

Tomasz Chłopecki

e-mail: tchlopecki@wp.pl

Myśl polityczna i prawna obozu rządzącego w Polsce w latach 1935–1939. Zarys problematyki¹

STRESZCZENIE

Tematem jest myśl polityczna i prawna obozu rządzącego w Polsce w latach 1935–1939. Okres po śmierci Józefa Piłsudskiego i uchwaleniu Konstytucji kwietniowej charakteryzuje się rozbiemem jednolitego do tej pory obozu rządzącego. Na podstawie przeprowadzonych badań w pracy została postawiona teza, że rozbitny po śmierci Piłsudskiego obóz rządzący nie posiadał do momentu wybuchu II wojny światowej jednolitej i spójnej koncepcji państwa i prawa, co z pewnością wywarło wpływ na przygotowanie państwa polskiego do II wojny światowej. Kolejnym wnioskiem wynikającym z pracy jest teza, że państwo polskie po 1935 nie posiadało wszystkich cech ustroju państw autorytarnych, lecz tylko pewne ich cechy, np. silna władza wykonawcza, ograniczenie władzy ustawodawczej, liczne cenzusy w ordynacji wyborczej. Ostatnim wnioskiem jest uwaga, że „testament” pozostawiony przez marszałka Piłsudskiego nie został w pełni wykonany przez jego następców, gdyż obóz rządzący nie był jeszcze gotowy na spełnienie jego ostatniej woli, a wszystkie działania zostały brutalnie zatrzymane przez wybuch II wojny światowej. Temat ten zasługuje również na szczególną uwagę, gdyż wiele rozwiązań prawnych uchwalonych w tym okresie obowiązywało po II wojnie światowej, np. prawo cywilne, kodeks karny, rozwiązania administracyjne.

Słowa kluczowe: II Rzeczypospolita, obóz rządzący, reforma, koncepcje, polityka, ustawa.

Przedmiotem rozważań jest myśl polityczna i prawna obozu rządzącego w Polsce w latach 1935–1939, rozumiana jako forma działalności prawnej i naukowej, realizowana poprzez stosunki i mechanizmy związane ze sprawowaniem władzy oraz stanowieniem prawa, mająca na celu urzeczywistnienie określonego ładu prawnego i politycznego. Analizie poddano refleksję dotyczącą szerokiego spektrum dziedzin, które były dyskutowane w obozie

¹ Artykuł jest rozszerzoną wersją wystąpienia zaprezentowanego podczas obrony rozprawy doktorskiej na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego oraz wstępu rozprawy doktorskiej pt. *Myśl polityczna i prawna obozu rządzącego w Polsce w latach 1935–1939*. Monografia *Myśl polityczna i prawna obozu rządzącego w Polsce w latach 1935–1939 r.* zostanie opublikowana w Poznaniu w 2017 r.

rządzącym, także i tych, które z punktu widzenia prawnego nie zostały objęte ustawami czy zgłoszonymi projektami aktów prawnych. Z przyjętym stanowiskiem metodologicznym wiąże się także problem analizy ogromnej różnorodności prezentowanych poglądów wśród poszczególnych grup obozu rządzącego. W ciągu analizowanych czterech lat rządów nie prowadzono bowiem jednolitej i tworzonej przez wszystkie grupy obozu polityki państwa. Miało to z pewnością związek z interesami poszczególnych grup wewnątrz obozu rządzącego.

Użycie pojęcia „obóz” zakłada, że tworząca go zbiorowość była zorganizowana oraz działała w sposób długofalowy, opierając się na określonym programie politycznym². Przez pojęcie działalności obozu rządzącego należy rozumieć wszelkie formy działalności politycznej i prawnej kierowane przez Piłsudskiego, a po jego śmierci jego najbliższych współpracowników. Po roku 1935 realizacja tych założeń została mocna ograniczona z powodu wewnętrznych podziałów we względnie jednolitym dotychczas obozie rządzącym.

Wśród bogatej literatury szczegółowo omawiającej dzieje Drugiej Rzeczypospolitej z całą pewnością brakuje syntetycznego przedstawienia dyskusji na temat państwa i prawa toczących się wewnątrz obozu rządzącego po śmierci jego przywódcy. W literaturze przedmiotu istnieją jednakże pozycje, które w sposób ogólny i w szerszym przedziale czasowym skupiają się na dziejach Drugiej Rzeczypospolitej. Należy tutaj przywołać prace m.in. Jacka Marii Majchrowskiego³, Andrzeja Micewskiego⁴, Tadeusza Jędruszcza⁵, Andrzeja Chojnowskiego⁶, Andrzeja Ajnenkiela⁷, Waldemara Parucha⁸ czy Andrzeja Garlickiego⁹.

Zamierzeniem autora jest próba odpowiedzi na pytania: W jaki sposób kształtowała się myśl polityczna i prawna obozu rządzącego w Polsce po śmierci jego duchowego przywódcy? W jakim zakresie zmiany ustrojowe i prawne zapoczątkowane bezpośrednio po przewrocie majowym w 1926 r. wpłynęły na kształtowanie się państwa polskiego po 1935 r.? Czy wprowadzenie silnej władzy wykonawczej zbliżyło Polskę do państw autorytarnych, czy pozwalało zachować jej pewną samodzielność i względne bezpieczeństwo na arenie międzynarodowej? W pracy przedstawiona została analiza myśli politycznej i prawnej poszczególnych grup obozu rządzącego w celu wykazania wspólnych elementów polityki do 1935 r. i po tej dacie, a także różnic doktrynalnych, które powodowały niespójność tej polityki oraz nie pozwalały na wprowadzenie jednolitych rozwiązań ustrojowych i prawnych.

² W. T. Kulesza, *Koncepcje ideowo-polityczne obozu rządzącego w Polsce w latach 1926–1935*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, s. 6–7.

³ J. M. Majchrowski, *Silni – zwarci – gotowi. Myśl polityczna Obozu Zjednoczenia Narodowego*, Warszawa 1985; idem, *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1994; idem, *Polska myśl polityczna 1918–1939. Nacjonalizm*, Warszawa 2000.

⁴ A. Micewski, *W cieniu Marszałka Piłsudskiego: szkice z dziejów myśli politycznej II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1968; idem, *Z geografii politycznej II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1996.

⁵ T. Jędruszcza, *Piłsudczycy bez Piłsudskiego. Powstanie Obozu Zjednoczenia Narodowego w 1937 roku*, Warszawa 1963; H. Jędruszcza, T. Jędruszcza, *Ostatnie lata Drugiej Rzeczypospolitej (1935–1939)*, Warszawa 1970.

⁶ A. Chojnowski, *Piłsudczycy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1986.

⁷ A. Ajnenkiel, *Polska po przewrocie majowym*, Warszawa 1980.

⁸ W. Paruch, *Od konsolidacji państwowej do konsolidacji narodowej. Mniejszości narodowe w myśli politycznej obozu piłsudczykowskiego (1926–1939)*, Lublin 1997; idem, *Myśl politycznego obozu piłsudczykowskiego 1926–1939*, Lublin 2005.

⁹ A. Garlicki, *Od maja do Brzeźcia*, Warszawa 1981; idem, *U źródeł obozu belwederskiego*, Warszawa 1981; idem, *Józef Piłsudski 1867–1935*, Warszawa 1990; idem, *Pod rządami Marszałka*, Warszawa 1994.

Przedstawiając niniejsze kwestie, przytoczę przyjęte w pracy definicje ideologii, doktryny oraz programu politycznego. Według Jerzego Wiatra ideologią jest usystematyzowany, choć nie zawsze konkretny zbiór poglądów, składający się z sądów wartościujących, wytyczających cele działania, sądów orzekających o kierunkach, szansach i skuteczności akcji oraz dyrektywy działania¹⁰. Franciszek Ryszka w swojej koncepcji zaakceptował podstawowe elementy tej definicji, wysuwając jednak na plan pierwszy kwestię władzy. Ideologię przedstawia jako uporządkowany zbiór poglądów i postaw uzasadniający w całości działania polityczne, czyli zmierzające do zdobycia i utrzymania władzy¹¹. W *Słowniku historii doktryn politycznych* pod redakcją Michała Jaskólskiego pojęcie ideologii tłumaczy się jako służące do określenia filozofii politycznej, w której elementy teoretyczne przeplatają się z czysto praktycznymi, tworząc system ideowo-aksjologiczny, którego celem jest nie tylko opisanie rzeczywistości, ale także jej przekształcenie w kierunku przez ten system określonym¹².

