

Kozyra, Waldemar

Konstrukcja państwa prawnego w Europie i Polsce na przełomie XIX / XX wieku

Res Historica 31, 47-62

2011

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez **Muzeum Historii Polski** w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Waldemar Kozyra
(Lublin)

Konstrukcja państwa prawnego w Europie i Polsce na przełomie XIX/XX wieku

Wprowadzenie

Przełom XIX/XX w. to okres klasyczny w funkcjonowaniu konstrukcji państwa prawnego¹ tak w dziedzinie europejskiej myśli liberalnej, jak i w praktyce ustrojowej większości państw europejskich, w tym Polski Odrodzonej (1918–1939). Okres ten ujmuję szeroko: otwierają go lata siedemdziesiąte XIX w., a w szczególności 1872 r., kiedy to w Prusach zaczęto wprowadzać w życie nowoczesne sądownictwo administracyjne, zamykają natomiast lata trzydzieste XX w., a symboliczną cezurą jest wybuch II wojny światowej. Należy również dodać, że po 1945 r. klasyczna „doktryna państwa prawnego” przekształciła się we współczesną doktrynę państwa prawnego noszącą nazwę: „demokratyczne państwo prawne”².

W okresie Polski Ludowej konstrukcja państwa prawnego uważana była za jedną z wielu zachodnich (burżuazyjnych) doktryn polityczno-prawnych, którą prezentowano dość pobieżnie w pracach prawniczych, zwłaszcza podręcznikach³. Natomiast po 1989 r. w III Rzeczypospolitej konstrukcja ta „robi karierę” na gruncie nauk humanistycznych, społecznych, a zwłaszcza prawnych, dlatego że odwoływały się do niej polskie elity polityczne, które wzięły na siebie ciężar przebudowy ustroju społeczno-politycznego Polski po porozumieniach Okrągłego Stołu. Już Sejm Kontraktowy 29 grudnia 1989 r. znowelizował dotychczasową Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, zmieniając jej nazwę na „Rzeczypospolita Polska”. Ogłosił, że podmiotem władzy zwierzchniej w państwie (suwerenem)

¹ W literaturze przedmiotu „państwo prawne” określane jest również jako „państwo praworządne”, „Rechtsstaat”. Natomiast pojęcie: „konstrukcja państwa prawnego” ma jeszcze inne określenia: „koncepcja państwa prawnego”, „doktryna państwa prawnego”, „teoria państwa prawnego”.

² Szerzej na ten temat zob.: *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje). Studia i szkice*, red. H. Rot, Wrocław 1992.

³ Zob. G. L. Seidler, *Doktryny prawne imperializmu*, Lublin 1979; H. Olszewski, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1984.

jest „naród” – rozumiany jako kategoria polityczna, czyli „wspólnota wszystkich obywateli”. Następnie przyjął fundamentalną zasadę ustrojową, która mówiła, iż „Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”⁴. Stwierdzenie to utrzymała również Mała Konstytucja z 17 października 1992 r.⁵. Natomiast obowiązująca konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. w art. 2 głosi: „Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”⁶. W konsekwencji konstrukcja państwa prawnego w wersji współczesnej, czyli „demokratycznego państwa prawnego”, legła u podstaw ustroju prawno-politycznego III Rzeczypospolitej. Odtąd pojęciem państwa prawnego w szerokim zakresie zaczęli interesować się przede wszystkim prawnicy, ale również filozofowie, socjologowie, politolodzy, historycy⁷.

Geneza konstrukcji państwa prawnego (do przełomu XVIII/XIX w.)

Genezy konstrukcji państwa prawnego należy doszukiwać się już w starożytności, w poglądach takich myślicieli, jak Platon czy Arystoteles, głoszących konieczność zbudowania takiego ustroju państwowego, w którym prawo będzie przestrzegane. Podobnie myślano w średniowieczu (np. Święty Tomasz z Akwinu). Znaczący wpływ na powstanie idei państwa prawnego miały również poglądy takich nowożytnych myślicieli i filozofów, jak: Mikołaj Machiawelli, Adam Smith, Karol Ludwik Montesquieu, Jan Jakub Rousseau⁸.

Przed wszystkim jednak założenia ideowo-koncepcyjne państwa prawnego w zasadniczym stopniu ukształtowała Wielka Rewolucja Francuska – ze swoją liberalną wizją nowego społeczeństwa i państwa. Wizja ta została wyartykułowana przede wszystkim w słynnej Deklaracji praw człowieka i obywatela z 26 sierpnia 1789 r. Głosiła ona, iż odtąd podstawą rządów w państwie ma być

⁴ „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” [dalej: DzURP] 1989, nr 75, poz. 444; G. Górski, *Polonia Restituta. Ustrój państwa polskiego w XX wieku*, Lublin 2009, s. 214–215.

⁵ DzURP 1992, nr 84, poz. 426.

⁶ DzURP 1997, nr 78, poz. 487.

⁷ Na gruncie nauk historyczno-prawnych badania nad modelem państwa prawnego – mimo swego dynamizmu – są w fazie początkowej. Dotychczasowe prace koncentrują się na ukazaniu różnych form i metod organizacji oraz funkcjonowania państwa prawnego na przestrzeni XVIII–XXI w. Są to m.in. opracowania: H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997; D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999; J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000; A. Działdziej, *Monarchia konstytucyjna w Austrii (1867–1914). Władza. Obywatel. Prawo*, Kraków 2001; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007; T. Kotłowski, *Niemcy 1890–1945. Dzieje państwa i społeczeństwa*, Kraków 2008.

⁸ H. Izdebski, *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 1996, s. 26–30, 71–72, 94–97, 137–145, 154–156; A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2002, s. 47–56, 122–131, 144–149, 209–213, 215–219.

prawo, a nie wola monarchy; równość wszystkich obywateli wobec prawa; wolności obywatelskie: wolność słowa, druku, sumienia i wyznania; wolność gospodarcza i nietykalność własności prywatnej. Uznawała naród za najwyższą (suwerenną) władzę w państwie oraz trójpodział władz. Propagowała ideę państwa liberalnego, określanego coraz częściej praworządnym lub prawnym, przeciwstawiając mu państwo feudalne (absolutystyczne, policyjne).

Deklaracja z 1789 r. wprowadzała w życie państwowe nieznane dotąd pojęcie podmiotowych praw publicznych i stwarzała dla nich gwarancję konstytucyjną. Dotąd jednostka była przedmiotem prawa publicznego, jej rola w stosunku do państwa polegała na jednostronnym obowiązku podporządkowania się zarządzeniom władz. Obecnie normami prawa został związany nie tylko poddany – teraz nazwany obywatelem – ale również organy państwa (administracja). Wykształcił się pogląd, iż racją bytu państwa liberalnego jest ochrona nienaruszalnych i naturalnych praw człowieka. Stąd za przykładem Francji prawie we wszystkich późniejszych konstytucjach europejskich zostały zawarte formalne deklaracje gwarancji praw obywatelskich. Katalog ich będzie różny, gdyż oprócz praw wymienionych w Deklaracji praw człowieka i obywatela pojawiać się zaczęły i nowe prawa⁹.

