

**Recenzja rozprawy doktorskiej Pana Mariusza Szulca *Prezydium Krajowej Rady Narodowej w systemie ustrojowym państwa polskiego (1944 – 1947)*, napisanej pod kierunkiem prof. UW dr. hab. Roberta Jastrzębskiego**

Temat rozprawy należy ocenić jako ważny i ambitny. Wytyczony obszar badawczy obejmuje bowiem bardzo istotne zagadnienia z zakresu funkcjonowania ustroju politycznego Polski w latach 1944 – 1947, a w części odnoszącej się ściśle do Prezydium KRN, w dużej mierze nie był przedmiotem dociekań opartych na źródłach archiwalnych.

Autor wykorzystał w pracy obszerny, trafnie dobrany zestaw literatury fachowej i źródeł prawa, materiały źródłowe publikowane oraz – co najcenniejsze – materiały archiwalne z zasobów Archiwum Akt Nowych w Warszawie (w szczególności z następujących zespołów archiwalnych: Biuro Prezydialne Krajowej Rady Narodowej, Ministerstwo Sprawiedliwości, Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, Komitet Centralny Polskiej Partii Robotniczej). Szkoda, że w wykazie materiałów archiwalnych (s. 236) Autor nie wskazał sygnatur wykorzystanych jednostek archiwalnych.

Konstrukcja rozprawy jest wyrazista; zbudowana została w układzie rzeczowym (pewne uwagi zamieściłem niżej, ustosunkowując się do rozważań w poszczególnych rozdziałach). Obejmuje 4 rozdziały (*I Geneza powstania Krajowej Rady Narodowej, II Krajowa Rada Narodowa jako parlament, III Prezydium Krajowej Rady Narodowej jako samodzielny organ państwowy, IV Wpływ Prezydium Krajowej Rady Narodowej na wymiar sprawiedliwości*) i zakończenie (*Ocena działalności Prezydium Krajowej Rady Narodowej*), które dopełniają wstęp, wykaz źródeł i literatury, oraz aneksy (*wykaz sesji i plenarnych posiedzeń KRN oraz posiedzeń Prezydium KRN; wykaz istotniejszych spraw omawianych na poszczególnych posiedzeniach KRN*).

Tytuł rozdziału *I Geneza powstania Krajowej Rady Narodowej* nie jest ściśle adekwatny do całości poruszanej w nim problematyki - pokrywa się z tytułem punktu 4 (*Geneza utworzenia Krajowej Rady Narodowej*), a trzy wcześniejsze punkty to: 1. *Początki ruchu socjalistycznego*, 2. *Ruch komunistyczny na ziemiach polskich w okresie II wojny światowej*, 3. *Manifest programowy Polskiej Partii Robotniczej*.

Wydaje się, że ów punkt 4 można połączyć z punktem 1 w rozdziale II (*Powstanie Krajowej Rady Narodowej*), a rozdział I poświęcić analizie sytuacji politycznej na ziemiach polskich w czasie II wojny światowej do momentu utworzenia KRN, uwzględniając także (w ramach odrębnego punktu) podziemne organizacje i organy podporządkowane rządowi na emigracji.

Nie mniej jednak należy podkreślić, iż rozważania w rozdziale I, dotyczące ugrupowań komunistycznych, świadczą o pogłębionej znajomości licznych pozycji z literatury fachowej<sup>1</sup> i umiejętności syntetycznego ujęcia rozległej problematyki; stanowią dobre wprowadzenie do rozważań prawnoustrojowych w następnych rozdziałach.

W rozdziale II *Krajowa Rada Narodowa jako parlament* Autor analizuje okoliczności powstania, skład, podstawy prawne działalności i funkcjonowanie KRN w ówczesnym systemie ustrojowym.

Sądzę, iż należało tu wyodrębnić punkt o organach kierowniczych KRN, gdzie obok zasygnalizowania pozycji ustrojowej prezydium KRN, byłoby miejsce dla przedstawienia statusu ustrojowego przewodniczącego (a później prezydenta) KRN. Autor omawia owo zagadnienie w dalszych rozdziałach (a zwłaszcza w p. 3 rozdziału III *Wpływ Prezydium KRN na prawo okresu Polski lubelskiej*<sup>2</sup> – s. 151 – 153), ale rozważania te są rozproszone, gdy – jak się wydaje – zasługują na pogłębioną analizę i wyraziste wyeksponowanie. Autor pominął w rozprawie artykuł G. Pastuszko *Konstrukcja prawna prezydentury w okresie działania Krajowej Rady Narodowej w latach 1944 - 1947*<sup>3</sup>, w którym znajdujemy m. in. ważne analizy odnoszące się do kwestii zastępstwa przewodniczącego (prezydenta) KRN oraz jego kompetencji i odpowiedzialności, w porównaniu do statusu ustrojowego prezydenta Rzeczypospolitej określonego postanowieniami Konstytucji Marcowej. Pozwoliły one uwypuklić specyfikę modelu prezydentury w okresie prowizorium ustrojowego, sankcjonującej polityczne przywództwo B. Bieruta. Jak podkreśla R. Mojak, w modelu prezydentury z lat 1944 – 1947 krzyżowały się wpływy Konstytucji Marcowej oraz wpływy koncepcji systemu rad, a zwłaszcza koncepcji szczególnej roli organu prezydialnego, które przeważały w praktyce ustrojowej, sprawiając iż prezydent KRN działał przede wszystkim jako przewodniczący nowego organu – Prezydium KRN. Stąd odwołanie się do konstrukcji