Jednomysłności nie ma natomiast w kwestii definicji doktryny. J. Wiatr twierdzi, że wyznaczenie ostrej granicy między szerszym pojęciem ideologii a węższym pojęciem doktryny nie jest możliwe, gdyż różnica polega na stopniu systematyzacji, ma ona zatem charakter „ilościowy”, a nie „jakościowy”¹³. Natomiast według F. Ryszki, doktryna jest zbiorem poglądów określających przebieg i cele zadań wyraźnie określonych w czasie i przestrzeni, który musi odnosić się do wszystkich sytuacji oraz liczyć się z każdą sytuacją, z jaką zetkną się jej adresaci¹⁴. Ta definicja doktryny stała się podstawą podjętych w pracy rozważań. W odniesieniu zaś do pojęcia programu politycznego Ryszka stwierdził, że jest to zastosowanie doktryny w konkretnej sytuacji.

Trzeba wskazać, że po uchwaleniu Konstytucji kwietniowej obóz rządzący miał za zadanie kontynuować „testament” pozostawiony przez Marszałka. Najistotniejszym przesłaniem owego „testamentu” była kontynuacja wzmocnienia pozycji Polski na arenie międzynarodowej poprzez jej wewnętrzne modernizowanie zapoczątkowane przewrotem majowym. Piłsudski zdawał sobie bowiem doskonale sprawę, że jedynie państwo z silną władzą, armią i gospodarką jest w stanie przetrwać trudy zbliżającego się konfliktu. Analizowane w pracy cztery lata sprawowania władzy przez obóz – od 1935 do 1939 r. – mimo że doprowadziły do wzrostu gospodarczego, poprawy pozycji armii oraz wzmocnienia Polski na arenie międzynarodowej, nie zostały w pełni wykorzystane. Na podstawie dostępnych materiałów należy postawić tezę, że obóz rządzący nie posiadał do momentu wybuchu II wojny światowej jednolitej i spójnej wizji państwa i prawa. Trzeba zaznaczyć, że w organizacji ówczesnego życia politycznego przejawiały się znamiona dekompozycji. Poprzez pojęcie dekompozycji rozumiem rozpad po śmierci Józefa Piłsudskiego jednolitej dotąd grupy obozu rządzącego. Z pewnością do 1935 r. istniało wiele różnic wewnątrz obozu, lecz nie były one tak widoczne

¹⁰ J. J. Wiatr, *Czy zmierzch ery ideologii? Problemy polityki i ideologii w świecie współczesnym*, Warszawa 1968, wyd. 2, s. 91.

¹¹ W. T. Kulesza, *Koncepcje ideowo – polityczne...*, s. 9; zob. szerzej F. Ryszka, *Ideologie, doktryny, programy a działanie polityczne*, „Zeszyty Naukowe WAP”, 1967, nr 16; idem, *Nauka o polityce. Rozważania metodologiczne*, Warszawa 1984, s. 160–190.

¹² *Słownik historii doktryn politycznych*, red. M. Jaskólski, Warszawa 2007, t. 3, s. 9.

¹³ J. J. Wiatr, op. cit., s. 89.

¹⁴ F. Ryszka, *Nauka o polityce. Rozważania...*, s. 192–197; zob. szerzej *Słownik historii doktryn politycznych*, red. M. Jaskólski, Warszawa 1999, t. 2, s. 65–67; K. Grzybowski, *Z zagadnień metodologii historii doktryn politycznych*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1956, t. VIII, z. 1.

jak w okresie 1935–1939. Względnie jednolita dotychczas myśl polityczna i prawna została podzielona pomiędzy poszczególne grupy obozu rządzącego, zatracając tym samym spójność i jednolitość poglądów.

Dekompozycja ideowa i organizacyjna, jako charakterystyczny rys tego okresu, wystąpiła jednak zdecydowanie wcześniej – już za życia Piłsudskiego, ale nie była ujawniana. Po śmierci Piłsudskiego obóz sanacyjny uległ głębokim przeobrażeniom. Ich świadectwem stało się powstanie Obozu Zjednoczenia Narodowego, który już w nazwie – przez wprowadzenie określenia „narodowy” – stanowił zaprzeczenie ideologii Józefa Piłsudskiego.

Wprowadzone po przewrocie majowym w 1926 r. zmiany Konstytucji ograniczyły się do niewielu punktów, zmierzając do zmiany stosunku między władzą wykonawczą a ustawodawczą, czyli do nowego rozgraniczenia kompetencji legislatywy i egzekutywy, miały więc wyłącznie charakter funkcjonalny, nie zmieniając konstrukcji prawnej naczelnych władz – Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu i Rządu¹⁵. Znacząca dla ówczesnego pojmowania relacji między władzami jest wypowiedź ministra sprawiedliwości Wacława Makowskiego, który, przedstawiając w sejmie 6 lipca 1926 r. rządowy projekt zmian konstytucyjnych, stwierdził, że przewrót majowy musiał przyjść, gdy niemożliwe do wykonania stawały się dwa naturalnie skojarzone ze sobą obowiązki: stanie na straży Konstytucji i służenie dobru powszechnemu narodu¹⁶. Bezpośrednim celem przewrotu była wymiana elity rządzącej, ale bez udziału środowisk odrzucających istniejący system polityczny i ład społeczno-gospodarczy oraz ustabilizowanie życia publicznego na nowych zasadach¹⁷. Źródłem prawa Piłsudski upatrywał w przedstawicielstwie narodowym, ale długotrwałe prace legislacyjne uważał za niemożliwe dla systemu prawnego Polski, doskonale rozumiejąc, jakie znaczenie dla odrodzonego państwa miała unifikacja prawa¹⁸.

Diagnoza dotycząca kompromitacji rządów „sejmowładztwa” doprowadzała Piłsudskiego do wysunięcia żądania zdecydowanych zmian. Zapiski Kazimierza Świtalskiego pozwalają stwierdzić, że niewątpliwie Piłsudski dostosowywał swoje plany do rozwoju bieżącej sytuacji¹⁹. Odrodzona Polska, aby zachować swój byt i niepodległość oraz pozyskać warunki prawidłowego rozwoju, musiała być państwem nowoczesnym: państwem wewnętrznego ładu i harmonii, państwem wolności i poszanowania praw jednostki, ale zarazem państwem autorytetu i powagi władzy²⁰. Tym warunkom jednak nie sprostała Konstytucja marcowa, która została oparta na wzorze francuskim, recypując system rządów parlamentarnych typu konstytucjonalnego²¹. Do szeroko przedstawianych wad tego systemu zaliczano m.in.: słabość władzy wykonawczej, brak ciągłości w sprawowaniu rządów oraz częste przesilenia rządowe. Konstytucja marcowa nie zapewniała wewnętrznego bezpieczeństwa i stabilności

¹⁵ W. Komarnicki, *Studium Polski współczesnej. Ustrój państwowy w latach 1918–1939*, Londyn 1951, s. 22 (na prawach rękopisu).

¹⁶ W. Makowski, *Zmiana konstytucji. Mowy i oświadczenie ministra sprawiedliwości prof. Wacława Makowskiego*, Warszawa 1926, s. 31.

¹⁷ W. Paruch, *Autorytaryzm w Europie XX wieku. Zarys analizy politologicznej cech systemu politycznego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” Lublin – Polonia, Sectio K, vol. XVI, nr 1, Lublin 2009, s. 138.

¹⁸ R. Kraczkowski, *Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy w latach 1926–1935*, Warszawa 2007, s. 8.

¹⁹ Ibidem, s. 9.

²⁰ S. Car, *Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1935, s. 5–6.

²¹ Ibidem, s. 6.

krajowi, a stale wzrastająca świadomość konieczności reformy stawała się coraz powszechniejsza wśród społeczeństwa.

Najistotniejszymi elementami struktury politycznej obozu mającymi zapewnić wprowadzenie odpowiednich zmian byli: Józef Piłsudski, grupa jego najbliższych współpracowników – będących wykonawcami jego woli, Zgromadzenie Lokatorów – zespół byłych premierów oraz grupa wojskowych²².

Głównym celem Piłsudskiego było nie tyle zdobycie władzy, ile przede wszystkim zmiana struktury politycznej państwa i umocnienie jego wewnętrznej stabilności. Należy się zgodzić z Andrzejem Garlickim, że w grę wchodziły dwie możliwości: okrojowanie nowej Konstytucji lub wprowadzenie do obowiązującej modyfikacji i dalsze kompromitowanie systemu, tak aby społeczeństwo samo uznało konieczność jej zmiany. Piłsudski zdawał sobie sprawę, że siła państwa zależała w jednakowym stopniu od jego struktur oraz od ich akceptacji przez obywateli – *oboedientia facit imperantem*²³.

