

# Grzegorz Górski

---

## Podstawy ustrojowe PRL

---

Palestra 49/9-10(561-562), 126-134

---

2004

Artykuł został 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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

# KARTY HISTORII



Grzegorz Górski

## Podstawy ustrojowe PRL

Lata 1944–1947 stanowiły w dziejach ustroju PRL tzw. fazę przejściową. Przejściowość wskazanego okresu wynikała z tego, iż w tym czasie najwyższe władze państwowe funkcjonowały *de facto* bez konstytucyjnych podstaw. Brak było bowiem regulacji prawnych rangi konstytucyjnej, stanowiących podstawę działania najważniejszych organów państwa.

By tę swoistą lukę konstytucyjną wypełnić, konstytucjonaliści PRL-owscy stworzyli koncepcję tzw. konstytucji rzeczywistej<sup>1</sup>. Chodziło bowiem o to, by głównie dla celów propagandowych wykazać istnienie określonych podstaw konstytucyjnych „Polski Ludowej” od początku jej istnienia.

„Konstytucja rzeczywista” była definiowana jako „wzajemny układ sił społecznych, jako stosunek rzeczywisty sił poszczególnych klas i warstw społecznych stanowiących części konstytucji w tym znaczeniu”<sup>2</sup> i jako taka bywała zwykle przeciwstawiana konstytucji spisanej<sup>3</sup>, charakterystycznej dla tzw. konstytucjonalizmu burżuazyjnego.

Takie i inne, pseudoteoretyczne rozważania, z których w praktyce nic nie wynikało i które nic nie tłumaczyły, obecne były także w opracowaniach innych konstytucjonalistów PRL-owskich i służyć miały w istocie pewnego rodzaju kamuflażowi istniejącego stanu rzeczy oraz stworzeniu *ex post* pewnej ideologicznej formuły usprawiedliwiającej działania komunistów w pierwszym okresie sprawowania przez nich władzy.

Oceny interesującego nas problemu komplikują się zwłaszcza dziś, wobec upływu czasu, gdy zapomina się o istotnych dla tych ocen elementach. Z jednej zatem strony przez całe

<sup>1</sup> F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań 1980, s. 40–43 i n.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 21.

<sup>3</sup> Siemieński wyróżniał jeszcze pojęcie konstytucji spisanej rzeczywistej – taki charakter, w jego ujęciu, mają co do zasady konstytucje państw socjalistycznych oraz konstytucje fikcyjne, a więc te które występują w państwach burżuazyjnych i nie oddają rzeczywistego stanu relacji społecznych i gospodarczych.

dziesięciolecia wskazywano, iż tzw. władza ludowa w Polsce powstała w konsekwencji rewolucyjnego przewrotu<sup>4</sup>, wobec czego odrzuciła ona cały dotychczasowy porządek prawno-ustrojowy. Z drugiej jednak strony totalne nieprzygotowanie komunistów do sprawowania władzy w Polsce<sup>5</sup> zmusiło ich do działania w oparciu o dużą część recypowanego porządku prawnego II RP.

Do 1989 r. w pracach naukowych koncentrowano się na prezentowaniu dokonaniań w dziele rewolucyjnych przeobrażeń dokonanych w Polsce przez nową władzę. Po 1989 r. często ci sami ludzie, wskazując na elementy ciągłości prawnej z II RP, budują koncepcje ciągłości i bez mała tożsamości prawno-ustrojowej pomiędzy II RP a PRL<sup>6</sup>. Jest to oczywiście zabieg całkowicie ahistoryczny, nieuzasadniony merytorycznie.

Przeanalizujmy zatem bliżej ustrojowe fundamenty PRL, co uzmysłowi, jak sądzę, na jak kruchym gruncie stąpają dziś wszyscy ci, którzy usiłują budować mity o rzekomej ciągłości ustrojowo-prawnej tej nowej państwowości z II Rzeczpospolitą. W tym także kontekście widać, jak bardzo jałowe są różne próby budowania potrzebnych z punktu widzenia dzisiejszych oczekiwań różnych koncepcji ustrojowych<sup>7</sup>.

