

Alina WEGIERA-TROCHIMIAK

**Działalność Krajowej Rady Narodowej w zakresie ustalania treści
i zasadniczej linii polityki państwa**

Деятельность Крайовой Рады Народовой в области установления содержания
и основной линии политики государства

The Role of the National Council of Poland in Shaping the Principles of Policy
of the Polish State

Powstała w warunkach okupacji jako organizacja kierująca walką narodu o wyzwolenie, KRN dopiero w trakcie swej działalności, w miarę oswoobodzenia się kraju spod okupacji i kształtowania się państwa ludowego, przeobraża się w tymczasowy parlament.¹ Jako rewolucyjny, potencjalny organ władzy narodu, do chwili wyjścia z konspiracji, KRN pełniła zarówno funkcje uchwałodawcze, jak i wykonawcze.² Z chwilą wyzwolenia części terytorium, kiedy zaistniały warunki efektywnego sprawowania władzy KRN siłą rewolucyjnego faktu staje się najwyższym organem władzy państwowej. Następuje jednocześnie oddzielenie władzy ustawodawczej od wykonawczej (ustawą z 21 lipca 1944 r.). Ta ostatnia zostaje powierzona PKWN, swoistemu komitetowi wykonawczemu KRN. Konsekwentnie wydany przez PKWN Manifest lipcowy określa KRN jako „tymczasowy parlament”, „jedyne legalne źródło władzy”. Jej egzystencja nie opiera się na normach prawnych Polski burżuazyjno-obszarniczej,

¹ Por. np. wypowiedź B. Bieruta na VII sesji, *Spraw. sten. z VII sesji*, t. 289, 290.

² Por. J. Pawłowicz: *Z dziejów konspiracyjnej KRN (1943—1944)*, Warszawa 1961, s. 66 oraz *id.*: *Krajowa Rada Narodowa w okresie okupacji* [w:] *Krajowa Rada Narodowa*, pod red. A. Burdy, Wrocław 1976, s. 30 i n. W tej ostatniej pracy, stanowiącej monografię o działalności KRN po wyzwoleniu, we wstępie podano szczegółowo (w przypisie na ss. 7—11) bibliografię prac o działalności KRN, zarówno w okresie konspiracyjnym, jak i po przekształceniu się w tymczasowy parlament.

lecz czerpie swe umocowanie z „woli walczącego narodu”.³ Wprowadzie nowy system polityczny, w którym KRN zostaje organem naczelnym, nawiązuje do Konstytucji marcowej, ale chodzi tu jedynie o przywrócenie mocy obowiązującej podstawowych założeń tejże Konstytucji, przy czym obowiązują one nie siłą autorytetu ustrojodawczego, który je uchwalał, ale na skutek decyzji KRN.

Do zasadniczych kierunków działalności pierwszego parlamentu w odrodzonej Polsce należały: ustawodawstwo, kontrola nad działalnością organów wykonawczych, w tym również (będący następstwem przyjęcia hierarchicznej struktury rad narodowych) nadzór nad terenowymi radami narodowymi oraz ustalanie zasadniczej linii polityki państwa. Ustawa z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych⁴, ustalająca kompetencje KRN (w art. 26 § 1), wyraźnie nie ujmuje tej ostatniej funkcji w tak ogólne określenie, jak to później uczyni odnośnie do Sejmu Ustawodawczego art. 3 ust. c ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. Funkcję tę we wspomnianym artykule ustawa wrześniowa określa jako „planowanie działalności publicznej”. Określenie to wyraźnie akcentuje nowy kierunek pracy tymczasowego parlamentu, nie znany parlamentom burżuazyjnym, ale jedynie częściowo pokrywa się z funkcją ustalania zasadniczej linii polityki państwa. W ówczesnym systemie politycznym funkcja planowania działalności publicznej obejmowała w zasadzie działalność gospodarczą w ogóle oraz aktywność samorządu terytorialnego. W literaturze prawniczej ustalanie zasadniczej linii polityki państwa przez KRN określa się niekiedy jako „podejmowanie najważniejszych decyzji w doniosłych sprawach wewnętrznych i międzynarodowych”.⁵

Ścisłe rozgraniczenie działań podejmowanych na forum parlamentarnym według poszczególnych funkcji jest rzeczą niełatwą, w praktyce bowiem ściśle się one ze sobą łączyły i nierzadko przejawiały się w tym samym działaniu. Zadania związane z realizacją funkcji ustalania zasadniczej linii polityki państwa KRN, w zależności od rodzaju sytuacji, wykonywała w rozmaitej formie, a mianowicie: uchwalając ustawy dotyczące istotnych zagadnień gospodarczych, społecznych, kulturalnych, sprawując kontrolę nad organami wykonawczymi (np. w drodze podejmowania

³ Por. W. Skrzydło: *Charakter i znaczenie polityczno-prawne Manifestu lipcowego PKWN*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” t. XI, 1959, nr 2 oraz *id.*: *Kształtowanie się aparatu państwowego w okresie PKWN*, „Rocznik Lubelski” VII, 1964. Zob. również A. Burda: *Rozwój ustroju politycznego Polski Ludowej*, Warszawa 1967, s. 28 i n. oraz *id.*: *Odbudowa państwowości polskiej, Zasady prawne nowego ustroju* [w:] *Krajowa Rada Narodowa*, s. 64 i n.

⁴ Dz. U. 1944, nr 5, poz. 22.

⁵ Burda: *Odbudowa państwowości...*, s. 84 oraz *id.*: *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1965, s. 120.

uchwał w rezultacie interpelacji) czy też pełniąc, stosownie do art. 21 ustawy wrześniowej, zwierzchni nadzór nad radami narodowymi. Czyniła to jednak przede wszystkim poprzez dyskusje nad *exposé* premiera i wystąpieniami innych przedstawicieli rządu (wyrażając swą aprobatę dla nakreślonej przez rząd polityki w formie wotum zaufania), debaty nad projektami budżetu i planu gospodarczego, ratyfikację umów międzynarodowych, akty kreacyjne (powoływanie rządu) oraz za pośrednictwem swego Prezydium. Rola KRN w ustalaniu zasadniczej linii polityki państwa wyraźnie wykraczała poza sferę ustawodawstwa. „W odróżnieniu od typowej sytuacji w państwie burżuazyjnym, gdzie parlament — poza uchwalaniem ustaw — odgrywa rolę mniej lub bardziej biernego obserwatora i ewentualnego krytyka polityki rządu — KRN — jak to słusznie zauważyli Z. Jarosz i J. Zakrzewska — była aktywnym współtwórcą tej polityki, organem rozstrzygającym węzłowe problemy polityki i w znacznym stopniu inspiratorem poczynań organów wykonawczych w wielu dziedzinach życia państwowego i społecznego”.⁶ Faktyczny udział KRN w kształtowaniu treści polityki państwa, w obiektywnie najtrudniejszym okresie tworzenia zrębów nowego ustroju był szczególnie doniosły. Stąd celowe wydaje się poświęcenie właśnie tej funkcji ludowego parlamentu odrębnych rozważań, zwłaszcza że w dotychczasowej literaturze zostały naświetlone niektóre tylko formy przejawu woli tymczasowego parlamentu w zakresie jej realizacji, a mianowicie uchwalanie budżetu i planu gospodarczego, nadzór nad radami narodowymi oraz częściowo wpływ, jaki wywierała KRN na kształtowanie zasadniczej linii politycznej za pośrednictwem swego Prezydium, pominięto zaś zupełnie inne formy tego działania, jak np. wpływ KRN na kształtowanie polityki zagranicznej, w której dokonał się przecież w tym czasie zwrot dziejowy, a co było ogromną zasługą KRN.⁷

Przechodząc do omówienia form kierowniczego wpływu KRN na treść polityki państwa, w pierwszym rzędzie wypada zająć się tymi, o których wspominała już ustawa wrześniowa, a więc kategorią aktów, które nie należały w całości ani do ustawodawstwa, ani do kontroli nad działalnością

⁶ Z. Jarosz, J. Zakrzewska: *KRN, Z dziejów kształtowania się ludowego parlamentu*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1964, z. 1, s. 69.

