wykorzystywane przez reżim sanacyjny.

Rozdział I (A. Ajnenkiela) poświęcony jest zarysowaniu dziejów II Rzeczypospolitej. Upomniałbym się o pominięte przy omówieniu historiografii prace T. Jędruszcza, W. Stankiewicza, J. Żarnowskiego, M. Ciechocińskiej, T. Grabowskiego, Z. Karpińskiego, A. Klafkowskiego, K. Laptera, J. Lewandowskiego, M. Stańczyka, M. Świącickiego i H. Zielińskiego.

Przedstawienie węzłowych zagadnień dziejów politycznych i gospodarczych, z konieczności bardzo skrótowe, a nieraz ogólnikowe, budzi moc wątpliwości. Czy rzeczywiście deklaracja Wilsona z 22 stycznia 1917 nie miała poważniejszej realnej wartości międzynarodowej? Rozumiejąc krytycyzm autora wobec tradycyjnej jej interpretacji, obawiać wypadałoby się skrajności, sprowadzającej tę deklarację do nie mającego żadnego znaczenia, wymuszonego sytuacją, gestu. Za mało uwagi poświęcił A. Ajnenkiel działalności rządu Moraczewskiego i jego znaczeniu dla odrodzonej państwowości polskiej.

Niesłuszne jest stanowisko imputujące jakoby zasada wolności koalicji w konstytucji 1921 r. przestrzegana była przed przewrotem majowym tylko w stosunku do polskich nierewolucyjnych ugrupowań politycznych. Przed przewrotem i w pierwszych latach reżimu sanacyjnego z zasady tej korzystały bowiem PPS-Lewica, Hromada, Sel-Rob, Związek Proletariatu Miast i Wsi, Jedność Robotniczo-Chłopska, Zjednoczona Lewica Chłopska „Samopomoc”, Niezależna Socjalistyczna Partia Pracy oraz prokomunistyczne związki zawodowe, natomiast zasada ta była gwałcona wobec organizacji jawnie komunistycznych, szczególnie w latach trzydziestych.

Charakterystyka głównych partii politycznych budzi liczne wątpliwości. W ocenie PPS należało wspomnieć o ewolucji stanowiska partii, która rozpoczęła się już w 1926 r. W wyniku tej ewolucji powstała secesja, doprowadzająca do sformowania się PPS d. Frakcji Rewolucyjnej, wstąpienie do PPS poważnej części członków Niezależnej Socjalistycznej Partii Pracy na czele z B. Drobnerem oraz do zawarcia paktu o nieagresji z KPP w 1935 r. W latach 1936–1939 słabną w PPS wpływy jednolitifrontowej lewicy na skutek: nasilenia procesów stalinowskich, podrywających autorytet KPP, zrodzonej w ich klimacie „sprawy Zaremby”, poprawy sytuacji ekonomicznej klasy robotniczej oraz pogorszenia się sytuacji międzynarodowej Polski. Dziwi pominięcie głównych partii politycznych mniejszości narodowych.

W ocenie KPP autor nie mówi o elementach sekciarstwa i dogmatyzmu w KPP, co pomimo ideowości i ofiarności członków, szczególnie przed 1935 r. poważnie ograniczało możliwość oddziaływania Partii na klasę robotniczą i warstwę średnią.

Ogólnikowa jest charakterystyka polityki kolejnych rządów i poszczególnych kadencji parlamentu, zwłaszcza IV i V, a także ówczesnych gabinetów M. Zyndram-Kościałkowskiego i F. Sławoj-Skiadkowskiego. Nie znajdujemy, poza fragmentem poświęconym W. Sławkowi, informacji o konfliktach w obozie piłsudczykowski, manifestujących się w obradach sejmowych. Autor pominął akcję polityczną, związaną z wyborami samorządowymi na przełomie 1938/1939 r.