Najpierw jednak, by w pewnym sensie oczyścić przedpole z różnych, podobnych do wzmiankowanej wyżej koncepcji, wyjaśnienie elementarne. W dyskusjach poświęconych problemowi ciągłości prawno-ustrojowej, i to tak w wymiarze wewnętrznym tego zjawiska, jak i wymiarze międzynarodowym, lansuje się następującą tezę. PRL recypował porządek prawny oraz międzynarodowe zobowiązania II RP i z tego ma wynikać owa ciągłość ustrojowo-prawna. Niezależnie od tego, że stwierdzenia te są w dużej części nieprawdziwe tak co

<sup>4</sup> Jak znowu pisze Siemieński: „*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 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*”, *ibidem*, s. 43.

<sup>5</sup> W mojej opinii, komuniści zjawiając się w Polsce w lecie 1944 r. byli przekonani, iż „zagospodarowanie” kraju dokona się wedle modelu przerobionego już na Kresach wsch. RP we wrześniu i październiku 1939 r. A więc nie znając ostatecznie intencji Stalina co do przyszłego statusu Polski – „niepodległe” państwo wedle wzoru mongolskiego lub 17. republika ZSRS – i tak byli przekonani, że na ziemię polskie w całości przeniesiony zostanie sowiecki porządek prawny. Nie było zatem powodu, by prowadzić jakiegokolwiek inne przygotowania. 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.

<sup>6</sup> Tak np. w podręczniku: J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1995, s. 32. Z. Wasik uznała, iż okres PRL to okres Trzeciej Rzeczpospolitej, a okres od 1989 r. otwiera okres Czwartej Rzeczpospolitej.

<sup>7</sup> Jako wzorcowy przykład można tu wskazać przygotowaną przez S. Gebethnera analizę prawną w związku ze sporem powstałym wokół publikacji zawartych przez PKWN tzw. umów republikańskich – S. Gebethner, *Charakter prawny układów republikańskich. Uwagi konstytucjonalisty do wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie mienia zabużańskiego*, „Rzeczpospolita” z 5 lutego 2004 r.; tegoż, *Układy republikańskie nigdy nie były ratyfikowane*, „Rzeczpospolita” z 7–8 lutego 2004 r. oraz z 11 lutego 2004 r..

do recepcji porządku prawnego II RP<sup>8</sup>, jak i w odniesieniu do problematyki stosunków międzynarodowych<sup>9</sup>, przyjęcie wskazanej logiki prowadzi nas do granic absurdu. By nie wchodzić tu w rozważania natury teoretycznej, problem ten zilustruję za pomocą dwóch przykładów.

Odbudowane w 1918 r. państwo polskie recypowało na swych obszarach porządku prawne państw zaborczych niemal we wszystkich dziedzinach życia. Do września 1939 r. przetrwało jako obowiązujące wiele regulacji pruskich, austriackich czy rosyjskich. Ale nikomu o zdrowych zmysłach nawet dziś, z perspektywy czasu, nie przyjdzie do głowy twierdzić, iż fakt recepcji porządku prawnego państw zaborczych dowodzi ciągłości prawnej II RP z Prusami, Austrią czy Rosją. I to bynajmniej nie tylko dlatego, że państwa te także zmieniły w sposób zasadniczy swoją postać po 1918 r.

I przykład drugi. W 1776 r. trzynastcie kolonii brytyjskich ze wschodniego wybrzeża Ameryki Północnej ogłosiło swoją niepodległość od korony brytyjskiej. W 1787 r. niepodległe państwa ostatecznie utworzyły federację, określając jej ustrojowy kształt w konstytucji. W tym samym jednak okresie legislatywy wszystkich stanów, nie zważając nawet na toczącą się wojnę z Wielką Brytanią, uznały, iż w każdym z tych stanów pozostanie jako obowiązujący system prawa angielskiego *common law*. Czy z tego faktu wolno nam wnioskować, iż Stany Zjednoczone Ameryki pozostawały w ciągłości ustrojowo-prawnej z Wielką Brytanią?