---

<sup>1</sup> Proponowałbym uwzględnić dodatkowo książkę J. Chrobaczyńskiego, *Konteksty przełomu 1944 – 1945*, Kraków 2015.

<sup>2</sup> Określenie *Polska lubelska* nie jest adekwatne do ram czasowych objętych rozważaniami Autora.

<sup>3</sup> „Czasopismo Prawno – Historyczne” T. LXVI- 2014 – Z. 1, s.393 – 405.

prawnych z Konstytucji Marcowej było *tylko kamuflażem* dla stalinowskich konstrukcji ustrojowych<sup>4</sup>.

Rozważania ukazujące bezpośrednie okoliczności powstania KRN oraz jej skład zbudowane zostały w oparciu o literaturę przedmiotu, materiały źródłowe publikowane oraz pochodzące z samodzielnej kwerendy archiwalnej. Cechuje je wnikliwość i świadczą o umiejętności celnego prezentowania ustaleń kwerendy bibliotecznej i archiwalnej.

Następnie Autor charakteryzuje podstawy prawne działalności KRN: Statut Tymczasowy rad narodowych, ustawę z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, manifest PKWN oraz Konstytucję z 17 marca 1921 r. Analizę postanowień Statutu Tymczasowego kończy zasygnalizowaniem poglądu G. Górskiego, iż *w styczniu 1944 r. nie uchwalono żadnego Statutu, a zaczął on obowiązywać post factum w drugiej połowie roku. Taką tezę potwierdzałaby znikoma rola systemu rad narodowych i niewielkie poparcie PPR na prowincji, przynajmniej w okresie przed wejścia wojsk radzieckich. Warto tu dokładniej zaprezentować stanowisko G. Górskiego, który podkreśla nie tylko, iż Statut nie odegrał żadnej roli praktycznej w procesie tworzenia nowych władz, ale nadto, że jego istnienie nie zostało odnotowane w innych aktach prawnych, czy nawet w deklaracjach politycznych. W rezultacie przyjmuje On, że PKWN nigdy nie zaistniał w sensie prawnym i dopiero ustawa KRN z 11 września 1944 r. stworzyła podstawy prawne dla tworzącego się państwa<sup>5</sup>, spełniając rolę swoistej „małej konstytucji” w okresie prowizorium państwowego<sup>6</sup>.*

Autor słusznie podkreśla wielokrotnie, iż tzw. podstawowe założenia Konstytucji z 17 marca 1921 r. stosowane były przez ówczesną władzę selektywnie. J. Surowiec twierdzi dobitnie, iż pomimo, że w ustawie z 11 września 1944 r. znajdujemy stosunkowo liczne odesłania do konkretnych przepisów, instytucji, czy konstrukcji prawnych Konstytucji Marcowej, to jednak nie sposób zrekonstruować na ich podstawie określonych w niej podstawowych zasad ustroju politycznego<sup>7</sup>.

W rozdziale III Autor analizuje pozycję ustrojową Prezydium Krajowej Rady Narodowej jako *samodzielnego organu państwowego*. Podkreśla, iż owa konstrukcja ustrojowa miała w warunkach polskich charakter precedensowy, a zakorzeniona była w myśli ustrojowej

---

<sup>4</sup> R. Mojak, *Instytucja prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989 – 1992*, Warszawa 1994, s. 18 – 19.

<sup>5</sup> G. Górski, *Wokół genezy PRL*, Lublin 2004, s. 95 – 100.

<sup>6</sup> J. Surowiec, *Spór o koncepcję ustroju państwowego Polski w okresie Krajowej Rady Narodowej (1944 – 1946)*, Wrocław 1982, s. 141.

<sup>7</sup> Tamże, s. 144.

ZSRR. KRN nie stała się bowiem tylko tzw. tymczasowym parlamentem, ale także naczelną radą narodową. Z kolei analizuje kompetencje i tryb funkcjonowania oraz skład Prezydium KRN. Warto podkreślić, iż znaczna część owych rozważań powstała w następstwie badań archiwalnych i zawiera szereg istotnych ustaleń.