W pierwszych dziesięcioleciach XIX w. większość czołowych przedstawicieli liberalizmu europejskiego w analizach dotyczących społeczeństwa liberalnego (wolnorynkowego) wiele uwagi poświęciło państwu i prawu. Jeremi Bentham głosił, iż moralność, prawo i państwo rozwijać powinny zasady użyteczności społecznej, czyli idee utilitaryzmu. John Stuart Mill prezentował pogląd, iż państwo winno służyć tzw. najwyższej swobodzie człowieka, polegającej na wolności postępowania w dążeniu do szczęścia i dobrobytu, z zastrzeżeniem, iż postępowanie to nie powinno przynosić szkody innym. Benjamin Constant uważał, że państwo winno służyć wolności jednostki, a ustanowione przez niego prawo powinno określać granice tegoż państwa wobec jednostki. Alexis de Tocqueville zwracał uwagę na zagrożenia dla państwa liberalnego związane z rozwojem systemu demokratycznego, który tworzył społeczeństwo masowe, w gruncie rzeczy podporządkowujące i wchłaniające wolną jednostkę. Stąd apelował o obronę praw obywatelskich, a zarazem wskazywał środki tej obrony¹⁰.

Ukształtowanie się klasycznej konstrukcji państwa prawnego

W pierwszej połowie XIX w., mimo ustaleń wskazanych wyżej myślicieli, ciągle brak było całościowej wizji czy też koncepcji państwa liberalnego, która miałaby solidne podstawy teoretyczne, posiadała moc przekonywania (propagan-

⁹ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 10; A. Sylwestrzak, *op. cit.*, s. 229–231.

¹⁰ A. Sylwestrzak, *op. cit.*, s. 254–255, 257–260; H. Izdebski, *Historia myśli...*, s. 145–147, 150–152, 172–175, 207–210.

dową), a przede wszystkim odpowiadała ówczesnym siłom społecznym i politycznym walczącym ze strukturami feudalnymi o realizację swoich postulatów gospodarczych, społecznych, politycznych i kulturalnych. Koncepcja ta zaczęła kształtować się dopiero w kręgu niemieckich filozofów liberalnych i teoretyków prawa. Jej podstawą były przemyślenia m.in. Immanuela Kanta, Wilhelma von Humbolta, Roberta von Mohla, Heinricha Rudolfa von Gneista.

I. Kant i W. von Humbolt wskazywali, że podstawowym wyznacznikiem materialnego charakteru państwa jest ochrona wolności jednostki we wszystkich przejawach życia państwowego. Dlatego podstawową intencją filozofii Kanta było przywrócenie człowiekowi ludzkiej godności i wolności. Pisał on: „Wolność (jako niezależność od arbitralnego przymusu ze strony innych), o ile może ona współistnieć z wolnością innego człowieka w granicach powszechnego prawa, jest owym jedynym, przyrodzonym prawem, które każdemu człowiekowi przysługuje na mocy jego człowieczeństwa”. Koncepcja państwa prawnego filozofa z Królewca zakładała powstanie „społeczeństwa obywatelskiego powszechnie rządzącego się prawem”. Sprowadzał on rolę państwa „do celu prawnego”, czyli tworzenia prawa i przestrzegania jego obowiązywania. Wyłącznym zadaniem państwa prawnego było zapewnienie „bezpieczeństwa prawnego”. W tym ujęciu zostało ono ograniczone w zakresie swojego działania do prawa i porządku, ale prawa równego dla wszystkich i porządku opartego na poszanowaniu wolności obywateli. Państwo liberalne w ujęciu Immanuela Kanta to w rezultacie państwo oparte na równości praw, uznaniu podstawowych wolności jednostki, ale jednocześnie wyrzekające się dbania o dobrobyt społeczeństwa¹¹.

Odwolując się do kantowskiej filozofii, wybitny teoretyk prawa R. von Mohl w latach 1832–1834 w Tybindze wydał dzieło *Nauka policji zgodnie z zasadami państwa prawnego*. Praca ta w sposób zasadniczy „kodyfikowała” pojęcie państwa prawnego, zarazem wprowadzała do szerszego, a z czasem powszechnego obiegu pojęcie „państwo prawne” – „Rechtsstaat”. Jednocześnie von Mohl uzupełnił wypracowaną przez I. Kanta i W. von Humbolta koncepcję państwa prawnego o elementy socjalne. Nie ograniczał zadań państwa wyłącznie do „celu prawnego”, lecz kładł akcent na wspieranie przez państwo prawne działalności jednostek. Według R. von Mohla ta interwencyjna rola państwa powinna jednak mieć charakter subsydiarny i pomocniczy. Akcentował aktywną rolę państwa, ale odnosił ją do sytuacji, w której jednostka nie mogła uporać się z życiowymi trudnościami. Wielokrotnie podkreślał, że państwo ma ograniczyć swoją działalność do tego co konieczne¹². W drugiej połowie XIX w. socjalny nurt w badaniach nad „państwem prawnym” kontynuował badacz niemiecki duńskiego pochodzenia Lorenz von Stein. Stworzył on własną wersję tej konstrukcji pod nazwą „państwo

¹¹ A. Dziadzio, *Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, t. 57, z. 1, s. 179–180; A. Sylwestrzak, *op. cit.*, s. 260–261.

¹² A. Dziadzio, *Koncepcja...*, s. 180–181; H. Izdebski, *Historia myśli...*, s. 218–219.

prawne i społeczne”. Wersja ta doczekała się szerszego rozwinięcia dopiero po II wojnie światowej w postaci idei „socjalnego państwa prawnego”, „państwa dobrobytu” czy też „społecznej gospodarki rynkowej”¹³.