Wydaje się, że mnożenie kolejnych przykładów, by wykazać rzeczy oczywiste, nie ma wielkiego sensu<sup>10</sup>. Już przedstawione nie pozostawiają jednak wątpliwości jak oceniać próby dokonywania różnych manipulacji historią dla bieżących potrzeb.

Rodzący się u schyłku 1943 r. PRL pozostawał w logice rewolucyjnego przełomu. Nie była to tylko potrzeba podyktowana względami ideologicznymi. Komuniści w kraju skupieni wokół PPR oraz w Rosji skupieni wokół CBKP i ZPP, usiłując szukać jakiegokolwiek legitymizacji swojej władzy w Polsce, musieli posługiwać się retoryką rewolucyjną. Istnienie akceptowanego przez wspólnotę międzynarodową Rządu Polskiego oraz funkcjonowanie struktur Polskiego Państwa Podziemnego w kraju, w obu przypadkach dysponujących podstawami konstytucyjnymi, przy jednoczesnej oczywistej agenturalnej wobec Moskwy roli, stawiało ich na zupełnym marginesie polskiego życia politycznego. Inaczej niż w przypadku pozostałych krajów okupowanych, gdzie właściwie wszędzie, wobec braku tak solidnych podstaw ustrojowo-prawnych dla działających tam ośrodków antyniemieckich, komuniści

---

<sup>8</sup> W kwestii tej warto wskazać na ostatnie, bardzo interesujące prace i ustalenia A. Stawarskiej-Rip-pel, *O prawie sądowym Drugiej Rzeczypospolitej w początkach Polski Ludowej*, Czasopismo Prawno-Historyczne, Poznań 2003, t. LV, z. 2; *Prawo w początkach PRL*, Czasy Nowożytne, Lublin 2004, t. XVI.

<sup>9</sup> Patrz moje teksty poświęcone tej problematyce: *O problemie tożsamości i ciągłości prawnomiędzynarodowej państwa polskiego*, Państwo i Prawo, Warszawa 1999 Nr 7, s. 71–75; *Jeszcze o ciągłości prawnej pomiędzy II RP a PRL*, Państwo i Prawo, Warszawa 2000 Nr 5, s. 88–91; *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.

<sup>10</sup> Podobnych przykładów można oczywiście znajdować wiele. Ot choćby fakt, iż po upadku Rzeczypospolitej polsko-litewskiej na znacznych obszarach przejętych przez Rosję jeszcze przez długi czas moc wiążącą zachował III Statut Litewski. Nikt jednak nie wyciągnie stąd wniosku, iż dowodzi to ciągłości prawnej Cesarstwa Rosyjskiego z Rzeczpospolitą.

przeniknęli do utworzonych tam struktur, w Polsce taka sytuacja nie nastąpiła<sup>11</sup>. To był jeden z głównych powodów, dla których Stalin (a za jego dyspozycjami polscy komuniści) tak zdecydowanie i konsekwentnie w swych kontaktach z aliantami podkreślał konieczność odejścia od „faszystowskiej konstytucji z 1935 r.”. Owa rewolucyjna retoryka była doskonałym narzędziem do wykonania tego planu, co też się okazało w praktyce.

To Stalin wymyślił formułę działania w oparciu o „demokratyczne zasady konstytucji z 1921 r.”. Ta formuła miała być pewnym cywilizowanym – z uwagi wymogi sytuacji międzynarodowej i pozycję aliantów<sup>12</sup> – kamuflażem dla rewolucyjnego przewrotu. Odwołanie się do „demokratycznych zasad” było – jak to będzie wykazane – 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.

