

Wstęp

1. Cechą transformacji ustrojowej, która nastąpiła w Polsce po 1989 r., jest m.in. to, że w świadomości prawnej jednostek, jak również w działalności organów władzy publicznej konstytucja przestała być postrzegana jako dokument o znaczeniu przede wszystkim polityczno-propagandowym, lecz stała się dokumentem prawnym, posiadającym realne znaczenie dla procesu stosowania prawa i mogącym służyć jako podstawa rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej¹. Z tej przyczyny działalność organów wymiaru sprawiedliwości w XXI w. charakteryzuje się coraz częstszym i coraz bardziej odważnym korzystaniem przez sądy w orzekaniu z norm konstytucyjnych. Oparcie wyroku sądowego bezpośrednio na przepisie konstytucyjnym nie jest obecnie już czymś wyjątkowym i nie urasta do rangi precedensu. Procesowi temu sprzyja działalność Trybunału Konstytucyjnego, którego orzecznictwo współkształtuje sposób rozumienia przepisów konstytucyjnych i ukierunkowuje praktykę sądową.

Normy konstytucyjne stosowane przez sądy i Trybunał Konstytucyjny w okresie III Rzeczypospolitej Polskiej są wywodzone z przepisów Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Konstytucja ta obowiązuje w polskim systemie prawnym od dnia 17 października 1997 r., a zatem jest oczywiste, że obecnie stanowi ona źródło regulacji służących rozstrzygnięciu znakomitej większości spraw, w których pojawia się potrzeba wykorzystania norm konstytucyjnych.

W praktyce orzecniczej zdarzają się jednak przypadki, gdy geneza sporu przedstawionego do rozstrzygnięcia organowi władzy sądow-

¹ Zob. J. Trzcziński, *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelnych konstytucji przez sądy administracyjne* (w:) A. Bałaban, P. Mijał (red.), *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Szczecin 2011, s. 107–108.

czej sięga okresu, w którym nie obowiązywała jeszcze Konstytucja z 1997 r. Niekiedy w tego typu sprawach organ władzy sądowniczej dostrzega potrzebę lub konieczność odniesienia się w swoim rozstrzygnięciu do regulacji konstytucyjnych, które obowiązywały w Polsce w przeszłości, przed 17 października 1997 r. Podstawowym zadaniem organu orzekającego staje się wówczas ustalenie właściwego wzorca konstytucyjnego.

Identyfikacja aktu normatywnego będącego źródłem wzorca konstytucyjnego, który obowiązywał w okresie poprzedzającym wejście w życie Konstytucji z 1997 r., w większości przypadków nie budzi wątpliwości w praktyce. Wzorzec ten jest odtwarzany przede wszystkim na podstawie przepisów Konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232 z późn. zm.), z uwzględnieniem – w zależności od specyfiki konkretnej sprawy – jej nowelizacji, które przeprowadzono zarówno w okresie PRL, jak też po przemianach ustrojowych w 1989 r. W latach 1992–1997 źródłem norm konstytucyjnych była również ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (tzw. mała konstytucja z 1992 r., Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.).

Natomiast wątpliwości pojawiają się wówczas, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga identyfikacji przepisów wyrażających normy o randze konstytucyjnej, które obowiązywały w Polsce w latach 1944–1952, przed uchwaleniem Konstytucji PRL. Odnosi się to zwłaszcza do okresu poprzedzającego wejście w życie ustawy konstytucyjnej o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, czyli tzw. małej konstytucji, uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 19 lutego 1947 r. (Dz. U. Nr 18, poz. 71 z późn. zm.).

Wątpliwości dotyczące wskazanego wyżej zagadnienia wiążą się z tym, iż nie jest oczywiste, jaki skutek prawny w zakresie obowiązywania na terytorium Polski norm konstytucyjnych spowodowały wydarzenia z lat 1944 i 1945, w wyniku których władzę państwową po II wojnie światowej objęły organy nowo tworzącej się Polski Ludowej, oraz akty prawne, na podstawie których działały te organy. Z jednej bowiem strony bywają podnoszone argumenty mające przemawiać za tezą o ciągłości mocy obowiązującej, również w okresie powojennym, ostatniej z ustaw zasadniczych II Rzeczypospolitej Polskiej, tj. ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r., zwanej Konstytucją kwiet-

niową (Dz. U. Nr 30, poz. 227 z późn. zm.). Wszak nie ulega wątpliwości, iż podmioty, które objęły władzę w Polsce wyzwolonej spod okupacji niemieckiej, nie dokonały derogacji tej Konstytucji w procedurze przewidzianej prawem. Z drugiej jednak strony faktem jest, iż w latach 1944–1952 organy Polski Ludowej jednoznacznie odmówiły podporządkowania swojej działalności normom Konstytucji kwietniowej, przyjmując za podstawę wykonywania władzy publicznej – obok wydanych przez siebie aktów prawnych – niektóre postanowienia ustawy zasadniczej z dnia 17 marca 1921 r., zwanej Konstytucją marcową (Dz. U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.). To przepisy tego ostatniego aktu, a nie Konstytucji kwietniowej, były w rzeczywistości stosowane przez organy państwa w początkowym okresie Polski Ludowej.