Dychotomiczna koncepcja przedstawienia struktury klasowej okresu międzywojennego zamazuje chyba skomplikowaną mozaikę klasowo-społeczną i utrudnia przez to zrozumienie układu sił politycznych, w którym olbrzymią rolę odgrywały partie i organizacje warstw średnich lub grup społecznych, stojących na pograniczu przeciwstawnych klas.

Kwestionuję tezę o pogorszeniu się położenia ekonomiczno-społecznego klasy robotniczej w dwudziestoleciu międzywojennym w porównaniu z okresem przed

listopadem 1918 r. Rozwój ustawodawstwa społecznego, szczególnie ubezpieczeń, rozwój inspekcji pracy, masowy rozwój proletariackich partii robotniczych i klasowego ruchu zawodowego, miały poważny wpływ na poprawę sytuacji klasy robotniczej. Płace realne już w 1921 r. osiągnęły poziom 1913 r., później inflacja powodowała ich spadek. Reformy stabilizacyjne W. Grabskiego w pierwszym okresie spowodowały wzrost płac realnych. Po recesji 1925 r. wskaźnik funduszu płac realnych wzrósł z 62,4 w 1926 r. do 108,0 w 1929 r. przy 100 dla 1928 r. W okresie kryzysu lat 1930—1933 wskaźnik ten spadł z 97,0 do 68,0. W latach ożywienia gospodarczego (1934—1939) wskaźnik funduszu płac realnych wzrósł z 79,0 do 122,0⁵. Dane te dotyczą robotników przemysłowych. Sytuacja robotników zatrudnionych w rzemiośle i drobnych zakładach, do których często nie docierała Inspekcja Pracy, była znacznie gorsza, ale i dla tej grupy instytucje prawa pracy, powstałe w okresie międzywojennym miały dodatnie znaczenie.

*

Z sprawami gospodarczymi wiązą się końcowe rozdziały książki. Finansom i prawu finansowemu poświęcony jest rozdział V (K. Ostrowskiego). W omówieniu głównie nowszej literatury przedmiotu brak prac I. Bergera, A. Brody, T. Brzeskiego, K. Brzóska, K. A. Ivánki, Cz. Klarnera, J. Libnickiego, J. Lubowickiego, I. Matuszewskiego, W. Schramma, A. Gärtnera, K. Sokołowskiego, H. Tennenbauma; brak też artykułów recenzyjnych, prostujących wiele nieścisłości i wysuwających problemy dyskusyjne.

Ocena lat 1918—1923 jednym mianem wielkiej inflacji zamazuje różne stadia jej natężenia. W pierwszym okresie do 1921 r. włącznie mimo zjawisk inflacyjnych następuje powolna poprawa sytuacji ekonomicznej pracujących najemnie. Okres hiperinflacji lat 1922—1923 prowadzi do regresu na tym odcinku. Inflacja obok zjawisk ujemnych była metodą kapitalistycznej odbudowy gospodarstwa narodowego. Wszystkie podstawowe wskaźniki produkcji i zatrudnienia rosły mimo krótkotrwałych recesji. Ten aspekt inflacji z gospodarczego punktu widzenia jest także ważny.

W przedstawieniu ożywienia gospodarczego lat 1926—1929 brakuje przede wszystkim ukazania metod finansowania wzmoczonych inwestycji państwowo-samorządowych, związanych m. in. z rozbudową kolei, napięciem robót w porcie gdyńskim, budową Zakładów Azotowych w Mościcach pod Tarnowem i rozbudową sieci urządzeń komunalnych. W podrozdziale poświęconym finansom okresu kryzysowego, w uwagach wstępnych uderza poważna luka — a mianowicie pominięcie wyjaśnienia finansowych konsekwencji polityki deflacyjnej, prowadzonej w latach 1930—1935, zgodnie z zaleceniami konserwatywnych szkół ekonomicznych, które w metodzie deflacji widziały skuteczny instrument przywrócenia równowagi gospodarczej.

