

I. ROZPRAWY

NA XX-LECIE PRL

ZDZISŁAW JAROSZ, JANINA ZAKRZEWSKA (Warszawa)

Krajowa Rada Narodowa Z dziejów kształtowania się ludowego parlamentu

Przyszły historyk Polski, gdy będzie analizował walkę narodu polskiego o wyzwolenie, będzie musiał zatrzymać się na pewnych datach, które są wyrazem zwrotnych i rozwojowych momentów tej walki. Data 1 stycznia 1944 r., dzień, w którym przedstawiciele podziemnego ruchu demokratyczno-wyzwoleniowego w Polsce powołali z upoważnienia swych partii, związków i organizacji Krajową Radę Narodową, jako polityczną reprezentację narodu i politycznego kierownika jego walki o wyzwolenie, otworzy nowy rozdział naszej historii.

Władysław Gomułka, przemówienie na VI Sesji KRN w dniu 3 XII 1944 r. (Sprawozd. Stenogr. KRN, t. 50).

I. Wstęp. II KRN jako organ przedstawicielski. III. Kształtowanie się zasad wewnętrznej organizacji i funkcjonowania KRN jako parlamentu. IV. KRN w systemie organów państwa: a) KRN jako organ ustawodawczy, b) „Planowanie działalności publicznej” i ustalanie zasadniczego kierunku polityki państwa, c) KRN a organy wykonawcze.

I. WSTĘP

Powstanie Krajowej Rady Narodowej określone zostało jako „nowy rozdział naszej historii”. Jeżeli cytujemy te słowa, to czynimy to z głębokiego przekonania, iż wyrażają one coś znacznie więcej niż rocznikowe stwierdzenie, że są one oceną, jakże trafną faktu historycznego szczególnej wagi, jakim jest powstanie pierwszego socjalistycznego parlamentu Polski.

W historii naszego kraju, zarówno tej najdawniejszej, jak i tej najnowszej, zagadnienie parlamentu zawsze odgrywało rolę niepoślednią.

Nie absolutyzując pewnych form sprawowania i wykonywania władzy, trzeba pamiętać, że wielokrotnie problematyka polskiego Sejmu, jak w soczewce skupiała w sobie najważniejsze problemy i konflikty epoki. Nie było w historii Polski żadnego bodajże okresu, w którym stosunek wzajemny władzy i społeczeństwa lub określonych jego klas, wolności i jej granic nie wiązały się z problemem przedstawicielstwa¹. Pierwsza reprezentacja ludu powołana została do życia 1. I. 1944 r., był to nowy rozdział w historii polskiego parlamentu.

Problematyka powstania Krajowej Rady Narodowej, bogata i skomplikowana, nie da się oddzielić od pełnej sprzeczności sytuacji okupowanego kraju, więcej — nie da się oddzielić od politycznej historii lat dwudziestych. Rewolucyjna geneza powstania Krajowej Rady Narodowej nie może być jednak, z konieczności, ze względu na zakres tematu, przedstawiona w pracy — stanowi to bowiem przedmiot rozważań „sam dla siebie”², tak samo, jak np. bardziej szczegółowe rozważania dotyczące istoty socjalistycznego parlamentu, miejsca, jakie przyznaje mu myśl teoretyczna socjalizmu. W pracy chcielibyśmy po prostu pokazać, czym był, jak funkcjonował, pierwszy parlament Polski Ludowej. Legitymacją dla takiego zakreszenia tematu może być fakt, iż z wyjątkiem opracowań podręcznikowych³ nie ukazały się drukiem żadne monografie na ten temat. Druga uwaga jest już innej natury. Otóż studiującemu materiały Krajowej Rady Narodowej trudno niekiedy nie poddawać się wzruszeniu wynikającemu z lektury drobno zapisanego bibułkowego papieru, drugostronnie wykorzystywanych druków niemieckich, odręcznych uwag i poprawek osób należących już dziś do historii. Jest to chyba jednak wzruszenie inne niż to, które towarzyszy każdemu historykowi sięgającemu do archiwów, dotyczy bowiem powstawania i kształtowania się władzy socjalistycznej, czasów najnowszych, koncepcji, których zwycięstwo nakreśliło dzisiejszą rzeczywistość państwa. Materiały Krajowej Rady Narodowej odbijają zarówno ogromne trudności młodej władzy, zdanej przecież na własne siły i silnej tylko poparciem mas ludo-

¹ Zob. np. J. Bardach, *O genezie sejmu polskiego*, w: *Pamiętnik VIII Powołanego Zjazdu Historyków Polskich. VII. Historia państwa i prawa*, 1960; K. Grzybowski, *Teoria reprezentacji w Polsce epoki Odrodzenia*, Warszawa 1959; B. Leśnodorski, S. Rozmaryn, A. Gwiżdż, *Sejm Polski*, Warszawa 1959.

² Na ten temat zob. J. Pawłowicz, *Z dziejów konspiracyjnej KRN (1943—1944)*, Warszawa 1961.

³ O Krajowej Radzie Narodowej piszą w podręcznikach: A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1962; A. Burda i R. Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1959; K. Biskupski, *Zarys prawa państwowego PRL oraz niektórych państw obcych*, Warszawa 1962; S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951; Z. Jarosz, w: *Prawo państwowe PRL*, Warszawa 1959.

wych, jak i rozległe horyzonty ideowe, realizujące się w codziennej pracy tego parlamentu wśród ścierających się partii, ugrupowań i ideologii. Walka, jaką toczyła Krajowa Rada Narodowa o zwycięstwo idei socjalizmu, była walką kraju, w którym w pierwszych latach i strzelano zza węgla, odbudowywano fabryki oraz zakładano nowe wyższe uczelnie. W tych warunkach kształtowały się nowe koncepcje władzy i nowy model parlamentu. Dokumenty Krajowej Rady Narodowej jak najwierniej sytuację tę odbijają.

Punktem wyjścia dla określenia charakteru i roli Krajowej Rady Narodowej — tak z punktu widzenia ściśle politycznego, jak i prawno-ustrojowego — jest jej rewolucyjny rodowód. Utworzenie KRN, która następnie za pośrednictwem swego komitetu wykonawczego (Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego) objęła władzę państwową w wyzwolonym kraju, było jednym z elementów ogólnego procesu rewolucji ludowo-demokratycznej. Był to element o szczególnej doniosłości, gdyż zagadnienie władzy stanowi w rewolucji problem najważniejszy. Nie jest naszym celem analiza okoliczności historycznych związanych z powstaniem Krajowej Rady Narodowej i jej roli jako podziemnej reprezentacji narodu w warunkach okupacji. Są to zagadnienia, które znalazły już oświetlenie w literaturze historycznej⁴. Skupiając natomiast uwagę na tym okresie, kiedy KRN działała jako tymczasowy parlament, efektywnie wykonujący funkcję najwyższego organu władzy państwowej, wypadnie się pokrótce zatrzymać na problemie podstaw prawnych organizacji i funkcjonowania Krajowej Rady Narodowej. Chodzi w szczególności o to, jak rewolucyjna geneza tego pierwszego parlamentu w Polsce Ludowej przełamywała się w stosunku KRN do konstytucji międzywojennych, a więc do ustawodawstwa konstytucyjnego Polski burżuazyjno-obszarniczej.

Wiadomo, że stosunek ten do obu obowiązujących kolejno konstytucji II Rzeczypospolitej nie był jednakowy. O ile konstytucja z 1935 r. została od pierwszej chwili zdecydowanie odrzucona, to konstytucja marcową była dokumentem, do którego w okresie KRN, i później, świadomie nawiązywano; i to zarówno przez uznanie mocy wiążącej jej „podstawowych założeń”, jak i przez konstruowanie niektórych konkretnych rozwiązań ustrojowych na wzór tych, jakie przewidywała konstytucja 1921 r. Stąd szczególnie interesująca jest kwestia zakresu obowiązywania oraz siły wiążącej zasad tej konstytucji, jako jednego z elementów podstawy

⁴ Por. zwłaszcza J. Pawłowicz, o. c., oraz W. Góra, *Powstanie władzy ludowej*, Nowe Drogi 1958, nr 7; por. także interesujące opracowanie czechosłowackiego konstytucjonalisty J. Gronsky'ego, *Vznik a upevnenie najvyšších štátnych orgánov nového Polska v roku 1944*, Praga 1961.

prawnej funkcjonowania KRN. Warto się jednak zastanowić, jakie były motywy stanowczego odrzucenia przez siły polityczne, które reprezentowała KRN, zasad konstytucji kwietniowej. Rzuca to bowiem światło również na kwestię obowiązywania konstytucji marcowej.

W literaturze prawniczej w pierwszych latach po wyzwoleniu⁵ akcentowano szczególnie mocno fakt, że przy uchwalaniu konstytucji kwietniowej dopuszczono się istotnego naruszenia obowiązujących wówczas zasad prawnych. Motywy odrzucenia tej konstytucji upatrywano właśnie w fakcie jej „nielegalności”, wynikającej z nieprawidłowego trybu uchwalenia. Budowano na tej podstawie szczególną konstrukcję prawną, która wychodziła z założenia, że konstytucja z 1921 r. nigdy nie została legalnie uchylona (akt uchwalenia konstytucji kwietniowej jako nielegalny, nie mógł wywrzeć skutków prawnych), a tym samym — jest ona obowiązująca, skoro zniknęły warunki, które efektywne działanie jej przepisów uniemożliwiały *de facto*⁶. Powoływano się przy tym na niektóre sformułowania pierwszych dokumentów programowych i prawnych władzy ludowej, które kwalifikowały konstytucję 1935 r. jako „bezprawną”.

W rzeczywistości jednak w dokumentach tych — w odniesieniu do tej konstytucji — przewijają się równolegle dwa wątki. Pierwszy istotnie wskazuje na jej nielegalność, związaną z powszechnie znanymi faktami naruszenia przy jej uchwaleniu zarówno zasad obowiązującej wówczas konstytucji z marca 1921 r., jak i regulaminu sejmowego⁷. Zarówno w manifestie demokratycznych organizacji społecznych, politycznych i wojskowych z grudnia 1943 roku, jak i w deklaracji KRN uchwalonej na jej pierwszym posiedzeniu wskazuje się, że konstytucja kwietniowa była aktem narzuconym przemocą i że naród nigdy nie uznał jej legalności. Pod tym samym kątem widzenia dokumenty te traktują rząd emigracyjny. Manifest lipcowy PKWN wprost stwierdzał, że emigracyjny „rząd” w Londynie i jego delegatura w kraju jest władzą samozwańczą, władzą nielegalną, która opiera się na bezprawnej faszystowskiej konstytucji z kwietnia 1935 r.

Jednocześnie jednak w dokumentach tych podkreśla się z całą siłą również drugi moment: że konstytucja kwietniowa była w swej treści konstytucją antydemokratyczną. Stanowiła ona adekwatną

⁵ Por. np. A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne*, Kraków 1947; B. Łapicki, *Rząd londyński w świetle prawa*, Państwo i Prawo 1947, nr 4; K. Grzybowski, *Ustrój Polski współczesnej 1944—1948*, Kraków 1948, s. 7 i n.

⁶ Poglądów tych nie podzielał jednak K. Grzybowski, (o. c., s. 12—13).

⁷ Por. w tej kwestii S. Rozmaryn, o. c., s. 126—127 oraz A. Gwiżdż, *Prawo państwowe, w. Historia państwa i prawa Polski 1918—1939*, cz. I, Warszawa 1962, s. 147—148

ramę prawną dla reżimu sanacyjnego. Ustalała więc zasady ustrojowe zasadniczo sprzeczne z treścią dokonującej się rewolucji ludowo-demokratycznej i z charakterem nowej, rewolucyjnej władzy. Konstytucja kwietniowa była więc i musiała być odrzucona ze względów zasadniczych, merytorycznych — niezależnie od tego, czy była aktem formalnie legalnym, czy też została uchwalona z naruszeniem tych lub innych przepisów. Wynikało to właśnie z charakteru rewolucji, która ze swej istoty była — m. in. — rewolucją demokratyczną i antyfaszystowską. Z tych przede wszystkim względów siły rewolucyjne skupione wokół KRN odmówiły rządowi londyńskiemu prawa do „legalnego” objęcia władzy w wyzwolonym kraju. U podstaw tego stanowiska leżało przekonanie, że objęcie władzy przez rząd, który wywodził swą legitymację prawną do sprawowania władzy z konstytucji kwietniowej i którego głównym celem była restauracja ustroju przedwrześniowego — byłaby sprzeczna z „wolą walczącego narodu”. W swej deklaracji programowej z listopada 1943 r. PPR wskazywała, że „wyzwolona spod jarzma hitlerowskiego Polska nie będzie i nie może być Polską sprzed września 1939 roku, w której masy pracujące miast i wsi były odsunięte od władzy, od decydowania o losach kraju i narodu, pozbawione praw demokratycznych [...]. Nie będzie dlatego, że takiej Polski nie życzy sobie naród”.

„Rząd londyński — stwierdzał manifest grudniowy z 1943 r. — całą swą politykę podporządkował głównemu celowi: przywróceniu przedwrześniowego ustroju. Uznanie konstytucji z 1935 r. za podstawę swej działalności i podstawę ustrojową przyszłej wyzwolonej Polski było urąganiem woli całego narodu” (podkreślenie — Z. J. i J. Z.).

„Rząd ten — głosiła deklaracja KRN uchwalona na pierwszym posiedzeniu — w ciągu całej swej działalności nie liczył się z wolą i opinią społeczeństwa w kraju, prowadził i prowadzi politykę niezgodną z interesami Polski, stoczył się do roli reprezentanta wąskiej reakcyjnej klikki i jako taki nie ma prawa występować w imieniu kraju i narodu”.

Tak więc te właśnie elementy: wola walczącego narodu, treść i kierunki przemian rewolucyjnych wytyczone w programach sił lewicy reprezentowanych w KRN stanowiły główny, decydujący motyw stosunku KRN do rządu emigracyjnego i konstytucji kwietniowej. „Nielegalność” tej konstytucji z punktu widzenia burżuazyjnej praworządności miała w tamtym okresie niewątpliwe znaczenie polityczno-propagandowe — jako widomy przykład metod, jakich chwytać się musiały klasy rządzące w państwie burżuazyjno-obszarniczym dla utrzymania i umocnienia swej dyktatury, metod polegających między innymi na brutalnym naruszaniu własnej praworządności. Podnoszenie i podkreślanie

tego elementu w dokumentach programowych i prawnych pierwszego okresu Polski Ludowej odgrywało szczególnie ważną rolę, zwłaszcza że większość społeczeństwa obracała się wówczas w kręgu pojęć burżuazyjnej praworządności. Była to jednak okoliczność wtórna: odrzucenie konstytucji kwietniowej musiałoby nastąpić w każdym wypadku, nawet gdyby była uchwalona *lege artis*.

Ale nie oznaczało to bynajmniej, samo przez się, uznania za obowiązującą konstytucji marcowej. Tak jak w płaszczyźnie prawnej nie przyjęto koncepcji automatycznego „odrodzenia się” mocy wiążącej jej przepisów w wyniku uznania, że była „nielegalnie” uchylona, tak również w płaszczyźnie politycznej odrzucenie zasad ustrojowych reżimu sanacyjnego nie oznaczało bynajmniej powrotu do systemu politycznego konstytucji marcowej. Rewolucja ludowo-demokratyczna miała przecież na celu ukształtowanie nowego typu ustroju społeczno-politycznego — nie zaś nawrót do demokratycznych form ustroju burżuazyjnego. Walka toczyła się więc o nowy typ państwa, a nie o demokratyzację państwa starego typu. Tym samym nowa władza nie mogła być i nie była związana zasadami prawno-ustrojowymi dawnego ustroju — niezależnie od tego, jaką tendencję z punktu widzenia formy reprezentowały one w ramach państwa starego typu. Przekładając to na język bardziej konkretny stwierdzić trzeba, że również konstytucja marcowa — chociaż uchwalona z zachowaniem obowiązującej procedury i reprezentująca tendencję demokratyczną — nie mogła mieć automatycznie waloru podstawy prawnej nowej władzy. Jej przepisy stanowiły bowiem wyraz woli klas rządzących w państwie burżuazyjno-obszarniczym. Tymczasem zaś państwo wyrosłe z rewolucji miało być państwem demokracji ludowej, nie zaś burżuazyjnej.

Jeśli więc siły rewolucyjne tworząc nowy ustrój zdecydowały, iż będzie on kształtowany w nawiązaniu do form zaczerpniętych z konstytucji marcowej, to decyzja ta — mówiąc językiem prawniczym — miała charakter konstytutywny, nie zaś deklaratoryjny. Nie była ona wynikiem jakichś konieczności prawnych ani też naturalną konsekwencją charakteru politycznego nowej władzy. Tym samym nawiązanie to, uznane w ówczesnych warunkach z różnych względów za korzystne, nie musiało bynajmniej oznaczać pełnego przywrócenia mocy obowiązującej wszystkich jej przepisów ani też uznania ich nadrzędności w systemie źródeł prawa. Tak też było w istocie: moc wiążącą przywrócono jedynie „podstawowym”, „demokratycznym” zasadom tej konstytucji, konkretne zaś jej przepisy obowiązywały o tyle, o ile zostały powołane w odpowiednich aktach normatywnych tamtego okresu, albo jeśli w praktyce uznano ich stosowanie za korzystne. Tylko w ten sposób można zrozumieć fakt, że wiele aktów normatywnych z okresu KRN,

i to w podstawowych kwestiach, wprowadzało nowe zasady ustrojowe; a również w praktyce organy państwowe często „naruszały” te lub inne postanowienia konstytucji marcowej.

Tak więc w świetle dokumentów i praktyki ustrojowej tamtego okresu stosunek Krajowej Rady Narodowej oraz podporządkowanych jej organów do konstytucji 1921 r. można by ująć w skrócie następująco:

- uznano za obowiązujące podstawowe, demokratyczne założenia tej konstytucji;

- w poszczególnych aktach normatywnych przywrócono moc wiążącą niektórych konkretnych jej przepisów;

- poszczególne przepisy tej konstytucji zostały milcząco, w drodze praktycznego ich stosowania uznane za wiążące, bez wyraźnego ich przywrócenia w przepisach prawa.

W tym i tylko w tym sensie konstytucja marcowa stanowiła jeden z elementów podstawy prawnej organizacji i funkcjonowania KRN (a także innych organów państwa).

Był to jednak element nie jedyny, ani nie najważniejszy. Główną podstawę prawną stanowiły nowe akty normatywne, uchwalone zresztą w większości przez KRN. Należy przy tym podkreślić, że również przepisy konstytucji marcowej, o ile obowiązywały, musiały być tłumaczone i stosowane odpowiednio do nowych zasad ustroju politycznego, wyrażonych w aktach programowych i prawnych władzy ludowej.

Wśród aktów tych największe znaczenie miały niewątpliwie: Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego⁸ oraz ustawa z 11 IX 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych⁹. Pierwszy z nich wskazywał ogólnie na rolę Krajowej Rady Narodowej jako „jedynego źródła władzy w Polsce” oraz wytyczał główne założenie programowe władzy ludowej. Ustawa wrześniowa natomiast rozstrzygała najważniejsze kwestie dotyczące organizacji i sposobu funkcjonowania KRN oraz jej pozycji w systemie organów państwa. Zagadnienia organizacji wewnętrznej i trybu działania Krajowej Rady Narodowej określał uchwalony przez nią na VII sesji regulamin obrad¹⁰.

Ponadto pewne aspekty stanowiska i organizacji KRN uregulowane były w takich aktach, jak ustawa z 15 sierpnia 1944 r. o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy¹¹, ustawa z 23 VII 1945 r. o prawie odwoływania posłów do Krajowej Rady Narodowej¹² i inne¹³.

⁸ Załącznik do Dz. U. z 1944 r., nr 1, poz. 1.

⁹ Ze zmianami z 31 XII 1944 r., 6 V 1945 r. oraz 3 I 1946 r.; tekst jednolity Dz. U. z 1946 r., nr 3, poz. 26.

¹⁰ M. P. nr 4.

¹¹ Dz. U. nr 1, poz. 3.

Wszystkie te akty nie wyczerpywały jednak problematyki zakresu działania oraz sposobu organizacji i funkcjonowania tymczasowego parlamentu. Szereg istotnych zagadnień rozstrzygała praktyka parlamentarna. Ona właśnie decydowała niejednokrotnie o tym, że pewne instytucje znane w systemie parlamentaryzmu burżuazyjnego, w Krajowej Radzie Narodowej nabierały nowego znaczenia i odgrywały inną rolę ustrojową. Stąd też w dalszych rozważaniach interesować nas będzie nie tylko treść przepisów i instytucji prawnych, lecz również to, jaki sens nadawała im praktyka polityczna oraz w jaki sposób były one przez nią rozwijane i uzupełniane.

II. KRN JAKO ORGAN PRZEDSTAWICIELSKI

Krajowa Rada Narodowa nie pochodziła z wyborów. Jej pierwotny skład został wyłoniony przez delegowanie przedstawicieli „demokratycznych organizacji społeczno-politycznych i wojskowych”, podpisanych pod manifestem z grudnia 1943 r.¹⁴ Statut tymczasowy rad narodowych utrwalił zasadę delegowania przedstawicieli przez poszczególne organizacje, jako główną formę kształtowania składu KRN (a także rad terenowych) w czasie okupacji¹⁵. Oprócz tego jednak Statut ustalał, że w skład KRN wchodzić będą przedstawiciele wojewódzkich rad narodowych, a także przewidywał możliwość dokooptowania przedstawicieli tych organizacji, które w przyszłości wezmą udział w tworzeniu rad narodowych. W ten sposób już w czasie okupacji wykształciły się te formy kompletowania składu Krajowej Rady Narodowej, które zostały następnie przyjęte także w ustawie z 11 IX 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych. Formy te jednak zostały w ustawie

¹² Dz. U. nr 30, poz. 178.

¹³ W szczególności: ustawa z dnia 11 IX 1944 r. o kompetencji Prezydenta Krajowej Rady Narodowej (Dz. U. nr 5, poz. 23 oraz nr 19, poz. 97); ustawa z dnia 21 VII 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Dz. U. nr 1, poz. 1); ustawa z dnia 31 XII 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 19, poz. 99).

¹⁴ Pod Manifestem były podpisane następujące organizacje: Komitet Inicjatywy Narodowej; Komitet Centralny Polskiej Partii Robotniczej; grupa działaczy socjalistycznych; grupa działaczy Stronnictwa Ludowego i Batalionów Chłopskich; Dowództwo Główne Gwardii Ludowej; przedstawiciele podziemnego ruchu zawodowego; grupa bezpartyjnych demokratów; przedstawiciele wolnych zawodów: pracownicy naukowcy, lekarze, nauczyciele, inżynierowie, architekci, prawnicy; grupa działaczy b. Unii Związków Zawodowych pracowników umysłowych; grupa literatów polskich; grupa oficerów i podoficerów Armii Polskiej; grupa przedstawicieli rzemiosł; grupy terenowe żołnierzy Armii Krajowej; Związek Walki Młodych.

¹⁵ Por. art. 5 w związku z art. 3 Statutu.

wrześniowej rozwinięte bardziej szczegółowo oraz przystosowane do warunków legalnego działania KRN w charakterze tymczasowego parlamentu.

W myśl przepisów ustawy (art. 4) zasadniczy trzon Krajowej Rady Narodowej stanowili członkowie, którzy zostali powołani do jej składu przed uchwaleniem ustawy wrześniowej (a więc zarówno ci, którzy byli delegowani w momencie utworzenia KRN, jak i ci, którzy weszli w jej skład później — w myśl zasad Statutu tymczasowego). Ponadto ustawa przyjmowała system delegowania przedstawicieli przez organizacje polityczne i społeczne, możliwość kooptacji pewnej części składu osobowego KRN oraz zasadę delegowania przedstawicieli przez rady narodowe szczebla wojewódzkiego. Ogólna liczba członków KRN miała wynosić najwyżej 444.

Ustawa wrześniowa sprecyzowała dość ściśle warunki, jakie musiały spełniać organizacje uprawnione do delegowania swych przedstawicieli, a także — ustaliła kryteria osobiste, indywidualne, jakim powinni odpowiadać członkowie KRN¹⁶. Ustawa regulowała też szczegółowo tryb powoływania delegatów.

Co do warunków stawianych organizacjom uprawnionym do delegowania swych przedstawicieli, ustawa rozróżniała organizacje krajowe i zagraniczne. Te ostatnie — jeśli skupiały w swoich szeregach obywateli polskich — mogły mieć swoje przedstawicielstwo w KRN „o ile podporządkowały się Krajowej Radzie Narodowej” (art. 4 pkt 4). Co się tyczy natomiast organizacji działających w kraju, miały to być „organizacje i zrzeszenia demokratyczno-niepodległościowe, które zgłoszą swoją działalność we właściwych organach Rządu i stoją na gruncie mocy obowiązującej ustawy konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r.” (art. 3). Inaczej mówiąc, w tym ostatnim wypadku ustawa ustalała dwa główne kryteria: wymóg legalności organizacji oraz spełniania przez nią określonych warunków w zakresie programu, oblicza społeczno-politycznego oraz praktycznej działalności danej organizacji¹⁷.

¹⁶ I to zarówno ci, którzy byli delegowani przez organizacje polityczne i społeczne, jak i dokooptowani oraz reprezentujący wojewódzkie rady narodowe; co do członków powołanych do KRN wcześniej (przed 11 IX 1944) ustawa stwarzała domniemanie prawne, że wszyscy oni odpowiadają warunkom ustalonym w jej przepisach.

¹⁷ Wspomniane w ustawie uznanie „mocy obowiązującej” konstytucji z 1921 r. było również jednym z kryteriów charakteryzujących organizacje pod względem społeczno-politycznym. Chodziło tu nie o kwestie formalno-prawne, lecz o zasadnicze stanowisko polityczne danej organizacji w kwestiach ustrojowych, a w szczególności — o stosunek do programu szerokiej demokratyzacji ustroju państwowego. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że w świetle innych podstawowych dokumentów oraz praktyki ustrojowej tamtego okresu omawiane sformułowanie ustawy

O ile pierwsze kryterium było ściśle i łatwo sprawdzalne, o tyle drugie pozostawiało dość szeroki margines dla oceny w każdym konkretnym wypadku, czy organizacja odpowiada warunkom ustawy. Dotyczyło to w szczególności organizacji politycznych (partii politycznych). Co się tyczy bowiem „zrzeszeń zawodowych i społecznych”, ustawa nie poprzestawała na ogólnym tylko ustaleniu warunków, od których zależniała prawo delegowania przedstawicieli¹⁸, lecz ponadto dawała szczegółowe wyliczenie, jakie rodzaje zrzeszeń będą z tego prawa korzystać¹⁹. O liczbie delegatów poszczególnych zrzeszeń decydowało Prezydium Krajowej Rady Narodowej, „biorąc pod uwagę rzeczywistą rolę społeczną, wpływ i liczebność danej organizacji” (art. 5, § 2). Do Prezydium należało też w praktyce rozstrzygnięcie, czy dane zrzeszenie odpowiada warunkom sformułowanym w art. 3 ustawy wrześnieowej. (Decyzja ta podlegała jednak kontroli ze strony KRN na posiedzeniu plenarnym — por. niżej).

Organizacje polityczne natomiast delegowały swych przedstawicieli do KRN „na podstawie porozumienia między sobą ich instancji kierowniczych” (art. 5, § 1). Oznaczało to oddanie do ich decyzji — podejmowanych w trybie uzgodnienia międzypartyjnego — przede wszystkim „norm przedstawicielstwa”, a więc liczby delegatów poszczególnych stronnictw²⁰. Ale obejmowało to również decyzje w kwestii zasadniczej: w kwestii posiadania bądź nieposiadania przez daną partię legitymacji do udziału w kształtowaniu składu Krajowej Rady Narodowej. Rozszerzenie składu politycznego KRN przez włączenie przedstawicieli nowych partii, przedtem w niej nie reprezentowanych, było więc faktycznie swoistym rodzajem kooptacji tych przedstawicieli przez stronnictwa, które stanowiły zasadniczy trzon Krajowej Rady Narodowej.

wrześnieowej nie oznaczało i nie mogło oznaczać oficjalnego uznania za obowiązujące wszystkich przepisów konstytucji marcowej. Dotyczyło ono opowiedzenia się przez organizację po stronie podstawowych demokratycznych zasad konstytucji marcowej, jej ogólnej demokratycznej tendencji — w przeciwstawieniu do antydemokratycznej tendencji konstytucji kwietniowej, nie zaś uznania za obowiązujący całego tekstu konstytucji z 1921 r., łącznie z tymi postanowieniami, które były sprzeczne z jej demokratyzmem oraz z zasadami ustrojowymi państwa ludowego.

¹⁸ Sformułowano je w art. 3 ustawy.

¹⁹ Były to: a) robotnicze i pracownicze związki zawodowe, b) organizacje i zrzeszenia zawodowe inteligencji pracującej, c) organizacje rzemieślnicze, d) organizacje rolnicze, e) centrale i związki spółdzielcze, f) organizacje i zrzeszenia przemysłowe i handlowe, g) instytucje kulturalne i oświatowe, h) stowarzyszenia pomocy i opieki społecznej, i) organizacje młodzieży.

²⁰ Płaszczyzną organizacyjną takiego porozumienia była w praktyce Centralna Komisja Porozumiewawcza Stronnictw Demokratycznych.

Należy jednak podkreślić, że procedura powoływania posłów zapewniała w każdym wypadku zwierzchnią kontrolę Krajowej Rady Narodowej. Wszystkie kandydatury wysunięte przez poszczególne organizacje — również przez organizacje polityczne — były bowiem rozpatrywane przez Prezydium KRN, które podejmowało w tej kwestii wstępne decyzje, przedkładane następnie do zatwierdzenia na plenarnym posiedzeniu KRN ²¹.

Podobna procedura stosowana była w praktyce w przypadku delegowania do KRN przedstawicieli terenowych rad narodowych szczebla wojewódzkiego ²², a także w wypadku kooptacji przez Krajową Radę Narodową „wybitnych i zasłużonych przedstawicieli wojskowości, nauki, literatury, sztuki i pracy społecznej” ²³, ²⁴.

W ten sposób Krajowa Rada Narodowa posiadała — poprzez swoje Prezydium oraz bezpośrednio — pełną kontrolę nad prawidłowością kształtowania jej składu osobowego, co uznawane jest powszechnie za jeden z istotnych elementów zwierzchniego stanowiska parlamentu w systemie organów państwa ²⁵.

Kontrola ta obejmowała również ocenę, czy kandydat odpowiada warunkom indywidualnym, jakie ustawa wrześnieowa stawiała posłom do KRN. Wśród warunków tych wyróżnić należy wymóg formalny, jakim była dolna granica wieku (21 lat), oraz pewne wymagania merytoryczne, związane z osobistą postawą oraz działalnością przeszłą i aktualną kandydata.