2. Celem tego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, w jaki sposób powinny postępować sądy i Trybunał Konstytucyjny III RP, jeżeli z uwagi na specyfikę sprawy przedstawionej im do rozpatrzenia staną w obliczu potrzeby ustalenia źródła wzorca konstytucyjnego pochodzącego z lat 1944–1952. Kluczem do rozstrzygnięcia tego zagadnienia jest wyjaśnienie, jakie znaczenie dla dzisiejszej praktyki władzy sądowniczej ma fakt stosowania niektórych przepisów Konstytucji marcowej z 1921 r. przez organy Polski Ludowej, które zarazem jednoznacznie uchylały się od respektowania postanowień Konstytucji kwietniowej z 1935 r.

Podjęcie tego zagadnienia w formie monograficznej uważam za uzasadnione przede wszystkim z tego powodu, że w dalszym ciągu na wokandach organów władzy sądowniczej III RP – tj. sądów i Trybunału Konstytucyjnego – pojawiają się sprawy, których geneza sięga omawianego okresu historycznego (1944–1952). W sprawach tych są podnoszone argumenty konstytucyjne. Tymczasem zarówno w judykaturze, jak i w piśmiennictwie prawniczym nie wypracowano jak dotychczas spójnej koncepcji pozwalającej na przyjęcie określonego sposobu identyfikowania wzorców konstytucyjnych, które – na potrzeby praktyki – należy uznać za adekwatne do oceny zdarzeń prawnych z pierwszych lat Polski Ludowej. Ustalenie takiej metody pozwoliłoby zaś na uporządkowanie argumentacji konstytucyjnej służącej orzekaniu w sprawach, o których mowa, i uniknięcie pojawiających się rozbieżności.

Pragnę podkreślić, że celem tej pracy jest odniesienie się do aktualnych problemów stających przed praktyką organów władzy sądow-

niczej i sformułowanie w tym zakresie własnych wniosków, które będą mogły okazać się pomocne w rozstrzygnięciu spraw obecnie pojawiających się w sądach i Trybunale Konstytucyjnym. Chodzi o przypadki, gdy spór toczący się przed organem władzy sądowniczej wymaga zastosowania przepisu konstytucyjnego w odniesieniu do zdarzeń czy norm pochodzących z lat 1944–1952. Zdarzają się np. postępowania przed sądami administracyjnymi, w których oceniana jest legalność decyzji administracyjnej wydanej we wspomnianym okresie na podstawie aktu normatywnego pochodzącego od prawodawcy Polski Ludowej (ustawy, dekretu, rozporządzenia) i stanowiącej podstawę pozbawienia jednostki prawa własności. W takich postępowaniach może się pojawić potrzeba zastosowania wzorca konstytucyjnego do oceny samej decyzji administracyjnej bądź normy prawnej, która stanowiła podstawę prawną decyzji². Tym samym konieczne staje się ustalenie, jakie regulacje konstytucyjne powinny być wykorzystane do rozstrzygnięcia takiej sprawy.

Podstawowym instrumentem, którym będę się posługiwał, realizując przedstawiony wyżej cel, jest Konstytucja z 1997 r. To przede wszystkim w decyzjach intertemporalnych i walidacyjnych podjętych przez ustrojodawcę III RP należy, w moim przekonaniu, poszukiwać rozwiązania problemów poruszanych w tym opracowaniu. Realizacja celu pracy wymaga jednak również odniesienia się do pewnych faktów historycznych oraz do praktyki stosowania prawa przez organy Polski Ludowej. Nie jest jednak moją intencją ocena wydarzeń, które przed niespełną siedemdziesięciu laty doprowadziły do objęcia władzy w Polsce przez ośrodek komunistyczny, z punktu widzenia historii czy teorii prawa, jak również prawa międzynarodowego publicznego, ani też prowadzenie samodzielnych badań nad historią ustroju i prawa Polski. W zakresie niezbędnym wykorzystuję w tej pracy wyniki badań zamieszczone w publikacjach specjalistów z wymienionych dziedzin.

3. Praca została podzielona na cztery rozdziały. Analizę zagadnienia stanowiącego przedmiot tego opracowania rozpocznę od prezentacji pewnych faktów historycznych z lat 1939–1945, które obrazują, w jakich okolicznościach dokonała się w tym okresie zmiana konsty-

² Przykładem takiej sprawy jest wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2007 r., I SA/Wa 901/07, w którym sąd administracyjny stwierdził, że decyzja wywłaszczeniowa wydana na początku 1952 r. naruszała art. 99 Konstytucji marcowej, wyrażający ochronę prawa własności (miejsca publikacji wszystkich przywoływanych orzeczeń znajdują się w wykazie zamieszczonym na końcu książki).

tucyjnej podstawy funkcjonowania władzy w Polsce. Wszak, jak już wspominałem, II wojna światowa zastała Polskę w czasie, gdy jej fundamenty ustrojowe były oparte na Konstytucji kwietniowej z 1935 r., natomiast zakończenie wojny przypadło na okres, w którym organy sprawujące władzę na terytorium Polski stosowały niektóre przepisy Konstytucji marcowej z 1921 r. W rozdziale I opracowania zostaną więc omówione te instytucje Konstytucji kwietniowej, które były stosowane przez organy państwa polskiego po dniu 1 września 1939 r., a także wydarzenia, które doprowadziły do tego, iż w pewnym momencie na ziemiach polskich faktycznie zaprzestano stosowania Konstytucji kwietniowej i dokonano „reaktywacji” niektórych przepisów Konstytucji marcowej.

