

GRZEGORZ ŁAWNIKOWICZ

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

## Koncepcja państwa społecznego Wacława Makowskiego

Wacław Makowski jest dzisiaj postacią w zasadzie zapomnianą. Powyższej — przyznaję — dość kategorycznie sformułowanej tezy nie podważa zainteresowanie, jakie okazali mu autorzy uznanych, klasycznych już opracowań. Za sprawą jednego z nich, W.T. Kuleszy, bohater niniejszego artykułu przedarł się do „zbiorowej świadomości” jako animator koncepcji państwa społecznego<sup>1</sup>. Doprecyzujmy zatem — „zapomnienie”, o którym mowa, jest, można by rzec, relatywne — otóż biorąc pod uwagę jego rzeczywiste zasługi zarówno praktyczne, jak i teoretyczne, stwierdzić należy po prostu, iż należy mu się dużo większe zainteresowanie.

Na potrzeby niniejszego szkicu przyjmuję jedno z możliwych i, wziąwszy pod uwagę jego cel, jedyne racjonalne rozumienie terminu „państwo społeczne”, zakładam mianowicie, że będzie nim taki model państwa, którego zwolennikiem był W. Makowski. Uwaga powyższa wydaje się na tyle „oczywista”, iż w pełni zasługuje na krótki choćby komentarz. Po pierwsze, termin „państwo społeczne” wiązany jest z reguły z innymi jeszcze autorami działającymi w okresie polskiego międzywojnia; po wtóre, sam W. Makowski, jak się zdaje, nadawał mu bądź to węższe, bądź szersze znaczenie.

Co do pierwszego problemu. Makowski, zresztą z wzajemnością, nie odwołuje się w swoich pracach do dorobku i poczynąń Adama Skwarczyńskiego czy też Walerego Sławka. Z nazwiskami zaś wyżej wymienionych łączy się co prawda autorstwo samego pojęcia „państwo społeczne”, jest ono jednak w moim odczuciu co najmniej dyskusyjne. Zarówno Skwarczyński i Sławek, jak i uczniowie oraz następcy pierwszego z wymienionych konsekwentnie posługiwali się

---

<sup>1</sup> W.T. Kulesza, *Koncepcje ideowo-polityczne obozu rządzącego w Polsce w latach 1926–1935*, Wrocław 1985; *idem*, *Wacław Makowski o państwie społecznym*, wstęp, wybór i oprac. W.T. Kulesza, Warszawa 1998.

pojęciem „uspołecznienie państwa”. Jakkolwiek byśmy tę dystynkcję pojęciową postrzegali, to przyjąć musimy, iż samo jej wystąpienia nie jest dziełem przypadku i musi być co najmniej wyrazem woli wzajemnego odróżnienia się wymienionych autorów; dla obydwu stron byłaby to swoista manifestacja samodzielności. Zresztą, dodajmy, także na gruncie językowym pojęcia nie są tożsame<sup>2</sup>.

Koncepcja państwa społecznego osadzona jest na fundamencie oryginalnych i rozbudowanych rozważań: historiozoficznych, socjologicznych, filozoficz-noprawnych. Oceny tej, zwłaszcza tezy o oryginalności, nie zmieni oczywista łączność z założeniami formułowanymi przez tę klasę autorów, co: Petrażycki, Hauriou, Duguit, Radbruch, Stammer, Smend czy choćby Le Fur<sup>3</sup>. Zagadnienie wpływu na koncepcję Makowskiego myśli zachodnioeuropejskiej jest niewątpliwie ciekawe i godne szerszego rozwinięcia. Ze względu na cel i ramy czasowe artykułu ograniczę się tylko do krótkiej konstatacji. Otóż sam Makowski, antycypując ewentualne zarzuty, niejednokrotnie podkreślał uniwersalność zjawisk i procesów politycznych oraz nieuchronną wobec powyższego zbieżność koncepcji. Ta zbieżność — dowodził — miała pełną rację bytu nawet bez znajomości aktualnie i równoległe formułowanych założeń<sup>4</sup>.

Nieco inaczej ma się rzecz w przypadku dostrzegalnych podobieństw z ustaleniami i wywodami wymienianych już Skwarczyńskiego czy Sławka. W tym wypadku łączność ma inny wymiar. Zaznaczę jedynie, że celne co do zasady wydaje się spostrzeżenie powoływanego już Kuleszy, który co prawda przypisuje autorstwo pojęcia „państwo społeczne” Skwarczyńskiemu, podkreśla jednak wyraźnie, że to właśnie udziałem Makowskiego były „przywoływane w debacie głębsze, doktrynalne treści”<sup>5</sup>.