Autor uwydatnia stale rosnącą rolę Prezydium KRN w systemie ustrojowym w latach 1944 – 1947, zwłaszcza po wkroczeniu wojsk radzieckich na ziemie polskie, z zastrzeżeniem faktycznej, przemożnej roli Biura Politycznego KC PPR oraz władz radzieckich.

Charakteryzując skład Prezydium KRN wymienia m. in. S. Grabskiego, który objął to stanowisko po utworzeniu Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej. Cytuje fragment Jego listu z 18 Lipca 1945 r., w którym pisze, iż *po 16 dniach mojego pobytu w Warszawie doszedłem do przekonania, że decyzja moja przyjazdu do kraju i przyjęcia stanowiska wiceprezydenta Krajowej Rady Narodowej była całkowicie trafna*. Ciekaw jestem Jego reakcji (jako negocjatora i sygnatariusza konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z 1925 r.), gdy Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej zerwał konkordat (uchwała z 12 września 1945 r.)<sup>8</sup> i rozpoczął się niekorzystny dla Kościoła katolickiego okres odchodzenia od gwarancji konkordatowych.

Kolejny punkt rozdziału III (3) *Wpływ Prezydium Krajowej Rady Narodowej na prawo okresu Polski lubelskiej* składa się z dwóch podpunktów: 3.1. *prawo ustrojowe Polski lubelskiej*, 2) *Ustawodawstwo dotyczące radykalnych reform gospodarczo – społecznych*.

Wbrew tytułowi punktu 3, nie znajdujemy tu rozważań ukazujących ściśle wpływ Prezydium KRN na kształt omawianego ustawodawstwa. Autor charakteryzuje w szczególności (p. 3.1) Statut Tymczasowy rad narodowych, Manifest PKWN, ustawę z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, ustawę z 15 sierpnia 1944 r. o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy, ustawę z 31 XII 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej, ustawę z 11 września 1944 r. o kompetencji przewodniczącego KRN, ustawę z 21 lipca 1944 r. o przejęciu zwierzchnictwa na Armią Polską w ZSRR i o scaleniu Armii Ludowej i Armii Polskiej w ZSRR w jednolite Wojsko Polskie. Nie sposób nie zauważyć, iż znajdujemy tu natomiast liczne powtórzenia kwestii podejmowanych już wcześniej.

---

<sup>8</sup> Zob. M. Stanulewicz *Państwo wobec problemu własności nieruchomości Kościoła Rzymskokatolickiego w Polsce w XX w.*, Poznań 2013, s. 246 – 272.

Z kolei w do katalogu aktów prawnych dotyczących *radikalnych reform gospodarczo - społecznych* Autor zaliczył dekrety: z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, z 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa, z 15 stycznia 1945 r. o Narodowym Banku Polskim, z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich, z 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska, oraz ustawę z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej.

Tu także nie dowiadujemy się czegoś więcej o *wpływie* Prezydium KRN na kształt owych dekretów, poza stwierdzeniem faktu ich zatwierdzenia, co było realizacją postanowienia ustawy z 15 sierpnia 1944 r. o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy. Ale, jak pisze J. Zakrzewska, *Z biegiem czasu wykształciła się praktyka*<sup>9</sup>, że dekrety uchwalane przez rząd przedkładał do zaopiniowania odpowiedniej komisji KRN. *Opinię swą komisja przedkładała Prezydium KRN, a niejednokrotnie sprawozdawca komisji referował ją również (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*<sup>10</sup>. Przypomnijmy także, że prezes Rady Ministrów i ministrowie brali udział w większości posiedzeń Prezydium KRN, a jego członkowie sprawowali nadzór nad poszczególnymi resortami, co stwarzało dogodne warunki dla oddziaływania na kształt dekretów wnoszonych przez rząd. Członkowie Prezydium KRN wykonywali nadzór także nad komisjami KRN. Autor ukazuje ogólnie kompetencje Prezydium KRN w procesie tworzenia ówczesnego ustawodawstwa, określone literą prawa i praktyką ustrojową (rozdział III p. 2 *Działalność i skład Prezydium Krajowej Rady Narodowej*), ale tytuł punktu 3 w rozdziale III zobowiązuje do ukazania praktycznej realizacji owych uprawnień, na przykładzie wymienionych aktów ustawodawczych. Jeśli brak materiałów źródłowych pozwalających ukazać dokładnie ów *wpływ* Prezydium KRN na kształt prezentowanego ustawodawstwa<sup>11</sup>, to należało sięgnąć

---

<sup>9</sup> Usankcjonowana później niepublikowaną uchwałą Prezydium KRN z 17 V 1946 r. Zob. J. Zakrzewska, *Krajowa Rada Narodowa. Z dziejów kształtowania się ludowego parlamentu*, „Czasopismo Prawno – Historyczne” 1964, Z. 1, s. 63.

<sup>10</sup> Tamże.

