

Dr Grzegorz Kulka,  
Instytut Historyczny Uniwersytetu Wrocławskiego

### **Problematyka zmiany Konstytucji kwietniowej w czasie II wojny światowej**

Wybuch II wojny światowej sprawił, iż przeprowadzenie jakiegokolwiek zmiany konstytucji kwietniowej stało się niemożliwe. Warunkiem bowiem sine qua non były, zgodnie z art. 80 ust. 3 Konstytucji Kwieciowej, uchwały obu izb parlamentarnych aprobujących nowelizację Ustawy Zasadniczej z 1935 r. Parlament jednakże na emigracji nie funkcjonował, i nie wynikało to tylko z przyczyn logistycznych (zbyt małej liczby posłów i senatorów, którzy znaleźli się na obczyźnie), ale również z pobudek politycznych. Jak wspomina Wacław Bitner parlamentu nie chciano zwoływać, gdyż po ostatnich wyborach z 1938 r. zasiadali w nim głównie przedstawiciele obozu sanacji, który obarczano w głównej mierze za klęskę wrześniową (ogólnie piłsudczycy nie cieszyli się też względami u mocarstw zachodnich).

Ponadto warty wspomnienia jest fakt, iż na początku II wojny światowej polska polityka przeszła istną „rewolucję”. Całkowicie obróciły się siły polityczne – obóz sanacyjny, który rządził od przewrotu majowego z 1926 r. stał się opozycją w stosunku do osób wywodzących się z ugrupowań politycznych nie popierających rządów piłsudczyków. Należy jednak pamiętać, że nie doszło do całkowitego odsunięcia od władzy piłsudczyków, chociażby prezydentem RP we wrześniu 1939 r. zostaje Wł. Raczkiewicz, którego zgodnie z konstytucją kwietniową (art. 13 p. b) desygnował ustępujący z tego stanowiska I. Mościcki.

Chęć ograniczenia wpływu obozu sanacyjnego na prowadzenie polityki przez osoby utożsamiane ze środowiskiem antypiłsudczyków (na czele z W. Sikorskim), niewątpliwie wiązała się z przeprowadzeniem radykalnych zmian polskim prawodawstwie, zwłaszcza w konstytucji. Aby dokonać zatem rewizji konstytucji w duchu istniejącego prawa niezbędny był parlament. Niestety brak jego na emigracji (od 9 XII 1939 r. – istniała Rada Narodowa RP, która stanowiła jedynie jego substytut) całkowicie uniemożliwił antypiłsudczykom wykonanie tej operacji.

Ten polityczny impas przyczynił się do wyłonienia się dwóch dróg związanych z nowelizacją obowiązującą ówczesną konstytucją kwietniową:

**PIERWSZA** – polegała na „nowej” interpretacji niektórych przepisów konstytucyjnych za zgodą odpowiednich organów państwowych –zwłaszcza prezydenta, który posiadał wielorakie kompetencje.

DRUGA – na wysuwaniu całkowicie nowych koncepcji ustrojowych, które miały być wprowadzone w wolnym kraju po zakończeniu wojny. Tym samym doprowadziłoby to do zastąpienia konstytucji kwietniowej nową ustawą zasadniczą.

Przyjrzyjmy się obu tym drogom.

Próba „nowej” interpretacji przepisów konstytucyjnych była tzw. „umowa paryska” z 30 IX 1939 r. Okoliczności jej powstania szeroko opisał prof. Stanisław Stroński w swoim fundamentalnym dziele „Polityka rządu polskiego na uchodźstwie 1939-1942” .

Warte są one krótkiego przytoczenia, gdyż w dość jednoznaczny sposób przedstawiają zamiary nowego stosowania nielicznych przepisów konstytucji kwietniowej.