Jak już wskazywałem, uważam, iż punktem wyjścia dla rozstrzygnięcia problemu, któremu poświęcone jest niniejsze opracowanie, powinny być normy Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r., stanowiące aktualną podstawę prawną wyznaczającą zakres kompetencji orzeczniczych organów władzy sądowniczej III RP. Konieczne jest zatem ustalenie, na ile obecnie obowiązujące regulacje ustrojowe, zawarte w Konstytucji z 1997 r., umożliwiają (czy nakazują) sądom bądź Trybunałowi Konstytucyjnemu wydanie w określonych okolicznościach rozstrzygnięcia opartego na akcie konstytucyjnym pochodzącym z okresu poprzedzającego wejście w życie tej Konstytucji. Analiza znaczenia stosowania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej dla aktualnej działalności organów władzy sądowniczej III RP ma bowiem sens wyłącznie wówczas, jeżeli da się wykazać, że z uwagi na kompetencje orzecznicze przyznane tym organom pewne kategorie spraw będą wymagać uwzględnienia wzorca konstytucyjnego pochodzącego z lat 1944–1952. Problematyka ta jest przedmiotem rozdziału II opracowania, poświęconego m.in. kwestiom intertemporalnym, wyłaniającym się w praktyce stosowania regulacji konstytucyjnych.

W tym samym rozdziale zajmę się ponadto ustaleniem, czy Konstytucja z 1997 r. formułuje dla orzekających na jej podstawie organów władzy sądowniczej III RP jakiegokolwiek wiążące wytyczne, które wskazywałyby tym organom kierunek rozstrzygnięcia dylematu wynikającego z wątpliwości co do znaczenia prawnego działalności ustrojotwórczej organów powojennej Polski Ludowej, wynikających z faktu, iż działalność ta nie znajdowała oparcia w Konstytucji kwietniowej. Innymi słowy, konieczne jest zbadanie, czy ustrojodawca III RP ust-

sunkował się w określony sposób do tego zagadnienia, tym samym ograniczając czy wręcz wykluczając swobodę formułowania przez organy władzy sądowiczej samodzielnych rozstrzygnięć w tym zakresie.

Wykazanie, iż ustawa zasadnicza z 1997 r. otwiera w pewnych przypadkach drogę do wykorzystania przez organ władzy sądowiczej wzorca konstytucyjnego pochodzącego z lat 1944–1952 rodzi konieczność szczegółowego omówienia i analizy zagadnienia stosowania Konstytucji marcowej przez organy Polski Ludowej. Zagadnieniu temu będzie poświęcony rozdział III. Celem badań, których wyniki zostały przedstawione w tej części opracowania, było przede wszystkim ustalenie, jakie uregulowania Konstytucji marcowej przyjmowano w pierwszych latach Polski Ludowej jako podstawę prawną działalności organów państwa. W rozdziale tym omówione zostaną te aspekty praktyki konstytucyjnej – z zakresu działalności należącej do sfery władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowiczej – które świadczyły o tym, iż organy Polski Ludowej uznawały moc obowiązującą niektórych przepisów Konstytucji marcowej. Pełne ujęcie tego zagadnienia wymaga również omówienia poglądów odnoszących się do tej problematyki, które były wyrażane w piśmiennictwie prawniczym – zarówno pochodzącym z okresu dokonywanych przemian ustrojowych, jak też w publikacjach późniejszych.

Synteza ustaleń przeprowadzonych w poprzednich częściach opracowania zostanie dokonana w ostatnim rozdziale. Ustalenia te zostaną następnie skonfrontowane z dzisiejszą praktyką sądów i Trybunału Konstytucyjnego. Struktura tego rozdziału jest oparta na wyróżnieniu typów spraw, które aktualnie pojawiają się w orzecznictwie i w których organy władzy sądowiczej III RP dostrzegają potrzebę odwołania się do wzorca konstytucyjnego pochodzącego z lat 1944–1952. Analiza stanowiska prezentowanego przez sądy i TK w tym zakresie będzie służyła ukazaniu, jakie metody są przyjmowane przez organy władzy sądowiczej w sprawach wymagających zastosowania normy konstytucyjnej wywodzącej się z wymienionego okresu historycznego. Na tym tle zostaną sformułowane uwagi i wnioski ogólne, których celem jest zaproponowanie sposobu rozstrzygnięcia tego rodzaju spraw.

*

Przygotowanie tego opracowania nie byłoby możliwe bez wsparcia i życzliwości okazanych mi ze strony wielu osób, którym pragnę w tym miejscu wyrazić wdzięczność. W szczególności chciałbym serdecznie

podziękować Panu Profesorowi Januszowi Trzcieskiemu – za zainspirowanie mnie do podjęcia badań, których owocem jest niniejsza praca, a także za liczne rady i wskazówki. Za cenne uwagi i sugestie, z których skorzystałem, przygotowując to opracowanie, dziękuję Panu Doktorowi Wojciechowi Brzozowskiemu.

