

Dariusz Górecki

Profesor emeritus

Prawnopolityczne znaczenie „umowy paryskiej”

Internowanie w Rumunii naszego rządu postawiło przed polskimi działaczami politycznymi we Francji zadanie utworzenia nowej Rady Ministrów. Przy panujących ówczesnie wśród nich nastrojach, bezkrytycznie obciążających obóz sanacyjny za klęskę wrześniową, jest mało prawdopodobne, aby rząd dotychczasowy mógł w niezmienionym składzie kontynuować działalność, nawet gdyby wszystkim jego członkom udało się dotrzeć do Francji. Cieszący się poparciem władz francuskich Władysław Sikorski przygotowywał się do zajęcia niekwestionowanej pozycji wśród Polaków. Zabiegał bowiem nie tylko o stanowisko premiera i naczelnego wodza, lecz także o nominację na konstytucyjnego następcę prezydenta¹.

Na ogół wszystkie polskie siły polityczne działające na emigracji uznawały, dla zachowania ciągłości prawnej państwa polskiego i legalności polskich władz naczelnych, konieczność oparcia się na konstytucji kwietniowej. Z uwagi na ten cel nadrzędny, opozycyjne partie polityczne, kwestionujące dotychczas legalność konstytucji z 1935 r., teraz opowiedziały się za nią, dopuszczając pewne korekty w przyjętym przez nią modelu ustrojowym². Zarówno przedstawiciele sanacji, jak i partii znajdujących się wobec niej w opozycji dopuszczali możliwość zmiany konstytucji

607

¹ W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski. Okres 1939–1945*, Gdańsk 1990, s. 91.

² Z. Rykowski, W. Sokolewicz, *Konstytucja kwietniowa jako przejaw kryzysu demokracji w Polsce*, [w:] *Lewica społeczna w Polsce wobec konstytucji kwietniowej 1935 r.*, red. H. Cimek, Warszawa 1986, s. 87–88; R. Nazarewicz, *Spór o konstytucję Polski w latach drugiej wojny światowej*, [w:] *Lewica społeczna...*, s. 97; J. Tomicki, *Stosunek głównych sił społecznych w Polsce do konstytucji kwietniowej 1935 r.*, [w:] *Lewica społeczna...*, s. 36; S. Stroński, *Spór o dwie konstytucje 1921 i 1935*, Glasgow 1944, s. 6; W. Rostocki, *Stosowanie konstytucji kwietniowej w okresie drugiej wojny światowej*, Lublin 1988, s. 9–11.

jedynie w kraju, przy czym powszechnie uważano, że może tego dokonać tylko parlament wyłoniony w drodze wolnych i demokratycznych wyborów³. Stanowisko to reprezentowali na ogół dość zgodnie przedstawiciele zachodniej emigracji także po zakończeniu działań wojennych.

Powołanie nowych naczelných organów państwowych na uchodźstwie oznaczało, że wracały one na tory legalizmu konstytucyjnego. Tylko konstytucja z 1935 r. była legalną podstawą dla funkcjonowania władz polskich i uznawania ich na arenie międzynarodowej za „prawne-go kontynuatora Polski niepodległej”⁴. Odtworzenie naczelných władz państwowych otwierało także kolejny etap praktyki konstytucyjnej. Warunki wojenne oraz odmienne oblicze polityczne osób piastujących stanowiska w nowo powołanych organach państwowych sprawiły, że działalność swą oparły one na nieco innych założeniach. Warunki, na jakich odbyło się powołanie pierwszego rządu na emigracji, zaciążyły nie tylko na stosunkach między ugrupowaniami politycznymi, lecz także na sposobie sprawowania władzy przez organy naczelne na uchodźstwie do końca ich istnienia. Początkowo, tj. 30 września rano prezydent Władysław Raczkiewicz misję utworzenia rządu powierzył Augustowi Zaleskiemu, uważając, że były minister spraw zagranicznych ze względu na kontakty osobiste w świecie dyplomatów i doświadczenie w pracy dla państwa będzie osobą najodpowiedniejszą. Wyborowi temu sprzeciwili się Stanisław Stroński i Władysław Sikorski (mianowany dwa dni wcześniej przez ambasadora Juliusza Łukasiewicza na dowódcę armii polskiej we Francji).