Należy stwierdzić, iż elementy państwa prawnego tworzonego w kręgu niemieckiej kultury prawniczej były sukcesywnie wprowadzane w życie już w I połowie XIX w. tak w Niemczech (szczególnie w Prusach), jak i innych państwach europejskich: w Cesarstwie Austriackim, Francji, Belgii, Holandii, Włoszech, Hiszpanii, a nawet w Rosji¹⁴. Na gruncie niemieckim próbę pełnego wcielenia w życie zasad państwa prawnego podjęli politycy i działacze obozu liberalnego podczas Wiosny Ludów. Dokonali tego w dwóch konstytucjach – które jednak nigdy nie weszły w życie. Pierwsza z nich to konstytucja państwa niemieckiego uchwalona we Frankfurcie nad Menem w 1849 r., druga to konstytucja państwa austriackiego uchwalona również w 1849 r. w Kromieryżu. Ustawy te odwoływały się do następujących zasad państwa prawnego: 1) prymatu konstytucji i ustaw, 2) związania aparatu państwowego ustawami uchwalonymi przez parlament, 3) abstrakcyjnej sędowokonstytucyjnej ochrony legalności ustaw, 4) suwerenności narodu, 5) podziału władz, 6) niezależności sądownictwa, 7) niezawisłości sędziów, 8) katalogu praw i wolności obywatelskich, 9) sędowokonstytucyjnej ochrony praw zasadniczych obywateli, 10) odpowiedzialności cywilnoprawnej za bezprawne działania jego funkcjonariuszy, 11) laickiego charakteru państwa, 12) samorządowej struktury państwa. Wśród nich zabrakło zasady sądownictwa administracyjnego. Wprowadzono ją do katalogu zasad państwa prawnego z początkiem II połowy XIX w. pod wpływem prac wybitnych prawników niemieckich: Otto Bahra i Heinricha Rudolfa von Gneista. Ten pierwszy, w pracy *Rechtsstaat* z 1864 r., stwierdził jednoznacznie, że kontrolę nad orzeczeniami organów państwowych powinny sprawować niezależne od nich sądy administracyjne¹⁵.

Istota i treść pojęcia „państwo prawne” w latach 1872–1939

Istotą państwa prawnego na przełomie XIX/XX w. było to, iż, z jednej strony, uważano go za główny postulat programowy europejskiego liberalizmu, a z drugiej – za pragmatyczną kodyfikacją tegoż programu, dostosowaną do realiów społeczno-politycznych istniejących wówczas monarchii i republik konstytucyjnych. W tym czasie państwo prawne to przede wszystkim rzeczywistość ustrojowo-polityczna większości państw europejskich.

¹³ H. Izdebski, *Historia myśli...*, s. 219–221.

¹⁴ J. Malec, D. Malec, *op. cit.*, s. 132 i n.

¹⁵ A. Dziadzio, *Koncepcja...*, s. 183, 186–187.

Na treść konstrukcji państwa prawnego składały się: 1) zasada suwerenności narodu, 2) zasada konstytucjonalizmu, czyli rządów prawa w państwie na czele z najwyższym aktem prawnym – konstytucją, 3) zasada równości wszystkich obywateli wobec prawa, 4) zasada wolności myśli, sumienia, słowa i druku; 5) zasada wolności gospodarczej, nietykalności własności prywatnej i nietykalności mieszkania, 6) zrzeszania się, koalicji, biernego i czynnego prawa wyborczego, 7) odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej ministrów, 8) niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Z konstrukcji państwa prawnego wynikały również zasady, na których zorganizowana została nowożytna i najnowsza administracja publiczna. Były to zasady: 1) biurokratyzmu, 2) centralizacji, 3) decentralizacji, 4) resortowości, 5) zespolenia, 6) hierarchicznego podporządkowania, 7) jednoosobowego kierownictwa, 8) kolegialności, 9) koncentracji, 10) dekoncentracji, 11) samorządu terytorialnego, 12) sądownictwa administracyjnego¹⁶.

Na kształt państwa prawnego zasadniczy wpływ miała teoria pozytywizmu prawniczego, głosząca, iż prawnicy winni jedynie interpretować i stosować normy prawa obowiązującego. Stąd też, gdy chodzi o aparat państwowy, przyjęto, że dopuszczalne jest każde jego działanie, jeżeli podejmowane było w ramach lub na podstawie przepisów prawa. Uważano zarazem, że nie ma żadnych reguł, żadnych zewnętrznych norm, np. norm prawa natury, które by mogły ograniczać ustawodawcę. W konsekwencji konstrukcja państwa prawnego przyjmowała, iż podstawą działania państwa i jego administracji jest tzw. prawo pozytywne, zawarte w aktualnie obowiązującym ustawodawstwie. Akty prawa pozytywnego, miały znajdować się w porządku hierarchicznym: na szczycie piramidy winna stać konstytucja, niżej ustawy zwykłe, rozporządzenia i inne akty normatywne administracji, wreszcie na samym dole – indywidualne decyzje administracyjne i wyroki sądowe. Akty niższego szczebla powinny być zgodne z aktami szczebla wyższego i w zasadzie mogły być wydawane tylko na ich podstawie. Szczególnie miejsce w hierarchii zajmowały ustawy. Wszystkie akty niższego rzędu powinny być z nimi zgodne. Akty normatywne administracji wiązały urzędników, lecz nie wiązały sądów, które mogły w mniejszym lub większym stopniu korygować zgodność tych aktów indywidualnych z ustawami.

Wraz z rozpowszechnieniem się teorii państwa prawnego i pozytywizmu prawniczego z czasem ukształtowała się określona wizja praworządności, realizowana przede wszystkim przez sądownictwo powszechne i administrację publiczną. Praworządność ta sprowadzała się wyłącznie do przestrzegania przez organy państwowe przepisów prawa pozytywnego (praworządność formalna) i nie wnikała tym samym w treść tych przepisów, co stanowi istotę praworządności materialnej. Jej konsekwencją było to, iż część ustawodawstwa państwowego

¹⁶ W. Kozyra, *Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939*, Lublin 2009, s. 15.

mogła być represyjna wobec niektórych grup obywateli. Mimo to organy administracyjne, realizując to ustawodawstwo, działały w ramach tej praworządności – legalnie. W rezultacie niekiedy liberalne i konstytucyjne państwo prawne dla części swych obywateli mogło być państwem represyjnym (policyjnym).

Konstrukcja państwa prawnego, na owe czasy liberalna i korzystna dla społeczeństwa, a przede wszystkim indywidualnego człowieka (jednostki), miała jednak pewne niekorzystne skutki uboczne. Wyrobiła bowiem w urzędnikach i społeczeństwie przekonanie, że administrowanie polega na wykonywaniu ustaw przez wydawanie na ich podstawie decyzji administracyjnych. Prawna forma przesłoniła w ten sposób organizatorską w swojej treści rolę administracji. Było to pożywką dla formalizmu, jednego z istotnych składników biurokratyzmu, rozumianego w tym momencie jako wada w działaniu administracji. Spowodowała też dominację w administracji prawników o postawie formalistycznej, a w naukach administracyjnych – przedstawicieli nauki prawa administracyjnego¹⁷.