Wróćmy do tytułowego pojęcia. Sądzę, że analiza rozważań Makowskiego pozwala na sformułowanie tezy zakładającej możliwość wyróżnienia dwóch pozo-  
stających ze sobą w związku ujęć państwa społecznego. Pierwsze z nich można

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat G. Ławnikowicz, *Idea uspołecznienia państwa w myśli polityczno-prawnej polskiego międzywojnia*, [w:] *Na szlakach niepodległości. Myśl polityczna i prawna w latach 1918–1939*, red. M. Marszał, M. Sadowski, Wrocław 2009, s. 177–193.

<sup>3</sup> Do wyżej wymienionych autorów odwoływał się stosunkowo często. Por np. W. Makowski, *Nowoczesne tendencje w prawie publicznym*, [w:] *idem, Państwo społeczne*, Warszawa 1936, s. 45–65, oraz *idem, O koncepcji prawa społecznego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1933, z. 1, s. 14\*–20\*.

<sup>4</sup> W szkicu poświęconym prawu społecznemu stwierdzał wprost: „w pewnych epokach, czy w pewnych stadiach cywilizacyjnych, myśli, uczucia, sądy i czyny ludzkie wykazują wyraźne pokrewieństwo nawet tam, gdzie nie ma naśladowstwa i zapożyczania. Po prostu pewna epoka kulturalna ma własną atmosferę, własny sposób rozumowania, postrzegania i intuicję, które to cechy objawiają się niezależnie od siebie w różnych umysłach, u różnych narodów, u różnych ludzi, tworzących takie same teorie, stosujących takie same metody, czyniących podobne spostrzeżenia lub też wprost układających podobnie swoje życie. Nie wszystko i nie zawsze można by wytłumaczyć wpływem wzajemnym czy jednostronnym”. Dodawał także: „Nie każda myśl podobna do cudzej myśli jest zapożyczona”, *idem, O koncepcji prawa...*, s. 15.

<sup>5</sup> W.T. Kulesza, *Wstęp*, [w:] *idem, Wacław Makowski...*, s. 20.

by określić mianem państwa społecznego *sensu largo* — państwem jako takim, drugie byłoby państwem społecznym *sensu stricto*. Pierwsze uznamy za antytezę państwa liberalnego, drugie za rodzajowy, niejako skonkretyzowany typ tej antytezy. Jednym z przykładów państwa społecznego *sensu stricto* mogłaby być międzywojenna Polska po zamachu majowym<sup>6</sup>.

O ile ustalenie znamion państwa społecznego w znaczeniu ogólnym nie nastroczało Makowskiemu większych problemów, o tyle pojawiały się one, gdy przechodził do opisu optymalnego kształtu polskiego państwa społecznego. Zasygnalizujemy jedynie wstępnie — ten model był dla niego wartością dynamiczną i otwartą. To, dodajmy, jest zrozumiałe, gdy zważymy na realia społeczno-polityczne, w których przyszło działać i które przyszło współtworzyć Makowskiemu.

W pracach Makowskiego odnajdziemy rozbudowane rozważania historiozoficzne. Natkniemy się na nie już w pochodzącej z 1917 r. rozprawie *Podstawy filozofii prawa karnego*, później zaś między innymi w takich choćby artykułach, jak *Nowa Polska w nowej Europie* czy też *Spółczeństwo a państwo*. Nie zabraknie ich wreszcie w pracy stanowiącej swoiste i przedwczesne podsumowanie dorobku Makowskiego — *Nauce o państwie*. Rozważania te legitymizują państwo społeczne *sensu largo*, określają też jego polityczne i prawne *essentialia negotii*<sup>7</sup>.

Makowski przywiązywał wielkie znaczenie do rewolucji francuskiej; widział w niej symboliczną cezurę — ostateczne zerwanie z feudalną, stanową przeszłością, a zarazem początek procesu, którego zwieńczeniem było uformowanie się państwa społecznego.

Świat sprzed rewolucji był prosty i uporządkowany. Makowski, odwołując się do Bodina i założeń jego doktryny, dowodzi, że dwa elementy, to jest państwo i rodzina, zupełnie wystarczały, by opisać i wytłumaczyć ogół zjawisk ówczesnego „życia zbiorowego”. Ten świat ostatecznie legł w gruzach po rewolucji. Ona sama nie była jednak dziełem przypadku, lecz jedynie naturalną konsekwencją sprzeczności narastających w systemie feudalnym. Stan trzeci, nie potrafiąc zdobyć sobie pozycji odpowiadającej jego aspiracjom, zdecydował się na zaprzeczenie wszystkich przywilejów i proklamowanie powszechnej równości<sup>8</sup>.

