

Jacek M. Majchrowski

POLSKIE QUASI-PARLAMENTARNE PRZEDSTAWICIELSTWO POLITYCZNE 1939–1990. SZKIC PROBLEMU

Wybuch wojny i będący jego konsekwencją dekret Prezydenta RP z 2 listopada 1939 roku¹ rozwiązujący obie izby parlamentu spowodowały, iż z mocy prawa sejm polski przestał istnieć. Skoro jednak pozostałe instytucje państwa polskiego działały nadal, choć w innych warunkach i poza krajem, brak parlamentu jako instytucji kontrolującej rząd, a zwłaszcza brak sejmu stał się wyraźnie odczuwalny. I tak o ile członkowie ugrupowań opozycyjnych wobec obozu piłsudczykowski uważali, że nie ma możliwości powołania parlamentu opartego na przepisach konstytucji kwietniowej, albowiem uznawały ją – nie bez słuszności – za uchwaloną z pogwałceniem prawa, o tyle stojące na jej gruncie środowiska, mając świadomość konieczności stworzenia struktur państwowych, miały spory dylemat. Otóż wedle tej konstytucji po rozwiązaniu parlamentu następne wybory powinny być rozpisane w ciągu 30 dni. Ten wymóg konstytucyjny nie mógł jednak być spełniony ze względu na działanie siły wyższej niezależnej od woli prezydenta². Uznano więc, iż należy powołać ciało zastępujące struktury parlamentu do momentu zakończenia wojny. Obie koncepcje proponowały swego rodzaju formę zastępczą, quasi-parlament. „Quasi” – bo żaden z powstałych tworców nie spełniał kryteriów stawianych parlamentowi – były to instytucje o charakterze doradczo-opiniodawczym, wspomagające władze wykonawcze i – co jest ważne – od nich zależne. Zaprezentowanie ich wydaje się jednak celowe, albowiem są w pewnym ograniczonym stopniu organami przedstawicielskimi skupiającymi różnorodne partie polityczne. W założeniu miały spełniać także funkcję kontrol-

¹ Monitor Polski (MP), 245–251, 9.09.1939. Władysław Pobóg-Malinowski pisze, iż zmuszono Prezydenta do wydania tego dekretu, aby stworzyć postawy prawne do powołania Rady Narodowej, W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski*, t. III, Londyn 1981, s. 87.

² W MP 268–270 z 1.12.1939 ukazało się zarządzenie prezydenta Raczkiewicza, w którym zapowiadał, że nowe wybory do sejmu odbędą się w przedostatnią, a do senatu – w ostatnią niedzielę po 60 dniach, jakie upłyną od chwili ustania działań wojennych, na podstawie nowej, demokratycznej ordynacji wyborczej.

ną w stosunku do władz wykonawczych, a zwłaszcza wojskowych, przez bycie łącznikiem między działającymi w konspiracji stronnictwami a dowództwem wojskowym.

Chronologicznie pierwszym ciałem tego typu była zainicjowana przez Władysława Sikorskiego, powstała na emigracji Rada Narodowa Rzeczypospolitej Polskiej. Powołana do życia dekretem Prezydenta RP z 9 grudnia 1939 roku, a więc jeszcze w Paryżu, „na czas trwania wyjątkowych okoliczności wywołanych wojną”, w założeniu zastępować miała i sejm, i senat³, a także stanowić organ doradczy prezydenta. Ten po wysłuchaniu opinii Rady miał wydawać decyzje. W założeniu oznaczało to pomniejszenie roli prezydenta, a władza ustawodawcza (o ile organ doradczy możemy nazwać władzą ustawodawczą) miała odzyskać część zabranych jej uprawnień⁴.

Rada miała status organizacyjny zbliżony do sejmu. Prezydent Radę zwoływał, otwierał i zamykał sesje, na których wydawała ona opinie we wszystkich wniesionych przez rząd sprawach. Przywołany wyżej dekret zalecał, by na sesjach rozpatrywano także budżet państwa. Składająca się z minimum 12, a maksimum 24 członków Rada była powoływana przez prezydenta na wniosek prezesa rady ministrów. Prezydent także zwalniał jej członków. Skład Rady był absolutnie nie-reprezentatywny politycznie – w zasadzie weszli do niej działacze partyjni akurat obecni we Francji. Kierowana najpierw przez Ignacego Paderewskiego, a po jego śmierci przez Stanisława Grabskiego, miała bardzo słabe związki z krajem. Działała do marca 1945 roku, kiedy to uległa samorozwiązaniu.