Szczególne sytuacja geopolityczna Polski oraz ocena jej narodu i społeczeństwa legły u podstaw postulatów ustrojowych Piłsudskiego – pierwszą generalną zasadą tych postulatów było dążenie do wzmocnienia władzy wykonawczej kosztem uprawnień władzy ustawodawczej²⁴. Piłsudski zdawał sobie sprawę z konieczności szybkiej unifikacji prawa, domagając się wprowadzenia dekretów prezydenta. Oświadczenia Piłsudskiego złożone po przewrocie majowym odpowiadały także poglądom środowisk konserwatywnych: ogólne deklaracje o naprawie moralnej, niezbędnej dla ratowania ojczyzny; o konieczności utrzymywania równowagi w społeczeństwie, połączone z postulatem wzmocnienia władzy państwa oraz mocno podkreśloną apartyjnością były sformułowaniami mieszczącymi się w obrębie wizji i dążeń politycznych konserwatystów²⁵.

Program konstytucyjny obozu rządzącego, urzeczywistniający ideę państwową Józefa Piłsudskiego, nie został stworzony doraźnie dla wsparcia aktualnego interesu politycznego. Wytworzył się pod wpływem analizy stosunków państwowych i wyrażał dążenie do osiągnięcia wewnętrznie odpornej na niebezpieczeństwa zewnętrzne organizacji państwowej. Według przedstawianych koncepcji rewizji Konstytucji państwo polskie nie mogło być ani państwem liberalnym, stawiającym prawa indywidualne jednostki ponad interesem państwa, ani też państwem władcym, ograniczającym nadmiernie swobodę inicjatywy prywatnej na rzecz państwa. Wszyscy byli też zgodni co do: nieodpowiedzialności prawnej Piłsudskiego, jako autorytetu w systemie; wyższości ponad prawem (w tym i konstytucją) imponderabiliów; braku skłonności do oddania władzy drogą prawną, przy deklarowanej chęci jej utrzymywania raczej metodami praworządnyymi niż siłą; traktowania prawa jako narzędzia działania, a nie samoistnej wartości ograniczającej organy władzy w decydowaniu politycznym²⁶. Piłsudski widział funkcje Konstytucji odmiennie od elit wielu ugrupowań – miała ona zawierać nie intencje i deklaracje, ale jedynie konkretne przepisy regulujące relacje między organami władzy²⁷. W przyszłej Konstytucji unormowano jeszcze trzy inne elementy:

²² W. T. Kulesza, *Koncepcje ideowo – polityczne...*, s. 31.

²³ K. Grzybowski, *Pięćdziesiąt lat. 1918–1968*, Kraków 1980, s. 131–137.

²⁴ W. T. Kulesza, *Koncepcje ideowo-polityczne...*, s. 35.

²⁵ *Ibidem*, s. 93.

²⁶ W. Makowski, *Rzeczpospolita. Co każdy obywatel o państwie i o konstytucji widzieć powinien*, Warszawa 1935, s. 6–8.

²⁷ W. Paruch, *Obóz piłsudczykowski (1926 – 1939)* [w:] *Więcej niż niepodległość. Polska myśl polityczna 1918–1939*, red. J. Jachymek, W. Paruch, Lublin 2001, s. 87.

funkcję organizacji pośrednich łączących jednostkę ze zbiorowością państwową, dekalog podstawowych prawd moralnych i zasad życia państwowego oraz katalog obowiązków obywatelskich.

Przejąwszy władzę w 1926 r., Piłsudski zaczął tworzyć ustrój państwowy nawiązujący swoimi elementami do systemu autorytarnego – stąd pochodziły niektóre idee tworzące paradygmat ideologii piłsudczyków: podstawową instytucją władzy był suweren lub grupa ludzi – w obozie w latach 1926–1935 rolę autorytetu pełnił Piłsudski; legitymizacja władzy o charakterze konserwatywnym odwołująca się do umiejętności politycznych Piłsudskiego; konieczności obrony wartości nadrzędnej, za jaką uznawano państwo. Przewrót majowy był dokonywany pod hasłami radykalnych zmian ustrojowych, które miały polegać na odejściu od demokratycznych zasad i procedur sprawowania władzy²⁸. Po przewrocie obóz nie posiadał uzgodnionej koncepcji państwa ani jego ustroju. Politycy byli zgodni, że ustrój był tylko środkiem, który należało wykorzystać dla wypełnienia misji stojących przed państwem. Rzeczpospolita powinna być zatem oparta na trzech filarach: pierwszym był „ośrodek krystalizowania się woli państwowej”, czyli suweren, który zapewniałby podejmowanie decyzji; drugim – polityka zagraniczna i wojskowa zarezerwowana dla suwerena, niezależna od wpływu społecznego; trzecim były dwa podmioty asekurujące rację stanu: prezydent i generalny inspektor sił zbrojnych²⁹. Skupiono się także na trzech zasadach, które miały stać u podstaw przyszłych rozwiązań konstytucyjnych: antyparlamentaryzm wyrażającym się w osłabieniu roli izb w państwie; koncepcji silnej władzy prezydenta zakładającej zwiększenie jego uprawnień wobec wszystkich organów państwa oraz sformułowaniu tezy, że nowy ustrój będzie ustrojem państwa uznanego za wspólne dobro jego obywateli.

Kształt polityki obozu rządzącego został wyznaczony przez Piłsudskiego, który mówił na ten temat cztery lata przed śmiercią, że Polacy mają w sobie instynkt wolności, co wiązało się z brakiem możliwości rządzenia w Polsce terrorem. Zwracał on jednak uwagę, że mógł pozwolić sobie na zdecydowanie więcej niż inni politycy. Piłsudskiemu marzyło się, by Polaków, obok instynktu wolności, zaczął cechować instynkt państwowy. Warto tutaj też pamiętać o międzynarodowym kontekście. Drugą Rzeczpospolitą łatwo oskarżyć o zapędy autorytarne, znajdując wiele dowodów na ich potwierdzenie. Dotyczą one przewrotu majowego, rządów pułkowników czy ambicji politycznych Rydza-Śmigłego. Z całą pewnością pogwałceniem obowiązującego systemu prawnego stało się stworzenie obozu w Berezie Kartuskiej – i ta decyzja wywołała stały sprzeciw. Niemniej jednak zjawiska te należy widzieć w odpowiedniej proporcji. Na tle terroru, traktowanego w wielu państwach jako stały, systematyczny sposób rządzenia, na tle powszechnych w reżimach totalnych metod nieustannego bezprawia, polskie sprawy nabierają właściwego wymiaru.

Formułując oceny, trzeba pamiętać, że w latach międzywojennych autorytaryzm stał się niemal standardem politycznym dla państw środkowoeuropejskich, położonych między Niemcami a Rosją, w ujęciu południkowym od Finlandii do Turcji³⁰. Został wprowadzony we wszystkich państwach tej części kontynentu³¹. Dopiero jednak porównanie z innymi

²⁸ W. Paruch, *Obóz piłsudczykowski...*, s. 77–90

²⁹ A. Chmurski, *Nowa Konstytucja*, Warszawa 1935, s. 300.

³⁰ W. Paruch, *Autorytaryzm w Europie...*, s. 129.

³¹ Nadmienić warto, że wbrew potocznym opiniom trend ten dotyczył również Czechosłowacji. Druga Republika Czechosłowacka, istniejąca w okresie od października 1938 roku do marca 1939 roku, czyli między konferencją monachijską a likwidacją niepodległości, wykazywała cechy państwa autorytarnego. Zob. J. Tomaszewski, *Czechosłowacja*, Warszawa 1997, s. 77–78.

krajami europejskimi tamtej epoki może umożliwić odpowiedź na pytanie o stopień zakorzenienia idei demokracji w społeczeństwie II Rzeczypospolitej i sile tendencji, które autorytarnemu duchowi epoki się opierały. Zwłaszcza że na tle dyktatur panujących w krajach ościennych rządu obozu w II RP nie odznaczały się surowością. Opozycyjni wobec Piłsudskiego endecy czy socjaliści musieli się wprawdzie liczyć z cenzurowaniem swojej prasy oraz policyjną inwigilacją, ale skala represji była ograniczona. Odrzucając rozwiązania liberalne i totalne, obóz rządzący poszukiwał „trzeciej drogi”, na której wyważono by proporcje między ograniczeniami nałożonymi na jednostkę a indywidualnym prawem do samodzielnego działania³².