Rozdział I

Konstytucyjne podstawy działania organów państwa polskiego w latach 1939–1945 (zarys problemu)

1. Konstytucyjne podstawy działania organów państwa polskiego w czasie II wojny światowej

1.1. W dniu 1 września 1939 r., kiedy doszło do agresji niemieckiej, w Polsce obowiązywała Konstytucja kwietniowa z 1935 r.

Dnia 17 września 1939 r. polskiemu ambasadorowi w ZSRR wręczono notę, która stwierdzała, że Rzeczpospolita Polska przestała istnieć. Było to stwierdzenie niezgodne z prawdą, ponieważ z punktu widzenia prawa międzynarodowego publicznego agresja niemiecka nie doprowadziła do upadku państwa polskiego³.

Tego samego dnia do Polski wkroczyły wojska radzieckie. Zapadła wówczas decyzja o ewakuowaniu organów państwa za granicę, do jednego z krajów sojusznicznych⁴. Od tego momentu osoby piastujące funkcje najwyższych organów państwa przebywały na emigracji (po-

³ Zob. W. Czapliński, *Raz jeszcze o problemie ciągłości i identyczności państwa polskiego*, PiP 1999, z. 9, s. 85. Por. też L. Antonowicz, *Tożsamość państwa polskiego w prawie międzynarodowym*, PiP 1993, z. 10, s. 4 i n.; F. Ryszka, *W 35-tą rocznicę. Szkic do historii państwa i prawa w początkach Polski Ludowej*, PiP 1979, z. 7, s. 31. Szeroka analiza wydarzeń z lat 1939–1945 z punktu widzenia prawa międzynarodowego została przedstawiona m.in. w opracowaniach L. Antonowicza, *Status prawnomiędzynarodowy Rzeczypospolitej Ludowej*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G, Ius, nr XLVII, Lublin 2000, s. 7 i n. oraz L. Gelberga, *Powstanie Polski Ludowej. Problemy prawa międzynarodowego*, Warszawa 1970, s. 14 i n. oraz s. 124 i n.

⁴ Zob. A. Ajnenkiel, *Konstytucje polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*, Warszawa 2001, s. 234.

czątkowo w Rumunii, następnie we Francji, zaś od 1940 r. w Wielkiej Brytanii).

Konstytucja kwietniowa była w czasie wojny podstawą prawną działalności organów Rzeczypospolitej Polskiej. Jak wskazuje się w literaturze, fakt ten był zasadniczą przesłanką utrzymania uznania dla władz polskich przez Wielką Brytanię, Francję i Stany Zjednoczone⁵. Stosowanie w czasie wojny Konstytucji kwietniowej było dowodem na zachowanie ciągłości państwa polskiego.

W dalszej części tego podrozdziału przedstawię podstawowe instytucje konstytucyjne, które były wykorzystywane w tym okresie⁶.

1.2. Dnia 1 września 1939 r., na podstawie art. 78 ust. 1 Konstytucji kwietniowej, zarządzeniem Rady Ministrów – podjętym „za zezwoleniem” Prezydenta Rzeczypospolitej I. Mościckiego – wprowadzono na obszarze całego państwa stan wyjątkowy⁷. W tym samym dniu zarządzeniem wydanym w oparciu o art. 79 ust. 1 Konstytucji kwietniowej Prezydent RP wprowadził stan wojenny na obszarze całego państwa⁸. Można dodać, że ostatnio wymienione zarządzenie zostało uchylone dnia 16 listopada 1945 r., na podstawie zarządzenia Prezydium Krajowej Rady Narodowej⁹.

1.3. Zgodnie z art. 79 ust. 2 Konstytucji kwietniowej na czas trwania stanu wojennego Prezydent uzyskał kompetencję do wydawania – bez upoważnienia izb ustawodawczych – dekretów z mocą ustawy (z wyjątkiem zmiany Konstytucji), do przedłużenia kadencji Sejmu i Senatu do czasu zawarcia pokoju, a także do otwierania, odraczania i zamykania sesji izb ustawodawczych w terminach dostosowanych do po-

⁵ Zob. W. Rostocki, *Stosowanie konstytucji kwietniowej w okresie drugiej wojny światowej*, Lublin 1988, s. 163.

⁶ O wątpliwościach co do zgodności z Konstytucją kwietniową niektórych aspektów działalności organów państwa (m.in. w czasie II wojny światowej) pisze W.T. Kulesza, *Władysław Rostocki, Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej Konstytucji Kwiecniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce* (recenzja), *Prz. Sejm.* 2004, nr 4, s. 146 i n.

⁷ Dz. U. Nr 86, poz. 542.

⁸ Dz. U. Nr 86, poz. 544. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym (Dz. U. Nr 57, poz. 366): „Zarządzenie stanu wojennego na obszarze, objętym stanem wyjątkowym, powoduje z mocy samego prawa wygaśnięcie zarządzenia o stanie wyjątkowym”.

⁹ Zob. zarządzenie Prezydium Krajowej Rady Narodowej z dnia 16 listopada 1945 r. o uchyleniu stanu wojennego (Dz. U. Nr 57, poz. 320).

trzeb obrony państwa, jak również do powoływania Sejmu i Senatu „w zmniejszonym składzie, wyłonionym przez te Izby”.

