

Marcin Kwiecień

- ▶ Uniwersytet Jagielloński
(Jagiellonian University, Poland)
- ▶ e-mail: marcin.z.kwiecien@uj.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-3146-6917

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.05

**STOSOWANIE KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ W CZASACH
II WOJNY ŚWIATOWEJ. OD „UMOWY PARYSKIEJ”
DO DRUGIEGO KRYZYSU LIPCOWEGO****Abstrakt**

Konstytucja kwietniowa została uchwalona i była stosowana w określonych warunkach politycznych. Ustawę zasadniczą przygotowano, widząc Józefa Piłsudskiego na stanowisku prezydenta, zaś jego zaplecze polityczne jako naturalny obóz rządzący. W rękach prezydenta skupić się miała najwyższa władza w państwie, miał on być moderatorem w razie konfliktów między rządem a parlamentem, dysponował szeroko zakreślonymi prerogatywami, wśród których znalazło się, kluczowe dla warunków wojennych, uprawnienie do mianowania następcy na czas wojny.

Czy konstytucja zdała egzamin w zupełnie zmienionych warunkach politycznych? Czy pozwoliła na zgodną z zasadą legalizmu sukcesję władzy? Jak działały mechanizmy konstytucyjne w zmienionych warunkach politycznych, w których prezydent należał do obozu, na którym ciążyła odpowiedzialność za klęskę wojenną, a premier był przedwojennym opozycjonistą, prezentującym odmienne koncepcje polityczne, zwłaszcza w polityce zagranicznej? Artykuł jest próbą odpowiedzi na te pytania.

Słowa kluczowe: II wojna światowa, konstytucja kwietniowa, rząd polski na wychodźstwie, konflikty polityczne, stosunki polsko-sowieckie

APPLICATION OF THE APRIL CONSTITUTION DURING WORLD WAR II. FROM THE "PARIS AGREEMENT" TO THE SECOND JULY CRISIS

Abstract

The April Constitution was passed and applied under specific political conditions. The Basic Law was prepared seeing Jozef Pilsudski as president, and his political base as the natural ruling camp. The highest power in the state was concentrated in the hands of the president, who was to be the moderator in the event of conflicts between the government and the parliament and who had wide-ranging prerogatives, among which there was, crucial for war conditions, the power to appoint a successor for the duration of the war. Did the constitution prove effective under completely changed political conditions? Did it allow the succession of power in accordance with the principle of legalism? How did the constitutional mechanisms work in the changed political conditions, in which the president belonged to a camp with responsibility for the war defeat, and the prime minister was a pre-war oppositionist with different political concepts, especially in foreign policy? The article is an attempt to answer these questions.

Keywords: World War II, April Constitution, Polish government in exile, political conflicts, Polish-Soviet relations

1. Początek wojny

Druga Rzeczpospolita wchodziła w czas wojny z konstytucją dającą obozowi rządzącemu bardzo dużą władzę, ale uważaną przez środowiska opozycyjne za uchwaloną i wprowadzoną w życie w sposób nielegalny. Także praktyka konstytucyjna drugiej połowy lat trzydziestych dawała sporo argumentów przeciwnikom rządów ekipy sanacyjnej – nadużycia wyborcze i fatalny okólnik premiera Felicjana Sławoja Składkowskiego z lipca 1936 roku¹ utrwalały przekonanie o czysto instrumentalnym traktowaniu ustawy zasadniczej. Już w pierwszym dniu wojny odbyło się posiedzenie rządu, na którym wprowadzono stan wyjątkowy². Tego samego dnia prezydent RP Ignacy Mościcki wprowadził stan wojenny na terenie całego państwa³ i po raz pierwszy skorzystał z prerogatywy zawartej w art. 13 konstytucji

¹ M.P. 1936 nr 163.

² Dz.U. 1939 nr 85, poz. 542.

³ Dz.U. 1939 nr 86, poz. 544.

kwietniowej, wyznaczając swym następcą na wypadek wojny marszałka Edwarda Śmigłego-Rydza. Nie było to zbyt fortunne rozwiązanie, nie tylko ze względów prawnych, zważywszy na wynikającą z art. 64. konstytucji odpowiedzialność wodza naczelnego przed prezydentem RP, niemożliwą do zrealizowania w razie ewentualnego połączenia dwóch funkcji w rękach jednej osoby⁴, ale przede wszystkim ze względu na realne niebezpieczeństwa związane z przebiegiem działań wojennych. Osoba piastująca jednocześnie najwyższą władzę wojskową i cywilną w trakcie kampanii wojennej narażona była na szczególne niebezpieczeństwo, a jej śmierć, niewola lub niemożliwość pełnienia funkcji powodowałaby paraliż zarówno armii, jak i administracji cywilnej.

Przebieg działań wojennych i fatalna sytuacja na froncie spowodowały podjęcie przygotowań do ewakuacji władz już 3 września 1939 roku. Jednak pomimo nacisków między innymi generała Kazimierza Sosnkowskiego nie udało się doprowadzić do, postulowanego już od wiosny 1939 roku, rozszerzenia rządu o przedstawicieli środowisk opozycyjnych. Premier Felicjan Sławoj Składkowski, przekonany, iż jego rząd „posiada zaufanie większości społeczeństwa, a może całego Narodu”, wychodził z założenia, iż „nie należy przepręgać koni, gdy wóz stoi w wodzie”⁵. Niestety, gabinet został poszerzony, ale o osoby, które z pewnością nie cieszyły się wielkim uznaniem i poparciem społecznym, trudno bowiem za takie uznać Generalnego Komisarza Cywilnego przy Wodzu Naczelnym w randze ministra bez teki – Wacława Kostka-Biernackiego, powszechnie kojarzonego z brutalnym traktowaniem więźniów brzeskich i obozem w Berezie Kartuskiej, czy Ludwika Bociańskiego, który jako wojewoda wileński dzielnie sekundował Dowódcy Okręgu Korpusu generałowi Stefanowi Dąb-Biernackiemu w prowadzeniu bezwzględnej polityki wobec opozycji i mniejszości narodowych.

Postępy armii niemieckiej spowodowały konieczność ewakuacji władz cywilnych i wojskowych. Dnia 4 i 5 września rząd i większość ministerstw opuściły Warszawę, ruszając w kierunku wschodnim. Ewakuacja nie była poprzedzona należytych

⁴ D. Górecki, *Pozycja prawno-ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995, s. 108.

⁵ F.S. Składkowski, *Prace i czynności rządu polskiego we wrześniu 1939 r.*, „Kultura” 1948 (Paryż), nr 5, s. 85; K. Sosnkowski, *Wyciąg z pamiętników o kampanii wrześniowej*, „Niepodległość” 1980 (Nowy Jork–Londyn), t. 13, s. 132.

przygotowaniami, a szybkość uderzeń niemieckich, chaos spowodowany falami uchodźców i zacofanie cywilizacyjne terenów, na które wycofywali się przedstawiciele władz, utrudniały wykonywanie jakichkolwiek funkcji rządowych. Ostatnie posiedzenie rządu RP na polskiej ziemi odbyło się 12 września w siedzibie Kasy Pożyczkowo-Oszczędnościowej w Łucku. W jego trakcie omówiono między innymi kwestię ewakuacji złota polskiego do Rumunii i zwiększenia kredytów dla wojska. Armia przygotowywała się do obrony przedmościa rumuńskiego, obszaru wytyczonego przez rzeki Stryj i Dniestr oraz granicę rumuńsko-węgierską, a uspokajające informacje płynące z Moskwy od ambasadora Wacława Grzybowskiego i wypowiedzi ministra Becka o postępach mobilizacji we Francji i Anglii nie zapowiadały przyszłej tragedii.

Dnia 17 września na wiadomość o przekroczeniu granicy przez wojska sowieckie i osiągnięciu przez nie Śniatynia zdecydowano o ewakuacji prezydenta, wodza naczelnego i rządu do Rumunii. Władze rumuńskie, naciskane przez dyplomację niemiecką, podjęły decyzję o internowaniu władz polskich. Polski eszelon podzielono i prezydenta skierowano do Bicaz, marszałka Edwarda Śmigłego-Rydza – do pałacu Mihail w Craiovej, a premiera i ministrów – do miejscowości Slanic-Moldova. Ośrodki władzy zostały odizolowane lub umieszczone w warunkach poważnie utrudniających kontakt ze światem.

2. Przejęcie władzy, sprawa prezydentury i sformowania nowego rządu

W takich warunkach pojawiła się konieczność zapewnienia sukcesji władzy i podtrzymywania sprawy polskiej na arenie międzynarodowej. Ta pierwsza spadała na barki prezydenta RP Ignacego Mościckiego, któremu zgodnie z art. 13 konstytucji kwietniowej przysługiwała prerogatywa wskazania następcy na wypadek wojny⁶. Drugą kwestią zajęło się ciało nieformalne, nieprzewidywane przez porządek prawno-konstytucyjny – Rada Ambasadorów. Inicjatywa jej powołania wyszła od ambasadorów – Kazimierza Papée, akredytowanego przy Stolicy Apostolskiej, oraz Bolesława Wieniawy-Długoszowskiego, przedstawiciela RP w Rzymie, a weszli do niej Juliusz Łukasiewicz (Paryż), Edward Raczyński (Londyn) i jego brat Roger (Bukareszt)⁷.

⁶ Artykuł 13 pkt. 2 mówił: „Do prerogatyw tych należy: b/ wyznaczenie na czas wojny następcy Prezydenta Rzeczypospolitej”.

⁷ Radca ambasady polskiej w Paryżu F. Frankowski pisał: „[...] Faktycznie od 10-tego – 12-tego września do utworzenia nowego rządu 30 września, Ambasada w Paryżu była

Pierwotnie miała pełnić funkcję tymczasowego rządu, ale gdy okazało się, że prezydent chce skorzystać ze swych prerogatyw, ograniczyła się do reprezentowania sprawy polskiej wobec aliantów. Zdając sobie sprawę ze swojego położenia, jak i pozycji wyznaczonego na następcę na wypadek wojny marsz. Edwarda Śmigłego-Rydza, prezydent pod silną presją ambasadora Rogera Raczyńskiego zdecydował się na zmianę osoby następcy.

Początkowo najpoważniejszym kandydatem wydawał się prymas, kardynał August Hlond, który zgodnie z tradycją I RP miał pełnić funkcję *interrex*a, ale obawy o konflikt lojalności między polską racją stanu a interesem Watykanu i świadomość negatywnych opinii znacznej części społeczeństwa polskiego wobec postawy papieża Piusa XII w przededniu wojny spowodowały rezygnację z tej kandydatury. Następcą wyznaczono bliskiego współpracownika Józefa Piłsudskiego – ówczesnego ambasadora w Rzymie Bolesława Wieniawę-Długoszowskiego.

