

Ewa Fogelzang-Adler

Organizacja i funkcjonowanie władzy państwowej w powojennej Polsce w publikacjach Stronnictwa Demokratycznego oraz ugrupowań z nim związanych (1939-1945)

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica 1, 65-82

2002

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ewa Fogelzang-Adler

Organizacja i funkcjonowanie władzy państwowej w powojennej Polsce w publikacjach Stronnictwa Demokratycznego oraz ugrupowań z nim związanych (1939–1945)

Oba nurty Stronnictwa Demokratycznego („Prostokąt” i Stronnictwo Polskiej Demokracji), a także związane z nimi w latach 1939–1945 ugrupowania i szersze porozumienia demokratyczne głosiły na płaszczyźnie ideowej konieczność upowszechnienia światopoglądu demokratycznego i przekształcenia Polski w państwo demokratyczne. Starły się przedstawić koncepcję reform instytucjonalno-prawnych, które miały przyczynić się do realizacji prezentowanego ideału demokracji¹. W wypowiedziach dotyczących ustroju politycznego niepodległej Polski znajdowały się opinie zarówno na temat względnie całościowej wizji, jak i zajmujące się tylko niektórymi jej elementami. W publikacjach postulowano program demokratyzacji ustroju, mający swe źródło m.in. w krytycznym nastawieniu do przedwojennego systemu społeczno-politycznego oraz w doświadczeniach lat wojennych. Zgłaszane postulaty reform miały doprowadzić do ukształtowania demokratycznej państwowości oraz nowoczesnych struktur społeczeństwa. Mimo pewnych różnic w podejściu do szczegółowych rozwiązań, w większości rozważań demokratów widoczny był wpływ *Deklaracji Programowej* Stronnictwa Demokratycznego z kwietnia 1939

¹ Bazę źródłową artykułu, będącego próbą prezentacji opinii Stronnictwa Demokratycznego na organizację i funkcjonowanie władzy państwowej w powojennej Polsce, stanowią zachowane konspiracyjne publikacje obu nurtów partii działających w latach wojny i okupacji: SD „Prostokąt” oraz Stronnictwa Polskiej Demokracji. Analizie zostały poddane także wypowiedzi programowe i publicystyka Ruchu Młodej Demokracji (organizacji młodzieżowej SPD) oraz ugrupowań związanych wówczas z SD organizacyjnie, personalnie, programowo: Polskiej Ludowej Akcji Niepodległościowej (PLAN), Związku Odbudowy Rzeczypospolitej, a także szerszych porozumień z udziałem SD „Prostokąt” lub SPD: Społeczna Organizacja Samoobrony, Centralizacja Stronnictw Demokratycznych, Socjalistycznych i Syndykalistycznych Zjednoczenie Demokratyczne. Cezurę początkową artykułu stanowi wrzesień 1939 roku - w końcu tego miesiąca zaczęły powstawać struktury demokratycznego ruchu oporu, a końcową - przełom 1944/1945 roku - wyznaczający zakończenie aktywności Stronnictwa Demokratycznego oraz ugrupowań z nim związanych.

roku. Konspiracyjne SD i ugrupowania wywodzące się z niego (Polska Ludowa Akcja Niepodległościowa, Związek Odbudowy Rzeczypospolitej, Ruch Młodej Demokracji) w swoich materiałach programowych często odwoływały się do tez wypracowanych przez Stronnictwo przed 1939 rokiem.

Pierwszym, wydanym przez SD w latach okupacji dokumentem o charakterze programowym była *Deklaracja Ideowa* z września 1940 roku, która nie prezentowała jeszcze spójnej wizji ustrojowej przyszłego państwa². Zarys programu zawierał uwagi krytyczne o II Rzeczypospolitej oraz dziesięć tez przedstawiających poglądy na temat zagadnień ustrojowych, dotyczących m.in. restytucji republikańskiej formy rządów, demokratyzacji ordynacji wyborczej, pełnego respektowania praw człowieka. Duży wpływ na charakter *Deklaracji* miał fakt, że w okresie tworzenia Stronnictwa, a także w czasie okupacji w jego szeregach gromadziła się głównie inteligencja. Autorzy *Deklaracji* wypowiadali się zdecydowanie przeciw rzeczywistości okresu II Rzeczypospolitej, w której – jak podkreślali – ton życiu publicznemu nadawały grupy elitarne, wywodzące się przede wszystkim ze stanu ziemiańsko-szlacheckiego.

W zainicjowanej przez SD w połowie 1940 roku dyskusji na temat modelu ustrojowego powojennej Polski należy zwrócić uwagę na akcent, jaki położono na problematykę demokratyzacji przyszłego ustroju. Nie opracowano jeszcze szczegółowo koncepcji funkcjonowania organów władzy i ich struktury. Za bezsporne jednak uznano założenie, że Polska będzie krajem demokratycznym, co wynikało zarówno z tradycji Stronnictwa, jak i z pierwszych doświadczeń okupacyjnych.

W końcu 1940 roku został opublikowany artykuł *Dla wyzwolenia społecznego trzeba zmiany ustroju*, który można uznać za formę manifestu, określającego ustrój przyszłego państwa³. Omawiając konstytucyjne podstawy organizacji kraju po wojnie stwierdzono, że podmiotem i suwerenem władzy państwowej będzie „cały Naród, rząd sprawować będzie władzę w imieniu Narodu i przed Narodem będzie odpowiedzialny”⁴. Kategorie występowano również przeciwko „rządom jednostek” i „rządom nieodpowiedzialnych”⁵.

W ukazujących do 1942 roku publikacjach Stronnictwo Demokratyczne stało na gruncie realizacji zapisów *Deklaracji Programowej* z 1939 roku i *Deklaracji Ideowej* z września 1940 roku. Wiosną 1942 roku podjęło próby opracowania projektu ustroju przyszłego państwa. Koncentrowały się one nie tylko na rozwinięciu i uszczegółowieniu poprzednich zapisów, pojawiły się w nich bowiem elementy świadczące o pewnej transformacji ideowej Stronnictwa. Oprócz stwierdzeń o dominacji instytucji obywatelskich, takich jak parlament i samorząd, zwracano uwagę na zagadnienia etyczne, które – jak to określano – „z chrystianizmu się wywodzą”⁶.

² *Deklaracja Ideowa Stronnictwa Demokratycznego*, 09.1940, s. 6.

³ *Dla wyzwolenia społecznego trzeba zmiany ustroju*, „Myśl i Życie Społeczno-Polityczne” 1940, nr 3, s. 2.

⁴ Tamże, s. 2.

⁵ Tamże. Zob. też: *Plan Beveridge’a*, „Dziennik Polski” nr 475, 2.02.1943, s. 3.

⁶ *Założenia wyjściowe dla programu ogólnej powojennej przebudowy politycznej*, „Nowe Drogi” (dodatek) nr 10, 1.08.1942, s. 1.

Przygotowania do opublikowania nowego programu trwały do końca lipca 1942 roku. W sierpniu zaprezentowane zostały *Założenia wyjściowe dla programu ogólnej powojennej przebudowy politycznej*⁷. Sądzić można, że już wówczas Stronnictwo Demokratyczne dysponowało stosunkowo całościowym programem przebudowy wyzwolonego kraju. Natomiast ogłoszenie założeń miało służyć przygotowaniu opinii publicznej, a także własnej bazy członkowskiej, zaprezentowaniu opcji politycznych partii, zbadaniu jej reakcji i wprowadzeniu ewentualnych korekt.