W czasie wojny Prezydent RP wydawał liczne dekrety z mocą ustawy, opierając się na wymienionej klauzuli konstytucyjnej¹⁰. Korzystał ponadto z przepisów ogólnych, przyznających mu kompetencję do wydawania dekretów z mocą ustawy także w czasie pokoju. Chodzi o art. 25 ust. 5 (w odniesieniu do organizacji rządu)¹¹, art. 63 ust. 1 (w zakresie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi)¹² czy art. 74 Konstytucji kwietniowej (w odniesieniu do organizacji administracji rządowej)¹³. Dekrety Prezydenta były ogłaszane w Dzienniku Ustaw, czego wymagał art. 57 ust. 1 Konstytucji kwietniowej. Można dodać, że zdarzało się, iż podstawa prawna wydania dekretu była korygowana w formie sprostowania¹⁴.

Ze swoich kompetencji prawodawczych korzystali w czasie wojny zarówno rząd, jak i poszczególni ministrowie. Organy te wydawały rozporządzenia, opierając się na upoważnieniach zawartych w aktach ustawodawczych (zarówno przedwojennych, jak i zamieszczonych w dekretach Prezydenta, które zostały wydane po 1 września 1939 r.). Podstawą konstytucyjną takiego działania był art. 27 ust. 1 Konstytucji

¹⁰ W tym trybie została wydana większość dekretów Prezydenta.

¹¹ Na przykład dekret z dnia 11 września 1940 r. o utworzeniu urzędu Ministra Informacji i Dokumentacji (Dz. U. Nr 13, poz. 37), dekret z dnia 11 września 1940 r. o wprowadzeniu nazwy „Minister Pracy i Opieki Społecznej” oraz „Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej” (Dz. U. Nr 12, poz. 38), dekret z dnia 29 czerwca 1942 r. o wprowadzeniu nazwy „Minister Przemysłu, Handlu i Żegluga” oraz „Ministerstwo Przemysłu, Handlu i Żegluga” (Dz. U. Nr 6, poz. 10), dekret z dnia 24 lipca 1943 r. o powołaniu Ministra – Delegata Rządu do Spraw Polskich na Wschodzie (Dz. U. Nr 7, poz. 16).

¹² Na przykład dekret z dnia 30 listopada 1939 r. o odpowiedzialności oficerów za działalność w czasie kampanii wojennej 1939 r. (Dz. U. Nr 103, poz. 1007 z późn. zm.), dekret z dnia 6 marca 1940 r. w sprawie zmiany i zawieszenia mocy obowiązującej niektórych przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 października 1932 r. o służbie wojskowej podoficerów i szeregowców (Dz. U. Nr 5, poz. 12), dekret z dnia 27 maja 1942 r. o organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie wojny (Dz. U. Nr 5, poz. 9 z późn. zm.).

¹³ Na przykład dekret z dnia 1 maja 1941 r. o utworzeniu Urzędu Oświaty i Spraw Szkolnych (Dz. U. Nr 3, poz. 5), dekret z dnia 28 sierpnia 1941 r. o utworzeniu Biura Prac Politycznych, Ekonomicznych i Prawnych (Dz. U. Nr 5, poz. 9).

¹⁴ Zob. obwieszczenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 stycznia 1941 r. w sprawie sprostowania błędu w tekście dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 sierpnia 1940 r. o zmianie dekretu o służbie wojskowej oficerów (Dz. U. Nr 1, poz. 1).

kwietniowej. Ponadto zgodnie z art. 27 ust. 2 tej Konstytucji rozporządzenia były ogłaszane w Dzienniku Ustaw.

1.4. Zgodnie z art. 24 ust. 1 Konstytucji kwietniowej „W razie wojny okres urzędowania Prezydenta Rzeczypospolitej przedłuża się do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju; Prezydent Rzeczypospolitej osobnym aktem, ogłoszonym w gazecie rządowej, wyznaczy wówczas swojego następcę na wypadek opróżnienia się urzędu przed zawarciem pokoju”. Ustęp 2 wymienionego przepisu stanowił, że „W razie objęcia przez następcę urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej, okres jego urzędowania trwa do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju”.

Na podstawie wymienionych regulacji konstytucyjnych Prezydent I. Mościcki wydał w dniu 1 września 1939 r. zarządzenie o wyznaczeniu E. Rydza-Śmigłego na następcę Prezydenta RP. Kolejnym zarządzeniem, datowanym na dzień 17 września 1939 r., Prezydent I. Mościcki uchylił zarządzenie z dnia 1 września i wyznaczył swym następcą gen. B. Wieniawę-Długoszowskiego¹⁵. Tą samą datą opatrzone również zarządzenie, w którym na następcę Prezydenta został powołany W. Raczkiewicz. W zarządzeniu tym znalazła się klauzula o utracie mocy obowiązującej zarządzenia o wyznaczeniu gen. B. Wieniawy-Długoszowskiego¹⁶.

Dnia 30 września 1939 r. I. Mościcki ustąpił z urzędu Prezydenta. Na podstawie wymienionego wyżej zarządzenia z dnia 17 września 1939 r. urząd ten objął W. Raczkiewicz.

Zarządzeniem z dnia 16 października 1939 r. Prezydent W. Raczkiewicz wyznaczył swoim następcą gen. K. Sosnkowskiego. Akt ten utracił moc na podstawie kolejnego zarządzenia – z dnia 7 sierpnia 1944 r. – wyznaczającego następcą Prezydenta T. Arciszewskiego.