Te ostatnie ustawa formułowała zarówno od strony pozytywnej, jak i negatywnej. I tak ustawa wymagała, aby „delegatami organizacji, wymienionych w art. 4” ²⁶, były osoby, które brały czynny udział w walce zbrojnej z okupantem bądź w cywilnej akcji samoobrony i oporu,

²¹ Procedura ta, ukształtowana w praktyce, znalazła następnie wyraz w regulaminie obrad Krajowej Rady Narodowej uchwalonym na VII posiedzeniu plenarnym KRN w dniu 6 V 1945 r. (M. P. nr 4; por. art. 1).

²² Zgodnie z postanowieniami ustawy wrześnieowej 1944 r. (art. 4 pkt 3) w skład KRN wchodziło po pięciu przedstawicieli z każdej wojewódzkiej rady narodowej, a także z miejskich rad narodowych Warszawy i Łodzi.

²³ Ustawa dopuszczała możliwość dokooptowania nie więcej niż 1/4 ogólnej liczby posłów.

²⁴ W tym wypadku zasada działania KRN na wniosek Prezydium wynikała z samej ustawy (art. 4, pkt 5).

²⁵ Kontrola ta nie ograniczała się zresztą do aktów „pozytywnych” (zatwierdzanie osób delegowanych, kooptacja), lecz obejmowała również decyzje związane z wygaśnięciem mandatów (por. niżej).

²⁶ Litera!nie biorąc, ustawa wiązała te warunki jedynie z osobami delegowanymi przez organizacje, a e jest rzeczą oczywistą, że odnosiły się one jednolicie do wszystkich członków KRN — niezależnie od sposobu powołania.

albo — biorą udział w dziele odbudowy państwowości polskiej na polu gospodarczym, społecznym, politycznym lub kulturalnym (art. 7, § 1). Jednocześnie ustawa postanawiała, że nie mogą być delegatami osoby obciążone zarzutem współpracy z okupantem lub „udziałem w walce bratobójczej z niepodległościowymi organizacjami demokratycznymi” (art. 7, § 2).

Naszkicowany wyżej system powoływania posłów do Krajowej Rady Narodowej nasuwa uzasadnione pytanie, czy była ona organem przedstawicielskim.

Z punktu widzenia ściśle doktrynalnego mogłoby to wzbudzać wątpliwości: w teorii za organy przedstawicielskie uważa się organy powoływane w drodze wyborów. Wydaje się jednak, że w odniesieniu do KRN (a dotyczy to również rad terenowych w tamtym okresie) stanowisko takie byłoby zbyt sztywne i formalistyczne. Nie oznacza to wprawdzie przyjęcia poglądu, że sposób kształtowania składu KRN był rodzajem „wyborów”²⁷. Klasyfikowanie tego systemu z punktu widzenia zasad prawa wyborczego musiałoby z konieczności prowadzić do wniosku, że były to „wybory” nie powszechne, nierówne i pośrednie²⁸, a więc — pozbawione istotnych cech nadających systemom wyborczym walor demokratyzmu. Skład Krajowej Rady Narodowej nie był powoływany w drodze wyborów. W systemie przyjętym przez ustawę wrzesniową z 1944 r. nie było tego niezbędnego elementu zasady wybieralności, jakim jest — chociażby pośrednia — akceptacja kandydatów ze strony wyborców wyrażona w akcie głosowania. Z tego punktu widzenia nie da się więc znaleźć argumentów na rzecz przedstawicielskiego charakteru Krajowej Rady Narodowej. Niemniej uznać należy, że KRN była swoistym organem przedstawicielskim: była ona mianowicie organem przedstawicielskim powołanym w drodze p o z a w y b o r c z e j.

Z pozoru w sformułowaniu tym tkwi wewnętrzna sprzeczność. Należy jednak pamiętać, że Krajowa Rada Narodowa utworzona została jako „faktyczna reprezentacja polityczna narodu polskiego”²⁹ w szczególnych warunkach okupacji, kiedy nie istniały możliwości formalnego wypowiedzenia się obywateli w drodze głosowania. Jednakże „wola szero-

²⁷ Por. np. K. Grzybowski, o. c., s. 24.

²⁸ Do takiej konsekwencji dochodzi właśnie K. Grzybowski pisząc, że w systemie powoływania posłów do KRN „tkwi — socjologicznie — forma wyborów pośrednich choć nie powszechnych, skoro nie wszyscy obywatele do tych organizacji [delegujących posłów — Z. J. i J. Z.] należą, i może tkwić pewna forma pluralności, skoro niektórzy obywatele należą do różnych organizacji i pośrednio przez te różne organizacje wywierać mogą wielokrotny wpływ na skład rad narodowych” (K. Grzybowski, o. c.).

²⁹ Sformułowanie manifestu z grudnia 1943 r.

kich mas", z której KRN wyprowadzała swą legitymację do występowania w imieniu narodu³⁰, wyraziła się „w ofiarnej zbrojnej walce ludu polskiego z okupantem wbrew przeciwdziałaniu reakcji” oraz bezpośrednio w inicjatywie podziemnych demokratycznych organizacji społeczno-politycznych i wojskowych, reprezentujących najbardziej aktywne elementy „walczącego narodu”. Jeśli zaś za istotę przedstawicielstwa uznaje się identyczność postaw i dążeń reprezentantów i „reprezentowanych”, to stwierdzić trzeba, że program KRN oraz jej praktyczna działalność leżała niewątpliwie w interesie szerokich warstw społeczeństwa polskiego i odpowiadała ich woli. W tym sensie KRN — jakkolwiek nie pochodziła z wyborów — była „powołana przez walczący naród”, który w ten sposób „stworzył swą reprezentację, swój podziemny parlament”³¹. Konsekwentnie też ustawa wrześniowa z 1944 r. określała Krajową Radę Narodową jako „organ Narodu” (art. 1, § 1).

Fakt, że członkowie KRN byli powoływani w drodze pozawyborczej, nie jest oczywiście bez znaczenia. Zważyć jednak należy i to, że wybory mogą mieć różną postać, a rola wyborców oraz ich bezpośredni wpływ na wyniki wyborów mogą być niejednakowe. W szczególności wiadomo powszechnie, że — zwłaszcza współcześnie — decydującą rolę w procesie wyborczym odgrywają partie polityczne, które ustalają listy kandydatów i prowadzą całą kampanię wyborczą; rola wyborców jest z reguły mniej lub bardziej bierna. Jeśli więc w systemie, jaki przewidywała ustawa wrześniowa, obsadzanie mandatów poselskich przekazane zostało wprost w ręce organizacji politycznych i społecznych, zwłaszcza partii politycznych, to faktycznie biorąc system ten nie różnił się tak zasadniczo od systemów opartych na zasadzie wybieralności, jak by na to wskazywał brak formalnej akceptacji kandydatów przez wyborców, wyrażonej w akcie głosowania. Zwłaszcza jeśli spojrzymy na to zagadnienie z punktu widzenia ostatecznego rezultatu, jakim jest skład polityczny i personalny organu przedstawicielskiego: zależy on zawsze w przeważającej mierze od struktury partyjno-politycznej i od aktualnego układu sił i wpływów poszczególnych partii. W Krajowej Radzie Narodowej reprezentowane były w zasadzie wszystkie legalne ugrupowania polityczne, i to w takich proporcjach (co do liczby przedstawicieli), jakie odpowiadały na ogół sile i wpływom poszczególnych partii.

Nie od rzeczy będzie tu również wspomnieć, że skład Sejmu Ustawodawczego, który był rezultatem powszechnych wyborów (19 I 1947 r.), pod względem struktury politycznej nie odbiegał zasadniczo od składu KRN pod koniec okresu jej pełnomocnictw (por. niżej).

³⁰ Por. § 1 Statutu tymczasowego rad narodowych.

³¹ Z Manifestu lipcowego PKWN.

Mówiąc o systemie powoływania członków KRN podkreślić należy również inny moment. Należy mianowicie wyraźnie stwierdzić, że system ten, jakkolwiek stwarzał warunki dla szerokiej reprezentacji sił społecznych i politycznych, to jednak równocześnie poprzez postanowienia ustawy wrześniowej ustalał w tym zakresie pewne charakterystyczne ograniczenia, podyktowane szczególnymi warunkami okresu odbudowy państwowości polskiej oraz charakterem rewolucji i państwa ludowego w jego pierwszym etapie. Chodzi w szczególności o wspomniany wymóg legalności organizacji uprawnionych do delegowania swych przedstawicieli oraz warunków, aby były to organizacje, które ustawa określała jako „demokratyczno-niepodległościowe”. Wiązało się to z zasadą ustaloną w Manifestie Lipcowym, że „demokratyczne swobody nie mogą służyć wrogom demokracji” oraz że „organizacje faszystowskie, jako antynarodowe, będą tępiące z całą surowością prawa”.

W podobnym kierunku zmierzały przepisy ustawy zakazujące delegowania (a niewątpliwie — również kooptacji) do składu KRN osób obciążonych zarzutem współpracy z okupantem lub też udziałem w zwalczaniu organizacji demokratyczno-niepodległościowych, a także przepisy żądające od kandydatów aktywnego udziału w walce z okupantem bądź w dziele odbudowy państwowości polskiej. Wszystkie one zmierzały do wyeliminowania z Krajowej Rady Narodowej elementów faszystowskich oraz jawnie reakcyjnych, antynarodowych i antyludowych. W ten sposób skład KRN, jakkolwiek miał się opierać na szerokiej podstawie społecznej i politycznej, nie był jednak — w myśl założeń ustawy — wyrazem „zgody narodowej”, lecz miał reprezentować określone oblicze społeczno-polityczne.

Skład Krajowej Rady Narodowej rozszerzał się zarówno w miarę wyzwalań się terytorium państwa, jak i w miarę powstawania i aktywizacji stronnictw politycznych, organizacji społecznych, związkowych itp.

Na pierwszym posiedzeniu Krajowej Rady Narodowej w oswobodzonym kraju, w Lublinie 15 VIII 1944 r. było obecnych 27 osób³², ale już w dniu 9 IX obecnych było znacznie więcej, KRN bowiem dokooptowała 3 osoby i przyjęła nowych członków delegowanych przez organizacje³³. Od tej chwili skład KRN systematycznie się rozszerzał. Nie ma jeszcze, niestety, gotowych opracowań statystycznych, które ukazywałyby w pełni, jak kształtował się przekrój polityczny, społeczny czy

³² Na posiedzeniu tym przyjęto specjalną rezolucję, odebrano ślubowanie od członków KRN, uchwalono ustawę o pełnomocnictwach dla PKWN i zatwierdzono dekrety PKWN wydane w okresie od dnia 25 VII do dnia 15 VIII 1944 r.

³³ Zob. Archiwum Kancelarii Sejmu i Rady Państwa KRN, teczka 3.

zawodowy KRN. Szereg danych można jednak zaczerpnąć z istniejących (nie zawsze kompletnych) dokumentów.

Pod koniec 1944 r. Krajowa Rada Narodowa skupiała przedstawicieli znacznej ilości zarówno partii politycznych, jak i organizacji społecznych. Jak już wspominaliśmy, zgodnie z postanowieniami ustawy z 11 IX 1944 r. można w składzie KRN wyodrębnić grupę posłów, jeszcze z okresu konspiracji oraz posłów kooptowanych przez samą Radę, jak i delegowanych przez organizacje polityczne i społeczne.

Jak wiadomo, na pierwszym, konstytucyjnym posiedzeniu KRN obecnych było 19 osób: Bolesław Bierut, Władysław Bieńkowski, Władysław Dworakowski, Pola Elster, Helena Jaworska, Antoni Korzycki, Władysław Kowalski, Halina Kuczkowska, Franciszek Litwin, Kazimierz Mijał, Edward Osóbka, Roman Piotrowski, Marian Spychalski, Janina Święcicka, Leon Szparadowski, Aleksander Żaruk-Michalski, Jan Szymon Żoła-Manugiewicz, Stefan Żółkiewski, Michał Żymierski³⁴. Te 19 osób stanowiło jedynie część KRN, ponieważ 12 osób, będących również delegatami, przybyć na posiedzenie nie zdołało — ze względu na warunki okupacyjne. Wśród tych 12 delegatów znajdowali się m. in. Władysław Gemułka, Zenon Kliszko, Ignacy Loga-Scwiński. Tak więc około 30 posłów zasiadało w Krajowej Radzie Narodowej jeszcze w okresie okupacji. Skład Krajowej Rady Narodowej szybko się jednak rozszerzał, zarówno poprzez delegowanie dokonywane przez uprawnione do tego organizacje, jak i dzięki kooptacji. Na każdym posiedzeniu plenarnym nowi posłowie składali ślubowanie i już według danych z 15 XII 1945 r.³⁵ obok tych członków z okresu okupacji KRN liczyła również 120 posłów delegowanych przez partie polityczne, 70 posłów dokooptowanych, 35 delegowanych przez rady narodowe oraz 38 delegowanych przez związki zawodowe i inne organizacje społeczne. Tak więc w dniu 15 XII 1945 r. Krajowa Rada Narodowa liczyła 288 członków. Same liczby mówią jednak niewiele. Powstaje problem, kim byli ci posłowie, członkowie najwyższego organu państwa? Otóż przyjrzenie się kierunkowi kooptacji i sposobowi delegowania nasuwa pewne ciekawe wnioski, zarówno gdy idzie o rozszerzenie składu politycznego, jak i przyciąganie do pracy socjalistycznego parlamentu inteligencji twórczej w jak najszerszym zakresie.

³⁴ Trzeba się zgodzić ze stwierdzeniem, iż „pierwsze posiedzenie KRN skupiło szeroki — pod względem zasięgu — wachlarz grup politycznych — przedstawicieli komunistów, socjalistów, ludowców, demokratów [...] — mimo to rozpiętość tendencji politycznych w łonie KRN nie była wielka” (J. Pawłowicz, o. c., s. 68).

³⁵ Dane te zostały zaczerpnięte z opracowania Wydziału Prac Parlamentarnych Biura Prezydialnego Krajowej Rady Narodowej. Nie są one jednak zupełnie ścisłe, stąd niekiedy konieczność wprowadzenia przez nas korektur.

Pierwszy wniosek, jaki nasuwa się badaczowi tego okresu, to klasowy charakter Krajowej Rady Narodowej — wyraźny zarówno wówczas, gdy przyglądamy się tym, którzy w Krajowej Radzie Narodowej zasiadali, jak i wtedy, gdy zobaczymy kogo w Krajowej Radzie Narodowej nie ma. Zdecydowana większość członków KRN reprezentowała interesy klasy robotniczej i chłopstwa. Samych członków partii robotniczych było 251! Przy czym nie byli to w najmniejszym stopniu „zawodowi parlamentarzyści”, stanowiący niemal powszechne zjawisko w parlamentach burżuazyjnych. Grupa tzw. „zawodowych działaczy”, to działacze przede wszystkim ruchu robotniczego, przeważnie po raz pierwszy zasiadający w parlamencie. Była to grupa stosunkowo nieliczna, bo wynosząca niecałe 11% składu Rady.

Krajowa Rada Narodowa, która w miarę upływu czasu rozszerzała swój skład polityczny, od pierwszych do ostatnich dni swej kadencji była przede wszystkim parlamentem mas pracujących Polski Ludowej, parlamentem o wyraźnym, ostro zarysowanym obliczu klasowym³⁶. Nie było w Krajowej Radzie Narodowej przedstawicieli kapitału, klas obalonych, ziemiaństwa. Nie było tak licznej w wielu parlamentach burżuazyjnych grupy adwokatów, którzy pod firmą „wolnych zawodów” reprezentują często interesy wielkiego kapitału, spółek akcyjnych itp.³⁷

³⁶ Oczywiście, każdy parlament nosi charakter klasowy. Powstaje jednak zawsze problem, jaka klasa jest przede wszystkim reprezentowana w parlamencie? Pomijając wszelkie być może interesujące rozważania, ale na pewno nie mieszczące się w ramach pracy o współczesnym rozwoju niektórych parlamentów burżuazyjnych i udziału w nich przedstawicieli klasy robotniczej, pragniemy dla lepszej ilustracji głoszonych przez nas tez przytoczyć parę danych z parlamentów Polski przedwrześniowej. Jako przykład bierzemy skład osobowy Sejmu RP na dzień 15 II 1923 r. Wybraliśmy celowo ten okres, ponieważ łączy się on jeszcze ze wzniesieniem fali rewolucyjnej i dlatego dla ówczesnych klas rządzących rysuje się stosunkowo najkorzystniej. Otóż wg oficjalnych danych (Sejm RP, okres I, Druk nr 433) w Sejmie zasiadało: dyrektorów banków — 7, przemysłowców — 25, ziemian — 12, duchownych — 21, prawników — 41, zawodowych działaczy — 96, razem 202, czyli w stosunku do 444 aż 45,5%! A przecież każda z tych liczb wymaga komentarzy. I tak grupa „działaczy zawodowych” została wyodrębniona przez nas, ponieważ statystyki jej nie uwzględniają i z pewnością była w rzeczywistości znacznie liczniejsza. Przynajmniej to samo powiedzieć można o grupie ziemian, która figuruje w liczbie 12 w oficjalnych zestawieniach, przy jednoczesnej grupie 82 rolników (i agronomów), wśród których mamy takie nazwiska jak Wincenty Witos, Juliusz Poniatowski i inni! Wojciech Korfanty np. figuruje jako zawodowy literat! Robotników mamy według oficjalnych danych wprawdzie 5, ale w tym również np. Tomasz Arciszewski itd. itd.

³⁷ Por. C. W. Mills, *Elita władzy*, Warszawa 1961, s. 317 i n. Tamże obszerna literatura na ten temat. Również S. Ehrlich, „Grupy nacisku” w *strukturze politycznej kapitalizmu*, Warszawa 1962, s. 181 i n.; M. Sobolewski, *Reprezentacja w ustroju współczesnych demokracji burżuazyjnych*, Kraków 1962, s. 150.

Pod tym względem sytuacja była wyraźna i jednoznaczna: charakter klasowy państwa znajdował pełne odbicie w charakterze klasowym parlamentu.

Gdy chodzi o skład zawodowy i polityczny, to wspominaliśmy już wyżej o jego tendencjach rozwojowych. I tak, jeśli cofniemy się nieco wstecz, to przykładowo przytoczyć można, że w maju 1945 r. (siódme posiedzenie plenarne) w skład Krajowej Rady Narodowej weszli Jerzy Borejsza, Zofia Dembińska, Zofia Nałkowska, Jan Wiktor, w lipcu tegoż roku (ósmie posiedzenie plenarne — 21 VII 1945 r.) m. in. Stanisław Grabski, Wincenty Witos, Henryk Kołodziejski, Stanisław Mikołajczyk, Wincenty Rzymowski. Partie polityczne delegowały swych wybitnych działaczy. Z ramienia Polskiej Partii Robotniczej wszedł do KRN Roman Zambrowski, Stefan Wierbłowski i inni; z ramienia Polskiej Partii Socjalistycznej: Ajnenkiel, Baranowski, Motyka; ze Stronnictwa Demokratycznego: Wende i Barcikowski; z ramienia Związku Patriotów Polskich: m. in. Aleksander Zawadzki, Andrzej Witos, Karol Świerczewski, Stefan Jędrychowski. Swych oficjalnych przedstawicieli miały w Krajowej Radzie Narodowej: Związek Literatów, Związek Plastyków, wyższe uczelnie. A więc widzimy nie tylko docenianie roli inteligencji (zwłaszcza inteligencji twórczej), ale przyciąganie jej do współpracy w jak najszerszym zakresie. Z organizacji społecznych i zawodowych mamy w 1945 r. w KRN przedstawicieli Związku Spółdzielni, Komisij Centralnej Związków Zawodowych, Związku Inwalidów Wojennych, Związku Zawodowego Kolarzy. Ruch młodzieżowy reprezentowały trzy organizacje: TUR, Związek Walki Młodych i „Wici”. Następujące partie polityczne miały w końcu 1945 r. swych przedstawicieli w Krajowej Radzie Narodowej: Polska Partia Robotnicza, Polska Partia Socjalistyczna, Stronnictwo Ludowe, Stronnictwo Demokratyczne, Polskie Stronnictwo Ludowe, Stronnictwo Pracy³⁸. Ten układ sił politycznych KRN nieco się zmieniał w zależności od rozwoju stosunków politycznych w całym kraju, a pod koniec kadencji zarysował się jak w zestawieniu³⁹ na s. 26.

³⁸ Ponadto w Krajowej Radzie Narodowej zasiadało trzech posłów reprezentujących Żydowską Partię Socjalistyczną „Bund”, Żydowskie Stronnictwo Sjonistyczno-Demokratyczne i Żydowską Partię Robotniczą „Ba'ej-Sjon”-Lewicę.

³⁹ Cyt. według *Partia w cyfrach*, Warszawa 1949. Trzeba jednak zaznaczyć, że skład liczbowy Krajowej Rady Narodowej nie tylko ulegał zmianom (co jest zupełnie zrozumiałe, zważywszy obowiązujące wówczas przepisy prawne), przejściowo nawet przekraczał ustawową liczbę 444 posłów. Według materiałów znajdujących się w Bibliotece Sejmowej ogólna liczba będących kiedykolwiek posłami do Krajowej Rady Narodowej (tzn. wliczając w to zarówno posłów odwołanych, zrzekających się mandatów bądź zmarłych w czasie kadencji) wynosiła 471 osób. Dla orientacji warto dodać, że w ostatnim imiennym głosowaniu, jakie odbyło się w Krajowej Radzie Narodowej, wzięło udział 346 posłów. Nie ma zresztą nic dziwnego w ta-

członków Polskiej Partii Robotniczej	139
członków Polskiej Partii Socjalistycznej	112
członków Stronnictwa Ludowego	60
członków Polskiego Stronnictwa Ludowego	55
członków Polskiego Stronnictwa Ludowego — „Nowe Wyzwolenie”	2
członków Stronnictwa Demokratycznego	38
członków Stronnictwa Pracy	8
bezpартyjnych	30

Widzimy więc, jak bardzo rozszerzył się, w porównaniu z okresem wcześniejszym, skład polityczny oraz jak szeroki wachlarz partyjno-społeczny reprezentowała Krajowa Rada Narodowa.

Gdy mówimy o składzie politycznym Krajowej Rady Narodowej to nie sposób pominąć pewnych momentów sytuacji zarówno wewnątrz kraju, jak i międzynarodowej, momentów, które odgrywały niekiedy bardzo istotną rolę w kształtowaniu się oblicza politycznego Rady. Otóż podstawowy trzon polityczny Krajowej Rady Narodowej stanowiły przez cały czas jej istnienia: Polska Partia Robotnicza, Polska Partia Socjalistyczna, Stronnictwo Ludowe i Stronnictwo Demokratyczne. To właśnie były te główne siły polityczne nadające charakter Radzie, one inspirowały i kierowały jej pracą. I tak jak inspirująca rola Polskiej Partii Robotniczej przyczyniła się w okresie okupacji do powstania Krajowej Rady Narodowej, tak samo inspiracja PPR i jej ideowe kierownictwo życiem politycznym kraju wpływały przez cały czas na działalność i na funkcjonowanie KRN w okresie Polski niepodległej.

Bardzo istotne dla rozszerzenia składu politycznego KRN były obrady VIII sesji w dniach 21, 22 i 23 VII 1945 r. Obrady te toczyły się po dojściu do porozumienia na temat utworzenia Rządu Jedności Narodowej w miejsce powołanego w grudniu 1944 r. Rządu Tymczasowego. Powstanie Rządu Jedności Narodowej, co było istotnym momentem w historii tego okresu, nastąpiło „po 11 miesiącach, które upłynęły od

kiej sytuacji, gdyż jest ona odbiciem rewolucyjnych dróg kształtowania się władzy ludowej. Wspomnieliśmy wyżej o pierwszym posiedzeniu KRN podając liczbę 19 uczestników tego posiedzenia. Ale na VI sesji KRN, na posiedzeniu w dniu 31 XII 1944 r. mówił Bolesław Bierut: „Oto miją dziś rocznica pierwszego plenarnego posiedzenia Rady. Obecni tu nieliczni uczestnicy tego posiedzenia doskonale pamiętają okoliczności i warunki, w jakich odbywały się te pierwsze obrady Krajowej Rady Narodowej [...]. Było nas wówczas tylko 22 osoby [...]” (Spraw. Stenogr. z posiedzeń KRN, VI sesja, łam 10). Te rozbieżności liczb przypominają nam, że Krajową Radę Narodową traktować należy również jako „parlament rewolucji”.

Stan 444 posłów został osiągnięty na IX sesji KRN.

29 XII 1945 r. mówił Prezydent KRN: „Dotychczasowa liczba posłów Krajowej Rady Narodowej wynosiła 289 osób, dziś proponujemy 155 nowych kandydatów. W ten sposób liczba członków Krajowej Rady Narodowej osiągnęłaby swój pełny skład” (łam 10). Jak jednak wiadomo, i na następnych sesjach KRN dokonywane były zmiany w jej składzie.

chwili powstania pierwszej władzy wykonawczej narodu polskiego na wyzwolonym spod okupacji terytorium Polski, nastąpiło wreszcie tak pożądane przez cały naród zjednoczenie wszystkich grup i odłamów demokracji polskiej. W wyniku tego zjednoczenia powstał Rząd Jedności Narodowej, którego trzonem pozostał [...] poprzedni polski Rząd Tymczasowy” (podkreślenie — Z. J. i J. Z.)⁴⁰.

Na VIII sesji Krajowa Rada Narodowa nie tylko jednak zaakceptowała utworzenie Rządu Jedności Narodowej⁴¹, ale jak wspominaliśmy wyżej, powołała do swego grona szereg działaczy politycznych, m. in. z PSL. To rozszerzenie oblicza politycznego stanowiło bardzo istotny moment w rozwoju Krajowej Rady Narodowej, stanowiło jakby pewien próg w periodyzacji jej działalności, ponieważ w skład jej weszły inne polityczne siły i ugrupowania. Mówił o tym na VIII sesji Władysław Gomułka:

„Dojrzało w pełni porozumienie wszystkich demokratów między sobą. Z tego porozumienia zrodził się Rząd Jedności Narodowej, rząd który zmobilizuje wokół siebie cały naród.

Sanacyjni i reakcyjni bankruci wyrzuceni za burtę życia politycznego Polski próbują jeszcze wykorzystać dokonane zjednoczenie wszystkich grup i odłamów demokratycznych narodu dla uwicia sobie gniazd w różnych demokratycznych ugrupowaniach koalicji rządowej, w organizacjach społecznych i wychowawczo-oświatowych, jak też w aparacie państwowym. Liczą na to, że nowi przedstawiciele grup demokratycznych, którzy weszli do Rządu Jedności Narodowej, przymkną oczy na ich zamiary lub nawet udzielą im poparcia. [...] Nie po to jednoczył się obóz demokracji polskiej, aby ułatwiać krecią robotę reakcji i wyciągać ją na powierzchnię życia. Zjednoczenie nastąpiło w tym celu, aby umożliwić pracę nad odbudową i przebudową Polski wszystkim twórczym i pozytywnym elementom narodu, aby przyspieszyć proces odradzania się Polski na bazie demokratycznej [...].

Polska wstąpiła na drogę odrodzenia narodowego i państwowego. Po tej drodze pójdzie ona bez względu na to, czy się to podoba lub nie podoba polskim reakcjonistom i ich ciemnym protektorom [...]. Rząd Jedności Narodowej nie zejdzie z drogi, na jaką wkroczyliśmy w dniu 22 lipca 1944 r. Nasza linia polityczna i nasz kierunek gospodarczy są słuszne i odpowiadają najżywotniejszym interesom narodu [...]. Realizujemy to, co zapowiedzieliśmy już w okresie okupacji przez usta Kra-

⁴⁰ W. Gomułka, *Artykuły i przemówienia*, t. I, Warszawa 1962, s. 305.

⁴¹ Rząd ten jednak jak wiadomo nie był jakimś „nowym” gabinetem, lecz pewną rekonstrukcją Rządu Tymczasowego i działał na podstawie ustawy z 31 XII 1944 r.

jowej Rady Narodowej. Ani na jotę nie zmieniliśmy kierunku. Bieg wypadków wykazał, że tylko Krajowa Rada Narodowa już wówczas reprezentowała polską rację stanu opartą na rozumie politycznym”⁴².

Wystąpienie to bardzo jasno wskazuje na postawę zarówno Polskiej Partii Robotniczej, jak i sprzymierzonych z nią stronnictw politycznych, na szczerą chęć budowania jedności na podstawach demokratycznych. Praktyka następnych lat wykazała, że partnerzy z drugiej strony żyli w gruncie rzeczy inne zamiary. Rozwój zaś sytuacji politycznej zaraz w następnych miesiącach po utworzeniu Rządu Jedności Narodu wykazał, iż przedstawiciele Polskiego Stronnictwa Ludowego (zasiadający przecież w rządzie) jak najdalsi byli od lojalnej choćby współpracy ze stronnictwami demokratycznymi. Wytworzyła się sytuacja, kiedy w „rządzie przebywali [...] ludzie, którzy nie tylko stanowili «legalną» opozycję wobec rządu, lecz nawet związani byli z nielegalnym podziemiem, walczącym przeciw Polsce Ludowej. Tym niemniej [...] demokratyczna większość KRN na danym etapie tolerowała ich obecność w rządzie [...]. Sytuacja ta znalazła swój zewnętrzny wyraz w okoliczności, iż KRN, przy uchwalaniu votum zaufania dla Rządu, wyłączyła z niego przedstawicieli PSL, nie żądając jednak ich ustąpienia z rządu”⁴³.

Dlatego też, gdy mówimy o procesie rozszerzania się składu politycznego Krajowej Rady Narodowej, należy stale pamiętać, po pierwsze — o warunkach okolicznościom tym towarzyszących, a po drugie — o bezspornym fakcie, iż podstawowy trzon polityczny KRN stanowiły cały czas ugrupowania demokratyczne z Polską Partią Robotniczą na czele⁴⁴.

Przedstawiając jednak problematykę składu KRN nie można zapominać, że wszystko to działo się w państwie tworzącym zręby swej państwowości, w państwie, gdzie władza powstawała i krzepła w każdym momencie. Gdy parlament już funkcjonował, wówczas nawet jeszcze niecałe terytorium było wyzwolone spod okupacji. Dopiero na X i XI sesji KRN dokooptowani zostali do KRN przedstawiciele rad wojewódzkich Wrocławia, Bydgoszczy i Szczecina — ziem najpóźniej wyzwolonych.

Krajowa Rada Narodowa była nie tylko parlamentem młodej władzy,

⁴² Spraw. Sten. z VIII sesji KRN, łam 121 i n.

⁴³ S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1948, s. 113 i n. Tamże cytowany wniosek klubów poselskich z 27 IV 1946 r. w sprawie PSL. O stosunku KRN — rząd będzie jeszcze mowa niżej.