⁷ O funkcjach KRN (bardzo ogólnie) piszą jedynie Z. Jarosz i J. Zakrzewska w cytowanej wyżej pracy, poświęcając działalności w zakresie ustalania zasadniczej linii polityki państwa zaledwie 5 stronice druku. Zob. ponadto J. Zakrzewska: *Funkcje i zadania KRN jako parlamentu oraz sposób ich realizacji* [w:] *Krajowa Rada Narodowa*, ss. 115—156. O wpływie na kształtowanie polityki państwa, jaki wywierała KRN za pośrednictwem swego Prezydium, częściowo pisze J. Mordwiłko, omawiając funkcjonowanie i zakres działania tego organu. Zob. J. Mordwiłko: *Rola i działalność Prezydium KRN*, „Państwo i Prawo” 1974, z. 1 oraz *id.*: *Organizacja i funkcjonowanie KRN* [w:] *Krajowa Rada Narodowa*, ss. 157—172.

rządu, ale były specyficzną formą ustalania zasadniczej linii polityki państwa, a mianowicie aktami planowania gospodarczego.⁸

Ustawa wrześniowa, określając w art. 26 § 1 ust. 2 zakres działania KRN, stanowiła niedwuznacznie, że jej kompetencje uchwałodawcze obejmują między innymi „planowanie działalności publicznej, w szczególności ustalanie budżetów i planów świadczeń w naturze”. Wymienienie w tym samym ustępie i po słowie „w szczególności” budżetu wskazywało — jak to zauważył K. Grzybowski — iż w intencji ustawodawcy plan winien być ustawą w znaczeniu formalnym. Potwierdził to następnie art. 3 dekretu z 10 listopada 1945 r. o utworzeniu Centralnego Urzędu Planowania, stanowiąc, iż plany powinny być ogłaszane w formie ustawy, przy czym stosuje się do nich analogiczne przepisy jak do uchwalania budżetu. Konieczność rozwinięcia planowania i uczynienia go podstawową zasadą ustrojową była czymś oczywistym.⁹ W centrum uwagi nowo powstającej władzy znalazło się nie tylko rozwiązywanie bieżących spraw gospodarczych, ale też opracowanie długofalowych koncepcji rozwoju ekonomicznego kraju oraz właściwych form kierownictwa w tym zakresie. Ośrodkiem państwowym, w którym skupiały się w r. 1944 decyzje w sprawach gospodarczych, było Prezydium KRN oraz resorty: Gospodarki Narodowej i Finansów, Aprowizacji oraz Rolnictwa i Reform Rolnych. Począwszy od stycznia 1945 r. węzłowe decyzje w sprawach gospodarczych podejmował KERM. Głównym ośrodkiem koordynującym pracę resortów i opracowującym koncepcje form planowania gospodarczego w okresie odbudowy państwa stał się Centralny Urząd Planowania. W jego gestii leżało opracowywanie koncepcji oraz form planowego rozwoju gospodarki, a także kontrola realizacji uchwał KERM. Uchwałą z 8 czerwca 1945 r. KERM zobowiązał resorty do sporządzania okresowych planów gospodarczych oraz powołania wydziałów planowania w jednostkach gospodarczych. Przyczyniło się to w znacznym stopniu do przyspieszenia prac nad wieloletnim planem gospodarczym.¹⁰

Jeśli chodzi o rolę KRN w procesie planowania, to stwierdzić należy, że nie od razu mogła ona realizować swe kompetencje zakreślone ustawą

⁸ Akty te, jak już wspomniałam, szczegółowo zostały omówione przez J. Zakrzewską, dlatego staram się ograniczyć w tym fragmencie mojej pracy do analizy tych zagadnień, które nie znalazły dostatecznego naświetlenia bądź zostały zupełnie pominięte, a mają, w moim przekonaniu, dosyć istotne znaczenie dla scharakteryzowania roli KRN w realizacji interesującej nas funkcji.

⁹ Szerzej na ten temat: K. Grzybowski: *Ustrój polityczny Polski 1944—1948*, Kraków 1948, s. 68 oraz W. Krzyżanowski: *Dwa lata gospodarki powojennej 1945—1946* [w:] *Zarys historyczno-polityczny pierwszego rządu demokratycznego w Polsce 1944—1946*, Warszawa 1947, ss. 95—96.

¹⁰ H. JędruszczaK: *Miasta i przemysł w okresie odbudowy* [w:] *Polska Ludowa 1944—1950*, Wrocław 1974.

wrześniową, zwłaszcza w zakresie planowania długoterminowego. W pierwszych miesiącach istnienia Polski Ludowej decyzje musiały być podejmowane natychmiast, warunki wojenne nie pozwalały na dłuższe delibercje tymczasowego parlamentu nad tego rodzaju problemami, brakowało wreszcie wyraźnie wykrystalizowanej koncepcji politycznej w tym względzie. Stopień i formy praktycznej realizacji przez KRN nowej funkcji, jaką było planowanie, rozwijały się i doskonaliły wraz z dojrzwaniem całej gospodarki do przejścia na tory planowego rozwoju. Ogromne zniszczenia wojenne zmuszały do stawiania na pierwszym miejscu zagadnień odbudowy. Już w styczniu 1945 r. na VI sesji KRN uchwaliła niezwykle ważną dla całego narodu rezolucję, iż zniszczona wojną Warszawa pozostanie nadal stolicą odrodzonego państwa polskiego. Rezolucja głosiła: „KRN uważa, że odbudowa Warszawy jest jednym z zasadniczych zadań Państwa w dziele odbudowy kraju [...] i poleca Rządowi udzielić wszelkiej pomocy w przeprowadzeniu odbudowy Stolicy.”¹¹ Pozostawienie Warszawy stolicą, mimo braku podstawowych przesłanek do pełnienia przez to miasto takiej funkcji, stało się bodźcem do heroicznego wysiłku całego narodu w dziele odbudowy. Łączył się z tym „ważny wyznacznik tego szerokiego zjawiska, jakim jest historia odbudowy [...] kraju. Odbudowa Warszawy jako stolicy stała się jakimś bardzo istotnym, na pół emocjonalnym, na pół organizacyjnym zaczynem, czy katalizatorem procesu odbudowy, rozumianego tym razem szeroko jako proces odbudowy gospodarki, społeczeństwa i państwowości Polski.”¹²

Sprawy odbudowy przewijały się i na kolejnych sesjach. Na VII sesji Rada poddała pod dyskusję obszerny referat prezydenta m. st. Warszawy, Tołwińskiego, oraz dyrektora Biura Odbudowy Stolicy o odbudowie Warszawy. Sprawozdanie to zawierało bilans osiągnięć pierwszych miesięcy odbudowy, wskazywało ogrom zniszczeń i strat oraz podstawowe zasady planu odbudowy. W celu przeprowadzenia wnikliwszej analizy proponowanych założeń planu odbudowy stolicy plenum Rady powołało 5-osobową komisję. Na jej wniosek KRN podjęła jednomyślnie uchwałę „w sprawie planu robót i zarządzeń w pierwszej kolejności przy odbudowie m. st. Warszawy na rok 1945”, polecając zarazem Radzie Ministrów i ministrowi odbudowy szczegółowe rozpatrzenie programu odbudowy i wydanie właściwych aktów prawnych (zarządzeń i dekretów w sprawie odbudowy).¹³

Obie wyżej wymienione uchwały KRN nie regulowały całokształtu zagadnień odbudowy gospodarczej. Aż do r. 1946 KRN nie zajęła się kompleksowo sprawami planowania gospodarczego i odbudowy. Pierwszym aktem w tej dziedzinie był projekt ustawy o planie inwestycyjnym oraz

¹¹ *Spraw. sten. z VI sesji*, t. 137, 138 oraz 172.

¹² Jędruszcak: *op. cit.*, s. 375.