Juliusz Łukasiewicz i Edward Raczyński, jako akredytowani przy rządach alianckich, mieli pozostawać na swych stanowiskach do zawarcia pokoju⁸. W nocy z 20 na 21 września prezydent przekazał amb. Rogerowi Raczyńskiemu kopertę zawierającą list oraz antydatowany na 17 września akt odwołania i powołania nowego następcy na wypadek wojny, z poleceniem dostarczenia go do rąk Juliusza Łukasiewicza⁹. Ignacy Mościcki widział w następcy „depozytariusza”, człowieka honoru, przechowującego władzę dla prawdziwego następcy, generała Kazimierza Sosnkowskiego, o losach którego brak było wiarygodnych wiadomości¹⁰.

głównym ośrodkiem dla spraw stosunków z zagranicą i rodzajem centrali dyplomatycznej dla pozostałych placówek polskich [...]”, F. Frankowski, *Notatka o utworzeniu Rządu Polskiego we Francji w 1939 r.*, 4 XII 1941 r., Instytut Polski i Muzeum im. gen. W. Sikorskiego (dalej IPMS), kol. 1/Dziennik Czynności Naczelnego Wodza-DCNW/1, k. 71.

⁸ J. Łukasiewicz, *Dyplomata w Paryżu 1936–1939*, Warszawa 1995, s. 412.

⁹ List prezydenta RP Ignacego Mościckiego do gen. Bolesława Wieniawy-Długoszowskiego, odpis Instytut Józefa Piłsudskiego w Londynie (IJP), kol. 65, I. Mościcki. Oryginały listów w IPMS, Kancelaria Cywilna Prezydenta RP, A.48.I/N, k. 17–18.

¹⁰ List Marii Mościckiej do Aleksandry Piłsudskiej z 9 VI 1956 roku: „Od pierwszej chwili pragnieniem Prezydenta było wyznaczyć generała Sosnkowskiego swoim następcą – lecz nie było wieści gdzie się znajduje, czy żyje, czy nie jest w niewoli – stąd przyszła decyzja wyznaczenia generała Wieniawy-Długoszowskiego, do którego Prezydent miał pełne zaufanie, z warunkiem, że w razie zjawienia się generała K. Sosnkowskiego generał Wieniawa-Długoszowski natychmiast przekaze mu władzę”, IJP (Londyn), kol. 2/7, A. Piłsudska.

25 września 1939 roku Wieniawa przybył do Paryża i przyjął nominację. Przygotowano i wysłano do drukarni numer „Monitora Polskiego” z aktem nominacyjnym¹¹. Niestety, już w dniu następnym okazało się, że władze francuskie, inspirowane przez polskie koła opozycyjne, poinformowały, że jeśliby prezydent Mościcki utrzymywał nominowanie na swego następcę ambasadora Wieniawy-Długoszowskiego, rząd francuski nie uzna go jako prezydenta ani nie uzna rządu, który byłby przez niego mianowany. Rozpoczął się pierwszy etap walki o władzę na wychodźstwie.

Dzień 27 września upłynął pod znakiem rozważania ewentualnych kandydatur do stanowiska prezydenta. Zarówno w środowisku rządowym, jak i opozycyjnym mówiono o Ignacym Paderewskim, generale Władysławie Sikorskim, Augustie Zaleskim oraz kard. Augustie Hlondzie. Pierwszy z kandydatów wydawał się osobą możliwą do zaakceptowania zarówno przez środowiska opozycyjne, jak i przez były obóz rządzący, ale wiek i stan zdrowia Paderewskiego nie gwarantowały sprawnego wykonywania funkcji głowy państwa w tak trudnym okresie.

Generałowi Władysławowi Sikorskiemu zależało przede wszystkim na stanowisku wodza naczelnego, szybko też objął, przekazane przez amb. Juliusza Łukasiewicza, dowództwo nad Armią Polską we Francji (28 września 1939 roku). Przybycie do Paryża Władysława Raczkiewicza, prezesa Światowego Związku Polaków z Zagranicy (Światpolu), byłego marszałka senatu, trzykrotnego ministra spraw wewnętrznych, wojewody wileńskiego, nowogrodzkiego i pomorskiego, związanego z obozem sanacyjnym, choć nienależącego do „pierwszego szeregu” tej formacji, zmieniło sytuację.

W wyniku konsultacji z generałem Władysławem Sikorskim Rada Ambasadorów podjęła decyzję o wysłaniu do Ignacego Mościckiego telegramu z propozycjami kandydatur na następcę prezydenta na czas wojny, ze wskazaniem Władysława Raczkiewicza jako najbardziej odpowiedniego kandydata¹². Pomimo iż w telegramie znalazło się stwierdzenie, że uzgodnienie kandydatury z rządem francuskim i angielskim nie jest

¹¹ Art. 24 pkt. 1 mówił: „[...] Prezydent Rzeczypospolitej osobnym aktem, ogłoszonym w gazecie rządowej, wyznaczy wówczas swego następcę na wypadek opróżnienia się urzędu przed zawarciem pokoju”.

¹² Radiotelegram szyfr. nr 34 z Paryża, dn. 29 IX 1939 roku B. Pilny: „[...] Wiek i zdrowie Paderewskiego są poważną przeszkodą dla jego kandydatury. Co do Hlonda wszelkie dane, że nie mógłby przyjąć wyznaczenia. Pozwalamy sobie więc przedłożyć jako kandydaturę

przewidziane, amb. Juliusz Łukasiewicz podjął nieoficjalne konsultacje z rządem francuskim i otrzymał poprzez ministra Anatole'a de Monzie, z którym pozostawał w przyjacielskich stosunkach, informację od premiera Édouarda Daladiera, iż ten nie zamierza czynić żadnych trudności w przypadku powołania Władysława Raczkiewicza.

Już w nocy z 29 na 30 września Łukasiewicz został poinformowany o desygnacji Raczkiewicza na następcę prezydenta i rezygnacji Ignacego Mościckiego¹³. Nowo mianowany prezydent oświadczył, że „jeśliby generał Sosnkowski przybył do Francji, złoży swe stanowisko w jego ręce”¹⁴. Władysław Raczkiewicz podjął swe obowiązki 30 września w godzinach rannych, a jego tymczasowym miejscem urzędowania była biblioteka ambasady polskiej w Paryżu. Obdarzony znakomitą prezencją, nienagannie ubrany, o znakomitych manierach, wzbudzający westchnienia u przedstawicieli płci przeciwnej, Raczkiewicz był typowym przedstawicielem środowiska ziemiańskiego, z którego pochodził. Uchodził raczej za sprawnego administratora niż za gracza politycznego i nie był typem politycznego *fighter*a, który nie obawia się konfrontacji. Typ dżentelmena, dążył raczej do kompromisu niż do zaognienia sporu. Cierpiał na białaczkę, której ataki wyłączały go z aktywnego życia politycznego, co niestety wykorzystywali niekiedy jego przeciwnicy polityczni¹⁵.

byłego marszałka senatu i Prezesa Związku Polaków Zagranicą. Ma on największe szanse penetracji opinii polskiej [...]”, IPMS, A.26.I/9, k. 19–19.

¹³ Radiotelegram szyfr. nr 29. B. pilny: „Wróciłem z Bicazu z pismem Pana Prezydenta następującej treści: »Niniejszym rezygnuję z urzędu Prezydenta R.P. Bicz podpis«. Proszę niezwłocznie o wiadomość, jaką wstawić datę czy przyłożyć pieczęć. Jeśli nie będzie innej wskazówki, prześlę oryginał do Paryża kurierem francuskim. [Roger] Raczyński”, IPMS, A.26.I/9, k. 19–20. Ciekawie brzmi odpowiedź J. Łukasiewicza, który zdawał sobie sprawę z biegu francuskiego „czarnego gabinetu” w przeglądaniu korespondencji dyplomatycznej: radiotelegram szyfr. nr 36, z Paryża, dn. 7 X [powinno być 1 X], b. pilny, „Receptus telegram szyfr. nr 29. Jeżeli ma Pan Ambasador pieczęć Pana Prezydenta proszę ją przyłożyć również wpisać datę 30 września, przestać mi natychmiast pismo Pana Prezydenta własnym kurierem w żadnym wypadku francuskim [podkreślenie – MK]. Proszę by kurier przywiózł również pieczęć Pana Prezydenta. Łukasiewicz”. IPMS, A.26.I/9, k. 20.

¹⁴ J. Łukasiewicz, op. cit., s. 435.

¹⁵ Charakterystyka postaci W. Raczkiewicza, jego osobowości, działalności politycznej i społecznej – por. *Londyńska reduta. Tom 1. Władysław Raczkiewicz (1885–1947)*, red. nauk. J. Kłaczek, M. Golon, K. Kania, Z. Girzyński, Toruń 2017.

Kwestią otwartą pozostawało sformowanie nowego rządu. Kandydatem nowego prezydenta był August Zaleski, uchodzący za umiarkowanego piłsudczyka, były minister spraw zagranicznych. Jednak bardzo ostra reakcja opozycji, obawiającej się, że prezydent zechce skorzystać ze swych prerogatyw i całkowicie samodzielnie, bez konsultacji z innymi siłami politycznymi powołać gabinet złożony z „ludzi starego reżimu”.

Kandydaturę Zaleskiego odrzucono, podkreślając, iż jego nominacja zarówno w środowiskach krajowych, jak i na arenie międzynarodowej mogłaby wywołać wrażenie kontynuacji rządów sanacji. Doszło wówczas do osobliwej sytuacji, nie do końca dla historyków zrozumiałej – Stanisław Stroński zaproponował kandydaturę generała Władysława Sikorskiego. Ten jednak wymówił się, podnosząc wagę spadających na niego obowiązków natury wojskowej, i wskazał Stanisława Strońskiego, który jako kandydat na premiera udał się na spotkanie z prezydentem Raczkiewiczem.

Pojawia się pytanie, skąd ten osobliwy kontredans – czy ustalono z góry późniejszą rezygnację Strońskiego na rzecz generała Sikorskiego? Czy o wyborze zdecydowała konieczność rokowań z prezydentem co do praktyki stosowania przepisów konstytucji, w których biegłość prawnicza Strońskiego mogła odgrywać istotną rolę?¹⁶ Czy obawiano się reakcji prezydenta na możliwość skumulowania władzy cywilnej i wojskowej w rękach jednej osoby?¹⁷

¹⁶ Stanisław Stroński był z wykształcenia filologiem romańskim, profesorem UJ, specjalizującym się w badaniu średniowiecznej poezji prowansalskich trubadurów, ale zagadnienia prawne stanowiły jego pasję. Jego uczeń W. Folkierski pisał o nim, że „[...] bardzo chciał być prawnikiem, a został prowansalistą [...]”. Jego wystąpienie w 1924 roku na forum Międzynarodowego Związku Stowarzyszeń Popierających Ligę Narodów w Lyonie, w którym bronił Polski przed atakami prof. F. Aularda w sprawie *numerus clausus*, uchodziło za prawniczy majstersztyk. Udało się Strońskiemu, posługującemu się retoryką odwołującą się do założeń demokratycznych, pozyskać zrozumienie sporej części środowiska międzynarodowego dla tych – bardzo kontrowersyjnych – pomysłów. Por. J. Faryś, *Stanisław Stroński. Biografia polityczna do roku 1939*, Szczecin 1990, s. 102–103. Często wypowiadał się na tematy związane z prawem w Sejmie II RP, wysuwał pomysły reform ustrojowych, występował w obronie więźniów brzeskich. Por. J. Piotrowski, *Stanisław Stroński jako wybitny polski parlamentarzysta w sejmach II Rzeczypospolitej (1922–1935)*, „Przegląd Sejmowy” 2023, nr 2 (175), s. 60–63.