W części dokumentu dotyczącej podstaw ustrojowych głoszono, że odbudowa przyszłego państwa odbyć się może jedynie „wysiłkiem mas pracujących” i ich „przedstawicielstw”, do których zaliczali autorzy „zrzeszenia robotnicze, chłopskie i pracownicze”⁸. Postulowano również powołanie „rządu ludowego”, którego podstawę miały stanowić organizacje demokratyczne. Członkowie rządu emigracyjnego uczestniczyliby w konstruowaniu rządu, ale z zastrzeżeniem jego reorganizacji „w kierunku zasad demokratycznych, reprezentowanych przez państwa sojusznicze”⁹. Nowy rząd byłby wyposażony „w momencie przelomu powojennego” w prawo wydawania dekretów, które miały na celu budowę „nowych podstaw Rzeczypospolitej na zasadach demokracji, sprawiedliwości społecznej, produktywizmu gospodarczego i praworządności”¹⁰. System dekretowania miał jednak mieć charakter doraźny i przejściowy. Na rządzie spoczywał także obowiązek wypracowania szczegółowych zasad ustroju politycznego państwa. Generalne ramy, poza które nie mógł wychodzić, stanowiła demokracja, mająca zapewnić „ludowi pracującemu całkowitą możliwość realizowania twórczej inicjatywy [...] polegającej na udziale obywateli w wykonywaniu funkcji publicznych na wszystkich stopniach zarządu publicznego – na podniesieniu czynnika kontroli, na rękojmiach samorządności”¹¹. Domagano się, aby naczelne władze współpracowały „z centralnymi organizacjami skupiającymi znawstwo zawodowe i opinię fachową w poszczególnych dziedzinach życia publicznego. Organizacje te utworzą naczelne organa doradcze, inicjatywne i kontrolne”¹².

W lipcu 1943 roku na tle stosunku do rządu polskiego na emigracji oraz jego polityki wewnętrznej i zagranicznej, a zwłaszcza stosunku do ZSRR, doszło w Stronnictwie do konfliktu wewnętrznego, efektem którego było rozbitcie na dwa nurty polityczne. We wstępie do przyjętych *Tez Ideowych Stronnictwa Polskiej Demokracji* wypowiedziano się przeciw realizacji zasad ustroju kapitalistycznego.

⁷ Tamże.

⁸ Tamże, s. 1. Zob. też: *O kulturę w polityce*, „Dziennik Polski” nr 511, 27.04.1943, s. 3.

⁹ Tamże, s. 2.

¹⁰ *Założenia wyjściowe dla programu...*, op. cit., s. 2. Zob. też: *Na chwile przelomu. „Nowe Drogi”* nr 29 (44), 25.11.1943

¹¹ Tamże, s. 2.

¹² Tamże, s. 3.

My, Demokraci – pisano – jako żywiol przyszłości, choć jesteśmy zdecydowanymi przeciwnikami kapitalizmu, jednakże nie patrzymy z pogardą na zachodzącą cywilizację kapitalistyczną. Rozumiemy bowiem [...], że dzieje ludzkości są dziejami rozwoju, historią nieprzerwanego ruchu naprzód. Cywilizacja ta była więc tylko koniecznym etapem w pochodzie ludzkości, miała wyższość nad cywilizacją średniowiecza i stała się poprzedniczką nadchodzącej dziś nowej cywilizacji¹³.

W prezentowanych koncepcjach niepodległa Polska przedstawiana była jako „kraj ładu i sprawiedliwości społecznej” – rządny, demokratyczny i potężny. Warunkiem osiągnięcia tego miało być właściwe rozwiązanie kwestii kierowania państwem – równowagi oraz rozdzielenia kompetencji pomiędzy władze ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze.

Władzę ustawodawczą miał stanowić parlament, posiadający pełnię kompetencji ustawodawczych i wytyczający kierunki polityki rządowej. Powinien on sprawować kontrolę polityczną nad rządem. Opowiadano się za tym, aby przedstawicielstwo narodowe było wybierane w wyborach: powszechnych, równych, bezpośrednich, tajnych i proporcjonalnych. Konstytucyjnie miała być zapewniona dla niego pozycja najwyższego organu władzy państwowej i wynikające z niej zwierzchnictwo w stosunku do innych ogniw aparatu państwowego. Z zasady reprezentatywności i społecznej dla niego akceptacji wynikał postulat reprezentowania w nim wszystkich kierunków politycznych o demokratycznym programie. Za bardzo istotne uznano, aby parlament posiadał delegowane mu przez społeczeństwo autentyczne prawo wypowiedzenia się w jego imieniu oraz odpowiednie miejsce w politycznym mechanizmie podejmowania decyzji. Miał on stanowić reprezentację dążeń narodu, forum dyskusji między partiami politycznymi, a nie tylko czynnik formalnie autoryzujący decyzje ośrodków politycznych.

Jedną z najbardziej istotnych kwestii dotyczących przyszłego ustroju było zwołanie Konstytuanty, wybranej w oparciu o pięcioprzymiotnikowe zasady prawa wyborczego. Prawa wyborcze przysługiwały osobom, które ukończyły 21 lat.

W Zarysie programu organizacji nowoczesnego państwa przewidywano:

Rząd ludowy zwoła Konstytuantę, powołaną w drodze wyborów powszechnych, tajnych, równych, bezpośrednich i proporcjonalnych. [...] dekrety Rządu ludowego o wyborach określą wyłączenie od praw publicznych i wyborczych osób karanych, między innymi będących w związku z przestępstwami zdrady kraju i określonych przejawów szkodnictwa publicznego¹⁴.

Celem jej miało być uchwalenie konstytucji i nowej ordynacji wyborczej do władz ustawodawczych.

W programie SPD, w porównaniu z wcześniej wydanymi dokumentami SD „Prostokąt”, przedstawiono bardziej precyzyjne poglądy na kształt najwyższych

¹³ *Tezy Ideowe Stronnictwa Polskiej Demokracji*, „Tygodnik Polski”, nr 21, 23.08.1943, s. 2.

¹⁴ *Zarys programu organizacji nowoczesnego państwa*, Warszawa 10.1942, s. 3, Zob. też np. *Projekt Deklaracji Ideowej Stronnictwa Demokratycznego*, 04.1943, s. 1.

władz państwowych. Dotychczas o władzy ustawodawczej wypowiediano się bardzo ogólnie, mówiąc przede wszystkim o Konstytucji. Autorzy *Tezy Ideowych Stronnictwa Polskiej Demokracji* opowiedzieli się za dwuizbowym parlamentem, który składałby się z dwóch „równorzędnych izb”. Pierwsza z nich miała zajmować się problemami politycznymi, druga – sprawami gospodarczymi i społecznymi¹⁵.

Doceniając rolę parlamentu w państwie publicyści SPD pisali:

Wprawdzie demokracja i parlamentaryzm nie są czymś identycznym, można sobie bowiem wyobrazić demokrację bez parlamentu w postaci bezpośredniej, praktycznie jednak rzecz biorąc, w państwach nowoczesnych i ze względu na ich rozmiary, ogrom skomplikowanych zadań ta ostatnia jest nie do osiągnięcia. Realnie rzecz biorąc, demokracja pośrednia (parlamentaryzm) jest jedyną realną formą, przez którą społeczeństwo może mieć zorganizowany udział w kształtowaniu stosunków w państwie i kontroli nad działalnością biurokracji. Przez parlamentaryzm bowiem rozumiemy kształtowanie miarodajnej woli państwowej według zasady większości przez organ kolegialny wybierany przez naród na zasadach demokratycznych¹⁶.

W *Programie Ruchu Młodej Demokracji* zaznaczano: „jedynym źródłem władzy w państwie jest Naród, który tworzy to państwo. Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza należą do całego narodu [...]. Cały Naród ma obowiązek pomagać swym przedstawicielom w wykonywaniu władzy”¹⁷.