¹³ *Spraw. sten. z VII sesji*, t. 241 i n., 270—272, 282, 283.

planie sfinansowania inwestycji na okres od 1 kwietnia do 31 grudnia 1946 r. Z ramienia rządu na X sesji (kwiecień 1946 r.) przedłożył go do akceptacji KRN minister skarbu K. Dąbrowski.¹⁴ Zreferowanie projektu planu inwestycyjnego zostało połączone na plenum z *exposé* finansowym. Projekt planu inwestycyjnego został wniesiony pod obrady Izby łącznie z projektem budżetu na ostatnie 3 kwartały 1946 r. Oba projekty były ujęte w tym samym punkcie porządku dziennego, razem przesłano je do Komisji Skarbowo-Budżetowej celem rozpatrzenia, a następnie stały się przedmiotem obrad XI sesji (wrzesień 1946 r.). W dyskusji (która odbywała się łącznie nad planem i budżetem) najczęściej poruszano kwestię podziału sum między poszczególne działy gospodarki, rzadziej wielkość zamierzeń planu.¹⁵ Uchwalanie planu inwestycyjnego miało mniej skomplikowany charakter niż uchwalanie budżetu, co wynikało z faktu, iż ustawa o planie inwestycyjnym od 1 kwietnia 1946 r. do 31 grudnia 1946 r. była odcinkiem planu gospodarczego na rok 1946 i najbliższe 3 lata, nad którym Izba miała jeszcze debatować. Uchwalenie (po przedyskutowaniu w drugim i trzecim czytaniu) 20 września 1946 r. ustawy o planie inwestycyjnym było jakby pierwszym krokiem w kierunku planowania wieloletniego.¹⁶ Dalsze prace w tym zakresie podjęła KRN jeszcze na tej samej sesji 21 września, poddając pod dyskusję referat KERM o planie odbudowy gospodarki Polski w latach 1946—1949. Referat zawierał ogólną charakterystykę wnoszonego pod obrady projektu, omawiał warunki i drogi realizacji planu oraz zasady planu finansowego. Zgłoszony projekt uchwały wyraźnie nawiązywał do ustawy o nacjonalizacji przemysłu i dekretu o reformie rolnej, „był logicznym wynikiem tych głębokich reform gospodarczych, które dokonane zostały w Polsce.”¹⁷ Dopiero przeobrażenia gospodarcze, likwidacja karteli i trustów, przesunięcie ośrodka dyspozycji podstawowymi środkami produkcji w ręce państwa, stworzyły realne szanse zbudowania państwowości o nowej treści społeczno-politycznej i wysunęły jako niecierpiące zwłoki zadanie organizowania procesu produkcji na nowych zasadach, kierowanie tym procesem w sposób planowy. Przy opracowaniu projektu młoda władza wykorzystała fragmentaryczne plany odcinkowe, jakie podejmowane były w pierwszych miesiącach po odzyskaniu niepodległości.¹⁸ Wprowadzeniem do dyskusji nad

¹⁴ *Spraw. sten. z X sesji*, t. 1, 198 i n., 241.

¹⁵ *Ibid.*, t. 1, 316 i n. 337—339, 340—343.

¹⁶ *Spraw. sten. z XI sesji*, t. 1, 36, 110, 111. Początki planowania interesująco omawia H. Jędruszczak: *Dokumenty o planie trzyletnim*, „Polska Ludowa, Materiały i Studia”, t. II, 1963 (Wytyczne planu odbudowy gospodarczej).

¹⁷ *Spraw. sten. z XI sesji*, t. 1, 113 i n.

¹⁸ *Ibid.*, t. 1, 156—158. Szerzej o projekcie oraz dyskusji nad planem zob. Zakrzewska: *Funkcje i zadania...*, s. 130 i n.

planem było sprawozdanie Komisji Skarbowo-Budżetowej. Jak wynika ze sprawozdania, do rozpatrzenia projektu została powołana specjalna podkomisja. W oparciu o gruntowną analizę projektu przez podkomisję, Komisja Skarbowo-Budżetowa uchwaliła poprawki i rezolucje oraz wystąpiła na plenum z wnioskiem o ich przyjęcie i powzięcie następującej uchwały¹⁹: „Krajowa Rada Narodowa przyjmuje do wiadomości przedłożone przez Rząd wytyczne ogólne i tymczasowe liczby podstawowe planu odbudowy gospodarczej.

Krajowa Rada Narodowa zleca Rządowi w terminie do dnia 15 grudnia 1946 r. opracowanie narodowego planu gospodarczego jako planu odbudowy gospodarczej, obejmującego okres od 1 stycznia 1946 roku do 31 grudnia 1949 roku w oparciu o ustalone zasady [...] i przedłożenie Krajowej Radzie Narodowej projektów ustawy o narodowym planie gospodarczym oraz ustawy o planie odbudowy gospodarczej od 1 stycznia 1946 roku do 31 grudnia 1949 roku.”

Komisja zaakcentowała tu wyraźnie, że plan nie może być aktem administracyjnym, lecz winien być aktem uchwalonym przez KRN w trybie parlamentarnym.

Dyskusja nad projektem i poprawkami zawierała elementy konkretnej i rzeczowej krytyki.²⁰ Najwięcej kontrowersji wywołała sprawa miejsca i roli sektora prywatnego w projekcie uchwały. Podnosili ją w dyskusji posłowie trzech klubów: Polskiego Stronnictwa Ludowego, Stronnictwa Demokratycznego i Stronnictwa Pracy. Przed przystąpieniem do ich omówienia wyjaśnić należy, że rządowy projekt uchwały obejmował planem wszystkie trzy sektory, przy czym formy, zakres i metody planowania miały być dla poszczególnych sektorów różne. W przypadku sektora państwowego miała to być metoda bezpośredniego oddziaływania. Sektor spółdzielczy miał opracowywać własne plany w oparciu o wytyczne i dyrektywy narodowego planu. Na sektor prywatny państwo miało oddziaływać jedynie pośrednio poprzez mechanizm cen, politykę inwestycyjną, podatkową.²¹

Posłowie ze Stronnictwa Demokratycznego, dążąc do zapewnienia sektorowi prywatnemu „właściwego miejsca” w narodowym planie gospodarczym, domagali się pełnego zrównania wszystkich trzech sektorów. Poprawki posłów z tego klubu zakładały wielką elastyczność w wykonaniu planu; każdy z sektorów mógł wkraczać na teren drugiego, gdy ten nie wywiąże się z zadań wynikających z planu. W myśl tej propozycji państwo stałoby się nie instytucją stanowiącą plan, lecz uzgadniającą plany poszczególnych sektorów.²²

¹⁹ *Spraw. sten. z XI sesji*, t. 159.

²⁰ *Ibid.*, t. 186, 187.

²¹ *Ibid.*, t. 116, 117, 212.

²² *Ibid.*, t. 212—213, 255—256.

Posłowie z klubu SP, nie negując szczególnej roli sektora państwowego w planie gospodarczym, postulowali zrównanie dwu pozostałych sektorów, które miałyby pracować według własnych planów gospodarczych, w ramach zakreślonych aktami prawnymi, w oparciu o wytyczne planu gospodarczego. Poprawek obu klubów w głosowaniu nie przyjęto i KRN podjęła uchwałę o narodowym planie gospodarczym, w brzmieniu ustalonym przez Komisję Skarbowo-Budżetową.²³ Uchwała zawierała wytyczne i dyrektywy, które następnie zostały rozwinięte w postaci konkretnych norm w uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy ustawie z 2 lipca 1947 r. o planie odbudowy gospodarczej. Uchwała z 21 września była jednak nie tylko próbą zakreślenia ram rozwoju gospodarczego na okres najbliższych kilku lat. Jej znaczenie polegało przede wszystkim na tym, że ustalała samą zasadę działania państwa w sferze ekonomiki w oparciu o narodowe plany gospodarcze, zasadę, która w kilka lat później stała się jednym z fundamentalnych założeń ustroju społeczno-gospodarczego Konstytucji PRL z r. 1952. Uchwała potwierdzała raz jeszcze nieodwracalność historycznych przemian, jakich dokonała władza ludowa w polskiej ekonomice (po raz pierwszy naród zaakceptował te przemiany w referendum), stanowiła w połączeniu z reformami społeczno-gospodarczymi tego okresu ważne ogniwo budowy zrębów ustroju socjalistycznego. Wprowadzenie gospodarki planowej otwierało przed Polską nowe perspektywy rozwoju, stwarzało realne szanse szybkiej odbudowy ze zniszczeń, a w perspektywie likwidację wiekowego zacofania kraju.

Jako szczególny akt planowania działalności publicznej przez tymczasowy parlament, ustawa wrześniowa wyraźnie eksponowała budżet państwa. Jest to w pełni uzasadnione, bowiem budżet jest tym specyficznym aktem, który ma planować akumulację dochodów i dystrybucję akumulowanych środków finansowych, stosownie do potrzeb koniecznych do realizacji oznaczonych w nim zadań. Budżet ustala zasadniczą linię działalności rządu w poszczególnych dziedzinach życia państwowego, społecznego, gospodarczego i kulturalnego, przy czym linia ta jest w budżecie o tyle precyzyjniej określona niż w innych aktach normatywnych organów władzy państwowej, że jest wyrażona w liczbach ustalających zarówno cele, do których ma dążyć administracja państwowa, jak i koszty z tym związane. Rzeczywista skuteczność realizacji przez parlament konstytucyjnie zagwarantowanych mu kompetencji budżetowych zależy od: 1) zakresu budżetu, tj. stopnia objęcia tym aktem gospodarki finansowej państwa; 2) stopnia szczegółowości przedkładanego pod obrady plenarne projektu; 3) rzeczywistego zainteresowania parlamentu budżetem, tj.