¹⁷ Generał Sikorski był dowódcą wojsk polskich na terenie Francji (od 28 IX 1939 roku), ale miał ambicję objęcia stanowiska wodza naczelnego (co nastąpiło po rezygnacji marszałka E. Śmigłego-Rydza w dniu 7 XI 1939 roku).

3. „Umowa paryska”

Zagadnienia związane z tzw. umową paryską zostały podjęte w krajowej historiografii prawa przez Władysława Rostockiego¹⁸. W trakcie wizyty u prezydenta kandydat na premiera, który reprezentował opozycję w pracach nad konstytucją kwietniową, a także był jej znakomitym znawcą i bardzo surowym krytykiem, przedstawił argumentację zmierzającą do zmiany praktyki ustrojowej. Przyznał, iż pomimo że uważa konstytucję za nielegalnie uchwaloną, to jej odrzucenie w obecnych warunkach postawiłoby władze polskie w pustce prawnej i zmusiłoby do starań o uznanie międzynarodowe.

Zamiast rządu mogącego się powołać na legalną sukcesję opartą o art. 13 konstytucji możliwe byłoby powołanie co najwyżej Komitetu Narodowego, na wzór KNP z czasów I wojny światowej¹⁹, a okupanci zyskaliby dodatkowy argument dotyczący przerwania ciągłości państwowości polskiej. Jednakże konstytucja w dotychczasowej formie, z tak szeroko zakreślonymi uprawnieniami prezydenta²⁰, nie może być stosowana. Przemawia za tym zarówno opinia kraju zrażonego, wskutek klęski wojennej, do poprzedniego reżimu, jak i rządów alianckich, nieskorych do współpracy z państwem o ustroju niedemokratycznym.

¹⁸ W. Rostocki, *Stosowanie konstytucji kwietniowej w okresie drugiej wojny światowej 1939–1945*, Lublin 1988; wersja wzbogacona o nowszą literaturę por. idem, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej konstytucji kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Lublin 2002.

¹⁹ Zwolennikiem odrzucenia konstytucji kwietniowej, nawet za cenę powołania jedynie Komitetu Narodowego, był Herman Lieberman. Brutalne pobicie, którego ofiarą padł w drodze do twierdzy brzeskiej, spowodowało, iż problem rozliczeń z „sanatorami” stał się dla niego kwestią nieomal obsesyjną. Adam Pragier pisze o jego wystąpieniu na spotkaniu opozycjonistów 29 września 1939 roku: „[...] Wypowiedział się przeciwko wyznaczeniu nowego Prezydenta i tworzeniu rządu. Powiedział: »Skoro mamy generała Sikorskiego i wojsko, to nic więcej nie jest nam potrzebne«. Widać było, że sama myśl ciągłości prawnej, która by wiązała nowe władze z dawnymi z epoki sanacyjnej, jest dla niego nie do zniesienia. Żeby postawić kropkę nad »i«, opowiedział się za utworzeniem Komitetu Narodowego”. A. Pragier, *Czas przeszły dokonany*, Londyn 1966, s. 569.

²⁰ O uprawnieniach prezydenta w konstytucji kwietniowej szerzej D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995, s. 30–116.

Stroński zaproponował prezydentowi, by oświadczył, że nie będzie korzystał z prerogatyw zawartych w art. 13 konstytucji, lecz będzie działał zawsze zgodnie z rządem, a rozwiązanie to uczynił precedensem konstytucyjnym poprzez przeniesienie zobowiązania na ewentualnych następców²¹. Prezydent zaakceptował propozycję, doszło więc do zawarcia tzw. umowy paryskiej²², którą potwierdziło przemówienie prezydenta do kraju wygłoszone na falach polskiej rozgłośni radia paryskiego w dniu 30 listopada, opublikowane w „Monitorze Polskim” z 9 grudnia 1939 roku²³.

Po powrocie Stanisław Stroński mógł przystąpić do formowania rządu, promieniał i triumfował, zadowolony z powierzonej mu misji²⁴. Była to jednak radość krótkotrwała, gdyż niedawno przybyły Sylwin Strakacz, sekretarz Ignacego Paderewskiego, zaprotestował w imieniu swego mocodawcy, wskazując generała Władysława Sikorskiego jako jedyne kandydata na urząd Prezesa Rady Ministrów²⁵. Stroński musiał się zadowolić funkcją wicepremiera. Powrócił do ambasady, by spotkać się z prezydentem i poprosić o przekazanie misji stworzenia rządu generałowi Sikorskiemu. Prezydent wyraził na to zgodę i udało się – pomimo spięcia spowodowanego zarzutami nowego premiera, że sfery sanacyjne próbują oszukać opozycję, i zawołaną groźbą o możliwości interwencji francuskiej²⁶ – zaprzysiąc prezydenta, który niezwłocznie podpisał dekrety nominacyjne nowego rządu i dymisyjne dla starego rządu Felicjana Sławoja Składkowskiego²⁷. Proces związany z sukcesją władzy został zakończony, choć jego burzliwy przebieg mógł zwiastować przyszłe problemy.

W przemówieniu z 30 listopada 1939 roku skierowanym do okupowanego kraju i potwierdzającym „umowę paryską” prezydent użył sformułowania: „W ramach Konstytucji Kwieciowej postanowiłem te jej przepisy, które uprawniają mnie

²¹ S. Stroński, *Polityka rządu polskiego na uchodźstwie w latach 1939–1942*, t. 1–3, oprac. J. Piotrowski, Nowy Sącz 2007, t. 1, s. 139–140. O stosowaniu konstytucji w warunkach wojny i „umowie paryskiej” por. s. 167–175.

²² O „umowie paryskiej” por. G. Górski, *Umowa paryska. Przyczynek do polskiej praktyki konstytucyjnej na uchodźstwie*, [w:] *Londyńska reduta. Tom 2. Prezydenci RP na uchodźstwie i działalność polskiej emigracji niepodległościowej*, red. nauk. J. Kłaczek, M. Golon, K. Kania, Z. Girzyński, Toruń 2017, s. 9–17.

²³ M.P. 1939 nr 271, poz. 1.

²⁴ A. Mühlstein, *Dziennik, wrzesień 1939–listopad 1940*, red. J.E. Zamojski, Warszawa 1999, s. 57.

²⁵ Ibidem, s. 57.

²⁶ J. Łukasiewicz, op. cit., s. 441.

²⁷ Wymiana pism między prezydentem a premierem F.S. Składkowskim. IJP (Londyn). Kol 3/2.

do samodzielnego działania, wykonywać w ścisłym porozumieniu z prezesem Rady Ministrów. Postanowienie to zamierzam nie tylko wykonywać osobiście, lecz tę moją wolę przekazałem również generałowi Sosnkowskiemu, wyznaczonemu przeze mnie na następcę prezydenta Rzeczypospolitej w razie opróżnienia się urzędu prezydenta przed zawarciem pokoju. Zapowiadał również, iż zamierza wkrótce powołać do życia Radę Narodową jako ciało opiniodawcze, które składać się będzie z najgodniejszych obywateli, znajdujących się na Zachodzie i reprezentujących wszystkie kierunki myśli politycznej”.

Jak ocenić charakter „umowy paryskiej”? Nie ulega wątpliwości, iż nie sposób tu mówić o zmianie konstytucji, która mogła być dokonana jedynie w przewidzianej przez prawo formie. W ramach prerogatyw prezydenckich nie przewidywano także możliwości zrzeczenia się przez prezydenta jego uprawnień konstytucyjnych. Mamy więc do czynienia z *gentleman's agreement* zawartą w określonych warunkach politycznych. Prezydent zobowiązał się do ograniczenia swych kompetencji, ale tej deklaracji towarzyszyły zapewnienia drugiej strony umowy o zastosowaniu zasady wzajemności²⁸.

Niestety, okoliczności ustalania warunków „umowy”, presja czasu i zamieszanie w związku z nominacją Bolesława Wieniawy-Długoszowskiego prawdopodobnie spowodowały, iż zadowolono się jedynie ogólnikowymi sformułowaniami o konsultacjach, bez doprecyzowania ich warunków ani formy. Nieprecyzyjne brzmienie „umowy” da w przyszłości możliwości skrajnie rozbieżnej interpretacji jej warunków.

Pojawia się pytanie – czy w przypadku nielojalności kontrahentów politycznych prezydent mógł się powołać na klauzulę *rebus sic stantibus* i w zmienionych warunkach powrócić do pierwotnego kształtu konstytucji? Moim zdaniem tak. Pojawia się także pytanie o zgodność „umowy paryskiej” z konstytucją kwietniową. Wątpliwości w tej kwestii nie miał Stanisław Stroński, powołujący się na fakt, że prezydent nie zrzekł się swych uprawnień, lecz jedynie zastrzegł, iż będzie je wykonywał w porozumieniu z premierem. Jako przykład podobnego rozwiązania Stroński przywoływał działania króla angielskiego, zawsze powołującego na pierwszego ministra przywódcę Izby Gmin.

²⁸ Por. odezwa rządu z 18 XII 1939 r.: „[...] W myśl zgodnego pojmowania sprawy przez prezydenta i przez Rząd każde postanowienie w sprawach ważnych zapada w ścisłym porozumieniu prezydenta z Rządem [...]”.

Pogląd Strońskiego podzielali Wacław Komarnicki, późniejszy minister sprawiedliwości, i Bohdan Podoski, jeden ze współautorów konstytucji kwietniowej. Komarnicki mówił o dwóch systemach rządzenia, które możliwe były w oparciu o konstytucję: jeden autokratyczny, oparty o koncentrację władzy w rękach głowy państwa, drugi zaś demokratyczny, polegający na „harmonijnym współdziałaniu wszystkich czynników państwowych i społecznych” – i takie rozwiązanie przyjęła „umowa paryska”²⁹. Jakie to czynniki, w sytuacji gdy brak sejmu i senatu, a rząd pozbawiony jest oparcia na silnej reprezentacji parlamentarnej – Komarnicki nie pisze.

Trudno pogodzić wizję „dwóch dróg” z brzmieniem art. 2 pkt. 4 konstytucji o „jednolitej i niepodzielnej władzy Państwa”, skupiającej się w osobie prezydenta, art. 11 o harmonizowaniu działania naczelnych organów państwowych, art. 12 o mianowaniu „według swego uznania” prezesa RM i art. 28 o możliwości udzielenia dymisji premierowi i ministrom „w każdym czasie”.

Autorzy dopatrujący się w „umowie paryskiej” wyboru jednej z możliwych praktyk ustrojowych albo nie dostrzegali niebezpieczeństwa wystąpienia różnic między prezydentem a rządem, pochodzącymi przecież z dwóch skłóconych obozów politycznych, albo przechodzili nad nimi do porządku dziennego, przyjmując – absurdalne wobec brzmienia przepisów konstytucyjnych – założenie, iż prezydent w razie wystąpienia rozbieżności musi się podporządkować woli prezesa Rady Ministrów. Bardziej przekonuje stanowisko Stanisława Cat-Mackiewicza, który przyjmował, że „umowa paryska” to przykład kapitulacji ustawowego prawa przed rzeczywistością polityczną, stawiający na głowie porządek konstytucyjny³⁰.