W okresie swego istnienia wydawała liczne opinie, zajmowała stanowiska, wydawała oświadczenia, jej rola polityczna w zależności od sytuacji politycznej rosła lub malała. 3 września 1941 roku Rada I kadencji została dekretem prezydenta rozwiązana, a 3 lutego 1942 roku została powołana Rada II kadencji, której prestiż na emigracji był bardzo niski⁵. Po ustąpieniu Stanisława Grabskiego nie powołano nowego przewodniczącego, a urzędujący wiceprzewodniczący Bronisław Skalak został jej likwidatorem. Przyczyną rozwiązania Rady przez prezydenta Władysława Raczkiewicza w porozumieniu z premierem Tomaszem Arciszewskim były różnice w ocenie wydarzeń politycznych, a w szczególności ustaleń konferencji jałtańskiej. Nastąpiło to 21 marca 1945 roku i Rada zniknęła z życia politycznego uchodźstwa. Mimo oświadczenia prezydenta, iż w krótkim czasie powoła Radę Narodową w nowym składzie, nigdy do tego nie doszło.

³ Dekret został opublikowany w Dz.U. RP 8, 28.04.1940. Szerzej o Radzie pisze R. Turkowski, *Rada Narodowa Rzeczypospolitej Polskiej (1939–1945)*, [w:] Z. Błażyński (red.), *Władze RP na obczyźnie podczas II wojny światowej*, Londyn 1994 oraz wspólnie z E. Duraczyńskim, *O Polsce na uchodźstwie. Rada Narodowa Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997.

⁴ R. Turkowski, *Rada Narodowa...*, *op. cit.*, s. 387.

⁵ Bardzo krytycznie wypowiadał się o niej po latach S. Cat-Mackiewicz, *Zielone oczy*, Warszawa 1987, s. 27, W. Pobóg-Malinowski (*op. cit.*, s. 88) pisze zaś: „Rada nie była nawet parodią parlamentu, która miała zastąpić Sejm, uzyskiwano tą drogą nieco szerszą możliwość zaspokojenia ambicji pominiętych z musu”.

Niewątpliwie Rada, choć była namiastką (nie będąc organem wybieralnym) przedstawicielstwa narodu na emigracji i organem doradczym zarówno prezydenta, jak i rządu (a więc nie pełniła w stosunku do niego funkcji kontrolnej), nie stanowiła prawa, nie miała więc charakteru parlamentarnego.

Równoległe z powstaniem Rady Narodowej na emigracji poczęły się tworzyć niezależnie ośrodki quasi-parlamentarne na ziemiach polskich. Pierwszym ciałem mającym pełnić funkcję doradczo-konsultacyjną była Główna Rada Polityczna. Powstała przy Służbie Zwycięstwu Polski i składała się z przedstawicieli: Polskiej Partii Socjalistycznej – Mieczysława Niedziałkowskiego, Stronnictwa Ludowego – Macieja Rataja, i Stronnictwa Narodowego – Leona Nowodworskiego⁶. Zgodnie z polską tradycją nie obyło się bez sporów odnośnie do kształtu Rady. W ich wyniku poza GRP pozostało Stronnictwo Demokratyczne, albowiem Stronnictwo Narodowe nie zaakceptowało uczestniczącego w spotkaniach jego prezesa – profesora Mieczysława Michałowicza, motywując to faktem, iż był wolnomularzem⁷. Dyskusje dotyczyły także kwestii reprezentatywności poszczególnych partii oraz udziału sanacji jako stronnictwa obciążonego odpowiedzialnością za klęskę wrześniową. Po szeregu spotkań i konferencji postanowiono przekształcić GRP w Polityczny Komitet Porozumiewawczy, co nastąpiło pod koniec stycznia 1940 roku. Komitet miał być organem doradczym Delegata Rządu, a forma komitetowa dawała możliwość porozumiewania się między sobą z zachowaniem nadrzędności władz wojskowych. Tu też reprezentowane były jedynie trzy stronnictwa „zgodne i całkowicie jednomyślne w decyzji przywrócenia krajowi niepodległości w drodze przygotowania zbrojnej walki z obu okupantami”. W czerwcu 1940 roku nadeszło uznanie przez władze emigracyjne PKP za oficjalną reprezentację polityczną kraju.

Jak widać, organizacja państwowa szła dwoma torami: mieliśmy do czynienia z państwem na obczyźnie i państwem podziemnym w kraju. Struktury były tworzone niezależnie, a konflikty zaczęły się, gdy władze emigracyjne ingerowały w działalność krajowych. Nakładało się to na konflikty między- i wewnątrzpartyjne, prowadząc do sporego zamieszania i wzajemnych zarzutów, jak to było choćby w przypadku decyzji o wybuchu powstania w Warszawie.

21 marca 1943 roku nastąpiła kolejna zmiana – PKP został przekształcony w Krajową Reprezentację Polityczną, a rok później, w styczniu 1944 roku, w Radę Jedności Narodowej. O ile pierwsze z wymienianych wyżej organizacji skupiały trzy lub cztery partie, o tyle RJN, skupiając liczniejszą reprezentację polityczną,

⁶ Struktury konspiracyjne partii politycznych reaktywowały się od października 1939 r. Patrz: T. Strzembosz, *Rzeczpospolita podziemna. Społeczeństwo polskie a państwo podziemne 1939–1945*, Warszawa 2000, s. 2.

