

# Polonia Restituta

Ustrój Państwa  
Polskiego  
w XX wieku

Grzegorz  
Górski

Monografie  
Kolegium  
Jagiellońskiego

JAGIELLOŃSKIE  
WYDAWNICTWO NAUKOWE



CUDZEGO NIE

M A B A  
ZJEDNOCZON

OPRACOWAŁ WIKTOR SKRZYŃSKI DOBRO

# Polonia Restituta

Ustrój Państwa  
Polskiego  
w XX wieku

Grzegorz  
Górski

Monografie  
Kolegium  
Jagiellońskiego

JAGIELLOŃSKIE  
WYDAWNICTWO NAUKOWE



Redakcja:  
Grzegorz Górski

Copyright by © Grzegorz Górski

Opracowanie graficzne:  
Beata Króliczak-Zajko  
Machina Druku

Korekta:  
Bartłomiej Kuczkowski

Skład i łamanie:  
Mariusz Syguła

Wydawca:  
Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe  
ul. Szosa Bydgoska 50  
87-100 Toruń  
tel. 56 651 97 80

ISBN 978-83-65824-14-1

Druk:  
Machina Druku  
[www.machinadruku.pl](http://www.machinadruku.pl)

# Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	<b>5</b>
<b>Część I</b>	
<b>Odrodzenie Państwa Polskiego</b> .....	<b>13</b>
1. „Sprawa polska” w początkach wojny	14
2. Akt 5 listopada – Restytucja Królestwa Polskiego?	23
3. Odbudowa polskich instytucji państwowych	34
4. Odzyskanie niepodległości	43
<b>Część II</b>	
<b>Kształtowanie ustroju II Rzeczypospolitej</b> .....	<b>50</b>
1. Mała Konstytucja 1919 r.	51
2. Projekty ustroju II RP	57
<b>Część III</b>	
<b>Pod rządami Konstytucji marcowej</b> .....	<b>65</b>
1. Konstytucja 1921 r.	66
2. Praktyka konstytucyjna w latach 1922–1926	76
3. Nowela sierpniowa – pierwszy etap przebudowy ustroju państwa	82
<b>Część IV</b>	
<b>Uchwalenie Konstytucji kwietniowej i jej obowiązywanie do wybuchu wojny</b> .....	<b>87</b>
1. Spory wokół uchwalenia nowej konstytucji	88
2. Konstytucja kwietniowa	94
3. Praktyka konstytucyjna lat 1935–1939	104
<b>Część V</b>	
<b>Państwo Polskie w czasie II wojny światowej</b> .....	<b>112</b>
1. Konstytucja kwietniowa w czasie wojny	113
2. Polskie Państwo Podziemne	118
3. Komunistyczny ruch oporu a Państwo Polskie	128

<b>Część VI</b>	
<b>„Polska ludowa” 1944–1947</b> .....	<b>138</b>
<b>Część VII</b>	
<b>Władze II RP na uchodźstwie 1945–1990</b> .....	<b>154</b>
<b>Część VIII</b>	
<b>Powstanie PRL i ewolucja jego ustroju</b> .....	<b>163</b>
1. Okres Małej Konstytucji 1947–1952	164
2. Konstytucja 1952 r.	174
3. Od „demokracji ludowej” do „państwa socjalistycznego” (1952–1980)	184
4. Okres „socjalistycznego modernizmu” (1980–1988)	190
<b>Część IX</b>	
<b>Powstanie III RP i przemiany ustrojowe 1990–1997</b> .....	<b>196</b>
1. Demokratyczny przełom 1988–1989	197
2. Mała Konstytucja 1992 r.	205
3. Uchwalenie Konstytucji w 1997 r.	213
<b>Zakończenie</b> .....	<b>217</b>
<b>Bibliografia</b> .....	<b>219</b>

# Wstęp

W ciągu ostatnich niemal dziesięciu lat napisałem około 20 artykułów poświęconych problematyce, którą ogólnie określić można byłoby mianem ustrojowych początków Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL)<sup>1</sup>. Większość z tych tekstów znalazła się w dwóch wydaniach mojego zbioru zatytułowanego *Wokół genezy PRL*<sup>2</sup>. Poczyniłem też szereg spostrzeżeń o tej tematyce w moich dwóch podręcznikach – poświęconym historii ustrojów państw<sup>3</sup> oraz historii administracji<sup>4</sup>.

Wydawać by się mogło, że zarówno liczba tych wystąpień, jak i – zwłaszcza – ich treść, spowodują, iż dojdzie do poważniejszej dyskusji naukowej wokół skomplikowanej i złożonej problematyki ustrojowej PRL-u i, zwłaszcza, aktualnych jej konsekwencji. Tym bardziej że skutki prawne

---

<sup>1</sup> Dwie konstytucje kwietniowe, „Roczniki Nauk Prawnych”, Lublin 1998, t. VIII, s. 263–271; *Kształtowanie się nowego ustroju w Polsce w latach 1944–1952*, „Czasy Nowożytny”, Toruń 1999, t. VI, s. 17–26; *O problemie tożsamości i ciągłości prawnomiędzynarodowej państwa polskiego*, „Państwo i Prawo”, Warszawa 1999, nr 7, s. 71–75; *Czy komunizm był systemem ludobójczym. Kilka refleksji na marginesie „Czarnej Księgi Komunizmu”*, „Czasy Nowożytny”, Toruń 1999, t. VIII, s. 117–123; *Jeszcze o ciągłości prawnej pomiędzy II RP a PRL*, „Państwo i Prawo”, Warszawa 2000, nr 5, s. 88–91; *PPP a komunistyczny ruch oporu. Uwagi na marginesie pewnej decyzji*, „Roczniki Nauk Prawnych”, Lublin 2000, t. X, z. 1, s. 1–14; *Czym był PRL? Uwagi na marginesie książki „Wojna domowa czy nowa okupacja? Polska po 1944 roku”*, „Palestra”, Warszawa 2001 nr 3–4, s. 174–179; *Czy PRL był kontynuacją II RP? Uwagi na marginesie książki A. Lityńskiego „O prawie i sądach w początkach Polski Ludowej”*, [w:] *Polski system prawny. (Tradycja – zagrożenia – kierunki rozwoju)*, Lublin 2001, s. 16–25; *Akt 5 listopada w perspektywie historyczno-prawnej*, *Historia Integra. Księga pamiątkowa ofiarowana S. Salmonowiczowi w 70-lecie urodzin*, Toruń 2001, s. 357–368; *Królestwo Polskie i PRL w perspektywie historyczno-prawnej*, „Roczniki Nauk Prawnych”, Lublin 2001, t. XI, z. 1, s. 35–45; *Dylemat zdrady. Wokół książki R. Nazarewicza „Armii Ludowej dylematy i dramaty”*, „Czasy Nowożytny”, Toruń 2001, t. X(XI), s. 189–198; *u źródeł ustroju PRL. Uwagi na marginesie książki M. Kallasa i A. Lityńskiego „Ustrój i prawo Polski Ludowej”*, „Prawo – Administracja – Kościół”, Lublin 2001, nr 4, s. 235–249; *Czy III RP jest demokratycznym państwem prawa?*, [w:] *Ius et Lex. Księga jubileuszowa ku czci prof. A. Strzembosza*, Lublin 2002, s. 723–742; *Czy PRL był tożsamy z II RP? Jeszcze kilka uwag o tożsamości i ciągłości prawnomiędzynarodowej Polski*, „Prawo – Administracja – Kościół”, Lublin 2003, nr 4, s. 221–230; *Podstawy ustrojowe PRL (1944–1947)*, „Palestra”, Warszawa 2004, nr 9–10, s. 126–134.

<sup>2</sup> *Wokół genezy PRL. Rozważania historyczno-prawne*, Toruń 2001, s. 126; *Wokół genezy PRL. Rozważania historyczno-prawne*, Wydanie II, Lublin 2004, s. 160.

<sup>3</sup> G. Górski, S. Salmonowicz, *Historia ustrojów państwowych*, Warszawa 2001, s. 718.

<sup>4</sup> *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 311

braku rozliczeń prawnych z PRL-em są – ku rosnącemu zdziwieniu mniej zorientowanych – coraz bardziej rozległe. Do tego pojawiają się też coraz poważniejsze ich konsekwencje finansowe (np. sprawa reprivatyzacji, roszczeń zabużan<sup>5</sup>, problem wykupu przedwojennych obligacji rządowych i innych papierów wartościowych) czy problemy międzynarodowe: polskie roszczenia reparacyjne wobec Niemiec, roszczenia niemieckich „wypędzonych”, roszczenia polskie wobec Rosji jako prawnego kontynuatora Związku Sowieckiego i to zarówno te niezrealizowane, istniejące jeszcze mocą traktatu ryskiego, jak i będące efektem wydarzeń w latach 1939–1945).

Wiele osób i środowisk sądziło, że uciekając od tych problemów, czy choćby od rzetelnej o nich dyskusji, usiłując roztoczyć znowę milczenia, bagatelizując wyzwania etc., przeczeka się jakoś trudny okres. Kilka, może kilkanaście lat, miało załatwić sprawy. Okazuje się jednak już dziś, że sądy krajowe muszą stawać wobec wielkich wyzwań, a próby instrumentalnego załatwiania skomplikowanych problemów przez nieuczciwą legislację lub nierzetelne orzeczenia, kończą się boleśnie dla prestiżu państwa polskiego, kolejnymi kompromitacjami w trybunałach międzynarodowych.

Od spraw tych nie uciekniemy i żadne próby przeczekania nie przyniosą efektów. Polityka, którą można określić mianem strusiej, godzić będzie jedynie coraz silniej w autorytet państwa polskiego i potęgować wymiar materialny nieuniknionej odpowiedzialności.

Środowiska naukowe – w głównej mierze historyków ustroju i prawa oraz prawników konstytucjonalistów – ponoszą niemałą część odpowiedzialności za istniejący stan rzeczy. Ich konsekwentne milczenie, brak stanowiska, jakiegokolwiek krytycznej refleksji, działały bowiem usprawiedliwiająco na stan świadomości elit politycznych, środowisk urzędniczych czy sędziowskich.

Powyższe refleksje skłoniły mnie do podjęcia jeszcze jednej próby zainicjowania poważnej debaty wokół problemów ustrojowych państwa polskiego. Jest w mojej ocenie rzeczą zdumiewającą, że naród mający jedną z najpiękniejszych i najdłuższych tradycji konstytucyjnych na świecie, mogący śmiało uchodzić za prekursora konstytucjonalizmu nowoczes-

---

<sup>5</sup> Tylko z tego tytułu, w efekcie przegranych przez Polskę procesów przed Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu, przyjęto regulację ustawową, mocą której tylko 20% wartości rekompensat wyptaconych zabużanom ma kosztować Skarb Państwa 8–10 mld złotych.

nego, znalazł się dziś w stanie kompletnego chaosu i nietądu konstytucyjnego. Wyrazem tego jest nie tylko cała – wskazana wyżej – sfera nieuregulowanych zaszczości, ale i powszechna już niemal kontestacja fundamentu ustrojowego III RP – Konstytucji z 1997 r.

Dążenia do jej poważnej rewizji czy wręcz budowy IV RP w oparciu o nową już konstytucję są coraz bardziej rozpowszechnione. Nieuniknioność debaty wokół nowych regulacji konstytucyjnych historyka ustroju skłania do przeprowadzenia próby podsumowania czasu minionego. Doświadczenia moich poprzednich wystąpień doprowadziły mnie do konstatacji, iż konieczna jest szersza analiza problematyki ustrojowej Polski w XX wieku. Nie tylko dlatego, że koncentracja wyłącznie na zagadnieniach genezy PRL – choć niezwykle ważna i ciągle bogata w konsekwencje – jest silnie związana i z okresem poprzedzającym wydarzenia z lat 1944–1947, i z okresem późniejszym – aż po czasy bieżące.

Wobec tego uznałem, iż potrzebne jest opracowanie dziejów ustrojowych Polski w XX wieku, bo w moim przekonaniu nie sposób rozprawiać o dziejach ustrojowych PRL i III RP bez rozważenia tego, co działo się w okresie wcześniejszym. Jednocześnie takie, szersze i głębsze spojrzenie, pozwala spostrzec ciekawe analogie i znaleźć punkty odniesienia. Gdy bowiem rozważamy dla przykładu problem powstania PRL w kontekście istnienia i trwania II RP, a wiąże się to z rozważaniem pojęcia ciągłości prawno-ustrojowej i zagadnienia restytucji państwa, to zobaczymy, że zagadnienie to było istotne i żywe już w okresie odbudowy państwa polskiego w okresie I wojny światowej i po jej zakończeniu.

Sądzę zatem, iż tego typu ujęcie problemu ułatwi prezentację i rozważania zagadnień zasygnalizowanych wyżej.

Ale to tylko jeden z motywów skłaniających mnie do takiego ujęcia problematyki ustroju Polski w XX wieku. Niemniej istotne jest i to, że taki sposób prezentacji pozwala prześledzić szeroką paletę oryginalnych rozwiązań ustrojowych autorstwa rodzimego, co stanowi nie tylko źródło inspiracji dla współczesnych poszukiwań konstytucyjnych. W ten sposób można również dostrzec bogactwo oryginalnej polskiej myśli ustrojowej na szerszym tle europejskim.

Wreszcie stwarza to okazję do podjęcia pewnej próby weryfikacji utartych dotąd sądów i przekonań. Te bowiem, budowane zwykle w oparciu o konstruowane wąsko ujęcia, budowały obrazy zasadniczo nieuprawnione, choć nierzadko atrakcyjne swą pozorną jasnością i wyrazistością.



To zaś służyło zwykle raczej budowaniu potrzebnych ze względów propagandowych konstrukcji niż naukowemu wyjaśnieniu problemów.

Zarysowane wyżej uwagi determinowały zatem konstrukcję tego opracowania. W części pierwszej, obejmującej lata 1914–1918, najpierw prezentuję proces odbudowy polskich instytucji państwowych w okresie do połowy 1918 r., a następnie już zagadnienia związane z restytucją państwa polskiego w listopadzie 1918 r.

Z kolei w części drugiej ukazane są zmagania o nadanie odrodzonemu państwu nowego ustroju konstytucyjnego.

Funkcjonowanie państwa pod rządami Konstytucji z 1921 r. w dwóch wyraźnie wyodrębnionych okresach – do i po zamachu majowym – są przedmiotem analizy w części trzeciej.

Problematykę związaną z uchwaleniem i obowiązywaniem Konstytucji z 1935 r. do wybuchu wojny omawiam w części czwartej.

W części piątej prezentowane są zagadnienia dotyczące obowiązywania Konstytucji z 1935 r. w czasie wojny, funkcjonowania w oparciu o nią władz RP na uchodźstwie oraz w kraju, w postaci Polskiego Państwa Podziemnego. Tu omawiam także pozycję prawną komunistycznego ruchu oporu w kontekście funkcjonowania władz II RP.

Część szósta jest analizą uwarunkowań formowania się ustroju „Polski ludowej” w początkowym okresie, a kolejna, siódma, omawia funkcjonowanie władz II RP po zakończeniu wojny, na uchodźstwie.

W części ósmej przedstawione są uwarunkowania związane z przyjęciem pierwszych regulacji konstytucyjnych w PRL oraz fazy transformacji ustrojowej tego państwa.

Część dziewiąta poświęcona została okresowi formowania się III RP i ewolucji ustrojowej w tym okresie, łącznie z opisem zmagania o uchwalenie obowiązującej obecnie Konstytucji z 1997 r.

Cezurą początkową tego opracowania jest rok 1914. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wraz z pierwszymi strzałami I wojny światowej upadł powideński porządek w Europie. Istnienie tego porządku oznaczało wykluczenie możliwości powstania niepodległej Polski. Stąd właśnie sierpień 1914 r. jest początkiem procesu bezpośrednio wiodącego do odbudowy Rzeczypospolitej, czego symbolicznym wyrazem stał się dzień 11 listopada 1918 r. W tym właśnie dniu powołana decyzją zaborców Rada Regencyjna przekazała władzę wojskową w ręce Józefa Piłsudskiego. Ten stawał na czele Wojska Polskiego już niepodlegającego zwierzchnictwu

zaborców. W ten sposób, zrywając zależność od nich – co notyfikował również rządów państw sojusznicznych – stawał się najważniejszym czynnikiem politycznym w państwie. Znalazło to wyraz w kolejnych, suwerennie podejmowanych już rozstrzygnięciach ustrojowych następnego dnia listopada.

Cezurą końcową jest rok 1997 – rok uchwalenia obowiązującej obecnie Konstytucji. Pomijam szersze uwagi na temat tego aktu ustrojowego i wytworzonej praktyki konstytucyjnej. Szczegółowe analizy tej problematyki należą do zainteresowań przede wszystkim prawników konstytucjonalistów, wkraczają również silnie w zagadnienia bieżącej polityki.

W opracowaniu niniejszym wykorzystałem – poza, co oczywiste, olbrzymim materiałem źródłowym – bardzo wiele pozycji przebogatej literatury przedmiotu. Jednak – co, jak mi się wydaje, powinno być również oczywiste – wiele pozycji zostało przeze mnie pominiętych, nawet w końcowym zestawie bibliograficznym. Selekcja ta była jednak zabiegiem nie tylko świadomym, ale również absolutnie koniecznym. Nie było bowiem moim celem prezentowanie całej bibliografii przedmiotu, a jedynie wskazanie pozycji, które w moim odczuciu są ważne, albo które w sensie pozytywnym bądź negatywnym przywoływałem w moich rozważaniach.

Odnosnie zaś do źródeł, podstawowym dla mnie punktem odniesienia były oficjalne wydawnictwa państwowe, publikujące powszechnie obowiązujące akty prawne, co było warunkiem uzyskania przez nie mocy obowiązującej. Stosownie do postanowień dekretu Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r.<sup>6</sup> tym wydawnictwem był „Dziennik Praw Królestwa Polskiego”. Mocą dekretu tymczasowego Naczelnika Państwa z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej<sup>7</sup> jego nazwa została zmieniona na „Dziennik Praw Państwa Polskiego”. Wspomnieć jednak trzeba, że opublikowany jeszcze pod rządami Rady Regencyjnej nr 16 z datą 8 listopada nosił już nazwę „Dziennika Praw Państwa Polskiego”. Wreszcie mocą przepisów ustawy z dnia 31 lipca 1919 r.<sup>8</sup> Sejm Ustawodawczy przyjął nazwę „Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”. Pod tą nazwą publikowany jest do dnia dzisiejszego.

---

<sup>6</sup> Dziennik Praw Królestwa Polskiego (dalej jako Dz. P. K. P.) nr 1 z 1918 r., poz. 1.

<sup>7</sup> Dziennik Praw Państwa Polskiego (dalej jako Dz. P. P. P.) nr 17 z 1918 r., poz. 41

<sup>8</sup> Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej jako Dz.U. RP) nr 66 z 1919 r., poz. 400.

Co jednak charakterystyczne – a jest to ilustracja zamętu, jaki w tej materii panuje także na tym obszarze – w latach 1944–1990 ukazywały się równolegle „Dziennik Ustaw RP” wydawany w Londynie oraz „Dziennik Ustaw RP” (a później „Dziennik Ustaw”) wydawany w Lublinie, a następnie już w Warszawie. Pierwszy był nieprzerwaną kontynuacją organu publikowanego w II RP i kontynuowanego na wychodźstwie przez władze RP we Francji, a następnie w Wielkiej Brytanii. Drugi zaczęły publikować po zainstalowaniu w Lublinie władze lubelskie (później jako rząd warszawski) – czyli ogólnie określając, władze PRL.

Co szczególnie interesujące, władze PRL w zasadzie uznawały stan prawny wytworzony decyzjami władz RP, jeśli akty prawne opublikowane były w „Dzienniku Ustaw RP” do końca 1943 r. Z początkiem 1944 r. – choć instalowanie władz lubelskich trwało od końca lipca 1944 r. – zawartość „Dziennika Ustaw RP” już nie istnieje. Znajduje to specyficzny wyraz w zbiorach bibliotecznych placówek uniwersyteckich czy publikacjach elektronicznych (np. w zbiorach LEX czy Lex Polonica), których autorzy w sposób bezrefleksyjny przyjęli manierę określoną przez władze wczesnego PRL-u. Po 1989 r. nowe władze nie uznały za celowe, aby ten absurdalny stan rzeczy zmodyfikować.

Powyższe wskazuje, jak ważnym problemem prawnym pozostaje kwestia precyzyjnego określenia relacji różnych tworców państwowych występujących na ziemiach polskich w XX wieku. Pytaniami pozostają tu kwestie rozważane intensywnie przed II wojną światową, a więc:

- jaka jest relacja między tworem państwowym restytuowanym decyzją cesarza niemieckiego i austriackiego w dniu 5 listopada 1916 r. a niepodległym państwem polskim, które powstało 11 listopada 1918 r.
- jaka jest relacja restytuowanego państwa polskiego do państwowości polskiej zniszczonej przez zaborców ostatecznie w 1795 r.,
- jakie są implikacje tych faktów w świetle norm prawa międzynarodowego.

Dla okresu późniejszego, po II wojnie światowej, te pytania w istocie brzmią dosyć podobnie:

- czy PRL był państwem nowym, innym niż II RP, czy przeciwnie, stanowił jej kontynuację,
- czy III RP jest kontynuacją PRL, czy państwem nowym, restytuowaną II RP, wreszcie,

– jak kwestie te oceniać w perspektywie regulacji prawa międzynarodowego.

Sprawa ta jest niezwykle istotna, ale dysponujemy w nauce polskiej bardzo solidnymi opracowaniami dotyczącymi wskazanych zagadnień odnośnie do początków II RP. Podsumowaniem tej debaty pozostaje do dziś fundamentalny tekst Stanisława Krukowskiego<sup>9</sup>, który oprócz krytycznego rozbioru różnych, zwłaszcza przedwojennych poglądów na te kwestie, przedstawił także wyczerpująco i spójnie swój pogląd. Ustalenia S. Krukowskiego pozostają niewzruszone i autor niniejszego opracowania w pełni się z nimi utożsamia.

S. Krukowski rozwijał stanowisko wcześniej zarysowane w wielu szkicach przez W. Komarnickiego. Tenże syntetycznie wyłożył je w swej znakomitej pracy z 1922 r.<sup>10</sup> Tam też przywołał swoje wcześniejsze rozważania<sup>11</sup>. Warto odwołać się do ustaleń W. Komarnickiego i jego uwag na temat powstawania państwa „ze stanowiska prawnego”. Jego spostrzeżenia, odnoszące się do określenia początków II RP i prawnej restytucji państwowości polskiej, mają bowiem fundamentalny charakter również dla oceny początków PRL oraz III RP.

W. Komarnicki twierdził zatem, że:

*Wychodząc od pojęcia państwa jako korporacji terytorialnej, opartej na prawnie samorodnej władzy, uznajemy, że gdzie i kiedy istnieje synteza wymienionych elementów, wchodzących w skład pojęcia państwa, tam istnieje państwo. Wytworzenie się tej syntezy jest faktem i jedynie faktem, to znaczy czemś pierwszym, bezpośrednio danem, niepotrzebującym dalszego uzasadnienia. Nie ma i nie może być pozytywnego porządku prawnego, do którego kompetencji należałby proces państwowotwórczy, ponieważ władza państwa, z samej istoty jego, musi być prawnie niepochodna, niedelegowana. [...] Fakt państwowotwórczy sprowadza się do powstania podmiotu władzy państwowej, przyczem podkreślić należy konieczność rzeczywistej, efektywnej władzy, co znajduje swój wyraz w opanowaniu pewnego terytorium, wyłączającym współzawodnictwo innej*

---

<sup>9</sup> S. Krukowski, *Polska odrodzona czy państwo nowe?*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, Poznań 1977, t. XXIX, z. 1.

<sup>10</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (Geneza i system)*, Warszawa 1922.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 8.

*równorzędnej woli, a więc ustanowienia porządku na wewnątrz i odparciu inwazji z zewnątrz.*

*[...] Jeżeli przeto przez fakt prawny rozumieć będziemy fakt sprowadzający powstanie, zmianę lub ustanie stosunków prawnych, to w tem znaczeniu fakt powstania państwa jest bez wątpienia faktem prawnym, sprowadza bowiem ustanie stosunku panowania dla jednego podmiotu władzy (np. metropolii) i powstanie stosunku panowania dla innego podmiotu władzy (np. emancypowana dawna prowincja)<sup>12</sup>.*

W. Komarnicki zwrócił także w tym kontekście uwagę na to, że tzw. uznanie międzynarodowe państwa, ma „znaczenie nie konstytutywne, lecz jedynie deklaracyjne: nie stwarza nowego państwa; na odwrót, przypuszcza w założeniu swem fakt istnienia<sup>13</sup>.”

Autor niniejszego opracowania i w tym wypadku podziela stanowisko W. Komarnickiego, jako tłumaczące również, a może przede wszystkim, skomplikowane zagadnienia charakteru prawnego decyzji powołujących do życia zarówno PRL, jak i III RP. Znajdzie to wyraz w rozważaniach szczegółowych dotyczących tych kwestii.

Mam nadzieję, że zarówno konstrukcja tego opracowania, jak i wyrażnie prezentowane stanowisko, pomogą w lepszym zrozumieniu tej bardzo rozległej i skomplikowanej problematyki.

Toruń, kwiecień 2006 r.

---

<sup>12</sup> Ibidem, s. 9–10.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 10.

**Część I**  
Odrodzenie  
Państwa  
Polskiego

## „Sprawa polska” w początkach wojny

W sierpniu 1914 r. rozpoczął się w Europie konflikt zbrojny, który miał przyćmić wszystkie prowadzone dotąd w dziejach starcia militarne. Wojna ta, nazwana później wielką, a następnie I wojną światową, miała również doprowadzić do takiego przegrupowania sił na kontynencie europejskim, które pozwoliło na odbudowę polskiej państwowości. Jednak latem 1914 r. niewiele jeszcze wskazywało na to, że w efekcie tego konfliktu Polska odzyska niepodległość. Stąd też żaden z zaborców nie widział potrzeby aktywnego rozgrywania karty polskiej. Zaborcy bowiem mieli świadomość, iż w każdym przypadku oznaczać to musiało również zasadniczą zmianę sytuacji Polaków zamieszkujących w ramach ich państw, w tym tak czy inaczej, postawienie sprawy przynajmniej ich autonomii. To zaś groziło daleko idącymi konsekwencjami, czego świadomość była dla zaborców najzupełniej oczywista. Dlatego też chcieli uniknąć takiej ewentualności.

Skomplikowana była również pozycja państw zachodnich, na które liczyli – tradycyjnie – Polacy. Wielka Brytania i Francja, tak długo jak ich kluczowym aliantem w wojnie pozostawała Rosja, nie mogły (a w istocie przez długi czas również nie chciały) w sposób poważny traktować nie tylko kwestii polskiej niepodległości, ale nawet choćby jakiejś formy autonomii w ramach Rosji (czyli powrotu do sytuacji określonej na Kongresie Wiedeńskim)<sup>14</sup>.

W tym kontekście różne programy polityczne ośrodków polskich, poważnie traktujące deklaracje składane przez zaborców w pierwszych dniach wojny, były do pewnego stopnia naiwne. Wyrastały jednak z głęboko ugruntowanego po tragedii powstania styczniowego myślenia pozytywistycznego, zakładającego wykorzystywanie dla „sprawy polskiej” w dowolnym miejscu i czasie każdej sprzyjającej okoliczności.

---

<sup>14</sup> Interesujące opisy pozycji poszczególnych państwa względem Polski u progu I wojny światowej znajdujemy u J. Pajewskiego, *Odbudowa państwa polskiego 1914–1918*, Poznań 1980 oraz W. Pobóg-Malinowskiego, *Najnowsza historia polityczna Polski 1914–1939*, t. II, Londyn 1961.

Niemniej postawa dużego narodu w kluczowym miejscu Europy, zamieszkującego obszar będący jednym z głównych teatrów wojennych, nie mogła być ani dla mocarstw rozbiorowych, ani dla państw zachodnich obojętna. Stąd, choć początek wojny z punktu widzenia polskich oczekiwań był raczej rozczarowujący, to w każdym razie problem został zasygnalizowany praktycznie przez wszystkich zaborców<sup>15</sup> i to powodowało, że „sprawa polska” weszła w pierwszą fazę zaistnienia jako kwestia stosunków europejskich.

Dlatego, niezależnie od wielu różnic politycznych, jakie występowały w tym trudnym okresie między polskimi przywódcami i ugrupowaniami, dawało się zauważyć daleko idące współdziałanie w tworzeniu i poszerzaniu marginesu swobody. Panowało bowiem przeświadczenie, że ten wysiłek z czasem służyć będzie także budowaniu polskich instytucji państwowych. Prześledźmy zatem, jak wyglądał ten proces w pierwszej fazie wojny.

Najskromniejszy zasięg działania te przybrały na terenach zaboru pruskiego. Niemal do końca działań wojennych nie miały tam miejsca poważniejsze próby budowy polskich instytucji *quasi*-państwowych. Dopiero z czasem, przede wszystkim w Wielkopolsce, rozpoczęto wysiłki na rzecz tworzenia niezależnych instytucji polskich, czego zwieńczeniem było powstanie Naczelnej Rady Ludowej w Poznaniu<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Władze austriackie, zwłaszcza wojskowe, dały w pierwszych dniach wojny kilkukrotnie wyraz swego zainteresowania tworzeniem polskich formacji wojskowych. Znalazło to najpełniejsze odzwierciedlenie w piśmie Naczelnego Wodza Arcyksięcia Fryderyka do Naczelnego Komitetu Narodowego z 16 sierpnia 1914 r., w którym zaakceptował on koncepcję utworzenia dwóch legionów polskich (zob. *Dokumenty Naczelnego Komitetu Narodowego 1914–1918*, Kraków 1917, s. 12–14). Władze niemieckie w pierwszej fazie uznawały w zasadzie, iż inicjatywa w sprawie polskiej należy do austriackiego alianta, z tym że tenże respektować miał interesy niemieckie. Stąd władze niemieckie żadnych oficjalnych wystąpień kierowanych do Polaków nie prezentowały. Natomiast imieniem władz rosyjskich najważniejsze stanowisko zajął głównodowodzący wojskami rosyjskimi Wielki Książę Mikołaj Mikołajewicz w manifestie z 14 sierpnia 1914 r. Pisał on w nim m.in.: „Polacy! Wybiła godzina, w której przekazane Wam marzenie ojców i dziadów Waszych ziścić się może. Przed półtora wiekiem żywe ciało Polski rozszarpano na kawały, ale dusza jej nie umarła. Żyła ona nadzieją, że nadejdzie godzina zmartwychwstania dla Narodu Polskiego i dla pojednania się braterskiego z Wielką Rosją” (zob. K. Kumaniecki, *Odbudowa państwowości polskiej. Najważniejsze dokumenty 1912–styczeń 1924*, Warszawa–Kraków 1924, s. 29–30). Przyznać trzeba że zarówno w kontekście wcześniejszej postawy władz rosyjskich, jak również z punktu widzenia nadziei na bardziej aktywną politykę państw zachodnich, deklaracja ta miała istotne znaczenie.

<sup>16</sup> W 1916 r. powstał w Poznaniu tajny Komitet Międzypartyjny, nazwany później Centralnym Komitetem Obywatelskim. W konspiracji działał on do 11 listopada 1918 r., kiedy to ujawnił się jako Rada Ludowa, a od 14 listopada jako Naczelna Rada Ludowa.



Podobnie rzecz się miała z Kresami Wschodnimi, czyli ziemiami zaboru rosyjskiego poza Królestwem. I tam proces ten był stosunkowo słabo zaawansowany, choć różne inicjatywy powstawały w Wilnie, w Kijowie czy nawet w mniejszych ośrodkach. W Wilnie, dopiero jednak po wkroczeniu do miasta Niemców 18 sierpnia 1915 r., powstał Komitet Polski, który stanie się głównym ośrodkiem koncentracji polskiej działalności niepodległościowej na Kresach północno-wschodnich.

W Małopolsce Wschodniej i Zachodniej zakres swobód był największy. Mająca status kraju koronnego w monarchii austriackiej tzw. Galicja była miejscem, gdzie praktycznie niemal całe życie społeczne i gospodarcze kierowane było przez instytucje polskie. Mówiąc o instytucjach polskich, mam oczywiście na myśli instytucje państwa austro-węgierskiego, które dzięki panującym od lat 70. XIX w. Regulacjom konstytucyjnym w cesarstwie, mogły być faktycznie zdominowane i kierowane przez ludność polską. W tym miejscu pominię opis tych struktur, mimo że odegrały one ważną rolę w odbudowie polskiej państwowości. Skupię się na zaprezentowaniu tych działań w zaborze austriackim, które były swego rodzaju wyjściem poza ramy prawno-ustrojowe tego państwa.

Jeszcze w końcu lipca 1914 r. powstał **Centralny Komitet Narodowy**, który był zdominowany przez galicyjskich narodowych demokratów. Działała też od 1912 r. **Komisja Skonfederowanych Stronnictw Niepodległościowych**, skupiająca przedstawicieli pozostałych, najważniejszych stronnictw galicyjskich<sup>17</sup>. Z uwagi na to, że jak już wspominałem, zakres swobód w zaborze austriackim był w porównaniu z innymi terenami ziem polskich najszerszy, główną troską polskich elit politycznych były tu starania o zorganizowanie polskich formacji wojskowych.

Po wielu kontrowersjach oraz nieudanej akcji wywołania w Królestwie powstania<sup>18</sup> przez oddziały podporządkowane J. Piłsudskiemu<sup>19</sup>, z inicjatywy Józefa Leo (prezydenta Krakowa i prezesa Koła Polskiego w parlamencie

---

<sup>17</sup> W jej skład weszły m.in. Polska Partia Socjalistyczna, Narodowy Związek Robotniczy, Polska Partia Socjalno-Demokratyczna Galicji i Śląska Cieszyńskiego, Polskie Stronnictwo Postępowe, a po pewnym czasie także Polskie Stronnictwo Ludowe. Po powstaniu TKSSN w grudniu 1912 r. wydała odezwę o wyraźnie antyrosyjskim nastawieniu i uznającą Austro-Węgry za „naturalnego sprzymierzeńca” w walce przeciw niej. K. Kumaniecki, op. cit., s. 8–10.

<sup>18</sup> Szerzej o wymarszu oddziałów Piłsudskiego pisze J. Pajewski, op. cit., s. 76. Wyrazem świadomości niepowodzenia tej akcji był wydany 22 sierpnia 1914 r. w Kielcach rozkaz Piłsudskiego. Zob. K. Kumaniecki, op. cit., s. 23–24.

<sup>19</sup> Istotnym elementem akcji Piłsudskiego było proklamowanie powstania w dniu 3 sierpnia 1914 r. Rządu Narodowego działającego na terenie Królestwa Polskiego. Fiasko zamierzeń

wiedeńskim) i kilku innych wpływowych polityków galicyjskich, 16 sierpnia 1914 r. zawiązano **Naczelny Komitet Narodowy**. Miał on pełnić funkcję „najwyższej instancji w zakresie spraw wojskowej, skarbowej i politycznej organizacji zbrojnych sił polskich”<sup>20</sup>.

W efekcie działań tego ośrodka, za zgodą władz austriackich, utworzony został **Departament Wojskowy** z Władysławem Sikorskim na czele. Departament rozpoczął akcję formowania Legionów Wschodniego i Zachodniego. Było to bardzo znaczące wydarzenie, oznaczało bowiem powstanie pierwszych od kilkudziesięciu lat polskich formacji wojskowych, i to pod polskim dowództwem. Towarzystwo temu tworzenie administracyjnego zaplecza dla tworzonych formacji w postaci szeregu urzędów i placówek obsadzanych i kierowanych przez Polaków już nie pod kierunkiem austriackich zwierzchników, ale w strukturze podporządkowanej polskiemu ośrodkowi dyspozycyjnemu w postaci NKN.

W kontekście powyższych wydarzeń wydaje się, że najlepiej proces tworzenia niejako *ex nihilo* polskich instytucji państwowych można zaobserwować, analizując ich rozwój na terenach Królestwa Polskiego<sup>21</sup>. Jak wiemy, po rewolucji lat 1905–1907 doszło do pewnej liberalizacji polityki carskiej. W samej Rosji rozpoczęła się powolna ewolucja w kierunku monarchii konstytucyjnej, jednak Polacy nie odczuli w poważniejszym zakresie efektów tych zmian. Na uwagę zasługuje tu wszakże fakt, że w rosyjskiej Dumie znalazła się dość liczna grupa polskich posłów, natomiast w samym Królestwie funkcjonowała dosyć rozbudowana i w pewnym zakresie spolonizowana struktura samorządów wiejskich. Wyraźnie także po 1910 r. ożywiła się działalność polskich organizacji społecznych, gospodarczych, edukacyjnych czy kulturalnych, rozwijała się też polska prasa. To właśnie na bazie tego rozwijającego się polskiego życia społecznego w Królestwie, od sierpnia 1914 r. tworzone były instytucje i struktury, które odegrać miały kluczową rolę w odbudowie Niepodległości.

---

Piłsudskiego prowadziło również do tego, iż godził się on na podporządkowanie tego „rządu” Naczelnemu Komitetowi Narodowemu.

<sup>20</sup> K. Kumaniecki, op. cit., s. 20–22. Formalnie NKN powstawał z inicjatywy i na „wezwanie” Koła Polskiego w sejmie austriackim, kierowane głównie do CKN i KSSN.

<sup>21</sup> Zasadniczo w interesującym nas okresie używano określenia Królestwo Kongresowe, a ze strony władz rosyjskich Kraj Przywiślański (*Kraj Priwislanski*). Formalnie jednak, w świetle unormowań wiedeńskich, byt prawny Królestwa Polskiego nie został zakończony (zob. moje rozważania w następnym rozdziale).

3 sierpnia 1914 r. z inicjatywy prezesa Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego ks. Wł. Czetwertyńskiego utworzony został Komitet Obywatelski miasta Warszawy. Uzasadnieniem dla stworzenia Komitetu było podjęcie działań dla zaradzenia brakom żywności w mieście. Jednakże w ciągu kilku kolejnych tygodni teren niemal całego Królestwa pokryty został siecią takich komitetów we wsiach, gminach, miastach i powiatach. W komitetach tych działali najaktywniejsi przedstawiciele różnych polskich stowarzyszeń i związków, którzy pod pozorem załatwiania w nich spraw aprowizacyjnych, sanitarnych czy porządkowych tworzyli całkowicie polskie struktury *quasi-administracyjne*.

Zwieńczeniem tego procesu było powołanie 10 września 1914 r. **Centralnego Komitetu Obywatelskiego**. Komitet ten został zatwierdzony przez władze rosyjskie i powołał kilkanaście sekcji i departamentów. To właśnie te struktury stały się bodaj najlepszą szkołą i formą pracy państwowej w ramach ówczesnych możliwości. W działaniach tych komitetów uczestniczyły tysiące osób, zdobywając niezbędne doświadczenie w pracy państwowej. W nieodległej przyszłości to właśnie oni stanowili fundament aparatu administracyjnego odrodzonej Rzeczypospolitej<sup>22</sup>.

Ważnym momentem tak dla rozwoju organizacyjnego, jak i dla wzrostu faktycznego znaczenia komitetów, było uzyskanie w końcu lipca 1915 r. zgody władz rosyjskich na powołanie przez komitet warszawski Straży Obywatelskiej w mieście. W ciągu kilku dni zorganizowano wielotysięczną grupę ochotników. Siłą rozpędu, także wobec rozprężenia armii i władz rosyjskich, straż zaczęto tworzyć praktycznie w całym Królestwie. To te struktury przejmowały czynności porządkowe w momencie opuszczania przez wojska rosyjskie terenów Polski centralnej.

Ważne jest też podkreślenie, że Centralny Komitet Obywatelski przygotował w krótkim czasie koncepcję uruchomienia polskiego sądownictwa. Opracowano nie tylko odpowiednie kwestie ustrojowe sądów pokoju i sądów wyższych instancji, ale też ustalono wszelkie kwestie personalnej ich obsady. W efekcie, nazajutrz po ustąpieniu Rosjan, podjęły one działalność.

Wspomnieć na tym miejscu należy, że obok tego nurtu jawnego pracy niepodległościowej, siłą rzeczy limitowanego aktualnymi meandrami polityki rosyjskiej, równoległe rozwijał się konspiracyjny ruch niepodległościowy, inspirowany z Małopolski przez J. Piłsudskiego. W dniach 6–8 września 1914 r. utworzona została w Warszawie z połączenia różnych konspiracyjnych

<sup>22</sup> Szerzej o działalności komitetów obywatelskich i ich roli pisze J. Pajewski, op. cit., s. 64–66.

organizacji niepodległościowych Polska Organizacja Wojskowa (POW), której naczelną komendę objął właśnie Piłsudski. Struktury tej organizacji – zarówno wojskowe, jak i cywilne – szybko ogarnęły obszar nie tylko Kongresówki, ale również pozostałych zaborów, co znalazło organizacyjny wyraz w utworzeniu czterech komend naczelnych POW podporządkowanych Komendantowi Głównemu. Właśnie dysponowanie POW stać się miało w nadchodzących miesiącach jednym z najważniejszych czynników kształtujących pozycję Piłsudskiego nie tylko w relacjach z Austriakami i Prusakami, ale – i to może przede wszystkim – w relacjach z innymi polskimi ośrodkami politycznymi.

Warto tu nadmienić, że przez pierwsze miesiące wojny wydawało się, iż to strona rosyjska będzie miała poważną inicjatywę w sprawach polskich. Wspomniane enuncjacje dostojników rosyjskich, bardzo intensywna propaganda panslawistyczna, okazana w początkach wojny brutalność niemiecka, lokowały sympatie dużej części Polaków w Rosjanach. Kiedy jednak jesienią 1914 r. w efekcie rosyjskich sukcesów na froncie austriackim ich wojska wkroczyły do wschodniej Galicji, wbrew polskim oczekiwaniom nie nastąpiło połączenie tych terenów z Królestwem. Przeciwnie, Rosjanie głosili, że te „odwiecznie rosyjskie ziemie” wracają wreszcie do imperium, a towarzyszył temu bardzo intensywny demontaż autonomicznych, polskich instytucji na tych obszarach<sup>23</sup>. Można przyjąć, że to doświadczenie praktycznie w sposób brutalny zweryfikowało wszelkie rosyjskie intencje wobec Polaków i stanowiło w istocie kres dla jakichkolwiek prorosyjskich bądź panslawistycznych koncepcji.

Tymczasem 5 sierpnia 1915 r. do Warszawy wkroczyły wojska niemieckie, a wkrótce objęły one nie tylko całość ziem Królestwa, ale także pozostałe ziemie polskie wchodzące w skład zaboru rosyjskiego. Oznaczało to zasadniczą zmianę w traktowaniu sprawy polskiej przez Niemców. To oni przejmowali *de facto* z rąk austriackich niemal całkowitą inicjatywę w dalszym prowadzeniu i rozgrywaniu karty polskiej.

---

<sup>23</sup> Mianowany rosyjskim gubernatorem hr. Bobrinskij oświadczył wobec Rady Miejskiej Lwowa 13 października 1914 r.: „Galicja wschodnia i Łemkowszczyzna jest odwieczną częścią jednej wielkiej Rosji; na ziemiach tych ludność rdzenna była zawsze rosyjska. [...] administracja tych ziem powinna być oparta na zasadach rosyjskich. [...] Będę wprowadzał tu rosyjski język, rosyjskie prawo i ustrój”. Cyt. za W. Pobóg-Malinowski, op. cit., s. 34. Jedynie w tzw. Galicji zachodniej miały być „zasady ogłoszone w odezwie naczelnego wodza [...] naturalnie pod warunkiem, że ludność polska ujawni życzliwy stosunek do władz i wojsk rosyjskich”.

Wyrazem tego było wygłoszone 19 sierpnia 1915 r. w Sejmie Rzeszy przez niemieckiego kanclerza B. Hollwega przemówienie, w którym powiedział on m.in.:

*Los geograficzny i polityczny zmusił Niemców i Polaków do walki z sobą. Wspomnienie o tych dawnych niebezpieczeństwach nie umniejsza czci dla namiętnej miłości ojczyzny i wytrwałości, z jaką naród polski bronił swojej starej, wysokiej kultury i swej wolności wobec Rosyi wśród ciężkich cierpień i wypróbował skutek nieszczęść także i tej wojny.*

*Śliskich obietnic naszych nieprzyjaciół nie będę naśladował, ale mam nadzieję, że obecne obsadzenie granic polskich od wschodu tworzyć będzie początek rozwoju i usunie ze świata dawne przeciwnieństwa pomiędzy nami a Polakami, a uwolniony z jarzma rosyjskiego kraj poprowadzi ku szczęśliwej przyszłości, w której będzie on mógł właściwości swego życia narodowego pielęgnować i rozwijać. Obsadzony przez nas kraj przy możliwym współdziałaniu jego własnej ludności, będziemy sprawiedliwie administrować i starać się będziemy wyrównać nieuniknione trudności, jakie przynosi z sobą wojna; starać się także będziemy leczyć rany, jakie krajowi Rosya zadała.*

*Ta niestychana wojna światowa nie przywróci dawnych, przeszłych stosunków; musi przyjść do nowego ukształtowania<sup>24</sup>.*

Od tych zapowiedzi do poważnego postawienia kwestii odbudowy państwa polskiego droga była oczywiście bardzo daleka. Niemcy mieli świadomość konsekwencji ewentualnych działań podejmowanych na terenach zdobytych dla postaw zamieszkującej je ludności polskiej. W trosce zatem o zachowanie *status quo* na posiadanych przez siebie ziemiach polskich musieli formułować swoje zapowiedzi bardzo ostrożnie. I tak też kształtować swoje pierwsze poczynania na obszarze Królestwa Polskiego.

Dlatego na formalnie należących do Rosji terenach okupowanych, w sierpniu 1915 r. utworzone zostały niemieckie i austriackie generalne gubernatorstwa. Kierujący administracją tych gubernatorstw gubernatorzy wykonywali w imieniu obu państw zarząd ziem okupowanych.

Niemcy, po krótkim tolerowaniu powstałych w ostatnim okresie pobytu Rosjan instytucji polskich, przystąpili do ich stopniowego demontażu,

---

<sup>24</sup> K. Kumaniecki, op. cit., s. 40–41.

uznając, iż stworzone przez Polaków fakty dokonane sięgają zbyt daleko. Dotyczyło to przede wszystkim sieci polskich sądów obywatelskich oraz instytucji gospodarczo-społecznych, które utworzone zostały w okresie przejściowym. Do tego władze niemieckie wprowadziły nowy system ekonomicznego, zwłaszcza aprowizacyjnego drenażu ziem Królestwa, który realizowany z bezwzględną systematycznością na trwałe w istocie zniechęcił do nich szerokie rzesze ludności wiejskiej. Do tego w sposób brutalny Niemcy prowadzili „werbunek” do pracy w Rzeszy, co dodatkowo pogłębiało niechęć wobec nich. Trudno się zatem dziwić, że w późniejszym okresie planowany z rozmachem werbunek Polaków do wojska, które miało wspierać Niemców na froncie wschodnim, nie mógł przynieść żadnych pozytywnych dla nich rezultatów.

Ale z pewnością już w początkowym okresie widać było i przebytyski bardziej otwartych wobec Polaków działań. Udało się uratować bardzo już rozwinięty system polskiego szkolnictwa, a nawet, dzięki wysiłkowi warszawskiego komitetu obywatelskiego, uruchomić 15 listopada 1915 r. Uniwersytet Warszawski i Politechnikę Warszawską<sup>25</sup>. Częściowo dopuszczono stosowanie języka polskiego w sądownictwie i w administracji, w zasadzie nie krępowano bardziej bujnego życia społecznego w różnych formach organizacyjnych.

Mimo stwarzanych przez Niemców problemów rozwijał też swoją aktywność na coraz więcej obszarów życia społecznego i gospodarczego Centralny Komitet Obywatelski. Było to konsekwencją głównie tego, że okupanci wprowadzili po pewnym czasie w Warszawie i w ponad dwudziestu innych miastach Królestwa *quasi*-samorządy. Były to struktury, które pochodziły wprawdzie z ich nominacji, ale przyznano im znaczny zakres działania. 5 sierpnia 1915 r. kierujący Centralnym Komitetem ks. Z. Lubomirski został przez Niemców mianowany prezydentem Warszawy. W praktyce oznaczało to, iż komitet *de facto* przejął funkcję jego organu wykonawczego.

Natomiast struktura nowych władz samorządowych rozwinięta została stopniowo na obszar całego Królestwa. Było to znaczącym faktem z punktu widzenia odtwarzania na tym obszarze podstawowych instytucji administracyjnych, znajdujących się w rękach polskich. Choć oparte o system kurialny, wyłoniły w centrum polskiego życia publicznego pierwszą,

---

<sup>25</sup> Szerzej o tym J. Pajewski, op. cit., s. 97.

mającą realny mandat społeczeństwa, instytucję władzy państwowej, tym samym istotnie uniezależniając ją od dyspozycji okupanta.

O tym, jak wielkie znaczenie przywiązywano do działania samorządu, a w szczególności samorządu miasta Warszawy, świadczy deklaracja towarzysząca inauguracyjnemu posiedzeniu Rady Miejskiej:

*[...] prace nasze pełnić będziemy w rozumieniu, że samorząd Warszawy jest pierwszym krokiem do odbudowy państwa polskiego. Niepodległe państwo polskie, wyposażone w organy i środki, niezależność jego wyrażające i zabezpieczające – oto cel najwyższy [...]*<sup>26</sup>.

Zatem obok obszaru Małopolski (zaboru austriackiego) tereny Królestwa stały się drugą częścią Polski, na której powstały zręby polskiego aparatu państwowego. Ważnym wydarzeniem było też wprowadzenie 5 maja 1916 r. ordynacji wyborczej do samorządu Warszawy. Stało się to w następstwie mających wielki zasięg patriotycznych manifestacji z okazji rocznicy uchwalenia konstytucji majowej. Wybory odbyły się bardzo szybko, bo już 16 lipca 1916 r. Choć oparte o system kurialny, wyłoniły w centrum polskiego życia publicznego pierwszą, mającą realny mandat społeczeństwa, instytucję władzy państwowej, tym samym istotnie uniezależniając ją od dyspozycji okupanta.

Natomiast pod wpływem rosnących trudności wojennych, wobec wyczerpywania się rezerw, zwłaszcza ludzkich, Niemcy postanowili podjąć bardziej aktywną politykę wobec Polaków. Jej celem było uzupełnienie braków ludzkich żołnierzem polskim. Jednak ich motywacja była znacznie szersza. Dążyli oni bowiem do stworzenia rozwiązań politycznych, porządkujących sytuację w Europie Środkowej w myśl ich strategicznych założeń.

Wyrazem tej zmiany polityki był **Akt 5 listopada**, który był formalnym odzwierciedleniem woli cesarzy niemieckiego i austriackiego.

---

<sup>26</sup> K. Kumaniecki, op. cit., s. 44. Oświadczenie autorstwa dr. Bagińskiego poparte zostało przez: Stronnictwo Polityki Realnej, Stronnictwo Demokratyczno-Narodowe, Stronnictwo Narodowe, Polską Partię Socjalistyczną, Stronnictwo Ludowe, Związek Narodowo-Robotniczy, Ligę Państwowości Polskiej.

## Akt 5 listopada – Restytucja Królestwa Polskiego?

5 listopada 1916 r. sprawujący zarząd wojskowy na okupowanych ziemiach centralnej Polski generalni gubernatorzy niemiecki i austriacki, podali do publicznej wiadomości wspólną proklamację swych Cesarzy. W najistotniejszej dla Polaków kwestii monarchowie stwierdzali:

*Przejęci niezłomną ufnością w ostateczne zwycięstwo ich broni i życzeniem powodowani, by ziemie polskie [...] panowaniu rosyjskiemu wydarte do szczęśliwej wywieść przyszłości [...] ułożyli się, by z ziem tych utworzyć państwo samodzielne z dziedziczną monarchią i konstytucyjnym ustrojem. Dokładniejsze określenie granic zastrzega się. Nowe Królestwo znajdzie w łączności z obu sprzymierzonymi mocarstwami rękojmię, potrzebną do swobodnego sił swych rozwoju.[...]*

*Sprzymierzeni monarchowie, biorąc należyty wzgląd na ogólne warunki polityczne Europy, jakoteż dobro i bezpieczeństwo własnych krajów i ludów, żywią niepłonną nadzieję, że obecnie spełnią się życzenia państwowego i narodowego rozwoju Królestwa Polskiego. Wielkie zaś, od zachodu z Królestwem Polskim sąsiadujące mocarstwa z radością ujrzą u swych granic wschodnich wskrzeszenie i rozkwit wolnego, szczęśliwego i własnym narodowym życiem cieszącego się państwa<sup>27</sup>.*

Zapowiedź zmiany polityki niemieckiej w sprawach polskich znalazła swój oficjalny wyraz już wcześniej. W początkach kwietnia 1916 r. niemiecki kanclerz B. Hollweg stwierdził:

*Niemcy i Austro-Węgry nie miały zamiaru poruszania kwestyi polskiej; poruszył ją los bitew. Teraz ona istnieje i czeka na swoje rozwiązanie. Rozwiążą ją Niemcy i Austro-Węgry. Po takich wstrząszeniach*

---

<sup>27</sup> K. Kumaniecki, op. cit., s. 48.



*nie zna historia status quo ante... Ta Polska którą opuścił czynownik rosyjski [...] już dziś nie istnieje*<sup>28</sup>.

Akt 5 listopada oznaczał zasadniczy przełom w traktowaniu „sprawy polskiej” przez mocarstwa zaborcze, ale i przez pozostałe, najważniejsze strony toczącej się Wielkiej Wojny. Dotąd zaborcy, mimo wielu dzielących ich często różnic, zgodni byli w swych postanowieniach wykluczających możliwość restytucji samodzielnego państwa polskiego. Listopadowa decyzja monarchów niemieckiego i austro-węgierskiego nie tylko ten dotychczasowy konsensus zdecydowanie odrzucała. W istocie była to też decyzja, która problem odbudowy państwa polskiego wyносиła ponad dotychczas prezentowane koncepcje tworzenia polskiej autonomii w ramach poszczególnych państw zaborczych. Tym samym wydarzenie to oznaczało otwarcie nowej fazy przetargów o wykorzystanie „sprawy polskiej” w toczącej się wojnie. Z tą wszakże różnicą, że od tej chwili był to już bez wątpienia problem międzynarodowy, a nie „wewnętrzny” każdego z zaborców. Zaborcy zaś weszli jednocześnie w logikę systematycznego poszerzania proponowanych Polakom form odbudowy życia państwowego.

Z tego punktu widzenia, choć nie był akt 5 listopada decyzją, którą uznać można byłoby za wskrzeszającą rzeczywistość, suwerenną państwowość polską, to bez wątpienia miał on charakter przełomowy na drodze do odzyskania pełniej niepodległości.

Warto jednak zastanowić się, czy istniały warunki do tego, by akt 5 listopada mógł stać się decyzją, której bezpośrednio skutki byłyby o wiele dalej idące? Temu zagadnieniu chciałbym poświęcić teraz swoją uwagę.

Proklamacja obu cesarzy spotkała się z zastanawiająco późną reakcją Rosji i jej aliantów. Rząd rosyjski dopiero 15 listopada 1916 r. wydał komunikat, w którym stwierdzał:

*Rządy niemiecki i austro-węgierski, korzystając z zajęcia pewnej części terytorium rosyjskiego, ogłosiły oddzielenie polskiego obwodu od Rosji i utworzenie z niego państwa samodzielnego. [...] Rząd rosyjski widzi w tym akcie wielkie naruszenie prawa międzynarodowego, które zakazuje zmuszania mieszkańców zajętego terytorium do podnoszenia broni przeciw ich własnej ojczyźnie. Rząd rosyjski uważa wydaną proklamację za bezwartościową. Rosya od początku wojny dwukrotnie wypowiedziała się w kwestyi polskiej*

---

<sup>28</sup> K. Kumaniecki, op. cit., s. 42.

*i ma na widoku utworzenie Królestwa Polskiego [podkreślenia moje – Grzegorz Górski], które obejmować ma wszystkie ziemie polskie<sup>29</sup>.*

W tym samym dniu w Paryżu Komisja Międzysojusznicza z udziałem premierów Francji – A. Brianda, i Anglii – H. Asquitha, oraz ambasadorów Włoch – T. Tittoniego, i Rosji – A. P. Izwolskiego, uzgodniła wspólne stanowisko w sprawie proklamacji niemiecko-austriackiej, które opublikowano 16 listopada. Państwa sojusznicze stwierdzały<sup>30</sup>:

*Niewzruszona jest zasada prawa międzynarodowego, że okupacja wojskowa [...], nie może doprowadzić do zwierzchnictwa nad krajem tak okupowanym i dla tego pod żadnym pozorem nie daje prawa rozporządzać nim na rzecz innego mocarstwa. Cesarz niemiecki i cesarz austriacki nie tylko że popełnili niesprawiedliwość przez użytek, jaki robią z kraju okupowanego, ale także nie uznali zasady podstawowej, [...] która [...] zabrania państwu prowadzącemu wojnę, zmuszać poddanych przeciwnika do uczestniczenia w operacjach bojowych przeciwko własnemu krajowi. Sprzymierzeńcy, oddający to nowe naruszenie prawa pod sąd państw neutralnych zawiadamiają, że nie będą uznawali tego naruszenia za usprawiedliwienie jakichkolwiek środków, które państwa nieprzyjacielskie mogłyby w przyszłości zarządzić w Polsce i że zastrzegają sobie prawo odpierrania takich sposobów działania wszelkimi środkami, które mają do rozporządzenia<sup>31</sup>.*

Także 16 listopada, premierzy Anglii i Francji wysłali telegram do rosyjskiego premiera Stuermera, w którym potwierdzając dezaprobatę dla „pogwałcenia prawa międzynarodowego i międzynarodowych umów” i dzieląc stanowisko Rosji protestującej „przeciw utworzeniu nowego państwa na zajętych [...] terenie”, stwierdzali również:

*Już w początkach wojny dała Rosya narodom, zamieszkującym jej terytorium, zapewnienie wprowadzenie ustroju, odpowiadającego ich potrzebom. Dziś powtórzyła uroczyscie przed dwoma laty ogłoszone*

---

<sup>29</sup> K. Kumaniecki, *Odbudowa państwowości polskiej. Najważniejsze dokumenty 1912 – styczeń 1924*, Warszawa–Kraków 1924, s. 52.

<sup>30</sup> Szerzej prezentuje tę problematykę J. Pajewski, *Wokół sprawy polskiej. Paryż–Lozanna–Londyn 1914–1918*, Poznań 1970, s. 51–54.

<sup>31</sup> K. Kumaniecki, *op. cit.*, s. 52.

*przez cesarza niewzruszone postanowienie ogłoszenia autonomii w Polsce. Cieszymy się szczerze z tego wielkodusznego postanowienia rządu Jego Cesarskiej Mości na rzecz narodu, z którym nas łączą dawne sympaty i którego przywrócone zjednoczenie będzie głównym żywiołem przyszłej równowagi europejskiej. Uważamy się za szczęśliwych, że możemy oświadczyć całkowitą naszą solidarność z poglądami rządu cesarskiego, mającego na widoku szczęście szlachetnego narodu polskiego<sup>32</sup>.*

Także premier Włoch Boseli wysłał do premiera rosyjskiego telegram, w którym w imieniu swego rządu dołączył się do deklaracji rządów angielskiego i francuskiego „z okazji śmiałości Niemiec i Austro-Węgier utworzenia na chwilowo obsadzonym terytorium polskim nowego państwa”.

Dalej włoski premier stwierdzał:

*Naród włoski żywił zawsze żywą sympatię dla narodu polskiego i w pełni ufamy, że zwycięstwo broni sojuszników unicestwi iluzoryczny plan, ułożony przez naszych nieprzyjaciół [...]. Rząd królewski może tylko przyklasnąć oświadczeniu, złożonemu już przez rząd cesarski, który gwarantuje autonomię wszystkim zjednoczonym ludom polskim, będącą przez sto lat dawnym ideałem tego szlachetnego narodu<sup>33</sup>.*

Trudno dziwić się, że reakcja sprzymierzonych na inicjatywę państw centralnych w Polsce była negatywna, a jej punktem zaczepienia stało się zakwestionowanie w oparciu o normy prawa międzynarodowego. Ciągle była dotąd obawa, że drażnienie Rosji koniecznością rozwiązania sprawy polskiej może doprowadzić do jej porozumienia z Niemcami. Paradoksalnie zatem inicjatywa niemiecko-austriacka pozwalała sojusznikom w sposób bardziej zdecydowany i oficjalny podnieść wobec Rosji konieczność wprowadzenia przez nią zasadniczych zmian w polityce wobec Polski. Alianci bowiem, niezależnie od ocen formalnych podstaw decyzji Niemiec i Austrii, mieli świadomość, że faktycznie oznaczała ona umiędzynarodowienie z całą mocą sprawy polskiej i uczynienie z niej jednego z głównych problemów, który musiał zostać rozstrzygnięty po wojnie. Dobitym potwierdzeniem tego było wskazanie przez prezydenta USA

---

<sup>32</sup> Ibidem, s. 52–53.

<sup>33</sup> Ibidem.

W. Wilsona w jego orędziu o warunkach pokoju z 22 stycznia 1917 r., że „powinna powstać zjednoczona, niezawisła i autonomiczna Polska”<sup>34</sup>.

Kiedy w lutym i w marcu 1917 r. obalony został w Rosji carat, a nowo utworzony rząd tymczasowy uznał jego dotychczasową politykę wobec Polski za całkowicie błędną, wydarzenie to uwolniło też i państwa zachodnie od ich uzależnienia w tej materii od stanowiska wschodniego alianta. Nie to jednak jest przedmiotem moich rozważań.

Chciałbym jednak wrócić do sytuacji, jaka miała miejsce po opublikowaniu protestów sprzymierzonych. Po przekazaniu stanowiska rosyjskiego i państw koalicji w sprawie aktu 5 listopada, „Norddeutsche Allgemeine Zeitung” wydała oświadczenie, w którym stwierdzała:

*Rząd cesarsko-rosyjski [...] zaprotestował przeciwko wskrzeszeniu Królestwa Polskiego i nazywa ten fakt pogwałceniem traktatów międzynarodowych uroczyste zaprzysiężonych przez Niemcy i Austro-Węgry.*

*Tego rodzaju traktat [...] nie jest nam znany. Rząd rosyjski chciał zapewne w ten sposób wskazać na traktaty kongresu wiedeńskiego [...]. [...] bezpośrednia aluzja do kongresu wiedeńskiego wywołałaby w każdym historycznie wykształconym czytelniku przypomnienie, że tam bynajmniej nie przyłączono kraju polskiego do państwa rosyjskiego, jako nową prowincję, ale wprost przeciwnie, jednością głosów wszystkich mocarstw europejskich utworzono Królestwo Polskie koroną zaś tego Królestwa powierzono carowi.*

*Rosya pochłonięta potem samodzielną Polskę, stosując swoją przewagę wojskową, bynajmniej zaś nie na zasadzie jakichkolwiek traktatów europejskich [...] – i dalej idąc, krok za krokiem tak bardzo zrabowała jej samodzielność, że w końcu zginęła nawet nazwa Polski i pozostało tylko gubernatorstwo nadwiślańskie.*

*A więc obydwie mocarstwa cesarskie, znów powołując do życia Królestwo Polskie, nie działały z pogwałceniem traktatów wiedeńskich z 1815 roku, ale przeciwnie, przywróciły zasady prawne z roku 1815 zniszczone przez Rosję<sup>35</sup>.*

---

<sup>34</sup> *Foreign Relations of the United States 1917*, Supl. I, Washington 1931, s. 27.

<sup>35</sup> K. Kumaniecki, op. cit., s. 53.

Oświadczenie powyższe nie było oczywiście oficjalnym stanowiskiem władz niemieckich i austriackich, ale faktem jest, że jego treść musiała zdumiewać.

Zawarta w oświadczeniu argumentacja, której analizie chciałbym poświęcić dalsze rozważania, miała, jak się zdaje, wpływ na zaprzestanie posługiwania się zarzutami o naruszeniu prawa międzynarodowego przez Niemcy i Austro-Węgry, w oficjalnych enuncjacjach Sojuszników. W każdym razie w późniejszym okresie nie spotykamy już takich zastrzeżeń, choć oczywiście wpływ na to miały jeszcze inne czynniki.

W powyższym tekście słusznie wskazano, iż to przede wszystkim Rosja pogwałciła w przeszłości swe międzynarodowe zobowiązania. Aby dobrze zrozumieć argumentację zawartą w oświadczeniu, cofnąć się trzeba do 1807 r. Jest to ważne również dla zrozumienia toczonych później sporów wokół problemu charakteru państwowości prawnego odbudowanej państwowości polskiej.

W tymże r., na mocy dwóch traktatów, powołane zostało do życia nowe państwo. 7 lipca 1807 r. podpisany został traktat francusko-rosyjski, który ustalił m.in. nowy przebieg granicy między Prusami a Rosją, na ziemiach państwa polskiego. Natomiast 9 lipca 1807 r. podpisany został traktat francusko-pruski. W jego artykule XIII Prusy zrzekły się

*na zawsze posiadłości wszystkich prowincyj, które składając się niegdyś na Królestwo Polskie, po dniu 1 stycznia 1779 roku w rozmaitych czasach przeszły pod panowanie pruskie*<sup>36</sup>.

W kolejnym artykule XIV postanowiono, że prowincje te przyjmą nazwę Księstwa Warszawskiego

*i będą posiadane prawem własności i zwierzchnictwa przez króla saskiego i rządzone będą podług Konstytucji, która wolność i przywileje ludów tego Księstwa zabezpiecza i zgadza się ze spokojnością ościennych krajów*<sup>37</sup>.

Po ponad dwóch latach, 14 października 1809 r., kolejny traktat Francji, tym razem z Austrią, zawarty w Wiedniu, był podstawą przekazania królowi

---

<sup>36</sup> Fr. Skarbek, *Dzieje Księstwa Warszawskiego*, t. I, s. 7.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 8.

saskiemu tzw. Galicji Zachodniej (czyli ziem polskich III zaboru austriackiego). Ziemie te król saski przyłączył do Księstwa Warszawskiego<sup>38</sup>.

W ten sposób mocarstwa, które dokonały rozbiorów i demontażu państwa polskiego, zgodziły się na jego swoistą restytucję. Oczywiście z prawnego punktu widzenia Księstwo Warszawskie nie było kontynuacją państwowości polskiej – było nowym podmiotem społeczności międzynarodowej i nie występowała jego ciągłość prawna z Rzeczpospolitą.

W taki też sposób było ono traktowane przez cara Aleksandra I, który na czele swych wojsk wkroczył w 1813 r. na teren Księstwa po pokonaniu wojsk koalicji napoleońskiej. I z tego punktu widzenia problem rozstrzygnięcia losów Księstwa, jako odrębnego od Rzeczypospolitej bytu państwowego, rozpatrywany był podczas obrad Kongresu Wiedeńskiego. Jednakże w czasie tych obrad, szczerze czy nieszczerze, pojawił się i problem restytucji Królestwa Polskiego. W efekcie zawitej gry dyplomatycznej<sup>39</sup> 3 maja 1815 r. został podpisany traktat przyjaźni między cesarzem Rosji, cesarzem Austrii i królem Prus, który m.in. regulował na nowo podział ziem „dawnego Królestwa Polskiego”. Na mocy art. 3 i 5 traktatu, ziemie Księstwa Warszawskiego bez tych jego części, które otrzymały Prusy i Austria, miały być połączone „nieodzownie” z Cesarstwem Rosyjskim „przez swoją konstytucję” i „posiadane po wieczne czasy” przez cara, który przyjąć miał tytuł Króla Polskiego. Ponadto car zobowiązywał się do nadania „temu Krajowi” oddzielnej administracji.

W ślad za tym porozumieniem 18 maja Aleksander I jako Król Polski podpisał traktat pokoju i przyjaźni z Fryderykiem Augustem jako Księciem Warszawskim. Mocą tego układu władca saski zrzekł się swojego tytułu do tronu warszawskiego i zaakceptował podział terytorium kraju. Po czterech dniach, 22 maja, Fryderyk August wydał manifest, w którym zwolnił swych poddanych z przysięgi na wierność i zobowiązał do posłuszeństwa nowemu monarsze.

9 lipca 1815 r., wszystkie te ustalenia zostały potwierdzone przez strony Kongresu Wiedeńskiego w tzw. Akcie Końcowym i stały się jednym z elementów porządku europejskiego na następne sto lat.

Jak widać, regulacje traktatowe unikały sformułowań, z których mogłoby wynikać, iż nastąpiła restytucja państwa polskiego. Przyjęta

---

<sup>38</sup> Ibidem, t. II, s. 7.

<sup>39</sup> Szeroko problem ten opisuje K. Bartoszewicz, *Utworzenie Królestwa Kongresowego*, Kraków 1916.

formuła oznaczała faktycznie przejście suwerennej władzy nad Księstwem Warszawskim z rąk króla saskiego przez cara Rosji. Logicznie zatem „tym Krajem”, jak to określały układy, miało być nadal Księstwo, tyle że odtąd jego władca miał być tytułowany Królem Polski. Władztwo cara uwarunkowane zostało jednak w pierwszym rządzie nadaniem konstytucji, która to miała być podstawą związku dwóch formalnie odrębnych państw. To właśnie przez przepisy konstytucyjne car Rosji, jako król Polski, wykonywać miał suwerenną władzę w „tym Kraju”.

„Ten Kraj” stał się faktycznie Królestwem Polskim, wraz z nadaniem mu przez cara w dniu 27 listopada 1815 r. Konstytucji, która właśnie w swym tytule używała takiego określenia<sup>40</sup>. Jednak z prawnego punktu widzenia nie było żadnych elementów ciągłości państwowej między tym organizmem państwowym a Rzeczpospolitą, która upadła w 1795 r.

Także szczególny charakter miał ten związek ze strony rosyjskiej. Wynikało to nie tylko z praktycznej odrębności państwowej Królestwa. Nadanie mu konstytucji było przecież niezwykłym w tradycji ustrojowej Rosji eksperymentem, który – co ważne – stanowił podstawy owej odrębności.

W taki sposób ukształtowany został status tzw. Królestwa Polskiego oraz charakter jego związków z cesarstwem rosyjskim. I to właśnie było przedmiotem szerszego, europejskiego konsensusu dotyczącego rozwiązania „sprawy polskiej” na ówczesnym etapie.

Co zatem stało się z tak określoną sytuacją prawną Królestwa Polskiego i jego związkami z Rosją między 1815 a 1914 rokiem? Co spowodowało, że w 1916 r. Rosja i jej alianci uważali, iż decyzje państw centralnych dotyczące „prowincji rosyjskiej” naruszały prawo międzynarodowe? Na jakiej podstawie suwerenne – przynajmniej formalnie – państwo stało się „pewną częścią terytorium rosyjskiego”?

Aleksander I już w ramach przepisów konstytucyjnych dokonał rozstrzygnięć, które wskazywały wyraźnie na tendencję ograniczania odrębności Królestwa. Z przygotowanego projektu konstytucji wykreślił on zapis stanowiący, że to właśnie konstytucja „będzie głównym i najświętszym węzłem” łączącym Królestwo z Cesarstwem<sup>41</sup>. Nie dokonał też odrębnego aktu koronacyjnego, co było kolejnym wyrazem niechęci do podtrzymywania obietnic i zobowiązań wiedeńskich. Jednak mimo budzącej wiele kontrowersji polityki rosyjskiej, zwłaszcza zaś ustanowionego

<sup>40</sup> Dziennik Praw Królestwa Polskiego (dalej: Dz. P. K. P.), t. I, s. 1–103.

<sup>41</sup> K. Bartoszewicz, op. cit., s. 229.

wodzem Wojska Polskiego Wielkiego Księcia Konstantego (brata cara), Królestwo zachowywało bardzo wysoki stopień odrębności od Cesarstwa. Jej formalnym wyrazem była też koronacja następcy Aleksandra, Mikołaja I, na Króla Polski, dokonana w Warszawie odrębnie od koronacji cesarskiej w Moskwie w 1825 r.