Wszystko zaczęło się w czasie formowania rządu przez W. Sikorskiego. On to bowiem zgodził się objąć funkcję premiera pod warunkiem uzyskania większego wpływu na politykę państwa niż to co gwarantowała mu konstytucja kwietniowa. Osobą, która podjęła się bardzo trudnego zadania polegającego na osłabieniu władzy prezydenckiej w stosunku do premiera i Rady Ministrów był St. Stroński. Prawne pozbawienie niektórych kompetencji prezydenta, czy też nadaniu prerogatyw rządowi nie było możliwe bez zmiany konstytucji, a tej bez parlamentu – jak już wspominałem - nie można było przeprowadzić. Prof. Stroński konstruując tzw. umowę paryską zamierzał – jak napisał w swojej monografii - „zachować ciągłość prawną tj. konstytucji r. 1935, ale z odjęciem tej konstytucji, w sposób prawnie możliwy, żądła jedynowładczego”. Było to jednak zadanie, o którym sam wspominał, że „nie mieściło się w głowach i wydawało się nieprawdopodobne”. Tym niemniej 30. 09 .1939 r. udało się przekonać Prezydenta Raczkiewicza do wydania stosownego oświadczenia w obecności rządu Sikorskiego, które znane jest w historiografii jako umowa (porozumienie) paryska. Prezydent Raczkiewicz obwieścił, że: „ w ramach konstytucji kwietniowej postanowiłem te jej przepisy, które uprawniają mnie do samodzielnego działania, wykonywać w ścisłym porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów” ( Z powodu choroby dopiero dwa miesiące później tj. 30 .11. wygłosił te samą treść w polskiej rozgłośni paryskiego radia). O jakie zatem przepisy chodziło? Stroński będący twórcą wspomnianego porozumienia uważał, że o art. 13, w którym to ustępie drugim enumeratywnie wyliczone zostały osobiste prerogatywy prezydenckie. Były to:

- a. wskazywanie jednego z kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej i zarządzanie głosowania powszechnego;
- b. wyznaczenie na czas wojny następcy Prezydenta Rzeczypospolitej;

- c. mianowanie i odwoływanie Prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli;
- d. mianowanie i zwalnianie Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych;
- e. powoływanie sędziów Trybunału Stanu;
- f. powoływanie senatorów piastujących mandat z wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej;
- g. mianowanie i zwalnianie Szefa i urzędników Kancelarii Cywilnej;
- h. rozwiązywanie Sejmu i Senatu przed upływem kadencji;
- i. oddawanie członków Rządu pod sąd Trybunału Stanu;
- j. stosowanie prawa łaski.

Szczególną uwagę Stroński poświęca punktowi 3, który zezwala Prezydentowi na swobodne mianowanie i usuwanie premiera. Stosowanie tego przepisu bowiem w dosłownym jego brzmieniu, przy braku parlamentu (parlament na mocy art. 29 mógł zażądać ustąpienia rządu lub ministra) prowadziło do całkowitego jedynowładztwa głowy państwa, gdyż istniało prawdopodobieństwo, iż wprowadzi na fotel Prezesa Rady Ministrów osobę mu zaufaną i nieusuwalną (tylko Prezydent mógłby to uczynić). Biorąc dodatkowo wojenne zawilości polityczne na uchodźstwie pojawiało się potencjalne zagrożenie stopniowej restauracji potęgi obozu sanacyjnego, na co, oczywiście, sikorszczycy nie mogli pozwolić.

Prezydent Raczkiewicz podczas pełnienia swojej funkcji, zwłaszcza do śmierci Sikorskiego – lipiec 1943 – wykonywał swoje uprawnienia zgodnie z paryskim porozumieniem.

Umowa paryska doczekała się w czasie wojny nawet wykładni. Było to następstwem kryzysu na linii prezydent -premier w lipcu 1940 r., co doprowadziło do usunięcia Sikorskiego ze stanowiska Prezesa RM (był to jedyny przypadek zastosowania przez prezydenta art. 13 wbrew umowie paryskiej) i powtórnego jego zamianowania na ten sam urząd (niektórzy historycy np. prof. Jacek Piotrowski mówią, i słusznie, nawet o próbie zamachu stanu). Ta napięta sytuacja sprawiła, że Herman Liebermann (wiceprezes RN, późniejszy Min. Sprawiedliwości w rządzie Sikorskiego – od września do października 1941 r.) za przyzwoleniem wszystkich stronnictw politycznych rozszerzył zasady umowy paryskiej, co zawarł w liście do Prezydenta z 22 X 1940 r. zatytułowanym „Uwagi do Opinii stronnictw jedności narodowej w sprawie wzajemnego stosunku władz naczelnych i wewnętrznej organizacji prac rządu”. Zgodnie z wykładnią Liebermana prezydent przy mianowaniu

nowego premiera winien zasięgnąć opinii wszystkich stronnictw politycznych tworzących Radę Narodową RP. Dotyczyło to zatem tylko jednej prezydenckiej kompetencji. W realizacji pozostałych obowiązywać miała w sposób permanentny (a nie wybiórczy) umowa paryska.

Wykładnia Liebermana stosowano zwyczajowo. Kolejni bowiem premierzy (St. Mikołajczyk i T. Arciszewski) mianowani byli przez prezydenta Raczkiewicza, aczkolwiek liczył się on z opinią ugrupowań politycznych wchodzących do quasi-parlamentu na uchodźstwie.