Nie tylko główne nurty konspiracyjnego Stronnictwa Demokratycznego wykorzystywały elementy programów wypracowanych przez przedwojenne Stronnictwo. W rozważaniach na temat organizacji władzy w programach ugrupowań związanych m.in. genealogią z SD można znaleźć również wątki świadczące o czerpaniu inspiracji programowych z przedwojennych dokumentów Stronnictwa. Prezentowane przez nie formuły programowe w odniesieniu do kwestii funkcjonowania i struktury aparatu państwowego – podobnie jak w publikacjach SD „Prostokąt” i SPD – miały najczęściej charakter dość ogólny.

Szczegółową koncepcję organizacji władzy w powojennej Polsce przedstawiła Polska Ludowa Akcja Niepodległościowa. W *Projekcie ustroju państwa*, który, jak stwierdził wydawca, nie był pełnym odbiciem myśli ideowo-programowej PLAN, ale stanowił „cenny i pożądany element rozwoju polskiej myśli demokratyczno-postępowej oraz odpowiada nam [tzn. PLAN – dop. aut.] swym klimatem światopoglądowym”, sformułowane zostały szczegółowe kompetencje władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej zarówno w Unii (PLAN opowiadał się za stworzeniem Unii Stanów Środkowej Europy), jak i powojennej Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸.

¹⁵ *Tezy Ideowe Stronnictwa Polskiej Demokracji*, op. cit., s. 2.

¹⁶ *Sila i słabość demokracji*, „Myśl i Życie Społeczno-Polityczne”, nr 3, 10.1940, s. 5. W podobny sposób na te kwestie patrzyli działacze ZOR, pisząc: „Każde państwo demokratyczne jest [...] państwem demokracji nowoczesnej, jako demokracji pośredniej – państwem parlamentarnym”. *Demokracja i propaganda*. „Przegląd Propagandowy”. 1.09.1943, s. 1.

¹⁷ *Program Ruchu Młodej Demokracji*, „Młoda Demokracja”, nr 3, 12.01.1944, s. 3.

¹⁸ *Projekt ustroju państwa*. Warszawa 03.1942, s. 12.

Uprawnienia ustawodawcze i kontrolne w ramach Unii miał posiadać Kongres. Do niego należałoby m.in. interpretacja umowy związkowej, uchwalanie budżetu, prowadzenie polityki zagranicznej, kontrola działalności władz związkowych. W skład jego wchodziłoby 60 delegatów wybranych w następujący sposób: 40 delegatów miały wybierać legislatury stanowe (po 8 z każdego stanu), zaś w odniesieniu do pozostałych posłów – „Prezydenci stanów mianują po jednym delegacie z Izby Rolniczych i po jednym z Izby Pracy, względnie związków zawodowych. W stanach, w których z przemysłu i handlu żyje ponad 500 000 osób, wyznaczają prezydenci po 2 delegatów z Izby Pracy. Resztę delegatów mianuje Prezydent Związku”¹⁹.

Kadencja parlamentu trwać miała rok. Obrady miały być jawne, z wyjątkiem tych, w stosunku do których Kongres uchwalił tajność. W skład organów wewnętrznych Kongresu wchodziłoby marszałek i prezydium. Sesja zwyczajna miała trwać nie dłużej niż trzy miesiące.

Stwierdzono także, że Kongres ze swojego grona wybierze 20 przedstawicieli do Związkowej Rady Głównej, która pod przewodnictwem prezydenta Unii decydować będzie o stanie wojny i pokoju. Zakładano, że rozstrzygnięcia w tej kwestii muszą zapadać w ciągu 24 godzin większością kwalifikowaną 2/3 głosów członków Związkowej Rady Głównej. Jej skład uzupełniało: pięciu prezydentów państw związkowych, szef sztabu, wiceminister wojny i dwóch wyższych oficerów: marynarki i lotnictwa, wyznaczonych przez prezydenta²⁰.

Według propozycji PLAN prawo inicjatywy ustawodawczej posiadałoby członkowie Kongresu, rządy (związkowy i państw związkowych) oraz obywatele, którzy pod projektem proponowanej ustawy zbiorą 500 podpisów, „w sposób określony przy prawie stawiania kandydatury na Prezydenta Związku, z tą różnicą, że podpisujący obywatele poniosą koszty przedłożenia i obrad nad takim wnioskiem, który zostanie a limine przez Kongres odrzucony”²¹.

Władza ustawodawcza w powojennej Polsce należałaby do sejm, który miał być „organem uchwalającym prawa i rozstrzygającym o ustroju”²², uchylać budżet oraz sprawować funkcje kontrolne nad innymi organami państwowymi. Sejm w omawianej koncepcji nie byłby wybierany w drodze głosowania powszechnego. Prawo do wybierania swojego reprezentanta posiadać miały rady powiatowe i rady miejskie (1 przedstawiciel na około 120 000 obywateli) oraz inne organizacje – związki zawodowe, organizacje rolnicze, przemysłu i handlu, spółdzielcze. Trzydziestu posłów mianować miał prezydent. W skład sejm wchodziłoby 380 posłów, w tym, jak określano precyzyjnie: 200 – wybranych przez rady powiatowe, 90 – wybranych przez rady miejskie, 30 – wyznaczonych przez prezydenta, 20 – wybranych przez związki zawodowe, 20 – wybranych przez organizacje rolni-

¹⁹ Tamże, s. 21.

²⁰ Tamże.

²¹ Tamże, s. 22

²² Tamże, s. 33

cze, 10 – wybranych przez organizacje przemysłu i handlu, 10 – wybranych przez organizacje spółdzielcze²³. Kadencja sejmku była przewidziana na dwa lata. Postulowano udzielenie posłom immunitetu poselskiego oraz jawność obrad sejmku.

Fiasko rozmów z emigracyjnym rządem Czechosłowacji, dotyczących planowanej federacji, oraz niechęć do niej emigracyjnych środowisk przyszłych członków Unii wpłynęły na rewizję poglądów PLAN na powyższe kwestie. W *Formach zestroju społecznego* pominięte zostały tezy o organizacji władzy w Unii. Publikacja ta nawiązywała bezpośrednio do dokumentu wcześniejszego, ale skoncentrowano się w niej na wytycznych do projektu konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Organami państwa w zakresie ustawodawstwa ogólnego, obejmującego terytorium całego kraju miał być sejm krajowy, zaś dotyczącego jego poszczególnych części terytorialnych – sejmy regionalne. Do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy upoważniona została Rada Gospodarcza Rzeczypospolitej, wyposażona w kompetencje – jak to określano – „w zakresie stanowienia i wykonywania gospodarki planowej”²⁴.

Tezy do projektu konstytucji Rzeczypospolitej otwierało sformułowanie: „Polska jest Rzeczpospolitą, utworzoną dla dobra obywateli i rządzoną przez ich przedstawicieli. Najwyższym źródłem władzy Rzeczypospolitej jest prawo”²⁵. Dalej stwierdzano, że należy zreformować zasady monteskiuszowskie w ten sposób, aby umożliwić parlamentowi rzeczywistą ingerencję w uprawnienia władz wykonawczych. Parlament centralny, składający się nie więcej niż z 250 posłów, byłby powołany do reprezentacji interesów poszczególnych regionów kraju, zastrzegano jednak, iż

Rzeczypospolita jako podmiot praw i obowiązków stanowi nierozłączną całość i odpowiada za wszelkie zobowiązania wobec osób trzecich, mimo podziału kompetencji ustawodawczych i wykonawczych między organy krajowe i regionalne: Rzeczypospolita w celach gospodarczych i administracyjnych, poza podziałem na regiony, podzielona będzie na powiaty, gminy miejskie i wiejskie²⁶.