Od lat siedemdziesiątych XIX w. do lat trzydziestych XX w. państwo prawne było więc już nie tyle programem politycznym, ile przede wszystkim usystematyzowanym odzwierciedleniem praktyki ustrojowo-politycznej i administracyjnej ówczesnych europejskich państw liberalnych i konstytucyjnych. W okresie od początku lat siedemdziesiątych XIX w. do zakończenia I wojny światowej liberalne państwo prawne nastawione było na petryfikację istniejącej wówczas rzeczywistości gospodarczej i społeczno-politycznej. Odzwierciedlało interesy ówczesnych warstw rządzących (ziemiaństwa, mieszczaństwa, bogatego chłopstwa), a w konsekwencji odrzucało rozwiązania demokratyczne. W tym czasie przeważały monarchie konstytucyjne, w których dominowały systemy polityczne oparte na ordynacjach kurialnych czy – bardzo ograniczonego cenzusami – powszechnego prawa wyborczego. Były to systemy autorytarne (autorytatywne), gruntujące konserwatywną wizję państwa liberalnego. Państwa te to w konsekwencji państwa liberalizmu autorytarnego.

Natomiast w latach 1918–1939 liberalne państwa prawne przeszły gruntowną modernizację w duchu demokratycznym, przekształcając się w większości przypadków z monarchii konstytucyjnych w republiki konstytucyjne. Praktyka ustrojowo-polityczna i administracyjna tych państw poczęła odpowiadać interesom szerokich warstw społecznych (grupom przemysłowo-obszarniczemu, mieszczaństwu, chłopstwu, arystokracji robotniczej). Gruntowały się demokratyczne systemy polityczne, odwołujące się do powszechnego głosowania, opartego na pięcioprzymiotnikowym prawie wyborczym. Ukształtowało się więc państwo liberalizmu demokratycznego. Już w początku lat trzydziestych państwo to zaczęło coraz częściej określać jako „demoliberalne” lub „demokratyczne państwo prawne”, chociaż termin ten rozpowszechnił się dopiero po II wojnie światowej.

¹⁷ *Ibid.*, s. 16; H. Izdebski, *Historia...*, s. 102–105.

Na przełomie XIX i XX w. w ramach liberalnego państwa prawnego mogło istnieć – następując po sobie – kilka systemów politycznych¹⁸. Przykładowo w niemieckim państwie prawnym w latach 1871–1933 istniały dwa systemy polityczne. Pierwszy z nich panował w okresie Cesarstwa Niemieckiego i charakteryzował się konserwatyżmem społeczno-politycznym. Dlatego też można określić go jako czas liberalizmu autorytarnego. Drugi okres to lata 1918–1933, kiedy to państwo niemieckie było republiką (Republika Weimarska), państwem społecznie postępowym, w którym panował system demokracji parlamentarnej. Był to więc czas liberalizmu demokratycznego. Zakończył się on upadkiem systemu demokratycznego w 1933 r., a wraz z nim i liberalnego państwa prawnego. W jego miejsce powstało państwo totalitarne w wersji nazistowskiej. Nie we wszystkich europejskich państwach prawnych po systemie autorytarnym następował system demokratyczny. W okresie międzywojennym, gdy w części państw europejskich narastał kryzys systemu demokratycznego, zaczęto go zastępować systemem autorytarnym, zachowując przy tym model państwa prawnego; tak było np. w Polsce po 1926 r.¹⁹

¹⁸ Ogólnie rzecz ujmując, termin „system polityczny” został upowszechniony dopiero w kilku ostatnich dziesięcioleciach. W dawniejszych opracowaniach na określenie tego, co nazywamy dzisiaj systemem politycznym, używano innych określeń, takich jak: organizacja polityczna społeczeństwa, ustrój polityczny, struktura polityczna czy też makrostruktura polityczna. W literaturze naukowej istnieje wiele definicji systemu politycznego, co jest następstwem dużych trudności w jednoznacznym określeniu tego zjawiska. We współczesnej literaturze politologicznej wyodrębnia się trzy zasadnicze koncepcje jego rozumienia: 1) instytucjonalną (strukturalną), 2) behawiorystyczno-funkcjonalną, 3) systemową. W niniejszej pracy przyjmuję rozumienie systemu politycznego zbliżone do koncepcji behawiorystyczno-funkcjonalnej. Według niej system polityczny to: zachodzący w obrębie poszczególnych wspólnot (takich jak państwo, partia polityczna, związek zawodowy, zrzeszenie przedsiębiorstw) dynamiczny proces społeczny, którego istotą jest przetwarzanie impulsów społecznych w decyzje i działania polityczne. Na system polityczny składa się więc całość zasad dotyczących organizacji i form działania władzy politycznej, nie zaś całość istniejących instytucji prawno-politycznych (ustrojowych). Takie pojmowanie istoty systemu politycznego jest bardzo często spotykane w krajach anglosaskich, np. K. W. Deutsch pisał: „System polityczny to głównie proces sterowania i koordynacji ludzkich wysiłków w celu osiągnięcia określonego zespołu celów”. Natomiast Karol B. Jankowski konstatował, iż system polityczny to układ tworzący płaszczyznę artykułowania interesów, rozwiązywania konfliktów, harmonizowania sprzecznych interesów, samoregulacji zapewniającej dynamiczną równowagę społeczną. Często nazywają „system polityczny” określa się też formę państwa, np. system autorytarny – państwo autorytarne – K. von Beyme, *Współczesne teorie polityczne*, przełożył J. Łoziński, Warszawa 2005, s. 20–23; M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, s. 180, 182; K. W. Deutsch, *The Nerves of Government: Models of Communication and Control*, New York 1963, s. 124; K. B. Jankowski, *Transformacja polityczna a prace nad nową konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Problemy socjologii konstytucji*, red. D. Waniek, Warszawa 1991, s. 124–125; F. Ryszka, *Historia-polityka – państwo. Wybór studiów*, t. 1, Toruń 2002, s. 57–61.

¹⁹ W. Kozyra, *op. cit.*, s. 48; zob. też: W. Zamkowski, *Wprowadzenie do zagadnień społecznego, demokratycznego, republikańskiego państwa prawnego*, [w:] *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje)*. *Studia i szkice*, red. H. Rot, Wrocław 1992, s. 15–26.

Rzeczpospolita Polska w latach 1918–1939.

Przykład państwa liberalizmu demokratycznego i autorytarnego

Ustrój państwowy II Rzeczypospolitej ukształtował się już w pierwszych miesiącach jej istnienia (listopad 1918–luty 1919). Rzeczpospolita Polska odrodziła się jako republika konstytucyjna, a jej struktura ustrojowo-administracyjna oparta została na wypracowanym w XIX w. w Europie modelu państwa prawnego (*Rechtsstaat*)²⁰. W ramach tegoż ustroju funkcjonowały dwa systemy polityczne. Pierwszy z nich – demokratyczny (demokracji parlamentarnej), funkcjonował w latach 1918–1926, a drugi, zwany autorytarnym, występował faktycznie od 1926 r., formalnie od 1935 r., i trwał do końca II Rzeczypospolitej.