Zasadnicza zmiana nastąpiła po upadku powstania listopadowego. Mikołaj I zawiesił wtedy konstytucję, aż do czasu wydania 26 lutego 1832 r. Statutu Organicznego<sup>42</sup>. Konstytucja przewidywała możliwość wydawania takich aktów prawnych jako rozwinięcia jej postanowień, ale aby mogły one być wydane samodzielnie przez Króla, musiało to nastąpić „niezwłocznie po ogłoszeniu” Konstytucji (art. 161). W innych sytuacjach jakiegokolwiek zmiany Konstytucji mogły być dokonywane przez Króla jedynie we współdziałaniu z Radą Stanu i obiema izbami Sejmu, co wynikało jednoznacznie z artykułów 31, 90, i 163 zd. 2, Konstytucji. Z formalnego zatem punktu widzenia wydany akt miał charakter niekonstytucyjny. Ale, co oczywiste, w wymiarze wewnętrznym nie było możliwości zablokowania decyzji Mikołaja I.

Warto jednak wskazać na dwa istotne elementy związane z wydaniem Statutu. Po pierwsze, silna presja opinii międzynarodowej, w tym czasie bardzo przychylniej Polsce, spowodowała jednak, że Mikołaj I mimo wszystko podjął wysiłek, by swe decyzje utrzymać w pewnych ramach konstytucyjnych. Ponadto, choć znowu w sposób jednoznaczny naruszając regulację art. 90 Konstytucji, znosił obie izby Sejmu bez uzyskania opinii tegoż Sejmu, pozostawiał jednak formalnie całość pozostałych, odrębnych instytucji polskich<sup>43</sup>. Po drugie jednak, taka procedura wprowadzenia zmian, oczywiście naruszająca przepisy konstytucyjne i stan rzeczy w Polsce, gwarantowany umowami międzynarodowymi, była także próbą przygotowania opinii europejskiej do tego, że car może w Polsce łamać prawo i nikt w zasadzie nie może mu w tym przeszkodzić. Był to zatem bardzo ważny precedens na przyszłość.

W styczniu 1832 r. Rosjanie twierdzili, że postanowienia wiedeńskie „przewidywały jedynie nadanie Polakom instytucji narodowych, bez określania

---

<sup>42</sup> Dz. P. K. P., T. 14, s. 161–249.

<sup>43</sup> Likwidacji uległo także Wojsko Polskie, ale biorąc pod uwagę faktyczny brak suwerenności państwowej Królestwa wynikający z postanowień i Kongresu Wiedeńskiego i Konstytucji, trudno byłoby uznać owo działanie likwidacyjne za naruszenie prawa.



ich formy"<sup>44</sup>. Ale pierwszy artykuł wydanego w lutym statutu stwierdzał, że „Królestwo Polskie [jest] przyłączone na zawsze do państwa rosyjskiego, stanowi nierozdzieloną część tego państwa”. Był to zatem także – w jeszcze innym wymiarze – początek przyzwyczajania opinii europejskiej do jednostronnej reinterpretacji istotnych ustaleń z 1815 r.

Późniejsza praktyka, wyraźnie ukierunkowana na stopniową likwidację tej odrębności, była niewątpliwie systematycznym łamaniem ustaleń Kongresu i potwierdza, jak się zdaje, taką logikę władz rosyjskich. Taki charakter miało z pewnością zlikwidowanie w 1841 r. Rady Stanu czy dokonane w 1837 r. ujednoczenie jednostek podziału administracyjnego, przez przemianowanie województw na gubernie, a więc tak jak w Rosji.

Zasadnicze odejście od regulacji wiedeńskich dokonało się jednak po 1864 r., to jest po zdławieniu Powstania Styczniowego. Wtedy to, nie bacząc na swe zobowiązania międzynarodowe i formalnie obowiązujące przepisy Konstytucji i Statutu z 1832 r., rozpoczęto wprowadzanie zmian, które doprowadziły do pełnego wcielenia ziem Królestwa do Cesarstwa. Stopniowo zlikwidowane zostały wszystkie ministerialne Komisje Rządowe, zniesiono reaktywowaną na krótko Radę Stanu oraz Radę Administracyjną, zlikwidowano instytucję Namiestnika, podporządkowano centralnym władzom w Rosji wszystkie praktycznie struktury państwowe na tym terenie, wreszcie w pełni ujednoczono administrację terenową z systemem funkcjonującym w cesarstwie. W 1871 r. zaprzestano wydawania „Dziennika Praw” i można powiedzieć, że wraz z tym ostatecznie unicestwiona została odrębność Królestwa.

W ten sposób między 1864 a 1871 rokiem Rosja – powtórzmy to – łamiąc swe zobowiązania traktatowe, przekształciła odrębne początkowo państwo w jedną ze swoich prowincji. Stało się tak przy milczącej akceptacji pozostałych sygnatariuszy Aktu Końcowego Kongresu Wiedeńskiego z 1815 r., w tym zjednoczonych już przez Prusy Niemiec oraz Austro-Węgier.

Rację zatem miała niemiecka agencja, gdy przypominała stronie rosyjskiej, że w 1815 r. „utworzono Królestwo Polskie”, które później „Rosja pochłonęła”, tak że „nawet zginęła nazwa Polski”. Nie miała jednak racji, gdy stwierdzała, iż Akt 5 listopada „znów powołał do życia Królestwo Polskie” i jako taki nie stanowił pogwałcenia postanowień wiedeńskich. Wynikało to jasno ze stwierdzeń zawartych w deklaracji listopadowej, gdzie stwierdzano „utworzenie państwa samodzielnego” oraz „nowego

<sup>44</sup> *Historia Państwa i Prawa Polski*, Warszawa 1976, t. III, s. 233.

Królestwa". Nie było tu zatem mowy o restytucji państwa utworzonego w 1807 r., a w 1815 r. poddanego władzy cara Rosji, a była mowa o stworzeniu państwa nowego. W tym sensie Niemcy i Austro-Węgry nie mogły stać ściśle na gruncie decyzji wiedeńskich. Znalazło to skądinąd wyraz w używanych przez władze obu krajów określeniach zajętych terytoriów. Początkowo nazywali je „obszarem okupacyjnym”, po 5 listopada był to już „obszar administracyjny”, ale w praktyce wykonywali przystępujące im z mocy konwencji haskich uprawnienia okupanta<sup>45</sup>.

Oczywiście te formalne problemy nie miały ówczasie aż takiego znaczenia, bowiem dominowała polityka faktów dokonanych. Niemcy, dysponując w tym czasie miażdżącą przewagą nad Rosją, mogły w zasadzie nie przejmować się jej, i jej sojuszników, protestami. Te niuanse mogły być jednak ważne w perspektywie przyszłego traktatu pokojowego. Być może dlatego Niemcy nie chcieli formalnie odwoływać się do statusu Królestwa określonego we Wiedniu, by nie wiązać sobie rąk na przyszłość, a poprzestali jedynie na wykazaniu pogwałceń tego traktatu dokonanych przez Rosję.

Tak czy inaczej, rozwój wydarzeń wojennych, a przede wszystkim niezłomna wola Polaków odbudowania niepodległego państwa spowodowały, że i rachuby niemieckie, i pretensje rosyjskie nie mogły stać na przeszkodzie realizacji tego dążenia.

---

<sup>45</sup> Zob. W. Komarnicki, op. cit., s. 21.

## Odbudowa polskich instytucji państwowych

Akt 5 listopada, choć nie do końca satysfakcjonujący Polaków, stwarzał jednak przesłanki do uruchamiania w pełni oficjalnych już polskich instytucji państwowych.

13 listopada 1916 r. ukazało się rozporządzenie<sup>46</sup> gubernatora warszawskiego gen. Besselera o utworzeniu Rady Stanu i Sejmu w Królestwie<sup>47</sup>. Ponieważ jednak społeczeństwo polskie generalnie nieufnie przyjęło nową politykę niemiecką, zwłaszcza zaś równoległe zabiegi wokół zorganizowania podporządkowanych cesarzowi sił zbrojnych, do realizacji planów Besselera nie doszło. Wobec tego 6 grudnia obaj generalni gubernatorzy wydali rozporządzenie o utworzeniu Tymczasowej Rady Stanu<sup>48</sup>, której zadaniem miało być „współdziałanie przy tworzeniu dalszych urzędzeń państwowych w Królestwie Polskim”, w tym zwłaszcza administracji polskiej. Tymczasowa Rada składać się miała z 15 osób mianowanych przez gubernatora niemieckiego i 10 osób mianowanych przez gubernatora austriackiego<sup>49</sup>. Jako swoje naczelne zadanie Rada uznała stworzenie podstaw „konstytucyjnego ustroju państwa [...] zbudowanego na zasadach równouprawnienia wszystkich obywateli” oraz utworzenie „licznej, bitnej a karnej armii”<sup>50</sup>. Zapowiadano też organizowanie polskiej administracji, skarbowości, odbudowę gospodarki i kultury. Tymczasowa Rada Stanu sformułowała w zatwierdzonej 3 lipca 1917 r. „Tymczasowej organizacji polskich Naczelných Władz Państwowych” podstawy działania planowanej do odtworzenia polskiej administracji państwowej.

<sup>46</sup> K. Kumaniecki, op. cit., s. 54–56.

<sup>47</sup> Przewidywano, że postów do Sejmu wybiorą sejmiki powiatowe i korporacje miejskie w Warszawie i Łodzi. Sejm miał dokonać wyboru 8 członków Rady Stanu, zaś czterech i przewodniczącego mianować miał gubernator.

<sup>48</sup> K. Kumaniecki, op. cit., s. 70–71.

<sup>49</sup> Pracami Rady kierować miał marszałek koronny. Funkcję tę powierzono na inauguracyjnym posiedzeniu Rady W. Niemojowskiemu, potomkowi ostatniego premiera Rządu Narodowego w 1831 r.

<sup>50</sup> K. Kumaniecki, op. cit., s. 71.

Jednocześnie przystąpiono do formowania pierwszych struktur, w oparciu o które powstać miała polska centralna administracja państwowa. Utworzone zostały w ramach sekretariatu TRS Departamenty<sup>51</sup>, które były odpowiednikami ministerstw. Ponadto powołano również reprezentantów TRS w terenie w postaci tzw. komisarzy miejscowych. Ich głównym zadaniem było przygotowywanie w powiatach przyszłych struktur administracji polskiej, która przejąć miała zadanie realizowane przez wojskowych administratorów niemieckich i austriackich.

Ważnym dokonaniem TRS było również przyjęcie w dniu 3 lipca 1917 r. projektu tymczasowej organizacji polskich naczelnych władz państwowych<sup>52</sup>. Wedle koncepcji, które tam się znalazły, w kolejnych miesiącach postępowały wysiłki organizacyjne zmierzające w kierunku odbudowy polskich instytucji państwowych. Realizując konsekwentnie ten cel, 1 września 1917 r. zaczęły obowiązywać przyjęte jeszcze w sierpniu 1917 r. przez TRS i zaakceptowane przez gen. Besselera regulacje dotyczące organizacji sądownictwa polskiego. Uruchamiane sądy miały procesować w języku polskim, nosiły nazwę sądów królewsko-polskich i wydawały wyroki w imieniu Korony Polskiej. Chociaż i w tym wypadku władze niemieckie i austriackie zachowywały pewne uprawnienia kontrolne nad tym sądownictwem, to jednak „powstały pierwsze organy tej władzy, tworząc fragmentaryczny zaczątek państwowości polskiej”<sup>53</sup>. W ślad za Niemcami podobne rozwiązania przyjęły w „swojej” części Królestwa Austriacy.

Także jeszcze w sierpniu 1917 r. TRS przyjęła przepisy dotyczące organizacji szkolnictwa elementarnego i także te ustalenia weszły w życie (z dniem 1 października 1917 r.) w całym Królestwie.

Byt Tymczasowej Rady nie okazał się jednak zbyt długi. 25 sierpnia 1917 r. wszyscy jej członkowie złożyli swe mandaty, protestując w ten sposób przeciwko internowaniu polskich żołnierzy I i III Brygady w następstwie tzw. kryzysu przysięgowego. Okupanci, nie chcąc jednak dopuścić do próżni instytucjonalnej, zaakceptowali najpierw funkcjonowanie Komisji Przejściowej, która rozbudowała struktury administracyjne

---

<sup>51</sup> Utworzono departamenty: Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Skarbu, Spraw Wewnętrznych, Gospodarstwa Społecznego, Pracy oraz Spraw politycznych – zajmowało się polityką zagraniczną. Powstała też Komisja Wojskowa, jako surogat ministerstwa spraw wojskowych. Szerzej o tym aparacie pisze Z. Winnicki, *Rada regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy*, Wrocław 1991.

<sup>52</sup> K. Kumaniecki, op. cit., s. 77–83.

<sup>53</sup> W. Komarnicki, op. cit., s. 27.

departamentów<sup>54</sup>, a następnie przystali na propozycje środowisk polskich postulujących wyłonienie regenta i pozostałych władz państwowych<sup>55</sup>.

12 września 1917 r. powołana została trzyosobowa Rada Regencyjna<sup>56</sup>, którą mocą patentu obydwu cesarzy ustanowiono „najwyższą Władzą państwową w Królestwie Polskim, aż do jej objęcia przez króla lub regenta”<sup>57</sup>. Władze okupacyjne zachowały jednak w stosunku do niej swoje uprawnienia wynikające z prawa międzynarodowego. Akty Rady wymagały dla swej ważności kontrasygnaty prezydenta rady ministrów. Powoływanie tegoż prezydenta i ministrów leżały w gestii Rady.

Powołana miała też być Rada Stanu, która wraz z Radą Regencyjną miała wykonywać władzę ustawodawczą. Zastrzegano jednak prawo okupantów do wetowania projektów ustaw i rozporządzeń. Rada nie miała również prawa do występowania samodzielnie w stosunkach międzynarodowych aż do ustania okupacji.

Stworzenie całkowicie polskiej, najwyższej instancji władzy Królestwa, było znaczącym krokiem w kierunku odbudowy państwa. Jakkolwiek władzę tę ustanawiał czynnik obcy, który utrzymywał też tę władzę w zależności od siebie, choć zawiadywała ona terenem o nieustalonych granicach, wreszcie była ubezwłasnowolniona na terenie międzynarodowym, była to jednak pierwsza po latach, najwyższa polska władza państwowa. Zważyć też trzeba, że stopień zależności Rady Regencyjnej i innych organów przez nią później ustanowionych od okupantów systematycznie się zmniejszał<sup>58</sup>. Z perspektywy czasu, zwłaszcza przez pryzmat 11 listopada 1918 r., znaczenie tego faktu w oczywisty sposób jest umniejszone. Ale w tamtym momencie było to wydarzenie wielkiej wagi. Nie wiele jeszcze zapowiadało totalną klęskę wszystkich trzech zaborców. Przeciwnie, siły niemieckie, choć osłabione na zachodzie, na wschodzie dysponowały przygniatającą przewagą.

---

<sup>54</sup> Szerzej o działalności Komisji przejściowej pisze Z. Winnicki, op. cit.

<sup>55</sup> Ibidem, także Pajewski, op. cit.

<sup>56</sup> W skład Rady weszli abp Aleksander Kakowski, Zdzisław Lubomirski i Józef Ostrowski.

<sup>57</sup> K. Kumaniecki, op. cit., 87–88.

<sup>58</sup> W istocie od samego początku stopień zależności Rady Regencyjnej od Niemców nie był znaczny. Można przyjąć z całą pewnością, że członkowie Rady przyjmowali swoją misję jako swoiste zło konieczne i nigdy nie uważali się za zobowiązanych do lojalności wobec okupantów. Nie ulega wątpliwości, że reprezentowali lojalność wobec Polski. Szerzej opisuje to Z. Winnicki, op. cit.

Ale ważne było jeszcze coś innego. Do momentu powstania Rady Regencyjnej wszystkie tworzone struktury polskie miały w istocie charakter *quasi*-państwowy. Powstanie Rady Regencyjnej, później i innych instytucji, uruchomienie jakże ważnego procesu stanowienia prawa polskiego, obejmującego swym zasięgiem coraz większą liczbę spraw, było zjawiskiem zupełnie nowym. W sposób niebudzący wątpliwości zaczęło funkcjonować państwo polskie, które choć jeszcze ograniczone swoją kuratelą zewnętrzną, to obejmowało praktycznie wszystkie najistotniejsze obszary życia społecznego i gospodarczego. Jak wielkie to miało znaczenie, świadczy fakt, że II Rzeczpospolita w całości recypowała cały praktycznie dorobek Rady Regencyjnej i jej instytucji.

W tym kontekście warto odnieść się do zarysowanego wcześniej problemu charakteru prawnego decyzji władz niemieckich i austriackich, bowiem rzutowały one również na pozycję Rady Regencyjnej i jej ewolucję. W tej materii część nauki polskiej przed wojną, ale i po wojnie, minimalizowała znaczenie Aktu 5 listopada, jak również rolę ustanowionych w jego konsekwencji władz polskich.

I tak prof. Z. Berezowski widział w tym pogwałcenie prawa międzynarodowego, odwołując się do znanej zasady, w myśl której nikt nie może przenieść więcej praw, aniżeli sam posiada<sup>59</sup>. Natomiast prof. Z. Cybichowski stał na stanowisku, że monarchowie austriacki i niemiecki nie mieli uprawnień do wydawania we wrześniu 1917 r. aktów prawnych ustanawiających Radę Regencyjną<sup>60</sup>. Po wojnie D. Górecki stał na stanowisku, że „z punktu widzenia prawa międzynarodowego obszar Królestwa Polskiego formalnie nadal należał do Rosji”<sup>61</sup>.

Stanowiska te są z pewnością sprzeczne z zarysowanym przeze mnie wcześniej widzeniem postanowień niemiecko-austriackim z 5 listopada 1916 r. i ich następstw. Przyjmują one bowiem za punkt wyjścia (najwyraźniej widać to u Góreckiego) rosyjski punkt widzenia, który był – jak to wykazałem – zasadniczo sprzeczny z literą ustaleń wiedeńskich. Stojąc na gruncie tychże postanowień, to właśnie rosyjskie poczynania w Królestwie były sprzeczne z prawem międzynarodowym, zaś działania niemiecko-

---

<sup>59</sup> Z. Berezowski, *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 1934, s. 156.

<sup>60</sup> Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, t. I, Warszawa 1933, s. 202.

<sup>61</sup> D. Górecki, *Powstanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce (1914–1919)*, Łódź 1983, s. 53.

-austriackie stanowiły – oczywiście tylko częściowy – powrót do podjętych wtedy decyzji. Z tego punktu widzenia utworzenie Rady Regencyjnej i dalsze działania w kierunku organizowania konstytucyjnego ustroju Królestwa z całą pewnością mieściły się w logice postanowień wiedeńskich.

Potwierdzeniem powyższego stanu rzeczy jest zachowanie władz rosyjskich w momencie, gdy w efekcie działań niemieckich latem 1915 r. utrzymanie Królestwa stawała się w praktyce niemożliwe. W dniu 1 sierpnia premier złożył w Dumie oświadczenie, w którym stwierdzał m.in.: „przyszła organizacja została ostatecznie i nieodwołalnie zdecydowana przez manifest w. ks. Mikołaja na początku wojny”, a w związku z tym car polecił radzie ministrów „wypracować projekty ustaw, przyznające po wojnie Polakom prawo swobodnego organizowania się swego życia narodowego, społecznego i gospodarczego na podstawie autonomii pod berłem cesarza rosyjskiego i przy zachowaniu jednej państwowości”<sup>62</sup>.

Nie od rzeczy będzie również wskazanie tu, że powołanie Rady związane było bez wątpienia ukonstytuowaniem się w dniu 15 sierpnia 1917 r. w Paryżu Komitetu Narodowego Polskiego z R. Dmowskim na czele<sup>63</sup>. To zdominowane przez endecję ciało uznane zostało przez rządy alianckie – Francji (20 września), Anglii (15 października), Włoch (30 października) i USA (1 grudnia), za oficjalną reprezentację polską<sup>64</sup>, a więc quasi-rząd emigracyjny. Komitet, któremu władze francuskie pozwoliły na przeniesienie siedziby do Paryża (z Lozanny), był także zwierzchnikiem wojsk polskich formowanych we Francji za zgodą aliantów. Tę swoistą wyłączność uznania Komitet zachował aż do początków 1919 r., tj. do objęcia prezydentury Rady Ministrów przez I. J. Paderewskiego.

Następnym, bardzo ważnym wydarzeniem na drodze odbudowy polskich instytucji państwowych, było powołanie przez Radę Regencyjną pierwszego gabinetu – Rady Ministrów. 7 grudnia 1917 r. urząd premiera objął Jan Kucharzewski, a następnego dnia na jego wniosek powołany został gabinet<sup>65</sup>. Powstanie rządu „królewsko-polskiego” otwierało drogę

<sup>62</sup> Cyt. za W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 13.

<sup>63</sup> Komitet utworzony został jeszcze w końcu 1914 r. i początkowo działał na terenie Rosji, a po rewolucji lutowej w 1917 r. przeniósł się na Zachód

<sup>64</sup> Deklaracje rządów tych państw opublikowane zostały w pracy K. Kumanieckiego, op. cit., s. 102–105.

<sup>65</sup> W gabinecie Kucharzewskiego teki ministrów objęli: Stanisław Bukowiecki – Sprawiedliwość, Antoni Ponikowski – Wyznania Religijne i Oświecenie Publiczne, Jan Kanty Steczkowski – Skarb, Jan Mikułowski-Pomorski – Handel i Przemysł, Jan Zagłeniczny – Rolnictwo

do budowania całości polskiego aparatu administracji publicznej na wszystkich szczeblach<sup>66</sup>.

Mimo późniejszych zmian gabinetów utrzymana zostanie ciągłość funkcjonowania tego aparatu administracyjnego i nastąpi jego pełne przejęcie przez Niepodległą już Polskę. W ten sposób, obok systemu polskiego sądownictwa, odtworzona została władza administracyjna, będąca drugim filarem ustroju państwowego.

Rząd Kucharzewskiego złożył dymisję 12 lutego 1918 r., dając w ten sposób wyraz swej dezaprobaty dla tych postanowień pokoju brzeskiego, które odnosiły się do niemieckich obietnic przekazania Ukrainie ziemi chełmskiej<sup>67</sup>. Dla ówczesnej sytuacji prawnej ziem polskich sam traktat miał duże znaczenie. Rezygnacja Rosji z, jak to określano, „jej terenów zachodnich”, czyli ziem polskich, skutkowałą w konsekwencji uznaniem praw Niemiec i Austrii do tworzenia kolejnych faktów dokonanych na tych obszarach. Po dłuższym impasie i uzyskaniu zapewnienia od Niemców, że nie nastąpiły żadne ostateczne rozstrzygnięcia co do granic, Rada Regencyjna 4 kwietnia 1918 r. powołała swój drugi gabinet, którym kierował Jan Kanty Steczkowski<sup>68</sup>.

Po kilku dniach natomiast, miało miejsce kolejne znaczące wydarzenie. 9 kwietnia 1918 r. odbyły się wybory do Rady Stanu, której skład i kompetencje ustaliła Rada regencyjna w regulacji z 4 lutego 1918 r. Spośród 110 jej członków wyboru połowy jej składu dokonywały sejmiki powiatowe i rady miejskie. W pozostałej części 43 osoby uzyskały mandat decyzją Rady Regencyjnej, zaś 12 osób weszło z tytułu piastowanych funkcji i urzędów (wiryliści)<sup>69</sup>.

---

i Dobra Koronne, Stanisław Staniszewski – Opieka Społeczna i Ochrona Pracy, Jan Stecki – Sprawy Wewnętrzne, Stefan Przanowski – Apropowizacja. Faktycznie status ministerstw posiadały też Departament Spraw Politycznych prowadzący sprawy zagraniczne z Wojciechem Rostworowskim oraz Komisja Wojskowa z Ludwikiem Górskim.

<sup>66</sup> 3 stycznia 1918 r. Rada Regencyjna wydała dekret o *tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim*, opublikowany 1 lutego w Dzienniku Praw Królestwa Polskiego (dalej Dz. P. KP) z 1918 r. nr 1 L. 1 – było to rozwinięcie i konkretyzacja dokumentu opracowanego przez Tymczasową Radę Stanu i stał się ten akt podstawą odtwarzania i funkcjonowania polskich władz publicznych także już po 11 listopada 1918 r.

<sup>67</sup> Pismo z szeroką motywacją tej decyzji publikuje K. Kumaniecki, op. cit., s. 108–111.

<sup>68</sup> W strukturze jego rządu istotną zmianą było zlikwidowanie urzędu Ministra Apropowizacji.

<sup>69</sup> Wśród nich było 6 biskupów katolickich, 2 zwierzchników kościołów ewangelickich, najstarszy rabin Warszawy, rektorzy Uniwersytetu i Politechniki, oraz pierwszy prezes Sądu Najwyższego. Skład Rady Stanu i zasad jej funkcjonowania określone zostały w ustawie Rady Regencyjnej z 4 lutego 1918 r. o Radzie Stanu Królestwa Polskiego (Dz.P. KP, z 1918 r. nr 2 L. 2).



W taki sposób, z pominięciem ingerencji czynników zewnętrznych, ukształtowany został skład ciała, które miało być surogatem parlamentu. Pierwsze swe posiedzenie odbyła ona 21 czerwca 1918 r., ostatnie zaś w dniu rozwiązania 7 października 1918 r.<sup>70</sup> Ten krótki okres funkcjonowania nie pozwolił na wykonanie podstawowych postawionych jej zadań – przygotowania projektu konstytucji i ordynacji wyborczej do sejmu. Choć jej uruchomienie było pewnym zwieńczeniem procesu odbudowy instytucji państwa polskiego, miało ono bowiem wszystkie niezbędne elementy ustrojowe, to w sensie politycznym nie odegrało już istotnej roli. Po pierwsze, dlatego że Rada Stanu zdominowana została przez ośrodki konserwatywne i pasywistyczne i z tego powodu nie była ona ciałem reprezentatywnym dla opinii polskiej. Po drugie i najważniejsze, w opinii społecznej była ona kojarzona ściśle z polityką niemiecką w Polsce. To zaś, w sytuacji gdy w połowie 1918 r. stało się ją jasne, że Niemcy przegrają wojnę na zachodzie, a także w obliczu narastającego wrzenia rewolucyjnego w Niemczech i Austrii, praktycznie przesądzało los tej orientacji, a w ślad za tym kojarzonych z nią instytucji. To też prawdopodobnie zdecydowało, iż Rada Regencyjna rozwiązała Radę Stanu.

Zbiegło się to z dłuższym kryzysem rządowym, jaki nastąpił po złożeniu dymisji przez rząd Steczkowskiego w dniu 5 września 1918 r. Jesienne zawirowania w Europie, zwłaszcza w Niemczech i Austro-Węgrzech, nie sprzyjały inicjatywom Rady Regencyjnej. Wyrazem tego były nieudane próby tworzenia gabinetów przez J. Świerzyńskiego i J. Kucharzewskiego. Dopiero 23 października 1918 r. J. Świerzyński podjął się ponownej próby sformowania rządu i otrzymał stosowne nominacje, przy czym w tym wypadku jego gabinet funkcjonował już bez wymaganej dotąd akceptacji zaborców.

Wyrazem zupełnie nowej sytuacji politycznej był fakt, że w tym gabinecie formalnie już ustanowiono urzędy Ministrów Spraw Zagranicznych i Spraw Wojskowych<sup>71</sup>. Już bowiem 7 października 1918 r. Rada Regencyjna zapowiedziała „utworzenie niepodległego państwa obejmującego

<sup>70</sup> Rada Regencyjna w swym oświadczeniu dotyczącym rozwiązania Rady Stanu, wskazywała na konieczność stworzenia podstaw dla uformowania wyłonionego w wyborach powszechnych Sejmu, prezentowała też szerzej swoje zamierzenia na przyszłość, Dz. P. KP z 1918 r. nr 12 L. 23

<sup>71</sup> Utworzono też urząd Ministra Komunikacji, wyodrębniono urzędy Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Ministra Ochrony Pracy, reaktywowano urząd Ministra Aprowizacji.

wszystkie ziemie polskie z dostępem do morza, z polityczną i gospodarczą niezawisłością". W tej samej enuncjacji Rada Regencyjna postanawiając o rozwiązaniu Rady Stanu deklarowała utworzenie rządu „złożonego z przedstawicieli najszerzych warstw narodu i kierunków politycznych”<sup>72</sup>.

Dlatego też 10 października 1918 r. Rada poleciła pełniącemu obowiązki premiera B. Broniewskiemu „natychmiast wdrożyć kroki, celem najszybszego przejścia od władz okupacyjnych wszystkich działów zarządu krajem”. Wreszcie dekretem z 12 października 1918 r.<sup>73</sup>, Rada Regencyjna przejęła zwierzchnictwo nad polskimi siłami zbrojnymi.

Jednocześnie wobec rozkładu niemieckiego aparatu państwowego i dezorganizacji w szeregach armii, rozpoczęto przejmowanie wszystkich funkcji zarządu państwem w Polsce centralnej i na części Kresów Wschodnich. 3 listopada 1918 r. Rada Regencyjna przejęła formalnie administrowanie w austriackiej strefie okupacyjnej, gdzie procesy rozkładu aparatu państwowego i wojska przebiegały jeszcze szybciej niż w Rzeszy. W istniejącej sytuacji Rada uzgodniła przejście całości władzy od Niemców na 15 listopada 1918 r.<sup>74</sup>

Tymczasem jednak na obszarach Małopolski Zachodniej, 4 listopada zarząd przejęła Polska Komisja Likwidacyjna z W. Witosem na czele<sup>75</sup>. Natomiast w pozostałej części b. Galicji, czyli w Małopolsce Wschodniej, władzę przejął zorganizowany we Lwowie Tymczasowy Komitet Rządzący. Oba te ciała były nie tylko władzami wykonawczymi, ale podejmowały także decyzje kreujące nowy porządek prawny na tych obszarach<sup>76</sup>.

Jeszcze wcześniej, bo już 14 października 1918 r., w Księstwie Cieszyńskim władzę przejęła Rada Narodowa z księdzem J. Londzinem<sup>77</sup>.

Nawet w „sennej” dotąd Wielkopolsce wybrano w początkach grudnia 1918 r. sejm dzielnicowy, ten zaś 3 grudnia 1918 r. wyłonił Radę Ludową. Rada rozpoczęła przygotowania do przejścia władzy z rąk niemieckich, co nastąpiło wraz z wybuchem powstania 27 grudnia 1918 r. Ciałem wykonawczym Rady był Komisariat NRL.

---

<sup>72</sup> Monitor Polski nr 168 z 7 października 1918 r.

<sup>73</sup> Dz. P. KP z 1918 r. nr 13 L. 26

<sup>74</sup> K. Kumaniecki, op. cit., s. 126

<sup>75</sup> Komisja Likwidacyjna powołana została 26 października 1918 r. przez grono polityków zasiadających w austriackiej Radzie Państwa.

<sup>76</sup> O działalności PKL szerzej pisze D. Górecki, op. cit. Zob. także M. Bobrzyński, op. cit.

<sup>77</sup> O Radzie narodowej zob. także D. Górecki, op. cit. Tam także ukazana problematyka konfliktu o Śląsk Cieszyński z Czechosłowacją.

Zwieńczeniem tego lawinowego procesu przejmowania władzy z rąk okupantów było przeprowadzenie w pierwszej dekadzie listopada 1918 r. rozbrojenia w Polsce centralnej wojsk niemieckich i faktyczne przejęcie władzy przez ośrodki administracyjne podległe Radzie Regencyjnej.

Jednak w tym czasie wpływ Rady na rozwój wydarzeń stawał się coraz bardziej ograniczony. Wyrazem tego było powstanie w dniu 7 listopada 1918 r. w Lublinie Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej z I. Daszyńskim na czele<sup>78</sup>. Ponieważ jednak bazę polityczną tego ośrodka stanowiły głównie ugrupowania lewicowe z Polską Partią Socjalistyczną, i ta inicjatywa nie mogła liczyć na powszechną akceptację społeczną. Również w Krakowie podjęta została próba utworzenia rządu z Witosem na czele. W jego skład mieli wejść przedstawiciele ugrupowań politycznych ze wszystkich zaborów i zakładano, że przejmie on administrowanie krajem od Rady Regencyjnej.

---

<sup>78</sup> K. Kumaniecki, op. cit., s. 127–129 – tu także enuncjacja programowa Rządu.

## Odzyskanie niepodległości

10 listopada 1918 r., w obliczu grożącej anarchii i sporów różnych ośrodków *quasi*-rządowych o władzę w Polsce, powrócił z niewoli do Warszawy J. Piłsudski. Następnego dnia Rada Regencyjna w specjalnym orędmu do Narodu (rozpoczynającym się od słów: „Orędzie w przedmiocie przekazania władzy...”) przekazała na ręce Piłsudskiego „władzę wojskową” oraz zadeklarowała, że złoży władzę na ręce Rządu Narodowego, do którego tworzenia wezwała wszystkie ośrodki polityczne w Polsce<sup>79</sup>.

Rada Regencyjna, ze swoimi obciążeniami genetycznymi, wynikającymi z faktu powołania jej przez czynniki obce, następnie długiej zależności od nich i w istocie permanentnego ograniczania samodzielności jej poczynań, nie była w stanie w nowej sytuacji politycznej marzyć o tym, by została uznana przez społeczeństwo polskie za jego prawowitą władzę. Miara roztropności członków Rady było właśnie zrozumienie tej sytuacji i umiejętność usunięcia się w cień tak, aby stworzyć warunki do zrealizowania ostatecznych kroków w drodze do restytucji państwa.

Józef Piłsudski, który w ciągu kilkudziesięciu godzin wyrósł na główną postać polityczną w Kraju, zgodził się w krytycznym momencie przyjąć nominację z rąk Rady Regencyjnej. Był to wyraz tego, że w burzliwych, rewolucyjnych czasach dostrzegał on potrzebę zapewnienia ciągłości rządu, władzy i prawa.

Taki manewr pozwalał mu na dość komfortową sytuację, w której mógł on przejąć cały, stworzony w ciągu minionych lat, aparat administracyjny. Dzięki temu możliwe było przystąpienie do pracy dla budowy struktur niepodległego już państwa polskiego niejako „z marszu” i bez żadnych ograniczeń.

Pozycję Piłsudskiego wzmacniała też bardzo poważnie pełna wobec niego dyspozycyjność rządowego ośrodka lubelskiego i związanych z nim

---

<sup>79</sup> Dziennik Prawa Państwa Polskiego (dalej Dz. P.P.P.) z 1918 r. nr 18, poz. 38. Zmiana nazwy organu publikacyjnego, dokonana – jak już wspominałem – kilka dni wcześniej, przy zachowaniu ciągłości numeracji, była symbolicznym wyrazem ciągłości prawa, ale już nie ciągłości prawnej między Królestwem Polskim a państwem polskim, które po kilku dniach zostało określone jako republika.

sił politycznych. Wobec silnych nastrojów rewolucyjnych, 14 listopada Rada Regencyjna złożyła swą władzę w ręce Piłsudskiego i zakończyła swą misję. Regenci oświadczyli, że wprowadzony w dniu 11 listopada model współzrządów Rady i Piłsudskiego „nie może trwać bez szkody dla powstającego Państwa Polskiego”, bowiem w istniejącej sytuacji „władza powinna być jednolita”<sup>80</sup>.

Jeszcze tego samego dnia, 14 listopada 1918 r., Piłsudski wydał dekret (choć w podpisie tego dekretu nie znalazło się żadne określenie jego funkcji), w którym zapowiadał powołanie prowizorycznego rządu. Celem planowanego rządu miało być przeprowadzenie reform społecznych. Znalazła się tam również zapowiedź jak najszybszego zwołania Sejmu wyłonionego w demokratycznych wyborach, zaś państwo polskie zostało określone jako republika<sup>81</sup>.

Warto przypomnieć ocenę tych wydarzeń dokonaną przez prof. W. Komarnickiego niedługo potem:

*W ten sposób formalnie została zachowana ciągłość władzy, a głęboki przewrót polityczny, jaki tu miał miejsce, dokonał się z zachowaniem form legalności, co w dobie rewolucji w krajach sąsiadujących z Polską, tak z Zachodu, jak i ze Wschodu, a stąd ogólnego podniecenia, jest bezsprzecznie dowodem wysokiego poziomu polskiej kultury politycznej*<sup>82</sup>.

Piłsudski, skupiając w ten sposób praktycznie całą władzę w swoich rękach, desygnował na urząd premiera powstającego rządu I. Daszyńskiego. To posunięcie, które miało uspokajać środowiska lewicowe i tonować nastroje rewolucyjne, zaktywizowało z kolei ośrodki prawicowe i konserwatywne. Zmobilizowały one zatem znaczące poparcie społeczne dla swoich działań, co w efekcie stwarzało groźbę niebezpiecznej radykalizacji sytuacji, a nawet bardziej dramatycznych wydarzeń.

Rosnące w tej sytuacji napięcie społeczne i polityczne zmuszało zatem do szukania kandydatury premiera będącego bardziej niż Daszyński do zaakceptowania przez szersze spektrum polityczne. Dlatego 17 listopada, po złożeniu rezygnacji przez Daszyńskiego, desygnowany został na premiera

---

<sup>80</sup> Dz. P. P. P. z 1918 r. nr 17, poz. 39. Rada Regencyjna wydała tego dnia ostatecznie swoje orędzie zatytułowane: „Orędzie w przedmiocie rozwiązania Rady Regencyjnej...”.

<sup>81</sup> Dz. P. P. P. z 1918 r. nr 17, poz. 40.

<sup>82</sup> W. Komarnicki, op. cit., s. 51–52.

J. Moraczewski. Po dwóch dniach intensywnych zabiegów politycznych Piłsudski dokonał zaprzysiężenia jego gabinetu. Choć to rozwiązanie nie satysfakcjonowało do końca prawicy, uspokoiło jednak w ówczesnej sytuacji rosnące napięcie.

Mimo niewątpliwego postępu w tworzeniu regularnych ośrodków władzy państwowej, mimo notyfikowania faktu odbudowy państwa polskiego rządowi innych państw, poważnym problemem było cały czas uznawanie za oficjalną reprezentację polską przez rządy zwycięskiej koalicji Komitetu Narodowego Polskiego w Paryżu. Zgodę narodową przynieść miało dopiero powstanie w połowie stycznia 1919 r. gabinetu Ignacego Jana Paderewskiego. Z tą chwilą uregulowane też zostały problemy reprezentacji Polski na terenie międzynarodowym przez rząd w Warszawie.

Powstanie gabinetu Moraczewskiego tworzyło w kraju sytuację zupełnie nową. To temu rządowi stopniowo podporządkowywały się wszystkie ośrodki władzy w dzielnicach. Był to też pierwszy, całkowicie swobodnie ukształtowany ośrodek władzy państwowej, który zaczął administrować krajem.

Dzięki temu uporządkowane zostały stopniowo kwestie zarządu wewnętrznego w państwie. Działające ciągle struktury dzielnicowe uznały bowiem zwierzchnictwo rządu warszawskiego nad całym obszarem państwa. W początkach stycznia 1919 r. rząd porozumiał się z władzami w Małopolsce, w efekcie czego powstała Komisja Rządząca posiadająca uprawnienia prawodawcze i wykonawcze, przy czym stanowione przez nią przepisy prawne musiały być zaaprobowane przez Tymczasowego Naczelnika Państwa<sup>83</sup>. Sejm Ustawodawczy nie zaakceptował jednak statutu Komisji, wobec czego w końcu marca 1919 r. przestała ona istnieć. Przejściowo funkcjonował też urząd Generalnego Delegata Rządu, który w istocie przejął funkcję austriackiego namiestnika. Stopniowo tracił on uprawnienia na rzecz uruchamianych urzędów administracyjnych i ostatecznie został zlikwidowany wraz z wprowadzeniem w województwach w Małopolsce urzędów wojewodów.

W Wielkopolsce, po ratyfikacji przez Sejm Traktatu Wersalskiego, ustanowiony został urząd Ministra b. Dzielnicy Pruskiej, będącego członkiem Rady Ministrów. Zlikwidowano Komisarjat NRL, a jego agendy przejęte

---

<sup>83</sup> Dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z 10 stycznia 1919 r. (Dz. P.P.P. z 1919 r. nr 7, poz. 106).

zostały przez nowe ministerstwo<sup>84</sup>. Specyfika tego rozwiązania polegała na tym, że w pewnym zakresie minister uzyskał kompetencje stanowienia prawa przez rozporządzenia z mocą ustawy. Dotyczyło to zakresu spraw związanych z koniecznością usuwania skutków obowiązywania niemieckich przepisów prawnych i wprowadzania regulacji polskich.

Po przejściu w styczniu 1920 r. terenów Pomorza Nadwiślańskiego władza ministra i jego aparatu została rozciągnięta również na ten obszar. Stan taki trwać miał formalnie do końca kwietnia 1922 r., kiedy to odrębny zarząd tych terenów został zniesiony, a kompetencje przeszły na właściwe ministerstwa w Warszawie.

21 listopada 1918 r. Rada Ministrów uchwaliła projekt dekretu „o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej”. Następnego dnia projekt został zatwierdzony przez Józefa Piłsudskiego<sup>85</sup>. Jednocześnie Piłsudski objął funkcję Tymczasowego Naczelnika Państwa.

Ten akt prawny – *sui generis* tymczasowy akt konstytucyjny okresu przejściowego – określał podstawy ustrojowe odbudowującego się państwa. Był to dokument – podkreślić to trzeba – dość ogólnikowy. Wynikało to z okoliczności wewnętrznych i zewnętrznych, uniemożliwiających w tak krótkim czasie przygotowanie bardziej rozbudowanych regulacji.

Na mocy jego postanowień, najwyższą władzę w państwie znajdować się miała w rękach **Tymczasowego Naczelnika Państwa**. Władza wykonawcza znajdować się miała w rękach powoływanej prezeń **Rady Ministrów**.

Określony został tryb tworzenia prawa w okresie przejściowym w najniezbędniejszym zakresie, przy czym zastrzegano, że wszystkie regulacje przyjęte w określonym w dekreście trybie, będą musiały uzyskać sankcje Sejmu Ustawodawczego<sup>86</sup>. Taki tymczasowy ustrój państwa miał funkcjonować do czasu zwołania tegoż Sejmu, do którego po kilku ledwie dniach ogłoszono ordynację wyborczą<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> Ustawa o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (Dz. P.P.P. z 1919 r. nr 64, poz. 385).

<sup>85</sup> Dz. P. P.P. z 1918 r. nr 17, poz. 41

<sup>86</sup> Określenie Sejmu mianem Ustawodawczego miało w opinii postów odróżniać go od normalnego sejmu – prawodawczego. Było to pewne odwołanie do używanego dawniej określenia ustawodawstwa jako „urządzenia” i „konstituowania”, jako jakościowo stojącego ponad zwykłym zadaniem „prawodawczym”. Był tu wyraźny wpływ myśli francuskiej. Zob. W. Komarnicki, op. cit., s. 55.

<sup>87</sup> Dekret z 28 listopada 1918 r., Dz. P. P.P. nr 18, poz. 46.

W ordynacji kraj podzielono (miało to być jednorazowe określenie granic) na wielomandatowe okręgi wyborcze. Jeden poseł przypadał średnio na 50.000 mieszkańców, przy czym po przekroczeniu połowy z tej liczby przyznawano okręgowi dodatkowy mandat. Taki model okręgów wyborczych, przy braku progów wyborczych i przy ciągle stosunkowo niewielkim wyrobieniu wyborców, gwarantował rozproszenie mandatów na wiele ugrupowań politycznych.

Dekretem Tymczasowego Naczelnika Państwa z 28 listopada 1918 r. wybory zostały zarządzone na dzień 26 stycznia 1919 r. W efekcie przeprowadzonych wyborów, 10 lutego 1919 r. Naczelnik Państwa otworzył pierwsze posiedzenie Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej. Józef Piłsudski, w tej niezwyklej dla Polski chwili, mówił:

*W tej godzinie wielkiego serc polskich bicia czuję się szczęśliwym, że przypadł mi zaszczyt otwierać Sejm polski, który znowu będzie domu swego ojczystego jedynym panem gospodarzem<sup>88</sup>.*

Natomiast 20 lutego Sejm Ustawodawczy uchwalił tzw. Małą Konstytucję, która do czasu uchwalenia Konstytucji miała regulować podstawy ustrojowe państwa. Zanim do tego doszło, urząd odgrywającego główną rolę polityczną w państwie J. Piłsudskiego, otrzymał nazwę **Naczelnika Państwa**.

W tym momencie proces odbudowy instytucji Niepodległego Państwa Polskiego został zakończony. Stworzone zostały podstawowe ramy ustrojowe niezbędne dla funkcjonowania państwa w okresie przejściowym. I choć jeszcze przez dwa trwały krwawe zmagania, by tę niepodległość obronić i wzmocnić, choć toczono jeszcze niejedną gorący spór o kształt ustrojowy nowego państwa, stworzony został bardzo szybko ustrojowy szkielet odtwarzającej się państwowości. Ustanowienie z woli Narodu Sejmu i jego decyzje miały tu znaczenie kluczowe.

Pamiętać należy, że w początkach 1919 r. było to państwo, którego kształt terytorialny był ciągle jeszcze otwarty. Nie została zakończona walka o uzyskanie na zachodzie jak największych obszarów zamieszkałych przez Polaków, do tego obszarów o wielkim znaczeniu gospodarczym. O ile przebieg granicy zachodniej wyobrażano sobie jako wykraczający poza granicę z 1772 r., o tyle na wschodzie dopiero rozpoczynała się walka o to, by wywalczyć jej przebieg w stopniu maksymalnie zbliżonym do tejsze

---

<sup>88</sup> Sprawozdania stenograficzne z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 10 II 1919 r.



właśnie, przedrozbiorowej granicy. Tworzeniu więc podstaw ustrojowych państwa i walce o stworzenie fundamentów dla jego ekonomicznej egzystencji, towarzyszyć miała przez kolejne dwa lata walka o jak najkorzystniejszy przebieg wszystkich granic.

Podkreślić również trzeba, że niewątpliwy sukces, jakim z pewnością było wyjątkowo szybkie objęcie administrowania w swoim kraju po latach niewoli, uruchomienie maszyny państwowej, która zdolna była służyć obronie niepodległości w chwili tak krytycznej, było wynikiem wspólnego wysiłku Polaków ze wszystkich zaborów, ich wieloletniego wysiłku, w którym krok po kroku budowali zręby polskiego aparatu państwowego.

Przez wiele lat, praktycznie aż po dziś dzień, afirmacja zasług poszczególnych osób czy środowisk była bardzo często uwarunkowana bieżącą polityką. Trzeba jednak próbować dokonywać ocen bardziej wyważonych i sprawiedliwych. Z tego punktu widzenia warto przypomnieć, co już w 1920 r. słusznie konstatawał Michał Bobrzyński:

*Każda z orientacji zadania swoje spełniła. Austriacka dlatego, że ochroniła Polskę przed utopieniem się w rosyjskim morzu, a podniosła myśl państwa polskiego i urzeczywistniła ją w proklamacji z dnia 5 listopada 1916 r. Rosyjska orientacja dlatego, że chociaż szczęśliwie pokonana, nie pozwalała ograniczać odbudowy państwa polskiego do zaboru rosyjskiego i utrzymywała myśl połączenia ziem polskich. Orientacja trzecia, koalicyjna, łącząc w sobie myśli przewodnie obu poprzednich: zjednoczenie ziem polskich i utworzenie z nich państwa, dotarła wreszcie do celu<sup>89</sup>.*

Sam zaś J. Piłsudski, 29 listopada 1918 r. opisywał wydarzenia mijających tygodniu takimi słowami:

*Jest to największa, najdonioślejsza przemiana, jaka w życiu narodu może nastąpić. Przemiana, w której konsekwencji powinno się zapomnieć o przeszłości; powinno się przekreślić wielkim krzyżem stare porachunki; stare partie i stronnictwa powinny przestać istnieć, a nowe powstać w ich miejsce. [...] Skutki przeszłości, szczególnie na przestrzeni zaboru rosyjskiego i pruskiego [...] są takie, że nie ma stronnictwa czy partii, która mogłaby powiedzieć, że własnymi siłami potrafi dać radę wszystkim trudnościom<sup>90</sup>.*

<sup>89</sup> M. Bobrzyński, *Wskreszenie państwa polskiego. Szkic historyczny*, t. I, Kraków 1920, s. 2.

<sup>90</sup> B. Miedziński, *Wspomnienia*, „Zeszyty Historyczne”, Paryż 1976, z. 37, s. 170–171.

Nieodległa przyszłość miała potwierdzić te słowa w całej rozciągłości, ale nawet przełom 1926 r. nie spowodował uwolnienia się od owych swoistych „demonów” przeszłości. Ponad studwudziestoletnia niewola była zbyt wielkim balastem, by łatwo i szybko można było go zrzucić.

**Część II**  
Kształtowanie  
ustroju  
II Rzeczypospolitej

## Mała Konstytucja 1919 r.

Wybory do Sejmu Ustawodawczego, które odbyły się w dniu 26 stycznia 1919 r., pozwoliły wyłonić pierwsze, mające niekwestionowany mandat społeczny ciało, reprezentujące opinię Polaków.

10 lutego 1919 r. Tymczasowy Naczelnik Państwa Józef Piłsudski otworzył pierwsze posiedzenie **Sejmu Ustawodawczego**.

296 posłów wybranych zostało w wyborach, które odbyły się 26 stycznia na obszarach b. Królestwa Polskiego i Małopolski Zachodniej. Ponadto, z uwagi na toczące się zmagania wojenne, w skład Sejmu weszli także dotychczasowi posłowie do austriackiej Izby Deputowanych z Małopolski Wschodniej (28 posłów) oraz posłowie polscy do Sejmu Rzeszy Niemieckiej (16 posłów)<sup>91</sup>. Łącznie zatem Sejm Ustawodawczy liczył w momencie inauguracji 340 posłów.

Posłowie wyłonieni zostali na podstawie niezwykle demokratycznego prawa wyborczego. Wybory były nie tylko pięcioprzymiotnikowe i w praktyce bez jakichkolwiek ograniczeń cenzusowych. Ważnym faktem było również przyznanie czynnego prawa wyborczego kobietom, co stawiało Polskę w rzędzie nielicznych ówczesznie krajów mających takie właśnie rozwiązania. Na uwagę zasługuje również fakt, że ugrupowania polityczne uzyskały dużą swobodę w zakresie zgłaszania list kandydatów, co nie było obwarowane jakimiś szczególnie trudnymi do spełnienia warunkami. Ponadto nie wprowadzono żadnych minimalnych progów wyborczych, chcąc zagwarantować w maksymalnym stopniu proporcjonalny rozkład mandatów. Miało to jednak również – niestety – negatywne konsekwencje.

Żadne z ugrupowań politycznych nie zdołało uzyskać jakiegś znaczącej przewagi, choć zablokowane siły prawicy narodowej dysponowały największą siłą w Sejmie. Lewica, wśród której dominowała PPS, zdobyła – mimo rewolucyjnej atmosfery – ledwie trzecią część mandatów. Stosunkowo

---

<sup>91</sup> Powołania dokonał tymczasowy Naczelnik Państwa dekretemi: z 28 listopada 1918 r., którym zarządził przeprowadzenie wyborów do Sejmu Ustawodawczego (Dz.P.P.P. z 1918 r. nr 18, poz. 47), oraz 7 lutego 1919 r. o powołaniu do Sejmu Ustawodawczego Polaków, którzy w 1918 r. posiadali mandat poselski do parlamentu Rzeszy Niemieckiej (Dz.P.P.P. z 1919 r. nr 14, poz. 193).

silną pozycję wywalczyły centrowo ulokowane ugrupowania chłopskie. To właśnie ich manewry polityczne powodowały, że granice między lewicą, centrum i prawicą pozostawały stosunkowo płynne. Ponadto silnie zaznaczały się różnice między pozornie podobnymi ugrupowaniami z różnych części państwa, co było efektem zaborczego dziedzictwa.

Wreszcie już w początkowej fazie działania Sejmu znalazły w nim swoją reprezentację także mniejszości narodowe. Wybranych zostało dziesięciu przedstawicieli ludności żydowskiej i dwóch ludności niemieckiej. Mimo że w sumie nie była to liczna reprezentacja, to jednak jej rola – wobec rozproszkowania ugrupowań polskich – była nieproporcjonalnie duża.

Dowodem zarysowujących się problemów był wybór pierwszego marszałka sejmu, którym po ostrej rywalizacji został związany z obozem narodowym, a wywodzący się z Pomorza Wojciech Trąmpczyński. Pokonał on ledwie sześcioma głosami (155:149) ludowca z Małopolski Wincentego Witosa.

Po dziesięciu dniach, 20 lutego Sejm uchwalił tzw. **Małą Konstytucję** (*Uchwała Sejmu o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa*). Do czasu uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej, regulacja ta miała kształtować podstawy ustrojowe państwa. Stosownie do zapowiedzi złożonej w dekreście z 22 listopada 1918 r., Tymczasowy Naczelnik Państwa J. Piłsudski złożył swój urząd Sejmowi 20 lutego 1919 r. Oświadczył on wtedy:

*Wśród olbrzymiej zawieruchy [...] dążyłem, by właśnie w Naszej Ojczyźnie konieczne i nieuniknione tarcia społeczne były rozstrzygane w sposób jedynie demokratyczny za pomocą praw stanowiących przez wybrańców narodu<sup>92</sup>.*

Sejm podjął uchwałę, w której przyjął do wiadomości to oświadczenie. Posłowie wyrazili też podziękowanie Piłsudskiemu „za pełne trudów sprawowanie urzędu w służbie dla Ojczyzny”.

Jednocześnie wszakże, „aż do ustawowego uchwalenia treści [...] konstytucji”, Sejm Ustawodawczy powierzył J. Piłsudskiemu sprawowanie urzędu **Naczelnika Państwa**. Określił też zasady funkcjonowania naczelnich organów państwa w okresie przejściowym.

Ustalano zatem, że władzą suwerenną i ustawodawczą w Polsce miał być **Sejm Ustawodawczy**. Uchwalane przez Sejm ustawy miały być ogłaszane

<sup>92</sup> Sprawozdania stenograficzne z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 14 lutego 1919 r.

przez Marszałka Sejmu, ale z kontrasygnatą premiera (nazywanego tu Prezydentem Ministrów) oraz odpowiedniego ministra.

Pozycja Sejmu Ustawodawczego była szczególna także dlatego, że w przeciwieństwie do sejmu normalnego, nie był związany w praktyce żadnymi ograniczeniami konstytucyjnymi. Przeciwnie, to właśnie ten Sejm, dysponując całością uprawnień do ukształtowania konstytucji, posiadał pełnię suwerennej władzy Narodu w swoich rękach. Dlatego też użyte w tej regulacji określenie o posiadaniu władzy suwerennej i ustawodawczej stanowiło z jednej strony wyraźne podkreślenie tej szczególnej pozycji, z drugiej zaś nie było w żadnym razie zrównaniem obu tych rodzajów władzy względem siebie.

Przedstawicielem państwa i najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych miał być Naczelnik Państwa. Do jego kompetencji należało powoływanie **Rządu** w pełnym składzie. Jednak konieczne było dla skutecznego powołania przezeń Rady Ministrów jego porozumienie z Sejmem i udzielenie przez tenże gabinetowi wotum zaufania. Oznaczało to zatem konieczność posiadania przez rząd poparcia politycznego większości ugrupowań w Sejmie.

Tak Rząd, jak i Naczelnik Państwa ponosić mieli – w myśl przyjętych postanowień – polityczną odpowiedzialność przed Sejmem. Oprócz jednak odpowiedzialności politycznej Naczelnik mógł ponosić też odpowiedzialność prawną (konstytucyjną) za naruszenie prawa. Wymagano też, aby każdy akt Naczelnika Państwa posiadał kontrasygnatę odnośnego ministra.

Przyjęte przez Sejm rozstrzygnięcia obowiązywać miały, jak przewidywano, przez niezbyt długi okres, konieczny do uchwalenia Konstytucji. W praktyce wszakże obowiązywały one do końca 1922 r. Stało się tak, mimo uchwalenia konstytucji w marcu 1921 r.<sup>93</sup> Jednak w myśl postanowień wprowadzających w życie ustawę zasadniczą<sup>94</sup>, jej przepisy w zakresie regulującym funkcjonowanie najwyższych władz państwa weszły w życie dopiero po przeprowadzeniu kolejnych wyborów, już do dwóch izb parlamentarnych.

---

<sup>93</sup> Dz.U. RP z 1921 r., nr 44, poz. 267.

<sup>94</sup> Ustawa Przechodnia do Ustawy Konstytucyjnej z 17 marca 1921 r. w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej z 18 maja 1921 r. Dz.U. RP z 1921 r., nr 44, poz. 268.

Jakie były konsekwencje tej – podejmowanej w dosyć napiętej atmosferze – decyzji Sejmu kształtującej przejściowy model ustroju konstytucyjnego państwa? Krótko i trafnie ocenił to J. Pajewski:

*W Sejmie i w społeczeństwie powszechne było przekonanie, że uchwalenie ustawy konstytucyjnej będzie to dzieło kilku miesięcy, ustawa więc z 20 lutego 1919 r. była w rozumieniu wszystkich posłów jedynie prowizorium, stanem tymczasowym i to krótkotrwałym. Stąd opracowanie ustawy pospieszne i nieprzemysłane. Dyktaturę naczelnika Państwa zastąpić miała, teoretycznie przynajmniej, wszechwładza Sejmu. Otworzono więc wrota do zjawiska, które później nazwano „sejmowładztwem”<sup>95</sup>.*

Model ustrojowy ogólnie zarysowany w Małej Konstytucji odpowiadał generalnie rozwiązaniom przyjmowanym równoległe u sąsiadów – w Czechosłowacji, Austrii czy w Niemczech. Na fali porewolucyjnych wstrząsów silnie uwidoczniły się dążenia do zaakcentowania roli ciał przedstawicielskich i poddania ich swoistej dominacji czynników rządowych. Wzorowano się tu również na rozwiązaniach francuskich, nie tyle wyrastających z oryginalnie przyjętych w 1875 r. regulacji konstytucyjnych, ile ukształtowanych w praktyce konstytucyjnej III Republiki na przełomie XIX i XX wieku<sup>96</sup>.

Jak niedoskonałe były te regulacje, okazało się już wkrótce, w momencie największego zagrożenia państwa w czasie wojny z Rosją bolszewicką. Istniejące rozwiązania nie tylko nie były dostosowane do potrzeb wynikających z konieczności prowadzenia w sposób efektywny wysiłku wojennego państwa tak w sferze wojskowej, jak i cywilnej. Dodatkowym problemem był również brak ram ustrojowych dla połączenia wysiłków na rzecz obrony państwa ze strony wszystkich jego ośrodków politycznych.

---

<sup>95</sup> J. Pajewski, *Budowa Drugiej Rzeczypospolitej 1918 – 1926*, Warszawa 1995.

<sup>96</sup> Pamiętać należy, że paradoksalnie regulacje konstytucyjne z 1875 r. gwarantowały stosunkowo silną pozycję i kompetencje dla Prezydenta Republiki. Jednak ewolucja tych rozwiązań, ukształtowana praktyka konstytucyjna, doprowadziła w istocie do skrajnego osłabienia tej instytucji nie tylko na rzecz rządu, ale przede wszystkim w stosunku do parlamentu, czy ściślej, jego izby niższej. W 1918/1919 r. zwycięska w wojnie Francja, ze swoim demokratycznym niewątpliwie ustrojem, mogła stanowić atrakcyjny wzór do naśladowania. I tak rzeczywiście było.

Dlatego 1 lipca 1920 r. Sejm Ustawodawczy uchwalił ustawę, mocą której utworzone zostało ciało pod nazwą **Rady Obrony Państwa**<sup>97</sup>. W skład Rady wchodził oprócz Naczelnika Państwa jako przewodniczącego i marszałka Sejmu Ustawodawczego posełowie w liczbie 10 oraz Prezes Rady Ministrów i trzech ministrów, a także trzech przedstawicieli armii. Ten wspólny organ Sejmu i Rządu ponosił odpowiedzialność za koordynowanie polityki państwa w okresie największego zagrożenia wojennego. Ponieważ na okres działania Rady Sejm zawiesił swoje działania, uzyskała ona kompetencje do uchwalania praw, miała także decydować we wszystkich sprawach związanych z prowadzeniem wysiłków wojennych państwa oraz zawarciem pokoju. Rada zakończyła swoją działalność w październiku 1920 r. po zawarciu zawieszenia broni na froncie bolszewickim, a wznowił swoje prace z tym momentem Sejm.

Po uchwaleniu Konstytucji marcowej, a okres ten zbiegł się także z zakończeniem wojny z Rosją bolszewicką, wydawało się, że stosunkowo szybko zakończy się okres funkcjonowania państwa w oparciu o przepisy Małej Konstytucji. Jednakże z jednej strony trwający konflikt wokół przynależności państwowej Górnego Śląska, który cały czas groził możliwością działań wojennych angażujących Polskę, z drugiej zaś strony walka o określone rozwiązania w ordynacji wyborczej, wpływały na opóźnienie wyborów do Sejmu i Senatu, a tym samym pełne obowiązywanie nowej Konstytucji.

W tym też okresie dojsć miało do poważnej konfrontacji politycznej Naczelnika Państwa z coraz bardziej mu nieprzychylną prawicą narodową. Jakkolwiek była to formalnie konfrontacja wokół powołania nowego gabinetu, to w istocie problem dotyczył charakteru relacji między Naczelnikiem Państwa i Sejmem, a zwłaszcza rozumienia konstytucyjnych regulacji dotyczących odpowiedzialności Naczelnika państwa za kreowanie i funkcjonowanie rządu oraz sposobu wykonywania funkcji kontrolnej nad rządem przez Sejm. Spór trwający przez niemal cały czerwiec i lipiec 1922 r. był o tyle istotny, że postanowienia mającej wejść w życie Konstytucji w tych obszarach pozostawiały bardzo dużą przestrzeń do ukształtowania się określonej praktyki konstytucyjnej. Była to więc nie tylko bieżąca konfrontacja polityczna dwóch obozów, ale – i to chyba przede

---

<sup>97</sup> Ustawa z dnia 1 lipca 1920 r. o utworzeniu Rady Obrony Państwa., Dz.U. RP z 1920 r. nr 53, poz. 327



wszystkim – walka o przyszły kształt relacji między urzędem Prezydenta Rzeczypospolitej a Sejmem.

Z tej letniej konfrontacji r. 1922 zwycięsko wyszedł wprawdzie Piłsudski, przeforsował bowiem gabinet w takim kształcie, w jakim oczekiwał, ale było to efektem niewielkiej przewagi w Sejmie. Do tego większość, na której się opierał, nie kryła się w zasadzie z tym, że udziela poparcia propozycjom Piłsudskiego przede wszystkim dlatego, by rozwiązać trwający zbyt długo kryzys polityczny, a nie z powodu podzielania jego poglądów na kształt wzajemnych relacji.

Dla Piłsudskiego wnioski z tej konfrontacji były oczywiste. Na dłuższą metę nie mógł liczyć na poparcie i zrozumienie dla swojej linii interpretacji konstytucji w obszarze relacji sejmu z prezydentem i rządem i dlatego zapewne w dużej mierze pod wpływem doświadczeń owych kilku tygodni walki politycznej uznał, iż z jego punktu widzenia ubieganie się o urząd Prezydenta Rzeczypospolitej nie ma wielkiego sensu. Stąd, wraz z wyłonionym gabinetem prof. Juliusza Nowaka, doprowadził kraj do wyborów do sejmu i senatu, a następnie złożył urząd Naczelnika Państwa.

Jakkolwiek nowy sejm ponownie dziękował mu za wysiłki na rzecz umocnienia niepodległości Państwa, to daleko było w końcu 1922 r. do atmosfery, w której w lutym 1919 r. entuzjazmowano się jego dokonaniami i w gorączkowej atmosferze proszono go o kontynuowanie pracy państwowej. Nowy sejm i senat robiły wszystko, by Piłsudski nie aspirował do najwyższych godności państwowych Rzeczypospolitej.

## Projekty ustroju II RP

Zasadniczym zadaniem, dla którego powołany został Sejm Ustawodawczy, było przygotowanie i uchwalenie konstytucji. Uczynił to w ciągu niespełna piętnastu miesięcy i to w sytuacji, gdy przez kilka miesięcy 1920 r. w ogóle nie funkcjonował, a pozostały okres jego pracy przypadał również w większości na czas prowadzonej wojny polsko-bolszewickiej i innych konfliktów o terytorialne ukształtowanie państwa. Ówczesnie (i przez wiele lat później) Sejm krytykowany był mimo tego za opieszałość i długi czas, który upłynął do wykonania postawionego mu głównego zadania. Jednak z perspektywy późniejszych doświadczeń (okres po II wojnie światowej oraz okres po czerwcu 1989 r.) nie sposób nie dostrzec, że wykonano to dzieło po prostu sprawnie.

Zadanie uchwalenia konstytucji komplikowała nie tylko sytuacja wojenna. Olbrzymi wpływ na prace Sejmu miało też wspomniane już rozbieżności polityczne w nim panujące. Przy istniejących podziałach nie tylko politycznych ale i dzielnicowych, silnych ciągle napięciach narodowościowych i wyznaniowych, niełatwo było znaleźć kompromis, który satysfakcjonowałby wszystkich. A właśnie o kompromis chodziło, nie zaś o narzucenie przez tak czy inaczej zmontowaną niewielką większość swojej woli.

Wreszcie Sejm, a ściślej większość ugrupowań w nim reprezentowanych, stała wobec dylematu określenia miejsca, jakie w systemie konstytucyjnych organów państwa miałby zajmować bohater wojny o niepodległość, Naczelnik Państwa J. Piłsudski. Problem ten narastał w szczególności już po wznowieniu prac Sejmu jesienią 1920 r. Kiedy bowiem ucichły strzały wojenne i zagrożenie na wschodzie zostało oddalone, coraz silniej elity polityczne odczuwały swoiste zagrożenie rosnącą popularnością Piłsudskiego w społeczeństwie.

Rozstrzygnięcie tych (i nie tylko tych) dylematów musiało wymagać czasu, stąd upłynąć musiał ponad rok, zanim Sejm zakończył pracę.

Punktem wyjścia do prac nad konstytucją były projekt rządu, projekty zgłoszone przez PPS, PSL „Wyzwolenie” Związek Ludowo-Narodowy (endecja) oraz projekt Józefa Buzka wspierany przez konserwatystów.

Losy projektu rządowego mogą stanowić pewną ilustrację intensywności prac nad konstytucją i często zmieniających się założeń. Prace nad projektem rządowym zapoczątkowane zostały przez premiera Paderewskiego jeszcze w styczniu 1919 r. Powołał on zespół wybitnych specjalistów, który działał jako „Ankieta w sprawie projektu konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” pod kierunkiem Michała Bobrzyńskiego. Między 19 lutego a 12 marca zespół ten opracował projekt konstytucji, który był pewną próbą połączenia doświadczeń ustroju amerykańskiego (pozycja prezydenta) z rozwiązaniami europejskimi, głównie francuskimi. Projekt „Ankiety” nie uzyskał formalnej akceptacji rządu, jednak został przekazany Sejmowi jako materiał do dalszych prac. Natomiast w maju 1919 r. wicepremier St. Wojciechowski złożył deklarację konstytucyjną, w której określił ówczesne stanowisko rządu w sprawie prac nad konstytucją. Ostatecznie jednak 1 listopada 1919 r. rząd Paderewskiego przyjął jako swój projekt zmodyfikowane stanowisko „Ankiety” i takie przekazał Sejmowi. W styczniu 1920 r. zmiany do tego projektu wprowadził gabinet L. Skulskiego<sup>98</sup>.

Projekt Buzka był jeszcze bardziej konsekwentną próbą przeniesienia modelu amerykańskiego na grunt polski, łącznie z pewnymi koncepcjami swoistej federalizacji państwa. Natomiast projekt PPS był rozwiniętą postacią wcześniej przygotowanego tzw. projektu ludowego autorstwa Mieczysława Niedziałkowskiego.

W przypadku pozostałych projektów podobne komplikacje nie występowały, co jest o tyle oczywiste, że ich autorstwo było ściśle związane z określonymi formacjami politycznymi i reprezentowanymi przez nie dość wyraźnymi stanowiskami. Generalnie można przyjąć, że we wszystkich projektach zasadniczo skoncentrowano się na takiej czy innej próbie adaptacji do polskich warunków albo rozwiązań amerykańskich, albo – bardzo skądinąd popularnych – rozwiązań francuskich. Co zadziwiające, w zasadzie brakowało próby jakiegś twórczej adaptacji przebogatych polskich doświadczeń konstytucyjnych do współczesnej sytuacji. Nie było też refleksji, czy odbudowa fundamentów państwa z takim wyraźnym odcieniem się od własnych doświadczeń historycznych w dziedzinie konstytucjonalizmu i zastąpienie tej tradycji wyłącznie pewnymi formami adaptacji rozwiązań obcych, będzie w istocie służyło solidności wznoszonej konstrukcji. Co gorsza, brakowało też próby poszukiwania nowych, oryginalnych rozwiązań, choć wśród ówczesnych polityków

<sup>98</sup> O pracach nad projektem rządowym obszernie pisze W. Komarnicki, op. cit.

czy konstytucjonalistów było bardzo wielu wybitnych znawców i praktyków tej problematyki.

Inną wspólną cechą wszystkich tych projektów było – co do zasady – dążenie do takiego ukształtowania pozycji władz wykonawczych, zwłaszcza instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej jako głowy państwa, aby zniechęcić do ubiegania się o ten urząd Piłsudskiego. Jakkolwiek początkowo lewica stała na stanowisku, iż prezydent powinien pochodzić z wyborów powszechnych (choć pośrednich), to jednak szybko i ona zgodziła się co do tego, że nie powinien być wybierany przez cały naród. Dawałoby mu to bowiem zbyt silną legitymację społeczną i niezależną pozycję względem izb parlamentarnych. Pomna doświadczeń II Republiki francuskiej<sup>99</sup> lewica szybko pojęła, iż możliwy wybór Piłsudskiego (a nie miał on już ówczesnie poważnego, mogącego mu zagrozić w wyborach powszechnych kontrkandydata) przekształciłby się w istocie wyłącznie w demokratyczne potwierdzenie jego dyktatury.

Owo dążenie do osłabienia pozycji przyszłego prezydenta skutkowało również przyjęciem rozwiązań, idących w kierunku przyznania sejmowi szerokich uprawnień kontrolnych względem rządu. O ile jednak działania obliczone na osłabienie dążenia Piłsudskiego do objęcia najwyższej godności w państwie mogą być na tle ówczesnej sytuacji – przynajmniej z punktu widzenia jego ówczesnych przeciwników – zrozumiałe, o tyle ogólna tendencja do osłabienia pozycji egzekutywy, w świetle polskich doświadczeń historycznych, była już nieusprawiedliwiona żadnymi racjami. Godziło to bowiem nie tylko osobiście w Piłsudskiego, ale przede wszystkim niszczyło jakąkolwiek równowagę władz w państwie, a przede wszystkim skrajnie osłabiało to państwo. Odbudowywany kraj potrzebował bowiem sprawnej, wyposażonej w duże możliwości działania władzy centralnej przede wszystkim po to, by przeprowadzić wielkie zadanie unifikacji bardzo przecież różnych obszarów w jednolitą strukturę państwową,

---

<sup>99</sup> Przypomnieć tu trzeba, że francuska lewica była wraz z liberałami współautorką przewrotu z 1848 r. i obalenia monarchii (tzw. lipcowej). Proklamowano II Republikę, nawiązującą do doświadczeń ustrojowych Wielkiej Rewolucji (w jej fazie realizacji radykalnych projektów) i wprowadzono nowy ustrój, którego fundamentem miał być urząd wybieranego w wyborach powszechnych prezydenta. Jednak okazało się, że opinia zrewoltowanego Paryża nie wystarczyła, żeby przeforsować w całym kraju kandydata popieranego przez obóz republikański. Wygrał głosami konserwatywnej większości społeczeństwa Ludwik Buonaparte, który wkrótce obalił miał II Republikę i proklamować II Cesarstwo. Od tej pory liberałowie i lewica w całej Europie raczej sceptycznie odnosili się do podobnych projektów ustrojowych.

gospodarczą i społeczną. Przyjęte rozwiązania realizację tego zadania przez władze wykonawcze właściwie wykluczały.