Budując definicję autorytaryzmu, Juan Linz zastrzegał, że typowe na ogół dla systemów autorytarnych przywództwo jednostkowe nie jest warunkiem koniecznym, gdyż „możemy mieć do czynienia z instytucją junty lub innego kolektywnego ośrodka decyzji politycznej i osobowość przywódcy nie musi być czynnikiem określającym tożsamość systemu”³³. Jednakże do niemal bezdyskusyjnie przyjmowanych cech wszystkich reżimów autorytarnych należą: uznawanie suwerenności własnego kraju za najwyższą wartość polityczną, wymagającą ideowego i konstytucyjnego potwierdzenia; opieranie polityki na treściach tradycyjnej moralności zgodnych z dominującą religią; aprobowanie silnej władzy jednostki lub małej grupy jako piastunów interesów całego społeczeństwa, bez potrzeby funkcjonowania parlamentu; przekonanie, że więzy solidaryzmu społecznego odgrywają kluczową rolę, toteż należy odrzucać koncepcje eksponujące konflikty społeczne; poleganie na liberalnym modelu gospodarki rynkowej jako materialnym fundamentie wszystkich przejawów polityki³⁴.

Przykładem krajów regionu, w których zastosowano rozwiązania autorytarne, były kraje nadbałtyckie – w wypadku Litwy Antanasa Smetony, który był typowym gabinetowym dyktatorem, szukającym oparcia w biurokracji i policji (nie armii) i bazującym na bierności społeczeństwa³⁵. Estonia była natomiast tym krajem, w którym faszyzm zdobył rzeczywiste poparcie. Zamach stanu w 1934 r. oznaczał początek autorytarnej dyktatury, która była oparta na duumwiracie przywódców, z których jeden reprezentował armię, co w dużej mierze zbliżało go do modelu dyktatury wojskowej. Ostatnim krajem, który wkroczył na drogę dyktatury, była Łotwa – dokonany zamach i ustanowiony reżim wyróżniały się na tle dwóch poprzednich krajów szeregiem swoistych cech: był dziełem silnej indywidualności Karlisa Ulmanisa; dyktator posiadał autentyczne i szerokie zaplecze społeczne w postaci zamożnego chłopstwa; ustanowiony reżim charakteryzował się „szczególną bezwzględnością w likwidacji dotychczasowych swobód obywatelskich i form życia publicznego; zwycięski dyktator osiągnął rezultaty w instytucjonalizacji życia społeczno-korporacyjnego, której towarzyszyła konsekwentna polityka represji wobec przeciwników reżimu. Należy także przedstawić, jak wyglądała na ich tle ideologia obozu rządzącego w II Rzeczypospolitej – da się to ująć w postaci trzech zasadniczych grup. Do pierwszej należy zaliczyć różnice wynikające z odrębności narodowej i historycznej Polski, które wpływały na kształt autorytaryzmu. Trzeba tutaj zauważyć niechęć systemu polskiego do zapożyczania rozwiązań innych państw,

³² W. Paruch, *Obóz piłsudczykowski...*, s. 91–92.

³³ W. Sokół, *Autorytaryzm* [w:] *Mały leksykon politologiczny*, red. M. Chmaj, W. Sokół, Lublin 1996, s. 31; zob. szerzej J. W. Borejsza, *Szkoły nienawiści. Historia faszystów europejskich 1919–1945*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2000, s. 126–128.

³⁴ R. Tokarczyk, *Autorytaryzm – dociekanie istoty pojęcia*, „Historia i Polityka. Półrocznik Poświęcony Myśli Politycznej i Stosunkom Międzynarodowym” 2009–2010, nr 2–3 (9–10), s. 38.

³⁵ W. T. Kulesza, *Koncepcje ideowo-polityczne...*, s. 267–288.

co na tle krajów nadbałtyckich widać szczególnie wyraźnie. Druga grupa odrębności dotyczyła poszczególnych elementów ideologii autorytarnej w Polsce: niespotykane w żadnej ideologii autorytarnej tego okresu podkreślenie odrębności państwa i społeczeństwa oraz prawa jednostki do samodzielnej twórczości w obrębie życia zbiorowego; pominięcie nacjonalizmu w urzędowym katalogu zasad ideologii obozu rządzącego; nieskojarzenie zasady solidaryzmu społecznego z próbami eksperymentów korporacyjnych; rezygnacja z oddziaływania ideologicznego na społeczeństwo – oddziaływania mogącego naruszyć stan posiadania i wpływy Kościoła katolickiego w sferze światopoglądowej.

Kiedy mowa o ideologii legitymizującej władzę autorytarną, należy zwrócić uwagę na możliwość występowania niepotrzebnych nieporozumień. Moim zdaniem wszystkie niemal rządy autorytarne cechuje dążenie do stworzenia ideologii legitymizującej. Wyjątkiem była jednak Polska w latach 1926–1935. Piłsudski, który brzydził się terminami „ideologia”, „doktryna”, mówił Arturowi Śliwińskiemu, że każda doktryna to zastygnięcie i „śmierć myśli”³⁶. Trzeba wyróżnić jeszcze opozycję „antysystemową”, kontestującą porządek ustrojowy. Obok opozycji wewnątrz obozu rządzącego – w Polsce po śmierci Piłsudskiego byli to piłsudczycy nie akceptujący programu Obozu Zjednoczenia Narodowego. O wyraźnym „przyzwoleniu na opozycję” w ustrojach autorytarnych trudno było mówić – wyjątkiem była II Rzeczpospolita, gdyż wybory samorządowe do 1939 r. były wolne. Opozycja miała bogatą prasę, cenzurowaną wprawdzie, lecz była to cenzura umiarkowana. Stronnictw opozycyjnych nie tylko nie rozwiązano, ale po śmierci Piłsudskiego prezydent Ignacy Mościcki pragnął osiągnąć *modus vivendi* ze Stronnictwem Ludowym, aby wsparło ono rząd i zrezygnowało z bojkotu wyborów parlamentarnych.

W pełni podzielam pogląd Władysława T. Kuleszy, że uwagi dotyczące państwa autorytarnego należy odnieść do dwóch odrębnych, ale ściśle ze sobą powiązanych kwestii: pierwsza to pojęcie państwa autorytarnego, a druga to odpowiadający mu fenomen. Pojęcie państwa autorytarnego występuje w dwóch odmiennych wersjach. Pierwsza, powszechnie spotykana, zakłada, że państwa autorytarne to państwa inne niż demokratyczne, państwa odrzucające ideę praw człowieka i społeczeństwa obywatelskiego oraz instytucje ustrojowo-prawne niezbędne dla istnienia demokratycznego państwa i społeczeństwa na czele z parlamentem pochodzącym z wolnych wyborów, których wynik decyduje, kto będzie sprawował rządy w państwie³⁷. Drugi sposób pojmowania pojęcia państwa autorytarnego spotykany jest znacznie rzadziej, przede wszystkim wśród historyków państwa i prawa, a także historyków doktryn politycznych i prawnych, którzy w swoich badaniach fenomenu państwa autorytarnego skupiają uwagę na ideologiach stanowiących ideową podstawę dla rządów autorytarnych i ich niedemokratycznych czy jawnie antydemokratycznych rozwiązań ustrojowych. Dopiero ustalenie „pozytywnych” treści tych ideologii (w imię jakich zasad i dla jakich racji odrzuca się idee demokratyczne) pozwala na odnalezienie istoty państwa autorytarnego i analizę jego odmian.

Przed rokiem 1939 autorytaryzm był w Europie systemem rządów związanym z obroną niepodległości narodowej. Narody, które świeżo odzyskały bądź uzyskały niepodległość, nie miały na ogół tradycji demokratycznych czy parlamentarnych i skłonne były w imię

³⁶ M. Kornat, *Ankieta*, „Historia i Polityka. Półrocznik Poświęcony Myśli Politycznej i Stosunkom Międzynarodowym” 2009–2010, nr 2–3 (9–10), s. 14.

³⁷ J. W. Borejsza, *O autorytaryzmie można nieskończenie*, „Historia i Polityka. Półrocznik Poświęcony Myśli Politycznej i Stosunkom Międzynarodowym” 2009–2010, nr 2–3 (9–10), s. 59.

zarówno rzeczywistego, jak i czasami urojonego zagrożenia niepodległego bytu narodowego do akceptacji rządów autorytarnych³⁸.