⁷ Działania i rozmowy odnoszące się do powołania GRP opisuje gen. M. Tokarzewski-Karaszewicz, *U podstaw tworzenia Armii Krajowej*, „Zeszyty Historyczne” [Paryż] 1964, z. 6. Patrz też: G. Górski, *Ustrój Polskiego Państwa Podziemnego 1939–1944. Studium historyczno-prawne*, Lublin 1995, s. 45 i n., S. Salmonowicz, *Polskie Państwo Podziemne. Z dziejów walki cywilnej 1939–45*, Warszawa 1994.

była ciałem bardziej reprezentatywnym⁸. I choć wszystkie te ciała wypowiadały się w wielu sprawach, niekiedy o fundamentalnym politycznym znaczeniu, takich jak przyszłe granice państwa polskiego, to nie podejmowały żadnych wiążących decyzji, wykraczając jedynie czasami w swych opiniach poza funkcję ciała opiniodawczego i formułując stanowisko w kwestiach do nich nienależących. W dekreście rządu z 16 kwietnia 1940 roku kompetencje politycznej reprezentacji stronnictw określano wyraźnie i wyłącznie jako doradcze. Choć Delegat Rządu w praktyce liczył się z reguły ze stanowiskiem stronnictw, to jednak nie był nim związany. Należy także pamiętać, iż w każdej chwili istniała możliwość rozwiązania PKP, co wynikało z utrwalonego od końca 1940 roku podziału na Delegaturę Rządu, PKP jako reprezentację polityczną i ZWZ – konspirację wojskową⁹.

O ile w odniesieniu do wcześniejszych organizacji nie ma żadnych wątpliwości, że nie spełniały kryteriów bycia parlamentem, o tyle w wypadku RJN musimy to stwierdzić jeszcze wyraźniej, choćby z tego powodu, że sama nazywała się „Sejmem Polski Podziemnej” i stosowała w imieniu narodu odezwy do innych państw. Analizując jednak jej podstawy prawne, jak dekret Prezydenta RP z 1 września 1942 roku o tymczasowej organizacji władz na ziemiach Rzeczypospolitej¹⁰, możemy wyraźnie stwierdzić, iż nie posiadała takiego umocowania. W dekreście tym została bowiem określona jako „organ doradczy i opiniodawczy Delegata Rządu”. Nigdy nie spełniła przeto kryteriów, jakie stawia się parlamentowi, a zwłaszcza fundamentalnych: nie miała kompetencji ustawodawczych, nie miała też w stosunku do rządu kompetencji ani kreatywnych, ani kontrolnych. Była typowym organem doradczym, a jej kompetencje nie mogły przekraczać zasięgu rzeczowego i kompetencji Delegata Rządu¹¹. Była organem składającym się z delegowanych przedstawicieli poszczególnych partii, nie zaś pochodzącym z wyborów. Jej członkowie w liczbie od 9 do 15 byli zatwierdzani przez Radę Ministrów, a Rada mogła być także przez rząd rozwiązana. Była ciałem wewnątrznie skłóconym do tego stopnia, że Stronnictwo Ludowe, nie chcąc ponosić odpowiedzialności za politykę rządu londyńskiego, wycofało z niej swych przedstawicieli. Powstanie RJN, przy pełnej świadomości braku podstawy prawnej, uzasadniano koniecznością natychmiastowego działania wobec faktu podjęcia działań przez środowisko komunistyczne w kierunku powołania parlamentu – Krajowej Rady Narodowej. A więc zadecydowały bardziej względy polityczne niż merytoryczne. Powołana do życia została 9 stycznia 1944 roku, a więc 10 dni później niż KRN, samorozwiązała się zaś 1 lipca 1945 roku.

Równoległe z pracami prowadzonymi nad stworzeniem RJN podobne działania prowadziła Polska Partia Robotnicza, dążąc do zorganizowania wokół siebie szerszej reprezentacji politycznej jako załączka przyszłej władzy. W połowie

⁸ S. Dzięciołowski (*Parlament Polski Podziemnej 1939–1945*, Warszawa 2004, s. 5) podaje, iż organizacji tych było łącznie 24. Tam też szeroki opis dziejów wspomnianych organizacji.

⁹ Wzajemne relacje tych podmiotów oraz partii politycznych opisuje W. Bujak, *Historia Stronnictwa Pracy 1937–1946–1950*, Warszawa 1988.

¹⁰ O strukturze podziemia pisze dokładnie W. Pobóg-Malinowski, *op. cit.*, s. 333 i n.

