

LECH ANTONOWICZ

*Status prawnomiędzynarodowy Rzeczypospolitej Ludowej*

International law status of the Polish People's Republic

Oficjalną nazwą państwa polskiego istniejącego w latach 1944–1989 była najpierw Rzeczpospolita Polska. Dopiero Konstytucja z dnia 22 lipca 1952 roku zmieniła tę nazwę na Polską Rzeczpospolitą Ludową. Ta druga nazwa przetrwała nieco samo państwo, kiedy z dniem 1 stycznia 1990 roku nastąpiło przywrócenie nazwy poprzedniej. Chcąc więc uniknąć nieporozumień na tym tle, można posłużyć się nazwą skróconą i poniekąd wzorowaną na innych skróconych nazwach państwa polskiego – „Rzeczpospolita Ludowa”.

Zadaniem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czym Rzeczpospolita Ludowa była ze stanowiska prawa międzynarodowego. Punktem wyjścia do udzielenia takiej odpowiedzi jest określenie statusu prawnomiędzynarodowego Polski po wybuchu II wojny światowej. Szczegółowej oceny wymagają zaś wydarzenia w Polsce i wokół Polski w latach 1944–1945. Wreszcie „przełom ustrojowy” w Polsce w 1989 roku dopełnia obrazu całości zagadnienia.

STATUS PRAWNOMIĘDZYNARODOWY RZECZYPOSPOLITEJ WALCZĄCEJ

Polska w okresie międzywojennym była powszechnie uznanym państwem i niekwestionowanym podmiotem prawa międzynarodowego. Sytuacja zmieniła się, kiedy dnia 1 września 1939 roku Niemcy dokonały napaści zbrojnej na Polskę, a 17 września Armia Czerwona przekroczyła granicę polsko-radziecką na całej jej długości. Według noty rządu ZSRR przedstawionej tego dnia ambasadorowi Polski w Moskwie państwo polskie i jego rząd przestały

faktycznie istnieć, toteż straciły ważność traktaty zawarte między ZSRR a Polską<sup>1</sup>. Tymczasem wtedy, mimo niewątpliwie tragicznego położenia Polski, jeszcze mniej więcej połowa terytorium państwowego pozostawała w rękach polskich.

Dnia 28 września 1939 roku, a więc jeszcze w czasie oporu zbrojnego niektórych oddziałów Wojska Polskiego, Niemcy i ZSRR podpisały traktat o granicach i przyjaźni, który posługiwał się terminem „byłe państwo polskie” i w swym wstępie powoływał się na jego upadek<sup>2</sup>.

Stanowisko Niemiec i Związku Radzieckiego w sprawie rzekomego upadku państwa polskiego podzieliły dwa inne państwa sąsiedzkie, zainteresowane uczestnictwem w rozbiórce terytorium polskiego, mianowicie Litwa i Słowacja. Motyw upadku państwa polskiego pojawił się także ze strony Rumunii i Węgier, kiedy działając pod presją Niemiec rządy tych państw zerwały stosunki dyplomatyczne z Polską<sup>3</sup>.

Ogromna większość państw tworzących ówczesną społeczność międzynarodową uznawała dalsze istnienie państwa polskiego. Stanowisko to było w pełni uzasadnione z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Jeszcze przed wprowadzeniem kategorycznego zakazu wojen agresywnych rozróżniano okupację wojenną (*occupatio bellica*) i zawojowanie (*debellatio*). Uznawano, że okupacja wojenna nawet całego terytorium innego państwa nie oznacza przeniesienia praw suwerennych na państwo okupujące. Prawa te należały nadal do państwa okupowanego, które zachowywało swą egzystencję prawnomiędzynarodową. Dopiero kiedy nie było jakichkolwiek szans na to, aby pokonane państwo mogło kontynuować walkę, można było dokonać aktu aneksji, co oznaczało likwidację państwa jako podmiotu prawa międzynarodowego. Natomiast traktat o wyrzeczeniu się wojny jako środka polityki państwowej z dnia 27 sierpnia 1928 roku<sup>4</sup> sprawił, że zawojowanie państwa przez inne państwo jest w ogóle niemożliwe ze stanowiska prawa międzynarodowego.

Stanowisko powyższe znalazło trafne ujęcie w piśmie posła polskiego w Budapeszcie z dnia 24 grudnia 1940 roku do szefa rządu węgierskiego. Stwierdza ono, że według prawa narodów „państwo uczestniczące w wojnie koalicyjnej, a okupowane nawet w całości przez wojska nieprzyjacielskie, nie przestaje wskutek tego istnieć, zwłaszcza jeżeli jego siły zbrojne kontynuują walkę. A to jest właśnie wypadek Polski; zwyciężona przez przeważające siły swoich sąsiadów, nigdy nie kapitulowała, nigdy nie uznała obcego panowania,

<sup>1</sup> *Sprawa polska w czasie drugiej wojny światowej na arenie międzynarodowej. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1965, s. 83–84.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 97.

<sup>3</sup> Zob. H. Batowski: *Polska dyplomacja na obczyźnie 1939–1941*, Kraków 1991, s. 419 i 435 oraz idem, *Walka dyplomacji hitlerowskiej przeciw Polsce 1939–1945*, Ossolineum 1984, s. 93.

<sup>4</sup> *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, opr. L. Gelberg, t. II, Warszawa 1958, s. 303–305.

a jej siły zbrojne lądowe, powietrzne i morskie prowadzą walkę u boku sojuszników”<sup>5</sup>.

Zachowanie przez Polskę statusu państwa i podmiotu prawa międzynarodowego było w tym stanie rzeczy zapewnione, ale dla efektywnego korzystania z atrybutów podmiotowości prawnomiędzynarodowej konieczne było posiadanie najwyższych organów państwowych na uchodźstwie. Warunek ten został spełniony w bardzo krótkim czasie, toteż można powiedzieć, że państwo polskie praktycznie w ogóle nie było pozbawione organów władnych reprezentować je na forum międzynarodowym.