Bardzo szybko doszło do pierwszych konfliktów między prezydentem a premierem w związku ze stosowaniem i interpretacją „umowy”. W początkach października 1939 roku prezydent Władysław Raczkiewicz, złożony atakiem białaczki, obawiając się o ciągłość władzy, obiecał generałowi Sikorskiemu, że wyznaczy go następcą prezydenta. Po powrocie do zdrowia nie podjął żadnych działań w tym kierunku, tym bardziej, że pojawił się w Paryżu długo oczekiwany generał Kazimierz Sosnkowski. Władysław Raczkiewicz – zgodnie z wolą Ignacego Mościckiego – zaproponował generałowi objęcie stanowiska prezydenta, ten jednak odmówił, gdyż kolejna zmiana

²⁹ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Londyn 1943, z. 2, str. 244.

³⁰ S. Cat-Mackiewicz, *Zielone oczy*, Warszawa 1958, s. 32–33.

na tym stanowisku w tak krótkim czasie przyniosłaby osłabienie powagi sprawy polskiej na arenie międzynarodowej. Wobec tego prezydent wyznaczył generała Sosnkowskiego swoim następcą na czas wojny.

Spowodowało to ostrą interwencję premiera, który – choć formalnie nie był przecież wyznaczony następcą, a zgodnie z art. 24 konstytucji potrzebna była publikacja aktu w „Monitorze Polskim” – uważał, iż został pominięty, a nominacji dokonano bez konsultacji z premierem i Radą Ministrów³¹. Sprawę załagodzono³², ponieważ zdawano sobie sprawę z popularności Sosnkowskiego, który nie był zaangażowany w działania sanacyjnego obozu władzy i który odpowiadał za sukcesy militarne w kampanii wrześniowej³³. Była to jednak zapowiedź znacznie poważniejszych problemów w niedalekiej przyszłości.

Zgodnie z zapowiedzią przekazaną w radiowej przemowie do kraju przystąpiono do prac nad powołaniem ciała tymczasowego o charakterze opiniodawczym i doradczym, mającego stanowić namiastkę parlamentu. Sejm i senat zostały rozwiązane zarządzeniem prezydenta z dnia 2 listopada 1939 roku³⁴, a przepis konstytucji o konieczności rozpisania przez głowę państwa wyborów w terminie trzydziestodniowym w ówczesnej sytuacji był niemożliwy do wykonania. Projekt Dekretu Prezydenta przewidywał powołanie Rady Narodowej jako organu doradczego prezydenta i rządu mającego wydawać opinię na „zlecenie Prezydenta lub Rządu”³⁵. W trakcie nad projektem pojawiły się dwie bardzo istotne kwestie – Stanisław

³¹ M. Dymarski przytacza fragment korespondencji premiera do prezydenta: „stanowisko do którego byłem wyznaczony, powierza się komuś innemu, bez uprzedniego porozumienia ze mną”. M. Dymarski, *Stosunki wewnętrzne wśród polskiego wychodźstwa politycznego i wojskowego we Francji i w Wielkiej Brytanii. 1939–1945*, Wrocław 1999, s. 47; I. Wojewódzki, *Kazimierz Sosnkowski podczas II wojny światowej. Księżę niezłomny czy Hamlet w mundurze?*, Warszawa 2009, s. 83–84.

³² A. Romer, *Z Sikorskim i Mikołajczykiem*, Lens 1945, s. 8; A. Pragier, op. cit., s. 571–572.

³³ Chodziło o epizod związany z rozbiciem we wsi Mużyłowice elitarnego pułku zmotoryzowanego SS „Germania”. Niemcy, którzy sądzili, iż znajdują się na dalekim zapleczu frontu, nie zadbali o wystawienie ubezpieczeń i zostali zaskoczeni przez oddziały polskie zmierzające na odsiecz oblężonego Lwowa. W gwałtownej, nocnej walce wręcz toczzonej w gęsto zabudowanym terenie ponieśli duże straty w ludziach i sprzęcie.

³⁴ Zarządzenie Prezydenta RP z 2 XI 1939 r. o rozwiązaniu Sejmu i Senatu, M.P. 1939 nr 245–251.

³⁵ Tekst projektu por. Dekret Prezydenta RP o powołaniu Rady Narodowej, art. 2, *Protokoły z posiedzeń Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej, październik 1939–luty 1940, Tom I*, opr. W. Rojek i A. Suchcitz, Kraków 1994, s. 92–94.

Stroński zwrócił uwagę na konieczność przeredagowania art. 2, gdyż „do Rady Narodowej sprawy powinny być wnoszone jedynie przez Rząd, a nie alternatywnie przez Prezydenta Rzeczypospolitej lub Rząd. Jeżeli Prezydent będzie sobie życzył wniesienia sprawy na Radę Narodową, to będzie miał możliwość uczynienia tego przy pośrednictwie Rządu”.

Zaproponowane poprawki zostały przyjęte³⁶. W końcowej części obrad pojawiła się kwestia, która w przeciągu następnych kilkunastu miesięcy stanie się dwukrotnie przyczyną poważnych kryzysów rządowych. Pełniący funkcję podsekretarza stanu Zygmunt Graliński poprosił o „wyraźne wyjaśnienie, [...] czy prerogatywy Prezydenta, w szczególności prawo wyrażania wobec Rządu votum nieufności, są wykluczone z zakresu kompetencji Rady. Odpowiedzi udzielił sam premier stwierdzając, że niewątpliwie w ten sposób należy rozumieć postanowienia omawianego projektu”³⁷.

Ostatecznie w dniu 9 grudnia dekret prezydenta powoływał do życia Radę Narodową, organ funkcjonujący przy głowie państwa, o kompetencjach wyłącznie opiniodawczych i doradczych. Miała ona „wydawać opinię we wszystkich sprawach wniesionych przez Rząd” (art. 3) oraz mogła „zarówno na wniosek Rządu, jak i z własnej inicjatywy opracowywać zagadnienia przyszłego ustroju państwa, zwłaszcza ordynacji wyborczej do Izb Ustawodawczych” (art. 4)³⁸.

Było to kolejne posunięcie mające ograniczać władzę prezydenta – choć Rada funkcjonowała przy jego urzędzie, nie mógł on samodzielnie inicjować prac nad sprawami bieżącymi ani nad przyszłym kształtem ustroju politycznego. Na czele Rady z tytułem przewodniczącego stanął Ignacy Paderewski, choć z racji stanu zdrowia wziął udział w tylko jednym, inauguracyjnym posiedzeniu³⁹, a na wiceprzewodniczących wybrano Hermana Liebermana (PPS), Stanisława Mikołajczyka (SL) i Tadeusza Bieleckiego (SN).

W skład RN weszli politycy różnego formatu, przede wszystkim spośród przedwrześniowej opozycji. Wydaje się, iż podstawowym kryterium wyboru był

³⁶ Protokół z posiedzenia Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1939 r., ibidem, t. I, s. 114.

³⁷ Ibidem, t. I, s. 115.

³⁸ Dz.U. RP 1939 (Angers) nr 104, poz. 1008; przedruk w: M.P. nr 289–292.

³⁹ R. Wapiński, *Ignacy Paderewski*, Wrocław 1999, s. 204.

stosunek do osoby premiera i wodza naczelnego, stąd chętnie sięgano po osoby związane z Frontem Morges. Dominowali przedstawiciele tzw. „grubej czwórki” (SP, PPS, SL, SN), a jedyni członkowie Rady, których łączono z obozem sanacyjnym, to Tytus Filipowicz, należący przed wojną do Klubu Demokratycznego, opozycyjnego wobec OZN ugrupowania stworzonego przez lewicę sanacyjną, i Stanisław Cat-Mackiewicz, konserwatysta wileński, w którego życiorysie znalazł się epizod związany z pobytem w Berezie Kartuskiej. Byli to „sanatorzy” dość osobliwi, niekiedy ostro domagający się rozliczeń z poprzednią ekipą rządową⁴⁰.

Zawarte w „umowie paryskiej” postanowienia mówiły o konieczności porozumiewania się przez prezydenta z prezesem Rady Ministrów. Pojawiła się kwestia, czy chodzi tylko o premiera, czy też o całą Radę Ministrów, a prezes jest jedynie jej reprezentantem. Sam autor „umowy” Stanisław Stroński nie miał żadnych wątpliwości – jego zdaniem premier powinien działać na podstawie uchwały rządu, jako że art. 25 konstytucji stanowił: „Prezes Rady Ministrów reprezentuje Rząd”. Generał Władysław Sikorski potwierdził to stanowisko 18 grudnia 1939 roku⁴¹ w odezwie rządu do ogółu społeczeństwa w kraju. Już początek tekstu mógł zapowiadać powrót do retoryki konstytucji marcowej – deklaracja, że „rząd uznaje za naczelną zasadę, że źródłem władzy jest naród polski”, stanowiła odejście od aksjologii konstytucji kwietniowej.

Odwoływała się ona do pojęcia państwa, społeczeństwa, obywatelstwa, a koncepcje oparte o zasadę suwerenności narodu były jej obce. Jej twórcy podkreślali często wieloznaczność terminu „naród”, uważając, iż posługiwanie się nim w tekście ustawy naraża na rozbieżne interpretacje, a krytyka koncepcji „zwierzchnictwa narodu” jako swoistej fikcji prawnej podejmowana przez Hansa Kelsena czy Léona Duguita mogła potwierdzać ich sceptycyzm⁴². Przy okazji rozstrzygnięcia kwestii, czy traktować premiera jako samodzielny podmiot polityki czy jako reprezentanta

⁴⁰ Więcej o okolicznościach i składzie RN por. E. Duraczyński, R. Turkowski, *O Polsce na uchodźstwie. Rada Narodowa Rzeczypospolitej Polskiej 1939–1945*, Warszawa 1997, s. 9–26. O próbach rozliczeń z ekipą sanacyjną na forum RN por. A. Grzywacz, M. Kwiecień, *Rada Narodowa Rzeczypospolitej Polskiej w walce z sanatorami 1939–1941*, „Zeszyty Historyczne” 2000 (Paryż), nr 131; M. Kwiecień, *Wśród potępieńczych swarów. Prawne aspekty rozliczeń politycznych wśród uchodźstwa polskiego we Francji i Wielkiej Brytanii 1939–1943*, Kraków 2013, s. 91–153.

⁴¹ M.P. 1939, nr 277–284.

⁴² W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat...*, s. 49.

rządu, padły znamienne słowa: „Wykluczony jest w przyszłości tryb rządów jednostki, rząd nieodpowiedzialny i niekontrolowany. W myśl zgodnego pojmowania sprawy przez prezydenta i przez Rząd każde postanowienie w sprawach ważnych zapada w ścisłym porozumieniu prezydenta z Rządem”. Sformułowanie powyższe jasno wskazywało, iż obowiązek konsultacji ma charakter dwustronny. Prezydent nie może podejmować decyzji bez porozumienia z premierem i rządem, rząd zaś i premier winni uzgadniać decyzje z głową państwa.

Oczywiście akt ten, podobne jak „umowa paryska”, nie może być traktowany jako norma prawna – był on układem politycznym nakładającym na obie strony kontraktu ograniczenia w zakresie sprawowanej władzy. Nie ulega jednak wątpliwości, iż układy te wzmacniały pozycję premiera, który zyskał wyjątkową – nawet jak na warunki wojenne – władzę. Generał Władysław Sikorski skupił w swych rękach stanowisko prezesa Rady Ministrów i wodza naczelnego, ministra spraw wojskowych, które sprawował do 1942 roku, oraz przejściowo do roku 1940 – ministra spraw wewnętrznych i ministra sprawiedliwości. Incydent ze wskazaniem generała Kazimierza Sosnkowskiego jako następcy prezydenta na wypadek wojny wskazywał, iż także i to stanowisko było przedmiotem ambicji premiera. Nawet osoby związane z kręgami rządowymi były nieco zszokowane tą kumulacją władzy w ręku przedstawiciela obozu, który zarzucał piłsudczykom chorobliwe ambicje i dążenie do jedynowładztwa⁴³.