Organy krajowe (sejm krajowy, Rada Gospodarcza Rzeczypospolitej i rząd krajowy) decydowałyby o podstawach ustroju społecznego i sprawach gospodarczych w zakresie gospodarki ogólnokrajowej. Miały wydawać wiążące decyzje dotyczące m.in.: budżetu, podatków, dochodów i wydatków, kredytów, udziału regionów i gmin w dochodach kraju, zaciągania zewnętrznych i wewnętrznych pożyczek na potrzeby kraju, polityki zagranicznej, stosunków dyplomatycznych (np. zawiera-

²³ Tamże.

²⁴ *Formy zestroju społecznego*, Warszawa 1943, s. 12. PLAN postulował oparcie gospodarki na zasadach szeroko pojmowanego samorządu gospodarczego. Kompetencje w tym zakresie powierzał Radzie Gospodarczej Rzeczypospolitej. Miała ona składać się z: Izby Ekspertów (ok. 400 członków wybieranych przez związki zawodowe, spółdzielcze i inne organizacje zawodowe) oraz Izby Delegatów (o charakterze opiniotwórczym). członkowie jej wybierani byłiby w wyborach powszechnych (reprezentacja tzw. „czynnika ludowego”).

²⁵ Tamże, s. 12.

²⁶ Tamże, s. 16.

nia umów międzynarodowych i ich ratyfikacji), sądownictwa konstytucyjnego, spraw obywatelstwa, emigracji i imigracji, spraw obrony narodowej, ogólnych podstaw oświaty, zdrowia publicznego, ubezpieczeń społecznych, komunikacji, transportu, poczty, telegrafu i telefonu. Ustawy uchwalone przez sejm krajowy obowiązywałyby wszystkie organy publiczne i wszystkich obywateli.

Przewidywano obowiązek ścisłej współpracy wszystkich organów krajowych, regionalnych i gminnych. Regulamin sejmowy miał sprecyzować prawa i obowiązki marszałka i prezydium sejmów oraz rodzaj i liczbę komisji sejmowych. Prezydium składające się z marszałka, dwóch jego zastępców i sekretarzy miało pracować permanentnie, aż do wyboru nowych władz sejmowych, również w okresie międzyseesyjnym. Istotnym jego uprawnieniem była desygnacja rządu (wybranego przez sejm z grona posłów) oraz możliwość jego odwołania, które wymagało jednak aprobaty sejmów na najbliższym posiedzeniu. Prezydium zwoływało sejm na sesję zwyczajną (i nadzwyczajną) na wniosek prezydenta, Rady Kolegialnej, Rady Gospodarczej, Rady Krajowej oraz 1/3 posłów.

PLAN zakładał jawność obrad sejmów, choć mógł on uchwalić tajność posiedzenia na wniosek marszałka lub 1/5 obecnych posłów. Do prawomocności uchwał potrzebna byłaby zwykła większość głosów, przy obecności co najmniej 1/3 posłów. Jedynie zmiana konstytucji wymagałaby większości 2/3 głosów, przy obecności co najmniej połowy składu sejmów. W kwestii rozwiązania sejmów przewidywano możliwość rozwiązania mocą własnej uchwały – większością kwalifikowaną 2/3 głosów (w obecności co najmniej połowy posłów), z jednoczesnym zarządzeniem nowych wyborów (w ciągu 50 dni od chwili rozwiązania sejmów). Kadencja sejmów miała trwać trzy lata. Czynne i bierne prawo wyborcze mieli posiadać obywatele Rzeczypospolitej, którzy ukończyli 20 lat, byli zdolni do działań prawnych i zamieszkiwali w okręgu wyborczym, w którym głosowali²⁷.

Posłów nie obowiązywałyby wymogi mandatu imperatywnego („nie są skrepowani instrukcjami wyborców”), posiadaliby prawa wynikające z immunitetu poselskiego. Domagano się także, aby osoby zatrudnione w sądownictwie lub na stanowiskach kierowniczych nie były wybierane w okręgach, w których sprawowały swój urząd, a z chwilą ich wyboru otrzymywały urlop bezpłatny. Rozwijając dalej te kwestie, pisano: „Każdy członek sejmów w okresie międzyseesyjnym musi być zatrudniony. Marszałek sejmów czuwać będzie nad wyznaczeniem członkom sejmów zatrudnienia, nie pozostającego w kolizji z piastowanym mandatem”²⁸.

Do kompetencji sejmów regionalnych należeć miało ustawodawstwo, obejmujące wszystkie dziedziny życia regionu, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych dla cen-

²⁷ Od prawa tego przewidywano wyjątki: „Nie mogą wybierać ani być wybranymi osoby uznane za chorych umysłowo trybem przez prawo przewidzianym. Nie mogą wybierać ani być wybranymi w okresie pierwszych 10 lat od dnia ogłoszenia Konstytucji: a) osoby, korzystające z pracy najemnej w celu osiągnięcia zysku lub żyjące z dochodów nie pochodzących z zarobków bezpośrednich, otrzymywanych z majątku społecznego; b) osoby osądzone za przestępstwa, pływające z chęci zysku po dniu ...; c) osoby zatrudnione w ciągu 5 lat w służbie bezpieczeństwa lub w policji”, tamże, s. 19.

²⁸ Tamże, s. 20.

tralnych organów Rzeczypospolitej i samorządów gminnych. Funkcje ustawodawcze i kontrolne wykonywać miały sejmy regionalne w drodze uchwał. Utworzenie sejmów regionalnych miało stanowić realizację koncepcji decentralizacji władz. Konieczność jej urzeczywistnienia uzasadniano następująco:

Parlament nie może być reprezentowany przez tłum, bez preselekcjonowania wybranych przez lud jego przedstawicieli, nie może i nie powinien mieć zbyt dużej ilości wybranych, musi mieć rzeczywistych, a nie fikcyjnych pełnomocników, reprezentujących swoje, właściwe im, a nie obce środowisko. Trzeba więc parlament rozładować z jego niedołęstwa i przerzucić znaczną część pracy na parlamenty regionalne²⁹.

W przeciwieństwie do sejmiku krajowego posłowie parlamentów regionalnych wybierani byłiby w pięcioprzymiotnikowych wyborach. W projektach PLAN prawo inicjatywy ustawodawczej przewidziano dla: sejmiku krajowego i sejmików regionalnych, rządów (krajowego i regionalnych), Rady Gospodarczej, Rady Kolegialnej, Rady Krajowej, Krajowej Rady Naukowej, naczelnych organów związków, organizacji zawodowych i pracowniczych.

PLAN proponował funkcjonowanie parlamentu jednoizbowego, uznając senat za czynnik hamujący postęp prac ustawodawczych.

Senat – pisano – nie daje żadnej gwarancji lepszej oceny zjawisk i wydarzeń życia zbiorowego, niż to czyni Sejm, nie ma bowiem żadnego miernika, który by nadawał mu wyższe kwalifikacje do decydowania o sprawach przemysłanych i opracowanych przez komisje sejmowe [...]. Na ogół praca drugich instancji ustawodawczych [...] jest zaprzeczeniem celowości i gwarantowanej przez Konstytucję równości obywatelskiej³⁰.

W *Ruchach społeczno-politycznych XIX i XX wieku* zwracano uwagę na występujące w okresie II Rzeczypospolitej niekorzystne dla systemu politycznego kraju, konflikty pomiędzy parlamentem a władzą wykonawczą. Stwierdzono wprost, iż: „Przerost władzy parlamentu uniemożliwia sprawną działalność rządu, natomiast przerost władzy wykonawczej ogranicza demokrację”³¹.