Prezydent, Naczelny Wódz oraz Rząd Rzeczypospolitej opuścili terytorium Polski, udając się do Rumunii w nocy z dnia 17 na 18 września 1939 roku, po uzyskaniu wiadomości o wkroczeniu oddziałów Armii Czerwonej. Już dnia 30 września 1939 roku został mianowany na podstawie Konstytucji z 1935 roku Prezydent RP funkcjonujący w Paryżu i ten z kolei powołał rząd polski na uchodźstwie<sup>6</sup>. Dekretem Prezydenta RP z dnia 9 grudnia 1939 roku w miejsce rozwiązanego Sejmu powołano Radę Narodową jako organ doradczy Prezydenta<sup>7</sup>.

Procedura zastosowana w celu ukonstytuowania władz naczelnych Rzeczypospolitej Polskiej na uchodźstwie mogła budzić pewne drugorzędne zastrzeżenia natury prawnokonstytucyjnej, natomiast z punktu widzenia prawa międzynarodowego nowe władze miały należytą legitymację do reprezentowania państwa polskiego i działania w jego imieniu.

Rząd polski na uchodźstwie spotkał się zarówno z aprobatą wśród sił politycznych w kraju, jak i z niemal powszechnym uznaniem międzynarodowym. Spośród zaledwie kilku państw, które odmawiały takiego uznania, był Związek Radziecki, kiedy dnia 22 czerwca 1941 roku stał się obiektem agresji ze strony Niemiec. Dnia 30 lipca 1941 roku został zawarty układ polsko-radziecki, w którym rząd ZSRR uznał, że traktaty radziecko-niemieckie z 1939 roku dotyczące zmian terytorialnych w Polsce utraciły swą moc<sup>8</sup>. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego właściwa byłaby formuła mówiąca o tym, że traktaty te nie utraciły, lecz nie miały mocy *ex tunc*. Zarazem strony tego układu stwierdziły, że po jego podpisaniu zostaną przywrócone stosunki dyplomatyczne między obydwojma rządami, po czym natychmiast nastąpi wymiana ambasadorów. Można uważać, że użycie terminu „przywrócenie” zamiast „nawiązanie” stosunków dyplomatycznych oznaczało wyrzeczenie się przez Związek Radziecki tezy o upadku państwa polskiego we wrześniu 1939 roku.

<sup>5</sup> H. Batowski: *op. cit.*, s. 422.

<sup>6</sup> *Sprawa polska w czasie drugiej wojny światowej...*, s. 99–103.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 126–127.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 226.

Konsekwentne odstąpienie od tej tezy oznaczałoby uczynienie zadość prawu międzynarodowemu i powinno było prowadzić do rezygnacji z roszczeń do części terytorium państwa polskiego anektowanej przez ZSRR jesienią 1939 roku. Tak się jednak nie stało i co więcej – rząd radziecki podjął działania zmierzające do narzucenia Polsce rządu proradzieckiego.

#### UKSZTAŁTOWANIE WŁADZ RZECZYPOSPOLITEJ LUDOWEJ

Budowę zrębów Rzeczypospolitej Ludowej rozpoczęło ukonstytuowanie na przełomie lat 1943 i 1944 Krajowej Rady Narodowej. Główną siłą polityczną KRN była powstała dwa lata wcześniej w porozumieniu z rządem radzieckim Polska Partia Robotnicza, złożona głównie z działaczy, członków i sympatyków rozwiązanej jeszcze przed wojną Komunistycznej Partii Polski.

Krajowa Rada Narodowa była pomyślana jako tymczasowy parlament walczącego narodu. Dnia 21 lipca 1944 roku KRN, działając w porozumieniu i za zgodą rządu radzieckiego, powołała Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego. Ustawa w tej sprawie określiła PKWN jako tymczasową władzę wykonawczą dla kierowania walką wyzwoleniczą narodu, zdobycia niepodległości i odbudowy państwowości polskiej<sup>9</sup>.

Nazajutrz został ogłoszony dokument pod nazwą Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego do narodu polskiego<sup>10</sup>. Właśnie ten dzień 22 lipca 1944 roku został uznany za dzień powstania Rzeczypospolitej Ludowej. Data ta – jak zwykle w tego rodzaju wypadkach – ma charakter umowy. Niemniej powstaje kwestia jej oceny ze stanowiska prawa międzynarodowego.

Bardzo wymowna była treść depechy J. Stalina do W. Churchilla w sprawie PKWN z dnia 23 lipca 1944 roku. Jej autor zawiadamiał: „Nie znaleźliśmy w Polsce żadnych innych sił, które mogłyby stworzyć polską administrację. Tak zwane organizacje podziemne, kierowane przez Rząd Polski w Londynie, okazały się efemerydami pozbawionymi wpływu”<sup>11</sup>. Ta konstatacja zupełnie mijала się z prawdą. Przeciwnie – rola Armii Czerwonej w stosunku do Polski w latach 1944–1945 nie ograniczyła się do wyzwolenia jej terytorium spod okupacji niemieckiej, ale polegała również na tym, aby przeszkodzić polskiemu rządowi emigracyjnemu w objęciu władzy i zarazem umożliwić ukonstytuowanie w Polsce rządu, który byłby uległy wobec ZSRR.

Rząd polski na uchodźstwie w Londynie w oświadczeniu z dnia 25 lipca 1944 roku określił utworzenie PKWN jako „próbę narzucenia Narodowi Polskiemu

<sup>9</sup> Dz. U. 1944, nr 1, poz. 1.

<sup>10</sup> *Sprawa polska w czasie drugiej wojny światowej ...*, s. 538–544.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 544–545.

przez garstkę uzurpatorów kierownictwa politycznego niezgodnego z wolą ogromnej jego większości”<sup>12</sup>.