1.5. Dnia 2 września 1939 r. odbyły się posiedzenia izb ustawodawczych¹⁷. Na posiedzeniach tych podjęto uchwały zmieniające regula-

¹⁵ Zob. S. Rogowski, *Historia ustroju i prawa w Polsce 1918–1989. Wybór źródeł*, Warszawa 2006, s. 182.

¹⁶ Zob. M. Domagała, D. Górecki, *Wybór źródeł do nauki prawa konstytucyjnego (lata 1918–1992)*, Łódź, b.d., s. 90–91.

¹⁷ Zob. zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 września 1939 r. o otwarciu sesji nadzwyczajnych Sejmu i Senatu (M.P. Nr 202, poz. 491 i 492) i zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 września 1939 r. o zamknięciu sesji nadzwyczajnych Sejmu i Senatu (M.P. Nr 203, poz. 494 i 495). Stenogram z tych sesji został opublikowany w opracowaniu A.K. Kunerta, *Ostatnie dni Parlamentu Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2009.

miny izb, umożliwiając obradowanie w czasie wojny w zmniejszonym składzie¹⁸. Było to działanie oparte na art. 79 ust. 2 Konstytucji kwietniowej, który – jak już wskazywałem – dopuszczał w czasie stanu wojennego zwoływanie przez Prezydenta Sejmu i Senatu w zmniejszonych składach, przy czym składy te powinny być „wyłonione przez Izby”¹⁹.

Kolejne posiedzenie izb ustawodawczych jednak nie odbyło się. Zarządzeniem Prezydenta z dnia 2 listopada 1939 r. – podjętym na podstawie art. 13 ust. 2 lit. h Konstytucji kwietniowej – rozwiązano Sejm i Senat²⁰. Zgodnie z art. 32 ust. 4 Konstytucji kwietniowej w ciągu trzydziestu dni od rozwiązania Sejmu powinny być zarządzone nowe wybory, przy czym w myśl art. 32 ust. 5 Konstytucji głosowanie powinno odbyć się nie później niż sześćdziesiątego dnia po zarządzeniu wyborów. Opierając się na tych przepisach, zarządzeniem z dnia 1 grudnia 1939 r. Prezydent RP zarządził wybory parlamentarne, przy czym głosowanie miało odbyć się w ciągu sześćdziesięciu dni „liczonych od chwili ustania siły wyższej”²¹.

W czasie II wojny światowej nie istniały więc izby ustawodawcze w rozumieniu Konstytucji kwietniowej. Oznaczało to przede wszystkim brak możliwości dokonania zmiany tej Konstytucji. Tryb takiej zmiany wskazywał art. 80 Konstytucji kwietniowej. Nowelizacja wymagała m.in. „zgodnych uchwał Sejmu i Senatu” (art. 80 ust. 3). Natomiast art. 79 ust. 2 Konstytucji kwietniowej stanowił, że kompetencja Prezydenta do wydawania dekretów z mocą ustawy w czasie stanu wojennego nie obejmowała zmiany Konstytucji.

Można dodać, że pewną namiastką parlamentu była w założeniu Rada Narodowa, powołana dekretem Prezydenta z dnia 9 grudnia 1939 r.²² W dalszej części opracowania będzie również mowa o ciałach przedstawicielskich tworzonych w okupowanym kraju przez struktury Polskiego Państwa Podziemnego. Żaden z tych podmiotów nie wykonywał jednak funkcji ustawodawczej.

¹⁸ Zob. A. Ajnenkiel, *Konstytucje...*, s. 232. Uchwalono wówczas również ustawę o czynnej służbie wojskowej posłów i senatorów.

¹⁹ Por. E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.* (w:) M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. II, Warszawa 1990, s. 210.

²⁰ Zob. M. Domagała, D. Górecki, *Wybór źródeł...*, s. 92.

²¹ Zob. *ibidem*, s. 97.

²² Dz. U. Nr 104, poz. 1008 z późn. zm.

1.6. W czasie wojny Prezydent RP wielokrotnie korzystał z przyśługujących mu kompetencji kreacyjnych. Na podstawie art. 12 lit. a w zw. z art. 13 ust. 2 lit. c Konstytucji kwietniowej mianował i odwoływał Prezesa Rady Ministrów oraz rząd²³. Z kolei w oparciu o art. 13 ust. 2 lit. d Konstytucji kwietniowej Prezydent mianował i zwalniał Naczelnego Wodza Sił Zbrojnych²⁴.

1.7. W czasie wojny organy państwa polskiego prowadziły politykę zagraniczną, w tym zawierały umowy międzynarodowe²⁵. Należy dodać, że Prezydent skorzystał z kompetencji do postanowienia o wojnie na podstawie art. 12 lit. f Konstytucji kwietniowej²⁶.

Kwestia polityki zagranicznej była zresztą powodem dwóch istotnych konfliktów na linii Prezydent – premier. Źródłem pierwszego z nich było złożenie przez premiera W. Sikorskiego w 1940 r. Ministrowi Spraw Zagranicznych Wielkiej Brytanii memoriału zapowiadającego nawiązanie stosunków z ZSRR i utworzenie tam armii polskiej²⁷. Czynność ta została dokonana bez udziału Prezydenta i ministra spraw zagranicznych, nie była również przedmiotem posiedzenia rządu²⁸. Kolejny konflikt nastąpił po podpisaniu przez premiera W. Sikorskiego układu z ZSRR o wzajemnej pomocy wojskowej z dnia 30 lipca 1941 r. (tzw. układ Sikorski – Majski).