Sama umowa paryska była bardzo kontrowersyjna, co pokazują dyskusje polityczne jakie występowały w latach 50.

Jak już wcześniej wspominałem alternatywą dla nowej interpretacji przepisów konstytucji kwietniowej były koncepcje ustrojowe powojennego państwa polskiego.

Dwie z nich pragnąłbym przybliżyć. Jedna z nich stworzona została przez Komisję Spraw Ustrojowych, którą powołała Rada Ministrów w 27 X 1941 r. W jej skład weszli Stanisław Grabski (jako jej przewodniczący), Wacław Komarnicki (zastępca), ks. Zygmunt Kaczyński (SP), Mieczysław Mastek (PPS) oraz Władysław Banaczyk (SL). Sekretarzem został Zbigniew Gołębiowski. KSU funkcjonowała od 5 XI 1941 do 27 II 1942 r. W toku obrad sporządzono dokument pt. „Zasady przyszłego ustroju państwowego polski” składający się z 9 rozdziałów i 74 tez. Jak wspominał S. Grabski m. in. zakładano w nim oparcie ustroju państwowego na dwóch równoległych i wzajemnie uzupełniających się systemach hierarchicznych: władz administracyjnych – mianowanych z góry i urzędujących na podstawie indywidualnej decyzji i odpowiedzialnych przed hierarchicznie wyższą instancją – oraz władz samorządowych – działających kolegialnie, pochodzących z wyborów całkowicie niezależnych od administracji państwowej.

„Zasady przyszłego ustroju państwowego polski” formułowały – na co zwraca swoją uwagę Adam Jankiewicz - koncepcję państwa demokratycznego, w pełni praworządnego, opartego na systemie reprezentacyjnym z silną władzą prezydencką. Tym samym, jak uzasadniano w owym dokumencie, odrzucano zarówno przyjęcie jakiegokolwiek ustroju totalitarnego (myślano tu o konstytucji kwietniowej) jak i czystego ustroju parlamentarnego (konstytucja marcowa). Przyczyna tkwiła, zdaniem autorów „Zasad”, w mentalności Polaków (szczególną wartością był patriotyzm) i specyfice ich życia politycznego (silna władza wykonawcza o uznanym przez społeczeństwo autorytecie, która zdolna była do podejmowania szybkiego i efektywnego działania). Przyjmując ten tok rozumowania, KSU wyszła z propozycją utworzenia przyszłego ustroju z silną władzą prezydencką, ale nie tak dużą jaką dawała konstytucja kwietniowa. Spójrzmy bliżej na kilka najważniejszych organów państwowych.

- 1. Prezydenta** wybierać miało na 7 lat Zgromadzenie Narodowe. W tym przypadku nie były to połączone izby parlamentu, ale delegaci izb parlamentarnych, sejmików wojewódzkich i rad miejskich 7 miast tj. Warszawy, Łodzi, Krakowa, Poznania, Katowic, Wilna i Lwowa oraz Rada Stanu (złożona z 18 osób: premiera oraz ministrów: wojny, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych i gospodarki narodowej, po 4 osoby mianowane odpowiednio przez prezydenta i senat, a także 5 osób wybieranych przez sejm).

Prezydent posiadał on szereg kompetencji m. in. były to: zwierzchnictwo nad armią (wraz z przyznawaniem stopni generalskich), mianowanie GISZ, reprezentacja kraju, stosowanie prawa łaski, mianowanie i odwoływanie premiera i na jego wniosek odpowiednich ministrów, wojewodów, kuratorów oświatowych, prezesów sądów apelacyjnych czy prezesów banków państwowych. W porównaniu do konstytucji kwietniowej ograniczono mu prawo weta w stosunku do ustaw przyjętych przez sejm. Mógł z niego skorzystać w ciągu 10 dni od uchwalenia ustawy oraz po zasięgnięciu opinii Rady Stanu i po kontrasygnacie Prezesa RM. Weto to jednak mogło być zawsze odrzucone, jeżeli Sejm ponownie przyjmie (odpowiednią większością) tę samą ustawę. Niezwykle istotnym organem miała być wspomniana Rada Stanu, która stanowiła organ doradczy prezydenta, a w razie jego absencji sprawowała zastępstwo. Inicjatywa stworzenia Rady Stanu pomyślana była jako gwarant nie nadużywania kompetencji przez prezydenta. Było to bardzo ważne, gdyż prezydent nie był odpowiedzialny przed nikim (podobnie jak w konstytucji kwietniowej).