Legalność Konstytucji z 1935 r. była kwestionowana nie tylko przez komunistów i hipotetycznie operacja przywrócenia legalności aktu marcowego mogła dać im szersze poparcie społeczne i polityczne. Ale oznaczałoby to wprost kontynuację II RP, a tym Stalin nie chciał sobie wiązać rąk. Stąd formuła całkowicie rewolucyjna, całkowicie zrywająca z II RP i całkowicie zorientowana na budowę nowego państwa. Nawet mało uważny czytelnik dokumentów sygnowanych przez komunistów w latach 1943–1945 dostrzeże, że jakiegokolwiek inne ich interpretacje są pozbawione sensu.

Jak jednak zwykle w podobnych sytuacjach bywa, łatwiej jest określić z czym chce się zrywać, trudniej zaś sprecyzować co chce się budować. Tu dochodzimy do problemu, który w nieoczekiwany sposób wywołuje poważne konsekwencje i dzisiaj<sup>13</sup>. Ale nie tylko dlatego warto mu się przyjrzeć i nie tylko też dlatego, że jest to problem ciekawy ze względów historycznych. Ważne jest i to, że obowiązujące po 1989 r. standardy rozumienia demokratycznego państwa prawa zakładają pełną akceptację wytworzonej przez komunistów w latach 1943–1947 rzeczywistości ustrojowo-prawnej, choć można wyrazić pełne przeświadczenie, iż przyjmując owe standardy mało kto zastanawiał się nad tym, co w ten sposób chce ostatecznie zalegalizować.

Nie miejsce tu, by wnikać szczegółowo w okoliczności utworzenia kluczowej dla owego rewolucyjnego legitymizmu instytucji, jaką była Krajowa Rada Narodowa. Wskazać jednak trzeba na dwa ważne elementy.

Po pierwsze, stanowiska w ramach kierownictwa PPR w Kraju w sprawie tworzenia KRN były bardzo podzielone. Jest faktem, że w trakcie poważnych sporów o kształt KRN niebędący entuzjastami tej inicjatywy P. Finder i M. Fornalska zostali aresztowani, i to w okolicznościach do dziś zupełnie niejasnych. W efekcie władzę w PPR przejęła grupa Gomułki, forsująca powołanie KRN, ale wobec której kompletny brak zaufania wyrażali Stalin i CBKP.

<sup>11</sup> O tym problemie szerzej piszę w moim tekście: 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, s. 201–213).

<sup>12</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 okazało szybko, wyłącznie grą na użytek opinii międzynarodowej, a car i jego następcy ani myśleli poważnie traktować swoich zobowiązań.

<sup>13</sup> Mam tu na myśli choćby wspomniane komplikacje związane ze wspomnianymi umowami republikańskimi czy wykupem obligacji skarbowych emitowanych w II RP.

Wyrazem tej niechęci było nie tylko zerwanie przez Moskwę kontaktów z tym ośrodkiem i 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>14</sup>.

Wynikało to – i to kwestia druga – z głębokich wewnętrznych tarć i sporów wśród komunistów w kraju i w Rosji wokół stworzenia owego kluczowego ośrodka „rewolucyjnej władzy”. Gdy grupa Gomułki realizowała koncepcję KRN, w Rosji forsowano równoległe pomysły Polskiego Komitetu Narodowego. Nie można też zapominać, że działał dalej Związek Patriotów Polskich, a decydujący o wszystkim Stalin, z uwagi na sytuację międzynarodową, ciągle czekał na rozegranie „karty polskiej”.

Jest oczywiste, że teza iż w nocy z 31 grudnia 1943 r. na 1 stycznia 1944 r. wraz z powstaniem KRN nastąpił rewolucyjny przełom, jest wytworem późniejszych decyzji i propagandy. Przynajmniej do czerwca 1944 r. nikt, być może poza samym Gomułką i jego otoczeniem<sup>15</sup>, nie traktował KRN poważnie. Dopiero rozwój sytuacji wojennej i politycznej w czerwcu i lipcu 1944 r. spowodował, iż KRN wyrosła na pierwszoplanowego gracza.