Następnie prezydent desygnował na premiera S. Strońskiego, lecz ten zrzekł się swej misji na rzecz W. Sikorskiego. S. Stroński uzgodnił jednak z prezydentem zasady wykonywania uregulowań zawartych w konstytucji. Stanowisko swoje S. Stroński uzasadniał potrzebą uniknięcia w warunkach emigracyjnych „jedynowładztwa” prezydenta. Na mocy tego porozumienia, czyli tzw. umowy paryskiej prezydent swe prerogatywy wykonywać miał wspólnie z rządem⁵. Akceptując warunki porozumienia, prezydent powołał rząd z W. Sikorskim na czele.

Aktem o bardzo dużym znaczeniu politycznym było przemówienie wygłoszone przez prezydenta w polskiej rozgłośni paryskiego radia w dniu 30 listopada 1939 r.⁶ W przemówieniu prezydent informował rodaków o zarządzeniu wyborów do Sejmu i Senatu (głosowanie miało

³ K. Sosnkowski, *O Józefie Piłsudskim*, Londyn 1961, s. 65.

⁴ A. Ajnenkiel, *Prezydenci II Rzeczypospolitej*, [w:] *Prezydenci Polski*, red. A. Ajnenkiel, A. Drzycimski, J. Paradowska, Warszawa 1991, s. 76.

⁵ Zawarcie „umowy paryskiej” wyjaśnione jest w literaturze dość dokładnie: W. Rosstocki, *Stosowanie konstytucji...*, s. 11–18; W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia...*, s. 89–90.

⁶ *Monitor Polski Dziennik Urzędowy RP* (dalej: M.P.) 1939, nr 271–276.

się odbyć po zawarciu pokoju), o tym, że na czas wojny on wraz z rządem uważają się za mandatariuszy kraju oraz o postanowieniach „umowy paryskiej” – „w ramach konstytucji kwietniowej postanowiłem te jej przepisy, które uprawniają mnie do samodzielnego działania wykonywać w ścisłym porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów. Postanowienie to zamierzam nie tylko wykonywać osobiście, lecz tę moją wolę przekazałem również gen. Kazimierzowi Sosnkowskiemu, wyznaczonemu przeze mnie na następcę Prezydenta Rzeczypospolitej, w razie opróżnienia się urzędu Prezydenta przed zawarciem pokoju”.

Ponadto prezydent zapowiedział rychłe powołanie Rady Narodowej, zapewniał, że władze emigracyjne największe znaczenie będą przywiązywały do opinii płynących z kraju oraz ślubował, że uczyni wszystko, aby tę wojnę wraz z narodami Francji i Anglii doprowadzić do zwycięskiego końca. Prezydent obiecywał też, że w Polsce po zwycięskiej wojnie zapewnione będzie poszanowanie prawa i wolności jednostek, nastąpi przeprowadzenie gruntownych reform społecznych, a współżycie wszystkich obywateli będzie zgodne bez względu na różnice wyznaniowe i narodowościowe. Obietnica ta nie dotyczyła jednak ludności niemieckiej. Prezydent ogłosił bowiem, iż będzie ona musiała opuścić polskie terytoria, a zbrodniarze wojenni będą indywidualnie karani z całą surowością prawa „choćbyśmy sprawców i wykonawców tych bestialstw mieli wydobywać spod ziemi”.

W dniu 18 grudnia 1939 r. rząd wydał odezwę do ogółu społeczeństwa w kraju⁷. Rząd uznał w niej za naczelną zasadę, że źródłem władzy jest Naród Polski i potwierdzał istnienie „umowy paryskiej” – „wykluczony jest na przyszłość tryb rządów jednostki, rząd nieodpowiedzialny i niekontrolowany. W myśl zgodnego pojmowania sprawy przez Pana Prezydenta Rzeczypospolitej i przez Rząd, każde postanowienie w sprawach ważnych zapada w ścisłym porozumieniu Pana Prezydenta z Rządem”.