- 2. Rada Ministrów** – stanowiła naczelną władzę wykonawczą. Cały jej skład wraz z premierem mianować miał prezydent. W przeciwieństwie do prezydenta byli odpowiedzialni przed Trybunałem Stanu za działania bądź zaniechania przynoszące szkodę państwu oraz naruszenie konstytucji.
- 3. Parlament** – dwuizbowy (Sejm i Senat) wybierany w 4 przymiotnikowych wyborach (bez zasady proporcjonalności) gwarantował obsadę funkcji poselskiej ludności niepolskiej. Sprawował kontrolę polityczną nad rządem. Interesującym pomysłem było przypisanie odpowiednich kompetencji izbom. Sejm zajmować się miał zagadnieniami społeczno-gospodarczymi, finansowo-budżetowymi, szkolnictwem (z wyjątkiem wyższego), przepisami prawa karnego, cywilnego, administracyjnego, funkcjonowaniem samorządów lokalnych. Senat zaś odpowiadać miał za kwestie głównie organizacyjne w takich obszarach jak: armia, administracja rządowa, sądownictwo, szkolnictwo wyższe i instytucje naukowe.

**4. Samorząd** – przewidywano, że tylko urzędy wojewodów i starostów musiały być zorganizowane jako jednolite stanowiska administracji lokalnej na obszarze całej RP. Natomiast sejmiki wojewódzkie, rady powiatowe i gminne miałyby prawo do różnorodnej struktury i charakteru działania uzależnione od specyfiki narodowościowej ludności lokalnej.

Niezwykle interesujący był ostatni, najbardziej rozbudowany, rozdział „Zasad”, który poruszał prawa i obowiązki obywatela. Twórcy dokumentu opowiadali się za spisaniem ich w imię racji stanu państwa opowiadającego się za etycznymi zasadami chrześcijaństwa. Obok standardowo przyjętych praw człowieka opowiadano się również za całkowitą ochroną życia, jak też za zabezpieczeniem jednostki przed „zorganizowanymi aktami nienawiści partyjnej, klasowej, narodowościowej” czy rasowej. W „Zasadach” nie poruszono kwestii gospodarczych. Stały się one przedmiotem całościowego opracowania dokonanego przez S. Grabskiego, aczkolwiek ich prezentacja nie spotkała się z większym zainteresowaniem pośród polityków emigracyjnych. Sama koncepcja ustrojowa zawarta w „Zasadach” spotkała się z ostrą krytyką ze strony obozu sanacyjnego i socjalistów. Po rozradach politycznych jakie zaszły w 1942 r. (m. in. S. Grabski został przewodniczącym II Rady Narodowej, a W. Komarnicki min. Sprawiedliwości) KSU przestała istnieć, w jej miejsce Komarnicki utworzył Komisję Prac Ustawodawczych, która pracując w podkomisjach przygotowywała najważniejsze ustawy dla przyszłej RP – sprawy konstytucyjne zeszły na drugi plan.

INNĄ interesującą koncepcją ustrojową przyszłego państwa polskiego była idea stworzenia wraz z Czechosłowacją związku obu państw (z możliwością jego rozszerzenia). Ten pomysł wszedł nawet we wstępną fazę realizacji. Rozpoczęła się ona 12. 11.1940 r. od wspólnego oświadczenia obu rządów na uchodźstwie, które znalazły się w Londynie. W nim to m. in. możemy przeczytać, iż „oba rządy już teraz są zdecydowane współpracować ściśle dla obrony swych wspólnych interesów i przygotowania przyszłego związku obu krajów”. Zgodnie z tą deklaracją postanowiono, iż oba kraje przedyskutują wstępne założenia tego związku państw (konfederacja, choć przez moment mowa była o federacji) najpierw we własnym gronie tzw. komitetach politycznych (Komitet Polityczny ze strony polskiej składał się ze wszystkich ministrów, z wyjątkiem premiera – przewod. K. Sosnkowski), by później przy nadzorze Komitetu Koordynacyjnego, którego tworzyli przedstawiciele obu państw: pierwotnie ze strony polskiej wchodził: Sosnkowski, Seyda, Zaleski i Raczyński, ze strony czechosłowackiej: Masaryk, Slavik, Feierabend, Ripka) opracować ostateczny kształt polsko-czechosłowackiego

porozumienia przy pomocy komisji wspólnych dot. Konkretnych kwestii np. polityki zagranicznej, obrony itd.