W pierwszych latach Polski Odrodzonej (1918–1926) w ramach modelu państwa liberalnego funkcjonował system polityczny określany mianem demokracji parlamentarnej. Był to okres liberalizmu demokratycznego. W tym czasie administracja publiczna określana była jako administracja państwa demokratycznego. Jej podstawy ustrojowoprawne ustalała konstytucja marcowa z 1921 r. Struktura ta ugruntowana została na „zasadach szerokiego samorządu terytorialnego”, któremu w drodze ustawodawstwa zwykłego miały być przekazane zagadnienia „z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa”. W rezultacie zadania samorządu uzyskiwały szerszy wymiar, obejmujący również delegowaną sferę ustawodawstwa, to jest uprawnienia autonomiczne (art. 3). Dalsze zasady konstytucji to: zasada dekoncentracji, na podstawie której lokalne organy administracji państwowej posiadały określony zakres własnych kompetencji; zasada zespolenia, mówiąca, iż w miarę możliwości organy administracji publicznej powinny być grupowane w organach administracji ogólnej (w starostwach i urzędach wojewódzkich); zasada udziału obywateli powoływanych w drodze wyborów do wykonywania zadań administracji państwowej, która określała kompetencje tzw. urzędników honorowych (art. 66); zasada dwuinstancyjności, dotycząca postępowania administracyjnego (art. 71)²¹.

Polityczne cele i zadania dla całej administracji w państwie ustalał parlament przez stanowienie prawa oraz rząd przez jego wykonywanie (bieżący zarząd krajem). Natomiast mniej lub bardziej całościowe koncepcje tegoż zarządu co pewien czas przedstawiali premierzy lub ministrowie spraw wewnętrznych na forum parlamentu. I tak w 1923 r. premier i minister spraw wewnętrznych gen. Władysław Sikorski, charakteryzując zadania stojące przed administracją publiczną, mówił,

²⁰ S. Krukowski, *Mała Konstytucja z 1919 roku*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, t. 2, Warszawa 1990, s. 7–10; W. Kozyra, *Konstrukcja liberalnego państwa prawa a zakres kompetencji ministrów spraw wewnętrznych w Polsce międzywojennej*, „*Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego*” 2003, t. 8, s. 228 i n.

²¹ DzURP 1921, nr 44, poz. 267; W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 54–56.

że przez ich realizację będzie można usunąć jej najbardziej jaskrawe niedomagania. Postulował w pierwszej kolejności zmniejszenie stanu liczebnego administracji, a zarazem podniesienie kwalifikacji urzędników. „Armia urzędnicza – mówił – jest zbyt liczna i często nie stoi na wysokości zadania. Bezduszny często biurokracizm i formalizm, jałowe spory o kompetencję, w niektórych wypadkach nawet brak poczucia obowiązku – paraliżują niejedną zdrową inicjatywę społeczną, zamiast ją chronić i rozwijać. Bez wątpienia wady te wy tłumaczyć się dadzą w dużej części tym, że przed młodą naszą administracją stanęły zbyt szybko zadania, przewyższające jej siły i oddziaływały tu silnie złe wzory, czerpane z państw zaborczych. Niewątpliwie administracja nasza wykazała w niejednym wypadku dowód sprawności. Tym bardziej jednak należy sobie jasno zdać sprawę z błędów i niedomagań, by je tym łatwiej usunąć”. Mówił, że administracji państwowej brak było niekiedy „ścisłego zrozumienia całokształtu zadań państwowych przy równoczesnym niewyzyskaniu odrębnego charakteru poszczególnych dzielnic”. Niedostateczne poczucie praworządności i odpowiedzialności od najwyższego do najniższego nieraz urzędnika prowadziło niejednokrotnie do bardzo „ciężkich skutków”. Stwierdzał: „Decyzja osobista, stanowcza, szybka, zgodna z prawem – oto zwięzłe wytyczne pracy urzędnika. Jasność dyrektyw, prostota organizacji, wola w przeprowadzaniu zamierzeń – oto wytyczne władz naczelných administracji”²².

Administracja publiczna w latach 1918–1926, mimo znacznych trudności i przeszkód, realizowała postawione przed nią zadania. Należy podkreślić, iż działała w ramach obowiązującego prawa. Była administracją apolityczną (apartyjną) w tym sensie, że nie realizowała polityki jednej partii czy jednego obozu politycznego. Wykonywała zarządzenia (politykę administracyjną) aktualnie rządzącego układu politycznego. W systemie demokracji parlamentarnej układy te były bardzo niestabilne, stąd podstawą jej działania były przepisy prawa i obowiązujące dyrektywy władz zwierzchnich²³.

12 maja 1926 r. doszło do zamachu stanu Józefa Piłsudskiego. Na temat tegoż wydarzenia istnieje już bogata literatura, chociaż jeszcze nie do końca zostały rozpoznane jego wszystkie motywy i okoliczności²⁴. Faktem natomiast jest, że już 15 maja 1926 r. w pierwszym komunikacie rządu Kazimierza Bartła, któ-

²² Biblioteka Sejmowa, Sejm I Kadencji, posiedzenie 7 z 19 I 1923, pag. 8–10.

²³ W. Kozyra, *Ustawowe uprawnienia ministrów spraw wewnętrznych i zarys ich realizacji w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939*, „Res Historica” 2004, z. 16, s. 13.

²⁴ Zob. m.in.: A. Garlicki, *Przewrót majowy*, Warszawa 1979; idem, *Józef Piłsudski*, Warszawa 1990; A. Czubiński, *Przewrót majowy*, Warszawa 1989; W. Suleja, *Józef Piłsudski*, Wrocław 1995; W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski 1864–1945*, t. 2, cz. 1, Londyn 1956; *Zamach stanu Józefa Piłsudskiego 1926 roku*, red. M. Sioma, Lublin 2007; *Majowy zamach stanu. W świetle dokumentów wywiadu, dyplomacji i organów bezpieczeństwa II Rzeczypospolitej*, oprac. P. Kołakowski, A. Peptoński, Słupsk 2008.

rego J. Piłsudski był współtwórcą i członkiem, oficjalnie uznawano dotychczasowy porządek konstytucyjny i system polityczny w państwie. W konsekwencji mimo zamachu stanu w Polsce utrzymał się ustrój liberalnego państwa prawnego, a nawet pozory systemu demokracji parlamentarnej²⁵. Andrzej Friszke pisał: „Piłsudski musiał się zdecydować: czy iść z lewicą przeciwko prawicy, warstwom posiadającym, dzielnicom zachodnim oraz Kościołowi katolickiemu, czy szukać ich poparcia, by zapewnić możliwie dużą stabilizację polityczną i społeczną kraju. Wybrał to drugie rozwiązanie. Rządy pomajowe starały się więc prowadzić umiarkowaną politykę. Nawiązano kontakty z ziemiaństwem, sferami przemysłowymi i mieszczańskimi”²⁶. Ostatecznie piłsudczykom udało się zbudować nowy obóz polityczny, który formy organizacyjne przybrał w 1928 r. Był to Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem Marszałka Józefa Piłsudskiego (BBWR). Jego podstawę programową stanowiła idea państwowotwórcza w rozumieniu autorytarno-solidarystycznym (autorytaryzm)²⁷.