<sup>11</sup> Z wykazu wykorzystanych materiałów archiwalnych wynika, że Autor nie przebadął akt Rządu Tymczasowego i Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej, wytworzonych przez komórki organizacyjne zajmujące się przygotowaniem projektów dekretów.

do sprawozdań stenograficznych z posiedzeń KRN, ilustrujących debatę w trakcie zatwierdzania dekretów omawianych w p. 3 rozdziału III (wcześniej zatwierdzonych przez Prezydium KRN).

Można się zastanowić, czy katalog aktów prawnych wymienionych w p. 3.2). należy poszerzyć o dekry wprowadzające zmiany w systemie podatkowym, obejmujące prawo materialne i postępowanie podatkowe. Zastąpiły one w 1946 r. ustawodawstwo przedwojenne i odzwierciedlały już wielosektorowość gospodarki. Widoczne były bowiem pierwsze objawy odrębnych zasad opodatkowania gospodarki uspołecznionej i prywatnej. Co prawda najbardziej radykalne zmiany w systemie podatkowym przyjęto w 1948 r. – zakładały one wykorzystanie podatków jako instrumentów ograniczania i likwidowania działalności gospodarczej sektora nieuspołecznionego, na rzecz kolektywnych form gospodarowania, bez względu na następstwa dla gospodarki krajowej. Trzeba jednak zauważyć, że górna stawka opodatkowania w przewidziana w dekrecie o podatku dochodowym z 1946 r. sięgała 80% podstawy opodatkowania<sup>12</sup>. Zmiany w latach 1945 – 1946 objęły również podatek gruntowy<sup>13</sup>.

Katalog aktów prawnych, zaliczonych do *radykalnych* reform gospodarczych Autor dopełnił stwierdzeniem, iż ówczesne państwo polskie było stroną umów (układów) republikańskich, które zostały zawarte w dniu 9 września 1944 r. przez PKWN z rządami Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej i Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, oraz w dniu 22 września 1944 r. z rządem Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Autor podkreślił, iż żadna z tych umów nie została ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Warto dodać, iż zdawano sobie wtedy sprawę, że PKWN nie miał legitymacji prawnomiędzynarodowej do ich zawarcia w imieniu państwa polskiego. Najważniejszym argumentem odmawiającym PKWN prawa do reprezentowania państwa polskiego pozostawał brak jego uznania międzynarodowego. W momencie podpisywania owych umów nie występował dualizm międzynarodowej reprezentacji Polski. Legalnym i jednocześnie uznanym rządem polskim *de iure* na arenie międzynarodowej był rząd emigracyjny w Londynie<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Zob. A. Witkowski, *Podatki państwowe w Polsce w latach 1944 – 1950*, Przemysł 2005, s. 97 – 111.

<sup>13</sup> Zob. A. Witkowski, *Pełnomocnicy rządowi do spraw podatku gruntowego w Polsce (1947 – 1950)*, Warszawa 2009, s. 17 – 64.

<sup>14</sup> R. Kwiecień, *Charakter prawny i znaczenie umów repatriacyjnych z 9 i 22 września 1944 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 4, s. 9 – 12. Autor rozprawy powraca do tej kwestii w zakończeniu pracy (s. 234 – 235),

Istotne i cenne ustalenia znajdujemy natomiast w p. 4 rozdziału III *Prezydium KRN wobec władzy wykonawczej*. Autor bardzo rzetelnie ukazał relacje Prezydium KRN z PKWN<sup>15</sup>, Rządem Tymczasowym, oraz Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej. Drobiazgowo odtworzył obsadę personalną kolejnych rządów, dokonał wnikliwej analizy procesu sprawowania kontroli i nadzoru nad nimi przez Prezydium KRN. Wskazuje w szczególności na: wpływ na ich skład i wytyczanie kierunków ich działalności, ocenę pracy poszczególnych ministrów (w następstwie wykonywania czynności nadzorczych nad poszczególnymi resortami przez członków Prezydium KRN, komisje poselskie oraz działalność Biura Kontroli przy Prezydium KRN), zatwierdzanie dekretów z mocą ustawy. Przypomniał także o faktycznym decydowaniu przez Prezydium KRN o legalizacji partii politycznych, co w decydującym stopniu pozwalało kształtować i kontrolować układ sił politycznych. Co ważne, posiłkuje się tutaj bardzo często materiałami źródłowymi z zasobu Archiwum Akt Nowych w Warszawie. Pozwoliły one Autorowi stwierdzić, że Prezydium KRN, *kolegialny organ tzw. tymczasowego parlamentu był głównym dysponentem władzy państwowej w Polsce lubelskiej* (znów należy zauważyć, że określenie *Polska lubelska* nie jest adekwatne do ram czasowych objętych rozważaniami Autora).