Były – poza wskazanymi punktami zbieżnymi – również istotne różnice między projektami lewicy i prawicy narodowej. Pojawiały się one w wielu elementach. Dotyczyły zatem m.in. konstrukcji praw obywatelskich i politycznych, rozumienia podstawowych, związanych z tym pojęć, zakresu uprawnień mniejszości narodowych, charakteru relacji między państwem a kościołami (głównie katolickim) czy zakresu uprawnień instytucji samorządowych w państwie (zwłaszcza samorządu terytorialnego). Jednak szybko właściwie całość dyskusji zogniskowała się wokół jednego zagadnienia. Spór sprowadzał się do rozstrzygnięcia zagadnienia istnienia bądź nie senatu jako drugiej izby parlamentu.

Lewica sejmowa, stojąc na gruncie koncepcji republiki ludowej, opowiadała się za jednoizbowością parlamentu oraz wieloma elementami demokracji bezpośredniej (np. udział obywateli w ustawodawstwie). Oprócz socjalistów i części ludowców, koncepcje te popierali również przedstawiciele centrowej Narodowej Partii Robotniczej.

Skupiona wokół narodowych demokratów prawica oraz konserwatyści odwoływali się do modelu dwuizbowego parlamentu w formule znanej z francuskiej demokracji parlamentarnej III Republiki, ale należącego także do polskiej tradycji konstytucyjnej. Do tego postulowano aby senat, jako izba wyższa, był izbą, której członkowie tylko w części mieli pochodzić z demokratycznych wyborów. Prawica forsowała również szereg rozwiązań niekoniecznie korzystnych dla mniejszości narodowych czy dla innych niż rzymskokatolicka wspólnot wyznaniowych<sup>100</sup>.

W kluczowym momencie prac nad konstytucją pojawił się niezmiernie ważny czynnik, dodatkowo wpływający na prace posłów. Oto bowiem w dniu 20 marca 1921 r. odbywać się miał plebiscyt na Górnym Śląsku, w którym mieszkańcy tego regionu mieli zdecydować o swojej przynależności państwowej. Propaganda niemiecka z dużą intensywnością eksponowała i wykorzystywała fakt, że Polska ciągle nie miała konstytucji.

---

<sup>100</sup> Szerzej na temat prac nad uchwaleniem konstytucji marcowej, oprócz stosunkowo licznych opracowań przedwojennych, pisze w niewątpliwie najlepszej i najbardziej przenikliwej pracy powojennej S. Krukowski, *Geneza konstytucji marcowej z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977. Zob. również bardzo cenne uwagi na ten temat w opracowaniach A. Ajnenkiela (np. w szkicu „Ustrój i prawo drugiej Rzeczypospolitej”, [w:] *Polska odrodzona 1918–1939. Państwo – społeczeństwo – kultura*, Warszawa 1982 oraz w pracy J. Padewskiego, *Budowa II Rzeczypospolitej*.

Miało to dowodzić podstawowej tezy niemieckiej, w myśl której Polska miała być „państwem sezonowym”.

Dla ludności śląskiej, nierozumiejącej w istocie przyczyn toczonych w Sejmie sporów, był to argument olbrzymiej wagi. Nie był wystarczający fakt, że jeszcze w lipcu 1920 r. tenże Sejm uchwalił ustawę konstytucyjną regulującą przyszły status Śląska w państwie polskim. Jakkolwiek był to czynnik znacząco poprawiający atrakcyjność Polski w oczach Ślązaków, to jednak brak ostatecznej regulacji konstytucyjnej z pewnością zawieszał w pewnej próżni znaczenie regulacji lipcowej.

W każdym razie przywódcy polskich ugrupowań politycznych w Sejmie Ustawodawczym mieli pełną świadomość tego, że bez uchwalenia konstytucji przed terminem plebiscytu szanse Polski na pozytywny rezultat głosowania przez Ślązaków zmaleją znacząco.

Dlatego w początkach marca 1921 r. nastąpiły wymuszone wskazaną sytuacją kompromisy. Lewica zgodziła się na czasowe – jak zakładano – funkcjonowanie senatu, ale definitywną decyzję miał podjąć w tej kwestii kolejny sejm. Prawica zgodziła się natomiast, aby skład tej izby kształtowany był wedle takich samych zasad jak skład izby niższej. Obie strony ostatecznie uzgodniły też kompromisowe zapisy dotyczące poszanowania praw i wolności obywatelskich, w tym praw mniejszości narodowych i wyznaniowych.

Zawarty w tych okolicznościach kompromis pozwolił na to, aby w dniu **17 marca 1921 r.** znaczącą większością głosów Sejm uchwalił **Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej**, później nazwaną konstytucją marcową. Już same okoliczności zawarcia tego kompromisu wskazują na to, że musiał on mieć charakter wymuszony. Nie satysfakcjonował on większości ugrupowań obecnych w Sejmie, ale również – co oczywiste w świetle powyżej sformułowanych uwag – pozostającego właściwie na uboczu tej rozgrywki J. Piłsudskiego i jego zwolenników.

Jakkolwiek więc waga ówczesnego porozumienia politycznego z pewnością była znaczna i mimo wszystko dobrze świadczyła o klasie tamtego Sejmu, to jednak z drugiej strony od pierwszej chwili po uchwaleniu tejże konstytucji trudno było znaleźć jej wyraźnych zwolenników. Mało kto poczuwał się zatem do ojcostwa tego aktu, a w konsekwencji oznaczało to, że w przyszłości nie mogło być w zasadzie chętnych do obrony konstytucji przed atakami na nią ze strony licznych rzesz niezadowolonych.

To była wielka cena, jaką przyszło zapłacić za ów kompromis konstytucyjny już w nieodległej przyszłości.

Nie ulega wszakże wątpliwości, że wiosną 1921 r., w ciągle niepewnej sytuacji międzynarodowej, gdy zewsząd szukano dowodów braku perspektyw państwowości polskiej, a jednym z argumentów był brak regulacji konstytucyjnej, uchwalenie ustawy zasadniczej było jednak dowodem postępującej stabilizacji. Pamiętać zatem trzeba o tych bardzo różnych, pozytywnych i negatywnych następstwach marcowej decyzji Sejmu Ustawodawczego.

Zanim przejdziemy do analizy przepisów uchwalonej konstytucji, warto wrócić do krótkiej charakterystyki wspomnianej wcześniej regulacji konstytucyjnej dla Śląska. Przyjęta ona została 15 lipca 1920 r.<sup>101</sup> i była również elementem swoistej licytacji polsko-niemieckiej w stosunku do ludności Górnego Śląska w obliczu planowanego rozstrzygnięcia plebiscytowego. Jednakże między kształtującym się państwem polskim a przebudowującą swój ustrój Rzeszą Niemiecką występowała zasadnicza różnica, która silnie rzutowała na szczegółowe rozwiązania.

Powstająca Republika Weimarska odziedziczyła po II Rzeszy federalcyjny model ustrojowy, w ramach którego zagwarantowanie Śląskowi rozlicznych uprawnień samorządowych nie nastroczało wielkich problemów. Natomiast powstające państwo polskie, choć miało również bogatą tradycję federalistyczną, w nowych warunkach istnienia głębokich różnic będących konsekwencją okresu zaborów, musiało być budowane jako państwo o charakterze unitarnym. I co do tego panowała raczej ogólna zgoda w Sejmie Ustawodawczym, a znalazło to później wyraz w odpowiednich zapisach konstytucji. Dlatego konieczność znalezienia jakiegoś *modus vivendi* między tymi koniecznościami nie była wcale łatwa. W efekcie powstała wspomniana regulacja, mocą której uznano autonomię Śląska.

Z ziem śląskich miało być wprowadzone utworzone odrębne województwo, ale jednocześnie powołano do życia instytucję Sejmu Śląskiego pochodzącego z wyborów powszechnych. Sejm wyposażony został w rozległe kompetencje, także w zakresie uchwalania prawa w niemal wszystkich dziedzinach życia. Tylko enumeratywnie zastrzeżone kompetencje, głównie

---

<sup>101</sup> Dz.U. RP z 1920 r. nr 73, poz. 497. Akt ten został uzupełniony w niezbędnym – choć w niewielkim – zakresie, w związku z uchwaleniem Konstytucji, Ustawą Konstytucyjną z 8 marca 1921 r. (Dz.U. RP z 1921 r. nr 26, poz. 146).

dotyczące spraw zagranicznych i wojskowych, bezpieczeństwa wewnętrznego, ogólnych zasad polityki skarbowej oraz polityki komunikacyjnej i sanitarnej, zostały zastrzeżone dla kompetencji władz centralnych. Także w zakresie niektórych działań prawa cywilnego i handlowego oraz karnego, jak również procedur cywilnej i karnej, zastrzeżono obowiązywanie regulacji przyjętych przez parlament centralny.

Z powyższą kwestią wiązała się również zapowiedź rozciągnięcia na Śląsk jednolitego z pozostałą częścią kraju ustroju sądownictwa powszechnego. Zatem sądy śląskie miały również podlegać jurysdykcji Sądu Najwyższego w Warszawie.

Warto wszakże wskazać, że przepis art. 6 Ustawy podkreślał, że Sejm Śląski może uchylać ustawy w zakresie „wyjętym” z działania ustawy państwowej. W ten zatem sposób ustawodawca centralny zabezpieczył sobie pewną możliwość kontroli ustawodawstwa śląskiego przez konstrukcję normalnych ustaw. Z kolei jednak przepis kolejnego, art. 7 Ustawy, stanowił, że we wskazanych dziedzinach (głównie polityki gospodarczej) wprowadzanie ustawodawstwem państwowym regulacji dotyczących Śląska musiało uzyskać akceptację Sejmu Śląskiego.

Odrębny skarb śląski miał dysponować nieproporcjonalnie większą samodzielnością finansową niż wszystkie pozostałe terytoria Rzeczypospolitej. Wyrzażało się to w prawie do stworzenia własnego systemu podatkowego oraz administracji skarbowej, w obu jednak wypadkach wymagane było skoordynowanie systemów śląskiego i ogólnopaństwowego w równorzędnych ustawach. W każdym razie podatki zbierane na Śląsku trafiały do odrębnego skarbu śląskiego i określona ich część przekazywana była do skarbu centralnego.

Władze lokalny uzyskały też właściwie niemal nieograniczoną swobodę w zakresie kształtowania polityki gospodarczej, społecznej i kulturalnej na tym obszarze. Jakkolwiek też na czele śląskich władz wykonawczych stać miał – podobnie jak w innych województwach – wojewoda, to jednak musiał on współdziałać z Radą Wojewódzką (art. 24), w skład której oprócz niego i wicewojewody wchodzić miało również pięciu nominatów Sejmu Śląskiego (art. 25).

Dodać trzeba, że Ustawa przewidywała konieczność zwołania śląskiej konstytuandy, która przyjąć miała „statut organiczny” – w istocie konstytucję śląską – oraz uchwalić ordynację wyborczą do Sejmu Śląskiego, a także czas kadencji tegoż Sejmu i mandatów w Radzie Wojewódzkiej.



W ten sposób tereny przyszłego województwa śląskiego uzyskały daleko idący odrębny status od pozostałych województw Rzeczypospolitej. Podkreślić jednak trzeba, że już po przyłączeniu części Górnego Śląska do Polski po III Powstaniu niemal od początku współistnienia pojawiały się rozliczne komplikacje w funkcjonowaniu owej autonomii śląskiej i praktycznie przez okres całego dwudziestolecia międzywojennego trwały spory z jednej strony o ograniczenie jej zakresu, z drugiej zaś o dalsze jej poszerzenie.

# **Część III**

Pod rządami Kon-  
stytucji  
marcowej

## Konstytucja 1921 r.

W dniu 17 marca 1921 r. wymaganą większością głosów Sejm uchwalił Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej<sup>102</sup>, później nazwaną Konstytucją marcową.

Fundamentalnymi zasadami, na których opierała się Konstytucja marcową, były:

- zasada republikańskiej formy rządów,
- zasada zwierzchnictwa narodu,
- zasada trójpodziału władzy,
- zasada jednolitości państwowej.

Konstytucja zawierała także bardzo szeroki katalog praw i obowiązków obywatelskich. Miały one gwarantować wszystkim obywatelom Rzeczypospolitej najdalej idące swobody.

Analizę tego aktu konstytucyjnego – drugiego po Konstytucji 3 maja dzieła suwerennej reprezentacji narodowej – rozpoczniemy od rozważenie sensu i znaczenia zasad ogólnych.

W pierwszym artykule konstytucji znalazła się regulacja, że „Państwo Polskie jest Rzeczpospolitą”. Oprócz potwierdzenia wcześniej przesądzonego już odejścia od modelu monarchicznego państwa polskiego i nadania mu formy republiki, określenie powyższe miało również dalej idący kontekst. Było to nawiązanie do wielowiekowej tradycji „Rzeczypospolitej” ukształtowanego jeszcze w XVI wieku i następnie rozwijanego przez kolejne pokolenia polskich myślicieli politycznych. W tym sensie pojęcie to odrywało się od prostego pojmowania modelu ustrojowego jako republikańskiego bądź monarchicznego (bowiem szlachecka Rzeczpospolita była również w tym rozumieniu republiką, której przewodził król), a koncentrowało się na pojęciu pewnej wspólnoty (*pospolita rzecz*, w ang. *Commonwealth*) państwowej. Stąd pojęcie to ściśle związane było z rozumieniem zasady zwierzchnictwa narodu (art. 2).

Zasada zwierzchnictwa narodu była zatem nie tylko nawiązaniem do utrwalonego już w europejskim (i amerykańskim) konstytucjonalizmie

---

102 Dz.U. RP z 1921 r. nr 44, poz. 267.

monteskiuszowskiego pojmowania owego suwerena władzy państwowej. Było to również niezbędne dopełnienie sensu przepisu art. 1, wskazujące na czynnik suwerenny w państwie – Rzeczypospolitej – rozumianej jako najwyższy stopień wspólnoty. W tym rozumieniu państwo – wspólnota – było pojęciem zasadniczo odmiennym od państwa rozumianego jako byt samoistny i pewnego rodzaju wyalienowany z kontekstu społecznego fakt prawny. Niezwykle trafnie ujął to prof. Komarnicki, wskazując, że:

*W ten sposób konstytucja nasza staje na gruncie francuskiej doktryny konstytucyjnej. Wbrew teorii niemieckiej, która osobowość prawną przypisuje samemu państwu, naród zaś uważa za organ państwowy, którego funkcją przy rządach reprezentacyjnych jest tylko dokonywanie wyborów [...]; teoria zaś francuska, a za nią obecnie i polska, oparte o przepisy własnego prawa politycznego, przyznają osobowość prawną narodowi. Naród jest według tej teorii osobą różną od państwa, zarówno jak i od wchodzących w skład jego jednostek. Naród jest piastunem pierwotnego zwierzchnictwa z tej jedynie racji, że jest on zbiorowością i wyraża wolę powszechną. Ta wola powszechna jest to wola zwierzchnia, suwerenna. Naród – osoba posiada zwierzchnictwo pierwotne, jedne, niepodzielne i niepozbawalne. Stąd, oczywiście, naród jest źródłem wszelkiej władzy w państwie, ale naród deleguje za pomocą reprezentacji tylko atrybuty zwierzchnictwa, a istotę jego zachowuje przy sobie<sup>103</sup>.*

W konsekwencji takiego rozumienia zwierzchnictwa narodu, organy państwa otrzymywały – czasowo – pewien ograniczony rzeczowo zakres władzy w efekcie swoistej delegacji ze strony suwerena – narodu.

Dalszym następstwem takiego rozumienia narodu było przyjęcie, że Rzeczpospolita jest państwem narodowym, bo to „Naród Polski” jest twórcą państwa i suwerenem, który nadaje mu Konstytucję („tę oto Ustawę Konstytucyjną [...] uchwalamy i stanowimy” – tekst preambuły).

Tak pojmowane państwo narodowe ujmowało ów naród w kategoriach prawno-politycznych, a nie etnograficznych. Dlatego, mimo że etnograficznie pojmowany naród stanowił jedynie w granicach 60–65% ludności Rzeczypospolitej, to w sensie politycznym obejmował wszystkich jej mieszkańców. Było to również nawiązanie do tradycji ukształtowanej w wielonarodowościowej I Rzeczypospolitej, gdzie ani narodowość,

---

<sup>103</sup> W. Komarnicki, op. cit., s. 212.

ani wyznanie nie determinowały praw politycznych szlachty (i w zasadzie mieszczan). Toteż tak pojmowany suweren był także akceptowalny przez polityczną reprezentację mniejszości narodowych, które ani w zapisie preambuły, ani w zapisie art. 2 nie widziały żadnego zagrożenia dla swojej normalnej egzystencji w państwie polskim<sup>104</sup>.

Konstytucja przyjęła również zasadę trójpodziału władzy, w myśl której każdej z najważniejszych funkcji państwa – ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej – przyporządkowano odrębny, reprezentacyjny organ kreowany przez suwerena na określony czas. Podział ten jednak nie był nazbyt konsekwentny. Przede wszystkim zatem w obrębie władzy ustawodawczej i wykonawczej występowały rywalizujące ze sobą organy (odpowiednio sejm i senat oraz prezydent i rząd). Jednak zamiast koncepcji powstrzymywania i równoważenia tych trzech segmentów władzy państwowej, w sposób wyraźny zostały naruszone granice równowagi.

Tak zatem władza ustawodawcza (czy jej część) uzyskała nadmierną kontrolę nad władzą wykonawczą w zakresie jej podstawowych funkcji, natomiast władza wykonawcza otrzymała atrybuty umożliwiające potencjalnie pełen paraliż funkcjonowania legislatury (np. prezydenckie prawo zwoływania, odraczania i zamykania sesji sejmu). Do tego trzeci segment konstytucyjnych władz państwa – władza sądownicza – został w zasadzie zmarginalizowany w stosunku do dwóch pozostałych (np. brak instytucji sądowej kontroli konstytucyjności ustaw).

Jakkolwiek więc sama zasada trójpodziału władzy została przeprowadzona, o tyle wzajemne relacje między poszczególnymi elementami nie zostały zapisane tak, aby gwarantować maksymalną efektywność ich działania w interesie narodowym.

Wreszcie ostatnia z zasad naczelnych Konstytucji, zasada jednolitości państwowej, którą rozumiano w trzech aspektach:

- jednolitości terytorium państwowego,
- jednolitości narodu polskiego – suwerena – wyrażającej się w jednolitym pojęciu obywatelstwa państwowego, wreszcie
- jednolitości władzy państwowej dla wszystkich terytoriów i dla wszystkich obywateli państwa.

---

<sup>104</sup> W. Komarnicki, op. cit., s. 216 zwraca również uwagę na to, że w tym pojęciu „naród” rozumiany był tak samo jak „lud” (np. w konstytucji amerykańskiej) – a więc nie były to pojęcia antagonistyczne, bowiem w kontekście konstytucyjnych gwarancji równości obywatelskiej oraz przy akceptacji zasady solidarności narodowej wszystkich warstw społecznych nie było tu miejsca na klasowe antagonizmy.

Ostatni element, choć silnie podkreślał pełnię uprawnień centralnych władz państwa w wykonywaniu władztwa nad terytorium państwa i nad jego obywatelami, nie oznaczał jednocześnie centralizacji władzy państwowej. Przeciwnie, silnie podkreślony został nakaz decentralizacji zadań publicznych, co znalazło szczególny wyraz zarówno w konstytucyjnych zapisach dotyczących ustroju samorządowego państwa, jak i – zwłaszcza – w praktyce działania instytucji publicznych II RP.

Na tym tle wspomnieć trzeba omówiony już szerzej problem autonomii Śląska, by wskazać jedynie, że rozwiązanie to nie przeczyło omówionym wyżej pryncypiom. Śląsk bowiem, mimo znacznego zakresu samodzielności, stanowił część terytorium państwowego Rzeczypospolitej (a więc nie był prowincją czy krajem zjednoczonym z Rzeczpospolitą), a jego mieszkańcy byli obywatelami Rzeczypospolitej, bez odrębnej kategorii obywatelstwa śląskiego. Inne elementy, bez względu na ich zakres i skalę, były już jedynie mniej lub bardziej posuniętej realizacji owego zadania decentralizacji kompetencji ośrodka centralnego na rzecz szczególnie umocowanych władz śląskich, przy czym i w tym wypadku ów zakres ustalany był za zgodą owego ośrodka ogólnopaństwowego.

Po tym krótkim przeanalizowaniu ogólnych pryncypiów ustrojowych stanowiących swoisty fundament konstytucji przejdźmy do analizy jej podstawowych regulacji odnoszących się do ustroju politycznego państwa.

Władza ustawodawcza w państwie polskim powierzona została dwuizbowemu parlamentowi, składającemu się z **Sejmu i Senatu**. Kształt parlamentu był – jak wspominałem – przedmiotem długotrwałej kontrowersji między lewicą a prawicą sejmową. Ostatecznie przyjęto formułę dwuizbowości, ale jednocześnie nie dopuszczono do tego, by Senat stał się swoistą reprezentacją elit społecznych (takiej postaci izby wyższej nie akceptowała lewica). Konstytucja nie różnicowała charakteru reprezentacji narodowej na korzyść Sejmu, ale wyraźnie jednak limitowała kompetencje Senatu w porównaniu z kompetencjami Sejmu.

Wyrażało się to przede wszystkim w wyposażeniu właśnie Sejmu w inicjatywę ustawodawczą oraz nadanie mu w istocie wiodącej roli w kształtowaniu prawa. Obok Sejmu inicjatywę ustawodawczą posiadał też rząd, ale kierować on musiał swoje projekty najpierw do Sejmu. Odpowiedzialność polityczna rządu, jak również różne instrumenty kontroli funkcjonowania władzy wykonawczej, skoncentrowane zostały właśnie w Sejmie. Senat otrzymał jedynie prawo swoistego weta zawieszającego w stosunku

do ustaw uchwalanych w Sejmie. O ile Senat odrzucił ustawę przyjętą przez Sejm bądź wprowadził do niej poprawki, Sejm zajmował się kwestią ponownie. Powtórne uchwalenie ustawy większością kwalifikowaną 11/20 bądź odrzucenie takąż większością przyjętych przez Senat poprawek przywracało pierwotną decyzję Sejmu. Proces legislacyjny kończony był podpisaniem ustawy przez Prezydenta RP, który jednak nie mógł odmówić wykonania tej czynności.

Oprócz funkcji stanowienia prawa Sejm uzyskał istotne kompetencje kontrolne wobec rządu. Były one niezależne od możliwości pociągania premiera i ministrów do odpowiedzialności politycznej. Przede wszystkim rząd został zobowiązany do corocznego przedstawiania Sejmowi dokładnych sprawozdań dotyczących stanu finansów publicznych państwa. W celu wykonywania kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym ustanowiona została wyspecjalizowana agenda w postaci Najwyższej Izby Kontroli. To Sejmowi Izba przedstawiała corocznie sprawozdania z wykonania przez rząd budżetu państwa i w ślad za tym wniosku o udzielenie lub nie absolutorium. Innym instrumentem kontroli wykonywanej przez Sejm była możliwość powoływania nadzwyczajnych komisji dla zbadania określonych spraw. Komisjom takim przysługiwać miały uprawnienia do przesłuchiwania stron zainteresowanych czy wzywania świadków i rzeczoznawców. Wreszcie posłom przysługiwało prawo do zwracania się wobec rządu lub poszczególnych z interpelacjami, ci zaś mieli obowiązek udzielenia satysfakcjonującej pytających odpowiedzi. Prawo do przedstawiania interpelacji przysługiwało także senatorom.

Wspomnieć również trzeba na tym miejscu o trzeciej – istotnej – grupie kompetencji izb, a ściślej głównie Sejmu – funkcji elekcyjnej (a więc choćby dokonywanie wyboru na urząd Prezydenta RP czy potwierdzanie nominacji Prezesa Rady Ministrów).

Istotnym uprawnieniem prezydenta wobec obu izb pozostało natomiast prawo do zwoływania, odraczania i zamykania sesji Sejmu i Senatu. W tym zakresie Konstytucja nakładała nań obowiązek zwołania pierwszej sesji nowo wybranego Sejmu w trzeci wtorek po dniu wyborów oraz obowiązek zwołania przynajmniej jednej sesji zwyczajnej w r. Ponadto prezydent mógł on zwoływać w każdym czasie nadzwyczajne sesje izb z własnej inicjatywy bądź na żądanie trzeciej części posłów. Jednocześnie w przypadku odroczenia sesji Sejmu, o ile nastąpić to miało po raz drugi

bądź na czas dłuższy niż 30 dni, wymagana była zgoda Sejmu. Nie mógł wszakże prezydent zamknąć jesiennej sesji Sejmu, o ile nie nastąpiło uchwalenie przez nią budżetu.

Dodać trzeba, że Sejm w trzech przypadkach mógł podjąć obrady na sesji zwołanej przez swego marszałka. Chodziło tu o sytuację, gdy po upływie trzech miesięcy niewykonywania swych obowiązków przez prezydenta konieczne było stwierdzenie tego przez Sejm. Także w sytuacji opróżnienia urzędu prezydenta, marszałek Sejmu zapraszał posłów i senatorów na wspólne posiedzenie celem dokonania wyboru prezydenta. W końcu w sytuacji zawieszenia aktami wykonawczymi praw obywatelskich Sejm zbierał się automatycznie w ciągu 8 dni od ogłoszenia takiego aktu.

Wreszcie prezydent posiadał prawo rozwiązania Sejmu, o ile jednak zgodę na to wyraziło 3/5 senatorów. Natomiast Sejm mógł podjąć decyzję o samorozwiązaniu, pod warunkiem że zgodę na to wyraziło przynajmniej 2/3 posłów.

Sejm i Senat pochodzili z wyborów pięcioprzymiotnikowych, a czynne prawo wyborcze posiadali korzystający z pełni praw obywatelskich obywatele RP, którzy ukończyli 21 lat w przypadku Sejmu i 30 lat w przypadku Senatu. Dla biernego prawa wyborczego limit ten ulegał podwyższeniu do odpowiednio 25 i 40 lat. W przypadku Senatu czynnego i biernego prawa wyborczego zostali pozbawieni wojskowi w służbie czynnej, ponadto głoszący lub wybierany do Senatu musiał zamieszkiwać w okręgu wyborczym (którym było województwo) przynajmniej od roku (choć od wymogu tego istniały różne wyjątki).

Konstytucja przewidywała *incompatibilitas* mandatu poselskiego z urzędem Prezydenta RP, mandatu poselskiego i senatorskiego, mandatu poselskiego oraz stanowiska redaktora odpowiedzialnego w wydawnictwach prasowych (podobne ograniczenia dotyczyły senatorów).

Ponadto wreszcie Konstytucja wprowadzała dość rygorystyczne zapisy dotyczące możliwości korzystania przez posłów i senatorów z majątku państwowego w różnych zresztą formach. Mandat posłów i senatorów trwał – tak jak kadencja obu izb – pięć lat. Posłom i senatorom przysługiwał immunitet parlamentarny, jednak pojmowany tu dosyć rygorystycznie.

Co do organizacji wewnętrznej Sejmu i Senatu, Konstytucja, poza wyborem marszałków i ich zastępców, odsyłała do szczegółowych ustaleń dokonanych w regulaminach izb.



Władzę wykonawczą zgodnie z konstytucją stanowili **Prezydent Rzeczypospolitej** oraz **Rada Ministrów**. Prezydent Rzeczypospolitej stać miał na czele władz wykonawczych państwa (art. 2), aczkolwiek przyznany mu konstytucyjnie zakres kompetencji powodował, że jego wpływ na bieżący zarząd państwem był stosunkowo skromny. Stwierdzano, iż prezydent władzę wykonuje przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników (art. 43).

Prezydent wybierany był na swój urząd w wyborach pośrednich przez **Zgromadzenie Narodowe**. Zgromadzenie to tworzyły połączone dla wyboru prezydenta Sejm i Senat. Wybór dokonywany był w Zgromadzeniu bezwzględną większością głosów. Kadencja sprawującego urząd prezydenta wynosiła siedem lat, a Konstytucja nie przewidywała ograniczeń w liczbie sprawowanych przez tę samą osobę kadencji.

Urząd prezydenta mógł zostać opróżniony w następstwie śmierci prezydenta, złożenia przezeń pisemnej rezygnacji (złożonej na ręce marszałka Sejmu), tj. zrzeczenia się, a ponadto „z innej ważnej przyczyny” (art. 40). Wśród tych przyczyn Konstytucja wymieniała (w art. 42) fakt niesprawowania urzędu przez trzy miesiące, co uprawniało Sejm do przyjęcia uchwały (3/5 głosów) o opróżnieniu urzędu oraz w związku z okolicznością wymienioną w art. 51, tj. w efekcie postawienia prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Ponieważ w wyniku takiego oskarżenia prezydent ulegał zawieszeniu w wykonywaniu swych obowiązków, to po trzech miesiącach trwania takiej sytuacji powstawała okoliczność uprawniająca Sejm do stwierdzenia opróżnienia urzędu.

Jako zwierzchnik władzy wykonawczej prezydent powoływał i odwoływał premiera, a na jego wniosek ministrów, którzy wspólnie tworzyli Radę Ministrów.

Prezydent reprezentował państwo w stosunkach zewnętrznych, był również zwierzchnikiem sił zbrojnych. W czasie wojny kierownictwo wysiłkiem zbrojnym państwa przejmować miał Naczelnny Wódz mianowany przez prezydenta na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Prezydent, oprócz wymienionych wyżej uprawnień związanych z funkcjonowaniem parlamentu, mógł również wydawać akty prawne (w tym rozporządzenia) na podstawie upoważnień zawartych w ustawach.

Niemal wszystkie akty prezydenta musiały być kontrasygnowane przez Prezesa Rady Ministrów oraz przez właściwego ministra (art. 44). Stąd prezydent nie ponosił odpowiedzialności politycznej, natomiast mógł być

pociągany do odpowiedzialności konstytucyjnej. Ponościł ją w przypadku naruszenia konstytucji, zdrady państwa lub popełnienia przestępstwa, a organem orzekającym w takiej sytuacji był Trybunał Stanu. Po rozstrzygnięciu uniewinniającym prezydent powracał do swych czynności, natomiast w przypadku skazania przez Trybunał Stanu był składany z urzędu, a wobec opróżnienia stanowiska marszałek zwoływał Zgromadzenie Narodowe w celu wyboru nowego prezydenta.

Pewna część uprawnień prezydenta miała tzw. dyskrejonalny charakter. W tym zakresie czynności prezydenta nie wymagały kontrasygnaty i należały do jego prerogatyw osobistych. Taki charakter miało mianowanie prezesa rad ministrów i ministrów oraz obsadzanie urzędów cywilnych i wojskowych w myśl przepisu art. 45, sprawowanie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi (art. 46) i prawo utaskawiania (art. 47).

Bieżące kierownictwo polityką wewnętrzną oraz zagraniczną wykonywała **Rada Ministrów**, składająca się z **Prezesa Rady Ministrów** oraz **ministrów**, odpowiadających za określone dziedziny życia państwowego. Zgodnie z zasadą obowiązującą w państwach mających system parlamentarno-gabinetowy ciężar bieżącego zarządu przesunięty został z głowy państwa na ministrów. Ministrowie stali się już nie tylko pomocnikami tejże głowy państwa, ale uzyskali pozycję samodzielną<sup>105</sup>.

Konstytucja wskazywała, że każdy urzędnik w państwie polskim musi być podporządkowany jakiemuś ministrowi, który ponosił konstytucyjną i polityczną odpowiedzialność za funkcjonowanie powierzonego mu obszaru życia państwowego. Oprócz indywidualnej odpowiedzialności każdego z ministrów, cała Rada Ministrów ponosiła solidarną odpowiedzialność polityczną przed Sejmem. Brak zaufania większości sejmowej dla Rady Ministrów powodował konieczność dymisji rządu i obligował prezydenta do rozpoczęcia tworzenia nowego gabinetu. Podobnie jak prezydent, premier i ministrowie mogli być również w sytuacjach szczególnych pociągani do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu.

Konstytucja, oprócz złożenia w ręce Rady Ministrów ogólnego kierownictwa spraw państwowych, powierzała też mocą konkretnych przepisów następujące kompetencje:

- 1) obowiązek przedstawienia zamknięcia rachunków państwowych celem ich zatwierdzenia przez parlament (art. 7),

---

<sup>105</sup> W. Komarnicki, op. cit., s. 299.

- 2) prawo wykonywania inicjatywy ustawodawczej (art. 10),
- 3) obowiązek uchwalania projektu budżetu państwa i przedstawiania go parlamentowi (art. 4),
- 4) obowiązek uchwalenia stanu liczbowego armii celem zatwierdzenia go przez parlament (art. 5),
- 5) uchwalenia projektów: zaciągnięcia pożyczki państwowej, zbycia, zamiany i obciążenia nieruchomości państwowego, nałożenia podatków i opłat publicznych, dotyczących funkcjonowania systemu monetarnego, ustanowienia ceł i monopolów oraz przyjęcia gwarancji finansowych przez państwo, celem zatwierdzenia tych propozycji przez parlament (art. 6),
- 6) obsadzanie urzędów cywilnych i wojskowych, zastrzeżonych do uprawnień Rady, a w odniesieniu do urzędów obsadzanych przez Prezydenta RP, składanie odpowiednich wniosków (art. 45),
- 7) składanie wniosku pod adresem prezydenta w celu powołania Naczelnego Wodza na wypadek wojny (art. 46),
- 8) zawieszania niektórych praw obywatelskich w przypadku ogłoszenia stanu wyjątkowego (art. 124).

Można tu również mówić o uprawnieniu Rady Ministrów i ministrów do wydawania rozporządzeń w zakresie swego działania, w ramach kompetencji wynikających z konstytucji bądź ustaw.

W ramach Rady Ministrów ustanowiony został Komitet Ekonomiczny Ministrów, którego regulamin przyjęto 12 grudnia 1930 r.<sup>106</sup> W skład Komitetu wchodził ministrowie: Skarbu, Rolnictwa, Przemysłu i Handlu, Pracy i Opieki Społecznej, Komunikacji i Spraw Zagranicznych. Komitetowi przewodniczył Prezes Rady Ministrów bądź wyznaczony przez niego minister. Na posiedzenia Komitetu zapraszano też innych ministrów, o ile rozpatrywane zagadnienia dotyczyły ich resortów. Zadaniem Komitetu było: rozpatrywanie programów i ogólnych zasad polityki ekonomicznej kraju, rozpatrywanie wniosków ustawowych z dziedziny gospodarczej, analizowanie wszelkich spraw gospodarczych leżących w gestii Rady Ministrów bądź poszczególnych ministrów.

---

<sup>106</sup> Uchwała Rady Ministrów z 12 grudnia 1930 (Monitor Polski nr 290 z 1930 r.).

Konstytucja marcowa kreowała model ustrojowy opierający się w dużym stopniu na doświadczeniach konstytucji belgijskiej z 1830 r. oraz francuskiego ustroju III Republiki. Tworzyła niewątpliwie model parlamentarno-gabinetowy, składając w ręce reprezentacji narodowej znaczące uprawnienia nie tylko w sferze stanowienia prawa, ale również w sferze realnej kontroli władzy wykonawczej. Uzależniając wybór prezydenta od parlamentu, wskazywała również na rzeczywistego hegemoną w stworzonym modelu ustrojowym.

Z drugiej jednak strony kształt sceny politycznej, odzwierciedlony w bardzo politycznie podzielonym parlamencie, zwłaszcza Sejmie, stwarzał paradoksalnie duże możliwości prezydentowi. Przede wszystkim jego długa – siedmioletnia kadencja – dawała bardzo długą perspektywę rządzenia. Możliwość ubiegania się o ponowne wybory na ten urząd stwarzała dodatkowo przesłanki do budowy silnego ośrodka stabilnej władzy w kontekście podzielonego i skonfliktowanego wewnątrznie parlamentu. Posiadając istotny wpływ na jego funkcjonowanie, mógł też prezydent stosunkowo łatwo wpływać również na kierunki jego prac.

Wreszcie jego uprawnienia związane z powoływaniem premiera i kształtowaniem oblicza personalnego rządu dawały znowu wobec podziałów istniejących w parlamencie bardzo duże możliwości forsowania gabinetów opierających się przede wszystkim na jego autorytecie.

## Praktyka konstytucyjna w latach 1922–1926

Konstytucja marcowa przyjęta została – jak wskazywałem – w warunkach wymuszonego kompromisu. Oprócz zatem radości z faktu niewątpliwie postępującej stabilizacji państwa, problem stanowiło to, że nie było w zasadzie obozu politycznego, który mógłby się z tą Konstytucją identyfikować. Rodziło to od początku nastrojów kontestacji i dążenie do poszukiwania sposobów jej rewizji. Z drugiej wszakże strony powstawała przestrzeń – i to dość poważna – dla podjęcia próby ukształtowania praktyki konstytucyjnej w taki sposób, by satysfakcjonowało to różne ośrodki polityczne.

Taką świadomość miał J. Piłsudski i jej wyrazem była wspomniana już konfrontacja jeszcze z Sejmem Ustawodawczym w lecie 1922 r. Naczelnik Państwa, forsując swoją interpretację procedury wyłaniania gabinetu, zdawał sobie w pełni sprawę z tego, że gra nie idzie ani o zaspokojenie takich czy innych ambicji, ani o doprecyzowanie zapisów Małej Konstytucji. Ten spór miał w istocie przesądzić – i właściwie tak się stało – o roli inicjatywy Prezydenta Rzeczypospolitej w kreowaniu Rady Ministrów. Ponieważ tę świadomość posiadali również liderzy ugrupowań sejmowych, owa konfrontacja miała dość gwałtowny przebieg.

Wyłoniony wtedy gabinet pod kierunkiem prof. J. Nowaka miał jedno podstawowe zadanie: „spokojne, legalne przeprowadzenie wyborów”<sup>107</sup>. Wyłonienie w tych wyborach Sejmu i Senatu, następnie zaś dokonanie przez izby wyboru Prezydenta RP było warunkiem wejścia w życie nowej Konstytucji.

Panuje niemal powszechne przekonanie, że kryzys polityczny, którego zwińczeniem był zamach majowy z 1926 r., był logiczną konsekwencją przyjęcia określonych zapisów w tejże Konstytucji. To one, ostabiając egzekutywę na rzecz Sejmu i zapisując marginalną pozycję Prezydenta RP, miały w efekcie skutkować brakiem stabilizacji politycznej. Rozpolitykowany

---

<sup>107</sup> J. Nowak, *Wspomnienia z ławy rządowej*, Kraków 1938, s. 80.

i podzielony Sejm obalał kolejne gabinety, a konsekwencją „sejmokracji” był postępujący paraliż państwa<sup>108</sup>.

Czy tak było w istocie? Czy to rzeczywiście wadliwe zapisy Konstytucji marcowej były przyczyną opisanych problemów? By wyjaśnić tę kwestię, przeanalizować należy kilka elementarnych faktów.

Między wejściem w życie Konstytucji a zamachem majowym minęły 3 lata i 6 miesięcy. Był to okres, w którym obowiązywały oryginalne zapisy Konstytucji marcowej. W tym czasie Polska miała cztery gabinety plus epizodyczny – w istocie jednodniowy – trzeci gabinet W. Witosa.

Między majem 1926 r. a kwietniem 1935 r. minęło 9 lat. Był to okres obowiązywania Konstytucji marcowej w jej już zmodyfikowanej w sierpniu 1936 r. postaci. W tym czasie dominował już obóz J. Piłsudskiego, najpierw w istocie pozaparlamentarnie, z czasem uzyskując również przewagę w Sejmie. Przez ten okres Polska posiadała trzynaście gabinetów.

Wreszcie między majem 1935 r. a wrześniem 1939 r. minęły 4 lata i 3 miesiące. W tym czasie dominował już niepodzielnie obóz Piłsudskiego, którego pozycję utwierdziły też zapisy Konstytucji kwietniowej. Mimo niemal zupełnego wyeliminowania wpływu parlamentu na funkcjonowanie Rządu w tym okresie, Polska posiadała 4 gabinety.

Zestawiając już tylko powyższe fakty, widać wyraźnie, że średni czas trwania gabinetów w tych trzech okresach specjalnie się nie różnił: było to odpowiednio dziesięć i pół miesiąca, 8 miesięcy oraz dwanaście i pół miesiąca. Było tak, choć zasadniczo odmienna była w poszczególnych okresach sytuacja wewnątrzpolityczna i siła różnych obozów politycznych. Jak widać, nie było bardzo istotnej, jakościowej różnicy w stabilności gabinetów w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej przed majem 1926 r. i po wejściu w życie Konstytucji kwietniowej<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> Zob. np. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa Polski*, Warszawa 1976, s. 499–503; T. Maciejewski, *Historia ustroju Polski*, Koszalin 1998, s. 156; E. Borkowska-Bagińska, K. Krasowski, B. Lesiński, J. Walachowicz, *Historia państwa i prawa Polski*, Poznań 1994, s. 226–228.

<sup>109</sup> Jeśli dodamy do tego fakt, że gabinet gen. F. Sławoja-Składkowskiego trwał ponad trzy lata w tym drugim okresie, to widać wyraźnie, że efekt stabilizacji politycznej osiągnięty został po upływie wielu lat i to jako konsekwencja nie tyle określonych regulacji konstytucyjnych, ale czynników zupełnie innych. Zwrócić też należy uwagę, że drugi gabinet Wł. Grabskiego trwał blisko dwa lata mimo innych zapisów konstytucyjnych, odmiennej sytuacji politycznej oraz układu sił w parlamencie.

Powyższa konstatacja każe poważnie zastanowić się nad wartością formułowanych powszechnie tez, wykazujących wręcz, że Konstytucja marcowa wręcz wymuszała ową „sejmokrację” i destabilizację egzekutywy.

Nie ulega wątpliwości, że rozbieżności polityczne istniejące przed majem 1926 r. utrwalone ordynacją wyborczą, której skrajnie proporcjonalne pryncypia wykluczały konsolidację wokół głównych obozów politycznych, skutkowało rozbięciem Sejmu i Senatu i ciągłymi konfliktami wewnętrznymi w izbach. Jednak taka sytuacja winna być czynnikiem wzmacniającym przede wszystkim pozycję Prezydenta RP. Jego kompetencje w istocie mogły decydować o pracach izb i mogły być wykorzystywane przez mediację zwaśnionych obozów do wzmacniania jego pozycji. Do tego – w takiej sytuacji – uzyskiwał on przemożny wpływ na kształty gabinetów, a w praktyce i na kierunki pracy rządów.

Tak się jednak w praktyce nie stało. 16 grudnia 1922 r. zamordowany został pierwszy Prezydent Rzeczypospolitej Gabriel Narutowicz. Był to pierwszy w dziejach Polski gwałt zadany głowie państwa. Oprócz głębokiego kryzysu politycznego i wstrząsu moralnego, jaki wywołał ten akt, jego skutkiem stało się również przesądzenie określonego kierunku rozwoju praktyki konstytucyjnej.

G. Narutowicz w dniu 16 grudnia 1922 r. powierzył misję tworzenia rządu Ludwikowi Darowskiemu. Miał to być w zamierzeniu prezydenta gabinet pozaparlamentarny, opierający się na autorytecie głowy państwa. G. Narutowicz od pierwszej chwili miał świadomość, że idzie walka o kierunek owej praktyki. Dążył więc do wyzyskania rozbięcia Sejmu dla stabilizacji egzekutywy. Jego śmierć położyła kres tej tendencji. Kolejny Prezydent RP nie miał już ani siły, ani woli, by urzędowi swemu nadać drogą aktywnych działań wiodącą pozycję. Stanisław Wojciechowski przyjął postawę skrajnie pasywną i dokonał swoistej kapitulacji na rzecz podzielonego parlamentu.

W tym sensie mord dokonany na Narutowiczu oznaczał w istocie kres możliwości ukształtowania praktyki konstytucyjnej w kierunku uzyskania realnej równowagi egzekutywy i legislatywy. W konsekwencji można powiedzieć, że 16 grudnia 1922 r. zadano również śmiertelny cios Konstytucji marcowej. Po tym ciosie jej los został praktycznie przesądzony i było jedynie kwestią czasu, kiedy dokona się ostatecznie.

5 listopada 1922 r. odbyły się wspomniane wybory do Sejmu i Senatu. W ich rezultacie ukształtował się układ sił paraliżujący w gruncie rzeczy

parlament, a w efekcie również egzekutywę. Partie narodowej prawicy sejmowej uzyskały niewiele ponad czwartą część głosów, chadeckie centrum zaś około 15% mandatów. Ugrupowania chłopskie posiadały podobną do narodowców liczbę mandatów, zaś lewica skupiona wokół PPS nieco ponad 10% mandatów. Blisko 20% mandatów uzyskały mniejszości narodowe. Choć zatem blok chrześcijańsko-narodowy dysponował wyraźną przewagą, to jednak był zbyt słaby, by przeforsować wybór swego kandydata na prezydenta. Do tego utrudnione było szukanie kompromisu z ugrupowaniami chłopskimi, bowiem na przeszkodzie stał problem reformy rolnej, w której to sprawie reprezentowane były mocno odmienne punkty widzenia. Lewica z kolei, aby blokować poczynania swoich przeciwników, musiała wspierać się głosami mniejszości narodowych, co narażało ją na dodatkowe zarzuty ze strony narodowców. W gruncie rzeczy rolę swoistych rozgrywających uzyskały właśnie owe mniejszości narodowe, których choćby neutralność warunkowała wszelkie skuteczne poczynania w izbie.

Mimo jednak zmiennych konstelacji politycznych w izbie w okresie do maja 1926 r. udało się gabinetowi Wł. Sikorskiego ustabilizować wybuchowe nastroje po zabójstwie prezydenta G. Narutowicza oraz przeprowadzić głębokie reformy skarbowe drugiemu gabinetowi Wł. Grabskiego. Zwłaszcza tenże gabinet Wł. Grabskiego, przy bardziej zdecydowanym wsparciu ze strony prezydenta St. Wojciechowskiego, mógłby trwać jeszcze dłużej, nie tylko kontynuując dzieło reform, ale również tworząc precedensowe rozwiązania w zakresie praktyki konstytucyjnej<sup>110</sup>. Upadek tego gabinetu otworzył drogę do odgrywania pierwszoplanowej roli politycznej w forowaniu rządu zmiennym konstelacjom parlamentarnym<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> Wł. Grabski tak wspominał okoliczności swojego odejścia: „Odszedłem, bo nie danem mnie było spełnić swojego zadania. Nie mogłem zabezpieczyć waluty na tak trwałych podstawach, by się nie zachwiała, nie mogłem sparaliżować agresywnej wobec nas pozycji Niemiec, nie mogłem zażegnać kryzysu gospodarczego, nie mogłem zadowolić rolników, nie mogłem, bo byłem uparty i jednostronny w swoich działaniach” – Wł. Grabski, *Dwa lata pracy u podstaw państwowości naszej (1924–1925)*, Warszawa 1927, s. 262. Jak widać, przy okazji tej swego rodzaju samokrytyki Grabski oszczędził prezydenta Wojciechowskiego, ale brak wsparcia tegoż dla jego poczynania jest tu zauważalny w tle.

<sup>111</sup> Po upadku gabinetu Grabskiego powołany został, na bazie powrotu do koncepcji tzw. paktu lanckorońskiego, gabinet hr. Skrzyńskiego, mający wsparcie endecji, chadecji i ludowców z „Piasta”. O ile jednak pierwszy rząd stworzony na tej podstawie, czyli drugi gabinet Witosa (poprzedzający wspomniany drugi gabinet Grabskiego), zakończył misję w dość kompromitujących okolicznościach, gabinet Skrzyńskiego radził już sobie o wiele lepiej. Do tego pozyskał on do współpracy także socjalistów. Jednak spory wokół uregulowania relacji władz



Było to z pewnością zjawisko negatywne, ale jego skala bywa przeceniana. Dotyczyło bowiem jedynie trzech gabinetów<sup>112</sup> i choć niewątpliwie ujawniło najgorsze cechy polskiego charakteru i brutalnie demaskowało niedorozwój (skądinąd zrozumiały po latach niewoli) kultury politycznej, to daleko było tu do głębokiej czy paraliżującej patologii. Taki skrajnie negatywny wizerunek rządów przedmajowych stworzył z jednej strony – co oczywiste – obóz piłsudczykowski, z drugiej strony przeniesione wstecz najgorsze doświadczenia z lat 1926–1933. Wtedy to bowiem, w konfrontacji Piłsudskiego i jego zwolenników z partiami opozycji, zaistniały najbardziej patologiczne zjawiska w polskim parlamentarystyce i młodej demokracji. Ale pamiętać musimy, że działo się to już pod rządami istotnie zmodyfikowanej Konstytucji marcowej.

Co zaś szczególnie znamienne, to zjawisko przejścia przez powojenną historiografię polską takiego obrazu kraju pod rządami tejże Konstytucji, jaki narzucił – skądinąd konsekwentnie przez całe lata zwalczany – obóz Piłsudskiego. To właśnie jego niewybredne ataki na Konstytucję marcową (określaną przezeń „konstytutą”) zdominowały myślenie o niej nawet u konsekwentnych krytyków marszałka. Z całą jednak pewnością, przy wszystkich słabościach tej Konstytucji, oczywistych w kontekście sytuacji, która zmuszała do jej przyjęcia jako aktu daleko idącego kompromisu głęboko różniących się obozów politycznych, nie była ona ani tak zła, ani tak szkodliwa, jak głosili to (i głoszą często do dziś) jej oponenti. Dramatyczny rozwój wydarzeń na przełomie 1922 i 1923 r. oraz ukształtowana w ich efekcie wadliwie praktyka konstytucyjna przesądziły o losie Konstytucji, której tak naprawdę nikt nie chciał bronić<sup>113</sup>.

---

cywilnych i wojskowych doprowadziły do upadku tego rządu, a po gorączkowych negocjacjach powrócono do owej pierwotnej koncepcji „lanckorońskiej” z Witosem na czele. Można powiedzieć, że to rozstrzygnięcie w swoisty sposób wymusiło współdziałanie lewicy z PPS na czele z obozem Piłsudskiego.

<sup>112</sup> Drugiego i trzeciego gabinetu Witosa oraz gabinetu Skrzyńskiego.

<sup>113</sup> Już niemal nazajutrz po uchwaleniu Konstytucji marcowej rozpoczęły się bardzo intensywne debaty na temat jej rewizji. Pochodziły one nie tylko z różnych środowisk naukowych, ale przekładały się również na określone środowiska polityczne. Nie rezygnowały z prac nad modyfikacjami poszczególnych zapisów konstytucyjnych najważniejsze ugrupowania polityczne. Dla przykładu silne poparcie miał postulat takich zmian zapisów konstytucyjnych o zasadach prawa wyborczego (a w ślad za tym ordynacji wyborczych), w efekcie których możliwe stałoby się ograniczenie reprezentacji mniejszości narodowych. Przy proporcjonalnym modelu prawa wyborczego było oczywiste, że mniejszości te mogą zawsze osiągać w granicach 25–30% mandatów w Sejmie i w Senacie. Prace nad rewizją nasilały się w latach 1925–1926, zatem panował właściwie już przed zamachem majowym konsensus co do

Kryzys majowy 1926 r. i dramat zamachu stanu pogłębiony setkami ofiar bratobójczych walk na ulicach Warszawy ostatecznie przesądziły o losie Konstytucji. Tylko zatem niechęć J. Piłsudskiego do szybkiego uchwalenia całkowicie nowej konstytucji spowodowała, że zmodyfikowana Konstytucja marcowa miała obowiązywać jeszcze przez niemal dziewięć lat.

---

konieczności ich przeprowadzenia. I na ogół zgadzano się co do konieczności takich zmian, które wzmocniłyby egzekutywę. Szerzej problematykę tę prezentuje w swoim obszernym szkicu A. Ajnenkiel, *Koncepcje zmiany konstytucji marcowej przed przewrotem majowym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, Poznań 1987, t. XIX, z. 1.

## Nowela sierpniowa – pierwszy etap przebudowy ustroju państwa

Kryzys polityczny wiosny 1926 r. miał przyczyny wewnętrzne i zewnętrzne. Tło międzynarodowe stanowił dlań rozwój sytuacji w efekcie zbliżenia niemiecko-sowieckiego i wyraźnego braku zainteresowania Francji i Anglii coraz bardziej agresywną polityką wschodnią Niemiec. Elementem dodatkowym była trwająca od miesięcy polsko-niemiecka „wojna celna”. Konflikt ten, choć w dłuższej perspektywie przyniósł Polsce pozytywne efekty, to jednak ówczesnie wywoływał on szereg komplikacji dla wewnętrznej sytuacji gospodarczej kraju.

W konsekwencji doszło do kryzysu gabinetu kierowanego przez hr. Aleksandra Skrzyńskiego i gorączkowych poszukiwań takiej konstelacji parlamentarnej, która dawałaby szansę stworzenia rządu mającego za sobą solidną większość sejmową. Jednakże oznaczać to musiało powrót do koncepcji rządów tzw. Chjeno-Piasta, a więc koalicji sejmowej prawicy narodowej i chadeckiego centrum z ludowcami z „Piasta”. Ten model kojarzył się jednak bardzo źle z racji olbrzymich zawirowań gospodarczych (zwłaszcza walutowych) oraz kompromitujących starć policji z robotnikami w Krakowie 6 listopada 1923 r. Dlatego też kandydatura na premiera kolejnego gabinetu personifikującego nieporadność ówczesnego gabinetu W. Witosa z góry ustawiła w bardzo ostrej opozycji lewicę sejmowa i mniejszości narodowe. Nadto była zdecydowanie źle odbierana w środowisku piłsudczykowski, stąd konflikt musiał być nieuchronny

Sytuacja stawała się bardzo napięta, a pomysły radykalnych rozwiązań pojawiały się już nie tylko z kręgów wojskowych związanych z Piłsudskim. Także lewica skupiona wokół PPS (nie wspominając o ciągle nawołujących do rewolucji komunistach), jak i z drugiej strony bardziej radykalne środowiska narodowe, otwarcie już mówiły o konieczności zasadniczych, a nawet gwałtownych zmian.

W istniejącej sytuacji najwięcej inicjatywy wykazał marszałek Piłsudski. Dzięki swoim rozbudowanym wpływom w armii oraz wskutek niezdecydowania prezydenta Wojciechowskiego oraz stronnictw politycznych

zdołał w maju 1926 r. przeprowadzić zamach stanu. W konsekwencji udało mu się zmusić do dymisji Prezydenta RP oraz Radę Ministrów z W. Witossem na czele.

Zamach majowy otworzył nowy okres w dziejach II Rzeczypospolitej, ale zasadnicze zmiany ustrojowe obóz Piłsudskiego przeprowadzić miał dopiero w 1934 i 1935 r. Zanim do tego doszło, Piłsudski przeforsował wybór uzależnionego od siebie I. Mościckiego na urząd Prezydenta RP. Marszałek Piłsudski upokorzył przy okazji sprzyjającą mu większość parlamentarną, bowiem pierwsze głosowanie w celu obsadzenia wakującego urzędu przyniosło większość jego kandydaturze. Piłsudski odmówił jednak przyjęcia wyboru i wskazał jako swego kandydata mało znanego i politycznie niezaangażowanego prof. Mościckiego. Z jednej więc strony uzyskał w ten sposób swoistą legitymację dla dokonanego przewrotu. Jednocześnie z drugiej strony okazywał swój brak zainteresowania próbą oparcia swoich rządów o zapisy Konstytucji marcowej czy choćby walki o ukształtowanie określonej, dogodnej z jego punktu widzenia praktyki konstytucyjnej. Oprócz przesądzenia w ten sposób w bliższej lub dalszej perspektywie losów tej Konstytucji (w praktyce okazało się, że perspektywa była dłuższa) Piłsudski pokazywał wyraźnie swój niechętny stosunek do instytucji demokratycznych w ogóle.

Jednocześnie wszakże uzyskał on w Sejmie akceptację dla wskazanego przez siebie premiera (prof. K. Bartla) i jego rządu. Wreszcie przeforsował zmiany w Konstytucji, które miały usprawnić rządzenie państwem. Mimo zatem ostrej retoryki antykonstytucyjnej tak w okresie poprzedzającym zamach, jak i po nim, Piłsudski nie zdecydował się na rządy pozakonstytucyjne. Co więcej, wbrew nawet oczekiwaniom jednych, a obawom innych, nie usiłował też obalić natychmiast Konstytucji marcowej. Doprowadził natomiast szybko do wprowadzenia jej modyfikacji, której celem było usprawnienie funkcjonowania naczelných władz państwa.

Postępowanie Piłsudskiego wydaje się – w świetle wyżej zarysowanych faktów – nie do końca zrozumiałe. Nie wnikając na tym miejscu w szczegółową analizę wydarzeń tego okresu, wspomnieć tylko trzeba, że był on jednak bardzo zaskoczony przebiegiem wydarzeń majowych, wyraźnie wstrząśnięty faktem bratobójczych walk w stolicy, a jego wcześniejsze założenia nie uwzględniały takiego scenariusza. Stąd zarysowane wyżej zwroty i rewizje stanowisk sygnalizowanych wcześniej były oczywistą reakcją na rozwój wydarzeń.

2 sierpnia 1926 r. zaakceptowana została przez parlament tzw. **nowela sierpniowa**. Była to ustawa konstytucyjna<sup>114</sup> zawierająca kilka zmian do obowiązującej Konstytucji. Zmiany te szły w kierunku wzmocnienia pozycji prezydenta oraz rządu, ale nie zawierały jakichś radykalnych ograniczeń uprawnień parlamentu.

Prezydent uzyskał więc przede wszystkim prawo do samodzielnej decyzji w przedmiocie rozwiązania Sejmu i Senatu. Decyzję taką podejmować miał na wniosek Rady Ministrów. Konsekwencją tego zapisu było to, że pozycja rządu i sejmu w pewnym sensie wyrównywała się.

Prezydent musiał swoją ewentualną decyzję precyzyjnie umotywować, bowiem zmiana dopuszczała rozwiązanie izb tylko raz z tego samego powodu. W praktyce jednak było to ograniczenie dość iluzoryczne.

Ponadto wzmocnieniu pozycji Rady Ministrów służyć miało ustalenie, że wotum nieufności dla rządu nie może być głosowane na tej samej sesji Sejmu, na której zostało zgłoszone. Miało to dawać rządowi czas potrzebny do podejmowania określonych działań przeciwdziałających przeforsowaniu takiego wniosku.

Wreszcie ograniczony został wpływ izb na możliwość blokowania ustawy budżetowej. O ile izby nie zdołały uchwalić budżetu w określonym czasie (w sumie pięć miesięcy od przedłożenia rządowego), prezydent mógł ogłosić ustawę w brzmieniu proponowanym przez rząd.

Uzupełnieniem tej regulacji były jeszcze trzy akty prawne kompleksowo regulujące nowy układ stosunków władz ustawodawczych i wykonawczych, jak również – co było szczególnie ważne dla samego marszałka Piłsudskiego – układ stosunków władz cywilnych i wojskowych.

Pierwszą była regulacja uściślająca wynikające z noweli uprawnienia prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy<sup>115</sup>. Na mocy jej postanowień prezydent uzyskał prawo do wydawania takich rozporządzeń w trzech sytuacjach:

- w okresach między kadencjami izb,
- w razie nagłej konieczności państwowej oraz
- na podstawie ustawowego upoważnienia.

---

<sup>114</sup> Ustawa z 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r., Dz.U. RP nr 78 z 1926 r., poz. 442.

<sup>115</sup> Ustawa z 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, Dz.U. RP nr 78, poz. 443.

Ta trzecia okoliczność w szczególności dotyczyć miała ustawodawstwa związanego z ujednoczeniem polskiego systemu prawnego.

W każdym jednak razie wydane przez prezydenta rozporządzenia musiały na najbliższej sesji zostać przedstawione do akceptacji izb.

Cztery dni później, 6 sierpnia 1926 r., prezydent wydał rozporządzenia, regulujące wydawanie dekretów w zakresie najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych państwa<sup>116</sup>. Jeszcze tego samego dnia, już na mocy tegoż rozporządzenia, prezydent wydał dekret o sprawowaniu naczelnego dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju oraz o ustanowieniu generalnego inspektora sił zbrojnych<sup>117</sup>. Generalny inspektor miał być stałym zastępcą ministra spraw wojskowych, odpowiadającym za całokształt przygotowań państwa i jego sił zbrojnych na wypadek wojny.

Zwieńczeniem tego procesu było wydanie w dniu 25 października 1926 r. rozporządzenia przez Prezydenta RP o utworzeniu Komitetu Obrony Państwa, którego kierownictwo miał on sprawować<sup>118</sup>.

W taki sposób marsz. Piłsudski, który objął urząd Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, sformalizował nowy model kierowania państwem. Choć formalnie opierał się on na postanowieniach konstytucyjnych bądź wydanych w zgodzie z regulacjami wynikającymi z Konstytucji, w praktyce oznaczał potwierdzenie jego politycznej dominacji. Nowy urząd zapewniał stałość pracy niezależnie od zmian gabinetowych. Zapewniał faktyczną niezależność od rządu, ale z drugiej strony wpływ na rząd przez ministra spraw wojskowych. Jednocześnie powołanie Komitetu Obrony Państwa tworzyło pewnego rodzaju kolegium najważniejszych urzędników państwowych, którym faktycznie przewodniczył właśnie Piłsudski, zaś prezydent był jedynie jego formalnym zwierzchnikiem. W ten sposób to formalnie umocowane ciało, a zwłaszcza formalnie umocowany Piłsudski, zdobył konstytucyjne narzędzie do dominacji nad pozostałymi władzami publicznymi, jednocześnie nie podlegając w istocie żadnej kontroli parlamentu i nie narażając się tym samym na żadną groźbę politycznej odpowiedzialności. W takiej sytuacji sponiewierana dla celów propagandowych Konstytucja marcowa nie tylko już nie przeszkadzała, ale była właściwie niepotrzebna do skutecznego rządzenia państwem.

---

<sup>116</sup> Dz.U. RP nr 79 z 1926 r., poz. 444.

<sup>117</sup> Dz.U. RP nr 79 z 1926 r., poz. 445.

<sup>118</sup> Dz.U. RP nr 108 z 1926 r., poz. 633.

W tej perspektywie nawet pogłębiająca się w okresie 1926–1935 niestabilność gabinetów, ich bardzo częste wymiany<sup>119</sup>, nie miały w gruncie rzeczy znaczenia praktycznego. Był to zatem swego rodzaju teatr polityczny, wykorzystywany przez obóz Piłsudskiego do konsekwentnego kompromitowania demokracji parlamentarnej niż realne utrudnienie w sprawowaniu przez ten obóz władzy.

Zmiany powyższe w istocie jednak wyraźnie wzmocniły pozycję egzekutywy zwłaszcza względem parlamentu. Obóz Piłsudskiego dopiero po kilku latach zdobył w Sejmie taką pozycję, że mógł swobodnie określać skład rządu i kierunki jego działalności. Zanim to wszakże nastąpiło, udało się w oparciu o istniejące regulacje wydatnie wzmocnić ośrodek rządowy.

Szczególną rolę odgrywało tu wykonywanie przez prezydenta uprawnień związanych z możliwością swego rodzaju manewrowania obradami Sejmu (zamykania bądź odraczania w niewygodnych momentach), co wydatnie wzmocniało rząd i osłabiało opozycję parlamentarną. Fundamentalną rolę w kształtowaniu praktyki konstytucyjnej w latach 1926–1935 w kierunku konsekwentnego ograniczania praw izb, odegrał Stanisław Car, będący nie tylko urzędnikiem Kancelarii Prezydenta RP, ale przede wszystkim bodaj najbardziej zaufanym prawnikiem marsz. Piłsudskiego.

Doświadczenia tego okresu pokazują wyraźnie, że w Konstytucji marcowej istniały nawet jeszcze przed uchwaleniem noweli sierpniowej instrumenty, których umiejętne wykorzystywanie mogło skutecznie ograniczać przewagę izb parlamentarnych. Rozstrzygające jednak znaczenie dla praktyki konstytucyjnej po 1926 r. miało stworzenie silnego ośrodka politycznego wokół Piłsudskiego, co było decydującym czynnikiem dla stabilizacji władzy wykonawczej w państwie. Ugruntowanie pozycji tego obozu przy naruszeniu swobód politycznych, co dokonało się w początkach lat trzydziestych, pozwoliło podjąć działania w celu wprowadzenia nowej konstytucji. Piłsudczycy nie chcieli już dalej nowelizować konstytucji z 1921 r., uznając jej podstawy ideowe za obce sobie, i doprowadzili do przyjęcia w 1935 r. nowego aktu konstytucyjnego.

---

<sup>119</sup> Wspominałem już, że w tym okresie średnie trwanie gabinetu wynosiło w granicach 8–9 miesięcy. Trzeba jednak podkreślić, że w tym samym czasie we Francji czas ten wynosił 3–4 miesiące. Jak z troską pisywali konstytucjoniści francuscy, prezydent nie nadązał wręcz z wydawaniem dekretów nominacyjnych i odwołujących ministrów i ich zastępców. Na tym tle Polska ze swoją młodą demokracją mogła się właściwie jawić jako swego rodzaju oaza stabilności politycznej.

# **Część IV**

Uchwalenie  
Konstytucji kwietniowej  
i jej obowiązywanie  
do wybuchu wojny



## Spory wokół uchwalenia nowej konstytucji

Jak wspominałem w części poprzedniej, nieuchwalenie bezpośrednio po zamachu majowym nowej konstytucji było pewnego rodzaju zaskoczeniem, zwłaszcza dla przeciwników Józefa Piłsudskiego. Jednak wynikało to przede wszystkim z tego, że podstawowym celem, do jakiego dążył ówczesnie marszałek Piłsudski, było uregulowanie formalnych aspektów kierowania siłami zbrojnymi, a to dokonało się w sierpniu i październiku 1926 r. Ponadto niebagatelne znaczenie miał fakt, że jak trafnie zauważono, Piłsudski „nigdy nie miał dokładnej wizji przyszłego ustroju państwa i zamkniętej całości programowej. W wypowiedziach nad projektami nowej konstytucji uczestniczył w bardzo małej mierze”<sup>120</sup>. Marszałek Piłsudski miał więc raczej skonkretyzowany, wyraźnie negatywny stosunek do regulacji marcowej niż konstruktywną, kompleksową wizję nowego ustroju Rzeczypospolitej.

Powyższy stan rzeczy powodował, że w samym obozie pomajowym koncepcja ta musiała się dopiero skonkretyzować. To zaś wymagało czasu. Ponadto, by poważnie marzyć o nowej konstytucji, konieczne było uzyskanie tak licznej reprezentacji parlamentarnej, która miałaby szanse na przeprowadzenie tego przedsięwzięcia w zgodzie z wymogami zapisanymi w Konstytucji marcowej<sup>121</sup>. Dopiero zatem po wyborach, które odbyły się w 1930 r., kiedy obóz prorządowy skupiony w ramach Bezpartyjnego Bloku Wspierania Rządu (BBWR) uzyskał blisko 60% mandatów w Sejmie (w Senacie jeszcze więcej), powstały realne warunki do podjęcia prac nad nową konstytucją.

Klub BBWR przedstawił już na początku nowej kadencji projekt konstytucji firmowany przez Stanisława Cara, który obóz ten forsował jeszcze w poprzednim parlamencie. Projekt BBWR z 1931 r. stał się przedmiotem

---

<sup>120</sup> W. Rostocki, *Pięćdziesiąt lat mocy obowiązującej Konstytucji kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Lublin 2002, s. 15.

<sup>121</sup> Przypomnienia wymaga, że w wyborach, które odbyły się w 1928 r., BBWR uzyskał 128 mandatów w Sejmie (a więc niewiele ponad 25%) oraz 48 w Senacie (a więc ok. 45%).

szerokiej debaty społecznej, choć kluby opozycyjne w Sejmie i Senacie od początku mniej lub bardziej bojkotowały prace nad nową konstytucją<sup>122</sup>. Ważnym obszarem dyskusji konstytucyjnej było uwzględnienie w jej zapisach nowoczesnych koncepcji tzw. solidaryzmu społecznego, odwołującego się do wartości chrześcijańskich<sup>123</sup>.

W praktyce jednak, obok prac prowadzonych w Komisji Konstytucyjnej, które były raczej swego rodzaju pozoracją<sup>124</sup>, właściwe prace nad projektem rozwiązań konstytucyjnych odbywały się w gronie obejmującym Stanisława Cara, Walerego Sławka, Wacława Makowskiego, Ignacego Matuszewskiego, Bogusława Miedzińskiego oraz wspomnianego B. Podoskiego. Ten ostatni dokonywał redakcji przedyskutowanych i uzgodnionych zapisów.

Ostatecznie przygotowany w tym gronie projekt zaakceptował 14 grudnia 1933 r. Klub BBWR, a 20 grudnia 1933 r. został on przedłożony sejmowej Komisji Konstytucyjnej. Komisja ta 18 stycznia 1934 r. przyjęła tezy nowej ustawy zasadniczej jako podstawę do dalszej dyskusji i wyznaczyła do ich prezentacji na najbliższe posiedzenie Sejmu S. Cara jako referenta.

Posiedzenie to odbyło się 26 stycznia 1934 r. i zgodnie z planem Car przedstawił tezy do dyskusji. Jednak przed dyskusją cała opozycja opuściła salę obrad mimo ostrzeżeń jedyne go z jej posłów Stanisława Strońskiego, że w takiej sytuacji zgodnie z regulaminem Sejm będzie mógł uchwalić skrócenie postępowania formalnego (art. 18 regulaminu Sejmu). Jednak ostrzegawczy głos Strońskiego, jednego z liderów obozu narodo-demokratycznego, został zbagatelizowany i posłowie opozycji opuścili gmach Sejmu.

Obóz rządowy postanowił rzeczywiście wykorzystać tę niezwykle korzystną dla siebie sytuację. Po szybkiej naradzie kierownictwa BBWR marszałek Kazimierz Świtalski na wniosek S. Cara przyjął zmianę porządku obrad, rozszerzając go o punkt, w którym miało nastąpić uchwalenie nowej konstytucji. W efekcie szybkiego przeredagowania przez Podoskiego

---

<sup>122</sup> Bardzo wnikliwy opis prac nad nową konstytucją znajdujemy we wspomnieniach jednego z głównych jej współtwórców, B. Podoskiego, *Prace nad Konstytucją kwietniową*, „Niepodległość” 1979, t. XIII.

<sup>123</sup> Ten nurt reprezentował m.in. prof. I. Czuma z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, należący również do grona ścisłych twórców najważniejszych rozwiązań. Zob. W. Rostocki, op. cit., s. 30–33. Na nowoczesność rozwiązań w tym m.in. obszarze silnie zwraca również uwagę W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937.

<sup>124</sup> Według Podoskiego był to tzw. „ślepy tor”.

i Cara poddanych pod dyskusję też w formę aktu konstytucyjnego, przegłosowano nową wersję dokumentu już jako Konstytucję<sup>125</sup>.

Ten tryb działania w opinii opozycji stanowił naruszenie art. 125 Konstytucji z 1921 r. regulującego postępowanie w sprawie zmiany konstytucji. W Sejmie mogło do tej zmiany dojść po przegłosowaniu wniosku większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W tym zakresie, wobec niezbyt przemyślanego postępowania opozycji, wymogi konstytucyjne zostały spełnione. Ten sam przepis wymagał jednak również, aby wniosek o zmianę konstytucji, podpisany przez co najmniej 1/4 ustawowej liczby posłów, zgłoszony był co najmniej na 15 dni przed głosowaniem. W tym zatem zakresie, choć postępowanie BBWR formalnie było zgodne z regulaminem Sejmu, nie czyniło zadość wymogom przepisu Konstytucji. Choć wskazać trzeba iż piłsudczycy podkreślali, że w wymaganym terminie zgłoszone zostały tezy nowej Konstytucji uchwalone przez Komisję Konstytucyjną, a uchwalony tekst był z nimi tożsamy. Inne wątpliwości dotyczyły rzeczywistych wyników głosowania, co wynikało również z dość specyficznego sposobu głosowania<sup>126</sup>.

Wobec formalnych kontrowersji wokół dokonanego przez Sejm w dniu 26 stycznia 1934 r. uchwalenia Konstytucji obóz rządzący postanowił, wykorzystując uzyskaną przewagę, poszukać jednak jakichś kompromisów przynajmniej z częścią opozycji. Było to zresztą wynikiem sugestii samego Piłsudskiego który wskazywał, „że dla ustawy konstytucyjnej uchwalenie jej dowcipem i trickiem nie jest zdrowe i że wobec tego należy trick pokryć i zneutralizować przez szczegółową debatę i zmiany w Senacie”<sup>127</sup>.