W centrum znalazła się jednostka. Jak obrazowo wyrażał się Makowski — „podporządkowała ona sobie tak państwo, jak i rodzinę”. Fakt ten wyraźnie

<sup>6</sup> W przedmowie do *Nauki o państwie* W. Makowski pisał: „Wyłożone w książce niniejszej poglądy mogłyby być nazwane teorią państwa społecznego. Nazwy tej »państwo społeczne« użyłem po raz pierwszy przed kilkunastu laty, aby podkreślić odrębność rzeczywistego zjawiska społecznego, jakim jest państwo, od tych mniej lub więcej spaczonych jego obrazów, jakie tworzyli normatywiści, [...] zwolennicy teorii organicznej [...], wreszcie historycy, dogmatycy, eklektycy i wyznawcy metod porównawczych w różnych koncepcjach tzw. »ogólnej« nauki o państwie”, *idem, Nauka o państwie. Część pierwsza. Teoria państwa*, Warszawa 1939, brak oznaczenia strony.

<sup>7</sup> W. Makowski, *Podstawy filozofii prawa karnego*, Warszawa 1917; *idem, Nowa Polska w nowej Europie*, Warszawa 1930; *idem, Spółczeństwo a państwo*, [w:] *Państwo społeczne*, Warszawa 1936; *idem, Nauka o państwie...*

<sup>8</sup> W. Makowski, *Nowa Polska...*, s. 10.

w stosunku do państwa, konkludentnie zaś w stosunku do rodziny rejestrowała Deklaracja praw człowieka i obywatela. Podporządkowanie państwa jednostce zostało wypowiedziane wprost, o rodzinie akt ten w ogóle już nie wspominał<sup>9</sup>.

Rozpoczęła się budowa nowego ładu. Dała ona nieprzewidywany efekt w postaci stworzenia warunków do rozwoju państwa społecznego. Spośród hasel wypisanych na sztandarach rewolucji ostała się tylko wolność, równość pojmowano bowiem formalnie, a o braterstwie po prostu zapomniano. Na marginesie Makowski zaznaczał, że braterstwo rozwinąć się będzie mogło dopiero w państwie społecznym.

Wolność, a ściślej jej konsekwencje okazały się nieprzewidywanym wyzwaniem. Pojawia się u Makowskiego znamiona w swych skutkach teza, stwierdza mianowicie, iż człowiek nie potrafi „wyjść poza granice związku społecznego”, jest, innymi słowy, skazany na współpracę i współdziałanie z innymi ludźmi. Różni się to współdziałanie w poszczególnych epokach formą i zakresem, ale samo w sobie jest czymś naturalnym i oczywistym. Tym samym wolność, którą przyniosła rewolucja, staje się źródłem samotności, a człowiek posiadający określone inklinacje poszukuje czegoś, co zastąpi próżnię powstałą po upadku państwa i rodziny. Tą nową wartością staje się społeczeństwo, o którym emfaticznie pisze Makowski, iż jest „najwyższą syntetyczną postacią współżycia ludzi wyzwolonych”<sup>10</sup>. Społeczeństwo jest dynamiczne, jest bowiem „aktualną żywą zbiorowością”; jest także oparte na solidarności i wolne od przymusu. Wprost stwierdzał, że bez solidarności nie ma społeczeństwa, co do przymusu natomiast zaznaczał: „W tym procesie nie ma przymusu, nie ma rozkazu, nie ma siły fizycznej; jeśli się mówi o obowiązku społecznym, to ma się na myśli obowiązek wynikający z pobudek psychicznych [...], na którego straży nie stoi żadna siła”<sup>11</sup>. Nadmienić wypada, że uwagi o solidarności stanowią odwołanie do Durkheima, iż podobnie jak on, także Makowski wyróżniał solidarność mechaniczną i organiczną, tak samo także jak on je pojmował. Solidarność jako cecha określająca, więcej nawet — identyfikująca społeczeństwo była dla Makowskiego wartością obiektywną i heteronomiczną. Tak się dlań rzecz przedstawiała z perspektywy jednostkowej<sup>12</sup>.

W spojrzeniu Makowskiego na społeczeństwo nie dostrzeżemy mechanicznego egalitaryzmu. Ludzie nie są jednakowi, mają różne potrzeby i aspiracje, charakteryzuje ich też różny stopień aktywności. Ta ostatnia jest udziałem mniejszości, która zmuszona jest nieustannie zmagać się z biernością większości<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> W. Makowski, *Myśl przewodnia nowej Konstytucji*, [w:] *idem*, *Państwo...*, s. 130–131.

<sup>10</sup> W. Makowski, *Społeczeństwo...*, s. 12–13, 23.

<sup>11</sup> W. Makowski, *Nowa Polska...*, s. 20.

<sup>12</sup> Pisał on: „Więć solidarności społecznej nie jest bezpośrednio zależna od człowieka, od jego świadomej decyzji i działalności. Tkwi ona w naturze życia, w charakterze stosunków między ludźmi, w cechach psychicznych człowieka. Nie jest ona celowa, ale przyczynowa w swej istocie”, W. Makowski, *Społeczeństwo...*, s. 15.