W p. 5 rozdziału III Autor zajął się wykonywaniem kontroli państwowej przez Prezydium KRN za pomocą podległego mu Biura Kontroli (ogólny nadzór nad jego czynnościami należał do B. Bieruta - prezydenta KRN, a zarazem przewodniczącego Prezydium KRN). Celnie uwypuklił w szczególności: znacznie szerszy zakres ówczesnej kontroli państwowej w porównaniu z okresem międzywojennym, jej znaczenie dla realnego

---

przywołując w szczególności wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 r. (Sygn. akt K 33/02; Dz. U. 2003, nr 1, poz. 15). Warto przytoczyć tu fragment uzasadnienia owego wyroku, ze względu na jego szersze znaczenie: *Jest dramatycznym paradoksem, że Państwo Polskie, które poniosło w wyniku II wojny światowej relatywnie największe ofiary, zostało zobowiązane przez zawarcie umów republikańskich, w wyniku aktów niesuwerennej władzy państwowej, którą stanowiły KRN i PKWN, do ponoszenia całości ciężarów majątkowych związanych z przesunięciem granic i z utratą mienia przez swych obywateli. Należy jednak przywołać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu postanowienia z 28 listopada 2001 r., SK 5/01 (OTK ZU nr 8/2001, poz. 266), w którym wskazano, iż „brak konstytucyjnoprawnej legitymacji takich organów, jak PKWN, KRN, Rząd Tymczasowy, a także wątpliwa legitymacja później istniejących organów, nie może nieść konsekwencji w postaci ignorowania faktu, że efektywnie wykonywały one władzę państwową”. Brak pełnej suwerenności państwowej i narzucenie rozwiązań przyjętych w umowach republikańskich przez ZSRR nie mogą, abstrahując od tego, iż w omawianym wypadku doszło do wykonania zobowiązań międzypaństwowych, prowadzić do wniosku o możliwości podważania ich wyłącznie z tej przyczyny. Takie stanowisko przyjął m.in. suwerenny prawodawca polski po 1990 r. utrzymując w mocy przepisy prawa wewnętrznego oraz umowy międzynarodowe, stanowiące w latach 1944-1989. Tzw. zasada dyskontynuacji należy do wyjątków i wymaga wyraźnej deklaracji ustawodawcy.*

<sup>15</sup> N. Davies napisał (*Boże Igrzysko. Historia Polski, T. II*, Kraków 1991, s. 687), iż utworzenie PKWN było to piękne Kremla, oddane za *nadobne* Gomułki, który w styczniu 1944 r. uformował KRN, nie pytając się Moskwy o zgodę.

wpływu Prezydium KRN na rząd i cały aparat wykonawczy, Należy podkreślić, iż również tutaj Autor wykorzystuje materiały źródłowe, w tym archiwalne. Ten stosunkowo krótki tekst (5 stron) warto uzupełnić o wnioski i ocenę analizowanego modelu kontroli państwowej, dokonanej przez A. Sylwestrzaka, który pisze w szczególności iż: a/ Biuro Kontroli wychodząc z założeń ustawy z 1921 r. o NIK dokonało licznych modyfikacji w zakresie i metodach kontroli, które wychodziły naprzeciw zadaniom wynikającym z zasadniczo odmienionych realiów ustrojowych, b/ urzeczywistniono koncepcję usytuowania kontroli państwowej nie tylko przy organach przedstawicielskich, lecz uczynienia organu przedstawicielskiego, jakim było Prezydium KRN (a później Rada Państwa), bezpośrednim podmiotem uprawnień kontroli, z powierzeniem wykonywania tych zadań Biuru Kontroli, c/ doświadczenia w zakresie współpracy kontroli państwowej z kontrolą sprawowaną przez rady narodowe oraz kontrolą resortową, uwypukliły problem koordynacji kontroli państwowej i społecznej, d/ aktywność Biura Kontroli służyła również ograniczeniu demokratyzacji życia gospodarczego<sup>16</sup>.

W dalszej części rozdziału III Autor omawia *Wpływ Prezydium KRN na system rad narodowych, samorząd terytorialny oraz administrację terenową*. Wywody te trafnie ukazują proces budowy nowego modelu zarządu terenowego w postaci systemu rad narodowych, opartego na wzorcach radzieckich, który już w drugiej połowie 1944 r. dopełniono organami administracji rządowej i samorządowej, na podobieństwo tych, jakie funkcjonowały w II Rzeczypospolitej. Autor celnie wskazał na istotę dokonanych zmian, a w szczególności na rolę rad narodowych i formy nadzoru sprawowanego przez Prezydium KRN nad ich działalnością. Opiera się w swych analizach nie tylko na źródłach prawa i literaturze fachowej<sup>17</sup>, ale sięga także po materiały archiwalne.