⁴⁴ „Dzięki słusznej linii PPR potrafiła skonsolidować demokratyczny front narodowy wokół Rządu Tymczasowego i umocnić jego pozycję. Dlatego nie uległ zasadniczej zmianie charakter państwa ludowego, chociaż zmienił się skład Rządu Jedności Narodowej, do którego weszła PSL” (B. Drukier, *PPR — organizator władzy ludowej*, Nowe Drogi 1962, z. 1).

ale również parlamentem stosunkowo młodym. Oto jak kształtował się wiek posłów do Krajowej Rady Narodowej w 1946 r.:

Grupy wieku	W liczbach bezwzględnych	W procentach
21—29	24	5,5
30—34	47	10,7
35—39	80	18,2
40—44	89	20,3
45—49	100	24,1
50—56	41	9,3
55—59	31	7
60—64	21	4,8
70—74	4	0,9
od 75 i więcej	1	0,2

Z zestawienia tego wyczytać można bardzo wiele. Jeżeli przyjmiemy, że poseł w wieku 35 lat jest posłem młodym (a nawet bardzo młodym), to posłów takich mieliśmy w Krajowej Radzie Narodowej przeszło 16%; jeżeli wyodrębnimy grupę posłów do lat 40, których — jako działacze politycznych można by określić jako jeszcze młodych — to grupa ta stanowić będzie niemal 35%, a więc ta grupa posłów będzie grupą bardzo liczną, zważywszy, że znacznie szą od niej stanowią tylko posłowie w grupie wieku 40—50 lat — 44,4%, a natomiast posłowie od 50 do 60 lat nie przekraczają 17%. Zupełnie niewielką zaś grupę, zaledwie 5%, stanowią posłowie powyżej lat 60. A oto jak przedstawiają się analogiczne dane o późniejszych parlamentach Polski Ludowej⁴⁵:

Sejm PRL I kadencji	Sejm PRL II kadencji	Sejm PRL III kadencji
Posłowie w wieku do 40 lat		
26,3%	23,1%	21,9%
Odpowiedni posłowie w grupie wieku 40—50 lat		
39,5%	43,2%	35,6%
Posłowie w grupie wieku 50—60 lat		
26,6%	29,4%	39,7%
Posłowie powyżej lat 60		
6,8%	4,8%	7,3%

Z zestawienia wynika, że większość członków KRN to działacze młodzi i w średnim wieku, tzn. tacy, których określa się jako dojrzałych działaczy politycznych. Oczywiście, same cyfry to jeszcze zbyt

⁴⁵ Zestawienia dotyczące wieku posłów z trzech kadencji Sejmu PRL oparte są na opracowaniach S. Skrzyszewskiego, *Skład nowego Sejmu (kilka uwag o zestawieniach statystycznych)*, Państwo i Prawo 1961, z. 8—9. Nie przeprowadzamy natomiast porównań z okresem Sejmu Ustawodawczego, ponieważ, jak wiadomo, cenzus wieku do Sejmu Ustawodawczego był wyższy zarówno od cenzusu do Krajowej Rady Narodowej, jak i do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

mało, by wyciągnąć z nich daleko idące wnioski. Jednocześnie jednak wydaje się, że to dostateczna przesłanka do uchwycenia pewnych tendencji, które określić by można zależnością między parlamentem kształtującej się dopiero władzy, parlamentem rewolucji, a młodym wiekiem członków tego parlamentu.

I wreszcie dwa jeszcze zestawienia obrazujące wykształcenie i zawód posłów do Krajowej Rady Narodowej ⁴⁶. Otóż na 379 posłów KRN w roku 1946 posiadało:

ukończone wyższe wykształcenie	181	posłów
nie ukończone wyższe wykształcenie	23	"
wykształcenie średnie ogólnokształcące	52	"
średnie zawodowe	45	"
średnie nie ukończone	34	"
szkołę powszechną ukończoną	28	"
nie ukończyło szkoły powszechnej	5	"
samouki	11	"

W zestawieniu tym uderza bardzo duża liczba posłów o wyższym wykształceniu, bo aż 53,8% (!), oraz znaczna liczba samouków, wśród których można się domyślać przede wszystkim robotników. Wydaje się jednak, że porównując dane dotyczące wykształcenia z danymi dotyczącymi zawodu można by postawić tezę, iż wyższe wykształcenie posłów Krajowej Rady Narodowej nie jest bynajmniej tak typowym dla parlamentów burżuazyjnych wyższym wykształceniem zawodowych parlamentarzystów, ale łączy się przede wszystkim z wyższym wykształceniem inteligencji twórczej i intelektualistów. Wydaje się, że tylko wówczas, gdy liczby dotyczące wykształcenia porównywać będziemy z liczbami dotyczącymi zawodu, otrzymamy prawidłowy obraz. A oto jak kształtują się grupy zawodów w Krajowej Radzie Narodowej ⁴⁷:

Zawód	W liczbach bezwzględnych	W procentach w stosunku do liczby 424
Zawodowi działacze	46	10,9
Robotnicy	9	2,1
Rołnicy	43	10,1
Pracownicy umysłowi	68	16,0
Rzemieślnicy	53	12,5
Przemysłowcy i kupcy	2	0,4
Wojskowi	3	0,7
Lekarze	12	2,8
Duchowni	1	0,2
Adwokaci	31	7,4
Profesorowie	13	3,1
Nauczyciele	42	9,9
Publicyści i literaci	43	10,2
Inne zawody	58	13,7

Już pierwszy rzut oka na to wyliczenie zmusza do zastanowienia. Wydaje się bowiem, że niemało robotników znaleźć można w grupie „inne zawody”, jak i w grupie „zawodowi działacze”. Natomiast jeśli zsumujemy takie grupy zawodów, jak profesorowie, literaci, publicyści i nauczyciele, to otrzymamy pokaźną grupę 98 osób, a więc niemały odsetek w stosunku do wysokiego procentu posłów z wyższym wykształceniem.

Tak więc obraz Krajowej Rady Narodowej rysuje się jako obraz parlamentu o szerokiej reprezentacji politycznej, ze znacznym udziałem inteligencji twórczej, działaczy politycznych, ale ze znikomym udziałem „zawodowych parlamentarzystów”. Jest to zrozumiałe przede wszystkim dlatego, że Krajowa Rada Narodowa była pierwszym parlamentem ludowego państwa, ale łączyło się to również jak najściślej (i o tym będzie jeszcze mowa niżej) z formami i trybem pracy KRN, ze stanowiskiem posła do Krajowej Rady Narodowej.

O stanowisku posła Krajowej Rady Narodowej mówi nam szereg dokumentów. Przede wszystkim ustawa o organizacji i zakresie działania rad narodowych⁴⁶. Ustawa ta, określając maksymalny skład Krajowej Rady Narodowej na 444 osób, określając sposób delegowania przez partie, organizacje i instytucje członków KRN stanowiła jednocześnie o pozycji posła do tymczasowego parlamentu. W określeniu pozycji posła do KRN ustawa nawiązywała wyraźnie do odpowiednich przepisów konstytucji marcowej, przyjmując wprost, że w pewnym zakresie artykuły konstytucji z 17 III 1921 r. dotyczące posłów do Sejmu „mają odpowiednie zastosowanie do członków Krajowej Rady Narodowej” (art. 11 ustawy). Zacytujemy te artykuły, ponieważ mają one istotne znaczenie zarówno dla oceny stanowiska posła do KRN, jak i dla ukazania kierunków rozwojowych socjalistycznego parlamentu. Otóż art. 21 konstytucji marcowej (recypowany do ustawy) brzmi jak następuje:

„Posłowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za swoją działalność w Sejmie lub poza Sejmem, wchodzącą w zakres wykonania mandatu poselskiego, ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu. Za przemówienia i odezwania się, tudzież manifestacje w Sejmie posłowie odpowiadają tylko przed Sejmem. Za naruszenie

⁴⁶ Zestawienia te, jak i inne wyżej cytowane dane nie obejmują takiej samej ilości posłów. Por. m. in. notkę nr 23.

⁴⁷ Dane dotyczące zawodów i wykształcenia zaczerpnięte są z opracowania Wydziału Personalnego Kancelarii Cywilnej Prezydenta RP z dnia 25 III 1947 (m. 1435/pers./47). Akta Kancelarii Cywilnej Prezydenta RP i Kancelarii Rady Państwa. Kat. A. Zostały one przez nas niekiedy (w minimalnym zresztą stopniu) skorygowane.

⁴⁸ Tekst jednolity: Dz. U. z 1946 r., nr 3, poz. 26.

prawa osoby trzeciej mogą być pociągnięci do odpowiedzialności sądowej, o ile władza sądowa uzyska na to zezwolenie Sejmu.

Postępowanie karno-sądowe, karno-administracyjne lub dyscyplinarne, wdrożone przeciw posłowi przed uzyskaniem mandatu poselskiego, ulegnie na żądanie Sejmu zawieszeniu aż do wygaśnięcia mandatu.

Bieg przedawnienia przeciw posłowi w postępowaniu karnem ulega przerwie na czas trwania mandatu poselskiego. Przez cały czas trwania mandatu posłowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności karno-sądowej, karno-administracyjnej i dyscyplinarnej, ani pozbawieni wolności bez zezwolenia Sejmu. W wypadku schwytania posła na gorącym uczynku zbrodni pospolitej, jeżeli jego przytrzymanie jest konieczne dla zabezpieczenia wymiaru sprawiedliwości, względnie unieszkodliwienia skutków przestępstwa, władza sądowa ma obowiązek bezwzględnego zawiadomienia o tem Marszałka Sejmu w celu uzyskania zezwolenia Sejmu na areszt i dalsze postępowanie karne. Na żądanie Marszałka przytrzymany musi być niezwłocznie uwolniony”.

Odpowiednio art. 22 brzmi:

„Poseł nie może na swoje ani na obce imię kupować lub uzyskiwać dzierżaw dóbr państwowych, przyjmować dostaw publicznych i robót rządowych, ani otrzymywać od rządu koncesji lub innych korzyści osobistych.

Poseł nie może również otrzymywać od rządu żadnych odznaczeń, z wyjątkiem wojskowych”.

Ażeby uzyskać pełny obraz sytuacji zacytujemy jeszcze odpowiednie postanowienia ustawy wrześnieowej:

„Członkowie Krajowej Rady Narodowej używają tytułu „poseł do Krajowej Rady Narodowej” (art. 10).

„Członkowie Krajowej Rady Narodowej mają prawo do bezpłatnego korzystania z państwowych środków komunikacyjnych na terenie całego państwa” (art. 12).

Ponadto co jest na pewno nie mniej ważne, ustawa określała tekst ślubowania:

„Ślubuję uroczyście jako członek rady narodowej według najlepszego mego rozumienia i zgodnie z sumieniem, rzetelnie pracować dla dobra narodu polskiego, stać na straży jego praw demokratycznych i czynić wszystko, w miarę swoich sił i uzdolnień dla umocnienia niepodległości i pomyślnego rozwoju Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 9).

Wydaje się bezsporne, że cytowane wyżej postanowienia nie są jednakowej wagi i rangi. W państwie reformy rolnej i nacjonalizacji przemysłu⁴⁹ postanowienia dotyczące kupowania lub uzyskiwania

⁴⁹ Obie te podstawowe reformy zostały wprowadzić uchwalone już po wydaniu

„dzierżaw dóbr państwowych” oraz zakazu „otrzymywania od rządu odznaczeń” nie mogły mieć i nie miały zastosowania. Natomiast zupełnie zrozumiałe (i wykonywane) były postanowienia dotyczące immunitetu poselskiego i nietykalności poselskiej. Tak samo należy podkreślić, iż ani ustawa z 11 IX 1944 r., ani regulamin obrad Krajowej Rady Narodowej nie znaly instytucji incompatibilitas, tak typowej dla burżuazyjnego parlamentu. W okresie Krajowej Rady Narodowej nie było żadnych przepisów i żadnych postanowień zakazujących łączenia mandatu poselskiego do KRN z jakimikolwiek innymi funkcjami czy stanowiskami w państwie. Bez zbytniego ryzyka można chyba przyjąć pogląd, że gdyby nawet ustawa o radach narodowych recypowała z konstytucji 1921 roku tego rodzaju przepisy, to i, tak pozostałyby one martwą literą⁵⁰.

Prawom i obowiązkom posłów poświęcony był również rozdział II regulaminu obrad Krajowej Rady Narodowej⁵¹. Nakładał on na posła obowiązek brania udziału w pracach zarówno całej Krajowej Rady Narodowej, jak i w komisjach, regulował sprawy urlopów, obecności na posiedzeniach, diet poselskich. Rozdział V regulaminu poświęcony był przepisom dyscyplinarnym. Tak więc były to przepisy, które zazwyczaj znaleźć można w większości parlamentów burżuazyjnej demokracji i które są niezbędne dla normalnego funkcjonowania parlamentu.

Okres Krajowej Rady Narodowej przyniósł także inne, bardzo ciekawe rozwiązania i doświadczenia. Otóż Krajowa Rada Narodowa miała prawo zawieszania swych posłów w prawach członkowskich (zwykłą większością głosów) oraz wykluczania ich z rady⁵² (większością 2/3 głosów). Organizacja, z której wywodził się odwołany poseł, mogła na jego miejsce desygnować innego swego przedstawiciela. Było to więc pozbawienie mandatu przez samą Krajową Radę Narodową. Natomiast 23 VII 1945 r. uchwalona została ustawa o prawie odwoływania posłów do Krajowej Rady Narodowej⁵³. Ustawa ta stanowiła, iż organizacje, zrzeszenia i terenowe rady narodowe, które delegują swych przedstawicieli do Krajowej Rady Narodowej, mogą w okresie między posiedzeniami

cytowanej ustawy, ale pamiętać należy, iż po pierwsze — przeprowadzenie ich deklarował już Manifest lipcowy, a po drugie — iż jeszcze przed wydaniem odpowiednich aktów prawnych były one dokonywane oddolnie przez ludność. Por. na ten temat np. S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 142 i n.; A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1962, s. 85 i n.; Z. Jarośz w opracowaniu zbiorowym *Prawo państwowe PRL*, Warszawa 1964.

⁵⁰ Świadczy o tym dowodnie przykład Sejmu Ustawodawczego RP.

⁵¹ Uchwalony na VII plenarnym posiedzeniu Krajowej Rady Narodowej w dniu 6 V 1945 r. (M. P. nr 4)

⁵² Art. 18 ustawy z 11 IX 1944 r.

⁵³ Dz. U. nr 30, poz. 178.

Krajowej Rady Narodowej składać jej Prezydium umotywowane wnioski o odwołanie lub pozbawienie mandatu delegowanych przez siebie przedstawicieli. Odwołanie (lub pozbawienie mandatu) mogło nastąpić w drodze uchwały Prezydium KRN. O uchwale takiej należało powiadomić organizację wysyłającą, w tym celu, aby mogła ona desygnować innego kandydata. Wszystkie tego rodzaju uchwały Prezydium KRN wymagały następnie zatwierdzenia samej Rady. Postanowienia cytowanej ustawy są niezwykle istotne. Wydaje się, że mamy tu nawiązanie do socjalistycznej koncepcji mandatu poselskiego, wyrosłej na gruncie doświadczeń Komuny Paryskiej. Według Lenina „wszelka instytucja obieralna lub zgromadzenie przedstawicielskie może być uważane za prawdziwie demokratyczne i rzeczywiście reprezentujące wolę ludu tylko pod warunkiem uznania i stosowania prawa odwoływania przez wyborców swoich delegatów”⁵⁴. Napisałiśmy „wydaje się”, ponieważ intencje takie (nawiązanie do zasad socjalistycznej reprezentacji) nie zostały bezpośrednio przez ustawodawcę wyrażone. Ustawa uchwalona została na VIII sesji KRN w punkcie porządku dziennego zatytułowanym „sprawy organizacyjne rad narodowych”⁵⁵.

Referent ustawy poseł Szwalbe, uzasadniając celowość jej uchwalenia mówił:

„Pracując w Prezydium KRN, często spotykaliśmy się z takim zjawiskiem, że poszczególne wojewódzkie rady narodowe występują z wnioskami o powołanie kandydatów na posłów do KRN, nie bacząc na to, że liczba posłów z danej rady jest już od dawna wyczerpana. Motywy tego są proste: były poseł opuścił miejsce zamieszkania, wobec czego danej rady wojewódzkiej już nie reprezentuje, a ponieważ nakaz grzeczności nie pozwala stawiać wniosku o odwołanie, wobec tego w konsekwencji byłoby, że poszczególne województwa mają podwójną lub potrójną ilość reprezentantów, w porównaniu do ustawy, która ich do tego nie upoważnia. Mielśmy zresztą analogiczne przypadki w stosunku do pewnych zrzeszeń [...]”⁵⁶.

Na pozór wydawać by się mogło, iż ustawa wydana została jedynie w celach porządkowych i w trosce o nieprzekraczanie postanowień o organizacji Krajowej Rady Narodowej. Ale nie można się oprzeć wrażeniu, że w tym wypadku ustawodawcy chodziło także o stworzenie

⁵⁴ W. I. Lenin, *Dzieła*, t. 26, s. 336. O związku genezy odwoływalności z ustrojem Komuny Paryskiej ob. I. Grajewska, *Komuna Paryska*, Warszawa 1961. O pewnych problemach odwoływalności w państwie socjalistycznym, ob. A. Gwiżdż, *O trybie odwoływania deputowanych do Rady Najwyższej ZSRR*. Państwo i Prawo 1960, z. 2.

⁵⁵ Zob. Spraw. Sten. z VIII sesji KRN 23 VII 1945 r., łam 252 i n.

⁵⁶ Ibidem.

(zwłaszcza wobec sposobu, w jaki Krajowa Rada Narodowa była powoływana) jak najlepszych warunków reprezentacji, z którą prawo odwołania przedstawiciela jest ściśle związane. Za takim — również — odczytaniem ustawy przemawia, poza względami „czysto teoretycznymi”, również i pewna część argumentacji sprawozdawcy, który mówił: „Póki nie ma normalnych wyborów, intencją naszą było, żeby każdy poseł reprezentował okręg, ośrodek lub instytucję”⁵⁷.

Ustawa przyjęta została bez dyskusji, większością (przy trzech posłach wstrzymujących się) głosów. Używa ona w swym tekście dwóch pojęć: „odwołanie” i „pozbawienie mandatu”. Wydaje się, że w intencji ustawodawcy terminologia nie jest przypadkowa, że „pozbawienie mandatu” jest sankcją ostrzejszą niż „odwołanie”, jakkolwiek nie można zapominać, iż tytuł ustawy brzmiał: „o prawie odwoływania posłów do Krajowej Rady Narodowej”, co z kolei skłaniałoby do przypuszczeń, iż zarówno „pozbawienie mandatu”, jak i „odwołanie” ustawodawca mieścił w pojęciu „odwoływalności”. Siegnijmy jednak do praktyki. I tak np. z odwołaniem posłów stykamy się na IX, X i XI sesji Krajowej Rady Narodowej.

29 XII 1945 r. (IX sesja) Prezydent Bierut mówił: „Następujący posłowie zostali odwołani przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej [...]. Czy nie ma sprzeciwu w sprawie odwołania tych posłów?”⁵⁸. I w dalszym ciągu: „Kto jest za wyłączeniem posłów, których nazwiska odczytałem? [...]. Uważam zatem, że Krajowa Rada Narodowa stwierdziła wygaśnięcie mandatów wyżej wymienionych posłów”⁵⁹. A więc na wniosek organizacji mamy odwołanie. Na tej samej sesji prezydent KRN przedstawił również do zatwierdzenia Rady uchwałę Prezydium (podjętą na wniosek Stronnictwa Ludowego) o pozbawieniu mandatu poselskiego dwóch posłów za samowolny wyjazd za granicę i nieodpowiednie zachowanie⁶⁰.

Na X sesji Krajowa Rada Narodowa zatwierdziła uchwałę Prezydium o odwołaniu posłów do KRN⁶¹. Bardziej burzliwy był już przebieg odwołania posłów na XI sesji KRN⁶². Punkt pierwszy porządku dziennego sesji przewidywał odwołanie i przyjęcie nowych posłów. Prezydent przedstawił Radzie zatwierdzone przez Prezydium wnioski odpowiednich organizacji, m. in. Stronnictwa Pracy i Polskiej Partii Socjalistycznej.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Na wniosek 3 WRN i ZWM. Spraw. Sten. z IX sesji KRN, łam 18.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem, łam 19.

⁶¹ Spraw. Sten. z X sesji KRN, łam 13.

⁶² Spraw. Sten. z XI sesji KRN, łam 19 i n.

W związku z odwołaniem posłów Stronnictwa Pracy wywiązała się dyskusja⁶³, w której mówiono o „odwołaniu przez Klub Poselski”, o „pozbawieniu mandatów”, o „cofnięciu mandatów”, nie mówiąc już o „rezygnacji” i „usunięciu”. Na tej samej sesji odwołany został również poseł Haneman, przy zachowaniu formuły: „kto jest za odwołaniem”. Wszystko to skłania do podtrzymania tezy, iż bez względu na pewne różnice sformułowań, ustawodawcy chodziło generalnie o zasadę odwoływalności. Dlatego też, gdy zastanawiamy się nad pozycją posła do Krajowej Rady Narodowej, nie sposób pominąć kwestii odwoływalności.

Pisaliśmy już o przyznanym posłom do Krajowej Rady Narodowej immunitecie poselskim i nietykalności osobistej, oraz o tym, że ani ustawodawstwo, ani regulamin nie znały i nie przewidywały wprowadzenia w życie instytucji incompatibilitas. Nie było żadnych przeszkód w łączeniu mandatu poselskiego z jakimikolwiek stanowiskami i urzędami publicznymi.

Przedstawiając strukturę wykształcenia i zawodu posłów Krajowej Rady Narodowej wyraziliśmy pogląd, że pozwala ona na wysnucie tezy, iż KRN nie była zgromadzeniem „zawodowych parlamentarzystów”. Brak postanowień, które wprowadzałyby instytucję incompatibilitas, tezę tę potwierdza. I nie ma w tym nic dziwnego. Podobnie rozumiała zadania i funkcję parlamentu socjalistycznego sama Krajowa Rada Narodowa; świadczą o tym wypowiedzi na posiedzeniach plenarnych Rady oraz praktyka. Szła ona w takim kierunku, aby KRN jak najpełniej odbijała zawodowy i społeczny układ sił w państwie, aby posłowie do KRN powiązani byli — m. in. przez swą pracę — jak najściślej ze społeczeństwem. Sam zresztą system obrad — sesyjny, a nie permanentny, sprzyjał również nieodrywaniu się posłów od społeczeństwa, ale o tym będziemy jeszcze mówić niżej. Warto tu przytoczyć wypowiedzi na temat pozycji posła do Krajowej Rady Narodowej, jakie padły na VII sesji⁶⁴ przy okazji dyskusji nad sprawami organizacyjnymi rad narodowych oraz regulaminem obrad KRN. Sesja VII to była pierwsza sesja całej wyzwolonej Polski; rozpoczęła się 3 V 1945 r. Nie można pomijać faktu, że to na tej właśnie sesji składane były meldunki przybyłych z frontu

⁶³ Związana nie tyle z samym odwołaniem, co z istniejącymi rozbieżnościami w łonie Stronnictwa. Problem ten wykracza poza ramy pracy, odsyłamy więc jedynie do wystąpień posłów: Widy-Wirskiego i Popieła na wspomnianej już sesji. Należy jednak zaznaczyć, że na miejsce odwołanych posłów Krajowa Rada Narodowa dokooptowała pięciu innych członków Stronnictwa Pracy.

⁶⁴ W dniach 3, 4, 5 i 6 V 1945 r. (Spraw. Sten. z posiedzeń KRN, Warszawa 1945).

delegacji oficerów i żołnierzy I armii Polskiej⁶⁵, II Armii Polskiej⁶⁶, Korpusu Pancernego⁶⁷ i innych⁶⁸, że na tej sesji dyskutowane były m. in. problemy dalszego przekształcania Krajowej Rady Narodowej z władzy pierwszych miesięcy rewolucji w parlament wyzwolonego kraju, problemy form pracy dostosowanych do nowych zadań i nowych możliwości. Mówił o tym Prezydent KRN:

„Krajowa Rada Narodowa powstała do życia nie jak powstaje normalny parlament — powstawała do życia w warunkach okupacji, w warunkach walki narodu polskiego z okupantem hitlerowskim. Powstała jako przedstawicielstwo narodu — powołana przez obóz demokracji polskiej w celu zjednoczenia sił dla wzmocnienia samoobrony narodu polskiego oraz walki z najeżdżącą niemieckim. Powstała w celu wzięcia odpowiedzialności za losy narodu przez obóz demokracji polskiej, w związku z sytuacją jaka się w Polsce wytworzyła [...]

Zatem w związku z tym to przedstawicielstwo powstałe w warunkach, kiedy kraj był okupowany, nie nosiło oczywiście cech parlamentu. Była to organizacja walki, organizacja kierująca tą walką, organizacja, której główną treść stanowiło właśnie zjednoczenie narodu do walki.

Krajowa Rada Narodowa powstawała, w odróżnieniu od powstałej za granicą reprezentacji emigracyjnej, jako przedstawicielstwo narodu nie oderwane od społeczeństwa i reszty kraju, ale ściśle powiązane organizacyjnie ze społeczeństwem. Stąd powstała swoista struktura Krajowej Rady Narodowej [...]. Była to i jest swoista w Polsce, nie wzorowana na żadnym przykładzie struktura przedstawicielstwa narodowego. Z chwilą wyzwolenia części Polski [...] Krajowa Rada Narodowa musiała przekształcić się w organ ustawodawczy, a więc przybrać postać parlamentu. Ten proces przekształcania się Krajowej Rady Narodowej w parlament tymczasowy w istniejących warunkach, kiedy kraj stopniowo wyzwalał się spod okupacji niemieckiej, odbywał się stopniowo, ewolucyjnie, w miarę jak następowało wyzwalamie się tych czy innych części kraju.

Dziś cała Polska jest wolna. Dziś możemy już i powinniśmy ten proces kształtowania się pierwszego tymczasowego parlamentu polskiego doprowadzić do stanu właściwego. Krajowa Rada Narodowa winna już dziś, po wyzwoleniu całości kraju działać jak parlament i odpowiednio do tego przystosować swą wewnętrzną organizację. [...] Nasi posłowie do Krajowej Rady Narodowej musieli wziąć i wzięli na siebie zadania

⁶⁵ Ibidem, tam 38 i n.

⁶⁶ Ibidem, tam 61 i n.

⁶⁷ Ibidem, tam 99.

⁶⁸ Zob. np. meldunek przybyłej z frontu mjr Sowińskiej, ibidem, tam 285.

w aparacie państwowym. Zmienić tego obrazu nie można i nie jest to nawet pożądane. Nie musimy koniecznie przystosowywać się ślepo do zwyczajów parlamentarnych dawnej Polski. Nie jest to też możliwe, ani pożądane i ze względu na to, że łączność pomiędzy aparatem rządowym, między Rządem Tymczasowym a jego organami ustawodawczymi musi być ściślejsza, aniżeli to było poprzednio. Te stosunki, jakie istnieją u nas w Krajowej Radzie Narodowej, łączność tę rzeczywiście zabezpieczają [...]”⁶⁹.

W tych, ostrożnych zresztą sformułowaniach zawarta jest aprobata odrzucenia burżuazyjnej zasady incompatibilitas, jakkolwiek wskazuje się równocześnie na konieczność zwolnienia pewnej ilości posłów od innych zadań i ich skoncentrowania się na pracy parlamentarnej:

„Propozycja moja sprowadza się do tego — mówił w dalszym ciągu Prezydent — aby nieco zmienić skład w porównaniu do przyjętego na sesji styczniowej składu komisji, w taki sposób aby wyłonione większe nieco pod względem liczbowym komisje mogły pracować stale, żeby składały się z posłów, wydzielonych specjalnie do pracy poselskiej, zwolnionych od wszelkich innych zadań”⁷⁰.

Jest to jednak zjawiskiem bardzo ciekawym, że nawet cytowane wyżej postulaty, dość przecież odległe od burżuazyjnej zasady niepołączalności mandatu, wywołały pewne zastrzeżenia czy uściślenia. W dyskusji bowiem nad zgłoszoną propozycją wysuwano różne argumenty.

„Zgadzając się całkowicie z projektem powołania komisji, chcę zgłosić zastrzeżenie tylko w stosunku do jednej sprawy” — mówił poseł Tołwiński. „Wydało mi się niepożądanym powracanie do zawodu parlamentarzysty, tj. człowieka, który nie pracuje w terenie, tylko znajduje się stale na stanowisku członka Rady Narodowej nie będąc na stanowisku kierowniczym. Jeżeli robimy wyjątki dla ministrów, którzy wchodzą w skład Krajowej Rady Narodowej, to możemy i powinniśmy zrobić wyjątki dla czynnych działaczy [...] Sama przecież koncepcja rad narodowych wprowadza tę dodatnią zmianę dla ugruntowania wprowadzonej przez demokrację pracy, że zaciera różnicę między czynnościami ustawodawczymi a wykonawczymi [...]. Zgodnie z duchem naszej nowej konstytucji należy utrzymać w naszej praktyce zasadę demokracji żywej i nie ograniczać składu komisji tylko do parlamentarzystów”⁷¹.

Trudno tu mówić zresztą o jakiejś różnicy poglądów. Obaj mówcy byli zgodni co do konieczności stworzenia innego niż dotąd „modelu par-

⁶⁹ Ibidem, łam 289 i n.

⁷⁰ Ibidem, łam 292.

⁷¹ Ibidem, łam 296 i n. Wystąpienie to poparli i inni posłowie, zob. np. łam 297.

lamentarzysty", chodziło o jak najlepsze formy organizacyjne. Ta charakterystyczna dyskusja bardzo wyraźnie wskazuje na nowe, socjalistyczne momenty w ukształtowaniu pozycji posła do KRN.

III. KSZTAŁTOWANIE SIĘ ZASAD WEWNĘTRZNEJ ORGANIZACJI I FUNKCJONOWANIA KRN JAKO PARLAMENTU

W miarę umacniania się pozycji Krajowej Rady Narodowej jako parlamentu rozwijały się, wykształcały i wzbogacały formy jej organizacji wewnętrznej, formy i metody jej działalności.

O organizacji wewnętrznej Krajowej Rady Narodowej mówiła już ustawa z 11 IX 1944 r. Ustawa przewidywała następujące organy KRN: Prezydium, Biuro Prezydialne, Biuro Kontroli, komisje stałe. Prezydium składać się miało początkowo z pięciu osób: (przewodniczący, jego zastępca oraz naczelny dowódca wojska polskiego), a następnie⁷² skład jego został rozszerzony i Prezydium składać się miało z 5 do 7 osób: prezydent, jego dwaj zastępcy, naczelny dowódca wojska polskiego oraz członkowie. Rola Prezydium KRN była szczególna, pełniło ono doniosłe funkcje w czasie między sesjami Krajowej Rady Narodowej, dlatego też o Prezydium KRN będziemy jeszcze mówili osobno.

Organem pomocniczym KRN i Prezydium było Biuro Prezydialne, funkcjonariusze Biura mianowani byli przez Prezydium KRN. W myśl postanowień ustawy organizację Biura Prezydialnego i zakres jego działalności ustalić miało rozporządzenie Prezydium Krajowej Rady Narodowej (art. 15). Ukazało się parę aktów prawnych regulujących tę problematykę. Ukształtowały one Biuro Prezydialne jako organ urzędniczy, nie posiadający samodzielnych kompetencji, odgrywający jednak ważną rolę w zapewnieniu sprawnego trybu działania Krajowej Rady Narodowej, jej Prezydium i Komisji.