Tu jednak pojawiają się zasadnicze wątpliwości, dotyczące reguł prawnych towarzyszących budowie nowego państwa. Mamy rzecz jasna świadomość, że dla autorów ówczesnych wydarzeń prawno-ustrojowe niuanse były problemem zupełnie marginalnym i że nasze dzisiejsze wątpliwości w niczym nie zmieniają przeszłości, choć mogą przecież wpłynąć na jej ocenę. Ale w świetle wcześniejszych uwag można stwierdzić, iż ową prawną niefrasobliwością sprawili oni wielkie kłopoty PRL-owskim konstytucjonalistom.

Ci, wymieniając pierwsze, konstytucyjne akty nowej władzy, wskazywali najpierw na tzw. Statut Tymczasowy Rad Narodowych. 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>16</sup>. Kłopot jednak w tym, że jak wiele na to wskazuje, nie bardzo wiadomo jaki podczas tamtej nocy dokument przyjęto.

O tym, iż 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 o podstawach działania tego ośrodka. Skoro projekt, który jak wynika z protokołu „został przyjęty jednogłośnie”<sup>17</sup> tak zasadniczo różni się od opublikowanego w

---

<sup>14</sup> Taki cel wysłania Kasmana i jego „partyzantów” wylania 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>15</sup> Zapewne i sam Bierut, przewodniczący KRN, ciągle pozostawał bez entuzjazmu wobec tego ciała, o czym świadczyć może praktycznie zerowa aktywność KRN do wybuchu Powstania Warszawskiego.

<sup>16</sup> W. Gomułka, *op. cit.*, s. 381.

<sup>17</sup> *Protokół z pierwszego plenarnego posiedzenia KRN*, Warszawa, bdw, s. 30.

„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 pomiędzy Gomułką a Bierutem co do tworzenia struktur terenowych rad narodowych<sup>18</sup>.

3. Pojawianie się w protokole absurdalnych faktów – rzekome objęcie funkcji premiera Rządu RP przez J. Kwapińskiego<sup>19</sup> czy objęcie Delegatury w kraju przez PPS-WRN, „co nic dobrego nie wróży”<sup>20</sup>.

Pomińmy wszakże na tym miejscu kwestię autentyczności tego dokumentu i skupmy się na innych kwestiach. Najważniejsze, moim zdaniem, jest to, że ów „statut” nie tylko: 1) nie odegrał żadnej roli praktycznej w tworzeniu nowych władz, ale 2) jego istnienie wręcz nie zostało odnotowane w innych aktach prawnych czy nawet w deklaracjach politycznych.

1. 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>21</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.

2. Na drugim posiedzeniu KRN, które odbyło się już w Lublinie 15 sierpnia 1944 r. uchwalono ustawę o tymczasowym trybie wydawania dekretów<sup>22</sup>. Nie ma w niej ani słowa

<sup>18</sup> Gomułka prezentuje ten spór jako zasadniczy. Podkreśla, iż 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>19</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, iż 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>20</sup> Protokół..., s. 29.

<sup>21</sup> Szerzej o kulisach tworzenia KRN i PKWN patrz. T. Żenczykowski, *Dwa komitety 1920–1944. Polska w planach Lenina i Stalina*, Paryż 1983, s. 106 i n.

<sup>22</sup> Dz.U. RP z 1944 r. Nr 1, poz. 3.

nie tylko o działaniu na podstawie tego „statutu”, ale także odniesienia do jego treści, zwłaszcza do art. 2<sup>23</sup> oraz art. 9<sup>24</sup>. Podobnie dekret PKWN z 21 sierpnia 1944 r. restytuujący działalność wojewodów i starostów<sup>25</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>26</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 pomiędzy 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.

Nie przesądając natomiast ani kwestii treści dokumentu uchwalonego rzeczywiście w nocy z 31 grudnia na 1 stycznia 1944 r., ani w ogóle tego czy jakikolwiek dokument został uchwalony, spróbujmy zatem ustalić pozostałe fundamenty ludowego konstytucjonalizmu w latach 1944–1947.