Brakuje mi jednak podkreślenia znaczenia porozumienia z 26 lipca 1944 r. pomiędzy PKWN a rządem radzieckim, traktującego o stosunkach między Naczelnym Dowództwem Wojsk Radzieckich, a polską administracją cywilną, po wkroczeniu wojsk radzieckich na terytorium Polski. Rząd radziecki uznawał PKWN za wyłącznie uprawnionego do tworzenia aparatu państwowego na ziemiach polskich wyzwolanych spod okupacji hitlerowskiej. Z chwilą zaprzestania działań wojennych terytoria te miały przechodzić pod zarząd

---

<sup>16</sup> A. Sylwestrzak, *Biuro Kontroli przy Prezydium KRN i Radzie Państwa*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 3, s. 71.

<sup>17</sup> Warto uwzględnić także artykuł W. Koziry *Ustrój administracji państwowej w Polsce w latach 1944 – 1950*, „Czasopismo Prawno – Historyczne” 2011, z. 1, w którym wskazuje On w szczególności na *trializm w administracji lokalnej* (s. 181 – 190).



administracji cywilnej PKWN (w sferze działań wojennych władza zwierzchnia w sprawach dotyczących prowadzenia wojny należała do Wodza Naczelnego Wojsk Radzieckich)<sup>18</sup>. Pominięcie tego zagadnienia sprawia, iż rozważania Autora nie oddają dramatyzmu okoliczności w jakich powstawała i budowała swe struktury nowa władza.

Dalej (s. 181) Autor pisze, iż nad procesem tworzenia rad narodowych czuwały KRN oraz jej Prezydium. Trzeba jednak zauważyć też rolę PKWN. Przykładowo, była ona widoczna w momencie powstawania Wojewódzkiej Rady Narodowej w Rzeszowie (18 sierpnia 1944 r.). Tylko pozornie wyglądało to na oddolną autokreację, bowiem wiodącą rolę odegrali pełnomocnicy PKWN: dr. S. Skrzyszewski i dr. B. Drobner, którzy *byli upoważnieni do organizowania rad narodowych i administracji publicznej oraz reprezentowania Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego w Małopolsce* i przebywali w Rzeszowie od 8 sierpnia 1944 r.<sup>19</sup>. Dodajmy, że województwo rzeszowskie powstało formalnie dopiero 7 lipca 1945 r.<sup>20</sup> (a Konstytucja Marcowa wymagała dla utworzenia województwa „drogi ustawodawczej”).

Na s. 190 Autor stwierdza, iż w omawianym okresie samorząd terytorialny funkcjonował z *nienaruszonym systemem jego finansowania, co w okresie międzywojennym było jego wielką słabością*. Otóż Autor nie zauważył, iż 13 kwietnia 1945 r. wydano dekret o reformie samorządowego systemu podatkowego, który przekazał na rok 1945 związkom samorządu terytorialnego wymiar, pobór, ściąganie i wpływy: z państwowego podatku gruntowego, podatku od nieruchomości oraz podatku od lokali; wprowadzono również podatek wojskowy, z którego wpływy zasilaty komunalny fundusz pożyczkowo zapomogowy. Równocześnie zawieszono na okres 1945 r. prawo pobierania przez związki samorządowe udziałów i dodatków komunalnych do podatków państwowych i większości samoistnych podatków komunalnych. Dekret zawiesił bowiem do 31 grudnia 1945 r. moc obowiązującą szeregu przepisów ustawodawstwa z okresu międzywojennego (w tym ustawy z 11 sierpnia

---

<sup>18</sup> Zob. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 663 -665; T. Dubicki, *Działalność radzieckich komendantur wojennych na ziemiach polskich w latach 1944 – 1945*, „Acta Universitatis Lodziensis. Politologia” 1982, nr 7, s. 119 – 122.

<sup>19</sup> J. Petrus, *Jak Rzeszów został siedzibą województwa*, Rzeszów 1989, s. 6 – 11. Podkreśla On nadto (s.6), iż *wkrótce po wyzwoleniu przybyła na Rzeszowszczyznę do pomocy w tworzeniu organów władzy państwowej i samorządowej, grupa Wojska Polskiego (...), gdy gotowi do objęcia władzy administracyjnej w powiatach byli pełnomocnicy z ramienia Delegatury Rządu (londyńskiego)* s. 3- 4. Warto zauważyć, iż po zajęciu Lwowa przez wojska radzieckie, z którymi współdziałały w ramach akcji „Burza” oddziały AK obszaru lwowskiego (w lipcu 1944 r.), NKWD aresztowało m. in. Adama Ostrowskiego - szefa Delegatury Okręgowej Rządu. Zob. A. Albert (W. Roszkowski), *Najnowsza historia Polski 1914 – 1993*, Kielce 1994, s. 221.

<sup>20</sup> Dekret z 7 lipca 1945 r. o utworzeniu województwa rzeszowskiego; Dz. U. 1945, nr 27, poz. 168.