W konsekwencji obóz piłsudczykowski, zwany coraz częściej sanacyjnym, umacniał swoje wpływy w państwie i społeczeństwie. 23 kwietnia 1935 r. doprowadził do wejścia w życie nowej konstytucji (konstytucja kwiet-

²⁵ D. Nałęcz, *Sen o władzy. Inteligencja wobec niepodległości*, Warszawa 1994, s. 257–258; T. Kulak, *Rewolucja bez rewolucyjnych konsekwencji. O taktyce wyciszenia społecznych skutków zamachu po maju 1926 roku*, [w:] *Zamach stanu ...*, s. 349–359; W. Kozyra, *Ustawowe...*, s. 32–36.

²⁶ A. Friszke, *O kształt Niepodległej*, Warszawa 1989, s. 232.

²⁷ A. Garlicki, *Przewrót...*, s. 266 i n. Szerzej na temat BBWR oraz piłsudczykowskiej myśli politycznej: A. Chojnowski, *Piłsudczycy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Wrocław–Warszawa 1986; W. T. Kulesza, *Koncepcje ideowo-polityczne obozu rządzącego w Polsce w latach 1926–1935*, Warszawa 1985; W. Paruch, *Myśl polityczna obozu piłsudczykowskiego 1926–1939*, Lublin 2005; W. Komarnicki, *op. cit.*, s. 180 i n.; Władysław T. Kulesza, jeden ze znawców autorytaryzmu pisał, że nie każda władza o rozległych kompetencjach, usuwając na plan drugi, jeśli nie dalszy, ciało przedstawicielskie, od razu będzie zasługiwała na miano autorytatywnej. Nie degradacja czy unicestwienie legislatury czyni z władzy władzę autorytatywną, ale pryncypia ideowe, które legły u podstaw tych działań. Nie każda dyktatura – w potocznym czy prawniczym rozumieniu tego słowa – będzie zasługiwać od razu na miano dyktatury autorytarnej. Wyróżnił dwa zasadnicze rodzaje autorytaryzmów: politologiczny (współczesny, *sensu largo*) i europejski (historyczny, *sensu stricto*). Cechy autorytaryzmu europejskiego występowały w Polsce w okresie rządów piłsudczykowskich. Ogólnie rzecz ujmując, były one następujące: 1) uznanie niezawisłości i niezależności własnego kraju za najważniejsze dobro zarówno w deklaracjach ideowych, jak i postanowieniach konstytucji tych państw, 2) odniesienie polityki w sferze deklaracji ideowych do tradycyjnie pojmowanej moralności, czyli wywiedzionej z zasad wiary, 3) akceptacja prymatu silnej władzy państwowej jako piastuna interesu całej zbiorowości nad każdą jednostką, 4) przekonanie, że społeczeństwo jest bytem solidarystycznym, bytem ważniejszym od jego części, z klasami na czele, 5) poszanowanie własności prywatnej i jej nienaruszalności przy równoczesnym uznaniu zasad gospodarki rynkowej jako fundamentalnych w życiu gospodarczym i społecznym. Zob. W. T. Kulesza, *O opatrzynym a powszechnym pojmowaniu pojęcia autorytaryzm*, [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Annie Turskiej*, Warszawa 2000, s. 388–390.

niowa)²⁸. Piłsudzycy, pomni oporu, z jakim spotkali się w maju 1926 r. oraz w 1930 r., nie zdecydowali się na jednoznaczne odrzucenie ustroju liberalnego państwa prawnego. Odrzucili jedynie jego wersję demokratyczno-parlamentarną, wzorowaną na modelu ustrojowym III Republiki Francuskiej, a ugruntowaną w konstytucji marcowej z 1921 r. Konstytucja z 23 kwietnia 1935 r. fundowała w Rzeczypospolitej Polskiej model liberalnego państwa prawnego w wersji autorytarno-solidarystycznej. W konsekwencji po 1926 r. w Polsce funkcjonował liberalizm autorytarny, który w 1935 r. uzyskał sankcję konstytucyjną. Odwoływał się on do doświadczeń ustrojowych państw liberalnych z przełomu XIX i XX w., w których istniały autorytarne systemy polityczne (np. konstytucyjna Monarchia Austriacko-Węgierska). Odwołania te dotyczyły w szczególności organizacji najwyższych władz państwowych (odrzucenie trójpodziału władz) oraz pozycji prezydenta w państwie zbliżonej do pozycji monarchy konstytucyjnego (odpowiedzialność przed Bogiem i Historią, zasada jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta)²⁹. W grudniu 1935 r. jeden z konserwatystów warszawskich prof. Tadeusz Hilarowicz mówił, że podstawą tej wersji modelu państwa prawnego była monarchiczna forma władzy adaptowana do wymogów demokracji parlamentarnej i republikańskiej formy rządów³⁰. W świetle konstytucji kwietniowej Rzeczpospolita Polska miała być też „państwem społecznym”. Wacław Makowski pisał, że państwo „siłą konieczności” musiało wbrew zasadom, na których się dotąd opierało (liberalizm demokratyczny), podejmować „akcję pośrednika i regulatora w całym szeregu stosunków pomiędzy ludźmi, gwałcąc niekiedy tak święte dla dawnego liberalizmu prawa, jak prawo własności, jej użycia i nadużycia”. Działo się to w imię interesów zbiorowości, „interesów poszczególnych grup i solidarnie z nimi związanego interesu powszechnego”. Stwierdzał dalej: „Państwo społeczne zmuszone jest do czynnego wtrącania się do życia społecznego, ciągle się tego od niego wymaga. Musi więc zadanie to podejmować świadomie. Musi być w jego działalności plan i konsekwentne wykonywanie tego planu. Inne zadania wymagają innych metod pracy, innych form ustrojowych. Ustawodawstwo staje się tylko pomocniczą funkcją społecznej działalności państwa, regula-

²⁸ DzURP, nr 30, poz. 227; *Wacław Makowski o państwie społecznym*, oprac. W. T. Kulesza, Warszawa 1998, s. 195–201.