<sup>13</sup> Makowski pisał: „Życie społeczne polega [...] na ciągłym zmaganiu się inicjatywy i poczynań jednostki z bezwładem masy; obydwie te czynniki związane są ze sobą zależnością wzajemną, przyrodzoną i nie dającą się uniknąć”, *ibidem*, s. 20–21.

Spółeczeństwo pojawiło się i rozwinęło w czasach, gdy triumfowało liberalne państwo prawa. Było to państwa zorientowane na ochronę wartości negatywnych, państwo programowo bierne, niejako wycofane. Korelatem tej bierności były występujące po stronie społeczeństwa aktywność i dynamizm. Organizujące się wewnętrznie społeczeństwo zaczęło nie tylko dostrzegać bierność państwa, ale także nauczyło się ją wykorzystywać dla własnych celów. Nawet bowiem państwo „stróż nocny” było potencjalnie użyteczne z punktu widzenia realizacji różnorodnych społecznych zamierzeń. Skutecznie zagospodarowywano przestrzeń pozostawioną przez państwo; podjęto także próby oddziaływania na jego funkcjonowanie. I tutaj pojawia się paradoks — to co było dowodem siły, okazało się źródłem słabości i faktycznej porażki społeczeństwa. Aktywność społeczna podyktowana była komplikowaniem się życia, pojawianiem się nowych potrzeb, dostrzegalną koniecznością ich załatwienia. Pojawiła się presja, by realizację tych zadań przyjęło państwo; zbiegła się ona z udanymi, jak się pierwotnie zdawało, próbami tworzenia sformalizowanych mechanizmów nacisku na państwo. Faktycznie, jak zaznaczał Makowski, chodziło o „transmisję, za pomocą której ruch społeczny mógłby się przekształcić na ruch polityczny, na działalność państwową”<sup>14</sup>. Wspomniany paradoks, gdy zechcemy przełożyć go na język praktyki, równać się będzie założeniu, że „im więcej społeczeństwa — tym więcej państwa”. Akcja społeczna bowiem „upaństwowia się”, „formalizuje się i biurokratyzuje”. To, co społeczne, staje się państwowe, odrywa od społeczeństwa. Proces ten obejmuje w szczególności partie polityczne, ale także różnego rodzaju syndykaty, a nawet organy samorządu<sup>15</sup>. Czy można stąd wyprowadzić wniosek o zbędności i szkodliwości państwa? O jego niwelującej roli? Nie! Makowski pyta — czy społeczeństwo może istnieć bez państwa? I nie ma wątpliwości, że tak jak jednostka nie może żyć poza społeczeństwem, tak społeczeństwo skazane jest na państwo. By uplastyczyć swój wywód, rozprawia o miłości i małżeństwie, stwierdzając między innymi:

... pomiędzy istotą społeczeństwa a istotą państwa zachodzi taka różnica, jak pomiędzy miłością a małżeństwem. Miłość jest spontaniczną pobudką działania, małżeństwo — instytucją formalną. I tu i tam istnieje wzajemna zależność [...], solidarność ich współżycia, wspólność dążeń, wspólność uczuć, wspólność obowiązków; ale w miłości wszystko to opiera się na wewnętrznej potrzebie, zaś w małżeństwie — ponadto na formalnym zobowiązaniu<sup>16</sup>.

Te wywody, jak też wcześniejsze uwagi poświęcone niemożności wyjścia jednostki poza granice związku społecznego, przywołują pamięć o rozważaniach Arystotelesa traktujących o państwie jako instytucji naturalnej i celowej. Czy zatem jednostka ma autonomię w społeczeństwie i państwie, czy społeczeństwo ma autonomię w państwie? Czy, a jeśli tak, to dlaczego — że odwołamy się wprost

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 29.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 31–32.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 21–22.

do Arystotelesa — „państwo jest pierwiej”, i czy wynikają z tego jakieś wymierne zagrożenia?

Jeżeli od państwa wymaga się aktywności, jeżeli ono się tej aktywności podejmuje, to nieuchronnie przechodzi od postawy statycznej, typowej dla modelu liberalnego, do postawy dynamicznej cechującej państwo społeczne; nie ma już stróża „gwarancji negatywnych” — jest państwo-realizator „zadań pozytywnych”. Taka ewolucja już się zdaniem Makowskiego dokonała. Rodzi ona oczywiście zagrożenie, że „państwo może tłumić życie społeczne”<sup>17</sup>. Makowski daleki był jednak od większych obaw. Powodów jest kilka. Należą do nich wspomniana nieuchronność państwa, obiektywny proces narastania zadań społecznych, z którym społeczeństwo samodzielnie nie mogłoby sobie poradzić, a także charakter władzy państwowej.

Państwo postrzegał jako instytucję powszechną, konieczną, naturalną, celową i ogólną<sup>18</sup>. Definiował je także, stwierdzając, iż jest: „koniecznym i naturalnym, na solidarności i zależności wzajemnej opartym zespoleniem obywatelskim”<sup>19</sup>.