Treść „umowy paryskiej” podana więc była do publicznej wiadomości przez prezydenta, a następnie fakt jej zawarcia potwierdzony został przez rząd. Analiza wystąpienia głowy państwa wskazuje na to, że było to, formalnie rzecz ujmując, jej moralnym samozobowiązaniem. Z oświadczenia rządowego wynikało natomiast jego samoskrępowanie. Pomiędzy obydwoma aktami zachodziły jednak pewne różnice. O ile prezydent mówił o ścisłym porozumieniu z premierem, o tyle w oświadczeniu z 18 grudnia była mowa o jego porozumieniu z rządem, a więc z całą Radą Ministrów, a nie tylko jej prezesem. Ponadto z przemówienia prezydenta wynikało, że rezygnacja z samodzielnego wykonywania

⁷ M.P. 1939, nr 277–284.

prerogatyw wiązać miała także następcę prezydenta, w razie objęcia przez niego urzędu głowy państwa⁸.

Jaki więc był charakter „umowy paryskiej”, czy miała znaczenie wyłącznie moralne, czy także prawne? Ważne jest także, czy jej ustalenia były zgodne z konstytucją kwietniową. W literaturze przedmiotu odpowiedzi na te pytania są zróżnicowane. Przedstawiciele tezy głoszącej o zgodności „umowy paryskiej” z konstytucją podkreślają, że prezydent nie wyrzekł się swych uprawnień osobistych, lecz wypowiedział się tylko co do sposobu ich wykonywania⁹. Znacznie więcej jednak zwolenników ma pogląd o sprzeczności „umowy paryskiej” z konstytucją¹⁰. Autorzy ci słusznie podkreślają, że „umowa paryska” była sprzeczna z art. 2 ust. 4 konstytucji (zasada jednolitości i niepodzielności władzy prezydenta), art. 11 (prezydent jako czynnik nadrzędny harmonizuje działalność naczelných organów państwowych), art. 12 lit. a (prezydent mianuje premiera według swego uznania), art. 28 (premier i ministrowie są odpowiedzialni politycznie przed prezydentem) i art. 3 ust. 1 (organami pozostającymi pod zwierzchnictwem prezydenta są: rząd, Sejm, Senat, siły zbrojne, sądy, kontrola państwowa).

610 Nałożenie przez prezydenta na siebie (oraz na swego następcę) określonego sposobu wykonywania uprawnień, polegającego na wyrzeczeniu się prerogatyw, było sprzeczne z ustawą zasadniczą, gdyż takiego uprawnienia mu ona nie dawała. „Umowa paryska” nie była aktem prawnym, gdyż nie była przeprowadzona zgodnie z art. 80 stanowiącym o zmianie konstytucji. Była aktem politycznym, moralnie wiążącym w stosunku do osób ją zawierających. Zatem osoby te mogły ją zmienić w formie nowych oświadczeń politycznych¹¹. Mała precyzyjność „umowy paryskiej” przysparzała znacznych trudności interpretacyjnych. Zmieniająca się sytuacja polityczna sprawiała, że w praktyce jej postanowienia nie były dotrzymywane przez obie strony. Sprzeczność z konstytucją pozwalała prezydentowi posługiwać się tym właśnie argumentem przy jej nieprzestrzeganiu.

⁸ Warto jednak zauważyć, że na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 1.10.1939 r. prezydent „oświadczył, że we wszystkich sprawach będzie działał tylko na podstawie ścisłego porozumienia z Rządem”. *Protokoły z posiedzeń Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Archiwum Komisji do Badania Dziejów Władz Rzeczypospolitej Polskiej na Uchodźstwie 1939–1990*, cz. I, *Druga wojna światowa*, Seria A, red. M. Zgórnjak, opr. W. Rojek, t. I, Kraków 1994, s. 2.

⁹ S. Stroński, *Spór o dwie konstytucje...*, s. 11; W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej. Studium prawn-administracyjne*, z. 2, Londyn 1943, s. 244.

¹⁰ W. Rostocki, *Stosowanie konstytucji...*, s. 22; S. Mackiewicz, *Zielone oczy*, Warszawa 1958, s. 32–33; M. Pietrzak, *Druga Rzeczpospolita*, [w:] *Historia ustroju i prawa polskiego*, red. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, Warszawa 1993, s. 612; A. Ajnenkiel, *Prezydenci II Rzeczypospolitej...*, s. 77.

¹¹ J. Gawenda, *Legalizm polski w świetle prawa publicznego*, Londyn 1959, s. 108.

Należy zgodzić się z A. Ajnenkiem, iż z perspektywy czasu okazało się, że „przyjęte rozwiązania polityczne przyniosły bardziej szkodliwe konsekwencje, niż gdyby prezydent nadużył na emigracji swych konstytucyjnych uprawnień”¹².

