

WŁADYSŁAW T. KULESZA

*Państwo w myśli politycznej i ustrojowo-prawnej
Wacława Makowskiego*

Wydawnictwo Nauka i Technika, Warszawa 2014, s. 829

Odkrywanie myśli ustrojowej polskiego międzywojennego autorytaryzmu — nie tylko jego praktyki politycznej, ale również jego teorii państwa i prawa — nie stanowi tematu, który nie byłby uczęszczany przez prawników i historyków. Wystarczy wspomnieć studia i refleksje Waldemara Parucha z ostatnich lat¹, albo starsze prace (np. Jacka Majchrowskiego o Obozie Zjednoczenia Narodowego)², czy liczne studia Andrzeja Ajnenkiela. Władysław T. Kulesza, za sprawą wydanej przed ponad trzydziestu laty (w 1985 r.) obszernej monografii *Koncepcje ideowo-polityczne obozu rządzącego w Polsce 1926–1935*, dał bardzo cenne studium idei ustrojowych „pomajowej” Polski. W 1998 r. opracował ważniejsze pisma programowe z problematyki ustrojowej, zawarte w tomie zatytułowanym *O państwie społecznym*³. I spod jego pióra wyszła nowa książka poświęcona Wacławowi Makowskiemu, jednemu z czołowych prawników Polski Odrodzonej i rzecznikowi ustrojowej przebudowy państwa polskiego w duchu jego wzmocnienia, ale i „uspołecznienia”. Książka Kuleszy wymaga uwagi jako jedna ważna pozycja literatury prawnohistorycznej ostatnich lat.

Profesor Wacław Makowski — ostatni marszałek Sejmu II Rzeczypospolitej — to nie tylko polityk i prawnik, ale przede wszystkim teoretyk państwa i prawa, czołowy naonczas karnista polski i konstytucjonalista (znawca prawa państwowego). Żył niezbyt długo, umarł w Rumunii w roku 1942, w wieku 62 lat. Życie to upłynęło nie tylko na teoretycznych spekulacjach, uniwersyteckich wykładach i ogłoszonych książkach. Wkroczył w politykę polską i czynnie w niej uczestniczył, wchodząc latem 1922 r. do rządu prof. Juliana Nowaka jako minister sprawiedliwości. Służył w rządzie Kazimierza Bartla. W 1938 r. objął urząd marszałka Sejmu.

Rozprawa, jaka wyszła spod pióra Władysława Kuleszy, zawiera nie tylko studium biograficzne bohatera, ale także „analizę myśli prawniczej i politycznej” warszawskiego profesora. Całość dopełniają obszerne wnioski, będące osobnym wykładem interpretacyjnym.

Struktura pracy Kuleszy jest klarowna i przekonująca. Książka obejmuje dziewięć rozdziałów. Pierwszy mówi o działalności naukowej Makowskiego do 1918 r. Drugi traktuje o jego służbie publicznej w odrodzonej Polsce w latach 1918–1926. W trzecim otrzymaliśmy studium udziału Makowskiego w „rządzie pracy” Bartla. Czwarty rozdział jest poświęcony okresowi „między majem 1926 a Brześciem 1930”. W piąt-

¹ W. Paruch, *Myśl polityczna obozu pilsudczykowskiego 1926–1939*, Lublin 2005.

² J. Majchrowski, *Silni — zwarci — gotowi. Myśl polityczna Obozu Zjednoczenia Narodowego*, Warszawa 1985.

³ W. Makowski, *O państwie społecznym*, oprac. i wstęp W.T. Kulesza, Warszawa 1998.

tym otrzymaliśmy rozważania nad poszukiwaniami „nowego państwa w nowej Europie”, czyli lata 1930–1933. Szósty rozdział zawiera analizę genezy i okoliczności dojścia do skutku prac nad nową konstytucją polską (konstytucją kwietniową). W siódmym rozdziale autor opisuje działalność Makowskiego w ścisłej elicie władzy państwowej w ostatnich latach niepodległości: 1937–1938. Dziewiąty rozdział daje omówienie ostatnich lat życia bohatera. Każdy z rozdziałów — co nader cenne — zamykają konkluzje autora. Książka Kuleszy nie stanowi tylko opowieści o drogach myśli jego bohatera. Daje sporo drobiazgowo odtworzonych faktów i naświetleń o jego działaniach publicznych w Polsce Odrodzonej.