Co do władzy, to chcąc określić jej istotę, odwoływał się do Petrażyckiego. Aprobując petrażyckią tezę, że „istoty władzy” należy doszukiwać się „w procesach psychicznych społeczności”, wyraźnie podkreśla, że jest władza stosunkiem społecznym, a zatem relacją o charakterze dwustronnym. Na zasadzie korelatu występują po obu stronach tego stosunku przeciwstawne sobie emocje psychiczne: poddaniu odpowiada panowanie, zobowiązaniu — nakaz, bierności — ruch. Przeglądając się temu zestawieniu, dostrzeżemy, że korelatywność emocji psychicznych kreujących instytucję władzy nie jest tożsama z równorzędnością stron stosunku społecznego, którym ta władza jest. Rzecz to z pozoru oczywista, nie można jednak tracić jej z pola widzenia. Władza to „stosunek pomiędzy funkcją rządzenia [...] a funkcją wykonywania obowiązku nakazanego przez innych”. Na funkcję rządzenia składają się natomiast: „umiejętności podejmowania inicjatywy”, „osiągania dla niej aprobaty” oraz „zdolność wywoływania emocji obowiązku, wyrażających się w czynnym posłuszeństwie”<sup>20</sup>. Z władzą łączone są siła i przymus. Siłą, twierdził Makowski, wbrew temu, co pisał Duguit, nie jest istotą władzy, lecz jedynie jej cechą; przymus zaś postrzegał w kategoriach

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 22.

<sup>18</sup> Rozwijając to założenie, zaznaczał W. Makowski, że „państwo jest [...] zrzeszeniem powszechnym i koniecznym, bowiem obejmuje wszystkich ludzi bez wyłączeń, a każdy musi być członkiem zrzeszenia państwowego, niezależnie od swej woli; jest ono zrzeszeniem naturalnym, bowiem skład jego i trwałość opiera się na naturalnym czynniku biologicznym urodzenia — kto rodzi się w ramach danego zrzeszenia państwowego, jest jego obywatelem, powiększa i utrzuca jego skład; jest ono zrzeszeniem celowym, ponieważ powstało w celu wykonania społecznych zadań organizacyjnych; jest także zrzeszeniem ogólnym, gdyż obejmuje zakresem swego działania wszelkie stosunki prawne i społeczne pomiędzy ludźmi”, *idem, Nauka o państwie...*, s. 218.

<sup>19</sup> W. Makowski, *Rewizja umowy społecznej*, [w:] *idem, Rewizja umowy społecznej*, Warszawa 1933, s. 82.

<sup>20</sup> W. Makowski, *Nauka o państwie...*, s. 158.

miernika siły władzy, miernika w istocie negatywnego — „im więcej przymusu, tym słabsza władza” — zaznaczał Makowski i dodawał jeszcze: „konieczność uciekania się do przymusu świadczy o słabości władzy”<sup>21</sup>. Co będzie zatem sprawdzianem siły władzy? Będzie nim każdorazowy układ relacji między emocjami składającymi się na władzę. W miarę zacieśniania się przeciwstawnych sobie relacji siła władzy będzie rosła albo przeciwnie, gdy związek ten będzie tracił na bezpośredniości — władza będzie stawała się słabsza. Pisał Makowski:

Sama aktywność woli i energii rozkazu, jeśli jej nie będą odpowiadały zapal i skwapliwość posłuszeństwa, nie da obrazu silnej władzy i odwrotnie, nie będzie władzy silnej, gdy zapal i skwapliwość posłuszeństwa będą próżno czekały na wolę i energię rozkazodawczej inicjatywy<sup>22</sup>.

Makowski wychodzi z założenia, że państwo i społeczeństwo są na siebie skazane. Zagroženiem, o czym pouczają nieco wyżej cytowane słowa Makowskiego, mogą być nie tylko siła, ale i bezsilność państwa, w tym drugim wypadku społeczeństwo nie może liczyć na realizację rozlicznych celów, które zostały mu przekazane<sup>23</sup>. Gwarancje pozytywne wymagają władzy należycie zorganizowanej i działań odpowiednio skoordynowanych. Mankamentem są wciąż dostrzegalne zakłócenia w procesie społeczno-państwowej transmisji.

Przywołane założenia implikowały konieczność odrzucenia zasad nieodłącznie wiążących się z modelem państwa indywidualistycznego, w szczególności podziału władzy, suwerenności ludu czy też takich konstrukcji, jak umowa społeczna oraz prawo podmiotowe<sup>24</sup>.