¹¹ S. Dzięciołowski, *op. cit.*, s. 49.

grudnia 1943 roku „Trybuna Wolności” podała wiadomość o pracach nad utworzeniem Krajowej Rady Narodowej¹². Wiadomość ta o dwa tygodnie wyprzedzała pierwsze posiedzenie Rady. Wypada tu wspomnieć, że w opublikowanym 20 stycznia 1944 roku Statucie Tymczasowym Rad Narodowych¹³ znajdujemy twierdzenie, iż KRN powoła Rząd Tymczasowy, co było wyraźnym sygnałem, że wejdzie w rolę parlamentu. A więc – odwrotnie niż w przypadku RJN – to rząd zależy od niej i będzie przez nią kreowany.

Na uchodźstwie

Wydarzenia polityczne spowodowane sytuacją międzynarodową i rozwiązaniem problemu Polski przez wielkie mocarstwa przy znikomym, by nie powiedzieć żadnym, udziale władz polskich, doprowadziły do konfliktu, który w konsekwencji spowodował rozbitcie na długie lata polskiej emigracji politycznej w Londynie. Konflikt ten, który nałożył się na wzajemne, dotąd istniejące animozje, zaznaczył wyraźną cezurę podziału. Część polityków aprobujących narzucone Polsce decyzje jałtańskie powróciła do kraju – wśród nich znajdowali się także członkowie Rady Narodowej. Uzasadniało to absolutnie jej rozwiązanie, a nadto doprowadziło do rozłamów wewnątrz głównych partii. W konsekwencji zaś spowodowało rozbitcie obozu emigracyjnego na grupę projałtańską oraz obóz „niezłomnych”. Warto może przy tej okazji stwierdzić, iż opozycyjne ośrodki krajowe także bardzo krytycznie odnosiły się do działań rządu na uchodźstwie, zarzucając mu przede wszystkim bierność na terenie międzynarodowym i uważając działające w Londynie partie za fikcje polityczne. Po tak zwanym kryzysie prezydenckim spowodowanym powołaniem przez Władysława Raczkiewicza na swego następcę Augusta Zaleskiego, nie zaś Tomasza Arciszewskiego (co było ustalone wcześniej ze wszystkimi siłami politycznymi), rozbitcie ośrodka emigracyjnego było całkowite. Próbą wyjścia z kryzysu i zjednoczenia były propozycje odtworzenia Rady Narodowej przy prezydencie, co nastąpiło w październiku 1947 roku. Ostatecznie III Rada Narodowa została powołana przez obóz prezydencki w połowie 1949 roku. Drugi z obozów powołał Porozumienie Stronnictw Demokratycznych (od 1949 do 1954 roku działało jako Rada Polityczna Polskich Stronnictw Niepodległościowych, o czym będzie mowa dalej, aspirując także do roli quasi-parlamentu na uchodźstwie).

Wcześniejszą instytucją będącą wynikiem rozwiązania typowo politycznego, jednak bez chęci przedstawiania się jako parlament, ale mieniącą się „przedstawicielstwem politycznym dążącym do odbudowy w pełni niezależnego i istotnie demokratycznego państwa”, była Rada Polskich Stronnictw Politycznych. W jej skład powołany w styczniu 1946 roku weszli przedstawiciele PPS, SD, SP, SL Wolność i SN, a celem jej było – wspólnie z rządem – ustalenie wytycznych polity-

¹² „Trybuna Wolności”, nr 46, 15.12.1943, s. 1–5.

¹³ Podają za: A. Burda (red.), *Krajowa Rada Narodowa*, Wrocław 1976.

ki polskiej, zwłaszcza zaś doprowadzenie do rewizji ustaleń jałtańskich. Żywość jej był krótki – przestała funkcjonować latem 1947 roku – albowiem istniejące rozbieżności w ocenie legalności wyboru prezydenta Zaleskiego były nie do przezwyciężenia. Niemniej była jednym z pierwszych, licznych ośrodków politycznych mieniących się reprezentacją narodu tworzonych na emigracji, a powstających w wyniku tam zachodzących zmian politycznych¹⁴.

Porozumienie Stronnictw Demokratycznych powstało 15 listopada 1948 roku, miało charakter typowo taktyczny i trwało niecały rok. Targane konfliktami na tle uznania konstytucji kwietniowej za będącą podstawą ustroju politycznego kraju, a także w stosunku do porozumień jałtańskich, opublikowało dokument, w którym zostały przedstawione koncepcje polityczne podwalin wolnej Polski. Dokument ten został odrzucony przez obóz prezydencki, co nie przeszkodziło Porozumieniu podjąć, opierając się na zawartych tam założeniach, prac nad projektami konstytucji i ordynacji wyborczej. Sygnalizowane wyżej konflikty, z czasem dotyczące wszystkich istotnych kwestii, spowodowały rozbitcie jedności Porozumienia. W jego miejsce powołano Radę Polityczną Polskich Stronnictw Niepodległościowych, co nastąpiło, choć w okrojonym składzie, w końcu 1949 roku.