W *Deklaracji Centralizacji Stronnictw Demokratycznych, Socjalistycznych i Syndykalistycznych* punktem wyjścia rozważań na temat organizacji i funkcjonowania władzy państwowej stało się stwierdzenie, iż państwo polskie będzie republiką demokratyczną, w której źródłem władzy jest naród³².

Stronnictwo Demokratyczne proponowało, aby sprawowanie administracji państwowej należało do rządu i prezydenta. Silny i możliwie trwały rząd (aby nie powtarzały się, tak jak w okresie międzywojennym, zbyt częste kryzysy rządowe)

²⁹ Tamże, s. 7

³⁰ Tamże, s. 9.

³¹ *Ruchy społeczno-polityczne XIX i XX wieku*, Warszawa 1943, s. 25.

³² *Deklaracja Centralizacji Stronnictw Demokratycznych, Socjalistycznych i Syndykalistycznych*, Kraków 1944, s. 2.

powinien być oparty na zaufaniu obywateli. Miał on być kontrolowany przez sejm i odpowiedzialny przed nim.

Do najważniejszych zadań rządu w okresie powojennym zaliczano: odbudowę kraju ze zniszczeń wojennych, organizację systemu bezpieczeństwa (zewnętrznego i wewnętrznego), reemigrację wysiedlonych, przestawienie przemysłu i handlu – jak to nazywano – „na nowe tory” (częściowa nacjonalizacja, szerokie uspołecznienie wielu gałęzi przemysłu), rozwiązanie kwestii wyżywienia społeczeństwa (poprzez m.in. reformę rolną), stworzenie miejsc pracy dla wszystkich obywateli, uporządkowanie systemu walutowego.

Demokraci postulowali zdecentralizowanie władzy wykonawczej. Jak sądzili, dużą rolę w realizacji funkcji dotyczących tego rodzaju władzy powinny odgrywać samorządy: terytorialny, zawodowy i gospodarczy. Proponowali, aby wykonywały one funkcje administracji publicznej w jak najszerszej mierze. Demokratycznie wybrane samorządy miały ograniczać wpływy administracji oraz likwidować niedowład aparatu biurokratycznego.

W *Deklaracji Ideowej* z września 1940 roku SD „Prostokąt” domagało się, aby republikański rząd pozostawał pod faktyczną kontrolą przedstawicielstwa społecznego. Postulat ten powtarzany był następnie w innych dokumentach Stronnictwa Demokratycznego i związanych z nim partii politycznych.

Wiosną 1942 roku publicyści Stronnictwa, próbując określić kierunek przyszłych przemian, zapewniali:

rząd poprzez organizacje fachowe i zawodowe będzie stał na straży równomiernego rozwoju wszystkich dziedzin życia narodu, sam z kolei podlegając kontroli politycznej ze strony parlamentarnego przedstawicielstwa ludności³³.

Zarówno w dokumentach programowych, jak i innych wypowiedziach SD „Prostokąt” i SPD rozważania nad organizacją władzy wykonawczej najczęściej nie wychodziły poza dość ogólne sformułowania. Uważano jedynie, że reforma administracji ma zapewnić jednolitość systemu i demokratyzację zarządu publicznego przez pełne przeprowadzenie zasady decentralizacji terytorialnej oraz zasady udziału czynnika obywatelskiego w wykonywaniu funkcji publicznych i kontroli społecznej³⁴. Wspomnianą ogólnikowość stwierdzeń wyrażają np. następujące opinie: „Rząd [...] winien być zdolny do planowej i ciągłej pracy, kontrolowany przez przedstawicielstwo narodu i przed nim odpowiedzialny”³⁵, „Rząd jest narzędziem władzy i woli ogółu obywateli Rzeczypospolitej Polskiej i jej dobru powinien służyć [...]. Wykluczony jest wszelki rząd nieodpowiedzialny i niekontrolowany przez przedstawicielstwo narodowe”³⁶. W wielu wypowiedziach podkreślano, że „zapewniając społeczeństwu udział w rządach i kontrolę nad działalnością organów wyko-

³³ *Zarys programu organizacji nowoczesnego państwa*, op. cit., s. 3.

³⁴ *Projekt Deklaracji Ideowej Stronnictwa Demokratycznego*, Kraków 04.1943, s. 2–3.

³⁵ *Przyszła Polska musi być demokratyczna*, „Dziennik Polski”, nr 318, 17.01.1942, s. 4.

³⁶ Tamże, s. 4. Zob. też: *Projekt Deklaracji Ideowej Stronnictwa Demokratycznego*, 04.1943, s. 2.

nawczych, a obywatelom wolność osobistą, ustrój Rzeczypospolitej zapewnia państwu trwałość i siłę”³⁷.

Silny rząd i silny sejm powinny działać w oparciu o autorytet najwyższego przedstawiciela państwa – prezydenta Rzeczypospolitej. Proponowano wybory bezpośrednie w głosowaniu ludowym lub przez powołanych do tego celu przedstawicieli. W niektórych publikacjach podkreślano, że prezydent wybierany przez parlament podlega zbyt dużemu uzależnieniu od bieżącej gry politycznej.

W opisywanej strukturze władzy przewidywano istnienie instytucji prezydenta o dość rozległych kompetencjach, ale oprócz Polskiej Ludowej Akcji Niepodległościowej inne ugrupowania nie wymieniały ich. Nie wypowiadały się szerzej także na temat wyboru prezydenta. Nie wspomniano o tym, czy prezydent miałby prawo rozwiązać sejm i posiadałby prawo weta ustawodawczego. Jego kompetencje i rola w systemie politycznym powojennej Polski określone były najczęściej bardzo ogólnie, twierdzono np.: „Prezydent jako czynnik nadrzędny, będzie wyposażony w dostateczną władzę, jaką ma sprawować zgodnie z wymaganiami swego wysokiego urzędu”³⁸.

PLAN, tak jak w przypadku organizacji legislatury, w *Projekcie ustroju państwa* wiele uwagi poświęcił omówieniu uprawnień i trybowi wyboru prezydenta Związku. Dopuszczano możliwość wyborów pośrednich. Podobnie jak przy wyborze prezydenta Unii, prawo wyboru posiadać mieli obywatele, którzy ukończyli 23 rok życia. Wybieraliby w swoich stanach w wyborach powszechnych, bezpośrednich, równych i tajnych elektorów, którzy po upływie dwóch tygodni dokonać mieli wyboru prezydenta. Stwierdzano:

Zgłaszać kandydata powinno co najmniej 300 obywateli uprawnionych do głosowania, będących w wieku od 23 do 50 lat, znanych osobiście władzy, wobec której własnoręcznym podpisem stwierdzą zgłoszenie kandydata i zobowiążą się do pokrycia kosztów wyborów. jeżeli zgłoszony przez nich kandydat nie uzyska więcej niż 1% oddanych w całym Związku głosów”³⁹.

Prezydentem zostawał ten kandydat, który uzyskał bezwzględną większość ważnych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie spełniłby tego wymogu, po dwóch tygodniach odbywała się druga tura wyborów, w której wystarczała większość względna. Prezydent Unii miał sprawować także funkcje ministra spraw zagranicznych oraz wojny i skarbu, reprezentować Związek na zewnątrz i wewnątrz Unii oraz kierować pracami wspólnych ministerstw.

Za najważniejszą zasadę projektowanego ustroju uznała Polska Ludowa Akcja Niepodległościowa jak najszerzą demokrację i silny rząd. Funkcję premiera pełnić miał Prezydent RP wybierany na sześć lat w wyborach powszechnych. Kandydatem

³⁷ *Tezy Ideowe Stronnictwa Polskiej Demokracji*, op. cit., s. 3.