Na uwadze wypada mieć jeszcze jedną okoliczność, otóż Makowski odrzucał wymienione zasady także w imię realizacji konkretnych projektów politycznych wiążących się z precyzowaniem koncepcji polskiego państwa społecznego. W tym miejscu zbliżamy się do płynnej granicy między abstrakcyjnym modelem a sferą politycznego konkreту — zbliżamy się do próby przełożenia koncepcji państwa społecznego *sensu largo* na język konkretnej wizji ustrojowej — polskiego państwa społecznego. Wnioski nasuwają się same — koncepcja państwa społecznego w szerokim znaczeniu stanowi usprawiedliwienie i uzasadnienie dokonujących się w Polsce przeobrażeń. Gdyby nie konsekwencja i ciągłość obecne w rozważaniach Makowskiego, można by zaryzykować stwierdzenie, że w tym właśnie celu została ona stworzona.

Przypomnijmy — władzę postrzega Makowski jako psychiczną interakcję. Osłabia to status społeczeństwa jako całości, jak też każdej jednostki; tracą one tradycyjne oparcie w prawie; to ostatnie ulega marginalizacji. Konkretnie normy nie są już teraz źródłem siły czy słabości władzy, więcej — choć zabrzmi to

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 159.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> W. Makowski, *Rewizja umowy...*, s. 82.

<sup>24</sup> W. Makowski, *Ku państwu...*, s. 74; *idem*, *Nowa Polska...*, s. 32.

paradoksalnie, uznanie, iż norma jako taka ma być źródłem określającym pozycję władzy, będzie dowodem słabości rządzących. Inaczej być nie może, skoro norma wiąże się z sankcją, wszelki zaś przymus, o czym była mowa, stanowi dowód słabości władzy. Ten sposób myślenia premiuje władzę, praktykę polityczną, instrumentalnie traktowane prawo. Tak być musi, bo system społeczno-polityczny nie zna próżni. Panowanie prawa, ustanowione w imię realizacji gwarancji negatywnych i w obawie przed „nierealną już recydywą absolutyzmu”, musi ustąpić pola praktyce, której podmiotem jest państwo społeczne, przed którym postawiono, jak pisał: „nowe wielkie zadania”, wymagające „podjęcia i wykonania w solidarnym interesie zbiorowym”<sup>25</sup>. Inaczej jeszcze, statyka prawa nie współgra z dynamiką współczesnego życia. Dlatego też, jak zaznaczał Makowski: „w najbardziej starannej konstrukcji prawnej trzeba się liczyć z koniecznością jej uzupełnienia twórczością praktyki”<sup>26</sup>.

Jak zatem zreferowane wyżej ustalenia i refleksje przełożyły się na wizję polskiego państwa społecznego?

Makowski poddawał druzgocącej krytyce partie polityczne. Zaznaczał między innymi, że świadomie pasożytują one na arogowanej sobie funkcji pośrednika między społeczeństwem a państwem. Tak naprawdę nie chodzi im o interes klientów, a więc społeczeństwa i państwa, lecz jedynie wąsko pojęty interes własny. Partia staje się wartością samą w sobie, „zamiast być ośrodkiem, staje się ona celem, rodzi się ciasna wiara, że wszystko przeminie — tylko partia trwać będzie wiecznie”<sup>27</sup>.

Ta krytyka, sama przez się uderzała w parlament — partyjny parlament, w dalszej zaś konsekwencji w legislatywę jako taką. Legislatywa może być tylko „pomocniczą funkcją społecznej działalności państwa”<sup>28</sup>. Rozważa autor koncepcję tak zwanej reprezentacji interesów. Zajmuje się między innymi celowością powoływania „Rad Gospodarczych czy Naczelnych Izb Gospodarczych, mających odgrywać rolę samoistnego łącznika pomiędzy społeczeństwem ekonomicznym a państwem”. Nie jest to jednak zagadnienie znajdujące się w centrum jego zainteresowania, zwłaszcza wobec faktu, że — jak pisał. — „Te wszystkie koncepcje nie dają wyraźnych efektów praktycznych”<sup>29</sup>.

Makowskiego interesowało w szczególności to, jak należy zorganizować władzę wykonawczą, i tutaj pojawiają się dwa podstawowe problemy — status rządu oraz pozycja głowy państwa. Jeśli rozważać naturę ilościową i jakościową zagadnienia, to prymat oddaje tej drugiej. Jego poglądy przechodzą ewolucję od

<sup>25</sup> W. Makowski, *Ku Państwu...*, s. 79.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 70.

<sup>27</sup> W. Makowski, *Spoleczeństwo...*, s. 31–32; *idem*, *O ideach, programach i maskach (odpowiedź na polemiki w sprawie mowy posła prof. W. Makowskiego)*, [w:] *Na drodze do reformy konstytucji*, b.m.r.w, s. 45–46.

<sup>28</sup> W. Makowski, *Ku państwu...*, s. 78.