Trudno w ramach recenzji podjąć szczegółową polemikę z niektórymi tezami. Swoje poglądy miałem możliwość wyrazić wcześniej⁶. Pragnę zasygnalizować tylko zagadnienia wywołujące wątpliwości. Są to: przyjęcie cezury 1936 r. jako początku realizacji programu ożywienia gospodarczego. Główny autor tego programu, Eugeniusz Kwiatkowski, rozpoczął go realizować w pierwszych pociągnięciach polityki gospodarczej gabinetu Mariana Zyndrama-Kościałkowskiego, a więc już w paź-

⁵ H. Jędruszczakowa, *Płace robotników w Polsce 1924—1939*. Warszawa 1963, s. 290.

⁶ Zob. M. Drozdowski, *Uwagi o polityce walutowo-pieniężnej rządu polskiego lat 1936—1939*. „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 1961, t. XXIV; tenże, *Polityka gospodarcza rządu polskiego 1936—1939*. Warszawa 1963, rozdz. Polityka finansowa.

dzienniku 1935 r.; nieskoordynowanie podrozdziału o inwestycjach państwowych z podrozdziałem o budżecie i wydatkach państwowych; pominięcie problematyki finansowej budżetu brutto; brak wzmianki o sześcioletnim planie rozbudowy sił zbrojnych i jego wpływie na inwestycje publiczne i o przyczynach rewizji pierwszego wariantu czteroletniego planu inwestycyjnego Eugeniusza Kwiatkowskiego; pominięcie zagranicznych pożyczek z 1939 r.; bardzo powierzchowne potraktowanie zagadnień walutowych, przy pominięciu, mającej kapitalne znaczenie dla przygotowań wojennych, emisji fiducjarnej z 1939 r. (tj. opartej na zaufaniu).

Rozdział VI (A. Ajnenkiela) poświęcony jest ustawodawstwu agrarnemu. W rozdziale tym występuje charakterystyczna dysproporcja między rozbudowanym fragmentem, przedstawiającym ogólne tło historyczne, zawierającym jednocześnie wiele spornych tez a omówieniem problematyki ściśle prawnej. Odnotować wypada poważne luki w przedstawieniu literatury przedmiotu. Brakuje m. in. wzmianki o pracach S. J. Aladkina, T. Brzeskiego, J. Goldsztejna, L. Górskiego, A. Kobylańskiego, Z. Łopieńskiego, T. Lubińskiego, W. Stysia, S. Thaler, H. Żabko-Potopowicza, S. Zakrzewskiego. W krótkim omówieniu literatury ogłoszonej w Polsce Ludowej brak jakichkolwiek uwag krytycznych — mimo powszechnie widocznych uproszczeń i wulgaryzacji.