Wszelkie próby zwracania uwagi, iż obciążenie jednej osoby tak wielkimi obowiązkami i odpowiedzialnością utrudnia efektywne sprawowanie władzy, były przez premiera traktowane jako osobisty afront i spotykały się bardzo ostrą reakcją⁴⁴. Początkowo stosunki między prezydentem i premierem układały się w miarę poprawnie, choć generał Sikorski nie miał zaufania do głowy państwa. Świadczył o tym incydent

⁴³ Adam Pragier pisał: „Był [W. Sikorski] obwieszony urzędami jak choinka. Przypominało to czasy, gdy Piłsudski skupiał swoim ręką najwyższe urzędy cywilne i wojskowe. Teraz jednak dzięki tzw. umowie paryskiej, urząd premiera usuwał daleko w cień urząd Prezydenta Rzeczypospolitej, więc właściwie było jeszcze gorzej. Opłakane następstwa tej umowy wyszły na jaw, gdy niewiele już było do naprawienia”. A. Pragier, op. cit., s. 571.

⁴⁴ Z taką reakcją spotkał się Tytus Filipowicz, gdy w sierpniu 1940 roku, już po „pierwszym kryzysie lipcowym”, na Komisji Wojskowej Rady Narodowej RP chciał postawić wniosek o konieczności rozdzielenia funkcji premiera i ministra spraw wojskowych. Premier stwierdził: „ostrzegali mnie moi przyjaciele przed Pańską szkodliwą działalnością, nie wierzyłem. Dziś Pan swoim wnioskiem odkrył swoje zamiary i cele”. Protokół posiedzenia Komisji Wojskowej RN RP, Londyn 18 VIII 1940 r., IPMS, A.5.8/2.

z powołaniem szefa gabinetu wojskowego prezydenta – został nim pułkownik Franciszek Arciszewski, oficer sympatyzujący przed wojną z umiarkowanym skrzydłem obozu narodowego, którego z całą pewnością nie można było podejrzewać o sympatie prosanacyjne.

Motywy Sikorskiego były dla niego oczywiste, sam generał zresztą ich nie ukrywał: „pragnął przeciwdziałać ewentualnej grupie »sanacyjnej« przez delegowanie do najbliższego otoczenia prezydenta swojego męża zaufania”. Prezydenci RP sami dobierali członków zarówno kancelarii cywilnej, jak i wojskowej. Władysław Raczkiewicz wykazał się jednak dobrą wolą i skłonnością do kompromisu, oświadczając, iż cieszy się z nominacji i nie zamierza robić niczego bez porozumienia z premierem i rządem.

Pułkownik Arciszewski pełnił *de facto* funkcję łącznika między dwoma panami, którym przekazywał bieżące wiadomości i raporty. Z jego wspomnień wynika, że o ile prezydent „był daleki od jakichkolwiek intryg politycznych przeciw generałowi Sikorskiemu, pragnął gorąco dobrej współpracy z nim i starał się szczerze być prezydentem ponadpartyjnym i jawił się jako naprawdę godny zaufania dżentelmen”⁴⁵. To Sikorski, obciążony licznymi obowiązkami (z których jednak nie chciał rezygnować), „był bardzo przepracowany, a w konsekwencji arbitralny i wybuchowy. Prezydenta Raczkiewicza traktował tak, jakby go mógł w każdej chwili usunąć z urzędu. Z okazji swoich tygodniowych raportów [spotkań u prezydenta] wyładowywał swoje argumenty lub zarzuty w sposób napastliwy i głośny”⁴⁶.

Podobne wrażenie odnieśli Witold Babiński, adiutant do specjalnych zleceń przy generałem Sosnkowskim – według niego generał Sikorski „dawał odczuć, że to on, a nie prezydent jest pierwszą osobą”⁴⁷ – i Adam Pragier⁴⁸. Sytuację pogorszyło

⁴⁵ F. Arciszewski, *Patrząc krytycznie*, Londyn 1972, s. 187.

⁴⁶ Ibidem, s. 191.

⁴⁷ W. Babiński, *Prezydent Raczkiewicz. Wspomnienie*, „Zeszyty Historyczne” 1979 (Paryż), nr 47, s. 130.

⁴⁸ „Sądzić trzeba, że generał Sikorski widział w tym drogę do zrobienia z siebie czegoś w rodzaju kontr-Piłsudskiego. Powikłało to bardzo stosunki wewnętrzne oraz, co większą było szkodą, torowało generałowi Sikorskiemu drogę do sobiepaństwa w rządzeniu. Tak jak kiedyś Piłsudski sposobił się do dyktatury poprzez „walkę z endecją”, tak teraz Sikorski powtarzał to samo poprzez „walkę z sanacją”. Rola Prezydenta Raczkiewicza była w tym położeniu trudna i nie do pozazdroszczenia. Znałem go jeszcze z czasów, gdy był Ministrem Spraw Wewnętrznych i później. I on także nie był wielką indywidualnością, ale

przybycie do Paryża prof. Stanisława Kota, który przyłączył się do grupy zwolenników rozliczeń z dawną ekipą rządową otaczających premiera. Co raz częściej „zapominano” informować prezydenta o planowanych posunięciach rządu i dawano mu do zrozumienia, że nie odgrywa istotnej roli politycznej.

4. Pierwszy kryzys lipcowy

Do przesilenia doszło w lipcu 1940 roku Skumulowało się wówczas kilka okoliczności – pierwszą z nich była fatalnie przeprowadzona ewakuacja po klęsce Francji. Zarzuty dotyczyły zarówno przebiegu ewakuacji wojska – z 90 tysięcy zmobilizowanych żołnierzy udało się przerzucić do Wielkiej Brytanii tylko niespełna 20 tysięcy – jak i ludności cywilnej. W dodatku urzędnikom odpowiedzialnym za ewakuację, między ministrowi Janowi Stańczykowi i Zygmuntowi Galińskiemu, zarzucano, że ewakuowali się w pierwszej kolejności, pozostawiając uchodźców cywilnych na pastwę losu.

O ile PPS stanęła w obronie „swojego” ministra, a Herman Lieberman zagroził, że w razie dymisji dla Jana Stańczyka PPS opuści rząd, o tyle w Stronnictwie Ludowym doszło do konfliktu wewnętrznego między profesorem Stanisławem Kotem a Zygmuntem Galińskim – co ciekawe, na obydwu antagonistach ciążyły zarzuty związane z zaniedbaniami w trakcie ewakuacji.

Sprawa zakończyła się karczemną awanturą, po której Zygmunt Galiński został zawieszony w prawach członka partii i opuścił służbę rządową. Sam premier nie przyczyniał się do złagodzenia sporu i wyrządził prezydentowi szereg afrontów – nie pojawił się w trakcie ceremonii powitania ewakuowanego z Francji prezydenta, ignorował jego obecność w trakcie ceremonii państwowych oraz odmówił przyjęcia ministra Augusta Zaleskiego.

miał duże doświadczenie, poczucie prawa i godność osobistą. W dalszym rozwoju zdarzeń, w konfliktach z generałem Sikorskim nieraz musiał utrzymać swoje stanowisko, ale napotykał przy tym na przykrości, a nawet na zniewagi. Tym trudniej mu było dawać sobie radę, że generał Sikorski także swoje konflikty z Prezydentem rozgrywał pod zastoną dymną »walki z sanacją«. A. Pragier, op. cit., s. 574.

11 lipca 1940 roku prezydent skierował do generała Władysława Sikorskiego list, w którym domagał się dymisji ministra Stanisława Kota, któremu zarzucał nieudolność i zaniedbania w trakcie ewakuacji, a także brak taktu i kierowanie się uprzedzeniami osobistymi, oraz ministra Henryka Strasburgera, odpowiedzialnego za zaprzepaszczenie złota Banku Polskiego, które odplynęło do francuskiej Afryki Zachodniej⁴⁹. Sprawę zaogniła próba obrony ministra Kota podjęta przez premiera oraz listy ambasadora Juliusza Łukasiewicza i generała Stefana Dąb-Biernackiego. Zwłaszcza ten ostatni, już wcześniej odwołujący się w sprawie swego aresztowania do prezydenta Francji Alberta Lebruna⁵⁰, wystąpił z bardzo ostrą krytyką dowodzenia wodza naczelnego w trakcie kampanii francuskiej⁵¹.

Położenia premiera nie polepszyła ujawniona sprawa „memoriału Litauera”, fatalnie przyjęta przez polską opinię publiczną. Stanowiła ona efekt z jednej strony obsesji wodza naczelnego, który traktował kierowane przez Augusta Zaleskiego Ministerstwo Spraw Zagranicznych jako ośrodek spisków, skupiający zdeklarowanych „sanatorów”, z drugiej zaś – przekonania generała Władysława Sikorskiego o własnej omnipotencji i kompetencjach w zakresie polityki zagranicznej. Była to zapowiedź znacznie poważniejszego kryzysu, który nastąpi w lipcu 1941 roku.

Premier, nieufnie nastawiony do przedwrześniowych dyplomatów, próbował utrzymywać kontakty z rządem brytyjskim poprzez nieoficjalnych pośredników, którzy zyskiwali niekiedy status „szarych eminencji”. Najbardziej znanym był Józef Rettinger⁵², drugim – równie zagadkowy korespondent Polskiej Agencji Telefonicznej w Wielkiej Brytanii : Stefan Litauer⁵³. Z inspiracji Andrew Rothsteina, pełniącego oficjalnie rolę londyńskiego korespondenta agencji TASS, nieoficjalnie zaś rezydenta sowieckiego wywiadu, opracował on memorandum. Rothstein zasugerował możliwość

⁴⁹ O losach złota por. W. Rojek, *Odyseja Skarbu Rzeczypospolitej. Losy złota Banku Polskiego 1939–1950*, Kraków 2000, s. 125–147.

⁵⁰ List gen. S. Dąb-Biernackiego do prezydenta Republiki Francuskiej A. Lebruna, Cerizay 25 V 1940 r., Zakład Historii Ruchu Ludowego, kol. S. Kota, t. 120.

⁵¹ List gen. S. Dąb-Biernackiego do premiera i wodza naczelnego z 12 VII 1940 r., IPMS, PRM, t. 26, k. 24.

⁵² O Rettingerze, postaci zagadkowej, z całą pewnością powiązanej ze strukturami brytyjskimi, por. J. Pomian, *Józef Retinger. Życie i pamiątki „szarej eminencji”*, Warszawa 1990.

⁵³ O życiorysie Stefana Litauera por. bardzo ciekawy artykuł W. Materskiego, *Stefan Litauer. Przyczyńki do biografii*, „Dzieje Najnowsze” 2011, rocznik XLIII, nr 2, s. 25–58.

nawiązania nieoficjalnych kontaktów polsko-sowieckich wobec nadchodzącego, jego zdaniem, konfliktu niemiecko-sowieckiego. W wojnie tej zaistniałaby możliwość wykorzystania „wyszkolonego wojskowo materiału polskiego”, oczywiście pod warunkiem uregulowania problemów granicznych, gdyż ZSRR nie zmierzał rezygnować z „ochrony Ukraińców i Białorusinów”.