1923 o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych) i dokonał zmian w przepisach, które obowiązywały nadal (największe zmiany dotyczyły podatku gruntowego). Ów prowizoryczny system finansowania samorządu terytorialnego zastąpił model określony przez dekrety z 20 marca 1946 r.: o podatkach komunalnych<sup>21</sup> (Autor nie zauważył go) oraz o finansach komunalnych<sup>22</sup>, który m. in. uchylił moc obowiązującą ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (czego Autor nie dostrzegł, o czym świadczy przypis nr 645 na s. 190). Ustawodawstwo podatkowe z lat 1945 – 1946 przewidywało m. in. zadania dla Prezydium KRN<sup>23</sup>.

Rozdział IV nosi tytuł *Wpływ Prezydium Krajowej Rady Narodowej na wymiar sprawiedliwości*. W pierwszej kolejności Autor zajął się Komisją Specjalną do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym, która - jak podkreśla P. Fiedorczyk – była powiązana strukturalnie z Prezydium KRN (mianowało i odwoływało członków Komisji oraz Biura Wykonawczego; budżet Komisji był częścią budżetu KRN, która dodatkowo uprawniona była do określenia organizacji wewnętrznej Komisji i unormowania stosunku służbowego pracowników). Na czele Komisji stał R. Zambrowski – członek Prezydium KRN. Autor celnie podkreśla, iż kompetencje Komisji stworzyły jej stanowisko nadrzędne nad innymi urzędami oraz sądami i prokuratorami. Komisja stała się zatem instrumentem oddziaływania Prezydium KRN na wymiar sprawiedliwości, kontroli wszystkich aspektów życia gospodarczego oraz łamania oporu niewygodnych przeciwników politycznych.

Autor określił Komisję *jako instytucję o niejasnej pozycji prawnoustrojowej*. Szkoda, że nie zamieścił tu analiz P. Fiedorczyka (mimo, iż wielokrotnie odwołuje się do jego monografii o Komisji Specjalnej), odnoszących się jej statusu prawnoustrojowego.

W drugiej części rozdziału IV Autor analizuje *wpływ Prezydium KRN na sądownictwo oraz kodyfikację prawa*. Omówił podstawy prawne (w większości były to dekrety z mocą ustawy zatwierdzane przez Prezydium KRN), które określiły zmiany w ustroju sądownictwa i w statusie sędziów. Podkreśla, iż Prezydium KRN ingerowało w ówczesny wymiar sprawiedliwości przede wszystkim przez kontrolę wydawanych dekretów, prawo łaski wykonywane przez prezydenta KRN, sprawowanie naczelnego nadzoru nad sądami

---

<sup>21</sup> Dz. U. 1946, nr 19, poz. 128.

<sup>22</sup> Dz. U. 1946, nr 19, poz. 129.

<sup>23</sup> Zob. rozporządzenie ministra administracji publicznej z 15 maja 1945 r. wydane w porozumieniu z ministrem skarbu w sprawie wykonania dekretu o reformie samorządowego systemu podatkowego (Dz. U. 1945 r. nr 20, poz. 113); dekret z 20 marca 1946 r. o finansach komunalnych.

i prokuraturą wojskową przez Naczelnego Dowódcę, będącego jednocześnie członkiem Prezydium KRN<sup>24</sup>. Tu także nie dowiadujemy się czegoś więcej o *wpływie* Prezydium KRN na kształt owych dekretów, poza stwierdzeniem faktu ich zatwierdzenia, co było realizacją postanowienia ustawy z 15 sierpnia 1944 r. o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy. Należałoby więc powtórzyć uwagi, które sformułowałem odnośnie p. 3 w rozdziale III rozprawy (*Wpływ Prezydium Krajowej Rady Narodowej na prawo okresu Polski lubelskiej*).

Jeśli brak materiałów źródłowych pozwalających ukazać dokładnie *wpływ* Prezydium KRN na kształt prezentowanego ustawodawstwa, to należało sięgnąć do sprawozdań stenograficznych z posiedzeń KRN, ilustrujących debatę w trakcie zatwierdzania dekretów omawianych w p. 3 rozdziału III (wcześniej zatwierdzonych przez Prezydium KRN). Przykładowo, wielce wymowny jest przebieg dyskusji w trakcie zatwierdzania dekretu z 22 I 1946 r. o wyjątkowym dopuszczaniu do obejmowania stanowisk sędziowskich, prokuratorskich i notarialnych oraz do wpisywania na listę adwokatów, która odbyła się podczas 10 sesji KRN (26 – 28 kwietnia 1946 r.). Poseł sprawozdawca poinformował, że ów dekret, jako jedyny spośród 21 dekretów rozpatrywanych przez Komisję Prawniczą i Regulaminową (wymienionych w druku nr 102), nie został przyjęty jednomyślnie, lecz większością głosów. Następnie odbyła się debata odslaniająca faktyczne motywy, które skłoniły Rząd do wydania dekretu, oraz stanowisko opozycji (przedstawił je poseł Sajdak z PSL)<sup>25</sup>.