Dlatego też w Senacie przeprowadzono blisko 50 poprawek i ostatecznie 16 stycznia 1935 r. – a więc po blisko roku – Senat wymaganą większością 2/3 głosów uchwalił Konstytucję w zmienionej wersji. Z tego faktu wyniknęła konieczność ponownego głosowania Konstytucji w Sejmie.

Odbyło się ono podczas posiedzenia 23 i 24 marca 1935 r. W efekcie głosowania za Konstytucją uchwaloną w wersji przyjętej przez Senat głosowało 260 posłów, zaś przeciw 139 posłów.

Wokół interpretacji wyników tego głosowania rozgorzał ponowny spór. Obóz rządzący stał na stanowisku, że głosowanie to było po prostu

<sup>125</sup> Zob. B. Podoski, op. cit.; W. Rostocki, op. cit.

<sup>126</sup> Na to zwraca uwagę W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 160–161.

<sup>127</sup> K. Świtalski, *Diariusz 1919–1935*, Warszawa 1992, s. 653.

głosowaniem nad zmianami wprowadzonymi do ustawy przez Senat, wobec tego, by je przyjąć, konieczne było 11/20 głosów (art. 35 Konstytucji z 1921 r.). Tymczasem opozycja stała na stanowisku, że dla tego głosowania konieczne było stosowanie przepisu art. 125 konstytucji, a do 2/3 brakowało w tym wypadku dwóch głosów. Ponieważ jednak w istocie art. 125 Konstytucji nie rozstrzygał tu kwestii w sposób jednoznaczny<sup>128</sup>, procedura prac parlamentu nad nową Konstytucją została wyczerpana.

23 kwietnia 1935 r. podpis pod nową Konstytucją złożył Prezydent RP Ignacy Mościcki i następnego dnia stała się ona obowiązującym prawem.

Nie ulega wątpliwości, że tryb uchwalenia Konstytucji kwietniowej musiał budzić wątpliwości natury prawnej. Nawet jeśli przyjąć podnieszone przez piśmudczyków argumenty mające świadczyć na ich korzyść, a mające swe źródło w niezwykłych umiejętnościach interpretacyjnych przepisów Konstytucji marcowej oraz regulaminu Sejmu, jakie reprezentował bez wątpienia jeden najwybitniejszych prawników-konstytucjonalistów epoki S. Car, wskazać trzeba, że pozostawały one w sprzeczności z zasadniczym duchem regulacji z 1921 r. Co jednak interesujące, opozycja sama przez lata krytykująca ustawę marcową i nigdy nie poczuwająca się do identyfikacji z jej zapisami, nagle okazała się jej wielką zwolenniczką i obrończynią. W oczach bardzo znacznej części ówczesnej opinii publicznej te głosy opozycji nie mogły brzmieć szczerze.

Wydaje się, że także społeczeństwo, od lat urabiane w zdecydowanej wrogości do Konstytucji marcowej, raczej z ulgą przyjmowało jej odejście do historii. Tym bardziej więc było odporne na protesty opozycji, które były po prostu trudno zrozumiały.

Większe zrozumienie budziło stanowisko obozu rządzącego, który przyjął filozofię marszałka Piłsudskiego otwarcie deklarującego, że „w ogóle konstytucje w historii nigdy nie były uchwalane przy zbytnim porządku pod względem formalnym”<sup>129</sup>.

Jak słusznie również wskazuje W. Rostocki, w podobnym trybie naruszającym w istocie ówczesne regulacje konstytucyjne, ale też zwykłe

---

<sup>128</sup> Nie podzielam tu poglądu W. Rostockiego, że z brzmienia art. 35 i 125 Konstytucji z 1921 r. wynika jednoznacznie, iż obóz rządzący złamał w tym wypadku prawo. Zob. W. Rostocki, op. cit., s. 42.

<sup>129</sup> K. Świtalski, op. cit., s. 653.

zasady politycznej przyzwoitości, uchwalona została przez Sejm Wielki ustawa konstytucyjna z 3 maja 1791 r.<sup>130</sup>

Można przyjąć, że sukces piłsudczyków możliwy był wyłącznie dzięki absurdalnej taktyce przyjętej przez opozycję sejmową. Jakkolwiek trudno oczywiście obarczać ją odpowiedzialnością za to, że nie była w stanie przeciwstawić piłsudczykom wspólnego stanowiska pozytywnego – a więc alternatywnego projektu konstytucji – bowiem była ona nazbyt zróżnicowana wewnętrznie, to przecież takim wspólnym wysiłkiem była w stanie, przynajmniej w tej kadencji Sejmu, zablokować dążenie obozu rządzącego do zmiany konstytucji. A już tym bardziej była ona w stanie w drodze żmudnego procesu parlamentarnego wpłynąć istotnie na modyfikację propozycji piłsudczyków. Wymagało to jednak nie bojkotowania obrad, ale przeciwnie – aktywności w Sejmie. W tym kontekście decyzja o bojkocie obrad Sejmu w dniu 26 stycznia 1934 r. była dziełem absurdalnym. Ocena tej postawy musi być tym bardziej surowa, że przed skutkami takiego działania ostrzegał partie opozycji niewątpliwie jeden z najwybitniejszych jej konstytucjonalistów prof. S. Stroński. Ten nierozumny bojkot obrad otworzył więc piłsudczykom drogę do finalizacji dzieła uchwalenia nowej konstytucji.

Swoistą puentę postępowania opozycji, a zwłaszcza formułowanych *ex post* zarzutów pod adresem obozu rządzącego dotyczących złamania prawa, napisał wiele lat później ten sam S. Stroński. Wskazywał on: „Nowa Konstytucja z 23 kwietnia 1935 r. uzyskała moc obowiązującą i choć nieprawnie uchwalona, prawnie obowiązującą, podobnie jak wyrok sądowy, choć czasem niesłuszny, po wyczerpaniu postępowania odwoławczego ma moc obowiązującą”<sup>131</sup>.

Opozycja przystąpiła jednak do zmasowanej krytyki nowej Konstytucji. Nie tylko podważała jej legalność, eksponując ponad miarę wątpliwe argumenty o naruszeniu przepisów o zmianie konstytucji zawartych w Konstytucji marcowej. Atakowano różne rozstrzygnięcia konkretne i to nawet w sytuacji, gdy te same obozy polityczne wcześniej formułowały nierzadko jeszcze dalej idące propozycje zmian owych kwestii we własnych projektach. Dla przykładu zbliżoną propozycję trybu wyboru prezydenta złożyły na etapie prac nad Konstytucją marcową wspólnie kluby NPR, PSL,

<sup>130</sup> W. Rostocki, op. cit., s. 40–41.

<sup>131</sup> S. Stroński, *Spór o dwie konstytucje 1921 i 1935*, Glasgow 1944, s. 6.

PPS oraz postów żydowskich<sup>132</sup>, co nie przeszkadzało im później ostro krytykować rzekomo „niedemokratycznych” zasad elekcji głowy państwa w nowej regulacji.

Najbardziej niewiarygodnie z tego punktu widzenia brzmiały głosy krytyczne kierowane ze strony szeroko pojętej prawicy narodowej. Atakowała ona z pozycji rzekomego obrońcy naruszonych zasad demokratycznych w sytuacji, gdy formułowane przez ten obóz polityczny postulaty ustrojowe, w charakterystyczny dla ówczesnej sytuacji w Europie sposób zbliżały się do modelu budowanego we Włoszech Mussoliniego. Z tego punktu widzenia w istocie chodziło o nadmierny „demokratyzm” nowej regulacji.

Ale i lewica, niezależnie od krytycznych uwag pod adresem Związku Sowieckiego, w wielu postulatach ustrojowych sięgała do modelu sowieckiego. W tym kontekście i jej zastrzeżenia do różnych rozwiązań przyjętych w Konstytucji kwietniowej muszą być traktowane w kategoriach właściwych wyłącznie dla konfrontacji politycznej.

Niemniej owe zmasowane ataki przypuszczane na Konstytucję już od momentu jej uchwalenia w Sejmie w 1934 r. narzuciły określony ton debaty wokół tego aktu. Dopóki obóz pomajowy był w stanie zwalczać te różnorakie zarzuty, korzystając z tego, że dysponował realną władzą, dopóty w dyskusji tej panowała względna równowaga, choć daleka ona była od merytorycznej głębi. Kiedy jednak pilsudczycy ponieśli klęskę, debata ta przybrała charakter całkowicie jednostronny i w istocie rzeczy narzucone przez przedwojenną opozycję hasła na trwale zadomowiły się w bezkrytycznej refleksji lat powojennych, właściwie aż do dziś.

Pamiętać jednak trzeba – dokonując ocen Konstytucji kwietniowej – o kontekście, w jakim powstawała. Z jednej strony szerokie rzesze społeczne, ale i wpływowe kręgi polityczne i – zwłaszcza – intelektualne, bezkrytycznie pasjonowały się sowieckim modelem ustrojowym, który w stalinowskiej konstytucji 1936 r. osiągnął swoje apogeum. Z drugiej zaś strony, pod wpływem doświadczeń faszyzmu włoskiego, upowszechniały się na kontynencie europejskim (i poza nim) podobne w swej istocie do sowieckiego rozwiązania ustrojowe, gwałtownie kwestionujące realne mechanizmy demokratyczne. Abstrahowanie od tego kontekstu przy ocenie treści polskiej regulacji konstytucyjnej z 1935 r. jest po prostu nieuczciwe.

---

<sup>132</sup> Zob. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, s. 244.

## Konstytucja kwietniowa

Konstytucja kwietniowa stworzona została na zupełnie innych zasadach ideowych niż jej uchylona poprzedniczka. Formułując główny cel przyświecający jej twórcom, najważniejszy konstytucjonalista obozu pomajowego Stanisław Car pisał:

*Państwo, które chcemy stworzyć w oparciu o nową konstytucję, nie ma być państwem liberalnym dziewiętnastego wieku, w którym interes jednostki góruje nad interesem zbiorowości, ale nie ma też być państwem władczym, państwem totalnym, w którym jednostka dzierżąca władzę sprawuje rządy arbitralnie nad swymi obywatelami, odsuwając ich od udziału w życiu publicznym<sup>133</sup>.*

Dlatego – jak zauważa trafnie najlepszy i najrzetelniejszy znawca Konstytucji kwietniowej W. Rostocki, w jej postanowieniach odzwierciedlenie znalazły najnowocześniejsze ówczesnie koncepcje tzw. państwa społecznego, które formułowali L. Duguit, L. Petrażycki, W. Makowski, L. Caro czy I. Czuma.<sup>134</sup> Dopiero zrozumienie idei solidaryzmu społecznego, który był i pozostaje fundamentalną alternatywą dla koncepcji totalistycznych z jednej strony, zaś dla ortodoksyjnie liberalnych z drugiej strony, pozwala właściwie również odczytać ogólnie – ideowe przesłanie Konstytucji zawarte w jej pierwszych dziesięciu (dekalog konstytucyjny) artykułach<sup>135</sup>.

Utrzymując republikańską formę państwa piąsudzczycy odchodzili od koncepcji suwerenności narodu na rzecz swoiście pojmowanej ideologii państwowej. Państwo Polskie w ich ujęciu „*było dobrem wspólnym wszystkich obywateli*” i „*każde pokolenie obowiązane [było] wysiłkiem własnym wzmóc [jego] siłę i powagę*”. Obywatele jak stwierdzano „*winni są Państwu wierność oraz rzetelne spełnianie nakładanych przez nie obowiązków*”, a z drugiej strony „*uprawnienia do wpływania na sprawy publiczne*” przez każdego obywatela miały być uzależnione „*wartością [jego] wysiłku i zasług [...] na rzecz dobra powszechnego*”. Zadaniem państwa

<sup>133</sup> S. Car, *Na drodze ku nowej konstytucji*, Warszawa 1934.

<sup>134</sup> W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat...*, s. 52.

<sup>135</sup> *Ibidem*, s. 46–51.

było też dążenie do „zespolenia wszystkich obywateli w harmonijnym współdziałaniu na rzecz dobra powszechnego”. Jednocześnie jednak nie zapominano, iż to jednostka „jest dźwignią życia zbiorowego”.

Zmiana powyższa, oprócz podniesienia państwa polskiego do rangi najwyższej wartości, której służyć winni wszyscy obywatele, w zamierzeniu miała otwierać szanse pełniejszej identyfikacji z nim ze strony obywateli polskich nie mających polskiej narodowości.<sup>136</sup> Wskazać jednak trzeba, że owo świadome odejście od monteskiuszowskiej zasady zwierzchnictwa narodu, było uwarunkowane szerzej. Przypomnieć trzeba o fundamentalnej krytyce tej koncepcji jaka współcześnie wychodziła od L. Duguita czy H. Kelsena, a w Polsce W. Jaworskiego. Był to refleks zyskujących na sile faszyzmu czy nazizmu (oraz ich różnych odmian) i zasadniczego dążenia piłsudczyków do podkreślenia swego dystansu od tych ideologii. Dlatego odrzucali oni zasadę zwierzchnictwa narodu jako wąsko rozumianą ideę, zaprzeczenia formuły suwerenności absolutnego monarchy w duchu „*Dei Gratia*”, albo charakterystycznej dla ruchów nacjonalistycznych. Natomiast nie była im obca ta forma pojmowania idei zwierzchnictwa narodu, jaka mieściła się w szerokim rozumieniu tego pojęcia zawartym w Konstytucji marcowej.<sup>137</sup> I choć nie została w tym sensie zamieszczona *expressis verbis* w nowej Konstytucji, to – jak słusznie zauważa A. Ajnenkiel – przyjmowano, że wszyscy obywatele „bez względu na narodowość, jeżeli zajmują pozytywne stanowisko wobec państwa, znajdują się w jednakowej sytuacji pranej”<sup>138</sup>.

Wbrew nierzadko formułowanym opiniom, o rzekomym antyindywidualizmie zapisów Konstytucji i jej antywolnościowym charakterze, już choćby treść art. 5 wskazywała na zupełnie odmienne myślenie (jednostka jest „dźwignią życia zbiorowego”). Dowodziło tego również przejście całego katalogu praw i wolności obywatelskich określonych w Konstytucji marcowej, co krytycy regulacji kwietniowej często przeocząją. Takie rozwiązanie było zresztą charakterystycznym dla myślenia w kategoriach państwa społecznego, łączącego wolność jednostki z jej społecznym funkcjonowaniem i obowiązkami na rzecz dobra wspólnego.

---

<sup>136</sup> Tak m.in. tłumaczy W. Komarnicki odejście od zasady zwierzchnictwa narodu. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 181–184.

<sup>137</sup> Zob. moje uwagi w rozdziale 3. 1. o Konstytucji marcowej, opierające się również na spostrzeżeniach Komarnickiego.

<sup>138</sup> A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 197, s. 319.



Konsekwencją nowego widzenia podstawowych założeń ustrojowych, stało się przyjęcie zasady **koncentracji władzy państwowej** w miejsce dotychczasowej koncepcji trójpodziału władzy. Na czele państwa stać miał **Prezydent Rzeczypospolitej**. To na nim spoczywać miała „*odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa*”. W jego osobie skupiać się miała również „*jednolita i niepodzielna władza państwowa*”, a „*organami Państwa pozostającymi pod zwierzchnictwem prezydenta są: rząd, sejm, senat, siły zbrojne, sądy, kontrola państwowa*”.

Wyliczenie powyższe było nie tylko wyrazem supremacji prezydenta nad wszystkimi najważniejszymi ośrodkami władzy państwowej. Stanowiło to w tym samym stopniu wyraz sprowadzenia pozycji parlamentu do roli tylko jednej z szeregu instytucji służących państwu, a nie ciała będącego reprezentacją narodową. Miało to znaleźć wyraz w konkretnych rozwiązaniach ustrojowych, ograniczających dotychczasową – jak to określali pilsudzczy – „sejmokrację”, a w rzeczywistości nadmiernie szeroko skonstruowaną w Konstytucji marcowej rolę Sejmu.

Prezydent, „*jako czynnik nadrzędny*” harmonizować miał działania naczelnych organów państwowych. Wyrazem wzmocnienia jego pozycji był szeroki zakres prerogatyw, czyli uprawnień osobistych, których realizacja nie wymagała konieczności ich kontrasygnowania przez premiera i ministrów. Do uprawnień tych należało m.in.:

- 1) prawo mianowania i odwołania Prezesa Rady Ministrów,
- 2) rozwiązania Sejmu i Senatu przed upływem kadencji,
- 3) wskazania kandydata na prezydenta i zarządzenia wyborów powszechnych,
- 4) mianowania i odwołania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych.

W istocie funkcjonowanie każdej instytucji naczelnej w państwie zostało w jakiejś mierze uzależnione od stanowiska prezydenta.

Prezydent pełnił urząd przez siedmioletnią kadencję, ale zasady jego wyboru uległy istotnej modyfikacji. Podstawową rolę w procesie wyborczym obok urzędującego prezydenta posiadać miało Zgromadzenie Elektorów. W skład tego ciała wchodzić miało 80 członków – pięciu wirylistów (Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Generalny Inspektor Sił Zbrojnych oraz Prezes Rady Ministrów), 50 członków wybranych przez Sejm oraz 25 członków wybranych przez Senat.

Zgromadzenie zwoływać miał urzędujący prezydent. To w kompetencji tego ciała leżało dokonanie bezwzględną większością głosów obecnych elektorów wyboru kandydata na prezydenta. Wskazany przez Zgromadzenie kandydat obejmował urząd, o ile prezydent urzędujący nie wskazał innego kandydata. Jeżeli jednak prezydent wskazał innego kandydata, ostatecznego rozstrzygnięcia w wyborach powszechnych dokonywać miał między tymi dwoma kandydatami naród. Ponieważ konstytucja nie wykluczała możliwości powtórnego ubiegania się o urząd przez urzędującego prezydenta, mógł on być wskazany przez Zgromadzenie Elektorów jako kandydat na nową kadencję, a nawet sam wskazać swoją kandydaturę i poddać ją pod wybór społeczeństwa, o ile elektorzy wybrali innego kandydata.

Rząd wymieniony został w konstytucji jako pierwsza z instytucji centralnych po prezydencie. Miało do niego należeć **kierowanie sprawami Państwa** nie zastrzeżonymi innym organom władzy. W ten sposób – odmiennie niż np. w Konstytucji amerykańskiej<sup>139</sup> – prezydent został faktycznie poza funkcją bezpośredniego rządzenia. Było to niezwykle istotne w kontekście zasad odpowiedzialności prezydenta („*wobec Boga i historii*”). W tym sensie prezydent, oczywiście wyłącznie w okresie sprawowania swojej funkcji, nie ponosił odpowiedzialności konstytucyjnej, niemniej zakres jego wpływu na bezpośrednie rządzenie państwem był wysoce ograniczony. Były to głównie uprawnienia natury elekcyjnej oraz w limitowanym zakresie stanowienie prawa). W pozostałym zaś zakresie, akty urzędowe prezydenta wymagały kontrasygnaty ministerialnej (lub premiera).

Konstytucja wzmocniała pozycję **szefa rządu** czyli premiera, który miał odtąd kierować pracami rządu i ustalać ogólne zasady polityki państwowej. Wynikało to z przepisów zapisanych w art. 25 ust. 3 i art. 26 Konstytucji. Na tej podstawie premierowi przysługiwało prawo ustalania ogólnych kierunków polityki państwowej i wydawanie stosownie do nich dyrektyw ministrom.

Prezesa Rady Ministrów powoływać miał prezydent, przed którym też premier ponosił polityczną odpowiedzialność wraz z ministrami. Prezydent mógł zatem odwołać premiera z zajmowanego stanowiska, natomiast w przypadku chęci zmiany ministrów był on jednak uzależniony od wniosku premiera.

---

<sup>139</sup> Zwraca na to uwagę W. Rostocki, op. cit., s. 56.

Strukturze i funkcjonowaniu Sejmu i Senatu poświęcone zostały odrębne rozdziały konstytucji. Było to wyrazem ogólnej tendencji twórców Konstytucji do wzmocnienia pozycji izby wyższej. Sejm zatem sprawować miał funkcje ustawodawcze oraz kontrolne nad działalnością rządu.

Konstytucja nie ustaliła ilościowego składu izby i odesłała w tym względzie do postanowień ordynacji wyborczej, którą przyjęto w lipcu 1935 r.<sup>140</sup> W myśl tej regulacji, Sejm miał składać się z 208 posłów wybieranych po dwóch w 104 okręgach wyborczych. Kandydaci na posłów wybierani byli przez powoływanie dla każdego okręgu Zgromadzenie Okręgowe, złożone z przedstawicieli samorządu terytorialnego, gospodarczych i zawodowych. Prawa zgłaszania kandydatów pozbawione zostały partie polityczne. Spośród tych kandydatów wyborcy którzy ukończyli 24 lata (bierne prawo wyborcze wymagało ukończenia 30 lat), wybierali dwóch posłów.

Skład Senatu ograniczono również, choć w mniejszym stopniu, bo do 96 senatorów. Trzecią ich część mianować mógł prezydent, pozostałych 64 wybierano przez specjalne wojewódzkie kolegia wyborcze. W ich skład wybierano delegatów spośród wszystkich obywateli, którzy ukończyli 30 lat i legitymowali się określonymi zasługami dla państwa (posiadali określone odznaczenia), posiadali określone wykształcenie, lub piastowali określone stanowiska na podstawie wyboru (głównie w strukturach samorządu). Wybrani do kolegium dokonywali wyboru senatorów spośród kandydatów, którzy ukończyli 40 lat i posiadali różnorakie zasługi dla państwa.

Kadencja obu izb trwała 5 lat i rozwiązanie Sejmu skutkowało równoczesnym rozwiązaniem Senatu. Sejm w zakresie kompetencji kontrolnych mógł w myśl konstytucji:

- 1) żądać ustąpienia rządu lub ministrów,
- 2) pociągać ich do odpowiedzialności konstytucyjnej,
- 3) składać interpelacje pod adresem rządu,
- 4) udzielać rządowi corocznie absolutorium, oraz
- 5) kontrolować stan zadłużenia państwa.

Senat oprócz współdziałania w realizowaniu odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej rządu i ministrów, mógł również kontrolować stan zadłużenia państwa.

---

<sup>140</sup> Dz.U. RP nr 47, poz. 319 – Ustawa z 8 lipca 1935 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu* oraz Dz.U. RP nr 47, poz. 320 – Ustawa z 8 lipca 1935 r. *Ordynacja wyborcza do Senatu*.

Inicjatywę ustawodawczą oprócz rządu miał Sejm, przy czym w sprawach budżetu oraz ustalania kontyngentu poboru do wojska, wyłączność tej inicjatywy należała do rządu.

Projekt ustawy uchwalony przez Sejm potwierdzał Senat. O ile nie podzielał on w całości stanowiska Sejmu, ten musiał ponawiać głosowanie. Jeśli odrzucił stanowisko Senatu 3/5 głosów, to ustawa obowiązywała w wersji pierwotnej. Gdy tej większości nie było obowiązywała ustawa uchwalona w wersji senackiej.

Prezydent otrzymał prawo weta zawieszającego wobec tak przyjętej ustawy. Jednak ponowne jej uchwalenie większością ustawowej liczby posłów i senatorów powodowało odrzucenie tego weta. Można zatem przyjąć, iż siła prezydenckiego weta w stosunku do ustaw, była niewielka.

Niezależnie od odpowiedzialności przed prezydentem (także odpowiedzialności konstytucyjnej, bowiem prezydent mógł postawić członków w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu), **kontrolę nad rządem mógł wykonywać parlament**. W przeciwieństwie do poprzednich rozwiązań udział w procedurze pociągania ministrów do odpowiedzialności politycznej mógł brać też Senat. Sejm mógł uchwalić wotum nieufności wobec Rządu lub ministra. O ile prezydent nie odwołał w takiej sytuacji rządu, a Senat potwierdził uchwałę Sejmu, prezydent odwoływał Rząd lub ministra, bądź rozwiązywał parlament. Wprowadzony zatem mechanizm, nie wykluczał prawa kontroli politycznej nad rządem ze strony parlamentu, ale z drugiej strony zmuszał obie już izby do rozważnego postępowania się tym instrumentem ustrojowym.

Konstytucja przewidywała znaczny zakres uprawnień prawodawczych samego prezydenta. Mógł on jej mocy wydawać **dekrety z mocą ustawy** w trzech niejako sferach:

- 1) miał wyłączne kompetencje prawodawcze w określaniu zasad organizacji rządu, zwierzchnictwa nad Siłami zbrojnymi oraz w zakresie organizacji administracji rządowej,
- 2) mógł wydawać dekrety na podstawie upoważnienia ustawowego w zakresie określonym w upoważnieniu, wreszcie
- 3) mógł wydawać dekrety w czasie gdy Sejm jest rozwiązany, w razie nagłej konieczności państwowej (z wyjątkiem wyliczonych w konstytucji kwestii) oraz w czasie stanu wojennego, gdy Sejm i Senat nie mogły się zbierać.

Konstytucja określała też specjalny tryb uchwalania ustawy budżetowej, ograniczający dotychczasowe uprawnienia izb.

Istotnym uprawnieniem prezydenta pozostawała możliwość rozwiązania izb, przy czym decyzja taka musiała zostać umotywowana. Uprawnienie to zatem nie było związane tylko z możliwością reagowania na uchwalenie przez izby wotum nieufności wobec rządu mającego zaufanie prezydenta.

Konstytucja składała ciężar odpowiedzialności za funkcjonowanie państwa przede wszystkim na urząd prezydenta. W zakresie bezpośredniego zarządzania państwem ciężar tej odpowiedzialności był jednak wyraźnie przeniesiony na ściśle podporządkowany prezydentowi rząd.

Mimo wskazanych ograniczeń, nie uległy jednak zasadniczemu uszczupleniu podstawowe, prawodawcze kompetencje parlamentu. Ograniczony został na pewno wpływ Sejmu na funkcjonowanie władz wykonawczych, ale była to oczywista potrzeba wynikająca z konieczności zapewnienia państwu stabilizacji w tym obszarze.

Poświęcenie rozdziału X Konstytucji „administracji państwowej” wskazywało, jak wielką wagę do jej pozycji ustrojowej oraz podstaw funkcjonowania przywiązywali twórcy tej regulacji. Na podstawie przepisu art. 63 konstytucji liczba, zakres działania i wzajemny stosunek ministrów miały zostać określone w odrębnej ustawie. Jednak w całym okresie międzywojennym ustawowe uregulowanie wskazanej kwestii nie nastąpiło i w praktyce obowiązywał cały czas **dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r.**<sup>141</sup> Uzupelnieniem tego aktu było wydane na jego podstawie 18 marca 1921 r. rozporządzenie Rady Ministrów w przedmiocie statutów organizacyjnych ministerstw i urzędów centralnych.<sup>142</sup> Mocą rozporządzenia zatwierdzone zostały statuty organizacyjne istniejących wtedy ministerstw i władz centralnych i anulowane wszystkie, wydane wcześniej a sprzeczne z nimi przepisy. Statuty tych ministerstw i urzędów dołączono do rozporządzenia.

Administracja rządowa występowała na szczeblu centralnym, wojewódzkim i powiatowym. Najwyższym szczeblem był tu rząd składający się z ministrów pod przewodnictwem (od 1935 r. kierownictwem) premiera. Jakkolwiek konstytucja przewidywała wydanie ustawy regulującej funkcjonowanie Rady Ministrów, ale nie została ona wydana.

<sup>141</sup> Dziennik Praw Królestwa Polskiego z 1918 r. nr 1, poz. 1.

<sup>142</sup> Monitor Polski z 1921 r. nr 74.

**Rada Ministrów** była zatem przede wszystkim ciałem koordynującym funkcjonowanie poszczególnych ministrów i podejmującym decyzje w sprawach wykraczających poza zakres odpowiedzialności pojedynczych ministrów. W szczególności ponosiła ona odpowiedzialność za kształtowanie finansów publicznych, w tym przygotowywanie ustawy budżetowej, a następnie jej wykonywanie.

**Prezes Rady Ministrów** reprezentował rząd, przewodniczył jego pracom i czuwał nad wykonywaniem jego uchwał. Od 1935 r. stał się on faktycznym zwierzchnikiem ministrów i realnym kreatorem kierunków pracy gabinetu. Prezes Rady Ministrów mógł w razie potrzeby powierzyć jednemu z ministrów zastępstwo, przekazując także określony zakres spraw do załatwiania swemu zastępcy.

**Ministrowie** byli członkami Rady Ministrów, ale jednocześnie kierownikami wyodrębnionych na płaszczyźnie merytorycznej resortów administracyjnych. W tym powierzonym sobie zakresie realizowali oni politykę nakreślaną przez Radę Ministrów i za to ponosili polityczną odpowiedzialność. Zadaniem ministrów było nadawanie określonego kierunku działalności podległemu sobie aparatowi urzędniczemu (dyrektywy polityczne, nadzorowanie prac związanych z przygotowywaniem aktów prawnych, koordynowanie pracy podległych komórek organizacyjnych i nadzorowanych urzędów. Osobistej aprobaty ministra wymagały: projekty ustaw, rozporządzeń i innych aktów prawnych, sprawy odnoszące się do Sejmu, Senatu i prezydenta, ważniejsza korespondencja, odpowiedzi na interpelacje [poselskie oraz ważniejsze decyzje personalne i organizacyjne.

Organem pracy ministrów były ministerstwa. Zasady organizacji ministerstw ustalone zostały rozporządzeniem Rady Ministrów z 28 października 1920 r., a następnie doprecyzowane w rozporządzeniu z 25 sierpnia 1926 r.<sup>143</sup> W ramach ministerstw podstawową jednostką organizacyjną były departamenty, te zaś dzieliły się na wydziały. Strukturą o charakterze pośrednim były też biura. Podział ministerstw na jednostki organizacyjne określany był przez zatwierdzane przez Radę Ministrów statuty organizacyjne. Obok ministrów w skład kierownictwa resortu wchodził podsekretarz stanu (co do zasady jeden w każdym ministerstwie, wyjątkowo po dwóch), oraz kierujący departamentami (i biurami) dyrektorzy (wydziałami kierowali naczelnicy).

---

<sup>143</sup> Monitor Polski nr 203 z 1926 r.

Ilość resortów w pierwszych latach niepodległości była stosunkowo liczna i wynosiła ponad dwadzieścia ministerstw. Następnie jednak ilość ta systematycznie malała by w początku lat trzydziestych ustabilizować się na poziomie 11 ministerstw resortowych. Były to ministerstwa:

- 1) spraw zagranicznych,
- 2) spraw wewnętrznych,
- 3) spraw wojskowych,
- 4) sprawiedliwości,
- 5) skarbu,
- 6) rolnictwa i reform rolnych,
- 7) pracy i opieki społecznej,
- 8) przemysłu i handlu,
- 9) wyznań religijnych i oświecenia publicznego,
- 10) poczt i telegrafów,
- 11) komunikacji.

Prezydium Rady Ministrów, jako organ pracy premiera i obsługujący Radę Ministrów, miało status *de facto* zbliżony do statusu ministerstw resortowych.

Po szeregu reorganizacji i zmian wewnętrznych, na początku lat trzydziestych uporządkowano struktury poszczególnych ministerstw i od tego czasu, z nieznacznymi już zmianami funkcjonowały one w niezmiennym kształcie do wybuchu wojny.

Konstytucja kwietniowa – jak już to podkreślałem – przez współczesnych jej uchwaleniu, a zwłaszcza w okresie powojennym, określana była najróżniejszymi epitetami. Uznawano ją za „faszystowską”, mówiono, że była wyrazem tendencji „autorytarnych”, że „godziła w polską demokrację”, że była zamachem na prawa parlamentu. Z perspektywy czasu widać, jak niesprawiedliwe były te zarzuty.

Wystarczy porównać jej zapisy z zapisami o wiele późniejszej (do dziś obowiązującej) konstytucji francuskiej tzw. V republiki, by dostrzec wiele podobieństw. Użycie takich epitetów pod adresem konstytucji francuskiej uznano by jednak za niczym nie uprawnione. Mając to na uwadze, konieczne jest podkreślenie, że rozwiązania przyjęte w konstytucji kwietniowej nie tylko tworzyły przesłanki ustrojowe do stabilizacji politycznej w kraju, ale również w niczym istotnym nie godziły w demokratyczne instytucje i demokratyczne tradycje polskie. Godziły natomiast

w wynaturzenia demokracji, których nie brakowało w polskim życiu publicznym, zwłaszcza w okresie 1922–1930.

Nie sposób również nie wskazać na to, iż właśnie dzięki postanowieniom zawartym w tej konstytucji, możliwe było utrzymanie ciągłości ustrojowo-prawnej Rzeczypospolitej w latach 1939–1945 i to mimo okupacji terytorium całego kraju przez Niemcy i Związek Sowiecki, a także utrzymywanie instytucji prawno-ustrojowych II Rzeczypospolitej aż do końca 1990 r. Nawet jeśli wskazane korzyści były nie do końca efektem tak wybitnej zdolności przewidywania przyszłości przez twórców Konstytucji, to i tak zasługuje to na wielkie uznanie. Ten problem będzie omówiony w następnych rozdziałach.

Uwzględniając powyższe spostrzeżenia można z całym przekonaniem stwierdzić, iż Konstytucja kwietniowa, niezależnie od okoliczności towarzyszących jej uchwaleniu, była wielkim dziełem polskich konstytucjonalistów. W perspektywie historycznej przyjąć też można, że obok Konstytucji 3 maja, była najbardziej oryginalnym wytworem czysto polskiej myśli ustrojowej.

Jednocześnie o wartości przyjętych w tej konstytucji rozwiązań przekonuje fakt, iż gwałtownie kontestująca jej postanowienia opozycja, w okresie po 1939 r., kiedy mogła w oparciu o nie rządzić, zaprzestała w istocie ostrych ataków na Konstytucję, a stała się wręcz obrończynią niektórych instytucji i rozwiązań. To jeszcze jeden z dowodów na to, iż wiele z formułowanych pod adresem tego aktu prawnego oskarżeń, było w głównej mierze efektem nie tyle rzetelnej oceny jego wagi ustrojowej, ile wyrazem politycznej niechęci do obozu politycznego firmującego ten dokument.



## Praktyka konstytucyjna lat 1935–1939

Panuje rozpowszechniona opinia, że Konstytucja kwietniowa, będąc spełnieniem oczekiwań J. Piłsudskiego, była zbieżna z jego ideowymi postulatami. Ponadto miała być także skonstruowana w taki sposób, który właśnie jemu umożliwić miał w końcu objęcie najwyższego urzędu w państwie i wykonywanie realnej władzy.

Jak jednak dowodzi opis okoliczności uchwalenia Konstytucji, zarówno zainteresowanie marszałka dla kształtu konkretnych zapisów, jak i zmagania politycznych o ich ostateczną akceptację, były w istocie znikome. Nie miejsce tu, by analizować przyczyny tego stanu rzeczy<sup>144</sup>, ważniejsze są bowiem konsekwencje tej sytuacji w interesującym nas obszarze. Tym bardziej, że niespełna trzy tygodnie po wejściu w życie nowej Konstytucji J. Piłsudski już nie żył. Można zatem stwierdzić, że od pierwszych tygodni obowiązywania Konstytucji powstał problem ukształtowania praktyki konstytucyjnej, bowiem i w wypadku tej regulacji obszar wymagający właśnie dedefiniowania tą drogą był bardzo znaczny.

Jak trafnie zauważył W. Rostocki<sup>145</sup>, ewolucja nowego modelu ustrojowego mogła iść albo w kierunku liberalizującym niektóre zapisy konstytucyjne (a więc w jego rozumieniu przede wszystkim wzmacniającym parlament), albo w kierunku autorytarnym (a więc pogłębiającym przewagę prezydenta i Rządu nad izbami). Tenże autor wskazuje, że zaostrenie sytuacji międzynarodowej i perspektywa wojny spowodowały, iż ewolucja szła w tym drugim kierunku. Ale w rzeczywistości głównym profitentem owej ewolucji stał się nowy Generalny Inspektor Sił Zbrojnych gen. marsz. Edward Śmigły-Rydz. To on sięgnął po pozycję, której Konstytucja w żaden sposób nie przewidywała, i to w decydujący sposób warunkuje oceny

---

<sup>144</sup> Wśród przyczyn tej sytuacji wskazać można m.in. niemal wyłączone skoncentrowanie się J. Piłsudskiego w tym okresie na zagadnieniach polityki międzynarodowej oraz na sytuacji w wojsku, ale także jego coraz gorszy stan zdrowia. W początkach 1935 r. był już w tak poważnym stanie, że – poza wskazanymi obszarami funkcjonowania państwa – nie wykazywał właściwie żadnego zainteresowania bieżącą polityką wewnętrzną.

<sup>145</sup> W. Rostocki, op. cit., s. 98.

pierwszego okresu praktycznego stosowania Konstytucji kwietniowej. Powyższe obserwacje W. Rostockiego<sup>146</sup> – zgadzając się z nimi – warto jednak uzupełnić o kilka spostrzeżeń.

Wspomniana śmierć marsz. Piłsudskiego oznaczała początek ostrej fazy konfliktów wewnątrz obozu pomajowego. Rywalizowały tu przede wszystkim grupy skupione wokół prezydenta I. Mościckiego, czyli tzw. Zamek (którego faktycznym mózgiem pozostawał jednak E. Kwiatkowski) oraz wokół gen. marsz. Śmigłego-Rydza. Najpierw jednak oba środowiska doprowadziły do faktycznej marginalizacji środowisko skupione wokół uchodzącego za najbliższego współpracownika zmarłego marszałka – Walerego Sławka. I chociaż to w nim niemal powszechnie widziano najbardziej naturalnego następcę Piłsudskiego i przywódcę całego obozu po jego odejściu, tym bardziej mobilizowało to obie wspomniane grupy do pozbycia się groźnego konkurenta.

Wbrew oczekiwaniom nie tylko elit politycznych, ale także i szerokich rzesz społeczeństwa, jak również wbrew swoim wcześniejszym deklaracjom, prezydent Mościcki nie złożył urzędu po wejściu w życie nowej Konstytucji. Zachęcany do tego przez Śmigłego-Rydza i jego otoczenie, rewanżował się mu jego forowaniem na fotel Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych oraz marginalizowaniem pozycji w wojsku gen. K. Sosnkowskiego. Te manewry doprowadziły w końcu do dość chimerycznego W. Sławka do złożenia kierownictwa Rady Ministrów i do usunięcia się na ubocze życia politycznego<sup>147</sup>.

Zanim to jednak nastąpiło, W. Sławek spowodował rozwiązanie stworzonego przez siebie BBWR-u, a także przeforsował będącą realizacją jego elitarystycznych wizji ordynację wyborczą do sejmu i senatu. Jednak profitantami tych nowych regulacji mieli się okazać jego polityczni rywale z obozu pomajowego.

Bezpośrednim celem nowego kształtu prawa wyborczego było doprowadzenie do praktycznej eliminacji z parlamentu opozycji politycznej. Służyły temu dwa rozwiązania. W pierwszym rządzie doprecyzowano nieokreśloną w Konstytucji liczbę posłów i senatorów. W przypadku Sejmu

---

<sup>146</sup> Ibidem.

<sup>147</sup> Nie sposób w tym postępowaniu W. Sławka nie widzieć pewnej analogii do usunięcia się w swoim czasie Piłsudskiego do Sulejówka. Jest jednak oczywiste, że w zupełnie innej sytuacji ten gest Sławka musiał po prostu oznaczać jego polityczną śmierć, co – gdy to w końcu pojął – doprowadziło go do samobójczego wystrzału.

jego liczebność zmniejszono z 444 do 208 postów. W przypadku Senatu pozornie redukcja mandatów była mniejsza – ze 111 do 96 – ale jeśli zważyć na fakt, iż 32 senatorów mianować miał prezydent, oznaczało to mniej więcej podobne ograniczenie ilości wybieranych senatorów. Autorzy tych redukcji argumentowali ich konieczność przede wszystkim potrzebą ograniczenia kosztów funkcjonowania parlamentu oraz usprawnienia jego prac. Ale w istocie tak znaczne zmniejszenie liczby parlamentarzystów redukowało znacznie możliwości działania partii opozycyjnych i w sposób skrajnie niekorzystny godziło w ich finanse<sup>148</sup>.

Jednak o wiele bardziej w partię polityczne godziły przepisy regulujące tryb zgłaszania kandydatów do parlamentu. W przypadku wyborów do Sejmu ciężar decyzji spoczywał w istocie na układających listy kandydatów tzw. zgromadzeniach okręgowych. Jakkolwiek z formalnego punktu widzenia cięła te miały mieć (i teoretycznie mogły mieć<sup>149</sup>) pluralistyczny charakter, to jednak w praktyce obóz rządzący działaniami administracyjnymi prowadził do ograniczania różnorodności politycznej w tych zgromadzeniach. Z kolei to te cięła, decydując o kształcie okręgowych list wyborczych (z których mandat uzyskiwało po dwóch kandydatów z największą ilością głosów), miały wielki wpływ na eliminację z możliwości ubiegania się o mandat najbardziej kontrowersyjnych z punktu widzenia władz postaci.

Wybory do Senatu były jeszcze bardziej ograniczone. Przede wszystkim znacznie zawężona została grupa osób posiadających czynne prawo wyborcze. I choć znowu przyjęte kryteria (tzw. zasług dla państwa, wyrażające się albo posiadaniem odpowiedniego poziomu wykształcenia, albo piastowaniem określonych funkcji na podstawie dokonanego wyboru, albo posiadaniem odznaczeń państwowych) bynajmniej nie eliminowały co do zasady osób pozostających w opozycji wobec sanacji, to jednak dwustopniowy charakter wyborów – najpierw wybór tzw. wojewódzkich kolegów wyborczych, a te wybierały senatorów – stwarzał bardzo dużo możliwości wpływania na ostateczny kształt Senatu obozowi rządzącemu.

---

<sup>148</sup> Dla większości partii środki pozyskiwane na działalność postów i senatorów były podstawą ich finansów.

<sup>149</sup> Wchodzący w ich skład przedstawiciele samorządów terytorialnego, gospodarczego i zawodowego w żadnym razie nie musieli być wyłącznie przedstawicielami obozu rządzącego. We wszystkich rodzajach samorządów reprezentanci środowisk związanych z partiami opozycyjnymi mieli nie tylko poważne przedstawicielstwa, ale nierzadko też w nich po prostu dominowali.

W konsekwencji przyjętych regulacji, rola opozycyjnych partii politycznych została zredukowana do minimum. Stało się to jednak przede wszystkim w efekcie ogłoszonego przez nie bojkotu wyborów. Skutki tego wezwania były widoczne. W październikowych wyborach do Sejmu w 1935 r. udział wzięło zaledwie 47% uprawnionych do głosowania. Wprawdzie w wyborach do Senatu frekwencja była wyższa, bo blisko 70%, ale pamiętać jednak trzeba o ograniczonym zakresie czynnego prawa wyborczego do tej izby. Oznaczało to oczywiście, że bojkot był skuteczny, ale w żaden sposób nie wpływało to na pozycję obozu rządzącego i z tego punktu widzenia sukces opozycji miał charakter pyrrusowy. Było to jednak bardzo negatywne doświadczenie dla kształtującej się polskiej demokracji. Do tego opozycja straciła w tym momencie jakiegokolwiek możliwości kontrolowania poczynań sanacji. Z drugiej jednak strony, obóz rządzący pozbawiony realnie zagrażającego rywala skupił się na walce wewnętrznej. Owe zmagania „zamku” z grupą „pułkowników” zdeterminowały kierunek poważnej modyfikacji zapisanego w Konstytucji modelu ustrojowego.

W pierwszym rządzie sam prezydent Mościcki okazał się całkowicie niezdolny do samodzielnego dźwigania ciężaru nałożonych nań Konstytucją obowiązków. Przywykły do postuszeństwa wobec Piłsudskiego, ten sam model zależności przeniósł on na gen. marsz. Śmigłego-Rydza<sup>150</sup>. Słabość najważniejszej instytucji państwa była tak oczywista i przygniatająca, że mechanizm funkcjonowania skonstruowanego w Konstytucji ustroju nie mógł działać prawidłowo. Oznaczało to tym samym, że bez żadnych wysiłków opozycji piłsudczycy sami zakwestionowali sens swoich najważniejszych rozstrzygnięć.

Stan powyższy pogłębiły z jednej strony decyzje dotyczące swoistej konstytucjonalizacji pozycji Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, z drugiej zaś strony zmarginalizowanie urzędu premiera. Zwieńczeniem tej swoistej modernizacji postanowień Konstytucji kwietniowej dokonanej przez samych piłsudczyków było powołanie Obozu Zjednoczenia Narodowego będące wyrazem odejścia od podstawowej jej myśli na rzecz swoiście pojmowanej formuły zwierzchnictwa narodu, ale w wersji nacjo-

---

<sup>150</sup> Znakomicie ilustruje to w swych wspomnieniach gen. F. Sławoj-Składkowski, pisząc o okolicznościach swojego powołania na urząd premiera. Prezydent miał mu oświadczyć: „Na skutek konieczności opanowania ciągłych rozruchów wywołanych głównie bezrobociem, **uzgodniliśmy z gen. Śmigłym** [podkreślenie moje – G.G.], by panu zaproponować objęcie rządu. Min. Kwiatkowski pomoże panu rozładować bezrobocie”. F. Sławoj-Składkowski, *Prezydent Mościcki*, „Kultura”, Paryż 1956, nr 10, s. 100.

nalistycznej, a więc z gruntu obcej obu zresztą konstytucjom (i kwietniowej, i marcowej). Prześledźmy teraz te fakty.

Podniesienie pozycji Generalnego Inspektora było efektem dwóch faktów. Po pierwsze 9 maja 1936 r. prezydent podpisał dekret o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i o organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju<sup>151</sup>. Było to znowelizowanie podobnej regulacji z 1926 r., idące jednak znacznie dalej w umocowaniu Generalnego Inspektora względem rządu. Inspektor przestał być stałym zastępcą ministra spraw wojskowych, uzyskał zaś uprawnienie do dawania mu „dyrektyw [...]w zakresie jego prac związanych z przygotowaniem sił zbrojnych do zadań wojennych”. Ponadto miał też prawo „stawiać rządowi postulaty w dziedzinie obrony państwa” oraz „wiązących postulatów” w zakresie obsady najważniejszych stanowisk dowódczych w armii. Generalny Inspektor został już także formalnie zastępcą prezydenta w Komitecie Obrony Państwa, którego rola została wzmocniona. Ponieważ zaś Sekretariat Komitetu umiejscowiono w Generalnym Inspektoracie, oznaczało to, iż z *de facto* Generalny Inspektor kierował pracami Komitetu.

W powyższym kontekście stynny okólnik premiera Sławoja-Składkowskiego z 15 lipca 1936 r. był jedynie logiczną konsekwencją i swoistym zwieńczeniem owego legislacyjnego rozstrzygnięcia. Okólnik ten, jako zarządzenie Prezesa Rady Ministrów<sup>152</sup>, zobowiązywał wszystkich funkcjonariuszy państwowych „na czele z prezesem Rady Ministrów” do okazywania „pierwszej osobie w Polsce po Panu Prezydencie Rzeczypospolitej” wszelkich „objawów honoru i **posłuszeństwa** [podkreślenie moje – G.G.]”. Okólnik nie miał rzecz jasna mocy powszechnie obowiązującego prawa – był aktem wewnętrznym, skierowanym wyłącznie do podporządkowanych premierowi urzędników państwowych. Stanowił jednak symboliczne potwierdzenie wytworzonego wskazanymi regulacjami dekretu z 1936 r. faktycznej sytuacji.

Owo podporządkowanie się premiera Generalnemu Inspektorowi nie dziwi w kontekście przywołanej już sytuacji ilustrującej okoliczności objęcia urzędu przez gen. Sławoja-Składkowskiego. Już jednak jego poprzednik, płk Marian Zyndram-Kosciółkowski został zmarginalizowany i jego pozycja była niestety słaba. Powołany samodzielnie przez prezydenta (a więc zgodnie z Konstytucją), stał się obiektem różnorodnych ataków ze

<sup>151</sup> Dz.U. RP z 1936 r. nr poz. 286.

<sup>152</sup> Zob. szerzej W. Rostocki, op. cit., s. 90, tam też treść okólnika.

strony Śmigłego-Rydza i jego otoczenia<sup>153</sup>. Również prezydent, któremu wypominano brak „konsultacji” ze Śmigłym-Rydzem, zaczął istotnie ograniczać samodzielność premiera, jednocześnie maksymalnie wspierając wicepremiera Kwiatkowskiego.

Patologiczny w istocie stan rzeczy utwierdził okres kierowania Radą Ministrów przez Stawoja-Składkowskiego. Powołany już po przywoływanych „konsultacjach” prezydenta i Generalnego Inspektora był w rzeczywistości postacią całkowicie drugoplanową. Z jego odpowiedzialności wyłączone były zupełnie kwestie polityki zagranicznej (prowadzenie której spoczywało wyłącznie w rękach min. J. Becka), polityki wojskowej (podporządkowane przez min. T. Kasprzyckiego Generalnemu Inspektorowi) oraz szeroko pojętej polityki gospodarczej (wyłączna odpowiedzialność wicepremiera Kwiatkowskiego). W istocie jego faktyczna pozycja jako premiera nie odpowiadała w żadnym razie stosownym zapisom konstytucyjnym i w rzeczywistości była niemal tożsama z funkcją ministra spraw wewnętrznych, którą to tekę zatrzymał w swoich rękach<sup>154</sup>. W ten sposób dokonana się faktyczna degradacja pozycji premiera, który wedle postanowień Konstytucji miał odgrywać podstawową rolę w bieżącym kierowaniu sprawami państwa.

W lutym 1937 r. piłsudczycy, którzy nie mieli od rozwiązania BBWR żadnej wspólnej reprezentacji w życiu politycznym, powołali Obóz Zjednoczenia Narodowego. W jednej z fundamentalnych deklaracji politycznych nowej organizacji stwierdzano, iż „tronem zasadniczym naszego państwa, jego organizatorem, jako główną siłą ponoszącą też odpowiedzialność za losy Rzeczypospolitej, jest Naród Polski”<sup>155</sup>. Okres do wybuchu wojny stanowił swego rodzaju rywalizację OZN ze środowiskami narodowymi i narodowo-radykalnymi i oznaczał zasadniczy odwrót od koncepcji budowy państwa społecznego, która to legła u źródeł Konstytucji kwietniowej. Rywalizacja z narodowcami sprowadziła też obóz

---

<sup>153</sup> Zob. szerzej W. Pobóg-Malinowski, op. cit., a także H. i T. Jędruszczakowie, *Ostatnie lata Drugiej Rzeczypospolitej (1935–1939)*, Warszawa 1970 oraz A. Chojnowski, *Piłsudczycy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Warszawa 1986.

<sup>154</sup> Taki obraz bez żadnych retuszów wзира ze wszystkich opublikowanych po wojnie wspomnień gen. Stawoja-Składkowskiego.

<sup>155</sup> Fragment oświadczenia koła parlamentarnego OZN – cyt. za: J. Majchrowski, *Silni, zwarci, gotowi. Myśl polityczna Obozu Zjednoczenia Narodowego*, Warszawa 1985, s. 45. Tam też analizy ilustrujące ów „narodowy” skręt części obozu piłsudczykowski, której patronem pozostawał Śmigły-Rydz.

pomajowy na pozycje narodowo-państwowe, co znalazło również wyraz w zaostrzeniu restrykcyjnej polityki narodowościowej, zwłaszcza wobec mniejszości rusińskiej, ukraińskiej i białoruskiej.

Nie od rzeczy będzie jednak przypomnieć, że rozliczne meandry i radykalne zwroty, jakich dokonywali piłsudczycy, wspierane niestety nie skuteczną w latach 1935–1939 polityką gospodarczą Kwiatkowskiego, przyniosły zdecydowany wzrost akceptacji społecznej dla ich działań. Oznaczało to jednocześnie bardzo silną marginalizację opozycji, która nie potrafiła w żaden sposób skutecznie przeciwstawić się piłsudczykom. Dowodem na to były wyniki wyborów parlamentarnych, które odbyły się jesienią 1938 r., oraz wyborów samorządowych, które miały miejsce jesienią 1938 i wiosną 1939 r.<sup>156</sup> Przyniosły one spektakularne sukcesy OZN i mogły utwierdzać obóz rządzący w przekonaniu, że obrany kierunek ewolucji ustrojowej cieszy się zdecydowanym poparciem społecznym.

Oceniając działania piłsudczyków w latach 1935–1939, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że decydenci tego obozu w istocie nie dojrżeli do wykorzystania nowej regulacji do istotnej przebudowy państwa. Wydaje się, że lata 1926–1935, w trakcie których obóz ten był zmuszony do pewnego *modus vivendi* z nieakceptowaną Konstytucją, wyrobiły wśród elity tego środowiska przyzwyczajenie, do funkcjonowania w pewnym sensie obok regulacji konstytucyjnych. Nawyk ten okazał się tak silny, że nawet wtedy, gdy już zmienili Konstytucję i wyeliminowali opozycję, nie potrafili odnaleźć się w nowej sytuacji.

Stąd kształtowanie praktyki konstytucyjnej w sposób tak silnie odbiegający od fundamentalnych założeń regulacji kwietniowej. Skoro jednak to obóz samych twórców tej Konstytucji dawał taki przykład braku jej poważnego traktowania, nie można dziwić się temu, że w znacznie trudniejszych warunkach, przedwrześniowa opozycja kroczyła tą samą drogą

---

<sup>156</sup> Wybory parlamentarne ukazały kompletne fiasko kolejnego wezwania opozycji do ich bojkotu. Frekwencja w wyborach do Sejmu – najbardziej miarodajna – wynosiła około 70% i dowodziło to, że społeczeństwo nie ma zamiaru popierać polityki bojkotu. Wybory samorządowe odbywały się w dwóch turach i na tym szczeblu opozycja nie zdecydowała się na ich bojkot. Kluczowe znaczenie miały tu konfrontacje w miastach (z pominięciem tych najmniejszych). Jakkolwiek więc opozycja niemal wszędzie uzyskiwała w sumie większość głosów i mandatów, to jednak OZN i sprzymierzone z nim formacje uzyskiwały wszędzie w granicach 35–45% głosów. Wobec wewnętrznego skłócenia opozycji oznaczało to, że właściwie we wszystkich ośrodkach udział OZN w rządzeniu w miastach jest konieczny, tym bardziej że tam, gdzie był on pomijany, często kończyło się to wprowadzaniem komisarzy rządowych.

w czasie wojny i po jej zakończeniu. Legalistyczne pomruki piłsudczyków, reagujących na te praktyki, musiały więc brzmieć wyjątkowo fałszywie.

Jednak już doświadczenia pierwszego okresu stosowania Konstytucji kwietniowej udowodniły jej niezwykłą elastyczność. Późniejsze interpretacje – i w czasie wojny, i po jej zakończeniu, na wychodźstwie – miały tylko zdecydowanie potwierdzać ten jej wielki walor. W tym sensie można wskazać ten fakt jako jeszcze jeden wielki atut tej Konstytucji.



**Część V**  
Państwo Polskie  
w czasie  
II wojny światowej

## Konstytucja kwietniowa w czasie wojny

1 i 17 września 1939 r. na Polskę uderzyły kolejno wojska niemieckie i sowieckie. W początkach października 1939 r. złamany został ostatecznie opór ostatnich polskich oddziałów wojskowych i cały kraj znalazł się pod okupacją. Niemcy i Związek Sowiecki ostatecznie w końcu września 1939 r. ustaliły przebieg tzw. linii demarkacyjnej między nimi na obszarze RP.

Zbrojny atak obu państw sąsiadujących stanowił pogwałcenie dwustronnych umów polsko-niemieckich i polsko-sowieckich, jak również szeregu przyjętych przez oba kraje zobowiązań międzynarodowych<sup>157</sup>. Stąd od początku oba kraje, chcąc wobec opinii międzynarodowej stworzyć pozór legalności swego działania, głosiły wspólnie tezę o upadku państwa polskiego. Twierdzenie to z jednej strony miało je uwalniać od odpowiedzialności za złamanie umów, z drugiej zaś tworzyć przesłanki do legalnego w ich opinii rozporządzania terenami Rzeczypospolitej.

W obu jednak wypadkach twierdzenia te były nieprawdziwe, a poczynania obu okupantów od początku miały charakter aktów nielegalnych w świetle regulacji prawa międzynarodowego, w szczególności IV konwencji haskiej z 1907 r. regulującej prawa i obowiązki państw w czasie trwania wojny<sup>158</sup>.

**Państwo Polskie nie upadło** we wrześniu 1939 r., jedynie jego terytorium znalazło się pod czasową, obcą okupacją. Władze RP zdołały opuścić obszar zajmowanego przez okupantów państwa i nie nastąpił żaden akt

---

<sup>157</sup> Przypomnieć należy, że Polska posiadała z obydwojma agresorami obowiązujące w dniu 1 września 1939 r. traktaty o nieagresji. Zachowanie zarówno Niemiec, jak i Związku Sowieckiego było w oczywisty sposób sprzeczne z tymi umowami międzynarodowymi, a więc stanowiło pogwałcenie prawa międzynarodowego. Ponadto oba kraje formalnie były stronami różnych wielostronnych konwencji, w świetle których ich zachowania z 1 i 17 września 1939 r. nie pozostawiały również wątpliwości z punktu widzenia zgodności z prawem międzynarodowym.

<sup>158</sup> Jakkolwiek Związek Sowiecki nie był wtedy formalnie stroną tych konwencji, to jednak politycy i wojskowi sowieccy podkreślali – oczywiście do czasu agresji na Polskę – że w praktyce respektują jej ustalenia.

kapitulacji wobec któregośkolwiek z agresorów. Oznaczało to także, że wojna z agresorami trwa.

Jednocześnie w zgodzie z regulacjami konstytucyjnymi wyłonione zostały nowe w sensie politycznym ośrodki władzy na wychodźstwie<sup>159</sup>.

Konstytucja RP z 1935 r. zawierała bowiem regulacje pozwalające w sytuacjach nadzwyczajnych zachowywać zdolność działania najwyższych organów władzy w państwie<sup>160</sup>. Przede wszystkim znajdowały się w niej postanowienia, pozwalające urzędującemu prezydentowi wyznaczyć w sytuacji zagrożenia swego **następcę**. Następca przejmował urząd w momencie złożenia dymisji przez urzędującego prezydenta. Istnienie tego mechanizmu pozwalało na utrzymanie ciągłości istnienia kluczowej instytucji ustrojowej w systemie organów państwa w ramach Konstytucji kwietniowej, bowiem kreowanie zarówno cywilnych, jak i wojskowych ośrodków kierowania krajem w czasie wojny (choć także w czasie pokoju) należało do osobistych uprawnień prezydenta.

Po opuszczeniu terytorium RP przez prezydenta I. Mościckiego w dniu 17 września 1939 r. i internowaniu go (co było pogwałceniem dwustronnych umów) przez władze Rumunii przez kilkanaście dni trwała sytuacja kryzysowa. Wynikało to z tego, że wyznaczony jako następca prezydenta marsz. E. Śmigły-Rydz został również internowany w Rumunii. Wskazany jako nowy następca amb. B. Wieniawa-Długoszowski, wobec nacisków francuskich i polskiej przedwrześniowej opozycji, został zmuszony do zrzeczenia się powierzonej mu misji. Dopiero kolejny wyznaczony przez I. Mościckiego kandydat, Wł. Raczkiewicz, został zaakceptowany. Po złożeniu urzędu przez internowanego prezydenta to on objął stanowisko głowy państwa.

---

<sup>159</sup> Szeroko o okolicznościach wyłaniania nowych ośrodków kierowniczych państwa polskiego we wrześniu, październiku i listopadzie 1939 r., o roli, jaką odgrywali w tym procesie sojusznicy – zwłaszcza francuscy – pisze M. Hułas, *Goście czy intruzi. Rząd polski na uchodźstwie, wrzesień 1939–lipiec 1943*, Warszawa 1996. Zob. także bardzo obszerne rozważania na ten temat (choć nacechowane silnymi emocjami) W. Pobóg-Malinowskiego, *Najnowsza historia polityczna Polski 1939–1945*, t. 3, Londyn 1983.

<sup>160</sup> Dla utrzymania ciągłości prawnej instytucji państwowych II RP postanowienia Konstytucji kwietniowej były nieocenione. Pozostaje do dziś kwestią nie do końca jasną, czy wprowadzenie do Konstytucji takich zapisów było wynikiem pewnego splotu przypadków, czy raczej niezwyklej zdolności przewidywania najważniejszych twórców tego dokumentu. Gdyby tak miało być, świadczyłoby to o ich niezwykle wręcz geniuszu i zdolnościach przewidywania, bowiem żaden inny spośród podobnie doświadczonych do Polski krajów, ani w czasie wojny, ani wcześniej czy później, nie dysponował tak niezwykle silnymi możliwościami utrzymywania ciągłości prawnej najważniejszych instytucji państwowych.

Towarzyszyła temu operacja, którą określić można ustaleniem swoistej modyfikacji sensu rozstrzygnięć Konstytucji kwietniowej. Nie była to oczywiście formalna nowelizacja, takiej bowiem w warunkach wojennych przeprowadzić nie było można. Modyfikacja była skutkiem swoistej umowy politycznej, w której Prezydent RP zobowiązywał się, że przysługujące mu na mocy ustawy zasadniczej uprawnienia realizować będzie w uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów. Uzgodnienie to – pod nazwą „umowy paryskiej”<sup>161</sup> – nie ograniczało zatem formalnie prezydenta. Stanowiło to wyraz respektowania przez polityka wywodzącego się z obozu pomajowego roli przejmującej dominującą pozycję polityczną przedwrześniowej opozycji. Wokół „umowy paryskiej” rozgorzała niemal od razu nie tylko dyskusja polityczna. Pojawiały się poważne głosy wskazujące, iż oznaczała ona *de facto* złamanie przepisów Konstytucji<sup>162</sup>.

Kolejną modyfikacją ustrojową, oczywistą w istniejących warunkach, było stworzenie instytucji, która mogłaby zastąpić parlament. Sejm i Senat, w warunkach wojny, na wychodźstwie nie mogły bowiem normalnie funkcjonować. W to miejsce powstała więc powołania dekretem Prezydenta RP Rada Narodowa Rzeczypospolitej Polskiej, która miała być reprezentacją ukonstytuowanych poza Polską stronnictw i środowisk politycznych<sup>163</sup>.

Członków Rady powoływał Prezydent RP na wniosek premiera i ugrupowań politycznych. Ciało to miało mieć charakter organu opiniodawczo-doradczego zarówno dla Prezydenta RP, jak i dla Rady Ministrów. Nie miało

---

<sup>161</sup> W sensie formalnym „umowa paryska” była porozumieniem dżentelmeńskim, bowiem jedynym jej potwierdzeniem było oświadczenie radiowe wygłoszone przez prezydenta Raczkiewicza w dniu 30 listopada 1939 r. Stwierdzał on w nim: „W ramach Konstytucji kwietniowej postanowiłem te jej przepisy, które uprawniają mnie do samodzielnego działania, wykonywać w ścisłym porozumieniu z prezesem Rady Ministrów” – cyt. za W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat...*, s. 108.

<sup>162</sup> O dyskusji tej szeroko pisze w swoich dwóch dziełach W. Rostocki, *Stosowanie...*, oraz *Pięćdziesiąt pięć lat...* Tam też wyczerpująca analiza różnych oglądów prawnych i stanowisko autora, niewątpliwie najwybitniejszego z powojennych znawców Konstytucji kwietniowej, który uznał, iż w takiej formie, jaką miała miejsce w oświadczeniu prezydenta, nie nastąpiło naruszenie jej przepisów. Autor niniejszych rozważań w pełni podziela pogląd prof. Rostockiego. Dodać trzeba, a wzmiankowałem to już w konkluzji ostatniego rozdziału, że najgłośniejsi protestujący przeciwko „umowie paryskiej” piłsudczycy (*vide* rozważania W. Poboga-Malinowskiego), sami w latach 1935–1939 dokonali swoistej reinterpretacji „swojej” Konstytucji i to w kwestiach o wiele bardziej poważnych, niż to miało miejsce w Paryżu. A dodać trzeba, że zważywszy na okoliczności, w jakich znalazło się Państwo Polskie, ściśle rygorystyczne, literalne przestrzeganie postanowień konstytucyjnych, prowadziłoby do tak głębokiego kryzysu politycznego, że musiałoby to doprowadzić do upadku międzynarodowego uznania dla władz RP.

<sup>163</sup> Dz.U. RP z 1939 r. nr 104, poz. 1008 i 1009.

ono uprawnień prawodawczych, te bowiem, zgodnie z regulacjami konstytucyjnymi w istniejących warunkach, przysługiwały prezydentowi. Mógł on zatem przy pomocy dekretów z mocą ustawy regulować niemal wszystkie obszary życia państwowego, ale w praktyce treść takich regulacji przygotowywana była przez Radę Ministrów i często konsultowana była właśnie z Radą Narodową.

W efekcie skomplikowanych rozgrywek politycznych, niewolnych od ingerencji czynników francuskich, powołany został również przez Prezydenta RP Rząd RP, z gen. Wł. Sikorskim jako premierem. Powstał w ten sposób ośrodek bieżącego kierowania polityką polską tak w wymiarze międzynarodowym, jak i w sferze koordynacji wysiłków zmierzających do odzyskania okupowanych terytoriów państwa.

Uzupełnieniem tych decyzji było wyznaczenie przez Prezydenta RP na stanowisko Naczelnego Wodza również gen. Sikorskiego. Ten, łącząc w swoich rękach te dwa urzędy, wzmocniony postanowieniami „umowy paryskiej”, stał się w istocie głównym ośrodkiem dyspozycyjnym w strukturze konstytucyjnych władz RP. Stan taki trwać miał aż do śmierci, którą poniósł on w lipcu 1943 r.

Od lipca 1943 r. nastąpiło rozdzielenie funkcji premiera, którym został St. Mikołajczyk, oraz Naczelnego Wodza, którym został gen. K. Sosnkowski. Stan ten po części przywrócił równowagę między różnymi ośrodkami władzy państwowej, w szczególności pozwolił odzyskać poważniejszą pozycję Prezydentowi RP. Z drugiej strony rozpoczęło to okres trwającej przez wiele miesięcy i w poważnej mierze paraliżującej skuteczność działania zarówno premiera, jak i Naczelnego Wodza, debaty wokół nowelizacji zasad relacji między rządem a władzami wojskowymi<sup>164</sup>. W konsekwencji tych gorących sporów prawa nie zmieniono, ale ośrodki decyzyjne w obliczu przesilenia w stosunkach polsko-sowieckich i zarysowującej się zmiany nastawienia aliantów, nie były zdolne do jednolitego stanowiska. Pogłębiał tę sytuację brak zdecydowania prezydenta, który zamiast zadbać o znalezienie sposobu zapewnienia owej niezbędnej w czasie wojny jednolitości stanowiska najwyższych władz, dbał

---

<sup>164</sup> Uwerturą do tej debaty był przeforsowany wcześniej z datą 27 maja 1942 r. dekret prezydenta o *organizacji naczelnich władz wojskowych w czasie wojny* (Dz.U. RP z 1942 r. nr 5, poz. 9). W regulacji tej gen. Sikorski dokonał znacznego osłabienia pozycji Naczelnego Wodza na rzecz Rady Ministrów.

o wykonanie swoich dżentelmeńskich ustaleń, i to w całkowicie zmienionej sytuacji i wewnątrzpolitycznej i międzynarodowej<sup>165</sup>.

Podkreślić trzeba, że odtworzone w opisanej ogólnie drodze w oparciu o konstytucyjne regulacje, najważniejsze ośrodki władzy Rzeczypospolitej zostały uznane przez społeczność międzynarodową (z wyjątkiem Niemiec i Związku Sowieckiego, i ich aliantów). Uznanie to stanowiło także dodatkowe umocowanie struktur państwowych utworzonych na obszarze okupowanego kraju i funkcjonujących jako Polskie Państwo Podziemne.

Wskazać również trzeba na niezwykle ważną okoliczność, iż cały czas, mimo różnorodnego, niestroniącego od skrajnego terroru przymusu ze strony agresorów, zdecydowana większość obywateli Rzeczypospolitej zachowała świadomość polskiej przynależności państwowej i wykazywała się wyjątkową lojalnością wobec konstytucyjnych władz RP. Tak zatem z punktu widzenia prawa międzynarodowego, jak i w równym stopniu z punktu widzenia prawa wewnętrznego, państwo polskie trwało, czyniąc z tego prezentowanych zgodnie przez Związek Sowiecki i Niemcy jedynie propagandowe frazesy.

---

<sup>165</sup> Oprócz kwestii relacji władz wojskowych i cywilnych, jesienią 1944 r. powstał jeszcze jeden poważny konflikt wokół stosowania Konstytucji. W efekcie presji ze strony Anglików, wspierających premiera Mikołajczyka i jego linię polityczną wobec sowietów, Prezydent RP został zmuszony do zdymisjonowania Naczelnego Wodza gen. Sosnkowskiego. Ponadto zmuszono go, aby wycofał się z decyzji powierzenia swego następstwa również Sosnkowskiemu. Wokół tego problemu – czy Konstytucja przewidywała taką możliwość jak wycofanie się prezydenta z decyzji o wyznaczeniu następcy – trwała bardzo ożywiona debata. Jej znaczenie wybiegało jednak dużo dalej niż na ówczesny spór. W istocie stworzyło ono przesłanki do zupełnie nowej praktyki działania, która miała w pełni objawić się już po lipcu 1945 r., a więc po wycofaniu uznania dla Rządu RP przez aliantów.

## Polskie Państwo Podziemne

Niemieccy i sowieccy agresorzy wraz z zajęciem terytoriów RP rozpoczęli tworzenie faktów dokonanych, które miały stworzyć fikcję legalności ich poczynań wobec społeczności międzynarodowej. Reguły postępowania państwa agresora, które zajęło terytorium przeciwnika, zostały określone przez tę społeczność przede wszystkim w konwencjach haskich z 1907 r. Zawierały one postanowienia regulujące zasady prowadzenia wojny lądowej, w tym również zasady rządzące wykonywaniem zarządu na terenach państwa pobitego i okupowanego. W świetle tych regulacji, działania obu agresorów były całkowicie sprzeczne z prawem międzynarodowym. W szczególności oba państwa dokonały bezprawnego rozporządzenia terenami Rzeczypospolitej, włączając ich większość do swych obszaru państwowego, ponadto zaś podjęły działania wobec obywateli państwa pobitego, które w żadnym razie nie mieściły się w jakichkolwiek normach regulujących zasady tego postępowania w wymienionych regulacjach.

Ze strony agresora niemieckiego bezprawnym rozporządzeniem terytorium państwa polskiego dokonano na mocy dekretu Kanclerza Rzeszy z dnia 8 października 1939 r. o podziale i zarządzie terenów wschodnich. W efekcie tej regulacji w skład Niemiec włączone zostały całe województwa śląskie, poznańskie i pomorskie oraz części województw krakowskiego, kieleckiego, łódzkiego, warszawskiego i białostockiego. Część ziem polskich włączona została do istniejących już jednostek administracyjnych Rzeszy, czyli do Prowincji (*Provinz*), zaś część z nich stała się nowymi jednostkami pod nazwą Okręgów (*Gau*). Zróżnicowanie to nie miało jednak praktycznie żadnych konsekwencji.

Na terenach włączonych agresor niemiecki również w sposób bezprawny dokonał likwidacji wszelkich instytucji polskich, a ponadto rozciągnął obowiązywanie niemieckich regulacji prawnych na obywateli polskich (czego zakazywały konwencje haskie). Ludność deklarująca przywiązanie do polskości została poddana bardzo ostrym, w istocie terrorystycznym zarządzeniom.

W konsekwencji przyjętej polityki i na podstawie sprzecznych z prawem międzynarodowym regulacji niemieckich, w początkowej fazie okupacji zwłaszcza z Pomorza i Śląska deportowano setki tysięcy ludności polskiej (i żydowskiej) do Polski centralnej bądź w głąb Rzeszy. Równocześnie w masowych egzekucjach jesienią 1939 r. i wiosną 1940 r. zamordowano ponad 150.000 Polaków i Żydów. Po pewnym czasie, zwłaszcza na Pomorzu i na Śląsku, rozpoczęto intensywne akcje zmuszania ludności polskiej do deklarowania niemieckiej tożsamości, czemu towarzyszył ostry terror i szykany<sup>166</sup>.