Wszystkie państwa autorytarne w międzywojennej Europie były strukturami mocno scentralizowanymi, ale ta konstatacja nie zwalnia od konieczności ustalenia stopnia tej centralizacji, przede wszystkim przez ustalenie, jakie miejsce w budowie danego państwa zajmował samorząd terytorialny. Wnikliwa analiza regulacji prawnych i towarzyszącej im praktyki pozwala na dokonanie kolejnego zaszeregowania państw autorytarnych. I tu dla przykładu można wskazać Polskę i Litwę. W Polsce opozycja przetrwała w organach samorządu terytorialnego do 31 sierpnia 1939 r., a na Litwie już w 1936 r. organy tamtejszych samorządów obsadzono wyłącznie ludźmi reprezentującymi obóz władzy. Warto jednak zauważyć rzecz często niedostrzeganą, że nie wszystkie państwa autorytarne były państwami unitarnymi³⁹. W Polsce zaakceptowano unormowaną w Konstytucji marcowej autonomię województwa śląskiego, lecz Konstytucja kwietniowa obniżyła jej status na ustawowy.

Okres rządów w latach 1930–1935 charakteryzował się wzrostem samodzielności w stosunku do Piłsudskiego, co pozwoliło skonkretyzować szereg poglądów polityczno-prawnych i społecznych z problemem ustroju na czele⁴⁰. Realizację zadań państwa miał zabezpieczyć ustrój oparty na zasadzie silnej głowy państwa, której podporządkowano organy państwa włącznie z okrojonym w swych uprawnieniach organem przedstawicielskim, potraktowanym na równi z innymi naczelnymi organami państwa. Obozowi rządzącemu w tym okresie udało się jednak sformułować w szeregu dziedzin życia społeczno-politycznego programy działania, lecz równocześnie nie doszło do stworzenia jednego spójnego programu prawnego, politycznego i społecznego (tak jak zresztą w kolejnym okresie 1935–1939). Programową działalność kierownictwa obozu cechował specyficzny partykularyzm – poszczególne działy programu budowano oddzielnie, niejako równoległe obok siebie (jak np. w kwestii ustrojowej i gospodarczej), pojawiające się próby połączenia tych rozważań w jedną całość, np. w kwestii ustrojowej i koncepcji wychowawczej były incydentalne i nie wpłynęły na uformowanie całości myśli. W tej sytuacji można dostrzec, obok rozważań ideologicznych i programowych, początki prób budowania przez obóz rządzący własnej doktryny politycznej, opierającej się na już posiadanych zasadach (najwyraźniej widać to w uchwaleniu Konstytucji), która była czymś więcej niż zapisem konstytucyjnych zmian ustrojowych i uwzględniała wyniki rozważań ideologicznych obozu rządzącego. Trafny wydaje się również pogląd, że Konstytucja kwietniowa była zapisem ideologii, której wiele zasad zostało sprecyzowanych jeszcze przed przewrotem majowym.

Po śmierci Piłsudskiego główną rolę odgrywał triumwirat Walery Sławek – Ignacy Mościcki – Edward Rydz-Śmigły, by później zmienić się w duumwirat Mościcki – Rydz⁴¹. Koncepcje polityczne i prawne stały się zatem instrumentem „walki” o wpływy w obozie. Środowisko Edwarda Rydza-Śmigłego zaczęło występować z koncepcją nadania Śmigłemu

³⁸ Ibidem, s. 65.

³⁹ W. T. Kulesza, *Państwa autorytarne międzywojennej Europy jako zbiór. Uwagi wstępne*, „Historia i Polityka. Półrocznik Poświęcony Myśli Politycznej i Stosunkom Międzynarodowym” 2009–2010, nr 2–3 (9–10), s. 73.

⁴⁰ W. T. Kulesza, *Koncepcje ideowo-polityczne...*, s. 227–228.

⁴¹ Ewolucja triumwiratu w kierunku duumwiratu, a tym samym zmniejszenie roli Walerego Sławka miało przede wszystkim swoje uwarunkowania polityczne. Było to spowodowane „zmianą sił” w poszczególnych obozach władzy, co wiązało się ze zwiększeniem wpływów ministrów obozów wojskowego i zamkowego, a co za tym idzie marginalizacji samego Sławka i jego najbliższego środowiska.

uprawnień posiadanych przez Piłsudskiego. Do grupy najbliższych współpracowników Śmigłego w obozie rządzącym zaliczyć należy m.in. Tadeusza Kasprzyckiego i Juliusza Ulrycha. Do tej grupy należeli także Adam Koc, Bogusław Miedziński oraz środowiska skupione wokół Obozu Zjednoczenia Narodowego. W rządzie znaleźli się także tworzący „grupę zamkową” obozu rządzącego „ministrowie Mościckiego”, m.in. Eugeniusz Kwiatkowski, Juliusz Poniatowski oraz Marian Zyndram-Kościałkowski. „Grupa zamkowa” skupiona wokół prezydenta Ignacego Mościckiego stanowiła jego najbliższe otoczenie. W swych koncepcjach opierała się ona w dużej części na myśli gospodarczej i społecznej Kwiatkowskiego. Pozytywnie odrębną w obozie rządzącym zajmowali natomiast Józef Beck i Antoni Roman, którzy nie należeli w sposób ścisły do żadnej z wymienionych grup.

W świetle badań uprawniona wydaje się teza, że po śmierci Piłsudskiego zarówno w dyskusji prawnej, naukowej, jak i publicystycznej dostrzec należy charakterystyczną dla tego okresu tendencję, że oprócz kryzysu państwowego i gospodarczego – występował również kryzys, który można określić mianem moralnego. Przyczyny trudności gospodarczych, ustrojowych i prawnych zostały w sposób zgodny ustalone, natomiast źródeł kryzysu moralnego nie przedstawiono. Kryzys moralny, czy też kryzys zaufania do państwa miał swoje różnorodne przyczyny. Transformacja wartości w strukturach obozu rządzącego uwidoczniła się w szczególności po śmierci Marszałka, powodując zmianę w polityce wewnętrznej i zewnętrznej prowadzonej od 1935 r. Kryzysem moralnym wewnątrz obozu rządzącego można określić sytuację, w której doszło do rozpadu jednolitego do tej pory systemu sprawowania rządów. Kryzys ten przejawiał się również w toczących się wewnątrz obozu „rozgrywkach o władzę”.

W Konstytucji kwietniowej odrzucono pojęcie Narodu jako źródła władzy zwierzchniej i piastowania zwierzchnictwa narodowego, uważając tę doktrynę za fikcję, na której opierał się dotychczasowy ustroj wywodzący się od haseł Wielkiej Rewolucji Francuskiej. Stwarzając koncepcję osobowości narodu jako podmiotu praw zwierzchnich, w których wykonywaniu uczestniczą obywatele jako członkowie Narodu (pisanego wielką literą), doktryna ta opierała budowę państwa na pojęciu prawa podmiotowego. Mogło to stanowić ewolucję ustroju państwa w kierunku państwa totalnego, aczkolwiek twórcy Konstytucji, jak widać z licznych oświadczeń i zapisów artykułów rozdziału I, chcieli stworzyć formę pośrednią pomiędzy państwem liberalnym a zjawiskiem współczesnym – państwem autorytarnym, a nawet totalnym. Przykładem tego jest art. 1 ustawy zasadniczej („Państwo Polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli [...]”), ujmowany najczęściej jako przeciwstawienie się prądom autorytarnym i totalnym. Jak bowiem pisał Władysław Kumaniecki, wspólne dobro nie oznaczało „jakiejsz cezarystycznej nadrzędności”⁴².

Dla scharakteryzowania stworzonego przez siebie ustroju państwowego twórcy Konstytucji kwietniowej używali w czasie dyskusji w sejmie i senacie nad projektem ustawy zasadniczej oraz w późniejszych komentarzach po jej uchwaleniu wyrażenia „nowe państwo”, co miało oznaczać nie tylko nowe ideologiczne założenia Konstytucji, ale i nową strukturę organizacyjną państwa nie mieszczącą się w dotychczasowych schematach klasyfikacyjnych. Używanie schematu organizacyjnego przyjętego przez Konstytucję kwietniową jest o tyle usprawiedliwione, że w stosunku do poprzedniej Konstytucji została ona oparta na zupełnie odmiennych zasadach, i to pozostających w związku z współczesnymi przeobrażeniami

⁴² K. Grzybowski, *Zasady Konstytucji Kwiecniowej. Komentarz prawniczy do części I Ustawy zasadniczej*, Kraków 1937, s. 23.

struktury państw w szeregu krajów. Zasady te, które stały się fundamentem założenia nowego ustroju państwowego Polski, dają się scharakteryzować negatywnie jako odrzucenie systemu rządów typu parlamentarnego, natomiast pozytywnie – jako koncentracja władzy państwowej w osobie Prezydenta Rzeczypospolitej⁴³.