Moment utworzenia PKWN nie był przypadkowy. Proklamacja w tej sprawie nastąpiła w Chełmie, polskim mieście powiatowym, wyzwolonym spod okupacji niemieckiej. Znalazło się ono w tej sytuacji jako pierwsze przy założeniu, że polsko-radziecką granicę państwową stanowi granica „wzajemnych interesów państwowych” ZSRR i Niemiec, ustanowiona w układzie tych państw z dnia 28 września 1939 roku. Było to zgodne z oficjalnym stanowiskiem rządu radzieckiego, przyjętym w praktyce przez KRN i PKWN. Trzeba zaznaczyć, że według tego stanowiska terytorium państwowe Polski miało wówczas tę osobliwość, że jego fragment (Suwalszczyzna) nie miał geograficznej styczności z częścią podstawową.

Dnia 27 sierpnia 1944 PKWN i rząd ZSRR zawarły porozumienie w sprawie granic Polski<sup>13</sup>. Porozumienie to przewidywało, że przy ustaleniu polsko-radzieckiej granicy państwowej należy przyjąć za podstawę tak zwaną linię Curzona, z poprawkami na rzecz Polski. Nie zostało ono opublikowane zapewne dlatego, że jego strony zdawały sobie sprawę z tego, że PKWN nie miał legitymacji prawnomiędzynarodowej do jego zawarcia w imieniu państwa polskiego. Niemniej stanowiło punkt wyjścia do zawarcia już we wrześniu 1944 roku umów z sąsiednimi republikami radzieckimi – Ukrainą, Białorusią i Litwą<sup>14</sup>, na podstawie których dokonano przesiedleń ludności polskiej z ziem, które w owym czasie stanowiły *de iure* część terytorium państwowego Polski.

Dnia 31 grudnia 1944 roku Krajowa Rada Narodowa powołała w miejsce PKWN Rząd Tymczasowy Rzeczypospolitej Polskiej<sup>15</sup>. Dnia 4 stycznia 1945 roku rząd ten został uznany przez Prezydium Rady Najwyższej ZSRR i dokonano wymiany ambasadorów<sup>16</sup>. Natomiast emigracyjna Rada Narodowa w Londynie w rezolucji z dnia 5 stycznia 1945 roku określiła przekształcenie PKWN w Rząd Tymczasowy jako próbę „nowego pogwałcenia suwerennych praw Polski”<sup>17</sup>.

Na konferencji jałtańskiej w lutym 1945 roku rządy Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Związku Radzieckiego uzgodniły, że działający wówczas w Polsce Rząd Tymczasowy powinien być przekształcony na szerszej podstawie demokratycznej z włączeniem przywódców demokratycznych z Polski i od

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 546.

<sup>13</sup> *Stosunki polsko-radzieckie w latach 1917–1925*, dokumenty i materiały pod red. T. Cieślaka, Warszawa 1967, s. 399–400.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 401–404.

<sup>15</sup> Dz. U. 1944, nr 19, poz. 99.

<sup>16</sup> *Sprawa polska w czasie drugiej wojny światowej...*, s. 671–672.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 672–673.

Polaków z zagranicy i powinien wtedy otrzymać nazwę Rząd Tymczasowy Jedności Narodowej<sup>18</sup>. Utworzenie rządu pod tą nazwą nastąpiło dnia 28 czerwca 1945 roku i w niedługim czasie uzyskał on niemal powszechne uznanie międzynarodowe<sup>19</sup>.

#### NOWY RZĄD PAŃSTWA DOTYCHCZASOWEGO CZY RZĄD NOWEGO PAŃSTWA?

Rozstrzygnięcie tej kwestii utrudnia bardzo skomplikowana sytuacja krajowa i międzynarodowa, w jakiej nastąpiło ukształtowanie władz Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1944–1945. W polskiej nauce prawa międzynarodowego po II wojnie światowej zachowanie przez państwo polskie ciągłości prawnomiędzynarodowej względem Drugiej Rzeczypospolitej traktowano jako rzecz oczywistą i nie wymagającą nawet uzasadnień. Bodaj pierwszą wzmianką na ten temat był napisany przez K. Skubiszewskiego fragment zbiorowego podręcznika prawa międzynarodowego, w którym stwierdzono, że Polska po II wojnie światowej z państwa kapitalistycznego stała się państwem typu socjalistycznego, ale w sposób nieprzerwany była podmiotem prawa międzynarodowego, toteż w 1945 roku mocarstwa i inne państwa uznały jedynie nowy rząd polski, nie zaś nowe państwo polskie<sup>20</sup>. Również według R. Bierzanka istotnym elementem sytuacji międzynarodowej Polski w końcu II wojny światowej była sprawa uznania rządu, a nie państwa<sup>21</sup>. Także H. Lauterpacht – brytyjski autor podstawowej monografii o instytucji uznania w prawie międzynarodowym, wydanej jeszcze w 1948 roku – tak uważał<sup>22</sup>.

W 1970 roku ukazała się książka L. Gelberga, w której autor obszernie uzasadnił tezę, że Polska Ludowa pod względem prawnomiędzynarodowym była kontynuacją państwa, które w okresie międzywojennym istniało w postaci Drugiej Rzeczypospolitej. Upadku państwa polskiego jako podmiotu prawa międzynarodowego nie spowodowały bowiem nie tylko okupacja wojenna oraz zmiany terytorialne, ale również zmiana rządu połączona z zasadniczą zmianą ustroju społeczno-politycznego. Zdaniem tego autora, dodatkowym argumen-

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 692–693.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 760–763. Zob. też E. J. Pałyga: *Uznanie Polski Ludowej jako pełnoprawnego podmiotu stosunków dyplomatycznych (1944–1946)*, „Studia Nauk Politycznych” 1978, nr 5, s. 147–160.