W dalszej części rozdziału IV Autor stwierdza, iż *Ważnym zagadnieniem była działalność legislacyjna, w tym kodyfikacyjna Prezydium KRN*, a polegała ona przede wszystkim na zatwierdzaniu dekretów PKWN, Rządu Tymczasowego oraz Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej. Dokonał przeglądu najważniejszych z nich, opatrując je niekiedy krótkim komentarzem, odsyłając czytelnika do wskazanych pozycji z literatury.

W zakończeniu pracy Autor umiejętnie podsumowuje swe ustalenia co do statusu ustrojowego Prezydium KRN i jego faktycznej, dominującej roli w mechanizmie rządzenia

---

<sup>24</sup> W szczególności przekazał sądom garnizonowym sprawy osób cywilnych o przestępstwa, dla rozpoznawania których właściwe były, na mocy szczególnych przepisów prawa, sądy wojskowe. Rozkazem ministra obrony narodowej z 20 stycznia 1946 r. utworzono wojskowe sądy rejonowe, które w ogóle nie były przewidziane w dekreście PKWN z 23 września 1944 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, i przekazano im sprawy m. in. osób cywilnych w zakresie podległym sądownictwu wojskowemu. Rychło zaczęły one zbierać *swe tragiczne żniwo* Zob. A Lityński, *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2013, s.54 – 59.

<sup>25</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 10 sesji KRN (26 – 28 kwietnia 1946 r.), ł. 427 – 436.

państwem w badanym okresie, wynikającej w znacznej mierze z pozycji politycznej jego czołowych członków (B. Bieruta, M. Roli Żymierskiego i R. Zambrowskiego), którzy nadto piastowali kluczowe stanowiska państwowe.

Poruszył tu także zagadnienie skutków prawnych w III Rzeczypospolitej dekretów zatwierdzanych przez Prezydium KRN, przywołując orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego.

Chciałbym tu szerzej przytoczyć (przywołane w rozprawie) postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 r., wydane po rozpoznaniu skargi konstytucyjnej w sprawie stwierdzenia niezgodności art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, gdyż odzwierciedla ono dobitnie stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ciągłości prawnej między Polską Ludową a III Rzeczpospolitą Polską. Czytamy w nim, iż (...) *Trybunał Konstytucyjny - odnośnie zarzutu braku konstytucyjnej legitymacji PKWN do wydawania dekretów z mocą ustawy (...) stoi na stanowisku, że sprawa legalności działania władz państwowych narzuconych Polsce w 1944 r. należy dziś do sfery ocen historycznych i politycznych. Oceny te nie mogą być przenoszone bezpośrednio na sferę ukształtowanych wówczas stosunków prawnych. Brak konstytucyjnoprawnej legitymacji takich organów jak PKWN, KRN, Rząd Tymczasowy, a także wątpliwa legitymacja później istniejących organów, nie może nieść konsekwencji w postaci ignorowania faktu, że efektywnie wykonywały one władzę państwową. Akty normatywne tych organów były podstawą rozstrzygnięć indywidualnych, które m.in. ukształtowały strukturę własnościową w obszarze własności rolnej, a także stosunki prawne w innych dziedzinach życia społecznego. Upływ czasu, który z punktu widzenia prawa nie jest zjawiskiem obojętnym, nadał tym stosunkom trwałość i dziś są one podstawą ekonomicznej i społecznej egzystencji znacznej części społeczeństwa polskiego*<sup>26</sup>. Warto też sięgnąć po uchwałę Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 kwietnia 1998 roku o ciągłości prawnej między II a III Rzeczpospolitą Polską<sup>27</sup> oraz uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie potępienia totalitaryzmu komunistycznego<sup>28</sup>.

Reasumując chciałbym wyraźnie podkreślić, iż praca doktorska Pana Mariusza Szulca *Prezydium Krajowej Rady Narodowej w systemie ustrojowym państwa polskiego (1944 –*

---

<sup>26</sup> Sygn. SK5/5/01, OTK ZU 2001/8/266.

<sup>27</sup> Mon. Pol. 1998, nr 12, poz. 200.

<sup>28</sup> Mon. Pol. 1998, nr 20, poz. 287.

1947) jest opracowaniem ważnym, głównie dzięki umiejętnemu wykorzystaniu wielu materiałów źródłowych, które po raz pierwszy zostały wprowadzone do obiegu naukowego. Stanowi istotny przyczynek do opisu funkcjonowania państwa w badanym okresie. Podniesione przeze mnie uwagi i propozycje uzupełnień nie podważają owych walorów pracy, która w pełni odpowiada wymogom określonym w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. 2003, nr 65, poz. 295, z póź. zm.). Wnoszę więc o dopuszczenie Pana Mariusza Szulca do końcowych czynności przewodu doktorskiego.

ca. Witkowski