Zainteresowany rozmową zrelacjonowaną przez Litauera generał Sikorski polecił mu opracowanie memorandum w języku angielskim celem przedstawienia go władzom brytyjskim⁵⁴. W przekazanym premierowi memorandum pojawiała się propozycja nawiązania nieoficjalnych kontaktów, utworzenia 300-tysięcznej armii polskiej w ZSRR, ale również zgoda na korekty terytorialne granicy dotyczące „etnograficznych rejonów Białej Rusi i Ukrainy oraz przemarsz wojsk sowieckich przez terytorium Polski okupowane przez Niemców”.

Rzekome dyplomatyczne kompetencje premiera najlepiej pokazuje fakt, iż nie znając angielskiego, dał tekst do przeczytania ambasadorowi Edwardowi Raczyńskiemu dosłownie na godzinę przed przekazaniem memorandum premierowi Winstonowi Churchillowi. Prerażony Raczyński wpłynął na to, iż tekst trafił do ministra spraw zagranicznych lorda Halifax w znacznie zmienionej formie – usunięto z niego fragmenty o zmianie granic i przemarszu wojsk, a pozostawiono propozycję sformowania armii. Na szczęście także i ta wersja została wycofana wskutek interwencji ministra Augusta Zaleskiego, wspartego przez prezydenta Raczkiewicza i generała Sosnkowskiego, wychodzących z założenia, iż nie jest możliwe prowadzenie pertraktacji z Sowietami, pozostającymi faktycznie w stanie wojny z Rzeczpospolitą⁵⁵, mających na celu stworzenie armii.

Zbieg tych okoliczności spowodował, iż prezydent zdecydował się na radykalne posunięcie i w piśmie z 18 lipca 1940 roku udzielił generałowi Władysławowi Sikorskiemu dymisji ze stanowiska prezesa Rady Ministrów i powołał na nie Augusta Zaleskiego⁵⁶. Prezydent stawiał generałowi Sikorskiemu szereg zarzutów dotyczących

⁵⁴ Ibidem, s. 35–36.

⁵⁵ Miało to miejsce 25 VI 1940 roku, tydzień po złożeniu memorandum.

⁵⁶ Opis pierwszego kryzysu lipcowego por. M. Dymarski, op. cit., s. 96–110; M. Hułas, *Goście czy intruzi. Rząd polski na uchodźstwie wrzesień 1939 – lipiec 1943*, Warszawa 1996, s. 85–95; J. Piotrowski, *Piłsudczycy bez lidera (po 1 września 1939 roku)*, Toruń 2003, s. 174–175; o aspektach ustrojowych W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy...*, s. 127–146; D. Górecki,

zaniedbań ewakuacyjnych, zwłaszcza związanych z ewakuacją złota Banku Polskiego, próby zastraszania otoczenia prezydenta, złożenia memorandum bez konsultacji z Radą Ministrów i ministrem spraw zagranicznych Augustem Zaleskim, naruszania zasady wzajemnego porozumienia prezydenta i rządu przy zmianie składu rządu (ustąpienie, a następnie powrót do rządu Jana Stańczyka) i próby odejścia od konstytucji przez użycie sformułowania, iż „reorganizacja prac i urzędów Rady Ministrów należy całkowicie do kompetencji Rady Ministrów”, czyli *de facto* premiera. Powróciła również kwestia łączenia w ręku generała Sikorskiego najwyższej władzy cywilnej i wojskowej, co miało być rozwiązaniem prowizorycznym i krótkoterminowym⁵⁷.

Jeszcze tego samego dnia w godzinach popołudniowych generał Marian Kukiel zwołał odprawę oficerów, podczas której przedstawił fatalne skutki, jakie dla sprawy polskiej mogłaby mieć dymisja generała Władysława Sikorskiego, i zasugerował wysłanie delegacji oficerskiej do Augusta Zaleskiego, która miała go skłonić do rezygnacji z objęcia stanowiska premiera.

Grupa trzech oficerów – pułkownik Tadeusz Klimecki, podpułkownik Jerzy Krubski i podpułkownik Michał Protasewicz – pojawiła się wieczorem w gabinecie Zaleskiego, a pułkownik Klimecki oświadczył, „że gdyby pan minister naszej prośby nie posłuchał, nie cofniemy się przed żadnymi środkami, włącznie z najostrzejszymi, żeby do zmiany na tym stanowisku nie dopuścić”. Była to otwarta groźba buntu wojskowego – tak też została odebrana zarówno w środowisku polskim, jak i wśród Brytyjczyków⁵⁸.

Polskie naczelne władze na uchodźstwie w latach 1939–1990, Warszawa 2002, s. 37–39.

Dokumenty związane z kryzysem opublikował Z. Tkocz, *Kryzys Rządu Polskiego w Londynie-lipiec 1940. Walka o myśl polityczną i władzę*, „Niepodległość” 1984 (Nowy Jork–Londyn), cz. I, t. 17, 1984, cz. II, t. 18, 1985.

⁵⁷ Pojawiały się, zwłaszcza w środowisku wojskowych, głosy domagające się likwidacji stanowiska wodza naczelnego i pozostawienia jedynie szefa sztabu. Argumentowano, że jednostki polskie walczyły oddzielnie, na jednostkach frontu dowodzonych przez oficerów francuskich, a po niefortunnej ewakuacji są tak nieliczne, że to stanowisko nie jest na razie potrzebne – tak m.in. L. Mitkiewicz, *Z generałem Sikorskim na obczyźnie*, Londyn 1974, s. 44–45.

⁵⁸ Według A. Pragiera tego typu praktyka „pociągała za sobą groźbę zatrąty na przyszłość wszelkiej treści konstytucyjnej i sensu politycznego urzędu Prezydenta. Było to coś podobnego, jak w Warszawie w roku 1929, najście stu kilkudziesięciu oficerów na Sejm. Tyle tylko, że teraz było ich trzech. Ale i wtedy i teraz posłał ich Wódz Naczelny, w dążeniu do utrzymania swojej przewagi”. A. Pragier, op. cit., s. 615. Generał K. Sosnkowski dopatrywał się analogii do latynoamerykańskich *pronunciamientos*, podobnie jak Frank

Choć część z nich nie ukrywała, iż w konflikcie popierają premiera i wodza naczelnego, lord Halifax mówił, że „zmiana Prezydenta Polski miałyby dla nas znaczenie formalne, lecz zmiana generała Sikorskiego oznaczałaby dla Wielkiej Brytanii zmianę kierunku polityki rządu polskiego w kierunku dla nas niepożądanym”⁵⁹. Także Rada Narodowa w trakcie posiedzenia w dniu 18 lipca odrzuciła możliwość zdymisjonowania premiera, choć podnoszono jednocześnie zarzut, iż działania rządowe nie były wcześniej z Radą konsultowane⁶⁰.

Kryzys został zażegnany dzięki mediacji generała Sosnkowskiego i niedawno przybyłego do Londynu Mariana Seydy, ale ukazał podstawowe problemy związane ze stosowaniem „umowy paryskiej”. Kluczowym problemem okazała się kwestia odpowiedzialności rządu.

Konstytucja kwietniowa opracowywana była w zupełnie odmiennych warunkach politycznych, wraz z ordynacją wyborczą do sejmu i senatu, której organiczny związek z konstytucją podkreślali zarówno twórcy ustawy zasadniczej, jak i obecnie historycy, i miała zapewnić stabilizację władzy w rękach jednego obozu politycznego. Rząd miał odpowiadać politycznie przed prezydentem, który mógł go w każdej chwili odwołać, a parlamentarnie przed sejmem, który mógł uchwalić *votum* nieufności⁶¹. Sejm nie istniał, Rada Narodowa miała charakter jedynie opiniodawczy i doradczy, oczywiście bez możliwości uchwalenia *votum* nieufności wobec rządu. Prezydent na mocy „umowy sierpniowej” miał uzgadniać decyzje z prezesem Rady Ministrów – co jednak w razie konfliktu między głową państwa a szefem rządu? Ścisłe trzymanie się zapisów „umowy paryskiej” – a zwolennikiem takiego podejścia był generał Sikorski – prowadziłoby do wniosku o praktycznej niemożliwości odwołania premiera.

Savery, znakomity znawca spraw polskich i były konsul w Warszawie, który pisał do Franka Kenyona Robertsa z Foreign Office o „obyczajach meksykańskich pewnych wyższych polskich oficerów”. E. McGilvray, *Polski rząd na uchodźstwie*, Warszawa 2011, s. 66.

⁵⁹ Por. L. Mitkiewicz, op. cit., s. 80. Tam także mocno podkoloryzowany – choć Autor zastrzega się, że oparł się na ustnej relacji płk Klimeckiego – obraz wypadków. Grupa uzbrojonych oficerów miała opanować gmach ambasady i przy użyciu broni zmusić A. Zaleskiego do złożenia rezygnacji.

⁶⁰ Taką argumentację przedstawił Stanisław Jóźwiak, związany przed wojną z ONR. Protokół Posiedzenia RN RP, 18 VII 1940 r., IPMS, A.5.1/19.

⁶¹ Art. 29 konstytucji stanowił: „Sejm w wykonaniu prawa kontroli parlamentarnej nad działalnością Rządu, może zażądać ustąpienia Rządu lub Ministra”.

Trudno byłoby sobie wyobrazić sytuację, w której wyraziłby on zgodę na swoją dymisję. Stawiało to generała Sikorskiego w roli czynnika politycznie przed nikim nieodpowiedzialnego, skupiającego w swym ręku stanowiska prezesa Rady Ministrów i wodza naczelnego (a okresowo także ministra spraw wojskowych, wewnętrznych i sprawiedliwości), z prezydenta czyniąc pozbawioną realnej władzy „maszynkę do produkcji dekretów”, pozbawioną jednak inicjatywy ustawodawczej i wpływu na treść stanowionego prawa.

Prezydent, wykazujący się dotąd skłonnością do kompromisu i obawiający się angażować w otwarte spory polityczne⁶², zrozumiał, że nie może liczyć na wzajemną lojalność i zdecydował się na wejście w ostry spór polityczny. Trudno odmówić racji znacznej części stawianych przez niego zarzutów. Konstytucja jasno mówiła, iż prezes kieruje Radą Ministrów, nie zaś działa za ministrów i ich zastępuje. Sprawa memorandum winna zostać przedstawiona na forum Rady Ministrów i – zgodnie z podziałem kompetencji – powinien się nią zająć August Zaleski. To on także powinien się zwrócić do podległego mu ambasadora Edwarda Raczyńskiego z prośbą o poprawki w tekście.

Zdecydowanym odejściem od postanowień konstytucji było przyjęcie, że tylko Rada Ministrów ma wyłączne kompetencje w zakresie kształtowania swej wewnętrznej organizacji⁶³. Także sprawa powoływania i odwoływania ministrów w świetle „umowy paryskiej” nie budzi wątpliwości – decyzje takie winny być konsultowane z prezydentem. Zdaniem Władysława Raczkiewicza „umowa paryska” wiązała strony na zasadach dżentelmeńskiej umowy, ale gdy jej postanowienia były niemożliwe do zrealizowania – a tak było w przypadku próby zdymisjonowania premiera – należało wrócić do konstytucji kwietniowej, która jasno określała uprawnienia głowy państwa.