²³ *Ibid.*, t. 228, 257, 258.

przebiegu prac komisji oraz debaty generalnej nad projektem i faktycznych możliwości wprowadzania przez parlament do niego zmian.²⁴

W okresie KRN problematykę budżetową regulowały przepisy ustawy wrześnieowej oraz regulaminu obrad. Wspomniany już art. 26 § 1 ust. 2 ustawy o radach narodowych stanowił, że kompetencje KRN obejmują „w szczególności ustalanie budżetów i planów świadczeń w naturze”. Procedurę uchwalania budżetu określał art. 30 wymienionej ustawy stanowiąc, iż preliminarz budżetowy winien być przedłożony przez rząd Radzie do zatwierdzenia najpóźniej do 1 stycznia każdego roku, zaś prace KRN w zakresie planowania mają być zakończone przed 1 kwietnia. W przypadku nieuchwalenia w określonym przez ustawę terminie, budżet miał być ogłoszony w brzmieniu projektu organu wykonawczego.²⁵ Przepis ten był przejawem szczególnej troski o zapewnienie państwu budżetu w możliwie krótkim terminie. Praktyka wykazała, że KRN ze względu na specyficzne warunki, w jakich wypadło jej działać, nie mogła podejmować uchwał w tak określonym terminie prekluzyjnym. Terminy te zresztą musiały w r. 1946 ulec zmianie, po przejściu na rok budżetowy od 1 stycznia do 31 grudnia.

Szczególne zadania w zakresie prac nad budżetem przepisy prawne nakładały na stałe komisje KRN, zwłaszcza Komisję Skarbowo-Budżetową. Ta ostatnia (powołana na mocy art. 65 regulaminu obrad²⁶) ukonstytuowała się już na VI sesji KRN 3 stycznia 1945 r.²⁷ Funkcje tej komisji określał art. 76 regulaminu. Stwierdzał on, że do obowiązków komisji należy przygotowanie sprawozdania o preliminarzu budżetowym w terminie wyznaczonym przez Radę, w przypadku gdyby komisja nie uchyliła tego w określonym przez Radę terminie, Prezydent Rady mógł wnieść pod obrady plenum preliminarz w przedłożeniu rządowym, wyznaczając generalnego sprawozdawcę oraz sprawozdawców poszczególnych części preliminarza. W praktyce nie zdarzyło się, aby komisja nie wypełniła nałożonych na nią zadań w zakresie budżetowania.

Realizacja szeroko określonych w art. 26 ustawy wrześnieowej uprawnień budżetowych przez Radę początkowo nastęrczała trudności. Niemal do połowy 1945 r. toczyły się działania wojenne, a młoda władza odczuwała duże braki kadrowe i poważne kłopoty finansowe (wielowalutowość,

²⁴ A. Gwiżdż: *Z zagadnień procedury ustawodawczej, O uchwalaniu przez Sejm ustawy budżetowej*, „Państwo i Prawo”, 1958, z. 7, ss. 61, 62; zob. też o budżetowaniu: G. L. Seidler: *Ewolucja problemów budżetowych w polskim prawie państwowym*, Kraków 1946, s. 6.

²⁵ Por. G r z y b o w s k i: *op. cit.*, ss. 61, 62.

²⁶ MP 1945, nr 4.

²⁷ *Spraw. sten. z VI sesji*, ł. 185—187. Szeroko o pracy komisji zob. Z a k r z e w s k a: *op. cit.*, s. 125 i n.

inflacja). Mimo tych trudności, już wkrótce po wyzwoleniu pierwszego skrawka ziemi polskiej i po uruchomieniu aparatu państwowego, PKWN sporządził i uchwalił pierwszy budżet miesięczny na listopad 1944 r. Aż do r. 1946 budżety okresowe, tj. miesięczne, dwumiesięczne i kwartalne — na mocy uchwały PKWN z 10 października i 12 grudnia 1944 r. o tymczasowej gospodarce budżetowej — uchwalane były przez rząd (do 1 stycznia 1945 r. przez PKWN) i zatwierdzane przez Prezydium KRN.²⁸ Pierwsze budżety ograniczały się w zasadzie do wydatków administracyjnych oraz finansowania urzędów społeczno-kulturalnych, a pod względem zakresu i formy nie różniły się od budżetów przedwojennych.

W związku z przejściem z jednomiesięcznych budżetów na kwartalne, już na VIII sesji KRN (lipiec 1945 r.) zgłoszono dezyderat przedkładania przez rząd budżetów do zatwierdzenia Krajowej Radzie Narodowej. „Opinia publiczna — stwierdzał poseł Bertold (z SL) — musi być informowana stale o linii polityki finansowej, chce tę politykę kontrolować nie tylko w postaci następných sprawozdań na sesjach KRN, ale w postaci bezpośredniego współdziałania”. Było to jednak w tym okresie niemożliwe do osiągnięcia, bowiem — jak wyjaśnił prezes Rady Ministrów — projekty budżetów opracowywane były przez resorty na bieżąco i nie mogły być wystarczająco wcześniej przekazywane KRN do zatwierdzenia na sesjach.²⁹ Dezyderat ten doczekał się realizacji dopiero w pierwszej połowie 1946 r. W dniu 27 kwietnia (na X sesji KRN) minister skarbu Konstanty Dąbrowski przedstawił Izbie w pierwszym czytaniu rządowy projekt ustawy skarbowej wraz z preliminarzem budżetowym na okres 9-miesięczny, od 1 kwietnia do 31 grudnia 1946 r.³⁰ Preliminarz został przedłożony pod obrady Izby w niespełna rok po wyzwoleniu, co stanowiło poważny sukces, bowiem pierwszy budżet po pierwszej wojnie światowej przedstawiono parlamentowi dopiero w 6 lat od zakończenia działań wojennych.

Dyskusja w pierwszym czytaniu nosiła charakter debaty ogólnej, ale już i na tym etapie prac parlamentarnych zgłoszono szereg postulatów, konkretnych ocen oraz krytycznych uwag.³¹ W dyskusji zabierało głos 17 posłów, a na zakończenie wyjaśnienia złożyli: minister skarbu Konstanty Dąbrowski, prezes CUP Czesław Bobrowski oraz podsekretarz stanu w Ministerstwie Przemysłu Bolesław Rumiński; po czym projekt odesłano do Komisji Skarbowo-Budżetowej. W okresie od 7 maja do 5 lip-

²⁸ J. Harasimowicz, Z. Pirożyński, E. Winter: *Budżet państwa*, Warszawa 1957, ss. 32—38, O pierwszym budżecie pisze interesująco K. Kersten: *Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego*, Lublin 1965, s. 158 i n.

²⁹ *Spraw. sten. z VIII sesji*, ł. 170, 206.

³⁰ *Spraw. sten. z X sesji*, ł. 198, 199. Wnikliwie omawia projekt Z a k r z e w s k a: *op. cit.*, s. 127 i n.

³¹ *Spraw. sten. z X sesji*, ł. 248—259.

ca komisja ta odbyła 15 całodziennych posiedzeń z udziałem przedstawicieli rządu, poddając preliminarz szczegółowej analizie. Uwzględniając zarówno hierarchię potrzeb, jak i sytuację finansową państwa, Komisja wniosła szereg rezolucji oraz poprawek merytorycznych (te ostatnie wskazują, że wpływ KRN na treść budżetu był bardzo duży), poważnie zmieniających ukierunkowanie wydatków. Efektem prac Komisji było sprawozdanie, które na XI sesji 20 września 1946 r. zreferował Izbie generalny sprawozdawca — poseł Henryk Wyrzykowski.³²

Poprawki Komisji, zamykające się kwotą 883 971 101 zł, wprowadzały poważne korektury w podziale sum budżetowych.³³ Dając wyraz trosce o zdrowie narodu, za sprawę najpilniejszą Komisja Skarbowo-Budżetowa uznała walkę z gruźlicą (przeznaczając na ten cel 100 mln zł) oraz opiekę nad matką i dzieckiem (przewidując dotację dla Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w wysokości 57 mln zł). Na dalszych pozycjach znalazły się wydatki administracyjne. Komisja dokonała licznych i bardzo istotnych korektur w budżetach poszczególnych ministerstw.