<sup>29</sup> W. Makowski, *Spoleczeństwo...*, s. 35.



kooperacji przez koordynację do integracji. Kierunek ewolucji nie jest dziełem przypadku, wyznaczają go dokonujące się w Polsce przemiany. Zrazu Makowski występuje jako zwolennik zrównoważonego systemu politycznego, opartego na „kooperacji wszystkich czynników w państwie”<sup>30</sup>. Tak rzecz się miała w roku 1926. Za dowód „braku zrozumienia potrzeb życia społecznego i jego rozwoju” uznaje wówczas „dążenie do supremacji” któregośkolwiek z organów władzy, jak też ewentualne próby przeciwstawiania ich sobie<sup>31</sup>. Za tymi stonowanymi deklaracjami kryła się jednak wola oddania znacznej części władzy w ręce prezydenta. Zdaniem Makowskiego miałby on otrzymać prawa do rozwiązywania parlamentu, wydawania dekretów z mocą ustawy w czasie jego rozwiązania oraz terminowych upoważnień do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy<sup>32</sup>. Przyznawał także prezydentowi prawo weta zawieszającego<sup>33</sup>.

Makowski był zatem niewątpliwie zainteresowany nowym ujęciem statusu prezydenta, uznaniem go za organ o charakterze nadrzędnym. Tezę tę potwierdza późniejsza postawa Makowskiego, wyrażająca się w afirmowaniu przezeń powszechnie znanej praktyki stosowania ustawy zasadniczej.

W okresie prac nad projektem nowelizacji konstytucji autorstwa BBWR Makowski otwarcie stawia już na koordynację. Instytucja prezydentury nabiera niemal królewskiego majestatu. Makowski, podobnie jak Marszałek Piłsudski w ogłoszonej wówczas serii wywiadów — nawiązuje do Constantowskiego ideału władzy neutralnej i postrzega prezydenta jako „rzeczywisty i samodzielny czynnik życia państwowego”<sup>34</sup>.

Tym razem prezydent jest już uposażony w prerogatywy. Wśród nich wyróżnia Makowski mianowanie i odwoływanie prezesa Rady Ministrów, akty osobiste odnoszące się do Sejmu i Senatu oraz akty w zakresie wojskowości. Podkreślał wagę faktu, że zarówno rząd jako całość, jak i poszczególni ministrowie powinni być odpowiedzialni za swoje czynności przed prezydentem<sup>35</sup>.

Z pełnym uznaniem Makowskiego spotykają się pozostałe rozwiązania projektów BBWR wzmacniające status prezydenta. Aprobuje on ponowną propozycję przyznania mu weta zawieszającego, nadanie prawa inicjatywy ustawodawczej oraz uznanie, iż podpis prezydenta pod ustawą jest formalnym

<sup>30</sup> W. Makowski, *Wywiad w Nowym Kurierze Polskim z dnia 13 czerwca 1926 r.*, [w:] *Zmiana Konstytucji...*, s. 14.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> W. Makowski, *Wywiad w Kurierze Polskim z dnia 10 czerwca 1926 r.*, [w:] *Zmiana Konstytucji...*, s. 6; *idem*, *Wywiad w Kurierze Porannym z dnia 21 czerwca 1926 r.*, [w:] *Zmiana Konstytucji...*, s. 26–27; *idem*, *Mowa wygłoszona w Sejmie dnia 6 lipca 1926*, [w:] *Zmiana Konstytucji...*, s. 36.

<sup>33</sup> W. Makowski, *Mowa wygłoszona w Komisji Konstytucyjnej dnia 9 lipca 1926 r.*, [w:] *Zmiana Konstytucji...*, s. 41.

<sup>34</sup> W. Makowski, *Uwagi o projekcie reformy konstytucyjnej, napisał prof. Wacław Makowski poseł na Sejm*, [w:] *Na drodze do reform...*, s. 74–79.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 77–79.

potwierdzeniem jej mocy obowiązującej<sup>36</sup>. Z uznaniem wreszcie wyraża się o koncesjonowanej formie powszechnych wyborów prezydenckich<sup>37</sup>.

Co do Konstytucji kwietniowej to zapewne jego udział w tworzeniu tego aktu był mniejszy niż w przypadku noweli sierpniowej i powoływanych projektów, nie zmieniło to jednak faktu, że gotów był go, w tym rozwiązania określające pozycję prezydenta, bez zastrzeżeń zaakceptować. Widział zapewne w normach konstytucji potwierdzenie kierunku faktycznie dokonujących się przemian. Nieodpowiedzialny prawnie i politycznie prezydent, będący już teraz nośnikiem jednolitej i niepodzielnej władzy państwowej, uosabiał dążenia do społecznej integracji jako swoistego społeczno-politycznego ideału.

Jeśli chodzi o zadania rządu, to z jednej strony spotkamy się z podkreśleniem potrzeby wzmocnienia jego pozycji, w szczególności kosztem parlamentu, z drugiej zaś z przekonaniem o koniecznej podległości Rady Ministrów prezydentowi. Wiązałoby się to ze wspominanymi już kompetencjami (prerogatywami) nominacyjnymi prezydenta oraz zredefiniowaniem podstaw i form kontroli. W każdym razie kontrola mająca za przedmiot działania rządu musi być sprawowana w „taki sposób, który by gwarantował możliwość konsekwentnego wykonywania planowanych zadań rządzenia instytucją tak skomplikowaną jak państwo”<sup>38</sup>.