⁶² Narażało go to na zarzut zdrady i kolaboracji stawiany przez byłych sojuszników politycznych. Por. list S. Wendowej do F.S. Składkowskiego, 25 XI 1939 r., IJP, kol. 18/2 (E. Śmigły-Rydz): „[...] zresztą niedługo czekaliśmy by dobitnie się przekonać, że człowiek ten nie ma za grosz godności własnej. Bo oto dekret o rozwiązaniu izb – w porządku – ale po cóż tego rodzaju motywy. – Czyż on nie współpracował, czy nie wykonywał swoich obowiązków – o cisną się słowa – których nawet nie można przelać na papier [...]”.

⁶³ Artykuł 25 pkt. 5 konstytucji mówi wyraźnie: „Organizację Rządu, a w szczególności zakres działania Prezesa Rady Ministrów – określi dekret Prezydenta Rzeczypospolitej”.

Efektem pierwszego kryzysu lipcowego było sformułowanie przez przedstawicieli czterech ugrupowań rządzących opinii „stronnictw jedności narodowej w sprawie wzajemnego stosunku władz naczelnych i wewnętrznej organizacji rządu”. Stronnictwa opowiedziały się za rozdzieleniem władzy cywilnej i wojskowej, przyjmując jednak, że „realizację tej zasady należy odłożyć” ze względu na czas wojny, który „zmiany na stanowisku premiera nie dopuszcza”. Potwierdzono więc niemożliwość odwołania generała Sikorskiego z jego funkcji. Nowością były postanowienia mówiące o konieczności współpracy i wzajemnego poszanowania prestiżu i praw głowy państwa i rządu, „zharmonizowania tej współpracy z opinią stronnictw i Rady Narodowej”. Prezydent winien więc konsultować swe posunięcia nie tylko z prezesem Rady Ministrów, ale także z Radą Narodową i stronnictwami politycznymi.

Jednoznacznie opinia wypowiadała się w kwestii kompetencji premiera wobec podległych mu ministrów, zwłaszcza ministra spraw zagranicznych: „w sprawach polityki zagranicznej kierownictwo należy do ministra spraw zagranicznych. Jej wytyczne jednakowoż ustalać powinien minister spraw zagranicznych z uprzednim porozumieniem z premierem [...] Tak samo premier postępować niewątpliwie będzie w stosunku wzajemnym do ministra spraw zagranicznych”. Potępiono interwencję wojskowych w sprawy polityczne, żądając ukarania winnych i zapobieżenia tego typu sytuacjom w przyszłości⁶⁴.

Po audiencji u prezydenta Raczkiewicza Lieberman z upoważnienia stronnictw przedstawił wykładnię *Opinii*, w której – wobec wątpliwości i zastrzeżeń głowy państwa – wyjaśniał, iż sformułowanie o niedopuszczalności zmiany premiera nie zamyka drogi do zamianowania nowego premiera, lecz taki akt prezydenta winien zostać dokonany „na podstawie porozumienia osiągniętego pomiędzy prezydentem, rządem i stronnictwami”. Ominięto rażąco związaną z wprost zadeklarowaną niemożnością zmian na stanowisku prezesa Rady ministrów, ale w praktyce – poprzez konieczność konsultacji w przypadku mianowania nowego premiera nie tylko z ustępującym szefem rządu i jego ministrami, ale także stronnictwami rządzącymi (Stronnictwo Narodowe, Polska Partia Socjalistyczna, Stronnictwo Ludowe) – dymisję premiera uniemożliwiono. Taka wykładnia w praktyce wykluczała zarówno pozyskanie

⁶⁴ Oczywiście winnych nie spotkały żadne konsekwencje, a płk. Tadeusz Klimecki, przewodzący grupie oficerów, został mianowany szefem Sztabu Naczelnego Wodza, a w 1941 roku awansowany do stopnia generała brygady.

przez prezydenta przedstawiciele opozycji wewnątrzpartyjnej, jak i zastąpienia rządu gabinetem złożonym z bezpartyjnych fachowców.

5. Drugi kryzys lipcowy

Do jeszcze bardziej dramatycznego kryzysu doszło rok później, w związku z zawarciem układu ze Związkiem Sowieckim o wzajemnej pomocy wojennej, tzw. układu Sikorski-Majski⁶⁵. Zastrzeżenia prezydenta i części ministrów (Augusta Zaleskiego, Kazimierza Sosnkowskiego i Mariana Seydy) spowodowane były zarówno sposobem prowadzenia rokowań przez premiera, z pominięciem wszelkich postanowień zarówno „umowy paryskiej” z jej późniejszymi uzupełnieniami, jak i konstytucji kwietniowej, a także treścią układu, który nie zawierał deklaracji powrotu do granic ryskich i posługiwał się formułą „amnestii” dla obywateli polskich.

Premier zdecydował się, przy bardzo silnej presji brytyjskiej⁶⁶, na samodzielne prowadzenie rokowań. Już fakt, iż po jednej stronie stał premier rządu RP, po drugiej zaś jedynie ambasador ZSRR, powodował znaczne pogorszenie położenia strony polskiej. Gdyby rokowania prowadzili fachowcy, minister August Zaleski czy ambasador Edward Raczyński, można by modyfikować ich oświadczenia, powołując się na decyzję premiera i rządu. W dodatku układ „wchodził w życie natychmiast po podpisaniu i nie podlegał ratyfikacji”, tracono więc możliwość wpływania na treść umowy przed jej ostatecznym przyjęciem.

⁶⁵ Bardzo obszerny opis kryzysu lipcowego widzianego z perspektywy rządowej daje S. Stroński, op. cit., t. 2, s. 96–191; M. Dymarski, op. cit., s. 152–167; I. Wojewódzki, op. cit., s. 198–202; M. Budny, *Konflikt Sikorski-Sosnkowski na tle mowy polsko-sowieckiej z 30 lipca 1941 r. (czerwiec 1940 – lipiec 1943)*, „Niepodległość” (Nowy Jork–Londyn), t. 18, 1985, s. 57–92. O aspektach ustrojowych por. W. Rostocki, *Stosowanie konstytucji...*, s. 63–90; idem, *Pięćdziesiąt pięć lat...*, s. 146–170.

⁶⁶ Ciekawie brzmiała prywatna wypowiedź brytyjskiego ambasadora w Moskwie Williama Seedsa zanotowana przez żonę przemysłowca Szymona Landaua, a przytoczona przez Z. Galińskiego: „[...] czy Wasz głupi rząd nie zdaje sobie sprawy, że W. Brytania sprzedała Was Czerwonym w czambuł [...]”. Seeds zastanawiał się, jak mogli Polacy, którzy „walczyli przez miesiąc pomimo wielkich przeciwności [...] ustąpić przed jakimiś nieokreślonymi groźbami”. Z. Galiński, *Wojna w Londynie. Wspomnienia 1939–1945*, Paryż 1966, s. 99–100.

Działania generała Sikorskiego w sposób zdecydowany naruszały zarówno postanowienia konstytucji kwietniowej, jak i „umowy paryskiej”. Premier nie uzyskał od prezydenta pełnomocnictwa do podpisania umowy, a głowa państwa nie była informowana o przebiegu rokowań i niczego z nią nie konsultowano⁶⁷. Minister Zaleski nie był zaangażowany w prowadzenie rokowań i nie wiedział o ich przebiegu⁶⁸ – działania premiera były tu wyjątkowo zgodne z zamiarami Brytyjczyków, niemających zaufania do Zaleskiego i dążących do jego marginalizacji. Rada Ministrów była informowana często wybiórczo i *post factum*, co przyznawali nawet stronnicy polityczni generała.

Prezydent, wspierany przez generała Sosnkowskiego, spowodował kryzys rządowy, przez długi czas nie podpisywał dymisji trzech ministrów (Kazimierza Sosnkowskiego, Mariana Seydy, Augusta Zaleskiego), którzy w drodze protestu przeciw układowi postanowili ustąpić z rządu. W dniu podpisania układu Władysław Raczkiewicz powrócił do pomysłu ustąpienia ze swej funkcji na rzecz następcy – generała Sosnkowskiego. W argumentacji podnoszonej przez głowę państwa kwestia przestrzegania „umowy paryskiej” i konstytucji kwietniowej zajmowała najistotniejsze miejsce.

Raczkiewicz podnosił, że zawieranie umów należy do uprawnień prezydenta, na umowie międzynarodowej winien być umieszczony podpis ministra spraw zagranicznych i wreszcie układ z Sowietami jest *de facto* zawarciem pokoju, a stanowienie o wojnie i pokoju należy do uprawnień prezydenta. W trakcie prowadzonych od 31 lipca do 2 sierpnia 1941 roku pertraktacji politycznych prezydentowi udało się pozyskać szereg przeciwników układu spośród różnych ugrupowań politycznych: Adama Pragiera i Adama Ciołkosza (PPS), Tadeusza Bieleckiego (SN) i Zygmunta Gralińskiego (SL).

⁶⁷ Art. 12 konstytucji mówił: „Prezydent Rzeczypospolitej: f/ stanowi o wojnie i pokoju; g/zawiera umowy z innymi państwami”.

⁶⁸ O prowadzeniu rokowań przez premiera wypowiadali się krytycznie nawet jego zdeklarowani zwolennicy. Leon Mitkiewicz, bliski współpracownik generała, szef II Oddziału Sztabu NW, pisał: „[...] Sikorski zgodził się z miejsca, na gorąco, na ostateczne załatwienie sprawy naszej granicy wschodniej z Rosją dopiero po skończonej wojnie. W następnych spotkaniach generał Sikorski nie zdołał, czy nie umiał się wycofać. Nie dobrze się też stało, że generał Sikorski sam nie znając ani języka rosyjskiego ani angielskiego – robił układ z Rosją Sowiecką, mając do pomocy takich »specjalistów«, jak panowie Litauer i Retinger, no i major Casalet [sic!] [...]”; L. Mitkiewicz, op. cit., s. 167.

Nie doszło jednak do zmiany premiera i odwołania rządu. Prezydent uznał, iż zawarty z Sowietami układ nie może podlegać renegocjacji – jego zerwanie jest niemożliwe z powodu presji Anglików, a pozycja Sikorskiego nie pozwala na udzielenie mu dymisji. Premier argumentował, iż podpisując układ, służył Rzeczypospolitej, działał zgodnie z koniecznością wojenną w celu „umocnienia stanowiska Polski w rodzinie sprzymierzonych narodów”, oraz że pozostaje w zgodzie z prawem i sumieniem.

Przez cały sierpień odbywały się rokowania, następowała wymiana korespondencji między głową państwa i premierem, a na forum Rady Narodowej podnoszono wielokrotnie sprawę obowiązywania „nielegalnej konstytucji”. Aby uzasadnić bezprawne posunięcia premiera, odwoływano się do zasad *salus rei publicae suprema lex esto* i akcentowano poparcie władz brytyjskich dla ekipy rządzącej. W dniu 18 sierpnia premier Władysław Sikorski postawił na Radzie Ministrów kwestię uchwalenia rezolucji skierowanej do prezydenta, korygującej postanowienia „umowy paryskiej”.