Bogata i ożywiona dyskusja plenarna, jaka rozwinęła się po wystąpieniu sprawozdawcy Komisji i ministra skarbu, sprzyjała szerszemu i głębszemu spojrzeniu posłów na całokształt polityki rządu. Na ogół z zadowoleniem przyjmowano przejście z prowizorium do stabilizacji życia gospodarczego i jawności gospodarki finansowej. Podnoszono w niej między innymi kwestię zbyt skąpych dotacji na odbudowę rolnictwa³⁴, nadmiernych wydatków na transport i środki lokomocji, wreszcie sprawę odrębności budżetu i planu inwestycyjnego oraz niezupełności budżetu. Warto w tym miejscu wyjaśnić, że preliminarz budżetowy obejmował tylko wydatki konsumpcyjne — bieżące, wszelkie zaś wydatki inwestycyjne miały być finansowane w ramach planu sfinansowania inwestycji (na okres od 1 kwietnia do 31 grudnia 1946 r.) uchwalonego przez KRN równoległe z budżetem. Dyskusję budżetową zamykały wyjaśnienia ministra skarbu. Debata nad projektem zakończyła się uchwaleniem budżetu w drugim i trzecim czytaniu wraz z poprawkami wniesionymi przez komisję.³⁵ PSL głosowało również za jej przyjęciem, chociaż podczas debaty nad preli-

³² *Spraw. sten. z X sesji*, t. 360 oraz *Spraw. sten. z XI sesji*, t. 26—34; zob. też G w i ź d ź: *op. cit.*, s. 62.

³³ Szeroko omawia poprawki Z a k r z e w s k a: *op. cit.*, ss. 129—130.

³⁴ „Jedno, co można zarzucić przedłożonemu budżetowi — mówił poseł z SL — to stosunkowo małe uposażenie rolnictwa [...]. Nie wiem, czy p. Minister Rolnictwa nie umie zabiegać około interesów swojego resortu, czy też bardziej jest zajęty sprawami swego stronnictwa i swej popularności w sferach niekoniecznie rolnych [...] dość powiedzieć, że rolnictwo w budżecie nie jest wyposażone tak, jak być powinno” — *Spraw. sten. z XI sesji*, t. 53. Zob. *ibid.*, t. 65 oraz 105—107.

³⁵ *Spraw. sten. z XI sesji*, t. 110, 111.

minarzem wystąpienia niektórych posłów tego klubu zawierały szereg insynuacji pod adresem rządu i aparatu bezpieczeństwa. Pierwszy w Polsce Ludowej budżet ogłoszono w Dz. U. nr 30, z r. 1946 (poz. 24). Budżet był bardzo szczegółowy, zawierał bowiem 870 pozycji (81 stron druku w Dzienniku Ustaw). Ponadto Izba przegłosowała *en bloc* 38 rezolucji zgłoszonych przez Komisję do poszczególnych części budżetu, modyfikujących odpowiednio politykę finansową państwa w różnych sferach życia gospodarczego.³⁶ Uchwalenie ustawy budżetowej zamykało okres tymczasowości w polskiej gospodarce finansowej.

Formą współuczestnictwa w ustalaniu kierunków polityki państwa, bardzo charakterystyczną dla KRN, były dyskusje nad sprawozdaniami premiera i innych przedstawicieli rządu na posiedzeniach plenarnych. *Exposé* było doskonałym punktem wyjściowym do generalnej oceny dotychczasowej działalności rządu, podkreślenia wszelkich niedomagań w pracy resortów oraz rozpatrywania zamierzeń rządu i wytyczania mu kierunków rozwiązań istotnych problemów polityki wewnętrznej i międzynarodowej. Dyskusje nad *exposé* były więc jedną z form kontroli nad rządem a jednocześnie jedną z form aktywnego udziału KRN w ustalaniu zasadniczej linii polityki państwa. KRN na każdej swej sesji (z wyjątkiem XI) wysłuchiwała referatu premiera o najważniejszych bieżących problemach sytuacji gospodarczej i politycznej kraju oraz poczynaniach rządu. Praktyka tego rodzaju stwarzała szerokie możliwości informowania Rady o działalności rządu, a zarazem bezpośredniego wpływu na podejmowanie zasadniczych decyzji politycznych. Taka aktywność pierwszego ludowego parlamentu w Polsce odróżniała go wyraźnie od innych parlamentów, w których dyskusje nad *exposé* odbywają się sporadycznie jedynie w związku z powierzeniem premierowi misji nowego rządu i są nierzadko „osłoną” pewnych niepopularnych posunięć ekonomicznych. W działalności KRN dyskusja nad programem nowo tworzonego rządu odbywała się dwukrotnie.³⁷ Sprawozdania premiera były zazwyczaj bardzo obszerne i poruszały bardzo wiele problemów. Na przykład w *exposé* wygłoszonym na VIII sesji premier omówił zamierzenia rządu w następujących sprawach: ustalenia granicy zachodniej, powrotu emigracji polskiej, przeprowadzenia wyborów do samorządów i parlamentu, podniesienia poziomu rolnictwa w oparciu o reformę rolną, uruchomienia i rekonstrukcji przemysłu, odbudowy Warszawy, unifikacji prawa itp. W dyskusji, która oscylowała głównie wokół problematyki na-

³⁶ *Ibid.*, t. 111.

³⁷ Dnia 2 stycznia 1945 r. nad deklaracją programową premiera Rządu Tymczasowego (na VI sesji) oraz 21 lipca 1945 r. (na VIII sesji) nad programem Rządu Jedności Narodowej, wygłoszonym przez Osóbkę-Morawskiego, por. odpowiednio *Spraw. sten. z VI sesji*, t. 73 i n. oraz *Spraw. sten. z VIII sesji*, t. 10 i n.

kreślonej w *exposé*, wystąpiło 45 posłów, wysunięto cały szereg postulatów pod adresem rządu.³⁸ Na zakończenie dyskusji wyjaśnień udzielili: premier Osóbka-Morawski, minister skarbu Dąbrowski, minister przemysłu Minc, minister aprowizacji i handlu Sztachelski oraz dyrektor Biura Kontroli przy Prezydium KRN — Grubecki.

Obok sprawozdania premiera porządek obrad prawie każdej sesji przewidywał także wystąpienia przedstawicieli poszczególnych resortów. Zawierały one zwykle omówienie wybranych, aktualnie najważniejszych problemów polityki państwa. Tak na przykład na IX sesji (styczeń 1946 r.) Rada debatowała nad referatem ministra Ziem Odzyskanych o zagospodarowaniu tych Ziem i zespoleniu ich z Macierzą, referatem ministra odbudowy o planie prac odbudowy na rok 1946 oraz referatem ministra rolnictwa i reform rolnych o akcji siewnej. Referaty przedstawicieli rządu były asumptem do licznych wystąpień poselskich. Podczas dyskusji posłowie zgłaszali pod adresem rządu niemało postulatów i wniosków, które nierzadko przybierały formę konkretnych rezolucji uchwalanych przez Radę, a zobowiązujących rząd do uregulowania określonych problemów w drodze ustawodawczej, albo dyrektyw nakazujących podjęcie określonej działalności wykonawczej. Tak na przykład na VIII sesji poseł PPS zgłosił wniosek, w którym wzywał rząd do uchwalenia dekretów o wprowadzeniu na obszarze całego państwa jednolitych świeckich urzędów stanu cywilnego oraz jednolitego prawa małżeńskiego, co naturalnie rząd zrealizował, uchwalając odpowiednie dekrety, które KRN zatwierdziła na kolejnej sesji.³⁹ Najwięcej wniosków i rezolucji odnosiło się do polityki oświatowej. Na przykład poseł Żółkiewski z PPR wniósł na VIII sesji projekt trzech rezolucji zobowiązujących rząd do podjęcia określonych kroków w zakresie polityki oświatowej⁴⁰, tj. przygotowania ustawy demokratyzującej ustrój szkolny, wprowadzenia do programu przedmiotów o wyraźnej treści ideologicznej oraz uprzywilejowania przy rekrutacji na

³⁸ *Spraw. sten. z VIII sesji*, ł. 255—256, np. postulat przyznania w ordynacji wyborczej biernego i czynnego prawa wyborczego od ukończenia 18 lat, *ibid.*, ł. 107.

³⁹ Por. *Spraw. sten. z VIII sesji*, ł. 252 oraz *Spraw. sten. z IX sesji*, ł. 552.