1. Jak wiadomo, zbrojny zryw Piłsudskiego w 1926 r. przyniósł mocne wystąpienie przeciw teorii suwerenności Sejmu. Marszałek upatrywał w nim kluczowy czynnik partyjniactwa i rozkładu kraju. Nie zmierzał do zniesienia instytucji przedstawicielstwa narodowego, ale ograniczenia zakresu jego władzy.

Makowski stanął po stronie obozu pomajowej władzy. Jego prawnicze ujęcie otrzymała Nowela sierpniowa z 1926 r., czyli ustawa wzmacniająca władzę rządową kosztem parlamentu. Tak rozpoczął służbę pewnej idei. Uwieńczył ją traktatem ogłoszonym w roku 1939, zatytułowanym *Nauka o państwie*⁴. Było to jego *opus magnum*. Na kartach tego tekstu widoczne jest oddziaływanie psychologicznej teorii prawa Leona Petrażyckiego, którego inspiracja w kształtowaniu poglądów Makowskiego jest nie do przecenienia, na co słusznie wskazał Kulesza (s. 439). Myśl Makowskiego kształtowała się w szczególnym klimacie czasu — ofensywa totalitaryzmów i „rewolucji antyliberalnej” — której pojęcie stworzył historyk Kazimierz Zakrzewski⁵. „Rewolucja antyliberalna” to fenomen, którym obejmował trzy przewroty: sowiecki, faszystowski i nazistowski. Zmierzch i rozkład liberalnej cywilizacji zachodniej, opartej na filozofii oświecenia i dziewiętnastowiecznym parlamentaryzmie oraz leseferyzm uważał za nieodwracalne i ostateczne. I nie był naonczas w tych zapatrywaniach odosobniony.

Teoria „rewizji umowy społecznej” jest koncepcją najbardziej może zasadniczą dla myśli Makowskiego⁶. Pragnął on odejść od podziału władz i budować ład władzy autorytarnej. Wykonaniem tej idei stała się Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., w której przyjęto, że czynnik najwyższy, tj. Prezydent RP dysponuje sześcioma organami władzy w sprawowaniu władzy „jednolitej i niepodzielnej”, a były to: rząd, Sejm, Senat, sądy powszechne, wojsko i organa kontroli państwowej.

Zauważmy, że doktryna podziału władz kształtowała się w historii przynosząc postać różnych koncepcji. Jak wiadomo, Montesquieu wyodrębnił władzę prawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Locke definiował i rozróżniał prawodawczą, wykonawczą i federacyjną. Mirabeau tylko dwie: prawodawczą i wykonawczą. Constant aż pięć władz: *pouvoir royal, executive, judiciaire, representative, de l'opinion*. De Bonald operował teorią władzy politycznej i religijnej, twierdząc, że jest jedna wola, a więc

⁴ W. Makowski, *Nauka o państwie*, cz. 1, *Teoria państwa*, Warszawa 1939.

⁵ *Vide* M. Kornat, *Kazimierz Zakrzewski wobec reżimów totalnych. Pisma i idee z lat 1929–1935*, [w:] *Kazimierz Zakrzewski. Historia i polityka*, red. M. Dąbrowska, Warszawa–Łódź 2016, s. 218–262.

⁶ *Vide* W. Makowski, *Rewizja umowy społecznej*, Warszawa 1933.

musimy mieć jedną tylko władzę. Bentham sądził jeszcze inaczej, że nie ma podziału władz, ale różne funkcje władzy suwerennej⁷. Doba międzywojenna przyniosła regres francuskiego modelu ustrojowego, do którego sięgały nowe państwa powstałe w Europie „Międzymorza” na gruzach imperiów. Odnowiła też spory o podział władz. Myśl antyliberalna generowała nowe pomysły, usiłujące odwrócić ustrojową ewolucję Europy Zachodniej jaka po rewolucji francuskiej doszła do skutku. Z tej perspektywy patrząc, zauważmy, że Makowskiego idea „rewizji umowy społecznej” wpisuje się niewątpliwie w szerokie spektrum wystąpień krytyków demokracji liberalnej okresu między obydwu wielkimi wojnami (1918–1939). Nie byli oni bynajmniej polskim odosobnionym zjawiskiem.