Po klęsce Francji wydatnie zaostrzył się konflikt między prezydentem a premierem. W obszernym piśmie (14 stron maszynopisu), utrzymanym w ostrym tonie, prezydent przedstawił W. Sikorskiemu szereg zarzutów: złe załatwienie sprawy wywiezienia polskiego złota z Francji, złą organizację ewakuacji wojsk polskich, wstrzymanie depechy prezydenta nadanej z pokładu HMS „Arethusa” do króla Jerzego VI, złożenie brytyjskiemu ministrowi spraw zagranicznych Edwardowi Halifaxowi memoriału postulującego utworzenie w ZSRR 300-tysięcznej armii polskiej bez wiedzy prezydenta, Rady Ministrów i ministra spraw zagranicznych – „w ten sposób Pan Generał odrzucił porozumienie się ze mną, do którego był Pan zobowiązany, unicestwiając przez to jednostronnie łączącą go ze mną umowę [paryską]”. Następnie prezydent stwierdził, że „dalece niewłaściwym jest skupianie w jednym ręku funkcji Naczelnego Wodza i Prezesa Rady Ministrów – słusznie tak obce ustrojom i zwyczajom zachodnich demokracji. Kumulacja taka bowiem wytwarza [...] podejrzenie o dyktatorskie zakusy” i wobec powyższego zwalnia go w załączonym piśmie z urzędu premiera (pozostawiając wszakże na stanowisku naczelnego wodza) i urząd ten powierza A. Zaleskiemu¹³. Wobec reakcji przedstawicieli korpusu oficerskiego, mogącej doprowadzić do nieobliczalnych następstw, prezydent na skutek perswazji K. Sosnkowskiego już 19 lipca odwołał A. Zaleskiego z urzędu premiera i ponownie urząd ten powierzył W. Sikorskiemu¹⁴. Niewątpliwie interes państwa wymagał zażegnania kryzysu. Potrzebę taką dostrzegali polscy politycy.

Jednym z następstw konfliktu, jaki zaistniał między prezydentem a premierem, była rozszerzająca wykładnią „umowy paryskiej” dokonana

¹² A. Ajnenkiel, *Prezydenci II Rzeczypospolitej...*, s. 77.

¹³ Instytut Polski i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie (dalej: IPMS), sygn. A 48.1/O, s. 53–66. Początkowo prezydent zamierzał stanowisko szefa rządu powierzyć K. Sosnkowskiemu, ten jednak urzędu nie przyjął. Omówienie zarzutów stawianych W. Sikorskiemu: W. Rostocki, *Stosowanie konstytucji...*, s. 46–48.

¹⁴ Zakład Historii Ruchu Ludowego w Warszawie, Archiwum Stanisława Kota, sygn. 192, s. 22 i 25; E. Raczyński, *W sojuszniczym Londynie*, Londyn 1974, s. 78. O kryzysie rządowym z 1940 r.: W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia...*, s. 158–170; Z. Nagórski, *Wojna w Londynie*, Paryż 1966, s. 56–60; P. Wandycz, *Z Piłsudskim i Sikorskim. August Zaleski minister spraw zagranicznych w latach 1926–1932 i 1939–1941*, Warszawa 1999, s. 205–206; M. Dymarski, *Stosunki wewnętrzne wśród polskiego wychodźstwa politycznego i wojskowego we Francji i w Wielkiej Brytanii 1939–1945*, Wrocław 1999, s. 106–109; *Protokoły z posiedzeń Rady Ministrów...*, t. II, s. 57; M. Hułas, *Goście czy intruzi? Rząd polski na uchodźstwie wrzesień 1939–lipiec 1943*, Warszawa 1996, s. 87–91.

przez Hermana Liebermana w formie listu do prezydenta z 28 października 1940 r. pt.: „Uwagi do opinii Stronnictw Jedności Narodowej w sprawie wzajemnego stosunku władz naczelnych i organizacji prac Rządu” (Stronnictwa Jedności Narodowej opinię swą opracowały 20 lub 27 lipca)¹⁵. H. Lieberman wyjaśniał w nim, że Stronnictwa Jedności Narodowej (Polska Partia Socjalistyczna, Stronnictwo Ludowe, Stronnictwo Pracy i Stronnictwo Narodowe) uznają, że mianowanie nowego premiera może nastąpić na podstawie porozumienia zawartego między prezydentem, rządem i Stronnictwami Jedności Narodowej. Nie było natomiast mowy o konsultacjach między prezydentem i Stronnictwami przy wykonywaniu innych prerogatyw (w przyszłości Stronnictwa domagały się konsultacji także w innych sprawach).