<sup>20</sup> *Zarys prawa międzynarodowego publicznego*, pod red. M. Muszkata, t. I, Warszawa 1955, s. 153.

<sup>21</sup> R. Bierzanek: *Międzynarodowe uznanie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego i Rządu Jedności Narodowej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1964, nr 7, s. 37–61.

<sup>22</sup> H. Lauterpacht: *Recognition in International Law*, Cambridge 1948, s. 352–353.

tem na rzecz ciągłości państwa polskiego było zachowanie w zasadzie w mocy dawnego systemu prawnego<sup>23</sup>.

Powyższe opinie w omawianej sprawie oparte były – milcząco lub wyraźnie – na założeniu, że określenie stosunku prawnomiędzynarodowego Rzeczypospolitej Ludowej do Drugiej Rzeczypospolitej zależało od rozstrzygnięcia kwestii, czy przedwojenne państwo polskie jako podmiot prawa międzynarodowego przetrwało okres II wojny światowej. Rozstrzygnięcie tej kwestii na rzecz zachowania istnienia państwa polskiego w tym okresie przesądzało traktowanie polskiego państwa powojennego jako jego kontynuatora prawnomiędzynarodowego. Całkiem odosobniony okazał się pogląd, że z chwilą powstania Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nastąpiła tak radykalna w sensie geograficznym i ustrojowym zmiana państwa, że Polska stała się innym podmiotem prawnym<sup>24</sup>. Całkiem inne założenie znalazło się u podstaw bardzo szczegółowo opracowanej, ale odosobnionej w piśmiennictwie prawnomiędzynarodowym koncepcji K. Marek. Koncepcja ta opracowana jeszcze w latach pięćdziesiątych sprowadzała się do tezy, że tak zwana Polska Jałtańska była z punktu widzenia prawa międzynarodowego nowym państwem o charakterze marionetkowym, natomiast Rzeczpospolita Polska miała nadal istnieć jako idealne pojęcie prawne dopóty, dopóki istniała możliwość restauracji dawnego porządku prawnopaństwowego<sup>25</sup>. Była to zatem koncepcja jednoczesnego istnienia po II wojnie światowej dwóch zasadniczo różnych państw polskich.

Powyższą koncepcję autorka uzasadniła następującymi argumentami:

1. Utworzenie zarówno PKWN, jak i Rządu Tymczasowego było dziełem Związku Radzieckiego.
2. W Polsce nie było autentycznej rewolucji.
3. Decyzje jałtańskie nie zmieniły stanu rzeczy w Polsce, z wyjątkiem uznania międzynarodowego.
4. Wprawdzie Polska Jałtańska i Rzeczpospolita Polska mają tę samą nazwę (do 1952 r.), tę samą stolicę oraz większą część tej samej ludności i terytorium, ale jest to zupełnie niewystarczające dla uznania ich tożsamości i ciągłości.
5. Polska Jałtańska jest nowym państwem o charakterze marionetkowym i jako taka nie może być tożsama z Rzeczpospolitą Polską.
6. Stanowisko ZSRR – najważniejsze i miarodajne dla tej kwestii – było jednoznaczne co do tego, że Polska Jałtańska jest państwem nowym, a nie kontynuatorem Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast Wielka Brytania i Stany

<sup>23</sup> L. Gelberg: *Powstanie Polski Ludowej. Problemy prawa międzynarodowego*, Warszawa 1970, s. 124–144.

<sup>24</sup> T. Włodarczyk: *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, Warszawa 1974, s. 34–35. Znamienne jest, że z drugiego wydania swojej książki (Warszawa 1986, s. 35–36) autor usunął fragment formułujący powyższy pogląd.

<sup>25</sup> K. Marek: *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Genève 1968, s. 417–545.

Zjednoczone w swoich działaniach wychodziły z założenia, że w Polsce nastąpiła zmiana rządu w tym samym państwie, aczkolwiek nie były one pod tym względem konsekwentne.

7. Wprawdzie mocarstwa zachodnie uważały, że w lipcu 1945 roku uznały nowy rząd Polski, a nie nowe państwo, ale uznając nowy rząd, faktycznie uznawały one nowe państwo.

8. Zachowanie niektórych umów międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach między Polską Jałtańską a państwami trzecimi należy tłumaczyć pojęciem sukcesji, a nie tożsamości prawnomiędzynarodowej.

9. Skoro w Polsce nastąpiła nie zmiana rządu, lecz państwa, to dwa polskie rządy są organami dwóch zupełnie różnych państw.

10. Wschodnia część przedwojennego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej została zaanektowana przez ZSRR, natomiast część zachodnia stała się terytorium Polski Jałtańskiej, ale nie pod okupacją wojenną ZSRR, mimo stacjonujących tam wojsk radzieckich.

11. Według rządu polskiego na uchodźstwie bezprawne akty dokonane przeciwko Polsce i ich konsekwencje są pozbawione mocy i tym samym nie mogły zniszczyć prawnej egzystencji Rzeczypospolitej Polskiej (zasada *ex iniuria ius non oritur* ma przewagę nad zasadą *ex factis ius oritur*).

12. Rząd polski w Londynie jest nadal uznawany przez Hiszpanię, Islandię, Kubę, Liban i Watykan. Przedmiotem tego uznania jest państwo, którego porządek prawny nie jest już efektywny, lecz którego efektywność nie została usunięta przez jakikolwiek proces legalny według prawa międzynarodowego.

13. Restauracja polskiej niepodległości nie będzie oznaczała utworzenia jeszcze jednego państwa polskiego, które zastąpi państwo marionetkowe, lecz odzyskanie przez Polskę jej statusu prawnomiędzynarodowego, którego ona nigdy nie utraciła.