Wacław Makowski przede wszystkim zwątpił w państwo liberalno-indywidualistyczne. Uczył, że ono „opierało się na metafizycznych przesłankach absolutnego znaczenia prawa i nieskrępowanej woli jednostki”⁸, ale nie chciał zlikwidować inicjatywy jednostki. Pragnął „państwa społecznego”⁹. Wyznawał też pogląd, że w kształtowaniu ustroju nowego państwa występuje „konieczność organizacyjnego różniczkowania i wartościowania pracy i twórczości ludzkiej” (s. 504), co w praktyce oznaczało, że zakres wpływu obywatela na życie publiczne powinien być funkcją „wartości pracy”, jaką wkłada on w „życie zbiorowe” (jak ujął to Kulesza). Makowski wychodził od przeświadczenia, że społeczeństwo nie jest bierną, podatną na działania władzy masą, ale realnym podmiotem politycznym. „Państwo społeczne” musi czynnie kształtować życie społeczne, musi go podejmować świadomie i planowo. Ale ustrój „państwa społecznego” nie jest oparty na dyktaturze monopartii. Utrzymanie wolności i równości ludzi uważał Makowski za potrzebne i możliwe, ale chciał „zorganizowanej demokracji”, z „władzą jednolitą i niepodzielną” głowy państwa.

Odrzucenie faszyzmu i bolszewizmu jako dyktatur usiłujących realizować przebudowę społeczną przemocą jest dla Makowskiego charakterystyczne. Jego krytyka ustrojów totalitarnych nie dziwi. Przecież całkowicie odbierają one wolność jednostkom. Państwo wkracza głęboko w tkankę życia społecznego i sfery zastrzeżonej dla jednostki. Monopartia staje ponad prawem. Idea „państwa społecznego” to prawdziwie wielka wizja. Doniosłe oczywiście pozostaje pytanie, czy w ogóle możliwe jest ustanowienie państwa, w którym czynnik inicjatywy obywatelskiej może mieć ujście, jeśli nie ma demokracji parlamentarnej?

Niewątpliwie — jako pilsudczyk — Makowski ujawnił swoje zapatrywania polityczne jako rzecznik silnego państwa opartego na autorytecie wybitnej jednostki, zaś z myślą o tym, kiedy jej nie będzie — na autorytecie prawa konstytucyjnego, które nadrzędne stanowisko daje Prezydentowi RP. Na ile założenie to było realistyczne, jest sprawą trudną do oceny. Autorytaryzm polski miał swoją specyfikę. Krąg myśli politycznej, w jakim się kształtował, cechowało znaczące spektrum koncepcji, idei i wi-

⁷ Wspomina o tych zagadnieniach W. Konopczyński w swoim wprowadzeniu do studium o polskiej Radzie Nieustającej (1775–1789). *Vide idem, Geneza i ustanowienie Rady Nieustającej*, Warszawa 1917.

⁸ W. Makowski, *O państwie społecznym...*, s. 198.

⁹ Szkic w tej sprawie przedłożył Makowski drukiem: *Państwo społeczne*, Warszawa 1936.

zji. Nawet w jego obrębie myśl o potrzebie aktywizacji obywatelskiej nie wygasła. Makowski jest tego wymownym przykładem, co Kulesza umiejętnie pokazał.

Zastanawiając się, czy Makowski był najpierw prawnikiem, czy najpierw politykiem, można oddać się pociągającemu ćwiczeniu. Jednak nie prowadzi ono do jasnej konkluzji. Makowski był i prawnikiem, i politykiem. Uprawiał naukę prawa, którą pojmował jako naukę i służbę społeczną. Zabiegał o „nową Polskę w „nowej Europie”, jak zresztą zatytułował jedną ze swych programowych książek. Jaka to miała być Polska? Odpowiedzieć można jednym zdaniem: państwo solidarystyczne w ramach autorytarnego porządku.

Ustalenia i wnioski Władysława Kuleszy zasługują na uwagę.