Podobnie bezprawnie działał na zajętych terenach RP drugi agresor, czyli Związek Sowiecki. W tym jednak wypadku wszystkie zajęte przez armię sowiecką we wrześniu 1939 r. obszary wschodnie Rzeczypospolitej zostały włączone do państwa okupującego. Dotyczyło to województw stanisławowskiego, tarnopolskiego, wołyńskiego, poleskiego, nowogródzkiego, większej części lwowskiego, białostockiego oraz wileńskiego (uwzględniając fakt przekazania Litwie na okres do czerwca 1940 r. Wilna z okolicami).

Jednakże w przypadku sowieckim bezprawny proces inkorporacji przebiegał zgoła odmiennie. Rosjanie, dążąc do wykazania wobec społeczności międzynarodowej rzekomych etnicznych usprawiedliwień swej agresji, przeprowadzili 22 października 1939 r. wybory do ciał reprezentacyjnych dla terenów tzw. Zachodniej Białorusi i tzw. Zachodniej Ukrainy. I w tym jednak wypadku prawo międzynarodowe zakazywało przeprowadzania na okupowanych terenach jakichkolwiek wyborów czy plebiscytów do czasu traktatowego uregulowania przynależności spornych terytoriów.

Te rzekome reprezentacje społeczeństw obu nowo utworzonych (sprzecznie z prawem międzynarodowym) jednostek terytorialnych wystąpiły do władz ZSRS z prośbą o przyjęcie w skład tego państwa. Po wyrażeniu takiej zgody przez Radę Najwyższą ZSRS weszły one odpowiednio w skład Białoruskiej i Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Sowieckiej. Także i na tych terenach zostały zlikwidowane wszelkie instytucje polskie, rozciągnięto obowiązywanie sowieckich regulacji prawnych na obywateli polskich, nadano wszystkim mieszkańcom przymusowo (z naruszeniem przepisów konwencji haskiej) obywatelstwo sowieckie,

---

<sup>166</sup> Problem ten szerzej omawiam w moim tekście: G. Górski, *Niemiecka Lista Narodowa na Pomorzu Gdańskim*, „Zapiski Historyczne”, Toruń 2003.



rozpoczęto też bezprzykładny terror i szykany w stosunku do tzw. wrogów ludu. Ofiarami sowieckiego terroru było co najmniej 100.000 zamordowanych i ponad milion deportowanych w głąb ZSRS.

Na pozostałych, niewłączonych do Rzeszy lub ZSRS terenach RP podanych zarządowi niemieckiemu, w dniu 12 października 1939 r. na mocy kolejnego dekretu Kanclerza Rzeszy utworzono tzw. Generalne Gubernatorstwo na okupowanych ziemiach polskich (GG). Nowy twór był organizmem *quasi*-państwowym, zarządzanym na najwyższym szczeblu przez funkcjonariuszy niemieckich. Natomiast na niższych szczeblach dopuszczano do wykonywania różnych zadań instytucje polskie (organy samorządu terytorialnego, gospodarczego czy sądownictwo najniższych szczebli).

GG było odrębnym od Rzeszy podmiotem publiczno-prawnym, oddzielnym od niej granicą paszportową, walutową i celną. Na czele władz GG stał Generalny Gubernator, podporządkowany Kanclerzowi Rzeszy. Generalny Gubernator powoływał Rząd GG, kierowany przez sekretarza stanu i z podsekretarzami stanu kierującymi resortami administracyjnymi.

Obszar GG podzielony został na cztery dystrykty, gdzie kierownikami administracji byli gubernatorzy. W większych miastach na czele władz administracyjnych stali niemieccy naczelnicy miast. W mniejszych miastach i gminach pozostawiono polskie władze administracyjne (samorządowe), rozwiązując jednak organy uchwałodawcze.

Funkcjonowały też polskie sądy, choć ich jurysdykcja została ograniczona w sposób istotny na rzecz powołanych równolegle sądów niemieckich. Sądom niemieckim podlegały wszystkie sprawy, w których stroną byli Niemcy lub przedmiotem był ważny interes Rzeszy, bądź wreszcie gdy chodziło o wystąpienie przeciwko Rzeszy, jej siłom zbrojnym lub obywatelom. Sądy polskie były poddane bardzo ścisłej kontroli ze strony niemieckich władz administracyjnych.

Na terenie GG dopuszczono co do zasady obowiązywanie prawa polskiego, ale właściwie we wszystkich dziedzinach obowiązywała generalna klauzula, która kazała we wszystkich sprawach, w których chodziło o interes Rzeszy, rozstrzygać na jej rzecz bądź stosować niemieckie regulacje prawne tam, gdzie nie można było odpowiednio zinterpretować prawa polskiego.

Po wybuchu wojny niemiecko-sowieckiej w czerwcu 1941 r. całość terytorium RP znalazła się (aż do początków 1944 r.) pod okupacją niemiecką. Spośród obszarów RP odebranych przez Niemców Związкови Sowieckiemu

Małopolska Wschodnia została włączona do GG jako tzw. dystrykt galicyjski, tereny białostockiego przyłączone zostały do prowincji Rzeszy – Prus Wschodnich, zaś pozostałe obszary Kresów Wschodnich podporządkowane zostały niemieckiemu zarządowi wojskowemu terenów okupowanych (tzw. Komisarjaty Rzeszy: *Ostland* i *Ukraine*).

W dniu rozpoczęcia działań wojennych 1 września 1939 r. Rada Ministrów wprowadziła na terenie całego państwa stan wyjątkowy<sup>167</sup>. Tego samego dnia Prezydent RP wprowadził stan wojenny<sup>168</sup>. W efekcie tej decyzji zarządzenie Rady Ministrów straciło swą moc, bowiem na podstawie art. 7 ustawy o stanie wojennym następowało to z mocy samego prawa.

Równocześnie nabierały mocy obowiązującej przepisy szczególnie zawarte w ustawie o *stanie wojennym* z czerwca 1939 r.<sup>169</sup> Najistotniejsze znaczenie dla przyszłej działalności konspiracyjnej w ramach Polskiego Państwa Podziemnego miały przepisy art. 4 ust. 2 i art. 8 ustawy.

Pierwszy z nich stanowił, iż „w miejscowościach, w których na skutek działań wojennych władze administracji ogólnej nie są czynne, wszelkie ich uprawnienia przechodzą z mocy samego prawa na właściwe władze wojskowe”.

Natomiast art. 8 stanowił:

- „1. Rząd, korzystając z uprawnień nadanych niniejszą ustawą, stosuje się do postulatów Naczelnego Wodza.
2. Władze administracji ogólnej obowiązane są stosować się do postulatów właściwych władz wojskowych w sprawach objętych artykułami 3–8 ustawy o stanie wyjątkowym.
3. Właściwość władz wojskowych wymienionych w ustępie 2 jak również właściwość władz wymienionych w artykule 4 ustęp 2 określa Naczelnny Wódz”.

Przywołane wyżej artykuły 3–8 ustawy o stanie wyjątkowym z 1937 r.<sup>170</sup> mówiły m.in. o zawieszeniu wolności osobistych, aresztach i internowaniach, zawieszeniu nietykalności mieszkań, wolności słowa, tajemnicy korespondencji, wolności zrzeszeń itp.

Istotne znaczenie miały także przepisy regulujące funkcjonowanie władz państwa w okresie stanu wojennego. Właściwym aktem prawnym

<sup>167</sup> Dz.U. RP z 1939 r. nr 85, poz. 542.

<sup>168</sup> Dz.U. RP z 1939 r. nr 86, poz. 544.

<sup>169</sup> Dz.U. RP z 1939 r. nr 57, poz. 366.

<sup>170</sup> Dz.U. RP z 1937 r. nr 17, poz. 108.

był tu dekret Prezydenta RP z 1 września 1939 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, o organizacji Naczelnych Władz wojskowych i o komisarzach cywilnych – od chwili mianowania Naczelnego Wodza<sup>171</sup>.

Naczelnemu Wodzowi, przez którego zgodnie z postanowieniami dekretu Prezydent RP sprawować miał zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi RP (art. 3) i który miał dowodzić i dysponować całością Sił Zbrojnych państwa (art. 5), służyły następujące uprawnienia:

- 1) inicjatywy i ogólnego kierownictwa oraz prawo udzielania Rządowi wiążących wytycznych i instrukcji w sprawach łączących się bezpośrednio z działaniami orężnymi,
- 2) stawiania Rządowi wiążących postulatów w sprawach mających związek z obronnością państwa (zwalczanie akcji antypaństwowej, sprawy porządku i bezpieczeństwa publicznego, obrony obiektów przemysłowych, komunikacyjnych i użyteczności publicznej) oraz co do zmian obsady osobowej organów rządowych I i II instancji oraz organów samorządu terytorialnego na obszarze operacyjnym.

Naczelny Wódz mógł upoważnić do korzystania z powyższych uprawnień podległe sobie władze wojskowe (art.10 ust.1). Na mocy dekretu ustanowiony został Główny Komisarz Cywilny (art. 12 ust. 1). Urząd ten sprawować miał, jako zadanie szczególne, mianowany w tym celu minister (art. 12 ust. 2). Główny Komisarz, przebywający w Kwaterze Naczelnego Wodza (art. 12 ust. 4), posiadał jako swój organ pracy, wchodzące w skład Kwatery Głównej – Biuro (art. 12 ust. 2).

Głównemu Komisarzowi na obszarze operacyjnym służyły uprawnienia władz naczelných w sprawach łączących się bezpośrednio z działaniami orężnymi i w sprawach mających związek z obronnością państwa (art. 13) w zakresie całej administracji rządowej, z wyjątkiem administracji: wojskowej, wymiaru sprawiedliwości, kolejnictwa oraz poczty i telegrafów. W sprawach tych Główny Komisarz miał prawo wydawać dla obszaru operacyjnego rozporządzenia (art. 14), mógł też odsuwać od pełnienia obowiązków służbowych funkcjonariuszy państwowych – z wyjątkiem wojewodów – oraz funkcjonariuszy samorządowych czynnych na obszarze operacyjnym, jak również wyznaczać na ich miejsce zastępców.

Naczelny Wódz mógł wskazać dowódców wojskowych, przy których ustanowieni mieli być dla współpracy tych dowódców z zainteresowanymi

---

<sup>171</sup> Dz.U. RP z 1939 r. nr 86, poz. 543.

wojewodami – komisarze cywilni (art.19 ust.2). Do ich zadań należeć miało przedstawiane dowódcy wojskowemu:

1. spraw związanych z uprawnieniami tych dowódców wobec władz administracyjnych,
2. spraw dotyczących interesów ludności w zakresie świadczeń na rzecz wojska oraz roszczeń materialnych osób cywilnych do władz i osób wojskowych,
3. informacji o zasobach gospodarczych, stosunkach społecznych i narodowościowych na obszarze właściwego województwa. (art. 20).

Wreszcie, w myśl tych przepisów, obszarem operacyjnym miał być obszar potrzebny Siłom Zbrojnym do prowadzenia bezpośrednich działań operacyjnych naziemnych. Granice tego obszaru określać miał Naczelny Wódz (art. 2).

W taki sposób skonstruowane były przepisy prawne dotyczące organizacji i funkcjonowania administracji II Rzeczypospolitej na okres pokoju i na czas wojny. Stanowiły one bezpośrednią inspirację i podstawę prac organizacyjnych, których celem było stworzenie Polskiego Państwa Podziemnego.

Na terenach RP zajętych przez agresorów jeszcze jesienią 1939 r. rozpoczął się proces tworzenia organizacji konspiracyjnych. Szczególną rolę od samego początku odgrywała jednak organizacja, która powstała na podstawie upoważnienia Naczelnego Wodza. Na jej czele stał doświadczony w działalności konspiracyjnej jeszcze w okresie istnienia Polskiej Organizacji Wojskowej gen. M. Karaszewicz-Tokarzewski. W jego zamierzeniu miała to być konspiracyjna forma kontynuacji państwowości polskiej, łącząca wysiłki wojskowe i cywilne w ramach jednolitej struktury organizacyjnej. Przedsięwzięciu temu nadano nazwę **Stuzba Zwycięstwu Polski**.

Jednocześnie we Francji, z uwagi na brak politycznego zaufania do kierownictwa SZP, postanowiono, że w kraju funkcjonować będzie odrębnie pion cywilny i pion wojskowy konspiracji. Oba zaś miały być poddane kierownictwu władz cywilnych i wojskowych we Francji.

Realizując tę koncepcję w listopadzie 1939 r., powołano we Francji organizację wojskową – **Związek Walki Zbrojnej**. Kierownictwo ZWZ miało mieć swoją siedzibę we Francji i stamtąd dowodzić miano wysiłkiem konspiracyjnych struktur wojskowych w Kraju. W praktyce jednak krajowe struktury wojskowe ZWZ powstały w całości na bazie pionu woj-

skowego SZP i ukształtował się też szybko faktyczny ośrodek kierowniczy ZWZ w Kraju, a funkcję tę przejęło dotychczasowe Dowództwo Główne SZP.

Jednocześnie wszakże, choć z dużym trudem, postępowały prace organizacyjne w pionie cywilnym. W Kraju przy kierownictwie SZP udało się stworzyć namiastkę reprezentacji politycznej najważniejszych nurtów politycznych działających w konspiracji, a także wyłonić **Głównego Komisarza Cywilnego** (M. Niedziałkowski) oraz jego zastępcę (M. Rataj). Niestety ich aresztowania spowodowały kryzys tworzonego z mozołem pionu cywilnego SZP.

Tymczasem we Francji dopiero w grudniu 1940 r. powołano reprezentujących Rząd w kraju **Głównych Delegatów Rządu RP** (oddzielnie dla GG oraz dla ziem włączonych do Rzeszy). Wcześniej usiłowano powołać tzw. mężów zaufania Rządu w Kraju, ale koncepcja ta nie zdała egzaminu.

Po klęsce Francji i przeniesieniu się najwyższych władz RP do Anglii zapadła decyzja o tym, by kierownictwo organizacji wojskowej ZWZ w postaci Komendy Głównej działało w okupowanym Kraju.

ZWZ już w połowie stycznia 1940 r. uznany został za **część sił zbrojnych RP** podlegających Naczelnemu Wodzowi. To wyraźne określenie prawnego statusu organizacji, jako w istocie wojska polskiego w konspiracji, było pierwszym, zasadniczym rozstrzygnięciem statuującym pozycję jednej ze struktur Polskiego Państwa Podziemnego. Potwierdzeniem tej decyzji było przekształcenie w lutym 1942 r. ZWZ w **Armię Krajową** z jednoczesnym zobowiązaniem przez Naczelnego Wodza wszystkich funkcjonujących w podziemiu organizacji zbrojnych, do bezwzględnego podporządkowania się Dowódcy AK. Już wcześniej, dla podkreślenia takiej właśnie pozycji, dowództwo ZWZ używało określenia **Komenda Sił Zbrojnych w Kraju**. W myśl tych założeń dowódcy AK oraz dowódców poszczególnych szczebli organizacyjnych AK przysługiwały wszystkie uprawnienia polskich władz wojskowych określone w przedwojennych regulacjach prawnych<sup>172</sup>.

Bardziej skomplikowany przebieg miał proces swoistego legalizowania struktur pionu cywilnego. Jeszcze jesienią 1941 r. Główny Delegat Rządu RP na GG objął swoim urzędowaniem obszar całego Kraju. Stało się tak

---

<sup>172</sup> Na temat rozwoju struktur dowodzenia SZP-ZWZ-AK zob. najwartościowsze studium M. Neya-Krwawicza, *Komenda Główna Armii Krajowej 1939–1945*, Warszawa 1990, a szerzej o organizacji wojskowej PPP opracowanie pod redakcją K. Komorowskiego, *Armia Krajowa. Szkice z dziejów Sił Zbrojnych Polskiego Państwa Podziemnego*, Warszawa 1999.

wobec rozbicia Głównej Delegatury na ziemie zachodnie z siedzibą w Poznaniu oraz wobec niepowołania delegata dla ziem wschodnich. Formalnie ów **ogólnopolski status Delegata Rządu** potwierdzony został wraz z nominacją prof. Jana Piekątkiewicza we wrześniu 1942 r. Dotychczasowy Delegat, prof. Cyryl Ratajski, złożył rezygnację, a wkrótce potem zmarł.

We wrześniu 1942 r. prezydent RP podpisał, uzgodniony wcześniej przez Rząd RP z czynnikami krajowymi, dekret o tymczasowej organizacji władz RP na ziemiach RP<sup>173</sup>. Postanowienia tego dekretu dotyczyć miały przede wszystkim tzw. okresu przejściowego, a więc czasu między uwolnieniem kraju spod okupacji i powrotem doń władz RP z wychodźstwa. W praktyce jednak stały się one podstawą funkcjonowania aparatu cywilnego podziemnego państwa do czasu ostatecznego uregulowania prawnych fundamentów funkcjonowania struktur krajowych.

W początkach 1943 r. aresztowany został Delegat Rządu, a na jego miejsce wyznaczony został Jan. St. Jankowski oraz jego trzech następców, którzy po kilku miesiącach uzyskali też status jego zastępców.

W styczniu 1944 r. Delegat został mianowany **ministrem Rządu RP**, a jednocześnie powierzono mu **zastępstwo Prezesa Rady Ministrów**<sup>174</sup>. Nominacje te zostały, ze względu na rozwój sytuacji międzynarodowej, zwłaszcza zbliżające się do granic RP wojska sowieckie, antydatowane na kwiecień i maj 1943 r.

W końcu lipca 1944 r., tuż przed wybuchem Powstania Warszawskiego, wszyscy trzej zastępcy Delegata zostali również powołani na stanowiska ministrów, a na tej podstawie Wicepremier Jankowski ustanowił **Krajową Radę Ministrów** jako urzędującą w okupowanym kraju część Rządu RP<sup>175</sup>.

Jednocześnie w kwietniu 1944 r. podpisany został przez prezydenta kolejny dekret o tymczasowej organizacji władz na ziemiach RP<sup>176</sup>, którego regulacje stanowiły formalne potwierdzenie nominacji delegata oraz podstawę późniejszych decyzji.

W oparciu o postanowienia tego dekretu uregulowany został także definitywnie status zorganizowanego aparatu organizacyjnego Delegata

---

<sup>173</sup> W istocie był to dokument tajny, przesłany do Kraju i – z oczywistych względów – nieopublikowany. Ponieważ co do treści różnych rozwiązań trwała dyskusja między Krajem a Rządem, to można przyjąć, że ostateczną postać tej regulacji prawnej nadano w początkach 1944 r.

<sup>174</sup> Archiwum Akt Nowych 202/I t. 4, k. 12. Depesza nr 15.

<sup>175</sup> Ibidem, k. 19. Depesza nr 172.

<sup>176</sup> Tekst Dekretu za AK III, s. 417–420.

Rządu. W ramach **Biura Delegata** funkcjonowały zatem, tworzone już od jesieni 1940 r., **Departamenty**, będące odpowiednikami przedwojennych ministerstw<sup>177</sup>. Ponadto kilka z nich powstało z uwagi na potrzeby dyktowane działalnością konspiracyjną bądź z uwagi na prace podejmowane w związku z planowaną powojenną odbudową kraju<sup>178</sup>.

Wicepremier wydał także instrukcje o organizacji tzw. tymczasowej administracji rządowej<sup>179</sup>, która stała się podstawą funkcjonowania działających od początków 1941 r. terenowych struktur podziemnej administracji w postaci sieci **Okręgowych Delegatów Rządu**, oraz **Powiatowych i Miejskich Delegatów Rządu**<sup>180</sup>.

Oprócz struktur administracyjnych, w pionie cywilnym funkcjonowały ciała mające stanowić polityczną reprezentację najważniejszych ugrupowań politycznych działających w kraju. Jeszcze w lutym 1940 r. powstał **Polityczny Komitet Porozumiewawczy**, w skład którego wchodził przedstawiciele Stronnictwa Narodowego, Stronnictwa Ludowego, Stronnictwa Pracy oraz Polskiej Partii Socjalistycznej (przejęciowo jej miejsce zajmowało ugrupowanie pod nazwą Polscy Socjaliści). W sierpniu 1943 r. mający formalnie jedynie luźny charakter Komitet zastąpiony został przez **Krajową Reprezentację Polityczną**, której zadaniem miało być doprowadzenie do powstania **Rady Jedności Narodowej**. Rada miała być ciałem reprezentującym szersze spektrum podziemnych organizacji politycznych, a jej zadania jako swoistego politycznego reprezentanta opinii kraju zapisane zostały już w dekreście z 1942 r. Ostatecznie RJN powstała w styczniu 1944 r., a w jej skład weszli przedstawiciele wszystkich najważniejszych i najbardziej rozbudowanych formacji politycznych Polski Podziemnej<sup>181</sup>.

---

<sup>177</sup> Szerzej o tej strukturze zob. moje opracowanie: G. Górski, *Administracja Polskiego Państwa Podziemnego (1939–1945). Delegatura Rządu RP na Kraj i Wojskowa Administracja Zmilitaryzowana „Teczka”*, Toruń 1995.

<sup>178</sup> Taki charakter miały Departament Informacji i Prasy, Departament Likwidacji Skutków Wojny czy Departament Odbudowy.

<sup>179</sup> AAN 202/II, t. 1, k. 28–31.

<sup>180</sup> Na temat podziemnego aparatu administracji państwowej piszę obszernie w moim studium: G. Górski, *Administracja Polskiego...* Zob. też W. Grabowski, *Polska tajna administracja cywilna*, Warszawa 2003.

<sup>181</sup> Na temat struktur Polskiego Państwa Podziemnego zob. moje opracowanie G. Górski, *Polskie Państwo Podziemne 1939–1945*, Toruń 1998. Zob. również ważne opracowanie S. Salmonowicza, *Walka Cywilna w latach 1939–1945. Pojęcie – struktury – rodzaje*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, Poznań 2001, z. 2.

Uzupełnieniem wspomnianych struktur był aparat podziemnego wymiaru sprawiedliwości, na który składały się **wojskowe sądy specjalne**, funkcjonujące w ramach organizacji wojskowej, oraz **sądy specjalne**, funkcjonujące w ramach pionu cywilnego podziemia. Uzupełnieniem sądów specjalnych, były tzw. **komisje sądzące walki podziemnej**, które orzekały w sprawach o mniejszej skali zagrożenia dla funkcjonowania podziemia, ale zadaniem ich było piętnowanie wszelkich przejawów kolaboracji z okupantami<sup>182</sup>.

Tak zatem na mocy decyzji konstytucyjnych władz RP, w oparciu o regulacje prawne wytworzone przez uprawnione organy państwa polskiego, w okupowanym kraju został zbudowany niemający odpowiednika w innych okupowanych krajach Europy, imponujący aparat organizacyjny<sup>183</sup>. Aparat ten wypełniał szereg istotnych funkcji państwa, cieszył się też uznaniem zdecydowanej większości obywateli polskich, którzy respektowali decyzje podziemnych władz<sup>184</sup>.

Stan taki trwał zasadniczo do końca 1944 r. i nawet klęska Powstania Warszawskiego nie złamała lojalności obywateli RP wobec władz RP. Dopiero zajęcie przez wojska sowieckie całego obszaru państwa polskiego w 1945 r., związana z tym destrukcja struktur Podziemnego Państwa Polskiego z jednej strony, z drugiej zaś przekazanie administracji stworzonym przez Moskwę komunistycznym strukturom, wspartym przez bezwzględny sowiecki aparat bezpieczeństwa, doprowadziły do formalnej likwidacji ostatnich instytucji konspiracji państwowej (RJN) w początku lipca 1945 r.

---

<sup>182</sup> Szerzej o uwarunkowaniach prawnych tworzenia podziemnego wymiaru sprawiedliwości oraz jego pozycji w ramach struktur PPP zob. mój tekst: G. Górski, *Polski wymiar sprawiedliwości 1939–1945*, [w:] *Dzieje wymiaru sprawiedliwości*, Koszalin 1999, s. 339–356.

<sup>183</sup> Analiza relacji PPP do struktur konspiracyjnych funkcjonujących w innych krajach europejskich zob. moje dwa teksty: G. Górski, *Polskie Państwo Podziemne a Europejski Ruch Oporu w latach 1939–1945*, [w:] *Historia et ius. Księga pamiątkowa ks. Prof. Henryka Karbownika*, Lublin 1998 oraz G. Górski, *Polskie Państwo Podziemne na tle okupowanej Europy*, [w:] S. Salmonowicz, M. Ney-Krwawicz, G. Górski, *Polskie Państwo Podziemne – The Polish Underground State*, Warszawa 1999.

<sup>184</sup> O tych aspektach lojalności obywateli RP wobec podziemnego państwa bardzo obszernie i niezwykle kompetentnie pisze T. Strzembosz, *Rzeczpospolita podziemna. Społeczeństwo polskie a państwo podziemne 1939–1945*, Warszawa 2000.



## Komunistyczny ruch oporu a Państwo Polskie

Problem funkcjonowania komunistycznego ruchu oporu na terenach Rzeczypospolitej Polskiej podlegał w ciągu minionych kilkudziesięciu lat bardzo różnorodnym naświetleniom i interpretacjom. Pomijając pełne frazesów i ideologicznych uwarunkowań propagandowe tezy historyków i historyków tworzących na potrzeby obozu władzy przed 1989 r., wskazać trzeba, że już w latach 80. pojawiały się tezy o rzekomym istnieniu alternatywnego podziemnego państwa polskiego w okresie okupacji, państwa tworzonoego i kierowanego przez lewicę komunistyczną<sup>185</sup>. Warto przeto przeanalizować problem umiejscowienia struktur komunistycznej konspiracji w kraju w kontekście niebudzącej wątpliwości legalności władz RP funkcjonujących na wychodźstwie oraz ich krajowych ekspozytur tworzących omówione w poprzednim rozdziale Polskie Państwo Podziemne.

Jako punkt wyjścia dla analizy interesującego nas problemu przyjąć należy następujące konstatacje:

1. Państwo polskie – jak już zaznaczyłem – mimo klęski poniesionej w kampanii wrześniowej w 1939 r. nie upadło, a przeciwnie, utrzymało konstytucyjną ciągłość swych najwyższych władz, a w ślad za tym i międzynarodowe uznanie. W okupowanym kraju utworzone zostały zgodnie z polskim porządkiem prawnym ekspozytury władz RP, kierujące się w swych działaniach polskimi normami prawnymi. Było to wyrazem niezgody na uzurpowanie sobie przez okupantów uprawnień wynikających z głoszenia tezy o upadku państwa polskiego. Stało się to podstawą funkcjonowania Polskiego Państwa Podziemnego, będącego kontynuacją Drugiej Rzeczypospolitej w warunkach konspiracji.
2. Ujawnione po 1989 r. dokumenty i materiały w sposób niebudzący wątpliwości wskazują na fakt, iż Polska Partia Robotnicza i związana

---

<sup>185</sup> Tezy takie pojawiły się u czołowego historyka komunistycznego zajmującego się państwem podziemnym E. Duraczyńskiego, najpierw w pracy: *Między Londynem a Warszawą VII. 1943–VII. 1944*, Warszawa 1986, a później w pracy: *Polska. Dzieje polityczne 1939–1945*, Warszawa 1999.

z nią Gwardia Ludowa, a następnie Armia Ludowa, były organizacjami, które nie stawiały sobie za cel walki o niepodległe państwo polskie. Co więcej, były one organizacjami, które podejmowały działania przeciwko legalnym instytucjom państwa.

3. Powyższe formacje, jak wskazano wyżej, podejmowały w okresie 1942–1945 działania godzące w niepodległe państwo polskie, a leżące w interesie ówczesnych władz Związku Socjalistycznych Republik Sowieckich.
4. Wymienione organizacje stosowały represje lub inne formy naruszania praw człowieka wobec jednostek lub grup ludności, były zatem swoistymi związkami przestępczymi i w ten sposób naruszały obowiązujące ówczesznie przepisy polskiej ustawy karnej.

Te stwierdzenia należy rozwinąć. Jak już zostało to szerzej pokazane w poprzednich dwóch rozdziałach, państwo polskie nie upadło wskutek klęski poniesionej w wyniku najazdu niemieckiego i sowieckiego. Jak wskazywałem, ma to fundamentalne znaczenie w sensie prawnym, bowiem z tezy o upadku państwa polskiego obaj agresorzy wywodzili między innymi swe prawa do swobodnego zawłaszczenia terytorium Rzeczypospolitej czy też narzucały pod przymusem obywatelom polskim swą przynależność państwową.

Tymczasem, powtórzmy to raz jeszcze z całą mocą, wbrew twierdzeniom agresorów, państwo polskie nie upadło. Władze RP nie dokonały aktu kapitulacji wobec agresorów, zdołały natomiast opuścić zagrożone terytorium kraju, a następnie zgodnie z obowiązującymi regulacjami konstytucyjnymi, wyłonione zostały nowe najwyższe władze RP – Prezydent RP, Rada Ministrów i Naczelnny Wódz. To właśnie te władze RP posiadały aż do lipca 1945 r. uznanie niemal całej społeczności międzynarodowej, za wyjątkiem ścisłych aliantów Niemiec i Związku Sowieckiego i były w tym okresie jedynym legalnym reprezentantem państwa polskiego oraz jedynym mającym konstytucyjne podstawy działania ośrodkiem władzy.

Władze RP w oparciu o konstytucyjne uprawnienia i w zgodzie z polskim porządkiem prawnym ustanowiły swe krajowe przedstawicielstwa, wykonujące w granicach określonych możliwościami konspiracyjnymi i presją okupantów funkcje państwa. Instytucjom tym, a więc przede wszystkim Delegatowi Rządu RP na Kraj oraz Dowódcy Armii Krajowej, stopniowo podporządkowały się niemal wszystkie, stojące na gruncie ciągłości państwowości polskiej ośrodki akcji konspiracyjnej w okupowanym

Kraju. Nawet jeśli w ślad za tym nie szło formalne włączenie się w struktury konspiracji państwowej, co zdarzało się nierzadko, uznawano wskazane wyżej ośrodki ze reprezentujące legalne władze Rzeczypospolitej<sup>186</sup>.

Wskazać trzeba, że uznanie to nie stało na przeszkodzie prowadzeniu często bardzo zdecydowanej walki politycznej z mającymi przeciw różnorodny skład władzami RP tak w Kraju, jak i na Wychodźstwie. Mimo warunków konspiracyjnych, panowały tu bowiem zasady demokratyczne. Jednak żaden z tych ośrodków w swych działaniach nie posuwał się do kwestionowania konstytucyjnych podstaw funkcjonowania władz RP i porządku prawnego, w oparciu o który działało owo Polskie Państwo Podziemne.

W tej perspektywie widzieć należy działanie ośrodka komunistycznego, który od początku swego zaistnienia w postaci PPR, faktycznie i formalnie kwestionował powyższy stan rzeczy. W tym też kontekście widzieć należy wszelkie działania PPR przeciwko legalnym instytucjom władzy Rzeczypospolitej. Nie były to bowiem działania charakterystyczne dla systemu demokratycznego i podejmowane metodami właściwymi dla takiego systemu. Nawet bowiem w warunkach działalności konspiracyjnej, czego przykładem były pluralistyczne i demokratyczne w istocie struktury Polskiego Państwa Podziemnego, możliwe było rozstrzyganie sporów, unikając gwałtów i przemocy.

Natomiast PPR i jej agendy podejmowały działania w istocie swej antypaństwowe, godzące w podstawy ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wyrazem tego było totalne kwestionowanie obowiązującej Konstytucji RP, traktowanie jej *per non est*, czego nigdy nie kryto ani ówczesnie, ani w okresie powojennym<sup>187</sup>.

**Polska Partia Robotnicza** (dalej PPR) powstała w drugiej połowie 1941 r.r. na terenie ZSRR. Nie jest prawdziwy podawany przez okres PRL-u

---

<sup>186</sup> Przykładem jest tu ta część obozu narodowo-radykalnego, która skupiła się w Narodowych Siłach Zbrojnych. Choć formalnie pozostawała ona poza strukturami Polskiego Państwa Podziemnego i nie kryła krytycznego stosunku do władz RP w Londynie, a nawet kontestowała jako taką obowiązującą konstytucję, to jednak w praktyce zachowywała lojalność wobec porządku prawnego Rzeczypospolitej oraz minimum lojalności wobec najwyższych władz RP.

<sup>187</sup> W Deklaracji programowej PPR z listopada 1943 r. pisano m.in.: „Rząd emigracyjny, wyłoniony przez przypadkowo zebrane na emigracji elementy, opierający się na antydemokratycznej, nielegalnej i nieuznanej przez naród osonowej konstytucji z 23 kwietnia 1935 r., nie może być powołany do realizowania ustroju demokratycznego w odrodzonej Polsce”. Zob. *Dowództwo Główne GL i AL. Zbiór dokumentów z lat 1942–1945. Rozkazy, instrukcje, regulaminy*, Warszawa 1967, s. 346–368.

fakt, jakoby PPR powstała w styczniu 1942 r. w Warszawie<sup>188</sup>. W styczniu 1942 r., po dotarciu do Warszawy członków tzw. grupy inicjatywnej, zostało ogłoszone powstanie tej partii w Warszawie, a w ślad za tym nastąpiło podporządkowanie się kierownictwu wymienionej grupy, kilku formacji konspiracyjnych o charakterze komunistycznym.

Jednak decyzja o wznowieniu działalności partii komunistycznej zapadła nie w Polsce i nie polskie czynniki o tym decydowały. Formalnie rzecz biorąc, decyzję podejmowało kierownictwo tzw. Kominternu, czyli Międzynarodówki Komunistycznej, będącej przybudówką Wszechzwiązkowej Komunistycznej Partii (bolszewików) [WKP(b)]<sup>189</sup>. W rzeczywistości wszelkie decyzje podejmowane były przez kierownictwo WKP(b) ze Stalinem na czele, a więc ośrodek rządzący ówczesnie w ZSRS. To tu podjęto w 1938 r. decyzję o likwidacji Komunistycznej Partii Polski (i jej różnych przybudówek, jak np. Komunistycznego Związku Młodzieży Polskiej), tu też podjęto jeszcze w 1939 r. we Francji działania na rzecz odtworzenia formacji komunistycznej dla Polski, finalizując je skutecznie jesienią 1941 r.<sup>190</sup>

W tym okresie spośród zebranych w specjalnych ośrodkach komunistów pochodzących z Polski sformowano grupy, które po przetrzuceniu do

---

<sup>188</sup> Przez niemal cały okres powojenny władze komunistyczne i związane z nią środowiska historyków twierdziły, że PPR utworzyli polscy komuniści w Warszawie. Fakt powołania partii w Związku Sowieckim – co skrzętnie ukrywano – uznawano za wstydlivy i celowo go marginalizowano.

<sup>189</sup> Fakt ten podkreśla w swych wspomnieniach Władysław Gomułka, *Pamiętniki*, Tom II, Warszawa 1994. Pisz on: „W archiwum tym [byłej KPZR – wyj. moje G.G.] znajduje się [...] uchwała Komitetu Wykonawczego M[iędzynarodówki] K[omunistycznej] w sprawie powołania do życia partii komunistycznej w Polsce [...]. Tam zapadła decyzja o utworzeniu Polskiej Partii Robotniczej, tam ustalono skład osobowy jej grupy założycielskiej [...]. Tam też została powołana trójka kierownicza partii [...]. Inaczej mówiąc, **to nie Grupa Inicjatywna powołała do życia PPR jak głosi oficjalna historiografia – lecz rodzicielem PPR był Komintern, wypełniając jak zawsze, zlecone mu przez WKP(b) zadanie** [podkreślenie moje – G.G.]. [...] PPR powstała do życia jako partia komunistyczna przynależna do Międzynarodówki Komunistycznej, jako jej sekcja polska”. (s. 98–98). Opublikowane już po śmierci Gomułki wspomnienia ujawniają wielką liczbę niezwyklej wagi faktów dotyczących kulis funkcjonowania ruchu komunistycznego i jego relacji z sowieckim hegemonem. Wiarygodność tych stwierdzeń, z uwagi na pozycję Gomułki we władzach PPR w okresie wojny i zgromadzone przezeń już po wojnie informacje (dostęp do ściśle tajnych dokumentów), w wielu kwestiach nie może budzić żadnych wątpliwości.

<sup>190</sup> Pierwsze próby odtworzenia partii komunistycznej Komintern podjął jeszcze latem 1939 r. we Francji w środowisku polskich komunistów, którzy walczyli w brygadach międzynarodowych w wojnie domowej w Hiszpanii. Następnie z prób tych zrezygnowano i podjęto na nowo po wybuchu wojny niemiecko-sowieckiej już na terenie Rosji.

Polski miały podjąć działalność w ramach nowej formacji. Formacji tej nadano nazwę PPR i przygotowano dla niej dokumenty programowe<sup>191</sup>. Ugrupowanie to od początku, podobnie jak jego poprzedniczka, miało status **sekcji polskiej** Kominternu, a więc faktycznie WKP(b), choć ze względów taktycznych uznano, że fakt ten nie będzie nagłaśniany<sup>192</sup>.

Podporządkowanie sowieckiemu ośrodkowi dyspozycyjnemu było jednak w tym wypadku o wiele silniejsze niż to miało miejsce w odniesieniu do kierownictwa KPP w okresie wcześniejszym. Wynikało to z faktu, że praktycznie wszyscy przetrzucani do Polski komuniści byli obywatelami sowieckimi, a jednocześnie byli członkami WKP(b)<sup>193</sup>. Jest charakterystyczne, że większość z nich nie skorzystała z formalnej możliwości przywrócenia obywatelstwa polskiego, która to możliwość powstała po podpisaniu w lipcu 1941 r. umowy między Rządem Rzeczypospolitej a Rządem ZSRS, i pozostała przy obywatelstwie sowieckim<sup>194</sup>. W ten sposób faktycznie kierownictwo PPR<sup>195</sup> od początku spoczywało w rękach obywateli sowieckich i w tym sensie nie była to organizacja polska.

---

<sup>191</sup> Wynika to jednoznacznie ze wspomnień Gomułki, W. Gomułka, op. cit., s. 97 i nast.

<sup>192</sup> W. Gomułka, op. cit., s. 97: „PPR powstała do życia jako partia komunistyczna przynależna do Międzynarodówki Komunistycznej, jako jej sekcja polska [...]. Po podjęciu działalności w kraju, w swoich oficjalnych organach prasowych i wydawnictwach PPR głosiła, jakoby była partią niezależną od Kominternu i nie wchodziła w jego ramy jako sekcja polska [...]. Oficjalne odcinanie się od Kominternu miało na celu przekonanie społeczeństwa polskiego, że PPR – w odróżnieniu od dawnej KPP – nie jest sterowana z zewnątrz przez Komintern czyli Moskwę”.

<sup>193</sup> Swoją „akces” do KPZR opisuje W. Gomułka, s. 63: „obkom partii, doceniając moją przeszłość rewolucyjną i komunistyczny stosunek do pracy wykazywany na zajmowanym stanowisku w fabryce »Biblos«, ma zamiar zarekomendować mnie Komitetowi Centralnemu KP(b) U w Kijowie jako kandydata na członka WKP(b). Oczywiście wyraziłem zgodę i podziękowałem za tak wysokie wyróżnienie”.

<sup>194</sup> W myśl tej umowy władze ZSRS ogłosić miały tzw. amnestię, na mocy której osoby posiadające przed 17 września 1939 r. obywatelstwo polskie, a którym następnie narzucono obywatelstwo sowieckie, miały prawo wystąpić o ponowne uznanie obywatelstwa polskiego. Ta forma w istocie swej była skandaliczna, sugerowała bowiem przez nazwę i procedurę, że chodzi niemal o jakieś przestępstwo, z którego skutków władza sowiecka łaskawie zwalniała. Niemniej dla setek tysięcy Polaków była to „ostatnia deska ratunku” przed ostatecznym przypisaniem do Związku Sowieckiego. Jak się jednak okazuje, inaczej rozumowali i postępowali komuniści. Skądinąd nie bardzo nawet wiadomo czy w ogóle spora ich grupa formalnie zrezygnowała już po wojnie z obywatelstwa sowieckiego. Z najbardziej znanych postaci jedynie W. Wasilewska otwarcie twierdziła że jest obywatelką sowiecką i nawet zamieszkała później w Związku Sowieckim na stałe.

<sup>195</sup> Obywatelami sowieckimi i członkami WKP(b) byli: Marceli Nowotko, Paweł Finder, Władysław Gomułka, Franciszek Józwiak, Bolesław Bierut, Małgorzata Fornalska czy Ignacy Loga-Sowiński. Z tych, których nie przetrzucano wtedy do Kraju, praktycznie całe kierownictwo komunistyczne na terenie Związku Sowieckiego, zgrupowane w tzw. Centralnym Biurze

Na tym miejscu należy także zwrócić uwagę na fakt, iż mimo momentami podkreślanego przez władze PPR dążenia do odbudowy państwa polskiego, nigdy w sposób wyraźny nie wskazywano, jaki charakter w opinii kierownictwa tej formacji ma mieć owa niepodległość<sup>196</sup>. W szczególności wskazać należy tu na to, że to właśnie było głównym powodem pozostawania przez komunistów poza nawiasem normalnego życia politycznego II Rzeczypospolitej<sup>197</sup> i stan ten przetrwał w okresie działalności podziemnej w latach 1939–1941. Przed wybuchem II wojny światowej działalność w formacjach komunistycznych uznawana była za działalność godzącą w konstytucyjne podstawy ustroju państwowego oraz niepodległe państwo polskie i była ścigana w oparciu o polskie przepisy karne<sup>198</sup>.

Po wybuchu II wojny światowej dowodem antypolskiej postawy b. KPP był masowy udział komunistów w demontażu wszelkich elementów polskiej państwowości na terenach RP zajętych po 17 września 1939 r. przez ZSRS, jak również udział w represjach wobec obywateli polskich znajdujących się na tych obszarach<sup>199</sup>.

---

Komunistów Polskich, a więc Wanda Wasilewska, Alfred Lampe, Jakub Berman czy Stanisław Radkiewicz. Ci ludzie zjawili się w Polsce w lipcu 1944 r. wraz z tzw. Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego.

<sup>196</sup> Wskazać tu trzeba, że różne narodowe przybudówki WKP(b) – partie litewska, łotewska czy ukraińska także głosiły dążenie do budowy niepodległej Litwy, Łotwy czy Ukrainy. Tyle tylko, że właśnie owo pojmowanie „niepodległości” przez partie komunistyczne i przez sowieckiego hegemonia było zupełnie instrumentalne. „Niepodległa” była Ukraina w ramach ZSRR (mając nawet swą reprezentację w ONZ), „niepodległa” była Mongolia i „niepodległe” były po 1945 r. tzw. kraje demokracji ludowej. W tym kontekście tezy programowe o niepodległej Polsce, nawet jeśli incydentalnie pojawiały się w dokumentach PPR, to trzeba je pojmować właśnie we wskazanym wyżej kontekście.

<sup>197</sup> Poprzedniczka PPR, Komunistyczna Partia Polski została zdelegalizowana przez władze Rzeczypospolitej już w styczniu 1919 r. Antypolskie stanowisko tej partii ujawniło się z całą mocą latem 1920 r., kiedy to licząc na zwycięstwo wojsk bolszewickich, sformowała ona „rząd tymczasowy”, który miał przejąć władzę po unicestwieniu Polski. Tego programu destrukcji niepodległej i wolnej od „sowieckiej przyjaźni” polskiej państwowości, komuniści nie zmienili aż do 1944 r.

<sup>198</sup> Kodeks karny z 1932 r. (Dz.U. RP nr 60, poz. 571) oraz rozporządzenie prezydenta RP z 24 października 1934 r. o niektórych przestępstwach przeciwko bezpieczeństwu Państwa (Dz.U. RP nr 94, poz. 851) i rozporządzenie prezydenta RP z 21 listopada 1938 r. o ochronie niektórych interesów państwa (Dz.U. RP nr 91, poz. 623).

<sup>199</sup> Nie zważając na fakt, że państwo polskie nadal istniało i że nadal działały jego instytucje, polscy komuniści nie tylko z entuzjazmem powitali nową, sowiecką państwowość i związany z nią ustrój społeczno-gospodarczy, ale z pełnym zaangażowaniem włączyli się w działania struktur państwa agresora. Uczestniczyli w ten sposób we wszystkich poczynaniach, których

Po swym powstaniu PPR zaznaczyła wyjątkowo negatywny stosunek do konstytucyjnych władz Rzeczypospolitej działających tak na wychodźstwie (Prezydenta RP, Naczelnego Wodza czy Premiera RP), jak i ich krajowych pełnomocników (Delegata Rządu RP na Kraj, Dowódcy Armii Krajowej)<sup>200</sup>, jak również do postulatów utrzymania integralności państwowej Rzeczypospolitej po zakończeniu wojny<sup>201</sup>. Faktycznie, formułowany przez PPR postulat „przyjaznych” stosunków z ZSRS był świadomym dążeniem do podporządkowania Polski ZSRS, a tym samym działaniem zmierzającym do unicestwienia niepodległego państwa polskiego.

Fakt, iż komuniści ową „niepodległość” rozumieli w bardzo swoisty sposób, został potwierdzony w 1943 r., zachowaniem kierownictwa PPR w rozmowach z kierownictwem Polskiego Państwa Podziemnego.

Negocjacje PPR z przedstawicielami Delegatury Rządu RP na Kraj zostały przez komunistów zerwane w momencie, gdy przedstawiono im oczekiwanie, iż: 1) zadeklarują że ich partia nie jest ekspozyturą Kominternu, 2) że stoją na gruncie nienaruszalności granic Rzeczypospolitej na wschodzie, oraz że 3) podporządkują się oni władzom RP reprezentowanym przez Delegata Rządu i Komendanta Sił Zbrojnych.

W kierownictwie PPP oczekiwano, iż deklarację powyższą PPR potwierdzi enuncjacjami prasowymi. Jak pisał Gomułka, *„warunki te były obliczone na zerwanie rozmów, oznaczały faktycznie domaganie się od PPR bezwarunkowej kapitulacji politycznej. Toteż przedstawiciele PPR odrzucili je stanowczo”*<sup>202</sup>. Dlaczego owa „patriotyczna siła” nie mogła zadekla-

---

celem był demontaż polskiej państwowości i polskich instytucji na terenach okupowanych przez Związek Sowiecki.

<sup>200</sup> W Deklaracji programowej PPR z listopada 1943 r. pisano m.in.: „Mandaty wszelkiego rodzaju mianowańców [...] upatrzonych na te stanowiska przez tak zwaną Delegaturę Rządu emigracyjnego lub przez inne reakcyjne czynniki, unieważnia się natychmiast. [...] Najważniejszym celem, który sanacja pragnie osiągnąć przy pomocy Armii Krajowej, jest uchwylenie przez nią władzy w kraju w momencie przełomowym. [...] Zapoczątkowana przez najczarniejszą reakcję plugawa wojna domowa, w której biorą udział i sanacyjne oddziały Armii Krajowej, znajduje swoje źródła ideologiczne w hitleryzmie (...). PPR, świadoma celów, roli, zadań i charakteru rządu emigracyjnego w Londynie i jego Delegatury w kraju, przeciwstawia się zdecydowanie objęciu przez te czynniki władzy w wyzwolonej Polsce”, *Dowództwo Główne GL i AL...*, s. 346–368.

<sup>201</sup> Jak wspomina W. Gomułka: „W pierwszej połowie 1943 r. nadeszło z Moskwy polecenie (szyfrowka od Dymitrowa), aby PPR zaprzestała wszelkiej działalności na przynależnych dawniej do Polski ziemiach Ukrainy i Białorusi Zachodniej, a istniejące już na tych terenach organizacje pepeerowskie miały zostać ewentualnie wcielone do sieci radzieckich organizacji podziemnych”. W. Gomułka, op. cit., s. 102–103.

<sup>202</sup> W. Gomułka, op. cit., s. 53.

rować iż nie jest ekspozyturą Kominternu? Dlaczego owi „patrioci”, jako jedyni spośród wszystkich funkcjonujących ówczesnie polskich organizacji walczących w konspiracji, nie byli w stanie podzielić powszechnego stanowiska i zadeklarować lojalności wobec legalnych władz Rzeczypospolitej, uznanych przez wszystkie państwa na świecie, za wyjątkiem Niemiec i ich wasali? Dodajmy, władz uznawanych w tym momencie także przez Związek Sowiecki.

Dlaczego w momencie gdy komuniści mieli niepowtarzalną szansę odejścia od linii przyjętej w 1918 r. i później konsekwentnie kontynuowanej (a więc negacji niepodległej Rzeczypospolitej), nie stanęli po tej samej stronie co polscy patrioci?

Program reprezentowany przez PPR był oczywiście obowiązujący także dla Gwardii Ludowej, a następnie Armii Ludowej. Obie te formacje, jako wojskowe przybudówki PPR, były w pełni podporządkowane dyspozycji politycznej PPR i jej program był w pełni przez nie akceptowany.

PPR oraz GL/AL były też formacjami, które obok werbalnego wypowiedzenia się przeciw niepodległemu państwu polskiemu podejmowały również praktyczne działania, których celem było szkodenie polskim instytucjom państwowym oraz obywatelom polskim.

W ramach PPR od niemal samego początku jednym z najbardziej rozbudowanych kierunków aktywności było prowadzenie działalności szpiegowskiej przeciwko polskim instytucjom publicznym<sup>203</sup>. Przejawiało się to w rozpracowywaniu tak struktury, jak i obsady kierowniczej konspiracyjnej części Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej oraz konspiracyjnych władz

---

<sup>203</sup> W opinii W. Gomułki „Kompletna niemal izolacja PPR w politycznym podziemiu polskim zrodziła w Moskwie koncepcję wykorzystania znajdującej się w jej szeregach kadry komunistycznej, głównie b. kapepowców, do roboty wywiadowczej na rzecz Związku Radzieckiego, stworzenia z tej kadry częściowo już poprzednio zwerbowanej przez wywiad radziecki, sieci komórek wywiadowczych w partii, operujących przy pomocy organizacji partyjnych i gwardzistowskich [...]. Taka jest geneza dyrektywy dla trójki kierowniczej PPR, zawarta w [...] depeszy Dymitrowa do Nowotki z 19 sierpnia 1942 r., głoszącej, że: »winniście zorganizować specjalną służbę wywiadowczą przy KC, (...) która pociągnęła za sobą podporządkowanie Wydziału Informacji Sztabu Głównego GL T. Duraczowi«, ibidem, s. 241. W praktyce przekładało się to konkretne dyrektywy dotyczące rozpracowywania struktur Polskiego Państwa Podziemnego, jak w instrukcji wywiadowczej Sztabu Głównego GL z 1942 lub 1943 r.: „Nasi ludzie posłani w teren P. i po zainstalowaniu się na nim na tych samych warunkach co sami tworzący P. powinni poznać: 1) wszystkie tajniki P, przenikając systematycznie do nich, 2) strukturę wojskową i polityczną P. (począwszy od jednostki zasadniczej wzwyż), 3) siłę wojskową i polityczną P., [...], 5) instrukcje wojskowe i polityczne wszelkiego rodzaju (zwłaszcza instrukcje tajne), 6) dokładne personalia kierujących P., jak również miejsce ich pobytu, 7) cały aparat wojskowo-polityczny i techniczny P., [...]”. Archiwum Akt Nowych 199/I-1, k. 38–38a.



cywilnych Rzeczypospolitej, po czym przekazywaniu zdobytych informacji obcym, niepolskim ośrodkom<sup>204</sup>. Następstwem tego były aresztowania dokonywane w latach 1942–1945 przez służby bezpieczeństwa państw obcych, przedstawiciele polskich władz państwowych<sup>205</sup>. Była to zatem w sposób ewidentny działalność antypaństwa.

Formacje związane z PPR podejmowały też czynne zamachy na przedstawicieli polskich instytucji państwowych czy też dokonywały akcji zbrojnych przeciw instytucjom państwowym Rzeczypospolitej w okresie 1942–1945, przez co naruszały ówczesnie obowiązujące przepisy prawa polskiego<sup>206</sup>.

Wreszcie zbrojne formacje związane z PPR, przez nieskoordynowaną z polskimi władzami wojskowymi i niepodporządkowaną im akcją „militarną”<sup>207</sup> wielokrotnie ściągnęły na obywateli polskich ciężkie represje ze strony okupantów, w efekcie czego zadawane były cierpienia tysiącom obywateli polskich<sup>208</sup>.

---

<sup>204</sup> Fakt konieczności służenia przez komunistów sowieckiemu wywiadowi był dla nich tak oczywisty, że wyraził to nawet Gomułka niemal pół wieku później, pisząc: „Ludzi kierowanych na robotę wywiadowczą rozpoczęto przetrzucać daleko wcześniej, gdyż poczynając od pierwszych miesięcy 1940 r., a nawet już pod koniec 1939 r. W tym czasie b. kapecowców jeszcze nie przyjmowano do WKP(b), lecz nie miało to żadnego znaczenia dla kierowników wywiadu radzieckiego przy werbowaniu tych ludzi do roboty wywiadowczej w kraju [...]. Nie wiem niestety, jakie zamiary żywiły odpowiednie organa radzieckie do mojej osoby, czy jako członka WKP(b) zamierzały włączyć mnie do grupy b. kapecowców przewidzianych do organizowania partii komunistycznej (PPR) w kraju, czy też jeszcze przed napaścią Niemiec na Związek Radziecki zamierzano przetrzucić mnie do kraju na robotę wywiadowczą. Najprawdopodobniej wchodził w rachubę ten drugi wariant”. W. Gomułka, op. cit., s. 63–64.

<sup>205</sup> Najbardziej spektakularnym przykładem tej współpracy, było wsparcie udzielone NKWD przy okazji aresztowania w Pruszkowie w końcu marca 1945 r. kierownictwa krajowych władz Rzeczypospolitej z wicepremierem Janem St. Jankowskim na czele.

<sup>206</sup> Działalność podziemnych struktur komunistycznych w takich formach w jakich była prowadzona w latach 1942–1945 na ziemiach polskich, wyczerpywała zupełnie znamiona ponad dwudziestu artykułów przepisów wskazanych w przypisie 20. Były to zresztą te regulacje, które stanowiły podstawę do pociągania do odpowiedzialności komunistów za działalność antypaństwową w okresie do 1 września 1939 r.

<sup>207</sup> Rozpoczęta latem 1942 r. tzw. wojna partyzancka nie była oczywiście uzgodniona z odpowiednimi władzami wojskowymi Rzeczypospolitej, w tym wypadku komendami Armii Krajowej, co czyniło zeń faktycznie akcją „dziką”. W istocie, przynajmniej do końca 1943 r. owa „wojna ludowa” sprowadzała się w głównej mierze do akcji o charakterze rabunkowym przeciw „obszarnikom” i „wyzyskiwaczom”, czyli po prostu Polakom. Liczne, zachowane w Archiwum Akt Nowych sprawozdania z tych „akcji”, dowodzą niemal kryminalnego oblicza dużej części tych „oddziałów” GL/AL.

<sup>208</sup> Wskazane wyżej „akcje”, incydentalnie dotykające Niemców, ściągały na miejscową ludność, zwykle nie mającą nic wspólnego z działalnością komunistów, straszliwe represje ze

Działania te ewidentnie godziły w interes niepodległego państwa polskiego i Narodu Polskiego, a podejmowane były z rozkazu oraz w interesie ówczesnych władz ZSRS.

Z punktu widzenia obowiązujących ówczesnie przepisów prawa polskiego działalność PPR i związanych z nią formacji militarnych stanowiły ciężkie przestępstwa. Niezależnie bowiem od ocen politycznych godziły one w konstytucyjne podstawy ustroju państwowego Rzeczypospolitej, zmierzając do ich zbrojnego obalenia.

W świetle przepisów prawa II RP odpowiedzialność karną ponosił każdy, kto brał udział we władzach takiego związku przestępczego, i to nawet niezależnie od stopnia osobistego współudziału w poszczególnych działaniach o charakterze przestępczym, ale też osoby które uczestniczyły w takich związkach<sup>209</sup>.

W świetle powyższych uwag widać wyraźnie, jak zupełnie odmienny charakter prawny w stosunku do wszystkich innych organizacji konspiracyjnych działających w ramach Polskiego Państwa Podziemnego (a także na jego poboczach) posiadały struktury komunistycznego ruchu oporu, utworzone przez czynniki obce, które do swych działań wykorzystywały – często niezorientowanych o ich rzeczywistym usytuowaniu – obywateli polskich.

---

strony niemieckiej. Tak się stało np. w Piotrkowskiem, po oślawionej, pierwszej „akcji” jednostki „partyzanckiej” GL w czerwcu 1942 r.

<sup>209</sup> Art. 166 § 1 kk stanowił, że odpowiedzialności karnej podlega ten, „kto bierze udział w związku mającym na celu przestępstwo”, zaś § 2 tego artykułu zaostrzał tę odpowiedzialność wobec osób, które taki związek zakładały „lub nim kierowały”.

**Część VI**  
„Polska ludowa”  
1944–1947

22 lipca 1944 r. radio moskiewskie ogłosiło komunikat o powstaniu tzw. polskiego komitetu wyzwolenia narodowego (PKWN). Równocześnie zaprezentowano „manifest” tego komitetu. Miało się to stać w „pierwszym wyzwolonym mieście polskim” – Chełmie Lubelskim<sup>210</sup>.

Jednak pierwsza grupa członów PKWN przybyła do Chełma ze Związku Sowieckiego dopiero w dniu 27 lipca 1944 r. Natomiast 15 sierpnia 1944 r. wydrukowany został z numerem pierwszym „Dziennik Ustaw RP”, który oprócz dokumentu pod nazwą „Ustawa KRN z 21 lipca 1944 r.”<sup>211</sup> oraz tekstu „manifestu”<sup>212</sup> zawierał również m.in. „ustawę KRN” z 15 sierpnia 1944 r.<sup>213</sup> Co interesujące i symptomatyczne, wszystkie wydrukowane w 1944 r. „Dzienniki Ustaw” zawierają adnotację, że wyedytowano je w Krakowie, który do ofensywy styczeniowej w 1945 r. pozostawał w niemieckich rękach.

Tak przebiegać miał – w opinii historyków i propagandystów PRL – proces tworzenia podstaw ustrojowych „Polski ludowej”. Proces rewolucyjny, bowiem jego istotą miało być stworzenie ram ustrojowych państwa, w którym miejsce dominującej dotąd tzw. formacji kapitalistycznej, wspierającej się na warstwach burżuazyjnych i ziemiańskich, miała być ustanowiona dyktatura proletariatu – ludu pracującego miast i wsi.

W jednym z głównych opracowań charakteryzujących ustrój PRL podkreślano z całą mocą znaczenie owego rewolucyjnego przełomu w kontekście stosunku nowych władz do konstytucji z 1921 r., pisząc: „Władza ludowa powstała bowiem w sposób **rewolucyjny** i jako taka nie była związana zasadami prawnymi obalonego ustroju”<sup>214</sup>.

Zdanie to – swoisty dogmat konstytucjonalistów PRL na temat rewolucyjnego przewrotu<sup>215</sup> – oddawało istotę rozumienia interesującego nas

---

<sup>210</sup> Zob. szerzej o tym w: W. Góra, *Powstanie władzy ludowej w Polsce*, Warszawa 1972.

<sup>211</sup> Dz.U. RP (Lublin) 1944 nr 1, poz. 1.

<sup>212</sup> Ibidem, załącznik.

<sup>213</sup> Dz.U. RP (Lublin) 1944 nr 1, poz. 3.

<sup>214</sup> Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 34.

<sup>215</sup> Jak pisze inny czołowy konstytucjonalista PRL F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa – Poznań 1980, s. 43: „Manifest PKWN, a także inne dokumenty i akty normatywne uchwalone przez KRN i PKWN wskazywały na rewolucyjny sposób powstania nowej władzy. Władza ta nie odwoływała się do prawa [czyli konstytucji – wyj. moje G.G.], lecz do woli narodu

okresu do r. 1989. Oto zatem w 1944 i 1945 r. (ale chyba i później, choć ram chronologicznych okresu ówczesnej rewolucji nigdy nie sformułowano) **dokonała się w Polsce rewolucja, w efekcie czego został obalony stary ustrój i powstało nowe państwo – państwo ludowe.**

Aby zrozumieć i ocenić, co się rzeczywiście wydarzyło na przełomie lipca i sierpnia 1944 r. na ziemiach polskich i jak wydarzenia te wpłynęły na byt II RP, prześledzić musimy najpierw nie propagandowe frazesy, ale fakty zaistniałe w pierwszym półroczu 1944 r.

Konieczne jest jednak nadmienienie, iż tworzenie podstaw ustrojowych PRL odbywało się w kompletnym chaosie i w istocie pod wpływem na bieżąco określanych potrzeb polityki sowieckiej, nie było zaś w tym procesie żadnej głębszej i konsekwentnej myśli polskich komunistów.

Ów chaos i nietąd pierwszych miesięcy i lat „Polski ludowej” miał swe źródła w przekonaniu komunistów, że „zagospodarowanie” kraju dokona się wedle modelu przerobionego już na Kresach wschodnich RP we wrześniu i październiku 1939 r. Nie znali oni intencji Stalina, co do przyszłego statusu Polski – a więc, czy miało to być „niepodległe” państwo wedle wzoru mongolskiego czy po prostu siedemnasta republika ZSRS. Byli jednak przekonani – i to zarówno ośrodek skupiony w Moskwie wokół Centralnego Biura Komunistów Polskich (CBKP) i Związku Patriotów Polskich (ZPP), jak i ośrodek krajowy, czyli Polska Partia Robotnicza i KRN – że w każdym wariantcie na ziemi polskiej w całości przeniesiony zostanie przez nich, jako wykonawców każdej dyspozycji Stalina, sowiecki porządek prawny. Nie było zatem powodu, by prowadzić jakiegokolwiek przygotowania, zwłaszcza tworzyć polskie instytucje jeszcze w Moskwie, bo wszystko miało zostać „zainstalowane” wedle wzorca sowieckiego. Kiedy jednak sytuacja międzynarodowa wymusiła pozorowanie trwania państwa polskiego pod ich rządami, stąd posiłkowanie się choćby Konstytucją z 1921 r. czy recepcja przedwojennego porządku prawnego w wielu obszarach życia społecznego i gospodarczego, a zwłaszcza chaotyczne tworzenie nowych instytucji i eksperymentowanie w tworzonego porządku prawnym.

Najważniejszą instytucją ustrojową okresu przejściowego była KRN. Inicjatywa jej utworzenia KRN wyszła od Władysława Gomułki, ówczesnie

---

i w niej szukała swego uzasadnienia [...]. Można zatem powiedzieć, że w latach 1944–1945 w Polsce mamy do czynienia z rewolucyjnym przejściem władzy przez nową grupę ludzi, w sposób nieliczący się z dotychczas obowiązującym prawem”.

członka Komitetu Centralnego (KC) PPR<sup>216</sup>. Nie bez znaczenia jest fakt, że ostatni członek pierwszej tzw. „trójki kierowniczej”<sup>217</sup>, faktyczny szef PPR Paweł Finder, był co najmniej sceptyczny wobec idei utworzenia KRN.

W trakcie poważnych sporów o powołanie i kształt KRN P. Finder i jego główna współpracowniczka M. Fornalska zostali aresztowani przez Niemców. Okoliczności tego aresztowania, zwłaszcza w kontekście zupełnie niewiarygodnych w odniesieniu do tego problemu wspomnień W. Gomułki, są do dziś całkowicie niejasne.

W powojennych wspomnieniach W. Gomułka prezentował przeświadczenie, że wyrażając na posiedzeniu KC 7 listopada 1943 r. zgodę na powołanie KRN, Finder działał w oparciu o jakąś formę aprobaty Moskwy dla tej inicjatywy<sup>218</sup>.

W efekcie aresztowania Findera i Fornalskiej władzę w PPR przejęła grupa Gomułki, forsująca powołanie KRN. Wobec tej ekipy kompletny brak zaufania wyrażali jednak i Stalin i, co oczywiste, CBKP. Wyrazem tej niechęci było nie tylko zerwanie przez Moskwę kontaktów z tym ośrodkiem i w praktyce brak akceptacji dla KRN. Jak wielka była ta niechęć, świadczy fakt wysłania do kraju grupy bojowej L. Kasmana z rozkazem izolacji i/lub likwidacji kierownictwa PPR<sup>219</sup>.

Niemniej symptomatyczne jest to, że nawet twórca koncepcji KRN, ciała, które miało być „polityczną reprezentacją narodu polskiego”, nie wyobrażał sobie możliwości choćby przystąpienia do formowania tej instytucji bez zgody czynnika obcego. Już zatem tylko ten element, pokazujący w istocie układ zależności twórców KRN od czynników zewnętrznych, stawia pod wielkim znakiem zapytania tytuł do tego, by instytucja ta mogła występować w charakterze „kierownictwa, reprezentującego wolę, dążenia i interesy najszerzszych mas społeczeństwa polskiego”<sup>220</sup>.

---

<sup>216</sup> W. Gomułka, *Pamiętniki*, t. II, s. 336.

<sup>217</sup> Przypomnijmy, że w skład wyznaczonego przez Stalina i Dymitrowa jeszcze w Rosji trzyosobowego kierownictwa partii wchodził Marcełi Nowotko, Bolesław Motojoc oraz Paweł Finder.

<sup>218</sup> W. Gomułka, op. cit., s. 363–364. Podobną opinię co do sposobu rozumowania Gomułki oraz postawy Findera prezentuje w swej bardzo wnikliwej monografii P. Gontarczyk, *Polska Partia Robotnicza. Droga do władzy 1941–1944*, Warszawa 2003, s. 306 i nast.

<sup>219</sup> Taki cel wysłania Kasmana i jego „partyzantów” wyłania się w sposób zupełnie jednoznaczny ze wspomnień W. Gomułki i trudno i w tym wypadku przyjąć, iż ten, pisząc po latach, nie przemyślał znaczenia tej tezy. W. Gomułka, op. cit., s. 403.

<sup>220</sup> Fragment „*Deklaracji Programowej KRN*” przyjętej na pierwszym posiedzeniu KRN 1 stycznia 1944 r. [w:] *Protokół pierwszego plenarnego posiedzenia KRN*, bmdw, s. 37.

Co do rzeczywistego charakteru utworzonej w nocy z 31 grudnia 1943 r. na 1 stycznia 1944 r. instytucji, wątpliwości nie miał nawet sam Gomułka. Pisał po latach, iż poza PPR, Gwardią Ludową (GL i Związkiem Walki Młodych (ZWM) „pozostałe organizacje [...] były czystą fikcją w tym znaczeniu, że reprezentowali je członkowie PPR, którzy w okresie przedwojennym przyjmowali jakiś udział w ich działalności lub przynależeli do nich w charakterze członków”<sup>221</sup>.

Te spostrzeżenia korespondują bardzo wyraźnie z treścią zapisów przyjętych podczas tej nocy dokumentów. Oto bowiem ani w cytowanej „Deklaracji Programowej KRN”, ani w „Statucie Rad Narodowych”, w żadnym miejscu nie zdefiniowano suwerena powołującego do życia KRN. W art. 1 „Statutu”<sup>222</sup> zapisano, że „moralno-prawną podstawą, na której powstają rady narodowe, jest wola szerokich mas wyrażona w ofiarnej zbrojnej walce ludu polskiego z okupantem”. Jest oczywiste, że nawet zważywszy na ówczesne warunki, jak i rewolucyjną frazeologię, określenie zawarte w cytowanym przepisie w żadnym razie nie może być uznane za akt woli narodu polskiego, jakkolwiek ktokolwiek chciałby rozumieć to pojęcie. Skądinąd użycie formuły „szerokie masy” i wskazanie, iż „lud polski” jedynie przez ofiarną walkę „wyraża” wolę owych – w tym kontekście zupełnie niedefiniowalnych „mas”, wskazuje jednoznacznie, iż suwerenem nie był nawet ów „lud polski”, ani też „lud pracujący miast i wsi” jako pojęcie klasyczne dla sowieckiej konstrukcji konstytucyjnego suwerena. KRN powstała zatem z woli „szerokich mas” jako „kierownictwo” jednoczące „cały naród do walki z okupantem i przyspieszenia zwycięstwa”.

Wspomniany „Statut”, co do którego autentyczności w wersji znanej po 1945 r., jak i istotnej treści można mieć uzasadnione wątpliwości<sup>223</sup>, w art. 9 precyzował „uprawnienie szczególne” tego ciała. Zgodnie z tym przepisem to KRN miała występować „na zewnątrz państwa w imieniu narodu polskiego aż do powstania Rządu Tymczasowego” (punkt 1) oraz miała powołać Rząd Tymczasowy „w momencie uznanym przez siebie za

---

<sup>221</sup> W. Gomułka, op. cit., s. 342. Na innym miejscu Gomułka opisując pierwsze posiedzenie KRN (na którym nie był skądinąd obecny) informował, że część zebranych w ogóle nie wiedziała na jakim zebraniu, z kim i w jakim celu się znajdowała. Jeden z zebranych chciał – gdy się tego dowiedział – opuścić lokal, ale zatrzymano go siłą „ze względów konspiracyjnych”.

<sup>222</sup> *Protokół pierwszego plenarnego posiedzenia KRN*, bmdw, s. 30.

<sup>223</sup> Podstawy tych wątpliwości, związane z nie zachowaniem oryginalnego dokumentu i różnicami w treści między znanym projektem Statutu, a opublikowanymi w różnych okresach wersjami, analizuję na dalszym miejscu.

konieczny dla interesów Polski” (punkt 3). Po powołaniu tego rządu KRN miała mu udzielić pełnomocnictw „w zakresie sprawowania władzy”.

Jednocześnie art. 3 Statutu określał zasady tworzenia rad, w tym KRN, ustalał zasady delegowania przedstawicieli do ich składu oraz ustalał zasady kooptacji „jednostek szczególnie wartościowych o poglądach demokratycznych i postępowych”.

Można byłoby przypuszczać, iż wytworzony w tak przecież trudnych konspiracyjnych warunkach dokument, będący swego rodzaju wyrazem „rewolucyjnej woli ludu” winien stanowić podstawę wszelkich późniejszych działań rewolucyjnie kształtowanych władz nowego państwa. Czyż mając w rękach taki dokument, przy sprzyjającej koniunkturze politycznej i przy odrobinie choćby świadomości znaczenia, zwłaszcza w okresie rewolucyjnego przełomu istnienia prawnych podstaw działania powoływanych do życia nowych instytucji, można zrozumieć fakt, iż ów kontrolerski „Statut” nie został w lipcu i sierpniu 1944 r. (a i później) przywołany w żadnej podejmowanej ówczesnie decyzji ani w wydanym wtedy dokumencie?

Jest to sytuacja o tyle dziwna, że według W. Gomułka materiały z pierwszego posiedzenia KRN zostały przekazane przez L. Kasmana do Moskwy jeszcze w styczniu 1944 r.<sup>224</sup> Miały one również trafić do Moskwy, zawiezione tam przez dwie kolejne delegacje KRN. Czyżby zatem, podejmując w Moskwie w lipcu 1944 r. najistotniejsze decyzje i rozstrzygnięcia instytucjonalne, mające tak kluczowe znaczenie, dysponując rzekomo tak bez wątplenia solidnym z punktu widzenia rewolucyjnego legitymizmu dokumentem<sup>225</sup>, można było przejść całkowicie obok niego?

Przedstawione tu wątpliwości każą rzeczywiście poważnie zastanowić się nad tym, czy dokument ten był nie tylko znany w Moskwie, ale czy w ogóle istniał on w 1944 r. w formie i treści, jakie znamy z późniejszych jego publikacji.

O przyjęciu na pierwszym posiedzeniu KRN „Statutu Tymczasowego Rad Narodowych” informował organ KRN „Rada Narodowa”, datowany na 20 stycznia 1944 r., choć wydany z pewnością znacząco później. Natomiast w swej notatce dla Kasmana z 12 stycznia 1944 r. Gomułka używa pojęcia „Statut Rad Narodowych”<sup>226</sup>. Kłopot jednak w tym, że jak wiele na

<sup>224</sup> W. Gomułka, op. cit., s. 379.

<sup>225</sup> A. Burda, s. 32–33.