²⁹ Znaczący udział w tworzeniu konstytucji kwietniowej mieli konserwatyści krakowscy ściśle współpracujący z grupą pułkowników w ramach BBWR. Byli to przede wszystkim: prof. Władysław Leopold Jaworski, prof. Michał Bobrzyński, dr Konstanty Grzybowski, prof. Stanisław Estreicher, prof. Witold Kumaniecki, ks. Eustachy Sapieha, hr. Michał Rostworowski, Stanisław Cat-Mackiewicz, Bohdan Podoski, ks. Janusz Radziwiłł, dr Ignacy Czuma. Podstawą ideowo-koncepcyjną konstytucji z 23 IV 1935 r. był projekt konstytucyjny prof. L. W. Jaworskiego z 1928 r. – B. Gałka, *Konserwatyści w Polsce lat 1935–1939*, Toruń 2006, s. 30–46; zob. też: B. Podoski, *Prace nad konstytucją kwietniową*, „Niepodległość”, Londyn, 1979, t. 12, s. 184–186, 191–192; I. Czuma, *Absolutyzm ustrojowy*, oprac. M. Marszał, Kraków 2003, s. 105–129.

³⁰ B. Gałka, *op. cit.*, s. 45.

tozem pracy państwowej, władza – jednym z organów zbiorowego życia w społeczności obywatelskiej. Tak oto głęboki przewrót, polegający na podstawowej zmianie stosunku jednostki do zbiorowości, wyrażać się musi w zmianie metod pracy publicznej, w zmianie organizacji życia publicznego³¹. W konsekwencji nowy ustrój państwowy Polski ustanowiony w ustawie zasadniczej z 23 kwietnia 1935 r. można zasadnie określić jako „konstytucyjna monarchia prezydencka”, której istotą było „państwo społeczne”³².

Celem konstytucji kwietniowej było zasadnicze wzmocnienie w państwie władzy wykonawczej kosztem władzy ustawodawczej. Koncepcja ta została zrealizowana w konstrukcji jednolitej i niepodzielnej władzy państwowej prezydenta³³. Poza odrzuceniem zasady rządów demokracji parlamentarnej z omnipotencją sejmu konstytucja utrzymywała więc w istocie wszystkie podstawowe zasady państwa liberalnego (prawnego). Zachowano republikańską formę państwa oraz zasadę konstytucjonalizmu, to jest rządów prawa w państwie. W ramach władzy zwierzchniej prezydenta istniały konstytucyjnie ustanowione organy państwa, takie jak: sejm, senat, rząd, siły zbrojne, sądy, kontrola państwowa. W konsekwencji przyznano prezydentowi pozycję nadrzędną w państwie, ale równocześnie zagwarantowano określony zakres uprawnień ciałom prawodawczym (sejm i senat) oraz utrzymano w istocie niezależność władzy sądowniczej. Utrzymano równość wszystkich obywateli wobec prawa (jednak bez równości w dziedzinie prawa wyborczego); nietykalność mieszkania, własności prywatnej i opartego na niej systemu gospodarki wolnorynkowej. Zachowano wolności obywatelskie, takie jak wolność zrzeszania się (koalicji), myśli, wyznania i sumienia, dalej: wolność słowa, prasy oraz wolność narodowościową. Wprowadzono odpowiedzialność ministrów przed prezydentem, ale utrzymano również ich odpowie-

³¹ W. Makowski, *Państwo społeczne*, Warszawa 1936, s. 75, 77–78.

³² „Trudności, jakie pojawiają się przy próbie zaklasyfikowania formy rządów wprowadzonej w 1935 r., wynikają z tego, że konstytucja, odrzucając zasadę podziału władz i pojęcie władzy wykonawczej, przyjmowała całkiem nowe rozwiązania w tym zakresie. Zastosowany przez nią model głowy państwa posiadał bowiem cechy zarówno systemu prezydenckiego, jak i parlamentarno-gabinetowego [...]. W tym stanie rzeczy wprowadzony przez konstytucję kwietniową system ustrojowy należy uznać za całkiem nowy, niemieszający się w żadnym z tych dwóch [...] systemów” – D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1992, s. 42–43; Dla redaktora pierwszych dziesięciu artykułów Konstytucji kwietniowej Ignacego Czumy pozycja prezydenta RP odpowiadała „wizji nowoczesnego, aczkolwiek silnego monarchy” – *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, red. P. Sarnecki, Kraków 2006, s. 158–159; Nazwą „konstytucyjna monarchia prezydencka” określa się też współczesny ustrój państwowy Francji oparty na Konstytucji golistowskiej z 1958 r. – R. Bielecki, *Francja: anatomia władzy*, Warszawa 1980, s. 107–115; *Prawo konstytucyjne...*, s. 156–157, 163; G. Górski, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. 268.

³³ DzURP, nr 30, poz. 227, art. 2 pkt 4, rozdz. II: *Prezydent*; D. Górecki, *Prezydent w Konstytucji kwietniowej – oryginalność rozwiązania konstytucyjnego*, [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauki i instytucje*, red. P. Sarnecki, Kraków 2006, s. 134–153.

działność przed parlamentem oraz odpowiedzialność konstytucyjną. Cechą tworzonego przez konstytucję kwietniową systemu politycznego były również takie instytucje w ramach tzw. służby publicznej, jak: administracja rządowa, samorząd terytorialny, gospodarczy, zawodowy oraz sądownictwo administracyjne³⁴.

Wraz ze zmianami politycznymi w Polsce po maju 1926 r. sukcesywnie następowały zmiany w celach i zadaniach administracji państwowej. Według piłsudczyków administracja ta winna być organizacją stale czynną, łączącą społeczeństwo z elitami władzy. Miała być służbą publiczną. W rezultacie uważali oni, iż powinna być „uspołeczniona i twórcza”. Swoistą kodyfikację poglądów zwolenników J. Piłsudskiego na cele, zadania i organizację administracji państwowej ustaliła konstytucja kwietniowa z 1935 r. Według niej, administracja państwowa to służba publiczna (art. 72 pkt 1). Stwierdzenie to wynikało z zasadniczego założenia konstytucji, iż „Państwo Polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli” (art. 1 pkt 1). Celem administracji było więc wykonywanie szeroko rozumianych usług publicznych. Dlatego w skład służby publicznej oprócz administracji rządowej włączono także samorząd terytorialny i gospodarczy³⁵.