Przed wszystkim Makowski był laickim myślicielem. Ani przez chwilę nie odawał się spekulatywnej refleksji na temat roli religii w kształtowaniu ładu państwa i prawa, jak czynił to na przykład inny wielki przedstawiciel polskiej nauki prawa prof. Władysław Leopold Jaworski, który zgłosił oryginalny projekt konstytucji dla Polski, oparty na założeniu przestrzegania przez prezydenta „moralności Chrystusowej”. W pismach Makowskiego nie ma żadnej warstwy metafizycznej. Prawo ma moc obowiązującą wszystkich — podkreślał Makowski. Ład prawny — jego zdaniem — był zawsze celowym wytworem działalności ludzkiej. Te konstatacje pozostają jednymi z najważniejszych w myśli prawniczej warszawskiego profesora.

Państwo nie jest środkiem „na wszystkie niedomagania życia” — uczył Makowski (s. 799). Nie stanowi ono ani „wymysłu szatana”, ani nie ucieleśnia „Królestwa Bożego na ziemi”. Jest tylko wytworem ludzkim, a więc z konieczności bytem niedoskonałym. Ów pragmatyczny stosunek do państwa zasługuje na uwagę, co autor komentowanej rozprawy wyraźnie podnosi. Kulesza widzi w osobie warszawskiego profesora jednego z najwybitniejszych teoretyków państwa autorytarnego w XX-wiecznej Europie (s. 799). Był koronnym jurystą i legislatorem „pomajowej Polski”.

Ogólniejsze obserwacje Kuleszy zawierają sporo jego przemyśleń na temat polskiego autorytaryzmu lat 1926–1939. Ścisłej biorąc, dotyczą jego specyfiki, tak jak widzi ją długoletni jej badacz, uprawiający to pole refleksji naukowej od wielu lat.

Autorytaryzm polski zrodził się z zamachu stanu. Wyłoniony w następstwie zamachu stanu przywódca nie chciał dyktatury bez ograniczeń. Późno przyszła nowa konstytucja — długo trwało przewrót ustrojowy. Reforma konstytucyjna zniosła liberalną demokrację. Utrzymano wszakże zasadę odpowiedzialności parlamentarnej ministrów. Umiarkowana była represyjność państwa. Nastąpiła przebudowa administracji i jej centralizacja. Doszło do ograniczenia uprawnień samorządu terytorialnego, ale go utrzymano (wraz z instytucją wolnych wyborów — dodałbym na marginesie). Rządy marszałka Piłsudskiego — powiedziałbym od siebie, czytając rozważania Kuleszy — były rodzajem samoograniczającej się dyktatury¹⁰.

¹⁰ Swego czasu tak właśnie zatytułowałem swoje studium poświęcone zagranicznym opiniom o rządach marszałka Piłsudskiego; *vide* M. Kornat, *Europa międzywojenna wobec rządów Józefa Piłsudskiego. Interpretacje „samoograniczającej się dyktatury”*, „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi”, t. XXXII, Wrocław 2010, s. 307–350.

Rozważania obfitujące w wiele refleksji porównawczych kończy Kulesza ważkim i mało akcentowanym w literaturze (zwłaszcza zachodniej) stwierdzeniem, że żadne z państw autorytarnych nie przeżyło starcia z totalitarnymi podczas II wojny światowej. Tylko te z nich przetrwały, które były na uboczu geopolitycznym, np. hiszpański i portugalski.

2. Działalność Makowskiego przyniosła również aktywność wokół starań o solidarność międzynarodową i międzynarodowe prawo karne. Makowski brał udział w polskich inicjatywach na tym polu. Jak wiadomo, to on był pomysłodawcą specjalnej i nowatorskiej naówczas legislacji sankcjonującej nawoływanie do wojny zaborczej, która znalazła miejsce w polskim kodeksie karnym z 1932 r. Międzynarodowy ruch na rzecz kodyfikacji prawa karnego miał w osobie Makowskiego gospodarza inauguracyjnej sesji w 1928 r. w Warszawie. Pisał o tym Emil Stanisław Rappaport¹¹.

Może nieco więcej uwagi należało poświęcić ustawodawstwu karnemu państw totalitarnych, które komentował Makowski, np. w swoim wprowadzeniu do edycji *Kodeksu karnego faszystowskiego*, który ukazał się w Polsce w oprac. i tłum. Rafała Lemkina, późniejszego twórcy pojęcia ludobójstwo (*genocidium*)¹². Postulatycznie zgłosiłbym jeszcze potrzebę omówienia w osobnym fragmencie pracy poglądów jej bohatera na temat ustrojów totalitarnych, przede wszystkim sowieckiego, któremu poświęcił on trochę uwagi, by wspomnieć np. artykuł w wydawanym przez siebie piśmie „Nowe Państwo” *Kilka uwag o nowej konstytucji sowieckiej* (z. 3/1937).