<sup>226</sup> W. Gomułka, op. cit., s. 381.



to wskazuje, nie bardzo wiadomo, jaki podczas tamtej nocy dokument przyjęto.

O tym, że nie bardzo wiadomo, z jakim dokumentem mamy do czynienia dziś, a o czym dyskutowano i co uchwalono, świadczą następujące elementy:

1. Zachowany projekt statutu, podpisany czterema pseudonimami, w sposób bardzo zasadniczy odbiega od treści rzekomo uchwalonego tej nocy dokumentu. Tymczasem dyskusja zapisana w protokole w interesującym nas punkcie toczy się niejako zupełnie obok kwestii istotnych dla statutu. Właściwie w ogóle nie ma tu mowy o statucie i jego zapisach, co jest wyraźnym dysonansem w stosunku do innych punktów porządku obrad. A przecież zapisy tego dokumentu miały decydować o przyszłym porządku w Polsce, to one miały stanowić w przyszłości podstawach działania tego ośrodka. Skoro projekt, który, jak wynika z protokołu, „został przyjęty jednogłośnie”<sup>227</sup>, tak zasadniczo różni się od opublikowanego w „Radzie Narodowej” „Statutu” oraz – również różniących się w niektórych elementach – późniejszych edycjach, to nie mamy żadnej pewności, jakiej treści „akt” uchwalono.
2. Zupełnie brak w protokole odzwierciedlenia poważnego, sięgającego najważniejszych kwestii konfliktu między Gomułką i Bierutem co do tworzenia struktur terenowych rad narodowych<sup>228</sup>.
3. Pojawianie się w protokole absurdalnych faktów – rzekome objęcie funkcji premiera Rządu RP przez J. Kwapińskiego<sup>229</sup> czy objęcie Delegatury w kraju przez PPS-WRN, „co nic dobrego nie wróży”<sup>230</sup>.

Pomińmy wszakże na tym miejscu kwestię autentyczności tego dokumentu i skupmy się na innych kwestiach. Najważniejsze moim

---

<sup>227</sup> *Protokół z pierwszego plenarnego posiedzenia KRN*, Warszawa, b.d.w., s. 30.

<sup>228</sup> Gomułka prezentuje ten spór jako zasadniczy. Podkreśla, że był to nie tylko problem zachowania zasad konspiracji, ale przede wszystkim jego niechęci do tworzenia sieci ciał, których istnienie mogło narazić na wyraźne zakwalifikowanie tej inicjatywy jako kopiowania ustroju sowieckiego. A tego Gomułka chciał ciągle unikać. W. Gomułka, op. cit., s. 364–369.

<sup>229</sup> Co ciekawe, kandydatura Kwapińskiego na premiera rozważana była po dymisji Mikołajczyka jesienią 1944 r., ale wobec przybycia z kraju Arciszewskiego to jemu ostatecznie powierzono kierownictwo Rządu RP. Ten fakt może być jednak pewną poszlaką wskazującą na to, że pisząc po upływie jakiegoś czasu protokół z pierwszego posiedzenia KRN, autorom tego dokumentu po prostu pomyliły się daty i wstawili w protokół wydarzenia zaistniałe znacznie później.

<sup>230</sup> *Protokół...*, s. 29.

zdaniem jest to, że ów „statut” nie tylko nie odegrał żadnej roli praktycznej w tworzeniu nowych władz, ale też jego istnienie wręcz nie zostało odnotowane w innych aktach prawnych czy nawet w deklaracjach politycznych.

Tworzenie PKWN i podjęcie działania przez KRN w Lublinie nie pozostawało w żadnym związku formalnym z zapisami uchwalonego rzekomo „statutu”. Co więcej, utworzona tzw. Delegatura KRN w Moskwie nie miała żadnego formalnego oparcia w tym „statucie”. „Statut” w znanej wersji nie przewidywał utworzenia jakiegokolwiek „reprezentacji” KRN do podejmowania decyzji w przedmiocie powołania rządu tymczasowego (a tym bardziej powołania PKWN), choć znalazło się tam miejsce dla określenia kształtu pieczęci, którą ma się to ciało posługiwać. Pamiętać należy, że wśród wysłanych do Moskwy delegatów KRN, jej członkami były tylko cztery osoby (Żymierski, Spychalski, Litwin i Osóbka-Morawski), zaś pozostali czterej nie wchodzili formalnie w skład tego ciała. Natomiast wśród jedenastu członków utworzonej 18 lipca Delegatury KRN tylko trzy osoby były członkami KRN. Ów „wybór” KRN dokonany w Moskwie, rzecz jasna bez żadnej wiedzy KRN w kraju, został skądinąd dokonany przez Prezydium ZPP, w posiedzeniu którego udział wzięli delegaci KRN<sup>231</sup>. W żadnym punkcie obrad, w żadnym momencie kreacji owej Delegatury, uczestnicy posiedzenia nie odnieśli się choćby jednym słowem do treści wspomnianego „Statutu”. Podobnie sytuacja wygląda w odniesieniu do procesu tworzenia PKWN. Rzekomo powołany decyzją KRN (o czym jeszcze będę pisał), w treści ustawy KRN kreującej to ciało opublikowanej pod numerem pierwszym wznowionego już w Lublinie „Dziennika Ustaw”, również nie dostrzega istnienia takiego dokumentu uchwalonego rzekomo przez KRN na pierwszym posiedzeniu.

Na drugim posiedzeniu KRN, które odbyło się już w Lublinie 15 sierpnia 1944 r., uchwalono ustawę o tymczasowym trybie wydawania dekretów<sup>232</sup>. Nie ma w niej ani słowa nie tylko o działaniu na podstawie tego „statutu”, ale także odniesienia do jego treści, zwłaszcza do art. 2<sup>233</sup> oraz art. 9<sup>234</sup>.

---

<sup>231</sup> Szerzej o kulisach tworzenia KRN i PKWN patrz: T. Żeńczykowski, *Dwa komitety 1920–1944. Polska w planach Lenina i Stalina*, Paryż 1983, s. 106 i n.

<sup>232</sup> Dz.U. RP (Lublin) z 1944 r. nr 1, poz. 3.

<sup>233</sup> Art. 2 Statutu mówi, że KRN sprawuje władzę na obszarze całej Polski.

<sup>234</sup> Art. 9 zdania ostatnie mówi, iż KRN „udzieli Rządowi pełnomocnictw w zakresie sprawowania władzy”.

Podobnie dekret PKWN z 21 sierpnia 1944 r., restytuujący działalność wojewodów i starostów<sup>235</sup>, nie wspomina o „Statucie” i nie odnosi się w ogóle do zapisu art. 8, ujmującego kompetencje rad narodowych. Również analiza pozostałych aktów prawnych wydawanych w Lublinie w lipcu, sierpniu i w początkach września dowodzi, że ani razu nie odnoszą się one w swej treści do rzekomo istniejącego dokumentu. O ile zatem mielibyśmy nawet przyjąć, że delegaci KRN wylatujący do Moskwy nie zabrali tak fundamentalnego dla dalszych działań dokumentu (choć w opracowaniach twierdzi się, że dokumenty te zostały już wcześniej przekazane do Moskwy)<sup>236</sup>, to trudno jednak uwierzyć, że nikt z przybyłych do Warszawy członków KRN czy działaczy PPR nie dysponował choćby jedną kopią tego dokumentu.

Nie ulega żadnej wątpliwości, że między czerwcem a początkiem września 1944 r. komuniści zachowywali się tak, jak gdyby dokument uchwalony rzekomo w Warszawie w ogóle nie istniał. Wszystkie wskazane okoliczności pozwalają zatem przyjąć, iż przynajmniej w postaci znanej, „Statut Tymczasowy Rad Narodowych” jest wytworem o wiele późniejszym.

Utwierdza nas w tym przekonaniu także sposób relacjonowania procesu budowy nowego państwa przez PRL-owskich konstytucjonalistów. Wspominani już Jarosz i Zawadzki temu fundamentalnemu ustaleniu pierwszego posiedzenia KRN poświęcili ledwie dwa zdania („Statut Tymczasowy zapowiadał jedynie, że w odpowiednim momencie powoła on Rząd Tymczasowy. Zapowiadał on również powołanie w niepodległej Polsce Zgromadzenia narodowego, wyłonionego w drodze pięcioprzymiotnikowych wyborów”<sup>237</sup>). Natomiast według nich „pierwszym, najbardziej ogólnym i podstawowym aktem” tego okresu tworzenia „podstaw prawnych nowego ustroju” był tzw. manifest PKWN z 22 lipca 1944 r.<sup>238</sup> Taki punkt widzenia prezentują również w fundamentalnych dla opisywanego problemu rozprawach konstytucjonalizmu PRL W. Skrzydło<sup>239</sup> i A. Gwiżdż<sup>240</sup>.

---

<sup>235</sup> Dz.U. RP nr 2, poz. 8 (Lublin).

<sup>236</sup> Na przykład Gomułka w swych wspomnieniach pisze, że treść Statutu przekazał wraz z notatką z 12 stycznia 1944 r. Kasmanowi.

<sup>237</sup> Z. Jarosz, S. Zawadzki, op. cit., s. 31.

<sup>238</sup> Ibidem, s. 32.

<sup>239</sup> W. Skrzydło, *Charakter i znaczenie polityczno-prawne Manifestu Lipcowego PKWN*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, Poznań 1959, t. XII.

<sup>240</sup> A. Gwiżdż, *Manifest Lipcowy i analogiczne akty proklamacyjne władzy ludowej*, „Państwo i Prawo”, Warszawa 1969, nr 7.

Podobnie w innym podstawowym opracowaniu dziejów KRN z 1976 r. pod redakcją A. Burdy<sup>241</sup>, jednego z głównych konstytucjonalistów PRL, znaczenie Statutu Tymczasowego jest w istocie marginalizowane. Wprawdzie jest on omówiony na trzech stronach, ale już w opisie działań związanych z powołaniem PKWN (s. 49 i nast.) jest całkowicie pominięty. W istocie dla konstytucjonalistów PRL dokument ten nie istniał.

Wydaje się, że właśnie dla PRL-owskich konstytucjonalistów to otwarte neglizowanie istnienia tego dokumentu KRN było jedyną drogą wybrnięcia z problemów, jakie chaotycznymi działaniami podjętymi w Moskwie między 19 a 22 lipca 1944 r. sprawili im Stalin i jego polscy podkomendni.

Kiedy w pierwszym półroczu 1944 r. wojska sowieckie zajęły część terytorium Rzeczypospolitej, w lipcu 1944 r. Stalin powołał do administrowania obszarem między Bugiem a Wisłą wspomniany PKWN. Przywoływany A. Burda tak opisywał ten proces:

*20 lipca 1944 r. członkowie przebywającej w Moskwie delegacji KRN wraz z przedstawicielami ZG ZPP utworzyli Delegaturę KRN dla Obszarów Wyzwolonych. Wieczorem tegoż dnia zapadła decyzja o przekształceniu Delegatury w PKWN. 21 lipca 1944 r. PKWN podjął działalność. Dzień później ogłoszono historyczny tekst Manifestu PKWN który był podstawą ustrojową nowego państwa<sup>242</sup>.*

Uściślając dalej swe tezy, A. Burda pisał:

*W dniu 21 lipca 1944 r. KRN wydaje ustawę powołującą PKWN<sup>243</sup>, ale w przypisie wyjaśniał: „Właściwie akt prawny powołujący do życia PKWN został wydany nie przez KRN, lecz przez Delegację KRN przebywającą w Moskwie i przygotowaną [winno być: przygotowany] wspólnie z członkami Prezydium ZG ZPP. Dokument ten został następnie aprobowany przez KRN i ogłoszony w nr. 1 Dziennika Ustaw RP wydanym w Lublinie<sup>244</sup>.*

Powtórzmy w tym miejscu wcześniejsze ustalenia. Utworzona w Moskwie w dniu 20 lipca 1944 r. tzw. Delegatura KRN nie miała żadnego formalnego oparcia we wspomnianym „Statucie Tymczasowym Rad Narodowych”.

---

<sup>241</sup> A. Burda, *Odbudowa państwowości polskiej. Zasady prawne nowego ustroju*, [w:] Krajowa Rada Narodowa, pod red. A. Burdy, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1976.

<sup>242</sup> A. Burda, s. 49.

<sup>243</sup> Ibidem, s. 64–65.

<sup>244</sup> Ibidem, s. 65, przypis 4.

„Statut” w znanej wersji nie przewidywał utworzenia jakiejkolwiek „reprezentacji” KRN do podejmowania decyzji w przedmiocie powołania rządu tymczasowego (a tym bardziej powołania PKWN), choć znalazło się tam miejsce dla określenia kształtu pieczęci, którą ma się to ciało posługiwać.

W żadnym punkcie obrad, w żadnym momencie kreacji owej Delegatury, uczestnicy posiedzenia nie odnieśli się choćby jednym słowem do treści wspomnianego „Statutu”.

Jednakże najważniejszą w sensie prawnym konstatacją dotyczącą tego wątku jest stwierdzenie, że w dniu 21 lipca 1944 r. ani w Warszawie, ani w Lublinie czy Chełmie, ani wreszcie w Moskwie, nie odbyło się żadne posiedzenie KRN. W tym zatem dniu nie mogła zostać wydana jakakolwiek „ustawa KRN”, jak chce A. Burda (choć rozumiemy, że chodzi po prostu o uchwalenie ustawy)<sup>245</sup>.

Jest zatem oczywiste, że zamieszczony pod pozycją numer 1 w numerze pierwszym Dziennika Ustaw RP z 15 sierpnia 1944 r., wydanym w Lublinie, dokument zatytułowany „Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego” podpisany przez Bolesława Bieruta, jest nigdy niezaistniałą mistyfikacją.

Podobnie sytuacja wygląda w odniesieniu do procesu tworzenia PKWN. Jak zaznaczono wyżej, w sensie prawnym jego powołanie wynikać miało z „ustawy KRN” z 21 lipca 1944 r. Jak już wiemy, w tym dniu KRN nie uchwalił żadnej ustawy. Natomiast 20 lipca 1944 r. w Moskwie powołana z inspiracji Stalina rankiem tego dnia tzw. Delegatura KRN przekształciła się na polecenie tegoż Stalina wieczorem w Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego<sup>246</sup>. Fakt powyższy potwierdzili też w sposób niepozostawiający wątpliwości czołowi historycy PPR, pisząc, iż 20 lipca „wieczorem, pod wpływem konsultacji z rządem radzieckim zrezygnowano z nazwy Delegatura KRN na rzecz PKWN, bez zmian w obsadzie personalnej”<sup>247</sup>.

Podobnie zatem jak w przypadku KRN, czynnikiem decydującym o powstaniu tego ciała była wola władz sowieckich, a właściwie osobiście Stalina. Także rzekoma reprezentacja „szerokich mas”, czy inaczej

---

<sup>245</sup> W wydawnictwie pod redakcją Andrzeja Gwiżdża, *Krajowa Rada Narodowa. Informator*, w którym przedstawiono wszystkie dane dotyczące posiedzeń KRN, znajdujemy jedynie informację, że druga sesja KRN odbyła się w Warszawie w dniach 2–23 stycznia 1944 r., zaś trzecia „w wyzwolonym już spod okupacji hitlerowskiej Lublinie w dniu 15 sierpnia 1944 r.” (s. 5).

<sup>246</sup> A. Burda, s. 49.

<sup>247</sup> N. Kołomejczyk, M. Malinowski, *Polska Partia Robotnicza 1942–1948*, Warszawa 1986, s. 213.

„polskiego ludu pracującego”, a więc KRN w swoim trzonie, dowiedziało się o utworzeniu PKWN z sowieckiego radia.

Działacze komunistyczni w kraju dowiedzieli się także, że „5-ciu członków Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego pozostaje pod okupacją niemiecką, gdzie kieruje walką wyzwoleńczą i zapewnia łączność z Krajową Radą Narodową. Nazwiska tych 5-ciu członków PKWN ze względów zrozumiałych, nie mogą być ujawnione”. Co ciekawe, nie znał ich nawet B. Bierut, który w następnej linijce tego tekstu widniał jako podpisujący ową „ustawę KRN” w której powyższe, nieprawdziwe twierdzenia się znalazły.

Skądinąd zauważyć należy, że gdyby rzeczywiście KRN miała podejmować wskazane decyzje i gdyby założyć, że miałyby one pozostawać w zgodzie z przyjętym rzekomo na pierwszym posiedzeniu KRN „Statutem”, to w oparciu o treść przepisu § 9 pkt. 3 winno nastąpić wyłonienie Rządu Tymczasowego. Co więcej, drugie zdanie tego przepisu dawało też KRN uprawnienie do tego, aby udzielić temu „rządowi pełnomocnictw w zakresie sprawowania władzy”. Tymczasem obradująca na swojej trzeciej sesji w dniu 15 sierpnia 1944 r. w Lublinie KRN uchwaliła wprawdzie ustawę o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy<sup>248</sup>, ale żadnego odwołania do treści „Statutu” w dokumencie tym nie znajdziemy.

Istotną kwestią dla rozstrzygnięcia interesujących nas zagadnień pozostaje problem odwoływania się przez twórców PRL do Konstytucji marcowej. To Stalin wymyślił koncepcję działania w oparciu „demokratyczne zasady konstytucji z 1921 r.”. Ta formuła miała być pewnego rodzaju cywilizowanym – z uwagi wymogi sytuacji międzynarodowej i pozycji Aliantów<sup>249</sup> – kamuflażem dla rewolucyjnego przewrotu. Właśnie взгляд na opinię zewnętrzną zmuszał władze warszawskie do różnych nawiązań do Konstytucji z 1921 r. Ale – jak wskazywali cytowani wyżej autorzy – „Cała praktyka ustawodawcza w tym okresie i praktyka organów państwowych w ogóle wskazuje, że władza ludowa kształtowała instytucje ustroju politycznego i społeczno – gospodarczego od początku w nowy sposób opierając się głównie na nowych aktach prawnych, nie odpowiadających bynajmniej liberalnemu brzmieniu przepisów konstytucji z 1921 r.”<sup>250</sup>.

<sup>248</sup> Dz.U. RP nr 1, poz. 3 z 1944 r.

<sup>249</sup> Można tu skądinąd dopatrywać się podobieństwa w postępowaniu Stalina do wcześniejszej polityki Aleksandra I. Jego pozorny liberalizm, wyrażający się przyjęciem Konstytucji dla Królestwa Polskiego, był, jak się szybko okazało, wyłącznie grą na użytek opinii międzynarodowej, a car i jego następcy ani myśleli poważnie traktować swoich zobowiązań.

<sup>250</sup> A. Burda, op. cit., s. 33.

Odwołanie się do „demokratycznych zasad” było więc całkowicie pustym i nic nieznaczącym frazesem bez praktycznych następstw. Pozwalało jednak ominąć problem ciągłości ustrojowej z II RP, co mogłoby wynikać z prostej formuły przyjęcia konstytucji marcowej w całości.

W niematy kłopot konstytucjonalistów PRL wprawili autorzy Manifestu PKWN, stwierdzając, iż „KRN i PKWN działają podstawie Konstytucji z 17 marca 1921 r. jedynie obowiązującej konstytucji legalnej uchwalonej prawnie”. Dla niektórych autorów (Mycielski, częściowo Grzybowski<sup>251</sup>) był to argument za tym, by głosić obowiązywanie przepisów tej konstytucji po 22 lipca 1944 r. Jednak poglądy dominującej części badaczy (Działocha, Trzciniński, Burda) wskazywały, iż powyższe stwierdzenie należy rozpatrywać wyłącznie w związku ze zdaniem następnym Manifestu mówiącym, że: „podstawowe założenia Konstytucji [...] obowiązywać będą aż do powołania” Sejmu Ustawodawczego. Oznaczało to, że:

*intencją autorów Manifestu – i to intencją w zasadzie konsekwentnie realizowaną<sup>252</sup> w praktyce ustrojowej w okresie KRN – było nadanie mocy obowiązującej nie całemu tekstowi Konstytucji marcowej, lecz tylko jej naczelnym zasadom dostosowanym do obiektywnych potrzeb ewoluującego ustroju państwa demokracji ludowej<sup>253</sup>.*

Stwierdzenie Burdy rozstrzyga zatem wątpliwości tych, którzy chcieliby doszukiwać się elementów ciągłości ustroju PRL z Konstytucją z 1921 r. Także dlatego, że powyższa wypowiedź A. Burdy jedynie kamufluje („obiektywne potrzeby”) fakt czysto dekoracyjnego i deklaratywnego odwoływania się do podstawowych zasad Konstytucji marcowej. Jest to oczywiste dla każdego, kto owe podstawowe zasady tej Konstytucji zna. I nie chodzi tu tylko o fakt, który dyskusji nie wymaga, mianowicie stwierdzenie, że takich instytucji jak KRN czy PKWN w akcie z 1921 r. nie przewidywano. Otóż wśród podstawowych zasad tej Konstytucji wymienić możemy:

1. republikański charakter państwa,
2. zwierzchnictwo narodu,
3. trójpodział władz,

---

<sup>251</sup> Stanowiska te m.in. przybliży A. Burda, op. cit., s. 76–77.

<sup>252</sup> W zasadzie, bo jak pisze sam Burda w odniesieniu do regulacji z 11 września 1944 r., tej konsekwencji nie było. A. Burda, op. cit., s. 76.

<sup>253</sup> A. Burda, op. cit., s. 77.

4. jednolitość państwową z autonomią Śląska, oraz
5. poszanowanie praw obywatelskich<sup>254</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że budowany nowy ustroj wychodził od zasady zwierzchnictwa ludu pracującego miast i wsi, którą to zasadę komunści rozumiełi w sposób całkowiec sprzeczny z zasadą zwierzchnictwa narodu. W tym też kontekście stwierdzić można, że zasadniczo odmienne było rozumienie zapisu art. 1 Konstytucji mówiącego, że „Państwo Polskie jest Rzeczpospolitą”. Inny bowiem charakter suwerena w państwie przesądzał też o innym pojmowaniu pojęcia „Rzeczpospolita”.

Stworzony model najwyższych władz państwowych, potwierdzony później w Małej Konstytucji z 1947 r. był także zaprzeczeniem zasady trójpodziału władzy na rzecz koncepcji koncentracji władzy państwowej wraz ze ściśle z tym związaną zasadą kierowniczej roli partii komunistycznej.

Także unitarność państwa, przyjęta jako podstawa ustrojowa, nie uwzględniała nie tylko gwarantowanej konstytucyjnie autonomii Śląska, ale i pozycji ustrojowej wspólnot samorządowych.

O kwestii przestrzegania przez władze komunistyczne konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności obywatelskich wspominać nie ma potrzeby.

Oczywiście w wielu regulacjach prawnych tak przed przyjęciem Małej Konstytucji, jak również i później, niejednokrotnie wskazywano na kierowanie się powyższymi zasadami, ale w praktyce były to zapisy puste. Bardziej odpowiadające prawdzie jest stwierdzenie, iż recypowano wprost szereg konkretnych artykułów Konstytucji z 1921 r., zwłaszcza w Małej Konstytucji. Ale taka prosta recepcja poszczególnych przepisów konstytucyjnych, do tego przepisów zgodnie z przyzwoitością legislacyjną prawidłowo derogowanych Konstytucją z 1935 r., nie była i nie jest rzecz jasna żadnym argumentem za ciągłością ustrojowo-prawną PRL z II RP. Było to bowiem wyłącznie wykorzystanie nieobowiązujących już prawnie regulacji do bieżących potrzeb, a nie próba jakiegoś kontynuowania funkcjonującego porządku ustrojowego II RP.

Na mocy porozumienia zawartego przez rząd sowiecki z PKWN sowiecka armia i siły bezpieczeństwa utrzymywały *de facto* kontrolę nad terytorium RP. Ustanowione w kolejnych miesiącach struktury administracyjne, przy decydującym wsparciu sowieckim, doprowadziły do stopniowej likwidacji wszystkie instytucje i ośrodki identyfikujące się z Rzeczpospolitą

---

<sup>254</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (Geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 14 i nast.



Polską i jej legalnymi, mającymi konstytucyjne podstawy władzami, z Rządem RP na czele.

W efekcie decyzji podjętych następnie przez trzy głównie mocarstwa sojusznicze – Stany Zjednoczone, Wielką Brytanię i Związek Sowiecki, na bazie stworzonych przez Stalina władz, powołany został do życia tzw. tymczasowy rząd jedności narodowej (TRJN), który stopniowo uzyskał poparcie części społeczności międzynarodowej. Mocarstwa te ustaliły także granice nowego państwa i określiły jego skład ludnościowy.

Zatem wszystkie najważniejsze decyzje dotyczące odbudowy po II wojnie światowej państwa polskiego, podjęte zostały z wyłączeniem legalnych, posiadających konstytucyjny i społeczny mandat do rządzenia władz RP. Nastąpiło również dwukrotne, otwarte, cyniczne i brutalne sfalszowanie przez ośrodki promoskiewskie ujawnionej w referendum w 1946 r. i wyborach parlamentarnych z 1947 r. woli społeczeństwa polskiego.

Powyższe elementy uprawniają do stwierdzenia, że powstały w tych okolicznościach twór państwowy nazwany później Polską Rzeczpospolitą Ludową był tak w świetle prawa wewnętrznego, jak i międzynarodowego państwem nowym, niemającym nic wspólnego z państwowością polską istniejącą do wybuchu II wojny światowej. Faktu tego nowe, komunistyczne władze do sfalszowanych wyborów w styczniu 1947 r. starały się jeszcze nie eksponować w sposób szczególnie natrętny. Zmiana nastąpiła w 1947 r. Przyjęta przez Sejm Ustawodawczy tzw. Mała Konstytucja z lutego 1947 r., choć pozornie nawiązywała do niektórych postanowień konstytucji marcowej, w praktyce realizowała podstawowe wskazania konstytucjonalizmu typu sowieckiego. W ten sposób, zanim jeszcze rozpoczęła się faza zdecydowanej stalinizacji w Polsce, czyli wprowadzania sowieckich wzorców we wszystkich obszarach funkcjonowania państwa, społeczeństwa i gospodarki, co nastąpiło z końcem 1947 r., ukształtowane zostały podstawy ustrojowe państwa zgodne z modelem sowieckim. Potwierdziła je konstytucja przyjęta w 1952 r., będąca zwieńczeniem procesu budowy państwa opierającego się na wzorcu stworzonym w stalinowskiej konstytucji sowieckiej z 1936 r. Konstytucja ta wprowadziła też nową nazwę państwa – Polska Rzeczpospolita Ludowa.

Konkludując powyższe wydarzenia, przyjmując konsekwentnie sposób widzenia procesu powstawania państwa zaproponowany przez W. Komarnickiego, stwierdzić można, że w dniu 22 lipca 1944 r. proklamowano powstanie nowego państwa – „Polski ludowej” – później nazwanego PRL-em.

W tym właśnie dniu nastąpił fakt państwowotwórczy, tyle tylko że nie miał on charakteru „samorodnego”. O ustanowieniu tego państwa nie rozstrzygały żadne czynniki wewnętrzne, bowiem jedynym decydującym był w tym wypadku sowiecki dyktator.

Symbolicznym wyrazem tego faktu jest wydanie właśnie z datą 15 sierpnia 1944 r. „Dziennika Ustaw RP” z numerem pierwszym. Oznaczało to zerwanie z II RP w sposób radykalny, pomijało bowiem fakt nieprzerwanego publikowania „Dziennika Ustaw RP” w Londynie. Do dnia 15 sierpnia 1944 r. w Londynie opublikowano za ten rok 8 numerów „Dziennika”, więc gdyby prawdziwą intencją twórców PRL było choćby pozorne nawiązanie do II RP, to „Dziennik” lubelski z datą 15 sierpnia 1944 r. miałby kolejny 9 numer, a zamieszczone w nim akty prawne winny zachować bieżącą numerację (począwszy od numeru 15)<sup>255</sup>.

Warto tu przypomnieć, że w listopadzie 1918 r. w związku z procesem emancypacji Rady Regencyjnej oraz przejęciem władzy przez J. Piłsudskiego, nastąpiła zmiana nazwy organu promulgacyjnego. Dotychczas wydawany „Dziennik Praw Królestwa Polskiego” został zastąpiony „Dziennikiem Praw Państwa Polskiego”. Był to symboliczny wyraz zmiany sytuacji prawnej państwa polskiego, skierowany zarówno do opinii wewnętrznej, jak i zagranicznej. Ponieważ jednak Piłsudskiemu zależało na zachowaniu ciągłości prawa w Polsce, numeracja nowego organu promulgacyjnego była kontynuacją numeracji poprzedniego.

Inaczej rzecz wyglądała w 1944 r. Tu, dla swoistego kamuflażu rzeczywistych intencji Stalina, utrzymywano nazwę tego organu, jednak dla podkreślenia owej nowej treści „Polski ludowej”, jej zerwania z Polską „faszystowską”, wprowadzono nową numerację „Dziennika”. Był to wyraźny komunikat dla opinii wewnętrznej, podkreślający początek budowy nowego państwa.

Zarówno późniejsze decyzje ustrojowe władz RP, jak i bezwzględnie obowiązujący do 1989 r. ton ocen naukowych, tożsamy z propagandowymi frazesami, utwierdzają nas w pełnym przekonaniu trafności wskazanej wyżej tezy. Dowodzi tego również fakt obchodzenia jeszcze w 1989 r. dnia 22 lipca jako święta narodzin PRL.

---

<sup>255</sup> Wspomnieć też trzeba, że wydany w Warszawie w czasie Powstania „Dziennik Ustaw” był jako nr 1 i 2 częścią III oficjalnego wydawnictwa rządowego (w Londynie ukazywały się części I i II „Dziennika Ustaw”).

**Część VII**  
Władze II RP  
na uchodźstwie  
1945–1990

Wybuch, przebieg i upadek Powstania Warszawskiego, związany z tym kryzys w stosunkach Rządu RP z sojusznikami, wreszcie agresywna polityka sowiecka połączona z tworzeniem faktów dokonanych na ziemiach RP (potwierdzenie nielegalnej aneksji wschodnich obszarów Polski, jak i powołanie „rządu lubelskiego” połączone z utworzeniem nowego państwa, mającego charakter podporządkowanego Związkowi Sowieckiemu protektoratu), postawiło władze RP wobec wielkich wyzwań. W tej sytuacji konieczne było skonsolidowanie wszystkich pozostających na wychodźstwie oraz działających w Kraju sił stojących na gruncie utrzymania niepodległego bytu II RP. Niestety, oprócz dotychczasowych, trwających od wielu lat, kontrowersji na linii Londyn – Kraj, doszła do tego postępująca dekompozycja polityczna polskiego ośrodka niepodległościowego w Londynie.

W ciągu kolejnych lat spory wokół interpretacji Konstytucji kwietniowej były jednym z tych czynników, które istotnie wpływały na poziom owych napięć. Punktem wyjścia potęgującym zasygnalizowane napięcie była dymisja St. Mikołajczyka z funkcji premiera, przyjęta przez Prezydenta RP w dniu 24 grudnia 1944 r. Z punktu widzenia pozycji Rządu RP wobec Aliantów, wydarzenie to miało fatalne skutki. Odejście Mikołajczyka oznaczało bowiem faktyczne przerwanie kontaktów władz brytyjskich i amerykańskich z władzami RP i to mimo tego, że nie nastąpiła żadna zmiana formalna z punktu widzenia międzynarodowego uznania Polski i jej konstytucyjnych władz. W praktyce zwłaszcza władze brytyjskie utrzymywały kontakty z liderem pozostającego poza Rządem Stronnictwa Ludowego St. Mikołajczykiem oraz funkcjonującym wokół niego środowiskiem politycznym.

Ówczesne napięcia spotęgowała część partii politycznych, które zarzuciły Prezydentowi RP, iż powierzając misję tworzenia nowego gabinetu Janowi Kwapińskiemu, złamał postanowienia „umowy paryskiej” i inne uzgodnienia polityczne<sup>256</sup>. Zarzuty te – w istocie niepoważne w świetle dotychczas ukształtowanej praktyki konstytucyjnej – służyć miały jedynie dezawuowaniu przez Mikołajczyka i jego obóz, pozycji władz RP wobec

---

<sup>256</sup> Zob. szerzej o tym: R. Buczek, *Stronnictwo Ludowe w latach 1939–1945*, Londyn 1975, s. 370 i n.

sojuszników i – co oczywiste – władz sowieckich. Choć oczywiście partykularnie podnosiło to wartość St. Mikołajczyka jako partnera planowanych wobec Polski rozgrywek „Wielkiej trójki”, w rzeczywistości jednak godziło w interesy Rzeczypospolitej.

Pewną próbą załagodzenia ówczesnego kryzysu stało się – po złożeniu dymisji przez J. Kwapińskiego – powierzenie 28 listopada 1944 r. misji tworzenia nowego gabinetu Tomaszowi Arciszewskiemu. Arciszewski, który krótko przedtem przybył do Londynu jako człowiek zaufania środowisk krajowych<sup>257</sup>, został wcześniej wyznaczony na następcę Prezydenta RP<sup>258</sup>. Ten niewątpliwy autorytet pozwolił mu sformować gabinet składający się – poza częścią SL związaną z Mikołajczykiem – ze wszystkich poważnych sił politycznych na wychodźstwie. Powstały wówczas układ polityczny zachowywał względną spójność aż do czerwca 1947 r., a więc do śmierci prezydenta W. Raczkiewicza. Jedynym wstrząsem wewnętrznym było odejście części polityków związanych z Rządem RP (głównie ze Stronnictwa Pracy) w związku z powołaniem Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej (TRJN) w połowie 1945 r.

Zmieniła się jednak w sposób zasadniczy międzynarodowa pozycja władz RP. W efekcie ustaleń przyjętych przez rządy Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Związku Sowieckiego, podczas konferencji jałtańskiej w lutym 1945 r., a następnie skonkretyzowanych podczas konferencji moskiewskiej w czerwcu 1945 r., zapadła zgoda na uznanie stworzonych przez Związek Sowiecki w 1944 i 1945 r. faktów dokonanych na ziemiach polskich. Oznaczało to potwierdzenie **nielegalnej aneksji terytorium RP** dokonanej we wrześniu i październiku 1939 r. oraz akceptację **powołanych przez Związek Sowieckich instytucji** – Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, a następnie tzw. rządu tymczasowego powołanego 31 grudnia 1944 r.<sup>259</sup> (uznanego przez Związek Sowiecki 6 stycznia 1945 r.) – przy czym miało nastąpić uzupełnienie składu

---

<sup>257</sup> Arciszewski został przerzucony z Kraju do Londynu samolotem, w ramach tzw. akcji „Most”. Samolot ten lądował w Polsce i zabrał do Anglii jeszcze innych wystanników podziemia.

<sup>258</sup> Stało się to po cofnięciu wyznaczenia na następcę Prezydenta RP dla gen. K. Sosnkowskiego, co było następstwem nacisków brytyjskich, rozdrażnionych postawą Naczelnego Wodza w okresie Powstania Warszawskiego i jego twardymi żądaniami wykonania sojuszniczych zobowiązań wobec Polski. Wskazać należy, iż ówczesna decyzja prezydenta wywołała poważną debatę wokół problemu, czy Prezydent RP ma prawo wycofać się z decyzji o wyznaczeniu następcy.

<sup>259</sup> Dz.U. 1944 nr 19, poz. 99.

rządu warszawskiego akceptowanych przez Związek Sowiecki polityków pozostających dotąd na uchodźstwie.

Decyzje jałtańskie i moskiewskie oznaczały w istocie uznanie dokonanych w połowie 1944 r. przez Związek Sowiecki faktów państwowotwórczych, tj. utworzenia w drodze rewolucyjnego przewrotu nowego państwa – Polski Ludowej. Jedynie dla zachowania pozorów lojalności wobec polskiego sojusznika, ale także konieczności zachowania pozorów wobec własnych społeczeństw<sup>260</sup>, których znaczne części nie rozumiały powodów wyrażenia zgody na sowieckie gwałty zadawane Polsce, rządy brytyjski i amerykański przyjęły fikcję tzw. przeniesienia swego uznania na utworzone przez Sowieców władze nowego państwa<sup>261</sup>. Operacja ta pozwoliła – już po powstaniu TRJN – przenieść ich uznanie na ten rząd, pod warunkiem wszakże przejścia przez władze nowego państwa dotychczasowych zobowiązań II RP oraz wykonania przez nie podstawowego warunku jałtańskiego kompromisu – przeprowadzenia wolnych i demokratycznych wyborów reprezentacji narodowej.

W ślad za rządami brytyjskim i amerykańskim podążyła pewna część rządów państw dotąd uznających władze RP w Londynie. Podnieść tu jednak trzeba dwa istotne fakty.

Po pierwsze, mimo stopniowego poszerzania ilości państw, z którymi rząd warszawski utrzymywał stosunki dyplomatyczne, jeszcze w drugiej połowie lat pięćdziesiątych Rząd RP w Londynie posiadał uznanie m.in. Hiszpanii, Kuby, Irlandii i Watykanu. Ten ostatni utrzymywał to uznanie do przełomu lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych.

Po drugie, zdecydowana większość pozostałych państw, których rządy uznały rząd warszawski, od połowy 1947 r. praktycznie zamroziła jakiekolwiek relacje z władzami PRL. Dla społeczności międzynarodowej było

---

<sup>260</sup> Pamiętać trzeba, iż mimo intensywnej propagandy sowieckiej, zarówno w Wielkiej Brytanii, jak i w USA istniały ciągle silne nastroje sympatii dla wolnej Polski i to we wpływowych środowiskach. Zarówno władze angielskie, jak i amerykańskie nie mogły w sposób ostentacyjny lekceważyć tych opinii i musiały dbać przynajmniej o pozory, że los Polski nie jest im obojętny.

<sup>261</sup> Konieczne jest tu jednak wskazanie na to, że oprócz wskazanych elementów politycznych, uznanie rządu warszawskiego miało służyć w pierwszym rządzie uzyskaniu przez rządy brytyjski i amerykański instrumentów ochrony interesów własnych państw i własnych obywateli w państwie, w którym faktyczną władzę przy wsparciu Sowieców sprawował właśnie rząd warszawski. W tym sensie owo „przeniesienie uznania” było dla nich dogodne, bowiem zmuszało rząd warszawski do respektowania wszystkich zobowiązań międzynarodowych władz II RP bez konieczności prowadzenia jakichś dodatkowych, nowych ustaleń traktatowych.

bowiem oczywiste, że rząd warszawski jest w istocie jedynie formalnym administratorem tworu pozostającego sowieckim protektoratem. PRL był zatem traktowany do 1956 r. tak jak począwszy od okresu po dokonaniu komunistycznego przewrotu na początku lat dwudziestych władze Mongolii<sup>262</sup>. Nie ulegało bowiem wątpliwości, że rząd mongolski jest całkowicie zależny od Związku Sowieckiego. Inną analogią są tu rządy niektórych kolonialnych posiadłości brytyjskich, które zachowywały właśnie status administratorów powierzonych sobie terytoriów w imieniu korony brytyjskiej.

Ta faktyczna izolacja na polu międzynarodowym<sup>263</sup> miała swoje uzasadnienie nie tylko w oczywistym, całkowitym ubezwłasnowolnieniu władz PRL wobec polityki sowieckiej, ale również w znanej sytuacji wewnętrznej, charakteryzującej się terrorystyczną polityką wobec własnego społeczeństwa. O tych wymiarach wewnętrznych mongolizacji Polski Ludowej w latach 1947–1956 szerzej pisać będę w dalszym miejscu.

Niemniej fakty zaistniałe w połowie 1945 r. postawiły Rząd RP w bardzo trudnym położeniu. Katastrofa polityczna Mikołajczyka, wynikająca z cynicznego złamania przez Sowietów zobowiązań podjętych w Jałcie co do wolnych i demokratycznych wyborów w Polsce, mogła otworzyć władzom RP na uchodźstwie szanse na odzyskanie – choćby częściowe – utraconych pozycji i – przynajmniej – poważnego traktowania jako rzeczywistej reprezentacji zniewolonego Narodu. Niestety, właśnie wtedy nastąpił głęboki kryzys, który na ćwierć wieku sparaliżował skuteczność działania ośrodka londyńskiego. Powstałe ówczesnie i trwające przez wiele lat spory uniemożliwiły władzom RP odzyskanie wcześniejszych pozycji i powagi.

Kryzys ów powstał po śmierci prezydenta W. Raczkiewicza i związany był z konfliktem, dzielącym niemal wszystkie dotychczas działające w Anglii ugrupowania polityczne, przy czym linie tych podziałów, zarówno w obrębie poszczególnych stronnictw, jak i między partiami i nowymi formacjami, do dziś nie są w pełni zrozumiałe.

---

<sup>262</sup> Po dokonaniu inspirowanego i wspieranego przez Moskwę zamachu stanu, nowe władze mongolskie aż do końca lat czterdziestych uznawane były jedynie przez ZSRS. Później uznane zostały przez komunistyczne i Chiny oraz europejskie kraje bloku sowieckiego. Normalne stosunki z innymi krajami Mongolia nawiązywać zaczęła dopiero w początkach lat sześćdziesiątych, wtedy też została przyjęta do ONZ.

<sup>263</sup> Rząd warszawski rozwijał – jak to określano – ożywione kontakty, jedynie w obrębie państw bloku sowieckiego, a i to tylko w części (*vide* relacje z Jugosławią) oraz tzw. bratnich partii komunistycznych.

Nie ulega jednak wątpliwości, że jedną z głównych przyczyn ostrych sporów była kwestia stosunku do Konstytucji kwietniowej i sposobu wykonywania jej postanowień zarówno przez prezydenta Raczkiewicza w okresie poprzedzającym jego śmierć, jak również przez jego następcę, prezydenta A. Zaleskiego.

Prezydent Raczkiewicz, w nie do końca jasnych okolicznościach<sup>264</sup>, wycofał tuż przed śmiercią swoją decyzję, mocą której wyznaczył jako następcę T. Arciszewskiego, wskazując jednocześnie na A. Zaleskiego jako nowego następcę. A. Zaleski objął urząd natychmiast po śmierci Raczkiewicza, choć jego przeciwnicy wskazywali na brak konstytucyjnych podstaw dla „wycofania” decyzji o wyznaczeniu następcy<sup>265</sup>. Podkreślano również, że decyzja prezydenta nie została – tak jak tego wymagało prawo – opublikowana w należytej formie. Wskazać tu jednak należy, że zarzuty te podnosiły m.in. ośrodki, które jesienią 1944 r. nie kwestionowały ówczesnej decyzji prezydenta, który pod naciskiem Brytyjczyków wycofał się z decyzji o wyznaczeniu następcą gen. K. Sosnkowskiego.

Krytyczne (m.in. na tle opisanych wydarzeń) wobec prezydenta A. Zaleskiego i popierających go środowisk, nazywanych „Zamkiem”, ugrupowania utworzyły tzw. Koncentrację Demokratyczną, która w końcu grudnia 1949 r. przybrała nazwę Rady Politycznej. Także i ten ośrodek podstaw dla swych działań upatrywał w Konstytucji z 1935 r. i uważał się za kontynuację legalnych władz RP.

Wspomnieć też trzeba, że po powrocie na Zachód z Kraju przez S. Mikołajczyka oraz związanych z nim polityków utworzony został wokół niego Polski Komitet Demokratyczny. Ten ośrodek nie odwoływał się jednak do Konstytucji kwietniowej, a ponadto działalność swoją skoncentrował na Stanach Zjednoczonych, gdzie zlokalizował swoją siedzibę.

Próby ponownego zjednoczenia wychodźstwa trwały niemal ćwierć wieku. Najpoważniejszą była misja gen. K. Sosnkowskiego trwająca w latach 1952–1954. Nie powiodła się ona głównie z uwagi na konsekwencje tzw.

---

<sup>264</sup> Nie jest jasne do dziś, w którym momencie bezpośrednie otoczenie prezydenta zdołało uzyskać od niego zmianę decyzji w sprawie wyznaczenia nowego następcy. Izolowanie chorego prezydenta od Arciszewskiego było jednak błędem poważnym, otworzyło bowiem bezpośrednio drogę do późniejszych wzajemnych oskarżeń.

<sup>265</sup> W istocie przepisy konstytucyjne mówiły o wyznaczeniu następcy i *expressis verbis* nie wspominały o możliwości odwoływania takiej decyzji. Jednak interpretacja, w myśl której miało to oznaczać brak uprawnień prezydenta do zmiany swojej decyzji w tym przedmiocie, była stanowczo przesadzona.



afery Bergu, która ujawniła że ośrodek związany z Radą Polityczną w dużym stopniu uzależnił się od finansowego wsparcia amerykańskiego. Z drugiej strony obóz zamkowy skompromitowany został tzw. „powrotem” do Kraju premiera Hugona Hankego, skądinąd agenta komunistycznych służb bezpieczeństwa, oraz jego następcy, Stanisława Cata-Mackiewicza. Wydarzenia te na wiele lat ugodziły w powagę „Zamku”.

Przełom w relacjach „Zamku” z kontynuatorką Rady Politycznej – Radą Jedności Narodowej<sup>266</sup>, nastąpił w początkach lat siedemdziesiątych. Kiedy 7 kwietnia 1972 r. zmarł prezydent August Zaleski, a urząd objął wyznaczony przezeń następcą Stanisław Ostrowski, zjednoczenie stało się bardzo realne.

Prezydent Ostrowski doprowadził najpierw do powołania Rządu Pojedynania Narodowego, którego szefostwo objął polityk związany z RJN Alfred Urbański. Prezydent wraz z rządem doprowadzili do utworzenia Komisji Tymczasowej Okresu Przejściowego, która już 15 września 1972 r. uchwaliła jednomyślnie zasady porozumiewania. Elementem kompromisu było przyjęcie przez prezydenta zobowiązania, iż po upływie siedmioletniej kadencji złoży on urząd, który zostanie objęty przez wyznaczonego następcą E. Raczyńskiego.

Wiosną 1973 r. Komisja zakończyła prace przygotowaniem projektów dekretów Prezydenta RP o powołaniu Rady Narodowej oraz o ordynacji wyborczej do Rady Narodowej na terenie Wielkiej Brytanii.

W akcie scalenia znalazło się szereg bardzo istotnych stwierdzeń. Przede wszystkim zgodnie przyjęto podstawowe założenia stosowania Konstytucji kwietniowej, stwierdzając, że:

*powinna [ona] być dostosowana do sytuacji, w jakiej znalazła się Polska po drugiej wojnie światowej, której twórcy Konstytucji nie byli w stanie przewidzieć. [...] winna być oparta na przyjętej w teorii prawa interpretacji logicznej, uwzględniającej intencje prawodawców i całością zasad ustrojowych oraz [...] mieścić się w ramach Konstytucji<sup>267</sup>.*

---

<sup>266</sup> Ośrodek ten, prócz Rady Jedności Narodowej, wyłonił tzw. Egzekutywę Jedności Narodowej, pełniącą funkcję rządu. Natomiast instytucję prezydenta zastępowała tu tzw. Rada Trzech, której początkowy skład tworzyli gen. Władysław Anders, Tomasz Arciszewski oraz amb. Edward hr. Raczyński. Natomiast w ramach „Zamku” funkcjonującą Radę Rzeczypospolitej zastąpiła w 1971 r. instytucja Rady Stanu.

<sup>267</sup> Cytat za: W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. 260.

Akt podtrzymywał stanowisko Rządu RP wyrażone 26 czerwca 1945 r., a więc po wycofaniu uznania przez sojuszników, iż: „uprawnienia swoje przekaże jedynie Rządowi, który będzie odpowiadał woli narodu wyrażonej w swobodnych wyborach”.

Kreśląc cele zjednoczonego ośrodka, wskazywano, że dąży on do „przekreślenia narzuconych decyzji teherańskich i jattańskich i dokonanego na ich podstawie zaboru Ziemi Wschodnich Rzeczypospolitej przez Związek Sowiecki oraz [do] umocnienia zachodniej granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej”, jak również do stworzenia „takich układów politycznych i gospodarczych w Europie, które zapewnią Polsce warunki trwałego bezpieczeństwa, rozwoju i dobrobytu i pozwolą jej na wejście do Zjednoczonej Europy”.

Efektom porozumienia stało się powołanie dekretem Prezydenta RP z 29 maja 1973 r. Rady Narodowej oraz nadanie jej Statutu<sup>268</sup>. Rada uzyskała o wiele większe kompetencje niż jej poprzedniczki tworzone po 1939 r. (Rada Narodowa, Rada Rzeczypospolitej, Rada Stanu), zwłaszcza jak chodzi o kontrolę rządu oraz moc jej opinii pod adresem prezydenta<sup>269</sup>. Pozycję Rady wzmacniać miało bardzo znaczące rozszerzenie jej reprezentatywności nie tylko na większy krąg podmiotów działających w – jak to określano – krajach wolnego świata, ale również przez decyzję, że w samej Wielkiej Brytanii część członków Rady będą uzyskiwać mandat na podstawie przeprowadzonych tam wyborów.

Aby urealnić te postanowienia, Prezydent RP wydał w dniu 5 marca 1973 r. dekret regulujący kwestie zachowania obywatelstwa polskiego<sup>270</sup>. Na mocy jego przepisów obywatelstwo polskie zachowywali emigranci niezależnie od uzyskanego obywatelstwa kraju osiedlenia, a także ich urodzone na obczyźnie dzieci. Dzięki temu możliwe było m.in. przeprowadzenie wyborów do Rady Narodowej w Wielkiej Brytanii.

Rada Narodowa liczyć miała 229 członków, spośród których 56 desygnowały największe ugrupowania polityczne działające w Wielkiej Brytanii. Taką samą liczbę – 56 członków – wyłonić mieli wyborcy w Wielkiej Brytanii. Kolejnych 66 członków pochodzić miało z innych krajów wolnego świata, wybranych „w sposób dostosowany do warunków miejscowych”. Funkcjonujące na wychodźstwie organizacje społeczne, kombatanckie,

---

<sup>268</sup> Dz.U. RP z 1973 r. nr 3, poz. 4.

<sup>269</sup> Dla przykładu jej opinia w sprawie ustąpienia Rządu miała być „miarodajna”, chyba że prezydent zdecydowałby o rozwiązaniu Rady.

<sup>270</sup> Dz.U. RP z 1973 r. nr 1, poz. 1.

naukowe, kulturalne i młodzieżowe wyłonić miały dalszych 28 członków. Wreszcie 23 członków wskazać miał prezydent, w tym 3 spośród organizacji wyznaniowych.

Taka konstrukcja Rady – mimo zmieniającego się jej składu ilościowego – stała się czynnikiem, który niewątpliwie przyczynił się do zwiększenia powagi władz RP w Londynie, a z ciała tego uczynił rzeczywistą reprezentację opinii Wolnej Polski.

Jednocześnie to właśnie forum Rady stało się katalizatorem późniejszych sporów politycznych. Choć bowiem tych nie brakowało, to uzyskały one nowe ramy – w istocie parlamentarne.

Dodać też trzeba, że po upływie kadencji urząd złożył E. Raczyński, a kolejnym prezydentem został 5 kwietnia 1986 r. Kazimierz Sabbat. Po jego śmierci w dniu 19 lipca 1988 r. urząd objął Ryszard Kaczorowski. To on, wraz z ostatnim premierem Rządu RP w Londynie prof. Edwardem Szczepanikiem, doprowadzili do zakończenia działania władz RP na wychodźstwie w grudniu 1990 r.

Prezydent R. Kaczorowski odwołał się do wykonania obietnicy, którą 29 czerwca 1945 r. złożył prezydent W. Raczkiewicz. Oświadczył on wtedy, że

*prawo Rzeczypospolitej włożyło na mnie obowiązek przekazania po zawarciu pokoju urzędu prezydenta Rzeczypospolitej w ręce następcy, powołanego przez naród w wolnych od wszelkiego przymusu i wszelkiej groźby wyborach. Uczynię to niezwłocznie, gdy naród będzie w stanie takiego wyboru dokonać*<sup>271</sup>.

Dlatego w dniu 23 grudnia 1990 r. na ręce wybranego na urząd Prezydenta RP Lecha Wałęsy złożone zostały symbole władzy państwowej II RP. W ten sposób nastąpił kres „istnienia władz naczelnych Polski przebywających w Londynie, które niezłomnie niosły sztandar niepodległości ojczyzny przez ponad 50 lat”<sup>272</sup>.

Niezależnie od tego nie został jednak definitywnie rozstrzygnięty problem obowiązywania Konstytucji kwietniowej<sup>273</sup>. Rodząca się III RP odrzuciła choćby symboliczne nawiązanie ciągłości prawnej z II RP, co przesądziły przepisy Konstytucji z 1997 r.

---

<sup>271</sup> Cytat za: W. Rostocki, op. cit., s. 277.

<sup>272</sup> Ibidem.

<sup>273</sup> Zob. szerzej na temat w moim tekście: G. Górski, *Dwie konstytucje kwietniowe*, „Roczniki Nauk Prawnych”, Lublin 1998, t. VIII.

**Część VIII**  
Powstanie PRL  
i ewolucja  
jego ustroju

## Okres Małej Konstytucji 1947–1952

W lutym 1947 r. wyłoniony w następstwie przeprowadzonych w atmosferze terroru i nagminnego fałszowania wyników wyborów tzw. Sejm Ustawodawczy przyjął dwie ustawy konstytucyjne<sup>274</sup>, zawierające podstawowe zasady funkcjonowania ustroju państwowego. Przyjęcie tych regulacji miało istotne znaczenie, bowiem zamykało praktycznie okres pełnego prowizorium konstytucyjnego istniejącego od lipca 1944 r. W tym czasie podstawę ustroju państwowego stanowiło kilka aktów KRN i PKWN oraz ogólna deklaracja polityczna nowych władz, wyrażona w manifestie lipcowym PKWN, o stosowaniu demokratycznych zasad konstytucji Rzeczypospolitej z marca 1921 r.<sup>275</sup>

Przyjęcie Małej Konstytucji było także swoistą cezurą, pozwalającą istotnie zdynamizować proces budowania zupełnie nowej rzeczywistości ustrojowej.

W tym kontekście warto postawić pytanie, czy konstytucja z 1952 r. była formalnym, ustrojowym usankcjonowaniem procesu budowania w Polsce „nowego ładu”, czy też dopiero otwierała okres budowy państwa socjalistycznego? Odpowiedź na tę kwestię pozwoli zrozumieć, jaka była w tej perspektywie rola regulacji lutowej z 1947 r.

Panuje dosyć rozpowszechniony pogląd, iż przyjęcie w 1952 r. konstytucji kończyło okres prowizorium konstytucyjnego opartego w głównej mierze o, jak to określano, „burżuazyjną” i „liberalno-demokratyczną” ustawę zasadniczą z 1921 r. To właśnie ta chwila stanowić miała punkt wyjścia do tworzenia nowej rzeczywistości ustrojowej w Polsce.

W jednym z najważniejszych opracowań dotyczących tej problematyki K. Kersten wskazała na elementy sowietyzacji Polski zawarte w regulacji

<sup>274</sup> Ustawa konstytucyjna o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej z 4 lutego 1947 r. (Dz.U. RP nr 9, poz. 43) oraz ustawa konstytucyjna o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej z 19 lutego 1947 r. (Dz.U. RP nr 18, poz. 71). Uzupełnieniem tych regulacji była uchwalona przez Sejm w lutym 1947 r. *Deklaracja praw i wolności obywatelskich* (Sejm Ustawodawczy. Sprawozdanie stenograficzne z 8 posiedzenia, łąm 46).

<sup>275</sup> Manifest PKWN z 22 lipca 1944 r. (Dz.U. z 1944 r. nr 1, załącznik).

z 1947 r., dowodząc jednak, iż zasadniczym ówczesnie dążeniem władz było:

*minimalizowanie znaczenia Małej Konstytucji, podkreślenie, że nadal zostały utrzymane »podstawowe założenia konstytucji marcowej 1921 r., a zmiana sprowadza się jedynie do utrwalenia w formie ustawowej ustroju, który wytworzył się na przestrzeni dwuipółletniej praktyki i wprowadzania takich zmian i uzupełnień, jakie stały się konieczne w wyniku rozwiązania Krajowej Rady Narodowej i jej Prezydium. W ten sposób – stwierdzał autor owego komentarza, naczelnik Wydziału Biura Prezydialnego KRN – Izaak Klarnerman – można było zagwarantować państwu spokojne przejście do nowej fazy rozwojowej przed ostatecznym uchwaleniem przez Sejm Ustawodawczy konstytucji Rzeczypospolitej«". W rzeczywistości ustawa konstytucyjna uchwalona w lutym 1947 r. była tak elastyczna, że mogła pomieścić przewidywane przez komunistów zmiany systemu władzy<sup>276</sup>.*

Autorka, widząc główny element sowyetyzacji ustroju w stworzonej instytucji Rady Państwa, popełnia jednak podstawowy błąd. Jako swoistą miarę postępu w tworzeniu nowego ustroju uznaje tekst Małej Konstytucji. Przyjmuje też raczej propagandowy komentarz o intencjach ówczesnych władz za w zasadzie wiarygodny. Wydaje się jednak, że zapewnianie o dążeniu do zachowania maksimum przepisów konstytucji marcowej było próbą łagodzenia fatalnego wrażenia po ewidentnie sfałszowanych wyborach styczniowych.

Faktycznie bowiem od lipca 1944 r. trwał proces konsekwentnego budowania „nowego ładu”. Jeszcze w 1945 r. W. Gomułka wprost deklarował na Kongresie PPS, iż tworzone nowe państwo ma być państwem socjalistycznym<sup>277</sup>, a co za tym idzie, ma odpowiadać określonym pryncypiom ustrojowym sformułowanym w pierwszym państwie socjalistycznym, tj. ZSRS. Właśnie opory ze strony PPS, jak i konieczność przybierania bardziej cywilizowanego oblicza w konfrontacji z PSL, narzuciły w 1946 r. stępienie ostrza ideologicznych propozycji<sup>278</sup>. Po zebraniu się już Sejmu

<sup>276</sup> K. Kersten, *Narodziny systemu władzy*, Warszawa 1985, s. 249.

<sup>277</sup> Przemówienie W. Gomułka wygłoszone na XXVI Kongresie Polskiej Partii Socjalistycznej 29 czerwca 1945 r., [w:] W. Gomułka, *Artykuły i przemówienia*, t. I, Warszawa 1962, s. 298–299.

<sup>278</sup> O uwarunkowaniach tego procesu piszą K. Działocha i J. Trzciniński, *Zagadnienie obowiązującego Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Warszawa 1977.

i zmarginalizowaniu opozycji PPR przystąpiła wszakże z nową energią do wprowadzania w życie programu ustrojowych zmian w państwie.

W tej perspektywie Mała Konstytucja ze swymi, jak trafnie wskazała K. Kersten, „elastycznymi” przepisami, odgrywała ważną rolę w legitymizowaniu tych zmian. Jak zauważał cytowany już A. Burda, ramowość i elastyczność ustawy konstytucyjnej ułatwić miały swobodne ewoluowanie ustroju politycznego stosownie do potrzeb rozwijających się stosunków socjalistycznych w sferze ekonomiki i polityki<sup>279</sup>. Oczywiście regulacje konstytucyjne to tylko jedna z wielu płaszczyzn procesu budowania państwa totalitarnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że był to obszar o znaczeniu kluczowym, choć w znacznej swej części dokonywał się, to paradoks, na płaszczyźnie pozaprawnej.

Dla prawidłowego rozumienia tego zagadnienia zasadnicze wydaje się stwierdzenie, że interesujący nas proces determinowany był w głównej mierze kształtem podstawowych zasad konstytucyjnych, charakterystycznych dla nowego ustroju. Trzeba zatem ustalić, jakie były najważniejsze zasady tworzonego w Polsce w oparciu o model sowiecki ustroju, a także jak w praktyce wprowadzano je w życie.

Zasady te, choć formalnie wpisane zostały dopiero w konstytucji z 1952 r., to nie ulega wątpliwości, że już wcześniej stanowiły one zasadniczy wektor działania Polskiej Partii Robotniczej, a więc ugrupowania odgrywającego kluczową rolę w interesującym nas procesie. Formacja ta, określając się jako partia marksistowsko-leninowska, nie kryła się z tym, że właśnie sowiecki model ustrojowy jest wzorem i punktem odniesienia jej wszelkich działań<sup>280</sup>, nawet jeśli przejściowo rezygnowano z pewnych elementów dotychczas głoszonego programu<sup>281</sup>.

---

<sup>279</sup> A. Burda, *Rozwój ustroju politycznego Polski Ludowej*, Warszawa 1967, s. 47.

<sup>280</sup> „Wzorem ustrojowym dla PPR było państwo radzieckie”, pisali na s. 37 swego opracowania K. Działocha i J. Trzciniński, odwołując się do pracy Fr. Ryszki, *Ideowo-polityczne podstawy przemian*, [w:] *Polska Ludowa 1944–1950*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974, s. 31.

<sup>281</sup> PPR, w przeciwieństwie do swej poprzedniczki, Komunistycznej Partii Polski, zrezygnowała z głoszenia programu unicestwienia nawet formalnej niepodległości Polski. Przejściowo zaprzestano propagowania kolektywnej gospodarki rolnej czy tworzono pozory neutralności wobec Kościoła Katolickiego. Zostało to „naukowo” uzasadnione w pracy N. Kołomejczyka i M. Malinowskiego, *Polska Partia Robotnicza 1942–1948*, Warszawa 1986, s. 340: „Przesadne eksponowanie przez PPR perspektywicznych celów, a tym bardziej sztuczne ich przyspieszanie spowodowałyby negatywną reakcję w społeczeństwie. Pogłębiłoby wahania i rozterkę nawet wśród radykalnie usposobionych środowisk. Odstraszyłoby od władzy ludowej liczne grupy niezdecydowanych”. Przyznać trzeba, że ta zdumiewająca konstatacja ilustruje, jak nawet wśród partyjnej elity oczywiste było, że rzeczywisty program PPR nie mógłby zyskać żadnej

Wśród kilku innych, za podstawowe wyróżniki tzw. socjalistycznego konstytucjonalizmu<sup>282</sup> uznać można w moim przekonaniu cztery zasady:

1. suwerenności ludu pracującego miast i wsi,
2. kierowniczej roli partii komunistycznej,
3. przedstawicielskiej formy sprawowania władzy,
4. społecznej własności środków produkcji.

Konstytucjoniści PRL-owscy zwracali uwagę także na istotne znaczenie zasady jednolitości władzy państwowej<sup>283</sup>, która była zasadniczym zerwaniem z będącą fundamentem ustrojów demokratycznych zasadą trójpodziału władzy<sup>284</sup>. Wydaje mi się jednak, że z punktu widzenia interesującego nas procesu wprowadzanie w życie tej zasady nie miało aż tak dużego znaczenia, bowiem w istocie „konsumowane” było zasadą kierowniczej roli partii, która bez wątplenia utrwalona została w 1948 r. W tej perspektywie utworzenie Rady Państwa w Małej Konstytucji było niewątpliwie pierwszym poważnym krokiem w kierunku wprowadzenia w życie tej zasady, ale jak się okazało, nie miało następstw porównywalnych z wynikających z wprowadzenia w życie pozostałych zasad.

Pierwsza z wymienionych zasad jest swoistą adaptacją na potrzeby konstytucjonalizmu typu sowieckiego ogólnie akceptowanej zasady suwerenności narodu lub suwerenności ludu. Swoistą, bo jak stwierdzono:

---

akceptacji społecznej. Dlatego posługiwano się zwyczajnymi kłamstwami, aby uzyskać minimalne poparcie.

<sup>282</sup> Na tym miejscu warto jeszcze zauważyć, że z uwagi na oczywistą nieadekwatność powojennych ustrojów ZSRS i państw europejskich podporządkowanych Moskwie, sowieccy konstytucjoniści wymyślili pojęcie krajów „demokracji ludowej”. Przez następne prawie trzydzieści lat kraje te miały konstytucyjnie określone ustroje demokratyczno-ludowe. W istocie była to konstrukcja sztuczna, bowiem poza frazeologią nie było tu specjalnych różnic ustrojowych w stosunku do modelu sowieckiego. Ta konstrukcja była jednak także podkreśleniem tzw. „przodującej roli” ZSRS w budownictwie komunizmu. Państwa „demokratyczno-ludowe” stały się socjalistycznymi w połowie lat siedemdziesiątych, kiedy „przodujący” ZSRS był już „państwem ogólnonarodowym”, a więc osiągnął ostatni etap przed zbudowaniem ustroju komunistycznego. W tym kontekście nastąpiła m.in. zmiana konstytucji PRL w 1976 r.

<sup>283</sup> K. Działocha, J. Trzczeński, op. cit., s. 36.

<sup>284</sup> Warto tu przypomnieć fragment wystąpienia jednego z czołowych „ideologów” zmian, J. Jodłowskiego, w dyskusji wokół ustrojowej koncepcji usytuowania Rady Państwa: „Nie podoba się prawnikom z PSL to, że do Rady Państwa wchodzi Marszałek i Wicemarszałkowie jako przedstawiciele władzy ustawodawczej i że nastąpiło tu pomieszanie władzy ustawodawczej z władzą wykonawczą. Wiemy o co chodzi. Chodzi o czystość tzw. koncepcji Monteskiusza o podziale władz. Jeżeli Panowie nie mają większych żartów i podnoszą tego rodzaju argumenty, to z ubolewaniem stwierdzamy, że Panowie tkwicie jeszcze w epoce Monteskiusza, kiedy myśmy poszli już dalej”, Sprawozdanie stenograficzne z 6 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, łamy 55–56.



*zasada suwerenności ludu pracującego miast i wsi w swej treści jest zatem różna, a więc i sprzeczna z zasadą suwerenności narodu, wskazuje ona bo-wiem wyraźnie na klasowy charakter państwa i daje podstawę do stosowania ograniczeń w zakresie praw politycznych wobec pewnych grup obywateli*<sup>285</sup> [podkreślenie moje – G.G.].

Jednocześnie, utożsamiając suwerenność wewnętrzną (w odróżnieniu od suwerenności zewnętrznej) z pojęciem dyktatury, konstytucjonaliści marksistowsky definiowali ją w oparciu o leninowskie dyrektywy:

*Dyktatura oznacza władzę nieograniczoną, opierającą się na sile, a nie na prawie. [...] Naukowe pojęcie dyktatury nie oznacza nic innego, jak władzę niczym nie ograniczoną, nie skrępowaną żadnymi prawami, absolutnie żadnymi przepisami, opierającą się na przemoc*<sup>286</sup>.

Zanim w ten „naukowy” sposób kwestię tę ujęto w podręczniku, bardziej dosadnie w ferworze parlamentarnej dyskusji scharakteryzował to bezwzględne pryncypium ustrojowe modelu sowieckiego poseł S. Gross. Wiosną 1946 r., na 11 posiedzeniu KRN, broniąc ówczesne władze przed zarzutami postów PSL, że ustanowienie cenzury jest sprzeczne z postanowieniami Konstytucji z 1921 r., mówił:

*Nie rozumiemy demokracji w ten sposób, że ma ona być stworzeniem warunków nieograniczonej swobody działania dla tych, którzy uważają za klucz swojej postawy wobec polskiej rzeczywistości – generalną negację, i chcieliby ze swobód demokracji uczynić narzędzie do przekreślenia podstaw demokracji ludowej. Nie rozumiemy swobody i wolności w ten sposób, że ma ona być swobodą dla tych ośrodków, które chciałyby podciąć podstawy, na których świat pracy w Polsce chce oprzeć wolność i sprawiedliwość społeczną*<sup>287</sup>.

---

<sup>285</sup> F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań 1980, s. 77–78. Dla zilustrowania „treści” zasad konstytucyjnych przyjąłem opracowanie Siemieńskiego, które w pewnym sensie było szczytowym osiągnięciem interpretacyjnym w nauce prawa konstytucyjnego u schyłku lat siedemdziesiątych. W najwyższym stopniu opracowanie to transponowało na warunki polskie „osiągnięcia” nauki sowieckiej.

<sup>286</sup> W. I. Lenin, *Przyczynek do historii zagadnienia dyktatury*, [w:] *Dzieła*, t. 31. Cytat za F. Siemieński, op. cit., s. 72–73.

<sup>287</sup> Sprawozdanie stenograficzne z posiedzeń 11 sesji KRN, tom 443.

W dyskusji nad projektem Małej Konstytucji ten sam poseł konstatawał: *ustawa, której uchwalenie nastąpić ma u progu stabilizacji politycznej po zakończeniu nieuniknionego okresu powojennej tymczasowości, stanowi początek nowego okresu rewolucyjnego legitymizmu*<sup>288</sup>.

Tak pojmowana zasada suwerenności ludu pracującego miast i wsi była swego rodzaju warunkiem niezbędnym do sformułowania dwóch następnych zasad. Cytowany już F. Siemieński wskazuje, że:

*zasada kierowniczej roli partii komunistycznej (robotniczej) w procesie budownictwa socjalistycznego, tak w stosunku do innych organizacji politycznych i społecznych, jak i wobec aparatu państwowego, wynika nieodzownie z zasady suwerenności ludu pracującego miast i wsi [...]. Bez zachowania kierowniczej roli partii komunistycznej wobec klasy robotniczej oraz innych klas i warstw ludu pracującego, **władza ludu nie może być ani zdobyta, ani następnie realizowana***<sup>289</sup> [podkreślenie moje – G.G.].

Natomiast wedle tego samego Autora

*przedstawicielska forma sprawowania władzy ludu, ogólnie biorąc polega na tym, że lud sprawuje władzę nie bezpośrednio, lecz poprzez swe organy przedstawicielskie. Oznacza to, że: 1) organy przedstawicielskie, tj. uznane za takowe przez konstytucję, aby nimi być rzeczywiście, a nie tylko formalnie, powinny wyrażać interesy i wolę ludu; 2) powinny być zarazem organami władzy państwowej, tj. tak usytuowane w aparacie państwowym, aby były jego trzonem, stanowiły jego podstawę polityczną, tworzyły decydującą grupę organów; 3) decyzje podejmowane przez organy uznane przez konstytucję za organy przedstawicielskie ludu, powinny być traktowane przez obywateli i inne organy państwowe tak jak decyzje samego ludu*<sup>290</sup> [podkreślenie moje – G.G.].

Ostatnia z wymienianych wyżej zasad miała oczywiście pierwszorzędne znaczenie z punktu widzenia budowy podstaw zupełnie nowego ustroju społeczno-gospodarczego. Zasada dominacji własności społecznej,

---

<sup>288</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 5 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, łam 47.

<sup>289</sup> F. Siemieński, op. cit., s. 86–87.

<sup>290</sup> Ibidem, s. 97.

a w istocie państwowej, była przecież jednym z zasadniczych postulatów ugrupowań marksistowsko-leninowskich od początku ich formowania.

Jak wspominałem, formalnie zasady te zapisane zostały w konstytucji z 1952 r., a ich „naukowe” uzasadnienie w oparciu o podręczniki sowieckie nastąpiło jeszcze później. Nie zmienia to jednak istoty rzeczy. Przyjmowane przez zainstalowany w Polsce obóz regulacje i praktyka działania, bazowały na takiej jak wyżej zarysowano podstawie.

O tym, że lata 1944–1956 były okresem, w którym zdefiniowana w podany wyżej sposób zasada „suwerenności ludu pracującego miast i wsi” wraz z „naukowym pojęciem dyktatury” były wprowadzane z całą bezwzględnością w życie, nie będę się tu szerzej rozwodził.

Proces zdecydowanej rozprawy z opozycją, tak oficjalną, jak i podziemną, jakkolwiek do dziś nie do końca naświetlony, był i jest od kilku lat przedmiotem wielu różnych prac i analiz. Na jedno wszakże chciałbym zwrócić uwagę. To, co cały cywilizowany świat uznawał i uznaje za gwałcenie podstawowych konstytucyjnych norm i gwarancji praw obywatelskich, dla obozu politycznego, któremu przewodziła PPR, było po prostu realizowaniem podstawowej dyrektywy ustrojowej. To właśnie konstrukcja „suwerenności ludu pracującego miast i wsi” pozwalała stosować „ograniczenia w zakresie praw politycznych wobec pewnych grup obywateli”. To „naukowe pojęcie dyktatury” Lenina było przecież uzasadnieniem nie tylko bezprawnej, ale i całkowicie pozaprawnej działalności wszelkich organów władzy. Władzy, która miała być „nieograniczona” i opierać się miała „na sile, a nie na prawie”.

Sytuację w Polsce w latach 1944–1956 można zatem uznać za proces formowania instytucji władzy przy pomocy metod mających charakter terrorystyczny. Wprowadzenie w życie tej zasady mogło odbywać się w istocie tylko metodami pozaprawnymi.