Prominentny piłsudczyk i minister spraw wewnętrznych Bronisław Pieracki mówił w sejmie w 1931 r. o roli administracji publicznej w państwie i jej prawnych podstawach działania. Stwierdzał: „Zachodzi możliwość ścierania się [w społeczeństwie – przyp. W. K.] sprzecznych prądów na tle korzystania z jednych i tych samych swobód obywatelskich. Rząd nie może rozwikłania tego konfliktu pozostawić samopomocy kół zainteresowanych, gdyż prowadziłoby to niechybnie do zakłócenia spokoju w państwie. Władza państwowa musi zatem uzyskać w poszczególnych ustawach dostateczne upoważnienia do przywracania w razie potrzeby stanu równowagi i stanu harmonii”. W tym celu rząd i administracja winny posiadać szczególne uprawnienia władcze, „gdyż dobro państwa jest nakazem najwyższym i w imię tego dobra władza państwowa, znalazłszy się w stanie wyższej konieczności, musiałyby zastosować środki wiodące do celu, chociażby nieprzewidziane w ustawach [...]. Stojąc na stanowisku konstytucyjnym, rząd chce uniknąć takiej ewentualności i dlatego przewiduje takie upoważnienie władz, jakie w interesie ochrony wolności wszystkich obywateli uważa za niezbędne”. Konkludował: „Nie chcąc w dalszym ciągu takich rozbieżności, uważam, że we wszystkich poczynaniach legislacyjnych, mających na celu wykona-

³⁴ *Ordynacja wyborcza do Sejmu z dnia 8 lipca 1935 roku*, DzURP 1935, nr 47 poz. 319; *Ordynacja wyborcza do Senatu z dnia 8 lipca 1935 roku*, DzURP 1935, nr 47 poz. 320; E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 202–210; G. Górski, *Historia...*, s. 268.

³⁵ DzURP 1935, nr 30, poz. 227, rozdz. X; S. Składkowski, *Kwiatuszki administracyjne i inne*, Warszawa 2005, s. 250.

nie zasad konstytucji, trzeba jako punkt wyjścia przyjąć dwie zasady: dobro Państwa jako cel najwyższy; równe obowiązki i prawa dla wszystkich”³⁶. Piłsudzycy w ustawach lub rozporządzeniach prezydenckich nadawali organom administracji publicznej coraz to szersze uprawnienia władcze. W konsekwencji administracja publiczna realizowała swoje cele i zadania w ramach oraz na podstawie przepisów prawa, co czyniło ją w dalszym ciągu administracją państwa prawnego³⁷.

Podsumowanie

Na przełomie XIX i XX w. (lata: 1872–1939) konstrukcja państwa prawnego uzyskała formę klasyczną. W tym czasie była ona już nie tyle głównym postulatem programowym europejskiego liberalizmu politycznego, ile usystematyzowanym odzwierciedleniem praktyki ustrojowo-politycznej i administracyjnej ówczesnych europejskich państw konstytucyjnych (liberalnych). Konstrukcję państwa prawnego tworzyły: 1) zasada zwierzchnictwa narodu, 2) zasada konstytucjonalizmu, czyli rządów prawa na czele z najwyższym aktem prawnym – konstytucją, 3) zasada równości wszystkich obywateli wobec prawa, 4) zasada wolności myśli, słowa, sumienia, wyznania, 5) zasada wolności gospodarczej i nietykalności własności prywatnej, 6) zrzeszania się i koalicji, 7) biernego i czynnego prawa wyborczego, 8) odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej ministrów, 9) niezależności sądownictwa, 10) administracji rządowej i samorządu terytorialnego, 11) sądownictwa administracyjnego.

W okresie od początku lat siedemdziesiątych XIX w. do zakończenia I wojny światowej liberalne państwo prawne nastawione było na petryfikację istniejącej wówczas rzeczywistości gospodarczej i społeczno-politycznej. W tym czasie przeważały monarchie konstytucyjne, w których dominowały systemy polityczne nazywane autorytarnymi, stabilizujące konserwatywną wizję państwa liberalnego; był to okres liberalizmu autorytarnego. Natomiast w latach 1918–1939 liberalne państwa prawne przeszły gruntowną modernizację w duchu demokratycznym i większość z nich stała się republikami konstytucyjnymi. Zaczęły w nich panować demokratyczne systemy polityczne; był to okres liberalizmu demokratycznego. Jednakże nie we wszystkich europejskich państwach prawnych po systemie autorytatywnym (autorytarnym) następował system demokratyczny. W okresie międzywojennym, gdy w części państw europejskich rozpoczął się kryzys systemu demokratycznego, poczęto go zastępować systemem autorytarnym, zachowując przy tym model państwa prawnego. Tak było na przykład w Polsce międzywo-

³⁶ Archiwum Akt Nowych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Gabinet Ministra – Sekretariat Ministra, sygn. 801, s. 119.

³⁷ W. Kozyra, *Rola struktur administracji państwowej w realizacji myśli politycznej sanacji w latach 1926–1939*, [w:] *Wizje i realia. Studia nad realizacją myśli politycznej XX wieku*, red. W. Paruch i K. Trembicka, Lublin 2002, s. 142.

jennej. Otóż w latach 1918–1926 funkcjonował tutaj liberalizm demokratyczny (system polityczny demokracji parlamentarnej), a w latach 1926–1939 liberalizm autorytarny (system polityczny autorytarny). Niekiedy jednak kryzys państwa liberalnego był tak wielki, że pod jego ciężarem załamywało się ono w ogóle, a w konsekwencji w jego miejsce powstawało państwo totalitarne. Tak właśnie było w Niemczech po 1933 r., a wcześniej w Rosji po rewolucji październikowej w 1917 r.

THE CONSTRUCTION OF THE STATE OF LAW IN EUROPE AND POLAND AT THE TURN OF THE 19TH AND 20TH CENTURIES

At the turn of the 19th and 20th centuries the construction of the State of law acquired a classical form. At that time, it was already not so much the main postulate in the program of European political realism as a systematized reflection of the political, systemic and administrative practice of the then European constitutional (liberal) states. This type of State was based on the following principles: 1) supremacy of the people, 2) constitutionalism or the rule of law with the constitution as the supreme law, 3) equality of all citizens before the law, 4) freedom of thought, speech, conscience, and religion, 5) economic freedom and inviolability of private property, 6) freedom of association and coalition, 7) the right to vote and to be elected, 8) political and constitutional responsibility of government ministers, 9) independence of the judiciary, 10) government administration and local government, 11) administrative courts.

From the 1870s until the end of World War One the aim of the liberal State of law was to preserve the existing economic and socio-political reality the way it was. In that period constitutional monarchies prevailed, in which the dominant political systems were those termed authoritative or authoritarian, which stabilized the conservative vision of the liberal State; this was the period of authoritarian liberalism. By contrast, in 1918-1939, the liberal law states were thoroughly modernized in the democratic spirit and most of them became constitutional republics with democratic political systems; it was the period of democratic liberalism. However, it was not in all European law states that the authoritarian system was followed by the democratic one. During the interwar period, when a crisis of the democratic system began in some European countries, the system was replaced by the authoritarian one, retaining the model of the State of law. This was the case with interwar Poland. Thus, in 1918-1926 democratic liberalism functioned here (the political system of parliamentary democracy) while in 1926-1939 - authoritarian liberalism (the authoritarian political system). Sometimes, however, the crisis of the liberal State was so great that the State collapsed under its burden, being consequently replaced by the totalitarian State. This was the case in Germany after 1933, and earlier in Russia after the October Revolution in 1917.