Z cech ustroju cesarystycznego najpełniejsze urzeczywistnienie znalazła w nowym ustroju Polski zasada koncentracji władzy w ręku Głowy Państwa – dawała ona prezydentowi konstytucyjną możliwość zapewnienia funkcjonowania państwa z wyeliminowaniem współudziału parlamentu, z drugiej strony struktura państwa została tak ukształtowana, by umożliwić współpracę prezydenta z parlamentem. Mamy zatem w Konstytucji kwietniowej swoisty dualizm ustrojowy, co otwiera możliwość dalszej ewolucji bądź to w kierunku autorytarnym, bądź demokratycznym⁴⁴.

Ustrój pod rządami Konstytucji kwietniowej nie zmierzał w stronę dyktatury i rządów jednostki, ale w kierunku stworzenia i umocnienia silnej władzy wykonawczej, która była w stanie sprostać trudnej sytuacji, w jakiej znalazły się Europa i świat. Józef Piłsudski i obóz wokół niego skupiony nie tworzył czy też, jak pisał Bogusław Miedziński, nie „przypasowywał” Konstytucji kwietniowej do osoby Marszałka. Działania podejmowane przez obóz miały przygotować Polskę na ewentualność wojny, dając jej nie tylko silną i nowoczesną armię, ale przede wszystkim stabilną i silną władzę państwową, zwłaszcza silną egzekutywę.

Postulaty przedstawiane przez obóz rządzący składały się na koncepcję piramidy władzy, na której szczycie stał prezydent sprawujący zwierzchnictwo nad pozostałymi, równorzędnymi względem siebie władzami, które z kolei sprawowały rządy nad społeczeństwem. Konstytucja kwietniowa stanowiła z całą pewnością antytezę Konstytucji marcowej. Ustawa zasadnicza z 1921 r. cechowała się wyraźną przewagą społeczeństwa nad państwem. Konstytucja kwietniowa dawała natomiast prezydentowi istotnie rozległe uprawnienia. W latach 1935–1939 uchwalono także przepisy prawne, które przyznały Rydzowi-Śmigłemu pozycję silniejszą od innych przedstawicieli obozu rządzącego. Była to sytuacja bez precedensu, Konstytucja kwietniowa nie przewidywała takiego rozwiązania. Spowodowało to kształtowanie się kolejnych koncepcji, które starały się uzasadnić pozycję Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych w systemie państwowym. W myśl koncepcji „szogunatu” Bogusława Miedzińskiego „panował prezydent, ale rządził kolejny marszałek”. Marszałek Śmigły był uważany szczególnie przez swoje środowisko za osobę posiadającą większą legitymację do sprawowania władzy niż prezydent Rzeczypospolitej. Przedstawiona przez Śmigłego idea gotowości obronnej państwa była ideą organizacji narodu i w przeciwieństwie do koncepcji „rządów prawa” Walerego Sławka zaznaczała, że do jej realizacji potrzebna była zdecydowana i jednolita wola kierownicza. Tym samym konieczność „obrony ojczyzny” według środowiska Śmigłego legitymizowała go do pełnienia najwyższych funkcji w państwie.

Odrzucając koncepcję parlamentarnych rządów, Konstytucja kwietniowa nie przyjęła zasady rządów prezydenckich na wzór Stanów Zjednoczonych, gdyż nie czyniła prezydenta szefem egzekutywy, mającym tak jak w USA wpływ na legislatywę. Koncepcja konstytucyjnego stanowiska prezydenta Rzeczypospolitej, jaka istniała w Konstytucji kwietniowej, nie odpowiadała zatem roli głowy państwa ani w systemie parlamentarnym, ani w prezydenckim. W Konstytucji kwietniowej uwidaczniał się zatem dualizm ustrojowy, co z całą pewnością otwierało możliwość dalszej ewolucji. Przyjęty w Konstytucji system rządów został

⁴³ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 182–190.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 196.

znacznie zreformowany, a wielu polityków i przedstawicieli prawa konstytucyjnego dostrzegło konieczność dalszego wzmocnienia władzy wykonawczej, co zresztą było poddawane pod rozwagę wewnątrz obozu rządzącego. Ogólnie charakteryzując stanowisko Konstytucji kwietniowej wyrażone w jej deklaracji do roli państwa i stosunku do społeczeństwa i jednostki, należy stwierdzić, że opierała się na zasadach przeciwnych państwu liberalnemu⁴⁵.

W koncepcjach polityki zagranicznej panowała pewna jednolitość. Józef Beck nie należał bowiem do żadnej z grup obozu rządzącego, co w dużym stopniu pozwoliło mu na większą samodzielność podczas podejmowania decyzji. Stanowiła ją nakreślona przez Józefa Piłsudskiego koncepcja polityki równowagi. Była jedną z podstawowych koncepcji polityki zagranicznej realizowanej przez obóz rządzący – powstała jako efekt z jednej strony analitycznego myślenia o środowisku międzynarodowym i bezpieczeństwie państwa, z drugiej – pragmatycznego definiowania interesów Rzeczypospolitej oraz dokonywania wyboru metod i środków służących osiągnięciu celów w polityce zagranicznej. Polityka równowagi pozwalała obozowi rządzącemu na podkreślenie „mocarstwowej” roli Polski na arenie międzynarodowej. Polska jako mocarstwo w rozumieniu Józefa Becka to nic innego jak państwo, które prowadzi samodzielną politykę i dysponuje liczącym się głosem w kształtowaniu sytuacji w Europie Środkowo-Wschodniej. Minister Spraw Zagranicznych wyznawał pogląd, że ocalenie niepodległości państwa w obliczu narastającego jej zagrożenia zależało przede wszystkim od własnych sił państwa polskiego. Wydarzenia 1939 r. podważyły jednak to rozumowanie, ale ta teza była politycznym dogmatem polskiego kierownictwa obozu rządzącego i stanowiła kamień węgielny polityki równowagi w latach 1935–1939. Beck uważał, że Polska jako czynnik równowagi w Europie – czynnik trwały i znaczący w układzie sił w Europie Wschodniej – pozostanie pożądanym składnikiem obowiązującego ładu przede wszystkim dla Niemiec, że jest „buforem” między Niemcami a Związkiem Sowieckim. Dwa bilateralne układy o nieagresji⁴⁶ i trzy układy sojusznicze⁴⁷ to bilans polskiej polityki zagranicznej w latach 1921–1939⁴⁸. Układy o nieagresji zostały złamane przez sąsiadów, natomiast te sojusznicze zawiodły w chwili próby.

Przedstawiano także rozwiązania mające na celu wzmocnienie pozycji międzynarodowej Polski – Unię Państw Europy Centralnej od Bałtyku po Morze Czarne i Morze Śródziemne; zakładano koncepcję porozumienia na linii Warszawa–Budapeszt–Bukareszt–Belgrad–Rzym, przedstawiając koncepcję „bloku pięciu państw” zdolnego do przeciwstawienia się Niemcom i ZSRR. Rolą międzynarodową Polski były stosunki z Moskwą i Berlinem – a zasadniczym założeniem powinna być „równa odległość” od obu stolic.

Przepisy obowiązujące w latach 1935–1939 w jeszcze większym stopniu przyznawały państwu i jego naczelnym organom nadrzędną rolę w systemie prawnym. Państwo miało być czynnikiem nadrzędnym wobec jednostki i ogółu obywateli. Przyjęte rozwiązania prawne i ustrojowe miały decydujący wpływ na kwestie prowadzonej przez obóz rządzący, a w zasadzie „grupę zamkową” tego obozu, gospodarki. Było to zwłaszcza istotne z punktu widzenia polityki zapobiegania kryzysowi gospodarczemu, który objawił się z całą siłą w latach 30.,

⁴⁵ W. Komarnicki, *Studium Polski współczesnej...*, s. 31.

⁴⁶ Pakt o nieagresji Polska–ZSRR zawarty w Moskwie dnia 25 lipca 1932 r. oraz Deklaracja polsko-niemiecka o niestosowaniu przemocy podpisana dnia 26 stycznia 1934 r.