Biuro Kontroli zostało powołane jako organ pomocniczy Prezydium KRN do czasu zorganizowania Najwyższej Izby Kontroli⁷³. Do tego czasu Prezydium przy pomocy Biura miało pełnić wszystkie funkcje, które w myśl konstytucji z 17 III 1921 r. przysługiwały Naczelnej Izbie Kontroli⁷⁴. Ustawa nakazywała również, aby rząd jako całość, poszcze-

⁷² Nowela z 6 V 1945 r. Dz. U. nr 17, poz. 93.

⁷³ Była to ustawa o kontroli państwowej z dnia 9 III 1949 r. (Dz. U. nr 13, poz. 74).

⁷⁴ Art. 9 konstytucji marcowej głosił: „Do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, badania zamknięć rachunków Państwa, przedkładania corocznie Sejmowi wniosku o udzieleniu lub odmówieniu Rządowi absolutorium — jest powołana Najwyższa Izba Kontroli, oparta na zasadzie

gólne ministerstwa i podległe im urzędy, instytucje, zakłady, przedsiębiorstwa państwowe i samorządowe udostępniały organom Biura do wglądu znajdujące się w ich dyspozycji dokumenty finansowe, takie jak budżety, plany finansowo-gospodarcze, dokumenty przychodowe i rozchodowe, księgi rachunkowe i inne. Były one również zobowiązane udzielać wszystkich potrzebnych wyjaśnień w sprawach organizacyjnych, administracyjnych, gospodarczych i finansowych.

Biuro Kontroli istniało do roku 1949⁷⁵. Wydaje się słuszny pogląd, iż mimo przejścia szeregu dawnych rozwiązań, nie tylko struktura organizacyjna odróżniała ludowy aparat kontroli państwowej od organów kontroli w okresie międzywojennym⁷⁶. Wspominaliśmy już, że Biuro nie ograniczało się wyłącznie do kontroli pod względem finansowo-gospodarczym, ale również sprawować miało kontrolę administracyjno-organizacyjną.

„W zakresie kryteriów kontroli nastąpiło ich wyraźne rozszerzenie (poza legalnością i gospodarczością) z celowości pod względem gospodarczym na celowość w ogóle. W zakresie rodzajów kontroli dominowała kontrola faktyczna [...]. Istotnym novum było w tym okresie szerokie powiązanie w pracy aparatu kontroli państwowej z działalnością organów kontroli społecznej, zwłaszcza komisji kontroli rad narodowych”⁷⁷.

Oczywiście, szersza problematyka kontroli państwowej wykracza poza zakres naszej pracy, chodziło nam jedynie o przedstawienie pozycji organów niejako „wewnętrznych” KRN a zarazem o podkreślenie faktu, wskazywanego przez nas wielokrotnie, że nawet tam, gdzie dość wiernie recypowano przepisy międzywojenne, w gruncie rzeczy mamy do czynienia z rozwiązaniami nowymi, jeżeli już nie w tekście przepisu, to w sposobie jego wykonywania i interpretacji.

I wreszcie — wymieniamy w kolejności takiej, jak ustawodawca — przewidywano, iż wszystkie rady narodowe (a więc rozumieć przez to należy chyba bezspornie i Krajową Radę Narodową), powołują komisje stałe, niestałe i nadzwyczajne. Szczegółowo problem komisji został rozwinęty w regulaminie obrad Krajowej Rady Narodowej, w rozdziale VI

kolegialności i niezależności sędziowskiej członków jej kolegium, usuwalnych tylko uchwałą Sejmu, większością 3/5 głosujących. Organizację Najwyższej Izby Kontroli i sposób jej działania określi szczegółowo osobna ustawa. Prezes Najwyższej Izby Kontroli zajmuje stanowisko równorzędne ministrowi, nie wchodzi jednak w skład Rady Ministrów, a jest za sprawowanie swego urzędu i za podległych mu urzędników odpowiedzialny bezpośrednio przed Sejmem”.

⁷⁵ Zob. przyp. 73.

⁷⁶ Por. R. Szawłowski, *W obliczu nowej reformy aparatu kontroli państwowej w Polsce*, Państwo i Prawo 1957, z. 4—5.

⁷⁷ Ibidem.

poświęconym komisjom. Regulamin stwierdzał, iż Krajowa Rada Narodowa powołuje komisje stałe dla pewnych rodzajów spraw i komisje nadzwyczajne dla spraw poszczególnych. Komisje stałe miały się składać z 7 do 15 członków. Komisje niestałe i specjalne mogły być powoływane ilekroć uznałyby to za odpowiednie Krajowa Rada Narodowa, która w każdym takim wypadku miała określić liczbę członków komisji, sposób ich powoływania i kompetencje samej komisji. Wszystkie komisje były uprawnione do powoływania podkomisji oraz wybierały sprawozdawców i prezydium w składzie: przewodniczący, dwóch jego zastępców i sekretarz. Czuwanie nad prawidłowością prac komisji należało do przewodniczącego lub jego zastępcy. Do nich należało również zwoływanie posiedzeń komisji (co mogło również nastąpić na pisemne żądanie 1/3 liczby jej członków).

Szczegółowo uregulowana była również sprawa obecności na posiedzeniach komisji osób nie będących jej członkami. Posłowie nie wybrani do danej komisji mogli być obecni na jej posiedzeniach, jednakże bez prawa zabierania głosu. W wypadku gdyby komisja powzięła uchwałę o tajności obrad, posłowie tacy mogli być wyłączeni z obrad komisji. Obok tych posłów, których nazwalibyśmy „posłami milczącymi”, a którzy z własnej inicjatywy mogli brać udział w pracach komisji, regulamin przewidywał możliwość zapraszania na posiedzenia komisji posłów (spoza niej) z głosem doradczym i z prawem stawiania wniosków. Komisja zapraszać mogła również zawsze rzeczoznawców (z głosem doradczym).

O posiedzeniach komisji zawiadamiani byli: prezes Rady Ministrów, zainteresowani ministrowie oraz w razie potrzeby — dyrektor Biura Kontroli przy Prezydium Krajowej Rady Narodowej. Członkowie Prezydium KRN i członkowie rządu nie mogli wprowadzić głosować, ale mieli prawo zabierania głosu na obradach komisji.

Kształtowanie się komisji, ich profilu, zakresu działalności stanowiło cały proces rozwojowy. Wspominaliśmy o tym przy okazji omawiania problemu kształtowania się oblicza samej Krajowej Rady Narodowej. Już na posiedzeniu Krajowej Rady Narodowej w dniu 19 XI 1944 r. ukonstytuowały się komisje. Był to jednak stale jeszcze okres, w którym KRN była „parlamentem walki o wyzwolenie”, a to wpływało na ilość, rodzaj i zakres prac komisji.

Na VI sesji w dniu 3 I 1945 r.⁷⁸ powołane zostały od nowa komisje KRN, a mianowicie: regulaminowa, przemysłowa, oświatowa, prawnicza, pracy, opieki i zdrowia, odbudowy, skarbowo-budżetowa, administracyjna, komunikacyjna, rolna i spraw zagranicznych. Skład tych

⁷⁸ Spraw. Sten. z VI sesji RN, łam 183 i n.

11 komisji wahał się od 7 do 16 członków, przy czym ci sami posłowie wchodzili niekiedy do dwóch a nawet trzech komisji. Sprawy komisji omawiane były następnie na VII sesji KRN, o której pisaliśmy już wyżej, pamiętnej sesji całego wyzwolonego kraju. Sprawy komisji referowane były przez prezydenta KRN, który zaproponował powołanie następujących komisji stałych: prawniczej i regulaminowej, przemysłowej i odbudowy, oświatowej, pracy i opieki społecznej, skarbowo-budżetowej, administracji i bezpieczeństwa, komunikacyjnej, rolnej, organizacyjno-samorządowej, spraw zagranicznych oraz spółdzielczości i aprowizacji. W dyskusji nad tą propozycją padały wnioski o zwiększenie ilości komisji. I tak np. poseł Adolf Berman zgłosił wniosek o powołanie komisji do spraw propagandy⁷⁹, poseł Rafałowski o powołanie komisji kultury i sztuki⁸⁰, poseł Janasek o powołanie komisji wyznaniowej i narodowościowej⁸¹, poseł Kaczocha-Józewski⁸² — o powołanie komisji osiedleńczej. Sprawy te były żywo dyskutowane jeszcze niemal w trakcie samego głosowania. W rezultacie skład komisji przedstawiał się na dzień 8 X 1945 r. następująco⁸³:

Komisja	Liczba członków	Liczba zastępców
Administracji i Bezpieczeństwa	11	6
Komunikacyjna	11	6
Kultury i Sztuki	12	6
Morska	10	6
Odbudowy	10	6
Organizacyjno-samorządowa	10	6
Oświatowa	11	6
Pracy i opieki społecznej	10	6
Prawnicza i regulaminowa	13	5
Propagandowa	11	6
Przemysłowa	10	6
Repatriacyjna i osadnicza	10	6
Rolna	11	6
Skarbowo-budżetowa	12	6
Spółdzielczości, aprowizacji i handlu	14	6
Spraw zagranicznych	10	6
Wyznaniowa i narodowościowa	12	6
Zdrowia	12	6

Widzimy więc, że Krajowa Rada Narodowa posiadała znaczną liczbę

⁷⁹ Spraw. Sten. z VII sesji KRN, łam 296.

⁸⁰ Ibidem, łam 297.

⁸¹ Ibidem, łam 298.

⁸² Ibidem, łam 303.

⁸³ Zob. Krajowa Rada Narodowa, Biuro Prezydialne, Wydział Prac Parlamentarnych, Druk nr 1.

komisji stałych, przede wszystkim takich, które wiązały się z nowymi, charakterystycznymi dla socjalistycznego państwa zadaniami i funkcjami. Interesujący jest fakt, że przytoczony przez nas stan liczbowy komisji Krajowej Rady Narodowej różnił się od stanu, jaki przewidziany był regulaminem KRN z dnia 6 V 1945 r.⁸⁴, który przewidywał mniej komisji (nie przewidywał np. komisji morskiej) niż działało ich w praktyce. Pewne wyjaśnienia tej sytuacji dają nam sprawozdania stenograficzne z obrad Krajowej Rady Narodowej. Otóż pod koniec VI sesji KRN poseł Mantel zgłosił wniosek, aby KRN podjęła (w związku z koniecznością prac komisji między sesjami KRN) następującą uchwałę: „Krajowa Rada Narodowa upoważnia Prezydium KRN do ustalenia składu komisji, przewidzianych w regulaminie, na zasadzie wniosków złożonych przez Konwent Seniorów”⁸⁵. Wniosek przyjęty został jednomyślnie, a praktyka wykazała, że Prezydium KRN zarówno ustalało skład komisji przewidzianych regulaminem, jak i w wypadkach koniecznych powoływało nowe komisje. I tak np. na IX sesji KRN wiceprezydent Szwalbe, przy okazji dyskusji nad pewnymi uzupełnieniami do regulaminu, poinformował posłów, iż „Prezydium występuje — z uwagi na konieczność unormowania i wzmoczenia prac KRN — z projektem rozszerzenia zakresu działania komisji przez powołanie nowych komisji. Przede wszystkim powołaliśmy nową Komisję Morską [...]”⁸⁶. Powołaliśmy Komisję Wojskową i pragniemy ustosunkować się pozytywnie do wniosku posła Reczka, który w związku z wydaniem dekretu o utworzeniu Ministerstwa Ziem Odzyskanych proponuje powołanie specjalnej komisji KRN dostosowanej do działalności tego resortu”⁸⁷. Ta informacja została przez posłów przyjęta i tym samym można założyć, iż zaakceptowali oni powołanie nowych komisji KRN. Żadna formalna uchwała w tym przedmiocie nie zapadła. Wspomniane przez wiceprezydenta Szwalbego komisje działały jednak aktywnie i już na następnej, X sesji KRN wystąpiły z wnioskami Komisja Morska i Komisja Handlu Zagranicznego, Komisja Wojskowa, Komisja Ziem Odzyskanych i Repatriacji⁸⁸. Widzimy więc, że Krajowa Rada Narodowa akceptowała tego typu działalność swego Prezydium⁸⁹. Natomiast omyłką jedynie można tłumaczyć fakt zamieszczenia w Monitorze Polskim Regulaminu Obrad KRN z tek-

⁸⁴ Druk Krajowej Rady Narodowej nr 48.

⁸⁵ Spraw. Sten. z VI sesji KRN, łam 345.

⁸⁶ O powołaniu np. Komisji Morskiej zob. również protokół z 58 posiedzenia Prezydium KRN (8 I 1946), Arch. Kancelarii Sejmu i Rady Państwa.

⁸⁷ Spraw. Sten. z IX sesji KRN, łam 597 i nast.

⁸⁸ Spraw. Sten. z X sesji KRN, łam 418, 442, 445.

⁸⁹ Sprawy komisji poselskich stanowiły zresztą przedmiot żywego zainteresowania Prezydium KRN, będzie o tym jeszcze mowa niżej.

stem art. 65 w formie projektu, a nie ostatecznej uchwały KRN⁹⁰. Dla zamknięcia obrazu dotyczącego organizacji komisji KRN warto dodać, iż już na IX sesji kluby poselskie PPR i PPS złożyły wspólny wniosek o powołanie nadzwyczajnej komisji dla opracowania projektu ordynacji wyborczej. Wniosek ten został przekazany Prezydium Krajowej Rady Narodowej, które zostało zobowiązane do powołania takiej komisji, przy współudziale Konwentu Seniorów⁹¹.

Wspominaliśmy wyżej o szczególnym znaczeniu i roli, jaką odgrywało Prezydium Krajowej Rady Narodowej. Geneza tej instytucji sięga jeszcze Statutu Tymczasowego z 1 I 1944 r., który głosił: „Krajowa Rada Narodowa wybiera prezydium z pięciu osób, w skład którego z urzędu wchodzi: przewodniczący KRN, jego zastępca i naczelny dowódca Armii Ludowej” (art. 5). Statut stanowił również, iż ze względu na bezpieczeństwo (okres okupacji) ciężar pracy spoczywać ma właśnie na Prezydium. W skład tego pierwszego, okupacyjnego prezydium KRN wchodził: Bolesław Bierut jako przewodniczący, Edward Osóbka-Morawski jako wiceprzewodniczący, Władysław Kowalski, Michał Żymierski, Kazimierz Mijal⁹². Prezydium KRN wydawało Biuletyn Sprawozdawczy⁹³, który miał na celu informowanie członków KRN o działalności Prezydium. „Do końca lipca 1944 r. odbyło się ponad dwadzieścia posiedzeń Prezydium KRN. Główną tematyką tych posiedzeń były przeglądy i oceny sytuacji w kraju, na podstawie których wytyczano kierunki politycznej działalności KPN, ustalano dyrektywy dla rad narodowych i Armii Ludowej”⁹⁴. Jeżeli sięgamy dziś do relacji tamtego okresu, to czynimy to nie przypadkowo. Wiele doświadczeń Prezydium KRN okresu okupacji, mimo specyfiki tego okresu, okazało się bardzo przydatnymi i w latach późniejszych, już po wyzwoleniu. Wspominaliśmy wyżej o postanowieniach ustawy wrześniowej dotyczących składu Prezydium⁹⁵. Ustawa ta regulowała również kompetencje Prezydium itd. bardzo szeroko, ponieważ stanowiła, iż w okresach między posiedzeniami Krajowej

⁹⁰ Zob. M. P. z 1945 r., nr 4.

⁹¹ Spraw. Sten. z IX sesji, łam 599 i n.

⁹² Widzimy więc, że i skład Prezydium odbijał układ sił partyjnych. Mamy bowiem w Prezydium przedstawicieli Polskiej Partii Robotniczej, RPPS, Stronnictwa Ludowego, Armii Ludowej.

⁹³ Organem Krajowej Rady Narodowej była „Rada Narodowa”, wyd. pod red. Stefana Żółkiewskiego.

⁹⁴ J. Pawłowicz, o. c., s. 161.

⁹⁵ Z problematyką Prezydium (i organów) KRN łączy się jak najściślej stanowisko prezydenta KRN. Ponieważ jednak stanowisko i funkcje prezydenta KRN były nie tylko szczególnej wagi, ale łączyły się jak naścisłej z istniejącym systemem organów całego państwa, przeto pozycję prezydenta KRN omawiamy w następnym rozdziale.

Rady Narodowej znaczna część jej uprawnień przechodzi na Prezydium. Tak więc Prezydium KRN przede wszystkim sprawowało zwierzchni nadzór nad radami narodowymi (i z tego tytułu mogło nawet rozwiązać radę narodową), mogło uchylać sprzeczne z przepisami prawa uchwały rad narodowych, ustalać kontyngent rekrutów i zarządzić pobór do wojska, kontrolować działalność organów wykonawczych⁹⁶, mogło powoływać i odwoływać naczelne dowództwo oraz ratyfikować umowy międzynarodowe. Nowela do ustawy o radach narodowych z dnia 31 XII 1944 r. postanowiła zresztą wprost, iż w okresach między sesjami KRN wszystkie uprawnienia KRN, wyjąwszy ustawodawstwo, sprawuje jej Prezydium. Jednak sama ustawa przewidywała możliwość wykonywania przez Prezydium KRN tych funkcji, które Krajowa Rada Narodowa miała wykonywać w formie ustawy. W praktyce z uprawnień tego typu Prezydium KRN nie korzystało, natomiast wydawane były — również w tych sprawach — dekrety rządowe (zatwierdzane przez Prezydium)⁹⁷. Obok wymienionej już ustawy wrześniowej, również i inne akty prawne zawierały istotne postanowienia dotyczące Prezydium KRN, a związane z funkcjonowaniem samej Krajowej Rady Narodowej. I tak dekrety wydawane przez PKWN a następnie przez Rząd Tymczasowy musiały być zatwierdzane przez Prezydium KRN i właśnie Prezydium KRN miało je następnie przedkładać do zatwierdzenia Krajowej Radzie Narodowej. Organizacje wysuwające kandydatów do Krajowej Rady Narodowej zgłaszały je Prezydium, które rozpatrywało te kandydatury i podejmowało odpowiednie decyzje⁹⁸, zatwierdzane następnie przez plenum Rady. Decydowało ono również o szeregu spraw poselskich, takich np. jak urlopy posłów, diety związane z delegowaniem posłów, uchwały w sprawie odwołania posłów i szereg innych.

Zakres spraw należących do kompetencji Prezydium był bardzo szeroki i jak najściślej związany z funkcjonowaniem Krajowej Rady Narodowej. Dlatego też rozpatrywanie pozycji i zakresu działania KRN bez jednoczesnego przedstawienia działalności jej Prezydium byłoby abso-

⁹⁶ Z punktu widzenia zgodności z ustawami i uchwalonymi planami, oraz polityki i celowości.

⁹⁷ Zob. o tym również S. Rozmaryn, o. c., s. 261.

⁹⁸ Art. 1 regulaminu obrad Krajowej Rady Narodowej. Zob. również protokoły z posiedzeń Prezydium KRN, na których zatwierdzano kandydatury. Prezydium wypowiedziało się również w sprawie utworzenia nowych stronnictw politycznych. Zob. uchwałę Prezydium KRN z 17 IX 1946 r. dotyczącą odmowy zatwierdzenia nowego stronnictwa w łonie Krajowej Rady Narodowej, „Chrześcijańskiego Stronnictwa Pracy”. Na temat roli Prezydium KRN w związku z działalnością stronnictw politycznych zob. również K. Grzybowski, o. c., s. 26 i n.

lutnie niepełne. Jeżeli zresztą przyjrzeć się temu, co stanowi przedmiot obrad posiedzeń Prezydium KRN, to problem ten zarysuje się jeszcze jaśniej. Otóż jednym z głównych przedmiotów obrad Prezydium były problemy KRN, problemy parlamentu. Prezydium KRN niemal na każdym swym posiedzeniu rozpatrywało sprawy poselskie, przy czym były to sprawy bardzo różne, takie jak urlopy poselskie, rozpatrywanie sprawozdań posłów z przebiegu Unii Międzyparlamentarnej (i udziału w posiedzeniach przedstawicieli Polski), rozpatrywanie wniosków Konwentu Seniorów⁹⁹, wnioski o odwoływanie posłów i przyjęcie nowych, ustalanie porządku dziennego sesji plenarnych Krajowej Rady Narodowej itd. itd.

Bardzo ciekawie kształtował się stosunek Prezydium KRN do komisji parlamentarnych. Zainteresowanie Prezydium pracami komisji było bardzo duże. Specjalną uchwałą Prezydium postanowiło zobowiązać przewodniczących komisji do systematycznego składania sprawozdań z działalności komisji na swych posiedzeniach¹⁰⁰. I uchwała ta była systematycznie realizowana. Właśnie w związku z tymi sprawozdaniami Prezydium doszło do wniosku, iż prasa niedostatecznie informuje społeczeństwo o pracach komisji Krajowej Rady Narodowej i dlatego też podjęło uchwałę, w której postanowiło m. in. „zobowiązać PAP do zamieszczania w prasie sprawozdań z poselskich komisji parlamentarnych”¹⁰¹.

Skład Prezydium, choć ulegał pewnym zmianom, stale jednak stanowił odbicie układu sił politycznych. Pisaliśmy wyżej o składzie Prezydium w okresie okupacji. Ten sam skład istniał do V sesji KRN.

6 V 1945 r. Krajowa Rada Narodowa postanowiła dokonać zmian w Prezydium. Zmiany te były związane z projektem nowej ustawy o radach narodowych, który przewidywał incompatibilitas członka Prezydium Krajowej Rady Narodowej ze stanowiskami w administracji państwowej lub samorządowej¹⁰². Dlatego też równocześnie z propozycją nowelizacji ustawy Prezydium postanowiło zaproponować Radzie zwolnienie z funkcji w Prezydium Edwarda Osóbki-Morawskiego (pełniącego funkcję prezesa Rady Ministrów) oraz Kazimierza Mijała (prezydenta miasta Łodzi). Na te miejsca w rezultacie porozumienia międzypartyjnego postanowiono powołać Stanisława Szwalbe (PPS), Romana Zambrowskiego (PPR), oraz Romualda Millera (Stronnictwo Demokratyczne). Krajowa Rada Narodowa zatwierdziła te wnioski jednomyślnie.

⁹⁹ Konwent Seniorów.

¹⁰⁰ Uchwała z dnia 14 VI 1946 r.

¹⁰¹ Uchwała z dnia 8 XI 1946 r.

¹⁰² Zostało to następnie przyjęte jako § 3 art. 13 ustawy o radach narodowych.

nie ¹⁰³. Na VIII sesji KRN nastąpiły kolejne zmiany, związane z ówczesną sytuacją polityczną, z rozszerzaniem się składu partyjnego KRN, oraz w bezpośrednim następstwie porozumienia zawartego w Moskwie. Na sesji tej skład Prezydium ukształtował się następująco: Prezydent — Bolesław Bierut, zastępcy — Wincenty Witos, Stanisław Szwalbe i Stanisław Grabski, członkowie — Romuald Miller, Roman Zambrowski, Michał Żymierski ¹⁰⁴. Między VIII a IX sesją zmarło dwóch członków Prezydium: Wincenty Witos i Romuald Miller. W związku z tym na IX sesji do składu Prezydium KRN powołano Wacława Barcikowskiego (SD). W takim składzie Prezydium działało do końca swojej kadencji. Oto jak — w dużym rzecz jasna skrócie — określić by można pozycję bardzo specjalnego organu Krajowej Rady Narodowej, jakim było jej Prezydium.

Oprócz przedstawionych wyżej organów Krajowej Rady Narodowej, organów powołanych przez ustawę i których kompetencje regulowały bądź odpowiednie ustawy, bądź powołany już parokrotnie regulamin obrad KRN, istniały jeszcze inne, polityczne formy organizacji posłów do Krajowej Rady Narodowej. Jak wiadomo, podstawową formą politycznej organizacji posłów w parlamencie są kluby poselskie. Jest to dość powszechnie przyjęty sposób politycznej organizacji członków parlamentu. Przez długi stosunkowo czas regulaminy parlamentarne nie zawierały żadnych wzmianek o tych politycznych formach organizacji posłów. Było to wyrazem sytuacji, kiedy istniała znaczna rozpiętość między faktycznym znaczeniem i rzeczywistą rolą stronnictw politycznych w państwie i parlamencie, a odbiciem tego znaczenia (czy raczej brakiem tego odbicia) w aktach prawnych dotyczących funkcjonowania parlamentu. W szeregu krajów zresztą sytuacja taka istnieje do dzisiaj, jakkolwiek w wielu regulaminach (a nawet konstytucjach) zawarte są postanowienia dotyczące klubów (grup) parlamentarnych. W zasadzie klub parlamentarny grupuje posłów należących do jednej partii politycznej. Piszemy „w zasadzie”, ponieważ zdarzają się wypadki, gdy organizacja polityczna posłów na terenie parlamentu nie jest dokładnym odbiciem partyjnej sytuacji istniejącej w społeczeństwie. Czasem klubów (grup) poselskich jest więcej niż istniejących partii politycznych (wówczas gdy członkowie jednej partii zakładają więcej niż jeden klub na terenie parlamentu), czasami możliwa jest sytuacja odwrotna: przedstawiciele paru partii zasiadają w jednym klubie.

¹⁰³ Spraw. Sten. z VII sesji KRN, łam 288 i n.

¹⁰⁴ Władysław Kowalski powołany został na stanowisko ministra kultury i sztuki i zrezygnował równocześnie z funkcji w Prezydium KRN, por. przypis 102.

Wspominaliśmy, iż w przeszłości prawo nie zawsze odbijało istniejący stan faktyczny i rzeczywistą rolę partii politycznych związaną z funkcjonowaniem parlamentu. Dziś zauważyć możemy i inną jeszcze tendencję, tendencję zmierzającą do ograniczania możliwości wpływu partii nie tyle mniejszości (bo często bardzo będą to partie reprezentujące większość społeczeństwa), ile partii posiadających mniejszą ilość swych przedstawicieli w parlamencie. To ograniczanie będzie się z reguły łączyło z wymogami stawianymi dla zezwolenia na organizowanie klubu parlamentarnego. I o ile w szeregu regulaminów (i konstytucjach) próżno szukalibyśmy jakiegokolwiek wzmianki o głównych organizatorach współczesnego życia państwowego: o partiach politycznych, to w innych znów tego typu aktach prawnych znajdujemy postanowienia głoszące np., że do utworzenia klubu konieczna jest określona minimalna liczba deputowanych. Bardzo często przy tym, w miarę ograniczania demokracji ustroju, ta „minimalna liczba” ulega zwiększeniu¹⁰⁵. W państwach socjalistycznych sytuacja jest odmienną gdy chodzi o wyraz prawny istnienia na terenie parlamentów klubów partyjnych. W Polsce zauważyć można wyraźną ewolucję od czasu, gdy istnienie klubów partyjnych było milcząco uznane (tzn. nie stanowił o tym żaden akt prawny, ale po pierwsze — istniały one w praktyce, po drugie — w szeregu decyzji powoływano się na ich opinie), do czasu, gdy regulaminy wyraźnie stwierdzają, iż posłowie zorganizowani są w klubach w zależności od ich przynależności partyjnej. W okresie Krajowej Rady Narodowej mieliśmy właśnie do czynienia z tym pierwszym przypadkiem. Regulamin nie wspominał w ogóle o formach politycznej organizacji posłów do KRN, o klubach poselskich i Konwencie Seniorów. Tym niemniej inne źródła wskazują wyraźnie na dużą aktywność tych organów i na istotną rolę przez nie odgrywaną¹⁰⁶. Zarówno o Konwencie Seniorów,

¹⁰⁵ I tak np. współcześnie w NRF do utworzenia klubu parlamentarnego potrzeba przynajmniej 15 członków. We Francji mamy obecnie przepis głoszący, iż „żaden klub parlamentarny nie może się składać z mniej niż 30 deputowanych” (art. 19 regulaminu Zgromadzenia Narodowego) wobec wymogu 11 osób w IV Republice. Jako ciekawostkę można przytoczyć fakt, iż w Turcji i Izraelu wystarczą 3 osoby, a w senacie Australii — jedna.

¹⁰⁶ O zadaniach członków partii politycznych na terenie parlamentów mówią również statuty partii i stronnictw politycznych. I tak np. w Statucie Polskiej Partii Robotniczej (w osobnym rozdziale zatytułowanym „Kluby i koła w ciałach parlamentarnych i samorządowych”) czytamy: „Członkowie Partii, piastujący mandaty w ciałach parlamentarnych i samorządowych, tworzą kluby lub koła, wybierają prezydium, obowiązani są ściśle wykonywać uchwały i dyrektywy Partii i podlegają odpowiednim komitetom partyjnym” (art. 47). W Statucie Stronnictwa Demokratycznego z 1946 r. był również specjalny rozdział pt. „Reprezentacja w ciałach parlamentarnych i samorządowych”, który głosił:

jak i o klubach poselskich czytamy w sprawozdaniach stenograficznych Krajowej Rady Narodowej, w drukach sejmowych, w protokołach posiedzeń Prezydium KRN.

W okresie Krajowej Rady Narodowej istniały następujące kluby poselskie: klub poselski Polskiej Partii Robotniczej, klub poselski Polskiej Partii Socjalistycznej, klub poselski Stronnictwa Demokratycznego, klub poselski Stronnictwa Ludowego, klub poselski Polskiego Stronnictwa Ludowego, klub poselski Stronnictwa Pracy. Organem uzgadniającym decyzje międzypartyjne, na terenie którego realizowała się współpraca stronnictw, był Konwent Seniorów — organ doradczy Prezydium KRN. Na wniosek Konwentu Seniorów podejmowane były wielokrotnie różne uchwały Krajowej Rady Narodowej lub jej Prezydium¹⁰⁷. W imieniu klubów poselskich występowali w dyskusji posłowie¹⁰⁸, posiedzenia klubów zwoływane były po exposé premiera w celu ustosunkowania się doń¹⁰⁹, w imieniu klubów poselskich zgłaszane były wnioski do rządu¹¹⁰, projekty rezolucji KRN¹¹¹, projekty rezolucji KRN w celu wydania dekretu¹¹², niekiedy zgłaszane były wspólne wnioski klubu

„Kandydatów Stronnictwa do Parlamentu wyznacza na wniosek Komitetu Politycznego Prezydium Rady Naczelnej wraz z Komitetem Centralnym i prezesami (lub w ich zastępstwie wiceprezesami) wszystkich Komitetów Wojewódzkich.

Członkowie Stronnictwa, piastujący mandaty w ciałach parlamentarnych i samorządowych tworzą kluby i obowiązani są przestrzegać ściśle dyrektyw właściwych władz Stronnictw. Udział członków Stronnictwa Demokratycznego w klubach tych jest obowiązkowy.

Do klubów poselskich lub klubów radnych mogą należeć również posłowie i radni, nie należący do Stronnictwa, o ile zostaną przyjęci przez ogólne zebranie danego klubu. Komitet Centralny ma prawo sprzeciwu przeciwko przyjęciu danej osoby do klubu i może uchylić odnośną uchwałę.