Może dałoby się więcej powiedzieć o stanowisku Makowskiego w przedmiocie prawa wyborczego. Kulesza sygnalizuje jego wystąpienie w tej sprawie artykułem w „Gazecie Polskiej” z końca 1938 r. (s. 694). Nie da się zaprzeczyć, że wraz z wejściem w życie ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu z 8 lipca 1935 r. nastąpiło prawdziwe uniemożliwienie opozycji politycznej realnego udziału w walce o władzę w państwie. Biurokracja państwowa otrzymała decydujący głos przede wszystkim na proces wyłaniania kandydatów. Teoria „państwa społecznego” pozostała tylko piękną propozycją. Czy Makowski tego nie dostrzegał?

Praca Kuleszy jest niezmiernie obszerna. Zapewne nie przeczyta ją więcej osób niż wąski krąg specjalistów od polskiej dwudziestowiecznej myśli politycznej. Ale to już jest specyfika skrupulatnych i starannie udokumentowanych monografii naukowych. Może rozwiązaniem mogącym temu stanowi rzeczy zaradzić byłoby drukowanie danej książki w dwóch wersjach — jednej czysto akademickiej, a innej skróconej i przeznaczonej dla szerszej publiczności? Ale to już tylko nasza refleksja na marginesie lektury.

Nie miałbym pretensji też do autora z powodu konieczności powtarzania pewnych myśli, kiedy zdecydował się na tak obszerne rozważania, zamknięte podsumowaniem, będącym osobnym i nader obszernym studium.

¹¹ E.S. Rappaport, *Konferencja Międzynarodowa Unifikacji Prawa Karnego a jej poprzedniczki* (Garść wspomnień, wrażeń i myśli 1927–1933), Łódź 1934.

¹² W. Makowski, *Przedmowa*, [w:] *Kodeks karny Rosji Sowieckiej 1927*, oprac. R. Lemkin, Warszawa 1928.

Niepotrzebne zdaje mi się — modne w obecnym piśmiennictwie — inicjałowanie imion, któremu ulega autor omawianej książki. W konsekwencji wszędzie mamy W. Makowski, czy też J. Piłsudski albo K. Świtalski.

Zwróćmy jeszcze uwagę, że poglądy Makowskiego doczekały się równocześnie dwóch studiów: pracy Kuleszy, którą analizuję w niniejszej recenzji, oraz wydanej równocześnie książki Grzegorza Ławnikowicza na ten sam temat¹³.

Książka Kuleszy ma charakter definitywnego studium poglądów Makowskiego, co sprawia, że praca pozostaje opracowaniem obszernym. Jej podstawę źródłową stanowią publikowane pisma warszawskiego profesora. Książka zawiera część poświęconą rekonstrukcji biografii politycznej i intelektualnej autora *Państwa społecznego*. Przynosi oczywiście gruntowne, dobrze udokumentowane rozważania nad jego koncepcjami prawno-ustrojowymi i myślą polityczną. Praca nie pozostawia wątpliwości, że powstała jako owoc wieloletnich przemyśleń i poszukiwań. Przedstawione ustalenia dają szeroką panoramę myśli politycznej II RP i jej poszukiwań w latach trzydziestych XX w. Monografia odkrywa słabo dotychczas zbadane (w niektórych obszarach nawet może nieznane) koncepcje i horyzonty intelektualne świata polskiego autorytaryzmu tamtych czasów.

Otrzymaliśmy monografię — moim zdaniem — bardzo cenną, stanowiącą owoc wielu lat pracy, w tym analizy zapomnianych dzisiaj tekstów prawniczych jej bohatera. Przybliżyła nam ona nie tylko życie wybitnej jednostki, lecz także jest ilustracją znamienych tendencji intelektualnych i ustrojowych z pewnej epoki w dziejach Polski.

Marek Kornat

¹³ G. Ławnikowicz, *Między koniecznością państwa a pochwałą autorytaryzmu. Koncepcja państwa społecznego Wacława Makowskiego*, Lublin 2014.