Pobudza do dyskusji interesujące przedstawienie stosunku stronnictw politycznych wobec reformy rolnej. I tak radykalno-rewolucyjny postulat KPRP unarodowienia wielkich i średnich gospodarstw rolnych i lasów bez odszkodowania był powtórzeniem tradycyjnego programu socjaldemokracji europejskiej, która w sposób uproszczony traktowała prawo kapitalistycznej koncentracji w rolnictwie. Tendencja do wspomnianych uproszczeń istniała także po przyjęciu nowego programu rolnego na IV Zjeździe, znalazła ona wyraz w analizie struktury agrarnej, dokonanej przez J. Rynga. Wątpliwości budzi przede wszystkim przedstawienie stosunku PPS do reformy rolnej. Projekt programu przyjęty na XVI Kongresie PPS w kwietniu 1919 r. wysuwał postulat uspołecznienia dóbr majorackich i poduchownych, wielkiej własności rolnej wraz z inwentarzem, zabudowaniami i maszynami, a także lasów i wód oraz przemysłu rolnego. Projekt ten, w odróżnieniu od poprzednich programów PPS Frakcji postulował pozostawienie znacznej części gruntów uspołecznionych w rękach państwa, wydzierżawienie części pozostałej spółkom bezrolnych i małorolnych chłopów oraz kooperatywom robotniczym, a także państwową opiekę nad własnością drobną, której celem miała być maksymalizacja efektów produkcyjnych. Wspomniane postulaty zostały przyjęte w programie na XVII Kongresie. W latach 1921—1926 w okresie odpływu nastrojów rewolucyjnych PPS jako partia mimo licznych zastrzeżeń stała na stanowisku kompromisowej reformy rolnej, uchwalonej przez sejm, domagając się szybkiej jej realizacji. Zarys nowego programu rolnego został przyjęty na XXIII Konkresie PPS w lutym 1934 r. W rezolucji podstawowej Kongres domagał się wywłaszczenia wielkiej własności i dóbr martwej ręki. Po poprawkach projekt programu rolnego wszedł do przyjętego na kongresie radomskim nowego programu partii, który obok znanych sformułowań dot. reformy, socjalizację ustroju rolnego widział głównie w samorządowej i dobrowolnej spółdzielczości chłopskiej, korzystającej z podatkowej, kredytowej i materiałowej pomocy państwa⁷. W zakresie programów reformy rolnej ruchu ludowego zastrzeżenia wywołuje interpretacja agraryzmu. Autor nie dostrzegł w agraryzmie polskim różnych nurtów. Nurt lewicowy związany z działalnością Związku Młodzieży Wiejskiej RP „Wici” agraryzmu nie traktował jako muru dzielącego wieś od miasta, chłopstwo od klasy robotniczej.

Interesujące są fragmenty rozdziału ściśle związane z jego tematem, a więc

⁷ Zob. *Ewolucja programu gospodarczego PPS*. „Życie Gospodarcze” nr 51/52 z 23—30 XII 1962.

omówienie struktury aparatu wykonawczego reformy rolnej, treści ustaw parcelacyjnych, ustawodawstwa dot. likwidacji serwitutów, komasacji i regulacji wspólnot gruntowych oraz ustawodawstwa traktującego o ograniczeniach w obrocie nieruchomościami, ochronie i uwłaszczeniu drobnych dzierżawców.

Ostatni rozdział (J. Jończyka) poświęcony jest prawnemu uregulowaniu przemysłu, rzemiosła i górnictwa oraz prawu kartelowemu. Zawiera on tylko wybrane zagadnienia prawa gospodarczego. Brakuje w nim omówienia problemów prawnych łączności, transportu, handlu wewnętrznego i zagranicznego, ceł, samorządu gospodarczego, gospodarki komunalnej, gospodarki morskiej i wielu innych zagadnień, mieszczących się w pojęciu prawa gospodarczego.

W ramach zagadnień poruszonych przez autora chciałbym podjąć polemikę z interpretacją roli etatyzmu i karteli w gospodarce II Rzeczypospolitej. Etatyzm mimo wad wyolbrzymionych i przejawskrawionych przez literaturę przedwojenną zostawił w spadku trwałe pozycje gospodarcze, głównie związane z przemysłem zbrojeniowym. W państwowych przedsiębiorstwach przemysłowych na ogół sytuacja robotników była znacznie lepsza, zarówno pod względem prawnym, jak i bezpośrednio ekonomicznym. Najwyższy też już czas spojrzeć obiektywnie na wiele aspektów procesu kartelizacji. Ujmowanie ich tylko z punktu widzenia czynnika pogłębiającego pauperyzację pracujących najemnie oddaje część prawdy i to głównie dla okresu kryzysu i depresji. Obok tego warto zaznaczyć, że kartele były formą, za pomocą której dokonywały się procesy koncentracji produkcji, bez której nie byłoby nowoczesnej cywilizacji przemysłowej. Funkcję karteli należy rozpatrywać w związku z tym w ścisłym powiązaniu z przebiegiem cyklu koniunkturalnego.

Marian Drozdowski