Organizacja klubów poselskich i klubów radnych oraz ich działalność regulowana będzie regulaminem, który na wniosek Komitetu Centralnego uchwali Rada Naczelna”.

Również i inne postanowienia Statutu mówiły o roli i zadaniach członków Stronnictwa w parlamencie (np. art. 84, 90, 102). O klubach parlamentarnych mówił Statut Stronnictwa Pracy, jak również Statut Stronnictwa Ludowego.

¹⁰⁷ Skład komisji wielokrotnie uzgadniany był przez Konwent Seniorów. Zob. np. powołanie nadzwyczajnej komisji poselskiej dla opracowania projektu ordynacji wyborczej (posiedzenie Prezydium KRN z 18 I 1946 r.). Również na sesjach KRN wielokrotnie powoływany był Konwent Seniorów.

¹⁰⁸ VII sesja, łam 286.

¹⁰⁹ Zob. np. IX sesja KRN, łam 34.

¹¹⁰ *Krajowa Rada Narodowa 1945—1947. Druki*, Druk nr 4.

¹¹¹ *Ibidem*. Druk nr 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 28 itd. itd.

¹¹² *Ibidem*. Druk nr 20, 25, 35 i inne.

poselskiego i komisji Rady Narodowej¹¹³. W cytowanym już przez nas wystąpieniu na VII sesji mówił Prezydent KRN:

„Organizacje polityczne muszą zdobyć się na wydzielenie maksymalnej części swoich czołowych przedstawicieli do Krajowej Rady Narodowej, na uwolnienie ich od wszelkich innych obowiązków poza ich zadaniami poselskimi. Następnie Krajowa Rada Narodowa powinna by działać jako stale działający organ ustawodawczy i stały organ kontroli aparatu państwowego. Ponieważ w obecnych warunkach nie może Krajowa Rada Narodowa obradować bez przerwy w komplecie, muszą działać tymczasowo pewne węższe ogniwa KRN, odpowiednio upelnomocnione, a więc Prezydium KRN, komisje poselskie, kluby poselskie, względnie prezydium tych klubów oraz Konwent Seniorów [...]” (podkreślenie — Z. J. i J. Z.)¹¹⁴.

Widzimy więc, jak w miarę krzepnięcia parlamentu w już wyzwolonym państwie formy organizacji jego działania (w tym formy organizacji politycznej) łączą się jak najściślej z trybem pracy, z trybem działania zarówno samej Krajowej Rady Narodowej, jak i jej organów.

Tryb działania Krajowej Rady Narodowej był bardzo interesujący. Wynikał on, rzecz oczywista, z istniejącej sytuacji, która niejako wyznaczała ramy działalności ówczesnego parlamentu. Ustawa o organizacji i zakresie działania rad narodowych głosiła, iż „posiedzenia [...] Krajowej Rady Narodowej [...] odbywają się obowiązkowo [...] przynajmniej raz na kwartał” (art. 18 § 1); „sesje KRN były krótkie i odbywały się nieczęsto”¹¹⁵; „KRN obradowała na sesjach, które powinny być odbywać się co najmniej raz na kwartał”¹¹⁶. Te stwierdzenia są dość lakoniczne i chyba wywodzą się z tego, że matematyczne wyliczenia częstotliwości sesji KRN wprowadzie odpowiadają wymogom ustawy, ale kształtują się następująco¹¹⁷:

VI	sesja	Krajowej	Rady	Narodowej	— styczeń	1945 — 3 dni
VII	„	„	„	„	— maj	1945 — 4 dni
VIII	„	„	„	„	— lipiec	1945 — 3 dni
IX	„	„	„	„	— grudzień	} 1945 —
					— styczeń	
X	„	„	„	„	— kwiecień	1946 — 5 dni
XI	„	„	„	„	— wrzesień	1946 — 3 dni
						1946 — 4 dni

¹¹³ Zob. VII sesja KRN, łam 342.

¹¹⁴ Ibidem, łam 291.

¹¹⁵ S. Rozmaryn, o. c., s. 264.

¹¹⁶ A. Burda, o. c., s. 95.

¹¹⁷ Regulamin obrad KRN mówi o sesjach co następuje: „Posiedzenia Rady odbywają się w czasie oznaczonym przez Prezydenta albo osobną uchwałą Rady” (art. 27, p. 1).

Z zestawienia wynika, że jakkolwiek w 1945 r. odbyły się ustawowo cztery sesje, to jednak w 1946 r. odbyły się tylko trzy, przy czym sesja IX liczona jest tu niejako „podwójnie”, ponieważ odbywała się na przełomie roku 1945 i 1946. Najciekawsze jest jednak to, że próba oceny aktywności posiedzeń Krajowej Rady Narodowej na podstawie wyżej przytoczonych zestawień byłaby absolutnie chybiona¹¹⁸. Posiedzenia plenarne Krajowej Rady Narodowej były ogromnie intensywne. Rozpatrywane były na tych posiedzeniach wszystkie sprawy rzeczywiście podstawowej wagi, rozstrzaskane i dyskutowane najważniejsze, najistotniejsze sprawy polityczne kraju. Posiedzenia rozpoczynały się z reguły od exposé premiera, co stanowiło doskonały punkt wyjścia dla ogólnoparlamentarnej debaty, ścierania się poglądów, wymiany zdań, kontroli nad rządem, politycznej aktywizacji. Ale obok tych spraw ogólnych wielkiej wagi Krajowa Rada Narodowa na swych posiedzeniach plenarnych zajmowała się i bardziej szczegółową problematyką, sprawami nie tyle może mniejszej wagi, ile bardziej szczegółowymi. Będziemy jeszcze o tym mówić, na tym miejscu chodziło nam jednak o to, aby jak najmocniej przeciwstawić się ewentualnym wnioskom, które chciałby wprowadzić czytelnik z samego zestawienia dat obrad plenarnych KRN bez wnikięcia w to, jak i był przebieg tych obrad i co stanowiło ich przedmiot.

W okresie między sesjami KRN (co można równocześnie w związku z istniejącą ówczesnie praktyką, określić również „w okresie między posiedzeniami plenarnymi KRN”) zastępowało Radę jej Prezydium¹¹⁹ oraz działały komisje¹²⁰. Rola komisji KRN była więc bardzo istotna. Praca w komisjach była jednym z podstawowych obowiązków posła, komisje posiadały inicjatywę ustawodawczą, wnioski i sprawozdania komisji stanowiły jeden z istotnych elementów obrad Krajowej Rady Na-

¹¹⁸ Ciekawe jest już nawet samo „objętościowe” zestawienie sprawozdań stenograficznych z posiedzeń plenarnych KRN z posiedzeniami plenarnymi np. Sejmu PRL I kadencji. I tak np. sprawozdania z sześciu sesji KRN (VI—XI) obejmują łącznie 2394 łamy, sprawozdania z siedmiu sesji Sejmu PRL I kadencji (I—VII) obejmują 1312 łamów.

¹¹⁹ Nie można zapominać, że Prezydium KRN nie tylko nazwą różniło się od np. dzisiejszej Rady Państwa, tzn. że było ono również rzeczywistym organem prezydyalnym KRN (czyli pełniło i te funkcje, które spełnia dzisiejsze Prezydium Sejmu).

¹²⁰ Przy omawianiu istniejących i działających organów KRN nie wspominaliśmy dotąd o sekretarzach. Sekretarze Krajowej Rady Narodowej byli wyznaczani spośród posłów na każdym zebraniu plenarnym przez prezydenta. Do sekretarzy należało m. in. prowadzenie listy mówców, zbieranie kartek i wrzucanie ich do urny w razie zarządzenia głosowania imiennego.

rodowej¹²¹. Komisjom, zasadom ich funkcjonowania, ich wewnętrznej organizacji poświęcony był specjalny rozdział regulaminu KRN. We wrześniu 1945 r. Prezydium Krajowej Rady Narodowej podjęło specjalną uchwałę: „Wskazówki w sprawie prowadzenia obrad poselskiej Komisji Krajowej Rady Narodowej”¹²². Uchwała ta mówiła, iż obrady komisji mogą się odbywać między sesjami KRN, ale ponadto stanowiła, iż choć w zasadzie posiedzenia komisji nie mogą odbywać się równocześnie z posiedzeniami plenum KRN, to jednak w ważnym wypadku, na zarządzenie prezydenta (lub jego urzędującego zastępcy), obrady komisji i plenum mogły się odbywać równolegle.

Mówiąc najogólniej, głównymi zadaniami komisji był udział w kontroli administracji i w ustawodawstwie¹²³. Komisje mogły również, obok spraw przekazanych im do rozpatrzenia przez Krajową Radę Narodową (lub Prezydium KRN) rozpatrywać rządowe projekty dekretów przed ich zatwierdzeniem przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej. Szczególnie istotne zadania, związane z uchwalaniem budżetu państwa, przypadały Komisji Skarbowo-Budżetowej.

IV. KRN W SYSTEMIE ORGANÓW PAŃSTWA

Rola i znaczenie każdego organu państwa wyraża się w jego funkcjach i kompetencjach oraz w jego stosunku do innych organów państwa. Te właśnie elementy określają „położenie prawne” danego organu w strukturze aparatu państwowego. Jakież było zatem „położenie prawne” Krajowej Rady Narodowej w tworzącym się systemie organów państwa?

Należy przede wszystkim podkreślić, że rozwiązania, jakie przyjmowało w tym zakresie ustawodawstwo i praktyka polityczna w okresie KRN, nie były wynikiem realizacji jakiegś z góry założonej koncepcji. W szczególności nie oznaczały one realizacji jakiegoś gotowego modelu ustrojowego, lecz stanowiły wyraz poszukiwania, w pewnym nawiązaniu do konstrukcji prawnych, a nawet niektórych przepisów konstytucji marcowej, nowych, oryginalnych rozwiązań, odpowiadających ówczesnym warunkom i stwarzających najdogodniejsze ramy dla realizacji zadań władzy ludowej w pierwszym okresie jej istnienia. Niebłahą rolę odgrywał przy tym układ sił politycznych oraz stopień świadomości polityczno-prawnej społeczeństwa¹²⁴.

¹²¹ Pomijamy w tym momencie zagadnienie głównych zadań komisji, mianowicie zakres ich działania w realizacji kontroli administracji oraz ustawodawstwo. Sprawom tym m. in. poświęcony jest następny rozdział.

¹²² Zob. druk Biura Prezydijskiego KRN, Wydział Prac Parlamentarnych.

¹²³ Por. przypis 121.

¹²⁴ Stanowiska KRN jako parlamentu nie można prawidłowo analizować w oder-

I druga uwaga wstępna, niemniej istotna: stanowiska Krajowej Rady Narodowej jako parlamentu nie można prawidłowo analizować w oderwaniu od doświadczeń historycznych polskiego parlamentaryzmu. Tylko z tej perspektywy bowiem da się należycie ocenić zasadniczy przełom, jaki w tym zakresie nastąpił wraz z powstaniem nowej władzy i ukształtowaniem KRN jako pierwszego parlamentu Polski Ludowej.

Uprzedzając w pewnym sensie dalsze wywody trzeba podkreślić już w tym miejscu, że zakres uprawnień Krajowej Rady Narodowej oraz układ stosunków między naczelnymi organami państwa w tym okresie wskazuje na zasadnicze wzmocnienie w strukturze aparatu państwowego roli organów przedstawicielskich, reprezentujących w największym stopniu czynnik obywatelski, w porównaniu z całym okresem międzywojennym. Zaznaczyło się to nie tylko w zupełnie nowym — w zestawieniu z organami samorządu terytorialnego — usytuowaniu pozycji rad narodowych wobec organów administracji rządowej w terenie¹²⁵, ale również, a może nawet przede wszystkim — na szczeblu centralnym: w ukształtowaniu stosunków między „legislatywą” i egzekutywą. Potwierdza to prawidłowość, że demokratyzacja ustroju politycznego wiąże się ze wzrostem roli tych organów, które w danym systemie reprezentują w sposób najbardziej bezpośredni opinię i wolę społeczeństwa, a więc na szczeblu centralnym — ze wzrostem roli parlamentu.

W piśmiennictwie prawno-historycznym zaprezentowany został ostatnio pogląd¹²⁶, w myśl którego dla okresu Krajowej Rady Narodowej charakterystyczny był „priorytet egzekutywy nad legislatywą”, co miało być wynikiem ówczesnej sytuacji rewolucyjnej oraz rewolucyjnego ustanowienia władzy; a „w rewolucji egzekutywa rewolucyjnej władzy zwykła brać górę nad legislatywą”. Pogląd ten polemizuje z tezą — po-

waniu od doświadczeń historycznych polskiego parlamentaryzmu. Chodzi tu w szczególności o miejsce i rolę jaką ustawodawstwo konstytucyjne i praktyka życia państwowego wyznaczały tym parlamentom, które je historycznie poprzedziły: parlamentom Polski międzywojennej. Nie idzie o to, aby na tym miejscu podejmować bliższą analizę problematyki, która ma zresztą dość bogatą literaturę. O zagadnieniu tym por. zwłaszcza: A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza konstytucja z 1921 r. w praktyce*, Warszawa 1956, w szczególności rozdziały: XX—XXII; tenże, *Prawo państwowe 1918—1939*, w: *Historia państwa i prawa polskiego*, t. III, Warszawa 1962; S. Rozmaryn, o. c., rozdz. III; A. Burda, o. c., rozdz. III.

¹²⁵ O pozycji rad narodowych w tym okresie por. w szczególności M. Jaroński, *Zagadnienia rad narodowych*, Warszawa 1961, rozdz. I ust. 1; W. Morawski, *Zagadnienie rad narodowych w Polsce Ludowej*, Warszawa 1954.

¹²⁶ Por. F. Ryszką, *Główne problemy historii państwa i prawa polskiego w latach 1944—1947*, w: *Pamiętnik IX Powszechnego Zjazdu Historyków Polskich w Warszawie 12—16 września 1963 r.*, Sekcja III (Dzieje Polski Ludowej), Warszawa 1963, s. 61 i n.

wszechnie akceptowaną w nauce prawa państwowego¹²⁷, że KRN była w swoim czasie „najważniejszym organem władzy państwowej”. Zdaniem F. Ryszki, „rola KRN poza zatwierdzaniem dekretów rządu [...] i uchwaleniem kilku bardzo ważnych aktów ustawodawczych ograniczyła się głównie do funkcji jej Prezydium”.

Oczywiście, nie byłoby celowe podejmowanie w sposób abstrakcyjny sporu na temat, czy KRN była „najważniejszym organem władzy”¹²⁸. Zagadnienia te jednak wiążą się bezpośrednio z omawianą tu problematyką, wypadnie więc w dalszych rozważaniach wrócić do niektórych argumentów, mających uzasadniać zaprezentowany pogląd. Już w tym miejscu natomiast należy stwierdzić, że stanowisko to — naszym zdaniem — jest wyrazem niedoceniania tych głębokich zmian, jakie w zakresie roli i znaczenia parlamentu nastąpiły wraz z ukształtowaniem się KRN jako organu władzy państwowej.

a) K R N jako organ ustawodawczy. Powszechnie wiadomo, że roli parlamentu nie da się prawidłowo scharakteryzować jedynie z punktu widzenia prawa do uchwalania ustaw. Funkcja ta, nawet najszerszej realizowana, nie gwarantuje sama przez się nadrzędnego miejsca w systemie organów państwa, jeśli nie jest poparta systemem skutecznych środków zapewnienia należytej realizacji norm ustawowych i wpływania na kierunki i sposób działania innych organów państwa, w szczególności organów administracji. Tym niemniej ustawodawstwo jest niewątpliwie pierwszą i podstawową funkcją parlamentu — każdego parlamentu — i od tego też wypada zacząć charakterystykę roli i znaczenia KRN w strukturze aparatu państwowego

Funkcję ustawodawczą KRN określała ustawa wrześniowa z 1944 r. o radach narodowych. Nie znaczy to jednak wcale, że dopiero z chwilą wejścia w życie tej ustawy (20 IX 1944 r.) KRN stała się organem ustawodawczym i że dopiero z tą chwilą zostały określone jej uprawnienia w tej materii¹²⁹. Wprost przeciwnie: KRN była organem ustawodawczym od początku — od momentu, kiedy z organu podziemnego, organu walki o władzę przekształciła się w organ władzy państwowej. A w pewnym sensie wykonywała tę funkcję jeszcze wcześniej.

¹²⁷ Por. zwłaszcza: A. Burda, K. Grzybowski, A. Gwiżdż, *Prawo państwowe*, w: *Dziesięciolecie prawa Polski Ludowej 1944—1954*, Warszawa 1955, s. 54 i 66, oraz S. Rozmaryn, o. c., s. 253 i n.

¹²⁸ Nawiasem mówiąc, F. Ryszka przeprowadza pewne rozróżnienie: przyznając, że KRN była najwyższym organem władzy państwowej, neguje, że była organem „najważniejszym”; ale to ostatnie określenie nie posiada w gruncie rzeczy żadnego znaczenia w języku nauki prawa państwowego.

¹²⁹ Tak właśnie ujmuje to zagadnienie F. Ryszka, o. c.

Przypomnijmy, jak kształtowała się ta kwestia w świetle najważniejszych dokumentów tamtego okresu. Krajowa Rada Narodowa, powołana do życia jako „najwyższa reprezentacja Narodu”, w pierwszym okresie istnienia — w czasie okupacji — skupiała w swym ręku zarówno funkcje uchwałodawcze, jak i wykonawcze. Te ostatnie nie były wydzielone i powierzone odrębnemu organowi. W szczególności nie było takim organem Prezydium, które miało organizować pracę Krajowej Rady Narodowej i zastępować ją w całym zakresie działania¹³⁰. Z momentem wyzwolenia pierwszego skrawka ziem polskich, kiedy zaistniały warunki efektywnego wykonywania przez KRN władzy państwowej, stała się ona siłą faktu organem całej władzy — zarówno wykonawczej, jak i ustawodawczej. W tym właśnie charakterze w dniu 21 VII 1944 r. uchwaliła swą pierwszą ustawę: o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego.

Krajowa Rada Narodowa powołała do życia PKWN jako „tymczasową władzę wykonawczą”; tym samym zachowała dla siebie kompetencje w dziedzinie ustawodawstwa. Konsekwentnie też Manifest lipcowy określa KRN jako „tymczasowy parlament” i „jedyne legalne źródło władzy w Polsce”. A przecież do istoty parlamentu (jakkolwiek to nie wyczerpuje jego roli) należy uchwalanie ustaw.

Funkcja ta nie została w żaden sposób zacieśniona, Krajowa Rada Narodowa stała się więc, a ściślej — pozostała organem całego ustawodawstwa, we wszystkich dziedzinach życia społecznego i państwowego podlegających regulowaniu w normach prawa. W tym też charakterze przekazała później (ustawą z 15 VIII 1944 r.¹³¹) prawo realizowania, w pewnym zakresie i pod określonymi warunkami, części ustawodawstwa przez PKWN w drodze dekretów.

Nie sposób się więc zgodzić z tezą, że określenie uprawnień PKWN w dziedzinie stanowienia norm ustawowych nastąpiło wcześniej niż określenie uprawnień w tej dziedzinie Krajowej Rady Narodowej — co ma być świadectwem szczególnie wyeksponowanego stanowiska organów wykonawczych w tym okresie¹³². Ustawa wrześniowa jedynie wyraźnie sformułowała i bliżej określiła (zresztą też niezbyt szczegółowo) uprawnienia ustawodawcze KRN oraz formy ich realizacji. Nie była jednak pierwszym aktem w tej dziedzinie. Uprawnienia te bowiem wynikały z samego faktu ukształtowania się Krajowej Rady Narodowej jako

¹³⁰ Prezydium realizować mogło wszystkie uprawnienia KRN. Wprawdzie Statut tymczasowy postanawiał, że „w sprawach wyjątkowej wagi decyduje plenarne posiedzenie rady”, ale również i w tym zakresie rada mogła być zastępowana przez „zebrania przedstawicieli kół łącznie z prezydium” (art. 6 Statutu).

¹³¹ Dz. U. nr 1, poz. 3.

¹³² Por. F. Ryszka, o. c., s. 61.

najwyższego organu władzy państwowej, a gdy idzie o źródła prawa w sensie formalnym — ze Statutu tymczasowego rad narodowych¹³³ oraz z zasad Manifestu PKWN. W ten sposób KRN była i faktycznie i prawnie organem ustawodawczym od chwili powstania państwa ludowego. A jeśli wziąć pod uwagę, że niektóre akty uchwalone przez nią w czasie okupacji zachowały swą moc po wyzwoleniu i dzięki zabezpieczeniu sankcją przymusu państwowego uzyskały walor aktów prawnych¹³⁴, to można stwierdzić — jak o tym wspominaliśmy — że realizowała tę funkcję w rzeczywistości jeszcze wcześniej.

Ustawa wrześnieowa, mówiąc o funkcji KRN w dziedzinie stanowienia norm prawnych, określała ją zwięźle jako „ustawodawstwo” (art. 26, § 1, pkt 1). Ponadto ustawa wskazywała bardziej szczegółowo na niektóre materie, mające stanowić przedmiot ustaw, a mianowicie:

— „uchwalanie w drodze ustawy podstawowych aktów gospodarki, jak to: zaciąganie pożyczek, zbycia, zmiany lub obciążania nieruchomości majątku państwowego, przyjęcia gwarancji finansowych” (art. 26, § 1, pkt 6);

— „uchwalanie w drodze ustawy nadzwyczajnych aktów politycznych, jak to: wypowiedanie wojny, zawarcie pokoju, zawarcie przymierza, wprowadzenie stanu wyjątkowego, wprowadzenie stanu wojennego, zatwierdzanie międzynarodowych umów państwowych, wprowadzających przepisy prawne, obowiązujące obywateli polskich albo zmieniające granice Państwa, amnestia” (art. 26, § 1, pkt 8).

Jakie było znaczenie tych przepisów i w jaki sposób kształtowały one pod względem prawnym zakres kompetencji ustawodawczych KRN?

Przypomnijmy, że istnieją dwie zasadnicze formy określania uprawnień ustawodawczych parlamentu. Pierwsza polega na ustaleniu w przepisach prawa — zwykle w przepisach konstytucji — zamkniętego katalogu spraw, które mogą być regulowane w drodze ustaw. Uprawnienia parlamentu są wówczas ograniczone do tych materii, które zostały wskazane jako przedmiot ustawy. Inaczej mówiąc, jest to konstrukcja, polegająca na ustaleniu w przepisach kompetencyjnych materialnej definicji ustawy¹³⁵. Druga metoda polega na ustaleniu tzw. definicji formalnej:

¹³³ Statut tymczasowy rad narodowych utracił swą moc — i to tylko na terenach już wyzwolonych — dopiero z chwilą wejścia w życie ustawy o radach narodowych, a więc 20 IX 1944 r.

¹³⁴ Do aktów takich należała — oprócz Statutu tymczasowego rad narodowych — np. uchwała KRN z 20 II 1944 r. o ustanowieniu orderu „Krzyż Grunwaldu” (na uchwałę tę, jako obowiązującą, powoływał się dekret PKWN z 22 XII 1944 r. o orderach, odznaczeniach oraz medalach, Dz. U. nr 17, poz. 91, art. 1, pkt 6 i art. 2).

¹³⁵ Jako typowy przykład takiego rozwiązania służyć może konstytucja francuska V Republiki z 1958 r., art. 34 w związku z art. 37.

wskazaniu jedynie podmiotu ustawodawstwa, a więc organu, który ma tę funkcję realizować — bez wyczerpującego określenia, a więc i ograniczenia przedmiotu ustawy. Jest rzeczą oczywistą, że tylko ta ostatnia formuła zapewnia parlamentowi pełnię uprawnień w dziedzinie stanowienia norm prawnych, gdyż nie ogranicza przedmiotu ustawy do pewnych tylko dziedzin życia społecznego; nie ogranicza również stopnia szczegółowości regulowania przez parlament tych lub innych zagadnień.

Taką też koncepcję — ustalenia tylko formalnej definicji przyjęła ustawa wrześnieiowa. Ustalając, że do Krajowej Rady Narodowej należy m. in. „ustawodawstwo”, bez określenia jego zakresu, nie ograniczyła ona w żadnym stopniu uprawnień KRN w tej dziedzinie. Oznaczało to, że KRN posiada pełną kompetencję ustawodawczą we wszystkich dziedzinach życia społecznego i państwowego.

W ten sposób ustawa z 11 IX 1944 r. nawiązała do konstrukcji, jaką przyjmowała konstytucja marcowa z 1921 r., która wyraźnie formułowała zasadę, zawartą w zwięzłej formule ustawy wrześnieiowej *implicite*¹³⁶. Zresztą zasada pełni uprawnień ustawodawczych parlamentu obowiązywała w okresie KRN także niezależnie od ustaleń ustawy wrześnieiowej: jako niewątpliwie jedna z podstawowych, demokratycznych zasad konstytucji marcowej¹³⁷.

Natomiast formalnie tylko nawiązała ustawa wrześnieiowa do rozwiązań konstytucji marcowej w kwestii ustalenia tzw. materii ustawowych, a więc spraw, które muszą być regulowane aktami ustawodawczymi — i tylko w tej formie. Wprawdzie przytoczone wyżej dalsze postanowienia ustawy z 11 IX (art. 26, § 1, pkt 6 i 8), dotyczące „podstawowych aktów gospodarki” oraz „nadzwyczajnych aktów politycznych”, wskazywały pewien konieczny zakres ustawodawstwa, jednakże ustawa (art. 26, § 2) upoważniała jednocześnie Prezydium do zastępowania Rady również w tych kwestiach — w okresach między jej posiedzeniami. A przecież Prezydium nie mogło realizować tych uprawnień w drodze aktów ustawodawczych, gdyż aktów takich nie uchwalało. Znaczenie prawne tych przepisów polegało, jak się wydaje, jedynie na tym, że wskazywały one formę, w jakiej Krajowa Rada Narodowa ma podejmować pewne akty, w wypadku gdy realizuje te funkcje bezpo-

¹³⁶ Art. 3 konstytucji: „Zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonywania”.

¹³⁷ Ustawa z 15 IX 1944 r., art. 1 wyraźnie odwołuje się do przepisów konstytucji 1921 r. określających przedmiot i zakres ustawodawstwa.

średnio, nie zaś za pośrednictwem Prezydium: akty te musiały mieć wówczas formę ustawy¹³⁸.

Należy jednak podkreślić, że kształtująca się w okresie KRN praktyka legislacyjna w zasadzie szła po linii, jaką w tej kwestii wytyczała konstytucja marcowa. W szczególności akty normatywne dotyczące praw i obowiązków obywatelskich podejmowane były z reguły w formie aktów ustawodawczych (ustaw lub dekrety z mocą ustawy) albo rozporządzeń opartych na ustawach.

Stwierdzając, że uprawnienia ustawodawcze KRN były prawnie niczym nie ograniczone, mieliśmy na myśli przede wszystkim ustawodawstwo zwykłe. Osobnym natomiast problemem jest kwestia uprawnień Krajowej Rady Narodowej w dziedzinie ustawodawstwa konstytucyjnego.

Ustawa wrześnieowa nie formułowała bezpośrednio żadnych postanowień w tej kwestii. Czy można by zatem przyjąć, że nie przewidywała ona — i nie dopuszczała — możliwości realizowania przez Krajową Radę Narodową również ustawodawstwa konstytucyjnego? Należy od razu stwierdzić, że wniosek taki byłby oczywiście mylny. Jednakże zagadnienie to, zarówno w świetle zasad prawnych, jak i praktyki, było nieco bardziej skomplikowane niż kwestia bieżącego ustawodawstwa.

Trzeba przede wszystkim przypomnieć, o czym już mówiliśmy, że w omawianym okresie nie obowiązywała żadna konstytucja. Krajowa Rada Narodowa jako organ wyrosły z rewolucji, nie reprezentowała ani politycznie, ani prawnie ciągłości w stosunku do urzędów ustrojowych Polski burżuazyjno-obszarniczej i nie była związana porządkiem prawnym tamtego ustroju. Jako najwyższy organ władzy państwowej mogła natomiast realizować ustawodawstwo — i faktycznie realizowała — również w „materiach konstytucyjnych”. Milczenie ustawy wrześnieowej w tej kwestii rozumieć więc należy oczywiście nie jako wykluczenie możliwości uchwalania ustaw w zasadniczych kwestiach ustrojowych, lecz właśnie jako możliwość realizowania rzeczywiście całego ustawodawstwa — łącznie z ustawodawstwem wkraczającym merytorycznie w najważniejsze problemy ustrojowe.

Dotyczyło to również formy tych aktów: i pod tym względem prerogatywy KRN nie były ograniczone. Mogła ona uchylać zarówno ustawy zwykłe, jak i konstytucyjne. Tak też rozumiano to w praktyce. W dniu 26 V 1945 r. KRN uchwaliła ustawę konstytucyjną o zniesieniu statutu organicznego województwa śląskiego, a również ustawa o radach narodowych — jakkolwiek nie nazwana „konstytucyjną” — miała jednak,

¹³⁸ Oczywiście, sprawy te mogły regulować również dekrety z mocą ustawy, jeśli nie chodziło o materie zastrzeżone do wyłącznej kompetencji KRN (np. ratyfikacja umów międzynarodowych).

jak wiadomo, charakter nadrzędny w stosunku do innych ustaw i była ustawą „sztywną” (mogła być zmieniona przez KRN tylko w szczególnym trybie, nie wymaganym przy uchwalaniu innych ustaw)¹³⁹.

Krajowa Rada Narodowa, jako organ tymczasowy, nie czuła się jednakże upoważniona do uchwalenia konstytucji. Już manifest demokratycznych organizacji społecznych, politycznych i wojskowych z grudnia 1943 r., proklamujący powołanie do życia KRN, zapowiadał, że uchwalenie konstytucji należeć będzie do „zgromadzenia narodowego” powołanego w drodze wyborów. Ta sama zasada sformułowana została następnie w Manifestie lipcowym. Jakkolwiek więc KRN posiadała pełnię uprawnień ustawodawczych — również w dziedzinie ustawodawstwa konstytucyjnego — to jednak nie była konstytuanta; ta funkcja powierzona być miała parlamentowi wyłonionemu w powszechnych wyborach. Nie umniejsza to oczywiście faktycznej roli, jaką odgrywała KRN w tworzeniu zrębów nowego ustroju społecznego i politycznego Polski Ludowej. Aparat państwowy, którego naczelnym organem była Krajowa Rada Narodowa, dokonywał zasadniczych, rewolucyjnych przeobrażeń o znaczeniu trwałym i nieodwracalnym. „Tymczasowość” organów państwowych w okresie KRN oznaczała przecież jedynie prowizoryczny charakter ich struktury organizacyjnej, nie zaś tymczasowości władzy politycznej, którą organy te reprezentowały. Nie miała ona zatem wpływu na merytoryczną treść działalności prawotwórczej KRN i nie ograniczała jej do spraw marginalnych. Wywierała natomiast określony wpływ na formę tych aktów.