³⁸ *Projekt ustroju państwa*, op. cit., s. 20.

³⁹ Tamże.

na urząd prezydenta mógł zostać każdy obywatel, który ukończył 35 lat, posiadał co najmniej od sześciu lat prawa wyborcze i poza językiem polskim posługiwał się jednym z języków europejskich. Nowo wybrany prezydent przejmowałby funkcje od prezydenta ustępującego w trzy miesiące po wyborze. Pozycję jego wzmacniało prawo doboru członków egzekutywy oraz prawo zawieszającego i uchylającego weta.

W projektach PLAN prezydent miał być koordynatorem działalności najwyższych organów państwa. W wypowiedziach na temat jego wyboru widać różnicę w obu najważniejszych dokumentach programowych tego ugrupowania. W *Formach zestroju społecznego* wybór prezydenta należał do Zgromadzenia Narodowego, składającego się z sejmiku krajowego i sejmików regionalnych. Dokonywano by go bezwzględną większością głosów na pięć lat, w głosowaniu tajnym. W publikacji tej w stosunku do *Projektu ustroju państwa* zmieniono limit wieku kandydata z 35 na 40 lat. Jak sądzono, „reprezentacja powinna być najważniejszą funkcją prezydenta, który, podobnie jak król angielski, może panować, a nie rządzić i może mieć szereg zaszczytnych, ale nie władczych funkcji”⁴⁰. Rolę jednego z najważniejszych organów wykonawczych Rzeczypospolitej wyznaczono zwoływanej przez prezydenta Radzie Kolegialnej, składającej się ze wszystkich kolegów doradczych (organów o charakterze opiniotwórczym), funkcjonujących przy członkach rządu krajowego i rządach regionalnych. Rada Kolegialna, postrzegana jako organ wykonawczy, kontrolujący i koordynujący działalność rządu krajowego i rządów regionalnych, odpowiedzialna być miała przed sejmem krajowym.

Rząd krajowy wybierać miano spośród deputowanych sejmiku krajowego lub kandydatów zaproponowanych przez Izbę Ekspertów Rady Gospodarczej Rzeczypospolitej. Przewidywano istnienie ministerstw: spraw zagranicznych i obrony krajowej; skarbu; nauki, kultury i oświaty; ochrony pracy, opieki i ubezpieczeń społecznych; robót publicznych; sprawiedliwości; kontroli publicznej; poczt i telegrafów; ochrony zdrowia⁴¹. Analogicznie, rządy regionalne byłyby wybierane przez sejmiki regionalne, jako organy wykonawcze w zakresie spraw dotyczących: skarbu, nauki, kultury i oświaty, ochrony pracy, opieki i ubezpieczeń społecznych, robót publicznych, ochrony zdrowia, porządku publicznego, gospodarki regionalnej, rolnictwa, spraw krajowych. Precyzując kompetencje rządu regionalnego zaznaczono, że rząd taki będzie posiadał wspólny z krajowym i własny zakres działania. Do zakresu działania wspólnego należeć miały sprawy: skarbu, nauki, kultury i oświaty, ochrony pracy, opieki, ubezpieczeń społecznych, robót publicznych, sprawy gospodarcze i ochrony zdrowia. W zakresie działania własnego mieściłyby się m.in.: sprawy porządku publicznego, gospodarki regionalnej, rolnictwa.

Stosunki pomiędzy centralnymi organami władzy uznano za jedno z najważniejszych zagadnień ustrojowych. Prawidłowe ich rozwiązanie miało polegać na konstytucyjnej równowadze i wzajemnej kontroli pomiędzy organami władzy państwowej. Wzajemna kontrola organów ustawodawczych i wykonawczych wyglądałaby

⁴⁰ Tamże, s. 14.

⁴¹ Tamże, s. 32.

w ten sposób, że sejm kontrolowałby działalność rządu, a prezydent, jako zwierzchnik władzy wykonawczej, wywierać mógł wpływ na stanowisko parlamentu poprzez m.in. tzw. weto ustawodawcze, tj. prawo zgłoszenia poprawek do każdej ustawy uchwalonej przez sejm. Miało to stanowić zabezpieczenie z jednej strony przed rządami totalitarnymi, a z drugiej – przed powrotem dawnej sejmokracji. Z wyliczenia uprawnień prezydenta widać jednak, że w tak zarysowanej koncepcji władzy trudno byłoby osiągnąć postulowaną równowagę pomiędzy legislatywą a egzekutywą. Szczególnie ryzykowne wydaje się przyznanie prezydentowi prawa weta ustawodawczego oraz prawa do rozwiązania sejmu, jeśli według jego oceny np. sejm przekroczył swoje uprawnienia i ingeruje w funkcje rządzenia.

Przy okazji rozważań na temat struktury i wzajemnych relacji między naczelnymi organami władzy i administracji państwowej nieco uwagi poświęcono zagadnieniu politycznej warstwy kierowniczej. Uznano, że w niepodległym kraju dobór jej należy przeprowadzić według innych kryteriów niż w Polsce międzywojennej. Domagano się, aby każdy obywatel, mający ku temu kwalifikacje, miał prawo wejść do elity władzy. Nie wyobrażano sobie, by władza mogła być sprawowana przez „elitarną klikę polityczną”⁴². Jak zaznaczano, powinni wejść do niej ludzie najbardziej wartościowi. Kryterium oceny, dokonywanej przez społeczeństwo (nie podano trybu postępowania), miały stanowić wartości osobiste i społeczne jednostki: aktywność, wysoki poziom intelektualny, odpowiednie przygotowanie fachowe i nieskazitelna moralność.

Zjednoczenie Demokratyczne w publikacjach wydawanych w latach II wojny światowej szczególnie akcentowało nieodzowność osiągnięcia równowagi pomiędzy dążeniami do wolności osobistej a silną władzą państwową. W *Poszukiwaniu trwałych dróg twórczości* poddało krytyce okres sejmowładztwa II RP, zaznaczając, iż:

partie polityczne były w Rzplitej decydującym czynnikiem we wszystkich nie tylko najważniejszych, ale nawet zgoła drugorzędnych sprawach. Od woli partii zależał kierunek działań rządu i długotrwałość tego kierunku. Rząd powstawał z woli sejmu, był przed nim odpowiedzialny i ustępował, gdy sejm tego chciał [...]. Rządy zmieniały się co parę, kilka lub w najlepszym razie kilkanaście miesięcy. Wraz z tym następowała zmiana kierunku generalnej linii działań państwa [...]. Przyczyną owego zła było rozproszkowanie organizacyjno-polityczne społeczeństwa⁴³.

Wskazywano, że w rządzie, pomiędzy jego poszczególnymi resortami, często dawało się zauważyć nie tylko różne, ale nawet sprzeczne kierunki działań, co wypływało z ówczesnego chaosu organizacyjnego i politycznego. Biorąc pod uwagę konieczność rozwiązania podstawowych kwestii z zakresu funkcjonowania państwa, podkreślano wagę istnienia „silnego rządu” oraz wzrostu autorytetu władz naczelnych.

Zastanawiając się, choć niestety w sposób ogólny, nad zakresem działań parlamentu stwierdzono, że:

⁴² *Formy zestroju społecznego*, op. cit.

⁴³ *Poszukiwanie trwałych dróg twórczości*, [Warszawa 1942], s. 4.

otrzyma on wyraźne i określone funkcje [...]. Powinien ograniczyć się do rozpatrywania takich spraw, którymi zajmuje się całe społeczeństwo, a w których zdrowy sens i ogólna obserwacja życia pozwalają mieć wyrobione zdanie. Inne kwestie muszą znajdować rozstrzygnięcie w bardziej fachowym zespole ludzkim⁴⁴.