Nałożenie na prezydenta obowiązku uzgadniania ze Stronnictwami, niebędącymi przecież organami państwowymi, działań należących do jego uprawnień osobistych pozostawało w sprzeczności z obowiązującą konstytucją. Decydując się na tak rozszerzającą interpretację „umowy paryskiej”, Stronnictwa starały się ograniczyć pozycję polityczną prezydenta i zapobiec ewentualnemu odzyskaniu władzy przez obóz sanacyjny. W posunięciu tym dostrzec można także przejaw niezadowolenia Stronnictw z niezbyt dużego wpływu na rząd i pewne zabezpieczenie się przed nadmiernym wzrostem pozycji ustrojowej premiera.

612

Do ostrego kryzysu politycznego doszło po podpisaniu przez W. Sikorskiego w dniu 30 lipca 1941 r. układu ze Związkiem Sowieckim. W pracach nad układem nie brali udziału pracownicy Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a układ nie wymagał ratyfikacji. Oznaczało to odsunięcie prezydenta i było ewidentnie sprzeczne z konstytucją. W związku z zaistniałą sytuacją K. Sosnkowski w liście do prezydenta z 31 lipca 1941 r. przedstawił warunki ewentualnego następstwa w razie ustąpienia głowy państwa z urzędu. Ze względu na dokonaną w nim ocenę „umowy paryskiej” i jej wykładni H. Liebermana warto zapoznać się z fragmentami pisma: „Układ rozumiałem w ten sposób, że Prezydent zobowiązał się do porozumiewania się z Rządem przed powzięciem decyzji, zaś odwrotnie Rząd zobowiązał się rządzić w porozumieniu z Prezydentem. Układ ten nigdy nie był spisany, co daje pole do różnic w interpretowaniu. Został on natomiast sformułowany publicznie przez Pana Prezydenta RP w jego przemówieniu z dnia 30 listopada 1939 r. Otóż nigdy nie mógłbym się zgodzić na wykładnię sprowadzającą Prezydenta do roli figuranta, w szczególności zaś na interpretowanie układu w ten sposób, że Prezydent, omówiwszy pewną sprawę z Rządem, nie może powziąć decyzji

¹⁵ IPMS, sygn. A 48.1/O, s. 96–97. Analiza tego pisma zawarta jest w: W. Rostocki, *Stosowanie konstytucji...*, s. 58–62.

choćby w ramach swoich obowiązków konstytucyjnych, ale wbrew opinii Rządu. Zupełnie już niedopuszczalną i zgoła absurdalną jest podobna wykładnia w odniesieniu do zmiany Rządu¹⁶.

Zarządzeniem z 7 sierpnia 1944 r. prezydent wyznaczył swym następcą Tomasza Arciszewskiego (anulując nominację K. Sosnkowskiego)¹⁷. Nie była to jednak decyzja ostateczna. W dniu 26 kwietnia 1947 r. (na półtora miesiąca przed śmiercią) W. Raczkiewicz podpisał dokument wyznaczający na swego następcę A. Zaleskiego. Decyzji tej nie uznał premier T. Arciszewski, co doprowadziło ostatecznie do rozłamu politycznego we władzach na uchodźstwie¹⁸.

Interpretacja wpływu „umowy paryskiej” na wyznaczanie przez prezydenta swego następcy, jako przyczyny rozbitcia politycznego niepodległościowej emigracji, stanowiła przedmiot zainteresowania Rady Narodowej RP. Aby wyjaśnić to zagadnienie od strony prawnej, Rada zleciła opracowanie go swojej Komisji Prawniczej. Komisja wyłoniła ze swego składu podkomisję złożoną z przewodniczącego komisji Bohdana Podoskiego i prof. Adama Pragiera. Na podstawie zebranych dokumentów przewodniczący Komisji, jeden z twórców konstytucji kwietniowej, przedłożył Komisji wstępne sprawozdanie. Komisja postanowiła przedstawić go Radzie do wiadomości. Komisja poprzestała na stwierdzeniu, że oświadczenie paryskie prezydenta W. Raczkiewicza z 30 listopada 1939 r. w sprawie wykonywania uprawnień osobistych „jest aktem politycznym, a nie normą prawną”¹⁹. Komisja wносиła, aby Rada przyjęła to stanowisko do wiadomości na siódmym posiedzeniu drugiej sesji w dniu 18 maja. Sprawozdanie to 23 maja wpłynęło do Kancelarii Cywilnej.