Jednocześnie prace nad powołaniem III Rady Narodowej prowadził ośrodek prezydencki. Obok działań o charakterze programowym prowadzono równoległe działania polityczne mające na celu robienie innych, konkurencyjnych ośrodków i przeciągnięcie na swoją stronę tych partii, które stały na tak zwanym gruncie legalizmu, to znaczy uznających konstytucję z 1935 roku – chodziło zwłaszcza o SN i PPS¹⁵. 13 września 1948 roku ukazał się dekret Prezydenta powołujący Radę Narodową. Miała ona pewne cechy parlamentu, choćby przez to, że prezydent zwoływał, otwierał i zamykał jej sesje. Miała jednak, i to należy podkreślić bardzo wyraźnie, charakter opiniodawczy wobec rządu, który przynajmniej dwa razy do roku miał obowiązek przedstawiania na jej posiedzeniu wyników zarówno swych działań, jak i planów. Miała także obowiązek rozliczania rządu z poczynionych wydatków, a jej członkowie mogli się zwracać do rządu z pytaniami, co było namiastką interpelacji. Skład Rady nie osiągnął zakładanej liczby 69 osób i wynosił nie więcej niż 40 osób, z których 15 delegowały partie, a 25 mianował prezydent¹⁶. Do Rady składającej się głównie z przedstawicieli obozu piłsudczykowskiemu lub z nim sympatyzujących nie weszli przedstawiciele PPS, NS, PSL – nie miała więc żadnej reprezentatywności. Z czasem Rada uzyskała szersze uprawnienia, stając się z ciałem dla rządu doradczym organem opiniodawczym, a także uzyskała prawo do wyrażania zgody na zamknięcie rachunków

¹⁴ Historię i programy, a także relacje polityczne tych ugrupowań opisuje precyzyjnie R. Turkowski, *Parlamentaryzm polski na uchodźstwie 1945–1972 w okresie rozbitcia emigracji politycznej w Londynie*, Warszawa 2001.

¹⁵ P. Ziętara, *Rozłam w kierownictwie politycznym emigracji 1950–1972*, [w:] A. Szkuta (red.), *Kierownictwo obozu niepodległościowego na obczyźnie 1945–1990*, Londyn 1996. Patrz też A. Friszke, *Życie polityczne emigracji*, Warszawa 1999, s. 107.

¹⁶ Określenia tego użył prezydent.

państwowych. Jej zwolennicy uważali Radę za przedstawicielstwo społeczeństwa, w związku z czym proponowano przeprowadzenie wyborów, aby wyłoniona w ich wyniku Rada była rzeczywistym organem kontrolnym dla rządu. W swej odezwie z 5 lipca 1949 roku stwierdziła, z dużą dozą przesady, że będzie „pełniła zastępcze niektóre funkcje parlamentu polskiego”¹⁷.

Aby zrealizować chęć powołania prawdziwego parlamentu, przystąpiono do przygotowania wyborów. Było to trudne głównie ze względu na rozproszenie Polaków w około czterdziestu krajach, w których często przyjęli obce obywatelstwo, ale także ze względu na fakt uznawania tego typu działań za bezcelowe przez wiele środowisk polonijnych. Postulowano więc, aby część owego nibyparlamentu pochodziła z wyboru, część z nominacji partyjnej, część zaś była była mianowana przez prezydenta. Starano się, jak pisze w cytowanej pracy Romuald Turkowski, upodobnić akt wyborów do norm obowiązujących w II RP¹⁸. Spotkało się to z licznymi sprzeciwami wynikającymi z przekonania, że na emigracji sanacyjny rząd mianuje ludzi ze swego grona. W rezultacie Rada w składzie 46 członków została powołana bez przeprowadzenia wyborów, przy absencji wielu środowisk i partii politycznych. Działała dwa lata, podczas których zaproponowała między innymi przeprowadzenie kolejnych reform i zwiększenie swej liczebności do 120 stanowisk, które miały pochodzić z nominacji prezydenta, a w części miały być obsadzane przez partie polityczne. W jej skład mieli wchodzić także przedstawiciele duchowieństwa, osoby piastujące stanowiska we władzach instytucji lub zrzeszeń społecznych reprezentujących organizacje niepodległościowe oraz mające doświadczenie w pracy publicznej. Zadaniem Rady miało być wydawanie opinii politycznych i kontrolowanie gospodarki na uchodźstwie. Podjęto próby zjednoczenia sił emigracyjnych, co – biorąc pod uwagę charakter polskich polityków – było skazane na niepowodzenie, przy czym jedną z głównych przeszkód w znalezieniu porozumienia była ciągnąca się przez kilka lat kwestia uznania prezydentury Zaleskiego. W tej sytuacji ośrodek prezydencki powołał IV Radę Narodową składającą się głównie z przedstawicieli grup proprezydenckich. Pierwsze jej posiedzenie odbyło się 1 grudnia 1951 roku, a pracowała niemal dwa lata. Głównym zadaniem Rady wedle oświadczenia jej prezesa Wacława Grzybowskiego była ocena działań rządu. Kontrolowała także wydatki rządu, czuwała nad funkcjonowaniem Skarbu Narodowego i opiniowała dekrety prezydenckie. Z czasem chciano zmienić jej nazwę na: Rada Rzeczypospolitej Polskiej, co ze względu na rozmowy zjednoczeniowe odłożono. Skład powiększono do 176 osób, z których 90 miało pochodzić z wyborów. Ogólnie wpływy i działalność Rady były niewielkie. W swej pracy skupiała się na podejmowaniu uchwał o charakterze politycznym, takich jak potępiające rozstrzygnięcia polityczne, ale też uchwał o akceptacji granicy na Odrze i Nysie.