Pierwszy zatem ze wskazanych fundamentów, omówiony wyżej „Statut Tymczasowy Rad Narodowych” albo nie istniał w ogóle, albo istniał w wersji, która w żadnym razie nie mogła wpływać na rzeczywistość w interesującym nas okresie. Co więcej, opisując po latach zasady prawne nowego ustroju PRL niewątpliwie dobrze zorientowany A. Burda o tym dokumencie także w ogóle nie wspomina<sup>27</sup>. Aż trudno sobie wyobrazić, że już po upływie wielu lat, nawet dla potrzeb propagandowych, nie podkreślano zasług i zdolności do przewidywania liderów PPR zakładających KRN.

Wskazał natomiast A. Burda na ustawę KRN z 21 lipca 1944 r. o powołaniu PKWN. O ile co do wcześniejszego dokumentu możemy snuć jakiegokolwiek rozważania, o tyle w tym wypadku sprawa jest całkowicie jasna. W tym dniu KRN nie mogła uchwalić żadnej ustawy nie tylko ze względów formalnych (rzekomy „Statut” nic nie mówił o trybie uchwalania ustaw ani o warunkach ich ważności w świetle praktyki działania KRN), ale przede wszystkim dlatego, że w tym dniu żadne posiedzenie KRN się nie odbyło<sup>28</sup>. Nieobradowane więc w tym dniu ciało nie mogło powołać PKWN. Dodać też trzeba, iż podpisany pod rzekomą ustawą KRN B. Bierut nie mógł jej podpisać, bowiem w tym dniu znajdował się wiele tysięcy

---

<sup>23</sup> Art. 2 Statutu mówił że KRN sprawuje władzę na obszarze całej Polski.

<sup>24</sup> Art. 9 zdanie ostatnie mówił, iż KRN „udzieli Rządowi pełnomocnictw w zakresie sprawowania władzy”.

<sup>25</sup> Dz.U. RP Nr 2, poz. 8.

<sup>26</sup> Np. Gomułka w swych wspomnieniach pisze, że treść Statutu przekazał wraz z notatką z 12 stycznia 1944 r. Kasmanowi.

<sup>27</sup> A. Burda, *Odbudowa państwowości polskiej. Zasady prawne nowego ustroju*, (w:) *Krajowa Rada Narodowa* (red. A. Burda), Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1976.

<sup>28</sup> Wydawnictwo pt. „KRN. Informator” pod redakcją A. Gwiżdża, wymieniające wszystkie posiedzenia KRN, nie mówi nic na temat posiedzenia z 21 lipca 1944 r.



kilometrów od Moskwy, w Warszawie. Nie mógł też nikogo upoważnić do podpisania jej w swoim imieniu, bowiem żadnej łączności pomiędzy nim a czynnikami w Moskwie wtedy po prostu nie było. Decyzji takiej nie mogła też podjąć wspomniana Delegatura KRN, bo ani rzekomy „Statut” KRN takiego organu nie przewidywał, ani członkowie delegacji KRN plenipotencji do tworzenia takich ciał nie mieli. Ponadto rzekomy „Statut” przewidywał możliwość tworzenia Rządu Tymczasowego, ale takiej formuły nie akceptował Stalin. Do tego w ustawie z 21 lipca 1944 r. do żadnej regulacji „Statutu” w ogóle się nie odwoływano.

Przyjąć zatem trzeba, iż w sensie prawnym PKWN nigdy nie powstał. Z tego też powodu nie ma mocy ustawa KRN z 15 sierpnia 1944 r. upoważniająca PKWN do wydawania dekretów z mocą ustawy, bowiem nie można było upoważnić ciała, które w sensie prawnym nie istniało. Można jedynie zastanawiać się, czy w logice rewolucyjnego porządku prawnego mieści się pojęcie konwalidowania aktów normatywnych nieistniejącego w sensie prawnym ciała, poprzez organ wskazany we wspomnianym akcie z 15 sierpnia, tj. plenum KRN.