Ustosunkowując się do powyższej koncepcji, trzeba przede wszystkim stwierdzić jako fakt niewątpliwy, że geneza władz Rzeczypospolitej Ludowej w postaci Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego i Rządu Tymczasowego, a także Rządu Tymczasowego Jedności Narodowej była bardzo poważnie „skażona” interwencją Związku Radzieckiego w wewnętrzne sprawy Polski. Konsekwencje tej „skazy” były zresztą widoczne w ciągu całego okresu istnienia tej formacji, aczkolwiek przejawiały się w różnych formach i z różnym natężeniem. Uzasadnione jest też twierdzenie, że rewolucja ustrojowa w Polsce była wynikiem „eksportu”, aczkolwiek nie można też powiedzieć, że wszystkie elementy tego „eksportu” padły na zupełnie jałowy grunt i że sytuacja w Polsce w końcu II wojny światowej była zupełnie niepodatna na przemiany ustrojowe.

Z drugiej strony jest faktem, że już PKWN, korzystając oczywiście z czynnej pomocy ze strony organów ZSRR, zdołał zorganizować swoją administrację na części polskiego terytorium państwowego, a Rząd Tymczasowy na całości terytorium, którego granice były wówczas dopiero projektowane.



Sprzeczność polityki rządu ZSRR wobec Polski z prawem międzynarodowym w okresie narodzin Rzeczypospolitej Ludowej dotyczyła wielu zasad tego prawa. Stanowisko radzieckie w sprawie statusu wschodniej części terytorium państwowego Polski oraz statusu jego ludności było sprzeczne z zachowaniem przez państwo polskie tożsamości i ciągłości prawnomiędzynarodowej. Ale z drugiej strony przedmiotem uznania ze strony ZSRR całkiem wyraźnie były kolejne rządy (PKWN, Rząd Tymczasowy, Rząd Tymczasowy Jedności Narodowej), a nie państwo polskie. Zresztą ogół państw tworzących ówczesną społeczność międzynarodową traktował sprawę Polski w końcu II wojny światowej w kategoriach uznania rządu, a nie uznania państwa.

Należy podkreślić, że rządy Rzeczypospolitej Polskiej stały na stanowisku prawnomiędzynarodowej ciągłości państwa polskiego. Nie było w tej sprawie specjalnego oświadczenia, natomiast wyraziło się to przede wszystkim w uznaniu mocy obowiązującej poprzednio zawartych umów międzynarodowych, z wyjątkiem tych, które w tym czasie wygasły z powodów dających się uzasadnić ze stanowiska prawa międzynarodowego. Można wprawdzie przypomnieć, że w deklaracji programowej PPR pt. „O co walczyliśmy” z listopada 1943 roku znalazło się stwierdzenie, że we wrześniu 1939 roku „Polska jako państwo przestała istnieć”<sup>26</sup>, ale bez zaznaczenia, że z tego powodu utraciły moc prawną polskie traktaty.

W czasie ukazania się książki K. Marek zaledwie cztery państwa (Irlandia, Kuba, Liban i Hiszpania) oraz Stolica Apostolska uznawały rząd polski na uchodźstwie w Londynie. Stolica Apostolska jako ostatnia cofnęła uznanie polskiemu rządowi emigracyjnemu w 1959 roku, aczkolwiek znormalizowała w pełni stosunki dyplomatyczne z rządem Rzeczypospolitej Ludowej dopiero w lipcu 1989 roku.

Koncepcja równoczesnego istnienia dwóch państw polskich – suwerennego w postaci Rzeczypospolitej Polskiej i marionetkowego w postaci Polski Jałtańskiej – spotkała się z krytyką nie tylko w kraju, ale i zagranicą. Dokonał jej J. Crawford w pracy na temat powstania państw ze stanowiska prawa międzynarodowego<sup>27</sup>. Jego zdaniem pogląd, że PKWN był rządem marionetkowego państwa, jest ewidentnie błędny. Przyjmując nawet, że miał on charakter marionetkowy, to był to marionetkowy rząd państwa, które nie upadło wskutek *debellatio*. „Rząd Lubelski” pretendował do tego, że jest rządem istniejącego dotychczas państwa polskiego i po pierwszej rekonstrukcji został w tym charakterze uznany w Jałcie. Nawet polski rząd w Londynie nie traktował Rządu Tymczasowego jako rządu jakiegokolwiek innego państwa niż Polska. Nie do utrzymania jest teza, że jeśli rząd uznany jako rząd istniejącego państwa nie jest rzeczywiście niepodległy, to musi być traktowany jako rząd innego państwa

<sup>26</sup> *Stosunki polsko-radzieckie w latach 1917–1945...*, s. 367.

<sup>27</sup> J. Crawford: *The Creation of States in International Law*, Oxford 1979, s. 409–412.

o charakterze marionetkowym. Wprawdzie uznanie międzynarodowe nie jest czynnikiem decydującym w sprawach statusu terytoriów i ich rządów, ale stanowi ono ważne świadectwo tego statusu, zwłaszcza w sytuacjach wątpliwych. W konkluzji autor stwierdza, że utworzenie i uznanie polskiego rządu powojennego nie naruszyło tożsamości i ciągłości państwa polskiego. Dodaje tylko, że kiedy elementy braku ciągłości są tak obszerne jak w wypadku Polski w 1945 roku, to ciągłość prawnomiędzynarodowa w dużej mierze zależy od roszczenia podmiotu zainteresowanego oraz uznania ze strony innych państw.