W obszernym sprawozdaniu B. Podoski dokonał analizy treści przemówienia radiowego prezydenta z 30 listopada 1939 r. i rządowej odezwy do Kraju z 18 grudnia 1939 r. Trafnie zauważył, że już sama forma i sposób podania tych oświadczeń do wiadomości publicznej świadczy wymownie o tym, że „nie były one aktami prawnymi zmieniającymi Konstytucję, były natomiast aktami natury wyłącznie politycznej zapowiadającymi stosowanie pewnej określonej normy politycznej w ramach obowiązującego prawa państwowego, wzorowanej na praktyce zachodnich państw

¹⁶ IPMS, sygn. A 48.1/E1.

¹⁷ Dz.U. RP z 1944 r. Nr 8, cz. II. Por. IPMS sygn. A 48.1/E4, zgoda T. Arciszewskiego z 7 sierpnia na objęcie urzędu następcy prezydenta i dochowanie warunków „umowy paryskiej” (s. 39) oraz oryginał zarządzenia prezydenta z 7.08.1944 r. (s. 45).

¹⁸ Szerzej o zaistniałym konflikcie: D. Górecki, *Polskie naczelne władze państwowe na uchodźstwie w latach 1939–1990*, Warszawa 2002, s. 56–70.

¹⁹ IPMS, sygn. A 48 z.III.19 (także A 5). Sprawozdanie Komisji Prawniczej w sprawie wniosku wiceprzewodniczącego Rady p. Stanisława Mackiewicza dotyczącego wpływu tzw. umowy paryskiej na wyznaczenie następcy Prezydenta Rzeczypospolitej.

demokratycznych". Celem tych oświadczeń było zapewnienie harmonijnego współdziałania prezydenta i rządu. Oświadczenia te nie odbierały „żadnemu z tych czynników prawa do pobierania ostatecznej decyzji w ramach określonych przez Konstytucję, ani nie zwalniały z obowiązku wykonywania jej przepisów”. Z przemówienia prezydenta wynikało, że zobowiązywał się pewne przepisy ustawy zasadniczej wykonywać w porozumieniu z premierem, ale „w ramach Konstytucji”, co oznaczać mogło tylko to, że w razie nieosiągnięcia takiego porozumienia prezydenta obowiązywałyby wyłącznie przepisy Konstytucji.

Argumentację swą B. Podoski wzmacniał stanowiskiem prof. Wacława Komarnickiego, zdaniem którego przemówienie prezydenta ma znaczenie „aktu politycznego” i „nie zmienia ono, oczywiście, stanu prawnokonstytucyjnego [...] zmienia jedynie system polityczny”. B. Podoski trafnie zauważył, że wprawdzie oświadczenie paryskie prezydenta poważnie wzmacniało pozycję polityczną premiera, nie przewidywało jednak, jak prezydent ma rozwiązywać kryzysy rządowe. Zagadnienie to zostało częściowo wyjaśnione przy okazji przesilenia rządowego, wywołanego dymisją udzieloną 18 lipca 1940 r. premierowi W. Sikorskiemu. Istotnym uzupełnieniem zasad wynikających z przemówienia prezydenta było stanowisko czterech Stronnictw, sformułowane przez H. Liebermana, polegające na tym, że mianowanie nowego premiera nastąpić powinno na podstawie porozumienia prezydenta, rządu i Stronnictw.

614

Stanowisko Stronnictw zawierało jednak lukę. Nie posiadało bowiem wskazówek, w jakich warunkach prezydent może lub powinien odwołać premiera, wykonując art. 28 konstytucji („Prezes Rady Ministrów i Ministrowie są odpowiedzialni politycznie przed Prezydentem Rzeczypospolitej i mogą być przez Niego w każdym czasie odwołani”). W praktyce takie odwołanie miało miejsce, gdy prezydent odwołał T. Arciszewskiego, który wbrew uchwale Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 1947 r., powziętej przytłaczającą większością głosów, nie zgłosił dymisji rządu.