Układ ten miał m.in. przywrócić stosunki dyplomatyczne między rządami obu państw, zerwane w dniu 17 września 1939 r. Tymczasem zgodnie z art. 12 lit. g Konstytucji kwietniowej zawieranie i ratyfikowanie umów międzynarodowych leżało w kompetencji Prezydenta. Podnoszono również, że wymieniona umowa stanowiła *de facto* za-

²³ Zob. np. Dz. U. z 1941 r. Nr 5, cz. II, s. 24–25; Dz. U. z 1942 r. Nr 2, cz. II, s. 14; Dz. U. z 1942 r. Nr 5, cz. II, s. 28; Dz. U. z 1943 r. Nr 2, cz. II, s. 11; Dz. U. z 1943 r. Nr 7, cz. II, s. 52–55.

²⁴ Zob. np. Dz. U. z 1943 r. Nr 7, cz. II, s. 52.

²⁵ R. Kwiecień podaje, że w czasie wojny Polska zawarła trzydzieści jeden umów międzynarodowych, *Tożsamość i ciągłość prawnomiędzynarodowa państwa polskiego*, PiP 1998, z. 8, s. 20. Zagadnienie to szczegółowo omawia L. Gelberg, *Powstanie Polski Ludowej...*, s. 46 i n.

²⁶ Zob. postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 grudnia 1941 r. o stanie wojny z Japonią (Dz. U. Nr 5, cz. II, s. 62).

²⁷ Pisze o tym W. Rostocki, *Stosowanie konstytucji...*, s. 40 i n.

²⁸ Zob. A. Ajnenkiel, *Konstytucje...*, s. 241.

warcie pokoju z ZSRR, co także leżało w gestii Prezydenta (art. 12 lit. f Konstytucji kwietniowej)²⁹.

1.8. Istotny wpływ na funkcjonowanie władz państwowych w czasie wojny miała tzw. umowa paryska, zapoczątkowana oświadczeniem Prezydenta W. Raczkiewicza, w którym zobowiązywał się on do tego, że samodzielne kompetencje przyznane mu przez Konstytucję kwietniową będzie wykonywał „w porozumieniu z prezesem Rady Ministrów”³⁰. Chodziło więc przede wszystkim o prerogatywy Prezydenta wymienione w art. 13 ust. 2 Konstytucji kwietniowej (m.in. wyznaczenie na czas wojny następcy Prezydenta, mianowanie i odwoływanie premiera, mianowanie i zwalnianie Naczelnego Wodza Sił Zbrojnych). Oświadczenie to zostało ogłoszone w dniu 30 listopada 1939 r., a następnie opublikowane w Monitorze Polskim z dnia 9 grudnia 1939 r.³¹ Natomiast dnia 18 grudnia 1939 r. premier W. Sikorski podpisał oświadczenie („odezwę Rządu”), zgodnie z którym „w sprawach ważnych” rząd będzie porozumiewał się z Prezydentem³².

Znaczenie prawne „umowy paryskiej”, a także zgodność jej postanowień z Konstytucją kwietniową nie były jednoznaczne³³. Niemniej jednak porozumienie to stanowiło w zasadzie do końca wojny podstawę relacji między Prezydentem a rządem.

1.9. Na skutek wydarzeń, jakie miały miejsce w Europie w 1944–1945 – związanych z utworzeniem w wyzwolonej spod okupacji niemieckiej Polsce ośrodków władzy zależnych od ZSRR (lipiec 1944 r.) oraz postanowień konferencji w Jałcie (4–11 lutego 1945 r.) – rząd RP w Londynie utracił możliwość reaktywacji swojej działalności na terytorium Polski. Na przełomie czerwca i lipca 1945 r. rząd ten w zasadzie przestał być uznawany przez społeczność międzynarodową, uznanie uzyskał natomiast utworzony pod wpływem działań radzieckich Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej.

²⁹ Zob. W. Rostocki, *Stosowanie konstytucji...*, s. 66. Należy odnotować, że w liście do premiera W. Sikorskiego, datowanym na dzień 1 sierpnia 1941 r., Prezydent W. Raczkiewicz napisał: „na podstawie art. 2 ust. 2 i art. 10 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej stwierdzam, że powyższa umowa z ZSRR nie może mieć i nie ma mocy wiążącej dla Rzeczypospolitej Polskiej, a może stanowić jedynie wytyczną dla bieżącego postępowania sygnatariuszy wspomnianej umowy”, cyt. za: *ibidem*, s. 219.

³⁰ Zob. *ibidem*, s. 18.

³¹ Zob. M. Domagała, D. Górecki, *Wybór źródeł...*, s. 93–95.

³² Zob. W. Rostocki, *Stosowanie konstytucji...*, s. 26–27.

³³ Zob. szerzej *ibidem*, s. 20 i n.

Władze polskie na emigracji funkcjonowały do 1990 r., przyjmując jako formalną podstawę swojej działalności Konstytucję kwietniową³⁴. Organy przebywające na emigracji nie wykonywały jednak efektywnej władzy na terytorium Polski.