Podobnie rzecz się miała z zasadą „kierowniczej roli partii komunistycznej”. Właściwie proces urzeczywistniania tych zasad przebiegał równoległe, z tym że w przypadku tej drugiej był on bardziej widoczny.

Z jednej strony mieliśmy więc do czynienia – przynajmniej do drugiej połowy 1948 r. – z procesem zamazywania własnej tożsamości. PPR i jej liderzy wkładali wiele wysiłku w przekonywanie społeczeństwa polskiego, że ich partia nie ma nic wspólnego z KPP, wręcz odcinali się od fatalnego dziedzictwa. „Powrót do źródeł” nastąpi dopiero w 1949 r., w ramach zwalczania „odchylenia prawicowo-nacjonalistycznego” Gomułki.

Z drugiej strony miał miejsce proces, który można określić jako likwidacyjno-komasacyjny. W pierwszym rządzie eliminowano ze sceny politycznej wszelkie elementy, których nie można było przeniknąć ani podporządkować PPR. To tu w całej rozciągłości stosowano brutalne metody terrorystyczne, zwane eufemistycznie „ostrą walką polityczną”. Nie miejsce tu, by proces ten prezentować, wskażę więc na główne, moim zdaniem, punkty. Były to kolejno:

- a) niedopuszczenie do formalnej restytucji obozu narodowego i bezwzględna eksterminacja większości jego liderów,
- b) marginalizacja Stronnictwa Pracy przez wyeliminowanie jego autentycznej, chrześcijańsko – społecznej warstwy przywódczej,
- c) wreszcie dokonana w dłuższej perspektywie likwidacja niezależności Polskiego Stronnictwa Ludowego, głównie przez aresztowanie jego przywódców bądź zmuszenie ich do ucieczki z Kraju.

Po zakończeniu fazy likwidacyjnej nastąpiła faza komasacyjna, w której presji zjednoczeniowej poddano zachowującą pewien stopień niezależności Polską Partię Socjalistyczną. Partia ta, choć w sposób nieuprawniony korzystała z dorobku autentycznej PPS, na której reaktywację komuniści nie pozwolili, stanowiła dla PPR istotny problem. Była formacją bez wątplenia „sympatyczniejszą” niż PPR z punktu widzenia odbioru społecznego, dysponowała liczniejszymi niż PPR szeregami, była rywalem operującym po tej samej stronie sceny politycznej. Co więcej, PPS próbowała nawet tworzyć własne „układy” w Moskwie poza pośrednictwem PPR. Ponieważ jednak PPS była sojusznikiem w „walce z reakcją”, niemożliwe było zastosowanie opcji likwidacyjnej. Stąd zwyciężyła formuła zjednoczeniowa, która pozwoliła w sposób niebudzący już żadnych wątpliwości uznać z końcem 1948 r. nową Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą (PZPR) za realizatorkę zasady „kierowniczej roli partii komunistycznej w budowie socjalizmu”.

W przeciwieństwie do tych dwóch zasad, których wprowadzanie w życie w gruncie rzeczy opierało się w całości metodami pozaprawnymi, pozostałe dwie wymagały już instrumentów prawnych.

Najpierw skupiono się na rozstrzygnięciu podstawowych kwestii dotyczących nowego ustroju gospodarczego<sup>291</sup>. Regulacje dotyczące reformy

---

<sup>291</sup> Po latach nie ukrywano już celu wprowadzanych zmian: „Dlatego treścią tych zadań były takie zmiany struktur społecznych, które zadowalając dążenia robotników i chłopów spowodowałyby osłabienie i ograniczenie pozycji klas posiadających, zwłaszcza zaś likwidację klasy

rolnej z 1944 r.<sup>292</sup> oraz nacjonalizacji właściwie wszystkich sektorów przemysłu z 1946 r.<sup>293</sup> tworzyły podstawy nowej gospodarki. Jednocześnie miały ostry charakter represyjny, były bowiem wymierzone w dziesiątki tysięcy najbardziej aktywnych w sferze gospodarczej jednostek, które mogły zachować niezależność wobec władz. Dopełnieniem tych regulacji była wygrana oczywiście przez władze wiosną 1947 r. „bitwa o handel”<sup>294</sup>, która niemal zupełnie zlikwidowała resztki prywatnej własności w gospodarce (poza rolnictwem)<sup>295</sup>, oraz dokonana jesienią 1948 r. przebudowa systemu bankowego<sup>296</sup> na modłę sowiecką. Warto jeszcze w tym miejscu zwrócić uwagę, że kluczową rolę w przebudowie ustroju gospodarczego odgrywał tzw. trzyletni plan odbudowy. Zgodnie bowiem z dyspozycją I zjazdu PPR, który odbył się w 1945 r.:

*usunięcie wielkich kapitalistów i obszarników oraz odzyskanie Ziemi Zachodnich daje możliwość Polsce szybkiego i pomyślnego rozwoju gospodarczego, szybkiego wyjścia z nędzy i osiągnięcia dobrobytu. I Zjazd uważa, że wysiłki w tym kierunku powinny być ujęte w ramy państwowego, trzyletniego planu odbudowy i przebudowy Polski*<sup>297</sup>.

---

obszarnictwa i wielkiej burżuazji przemysłowo-handlowej” – N. Kołomejczyk, M. Malinowski, op. cit., s. 339.

<sup>292</sup> Dekret PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej z 6 września 1944 r. (Dz.U. nr 4, poz. 17). Oto jak polityczne i społeczne skutki reformy rolnej oceniali marksistowscy historycy: „Reforma rolna zmieniła strukturę rolną i stosunki społeczne na wsi. Ze wsi i z całego życia politycznego ustąpiła najbardziej wsteczne w dziejach narodu – obszarnictwo” – N. Kołomejczyk, M. Malinowski, op. cit., s. 351.

<sup>293</sup> Ustawa o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej z 3 stycznia 1946 r. (Dz.U. nr 3, poz. 17).

<sup>294</sup> Najważniejszymi regulacjami prawnymi były tu ustawy: o zwalczaniu drożyzny i nadmiernych zysków w obrocie handlowym z 2 czerwca 1947 r. (Dz.U. nr 43, poz. 218) oraz o zezwoleniach na prowadzenie przedsiębiorstw handlowych i zawodowe wykonywanie czynności handlowych z 2 czerwca 1947 r. (Dz.U. nr 43, poz. 220).

<sup>295</sup> „Skutki 'bitwy o handel' były w istocie kolejnym – po reformie rolnej i nacjonalizacji – ważnym krokiem na drodze przeobrażeń strukturalnych. Spowodowały one znaczne ograniczenie sektora prywatnego oraz rozbudowę i umocnienie gospodarki uspołecznionej, jej decydujących pozycji. Średni i drobni przedsiębiorcy, zrażeni ograniczeniami administracyjnymi i ekonomicznymi, likwidowali swe zakłady i sklepy» – N. Kołomejczyk, M. Malinowski, op. cit., s. 388.

<sup>296</sup> Najważniejszymi regulacjami były tu trzy dekryty przyjęte 25 października 1948 r.: o zasadach i trybie likwidacji niektórych przedsiębiorstw bankowych (Dz.U. nr 52, poz. 410); o zasadach i trybie likwidacji niektórych instytucji kredytu długoterminowego (Dz.U. nr 52, poz. 411); o reformie bankowej (Dz.U. nr 52, poz. 412).

<sup>297</sup> PPR. Rezolucje, odezwy, instrukcje i okólniki Komitetu Centralnego, VIII 1944–XII 1945 r., Warszawa 1959, s. 213.

Wreszcie zasada „przedstawicielskiej formy sprawowania władzy ludu pracującego”, która znalazła wyraz w dwóch regulacjach – ustawach z 1944 r. oraz z 1950 r.<sup>298</sup> Jest charakterystyczne, że w pierwszej regulacji przyjęto swoisty tryb formowania rad wszystkich szczebli. W istocie w ich skład wchodzić mogły niemal wyłącznie osoby desygnowane przez ustalony krąg podmiotów (głównie tzw. „demokratyczne” partie i organizacje społeczne), akceptowanych przez „siłę kierowniczą”, tj. PPR. Tak skonstruowane rady (w tym i najwyższego szczebla, KRN, a po sfałszowanych wyborach i Sejm Ustawodawczy), stawały się „przedstawicielskimi organami władzy”, których decyzje „powinny być traktowane przez obywateli i inne organy państwowe, tak jak decyzje samego ludu”.

Po 1950 r. zasady te w gruncie rzeczy nie zmieniły się. Wprowadzony został wprawdzie mechanizm wyborczy, ale będący konsekwencją kierowniczej roli partii system konstruowania list wyborczych przez tzw. front narodowy oraz system głosowania (w połączeniu z silną presją propagandową) czynił z tych wyborów zwykłą fikcję. I to niezależnie od faktu legitymizowania go olbrzymią frekwencją wyborczą.

Jak zatem łatwo zauważyć, wszystkie najważniejsze fakty i regulacje związane z praktycznym wprowadzaniem w życie najważniejszych zasad konstytucjonalizmu typu sowieckiego w Polsce nastąpiły do r. 1950, a właściwie w swym trzonie do r. 1948. Przyjęcie Małej Konstytucji nie stanowiło tu jakiegokolwiek zasadniczego przełomu. Proces ten miał swoją dynamikę i swoją logikę poczynszy od 1944 r. Dlatego Mała Konstytucja mogła być, i w istocie była, jedynie epizodem w procesie konstruowania nowego ładu.

Z tego punktu widzenia nie ulega wątpliwości, że przyjęta w 1952 r. konstytucja, była tylko podsumowaniem tej drogi i usankcjonowaniem wprowadzonych wcześniej w życie najważniejszych zasad nowego ustroju.

---

<sup>298</sup> Dekret o organizacji i zakresie działania rad narodowych z 11 września 1944 r. (Dz.U. nr 5, poz. 22) oraz ustawa o terenowych organach jednolitej władzy państwowej z 20 marca 1950 r. (Dz.U. nr 14, poz. 130). W pracy K. Działochy i J. Trzcińskiego, op. cit., s. 36, znajdujemy takie podsumowanie zmiany dokonanej w 1950 r.: „Ostatecznie idea rad już jako jedno-litych organów władzy terenowej została sformułowana na IV Plenum KC PZPR w 1950 r., co było zwycięstwem idei państwa socjalistycznego opartego na radach. Wyrazem tego było między innymi uchwalenie w marcu 1950 r. ustawy...”.

## Konstytucja 1952 r.

19 stycznia 1947 r. odbyły się wybory do Sejmu Ustawodawczego. Warunki, w jakich one przebiegały – terror i represje wobec opozycji i znacznej części społeczeństwa, nagminne naruszanie prawa wyborczego, nierówne prawa w prowadzeniu kampanii wyborczej i wiele innych – były oczywistym pogwałceniem uzgodnień przyjętych przez sojuszników Polski w Jałcie i w Moskwie. Ukoronowaniem tych manipulacji i gwałtów było sfalszowanie ostatecznych wyników wyborów, wedle których zdominowany przez komunistów tzw. Blok Demokratyczny uzyskał poparcie 80% głosów wyborców, co dało mu 90% mandatów w Sejmie.

Podkreślić należy na tym miejscu raz jeszcze, że, mając wzgląd na owo cyniczne pogwałcenie międzynarodowych ustaleń, chcąc choćby na pewien czas zneutralizować skutki tych poczynań, to właśnie władze warszawskie stworzyły pozory częściowego odwołania się do instytucji ustrojowych z Konstytucji marcowej. Dlatego w uchwalonej 19 lutego 1947 r. tzw. Małej Konstytucji recypowano kilkadziesiąt artykułów z regulacji 1921 r.

Wybory styczniowe odbywały się w oparciu o uchwaloną przez KRN 22 września 1946 r. ordynację wyborczą<sup>299</sup>. Na jej mocy Sejm Ustawodawczy miał być jednoizbową Konstytuanta<sup>300</sup>, której zasadniczym zadaniem miało być uchwalenie nowej konstytucji dla nowego państwa. Jakkolwiek jednak zdominowany przez PPR, a od grudnia 1948 r. PZPR Sejm pozbawiony był po opuszczeniu Kraju przez S. Mikołajczyka i likwidacji PSL, jakiegokolwiek realnej opozycji, żadnych prac nad konstytucją przez niemal całą pięcioletnią kadencję nie prowadzono. Doszło więc do kuriozalnej sytuacji, bowiem aby Sejm Ustawodawczy mógł uchwalić konstytucję, konieczne stało się przedłużenie przezeń swojej własnej kadencji o pół r.<sup>301</sup>

W tym czasie trwały prace nad projektem konstytucji w ramach kierownictwa PZPR, ale były one okryte ścisłą tajemnicą nie tylko wobec narodu, ale nawet wobec zdecydowanej większości elity ówczesnej

<sup>299</sup> Dz.U. Z 1946 r. nr 26, poz. 274.

<sup>300</sup> M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski ludowej*, Warszawa 2000, s. 69.

<sup>301</sup> Uczynił to ustawą konstytucyjną z 15 grudnia 1951 r., opublikowaną w Dz.U. z 1952 r. nr 1, poz. 1.

władzy, w tym rzecz jasna przed samymi postami do Sejmu Ustawodawczego – Konstytuanty.

Działająca przy ścisłym kierownictwie PZPR komisja, w której wiodącą rolę odgrywał prof. Stanisław Rozmaryn<sup>302</sup>, zakończyła prace w początkach 1951 r. Przez szereg kolejnych miesięcy projekt konstytucji był przedmiotem prac Biura Politycznego Komitetu Centralnego PZPR. Ostatecznie w styczniu 1952 r. przyjęty został wstępny projekt konstytucji<sup>303</sup>. Podkreślić jednak należy, że ów ostateczny kształt został nadany projektowi osobiście przez przywódcę obcego państwa – Józefa Stalina – który również osobiście wprowadził do niego kilkadziesiąt poprawek<sup>304</sup>.

Tak przygotowany i zaakceptowany przez władze ZSRS projekt został poddany procesowi pozornych konsultacji ze społeczeństwem. W myśl bowiem przyjętej jednogłośnie przez Sejm w dniu 26 maja 1951 r. ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji<sup>305</sup>, przewidziane zostały określone procedury, które należało wypełnić treścią. Powołana z mocy ustawy Komisja Konstytucyjna miała charakter sejmowo-społeczny (choć w praktyce była zdominowana przez PZPR). To formalnie zadaniem tej komisji było przedłożenie Sejmowi do końca 1951 r. projektu konstytucji, po czym dokument miał być poddany *ogólnonarodowej dyskusji*. Można jednak niemal z pewnością przyjąć, że zarówno uchwalenie ustawy z 26 maja 1951 r., jak i następnie uchwalenie ustawy o przedłużeniu kadencji Sejmu miało służyć jedynie jako fasada dla trwających w kierownictwie PZPR faktycznych prac nad projektem konstytucji oraz dla ich uzgodnień z czynnikiem sowieckim.

Dopiero zatem 18 stycznia 1952 r. Komisja uchwaliła formalnie zaakceptowany przez Stalina projekt konstytucji, który tym samym mógł zostać skierowany do wspomnianej ogólnonarodowej dyskusji. Wedle oficjalnych danych podczas tej dyskusji odbyło się ponad 200.000 zebrań, w których uczestniczyło 11 milionów osób. Do 91 artykułów projektu konstytucji zgłoszono blisko trzy tysiące poprawek. Co ważne, żadnej z istotnych propozycji zmian nie uwzględniono<sup>306</sup>.

---

<sup>302</sup> M. Kallas, A. Lityński, op. cit., s. 96.

<sup>303</sup> Ibidem, s. 97.

<sup>304</sup> O tych osobistych ingerencjach J. Stalina w treść przyjętych regulacji pisze A. Garlicki oraz mówią o nich rozmówcy T. Torąskiej – M. Kallas, A. Lityński, op. cit., s. 98.

<sup>305</sup> Dz.U. z 1951 r. nr 33, poz. 255.

<sup>306</sup> M. Kallas, A. Lityński, op. cit., s. 100.



Po zakończeniu tej ogólnonarodowej debaty 30 kwietnia 1952 r. Komisja uchwaliła ostateczną wersję konstytucji, praktycznie tożsamą z projektem wstępnym. Tenże dokument został jednogłośnie uchwalony przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. jako Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>307</sup>. Na mocy uchwalonych równocześnie przepisów wprowadzających<sup>308</sup> Konstytucja weszła w życie jeszcze tego samego dnia.

Dla zrozumienia intencji ówczesnych ustrojodawców kluczowe znaczenie ma przeanalizowanie wystąpienia B. Bieruta, który wraz z wejściem w życie Konstytucji stracił urząd Prezydenta Rzeczypospolitej, choć nie stracił dominującej pozycji politycznej jako przywódca PZPR. Główny współautor Konstytucji stwierdzał m.in :

*Konstytucja „staje się pierwszą w dziejach narodu Konstytucją polskiego ludu pracującego, jako właściwego i rzeczywistego dziś gospodarza kraju. [...] Nasza Konstytucja i nowe życie narodu, którego jest odzwierciedleniem, powstały w walce z tym wszystkim co podłe i zdegenerowane, co wsteczne i skarłałe, co sprzedajne i bezideowe, w walce z całą spuścizną ciemnoty i przesądów.[...] Chcemy też, aby wszyscy zrozumieli sens naszej Konstytucji, zdali sobie sprawę, że ukształtowanie naszej narodowej, ludowej Konstytucji polskiej wolnej od burżuazyjnych kosmopolitycznych wzorców, stało się możliwe dzięki zwrotowi w dziejach ludzkości, który zapoczątkowała Wielka Październikowa Rewolucja Socjalistyczna. [...] Dlatego wzorem dla przyjętych rozwiązań ustrojowych był model sowiecki. Z tego powodu pogrobowcy polskiego faszystu [...] emigranczy kosmopolity, bez idei i ojczyzny, cała ta skłócona zgraja najmitów amerykańskich powtarza w kółko ten sam motyw projekt naszej Konstytucji jest naśladownictwem Konstytucji Radzieckiej. Obrazuje to wyjątkową wprost obłudę i tępotę amerykańskich najmitów. [...] Konstytucja jest podsumowaniem, bilansem, uwieńczeniem dokonanych już przemian społecznych, politycznych i gospodarczych. [...] Na przekór wrogom Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie tylko umocni nasze*

---

<sup>307</sup> Dz.U. z 1952 r. nr 33, poz. 232.

<sup>308</sup> Dz.U. z 1952 r. nr 33, poz. 233.

*dotychczasowe zdobycze, ale utoruje drogę do całkowitego zwycięstwa socjalizmu*<sup>309</sup>.

Była zatem Konstytucja PRL podsumowaniem dokonanych już przez komunistów od 1944 r. zmian. Stawała się więc zwieńczeniem pierwszego etapu budowy nowego państwa, a jednocześnie – przez przeniesienie na grunt polski wprost sowieckich rozwiązań ustrojowych, wytyczała swoje drogowskazy na drodze budowy państwa socjalistycznego. Zgodnie bowiem z przyjętymi założeniami doktrynalnymi i wskazówkami Stalina, PRL – podobnie jak i inne kraje pozostające w sowieckiej strefie wpływów – pozostawał na ówczesnym etapie państwem demokracji ludowej. Tymczasem Związek Sowiecki już od 1936 r. był państwem socjalistycznym. Jednak ZSRS osiągnął ów status dopiero po kilkunastu latach tzw. *budownictwa socjalistycznego*, więc było oczywiste, że tak Polska, jak i inne kraje bloku sowieckiego, musiały podobny okres *budownictwa* przejść. W przypadku PRL miało to trwać blisko ćwierć wieku.

Niezależnie jednak od tych, zrozumiałych jedynie dla wąskiej grupy komunistycznych ideologów, niuansów, Konstytucja PRL przносиła na grunt polski całkowicie obcy model rozwiązań ustrojowych i instytucji. Znalazło to już wyraz w preambule, której znaczenie podkreślił z perspektywy czasu ocenił A. Ajnenkiel: „Wstęp zawierał kwintesencję zasad politycznych, na których miało być zbudowane państwo”<sup>310</sup>.

Wstęp konstruował zatem pojęcie PRL jak „republiki ludu pracującego” i tenże „lud pracujący”, określane dalej również jako „lud pracujący miast i wsi”, potwierdzał klasowy charakter nowego państwa, eliminując również naród polski jako suwerena państwa polskiego. Jednocześnie podkreślając, iż „sojusz klasy robotniczej z chłopstwem pracującym, w którym kierowniczą rolę wyznaczono klasie robotniczej – przodującej klasie społeczeństwa”, przyjmowano sowiecką koncepcję tzw. dyktatury proletariatu i przewodniej roli partii komunistycznej (a więc awangardy proletariatu), w pracy „dla przyspieszenia rozwoju politycznego, gospodarczego i kulturalnego Ojczyzny oraz wzrostu jej sił oraz w walce o dalsze polepszenie stosunków społecznych, o całkowite zniesienie wyzysku człowieka przez człowieka, o **urzeczywistnienie wielkich idei socjalizmu**”.

---

<sup>309</sup> Owe uwagi opublikowane zostały jako: B. Bierut, *O Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1955.

<sup>310</sup> A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991, s. 420.

Jak wskazywałem w poprzednim rozdziale, podstawowymi zasadami sowieckiego modelu konstytucjonalizmu były zasady:

- suwerenności ludu pracującego miast i wsi,
- kierowniczej roli partii komunistycznej,
- przedstawicielskiej formy sprawowania władzy oraz
- społecznej własności środków produkcji.

Najwybitniejszy polski teoretyk tego modelu konstytucjonalizmu Andrzej Burda dodawał do nich jeszcze zasady:

- planowania społeczno-gospodarczego oraz
- praworządności ludowej<sup>311</sup>.

Zasada planowania społeczno-gospodarczego stanowiła uzupełnienie i logiczną konsekwencję przyjęcia jako fundamentu gospodarki socjalistycznej społecznej, a w istocie państwowej własności środków produkcji. Oznaczała ona, iż w praktyce całe życie gospodarcze miało być poddane sterowaniu centralnych ośrodków partyjno-rządowych, przy czym podstawowe założenia polityki społeczno-gospodarczej na kolejne okresy czasowe (zwykle pięcioletnie) ustalane były przez kierownicze ośrodki sowieckie. W ten bowiem sposób ówczesnie zapewniano podporządkowanie gospodarek państw bloku sowieckiego celom gospodarki sowieckiej. Z czasem mechanizm ten został sformalizowany przez powołanie tzw. Rady Wzajemnej Polityki Gospodarczej, która ze swej centrali w Moskwie narzucała poszczególnym krajom, w tym Polsce, podstawowe cele i zadania determinujące treść krajowych planów społeczno-gospodarczych.

Zasada praworządności ludowej stanowiła natomiast uzupełnienie zasad suwerenności ludu pracującego miast i wsi oraz przedstawicielskiej formy sprawowania władzy. Została ona określona w przepisie art. 8 ust. 1 Konstytucji, który stanowił, iż „**prawa PRL są wyrazem interesów i woli ludu pracującego**”. Oznaczało to konstytucjonalizację czysto klasowego i w rzeczywistości instrumentalnego pojmowania prawa, które miało być narzędziem służącym realizacji celów określanych przez kierownicze ośrodki państwowe – w istocie kierownictwo przewodniej siły ludu pracującego miast i wsi, a więc PZPR.

Przyjęty w Konstytucji kształt instytucji ustrojowych wynikał w sposób oczywisty z zapisanych w powyższych zasadach (zawartych w preambule

---

<sup>311</sup> *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, pod red. M. Kallasa, t. II, Warszawa 1990, s. 347–348.

i w pierwszych dwóch rozdziałach) pryncypiów ustrojowych. Wyrazem przyjętej koncepcji koncentracji władzy państwowej było usytuowanie Sejmu, jako „naczelnego organu władzy państwowej” (rozdział trzeci) oraz rządu jako „naczelnego organu administracji państwowej” (rozdział czwarty). Uzupełnieniem tej konstrukcji było opisanie „terenowych organów władzy państwowej” (rozdział piąty). Oryginalnie ujęto pozycję wymiaru sprawiedliwości – „sądy i prokuratura” (w rozdziale szóstym) – co oznaczało, iż z punktu widzenia sposobu pojmowania tzw. praworządności ludowej, sądy zostały sprowadzone w istocie do roli wykonawcy dyspozycji prokuratury. Dodać można, że kolejne rozdziały poświęcone zostały prawom i obowiązkom obywatelskim (siódmy), zasadom prawa wyborczego (ósmy), symbolom PRL (dziewiąty), wreszcie trybowi zmiany Konstytucji (dziesiąty).

Z formalnego punktu widzenia najważniejszą instytucją ustrojową PRL stawał się **Sejm**. Jako „najwyższy organ władzy państwowej”, był też najwyższym wyrazicielem woli „ludu pracującego miast i wsi, który urzeczywistnia suwerenne prawa narodu”. Aby prawidłowo zrozumieć ten zapis, będący przecież wyrazem tzw. nowomowy socjalistycznej, nie sposób nie odwołać się do jego rzeczywistej interpretacji, czego wyrazem są m.in. uwagi wielokrotnie już cytowanego F. Siemieńskiego: „Sejm zatem, **chcąc realizować interesy i wolę narodu, musi realizować linię polityczną ustaloną** przez współpracujące ze sobą w ramach Frontu Jedności Narodu partie”<sup>312</sup>.

Front Jedności Narodu stał się strukturalną i skonstytucjonalizowaną kontynuacją wspomnianego Bloku Demokratycznego<sup>313</sup>. Była to pewnego rodzaju fasada, która formalnie miała ukrywać dominującą pozycję PZPR. Pozycję FJN utwierdzały zasady prawa wyborczego i ordynacji wyborczej, których postanowienia zezwalały wyłącznie tej organizacji zgłaszać listy kandydatów w wyborach do Sejmu oraz rad narodowych. Jednocześnie prawo do przedkładania FJN kandydatów na kandydatów miały wyłącznie tzw. masowe organizacje ludu pracującego. Tu kluczową rolę odgrywać miała PZPR i jej kandydaci, bowiem wśród owych masowych organizacji to ona była organizacją najbardziej masową. Z tego powodu dokonywany przez FJN podział miejsc na listach kandydatów przebiegał wedle zasad typowych dla systemu kurialnego – kandydaci PZPR obejmowali zawsze

---

<sup>312</sup> F. Siemieński, op. cit., s. 234.

<sup>313</sup> Faktycznie w 1952 r. funkcjonował Front Narodowy, który w listopadzie 1956 r. został przemianowany na Front Jedności Narodowej.

powyżej 50% miejsc, zaś kandydaci stronnictw sojuszniczych i innych organizacji łącznie zajmowali pozostałe miejsca. Ponieważ zaś wybory miały charakter plebiscytarny<sup>314</sup>, wybrany skład Sejmu był zawsze tożsamy z listami kandydatów ustalonymi w FJN, a w istocie w kierownictwie PZPR<sup>315</sup>.

Powyższe ujęcie roli Sejmu, w kontekście sposobu konstruowania jego składu – który to proces nie miał nic wspólnego z elementarnymi zasadami demokratycznymi – w istocie czyniło zeń narzędzie, przez które realizowana była wspomniana przewodnia rola partii komunistycznej. Konstytucja określiła, że jeden poseł przypadać miał na 60.000 mieszkańców, co oznaczało, iż w 1952 r. wybierano 425 posłów. W 1960 r. przeprowadzono jednak nowelę, w myśl której ustalono definitywnie liczbą posłów na 460. Do zadań Sejmu należało tworzenie prawa (w tym planów społeczno-gospodarczych), kreowanie (czyli wybór innych organów władzy państwowej) oraz kontrola. Funkcja kontrolna miała obejmować również polityczną kontrolę działalności Rady Ministrów, ale była to kompetencja czysto teoretyczna. Nigdy bowiem z własnej inicjatywy Sejm PRL nie odwołał żadnego ministra. Ponadto Konstytucja PRL nie przewidywała istnienia specjalistycznej instytucji kontroli (takiej, jaką przede wojną była Najwyższa Izba Kontroli), co tym bardziej czyniło możliwości realnej kontroli poczynają, zwłaszcza Rządu, tym bardziej iluzoryczną. W istocie bowiem przewidziana konieczność uzyskania przez Rząd absolutorium wobec braku specjalistycznej instytucji kontrolnej była również fikcją.

Konstytucja przewidywała, że Sejm pracuje w trybie sesyjnym. Zwyczajne sesje – wiosenna i jesienna – odbywały się dwa razy do roku, możliwe było również zwoływanie sesji nadzwyczajnych.

Sesje zwoływane były przez **Radę Państwa**, która była formalnie drugą obok Sejmu najważniejszą instytucją ustrojową. Jakkolwiek Konstytucja stanowiła, że ciało to miało być w zakresie całej swojej działalności podporządkowane Sejmowi (art. 30 ust. 2), to w praktyce możliwości takiej kontroli Sejm nie posiadał. O patologiczności przyjętych tu rozwiązań świadczy

---

<sup>314</sup> Począwszy od wyborów z 1952 r., przez cały okres PRL obowiązywała zasada tzw. „głosowania bez skreśleń”. Oznaczało to, iż listy kandydatów stworzone w opisanym wyżej trybie w ramach FJN w praktyce stawały się listami wybranych posłów (i radnych). Towarzyszył temu przymus udziału w wyborach, a odmowa udziału w głosowaniu kwalifikowana była jako bojkot, u którego źródeł leżeć musiały motywy polityczne, czyli tzw. skłonności antysocjalistyczne. W taki sposób stworzony został system kreowania składu „reprezentacji ludu pracującego miast i wsi”, co nie mogło mieć nic wspólnego z pojęciem reprezentacji narodowej.

<sup>315</sup> Cały ten system był ściśle powiązany systemem z tzw. nomenklatury PZPR, który szerzej omówię na dalszym miejscu.

fakt, że ciężar tzw. kontroli państwowej spoczął na ustanowionym w 1952 r. Ministerstwie Kontroli Państwowej.

Rada Państwa przejmowała – w okresach, kiedy Sejm nie obradował – uprawnienia prawodawcze w postaci możliwości uchwalania dekretów z mocą ustawy. Dekrety te podlegały zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższej z jego sesji, ale pamiętać należy że to właśnie Rada Państwa decydowała o terminach sesji sejmowych.

Rada Państwa była kreowana przez Sejm na jego pierwszej po wyborach sesji (spośród postów) i w jej skład wchodził przewodniczący, jego czterech zastępców oraz dziewięciu, a od 1961 r. jedenastu członków. W praktyce Rada Państwa była kolegiatną głową państwa, bowiem reprezentowała również (choć czysto formalnie) przez swoich przewodniczących i ich zastępców kraj na zewnątrz. Kadencja Rady – podobnie jak Sejmu – była czteroletnia, tyle tylko że działała ona do czasu wyboru nowego składu przez nowo wybrany Sejm. Oprócz wspomnianego prawa do uchwalania dekretów z mocą ustawy Rada posiadała również inicjatywę ustawodawczą, jak również pewne uprawnienia w zakresie dokonywania mianowania na niektóre stanowiska państwowe (np. powoływanie i odwoływanie ministrów między sesjami Sejmu, powoływanie sędziów i prokuratorów, w tym pierwszego prezesa Sądu Najwyższego oraz Prokuratora Generalnego). Ponadto Rada Państwa miała uprawnienia w zakresie zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi.

**Rada Ministrów** została określona jako naczelny organ administracji państwowej. Regulacje konstytucyjne nie precyzowały trybu wyłaniania kandydata na premiera, ten jednak prezentować miał skład gabinetu oraz program swoich działań Sejmowi, który udzielał zaufania rządowi. Premier miał prawo wnioskować o odwoływanie i powoływanie ministrów do Sejmu bądź do Rady Państwa (gdy Sejm nie obradował). Kompetencje Rady Ministrów zostały również nakreślone bardzo ogólnie, ale jednocześnie bardzo szeroko. To w istocie na tym ciele spoczął realny ciężar bieżącego kierowania całością spraw państwowych. Spowodowało to również niespotykaną dotąd w dziejach Polski rozbudowę centralnego aparatu administracyjnego, który obejmował blisko pięćdziesiąt urzędów ministrów i resortów administracyjnych. Zmusiło to do wyłonienia Prezydium Rady Ministrów, którego celem było nie tylko ustalanie kierunków pracy rządu, ale przede wszystkim koordynowanie działań jego członków. Ten model centralnej władzy administracyjnej skutkowało powstaniem

sytuacji, w której „kierownicza rola partii realizowała się przez rząd, a nie Sejm. To do rządu, z pominięciem Sejmu, kierowane były dyrektywy wytyczające działalność państwa, określające perspektywy jego rozwoju, a także zawierające bieżące rozstrzygnięcia”<sup>316</sup>.

Uzupełnieniem centralnych organów władzy państwowej były terenowe organy władzy państwowej, których ujednoliconą strukturę wprowadzono regulacją z 1950 r. Zarówno regulacje konstytucyjne, jak i ustawowe, kreowały tzw. system rad narodowych, które z jednej strony miały być przedstawicielstwem ludu pracującego miast i wsi na poszczególnych szczeblach, z drugiej zaś realizować zadania państwowe nakreślane przez wyższe instancje władzy państwowej, w ramach wykonywania planów społeczno-gospodarczych.

Szeroko ujęte w Konstytucji prawa i wolności obywatelskie stanowiły szczególnie wyraz fikcji i hipokryzji. W istocie żadne z nich nie było w praktyce funkcjonowania PRL przestrzegane przez władze partyjno-państwowe.

Konieczne jest również podkreślenie, że **opisane rozwiązania były fasadą** rzeczywistego układu władzy w państwie. Opierał się on na aparacie PZPR, który na każdym szczeblu odgrywał wiodącą, czyli, jak to wtedy określano, przewodnią rolę.

Struktury partyjne rozbudowane były nie tylko w ramach odpowiadającej podziałowi administracyjnemu kraju, ale również we wszystkich zakładach pracy i instytucjach. Na każdym szczeblu to one w praktyce decydowały o kierunkach działania, a przez politykę personalną obsady stanowisk kierowniczych wyłącznie z rekomendacji tych struktur partyjnych (czyli wspomnianą nomenklaturę) zapewniały lojalność i podporządkowanie wszystkich instytucji PZPR.

Sama PZPR funkcjonowała natomiast w oparciu o doktrynę tzw. **centralizmu demokratycznego**. W praktyce oznaczało to pozostawianie w logice pełnego podporządkowania dyrektywom wąskiego kierownictwa partyjnego wszystkich struktur niższego szczebla. Taki model gwarantował owemu ścisłemu kierownictwu partyjnemu pełną kontrolę wszelkich obszarów życia państwowego.

Wskazać też trzeba, że podstawowym oparciem w realizowaniu tej wszechwładzy był monstrualnie rozbudowany aparat tajnej policji politycznej. Funkcjonował on najpierw w ramach resortu bezpieczeństwa

<sup>316</sup> *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydło, Lublin 1998, s. 68.

publicznego (Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego), a następnie jako tzw. Służba Bezpieczeństwa w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Co szczególnie istotne, aparat bezpieczeństwa pozostawał w pełnej, bezpośredniej zależności od czynników sowieckich. Podobnie rzecz się zresztą miała z tzw. ludowym Wojskiem Polskim, pozostającym drugim obok aparatu bezpieczeństwa filarem rządu warszawskiego. Owa podległość wyrażała się w obu wypadkach w masowym, bezpośrednim udziale obywateli sowieckich w ich wszystkich strukturach dowodzenia. W wojsku sowiecki marszałek Konstanty Rokossowski, który piastował stanowisko ministra obrony narodowej oraz naczelnego dowódcy WP, był swoistym wierzchołkiem idącej w tysiące grupy sowieckich generałów i oficerów, w praktyce dominujących w tej sferze<sup>317</sup>. W pionie bezpieczeństwa rola tzw. doradców sowieckich była także przez cały czas fundamentalna i to oni w istocie kierowali resortem<sup>318</sup>. Uwzględniając fakt, że PRL w tym czasie nie tylko nie prowadził żadnej, własnej polityki zagranicznej, że w istocie rząd warszawski pozostawał izolowany w stosunkach międzynarodowych, że wreszcie podporządkowanie wszystkich pozostałych obszarów życia społecznego<sup>319</sup>, uzasadnione jest stwierdzenie, że państwo to, przynajmniej do 1952 r., pozostawało **sowieckim protektoratem**<sup>320</sup>.

---

<sup>317</sup> Bardzo interesujące dane na temat obecności sowieckich generałów i oficerów w LWP przytacza E. J. Nalepa, *Oficerowie Armii Radzieckiej w Wojsku Polskim 1943–1968*, Warszawa 1995.

<sup>318</sup> Częściowe dane na ten temat ujawnia w swej pracy H. Dominiczak, *Organy bezpieczeństwa PRL 1944–1990*, Warszawa 1997.

<sup>319</sup> Można tu wskazać jako dowód choćby sferę szeroko pojętej kultury, którą zdominował narzucony przez sowietów tzw. realizm socjalistyczny, czy sferę nauki. Tu – by nie szukać odległych przykładów – można wskazać proces „porządkowania” sytuacji w nauce historii prawa. W 1951 r. z inicjatywy J. Bardacha nastąpił zasadniczy zwrot w kierunkach prowadzonych prac badawczych i stosowanych metod, a sygnałem do rozprawy z burżuazyjnymi koncepcjami był tekst tego autora opublikowany w „Czasopiśmie Prawno-Historycznym” z 1951 r., z. 3, zatytułowany *Perspektywy rozwoju nauki historii państwa i prawa*.

<sup>320</sup> Takiego sformułowania użył W. Łączkowski, *Uwarunkowania historyczne nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Poznań 1995, z. 2.



## Od „demokracji ludowej” do „państwa socjalistycznego” (1952–1980)

Jak wskazałem w poprzednim rozdziale, w preambule Konstytucji lipcowej znalazł się zapis formułujący jako główny cel działania wszystkich instytucji publicznych i obywateli Polski ludowej „**urzeczywistnienie wielkich idei socjalizmu**”. Prześledźmy, jak realizowano to zadanie w obszarze regulacji konstytucyjnych.

Przedmiotem analizy będą tu przede wszystkim te zmiany regulacji konstytucyjnych, które zaowocowały w końcowym etapie przyjęciem w początkach 1976 r. poprawki w sposób nowy określającej charakter Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Przyjęcie Konstytucji w 1952 r. wieńczyło proces formowania nowej państwowości, ale jednocześnie otwierało drogę dalszych przemian, w kierunku pogłębiania stopnia **konwergencji** regulacji polskich z rozwiązaniami sowieckimi.

Jednakże nowele Konstytucji dokonywane do początku lat siedemdziesiątych miały raczej kosmetyczny charakter. Jedynie przywrócenie nowelą z 13 grudnia 1957 r. podległej Sejmowi instytucji kontrolnej w postaci Najwyższej Izby Kontroli, w miejsce zlikwidowanego Ministerstwa Kontroli Państwowej, co stanowiło rozdział 3a Konstytucji<sup>321</sup>, miało poważniejsze znaczenie. Chodziło o stworzenie wrażenia, że odtąd Sejm w większym stopniu i skuteczniej – bo za pomocą wyspecjalizowanej instytucji – będzie w stanie wykonywać swoją funkcję kontrolną wobec Rządu. W istocie jednak NIK stał się kolejną instytucją fasadową i żadnych efektów jej działalności – praktycznie do końca 1988 r. – nie było.

Proces nowelizowania Konstytucji rozpoczął się w 25 września 1954 r. W konsekwencji zmian w podziale administracyjnym państwa, gmina – jako najniższa jednostka tego podziału – została zastąpiona gromadą<sup>322</sup>.

<sup>321</sup> Dz.U. z 1957 r. nr 61, poz. 329.

<sup>322</sup> Dz.U. z 1954 r. nr 43, poz. 190.

W noweli z 22 grudnia 1960 r., co sygnalizowałem, przyjęto stałą liczbę posłów na Sejm – 460<sup>323</sup>. Niecały rok później, 15 maja 1961 r., powiększono liczbę członków Rady Państwa z 9 do 11<sup>324</sup>. Po upływie dwóch lat, 19 grudnia 1963 r., wydłużona została kadencja rad narodowych z trzech na cztery lata<sup>325</sup>.

Zasadniczą przebudowę dotychczasowego modelu państwa rozpoczęto w początkach lat siedemdziesiątych. Wiązało się to ponownie ze zmianami konstytucyjnymi w Związku Sowieckim. To wtedy nastąpiła zmiana konstytucji sowieckiej<sup>326</sup>, mocą której państwo to stało się „państwem ogólnonarodowym rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego”. Był to już ostatni etap wiodący na drodze do zbudowania państwa komunistycznego<sup>327</sup>. Te zmiany przygotowywane w Związku Sowieckim otwierały również drogę do zapisania w Konstytucji PRL, że jest to już państwo socjalistyczne.

Dlatego ówczesne władze PZPR rozpoczęły proces zmian konstytucyjnych oraz – zwłaszcza – konstrukcji centralnej i terenowej administracji państwowej. W 1972 r. przywrócono w miejsce gromad gminy<sup>328</sup>, dokonano też zmian w sposobie zarządu administracyjnego na najniższym szczeblu, wreszcie stworzone zostały pozory samorządowego charakteru rad gminnych.

W dwóch nowelach z 1973 r. (z 27 września<sup>329</sup> oraz z 22 listopada 1973 r.<sup>330</sup>) zlikwidowany został dotychczasowy model kolegiального kierownictwa terenowymi organami administracji państwowej. Jednocześnie

---

<sup>323</sup> Dz.U. z 1960 r. nr 57, poz. 322.

<sup>324</sup> Dz.U. z 1961 r. nr 25, poz. 120.

<sup>325</sup> Dz.U. z 1963 r. nr 57, poz. 306.

<sup>326</sup> Nowa konstytucja sowiecka została przyjęta 7 listopada 1977 r., a więc już po zmianach w Konstytucji lipcowej. Niemniej będące przedmiotem debaty teoretycznej elementy były intensywnie opracowywane przez teoretyków prawa i konstytucjonalistów sowieckich i z innych krajów bloku już od początku lat siedemdziesiątych. Było bowiem kwestią niezwykle skomplikowaną stworzenie pewnego teoretycznego modelu, w istocie nieprzewidzianego przez twórców marksizmu – leninizmu, przejścia od socjalizmu do komunizmu. Formuła „państwa ogólnonarodowego”, której praktycznym wyrazem był zapis w konstytucji sowieckiej o istnieniu tzw. narodu radzieckiego, była właśnie taką próbą.

<sup>327</sup> Szerzej o tym zob. *Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*, Warszawa 1977.

<sup>328</sup> Dz.U. z 1972 r. nr 49, poz. 311.

<sup>329</sup> Dz.U. z 1973 r. nr 38, poz. 222.

<sup>330</sup> Dz.U. z 1973 r. nr 47, poz. 275.

nie przywrócono jednoosobowe instytucje wojewodów, prezydentów miast oraz naczelników powiatów, dzielnic i gmin.

W końcu w 1975 r. dokonano zmiany podziału administracyjnego państwa, zwiększając liczbę województw i likwidując powiaty<sup>331</sup>.

Fundamentalnej zmiany Konstytucji dokonano na posiedzeniu Sejmu w dniu 10 lutego 1976 r.<sup>332</sup>. Podobnie jak w 1952 r. prace nad zmianą Konstytucji były owiane głęboką tajemnicą i trwały w wyjątkowo ekspresywnym tempie.

Sejm powołał komisję do opracowania zmian w Konstytucji w dniu 19 grudnia 1975 r., a przyjęty po miesiącu – 23 stycznia 1976 r. – projekt nie został ujawniony wobec społeczeństwa. Komisja zakończyła swe prace – również w tajemnicy – 4 lutego 1976 r. Po upływie niespełna tygodnia nowela była już uchwalona.

Jej treść stanowiła zaskoczenie nawet dla dużej części aparatu partyjnego i związanych z PZPR kręgów intelektualnych i naukowych. Wywołany tymi – w istocie prowokacyjnymi zmianami – ferment społeczny, połączony z narastającym kryzysem gospodarczym, doprowadził do poważnych zaburzeń społecznych w lecie 1976 r., a następnie powstaniem funkcjonującej już jawnie opozycji politycznej wobec reżimu komunistycznego.

Dlaczego zmiany konstytucyjne wywołały takie, daleko idące i z pewnością nieoczekiwane przez władze warszawskie, konsekwencje? Istotne były tu bez wątpienia trzy zapisy.

W przepisie art. 1 ust. 1 Konstytucji zapisano mianowicie, iż PRL jest już **państwem socjalistycznym**, które stosownie do nowego brzmienia przepisu art. 7 miało **urzeczywistniać i rozwijać demokrację socjalistyczną**.

Jakkolwiek Konstytucja nie definiowała ściśle istoty nowej koncepcji owej „demokracji socjalistycznej”, było oczywiste – i władze z tym się nie kryły – że chodzi tu o coraz bardziej ścisłe kopiowanie rozwiązań sowieckich.

Przekonanie to utwierdzały dwie inne nowelizacje przepisów konstytucyjnych. W przepisie art. 3 ust. 1 zapisywano już teraz *expressis verbis*, że **przewodnią siłą polityczną społeczeństwa w budowie socjalizmu jest Polska Zjednoczona Partia Robotnicza**. W powiązaniu z zapisem przepisu art. 6 ust. 2, w myśl którego, PRL **umacnia przyjaźń i współpracę ze Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich**, odbierane to było jedno-

---

<sup>331</sup> Dz.U. z 1975 r. nr 16, poz. 89.

<sup>332</sup> Dz.U. z 1976 r. nr 5, poz. 29.

znacznie, jako próba odbudowy protektoralnej zależności PRL od Związku Sowieckiego, znanej sprzed 1956 r.

Znalazło to dodatkowy wyraz w – nawiązującym do znanej z okresu stalinowskiego – zasadniczym wzmocnieniu pozycji premiera i Rady Ministrów, monsturalnej rozbudowie aparatu administracyjnego na szczeblu centralnym i terenowym, kompletnie nieracjonalnej rozbudowie struktur administracji gospodarczej, sterującej – skądinąd kompletnie nieudolnie – procesami gospodarczymi.

Szczególnie symbolicznym wyrazem powrotu do wzorców sprzed 1956 r., było ponowne podporządkowanie Najwyższej Izby Kontroli premierowi. Innym dowodem intencji ówczesnych władz była swoista apologia okresu sprzed 1956 r. Towarzystwo temu coraz bardziej nachalne propagandowe gloryfikowanie postaci B. Bieruta i innych działaczy partyjnych z przełomu lat czterdziestych i pięćdziesiątych<sup>333</sup>, a nawet próby swoistej rehabilitacji zbrodni okresu stalinowskiego<sup>334</sup>.

Warto też dodać, że kolejnym elementem wzmocnienia pozycji Rady Państwa kosztem Sejmu stało się przyznanie jej uprawnień do czuwania „nad zgodnością prawa z Konstytucją” (art. 30 ust. 1). Mogło to skutkować próbą przejścia przez Radę swoistej funkcji sądu konstytucyjnego, tyle tylko że ten zapis był całkowicie martwy.

Owe zmiany – podkreślić to należy raz jeszcze – miały charakter w istocie prowokacyjny pod adresem zdecydowanej większości społeczeństwa. To bowiem żadnych zmian w kierunku wprowadzania modelu sowieckiego nie chciało.

Wyrazem tej jednoznacznej postawy były wielkie bunty społeczne – w Poznaniu w czerwcu 1956 r. i na Wybrzeżu w 1970 r. oraz wspomniane już zaburzenia społeczne w lecie 1976 r., w wielu ośrodkach przemysłowych w całym Kraju.

---

<sup>333</sup> Dla przykładu, w Milicji Obywatelskiej nowym bohaterem i wzorem w tzw. pracy wychowawczej, stał się Franciszek Jóźwiak, jedna z najbardziej mrocznych postaci w szeregach PPR jeszcze w okresie okupacji.

<sup>334</sup> Wskazać tu należy, że ówczesna ekipa E. Gierka, która doszła do władzy po obaleniu W. Gomułki (w konsekwencji buntu robotników Wybrzeża w grudniu 1970 r.), podjęła działania na rzecz rehabilitacji okresu sprzed 1956 r. właśnie dla podkreślenia swego zdecydowanego dystansu wobec obalonego kierownictwa PZPR. Szczególnym wyrazem tego nastawienia była odstonięcie z okazji trzydziestopięciolecia manifestu PKWN pomnika B. Bieruta w Lublinie. Trzeba nadmienić, że podobnie czynić będzie później ekipa Jaruzelskiego, odcinając się od Gierka i – w sposób zawołowany – potępiając stalinizm, natomiast apolożując Gomułkę

Do tego dochodziła wieloletnia walka Kościoła katolickiego, który pod przywództwem kard. Stefana Wyszyńskiego organizował masowy opór społeczny, wyrażający się przede wszystkim w obchodach rocznicy Ślubów Jasnogórskich, a następnie Millenium Chrztu Polski.

Wzmocniony powszechnym poparciem społecznym Kościół stał się swoistym mandatariuszem narodowej tożsamości. Kiedy 16 października 1978 r. na konklawe w Watykanie dokonano wyboru nowego papieża – Jana Pawła II – kardynała krakowskiego Karola Wojtyły, odgrywającego obok kard. Wyszyńskiego wiodącą rolę w kierowaniu polskim Kościołem katolickim, stało się oczywiste, jak wielki jest rozdźwięk między oficjalnymi, propagandowymi zapisami konstytucyjnymi a rzeczywistością społeczną.

Materializacją tego długotrwałego procesu oporu wobec komunistycznego reżimu i jego dążeń do przekształcenia Polski w państwo typu sowieckiego stał się masowy ruch protestu w lipcu i sierpniu 1980 r., którego zwieńczeniem stało się utworzenie Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”.

Dlatego opisane zmiany konstytucyjne, których celem była swoista pogoń za ideologiczną poprawnością oraz ambicjonalne pragnienie elity aparatu komunistycznego znalezienia aprobaty w moskiewskiej centrali ruchu komunistycznego, nie mogły w żaden sposób wpłynąć na rzeczywistość społeczną. Pod wpływem tego zrywu społecznego miały nastąpić kolejne zmiany Konstytucji, jednak ich kierunek miał już być zupełnie inny.

Proces dostosowywania polskich regulacji konstytucyjnych do modelu sowieckiego, którego zwieńczeniem była nowela z lutego 1976 r., zakończył się bezpowrotnie. Próba trwałego zaszczepienia narodowi polskiemu z gruntu obcych tradycji ustrojowych zakończyła się – po upływie niepełna czterdziestu lat – kompletnym fiaskiem.

Na jeszcze jeden element trzeba zwrócić uwagę. Wspominałem, że do 1956 r. PRL miał w istocie charakter sowieckiego protektoratu, a rząd warszawski pozostawał izolowany na terenie międzynarodowym. Po 1956 r. formy tej zależności przybrały charakter bardziej subtelny, ale faktycznie się nie zmieniły<sup>335</sup>. Jedyne na terenie międzynarodowym Związki Sowiecki dbał o to, by tworzyć pozory pewnej samodzielności poczynają polskiej polityki zagranicznej, choć ta nigdy do końca 1988 r. nie zdobyła się na

<sup>335</sup> Zob. także uwagi wspomnianego wcześniej W. Łączkowskiego, op. cit.

żadną istotną, niezależną od Moskwy inicjatywę. Tyle tylko, że okres otwartej izolacji Polski i innych państw bloku sowieckiego na terenie międzynarodowym zmienił się w próby intensyfikacji kontaktów z rządem warszawskim. Celem tych zabiegów ze strony państw zachodnich była chęć powiększenia możliwości oddziaływania na zniewolone społeczeństwa tego obozu drogą oficjalną. W przypadku Polski miało to bardzo duże znaczenie.

Pamiętać jednak należy, że kryzys czechosłowacki w 1968 r. (a wcześniej powstanie węgierskie z 1956 r. stłumione krwawo przez wojska sowieckie) stał się okazją do ujawnienia światu przez przywódców sowieckich tzw. **doktryny o ograniczonej suwerenności państw socjalistycznych**, czyli tzw. doktryny Breżniewa<sup>336</sup>.

W powiązaniu z ujawnianymi systematycznie dokumentami określającymi faktyczny stopień uzależnienia PRL tajnymi zobowiązaniami na rzecz tzw. układu warszawskiego<sup>337</sup> możemy uznać, że zapisana w nowelizacji konstytucji w 1976 r. zasada „przyjaźni z ZSRS” oznaczała w istocie tyle samo, co sformalizowanie pełnej zależności od Związku Sowieckiego.

---

<sup>336</sup> „Doktryna” ta, została ogłoszona przez Breżniewa przy okazji tzw. kryzysu czechosłowackiego w 1968 r. Stanowiła ona uzasadnienie wobec społeczności międzynarodowej bezprawnej agresji wojsk Układu Warszawskiego (w tym polskich) na ten kraj, w celu dokonania zmiany tamtejszych władz najwyższych państwa i partii komunistycznej. Breżniew twierdził, że kraje socjalistyczne mogą udzielać sobie „wzajemnej pomocy” w celu usunięcia tzw. kontrrewolucyjnego zagrożenia. Podobną „braterską pomoc” oferowano Polsce w latach 1980–1981. Nieformalny charakter doktryny Breżniewa powoduje, że do dziś niektórzy specjaliści od prawa międzynarodowego (głównie jednak w Polsce) kwestionują w ogóle jej istnienie.

<sup>337</sup> Chodzi tu o dokumenty określające zasady dowodzenia siłami zbrojnymi państw tzw. układu warszawskiego, w istocie oznaczającymi pełne podporządkowanie centrum dyspozycyjnemu w Moskwie oraz plany operacji wojennych układu warszawskiego w tzw. europejskim teatrze militarnym.

## Okres „socjalistycznego modernizmu” (1980–1988)

W lipcu i w sierpniu 1980 r. w całym kraju wybuchła wielka fala strajków<sup>338</sup>. W efekcie podpisanych tzw. porozumień społecznych w Gdańsku, Szczecinie i Jastrzębiu władze PRL zgodziły się na utworzenie niezależnych związków zawodowych.

Władze spodziewały się jednak, że będą to jedynie organizacje działające w poszczególnych zakładach pracy, nad którymi prędzej czy później zdołają zapanować. Szybko jednak okazało się, że wśród zwycięskich robotników panowało przeświadczenie o konieczności stworzenia wspólnej reprezentacji związkowej wobec reżimu. Dzięki temu już w początkach września 1980 r. powstał ogólnopolski Niezależny Samorządny Związek Zawodowy (NSZZ) „Solidarność”, który szybko zgromadził blisko 10 mln członków. Tym samym „Solidarność” stała się autentycznym, ogólnonarodowym ruchem, kierującym walką z komunistycznym reżimem.

Powstanie „Solidarności” musiało spowodować gwałtowne reakcje obozu władzy, ale jednocześnie zmuszało elitę komunistyczną do rozpoczęcia zmian – w tym także konstytucyjnych – które w większym stopniu odpowiadałyby oczekiwaniom społecznym.

Pierwszą zmianą Konstytucji w interesującym nas okresie było ponowne uniezależnienie Najwyższej Izby Kontroli od Rządu. Po raz kolejny zatem uczyniono z NIK-u instytucję podległą Sejmowi<sup>339</sup>. Miało to stanowić podkreślenie – tak prezentowało tę zmianę propaganda reżimowa – odzyskiwania przez Sejm poważniejszej pozycji zwłaszcza wobec Rady Ministrów.

Okres solidarnościowego przełomu – a więc od sierpnia 1980 r. do grudnia 1981 r. – nie przyniósł już kolejnych noweli Konstytucji. Władze

---

<sup>338</sup> Pierwsza, poważna fala strajków miała miejsce w lipcu na Lubelszczyźnie. Informacje o sukcesach strajkujących – władze nie podjęły działań siłowych, ale negocjowały podwyżki płac i inne postulaty strajkujących – szybko dotarły do innych środowisk robotniczych w kraju i pobudziły je do podobnych działań, zwłaszcza na Wybrzeżu, gdzie w Trójmieście i w Szczecinie żywa była ciągle pamięć o wydarzeniach grudnia 1970 r.

<sup>339</sup> Dz.U. z 1980 r. nr 22, poz. 81.

komunistyczne wprawdzie pozorowały próby dyskusji wokół tzw. demokracji ustroju socjalistycznego, ale jednocześnie obawiały się, że jakkolwiek wyłom w istniejącej konstrukcji wywołała lawinę, której nic już nie powstrzyma.

Natomiast narastające napięcia polityczne, pogłębiany świadomie przez władze chaos społeczny i gospodarczy, w konsekwencji spowodowały wprowadzenie w nocy z 12 na 13 grudnia 1981 r. w całej Polsce stanu wojennego. Niezależnie od ocen politycznych tego zjawiska<sup>340</sup> istotna jest ocena prawna podjętych wtedy decyzji.

Formalnie stan wojenny został wprowadzony dekretem Rady Państwa<sup>341</sup>, który następnie został zatwierdzony ustawą uchwaloną przez Sejm w dniu 25 stycznia 1982 r.<sup>342</sup>Tymczasem stosownie do przepisu art. 31 ust. 1 Konstytucji, Rada Państwa mogła wydawać dekrety z mocą ustawy jedynie między sesjami Sejmu. Skoro zatem w dniach 12 i 13 grudnia 1981 r. trwała sesja Sejmu, to jest oczywiste że Rada Państwa nie miała prawa wydać w tym momencie jakichkolwiek dekretów.

Do tego wskazać trzeba, iż zgodnie z Konstytucją zatwierdzenie dekretów Rady Państwa wymagało jedynie uchwały Sejmu. Natomiast w opisywanym przypadku doszło do uchwalenia ustawy zatwierdzającej dekrety. Tworzyło to bez wątpienia sytuację, w której te niezwykle ważne decyzje, podjęte zostały bez wątpienia w trybie naruszającym przepisy konstytucyjne.

Stan wojenny, oprócz wielu represji i bezwzględnych działań reżimu komunistycznego przeciwko własnemu społeczeństwu, przyniósł jednak również wiele istotnych zmian ustrojowych. W ten sposób usiłujący odzyskać wiarygodność rząd warszawski wprowadzał rozwiązania zupełnie obce sowieckiemu modelowi konstytucyjnemu. Tak pojawiły się instytucje charakterystyczne dla systemów demokratycznych.

---

<sup>340</sup> Trzeba tu przypomnieć, że Polska w latach 1980–1981 – w konsekwencji obowiązywania wspomnianej doktryny Breżniewa – była obiektem permanentnych zapewnień o możliwości udzielenia „braterskiej pomocy” przez pozostałe kraje wchodzące w skład tzw. układu warszawskiego. Pomoc ta miała być udzielona w celu przezwyciężenia kryzysu wewnętrznego. Jest rzeczą charakterystyczną, że w obliczu tych publicznie sformułowanych gróźb zewnętrznych kierownictwo państwowe PRL nigdy nie podjęło żadnych działań dla odparcia ewentualnego tego zagrożenia. Przeciwnie, podjęło ono akcję w celu wyeliminowania zdefiniowanego z zewnątrz „zagrożenia wewnętrznego”, bo temu oficjalnie służył stan wojenny.

<sup>341</sup> Dz.U. z 1981 r. nr 29, poz. 154.

<sup>342</sup> Dz.U. z 1982 r. nr 3, poz. 18.



Nowelizacja Konstytucji dokonana 26 marca 1982 r.<sup>343</sup> wprowadziła dwie nowe instytucje – Trybunał Stanu i Trybunał Konstytucyjny. Utworzenie Trybunału Stanu oznaczało jednocześnie przywrócenie nieznanej sowieckiemu konstytucjonalizmowi instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej osób zajmujących – jak to ówczesnie określano – kierownicze stanowiska państwowe. Trybunał Konstytucyjny, również obcy sowieckim rozwiązaniom konstytucyjnym, miał za zadanie rozstrzygać o niezgodności z Konstytucją ustaw i innych aktów prawnych. Co istotne, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wymagały jednak potwierdzenia przez Sejm, co istotnie ograniczało skuteczność tego ciała.

W 1987 r. przywrócona została instytucja referendum<sup>344</sup>. Było to konsekwencją chęci przeprowadzenia przez ówczesne władze referendum, które stanowić miało swego rodzaju legitymację dla „kontynuacji reform politycznych i gospodarczych”. Jak się jednak okazało, wynik referendum nie był rozstrzygający<sup>345</sup>.

Wskazać tu trzeba, że było to wydarzenie przełomowe, bowiem po raz pierwszy w dziejach PRL zorganizowany przez władze plebiscyt zakończył się dotkliwą klęską. Referendum odbywało się kilka miesięcy po kolejnej pielgrzymce do kraju Jana Pawła II. Jej kulminacyjnym punktem była wizyta papieża w Gdańsku<sup>346</sup>, która stała się gigantyczna manifestacją pragnienia wolności i przywrócenia legalnego działania „Solidarności”. Istniał zatem niezwykle kontrast realnej solidarności społecznej, ujawnionej podczas pielgrzymki oraz zaskakującej klęski politycznej władz.

Warto jeszcze wspomnieć, zanim przejdziemy do opisu konsekwencji wydarzeń 1987 r., iż – wprawdzie w trybie pozakonstytucyjnym – ustanowiony został jeszcze jeden ważny urząd – Rzecznika Praw Obywatel-

---

<sup>343</sup> Dz.U. z 1982 r. nr 11, poz. 83.

<sup>344</sup> Dz.U. z 1987 r. nr 14, poz. 83.

<sup>345</sup> W myśl obowiązujących przepisów, aby referendum miało charakter wiążący, konieczne było, aby pozytywnie wypowiedziało się w sprawie ponad 50% uprawnionych do głosowania. Tymczasem w referendum frekwencja wzniosła niewiele ponad 67%. Już to było niezwykle zjawiskiem jak na standard obowiązujący w kraju socjalistycznym. Natomiast spośród głosujących również tylko ok. 70% głosowało na tak na oba pytania. Oznaczało to, iż w sumie pozytywną opinię wyraziło na pierwsze pytanie (dotyczące reform gospodarczych) – 44% głosujących, a na drugie (dotyczące reform politycznych) – 46%. Takie wyniki stanowiły szok dla reżimu, ale w nie mniejszym stopniu zaskoczyły liderów opozycji, którzy nie potrafili w tym momencie przedstawić jasnej alternatywy dla poczynań władz.

<sup>346</sup> Podczas pielgrzymki w 1983 r. władze warszawskie nie wyraziły zgody na wizytę papieża w Gdańsku.

skich<sup>347</sup>. Powstała zatem specjalna instytucja, której podstawowym celem działania miała być ochrona praw i wolności obywatelskich. Choć nie formułowano tego wprost to oczywiste było, że chodziło tu o ochronę obywateli przed działaniami instytucji państwowych. Ustanowienie tej instytucji oznaczało radykalne zerwanie z głoszonymi dotychczas frazesami (mieszczącymi się w pojęciu wspomianej praworządności ludowej), w myśl których to właśnie te instytucje państwowe najlepiej chroniły prawa i wolności obywatelskie.

Pierwsza połowa lat osiemdziesiątych upływała pod znakiem podejmowanych przez reżim komunistyczny represji i działań zmierzających do definitywnego rozbitcia wszelkiej działalności opozycyjnej. W szczególności chodziło tu o wyeliminowanie funkcjonujących w konspiracji struktur „Solidarności”. Dotyczyło to także ostrych, represyjnych działań wobec Kościoła katolickiego, czego szczególnie oburzającym wyrazem było porwanie i zamordowanie przez funkcjonariuszy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych ks. Jerzego Popiełuszki.

Jednak w połowie lat osiemdziesiątych nastąpiły poważne zmiany w polityce sowieckiej. Kierownictwo partyjno-państwowe Związku Sowieckiego, mając świadomość, że nie podoła wyścigowi zbrojeń, a zwłaszcza konsekwencjom rewolucji technologicznej, jaka dokonała się w tym okresie, podjęło decyzje o zasadniczej rewizji dotychczasowych kierunków działania<sup>348</sup>. Po objęciu przywództwa Komunistycznej Partii Związku Sowieckiego przez M. Gorbaczowa powstały również warunki do tego, aby zrezygnować z poważnej części dotychczas traktowanych dogmatycznie pryncypiów ustrojowych<sup>349</sup>. Stąd u schyłku tej dekady władze warszawskie otrzymały swego rodzaju placet kierownictwa sowieckiego

---

<sup>347</sup> Dz.U. z 1987 r. nr 21, poz. 123.

<sup>348</sup> O tych sowieckich uwarunkowaniach polskich przemian pisze obszernie A. Dudek, *Kontrolowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Warszawa 2004.

<sup>349</sup> Gorbaczow sformułował program tzw. *glasnosti*, a następnie *periestrojki*, czyli jawności i przebudowy. Początkowo kierownictwo sowieckie liczyło, iż wzorem pierwszych lat rządów Chruszczowa i Breżniewa, deklarując większą jawność życia publicznego, zdoła stworzyć klimat do modernizacji państwa, a zwłaszcza gospodarki. Gdy okazało się, że jest to niewystarczające, wtedy w drugim etapie zadeklarowano konieczność przebudowy, jednak w ramach istniejącego systemu. Nie mogło to dać pozytywnych efektów spodziewanych przez władze, uruchomiło jednak zarówno w ZSRS, ale zwłaszcza w krajach bloku sowieckiego lawinę oczekiwań na realne zmiany, której słabnący reżim sowiecki nie był już w stanie stawić czoła.

na kontrolowaną demokratyzację ustroju politycznego i – zwłaszcza – gospodarczego.

Zamierzeniem władz sowieckich i warszawskich było przeprowadzenie kontrolowanej odgórnie reformy ustrojowej. Miała ona polegać z jednej strony na dopuszczeniu do legalnego działania i współdecydowania o niektórych sprawach publicznych części dotychczasowej opozycji. Z drugiej zaś strony miała to być próba takiej przebudowy gospodarki, która pozwoliłaby w większym zakresie wprowadzić do niej elementy rynkowe.

Początkowo władzom warszawskim wydawało się, że zdołają zrealizować te zamierzenia, pomijając fakt istnienia i odgrywania ciągle wielkiej roli, przez „Solidarność”. Dlatego pierwsze próby owego odgórnie inspirowanego dialogu polegały na powołaniu tzw. Rady Konsultacyjnej, do której zaproszono wiele postaci dotąd otwarcie kontestujących działania władz. Jednak po fali strajków w lecie 1988 r., kiedy okazało się, że „Solidarność” pozostaje cały czas organizacją mającą masowe poparcie społeczne, oczywiste stało się, iż nie da się przeprowadzić planowanych zmian z jej pominięciem.

Determinację władz komunistycznych powiększała potęgująca się katastrofa gospodarcza. Nie było żadnych szans na przeprowadzenie istotnych reform gospodarczych bez uzyskania minimalnego choćby poparcia społecznego. Na to poparcie reżim warszawski nie mógł jednak już liczyć i świadomość tego przywiodła elitę komunistyczną do pogodzenia się z myślą o podzieleniu się władzą, a nawet możliwym jej oddaniu<sup>350</sup>.

Kluczową rolę w programowaniu działań reżimu odgrywała tu trójka (tzw. zespół trzech) bliskich współpracowników gen. Jaruzelskiego – członek ścisłego kierownictwa PZPR Stanisław Ciosek, gen. MSW Władysław Pożoga oraz budzący powszechną niechęć rzecznik prasowy Rządu Jerzy Urban.

W przygotowanym latem 1988 r. memoriale dla gen. Jaruzelskiego proponowali oni, by podzielić się władzą z opozycją

*na tyle wcześniej, aby móc zabezpieczyć pozycję dominującą PZPR w warunkach dokonanego i przekształcającego się potem podziału władzy. [...] Przyzwolenie na podział władzy [...] może nas po pewnym czasie wzmocnić na tyle, że zdołamy zachować swój okrojony stan posiadania.*

<sup>350</sup> Zob. Memoriał J. Urbana, St. Cioska, Wł. Pożogi dla Wojciecha Jaruzelskiego z 10 sierpnia 1988 r., [w:] *Okragły stół*, oprac. K. Dubiński, Warszawa 1999.

Proponowali zatem dymisję rządu i powołanie „rządu porozumienia narodowego”. Pisali dalej:

*Proponujemy powierzyć fotel premiera bezpartyjnemu przedstawicielowi umiarkowanej opozycji. [...] Sądzymy, że w tym rządzie cztery teki można powierzyć umiarkowanej opozycji: pracy i polityki społecznej, budownictwa, rynku wewnętrznego i zdrowia.*

W takich warunkach u schyłku 1988 r., przy wsparciu i pośrednictwie hierarchów Kościoła katolickiego, doszło do nieformalnych spotkań przedstawicieli władz komunistycznych i ośrodków solidarnościowych kierowanych przez L. Wałęsę. W konsekwencji poczynionych wstępnych ustaleń mogło w początkach 1989 r. nastąpić przejście do konkretnych negocjacji, podczas których uzgodnione miały być szczegółowe zasady przebudowy państwa.

# **Część IX**

Powstanie III RP  
i przemiany ustro-  
jowe 1990–1997

## Demokratyczny przełom 1988–1989

Wspomniane w poprzednim rozdziale czynniki zewnętrzne – rozkład systemu i paraliż państwa sowieckiego – jak i wewnętrzne – nasilająca się katastrofa gospodarcza<sup>351</sup> – spowodowały, że rządząca elita uświadomiła sobie konieczność dokonania istotnych zmian w modelu ustrojowym i gospodarczym. Narastający opór społeczny i postępująca samoorganizacja społeczeństwa<sup>352</sup> powodowały, iż nie miały szans zmiany pozorowane, takie jakich dokonywano w 1956 i 1970 r. Było oczywiste, że kolejne wymiany czołówki partyjnej, wprowadzanie kolejnych „reform” czy polityka „dalszego doskonalenia” ustroju socjalistycznego spotkają się w najlepszym razie z obojętnością społeczną.

Dlatego reżim warszawski zdecydował się – po zakończeniu wstępnych ustaleń z częścią przywództwa „Solidarności” w końcu 1988 r. – dokonać bardzo poważnych ustępstw. Kierownictwo PZPR przyjęło do wiadomości, że należy podzielić się władzą z częścią opozycji. Władze komunistyczne liczyły na to, iż zachowają pełną kontrolę w kluczowych dziedzinach funkcjonowania państwa – kierownictwo polityką zagraniczną, wojskiem, tajnymi służbami, strategiczne obszary gospodarki – natomiast w pozostałym zakresie dopuści do władzy wyselekcjonowane

---

<sup>351</sup> Konieczne jest w tym miejscu wskazanie, że jedną z głównych przyczyn katastrofy gospodarczej PRL, oprócz znanych słabości sowieckiego modelu gospodarczego, była całkowita niezdolność do sprostania konkurencji wynikającej z rewolucji technologicznej lat osiemdziesiątych. O ile bowiem dystans technologiczny polskiej gospodarki w stosunku do gospodarki światowej jeszcze w tzw. epoce Gierka nie był tak wielki, o tyle gwałtowny rozwój nowych technik (zwłaszcza komputerowych) spowodował, że w krótkim czasie pojawiła się przepaść. Był to efekt ewidentny stanu wojennego i odcięcia w konsekwencji polityki ekipy Jaruzelskiego od dostępu do zmieniających się technologii. u schyłku lat osiemdziesiątych polska gospodarka stanowiła swoisty skansen zupełnie innej epoki.

<sup>352</sup> O ile jeszcze w 1987 r. zorganizowane struktury opozycyjne, w tym głównie „Solidarność”, były ciągle bardzo słabe, o tyle w 1988 r. (a więc po drugiej w okresie „wojennym” pielgrzymce Jana Pawła II) nastąpiła prawdziwa „eksplozja”. Odtwarzać zaczęto nie tylko intensywnie struktury „Solidarności”, podejmując nawet wysiłki ich legalizacji, czy innych organizacji społecznych, ale nawet legalnych organizacji politycznych. Taką formę przybierać zaczęły kluby polityczne (np. Klub Myśli Politycznej Dziekana, czy Chrześcijańsko-Demokratyczny Klub Myśli Politycznej), podjęty też w zasadzie oficjalną działalność historyczne stronnictwa polityczne – Polska Partia Socjalistyczna oraz Stronnictwo Pracy, z podziemia wyszła *de facto* Konfederacja Polski Niepodległej.

grupy opozycji. W ten sposób reżim chciał uzyskać legitymację, do przeprowadzenia głębokich reform gospodarczych, które współfirmować już miała solidarnościowa opozycja<sup>353</sup>.