⁴⁷ Należy tutaj zwrócić szczególną uwagę na polsko-francuską deklarację o przyjaźni z 1921 r. oraz polsko-brytyjski układ sojuszniczy zawarty dnia 25 sierpnia 1939 r.

⁴⁸ J. Rakowski, *Zetowcy i Piłsudzczy (2)*, „Zeszyty Historyczne”, Paryż 1981, nr 55, s. 50.

jak i polityki rozwoju i przeciwdziałania skutkom po stagnacji gospodarczej. Drugim istotnym punktem w kwestiach gospodarczych było przygotowanie gospodarki do zbliżającej się wojny. Próby i koncepcje przestawienia polskiej gospodarki na tory gospodarki wojskowej, czego domagało się środowisko Rydza-Śmigłego, spotkały się ze zdecydowanym sprzeciwem Kwiatkowskiego. Należy zauważyć, że ingerencja państwa w gospodarkę po 1935 r. była już i tak szczególnie widoczna.

Istotną cechą programu gospodarczego obozu rządzącego była jego tendencja do rozładowywania rewolucyjnych nastrojów społecznych przez aktywność inwestycyjną zmierzającą do poprawy sytuacji na rynku pracy. Program OZN mówił natomiast o konieczności likwidacji bezrobocia, zachowaniu zasady własności prywatnej i podkreślał rolę państwa w kierowaniu życiem gospodarczym. Eugeniusz Kwiatkowski początkowo nie wierzył w wybuch wojny, dowodem czego był fakt, że polityka „grupy zamkowej” obozu rządzącego nie decydowała się na daleko posunięte przygotowania mobilizacyjne. Minister nie chciał przechodzić na gospodarkę wojenną i rujnować zamierzeń obliczonych na trwanie stosunków pokojowych.

Program walki z kryzysem i recesją pokryzysową Kwiatkowskiego był programem, który ewoluował od umiarkowanej deflacji do umiarkowanej inflacji. Poprawa koniunktury światowej, zamówienia inwestycyjno-obronne spowodowały umiarkowany sukces realizacji tego programu, którego koszty poniosła ze względu na niskie ceny żywności przede wszystkim warstwa chłopska. Kryzysy i recesje gospodarcze nie pozwoliły II Rzeczypospolitej na dynamiczny skok rozwojowy, a polityka gospodarcza obozu rządzącego nie uwzględniła przeobrażeń w gospodarce światowej i zmian zachodzących w krajach sąsiednich. Wśród kłopotów finansowych i kryzysu zgubiono świadomość więzi łączącej sprawę wojska i polityki zagranicznej z gospodarką. Również polityka interwencjonizmu nie była wystarczająca, by rozwiązać wszystkie problemy gospodarcze Rzeczypospolitej.

Oczywiście w wielu kontekstach widać doskonale, że tematy poruszane w okresie dwudziestolecia międzywojennego, a szczególnie po 1935 r., są nadal bardzo aktualne. Warto tutaj przytoczyć kwestię kryzysu gospodarczego oraz działań podejmowanych w celu zapobiegania i minimalizowania jego negatywnych skutków. Obecnie, kiedy to skutek zglobalizowania gospodarek kryzysy ekonomiczne mogą przenosić się łatwiej niż kiedykolwiek przedtem, problemy poruszane przeszło siedemdziesiąt pięć lat temu nie straciły na aktualności, co powoduje, że warto przyjrzeć się koncepcjom polityki antykryzysowej rozwijanym w okresie, w którym doświadczenie kryzysu było niezwykle świeże. Nawet jeśli dzisiaj inaczej niż wtedy postrzega się czynniki rozwoju (co ma związek ze zmniejszeniem się znaczenia przemysłu ciężkiego), a model planowania gospodarczego, który wykorzystano przy tworzeniu Centralnego Okręgu Przemysłowego, należy całkowicie do przeszłości, odwaga i dalekowzroczność ówczesnych polityków ekonomicznych muszą budzić szacunek. Istotne jest także to, że wiele rozwiązań prawnych stworzonych przez wybitnych polskich prawników obowiązywało w Polsce po II wojnie światowej.

Nie można zapominać, że obóz rządzący miał także do rozwiązania dwa wielkie problemy społeczne, które dziś odgrywają nieporównanie mniejszą rolę. Pierwszym było przeludnienie i niewyobrażalna dziś bieda na wsi, na której mieszkało wówczas ponad dwie trzecie obywateli Polski. Drugi natomiast stanowiły mniejszości narodowe obejmujące jedną trzecią ogółu obywateli RP. Była wśród nich 14-procentowa mniejszość ukraińska, zamieszkująca w sposób zwarty południowo-wschodnią część państwa i marząca o oderwaniu jej od Warszawy, oraz 10-procentowa mniejszość żydowska, podkreślająca coraz wyraźniej swą kulturową i polityczną odrębność. Żadnej z tych kwestii nie udało się jednak w II RP

rozwiązać, a podejmowane w tym kierunku wysiłki (polityka mniejszościowa i reforma rolna) były na tyle ograniczone, że nawet ich kontynuacja przez kolejne dekady nie stwarzała szans na sukces. W tym zakresie trzeba podkreślić, że jednostronne rozstrzygnięcie sporów narodowościowych przez obóz rządzący w analizowanym okresie odbiło się negatywnie na stosunkach z mniejszościami narodowymi, co także znalazło swój wyraz w polityce względem nich.

W latach 1930–1935 brakowało wyraźnie długofalowej koncepcji dotyczącej mniejszości narodowych, pomimo licznych prac inspirowanych przez mniejszości; do 1939 r. nie przedstawiono szerszych rozwiązań programowych w tej kwestii. Śledząc wypowiedzi przedstawicieli obozu rządzącego, należy stwierdzić, że ich koncepcja polityki wobec mniejszości narodowych była zdecydowanie niewystarczająca, czego przejawem był brak jednego spójnego i długofalowego programu polityki narodowościowej.

Zapewniając o etnicznym równouprawnieniu, obóz rządzący jednocześnie formułował po 1935 r., zastrzeżenie, że postulaty i działania godzące w interesy państwa nie mogły liczyć na tolerancję. Na podstawie przeprowadzonych badań można dojść do wniosku, że obóz rządzący zwracał uwagę na trzy typy działań, jakie należało podjąć, aby zapewnić państwu bezpieczeństwo: po pierwsze – należało zwalczać wszelkie akcje antypaństwowe; po drugie – za obowiązek władz odpowiedzialnych za bezpieczeństwo uznawano zwalczanie wszelkiego terronu, z jakiegokolwiek pochodziłby on strony; po trzecie – zalecano stosowanie przede wszystkim prewencji naruszeń prawa, w przypadku zaś konieczności stosowania środków represyjnych wybór spośród nich zawsze tego, który jest najmniej drastyczny. Powyższe założenia w przeważającej części nie były jednak respektowane, czego najlepszym przykładem była polityka w stosunku do mniejszości ukraińskiej. Polityka grupy wojskowej obozu rządzącego w stosunku do mniejszości propagowała koncepcję asymilacji mniejszości narodowych, a w stosunku do mniejszości żydowskiej przedstawiano idee imigracyjne. Niewątpliwym błędem tej polityki był brak indywidualnego podejścia do każdej z mniejszości zamieszkujących terytory polskie. Polityka „twardej ręki” prowadziła natomiast do wielu negatywnych konsekwencji zarówno w bieżących sytuacjach życia społecznego, jak i w okresie II wojny światowej. Należy z całą mocą podkreślić, że koncepcja polityki prowadzonej w szczególności w stosunku do mniejszości ukraińskiej, białoruskiej i żydowskiej w dużej mierze zaprzepaściła budowane przez lata przez Józefa Piłsudskiego „koncepcje federalistyczne” i doprowadziła do niebezpiecznego zaognienia sytuacji w stosunkach z mniejszościami narodowymi. Negatywnie należy również ocenić wprowadzane rozwiązania prawne mające na celu ograniczenie możliwości posługiwania się językiem ojczystym przez mniejszości.