Domagano się więc w powojennej Polsce:

nowej koncepcji władz zwierzchnich, nowego podziału funkcji władz, w dążeniu do znacznie większej niż dotychczas specjalizacji władz w wykonywaniu przypadających im funkcji, z równoczesnym jednoczeniem zadania harmonizowania poszczególnych działań w rękach Prezydenta Rzeczypospolitej. Ustaleniu nowego ustroju władz musi stale towarzyszyć myśl o trwałości systemu i warunkach pozwalających na twórcze wszechstronne procesy i wzmagających ową twórczość⁴⁵.

Stronnictwo Demokratyczne oraz związane z nim ugrupowania wyrażały dość duże zainteresowanie problematyką wymiaru sprawiedliwości i kształtowaniem praworządności w powojennej Polsce, uznając praworządność za fundament prawidłowego funkcjonowania państwa. W ujęciu najogólniejszym wyobrażano sobie, że będzie ona polegać na poszanowaniu przez obywateli praw i wykonywaniu obowiązków wobec państwa, którego organa przestrzegać będą realizacji konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich. Praworządność była traktowana zarówno jako konieczny warunek wszelkich przemian o charakterze demokratycznym, jak i pożądaný stan stosunków w państwie.

Krytykując działania organów władzy i administracji państwowej w II Rzeczypospolitej podkreślano, że przestrzeganie przez nie prawa w powojennym kraju musi polegać nie tylko na podporządkowaniu ich istniejącym zasadom prawa. Za konieczne uznano stanowienie prawa zgodnego z wolą społeczeństwa, które powinno mieć zapewnione warunki do swobodnej artykulacji swoich poglądów. Szczególnie mocno akcentowano niezbędność przestrzegania równości wobec prawa wszystkich obywateli oraz zniesienia przywilejów i dyskryminacji w tym zakresie, m.in. ze względu na wyznawane poglądy czy przynależność organizacyjną. Propozycje, mające tworzyć materialne i formalne gwarancje praworządności, wyrażały się m.in. w postulatach traktujących o nieodzowności stworzenia należytej pozycji prokuratora, nadzoru prokuratorskiego, istnienia niezależnego czynnika obrony interesów obywateli przed sądem i urzędami państwowymi.

Głoszono konieczność zapewnienia warunków umożliwiających rzeczywistą niezawisłość sędziów, bez możliwości jakiegokolwiek ingerencji czynników administracyjnych i politycznych w ich działalność. Sędziowie mieli być powoływani spośród osób o nienagannej postawie społeczno-etycznej. Problemowi umocnienia praworządności nadawano czasami szerszy wymiar, wskazując na potrzebę wzrostu świadomości prawnej społeczeństwa oraz znaczenie demokratycznych postaw społecznych.

⁴⁴ Tamże, s. 32.

⁴⁵ Tamże, s. 38–39.

Twierdzono, że z punktu widzenia przestrzegania praw i wolności obywatelskich oraz umacniania zasad praworządności w działaniach władzy państwowej bardzo ważne będzie zapewnienie odpowiedniej pozycji organom wymiaru sprawiedliwości. Miały one posiadać specjalny status oraz uprawnienia konieczne do realizacji zadań, m.in. w zakresie orzekania w sprawach cywilnych i karnych. Sądownictwu wyznaczono rolę czynnika równowagi pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą (postulat apolityczności sędziów). Wśród zasad organizacji i funkcjonowania sądów wymieniano przede wszystkim: niezawisłość sędziowską, prawo oskarżonego do obrony oraz udział „czynnika ludowego” w rozstrzyganiu spraw sądowych. Domagano się, by sędziowie wydawali wyroki jedynie w oparciu o ustawy i własne przekonanie, wynikające z bezpośredniego zaznajomienia się ze sprawą w toku przewodu sądowego. Miał im to zapewnić przywilej niezawisłości. Niedopuszczalne były w tym względzie sugestie, dyrektywy czy naciski organów władzy państwowej oraz organizacji politycznych i społecznych.

Za całkowitą niezawisłością sędziów, mającą stanowić niezbędny warunek zaufania społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości, opowiedziało się Stronnictwo Demokratyczne już w *Deklaracji Programowej* z kwietnia 1939 roku. Postulat ten został powtórzony również w późniejszych dokumentach. W *Zarysie programu organizacji nowoczesnego państwa* wśród doraźnych zadań rządu wymieniali autorzy reformę sądownictwa. Domagali się, aby odbyła się ona „z uwzględnieniem czynnika obywatelskiego w sądach wszystkich instancji wraz z powołaniem instytucji sędziów obieralnych, gminnych i sędziów pokoju”⁴⁶. Postulat niezawisłego sądownictwa z udziałem czynnika społecznego (zrealizowany w powojennej Polsce jako zasada udziału ławników) znalazł się także w *Projekcie Deklaracji Ideowej Stronnictwa Demokratycznego*, opublikowanym w kwietniu 1943 roku. W innych publikacjach SD pojawiały się poglądy na aparat realizacji prawa, w postaci dość ogólnych haseł, bez prób ich szczegółowej analizy.

Problematyka praworządności (wymiaru sprawiedliwości) została szerzej potraktowana przez działaczy Polskiej Ludowej Akcji Niepodległościowej. W *Formach zestroju społecznego* stwierdzono, że organami Rzeczypospolitej w zakresie sądownictwa będą sądy powszechne, szczególne oraz Sąd Konstytucyjny⁴⁷. Organizację, kompetencje i tryb postępowania wymiaru sprawiedliwości miała określić osobna ustawa. Domagano się, aby sędziowie byli wybierani spośród osób posiadających odpowiednie kompetencje i nieskazitelnym moralnie przez zawodowe organizacje prawnicze i kolegia sędziowskie (sędziowie zawodowi) oraz przez obywateli Rzeczypospolitej (sędziowie przysięgli, ławnicy, sędziowie pokoju). Nominacji na stanowiska sędziów zawodowych dokonywać miał prezydent. Oczywiście sędziowie mieli być niezawisli w sprawowaniu swych obowiązków i podlegać tylko ustawom. Prawa i obowiązki sędziów określałaby osobna ustawa. Immunitet sędziowski dawał gwarancję, że sędzia nie będzie pociągnięty do odpowiedzialności ani pozbawiony

⁴⁶ *Zarys programu organizacji nowoczesnego państwa*, op. cit., s. 4.

⁴⁷ *Formy zestroju społecznego*, op. cit., s. 32–33.

wolności osobistej bez wyrażania na to zgody wskazanego ustawą sądu. Jak zaznaczyli autorzy projektu ustrojowego PLAN : „O ile nie jest schwytyany na gorącym uczynku, lecz i w tym wypadku może sąd zażądać niezwłocznego uwolnienia aresztowanego sędziego”⁴⁸. Odwoływanie sędziów przewidywano tylko w przypadku zmiany organizacji sądów (w drodze ustawy) lub przy przejściu na emeryturę po osiągnięciu określonej przez sędziego granicy wieku. Domagano się w tych wypadkach określonej procedury, będąc zdania, że jedynie „orzeczenie sądowe może w przypadkach w ustawie przewidzianych złożyć sędziego z urzędu, zawiesić w urzędowaniu albo – wbrew jego woli – przenieść na inne miejsce urzędowania”⁴⁹.