⁴⁰ „Opinia publiczna szerokich warstw robotniczych z radęcią powitała reformę ustroju szkolnego w duchu demokratycznym [...]. Obecnie jednak masy pracujące oczekują, aby reforma ta weszła jak najrychlej w życie. Toteż pierwszym konkretnym punktem mojej rezolucji będzie wezwanie Rządu do podjęcia kroków kodyfikujących program reformy do przygotowania ustawy o nowym ustroju szkolnym, która by się stała kamieniem węgielnym reformy [...]. Masy pracujące oczekują — stwierdzał poseł — że ustawa będzie wprowadzona w życie, że reforma będzie oddziaływać na demokratyzację, na zmianę ducha szkoły i kultury w Polsce już od pierwszego roku szkolnego [...], masy robotnicze nie mogą się pogodzić z faktem, aby szkoła polska w pierwszym roku wolności, już po zakończonej wojnie, żyła programem i treścią szkoły faszystowskiej sprzed 1939 r.”, *Spraw. sten. z VII sesji*, ł. 85, 86.

wyższe uczelnie młodzieży zasłużonej w walce o niepodległość. Przykłady podobne można by mnożyć. Wszystkie potwierdzałyby, że przebieg obrad plenarnych, na których toczyła się dyskusja nad wystąpieniami przedstawicieli rządu, pozwalał posłom na aktywne współuczestnictwo w kształtowaniu podstawowej treści polityki młodego państwa, akceptowanie zamierzeń rządu i wskazywanie sposobu ich rozwiązań. Liczba dyskutantów, rzeczowość i konkretność wypowiedzi, wreszcie zobowiązanie rządu w drodze rezolucji do określonej działalności ustawodawczej potwierdzają, że w KRN ukształtował się nowy styl pracy. Pierwszy ludowy parlament w Polsce nie ograniczał się do stanowienia norm prawnych i kontroli aparatu państwowego (z ewentualnym prawem wyrażania wotum nieufności), ale stał się rzeczywistym współtwórcą wszelkich zamierzeń rządu w węzłowych sprawach państwowych, wskazywał metody najważniejszych rozwiązań problemów polityki wewnętrznej i zagranicznej. Trzeba też podkreślić, że ten bardzo aktywny — widoczny dla ogółu społeczeństwa — współdziałł reprezentacji woli narodu w decydowaniu o kierunku i treści polityki rządu, zwłaszcza w zakresie polityki zagranicznej, ma w owym czasie szczególną wymowę. Zdecydowane poparcie najważniejszych zamierzeń rządowych przez KRN ma utwierdzić społeczeństwo w przekonaniu, że obrany przez rząd kierunek polityki, opierający się na zasadach Manifestu lipcowego, jest kierunkiem słusznym, że właśnie naród poprzez swoich reprezentantów decyduje o najważniejszych posunięciach i wybiera właśnie tę, a nie inną linię polityczną. W ówczesnych warunkach, w okresie zakładania zrębów nowego ustroju, kiedy chodzi o ustalenie granic, kiedy rząd „czeka” na uznanie go przez naród i inne państwa, gdy musi walczyć z siłami reakcji, ma to ogromne znaczenie, konsoliduje bowiem społeczeństwo wokół rządu, wzmacniając przez to jego pozycję w kraju i na arenie międzynarodowej. Stąd też faktyczny udział i rola KRN w kształtowaniu treści polityki państwa są wyjątkowo doniosłe, niewspółmiernie wielkie w porównaniu z rolą innych parlamentów.

Bardzo istotny wpływ na treść podejmowanych przez KRN decyzji w doniosłych sprawach polityki wewnętrznej i międzynarodowej miał skład polityczny tymczasowego parlamentu. Układ sił politycznych w KRN nie był czymś statycznym, ale zmieniał się w zależności od rozwoju ogólnej sytuacji w kraju. KRN reprezentowała bardzo szeroki krąg partyjno-społeczny, jednak podstawowy jej trzon polityczny — i to przez cały okres jej działalności — stanowiły PPR, PPS, SL i SD. One głównie inspirowały wszelkie poczynania tymczasowego parlamentu, nadawały określony kierunek jego pracom. Cechą charakterystyczną systemu partyjnego, który leżał u podstaw KRN, było dążenie partii bloku demokratycznego (PPR, PPS, SD i SL) do współpracy, a nie do walki politycz-

nej. Ośrodkami dyspozycji politycznych były nie kluby poselskie, ale kierownicze organy partii. Przedstawiciele partii zasiadający w tymczasowym parlamencie urzeczywistniali i wcielali w życie dyrektywy swych kierowniczych organów partyjnych.⁴¹ Szczególnie ważnym momentem dla wszelkiej działalności KRN, a zwłaszcza jej poczynań w zakresie ustalania zasadniczej linii polityki państwa, było rozszerzenie składu politycznego tymczasowego parlamentu (na VIII sesji, odbywającej się w dniach 21, 22, 23 lipca 1945 r.) w związku z utworzeniem Rządu Jedności Narodowej. Przyjęcie do składu KRN nowych sił, odmiennych od tych, które wchodziły w jej skład od chwili jej utworzenia, sprawia, że odąd w łonie samego parlamentu toczy się zażarta walka polityczna partii bloku demokratycznego z PSL o kierunek przeobrażeń społeczno-gospodarczych, o ukształtowanie oblicza przyszłej Polski.⁴² Parlament staje się prawdziwym frontem walki klasowej, a debaty plenarne, na których wytyczano kierunek polityki rządu nierzadko przekształcają się w ostre boje polityczne (nasilają się one począwszy od X sesji). Porównanie treści podjętych przez KRN. podstawowych aktów prawnych z przebiegiem obrad plenarnych oraz sprawozdaniami komisji KRN potwierdza niewątpliwie, iż partie bloku demokratycznego, dzięki posiadanej przez siebie przewadze swych posłów w ogólnej liczbie członków KRN (w szczególności bardzo znaczną przewagą dysponowały PPR oraz PPS; np. PPR w ogólnej liczbie posłów Rady posiadała 10 razy więcej członków niż Stronnictwo Pracy) oraz celności argumentacji potrafiły „przeforsować” swoje stanowisko i kształtować treść decyzji w doniosłych sprawach polityki wewnętrznej i zagranicznej, zgodnie z dyspozycjami organów kierowniczych swych partii, często wbrew stanowisku posłów z PSL.⁴³

⁴¹ O składzie politycznym KRN interesująco pisze J. Zakrzewska: *KRN jako organ przedstawicielski* [w:] *Krajowa Rada Narodowa*, s. 108 i n.; Zob. też J. Mordwiłko: *Kluby poselskie i Konwent Seniorów* [w:] *Krajowa Rada Narodowa*, s. 218; Pod koniec kadencji układ sił w tymczasowym parlamencie kształtował się następująco (cyt. wg *Partia w cyfrach*, Warszawa 1949): Polska Partia Robotnicza 139, Polska Partia Socjalistyczna 112, Stronnictwo Ludowe 60, Polskie Stronnictwo Ludowe 55, Polskie Stronnictwo Ludowe „Nowe Wyzwolenie” 2, Stronnictwo Demokratyczne 38, Stronnictwo Pracy 8, bezpartyjni 30.

⁴² Por. *Spraw. sten. z IX sesji*, ł. 27 i n.

⁴³ Jako przykład można by wskazać dyskusję nad projektem ustawy o unarodowieniu podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, kiedy to posłowie z PSL zaciekle atakowali przyjęte w projekcie: zakres nacjonalizacji (przy przyjęciu poprawek posłów z PSL, w konkretnej strukturze przemysłu przedwojennej Polski, spod nacjonalizacji wyłączałoby się cały przemysł średni) oraz zasadę odszkodowań. Te propozycje PSL zostały odrzucone już w głosowaniu na wspólnym posiedzeniu Komisji Prawniczej i Regulaminowej oraz Przemysłowej. Ostatecznie ustawa o nacjonalizacji została uchwalona na plenum jednomyślnie (PSL głosowało także za jej przyjęciem), a jej treść uwzględniała w pełni realia polityczno-gospodarcze, w jakich