Literalne stosowanie zasad oświadczenia paryskiego nastęrczało trudności, zwłaszcza przy wyznaczaniu osoby następcy prezydenta. B. Podoski przywoływał tu przykłady: wyznaczenie z pokładu „Arethusy” Edwarda Raczyńskiego w 1940 r.; samodzielną decyzję z maja 1944 r. wyznaczenia Kazimierza Pużaka, a gdyby tej godności nie przyjął – zwrócenia się do Rady Jedności Narodowej o wytypowanie trzech kandydatów na następcę głowy państwa; wyznaczenie Tomasza Arciszewskiego pod nieobecność premiera Stanisława Mikołajczyka. Prezydent W. Raczkiewicz odstąpił też od „literalnego stosowania oświadczenia paryskiego” w ostatnich miesiącach swego życia. Spowodowane to było jego stanem zdrowia – konsultacje przeprowadzili jego mandatariusze. Wyznaczenie A. Zaleskiego na następcę prezydenta spowodowało przesilenie rządowe, a w konsekwencji – rozłam polityczny.

Zdaniem B. Podoskiego przytoczone przykłady dowodzą, że „żadna norma polityczna, choćby była teoretycznie doskonała, nie da się z góry ustalić ani bez zmian stosować niezależnie od każdorazowych realnych warunków politycznych, które raz po raz wprowadzają do niej poważne modyfikacje”. Cały ten wywód, niewątpliwie poprawny od strony prawnej, posiadał niebagatelny walor polityczny – służył obronie legalności prezydentury A. Zaleskiego.

Wielokrotnie podejmowane próby zlikwidowania rozbitcia politycznego przez obóz prezydencki nie przynosiły rezultatu. Za każdym razem problemem było odmienne rozumienie legalizmu i osoba prezydenta. Rozbitcie polityczne trwało do śmierci prezydenta A. Zaleskiego²⁰. Obniżało ono prestiż rywalizujących ze sobą ośrodków, osłabiało możliwości oddziaływania ich nie tylko na kraj i na arenę międzynarodową, lecz także na polskie społeczeństwo emigracyjne.

Treść „umowy paryskiej” pozostawała w jaskrawej sprzeczności z konstytucją. Była aktem politycznym, niemającym z formalnego punktu widzenia znaczenia prawnego, lecz jedynie znaczenie moralne. Jej źródłem była silna niechęć W. Sikorskiego do ekipy rządzącej w Polsce w 1939 r., oskarżanej o klęskę w kampanii wrześniowej. Wkrótce wydarzenia wojenne we Francji (także w Danii i Norwegii) wykazały błędność tych poglądów. Zgodnie z konstytucyjną zasadą jednolitości władzy prezydenta pod jego zwierzchnictwem znajdowały się naczelne organy państwowe: rząd, Sejm, Senat, siły zbrojne, sądy i kontrola państwowa. Do prezydenta, jako czynnika nadrzędnego, należało harmonizowanie ich działalności. Przyjęta w konstytucji konstrukcja organów państwowych zbudowana więc była nie na zasadzie podziału władz, jak było to w konstytucji z 1921 r., lecz na zasadzie koncentracji władzy prezydenta. „Umowa paryska” wywracała ten porządek prawny, a sprzyjały temu warunki emigracyjne i prowadzone działania wojenne. Jej zawarcie miało zapobiec „jedynowładztwu” prezydenta na uchodźstwie. W rzeczywistości jednak była przyczyną wielu konfliktów i okazała się bardziej szkodliwa dla sprawy polskiej, niż gdyby prezydent korzystał w pełni ze swych konstytucyjnych uprawnień. O ile dwaj pierwsi prezydenci: Władysław Raczkiewicz i August Zaleski nie respektowali w pełni postanowień „umowy paryskiej”, o tyle późniejsi: Stanisław Ostrowski, Edward Raczyński, Kazimierz Sabbat i Ryszard Kaczorowski w pełni jej przestrzegali. Decydował o tym układ sił politycznych na uchodźstwie. W efekcie prezydent stawał się zakładnikiem rządu i partii politycznych reprezentowanych w Radzie Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁰ Szerzej o zakończeniu rozbitcia politycznego D. Górecki, *Scalenie polskiej emigracji politycznej w latach 1972–1973*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 369–382.