2. Proces tworzenia organów Polski Ludowej (lata 1943–1945)

2.1. Jak już wspominałem, kilka dni po wybuchu wojny przestał funkcjonować polski parlament, zaś osoby pełniące funkcję naczelnych konstytucyjnych organów państwa zostały ewakuowane za granicę. Podstawą prawną działania organów władzy publicznej na terenie okupowanej Polski stały się przede wszystkim takie akty, jak ustawa z dnia 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym, odsyłająca do niektórych przepisów ustawy z dnia 22 lutego 1937 r. o stanie wyjątkowym³⁵, oraz dekret Prezydenta RP z dnia 1 września 1939 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, o organizacji naczelnych władz wojskowych i komisarzach cywilnych – od chwili mianowania Naczelnego Wodza³⁶. Ten ostatni dekret został uchylony art. 10 dekretu z dnia 27 maja 1942 r. o organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie wojny. Ponadto w latach 1942 i 1944 Prezydent wydał dekrety o tymczasowej organizacji władz na ziemiach Rzeczypospolitej Polskiej³⁷.

Na podstawie decyzji organów państwa na uchodźstwie w kraju działały dwie struktury władzy publicznej – pion cywilny i pion wojskowy.

Co się tyczy pionu wojskowego, to od jesieni 1939 r. działała w kraju organizacja o nazwie Służba Zwycięstwu Polski³⁸. Jej kontynuacją był Związek Walki Zbrojnej, powołany w porozumieniu z rzą-

³⁴ Szerzej na ten temat W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej Konstytucji Kwiecniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Lublin 2002, s. 233 i n.

³⁵ Dz. U. Nr 17, poz. 108.

³⁶ Dz. U. Nr 86, poz. 543.

³⁷ Zob. G. Górski, *Polonia Restituta. Ustrój państwa polskiego w XX wieku*, Lublin 2009, s. 128–129.

³⁸ Zob. *ibidem*, s. 126; S. Korboński, *Polskie Państwo Podziemne*, Bydgoszcz, b.d., s. 25 i n.

dem emigracyjnym³⁹. W 1942 r. Związek ten został przekształcony w Armię Krajową⁴⁰.

Natomiast pion cywilny opierał się przede wszystkim na utworzonej pod koniec 1940 r. Delegaturze Rządu na Kraj, którą podzielono na departamenty będące odpowiednikami resortów⁴¹. Na czele Delegatury stał Delegat Rządu na Kraj⁴². W 1944 r. Delegat Rządu uzyskał rangę wicepremiera, zaś jego zastępcy zostali mianowani ministrami. Na tej podstawie 26 lipca 1944 r. powstała tzw. Krajowa Rada Ministrów⁴³. Miała ona w zamierzeniu stanowić element rządu na uchodźstwie⁴⁴.

Ponadto w kraju działały podmioty złożone z reprezentantów ugrupowań politycznych, mające stanowić namiastkę parlamentu w okupowanej Polsce. Początkowo była to tzw. Główna Rada Polityczna, działająca przy Służbie Zwycięstwu Polski. W 1940 r. utworzono tzw. Polityczny Komitet Porozumiewawczy, który następnie (w marcu 1943 r.) przekształcił się w Krajową Reprezentację Polityczną Narodu Polskiego⁴⁵. Organy te pełniły przede wszystkim funkcję opiniodawczą wobec Delegata Rządu na Kraj⁴⁶. Na początku 1944 r. Krajową Reprezentację Polityczną zastąpiła Rada Jedności Narodowej⁴⁷. Jedną z przyczyn powołania tej Rady było przygotowanie struktur, które mogłyby tymczasowo (do czasu nowych wyborów parlamentarnych) objąć władzę po zakończeniu wojny⁴⁸. Dostrzegano również zwiększającą się aktywność Polskiej Partii Robotniczej (o czym będzie mowa dalej). Utworzenie Rady Jedności Narodowej stanowiło swego rodzaju odpowiedź na utworzenie w początkach 1944 r. Krajowej Rady Narodowej⁴⁹.

³⁹ Zob. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 647.

⁴⁰ Zob. S. Korboński, *Polskie Państwo...*, s. 63.

⁴¹ Szerzej na temat kompetencji tego organu zob. *ibidem*, s. 49 i n.

⁴² Zob. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju...*, s. 646.

⁴³ Zob. G. Górski, *Polonia...*, s. 128–129.

⁴⁴ Zob. W. Rostocki, *Stosowanie konstytucji...*, s. 108.

⁴⁵ Zob. np. S. Dzieciolowski, *Parlament Polski Podziemnej 1939–1945*, Warszawa 2004, s. 5. Por. też S. Korboński, *Polskie Państwo...*, s. 101–102.

⁴⁶ Zob. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju...*, s. 646–647.

⁴⁷ Na temat działalności RJN zob. S. Dzieciolowski, *Parlament Polski...*, s. 6, 29 i 130–131. Por. też S. Korboński, *Polskie Państwo...*, s. 103 i n.

⁴⁸ Zob. S. Dzieciolowski, *Parlament Polski...*, s. 38.

⁴⁹ Por. *ibidem*, s. 51 i n.