Nie próżnował także obóz antyprezydencki. 4 grudnia 1949 roku ogłoszono deklarację polityczną PPS, SN i Polskiego Ruchu Wolnościowego „Niepodległość

¹⁷ Dz.U. 3, 20.10.1949, A. Fiszke, *op. cit.*, s. 112.

¹⁸ R. Turkowski, *Rada Narodowa...*, *op. cit.*, s. 61.

i Demokracja”. Celem utworzonej przez nie Rady Politycznej miała być odbudowa „niezależnego państwa polskiego mającego ustrój demokratyczny”. Przewodniczącym został Arciszewski, a w skład weszło 37 polityków reprezentujących te trzy partie. Przyjęto rozwiązania prawne, które nadawały jej cechy przedstawicielstwa parlamentarnego. Zlikwidowana została – jak wcześniej nadmieniono – w 1954 roku. W tym czasie dołączyły do Rady Stronnictwo Pracy i odłam Jedności Narodowej PSL. Rada miała swoje przedstawicielstwo w Stanach Zjednoczonych, zawiadamiając o swoim powstaniu także rządy Wielkiej Brytanii i Francji, a poparcia udzielił jej Kongres Polonii Amerykańskiej. Mógł to uczynić swobodnie, albowiem rząd USA wyraźnie dawał do zrozumienia, że nie uznaje obozu proprezydenckiego za reprezentację polskiej emigracji.

W latach 1953–1954 prowadzono intensywne rozmowy, zakończone podpisaniem Aktu Zjednoczenia 14 marca 1954 roku. Doprowadziły one do połączenia między innymi dwóch przedstawicielstw quasi-parlamentarnych: Rady Narodowej RP i Rady Politycznej, w Radę Jedności Narodowej. Tak jak to bywa w polskim życiu politycznym, koncepcje jednościowe głoszone przez generała Kazimierza Sosnkowskiego, a będące swego rodzaju kompromisem, nie zostały zaakceptowane, proces jednoczenia był sabotowany. Pierwszy odrzucił kompromis – mimo wcześniejszych zobowiązań – Zaleski. Politycy związani z ośrodkiem legalistycznym uważali, że powołanie parlamentu uchodźczego powinno być dokonane dekretem prezydenta. Warto jednak zwrócić uwagę, że będąc premierem rządu emigracyjnego, generał Roman Odzieżyński stwierdził, iż Rada musi zachować charakter opiniodawczy, a w odróżnieniu od sejmu nie stanowi ciała reprezentatywnego, bo nie jest wybierana przez cały naród, jak w normalnym, suwerennym państwie¹⁹. W Akcie Zjednoczenia było wiele zapisów o Radzie Jedności Narodowej, która miałaby zastępować izby. Miała pochodzić z nominacji, ale z czasem miały wejść do niej osoby z wyboru, z krajów osiedlenia Polaków. RJN miała prawo zgłaszania dekretów, prawo składania oświadczeń w sprawach publicznych, ale przed opublikowaniem powinna przesyłać te teksty do wiadomości rządowi. Struktura i kompetencje były krojone na wzór parlamentu. Wycofanie przez Zaleskiego decyzji o ustąpieniu z urzędu doprowadziło do rozłamu i między innymi utworzenia dwóch quasi-parlamentów uchodźczych: Tymczasowej Rady Jedności Narodowej i Rady Rzeczypospolitej Polskiej.