W praktyce przyjąć można, że dopiero ustawa KRN z 11 września 1944 r. stworzyła podstawowe ramy prawno-ustrojowe dla tworzącego się nowego państwa oraz że dopiero wraz z powołaniem przez KRN 31 grudnia 1944 r. tzw. Rządu Tymczasowego powstał rzeczywistość w oparciu o istniejące regulacje prawno-ustrojowe organ władzy wykonawczej.

PKWN natomiast nie zaistniał w sensie prawnym. Istniał faktycznie, ale walor prawny nawet dla tworzącego się nowego państwa mogłyby mieć ewentualnie jedynie te jego decyzje, które zostały zatwierdzone przez PKWN na posiedzeniu plenarnym zwykłą większością głosów.

Istotną kwestią dla rozstrzygnięcia interesujących nas zagadnień pozostaje problem odwoływania się przez twórców PRL do Konstytucji marcowej. W niemały kłopot konstytucjonalistów PRL wprawili autorzy Manifestu PKWN stwierdzając, iż: „KRN i PKWN działają na podstawie Konstytucji z 17 marca 1921 r., jedynie obowiązującej konstytucji legalnej uchwalonej prawnie”. Dla niektórych autorów (Mycielski, częściowo Grzybowski<sup>29</sup>) był to argument za tym, by głosić obowiązywanie przepisów tej konstytucji po 22 lipca 1944 r. Jednak poglądy dominującej części badaczy (Działocha, Trzciński, 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, iż „intencją autorów Manifestu – i to intencją w zasadzie konsekwentnie realizowaną<sup>30</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>31</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 deklaracyjnego 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, iż takich instytucji jak KRN

<sup>29</sup> Stanowiska te m.in. przybliży A. Burda, *op. cit.*, s. 76–77.

<sup>30</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>31</sup> A. Burda, *op. cit.*, s. 77.

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,
4. jednolitość państwową z autonomią Śląska, oraz
5. poszanowanie praw obywatelskich<sup>32</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że budowany nowy ustroj wychodził od zasady zwierzchnictwa ludu pracującego miast i wsi, którą to zasadę komuniści rozumieli w sposób całkowicie sprzeczny z zasadą zwierzchnictwa narodu<sup>33</sup>. W tym też kontekście stwierdzić można, iż zasadniczo odmienne było rozumienie zapisu art. 1 Konstytucji mówiącego, iż „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, jak sądzę, 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 przyzwyczajoną legistyczną prawidłowo derogowanych Konstytucją z 1935 r., nie była i nie jest, rzeczą jasną, 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 jakiegось kontynuowania funkcjonującego porządku ustrojowego II RP.

Podsumowując i ten wątek stwierdzić należy, że często podnoszone dziś rzekome kontynuowanie II RP przez rodzący się PRL, czego dowodzić ma opieranie się przezeń na Konstytucji marcowej, nie znajduje żadnych podstaw w ówczesnej rzeczywistości.

Pierwsze lata PRL, zwłaszcza okres do końca 1944 r., to czas kompletnego chaosu prawno-ustrojowego i kompletnego braku nie tylko wizji kształtu prawno-ustrojowego budowanego państwa (tej wizji komuniści mieć nie mogli, bo decyzje w tej materii podejmował za nich Stalin), ale także jakiegokolwiek myśli i porządku w konkretnie podejmowanych decyzjach i rozstrzygnięciach. Ten kompletny chaos, przykrywany rewolucyjną retoryką, z dobrodziejstwem inwentarza przyjęła bez jakiegokolwiek refleksji III RP, uznając, iż cały dorobek PRL-u, a więc i tego okresu, należy nie tylko uszanować, ale i zaakceptować bez zastrzeżeń. W tym w głównej mierze upatrywałbym panującego dziś w III RP chaosu i nieładu konstytucyjnego.

---

<sup>32</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (Geneza i system)*. Warszawa 1922, s. 14 i n.

<sup>33</sup> Problem ten omawiam szerzej w mojej książce: *Wokół genezy PRL*, Toruń 2001.