Nie ograniczało się to jedynie do faktu uznania KRN za niekompetentną do uchwalenia nowej konstytucji. W praktyce bowiem niemal wszystkie akty ustawodawcze, nawet jeśli dotyczyły materii *par excellence* „konstytucyjnych”¹⁴⁰, uchwalane były w formie ustaw zwykłych¹⁴¹. Złożyły się na to dwie okoliczności: nie zachodziła w żadnym wypadku prawna konieczność takiej formy, skoro KRN nie była związana żadnym aktem o mocy nadrzędnej, konstytucyjnej; jednocześnie zaś, właśnie jako organ tymczasowy, nie uznała ona za celowe utrwalanie

¹³⁹ Większością 2/3 głosów przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów (art. 32 ustawy).

¹⁴⁰ Np. ustawa z 11 IX 1944 r. o prezydencie KRN, ustawa z 31 XII 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego, ustawa z 23 VII 1945 r. o prawie odwoływania posłów do Krajowej Rady Narodowej, ustawa z 15 VIII 1944 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy.

¹⁴¹ Wyjątek stanowiła ustawa z 11 IX o radach narodowych, ale i ona miała charakter „sztywny” tylko na okres działania KRN, potem mogła być zmieniana lub uchylona w trybie zwykłym.

zasad nowego ustroju — szczególnie w zakresie struktury aparatu państwowego — w aktach o charakterze konstytucyjnym.

Istotny wreszcie problem w zakresie uprawnień ustawodawczych KRN stanowi tzw. ustawodawstwo delegowane. Już 25 VII 1944 r., w kilka dni po utworzeniu PKWN, Krajowa Rada Narodowa upoważniła Komitet do wydawania dekretów z mocą ustawy na okres do 1 XI 1944 r. Ustawą z 15 VIII 1944 r. wyposażyla PKWN na czas nieokreślony w prawo realizowania w drodze dekretów ustawodawstwa „we wszystkich sprawach, dla których unormowania przewidziana jest przez konstytucję 1921 r. forma ustawy” — z wyjątkiem ratyfikacji umów międzynarodowych¹⁴², rozwiązania PKWN i utworzenia Rządu Tymczasowego. Ustawą z 3 I 1944 r. KRN przełała to uprawnienie na Rząd Tymczasowy.

W jakim stosunku pozostawały uprawnienia PKWN w tym zakresie do uprawnień ustawodawczych Krajowej Rady Narodowej? W szczególności — czy uzasadniony byłby wniosek, że kompetencje ustawodawcze Krajowej Rady Narodowej miały raczej charakter tylko formalny, faktycznie zaś ustawodawstwo stało się domeną rządu?

Pewne powierzchowne obserwacje przemawiałyby za takim poglądem. Oto przede wszystkim porównanie ilości dekretów i ustaw: w okresie dwu i pół lat działalności w charakterze parlamentu KRN uchwalała 44 ustawy; w tym czasie PKWN oraz Rząd Tymczasowy wydały 410 dekretów.

Nie jest więc wprawdzie ściśle twierdzenie, że KRN uchwalała „kilka bardzo ważnych aktów ustawodawczych”¹⁴³, ale faktem jest, że liczba dekretów jest nieproporcjonalnie duża w porównaniu z liczbą ustaw. Nie da się również zaprzeczyć, że ciężar gatunkowy wielu dekretów był znaczny. Niektóre z nich miały nawet podstawowe znaczenie w danej dziedzinie prawa, na przykład prawa karnego, cywilnego, administracyjnego itd. Czy jednak fakty te mogą same stanowić podstawę prawidłowej oceny rzeczywistej roli KRN w dziedzinie ustawodawstwa? Czy mogą one uzasadniać kategorię wniosek, że to właśnie rząd, nie zaś Krajowa Rada Narodowa, był tym organem, który „tworzył podstawy prawne Polski Ludowej”?

Wydaje się, że nie. Dla należytej oceny tego zagadnienia trzeba bowiem uwzględnić kilka elementów, mających istotne znaczenie.

¹⁴² Notabene konstytucja marcowa nie przewidywała dla ratyfikacji umów międzynarodowych „formy ustawy”, lecz jedynie „zgody Sejmu” (art. 49). Dopiero w praktyce konstytucyjnej przyjęła się forma ustawy, co automatycznie włączało do podejmowania tych aktów również Senat; por. A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza konstytucja...*, s. 208 i n.

¹⁴³ F. Ryska, o. c.

Przede wszystkim KRN, przekazując rządowi możliwość realizowania w określonym zakresie i w określonych warunkach funkcji ustawodawstwa, nie abdykowała ze swych uprawnień w tej dziedzinie: uprawnienia rządu nie wyłączały w żadnym stopniu prerogatyw ustawodawczych KRN. Jest to o tyle istotne, że mogła ona w dalszym ciągu realizować ustawodawstwo w całym zakresie. W żadnej kwestii nie była też uzależniona od inicjatywy ustawodawczej rządu ani związana treścią wniosków ustawodawczych¹⁴⁴. Jest to sytuacja zasadniczo różna od tej, jaka istniała na przykład na tle konstytucji kwietniowej z 1935 r., kiedy przekazanie prezydentowi prawa stanowienia norm w pewnych dziedzinach¹⁴⁵ wiązało się z wyłączeniem w tych kwestiach właściwości ustawodawczej parlamentu. Stawiało to uprawnienia prezydenta w dziedzinie ustawodawstwa ponad uprawnieniami Sejmu i Senatu¹⁴⁶.

Istotna jest również okoliczność, że upoważnienie dla PKWN i Rządu Tymczasowego do wydawania dekretów zawarte było w ustawie zwykłej. KRN mogła więc w każdej chwili zwykłą ustawą cofnąć je lub ograniczyć.

Nie mniej ważną kwestią jest to, w jakich warunkach i w jakim celu KRN przekazała organom wykonawczym możliwość wydawania aktów posiadających moc ustawy. U podstaw wyposażenia rządu w te uprawnienia leżały względy ściśle praktyczne. Wiązało się to z warunkami, w jakich działały organy państwa ludowego w pierwszym okresie po wyzwoleniu, i z olbrzymimi potrzebami w dziedzinie prawodawstwa, którym Krajowa Rada Narodowa, działająca systemem sesyjnym, oczywiście nie mogłaby podołać. Natomiast — w przeciwieństwie do noweli sierpniowej z 1926 r. oraz konstytucji kwietniowej — nie miało to nic wspólnego z intencją wzmocnienia stanowiska organów „władzy wykonawczej” kosztem parlamentu, „naprawy ustroju”, walki z „sejmonkracją” itp.

Duże znaczenie posiada również to, w jakim stosunku do parlamentu

¹⁴⁴ Pewien wyjątek stanowił przepis art. 30 ustawy wrześniowej, który przewidywał, iż w wypadku gdy Rada nie uchwali w odpowiednim terminie (do 1 IV) budżetu lub przedłożonych jej planów, przewodniczący Rady (w tym wypadku — prezydent KRN) „zarządzi ogłoszenie budżetu i planów w brzmieniu, zaprojektowanym przez organy wykonawcze”. Trzeba jednak podkreślić, że w praktyce przepisu tego nie stosowano w odniesieniu do Krajowej Rady Narodowej. Budżet państwa na rok 1946, przedstawiony w pierwszym czytaniu na X sesji (w kwietniu 1946 r.) został uchwalony we wrześniu i wszedł w życie jako ustawa KRN.

¹⁴⁵ Mianowicie w kwestii organizacji rządu, zwierzchnictwa sił zbrojnych oraz organizacji administracji rządowej (art. 56 konstytucji).

¹⁴⁶ Dekrety te nie mogły być zmieniane lub uchylone ustawą uchwaloną przez Sejm i Senat.

pozostawały organy wyposażone w prawo wydawania aktów ustawodawczych. Trzeba mieć na uwadze, że ani PKWN, ani Rząd Tymczasowy nie były organami, których stanowisko w systemie organów państwa dałoby się porównać ze stanowiskiem prezydenta i rządu w okresie międzywojennym; i to nie tylko po konstytucji kwietniowej, ale i wcześniej. PKWN, a potem Rząd Tymczasowy były organami jednorodnymi politycznie z parlamentem i funkcjonowały na zasadzie podległości Krajowej Radzie Narodowej. PKWN był przecież swoistym komitetem wykonawczym KRN, bezpośrednio przez nią powoływanym i odwoływanym; a również Rząd Tymczasowy, jakkolwiek jego członkowie mianowani byli przez prezydenta KRN, był odpowiedzialny przed Radą i poddany jej kontroli.

Najistotniejszą wreszcie okoliczność stanowi to, na jakich warunkach nastąpiło przekazanie organom rządowym omawianych uprawnień; jakie były formy ich realizacji oraz wpływ Krajowej Rady Narodowej na stanowienie aktów ustawodawstwa delegowanego.

Jak już wspominaliśmy, ustawa sierpniowa ograniczyła przedmiotowo zakres tego ustawodawstwa. Wyłączona została mianowicie możliwość podejmowania w tej drodze aktów o ratyfikacji umów międzynarodowych oraz przekształcenia PKWN w Rząd Tymczasowy. Ale nie tylko to. Z chwilą uchwalenia ustawy wrześniowej o radach narodowych wyłączona została możliwość wydawania dekretów z mocą ustawy we wszystkich kwestiach, które stanowiły przedmiot tej ustawy. Mogła ona bowiem, jak wspominaliśmy, być zmieniana jedynie przez KRN i to w szczególnym trybie postępowania¹⁴⁷. Warto też podkreślić, że w praktyce wszystkie sprawy dotyczące Krajowej Rady Narodowej, jej organów oraz stanowiska posła regulowane były wyłącznie aktami KRN lub jej Prezydium. Nie mogły też być zmienione przez rząd — na podstawie wyraźnych postanowień ustawy z 15 VIII (art. 2) — ustalone w niej zasady określające warunki i tryb wydawania dekretów z mocą ustawy. Również uchwalanie budżetu w myśl wyraźnych przepisów ustawy z 11 IX (art. 30) stanowiło wyłączną kompetencję KRN. Dekrety mogły być wydawane tylko w okresach między sesjami KRN.

Największe znaczenie miały jednak zasady dotyczące zatwierdzania dekretów z mocą ustawy. W myśl postanowień ustawy sierpniowej, każdy dekret uchwalony przez rząd wymagał — przed opublikowaniem i wejściem w życie — uprzedniej zgody Prezydium KRN. Oznaczało to w praktyce, że rząd wydaje dekrety nie samodzielnie, lecz przy współudziale

¹⁴⁷ Jest rzeczą zupełnie oczywistą, że rząd nie mógł w drodze dekretu wprowadzić nowej konstytucji, skoro kompetencja ta została zastrzeżona dla ciała przedstawicielskiego wyłonionego w drodze wyborów.

Prezydium. Ponieważ zaś Prezydium było organem Krajowej Rady Narodowej, stanowiącym jej swoistą emanację, upoważnionym do zastępowania Rady w okresach między sesjami, to można stwierdzić, że już w momencie uchwalania dekretów zaznaczał się (wprawdzie pośredni) wpływ Krajowej Rady Narodowej na treść tych aktów.

Na tym jednak nie kończyła się rola KRN w zakresie kształtowania treści dekretów. W praktyce bowiem, jakkolwiek nie było to przewidziane w ustawie sierpniowej, określoną rolę w procesie uchwalenia dekretów odgrywały również komisje Krajowej Rady Narodowej. Jednym z najistotniejszych zarzutów podnoszonych zwykle przeciwko „ustawodawstwu dekretowemu” jest to, że tryb podejmowania tych aktów nie zapewnia możliwości wypowiedzenia się co do ich treści bezpośrednich przedstawicieli społeczeństwa zasiadających z woli wyborców w parlamencie i nie daje takich gwarancji wnikliwego ich rozpatrzenia i przedyskutowania, jakie zapewnia procedura parlamentarna, w szczególności dzięki roli spełnianej zwykle w procesie ustawodawczym przez komisje poselskie. Zarzut ten nie mógłby jednak być odniesiony do dekretów wydawanych przez Rząd Tymczasowy. Z biegiem czasu bowiem wykształciła się praktyka¹⁴⁸, że dekrety uchwalane przez rząd przedkładane były do zaopiniowania odpowiedniej komisji KRN. Opinię swą komisja przedkładała Prezydium Krajowej Rady Narodowej, a niejednokrotnie sprawozdawca komisji referował ją również (wraz ze stanowiskiem Prezydium KRN) na posiedzeniu Rady Ministrów. Zatwierdzanie dekretów przez Prezydium KRN nie miało więc charakteru mechanicznego, lecz opierało się na opinii wyspecjalizowanej komisji parlamentu. Praktyka ta ma bodaj najistotniejsze znaczenie z interesującego nas punktu widzenia: roli KRN w realizowaniu funkcji ustawodawstwa. Przy uwzględnieniu faktu, że każdy dekret musiał być przedstawiony KRN do zatwierdzenia na najbliższej sesji, co zapewniało możliwość bezpośredniego ustosunkowania się do tych aktów Rady działającej in pleno, dość trzeba do wniosku, że w praktyce sposób realizowania „ustawodawstwa delegowanego” nie różnił się tak zasadniczo od trybu uchwalania ustaw. A rola KRN i jej organów w realizowaniu ustawodawstwa — całego ustawodawstwa — była znaczna. Odnosi się to w każdym razie do ostatniego okresu działania KRN, kiedy ukształtowały się ostatecznie i udoskonaliły jej formy organizacyjne oraz tryb działania jako ludowego parlamentu.

Trzeba podkreślić, że bezpośrednia kontrola KRN w stosunku do dekretów rządowych nie była tylko formalna i iluzoryczna. Dekrety przedłożone do zatwierdzenia często wywoływały dyskusję również na

¹⁴⁸ Usankcjonowana później i ujęta w jednolite formy organizacyjne uchwałą Prezydium KRN z 17 V 1946 r. (nie opublikowana).

plenarnym posiedzeniu Rady. Wprawdzie formalnie rzecz biorąc, nie było wypadków odmowy zatwierdzenia przedłożonych dekretów, jednakże w kilku wypadkach¹⁴⁹ nie zostały przedłożone do zatwierdzenia na plenarnym posiedzeniu KRN. Tym samym dekrety te utraciły swoją moc prawną i zostały zastąpione przez ustawy o zmienionej treści (w porównaniu z tekstem dekretów). Formuła „nieprzedłożenia” dekretów do zatwierdzenia była w praktyce swoistą formą stwierdzenia, że dekret nie może i nie powinien uzyskać aprobaty KRN w brzmieniu uchwalonym przez rząd.

Warto też wspomnieć, że rola KRN na plenarnym posiedzeniu w odniesieniu do ustawodawstwa dekretowego nie ograniczała się do kontroli *ex post*. Przyjął się bowiem zwyczaj, że przy zatwierdzaniu dekretów KRN może wyrażać pod adresem Prezydium oraz rządu określone postulaty w zakresie ustawodawstwa (np. potrzeby nowelizacji pewnych przepisów), wskazując jednocześnie zasadnicze kierunki rozwiązań, jakie należy przyjąć w danej kwestii¹⁵⁰. Postulaty te miały walor wiążących wytycznych dla rządu i Prezydium, jako organów podporządkowanych KRN. Wszystko to wskazuje, że funkcji KRN w zakresie ustawodawstwa nie da się przeciwstawić uprawnieniom w tym zakresie organów rządowych.

Jakkolwiek dorobek KRN w zakresie ustawodawstwa był liczbowo dość skromny, to jednak ciężar gatunkowy aktów bezpośrednio przez nią uchwalonych w formie ustaw był szczególnie duży. Wśród nich znajdują się bowiem akty o tak fundamentalnym znaczeniu dla ustroju politycznego tego okresu, jak:

— ustawa z 11 IX 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych oraz ustawa z 23 VII 1945 r. o prawie odwoływania posłów do Krajowej Rady Narodowej;

¹⁴⁹ Dokładniej — w pięciu wypadkach; ponadto w jednym wypadku KRN zatwierdziła dekret, uchwalając jednocześnie ustawę nowelizującą (por. niżej).

¹⁵⁰ Tytułem przykładu przytoczymy kilka tego rodzaju uchwał: „Krajowa Rada Narodowa wzywa Rząd do pospiesznego opracowania dekretu o rozwiązaniu izb rolniczych [...] i przekazaniu ich zadań, nie posiadających charakteru administracji rolniczej, Związkowi Samopomocy Chłopskiej, z równoczesnym uznaniem tego Związku za stowarzyszenie wyższej użyteczności” (Spraw. Sten. z VIII sesji, łam 254); „Krajowa Rada Narodowa wzywa Rząd, aby niezwłocznie wydał dekret o wykonaniu hipotecznych aktów nadania gruntów z parcelacji i zwolnienie od długów hipotek majątków rozparcelowanych” (tamże); „Uchwała w sprawie amnestii z okazji ustanowienia Święta Odrodzenia Polski: Celem upamiętnienia Święta Odrodzenia Polski w rocznicę powstania Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego oraz faktu utworzenia Rządu Jedności Narodowej, Krajowa Rada Narodowa wzywa Rząd do opracowania i uchwalenia w ciągu 10 dni dekretu amnestyjnego w stosunku do sprawców i uczestników przestępstw, popełnionych przed dniem 22 lipca 1945 r.”. (Spraw. Sten. z VIII Sesji, łam 135).

— ustawa z 21 VII 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, ustawa z 11 IX 1944 r. o kompetencji Prezydenta KRN, ustawa z 31 XII 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego oraz ustawy: z 15 VIII 1944 r. i z 3 I 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy;

— ustawa z 27 IV 1946 r. o głosowaniu ludowym oraz ustawa z 22 IX 1946 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego.

Akty te — łącznie z podstawowymi założeniami konstytucji marcowej oraz zasadami Manifestu lipcowego — kształtowały zręby ustroju państwowego Polski Ludowej w tamtym okresie.

Nie mniej doniosłe znaczenie miały niektóre akty w dziedzinie społeczno-gospodarczej. Wśród nich wymienić należy zwłaszcza ustawę z 3 I 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej i uchwalony na XI sesji, po raz pierwszy w Polsce Ludowej, budżet państwa oraz ustawę o planie inwestycyjnym na okres od 1 IV do 31 XII 1946 r.¹⁵¹

Można zatem stwierdzić, nie pomniejszając w niczym roli niektórych aktów „ustawodawstwa delegowanego”, że węzłowe zagadnienia w dziedzinie społeczno-gospodarczej oraz w dziedzinie ustroju politycznego rozstrzygała jednak KRN bezpośrednio w drodze ustaw¹⁵².

*

Nie jest naszym celem szczegółowa analiza trybu uchwalania ustaw w KRN i poszczególnych etapów postępowania ustawodawczego. Warto jednak zwrócić uwagę na niektóre momenty związane ze sposobem realizowania tej podstawowej funkcji parlamentu.

Początkowo nie istniały w zasadzie żadne przepisy określające sposób uchwalania ustaw. Wyjątek stanowił przepis art. 20 ustawy o radach narodowych, dotyczący warunków prawomocności uchwał rad narodowych. Przepis ten odnosił się niewątpliwie również do uchwał (wszystkich uchwał — nie tylko ustaw) Krajowej Rady Narodowej. Wymagał

¹⁵¹ Ustawa skarbowa z dnia 20 IX 1946 r. na okres od 1 IV do 31 XII 1946 r. (Dz. U. nr 50, poz. 284) oraz ustawa z dnia 20 IX 1946 r. o planowaniu inwestycji oraz o planie finansowania inwestycji na okres od 1 IV do 31 XII 1946 r. (Dz. U. nr 50, poz. 285). Nawiasem warto wspomnieć, że objętość załącznika do „ustawy skarbowej”, zawierającego szczegółowy budżet państwa, wynosiła 82 strony dużego formatu.

¹⁵² Wyjątek stanowiła kwestia reformy rolnej. Było to związane z potrzebą szczególnie szybkiego uregulowania ustawodawczego tej sprawy. Warto jednak podkreślić, że podstawowe rozstrzygnięcia merytoryczne odnośnie do reformy rolnej (w odróżnieniu na przykład od nacjonalizacji przemysłu) zawarte były już w Manifestie lipcowym; dekret z 6 IX 1944 r. był swoistym aktem wykonawczym w stosunku do zasad Manifestu.

on, aby projekt uzyskał poparcie wyrażone zwykłą większością głosów, przy obecności co najmniej $\frac{1}{3}$ ogólnej liczby członków (posłów) faktycznie powołanych w skład Rady. Praktyka stała na stanowisku, że odpowiednio do zasad konstytucji z 1921 r., każda ustawa powinna być podpisana przez prezydenta KRN oraz odpowiednich członków rządu i opublikowana w Dzienniku Ustaw.

Poza tym jednak w pierwszym okresie swej działalności w charakterze tymczasowego parlamentu KRN uchwalała ustawy bez specjalnych formalności. Projekty ustaw zgłaszane były bądź przez Prezydium KRN, bądź też przez poszczególnych posłów (indywidualnie). Projekty te, wraz z uzasadnieniem, odczytywane były na posiedzeniu plenarnym KRN i po dyskusji poddawane pod głosowanie. Jeśli projekt uzyskiwał większość głosów, był już definitywnie uchwalony. Ta prosta forma odpowiadała niewątpliwie najlepiej ówczesnym warunkom działania KRN i harmonizowała z praktyką krótkich, kilkudniowych sesji.

Sytuacja uległa zasadniczej zmianie z chwilą uchwalenia — na VI sesji, w maju 1945 r. — regulaminu obrad Krajowej Rady Narodowej. Przyjęcie tego dokumentu zakończyło okres „tymczasowości” w zakresie sposobu realizacji funkcji ustawodawczej; regulamin, odnoszący się zresztą głównie do trybu uchwalania ustaw, wprowadził w tym zakresie szczegółowe i sztywne formy, których przestrzeganie było nieodzownym warunkiem nabycia mocy wiążącej przez akt ustawodawczy¹⁵³.

Regulamin usankcjonował zasadę — wynikającą z przepisów konstytucji marcowej — że inicjatywa ustawodawcza przysługuje rządowi i posłom. Ci ostatni jednak nie mogli odtąd zgłaszać projektów ustaw indywidualnych, lecz tylko zbiorowo: każdy wniosek poselski powinien być poparty podpisami co najmniej 10 posłów. W praktyce od rządu pochodziły z reguły takie projekty ustaw, do których przedłożenia był on zobowiązany (ustawa budżetowa, ustawy wyrażające zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych). W innych wypadkach projektodawcami byli posłowie lub komisje KRN¹⁵⁴.

W zakresie trybu prac Krajowej Rady Narodowej nad projektem ustawy przyjęto stary, wzorowany ściśle na regulaminach sejmowych

¹⁵³ Charakterystyczny przykład stanowiła tu ustawa z 25 VII 1945 r. o ochronie hodowli zwierząt gospodarskich. Ustawa ta uznana została za nieobowiązującą właśnie z powodu wadliwości jej uchwalenia; por. Spraw. Sten. z IX sesji, łam 569 („Prezydent: Mogę wyjaśnić ex presidio, że ustawa istotnie została uchwalona poza wszelką procedurą formalną, bez I, II i III czytania [...]. Ponieważ ustawa była nieformalnie przyjęta, z punktu widzenia formalnego ona nie obowiązywała [...]”).

¹⁵⁴ To ostatnie dotyczyło wypadków, gdy ustawa zastąpić miała dekret przedstawiony do zatwierdzenia (por. niżej w tekście).

okresu międzywojennego, system trzech czytań, z tym zastrzeżeniem, że dla wniosków poselskich przyjmowano jako regułę możliwość pominięcia pierwszego czytania — jeśli wnioski te były zgłoszone w okresach między sesjami; w takim wypadku były one kierowane wprost do odpowiedniej komisji, co zastępowało wstępną rozprawę nad zasadami projektu na plenum KRN¹⁵⁵. Poszczególne etapy uchwalania ustaw („czytania”) rozdzielone być miały odpowiednimi terminami¹⁵⁶. Regulamin wprowadził też po raz pierwszy obowiązek udostępnienia posłom w odpowiednim czasie projektów ustaw oraz sprawozdań komisji w postaci druków¹⁵⁷.

W praktyce stosowano najczęściej (dopuszczone przez regulamin, art. 17) postępowanie skrócone. Tak na przykład z reguły głosowanie w trzecim czytaniu następowało bezpośrednio po przyjęciu uchwały w drugim czytaniu. Jeśli przy tym uwzględnić, o czym wspominaliśmy, że wnioski poselskie zgłoszone wprost do komisji nie podlegały pierwszemu czytaniu, to można stwierdzić, że ustawy z inicjatywy poselskiej uchwalane były w praktyce dość sprawnie: rozpatrzenie i definitywne przyjęcie projektu następowało na jednym posiedzeniu plenarnym. Natomiast projekty rządowe, zwłaszcza gdy wymagały bliższego rozpatrzenia i opracowania, musiały przejść dość uciążliwą i przewlekłą procedurę. Jeśli przy tym uwzględnić, że regulamin przepisywał dla komisji tryb postępowania podobny jak na posiedzeniach plenarnych (a więc m. in. przy odpowiednim zastosowaniu systemu „trzech czytań”), to dojść należy do wniosku, że sposób uchwalania ustaw przewidziany w regulaminie KRN był dość ciężki — i nie harmonizował z praktyką krótkich, kilkunastu sesji. W efekcie niektóre akty ustawodawcze mogły dojść do skutku dopiero na dwóch kolejnych sesjach, co znacznie opóźniało proces legislacyjny¹⁵⁸. Była to niewątpliwie jedna z istotnych okoliczności, które złożyły się na to, iż — mimo postulatów sformułowanych w wystąpieniu Prezydenta na VII sesji, aby KRN realizowała bezpośrednio niemal cały zakres ustawodawstwa — znaczna większość aktów podejmowana była w dalszym ciągu w formie dekretów.

¹⁵⁵ Art. 14 ust. 2 w związku z art. 13 ust. 2 regulaminu.

¹⁵⁶ Drugie czytanie mogło się odbyć najwcześniej po upływie 48 godzin od rozdania druku sprawozdania komisji (art. 15 regulaminu), zaś trzecie czytanie — „z reguły następnego dnia po drugim czytaniu” (art. 16).

¹⁵⁷ Do VII sesji projekty ustaw i inne dokumenty nie wymagały formy druku. Pierwszym drukiem był przedstawiony na VII sesji (w maju 1945 r.) projekt regulaminu obrad KRN.

¹⁵⁸ Tak np. wspomniana wyżej ustawa skarbowa oraz ustawa o planowaniu inwestycji, zgłoszona i rozpatrzona w pierwszym czytaniu na X sesji w kwietniu 1946 r., mogły być definitywnie uchwalone dopiero na następnej sesji — we wrześniu tegoż roku.

Inny natomiast, znacznie uproszczony sposób uchwalania ustaw miał miejsce wówczas, gdy ustawa miała zastąpić dekret przedstawiony KRN do zatwierdzenia. Warto o tym wspomnieć m. in. dlatego, że praktyka¹⁵⁹, jaką stosowano w KRN, stanowi w pewnym sensie prototyp rozwiązań przyjętych w tej kwestii przez obowiązujący obecnie regulamin Sejmu PRL¹⁶⁰. Jak już wspominaliśmy, dekrety wydane przez rząd i zatwierdzone przez Prezydium KRN nie zawsze uzyskiwały aprobatę Krajowej Rady Narodowej w takiej postaci, w jakiej zostały uchwalone. W wypadku gdy komisja, której powierzono rozpatrzenie dekretu¹⁶¹, doszła do wniosku, że powinien on zostać zmieniony, występowała z projektem ustawy obejmującym treść dekretu z uwzględnieniem koniecznych jej zdaniem zmian. Sam dekret natomiast nie był wówczas z reguły przedkładany do zatwierdzenia Krajowej Radzie Narodowej na plenarnym posiedzeniu: uznawano to za bezprzedmiotowe¹⁶².

Projekt takiej ustawy zgłaszany był nie w trybie inicjatywy ustawodawczej, przez podmioty do tego upoważnione, lecz był opracowany i przedkładany przez odpowiednią komisję¹⁶³. Na posiedzeniu plenarnym nie przechodził on nigdy pierwszego czytania, lecz był po dyskusji poddawany od razu pod głosowanie, i to łącznie w drugim i trzecim czytaniu. W efekcie system uchwalania tych ustaw nie różnił się w zasadzie od trybu podejmowania uchwał w kwestii zatwierdzenia dekretów z mocą ustawy.

U podstaw tej praktyki leżało (niewątpliwie słuszne) założenie, że dekrety posiadają wprawdzie moc ustawy, ale obowiązują nie bezwzględnie, lecz pod warunkiem ich późniejszego zatwierdzenia przez parlament. Tryb podejmowania uchwał w tej kwestii — również uchwał

¹⁵⁹ Praktyka ta nie opierała się na żadnych przepisach. W szczególności regulamin KRN nie określał szczegółowo trybu i form zatwierdzania dekretów z mocą ustawy; nie czyniła tego również ustawa o trybie wydawania dekretów.

¹⁶⁰ Por. art. 56 ust. 6 i 7 regulaminu Sejmu PRL z dnia 1 III 1957 r.; nie znaczy to oczywiście, że dzisiejsza forma jest kopią tamtego systemu.

¹⁶¹ Mowa tu oczywiście o dekretach już obowiązujących, nie zaś o rozpatrywaniu dekretów przez komisje w fazie wstępnej — przed zatwierdzeniem przez Prezydium KRN.

¹⁶² Wyjątek stanowił dekret z 25 VI 1946 r. o dodatku przejściowym do zaopatrzenia weteranów powstań narodowych (Dz. U. nr 32, poz. 205), który Krajowa Rada Narodowa zatwierdziła, uchwalając jednocześnie nowy akt ustawodawczy uchylający ten dekret. Zatwierdzenie było w tym wypadku o tyle sensowne i potrzebne, że sankcjonowało ono niejako skutki prawne i materialne kilkutygodniowego obowiązywania dekretu.

¹⁶³ Niektórzy sprawozdawcy komisji, przedkładając projekt takiej ustawy w imieniu komisji, wyraźnie podkreślali, że nie ma ona prawa inicjatywy ustawodawczej, stąd też może jedynie prosić Krajową Radę Narodową o rozpatrzenie wniosku.

odmawiających zatwierdzenia bądź zmieniających dekret — nie był z góry określony w obowiązujących przepisach i mógł być ustalony dowolnie¹⁶⁴. Mogła to być więc także ustawa, do której uchwalenia nie stosują się jednak rygory obowiązujące przy podejmowaniu innych ustaw. Jest to jeszcze jeden moment wskazujący, że w świetle praktyki legislacyjnej okresu KRN „ustawodawstwo dekretowe” nie było traktowane na równi z ustawami uchwalanymi przez parlament: te ostatnie mogły być uchylane lub zmieniane przez KRN tylko przy zachowaniu wszystkich wymogów formalnych.

b) „Planowanie działalności publicznej” i ustalanie zasadniczego kierunku polityki państwa. Uchwalanie ustaw jest jedną z głównych form, w których parlament określa kierunki i metody działania rządu i całego aparatu państwowego. Rola Krajowej Rady Narodowej w tym zakresie nie sprowadzała się jednak do ustawodawstwa. Jeśliby wziąć pod uwagę tylko te akty ustawodawcze, które KRN uchwalała bezpośrednio, można nawet dojść do wniosku, że nie była to główna forma jej udziału w kształtowaniu linii polityki państwa. Bo też funkcje KRN, określone w ustawie wrześniowej, nie ograniczały się do tego elementu; a praktyka jeszcze mocniej zaakcentowała „pozaustawowe” formy wpływania KRN na treść działalności rządu i innych organów państwa. W odróżnieniu od typowej sytuacji w państwie burżuazyjnym, gdzie parlament — poza uchwalaniem ustaw — odgrywa z reguły rolę mniej lub bardziej biernego obserwatora i ewentualnego krytyka polityki rządu, Krajowa Rada Narodowa była aktywnym współtwórcą tej polityki, organem rozstrzygającym węzłowe problemy polityki i w znacznym stopniu inspiratorem poczynań organów wykonawczych w wielu dziedzinach życia państwowego i społecznego.