Myśl polityczna i prawna obozu rządzącego w Polsce w latach 1935–1939, mimo braku spójności w wielu kluczowych momentach, z pewnością zasługuje na uwagę. Nie dające się przewyciężyć różnice prezentowanej myśli politycznej i prawnej doprowadziły do tego, że obóz rządzący nie posiadał jednolitego stanowiska w wielu istotnych kwestiach życia politycznego, prawnego, ustrojowego, społecznego i gospodarczego. Z całą pewnością brak jednolitej polityki oraz wspólnego działania obozu doprowadziły do sytuacji, którym w dużej mierze można było zapobiec lub też ograniczyć ich skutki. Mam tutaj na myśli niespójną politykę prowadzoną w stosunku do mniejszości narodowych, w tym do mniejszości ukraińskiej i białoruskiej, czy zbyt późne skierowanie kwestii gospodarczych w kierunku przemysłu ciężkiego i wojskowego. Na szczególną uwagę zasługuje brak odpowiedzialnej kontynuacji „testamentu” Marszałka Piłsudskiego. Konstytucja kwietniowa, która była zwieńczeniem myśli Piłsudskiego, zapoczątkowanej z pewnością jeszcze przed przewrotem majowym, być może podczas pobytu w Sulejówku, nie była w pełni kontynuowana z uwagi na odmienne

jej wizje. Koncepcje Walerego Sławka w zdecydowany sposób odbiegały od myśli Ignacego Mościckiego oraz Edwarda Rydza-Śmigłego. Z całą pewnością łączyło ich przekonanie, że należy kontynuować rozwiązania zapoczątkowane przez Piłsudskiego, jedynie państwo stabilne politycznie z odpowiedzialną władzą oraz silną armią było bowiem w stanie zapewnić bezpieczeństwo oraz silną pozycję na arenie międzynarodowej. Na tym jednak podobieństwa się kończyły, Sławek, głosząc hasła „podporządkowania się literze prawa”, nie zdawał się dostrzegać zmieniającej się sytuacji geopolitycznej w Europie. Postulowane przez niego rozwiązania prawne, takie jak koncepcja Legionu Zasłużonych czy uchwalona ordynacja wyborcza, z całą pewnością doprowadziły do zmniejszenia jego wpływu na politykę państwową oraz ograniczyły grono zwolenników. Postać, która miała być naturalnym kontynuatorem myśli Józefa Piłsudskiego oraz jego następcą, została odsunięta od wpływu na władzę i możliwości kontynuacji głównych założeń „testamentu”. W wyniku tego przyjęte przez obóz rządzący rozwiązania były niewystarczające, a dalszy rozwój polskiej świadomości politycznej i prawnej został zatrzymany przez wybuch II wojny światowej.

Bibliografia

- Ajnenkiel A., *Polska po przewrocie majowym*, Warszawa 1980.
- Borejsza J.W., *O autorytaryzmie można nieskończenie*, „Historia i Polityka” 2009–2010, nr 2–3 (9–10).
- Borejsza J., W., *Szkoły nienawiści. Historia faszystów europejskich 1919–1945*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2000.
- Car S., *Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1935.
- Chmurski A., *Nowa Konstytucja*, Warszawa 1935.
- Chojnowski A., *Piłsudczycy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1986.
- Garlicki A., *Józef Piłsudski 1867–1935*, Warszawa 1990.
- Garlicki A., *Od maja do Brześcia*, Warszawa 1981.
- Garlicki A., *U źródeł obozu belwederskiego*, Warszawa 1981.
- Garlicki A., *Pod rządami Marszałka*, Warszawa 1994.
- Grzybowski K., *Zasady Konstytucji Kwietniowej. Komentarz prawniczy do części I Ustawy zasadniczej*, Kraków 1937.
- Grzybowski K., *Z zagadnień metodologii historii doktryn politycznych*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1956, t. VIII, z. 1.
- Grzybowski K., *Pięćdziesiąt lat. 1918–1968*, Kraków 1980.
- Jędruszcak H., Jędruszcak T., *Ostatnie lata Drugiej Rzeczypospolitej (1935–1939)*, Warszawa 1970.
- Jędruszcak T., *Piłsudczycy bez Piłsudskiego. Powstanie Obozu Zjednoczenia Narodowego w 1937 roku*, Warszawa 1963.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937.
- Komarnicki W., *Studium Polski współczesnej. Ustrój państwowy w latach 1918–1939*, Londyn 1951.

- Kornat M., *Ankieta*, „Historia i Polityka” 2009–2010, nr 2–3 (9–10).
- Kulesza W.T., *Koncepcje ideowo-polityczne obozu rządzącego w Polsce w latach 1926–1935*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985.
- Kulesza W.T., *Państwa autorytarne międzywojennej Europy jako zbiór. Uwagi wstępne*, „Historia i Polityka” 2009–2010, nr 2–3 (9–10).
- Kraczkowski R., *Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy w latach 1926–1935*, Warszawa 2007.
- Majchrowski J.M., *Silni – zwarci – gotowi. Myśl polityczna Obozu Zjednoczenia Narodowego*, Warszawa 1985.
- Majchrowski J.M., *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1994.
- Majchrowski J.M., *Polska myśl polityczna 1918–1939. Nacjonalizm*, Warszawa 2000.
- Makowski W., *Zmiana konstytucji. Mowy i oświadczenie ministra sprawiedliwości prof. Wacława Makowskiego*, Warszawa 1926.
- Makowski W., *Rzeczpospolita. Co każdy obywatel o państwie i o konstytucji widzieć powinien*, Warszawa 1935.
- Micewski A., *W cieniu Marszałka Piłsudskiego. Szkice z dziejów myśli politycznej II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1968.
- Micewski A., *Z geografii politycznej II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1996.
- Paruch W., *Od konsolidacji państwowej do konsolidacji narodowej. Mniejszości narodowe w myśli politycznej obozu piłsudczykowski (1926–1939)*, Lublin 1997.
- Paruch W., *Obóz piłsudczykowski (1926–1939) [w:] Więcej niż niepodległość. Polska myśl polityczna 1918–1939*, red. J. Jachymek, W. Paruch, Lublin 2001.
- Paruch W., *Myśl politycznego obozu piłsudczykowski 1926–1939*, Lublin 2005.
- Paruch W., *Autorytaryzm w Europie XX wieku. Zarys analizy politologicznej cech systemu politycznego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Lublin – Polonia, Sectio K, vol. XVI, nr 1, Lublin 2009.
- Rakowski J., *Zetowcy i Piłsudczycy (2)*, „Zeszyty Historyczne”, Paryż 1981, nr 55.
- Ryszka F., *Ideologie, doktryny, programy a działanie polityczne*, „Zeszyty Naukowe WAP” 1967, nr 16.
- Ryszka F., *Nauka o polityce. Rozważania metodologiczne*, Warszawa 1984.
- Słownik historii doktryn politycznych*, red. M. Jaskólski, Warszawa 1999, t. 2.
- Słownik historii doktryn politycznych*, red. M. Jaskólski, Warszawa 2007, t. 3.
- Sokół W., *Autorytaryzm [w:] Mały leksykon politologiczny*, red. M. Chmaj, W. Sokół, Lublin 1996.
- Tokarczyk R., *Autorytaryzm – dociekanie istoty pojęcia*, „Historia i Polityka”, 2009–2010, nr 2–3 (9–10).
- Tomaszewski J., *Czechosłowacja*, Warszawa 1997.
- Wiatr J.J., *Czy zmierzch ery ideologii? Problemy polityki i ideologii w świecie współczesnym*, wyd. 2, Warszawa 1968.

SUMMARY

Tomasz Chłopecki

**The political and legal thought of the ruling camp in Poland
between 1935 and 1939 – general overview**

The subject of this paper is the political and legal thought of the ruling camp in Poland between 1935 and 1939. The period after Józef Piłsudski's death and the adoption of the April Constitution was characterized by the break-up of the uniform so far ruling camp. Based on the relevant research, it was postulated that the ruling camp, which fell apart after Piłsudski's death, did not have a uniform and coherent vision of the state and law until the outbreak of World War II, a fact which beyond doubt influenced preparations of Poland for World War II. Another postulate of this paper is that the Polish state after 1935 did not have all the features of the systems implemented in authoritarian countries, but just some of them, which included strong executive power, limitation of legislative power or numerous censuses in the electoral law. The final conclusion is a remark that the 'will' left behind by Marshal Piłsudski was not fully executed by his successors, as the ruling camp was not yet ready to fulfill his last will and all their actions were brutally interrupted by the outbreak of World War II. This subject also deserves special attention because many legal solutions adopted in this period were still in force after World War II, for example civil law, the criminal code and administrative solutions.

Key words: the Second Republic of Poland, governmental camp, policies, legislation, reform.

Data wpływu artykułu: 21.10.2016 r.

Data akceptacji artykułu: 30.01.2017 r.