Po poprawkach dokonanych przez Stanisława Strońskiego jej kluczowy punkt przybrał formę: „W umowie prezydenta RP z Rządem z 30 IX 1939 r. i 30 XI 1939 r. Rząd w osobie prezesa Rady Ministrów porozumiewa się stale z prezydentem, a prezydent nie sprzeciwia się postanowieniom Rządu powziętym przez większość Rady Ministrów”⁶⁹. W rezolucji zawarto również stwierdzenie, że układ z Sowietami przestaje być przedmiotem sporów między prezydentem a Radą Ministrów.

Był to kolejny krok na drodze do marginalizowania pozycji prezydenta i ograniczania jego uprawnień. W razie sporu musiał się on podporządkować woli większości rządowej. W dniu 22 sierpnia Władysław Raczkiewicz skapitulował i podpisał dekrety dymisji dla trzech protestujących ministrów, a w dwa miesiące później – 27 października – Rada Ministrów przyjęła do wiadomości treść notatki „w sprawie zamknięcia tzw. przesilenia z lipca i sierpnia 1941 r.”⁷⁰.

Konstytucji kwietniowej, uchwalonej w specyficznych warunkach politycznych, z urzędem prezydenta ukształtowanym z myślą o marszałku Józefie Piłsudskim, przyszło funkcjonować w całkowicie odmiennej rzeczywistości wojennej. Z całą

⁶⁹ *Protokoły posiedzeń Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej, tom III, czerwiec–grudzień 1941*, opr. W. Rojek i A. Suchcitz, Kraków 1996, s. 148.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 239.

pewnością sprawdziło się rozwiązanie zawarte w art. 13, umożliwiające sukcesję legalnych władz RP po klęsce wrześniowej. Skorzystali z niego zarówno prezydent Ignacy Mościcki, jak i jego następca Władysław Raczkiewicz, który był zmuszony posłużyć się nim kilkakrotnie.

W myśl postanowień ustawy zasadniczej prezydent był piastunem najwyższej władzy w państwie, odgrywającym rolę moderatora, wkraczającego w momencie pojawienia się konfliktów w systemie władzy. Rząd odpowiadał politycznie przed prezydentem, a parlamentarnie przed sejmem. Konstytucja wraz z ordynacją wyborczą zapewniały utrzymanie władzy w ręku jednego obozu politycznego, a jej twórcy nie przewidzieli – bo przewidzieć nie mogli – sytuacji, w której w wyniku dramatycznych wypadków wojennych na arenie politycznej pozostaną jedynie prezydent i rząd, należący przed wojną do przeciwnych obozów politycznych.

Taka „kohabitacja” w warunkach braku trzeciego czynnika w postaci parlamentu powodowała konflikty niemożliwe do rozstrzygnięcia na drodze konstytucyjnej. Ani okazujące się całkowitą fikcją w ówczesnych warunkach hasło „jedności narodowej”, ani „umowa paryska” nie były w stanie tego zmienić. Paradoksalnie twórcy „umowy paryskiej”, powołujący się na specyfikę warunków wojennych, spowodowali, że to nie ograniczony w swych kompetencjach prezydent, lecz premier stawał się odpowiedzialny jedynie przed „Bogiem i Historią”.

W warunkach ostrego sporu, dotyczącego zwłaszcza priorytetów polityki zagranicznej, regulacje konstytucyjne podporządkowano doraźnym rozgrywkom politycznym. Jeszcze raz okazało się, że deklaracje opozycjonistów o poszanowaniu wartości konstytucyjnych i przywiązaniu do wartości demokratycznych w momencie przejmowania przez nich władzy radykalnie tracą na wartości.

Bibliografia

Arciszewski Franciszek, *Patrząc krytycznie*, Londyn 1972.

Babiński Witold, *Prezydent Raczkiewicz. Wspomnienie*, „Zeszyty Historyczne” 1979 (Paryż), nr 47, s. 128–148.

Budny Michał, *Konflikt Sikorski–Sosnkowski na tle mowy polsko-sowieckiej z 30 lipca 1941 r. (czerwiec 1940 – lipiec 1943)*, „Niepodległość” (Nowy Jork–Londyn), t. 18, 1985, s. 57–92.

- Cat-Mackiewicz Stanisław, *Zielone oczy*, Warszawa 1958.
- Duraczyński Eugeniusz, Turkowski Romuald, *O Polsce na uchodźstwie. Rada Narodowa Rzeczypospolitej Polskiej 1939–1945*, Warszawa 1997.
- Dymarski Mirosław, *Stosunki wewnętrzne wśród polskiego wychodźstwa politycznego i wojskowego we Francji i w Wielkiej Brytanii. 1939–1945*, Wrocław 1999.
- Faryś Janusz, Stanisław Stroński. *Biografia polityczna do roku 1939*, Szczecin 1990.
- Górecki Dariusz, *Polskie naczelne władze na uchodźstwie w latach 1939–1990*, Warszawa 2002.
- Górecki Dariusz, *Pozycja prawno-ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995.
- Graliński Zygmunt, *Wojna w Londynie. Wspomnienia 1939–1945*, Paryż 1966.
- Grzywacz Andrzej, Kwiecień Marcin, *Rada Narodowa Rzeczypospolitej Polskiej w walce z sanatorami 1939–1941*, „Zeszyty Historyczne” 2000 (Paryż), nr 131, s. 3–84.
- Hułas Małgorzata, *Goście czy intruzy. Rząd polski na uchodźstwie wrzesień 1939 – lipiec 1943*, Warszawa 1996.
- Komarnicki Wacław, *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Londyn 1943, z. 2.
- Kwiecień Marcin, *Wśród potępieńczych swarów. Prawne aspekty rozliczeń politycznych wśród uchodźstwa polskiego we Francji i Wielkiej Brytanii 1939–1943*, Kraków 2013.
- Londyńska reduta. Tom 1. Władysław Raczkiewicz (1885–1947). Tom 2. Prezydenci RP na uchodźstwie i działalność polskiej emigracji niepodległościowej*, red. nauk. Jarosław Kłaczek, Mirosław Golon, Krzysztof Kania, Zbigniew Girzyński, Toruń 2017.
- Łukasiewicz Juliusz, *Dyplomata w Paryżu 1936–1939*, Warszawa 1995.
- Materski Wojciech, Stefan Litauer. *Przyczynki do biografii*, „Dzieje Najnowsze” 2011, R. 43, nr 2, s. 25–58.
- McGillvray Evan, *Polski rząd na uchodźstwie*, Warszawa 2011.
- Mitkiewicz Leon, *Z generałem Sikorskim na obczyźnie*, Londyn 1974.
- Mühlstein Anatol, *Dziennik, wrzesień 1939 – listopad 1940*, red. Jan E. Zamojski, Warszawa 1999.
- Piotrowski Jacek, *Piłsudczycy bez lidera (po 1 września 1939 roku)*, Toruń 2003.
- Piotrowski Jacek, *Stanisław Stroński jako wybitny polski parlamentarzysta w sejmach II Rzeczypospolitej (1922–1935)*, „Przegląd Sejmowy” 2023, nr 2(175), s. 45–70.
- Pomian Jan, *Józef Retinger. Życie i pamiątki „szarej eminencji”*, Warszawa 1990.
- Pragier Adam, *Czas przeszedł dokonany*, Londyn 1966.
- Protokoły z posiedzeń Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej, październik 1939 – luty 1940, Tom I*, opr. Wojciech Rojek, Andrzej Suchcitz, Kraków 1994.
- Protokoły posiedzeń Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej, tom III, czerwiec–grudzień 1941*, opr. Wojciech Rojek, Andrzej Suchcitz, Kraków 1996.
- Rojek Wojciech, *Odyseja Skarbu Rzeczypospolitej. Losy złota Banku Polskiego 1939–1950*, Kraków 2000.
- Romer Adam, *Z Sikorskim i Mikołajczykiem*, Lens 1945.

Rostocki Władysław, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej konstytucji kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Lublin 2002.

Rostocki Władysław, *Stosowanie konstytucji kwietniowej w okresie drugiej wojny światowej*, Lublin 1988.

Składkowski Felicjan Sławoj, *Prace i czynności rządu polskiego we wrześniu 1939 r.*, „Kultura” 1948 (Paryż), nr 5, s. 75–127.

Sosnkowski Kazimierz, *Wyciąg z pamiętników o kampanii wrześniowej*, „Niepodległość” 1980 (Nowy Jork–Londyn), t. 13, s. 128–185.

Stroński Stanisław, *Polityka rządu polskiego na uchodźstwie w latach 1939–1942*, t. 1–3, oprac. Jacek Piotrowski, Nowy Sącz 2007.

Tkocz Zygmunt, *Kryzys Rządu Polskiego w Londynie – lipiec 1940. Walka o myśl polityczną i władzę*, „Niepodległość” 1984 (Nowy Jork–Londyn), cz. I, t. 17, 1984, s. 55–106, cz. II, t. 18, 1985, s. 93–113.

Wapiński Roman, *Ignacy Paderewski*, Wrocław 1999.

Wojewódzki Ireneusz, *Kazimierz Sosnkowski podczas II wojny światowej. Księżę niezłomny czy Hamlet w mundurze?*, Warszawa 2009.

► STRESZCZENIE

Stosowanie konstytucji kwietniowej w czasach II wojny światowej. Od „umowy paryskiej” do drugiego kryzysu lipcowego

Na sugerowane w abstrakcie pytania starano się odpowiedzieć w oparciu o regulacje prawne, umowy o charakterze politycznym („umowa paryska”) i praktykę konstytucyjną. Z całą pewnością konstytucja pozwoliła na zapewnienie sukcesji władzy – w tej kwestii jej regulacje okazały się znakomitym środkiem chroniącym przed utratą uznania międzynarodowego w warunkach wojny i okupacji całości terytorium kraju. Inne jej przepisy, zwłaszcza związane z rozwiązywaniem kryzysów ustrojowych, nie sprawdziły się w zmienionych warunkach politycznych.

Zderzenie dwóch urzędów: prezydenta i premiera, obsadzonych przez osoby pochodzące z różnych obozów politycznych, mających różne koncepcje polityki zagranicznej, prowadziło do niedających się rozstrzygnąć na płaszczyźnie ustrojowej konfliktów politycznych (pierwszy i drugi kryzys lipcowy). Sytuację dodatkowo komplikował fakt, iż ustalenia polityczne określające stosunki między prezydentem a premierem i rządem („umowa paryska”) były nieprecyzyjne i pozwalały na jej dowolną interpretację.

► SUMMARY

**Application of the April Constitution During World War II.
From the “Paris Agreement” to the Second July Crisis**

The questions suggested in the abstract were tried to be answered on the basis of legal regulations, agreements of a political nature (the “Paris Agreement”) and constitutional practice. Certainly, the constitution made it possible to ensure the succession of power; in this regard, its regulations proved to be an excellent means of protecting, under conditions of war and occupation of the entire national territory, against the loss of international recognition. Its other provisions, especially those related to the resolution of political crises, did not work well in the changed political conditions.

The clash between the two offices of president and prime minister, manned by individuals from different political camps with different concepts of foreign policy, led to political conflicts that could not be resolved at the systemic level (the first and second July crises). The situation was further complicated by the fact that the political arrangements defining the relationship between the president and the prime minister and the government (the “Paris Agreement”) were imprecise and allowed for any interpretation.