Specyfika okresu (wojna, jej zakończenie, konieczność nawiązania kontaktów i zawarcia sojuszu z innymi państwami) sprawia, że na posiedzeniach plenarnych KRN dużo uwagi poświęca polityce zagranicznej rządu. KRN aktywnie uczestniczy w ustalaniu kierunków polityki zagranicznej (poza dyskusją nad *exposé*) poprzez wyrażanie zgody na ratyfikację umów międzynarodowych. Zgodnie z ustawą z 15 sierpnia 1944 r.⁴⁴ ratyfikacja umów międzynarodowych nie mogła być przedmiotem dekretów z mocą ustawy wydawanych przez PKWN (a następnie rząd). W ten sposób KRN pozostawiła wyłącznie dla siebie prawo podejmowania decyzji w tej dziedzinie. Ustawa sierpniowa nie precyzowała, jakie umowy międzynarodowe według ówczesnego prawa polskiego miały podlegać ratyfikacji.⁴⁵ Szerzej ujął tę kwestię art. 26 ust. 1, pkt 7 i 8 ustawy wrześniowej, stanowiąc, że do zakresu jej działania należy między innymi zatwierdzanie umów handlowych, celnych, stale obciążających państwo pod względem finansowym, wprowadzających przepisy prawne obowiązujące obywateli polskich oraz zmieniające granice państwa, a także zawieranie pokoju, przymierzy i wypowiedanie wojny. Były to więc typy umów, których zawarcie, w myśl art. 49 i 50 Konstytucji marcowej, wymagało zgody Sejmu. Sprawy ratyfikacji umów były stawiane dosłownie na każdym posiedzeniu plenarnym KRN (z wyjątkiem VI sesji), przy czym liczba ratyfikowanych umów wzrasta, począwszy od IX sesji, co wiąże się ściśle z zakończeniem działań wojennych i nawiązaniem przez Rząd Jedności Narodowej stosunków z innymi państwami. Łącznie KRN ratyfikowała 13 umów międzynarodowych. Trzeba podkreślić, że ratyfikowane umowy są aktami ogromnej wagi i tak na przykład na VII sesji (3 maja 1945 r.) KRN zatwierdziła jednomyślnie jeden z najdonioślejszych aktów dyplomatycznych odrodzonej Polski — układ o przyjaźni, pomocy wzajemnej i współpracy powojennej między Polską i Związkiem Radzieckim, pod-

znalazła się Polska po wojnie. Patrz: *Protokół wspólnego posiedzenia Komisji Prawniczej i Regulaminowej oraz Przemysłowej KRN*. Warszawa 29 grudzień 1945. Dyskusja nad dotyczącymi odszkodowania poprawkami posłów z PSL do projektu ustawy o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, H. Jędruszcak: *Upaństwowienie i odbudowa przemysłu w Polsce (1944—1948)*, *Materiały źródłowe przygotowane do druku i poprzedzone wstępem przez H. Jędruszcak*, t. I, Warszawa 1967, ss. 315—321 (Warszawa 3 styczeń, 1946); zob. też *Spraw. sten. z IX sesji*, l. 436 i n. Szeroko o taktyce stosowanej przez PSL w trakcie uchwalania ustawy o nacjonalizacji pisze J. W. Gołębiowski: *Nacjonalizacja przemysłu w Polsce*, Warszawa 1965.

⁴⁴ Dz. U. nr 1, poz. 3.

⁴⁵ Por. na ten temat A. Gwiżdż: *Kontrola parlamentarna polityki zagranicznej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1967, nr 7—8 oraz K. Skubiszewski: *Sejm i zawieranie umów międzynarodowych*, „Państwo i Prawo” 1959, nr 3; zob. też L. Antonowicz: *Ratyfikacja umów międzynarodowych jako instytucja prawa PRL*, „Sprawy Międzynarodowe” 1959, nr 1.

pisany w Moskwie 21 kwietnia 1945 r. Na IX sesji KRN wyraża zgodę na ratyfikację przez prezydenta KRN Karty Narodów Zjednoczonych oraz umowy o polsko-radzieckiej granicy państwowej. Na X sesji aprobuje układ o przyjaźni i pomocy wzajemnej między Polską a Czechosłowacją oraz umowę w sprawie wzajemnego zwrotu mienia wywiezionego po rozpoczęciu wojny, na XI sesji kilka dalszych umów, a wśród nich konwencję międzynarodową o utworzeniu UNESCO.⁴⁶ Na X sesji przedłożenie przez rząd kilku projektów ustaw o wyrażeniu zgody na ratyfikację zostało połączone z obszernym *exposé* wiceministra spraw zagranicznych, omawiającym treść tych umów na tle całokształtu polityki zagranicznej.⁴⁷ Kilkakrotnie postępowanie z projektem w parlamencie powiązane było z debatą, w której posłowie omawiali znaczenie danej umowy dla Polski. Na przykład w dyskusji nad projektem ustawy o ratyfikacji układu o przyjaźni i współpracy ze Związkiem Radzieckim udział wzięło 5 posłów, którzy wyrazili pełne poparcie dla polityki zagranicznej rządu polskiego i podkreślali epokowe znaczenie układu. „Dzieło zawarte w Moskwie przez Rząd [układ o przyjaźni — A. W.-T.] — mówił jeden z posłów — oceniamy bardzo wysoko, a jego skutki uważamy za daleko i głęboko sięgające w przyszłość losów Polski [...]. Sojusz polsko-radziecki wpłynie decydująco na stosunki w Europie w najbliższych dziesięcioleciach, a bodajże setkach lat.” Jak wiadomo, historia minionych 30 lat potwierdziła w zupełności słuszność przytoczonych poglądów, a przede wszystkim zasadność obranego przez ówczesny rząd polski kierunku polityki zagranicznej, będącego realizacją zasad wytyczonych wcześniej w deklaracji programowej KRN oraz w Manifeście PKWN, a przyjmującego za podstawę trwałą sojusz i współpracę z pierwszym państwem socjalistycznym, diametralnie różniącego się od antyradzieckiej polityki rządu londyńskiego. Przedstawianie umów do zatwierdzenia przez Radę stwarzało posłom możliwość wszechstronnej oceny poczynań rządu na forum międzynarodowym (było więc zarazem formą kontroli uprzedniej nad rządem), pozwalało na wytyczenie kierunku posunięć w przyszłości. Projekty ustaw ratyfikacyjnych przechodziły trzy czytania. Poddawano je pod głosowanie w całości (*en bloc*). Nie wykluczało to jednak możliwości zgłaszania przez Radę na podstawie projektu rządowego zastrzeżeń do danej umowy. W praktyce zastrzeżeń do umów nie zgłaszano, przyjmowano je jednomyślnie.

⁴⁶ Por. odpowiednio: *Spraw. sten. z VII sesji*, ł. 209—220, 344, z *IX sesji*, ł. 232—243, z *X sesji*, ł. 405, z *XI sesji*, ł. 360—370. Na temat układu polsko-radzieckiego patrz: *Od PKWN do Rządu Jedności Narodowej, Zbiór dokumentów*, Warszawa 1945, s. 49 oraz E. Basiński, T. Walichnowski: *Stosunki polsko-radzieckie 1944—1974*, Warszawa 1974, s. 49 i n., a także E. Gajda: *Polska polityka zagraniczna 1944—1971*, Warszawa 1971, s. 16 i n.

⁴⁷ Z. Modzelewski — *Spraw. sten. z X sesji*, ł. 361 i n.

Funkcję kierownictwa polityką państwa realizowała KRN także poprzez władcze decyzje personalne. Chodzi tu przede wszystkim o prawo do ustalania składu polityczno-personalnego rządu. Powołując odpowiednich ludzi na określone stanowiska państwowe, parlament tym samym opowiada się za prezentowanym przez nich kierunkiem polityki. Z drugiej strony dezaprobatą parlamentu dla działania rządu prowadzi do wymiany ekipy rządzącej, której polityka nie odpowiada większości parlamentarnej.

Akty kreacyjne KRN podejmowała dwukrotnie. Pierwszym z nich była ustawa z 21 lipca 1944 r. o powołaniu PKWN, będąca zarazem aktem nominacji, następnym aktem z tej dziedziny była ustawa z 31 grudnia 1944 r. o utworzeniu Rządu Tymczasowego⁴⁸, określająca nie tylko strukturę rządu, ale również jego program, którym miał być program działania wyrażony w Manifeście lipcowym PKWN. Po 31 grudnia 1944 r. KRN już nie kreowała rządu; funkcję tę, stosownie do art. 45 ustawy o powołaniu Rządu Tymczasowego, przejął prezydent KRN.