Obóz zjednoczeniowy, a więc antyprezydencki, postanowił powołać instytucję mającą cechy przedstawicielstwa narodowego na emigracji. Tymczasową Radę Jedności Narodowej zamierzano powołać bez opierania się na konstytucji kwietniowej. Myślano o przeprowadzeniu wyborów wśród ogółu wychodźstwa, tak by reprezentowane były nie tylko stronnictwa, których realną siłą na emigracji trudno było ustalić, lecz i organizacje społeczne. W ten sposób wyłonione przedstawicielstwo miałoby tytuł do sprawowania funkcji ustawodawczych – mogłoby także wypowiedzieć się, czy urząd prezydenta RP (po Zaleskim) jest opróżniony,

¹⁹ R. Turkowski, *Rada Narodowa...*, *op. cit.*, s. 129. Warto zwrócić uwagę, że wybrano tylko 24 radnych, resztę dokooptowano. Istotny jest także fakt, że wyborach wzięło udział jedynie 4% wyborców.

i ewentualnie wybrać nowego. W lipcu 1954 roku zdołano skompletować Tymczasową Radę Jedności Narodowej. W jej skład weszło 94 przedstawicieli partii politycznych i organizacji społecznych. TRJN powołała – jako alternatywę dla prezydenta – Radę Trzech. Jednocześnie podjęto pracę na ordynacją wyborczą, po to by po rozpisaniu wyborów zdjąć z TRJN przymiotnik „tymczasowa”.

I tym razem brakowało porozumienia, były różne koncepcje wyborów, dyskusje, opinie i jak zawsze brak jednolitego stanowiska, a rozbieżności doprowadziły do rozłamów w partiach politycznych (PPS i SP). Siły polityczne nie godziły się na dopuszczenie do głosowania wszystkich Polaków. Punktem spornym było bowiem także podejście do kwestii wynaradawiania się Polaków poprzez małżeństwa mieszane, brak otoczenia polskiego dla dzieci, a zwłaszcza masowe przyjmowanie obywatelstwa obcego, zwłaszcza angielskiego, co było związane z wyższymi poborami. Ten ostatni element wzbudzał wiele kontrowersji, zajmowano nawet stanowisko, iż Polak mający obce obywatelstwo nie może uczestniczyć w polskim życiu politycznym.

W 1954 roku TRJN powołała Egzekutywę Zjednoczenia Narodowego jako quasi-rząd, a więc wykonywała funkcję parlamentu. Rada Trzech w lutym 1962 roku zarządziła wybór delegatów na Ogólny Zjazd Polaków w Wielkiej Brytanii. Na zjeździe miano wybrać 30 członków (przedstawicieli do RJN). Frekwencja była co prawda niska, nie przekraczała na ogół 10%, ale uznano to za sukces²⁰.

Po raz pierwszy Rada Jedności Narodowej zebrała się na posiedzeniu 15 grudnia 1962 roku trzydziestu jej członków pochodziło z pośrednich wyborów, 43 było reprezentantami partii politycznych, 10 delegowała Rada Trzech. Prezesem został Tadeusz Bielecki. Opozycja nie weszła do Rady, lecz stworzyła własną grupę polityczną, więc wszystkie głosowania mogły przebiegać bezkonfliktowo. Nie oznaczało to, że sytuacja cały czas tak się przedstawiała. Pomijając fakt, iż RJN nie była uznawana przez całą społeczność emigracyjną, to w różnych okresach politycznych te same partie bądź akceptowały RJN, bądź też z niej wychodziły. Kadencja kończyła się w grudniu 1966 roku – przedłużyła ją dyskusja nad uchwaleniem nowej ordynacji wyborczej. Rozgrywki wewnętrzne spowodowały, że wybory się nie odbyły głównie ze względu na stanowisko SN, które dążyło do zdominowania RJN, Rady Trzech i Egzekutywy Zjednoczenia Narodowego.

Po śmierci Zaleskiego urząd prezydenta objął i uznany został przez część środowisk Stanisław Ostrowski. Rada Trzech uznała, że akt wyznaczający go na następcę prezydenta ma moc obowiązującą i rozwiązała się, przekazując mu swoje domniemanie, lub lepiej: uzurpowane uprawnienia. Oznaczało to w praktyce możliwość zjednoczenia politycznego na uchodźstwie. Wydano odpowiednie oświadczenia i powołano Rząd Pojednania Narodowego. 1 sierpnia 1972 roku Ostrowski powołał Komisję Tymczasową Okresu Przejściowego, której zasadniczym zadaniem było doprowadzenie społeczności polskiej do jedności oraz przygotowanie aktów prawnych niezbędnych do „powołania przedstawicielstwa narodowego zastępującego izby ustawodawcze”, które – jak stwierdzono w innym

²⁰ P. Ziętara podaje, że udział wzięło około 20% uprawnionych – P. Ziętara, *op. cit.*, s. 7 i 59.

dokumencie – byłoby „organem zastępczym, dostatecznie autorytatywnym²¹”. Ustalono, że w jego skład mieli wejść: członkowie delegowani przez stronnictwa i ugrupowania polityczne, wybierani w głosowaniu powszechnym przez społeczeństwo emigracyjne w Wielkiej Brytanii, wybierani w sposób dostosowany do warunków miejscowych w innych krajach polskiego osiedlenia wolnego świata (w praktyce oznaczało to przedstawicieli z 25 krajów), przedstawiciele naczelných organizacji społecznych, kombatanckich, wyznaniowych, naukowych, kulturalno-oświatowych i młodzieżowych oraz powołani przez prezydenta Rzeczypospolitej. Jak wynika z tych stwierdzeń, miano świadomość, iż połączenie sił emigracyjnych spowoduje wprawdzie większe możliwości działania, nie narażając się na zarzut bratu jednolitego stanowiska, ale zdawano sobie także w pełni sprawę z faktu, że powołany organ nie będzie spełniał wymogów, jakie stawia się przed parlamentem²², choćby dlatego, iż wybierany był jedynie w 30%²³.