Problem statusu prawnomiędzynarodowego Rzeczypospolitej Ludowej stał się ostatnio przedmiotem wymiany zdań w związku z uchwałą Senatu RP z dnia 16 kwietnia 1998 roku o ciągłości prawnej między II i III Rzeczypospolitą Polską<sup>28</sup>. Do ugruntowanej już w polskiej nauce prawa międzynarodowego tezy o tożsamości prawnomiędzynarodowej państwa polskiego od 1918 roku<sup>29</sup> przyłączyli się zasadniczo w swoich publikacjach R. Kwiecień<sup>30</sup> oraz W. Czapliński<sup>31</sup>, natomiast przeciwne stanowisko wyraził G. Górski<sup>32</sup>. Podzielając pogląd K. Marek o istnieniu po II wojnie światowej dwóch państw polskich, autor ten m.in. napisał, że z punktu widzenia prawa międzynarodowego miał miejsce fakt sukcesji PRL po II Rzeczypospolitej.

Posługiwanie się pojęciem sukcesji prawnomiędzynarodowej dla określenia stosunku Rzeczypospolitej Ludowej do II Rzeczypospolitej jest całkowicie błędne. Sukcesja państw oznacza bowiem zgodne z prawem międzynarodowym zastąpienie jednego państwa przez inne państwo w zakresie odpowiedzialności za stosunki międzynarodowe jakiegoś terytorium. Państwo–poprzednik nie upada wprawdzie jako podmiot prawa międzynarodowego, jeśli traci zwierzchnictwo tylko nad częścią swego terytorium, ale następuje to w razie całkowitej utraty zwierzchnictwa terytorialnego. Traktowanie II Rzeczypospolitej jako państwa–poprzednika względem Rzeczypospolitej Ludowej jako państwa–sukcesora prowadzi zatem do wniosku sprzecznego z tezą, którą ta koncepcja ma uzasadniać, to znaczy z tezą o zachowaniu przez państwo polskie powstałe w 1918 roku tożsamości prawnomiędzynarodowej po II wojnie światowej.

<sup>28</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 11 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 kwietnia 1998 roku, s. 125–126.

<sup>29</sup> Oprócz prac wymienionych wyżej autorów zob. także L. Antonowicz: *Z problematyki statusu prawnomiędzynarodowego PRL*, „Studia Nauk Politycznych” 1975, nr 3, s. 69–75; idem: *Tożsamość państwa polskiego w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 10, s. 3–10; idem: *Trzecia Rzeczpospolita a zasada ciągłości państw w prawie międzynarodowym*, [w:] *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, t. 2, Lublin 1998, s. 25–31.

<sup>30</sup> R. Kwiecień: *Tożsamość i ciągłość prawnomiędzynarodowa państwa polskiego*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 8, s. 13–15 oraz idem: *O tożsamości i ciągłości prawnomiędzynarodowej państwa polskiego raz jeszcze*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 8, s. 92–95.

<sup>31</sup> W. Czapliński: *Raz jeszcze o problemie ciągłości i identyczności państwa polskiego*, „Państwo i Prawo” 1999, s. 84–87.

<sup>32</sup> G. Górski: *O problemie tożsamości i ciągłości prawnomiędzynarodowej państwa polskiego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 7.

## UZNIANIE MIĘDZYNARODOWE WŁADZ RZECZYPOSPOLITEJ LUDOWEJ

Powstaje kwestia, na jakiej podstawie i w jakim czasie polski rząd emigracyjny utracił, a rząd krajowy uzyskał prawo reprezentowania państwa polskiego na zewnątrz. Zbyt uproszczony był pogląd B. Łapickiego, który pisał, że rząd emigracyjny utracił poparcie narodu polskiego i nie reprezentując żadnego z trzech elementów składowych państwa (terytorium, ludność, władza), przestał istnieć ze stanowiska prawnego<sup>33</sup>.

Wydaje się oczywiste, że polski rząd na uchodźstwie nie utracił *ius representationis* państwa polskiego przed utworzeniem PKWN, który później traktowano jako pierwszy rząd Rzeczypospolitej Ludowej. Charakter rządu *de iure* polski rząd emigracyjny zachował także po dniu 22 lipca 1944 roku z uwagi na okoliczności utworzenia i charakter PKWN, który zresztą sam siebie nie deklarował oficjalnie jako rządu. Nawiązał wprawdzie ze Związkiem Radzieckim stosunki quasi-dyplomatyczne, kwestionował legalność polskiego rządu emigracyjnego, ale nie kwestionował jego kompetencji międzynarodowych. Dopiero po przekształceniu PKWN w Rząd Tymczasowy jego szef ogłosił oświadczenie o nieszanowaniu transakcji i zobowiązań zaciąganych przez rząd emigracyjny w Londynie<sup>34</sup>. Uznanie Rządu Tymczasowego za rząd *de iure* Rzeczypospolitej Polskiej przez Związek Radziecki było niewątpliwie przedwczesne w świetle prawa międzynarodowego i stanowiło niedozwoloną ingerencję w sprawy wewnętrzne państwa polskiego, którego rządem *de iure* był nadal rząd emigracyjny. Rząd Tymczasowy, tak samo jak PKWN, mógł być wtedy traktowany tylko jako rząd *de facto* o charakterze lokalnym, gdyż zakres jego władzy pod względem terytorialnym, osobowym i rzeczowym był początkowo taki sam. Dopiero w miarę dalszego wyzwolenia ziem polskich spod okupacji niemieckiej przez Armię Czerwoną oraz Wojsko Polskie przekształcił się stopniowo w ogólny rząd krajowy, ale nadal o charakterze *de facto*, bo rządem *de iure* był jeszcze rząd emigracyjny w Londynie.

Ten stan trwał w ciągu pierwszego półrocza 1945 roku. Charakteryzował się on istnieniem dwóch rządów polskich o różnym charakterze prawnomiędzynarodowym, chociaż pretendujących do takiego samego statusu. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego taką sytuację można ująć następująco: akty międzynarodowe rządu *de facto* stają się prawomocne wskutek retroaktywnego działania uznania międzynarodowego, natomiast akty międzynarodowe rządu *de iure* wymagają potwierdzenia przez rząd następny.