Już sama ustawa wrześniowa wyraźnie wskazywała, że funkcja uchwalodawcza KRN nie ograniczy się do stanowienia ustaw, lecz obejmować będzie również m. in. „planowanie działalności publicznej, w szczególności ustalenie budżetów i planów świadczeń w naturze” (art. 26, § 1, pkt 2). Planowanie było nową funkcją parlamentu, świadczącą o innych tendencjach niż te, jakie reprezentuje parlamentaryzm burżuazyjny. Wyrażał się w tym bodaj najdobitniej charakter KRN jako parlament w państwie ludowym, opartym na uspołecznieniu podstawowych gałęzi gospodarki narodowej.

Rzecz jasna, że stopień i formy praktycznej realizacji tej funkcji

¹⁶⁴ W praktyce dekrety zatwierdzane były w formie zwykłych uchwał; również wnioski o odmowę zatwierdzenia posiadały tę samą formę.

rozwickały się wraz z dojrzewaniem całe gospodarki do przejścia na tory planowego rozwoju — w szczególności planowania długoterminowego — i nie od razu mogły znaleźć wyraz w uchwalaniu przez KRN konkretnych aktów planowania lub ustaw budżetowych.

Już na VI sesji (styczeń 1944 — grudzień 1945) KRN podjęła doniosłą — oczywiście nie tylko z punktu widzenia gospodarczego — rezolucję, ustalającą, że zniszczona Warszawa będzie nadal stolicą niepodległego państwa polskiego. „Krajowa Rada Narodowa — głośliła rezolucja — uważa, że odbudowa Warszawy jest jednym z zasadniczych zadań Państwa w dziele odbudowy kraju [...] i poleca Rządowi udzielić [...] wszelkiej pomocy w przeprowadzeniu odbudowy Stolicy”¹⁶⁵. Na następnej sesji, w maju 1945 r., KRN podjęła już bardziej skonkretyzowaną uchwałę „w sprawie planu robót i zarządzeń w pierwszej kolejności przy odbudowie m. st. Warszawy na r. 1945”, przekazując jednocześnie ustalenie szczegółów w tej sprawie Radzie Ministrów, Komitetowi Ekonomicznemu i ministrowi odbudowy¹⁶⁶.

Gdy idzie jednak o całokształt planu odbudowy kraju, a w szczególności odbudowy gospodarczej, zagadnienia te aż do r. 1946 nie stały się przedmiotem odrębnych uchwał KRN. Wprowadzie elementy planowania w naszej gospodarce pojawiły się, jak wiadomo, niemal od pierwszej chwili, ale były to początkowo plany krótkoterminowe, nie mające charakteru kompleksowego i opierały się na uchwałach rządu względnie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów. Pierwszym aktem w tej dziedzinie, jaki został przedstawiony do akceptacji Krajowej Radzie Narodowej, była wspomniana już wyżej ustawa o planie inwestycyjnym na okres od 1 IV do 31 XII 1946 r., uchwalona ostatecznie na XI sesji we wrześniu 1946 r.

Ta ostatnia sesja KRN miała jednak szczególne znaczenie dla realizowania funkcji „planowania działalności publicznej” przede wszystkim w związku z przyjęciem innego aktu w tym zakresie. Chodzi mianowicie o uchwałę z 22 IX 1946 r. „w sprawie narodowych planów gospodarczych i planu odbudowy gospodarczej Polski w okresie od 1 stycznia 1946 do 31 grudnia 1949”. Znaczenie tej uchwały polegało nie tylko na tym, że ustaliła ona wytyczne dla działalności gospodarczej w okresie wieloletnim¹⁶⁷. Jej istotny sens polegał przede wszystkim na ustaleniu samej zasady planowania gospodarczego, jako podstawowej zasady rozwoju

¹⁶⁵ Spraw. Sten. z VI sesji, łam 137—138 oraz 172.

¹⁶⁶ Spraw. Sten. z VII sesji, łam 242—283.

¹⁶⁷ W tym zakresie zresztą została ona następnie zastąpiona ustawą o planie odbudowy gospodarczej (z 2 VII 1947 r.; Dz. U. nr 53, poz. 285), uchwaloną przez Sejm Ustawodawczy.

ekonomicznego i kierownictwa gospodarką narodową; zasady, która w późniejszym okresie sformułowana została w Konstytucji Lipcowej wśród najważniejszych założeń ustroju społeczno-gospodarczego PRL. Taka też była wyraźna intencja, która przyświecała podjęciu tej uchwały¹⁶⁸.

Uchwała ta korespondowała ściśle z podjętą wcześniej przez KRN ustawą o nacjonalizacji podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, co stwarzało niezbędne przesłanki, a zarazem konieczność oparcia gospodarki na zasadzie planowości. W ten sposób Krajowa Rada Narodowa stworzyła podstawy prawne dla tej fundamentalnej zasady rozwoju gospodarczego w państwie socjalistycznym. Oznaczało to realizację w płaszczyźnie państwowej postulatów wysuniętych na I Zjeździe Polskiej Partii Robotniczej w grudniu 1945 r.

Podobnie jak w dziedzinie „planowania działalności publicznej”, również w kwestii „ustalania budżetów” KRN nie od razu mogła realizować swoje ustawowe zadania i kompetencje. Aż do 1946 r. polityka finansowa opierała się na budżetach (początkowo miesięcznych a później kwartalnych) uchwalanych przez rząd. Już na VIII sesji (w lipcu 1945 r.) w dyskusji nad exposé premiera wysuwano postulat przedkładania przez rząd budżetów do akceptacji Krajowej Radzie Narodowej¹⁶⁹. Jednakże — jak wyjaśnił prezes Rady Ministrów — ustalanie kwartalnych planów finansowych przez KRN było wówczas nierealne, wobec faktu, że plany te, opracowywane na bieżąco, nie mogły być dostatecznie wcześniej przekazane do uchwalenia przez KRN na plenarnych posiedzeniach¹⁷⁰. Jest to zrozumiałe, jeśli się uwzględni, że niemal połowa kadencji KRN przypada na okres wojny; a również po zakończeniu działań wojennych długofalowe planowanie w dziedzinie finansów nie od razu stało się możliwe. Dopiero w pierwszej połowie 1946 r. rząd przedłożył projekt ustawy budżetowej na okres wielomiesięczny (od 1 IV do końca 1946 r.). Krajowa Rada Narodowa mogła jednakże ten obszerny dokument szczegółowo rozpatrzyć i uchwalić dopiero na następnej sesji — 22 IX 1946 r., zwiększając zresztą budżet państwa oraz dokonując szeregu zmian w porównaniu z projektem, tak po stronie wydatków, jak

¹⁶⁸ „Zgłoszony projekt uchwały — mówił na sesji KRN referent projektu z ramienia rządu — dotyczy nie tylko najbliższego, okresowego planu gospodarczego, ale dotyczy w pierwszym rzędzie i przede wszystkim wprowadzenia zasad planowej gospodarki i planowego kierownictwa ekonomiki polskiej” (Spraw. Sten. z XI sesji, łam 113).

¹⁶⁹ Por. Spraw. Sten., łam 170.

¹⁷⁰ Por. przemówienie premiera w odpowiedzi na dyskusję nad exposé na VIII sesji (Spraw. Sten., łam 206); premier wskazał natomiast na celowość przedkładania tych projektów do zaopiniowania przez Komisję Budżetową KRN.

i dochodów. KRN przyjęła też kilkadziesiąt (dokładnie — 38) rezolucji, kształtujących odpowiednio politykę finansową państwa w różnych dziedzinach życia.

Tak więc również ten budżet był przez większą część okresu, w którym miał obowiązywać, realizowany jako uchwała rządu. Tym niemniej fakt późniejszego uchwalenia tego budżetu w formie ustawy przez KRN — połączony z kontrolą działalności finansowej rządu i podsumowaniem wyników realizacji budżetu za okres ubiegły — znamionował wstąpienie tymczasowego parlamentu w swoje uprawnienia budżetowe i wskazywał na dojrzwanie warunków pełnej realizacji wszystkich funkcji ludowego parlamentu.

Uchwalenie przez KRN konkretnych aktów z dziedziny planowania gospodarczego i finansowego dopiero pod koniec okresu jej pełnomocnictw nie oznacza, że przedtem nie zajmowała się ona sprawami gospodarczymi i nie uczestniczyła w ustalaniu kierunków polityki państwa w tym zakresie. Formą takiego współuczestnictwa — jak już wspominaliśmy — były przede wszystkim dyskusje nad exposé premiera oraz wystąpieniami na plenum KRN innych przedstawicieli rządu. W toku tych dyskusji posłowie wysuwali pod adresem rządu szereg postulatów; wiele z nich ujętych było w formę konkretnych rezolucji uchwalanych przez KRN bądź wniosków przekazywanych komisjom.

Z pozoru mogłoby się wydawać, że ta forma wpływania na kierunki działalności rządu i całej administracji, znana przecież we wszystkich parlamentach, nie zasługuje na szczególne podkreślenie. Tak jednak nie jest. O ile bowiem w innych parlamentach dyskusje tego typu mają przeważnie charakter sporadyczny i „odświeżny”, a nierzadko służą dla osłonięcia autorytetem parlamentu pewnych niepopularnych pociągnięć ekonomicznych, to w Krajowej Radzie Narodowej wystąpienia przedstawicieli rządu oraz dyskusja nad ich referatami były stałą metodą aktywnego uczestnictwa parlamentu w rozpatrywaniu i wytyczaniu kierunków rozwiązań istotnych problemów społeczno-gospodarczych. Była to zresztą zarazem jedna z głównych form kontroli nad rządem.

Przyjęto jako zasadę, że na każdej sesji Krajowa Rada Narodowa wysłuchuje referatu premiera o aktualnych problemach działalności rządu i kierunkach planowanych przedsięwzięć¹⁷¹. Niezależnie od tego porządek dzienny niemal każdej sesji przewidywał wystąpienia również innych członków rządu, poświęcone specjalnie omówieniu poszcze-

¹⁷¹ Wyjątek stanowiła jedynie ostatnia, XI sesja KRN, której porządek dzienny nie przewidywał exposé prezesa Rady Ministrów (przewidywał jednak sprawozdania innych przedstawicieli rządu). Było to zresztą przez niektórych posłów krytykowane jako odstępstwo od utartej praktyki (por. Spraw. Sten. z XI sesji, tam 15—16).

gólnych zagadnień polityki rządu, najbardziej aktualnych w danym okresie. Tak na przykład na VII sesji Rada wysłuchiwała (oczywiście niezależnie od exposé premiera) i uczyniła przedmiotem dyskusji sprawozdanie przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów; na IX sesji — sprawozdania: ministra rolnictwa i reform rolnych (o akcji siewnej) oraz ministra ziem odzyskanych o pracach rządu na tych terenach; na XI sesji — referaty: przewodniczącego KERM oraz prezesa CUP o planie odbudowy gospodarczej. Dyskusje nad wystąpieniami przedstawicieli rządu nie miały charakteru formalnego i deklaracyjnego. Nawet w pierwszym okresie, kiedy nie było w zasadzie ugrupowań opozycyjnych, dyskusje były bardzo ożywione¹⁷²; wypowiedzi miały nierzadko charakter krytyczny i postulatyczny, a jednocześnie w przeważającej mierze — rzeczowy i konkretny. Dyskusje te należały do najważniejszych punktów porządku dziennego każdej sesji.

Nie znaczy to oczywiście, aby można było tę sytuację idealizować. W szczególności nie byłoby słuszne sugerować się liczbą wygłoszonych referatów czy liczbą uczestników dyskusji. Chodziło nam jednak o podkreślenie, że w okresie KRN kształtował się nowy styl pracy parlamentu. Styl, nie ograniczający jego roli do stanowienia norm prawnych oraz do stanowiska obserwatora i kontrolera działalności organów wykonawczych (z prawem ewentualnego wyrażenia wotum nieufności), lecz pozwalający posłom włączyć się aktywnie do systematycznego rozpatrywania i współdecydowania o najbardziej aktualnych problemach pracy państwowej; do akceptowania zamierzonych przedsięwzięć rządu lub sugerowania innych rozwiązań oraz wysuwania nowych problemów i wskazywania dróg ich rozwiązania. Przy tym, jak już wspominaliśmy, nierzadko znajdowało to uwieńczenie w postaci konkretnych rezolucji KRN, zobowiązujących rząd do określonego działania¹⁷³. Jeśli zaś weźmiemy pod uwagę, że wystąpienia na sesjach KRN, zarówno premiera, jak i innych przedstawicieli rządu, oraz dyskusje nad tymi wystąpieniami dotyczyły oczywiście nie tylko zagadnień gospodarczych, lecz również innych węzłowych problemów życia społecznego i państwowego¹⁷⁴, to możemy stwierdzić, że Krajowa Rada Narodowa

¹⁷² W dyskusjach tych brało udział z reguły kilkunastu lub kilkudziesięciu mówców, na przykład w dyskusji nad exposé premiera na VIII sesji wystąpiło 45 posłów.

¹⁷³ Przytaczaliśmy wyżej przykłady tego typu uchwał, zobowiązujących rząd do odpowiedniego unormowania pewnych zagadnień w drodze dekretów, a'e rezolucje, jakie uchwalała KRN, nie dotyczyły — rzecz jasna — wyłącznie problemów wymagających uregulowania ustawodawczego. W przeważającej mierze były to właśnie dyrektywy nakazujące podjęcie konkretnej działalności wykonawczej.

¹⁷⁴ Por. np. exposé ministra obrony narodowej wygłoszone na VI sesji w stycz-

współuczestniczyła w wytyczaniu głównych linii całokształtu polityki państwa. W ten sposób realizowała ona — bez wyraźnych ustaleń prawnych — tę funkcję ludowego parlamentu, która została później określona w Małej konstytucji z 1947 r. jako „ustalanie zasadniczego kierunku polityki państwa”.

c) K R N a o r g a n y w y k o n a w c z e. Mówiąc o organach wykonawczych mamy na myśli te, które tradycyjnie określane były jako organy „władzy wykonawczej”. To ostatnie wyrażenie nie byłoby, w naszym przekonaniu, adekwatne dla okresu Krajowej Rady Narodowej. Jakkolwiek bowiem w okresie tym nie można mówić o ukształtowaniu systemu organów państwa na wzór rozwiniętych państw socjalistycznych — z konsekwentnym przekreśleniem „podziału władz” i przyjęciem koncepcji skupienia całej władzy w ręku organów przedstawicielskich — to jednak był to nowy system, którego nie da się zmieścić w schemacie „rządów parlamentarnych” czy „parlamentarno-gabinetowych”, przyjmujących jako założenie zasadę podziału władz. Krajowa Rada Narodowa nie była — jak o tym mówiliśmy — jedynie organem „władzy ustawodawczej”, a rząd ani prezydent nie byli nosicielami jakiejś samoistnej „władzy wykonawczej”, realizowanej na zasadzie niezależności. Stosunki między naczelnymi organami państwa od początku ukształtowały się na zasadzie nadrzędności parlamentu nad innymi organami — w szczególności nad rządem — i to nadrzędności bynajmniej nie ograniczonej do tych momentów, które wynikają z przyjęcia systemu parlamentarno-gabinetowego. Odnosi się to, w naszym przekonaniu, nie tylko do okresu PKWN, lecz również do okresu Rządu Tymczasowego, kiedy formalnie reaktywowane zostały niektóre zasady charakteryzujące ten system.

W odniesieniu do okresu działania Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego teza ta, jak się wydaje, nie budzi żadnych wątpliwości. PKWN, powołany do życia „jako tymczasowa władza wykonawcza dla kierowania walką wyzwoleniczą narodu, zdobycia niepodległości i odbudowy państwowości polskiej”, był organem podporządkowanym w całym zakresie Krajowej Radzie Narodowej. Z punktu widzenia prawnego nie wynikało to z żadnych wyraźnych przepisów. W szczególności ani ustawa o utworzeniu PKWN, ani późniejsza ustawa o radach narodowych¹⁷⁵ nie określały bezpośrednio stanowiska KRN wobec Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego i nie regulowały w zasadzie stosunków wza-

niu 1945 r. albo sprawozdanie przedstawiciela Ministerstwa Spraw Zagranicznych na X sesji w związku z ratyfikacją umów międzynarodowych.

¹⁷⁵ W jej pierwotnym brzmieniu, przed nowelą z 3 I 1946 r.

jemnych między tymi organami. Ale mimo tego (a w pewnym sensie — właśnie dlatego) podporządkowanie PKWN-u Krajowej Radzie Narodowej — również z punktu widzenia prawnego — nie ulegało wątpliwości. Skoro bowiem nadrzędność legislatywy nad egzekutywą uznawana jest za istotny element demokratyzmu ustroju państwowego (a Manifest lipcowy proklamował odbudowę państwowości polskiej na zasadach demokratycznych), to jakiegokolwiek ograniczenie nadrzędności parlamentu wynikać by mogło tylko z wyraźnych postanowień prawnych. Brak tego rodzaju przepisów stwarzał domniemanie na korzyść Krajowej Rady Narodowej jako tymczasowego parlamentu — już choćby na zasadzie „in dubio pro libertate”.

Oczywiście z historycznego punktu widzenia ten wywód czysto prawny może mieć jedynie posiłkowe znaczenie. Najistotniejsze było to, że Krajowa Rada Narodowa sama bezpośrednio kształtowała skład polityczno-personalny PKWN (sama powoływała wszystkich jego członków¹⁷⁶ i mogła ich w każdej chwili odwołać z zajmowanych stanowisk) oraz mogła kontrolować działalność tego organu — w całym zakresie i we wszystkich formach, jakie uznała za celowe. PKWN i poszczególni jego członkowie ponosili przed Radą pełną odpowiedzialność za swoje poczynania — nie ograniczoną do ram systemu parlamentarno-gabinetowego. Stosunki wzajemne między parlamentem a rządem w tym okresie układały się więc w nowy sposób, nie tylko diametralnie przeciwstawny reżimowi konstytucji kwietniowej, ale odróżniający się też istotnie od rozwiązań, jakie przyjmowała konstytucja z 1921 r. Z punktu widzenia znanych konstrukcji prawno-ustrojowych dałoby się go porównać raczej do systemu „rządów zgromadzenia”. PKWN był bowiem — jak już wspominaliśmy — swoistym komitetem wykonawczym Krajowej Rady Narodowej. M. in. zapewne dlatego nie był on traktowany jako rząd „w rozumieniu konstytucji marcowej”.

Pod tym względem sytuacja uległa istotnej zmianie z chwilą utworzenia Rządu Tymczasowego. Ustawa z 31 XII 1944 r. wyraźnie nawiązała do zasad, a nawet konkretnych przepisów konstytucji marcowej. Niewątpliwie najważniejsza zmiana polegała na tym, że KRN nie powoływała już bezpośrednio członków rządu, lecz przekazała tę funkcję głowie państwa — Prezydentowi Krajowej Rady Narodowej. Miał on mianować członków Rządu Tymczasowego w trybie ustalonym w art. 45 konstytucji marcowej¹⁷⁷. Oznaczało to, że ma on powołać na pierw Prezesa Rady Ministrów, a następnie na jego wniosek pozostałych

¹⁷⁶ Najpierw w ustawie z 21 VII, która była jednocześnie aktem nominacyjnym, a następnie zwykłymi uchwałami.

¹⁷⁷ Art. 2 ust. 2 ustawy z 31 XII.

członków rządu¹⁷⁸. Trzeba zresztą podkreślić, że w praktyce nawiązano również do niektórych innych zasad i instytucji systemu parlamentarno-gabinetowego (np. wotum zaufania, kontrasygnata aktów prezydenta itp.) — bez odrębnych postanowień w tej kwestii w ustawodawstwie powojennym. Czy oznaczało to jednak faktyczne reaktywowanie tego systemu, z wszystkimi jego konsekwencjami dla stosunków między parlamentem a rządem? Czy oznaczało to w szczególności przywrócenie tego systemu w takiej postaci, w jakiej był on ukształtowany w konstytucji marcowej? Aby odpowiedzieć na te pytania, trzeba przede wszystkim uwzględnić stanowisko i sytuację prawną osoby, która spełniała funkcje głowy państwa, a więc stanowisko prezydenta KRN.

W ukształtowaniu jego pozycji ustawodawstwo tego okresu¹⁷⁹ nawiązało również do przepisów konstytucji marcowej. Przyjęło ono w szczególności pewną konstrukcję prawną, opartą na założeniu, że „do prezydenta Krajowej Rady Narodowej [...] mają zastosowanie wszystkie postanowienia konstytucji z dnia 11 marca 1921 r. dotyczące marszałka [...] Sejmu”¹⁸⁰ oraz że przysługują mu „wszystkie uprawnienia marszałka Sejmu”¹⁸¹. Jednocześnie uznano, że urząd Prezydenta Rzeczypospolitej jest „opróżniony”. W takim zaś wypadku — w myśl przepisów konstytucji marcowej (art. 40) — jego funkcje sprawować miał właśnie marszałek Sejmu. Tak też traktowała to ustawa o kompetencji prezydenta KRN, przekazując mu pewne funkcje głowy państwa „z tytułu zastępstwa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”¹⁸².

Nie oznaczało to jednak konsekwentnego przyjęcia zasad konstytucji marcowej w tej kwestii. Przewidywała ona bowiem, że w wypadku opróżnienia urzędu prezydenta parlament „natychmiast” zbiera się na posiedzenie celem wyboru nowego prezydenta (art. 41); również w wypadku gdy prezydent nie mógł sprawować swojego urzędu, marszałek Sejmu mógł go zastępować w zasadzie nie dłużej niż przez okres trzech miesięcy¹⁸³. Tymczasem prezydent KRN miał wykonywać powierzone mu funkcje głowy państwa przez cały okres do chwili ukonstytuowania się parlamentu powołanego w drodze wyborów¹⁸⁴. Co ważniejsze zaś,

¹⁷⁸ Ustawa z 31 XII mówiła wprawdzie o mianowaniu na wniosek prezesa Rady Ministrów jedynie „ministrów”, ale było rzeczą jasną, że w tym samym trybie mają być powoływani również inni członkowie rządu (np. wiceprezesi Rady Ministrów).

¹⁷⁹ A mianowicie: ustawa z 11 IX o radach narodowych oraz ustawa z tej samej daty o kompetencji prezydenta KRN.

¹⁸⁰ Art. 14 ustawy o radach narodowych.

¹⁸¹ Art. 1 ustawy o kompetencji prezydenta KRN.

¹⁸² Art. 2 i 3 ustawy.

¹⁸³ Po tym czasie marszałek powinien był zwołać Sejm dla podjęcia uchwały o uznaniu urzędu prezydenta za opróżniony (art. 42 konstytucji).

¹⁸⁴ Por. art. 5 ustawy o kompetencji prezydenta KRN.

ustawy z 11 IX nie dawały prezydentowi KRN ani takich uprawnień ani takiego stanowiska, jakie zapewniała prezydentowi Rzeczypospolitej konstytucja marcowa. Nie otrzymał on — charakterystycznych dla koncepcji „podziału władz” i ściśle związanych z systemem parlamentarno-gabinetowym — uprawnień prezydenta wobec parlamentu, jak prawo zwoływania, zamykania i odraczania sesji oraz prawo rozwiązywania parlamentu¹⁸⁵. W ten sposób organy wykonawcze, a w szczególności rząd¹⁸⁶ pozbawiony był tych sankcji i środków oddziaływania na parlament, jakie stwarza system wzajemnego „hamowania się władz”. Zasadniczej zmianie uległa też kwestia odpowiedzialności głowy państwa wobec parlamentu. Wiadomo, że w myśl zasad konstytucji z 1921 r. prezydent, chociaż wybierany przez zgromadzenie narodowe, był w ciągu swej siedmioletniej kadencji nieodpowiedzialny przed parlamentem za swą działalność¹⁸⁷ i nie mógł być odwołany ze stanowiska — niezależnie od tego, jak dalece zmieniliby się w tym czasie układ sił w parlamencie. Wprawdzie ustawa z 11 IX 1944 r. wobec prezydenta KRN także nie formułowała zasady, że jest on odpowiedzialny przed KRN i może być przez nią odwołany, ale był on przecież zarazem przewodniczącym Rady i z tego tytułu był jej w pełni podporządkowany. Mogła go w każdej chwili odwołać z tego stanowiska, co oczywiście pozbawiłoby przewodniczącego KRN automatycznie również funkcji głowy państwa. Faktycznie więc prezydent KRN nie był czynnikiem niezależnym od parlamentu; tym samym nie mogła tu zaistnieć sytuacja, że osoba sprawująca funkcje prezydenta nie odpowiada politycznie większości parlamentu.

Jak z tego widać, powierzenie funkcji mianowania członków Rządu Tymczasowego prezydentowi KRN, jakkolwiek formalnie nawiązywało do przepisów konstytucji marcowej, nie było bynajmniej równoznaczne z przekazaniem tych uprawnień w ręce „czynnika niezależnego”: w rze-

¹⁸⁵ Art. 25 i 26 konstytucji marcowej. Do prezydenta KRN — w myśl przepisów ustawy z 11 IX (art. 3) — należało natomiast podpisywanie ustaw i zarządzanie ich ogłoszenia, wydawanie rozporządzeń wykonawczych i zarządzeń, reprezentowanie państwa na zewnątrz, mianowanie przedstawicieli dyplomatycznych i zawieranie umów międzynarodowych, prawo łaski, mianowanie sędziów oraz nadawanie niektórych orderów i odznaczeń, a na podstawie ustawy z 31 XII 1944 r. — także mianowanie członków rządu; ponadto był on nominalnym zwierzchnikiem sił zbrojnych.

¹⁸⁶ Wiadomo, że na tle konstytucji marcowej właśnie rząd był tym organem, który faktycznie realizował uprawnienia należące formalnie do prezydenta, zwłaszcza że wszystkie akty urzędowe głowy państwa wymagały, jak wiadomo, kontrasygnaty odpowiednich członków rządu (art. 44 konstytucji).

¹⁸⁷ Z wyjątkiem odpowiedzialności za zdradę stanu, pogwałcenie konstytucji lub przestępstwa karne — w trybie określonym w art. 51 konstytucji.

czywistości przywrócono w pewnym stopniu (miało to określone znaczenie polityczne w ówczesnych warunkach) dawną „technikę” w tym zakresie, ale nie przywrócono dawnych zasad ustrojowych w dziedzinie stosunków między legislatywą i egzekutywą. Jeśli zaś uwzględnić, jaki wpływ na skład Rady Ministrów również w tym okresie wywierała Krajowa Rada Narodowa (bezpośrednio i za pośrednictwem Prezydium — por. niżej), to można stwierdzić, że oddzielenie funkcji mianowania członków rządu od parlamentu nie dokonało zasadniczych zmian w systemie naczelných organów państwa.

Oczywiście, to co powiedzieliśmy wyżej, dotyczyło raczej zasad prawnych ustroju, określenia zasadniczych ram struktury naczelných organów państwa. Nie rozwiązywało to ostatecznie, samo przez się, problemu, jaką rolę odgrywać będzie faktycznie Krajowa Rada Narodowa w stosunku do innych organów państwa. Stwarzało jedynie potencjalne warunki dla ułożenia tych stosunków w praktyce na zasadzie rzeczywistego podporządkowania parlamentowi wszystkich organów państwa, a w szczególności rządu. Powstaje jednak pytanie, czy i w jakim stopniu możliwości te w okresie KRN były wykorzystywane. Chodzi tu zwłaszcza o faktyczną rolę KRN w zakresie wpływu na skład rządu oraz w zakresie kontroli nad jego działalnością.

W odniesieniu do pierwszej kwestii rozstrzygające znaczenie miał tu oczywiście — o czym była już mowa — stosunek tymczasowego parlamentu do prezydenta KRN. Podkreślić jednak należy, że jakkolwiek prezydent był zarazem organem Krajowej Rady Narodowej, obdarzonym jej pełnym zaufaniem, to jednak nie była ona pozbawiona również innych, bardziej bezpośrednich możliwości oddziaływania na skład rządu. Taką możliwość stwarzała przede wszystkim instytucja wotum zaufania.

Wnioski w kwestii udzielenia rządowi wotum zaufania stawiane były w Krajowej Radzie Narodowej często. Na szczególne podkreślenie zasługują jednak wnioski stawiane w wypadku, gdy chodziło o powołanie od nowa całego składu rządu lub zasadniczej jego rekonstrukcji. W szczególności wnioski w tej kwestii zgłoszone zostały na VI sesji KRN — w związku z powołaniem Rządu Tymczasowego, oraz na VIII sesji (w lipcu 1945 r.) — w związku z utworzeniem Rządu Tymczasowego Jedności Narodowej. Łączyły się one z zaprezentowaniem Krajowej Radzie Narodowej nowego składu Rady Ministrów oraz z exposé Premiera o programie działania rządu¹⁸⁸. Uchwalenie wotum zaufania w tych wypadkach było swoistą formą zatwierdzenia przez Krajową Radę Naro-

¹⁸⁸ Por. Spraw. Sten. z VI sesji, łam 68—69 oraz 166 i 172; Spraw. Sten. z VII sesji, łam 9—10 oraz 207.

dową nowego składu rządu, a także jego programu politycznego¹⁸⁹. Warto wspomnieć, że była to praktyka istotnie różniąca się od rozwiązań, jakie przyjmowała konstytucja marcowa, która traktowała kwestię zaufania dla rządu ze strony Sejmu niejako od strony negatywnej. Nie żądała ona bowiem uzyskania przez nowo powołany rząd pozytywnie wyrażonego zaufania parlamentu, lecz przyjmowała jedynie, że rząd nie może dale j sprawować swoich funkcji w wypadku uchwalenia v o t u m n i e u f n o ś c i. Oznaczało to, że parlament nie współuczestniczy w powoływaniu składu rządu, lecz może jedynie go obalić, jeśli w Sejmie zmobilizowana zostanie potrzebna ku temu większość posłów. Jak wiadomo, w praktyce politycznej okresu międzywojennego w wypadkach, gdy rząd nie posiadał należytego poparcia w Sejmie, większość taka nie zawsze się znajdowała¹⁹⁰.