29 maja 1973 roku został ogłoszony dekret o powołaniu Rady Narodowej RP „na czas odzyskania przez Polskę niepodległości”. Ciało to, którego kadencja miała trwać 5 lat, miało sprawować kontrolę nad rządem, co także jest symptomem parlamentaryzmu. Kolejno więc działały Rady Narodowe RP, numerowane od piątej do ósmej kadencji. Bezpośrednio po zjednoczeniu Rada liczyła 200 członków, w jej skład zaś wchodziła przedstawiciele wszystkich, poza SN, partii politycznych, a od połowy lat 70. skład jej zmniejszono do około 110–120 osób. Dzięki temu Rada działała sprawniej, mając wpływ na skład i politykę rządu. Wybory do Rady odbywały się w latach 1977, 1983, 1989, a udział w nich brało, co uznawano za sukces, około 10% elektoratu. Przestała istnieć w 1989 roku.

Rada miała być, i to bardzo wyraźnie zostało podkreślone przez Ostrowskiego, „instytucją zastępującą ciało ustawodawcze” aż do czasu odzyskania przez Polskę pełnej niepodległości. Zadaniem jej było wspieranie prezydenta i rządu na uchodźstwie „radą i świadomym, przemyślanym czynem politycznym”. Jej struktura, sesyjne funkcjonowanie i procedury właściwe instytucjom mającym charakter przedstawicielski miały wyraźnie nawiązywać do charakteru parlamentarnego. Rada wysłuchiwała *exposé* kolejnych premierów rządu emigracyjnego, głosowała nad budżetami, ale także dyskutowała i uchwałała wszelkiego typu rezolucje polityczne. Fakt „pojednania narodowego” oczywiście nie spowodował odejścia od konfliktów, wzajemnych oskarżeń, „potępieńczych swarów”, od tego wszystkiego, co zawsze reprezentował polski parlamentaryzm, zwłaszcza przed rokiem 1926. Niektórzy członkowie Rady, ale także i partie polityczne, wycofywali się z prac w Radzie, choć niekiedy do nich wracali.

Novum w działalności quasi-parlamentu na emigracji stało się tworzenie, w drugiej połowie lat 70., oddziałów Rady Narodowej funkcjonujących obok

²¹ Cytaty za R. Turkowski, *Rada Narodowa...*, *op. cit.*, s. 276–278.

²² Precyzyjnie historię owego zjednoczenia i działalności Rady Narodowej RP opisuje T. Turkowski, *Parlamentaryzm polski na uchodźstwie 1973–1991 po zjednoczeniu emigracji polskiej w Londynie*, Warszawa 2002.

²³ Nie przeszkadzało nam to, w latach późniejszych, uznać sejm kontraktowego za niespełniającego warunków demokracji właśnie ze względu na wolny wybór jedynie części posłów.

istniejących już delegatur rządu. Pierwszy taki oddział utworzono w 1977 roku w RFN w Kolonii, gdzie rok później powołano Polską Radę Narodową jako część Rady Narodowej. Działalność oddziału skupiała się na interwencjach u władz niemieckich na rzecz uchodźców polskich oraz nacisku na polityków niemieckich na rzecz opowiedzenia się na temat nienaruszalności polskiej granicy zachodniej. Drugi oddział utworzono w Stanach Zjednoczonych, trzeci – w Kanadzie.

Po zmianie ustroju ustalono, iż Rada, mimo przekazania przez Ryszarda Kaczorowskiego insygniów władzy Lechowi Wałęsie, będzie działać do czasu wolnych wyborów do Sejmu. Ostatnie posiedzenie Rady odbyło się 8 grudnia 1991 roku w sali POSK w Londynie. W ten sposób dobiegała końca polityczna działalność na emigracji. Zamiast podsumowania wypadu zacytował jednego z najaktywniejszych polityków emigracyjnych – Adama Ciołkosza. W liście do innego z polityków stwierdził: „Państwo uchodźcze istnieje jako byt umowny i symbol”²⁴. Nic dodać, nic ująć.

²⁴ List A. Ciołkosza do B. Wendorffa, za: R. Turkowski, *Rada Narodowa...*, *op. cit.*, s. 46.