Z tą ostatnią sprawą wynikły pewne komplikacje odnośnie do uczestnictwa Polski w konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z dnia 7 grudnia

<sup>33</sup> B. Łapicki: *Rząd londyński w świetle prawa*, „Państwo i Prawo” 1947, nr 4, s. 3–8.

<sup>34</sup> *Sprawa polska w czasie drugiej wojny światowej na arenie międzynarodowej. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1965, s. 670.

1944 roku. Konwencja ta została podpisana z upoważnienia rządu emigracyjnego, natomiast definitywne związanie tą konwencją państwa polskiego zostało dokonane przez ten rząd dnia 6 kwietnia 1945 roku. W rezultacie uregulowanie tej sprawy nastąpiło dopiero w 1958 roku<sup>35</sup>.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego w historii polskich ciał emigracyjnych trzeba wyróżnić dwa okresy, których cezurę stanowi przełom czerwca i lipca 1945 roku. W pierwszym okresie miały one charakter organów państwa polskiego, kompetentnych do reprezentowania tego państwa na forum międzynarodowym. Natomiast wskutek powszechnego cofnięcia uznania międzynarodowego rządowi polskiemu na uchodźstwie ciało określające siebie tym mianem przestało być organem państwa polskiego. Mogło ono nadal odgrywać rolę polityczną, ale jego działania nie miały już znaczenia ani prawnopaństwowego, ani prawnomiędzynarodowego.

W konkluzji należy stwierdzić, że ingerencja ZSRR w wewnętrzne sprawy państwa polskiego uniemożliwiła objęcie władzy przez rząd polski na uchodźstwie, który miał należytą legitymację prawnomiędzynarodową, natomiast przyczyniła się do objęcia władzy przez organy rządowe utworzone przez polskie siły komunistyczne: Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, Rząd Tymczasowy i – za zgodą Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii – Rząd Tymczasowy Jedności Narodowej. Legalizacja międzynarodowa władz Rzeczypospolitej Ludowej nastąpiła w drodze powszechnego uznania ze strony państw tworzących społeczność międzynarodową.

#### PROBLEM SUWERENNOŚCI I RODZIMOŚCI RZECZYPOSPOLITEJ LUDOWEJ

Powstaje uzasadnione pytanie, czy zmiana statusu międzynarodowego Polski w rezultacie objęcia w niej władzy przez siły komunistyczne związane ideologicznie i politycznie ze Związkiem Radzieckim nie oznaczała zniszczenia jej suwerenności. Wydaje się, że Rzeczpospolitą Ludową należy traktować jako formację ustrojową państwa polskiego, które również w tym okresie zachowało swoją suwerenność, aczkolwiek wykonywanie tej suwerenności było w latach 1944–1989 w większym lub mniejszym stopniu ograniczone przez Związek Radziecki w drodze faktycznego układu ich wzajemnych stosunków. Koncepcja, według której należy odróżniać suwerenność jako idealne pojęcie prawne od wykonywania suwerenności, wydaje się najbardziej adekwatna do sfery faktów i prawa. Ustosunkowując się do kwestii suwerenności Rzeczypospolitej Ludowej, należy uwzględnić z jednej strony zachowanie istnienia państwa polskiego jako tego samego podmiotu prawa

<sup>35</sup> Zob. H. Blix: *Treaty-making Power*, London–New York 1960, s. 152–161.

międzynarodowego od 1918 roku, z drugiej zaś – zależność polityczną, ale nie prawną od ZSRR<sup>36</sup>.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego Rzeczypospolitej Ludowej nie można też odmawiać charakteru rodzimego. Mimo bowiem „skazy genetycznej”, była ona formą ustrojową państwa polskiego i ogniwem w jego rozwoju, łączącym Drugą Rzeczpospolitą z Trzecią Rzeczpospolitą.

Biorąc powyższe względy pod uwagę, trzeba więc stwierdzić, że dla określenia statusu prawnomiędzynarodowego Rzeczypospolitej Ludowej zupełnie nieprzydatne są takie terminy jak „zastępcza organizacja państwa na wzór Księstwa Warszawskiego lub Królestwa Kongresowego”<sup>37</sup>, czy też „proradzieckie państwo – atropa”<sup>38</sup>. Tak samo można ocenić stanowisko J. Pietkiewicza, którego zdaniem: 1) PRL w znaczeniu socjalistyczno-historycznym nie była państwem polskim, 2) nie była państwem w ujęciu filozoficznym, 3) była państwem w znaczeniu deklaratywnym prawa pozytywnego. Stanowisko to jest niespójne i wewnętrznie sprzeczne, bo oceny różnych stron tego samego zjawiska nie mogą się wzajemnie wykluczać<sup>39</sup>.

#### UPADEK RZECZYPOSPOLITEJ LUDOWEJ

Status prawnomiędzynarodowy Rzeczypospolitej Ludowej – wyżej przedstawiony – znalazł swoje potwierdzenie w okolicznościach i następstwach jej upadku. Porozumienie między stroną rządzącą i stroną opozycyjną osiągnięte w 1989 roku w drodze „okrągłego stołu” umożliwiło pokojową zmianę ustroju w Polsce. Konstytucyjny charakter tych zmian sprawił, że w ogóle nie powstał problem uznania międzynarodowego nowego niekomunistycznego rządu. Jest to świadectwem tego, że narodziny Trzeciej Rzeczypospolitej nie oznaczały powstania nowego państwa jako podmiotu prawa międzynarodowego. To zdarzenie o wielkiej doniosłości historycznej stanowiło zmianę ustrojową oznaczającą usunięcie politycznych ograniczeń w wykonywaniu przez państwo polskie przysługujących mu praw suwerennych.