17.06 1941 r. Komitet Polityczny przesłał premierowi Sikorskiemu tzw. Zasady Aktu Konstytucyjnego Związku Polski i Czechosłowacji.

Związek zajmować się miał następującymi sprawami:

- reprezentacji na zewnątrz;
- polityką zagraniczną;
- obronnością;
- sprawami gospodarczymi oraz
- wspólnymi finansami.

Bardzo interesujące wydają się również władze samego Związku. Kilka z nich pragnę pokrótce przybliżyć:

Najwyższą władzą Związku piastować miała: **NACZELNA RADA ZWIĄZKOWA**, składająca się z: głów państw wchodzących do związku oraz po dwóch przedstawicieli państwowych delegowanych przez parlamenty krajowe (po jednym w przypadku większej liczby członków Związku). Przewodniczący Naczelnej Rady zostawał **Prezydentem Związku**, który posiadał m. in. następujące kompetencje: reprezentacyjne, zwierzchnictwo sił zbrojnych związku, na wniosek Rady Sekretarzy Stanu i po stosownej uchwale Naczelnej Rady – zawierał umowy międzynarodowe czy wypowiadał wojnę.

Z kolei na mocy jedynie uchwały Naczelnej Rady mógł m. in.: mianować i odwoływać premiera Związku i Sekretarzy Stanu.

Oprócz NRZ istnieć miała **Rada Sekretarzy Stanu** składająca się z premiera i co najmniej 4 Sekretarzy Stanu: Spraw Zagranicznych, Obrony Związku, Gospodarki Związkowej oraz Skarbu Związkowego. W przypadku Związku złożonego tylko z dwóch państw każde państwo mogło posiadać co najwyżej 3 sekretarzy stanu, jeżeli Związek tworzyłaby większa ilość państw wówczas każde z nich miało mieć 1 sekretarza stanu. Rada Sekretarzy Stanu stanowiła władzę wykonawczą, w której członkowie odpowiedzialni byli wobec Naczelnej Rady Związkowej.

Władzę ustawodawczą Związku tworzyć miało na **ZGROMADZENIE ZWIĄZKOWE**, którego skład wyłaniano by w drodze pięcioprzymiotnikowych wyborów (!włączenie zasady proporcjonalności!) na 4 letnią kadencję. Jeden mandat poselski przypadał na pół miliona mieszkańców każdego państwa. Za organizację obrad odpowiedzialni byli przewodniczący i jego zastępca (wyłaniani co roku) – przy czym nie mogli pochodzić z jednego państwa.

W Zasadach wymieniono (nie omawiając ich struktury) również inne organy np. Izba Kontroli Związku, Związkowy TK czy Związkowy Trybunał Stanu.

W dokumencie tym omówiono także zasady wejścia w życie aktów prawnych, których publikacja miała być w Związkowym Dzienniku Ustaw.

Przewidywano również możliwość samej zmiany Aktu Konstytucyjnego – następowałaby ona za zgodą krajowych parlamentów (zwykła większość) i Zgromadzenia Związkowego (większość  $\frac{3}{4}$ ).

Opracowywanie wspólnego projektu zostało zahamowane przez przystąpienie ZSRR po stronie aliantów w czerwcu 1941 r. prezydent Benesz upatrywał większe korzyści we współpracy z sowietami niż z rządem polskim na uchodźstwie. Nie oznaczało to jednak natychmiastowego zaprzestania tworzenia koncepcji ustrojowej przyszłego związku polsko-czechosłowackiego. Co prawda Komitet Koordynacyjny zebrał się (po raz pierwszy 4. 11. 1941 r.) kilkakrotnie w zmienionym składzie, by ostatecznie zaniechać jakichkolwiek działań na rzecz wspomnianego związku. Różnice bowiem jakie pojawiły się w dyskusji były zbyt duże, co przy zaszcłościach historycznych Polski i Czechosłowacji z okresu dwudziestolecia międzywojennego, spowodowało, iż wizja związku obu tych państw nie została już później nigdy poruszona. Rozmowy zostały przerwane pod koniec 1943 r.

#### Zakończenie

Problematyka koncepcji ustrojowych państwa polskiego z okresu II wojny światowej i doświadczenia z niej płynące uczą również dzisiaj. Nie wolno bowiem zapominać, iż żaden czynnik (nawet brak organu bez którego istnienia nie można przeprowadzić zmiany konstytucji) nie powinien hamować jakiegokolwiek dyskusji wokół ustawy zasadniczej, aby w przyszłości nie stanowiła ona reliktu prawniczego tylko konstytucję w pełnym jej słowa znaczeniu.