W publikacjach PLAN postulowano także, aby zapewnić sędziom uposażenia dające im możliwość niezależności materialnej, wprowadzić ustawowe gwarancje tego, że sędziowie sądów tego samego rodzaju otrzymywać będą takie samo uposażenie zróżnicowane tylko ze względu na staż pracy oraz zautomatyzować ich awans (m.in. w zależności od lat pracy zawodowej). Rozprawy przed sądami orzekającymi w sprawach cywilnych i karnych byłyby jawne, a wyjątki od tej zasady miała określić ustawa.

Zmiany w zakresie prawa karnego powinny uniemożliwić manipulowanie prawem, na przykład w walce z przeciwnikami politycznymi. Zniesiona miała być kara śmierci i ograniczony represyjny charakter prawa karnego na korzyść działań o charakterze wychowawczym. Miało się to odbywać poprzez zapewnienie ochrony dla wartości najważniejszych dla człowieka, m.in.: życia, wolności, godności. Działacze PLAN pisali:

Rzeczpospolita uznaje tylko społecznie celowy wymiar sprawiedliwości, wobec czego znosi karę śmierci i kary związane z dotkliwym cierpieniem fizycznym i poniżeniem godności ludzkiej, stosując natomiast jak najszerzej zasadę wynagradzania krzywdy i szkody przez dotkliwą odpłatę materialną, potrącaną z urzędu z zarobków i wynagrodzeń osoby skazanej na rzecz pokrzywdzonych, poszkodowanych⁵⁰.

Ostatnią instancję stanowić miał Sąd Najwyższy, nadzorujący działalność wszystkich innych sądów w zakresie orzekania. Do orzekania w sprawach administracyjnych powołane być miały sądy administracyjne, podlegające Najwyższemu Trybunałowi Administracyjnemu. Sędziów sądów administracyjnych mianowałby prezydent na wniosek prezesa Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Gwarancją praworządności miało być utworzenie Sądu Konstytucyjnego, w skład którego wchodziłoby: prezes, dwóch wiceprezesów, co najmniej 12 członków i ich zastępców. Liczba członków sądu i ich zastępców w miarę potrzeb mogła być zwiększona. Sędziowie Sądu Konstytucyjnego wybierani byłiby dożywotnio przez Sejm Krajowy spośród członków Sejmu. Postulowano, aby w miarę możliwości były to osoby posiadające wykształcenie prawnicze, wymóg ten nie miał jednak charakteru obligatoryjnego. Kompetencje Sądu Konstytucyjnego określano w publikacjach PLAN w następujący sposób:

⁴⁸ Tamże, s. 32.

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ Tamże.

czuwać będzie nad wykonywaniem przepisów ustawy konstytucyjnej i nad zgodnością z nią innych ustaw oraz rozstrzygać będzie spory, kompetencje między sądami zwierzchnimi. [...] Orzekać będzie we wszystkich przypadkach, które nie mogą być rozstrzygnięte w zwykłym trybie sądowym oraz w przypadkach sporów kompetencyjnych pomiędzy sądami a władzami administracyjnymi, pomiędzy sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi, tudzież pomiędzy Sądem Najwyższym lub Najwyższym Trybunałem Administracyjnym a Sądem Konstytucyjnym⁵¹.

Orzekać miał on m.in. o sprzeczności ustaw krajowych lub regionalnych z konstytucją, naruszeniu prawa przez organy władzy, naruszeniu prawa międzynarodowego.

Zasady praworządności miały stanowić podstawowe reguły funkcjonowania powojennego demokratycznego państwa polskiego. Z uznania ich oraz koncepcji legitymizacji rządów poprzez działania zgodne z wolą narodu wynikły projekcje dotyczące sposobu działania instytucji państwowych. Demokraci w swych wypowiedziach, nawiązując do tradycji konstytucji marcowej, uznawali, że źródłem władzy jest naród i wszelka władza należy do narodu, ale poprzez nawiązania do konstytucji kwietniowej chcieli wzmocnić instytucję prezydenta.

Zasadniczą przesłanką rozważań ustrojowych stała się teza, że rządzący sprawują władzę przekazaną im przez społeczeństwo i mają ją wykonywać dla jego dobra w granicach otrzymanych uprawnień. W znacznej części wypowiedzi postrzegano państwo jako instytucję ponadklasową, czasami nawet o charakterze solidarystycznym. Pisząc o koncepcji organizacji wewnętrznej państwa, opowiadano się za zasadą decentralizacji władzy oraz zespolenia i udziału czynnika obywatelskiego w sprawowaniu funkcji publicznych. Generalna idea w tym zakresie wyrażała się w ograniczeniu władzy centralnej na korzyść szeroko pojmowanej samorządności terytorialnej. Postulowano, aby na wszystkich szczeblach władzy terenowej (miejskim, wiejskim, gminnym i powiatowym) utworzyć rady, a na szczeblu wojewódzkim rady-sejmiki z samorządami posiadającymi określony zakres autonomii.

Sejmowi wyznaczono aktywną rolę w procesie wytyczania kierunków społeczno-ekonomicznego i kulturalnego rozwoju kraju. Podnoszono problematykę wewnętrznej pracy sejmu i jego łączności z wyborcami. Za ważny uznano wymóg aktywności posłów w kontaktach z wyborcami. Eksponując nadrzędną pozycję sejmu w systemie ustrojowo-politycznym państwa wskazywano również na konieczność funkcjonowania silnej władzy wykonawczej.

W swych koncepcjach ustrojowych Stronnictwo Demokratyczne oraz związane z nim ugrupowania poszukiwały form gwarantujących z jednej strony wolności i prawa człowieka, a z drugiej – silną władzę państwową⁵². Postulaty odnoszące się do realizacji wolności jednostek miała zapewnić władza ustawodawcza, a ideę silnej władzy – głowa państwa i rząd. Opowiadano się za systemem równowagi władz.

⁵¹ Tamże, s. 33.

⁵² Por. A. Andrusiewicz, *Stronnictwo Demokratyczne w systemie politycznym Polski Ludowej*, Warszawa 1985; A. Rajewski, *Urzeczywistniać demokrację*, Warszawa 1987; W. Żebrowski, *Z dziejów Stronnictwa Demokratycznego w Polsce*, Bydgoszcz 1999.

Przyjmując monteskiuszowski podział na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą stano na gruncie ich wzajemnego równoważenia się, poprzez stworzenie takich mechanizmów ustrojowych, aby wszystkie pozostawały pod wzajemną kontrolą. Ogólne zasady ustroju wyzwolonego kraju omawiano stosunkowo szeroko. Rządziej natomiast głoszone postulaty dotyczące konkretnych rozwiązań dotyczących systemu sprawowania władzy w powojennym państwie, stanowiącym realizację modelu republiki demokratyczno-parlamentarnej, uzupełnionej instytucjami demokracji bezpośredniej – referendum ludowym oraz ludową inicjatywą ustawodawczą.

Organisation and Functions of the State Authorities in the Post-War Poland in the Publications of the Democratic Party and Associated Groups (1939-1945)

Abstract

In the underground publications of the Democratic Party 'Rectangle', Polish Democratic Party and also associated groups and unions during the period from 1939 to 1945, much space was occupied by the problems concerned with the organisation and functions of the state authorities in the post-war Poland. The legislative power was to be vested in the parliament whose members were to be elected in the general, direct, equal, secret and proportional elections. Having full legislative competencies, the parliament would also lay out major directions of state government politics and would exert political control over the government. It was assumed that a strong and possibly stable government would act in support of the authority of the highest ranking official of the state - President of the Republic of Poland, equipped with comparatively wide scope of competencies. De-centralised executive branch of power was to be supported by the activity of local, professional and economic administration, which would perform functions of public administration. The judicial branch would have a balancing function towards the legislation and executive branch. The balance of powers was advocated, in which the three branches would control one another.