W takich okolicznościach wiosną 1989 r. doszło do przełomowego wydarzenia – rozpoczęły się obrady tzw. okrągłego stołu, w których uczestniczyli przedstawiciele części opozycji, zorganizowanej w postaci tzw. **Komitetu Obywatelskiego przy przewodniczącym „Solidarności” L. Wałęsie**. Istotnym faktem było to, że negocjacje, w których decydował się kształt przemian ustrojowych, były szeroko transmitowane przez ówczesnie zmonopolizowane przez reżim środki przekazu.

Niemniej, równolegle trwały w istocie tajne negocjacje L. Wałęsy i jego najbliższych współpracowników z reprezentującym reżim szefem tajnych służb gen. Cz. Kiszczakiem. Ta ukryta wobec społeczeństwa część negocjacji odbywała się w ośrodku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Magdalence.

Do dziś trwa spór o istotny charakter obu – toczonej równolegle – procesów negocjacyjnych, a zwłaszcza o treść tajnych uzgodnień podjętych w Magdalence<sup>354</sup>. W każdym jednak razie po dwóch miesiącach uzgodniony został wstępny zarys projektu przebudowy ustrojowej państwa, a istotnym elementem tego projektu miały być zmiany w Konstytucji.

Zmiany te uchwalono na sesji Sejmu w dniu 7 kwietnia 1989 r.<sup>355</sup> Oznaczały one *de facto* demontaż dotychczasowego modelu ustrojowego państwa, choć nie objęły one najbardziej kontrowersyjnych zapisów Konstytucji PRL wprowadzonych w 1976 r.

W nowych przepisach konstytucji znalazły się nowe, przywrócone instytucje – **Prezydenta PRL** (rozdział 3a) oraz **Senatu**. Prezydent PRL miał pochodzić z wyborów pośrednich. Dla jego wyboru Sejm i Senat tworzyć miały **Zgromadzenie Narodowe**. Przywrócenie prezydentury oznaczać

---

<sup>353</sup> Szerzej o tym zob. A. Dudek, op. cit.

<sup>354</sup> Dodać trzeba, że istotnym uczestnikiem negocjacji w Magdalence byli przedstawiciele Kościoła katolickiego, którzy wobec oficjalnych obrad „okrągłego stołu” pozostawali bardzo zdystansowani. Spór dotyczący charakteru ustaleń w Magdalence wynika z tego, że uczestnicy tych spotkań – wbrew oczywistej logice wydarzeń – aż do dziś usiłują utrzymywać tajemnicę co do przebiegu negocjacji i podejmowanych tam decyzji i starają się sprowadzać ich sens do nic nieznaczących wydarzeń towarzyskich. Taka postawa tworzy przestrzeń do interpretacji, które wykazują, że tajne porozumienia magdalenske zdeterminowały w istocie całe polskie życie polityczne i gospodarcze aż do schyłku prezydentury A. Kwaśniewskiego. Szerzej o tym zob. A. Dudek, op. cit.

<sup>355</sup> Dz.U. z 1989 r. nr 19, poz. 101.

miało likwidację Rady Państwa. Zmianie podlegały zapisy regulujące podstawy prawa wyborczego, rozwinięte w kierunku demokratycznym w przepisach nowej ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu. Funkcjonujący już wcześniej urząd **Rzecznika Praw Obywatelskich** został podniesiony do rangi instytucji konstytucyjnej.

Wreszcie wprowadzono zapisy dotyczące konstytucyjnych gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz utworzono nowy organ<sup>356</sup> – **Krajową Radę Sądownictwa** – która miała m.in. przejąć istotny zakres uprawnień w procesie powoływania sędziów. Nowe rozwiązania miały gwarantować uniezależnienie nominacji sędziowskich od wpływów partii komunistycznej.

Najważniejszą – obok opisanych zmian ustrojowych – decyzją „okrągłego stołu” miało być przeprowadzenie wyborów do Sejmu i Senatu. Wybory miały być wprawdzie wolne, ale nie w pełni demokratyczne. W pełni wolne i demokratyczne miały być wybory do Senatu, jednak to nie ta izba miała stanowić w decydującym stopniu o obliczu nowego PRL. Podstawową rolę i funkcje zachować miał Sejm (ciężar legislacji, a także wyłączny wpływ na powoływanie i kontrolowanie pracy rządu), a tu – w konsekwencji politycznego kontraktu – uzgodniono, iż wybory będą miały charakter kurialny. Tak zatem obóz dotychczasowej władzy miał zachować 65% mandatów w Sejmie, zaś opozycja miała otrzymać 35% mandatów. W części mandatów zachowywanych przez władze 60% miało być rozdzielonych między PZPR, ZSL i SD, zaś pozostałe 5 % miało przypaść „sojuszniczym” organizacjom katolickim (PAX, Chrześcijańskie Stowarzyszenie Społeczne oraz Polski Związek Katolicko Społeczny) W ramach ordynacji wyborczej, która powoływała do przeprowadzenia wyborów okręgi jednomandatowe, dokonano takiego podziału mandatów, iż z góry wiadome było, ile mandatów uzyska konkretne ugrupowanie.

Decydując się na wolne wybory, a więc po części realizując po 44 latach ustalenia jałtańskie, władze komunistyczne liczyły, że nie zmienią one istotnie układu sił. Kurialna ordynacja wyborcza gwarantować miała ich przewagę. Do tego władze liczyły jeszcze przynajmniej na dwa sprzyjające elementy. Wybory miały odbyć się w bardzo krótkim czasie, niespełna dwóch miesięcy o zakończenia obrad „okrągłego stołu”. Sądzono zatem, że strona opozycyjna będzie miała zbyt mało czasu aby zorganizować się

---

<sup>356</sup> W praktyce wykonanie tego ustalenia nastąpiło po kilku miesiącach, po uchwaleniu w grudniu 1989 r. stosownej ustawy.



do tych wyborów, ponadto władze zachowywały przytłaczającą dominację w mediach, co miało gwarantować ich przewagę. Wreszcie władze „wydelegowały” jako kandydatów bezpartyjnych wielką liczbę stosunkowo popularnych postaci, które miały odbierać mandaty z opozycyjnej puli 35%. W istocie zatem wybory miały służyć zasadniczo realizacji nakreślonego planu włączenia części opozycji do firmowania niepopularnych reform gospodarczych, zaś podstawy ustrojowe systemu – świadczył o tym zakres zmian konstytucyjnych<sup>357</sup> – miały pozostawać niewzruszone.

Wybory, które odbyły się 4 czerwca 1989 r. przekreśliły plany reżimu komunistycznego. W mniej ważnych faktycznie, ale ważniejszych symbolicznie wyborach do Senatu, opozycja uzyskała 99 ze 100 mandatów. Był to czytelny dowód pełnej klęski władz.

Ale także w wyborach do Sejmu klęska władz była przytłaczająca. W kurii opozycyjnej kandydaci popierani przez „Solidarność” wygrali w pierwszej<sup>358</sup> turze wyborów niemal we wszystkich okręgach. Tymczasem niemal wszyscy kandydaci w kurii reżimowej musieli stanąć do drugiej tury. Dzięki temu opozycja uzyskała możliwość wsparcia w drugim głosowaniu tych kandydatów obozu władzy, którzy deklarowali większy dystans do kierownictw swoich własnych partii<sup>359</sup>.

Ale najcięższą klęską władz był upadek tzw. listy krajowej<sup>360</sup>. Pojawił się też trudny problem prawny, bowiem ordynacja wyborcza nie przewidywała takiej sytuacji, a Sejm nie mógłby rozpocząć pracy, nie mając konstytucyjnego składu 460 posłów.

Na tym tle doszło do pierwszej poważnej próby sił trwałości „układu okrągłostołowego”, ale był to również test dla strony opozycyjnej. Władze, po pierwszym szoku wywołanym klęską wyborczą, rozpoczęły szantażowanie

---

<sup>357</sup> Spośród zmian konstytucyjnych z kwietnia 1989 r. jedynie dwie dość istotnie naruszały pryncypia ustrojowe – uznanie niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów – oraz uznanie, że wybory parlamentarne mają mieć charakter wolny i demokratyczny.

<sup>358</sup> Ordynacja wyborcza przewidywała drugą turę głosowania, gdy kandydat w okręgu nie uzyskał bezwzględnej większości głosów w pierwszej turze.

<sup>359</sup> Dzięki poparciu udzielonemu przez lokalne struktury „Solidarności”, w drugiej turze ponad 50 posłów wybranych w kurii władzy uzyskało mandat *de facto* wbrew kierownictwom swoich partii.

<sup>360</sup> Zgodnie z ordynacją wyborczą lista krajowa – licząca 33 kandydatów – była głosowana odrębnie, a znajdowali się na niej członkowie kierownictw poszczególnych partii reżimowych. Jednak żeby uzyskać mandaty, osoby umieszczone na liście krajowej także musiały otrzymać bezwzględną większość oddanych głosów. Taki mandat uzyskały tylko dwie osoby z tejże listy.

opozycji. Wskazywano, że brak jej zgody na tzw. konstruktywne rozwiązanie kryzysu listy krajowej oznaczać będzie wycofanie się z dotychczasowych ustaleń politycznych.

Kierownictwo opozycji, stojąc z jednej strony w obliczu objawionego w sposób nieoczekiwany wielkiego poparcia społecznego (ale i oczekiwań społecznych i zaufania), z drugiej zaś w obliczu brutalnego reżimu, który już w grudniu 1981 r. udowodnił, że jest zdolny do najhaniebniejszych rozwiązań siłowych, wyraziło zgodę na taką zmianę ordynacji wyborczej, która pozwoliła obozowi rządzącemu uratować swoje mandaty. Stosowne decyzje, w trybie nadzwyczajnym – choć tym razem formalnie poprawnym – wydała Rada Państwa. Drażniło to jednak dodatkowo społeczeństwo, pamiętające o dekretach Rady Państwa z 13 grudnia 1981 r. i okolicznościach ich przyjęcia i wprowadzenia w życie. Był to też niezwykle precedens, doszło bowiem do zmiany prawa wyborczego w trakcie odbywających się wyborów.

Zarówno więc obóz władzy, jak i solidarnościowa opozycja ujawniły tym samym swój sposób pojmowania prawa wyłącznie jako narzędzia w realizacji określonych interesów. Ten wspólny stosunek do prawa zdominował przez kolejne lata myślenie i działanie nie tylko elit politycznych, ale również środowisk prawniczych.

W efekcie dokonanych w tych okolicznościach wyborów, Sejm i Senat miały dokonać wyboru Prezydenta PRL. Oczywiście i właściwie jedynym kandydatem na to stanowisko był gen. W. Jaruzelski. Nowy urząd pomysłany został jako swoista gwarancja niezmienności podstawowych elementów dotychczasowego układu władzy w państwie. Stąd dla obozu władzy przeprowadzenie tego wyboru miało znaczenie fundamentalne.

Okazało się jednak, że w Zgromadzeniu Narodowym obozowi władzy może zabraknąć głosów do skutecznego przeprowadzenia wyboru. Stało się tak dlatego, że pewna grupa posłów wybranych w kurii władzy, ale dzięki poparciu „Solidarności”, oświadczyła, że nie będzie głosować na kandydaturę gen. Jaruzelskiego.

Sprawa wyboru Prezydenta PRL miała być drugim – w krótkim czasie – poważnym testem dla opozycji. Poważna jej część wskazywała, że w istniejącej sytuacji należałoby zmusić władze komunistyczne do innej kandydatury i w ten sposób dać społeczeństwu czytelny znak, iż dokonywać się mają poważne, a nie powierzchowne zmiany.

Jednak i tym razem kierownictwo obozu solidarnościowego ustąpiło. W dramatycznych okolicznościach, minimalną wymaganą większością, dokonano wyboru gen. Jaruzelskiego na Prezydenta PRL. Stało się tak tylko dlatego, że grupa opozycyjnych parlamentarzystów nie wzięła udziału w głosowaniu i obniżyła *quorum*.

Dla społeczeństwa pokładającego w dokonujących się zmianach szansy na realne zmiany, wybór – ale zwłaszcza jego okoliczności – gen. Jaruzelskiego, były poważnym ciosem. W szczególności obniżyło to poważnie wiarygodność opozycji, której poczynania – mimo okazanej siły społecznego poparcia – odbierano jako kunktatorskie.

Tymczasem dojsć miało do trzeciej konfrontacji – tym razem wokół wyboru szefa rządu. Gen. Jaruzelski, realizując zapewne wcześniejsze uzgodnienia z opozycją, desygnował na funkcję premiera gen. Cz. Kiszczaka, dotychczasowego szefa tajnych służb, który odegrał kluczową rolę w przygotowaniu porozumień z opozycją.

Jednak strona opozycyjna, pod wpływem niewątpliwej obawy przed ostateczną utratą swojej wiarygodności wobec społeczeństwa, otwarcie zakwestionowała tę kandydaturę. Niemniej gen. Kiszczak usiłował stworzyć rząd, zapraszając doń nawet ludzi opozycji.

W tej sytuacji część kierownictwa parlamentarnego „Solidarności”<sup>361</sup> wystąpiła z inicjatywą przeforsowania na premiera człowieka opozycji. Wyrazem tej idei był tekst w dzienniku opozycji „Gazeta Wyborcza” autorstwa jego redaktora naczelnego A. Michnika pt. *Wasz prezydent, nasz premier*. Michnik i związani z nim politycy chcieli jednak, aby ów „nasz premier” poparty był przez obóz władzy, zwłaszcza przez kierownictwo PZPR.

Z tą koncepcją nie godziło się grono polityków blisko związanych z L. Wałęsą. Zdolali przekonać przewodniczącego „Solidarności”, iż warunkiem utrzymania społecznego zaufania jest takie działanie, które udowodni, że opozycja chce w sposób realny zacząć wpływać na funkcjonowanie państwa. Stąd z upoważnienia L. Wałęsy podjęte zostały działania, które miały zbudować zaplecze polityczne dla nowego rządu z pominięciem PZPR. Realizacji tego zamierzenia podjął się J. Kaczyński, który szybko doprowadził do zbudowania zaskakującej koalicji „Solidarności” z ZSL i SD. Głosy tych trzech ugrupowań dawały większość konieczną do powołania rządu, którego premiera wskazać miał L. Wałęsa.

---

<sup>361</sup> Był to tzw. Obywatelski Klub Parlamentarny.

L. Wałęsa wskazał na T. Mazowieckiego i tenże objął z woli Sejmu urząd w dniu 12 września 1989 r. Choć w nowym rządzie znaleźli się na kluczowych pozycjach najbliżsi współpracownicy gen. Jaruzelskiego<sup>362</sup>, wydawało się, że rząd pod kierunkiem pierwszego niekomunistycznego premiera dokona szybkich i głębokich zmian ustrojowych. Wielkich nadziei społecznych na przelom nie mąciła nawet zadeklarowana przez premiera w jego exposé chęć odkreślenia przeszłości „grubą kreską”, co odbierano jako zdecydowaną niechęć do rozliczenia komunistycznych zbrodni przeszłości.

„Okragły stół” i czerwcowe wybory, a następnie objęcie urzędu przez T. Mazowieckiego, przyciągały zainteresowanie całego świata, który ze zdziwieniem przypatrywał się pokojowemu demontażowi komunizmu w Polsce. Jednak już po kilku tygodniach współzrządzenia opozycji i komunistów sytuacja w Europie Środkowo-Wschodniej uległa całkowitej zmianie. W następstwie tzw. jesieni narodów upadły dotychczasowe reżimy na Węgrzech, w Czechosłowacji, Bułgarii, NRD, a w efekcie krwawych starć także w Rumunii. Wszędzie do głosu, pod presją społeczeństw, doszła opozycja, bez problemów wygrywająca wolne i demokratyczne wybory. Co więcej, dążąc do natychmiastowego zerwania z komunistyczną przeszłością, szybko uchwalano dające wyraz temu dążeniu nowe konstytucje.

U schyłku 1989 r. Polska, zamiast miejsca niedawnego pioniera przemian, zajęła pozycję ich outsidera. Niedemokratyczny kurialny Sejm, stara stalinowska konstytucja i rząd z udziałem komunistycznych generałów, zadziwiły obserwatorów zewnętrznych i drażniły własne społeczeństwo. Do tego Polska pozostawała ciągle – nawet w sferze oficjalnego nazewnictwa – PRL-em.

W tej atmosferze doszło do ostatniej zmiany Konstytucji lipcowej. 29 grudnia 1989 r.<sup>363</sup> Sejm przywrócił tradycyjną nazwę państwa – Rzeczpospolita Polska, a polskiemu godtu – białemu orłu – przywrócono złotą koronę. Ważniejsze jednak było skreślenie z Konstytucji jej Preambuli oraz zapisanie w nowej redakcji art. 1, iż Rzeczpospolita jest „demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Kolejny, art. 2 Konstytucji stanowił, iż „władza zwierzchnia

---

<sup>362</sup> M.in. gen. Kiszczak został ministrem spraw wewnętrznych, a gen. F. Siwicki ministrem obrony narodowej.

<sup>363</sup> Dz.U. z 1989 r. nr 75, poz. 444.

należy do narodu”, zaś następne gwarantowały pluralizm polityczny i wolność gospodarczą.

Opisane zmiany Konstytucji oznaczały zerwanie z dotychczasową koncepcją państwa socjalistycznego i dotychczasowym modelem ustrojowym. PRL odchodził do historii. Czy było to równoznaczne z jednoczesnymi narodzinami III Rzeczypospolitej? Nie mamy na to pytanie jednoznacznej odpowiedzi.

III RP wyrastała bez wątpienia jako prawny kontynuator PRL. O następstwie prawnym rozstrzygał fakt, że III RP miała nadal funkcjonować w oparciu o – wprawdzie zmodernizowaną, ale wciąż obowiązującą – Konstytucję z 1952 r. Sejm, podejmując 29 grudnia 1989 r. nowelizację Konstytucji, w żaden sposób nie odniósł się do odbudowania ciągłości prawnej III RP z II RP. Przeciwnie, fakt nieprzerwanego trwania II RP wyrażający się w istnieniu instytucji Prezydenta RP i Rządu RP oraz Rady Narodowej w Londynie, został całkowicie pominięty.

Stąd nie znajduje w mojej ocenie żadnych podstaw twierdzenie, że „III Rzeczypospolita stanowi kontynuację II Rzeczypospolitej z zachowaniem identyczności i ciągłości bytu państwowego”<sup>364</sup>.

---

<sup>364</sup> M. Kallas, A. Lityński, op. cit., s. 195.

## Mała Konstytucja 1992 r.

Zmiany dokonane u schyłku r. 1989 w Konstytucji lipcowej, jakkolwiek szły w pożądanym kierunku, to nie rozstrzygały podstawowych kwestii ustrojowych państwa polskiego. Istniejące rozwiązania skutkowały funkcjonowaniem hybrydowego modelu, w którym usiłowano godzić nienaruszalność ciągłości ustrojowo-prawnej z PRL z budowaniem podstaw demokratycznego państwa prawa. W praktyce jednak owo godzenie nie mogło przynieść pozytywnych rezultatów.

Co więcej, wspomniana już pionierska rola Polski w obalaniu komunizmu, w początkach 1990 r. była już melodią przeszłości. W tym okresie praktycznie wszystkie kraje byłego bloku sowieckiego posiadały już parlamenty wyłonione w pełni demokratycznych wyborach, miały też nowe konstytucje, radykalnie zrywające z komunistyczną przeszłością. Do tego dochodziły niepokojące poczynania rządu T. Mazowieckiego na polu międzynarodowym. Rząd ten nieporadnie postępował w kwestiach dotyczących zjednoczenia Niemiec, forsował pogląd o konieczności nie tylko utrzymania Układu Warszawskiego, ale wręcz pozostawiania wojsk sowieckich na terytorium RP, opierał się wreszcie rozwiązaniu Rady Wzajemnej Polityki Gospodarczej. Kiedy w połowie 1990 r. nawarstwiać się zaczęły negatywne konsekwencje głębokich reform gospodarczych, firmowanych nazwiskiem wicepremiera L. Balcerowicza, sytuacja dojrzewać zaczęła do głębokiego kryzysu politycznego.

Pojawił się wówczas projekt szybkiego uchwalenia nowej konstytucji, jednak paraliżowany był on twierdzeniami, że niedemokratycznie ukształtowany Sejm nie ma moralnego prawa uchwalać ustawy zasadniczej. Stąd prace nad projektem konstytucji skoncentrowane zostały w Senacie RP. Izba ta, której komisją konstytucyjną kierowała A. Grześkowiak, uchwaliła po niespełna roku najbardziej spójny i odwołujący się do polskich tradycji projekt Konstytucji RP spośród opracowanych w latach dziewięćdziesiątych.

Jednak próbą rozwiązania narastającego napięcia w kraju stała się inicjatywa zmiany na stanowisku prezydenta RP. Aby plan się mógł powieść, konieczna była bardzo zdecydowana kampania polityczna, którą zainicjował L. Wałęsa i jego ówczesne otoczenie. Ponownie rolę wiodącą w tym

zakresie przejął J. Kaczyński, który rozpoczął także tworzenie politycznego zaplecza obozu L. Wałęsy w postaci Porozumienia Centrum (PC).

Bardzo silny nacisk polityczny spowodował, iż gen. Jaruzelski pogodził się z koniecznością dymisji. Jednocześnie w efekcie zmian Konstytucji<sup>365</sup> przyjęto, że nowy prezydent RP zostanie wyłoniony w wyborach powszechnych, a nie przez Zgromadzenie Narodowe.

Nowa formuła wyboru dawać miała prezydentowi nieporównanie silniejszą legitymację, jednak w ślad za tym nie poszły zmiany Konstytucji, które odzwierciedlałyby tę fundamentalną modernizację ustroju. Miało się to stać w nieodległej przyszłości przyczyną niejednego konfliktu, ale stan ten przetrwał praktycznie aż do obecnie obowiązujących regulacji.

Wybory prezydenckie 1990 r. były pierwszymi w pełni wolnymi i demokratycznymi wyborami w Polsce po 1939 r.<sup>366</sup> Ostatecznie w drugiej turze wyborów L. Wałęsa pokonał S. Tymińskiego, który w nieoczekiwany sposób wyeliminował w pierwszej turze ubiegającego się o urząd premiera T. Mazowieckiego<sup>367</sup>.

Prezydent elekt obejmował urząd 23 grudnia 1990 r. Zanim to nastąpiło – jak wskazywałem w rozdziale siódmym – tego samego dnia L. Wałęsa przyjął z rąk Prezydenta RP, R. Kaczorowskiego, symbole II Rzeczypospolitej. W ten sposób zakończyły swoją działalność władze RP, działające w oparciu o przepisy Konstytucji kwietniowej i zakończony został dualizm najwyższych władz państwowych Rzeczypospolitej.

Objęcie urzędu przez L. Wałęsę otworzyło okres wieloletnich sporów o miejsce prezydentury w systemie konstytucyjnych organów państwa, zwłaszcza zaś relacje tego urzędu z parlamentem i rządem. Istniejące ówczesne regulacje – znowelizowana wiosną 1989 r. Konstytucja lipcowa – w żadnym razie nie odpowiadały zupełnie nowej sytuacji politycznej,

---

<sup>365</sup> Dz.U. z 1990 r. nr 67, poz. 397.

<sup>366</sup> Wspomnieć tu należy, że wiosną 1990 r. odbyły się wybory do reaktywowanego na poziomie gminnym samorządu terytorialnego. Były one rzecz jasna w pełni wolne i demokratyczne, odegrały olbrzymią rolę w procesie przekształcania państwa, ale ich wymiar polityczny był oczywiście zupełnie nieporównywalny z wyborami prezydenckimi czy parlamentarnymi.

<sup>367</sup> T. Mazowiecki, który jako urzędujący premier wciąż jednak cieszył się dość poważnym poparciem społecznym, wskutek fatalnej kampanii wyborczej utracił swój wizerunek jako osoby, która okazała się nielojalna wobec L. Wałęsy. Wskutek tego oraz nadmiernego ekspozowania w swojej kampanii L. Balcerowicza i jego „sukcesów”, w ostatniej fazie kampanii przed pierwszą turą wyborów został zdystansowany przez bliżej nieznanego polskiego emigranta z Kanady Stanisława Tymińskiego. Pozostali kandydaci – W. Cimoszewicz z SLD, R. Bartoszcze z PSL oraz L. Moczulski – nie liczyli się w walce o ten urząd.

abstrahowały również od faktu, że urząd prezydenta obsadzany był w efekcie wyborów powszechnych. Tak silny mandat prezydenta tworzył niewątpliwie przesłanki do poważnych roszczeń ze strony sprawujących ten urząd (bez względu na osobę) do uzyskania realnych kompetencji w rządzeniu państwem. Tymczasem istniejące zapisy konstytucyjne w poważnym stopniu ograniczały te uprawnienia.

Punktem wyjścia dla zmiany tej sytuacji miało być doprowadzenie do szybkich wolnych i demokratycznych wyborów do obu izb parlamentu. Jednakże ku zaskoczeniu obserwatorów prezydent Wałęsa wcale nie dążył do rozwiązania kompromitującego w tym okresie Polskę Sejmu. Przeciwnie, w swoisty sposób szachując Sejm taką możliwością<sup>368</sup>, przeforsował popierany przez siebie rząd Jana K. Bieleckiego, który był powolnym wobec prezydenta narzędziem realizacji jego celów politycznych.

Trwanie tego układu odsuwało również w czasie realne prace nad nową konstytucją. Dopiero zaostrażająca się pod wpływem coraz cięższych skutków reform gospodarczych i kryzysu budżetu państwa<sup>369</sup> sytuacja społeczna oraz trudno przewidywalne ówczesznie skutki próby restytucji w Moskwie starego modelu sowieckiego, a następnie destrukcji Związku Sowieckiego, zmusiły prezydenta do inicjatywy w celu rozwiązania parlamentu.

W październiku 1991 r. odbyły się pierwsze w pełni wolne i demokratyczne wybory do obu izb parlamentu. Jednak zamiast przyczynić się do stabilizacji sytuacji politycznej w kraju i wyłonienia sprawnego układu rządowego, stały się one początkiem okresu najcięższej destabilizacji polskiej sceny politycznej. Był to efekt przyjętej ordynacji wyborczej do Sejmu, która miała skrajnie proporcjonalny charakter.

---

<sup>368</sup> A pamiętać należy, że posiadające znaczne reprezentacje w Sejmie partie byłego obozu rządzącego (łącznie ciągle ok. 60%) – PZPR (a później powstałe na jej bazie Socjaldemokracja RP – SdRP oraz Polska Unia Socjaldemokratyczna), ZSL (przekształcony w PSL) oraz SD, będąc świadomymi, że nie mają szans na uzyskanie w normalnych wyborach choćby części posiadanej reprezentacji, zdecydowanie przeciwstawiły się skróceniu kadencji.

<sup>369</sup> Przypomnieć należy, że w ciągu 1991 r. pogłębiły się negatywne skutki działań rządu Bieleckiego, w którym za sprawy reform dalej odpowiadał L. Balcerowicz. Ciągłe nasilała się recesja gospodarcza, rosło też bezrobocie, stymulowane nieodpowiedzialną polityką społeczną zapoczątkowaną przez min. pracy w rządzie T. Mazowieckiego, J. Kuronia, wreszcie mnożyły się różne afery gospodarcze, tłumaczone jako element konieczny tzw. transformacji systemowej. Tragiczne były skutki finansowe tych (oraz wielu innych) czynników – pod koniec 1991 r. minister finansów L. Balcerowicz nie był nawet w stanie oszacować skali deficytu budżetu państwa.



W konsekwencji wyłoniony został Sejm niezwykle rozdrobniony – ukonstytuowało się w nim początkowo ponad dziesięć klubów i kół poselskich, ale u schyłku kadencji w 1993 r. było ich już ponad dwadzieścia. Najsilniejszy klub w Sejmie – Unii Demokratycznej<sup>370</sup> – miał tylko 62 posłów.

Taki kształt ordynacji wyborczej, a w konsekwencji Sejmu, był efektem dążenia prezydenta Wałęsy, który wobec tak rozdrobnionej sceny politycznej miał pozostawać decydującym o wszystkim arbitrem. Miało to również zapewnić prezydentowi rozstrzygający wpływ na proces formowania rządu (tego wpływu w istocie w świetle przepisów Konstytucji nie posiadał), a także jego funkcjonowanie.

W rzeczywistości jednak, w efekcie kolejnej inicjatywy politycznej lidera Porozumienia Centrum (PC) J. Kaczyńskiego, w Sejmie wyłoniła się koalicja, która zdołała – w praktyce wbrew prezydentowi – przeforsować rząd kierowany przez Jana Olszewskiego.

Półroczny okres funkcjonowania tego gabinetu, pełen był ciągłych napięć i sporów i z prezydentem, i z Sejmem<sup>371</sup>. Ostatecznie w nocy z 4 na 5 czerwca 1992 r. rząd J. Olszewskiego został w trybie nadzwyczajnym<sup>372</sup> obalony.

Desygnowany na premiera W. Pawlak z PSL nie był jednak w stanie sformować gabinetu, który uzyskałby zaufanie większości sejmowej. Stąd ukształtowała się w Sejmie większość, której trzonem były Unia Demokratyczna i ZChN i to ona, za zgodą prezydenta, wyłoniła gabinet, na czele którego stanęła Hanna Suchocka z UD. I w tym jednak wypadku rozstrzygająca była postawa prezydenta Wałęsy, i to on, w drodze kolejnych, swoich interpretacji zapisów konstytucyjnych<sup>373</sup>, tworzył praktykę idącą w kierunku wyraźnego poszerzenia kompetencji swego urzędu.

---

<sup>370</sup> Partia utworzona przez zwolenników T. Mazowieckiego.

<sup>371</sup> Za rządem stała w Sejmie nieformalna koalicja składająca się z PC, ZChN, Porozumienia Ludowego, PSL oraz grupy mniejszych kół poselskich, co dawało łącznie ok. 170 głosów. Do tego rząd wspierany był przez KPN mający ok. 50 posłów, co łącznie dawało mu ok. połowy głosów wsparcia w Sejmie, ale zmuszało do ciągłych poszukiwań poparcia poszczególnych ugrupowań.

<sup>372</sup> Nocnemu głosowaniu nad zgłoszonym w trybie nadzwyczajnym wnioskiem prezydenta RP o odwołanie rządu towarzyszyło wielokrotne naruszenie procedur regulaminowych. Jednak powstała *ad hoc*, w efekcie wykonania uchwały lustracyjnej Sejmu, koalicja wroga gabinetowi, nie bacząc na to, przeforsowała swoją wolę.

<sup>373</sup> Szczególną rolę odgrywał tu minister w Kancelarii Prezydenta Lech Falandysz, znajdujący coraz to nowe formuły interpretacyjne ogólnych zapisów Konstytucji. Ten styl działania

Niemniej niemal permanentny kryzys polityczny trwający pod rządami Konstytucji lipcowej skłonił ówczesne elity polityczne do podjęcia próby częściowej modernizacji istniejącej regulacji. W toku prac nad tą nowelizacją pojawiła się koncepcja przyjęcia ustawy konstytucyjnej, regulującej relacje między najważniejszymi organami państwa – Prezydentem, Sejmem i Rządem.

W ten sposób doszło do uchwalenia 17 października 1992 r. regulacji<sup>374</sup>, która – zgodnie z polską tradycją – zwana była Małą Konstytucją. Nowe rozwiązanie uchylało moc obowiązującą Konstytucji lipcowej, w części regulującej ustrój i funkcjonowanie władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz ich wzajemne relacje. Moc obowiązującą zachowały natomiast pozostałe rozdziały tej Konstytucji. Główną intencją twórców przyjętego modelu było bardziej czytelne zapisanie procedur związanych z formowaniem rządu oraz z relacjami rządu z jednej strony z Prezydentem RP, z drugiej zaś strony z Sejmem. Ideą wiodącą było przywrócenie zasady trójpodziału władzy oraz – przynajmniej intencjonalnie – równowagi trzech władz.

Jednak w rzeczywistości Mała Konstytucja stanowiła krok w kierunku wydatnego wzmocnienia wpływu prezydenta na rząd, a także wzmocnienia władzy wykonawczej względem Sejmu. Wyrażało się to przynajmniej w trzech rozwiązaniach.

Procedura formowania rządu, przewidziana skądinąd na pięć następujących po sobie sekwencyjnie faz, dawała wyraźną przewagę inicjatywy prezydenta oraz instrumenty przeforsowania jego woli. Ostatecznym argumentem było tu prawo do rozwiązania parlamentu, o ile ten nie udzieliłby ostatecznie zaufania kandydatowi promowanemu przez prezydenta.

Prezydent uzyskał też prawo do rozwiązania parlamentu, o ile Sejm wyraził wotum nieufności rządowi (choć mógł też alternatywnie przystąpić do tworzenia nowego rządu).

Wreszcie powołanie i odwoływanie ministrów odbywało się na mocy decyzji prezydenta, przy czym wniosek składał Prezes Rady Ministrów. Dodać trzeba też, że w odniesieniu do ministrów: spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych oraz obrony narodowej, nowa regulacja wymagała od premiera zasięgnięcia opinii przed przedstawieniem kandydata.

---

zyskał publicystyczne miano „falandyżacji prawa”, był jednak tworzeniem korzystnej z punktu widzenia prezydenta praktyki konstytucyjnej.

<sup>374</sup> Dz.U. z 1992 r. nr 84, poz. 426.

W praktyce urząd prezydencki narzucił regułę, w myśl której to prezydent „sugerował” powołanie na te stanowiska swoich kandydatów.

Tak ukształtowany model relacji był wzmacniany na korzyść prezydenta w sytuacji wspomnianego rozbitcia politycznego Sejmu. Jak się jednak miało okazać, także wobec Sejmu o zupełnie innym obliczu prezydent Wałęsa twardo realizował rozszerzającą interpretację Małej Konstytucji.

W maju 1993 r. Sejm uchwalił wotum nieufności wobec gabinetu H. Suchockiej, a prezydent Wałęsa uznał, że należy rozwiązać parlament. Kolejne wybory odbyły się we wrześniu 1993 r., jednak obowiązywała w nich bardzo zmieniona ordynacja wyborcza. Podstawową nowością było wprowadzenie progów wyborczego (5% głosów w skali całego kraju) oraz takiej metody przeliczania głosów (d'Honta), która znacznie preferowała najsilniejsze ugrupowania.

Projekt ten forsował prezydent Wałęsa, który liczył na sukces organizowanego pod swoim patronatem Bezpartyjnego Bloku Wspierania Reform (BBWR). Jednak formacja ta nieznacznie tylko przekroczyła próg wyborczy, co było wielką klęską L. Wałęsy. Do tego, choć startujące w wyborach ugrupowania centroprawicowe łącznie zdobyły ok. 46% głosów, to tylko dwa z nich – wspomniany BBWR i KPN – nieznacznie przekroczyły progi wyborcze. Pozostałe znalazły się poza parlamentem.

Natomiast triumfujące w wyborach Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) i PSL dzięki temu podwoiły niemal liczbę uzyskanych mandatów w stosunku do uzyskanych głosów<sup>375</sup>. Uformowana w efekcie wyborów koalicja SLD–PSL nie zgłosiła jednak jako kandydata na premiera lidera SLD A. Kwaśniewskiego. Wskutek inicjatywy prezydenta Wałęsy misję tworzenia gabinetu otrzymał po raz drugi W. Pawlak z PSL. Dzięki temu prezydent Wałęsa uzyskał znaczny wpływ na kształt jego gabinetu, zwłaszcza zaś interesujących go szczególnie tzw. resortów prezydenckich. Podobna praktyka ukształtowała się po kolejnym kryzysie politycznym, kiedy koalicja SLD–PSL w miejsce W. Pawłaka jako kandydata wskazała J. Oleksego z SLD. I w tym wypadku koalicjanci – mimo znaczącej siły w Sejmie – nie zaryzykowali konfrontacji z prezydentem wokół obsady wspomnianych „resortów prezydenckich”.

---

<sup>375</sup> Poparcie na poziomie 43% głosów przełożyło się na blisko 80% mandatów w Sejmie. Do tego dochodziła druzgocąca przewaga SLD i PSL w Senacie (łącznie 73 mandaty).

Ta sytuacja miała ulec zmianie wraz z objęciem urzędu Prezydenta RP przez A. Kwaśniewskiego. Zbiegło się to z dymisją gabinetu J. Oleksego<sup>376</sup>, a na jego miejsce koalicja wybrała Włodzimierza Cimoszewicza. A. Kwaśniewski zadeklarował wtedy, że w jego pojęciu regulacje konstytucyjne nie uprawniają do narzucania premierowi obsady „resortów prezydenckich”<sup>377</sup> i zerwał tym samym z praktyką L. Wałęsy. Do czasu wejścia w życie nowej Konstytucji problem powyższy nie był już praktycznie przedmiotem debat czy sporów.

Konieczny jest jednak na tym miejscu powrót do problemu wyborów prezydenckich w 1995 r., a zwłaszcza precedensowej decyzji Sądu Najwyższego o ważności tych wyborów.

W wyborach tych w drugiej turze starli się L. Wałęsa i A. Kwaśniewski. W dramatycznych okolicznościach zwyciężył z niewielką przewagą (ok. 600 tys. głosów) ten drugi. Jednak niemal nazajutrz po wyborach do Sądu Najwyższego wpłynęło blisko 600 tys. protestów obywateli. Główny przedmiot tych protestów stanowił zarzut, że A. Kwaśniewski skłamał, podając nieprawdziwie, iż posiada wyższe wykształcenie. Tymczasem dla wyborców w tych wyborach przeświadczenie, że ten kandydat jest lepiej wykształcony od konkurenta, było jedną z podstawowych przesłanek przy podejmowaniu decyzji, na kogo głosować.

Sąd Najwyższy 5 grudnia 1995 r. uznał jednak, że wybory były ważne. Sąd stwierdził, że choć kandydat na prezydenta w sposób oczywisty skłamał, podając nieprawdziwe dane o swoim wykształceniu, co stanowiło naruszenie prawa, to

*nie uznano wymiernego i sprawdzonego wpływu stwierdzonych naruszeń prawa wyborczego na wynik wyborów*<sup>378</sup>.

---

<sup>376</sup> Tuż przed przekazaniem urzędu Prezydenta RP mianowany z inicjatywy L. Wałęsy minister spraw wewnętrznych w rządzie Oleksego, A. Milczanowski, oskarżył premiera o to, że ten był (i pozostał) szpiegiem KGB. W atmosferze bardzo napiętej konfrontacji Oleksy złożył dymisję, ale już po objęciu urzędu prezydenckiego przez Kwaśniewskiego.

<sup>377</sup> Był to zabieg czysto taktyczny, bowiem istniała całkowita zgodność prezydenta i premiera oraz ich zaplecza politycznego co do personalnej obsady tych resortów. Sprawa została jednak wykorzystana do symbolicznego odcięcia się od stylu prezydentury poprzednika.

<sup>378</sup> Uchwała całej Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 1995 r.

Konkludując, Sąd stwierdził, iż jego uchwała

*jest tylko stwierdzeniem braku podstaw prowadzących do zakwestionowania ważności wyborów. Poza zakresem kompetencji Sądu Najwyższego pozostaje zatem ocena przymiotów osobistych i cech moralnych osoby wybranej na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej.*

Tej oceny prawnej nie podzieliła znaczna część rozpatrującej sprawę Izby, co znalazło wyraz w bezprecedensowej ilości głosów odrębnych. Nie miejsce tu, by je szczegółowo analizować<sup>379</sup>. Ważne jest jednak to, że Sąd Najwyższy uchwałą swą zaakceptował sytuację, w której najwyższy urząd w państwie, powołany, by „czuwać nad przestrzeganiem Konstytucji RP” (art. 28 ust. 1 Małej Konstytucji), objęta osoba, która prawo to – w walce o urząd – umyślnie złamała. Sąd uwolnił się też od oceny moralnej tego faktu.

Decyzja Sądu Najwyższego pokazała, że w III Rzeczypospolitej swościę pojmowane prawo jest zjawiskiem całkowicie relatywnym, że może być po prostu instrumentem do realizowania różnych celów, bez konieczności przestrzegania jakichkolwiek reguł, a osoby tak pojmujące prawo uzyskują ochronę ze strony najwyższego organu sądowniczego w państwie. Uzasadnienie orzeczenia Sądu Najwyższego petryfikowało zatem bardzo głęboką erozję polskiego systemu prawnego, zaś z zasady demokratycznego państwa prawa czyniło nic nieznaczący frazes.

---

<sup>379</sup> Szerszą analizę tego problemu przedstawiam w tekście: G. Górski, *Kryzysy wyborcze w Polsce i w Stanach Zjednoczonych a rola Sądu Najwyższego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci prof. A. Grześkowiak*, Lublin 2006.

## Uchwalenie Konstytucji w 1997 r.

Uchwalona 17 października 1992 r. Mała Konstytucja miała być regulacją porządkującą polski system konstytucyjny do czasu uchwalenia nowej konstytucji. W powszechnej opinii miało to nastąpić bardzo szybko. Ale Sejm wyłoniony w wyborach 1991 r. nie zdołał do swego rozwiązania w maju 1993 r. poczynić istotnego postępu w pracach nad nową regulacją.

Sejm wybrany jesienią 1993 r. podjął u progu swej kadencji bardziej zdecydowane kroki w kierunku przygotowania nowej ustawy zasadniczej. Miało to swoje uwarunkowania polityczne. Na czele Komisji Konstytucyjnej stanął A. Kwaśniewski. Wobec tego, że nie udało mu się – przy oporze prezydenta L. Wałęsy – objąć urzędu premiera, jego aktywna rola w pracach nad przygotowaniem nowej konstytucji miała być jednym z istotnych elementów wspomagających lidera SLD w walce o prezydenturę. Kiedy jednak na przełomie 1994 i 1995 r. konfrontacja wyborcza wyraźnie się zintensyfikowała, prace kierowanej przez A. Kwaśniewskiego Komisji praktycznie zamarły. Niewiele też wskazywało – po objęciu przezeń urzędu prezydenta – że prace te nabiorą tempa i Sejm II kadencji zdoła przygotować i uchwalić nową konstytucję<sup>380</sup>.

Jednak w połowie 1996 r. sytuacja uległa bardzo znaczącej zmianie. Aby zrozumieć uwarunkowania tej zmiany, trzeba przypomnieć rezultaty wyborów z 1993 r. i ich sejmowe odzwierciedlenie.

Jak już wspominałem, na ugrupowania centroprawicowe w tych wyborach padło łącznie ok. 45% głosów<sup>381</sup>. Lewica – a więc SLD, Unia Pracy i PSL, uzyskały łącznie ok. 43% głosów<sup>382</sup>, natomiast Unia Demokratyczna otrzymała poparcie ok. 11% wyborców. Wobec jednak faktu, że spośród ugrupowań centroprawicowych tylko dwa przekroczyły próg wyborczy – BBWR i KPN – układ mandatów w Sejmie odbiegał fundamentalnie

<sup>380</sup> Dowodem na to, że SLD i A. Kwaśniewski stracili zainteresowanie doprowadzeniem prac konstytucyjnych do pozytywnego rezultatu, było wyznaczenie drugorzędneho działacza tej partii na stanowisko szefa Komisji Konstytucyjnej.

<sup>381</sup> Poza BBWR i KPN tylko skupiony wokół rządowego ZChN blok „Ojczyzna” zdobył ponad 5% głosów. Ale ponieważ próg wyborczy dla koalicji wynosił 8%, to i „Ojczyzna” znalazła się poza Sejmem.

<sup>382</sup> SLD uzyskał 20,4%, PSL 15,4%, zaś UP 7,3%.

od realnego rozkładu głosów. I tak centroprawica posiadała niespełna 10% mandatów, lewica 75% mandatów i UD ok. 15 % mandatów.

Tymczasem w połowie 1996 r. centroprawica skonsolidowana wokół Akcji Wyborczej Solidarność (AWS) oraz Ruchu Odbudowy Polski (ROP) zdołała uzyskać bardzo wysokie poparcie społeczne i było oczywiste, że w wyborach, które miały się odbyć jesienią 1997 r., nie tylko zdobędą znaczącą reprezentację parlamentarną, ale wręcz, że mogą te wybory wygrać.

Do tego konsolidacja prawicy odbywała się na gruncie przygotowanego pod patronatem NSZZ „Solidarność” tzw. Obywatelskiego Projektu Konstytucji. Możliwość przedłożenia parlamentowi takiej inicjatywy obywatelskiej przewidywała ustawa konstytucyjna o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP z kwietnia 1992 r.<sup>383</sup> Projekt taki musiał uzyskać poparcie przynajmniej pół miliona obywateli, ale w praktyce zgłoszona do Sejmu propozycja uzyskała poparcie ok. półtora miliona obywateli.

Dla A. Kwaśniewskiego i lewicy sejmowej był to ważny sygnał. Oznaczało to bowiem, że jeśli ówczesnie pracujący parlament nie zdoła uchwalić konstytucji, to w przyszłym Sejmie konieczne będzie szukanie kompromisu z centroprawicą. Ponieważ zaś w istotnych kwestiach ideologicznych różnice między SLD, PSL i UP nie były poważne, to w oparciu o głosy tych ugrupowań w Sejmie i Senacie możliwe było przeforsowanie ich własnych pomysłów konstytucyjnych.

Kierownictwo SLD oraz prezydent Kwaśniewski chcieli jednak uniknąć wrażenia, że tak przyjęta konstytucja jest dziełem wyłącznie skonsolidowanego obozu postpeerelowskiej lewicy<sup>384</sup>.

Dlatego zdecydowano się na wiele ustępstw, by do autorstwa przygotowywanej regulacji dołączyć Unię Wolności<sup>385</sup>, a jednym z symbolicznych twórców tego dokumentu uczynić lidera tej partii, pierwszego niekomunistycznego premiera w PRL, T. Mazowieckiego. Miało to z jednej strony być argumentem na to, że także część obozu solidarnościowego popiera nową konstytucję, z drugiej zaś strony tworzyć wrażenie, że cały Sejm – czyli reprezentacja narodowa – uchwała ustawę zasadniczą, a jedynie nieistotny margines (owe niecałe 10% głosów) temu się sprzeciwia.

<sup>383</sup> Dz.U. z 1992 r. nr 67, poz. 336.

<sup>384</sup> SLD i pozostające z nim w koalicji PSL identyfikowane były w pełni z przedczerwcowymi PZPR oraz ZSL. Natomiast Unia Pracy, choć w części powstawała z lewicowych działaczy solidarnościowych, to jednak zdominowana została przez byłych członków PZPR.

<sup>385</sup> Unia Wolności powstała w efekcie przyłączenia do Unii Demokratycznej Kongresu Liberalno-Demokratycznego b. premiera Bieleckiego po klęsce tej partii w wyborach w 1993 r.

Pozyskanie UW miało jednak znaczenie przede wszystkim dlatego, że nowa konstytucja musiała uzyskać poparcie w referendum konstytucyjnym. Możliwość włączenia tej partii do obozu prokonstytucyjnego w kampanii referendalnej, miała być czynnikiem w sposób decydujący neutralizującym wzrost poparcia sił centroprawicowych, przeciwnych nowej regulacji.

Wiosną 1997 r. prace Komisji Konstytucyjnej posuwały się już w rekordowym tempie. Konstytucyjna koalicja pokonywała kolejne rozbieżności, dążąc za wszelką cenę do tego, by referendum konstytucyjne odbyło się w maju 1997 r. Chodziło nie tylko o to, by głosowanie poprzedziło wizytę w kraju Jana Pawła II. Lewica chciała mieć też gwarancję, że nowa konstytucja wejdzie w życie, zanim ukonstytuuje się nowy parlament. Obawiała się bowiem, że centroprawica będzie podejmować działania idące w kierunku uniemożliwienia obowiązywania tej regulacji.

Tak zatem w atmosferze swoistego „zamachu konstytucyjnego” ugrupowania lewicowe, które w wyborach 1993 r. uzyskiwały łącznie ledwie 58% poparcia społecznego, przy frekwencji w wyborach poniżej 50% uprawnionych, przeforsowały w parlamencie plan narzucający nową konstytucję.

Na tej podstawie w dniu 25 maja 1997 r. odbyło się referendum konstytucyjne. W referendum tym uczestniczyło jedynie 42,86% uprawnionych do głosowania. Mimo olbrzymiej presji propagandowej ze strony koalicji konstytucyjnej, wynik okazał się dlań szokujący. Głosów „za” konstytucją było jedynie 52,7% (tj. niespełna pół miliona więcej niż głosów przeciw), choć spodziewano się przewagi znacząco wyższej<sup>386</sup>.

Wokół referendum powstała również istotna kontrowersja prawna. Ówczesna ustawa konstytucyjna nie formułowała bowiem jako warunku ważności referendum konstytucyjnego udziału w głosowaniu przynajmniej 50% uprawnionych. Wymóg taki wynikał z ustawy o referendum z 1995r.<sup>387</sup> Jednak ówcześni interpretatorzy prawa uznali, że obowiązujący zapis ustawy konstytucyjnej stanowi tzw. *lex specialis* w stosunku do ustawy zwykłej<sup>388</sup>. Dlatego ważność referendum nie została podważona.

<sup>386</sup> W obozie prokonstytucyjnym panowało przekonanie, że referendum przyniesie wynik w proporcji przynajmniej 3:1.

<sup>387</sup> Dz.U. z 1995 r. nr 99, poz. 487.

<sup>388</sup> Było tak, chociaż w przepisie art. 1 ustawy z 1995 r. wyraźnie stwierdzano, że jest to ustawa regulująca zasady i tryb przeprowadzania referendum także określonego w ustawie konstytucyjnej z 1992 r. Przyjęcie zatem, iż to ona właśnie ma charakter *lex specialis*, było dziełem dużej odwagi.



16 lipca 1997 r. Konstytucję podpisał Prezydent RP A. Kwaśniewski, a weszła ona w życie 17 października 1997 r. – na dwa dni przed pierwszym posiedzeniem nowo wybranych Sejmu i Senatu.

Zwycięski w wyborach AWS tuż po referendum konstytucyjnym i w okresie kampanii wyborczej zdecydowanie formułował plany poważnych zmian w przyjętym w kontrowersyjnym trybie dokumencie. Jednak po wyborach żadnych realnych działań w tym kierunku nie podjęto.

Wynikało to z jednej strony z faktu, że koalicjantem AWS w nowym rządzie została Unia Wolności – główna obok SLD współtwórczyni tej konstytucji. Co jednak zapewne było ważniejsze, korzystne dla AWS konstrukcje ustrojowe, dające swobodę i znaczny zakres działania premierowi i rządowi, nawet w warunkach braku poparcia sejmowej większości, powodowały relatywizację stosunku tego obozu do ustawy zasadniczej. Stąd żadnych zmian do Konstytucji RP nie poddano nawet pod dyskusję, a stan taki trwał i w ówczesnej i w kolejnej kadencji parlamentu w latach 2001–2005.

## Zakończenie

Państwo polskie – jak zaznaczyłem na wstępie – posiada jedną z najbardziej bogatych tradycji konstytucyjnych na świecie. Zaryzykowałbym twierdzenie, że w dziele kształtowania takiego właśnie, konstytucyjnego ustroju państwa, wyprzedziliśmy inne narody i państwa. Jeśli przyjmiemy, że pionierem w tworzeniu takiej formy ustrojowej byli Anglicy – poczynając od Wielkiej Karty Swobód w 1215 r. – i że to oni, na przełomie XVII i XVIII wieku, stworzyli taki właśnie konstytucyjny ustrój, to biorąc pod uwagę te same kryteria, uznać musimy, że Rzeczpospolita polsko–litewska dzieło stworzenia ustroju konstytucyjnego zakończyła w XVI wieku. Konstytucja *Nihil novi*, Akt Unii Lubelskiej, Artykuły henrykowskie, Akt Konfederacji warszawskiej, wreszcie konstytucje powołujące Trybunały Koronny i Litewski, nakreśliły kompletny kształt ustroju konstytucyjnego państwa. W tym czasie i jeszcze przez wiele długich dziesięcioleci Europa (nie wspominając o obszarach pozaeuropejskich) mogła tylko marzyć o takiej formie ustrojowej.

Ten oryginalny polski model ustrojowy, po okresie załamania w pierwszej połowie XVIII w., stał się fundamentem pierwszej europejskiej jednolitej konstytucji – Konstytucji 3 maja. Rozwój polskiej tradycji konstytucyjnej przerwany jednak został dramatycznie przez zewnętrznych agresorów. Wiek XX miał przynieść próby odbudowy tej tradycji, jej adaptacji dla potrzeb odradzającej się polskiej państwowości.

Niestety polskie elity polityczne w większości ukształtowały swoje poglądy na temat polskiej tradycji ustrojowej pod wpływem apologetycznej dla absolutystycznych i samodzierżawnych form władzy propagandy i nauki rosyjskiej i niemieckiej. Podobnie krytyczna dla demokratycznego ustroju dawnej Rzeczypospolitej była generalnie polska krakowska szkoła historyczna, dominująca w umysłach Polaków na przełomie XIX i XX wieku. Stąd, tworząc zręby ustrojowe II Rzeczypospolitej, szukano przede wszystkim wzorów w rozwiązaniach istniejących w krajach obcych. Takie były okoliczności przyjęcia pierwszych regulacji konstytucyjnych II RP, zwłaszcza Konstytucji marcowej.

Próba implementowania takich obcych w istocie rozwiązań nie mogła się powieść. Dlatego podjęto próby rewizji ustroju. Konstytucja kwietniowa abstrahowała jednak również od polskiej tradycji ustrojowej. Była natomiast wyrazem najbardziej nowoczesnego ówczesnie myślenia o państwie, prawie i społeczeństwie oraz ich wzajemnych relacjach. Stąd sama w sobie stworzyła zupełnie nową jakość w rozwoju oryginalnej, polskiej myśli konstytucyjnej.

Okres powojenny przyniósł całkowite zerwanie z tradycją polską. Pozbawione refleksji kopiowanie modelu sowieckiego tworzyło kompletnie obcą wobec ukształtowanych tradycji narodowych rzeczywistość ustrojową.

Okres III RP to czas dramatycznych poszukiwań punktów odniesienia. Niestety, trwająca atmosfera generalnego potępienia największych osiągnięć w dziele rozwoju myśli i praktyki konstytucyjnej od czasów XIV–XV wieku spowodowała sztuczne odwoływanie się do rozwiązań obcych. Tendencja do kopiowania instytucji znanych z innych państw była dominującą przesłanką myślenia o Konstytucji III RP. Dlatego jest to swoisty twór prawniczego eklektyzmu, czego konsekwencją jest trwający nieprzerwanie w III RP kryzys i chaos konstytucyjny. Ów nieład w najważniejszym dla normalnego funkcjonowania każdego państwa obszarze skutkuje szeregiem innych, ogólnie znanych patologii III RP.

Nie jest moim celem rozważanie, czy w tej sytuacji należy naprawiać ustrój III RP (a więc zmieniać jej konstytucję), czy raczej tworzyć IV RP (czyli uchwalić nową konstytucję). Dla wykazania swojej racji każda ze stron toczącego się sporu przytoczy z pewnością wiele argumentów. Mam wszakże nadzieję, że w tej niewątpliwie nadchodzącej dyskusji odwołanie się do oryginalnej polskiej tradycji konstytucyjnej nie będzie już traktowane jako wyraz swego rodzaju patologii intelektualnej, ale stanie się oczywiste i konieczne. Bez tego bowiem każde kolejne rozwiązanie stanie się eksperymentem i etapem w swoistej rywalizacji na „numerację” z Francją. Wydaje się, że tego winniśmy uniknąć. Być może więc rozważania znajdujące się w tym opracowaniu pomogą w tej debacie.

# Bibliografia

## Źródła archiwalne

W książce wykorzystano zbiory przechowywane w **Archiwum Akt Nowych** (m.in. zespoły: Armii Krajowej, Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem, Delegatury Rządu RP na Kraj, Krajowej Rady Narodowej, Polskiej Partii Robotniczej, Rady Jedności Narodowej), **Instytucie Pamięci Narodowej** w Warszawie, **Instytucie Polskim i Muzeum im. Gen. W. Sikorskiego** w Londynie (m.in. zespoły: Archiwum Kancelarii Cywilnej Prezydenta RP, Dziennik Czynności Naczelnego Wodza, Prezydium Rady Ministrów, Rada Narodowa), **Studium Polski Podziemnej** w Londynie, **Zakładzie Narodowym im. Ossolińskich** we Wrocławiu i **Wojskowym Instytucie Historycznym** w Warszawie.

## Źródła drukowane

*Armia Krajowa w dokumentach 1939–1945*, t. I. Londyn 1970, t. II, Londyn 1973; t. III, Londyn 1976; t. IV. Londyn 1977; t. V. Londyn 1981; t. VI., Londyn 1991.

*Dokumenty do historii polskiego ruchu robotniczego 1918–1939*, Warszawa 1970.

*Dokumenty Naczelnego Komitetu Narodowego 1914–1918*, Kraków 1917.

*Dokumenty programowe polskiego ruchu robotniczego 1878–1984*, Warszawa 1986.

*Dowództwo Główne GL i AL. Zbiór dokumentów z lat 1942–1945. Rozkazy, instrukcje, regulaminy*, Warszawa 1967.

Dziennik Praw Królestwa Polskiego.

Dziennik Praw Państwa Polskiego.

Dziennik Ustaw.

Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Warszawa).

Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Londyn).

*Foreign Relations of the United States 1917*, Supl. I, Washington 1931.

Gomułka W., *Artykuły i przemówienia*, T. I, Warszawa 1962.

*Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*. Warszawa 1977.

Kumaniecki K., *Odbudowa państwowości polskiej. Najważniejsze dokumenty 1912 – styczeń 1924*, Warszawa – Kraków 1924.

PPR. *Rezolucje, odezwy, instrukcje i okólniki Komitetu Centralnego, VIII 1944–XII 1945 r.*, Warszawa 1959.

*Protokół pierwszego plenarnego posiedzenia KRN*, b.m.d.w.

*Tajne oblicze GL-AL i PPR. Dokumenty*, t. 1 Warszawa 1997, t. 2 Warszawa 1997, t. 3, Warszawa 1999.

*Teczka specjalna J. W. Stalina. Raporty NKWD z Polski 1944–1946*, Warszawa 1998.

## Opracowania i wspomnienia

Ajnenkiel A., *Koncepcje zmiany konstytucji marcowej przed przewrotem majowym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, Poznań 1987, t. XIX, z. 1.

Ajnenkiel A., *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1977.

Ajnenkiel A., *Polska po przewrocie majowym*, Warszawa 1982.

Ajnenkiel A., *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991.

Ajnenkiel A., *„Ustrój i prawo drugiej Rzeczypospolitej”, [w:] Polska odrodzona 1918–1939. Państwo – społeczeństwo – kultura*, Warszawa 1982.

Antoszewski A., *Erozja systemu politycznego PRL w latach osiemdziesiątych. Studium procesu*, Wrocław 1992.

*Armia Krajowa. Szkice z dziejów Sił Zbrojnych Polskiego Państwa Podziemnego*, Warszawa 1999.

Bardach J., *Perspektywy rozwoju nauki historii państwa i prawa*. „Czasopismo Prawno-Historyczne”, Poznań 1951, z. 3.

Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia państwa i prawa Polski*, Warszawa 1976.

Bartoszewicz K., *Utworzenie Królestwa Kongresowego*, Kraków 1916.

Berezowski Z., *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 1934.

Bierut B., *O Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1955.

Bobrzyński M., *Wskreszenie państwa polskiego. Szkic historyczny*, t. I, Kraków 1920.

Borkowska-Bagieńska E., Krasowski K., Lesiński B., Walachowicz J., *Historia państwa i prawa Polski*, Poznań 1994.

## Bibliografia

- Buczek R., *Stronnictwo Ludowe w latach 1939–1945. Organizacja i polityka*, Londyn 1975.
- Burda A., *Odbudowa państwowości polskiej. Zasady prawne nowego ustroju*, [w:] *Krajowa Rada Narodowa* (red. A. Burda), Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1976.
- Burda A., *Rozwój ustroju politycznego Polski Ludowej*, Warszawa 1967.
- Car S., *Na drodze ku nowej konstytucji*, Warszawa 1934.
- Chojnowski A., *Piłsudczycy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Warszawa 1986.
- Cybichowski Z., *Polskie prawo państwowe*, t. I, Warszawa 1933.
- Czubiński A., *Komunistyczna Partia Polski (1918–1938)*, Warszawa 1985.
- Dominiczak H., *Organy bezpieczeństwa PRL 1944–1990*, Warszawa 1997.
- Dudek A., *Kontrolowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Warszawa 2004.
- Duraczyński E., *Między Londynem a Warszawą VII. 1943–VII. 1944*, Warszawa 1986.
- Duraczyński E., *Polska. Dzieje polityczne 1939–1945*, Warszawa 1999.
- Duraczyński E., *Rząd polski na uchodźstwie 1939–1945. Organizacja, personalia, polityka*, Warszawa 1993.
- Działocha K., Trzciński J., *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Warszawa 1977.
- Gawenda J. A., *Legalizm polski w świetle prawa publicznego*, Londyn 1959.
- Gomułka W., *Pamiętniki*, t. II, Warszawa 1994.
- Gontarczyk P., *Polska Partia Robotnicza. Droga do władzy 1941–1944*, Warszawa 2003.
- Góra W., *Powstanie władzy ludowej w Polsce*, Warszawa 1972.
- Górecki D., *Powstanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce (1914–1919)*, Łódź 1983.
- Górski G., *Administracja Polskiego Państwa Podziemnego (1939–1945). Delegatura Rządu RP na Kraj i Wojskowa Administracja Zmilitaryzowana „Teczka”*, Toruń 1995.
- Górski G., *Akt 5 listopada w perspektywie historyczno-prawnej*, *Historia Integra. Księga pamiątkowa ofiarowana S. Salmonowiczowi w 70-lecie urodzin*, Toruń 2001.
- Górski G., *Czy III RP jest demokratycznym państwem prawa?*, [w:] *Ius et Lex. Księga jubileuszowa ku czci prof. A. Strzembosza*, Lublin 2002.

Górski G., *Czy komunizm był systemem ludobójczym. Kilka refleksji na marginesie „Czarnej Księgi Komunizmu”, „Czasy Nowożytne”, Toruń 1999, t. VIII.*

Górski G., *Czy PRL był kontynuacją II RP? Uwagi na marginesie książki A. Lityńskiego „O prawie i sądach w początkach Polski Ludowej”, [w:] Polski system prawny. (Tradycja zagrożenia – kierunki rozwoju), Lublin 2001.*

Górski G., *Czy PRL był tożsamy z II RP? Jeszcze kilka uwag o tożsamości i ciągłości prawnomiędzynarodowej Polski, „Prawo – Administracja – Kościół”, Lublin 2003, nr 4.*

Górski G., *Czym był PRL? Uwagi na marginesie książki „Wojna domowa czy nowa okupacja? Polska po 1944 roku”, „Palestra”, Warszawa 2001 nr 3–4.*

Górski G., *Dwie konstytucje kwietniowe, „Roczniki Nauk Prawnych”, Lublin 1998, t. VIII.*

Górski G., *Dylemat zdrady. Wokół książki R. Nazarewicza „Armii Ludowej dylematy i dramaty”, „Czasy Nowożytne”, Toruń 2001, t. X(XI).*

Górski G., *Historia administracji, Warszawa 2001.*

Górski G., *Jeszcze o ciągłości prawnej pomiędzy II RP a PRL, „Państwo i Prawo”, Warszawa 2000, nr 5.*

Górski G., *Królestwo Polskie i PRL w perspektywie historyczno-prawnej, „Roczniki Nauk Prawnych”, Lublin 2001, t. XI, z. 1.*

Górski G., *Kryzysy wyborcze w Polsce i w Stanach Zjednoczonych a rola Sądu Najwyższego, [w:] Księga pamiątkowa ku czci prof. A. Grześkowiak, Lublin 2006.*

Górski G., *Kształtowanie się nowego ustroju w Polsce w latach 1944–1952, „Czasy, t. VI.*

Górski G., *Niemiecka Lista Narodowa na Pomorzu Gdańskim, „Zapiski Historyczne”, Toruń 2003.*

Górski G., *O problemie tożsamości i ciągłości prawnomiędzynarodowej państwa polskiego, „Państwo i Prawo”, Warszawa 1999, nr 7.*

Górski G., *Podstawy ustrojowe PRL (1944–1947), „Palestra”, Warszawa 2004, nr 9– 10.*

Górski G., *Polski wymiar sprawiedliwości 1939–1945, [w:] Dzieje wymiaru sprawiedliwości, Koszalin 1999.*

Górski G., *Polskie Państwo Podziemne 1939–1945, Toruń 1998.*

Górski G., *Polskie Państwo Podziemne a Europejski Ruch Oporu w latach 1939–1945, [w:] Historia et ius. Księga pamiątkowa ks. Prof. Henryka Karbownika, Lublin 1998.*

Górski G., *Polskie Państwo Podziemne a komunistyczny ruch oporu. Uwagi na marginesie pewnej decyzji, „Roczniki Nauk Prawnych”, Lublin 2000, t. X, z. 1.*

## Bibliografia

- Górski G., *Polskie Państwo Podziemne na tle okupowanej Europy*, [w:] S. Salmonowicz, M. Ney-Krwawicz, G. Górski, *Polskie Państwo Podziemne – The Polish Underground State*, Warszawa 1999.
- Górski G., u źródeł ustroju PRL. Uwagi na marginesie książki M. Kallasa i A. Lityńskiego „Ustrój i prawo Polski Ludowej”, „Prawo – Administracja – Kościół”, Lublin 2001, nr 4.
- Górski G., *Wokół genezy PRL. Rozważania historyczno-prawne*, Toruń 2001.
- Górski G., *Wokół genezy PRL. Rozważania historyczno-prawne*, Wydanie II, Lublin 2004.
- Górski G., Salmonowicz S., *Historia ustrojów państwowych*, Warszawa 2001.
- Grabowski W., *Polska tajna administracja cywilna*, Warszawa 2003.
- Grabski Wł., *Dwa lata pracy u podstaw państwowości naszej (1924–1925)*, Warszawa 1927.
- Gwiżdż A., *Burżuazyjno-obszarnicza konstytucja z 1921 r. w praktyce*, Warszawa 1956.
- Gwiżdż A., *Manifest Lipcowy i analogiczne akty proklamacyjne władzy ludowej*, „Państwo i Prawo”, Warszawa 1969, nr 7.
- Historia Państwa i Prawa Polski*, Warszawa 1981, t. III.
- Holzer J., Leski K., *Solidarność w podziemiu*, Łódź 1990.
- Hułas M., *Goście czy intruzi. Rząd polski na uchodźstwie, wrzesień 1939–lipiec 1943*, Warszawa 1996.
- Jarosz Z., Zawadzki S., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980.
- Jaruzelski J., *O genezie Konstytucji kwietniowej. Poseł Cat-Mackiewicz i konserwatyści o pracach przygotowawczych*, „Kwartalnik Historyczny” Warszawa 1983, t. 90, nr 2.
- Jędruszczakowie H. i T., *Ostatnie lata Drugiej Rzeczypospolitej (1935–1939)*, Warszawa 1970.
- Kallas M., Lityński A., *Historia ustroju i prawa Polski ludowej*, Warszawa 2000.
- Kersten K., *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, Warszawa 1985.
- Kołomejczyk N., Malinowski M., *Polska Partia Robotnicza 1942–1948*, Warszawa 1986.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (Geneza i system)*, Warszawa 1922.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937.
- Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, pod red. M. Kallasa, t. II, Warszawa 1990.
- Krajowa Rada Narodowa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1976.



- Kroll B., *Struktura polskich centralnych władz emigracyjnych w latach 1939–1945*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, Poznań 1976, t. XXVIII, z. 2.
- Krukowski S., *Geneza konstytucji marcowej z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.
- Krukowski S., *Polska odrodzona czy państwo nowe?*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, Poznań 1977, t. XXIX, z. 1.
- Lityński A., *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2005.
- Lityński A., *O prawie i sądach początków Polski Ludowej*, Białystok 1999.
- Łączkowski W., *Uwarunkowania historyczne nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Poznań 1995, z. 2.
- Łoś M., Zybertowicz A., *Privatizing the Polish State: The Case of Poland*, London–New York 2000.
- Maciejewski T., *Historia ustroju Polski*, Koszalin 1998.
- Makowski W., *Państwo społeczne*, Warszawa 1936.
- Majchrowski J., *Silni, zwarci, gotowi. Myśl polityczna Obozu Zjednoczenia Narodowego*, Warszawa 1985.
- Materiały do dziejów polskiego uchodźstwa niepodległościowego*, t. III, Londyn 1996.
- Memoriał J. Urbana, St. Cioska, Wł. Pożogi dla Wojciecha Jaruzelskiego z 10 sierpnia 1988 r.*, [w:] *Okrągły stół*, oprac. K. Dubiński, Warszawa 1999.
- Miedziński B., *Wspomnienia*, „Zeszyty Historyczne”, Paryż 1976, z. 37.
- Nalepa E. J., *Oficerowie Armii Radzieckiej w Wojsku Polskim 1943–1968*, Warszawa 1995.
- Ney-Krawawicz M., *Komenda Główna Armii Krajowej 1939–1945*, Warszawa 1990.
- Paczkowski A., *Pół wieku dziejów Polski 1939–1989*, Warszawa 1995.
- Pajewski J., *Budowa Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1926*, Warszawa 1995.
- Pajewski J., *Odbudowa państwa polskiego 1914–1918*, Poznań 1980.
- Pajewski J., *Wokół sprawy polskiej. Paryż – Lozanna – Londyn 1914–1918*, Poznań 1970.
- Pietrzak M., *Rządy parlamentarne w Polsce 1919–1926*, Warszawa 1969.
- Pobóg-Malinowski W., *Najnowsza historia polityczna Polski 1914–1939*, t. II, Londyn 1961.
- Pobóg-Malinowski W., *Najnowsza historia polityczna Polski 1914–1939*, t. III, Londyn 1983.
- Podoski B., *Prace nad Konstytucją kwietniową*, „Niepodległość” 1979, t. XIII.
- Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydło, Lublin 1998.

## Bibliografia

- Rostocki W., *Pięćdziesiąt lat mocy obowiązującej Konstytucji kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Lublin 2002.
- Ryszka Fr., *Ideowo-polityczne podstawy przemian*, [w:] *Polska Ludowa 1944–1950*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974.
- Ryszka Fr., *Polska Ludowa w dziejach państwa i narodu polskiego. Przyczynek do ewolucji „państwa narodowego”*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, Poznań 1995, t. XLVII, z. 1–2.
- Salmonowicz S., *Polskie państwo Podziemne. Z dziejów walki cywilnej 1939–1945*, Warszawa 1994.
- Salmonowicz S., *Walka Cywilna w latach 1939–1945. Pojęcie – struktury – rodzaje*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, Poznań 2001, z. 2.
- Siemieński F., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań 1980.
- Skarbek Fr., *Dzieje Księstwa Warszawskiego*, t. I, b.m.d.w.
- Skórzyński J., *Ugoda i rewolucja. Władza i opozycja 1985–1989*, Warszawa 1995.
- Skrzydło W., *Charakter i znaczenie polityczno-prawne Manifestu Lipcowego PKWN*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, Poznań 1959, t. XII.
- Stawoj-Składkowski F., *Prezydent Mościcki*, „Kultura”, Paryż 1956, nr 10.
- Stan wojenny w Polsce 1981–1983*, Warszawa 2003.
- Staniszki J., *Postkomunizm. Próba opisu*, Gdańsk 2001.
- Stroński S., *Spór o dwie konstytucje 1921 i 1935*, Glasgow 1944.
- Strzembosz T., *Rzeczpospolita podziemna. Społeczeństwo polskie a państwo podziemne 1939–1945*, Warszawa 2000.
- Świtalski K., *Diariusz 1919–1935*, Warszawa 1992.
- Winnicki Z., *Rada regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy*, Wrocław 1991.
- Żaryn J., *Dzieje Kościoła katolickiego w Polsce (1944–1989)*, Warszawa 2003.
- Żeńczykowski T., *Dwa komitety 1920–1944. Polska w planach Lenina i Stalina*, Paryż 1983.