Ale nie tylko przy powołaniu nowego składu rządu KRN rozpatrywała i uchwalała wnioski w kwestii zaufania. W rzeczywistości miało to miejsce z reguły na każdym posiedzeniu plenarnym.

Jak już bowiem wspominaliśmy, na każdej niemal sesji premier wygłaszał exposé. Dyskusja nad nim kończyła się zawsze uchwalaniem wniosku o wotum zaufania, co było niejako oficjalnym wyrażeniem stosunku całej Rady do rządu oraz akceptacją jego działalności i zamierzeń¹⁹¹. Fakt, że mimo pewnych kontrowersji stosunek KRN do rządu — aczkolwiek niekiedy z pewnymi zastrzeżeniami¹⁹² — był zawsze pozytywny, jest ściśle związany m. in. właśnie z tym, że prezydent KRN, obsadzając stanowiska w rządzie, nie działał i nie mógł działać wbrew woli większości parlamentu.

Instytucja wotum zaufania w postaci praktykowanej przez KRN nie opierała się bezpośrednio na żadnych przepisach; był to raczej rodzaj zwyczaju konstytucyjnego. Żaden przepis nie rozstrzygał też skutków

¹⁸⁹ W drugim wypadku — przy utworzeniu Rządu Jedności Narodowej — referent po przedstawieniu nowego składu rządu wyraźnie stwierdził: „przedkładam go Wysokiej Radzie do zatwierdzenia”. Prezydent, przewodniczący obradom, powiązał to zatwierdzenie właśnie z uchwaleniem wotum zaufania; por. Spraw. Sten. z VIII sesji, łam 10.

¹⁹⁰ Por. A. G w i Ź d Ź, *Burżuazyjno-obszarnicza konstytucja...*, s. 183—184.

¹⁹¹ Wyjątek stanowiła, jak już wspominaliśmy, XI sesja, której porządek dzienny nie przewidywał exposé prezesa Rady Ministrów.

¹⁹² Np. na X sesji wniosek zgłoszony w imieniu 5 klubów posełskich (PPR, PPS, SL, SD i Stronnictwa Pracy) brzmiał: „Po wysłuchaniu exposé Premiera Rządu Jedności Narodowej i po przeprowadzeniu dyskusji — Kra'owa Rada Narodowa wyraża wotum zaufania Rządowi, k'óry w trudnych warunkach powołanych ma za sobą poważne osiągnięcia, mimo braku wewnętrznej spójności, wywołanej postawą Polskiego Stronnictwa Ludowego”. Przy uchwalaniu tego wniosku posłowie z PSL wstrzymali się od głosu (por. Spraw. Sten., łam 194—196).

ewentualnego wyrażenia wotum nieufności. Było jednak rzeczą jasną (gdyż należy to do istoty tej instytucji), że odmowa zaufania dla rządu lub poszczególnych ministrów pociągnąć by musiała za sobą ich ustąpienie. Był to więc ważny instrument bezpośredniego oddziaływania Krajowej Rady Narodowej na skład (a także kierunek polityki) rządu. Był to zarazem istotny przejaw — i jedna z gwarancji — faktycznej nadrzędności parlamentu nad organami wykonawczymi.

Określoną rolę w tym zakresie odgrywało również Prezydium KRN. Trzeba bowiem pamiętać, że prezydent KRN był nie tylko przewodniczącym Rady, lecz również jej Prezydium. W swej działalności musiał on liczyć się nie tylko z wolą większości w parlamencie, lecz także z opinią tego węższego organu, upoważnionego do zastępowania KRN w okresach między sesjami. W odniesieniu do powoływania składu rządu miało to szczególne znaczenie z uwagi na fakt, że w myśl ustalonej praktyki Prezydium KRN było najwyższą instancją państwową w kwestiach dotyczących struktury partyjno-politycznej w państwie¹⁹³. To właśnie Prezydium podejmowało (na płaszczyźnie państwowej) decyzje wynikające z uzgodnienia międzypartyjnego w takich istotnych sprawach, jak na przykład utworzenie nowych klubów partyjnych na terenie KRN, repartycji mandatów poselskich, składu partyjnego komisji itp. W efekcie również kwestia składu partyjno-politycznego rządu nie mogła być i nie była rozstrzygana bez udziału Prezydium. Jest na przykład rzeczą charakterystyczną, że jedną z najważniejszych decyzji w tym zakresie, jaką było utworzenie Rządu Jedności Narodowej, podjęło — po konferencji moskiewskiej i w wyniku porozumienia międzypartyjnego — właśnie Prezydium KRN¹⁹⁴. W jego imieniu decyzja ta została też przedłożona do akceptacji Krajowej Radzie Narodowej¹⁹⁵. W efekcie również i w ten sposób — za pośrednictwem swego Prezydium — KRN wywierała wpływ na skład najwyższego organu administracji państwowej.

Można zatem stwierdzić, że w okresie działania Krajowej Rady Narodowej zasady prawne i faktyczny mechanizm kształtowania składu rządu nie stwarzały możliwości podejmowania przez głowę państwa arbitralnych decyzji, sprzecznych z wolą parlamentu.

Drugim podstawowym czynnikiem nadrzędności KRN nad organami wykonawczymi była kontrola parlamentarna ich działalności — w szcze-

¹⁹³ Por. w tej kwestii K. Grzybowski, o. c., s. 27.

¹⁹⁴ Chociaż sama procedura mianowania członków Rządu odbyła się według zasad ustalonych w ustawie z 31 XII 1944 r.; por. Spraw. Sten. z VIII sesji KRN, łam 8.

¹⁹⁵ Referentem tej uchwały Prezydium na sesji KRN był też nie prezydent, lecz jeden z wiceprzewodniczących; por. Spraw. Sten. j. w.

gólności rządu. Prawo Krajowej Rady Narodowej do kontrolowania działalności rządu nie ulegało żadnej wątpliwości. Już Statut tymczasowy rad narodowych zapowiadając powołanie Rządu Tymczasowego wskazywał, że Krajowa Rada Narodowa „spełniać będzie funkcje kontroli działalności Rządu Tymczasowego i najwyższej reprezentacji woli narodu” (art. 9, ust. 3). Również art. 1 ustawy o radach narodowych¹⁹⁶ określając generalnie rolę KRN wymieniał kontrolę nad działalnością rządu jako jedną z głównych funkcji tymczasowego parlamentu. Konkretyzował to w pewnym stopniu art. 26 tej ustawy, wskazując, że zakres działania KRN obejmuje m. in. „kontrolę działalności organów wykonawczych z punktu widzenia zgodności z ustawami i uchwalonymi planami, oraz polityki i celowości” (§ 1, pkt 4). Ustalał on zatem, że zakres kontroli nie ograniczy się do problemu legalności, lecz obejmować będzie całość kształtu działalności tych organów łącznie z oceną kierunku polityki oraz celowości poczynań rządu.

Ustawa wrześniowa nie ustalała jednak w zasadzie form kontroli parlamentarnej¹⁹⁷. Nie czyniły tego również inne akty ustawodawcze tego okresu¹⁹⁸. Dopiero regulamin Krajowej Rady Narodowej poczynił w tym zakresie pewien krok naprzód. Regulamin wskazywał przede wszystkim, że przedmiotem obrad na posiedzeniach plenarnych Rady mogą być m. in. „sprawozdania Rządu Tymczasowego RP” (art. 12, pkt 6) oraz szczegółowo uregulował instytucję interpelacji poselskich (art. 25 i 26). Pewne znaczenie miały tu również przepisy regulaminu dotyczące komisji. Trzeba jednak podkreślić, że regulamin KRN, wzorowany na regulaminach sejmów okresu międzywojennego, nie ustalał w zasadzie zadań komisji w dziedzinie kontroli nad rządem. Wyrażało się to zarówno w brzmieniu odpowiednich przepisów, jak i w tym, że intencją uchwalenia regulaminu było głównie uregulowanie trybu wykonywania funkcji ustawodawczej KRN¹⁹⁹. Tak więc przepisy prawne odnoszące się do form kontroli parlamentu nad organami wykonawczymi były dość skąpe. Ale też nie wyczerpywały one tych form, w których kontrola rządu ze strony KRN i jej organów była w praktyce realizowana.

Nie mamy możliwości na tym miejscu przeanalizować szczegółowo wszystkich tych form i przejawów funkcji kontrolnej tymczasowego parlamentu. O niektórych aspektach tego problemu mówiliśmy już

¹⁹⁶ W brzmieniu ustalonym nowelą do ustawy wrześniowej — z 3 I 1946 r.

¹⁹⁷ Pewien związek z tym zagadnieniem miały jedynie przepisy o kontroli państwowej (art. 16 ustawy).

¹⁹⁸ Wyjątek stanowiły jedynie przepisy ustawy z 15 VIII 1944 r., odnoszące się do zatwierdzania dekrétów z mocą ustawy.

¹⁹⁹ Por. sprawozdanie Komisji Regulaminowej o projekcie regulaminu obrad KRN (Spraw. Sten. z VII sesji, łam 300).

wyżej, jednak warto choć w kilku zdaniach usystematyzować najważniejsze jego elementy.

Wśród nich wymienić należy przede wszystkim zatwierdzanie przez KRN wydawanych przez rząd aktów ustawodawczych (dekretów z mocą ustawy). Zarówno przepisy ustawy z 15 VIII, jak i praktyka w tym zakresie zapewniały — naszym zdaniem w sposób dostateczny — nadzór ze strony Krajowej Rady Narodowej nad działalnością rządu w dziedzinie ustawodawstwa. Do tego, co powiedzieliśmy już w tej kwestii, warto dorzucić jeszcze jeden moment, dotyczący samego trybu rozpatrywania i podejmowania decyzji w przedmiocie zatwierdzenia na plenarnych posiedzeniach KRN.

Początkowo sposób przedstawiania dekretów Radzie oraz podejmowania przez nią odpowiednich uchwał był dość uproszczony i nie zapewniał praktycznie możliwości bardziej wnikliwego ustosunkowania się do tych aktów. Polegał on na tym, że prezydent po prostu odczytywał tytuły wszystkich dekretów wydanych od czasu poprzedniej sesji i poddawał je kolejno pod głosowanie (zatwierdzano więc każdy dekret oddzielnie)²⁰⁰. Przy poszczególnych dekretach posłowie mogli zgłaszać zastrzeżenia lub wnioski (np. o ich zmianę), które były natychmiast rozstrzygane przez Radę. Wprawdzie już na VII sesji zatwierdzenie dekretów poprzedzone było uprzednim rozpatrzeniem ich przez Komisję Prawniczą, która przygotowała i przedłożyła na plenarnym posiedzeniu odpowiednie wnioski. Jednak oprócz dwóch dekretów, które na wniosek komisji postanowiono zastąpić nowymi ustawami, wszystkie pozostałe dekrety zostały zatwierdzone *en bloc*²⁰¹. Analogiczny sposób zatwierdzania dekretów zastosowano również na VIII sesji. Natomiast począwszy od IX sesji (grudzień 1945 — styczeń 1946) ustalił się i był stosowany aż do rozwiązania się KRN system zapewniający w szerokim stopniu możliwość wnikliwej oceny przedłożonych dekretów. Zasadnicza zmiana polegała na tym, że o ile poprzednio wszystkie dekrety rozpatrywane były przez jedną komisję, o tyle później odpowiednie dekrety rozpatrywane są przez poszczególne komisje resortowe²⁰². Każda z nich referowała na posiedzeniu Rady „swoją” grupę dekretów. Każda grupa dekretów była też odrębnie zatwierdzana, ale w ramach danej grupy poszczególne dekrety poddawano głosowaniu odrębnie lub łącznie: pod tym

²⁰⁰ Por. np. Spraw. Sten. z VI sesji, łam 188—192.

²⁰¹ Spraw. Sten. z VII sesji, łam 343—344; dekrety przedłożone do zatwierdzenia nie zostały wymienione z nazwy: komisja odwołała się jedynie do odpowiednich numerów Dziennika Ustaw.

²⁰² Jedynie te dekrety, które nie dotyczyły przedmiotu zainteresowań żadnej komisji resortowej, rozpatrywała Komisja Prawnicza.

względem praktyka była niejednolita²⁰³. W każdym jednak wypadku poddawano dekret pod głosowanie oddzielnie, jeśli został zakwestionowany przez któregośkolwiek z posłów²⁰⁴. Podkreślić trzeba, że wypadki takie zdarzały się bardzo często. Nierzadko też kwestia zatwierdzenia tego lub innego dekretu wywoływała — również na plenarnym posiedzeniu — ożywioną dyskusję²⁰⁵.

Można więc niewątpliwie stwierdzić — o czym już wspominaliśmy — że zatwierdzanie dekretów przez KRN w ostatnim roku jej działalności nie miało bynajmniej charakteru mechanicznego. Ewolucja, jaką przeszły formy wykonywania tej funkcji, stanowi też bardzo charakterystyczny przykład stopniowego krystalizowania się i doskonalenia metod działania KRN jako parlamentu.

Wśród dalszych form kontroli realizowanej na posiedzeniach plenarnych KRN wymienić należy zwłaszcza sprawozdania przedstawicieli rządu oraz dyskusje nad interpelacjami. O pierwszym problemie pisaliśmy dość obszernie już wcześniej. Wspominaliśmy, że wystąpienia prezesa Rady Ministrów oraz referaty innych członków rządu dawały posłom okazję do współuczestniczenia w kształtowaniu linii polityki państwa, ale (wraz z instytucją wotum zaufania) były one zarazem, a może nawet przede wszystkim główną formą generalnej oceny działalności rządu, a tym samym — jedną z najważniejszych form kontroli parlamentarnej. Częstotliwość tych wystąpień oraz waga i aktualność problemów w nich poruszanych wskazują też, że forma ta była przez cały okres działalności KRN realizowana systematycznie i w szerokim zakresie.

Jeśli zaś chodzi o interpelacje poselskie, to stwierdzić trzeba, że pojawiły się one na plenarnych posiedzeniach KRN dopiero od połowy 1945 r. Wiązało się to ściśle z uchwaleniem regulaminu obrad, w którym instytucja ta została szczegółowo uregulowana. W myśl przepisów regulaminu interpelacje mógł kierować „do rządu lub poszczególnych ministrów” każdy poseł w formie pisemnej za pośrednictwem prezydenta. Prezydent miał obowiązek podać interpelacje zgłoszone na danym po-

²⁰³ Por. np. Spraw. Sten. z X sesji, łam 424 i 429.

²⁰⁴ Dekrety zakwestionowane przez komisję z reguły zastępowane były nowymi ustawami i — jak wspominaliśmy — w ogóle nie poddawano ich pod głosowanie.

²⁰⁵ Szczególnie wiele kontrowersji wywołał np. dekret z 26 X 1945 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Prasowej — PAP (Dz. U. nr 50, poz. 278); został on zatwierdzony przy sprzeciwie 73 posłów (por. Spraw. Sten. z IX sesji, łam 574 i n.). Podobnie np. dekret z 22 I 1946 r. o wyjątkowym dopuszczaniu do obejmowania stanowisk sędziowskich, prokuratorskich i notarialnych oraz do wpisywania na listę adwokatów (Dz. U. nr 4, poz. 33; por. Spraw. Sten. z X sesji, łam 427—436). Tryb zatwierdzania dekretów przez KRN szeroko i wnikliwie analizuje A. Gwiżdż, *O zatwierdzaniu przez Sejm dekretów Rady Państwa, Państwo i Prawo* 1957, z. 10.

siedzeniu²⁰⁶ do wiadomości Rady i przesłać prezesowi Rady Ministrów. Termin odpowiedzi na interpelację ustalony został na dni 14. W wypadku jeśli interpelant nie otrzymał odpowiedzi w tym terminie albo uznał ją za niewystarczającą, interpelacja mogła stać się przedmiotem rozprawy na posiedzeniu plenarnym Rady. Krajowa Rada Narodowa mogła uznać odpowiedź za wystarczającą lub wezwać rząd do udzielenia odpowiedzi na plenum w określonym terminie.

W praktyce interpelacje (lub odpowiedzi członków rządu) dość często stanowiły przedmiot obrad KRN, jednakże działo się to nie tylko — i nie głównie — wskutek braku odpowiedzi albo uznania ich za niewystarczające. Wynikało to najczęściej stąd, że odpowiedzi udzielane były przez członków rządu w wielu wypadkach natychmiast, na tym samym posiedzeniu, na którym interpelacja została zgłoszona^{207, 208}. W ten sposób instytucja ta, jakkolwiek odnosiła się do indywidualnych uprawnień posłów, stanowiła zarazem jedną z form kontroli rządu ze strony całej Rady²⁰⁹.

Oprócz tych bezpośrednich form kontroli ważną rolę w systemie kontroli nad organami administracji odgrywały też komisje oraz Prezydium KRN i Biuro Kontroli.

Pod względem prawnym pozycja komisji w tym zakresie była niezbyt jasna. Regulamin KRN, wzorowany dość ściśle na regulaminach sejmów z okresu międzywojennego, w odniesieniu do roli komisji parlamentarnych używał wyrażeń dość enigmatycznych²¹⁰. W każdym razie nie wskazywał on wprost na możliwość realizowania za ich pośrednictwem

²⁰⁶ Regulamin nie przewidywał możliwości zgłaszania interpelacji między sesjami.

²⁰⁷ Regulamin nie określał formy odpowiedzi na interpelację. Było jednak rzeczą jasną, że może to być zarówno odpowiedź pisemna, jak i ustna — na posiedzeniu plenarnym Rady.

²⁰⁸ Warto podkreślić, że na każdym posiedzeniu KRN obecni byli z reguły wszyscy członkowie rządu lub upoważnieni przez nich wiceministrowie.

²⁰⁹ W ostatnim okresie działania KRN instytucja interpelacji była często wykorzystywana przez posłów z PSL w celach demonstracyjnych — jako instrument walki politycznej. Nie zmienia to jednak faktu, że większość interpelacji miała charakter rzeczowy i stanowiła konstruktywny element kontroli nad działalnością organów administracji. Bardziej szczegółowe informacje o problemie interpelacji w KRN zawiera praca A. Gwiżdża, *Prawo interpelacji posła na Sejm PRL*, Państwo i Prawo 1956, z. 11.

²¹⁰ Art. 64 ust. 1: „Celem przygotowania przedmiotu obrad ustanawia Rada komisje stałe dla pewnych rodzajów spraw i nadzwyczajne dla spraw poszczególnych”; ust. 2: „Komisje obradują i składają Radzie sprawozdanie w granicach przedmiotu, przekazanego im przez Radę do przygo-owania”; art. 72 ust. 2: „Komisje zawiadamiają o posiedzeniu prezesa Rady Ministrów i zainteresowanych ministrów, a w razie potrzeby również dyrektora Biura Kontroli [...]”.

również kontroli nad rządem. W praktyce jednak nie przyjęto interpretacji — jaką przyjmowano w Sejmie pod rządami konstytucji marcowej²¹¹ — że oznacza to prawny zakaz żądania od przedstawicieli rządu wszelkich sprawozdań na posiedzeniach komisji, a tym samym wyłączenie możliwości realizowania za ich pośrednictwem funkcji kontrolnej. Wprost przeciwnie. Już w swym wystąpieniu na VII sesji bezpośrednio przed uchwaleniem regulaminu prezydent KRN wyraźnie łączył rolę komisji m. in. z zagadnieniem kontroli parlamentarnej²¹². A praktyka poszła w tym kierunku, że zadania w dziedzinie kontroli stały się jedną z głównych funkcji realizowanych przez komisje. Polegało to nie tylko na rozpatrywaniu dekretów przedłożonych Radzie do zatwierdzenia (oraz w procesie ich uchwalania — przed zatwierdzeniem przez Prezydium KRN), lecz również m. in. właśnie na wysłuchiwanie sprawozdań ministrów lub innych przedstawicieli rządu i rozpatrywaniu poszczególnych problemów działalności danego resortu administracji. W wyniku oceny tej działalności komisje uchwalały dezyderaty pod adresem członków rządu lub zgłaszały projekty rezolucji na posiedzeniach plenarnych KRN²¹³.

²¹¹ Por. w tej kwestii A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza konstytucja...*, s. 174.

²¹² „Ponieważ w obecnych warunkach nie może Krajowa Rada Narodowa obradować bez przerwy w komplecie, muszą działać tymczasowo pewne węższe ogniwka KRN, odpowiednio upelnomocnione, a więc Prezydium KRN, komisje poselskie, kluby poselskie [...]. Ogniwka te muszą działać stale jako własne organa działające w imieniu Krajowej Rady Narodowej, zabezpieczające normalny bieg ustawodawstwa, normalny bieg kontroli aparatu państwowego”.

²¹³ Tak np. Komisja Rolna w drugiej połowie 1945 r. (w pierwszych miesiącach 1945 r. komisje resortowe powołane w styczniu tegoż roku nie podjęły praktycznie działalności) odbyła 13 posiedzeń, na których rozpatrywała i przyjęła — niezależnie od projektów ustaw — 4 dekrety oraz 9 sprawozdań „rządowych i poselskich”. Sprawozdania te dotyczyły: reorganizacji Izb Rolniczych, spisu resztówek wyłączonych (od przekazania ZSch), organizacji lasów nieupaństwowionych, planu melioracji rolnych, planu przebudowy ustroju rolnego, sytuacji ekonomicznej wsi, wykonania planu akcji siewnej w roku 1945 oraz planu akcji siewnej na rok 1946, planu organizacji oświaty rolniczej, wykonania akcji świadczeń rzeczowych. W jednej tylko sprawie — przekazania Związkowi Samopomocy Chłopskiej resztówek poparcelacyjnych, Komisja uchwaliła 4 dezyderaty oraz wystąpiła na sesji KRN z projektem rezolucji wzywającej ministra „do niezwłocznego wykonania uchwały Plenum Krajowej Rady Narodowej z 23 lipca 1945 r. [w kwestii przekazania resztówek — Z.J. i J.Z.] oraz do cofnięcia rozporządzenia z dnia 8 września 1945 [...] jako niezgodnego z dekretem z dnia 12 czerwca 1945 r. o przeniesieniu własności resztówek majątków rozparcelowanych [...]” (Spraw. Sten. z IX sesji, łam 561—565). Komisja Rolna należała niewątpliwie do najaktywniejszych (przez cały okres działalności: lipiec 1945 — styczeń 1947 odbyła 38 posiedzeń; Komisja Prawnicza i Regulaminowa — 37, Komisja Komunikacyjna — 42;

Prezydium KRN spełniało w zakresie kontroli jak gdyby podwójną rolę: z jednej strony — w okresach między sesjami mogło ono realizować cały zakres uprawnień kontrolnych Krajowej Rady Narodowej wobec organów wykonawczych²¹⁴, z drugiej zaś — posiadało „wszystkie kompetencje Najwyższej Izby Kontroli Państwa przewidziane w konstytucji 1921 r. (art. 9), które spełniać miało przy pomocy Biura Kontroli²¹⁵. Prezydium było więc tym organem, który miał wykonywać takie funkcje, ściśle związane z kontrolą parlamentarną działalności rządu, jak na przykład „badanie zamknięć rachunków państwa” oraz „przedkładanie corocznie (parlamentowi) wniosku o udzieleniu lub odmówieniu rządowi absolutorium”²¹⁶. Trzeba stwierdzić, że w praktyce te „klasyczne” formy kontroli działalności rządowej w zasadzie nie mogły być w omawianym okresie realizowane. Łączyć się one bowiem miały ściśle z realizacją uchwalonego przez parlament całorocznego budżetu państwa, co — jak wspominaliśmy — w czasie istnienia Krajowej Rady Narodowej w zasadzie nie miało miejsca. Inne funkcje kontroli państwowej spełniało zaś Biuro Kontroli jako organ pomocniczy Prezydium. Z punktu widzenia kontroli parlamentarnej rola działalności Biura polegała głównie na tym, że ułatwiało ono i pomagało Prezydium KRN i komisjom w sprawowaniu ich funkcji kontrolnych.

Rola Prezydium natomiast polegała przede wszystkim właśnie na zastępowaniu Rady w wykonywaniu jej uprawnień w stosunku do rządu. Było rzeczą niezmiernie doniosłą, że w okresach między sesjami KRN

Komisja Przemysłowa — 47). Również inne komisje — choć aktywność ich była niejednakowa — pracowały dość intensywnie. Oto np. fragment sprawozdania Komisji Oświaty na IX sesji KRN (Spraw. Sten., łam 520—521): „Od ostatniej sesji KRN Komisja Oświatowa odbyła 9 posiedzeń, w tym jedno wspólne z Komisją Kultury i Sztuki oraz z Komisją Informacji i Propagandy [...]. W posiedzeniach komisji uczestniczyli zawsze przedstawiciele Ministerstwa Oświaty, Biura Kontroli przy Prezydium KRN oraz zainteresowani przedstawiciele ministerstw i urzędów. Uczestniczyli też na kilku posiedzeniach przedstawiciele Związku Nauczycielstwa Polskiego. Biuro Kontroli i Ministerstwo Oświaty dostarczało w terminie wszystkich materiałów, jakich komisja żądała. Poza tym przedstawiciele komisji brali udział w konferencjach, w zjazdach krajowych i zagranicznych [...]. Rozpatrzone następujące ważniejsze sprawy: o zakładaniu i utrzymywaniu szkół powszechnych, o bibliotekach, rozpatrywano zagadnienie szkolnictwa zawodowego, zagadnienie szkolnictwa wyższego, oświaty dorosłych, wychowania fizycznego [...] zagadnienie bytu nauczycieli. Na wspólnym posiedzeniu trzech komisji rozpatrywano zagadnienie podziału kompetencji tych trzech ministerstw w dziedzinie oświaty i sztuki. Poza tym rozpatrywano dekrety [...]”.

²¹⁴ Art. 26, § 1 pkt 4 w związku z art. 26 § 2 ustawy wrześniowej. Wyjątek stanowiło oczywiście ostateczne zatwierdzanie dekretów z mocą ustawy.

²¹⁵ Art. 16 ustawy z 11 IX.

²¹⁶ Art. 9 konstytucji z 1921 r.

w jej imieniu działało stale węższe ciało, które zostało wyposażone w pełnię uprawnień kontrolnych parlamentu i którego stanowisko ukształtowane było na zasadzie nadrzędności nad organami wykonawczymi, inaczej mówiąc, które mogło nie tylko kontrolować, ale również — w odróżnieniu od komisji KRN²¹⁷ — zobowiązywać rząd lub poszczególnych ministrów do podejmowania określonych kroków²¹⁸. Zapewniało to ciągłość realizacji tej funkcji i stawiało kontrolę parlamentu nad rządem na realnym gruncie. A trzeba podkreślić, że Prezydium nie tylko mogło, ale faktycznie realizowało te uprawnienia, przekazane mu w ustawie z 11 IX 1944 r. Jedną z form, w jakich się to przejawiało, było koordynowanie działalności kontrolnej komisji parlamentarnych, a zarazem korzystanie z ich pomocy (np. przy zatwierdzaniu dekretów z mocą ustawy). W ten sposób Krajowa Rada Narodowa posiadała w postaci swego Prezydium jeden z najważniejszych instrumentów faktycznego realizowania zasady nadrzędności parlamentu nad rządem.

*

Krajowa Rada Narodowa była organem zwierzchnim nie tylko w stosunku do organów wykonawczych, lecz również w stosunku do rad narodowych w terenie. System rad zorganizowany był, jak wiadomo, na zasadzie hierarchicznego podporządkowania²¹⁹, a najwyższe miejsce w tym systemie zajmowała Krajowa Rada Narodowa. Była ona „władzą zwierzchnią i nadzorczą wszystkich rad narodowych”. Z tego tytułu miała ustalać „linię wytyczną” oraz nadawać kierunek działalności rad terenowych²²⁰; posiadała też wobec nich daleko idące uprawnienia zwierzchnie, aż do rozwiązania rady narodowej włącznie²²¹.

Istota rzeczy nie polegała jednak na prostym rozszerzeniu uprawnień parlamentu przez podporządkowanie mu nowego pionu organów państwa. Z punktu widzenia stanowiska Krajowej Rady Narodowej największe znaczenie miał fakt, że były to organy pod względem swego charakteru

²¹⁷ Dezyderaty uchwalone przez komisje nie miały dla ministrów charakteru wiążącego.

²¹⁸ Oto w jaki sposób prezydent KRN charakteryzował na jednym z posiedzeń Rady stanowisko i rolę Prezydium w tym zakresie: „[...] istnieje jeszcze jeden organ, który jest powołany do kontroli prac Rządu, a mianowicie Prezydium Krajowej Rady Narodowej. Więc jeżeli są skargi, że ten czy inny minister nie wykonuje powziętych i obowiązujących uchwał, to trzeba zwrócić się do Prezydium [...], żeby skontrolowało, czy skargi są uzasadnione [...] i jeżeli takie czy inne niedomagania w tej dziedzinie istnieją, spowoduje w drodze uchwały, żeby zostały usunięte” (Spraw. Sten. z XI sesji, łam 588).

²¹⁹ Art. 21 § 1 ustawy z 11 IX 1944 r. o radach narodowych.

²²⁰ Art. 21 § 2 ustawy wrześnieowej.

²²¹ Art. 21 § 3.

(a więc składu i sposobu powoływania, a w pewnym stopniu także pod względem funkcji, jakie miały spełniać) w zasadzie jednorodne z najwyższym organem przedstawicielskim. W szczególności ich stosunek do organów administracji w terenie ukształtowany został na zasadzie nadrzędności, a ich główną funkcją była kontrola działania administracji terenowej. Powiązanie Krajowej Rady Narodowej z działalnością kontrolną rad terenowych stwarzało więc możliwość poddania stałej kontroli całokształtu działalności aparatu państwowego, na wszystkich jego szczeblach.

Nie rozwijając szerzej tego problemu stwierdzić trzeba, że w praktyce — głównie wskutek słabości w pracy rad terenowych — realizacja tej koncepcji miała ograniczone znaczenie i dawała tylko częściowe efekty z punktu widzenia faktycznej demokratyzacji ustroju państwowego. Niemniej, był to załęczek takiej struktury aparatu władzy, gdzie parlament jako najwyższy organ władzy państwowej nie jest już jedynym organem przedstawicielskim, lecz wspiera się na całym systemie przedstawicielskich organów w terenie, stanowiących — wraz z parlamentem — podstawę polityczną państwa. Inaczej mówiąc, był to załęczek struktury aparatu władzy państwa socjalistycznego.

Dwadzieścia lat minęło od czasu powstania władzy ludowej w Polsce, od momentu gdy zaczął kształtować się model ludowego parlamentu. Wśród wielu dobrych doświadczeń naszego budownictwa okres Krajowej Rady Narodowej należy na pewno nie tylko do jednego z najciekawszych, lecz jest również okresem przełomowym w dziejach polskiej państwowości. O tym właśnie mówił na IV sesji Sejmu PRL wicemarszałek Z. Kliszko: „Dziś z perspektywy doceniamy, że powołanie Krajowej Rady Narodowej otwarło nową kartę w księdze dziejów narodu polskiego [...]. Powstanie Krajowej Rady Narodowej było wyrazem koncepcji politycznej i — możemy to dziś stwierdzić nie bez poczucia dumy — koncepcji, której historia przyznała całkowitą słuszność [...]”.