Oprócz scharakteryzowanych wyżej bezpośrednich metod wpływania na treść i kierunek polityki państwa, KRN oddziaływała na politykę rządu także w formie pośredniej, poprzez swoje Prezydium, które było emanacją tymczasowego parlamentu. Zdecydowana większość posiedzeń tego organu toczyła się z udziałem prezesa Rady Ministrów i zaproszonych ministrów, którzy uczestniczyli w rozpatrywaniu odpowiednich punktów porządku dziennego obrad. Mniej więcej co trzecie posiedzenie Prezydium (liczba posiedzeń tego organu w okresie styczeń 1944—luty 1947 wynosiła łącznie 184, z tego 20 posiedzeń odbyło się przed 22 lipca 1944 r.) w porządku dziennym przewidywało analizę wybranego problemu z bieżących zagadnień życia państwowego. Obok punktów porządku dziennego akcentujących kontrolę *sensu stricto* były i takie, które miały na celu wyłącznie ustalanie zasadniczej linii polityki, przy czym ich liczba zmniejsza się od połowy 1945 r. Na posiedzeniach tych, po wysłuchaniu sprawozdania właściwego ministra, Prezydium analizowało zagadnienia związane z aktualną sytuacją polityczną i militarną w kraju, przedsięwzięcia i stanowisko Polski wobec wydarzeń na arenie międzynarodowej. W toku dyskusji nad tymi zagadnieniami wytyczano strategię polityczną i militarną, podejmowano uchwały zobowiązujące rząd do realizacji określonych celów, zatwierdzano stanowisko polskich delegacji biorących udział w ważnych konferencjach międzynarodowych.⁴⁹

Prezydium, podobnie jak i sama KRN, współuczestniczyło w ustalaniu zasadniczej linii polityki państwa poprzez władcze decyzje personalne.

⁴⁸ Dz. U. 1944, nr 19, poz. 99.

⁴⁹ J. Mordwiłko: *Rola i działalność Prezydium KRN, „Państwo i Prawo”* 1974, nr 1, s. 7, 12, 15 oraz *id.*: *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 167.

W drodze konwenansu konstytucyjnego Prezydium stało się „najwyższą instancją” w sprawach dotyczących legalizacji partii politycznych w kraju, co miało pewien wpływ na ustalanie składu politycznego rządu. Zdawało się, że Prezydium samo dokonywało zmian w składzie rządu. Na mocy poszczególnych ustaw i dekretów Prezydium powoływało między innymi⁵⁰: prezesa i sędziów Najwyższego Trybunału Narodowego, przewodniczącego i członków Komisji Kwalifikacyjnych, członków Głównej Komisji Ziemskiej, Komisji do spraw Upaństwowienia itp. Te akty kreative podlegały kontroli ze strony KRN (a to z uwagi na niewątpliwą podległość generalną Prezydium Krajowej Radzie Narodowej).

Przystępując do oceny faktycznej realizacji przez KRN szeroko zakreślonych kompetencji ustalania zasadniczej linii polityki państwa, skonstatować należy, że:

1. Mimo trudności obiektywnych, w jakich wypadło jej działać (prawie połowa sesji przypadła na okres wojny; walka z legalną opozycją w łonie samego parlamentu) KRN aktywnie współuczestniczyła w kształtowaniu zasadniczej linii politycznej przez cały okres swej działalności, była inspiratorem poczynań rządu, wyznaczała mu dyrektywy zobowiązujące go do określonej działalności wykonawczej bądź dekretodawczej, firmowała jego politykę, konsolidowała wokół niego społeczeństwo, wzmacniając w ten sposób jego autorytet w kraju i na arenie międzynarodowej.

2. Sposób realizacji tej funkcji był określony przez przyjęty przez KRN tryb pracy oraz przyjęte kompetencje ustrojowe. Główną metodą tego kierownictwa było uchwalanie budżetu i planu gospodarczego oraz dyskusje na plenum nad sprawozdaniami członków rządu, przy czym dyskusje te są o wiele częstsze niż w innych parlamentach.

3. Konkretnie akty z dziedziny planowania wieloletniego i budżetowania mogła KRN podjąć dopiero pod koniec 1946 r., a więc w ostatniej fazie swych pełnomocnictw, sam zaś wpływ tymczasowego parlamentu na treść budżetu był bardzo duży. Świadczą o tym między innymi liczne zmiany merytoryczne (zarówno po stronie wydatków, jak i po stronie dochodów) dokonane przez Komisję Skarbowo-Budżetową, a przyjęte na plenum.

4. Uchwalenie przez KRN 22 września 1946 r. ustawy budżetowej zamykało okres tymczasowości w polskiej gospodarce finansowej. Z punktu widzenia roli KRN oznaczało to wstąpienie tymczasowego parlamentu we wszystkie kompetencje, stwarzało realne szanse pełnej kontroli poczynań rządu.

Ustalanie zasadniczej linii polityki państwa, przejawiające się we wskazanych wyżej formach, było wyrazem urzeczywistniania się w praktyce nadrzędności tymczasowego parlamentu nad rządem.

⁵⁰ Por. G r z y b o w s k i: *op. cit.*, ss. 27, 37.

РЕЗЮМЕ

Особенно важной была роль КРН в период формирования политики государства, заложения фундамента нового государственного строя. Первый парламент возрожденной Польши не ограничился только установлением правовых норм и контроля над государственным аппаратом, но стал действительным соавтором всех мероприятий правительства, имеющих решающее государственное значение, указывал методы решения проблем как внутренней, так и международной политики государства.

Свои задания, связанные с реализацией рассматриваемой функции, временный парламент выполнял при помощи следующих форм: путем дискуссии над экспозе премьера и выступлений представителей правительства, прений над проектами бюджета и хозяйственного плана, ратификации международных договоров, креационных актов (создание правительства), а также посредством своего Президиума.

Установление принципиальной линии политики государства, проявляющееся в вышеперечисленных формах, явилось выражением осуществления в практике приоритета КРН над правительством.

SUMMARY

The National Council of Poland played a singularly important role in shaping the principles of State policy in a particularly difficult period, when the foundations of a new political order were being laid. The first parliament of re-nascent Poland did not restrict its activity to formulating legal norms and establishing organs of State control but became a co-author of all government initiatives concerning important matters of State and suggesting optimal solutions for problems of domestic as well as foreign policy.

The functions enumerated above were performed by the temporary parliament in the following manner: by discussing the exposés of the prime minister and discussing the proposals of other members of government, by discussing budget proposals and the economic plan, by ratification of international agreements, by decreeing creation acts (nominating members of government); finally, it performed some of its functions through its presidium.

Determining the principles of State policy, reflected in the activities indicated above, is an evidence of the supremacy of the Council over the government.

ANNALES UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA

Nakład 600 egz. Ark. wyd. 27, ark. druk. 21,75+4 str. wkl. kred. Papier druk. sat. kl. III, B5, 80 g.

Oddano do składu w lipcu, podpisano do druku w listopadzie, wydrukowano w grudniu 1977 r.
Cena zł 81,—

Tłoczono w Oficynie Drukarskiej UMCS w Lublinie, nr zam. 341/77, J-4

12. A. Korobowicz: Komisja Prawnicza i pierwszy okres prac nad przygotowaniem reformy ustroju sądownictwa w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym.
La Commisison Juridique et la première période des travaux relatifs à la préparation de la réforme du système de juridiction dans le Royaume de Pologne après l'insurrection de janvier.
13. R. Tokarczyk: Funkcjonalizm w amerykańskich doktrynach prawa natury.
Functionalism in American Doctrines of Natural Law.
14. L. M. Rouppert: Wolność żeglugi na Kanale Sueskim.
Freedom of Passage through the Suez Canal.
15. M. Żmigrodzki: Front Ojczyźniany w systemie politycznym Ludowej Republiki Bułgarii.
Le Front Patriotique dans le système politique de la République Populaire de Bulgarie.
16. J. Wojciechowski: Mienie jako przedmiot przestępstwa kradzieży.
Das „Eigentum” als Gegenstand der Straftat des Diebstahls.
17. J. Strzępka: Umowy długoterminowe w obrocie gospodarczym.
Les contrats à long terme dans le trafic économique.
18. T. Rekiel, K. Winkler: O potrzebie badań nad strukturą oraz funkcjami gminy i podstawowych jednostek w gminie.
On the Need to Investigate Structure and Functions of Gmina and the Basic Organizational Units within it.
19. T. Liszcz: O tzw. faktycznych stosunkach pracy.
Über die s.g. faktischen Arbeitsverhältnisse.

Biblioteka Uniwersytetu
MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
w Lublinie

4067 24

CZASOPISMA

1977

Adresse:

UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ

BIURO WYDAWNICTW

Plac Litewski 5

20-080 LUBLIN

POLOGNE

Cena zł 81,-