Z uwagi na rodzimy charakter Rzeczypospolitej Ludowej, narodzin Trzeciej Rzeczypospolitej nie można też ujmować w kategoriach przywrócenia polskiej

<sup>36</sup> Por. W. Zamkowski: *Pozycja ustrojowo-prawna Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na tle dynamicznego ujęcia suwerenności państwa*, [w:] *W kręgu problematyki władzy i prawa*, Lublin 1996, s. 361–365.

<sup>37</sup> Z. Wawak: *Legitymacja prawna KRN*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 4, s. 60.

<sup>38</sup> B. W. Przewoźnik: *Niektóre zagadnienia członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*, [w:] *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, t. 3, Lublin 1997, s. 103.

<sup>39</sup> J. Pietkiewicz: *Czy PRL była państwem polskim?*, „Studia Polityczne” 1995, nr 4, s. 96.

władzy państwowej po okresie sprawowania na terytorium Polski rządów przez państwo obce. Pojęcie *iuris postliminii* znajduje zastosowanie w razie zajęcia terytorium państwa lub jego części przez siły zbrojne innego państwa, które to siły następnie z tego terytorium ustępują. Wprawdzie wojska radzieckie stacjonowały na terytorium Polski w ciągu całego okresu istnienia Rzeczypospolitej Ludowej, a jako wojska rosyjskie nawet dłużej – aż do roku 1993, ale ich pobyt nie miał charakteru okupacji wojennej.

Można jednak zapytać, czy przedstawiona wyżej koncepcja K. Marek nie została właśnie urzeczywistniona? Czy upadek Rzeczypospolitej Ludowej nie oznaczał upadku „Polski Jałtańskiej”, a narodziny Trzeciej Rzeczypospolitej nie oznaczały restauracji Rzeczypospolitej Polskiej, która jako idealne pojęcie prawne przetrwała czterdzieści kilka powojennych lat?

Echo tej koncepcji można rozpoznać we wspomnianej wyżej uchwale Senatu RP o ciągłości prawnej między II i III Rzeczpospolitą Polską. Można powiedzieć, że stwierdzenie ciągłości prawnej między II i III Rzeczpospolitą jest właściwie stwierdzeniem stanu prawnego w zasadzie powszechnie uznanego. Rzecz jednak w tym, że w latach 1944–1989 istniała Rzeczpospolita Ludowa, której status prawnomiędzynarodowy wskazuje, że funkcjonowała ona jako podmiot prawa międzynarodowego w różnych przejawach – umów międzynarodowych, stosunków dyplomatycznych i konsularnych, organizacji międzynarodowych i sporów międzynarodowych. Warto zaznaczyć, że zarówno pierwszy, jak i następne polskie rządy niekomunistyczne stały na stanowisku zachowania mocy obowiązującej przez wszystkie umowy międzynarodowe zawarte w okresie Rzeczypospolitej Ludowej. Wygaśnięcie Układu Warszawskiego, Statutu Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej czy też innych umów międzynarodowych wiążących państwa tak zwanej wspólnoty socjalistycznej nastąpiło w wyniku porozumienia stron<sup>40</sup>.

W tym związku charakterystyczna jest także terminologia aktów wycofania przez III Rzeczpospolitą zastrzeżeń do niektórych postanowień umów międzynarodowych zawartych w okresie Rzeczypospolitej Ludowej. Otóż podmiot, który dokonał tych zastrzeżeń, został w nich określony jako „Polska”<sup>41</sup>. Wydaje się, że termin ten nie tylko oznacza państwo pod nazwą „Polska Rzeczpospolita Ludowa”, ale dodatkowo wskazuje, że było to jedyne istniejące wówczas państwo polskie. Można oczywiście sensownie pytać „jaka Polska?”, ale pytanie „która Polska?” w odniesieniu do tego samego terytorium byłoby pozbawione sensu.

---

<sup>40</sup> Tekst protokołu o rozwiązaniu RWPG z dnia 28 czerwca 1991 r. oraz tekst protokołu o utracie mocy obowiązującej Układu Warszawskiego z dnia 1 lipca 1991 r., [w:] *Dokumenty europejskie*, opr. A. Przyborowska-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelska, t. II, Lublin 1999, s. 288–290.

<sup>41</sup> Dz. U. 1998, nr 33, poz. 177 i 178 oraz poz. 179 i 180.

W konkluzji należy stwierdzić, że Rzeczpospolita Ludowa była tym samym podmiotem prawa międzynarodowego co Druga Rzeczpospolita i Rzeczpospolita Walcząca, a Trzecia Rzeczpospolita jest pod względem prawnomiędzynarodowym kontynuacją Rzeczypospolitej Ludowej.

#### SUMMARY

The Soviet Union's interference in the internal affairs of the Polish state in 1944-1945 made it impossible for the Polish Government in exile to take over power, whereas this allowed the government bodies formed by Polish communist forces to seize power. The origins of those agencies were certainly 'contaminated' by foreign interference, but on the other hand it is a fact that they managed to establish their administration on the Polish state territory within its new frontiers. International legitimacy of this state of affairs took place by way of general recognition by the states constituting the then international community.

The governments of the Polish People's Republic took the position of the continuity under international law of the Polish state, which was manifested in the recognition of the binding force of earlier international agreements, and which could not be justified by the notion of international law succession. The Polish People's Republic should then be treated as a political formation of the Polish state, which retained its sovereignty also in that period, although the exercise of this sovereignty was in 1944-1989 more or less constrained by the Soviet Union through the actual system of their mutual relations. The rise of the Third Polish Republic meant removing political constraints in the exercise of the Polish state's sovereign rights.

It should be noted that both the first and subsequent Polish non-communist governments have continued to recognize the binding force of all international agreements concluded by the Polish People's Republic. This confirms the thesis that the Republic was the same subject of international law as the Second Polish Republic and the Fighting Republic, while in respect of international law the Third Polish Republic is a continuation of the People's Republic.