Makowski podkreślał, że charakter tego, co określa się mianem władzy wykonawczej, uległ diametralnej przemianie. Czynności wykonywane przez rząd i ministrów trudno częstokroć uznać za akty władzy wykonawczej. Obecnie ciężar działań koncentruje się między innymi na: inicjatywie, planowości, konsekwencji, celowości, słusznym przewidywaniu, umiejętnym prowadzeniu pertraktacji, robót itp.<sup>39</sup>

Administrowanie to „harmonizowanie samorządnych poczynąń społecznych”. Jest ono „najdonioślejszą czynnością organizacyjną — państwową”, wymaga dla swej skuteczności fachowości, konsekwencji i „swobodnej pośredniczącej inicjatywy autorytetu”<sup>40</sup>.

Makowski i w tym wypadku aprobował dokonującą się przemianę filozofii administrowania. Przemianę, o której W. Komarnicki pisał, że sprowadza się do „uprzywilejowania czynnika administracji państwowej i dania mu przewagi nad czynnikiem społecznym” oraz opiera na „tendencji ku skupieniu władzy w rękach jednostki, odsunięciu na plan drugi czynnika kolegialnego, pozostawieniu dużej sfery swobodnemu uznaniu organów administracji”<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 76–77.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 75. Dla Makowskiego problem nie stanowił fakt, że „jednego z kandydatów, pomiędzy którymi wybór ma być dokonywany, ewentualnie nawet obydwóch — wskazuje Zgromadzenie Narodowe”. Problemu nie ma, ponieważ: „wskazanie kandydata, to jeszcze nie wybór”, a „źródłem władzy Prezydenta nie jest wola Zgromadzenia Narodowego, ale wybór narodu”, *ibidem*.

<sup>38</sup> W. Makowski, *Ku państwu...*, s. 89.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 88.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 86–88.

<sup>41</sup> W. Komarnicki, *Ustrój polityczny Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 87.

Koncepcja państwa społecznego staje się naukowym alibi dla dokonujących się przemian — tak oto idea zaczyna uzasadniać system, który ją samą spycha na margines. System ten przecież dezawuuje racjonalistyczne i indywidualistyczne przekonanie o prymacie idei i konieczności uzgadniania z nią programu, normy i praktyki politycznej.

Przechodząc do sfery konkretnego — a zatem w szczególności do programu i praktyki — Makowski podlega ogólnym regułom faktycznie istniejącego systemu, reguły te akceptuje, jest zatem samodzielny w granicach określonych przez polityczne realia.

Podkreślane tutaj dynamizm i otwartość stają się integralnymi elementami koncepcji. Makowski szczególną wagę przywiązuje do sensu politycznego „stawiania się”. To niewątpliwie relatywizuje i subiektywizuje koncepcje państwa społecznego *sensu stricto*, a samemu Makowskiemu nakazuje zaakceptować niekonstytucyjną praktykę zarówno przed, jak i po wejściu w życie kwietniowej ustawy zasadniczej. Wszystko to jednak pozostaje w zgodzie z przekonaniem, że

Rozum polityczny powinien budować swoje konstrukcje na dokładnej obserwacji życia i ujawniających się w nim tendencji, powinien dążyć do ułatwienia rozwoju do usunięcia jego anomalii, do pokierowania, tam gdzie to jest możliwe, poszczególnymi jego aktami, aby uniknąć krzywd społecznych, które nie są konieczne, aby osiągnąć najwyższy stopień pozytywnych wartości odbywającego się rozwoju<sup>42</sup>.

## WACŁAW MAKOWSKI'S CONCEPT OF SOCIAL STATE

### Summary

Wacław Makowski's concept of social state is based on the original and extensive deliberations possessing historical, sociological and psychological context. The author was an eminent lawyer and prominent politician. He attempted to justify changes associated with the structure of Polish authoritarianism that took place after 1926. According to Makowski, new times required new solutions. A parliament, which is supported by traditionally-understood political parties, would work out in a liberal system, the main principle of which is the execution of negative guarantees. Nowadays, the positive guarantees have come to the fore — the State has faced the “great new task” of securing them that needs to be undertaken and implemented in the solidary interest of the community. The assumptions mentioned above led Makowski to question such principles as separation of powers, sovereignty of the people or the existence of subjective rights, and to claim that a legislature is to possess “a merely supportive function of the social activity of a State.” According to Makowski, President should be a coordinator of the new, complex tasks. Consequently, the author demands that President be granted appropriate and commensurate competences and prerogatives.

<sup>42</sup> W. Makowski, *Nowa Polska...*, s. 45.