



**Instytut Spraw
Konstytucyjnych**

mgr Patryk Palczewski

**Tożsamość i ciągłość
państwa polskiego.
Przyczynek do dyskusji**

2021

Zasada legalności jest, obok zasady efektywności, jednym z kryteriów powstania i uznawania państw. Zasadę tą *sensu largo* należy rozumieć, jako paradygmat działania podmiotów prawa międzynarodowego oparty na zgodności z wiążącymi te podmioty normami prawa międzynarodowego. W aspekcie powstania i uznawania państw zasada legalności stanowi, że *proces powstania państw jest regulowany przez powszechne zasady i normy prawa międzynarodowego będące miernikiem legalności tego procesu*. Na marginesie należy tylko zaznaczyć, że za „legalność państwa” rozumie się takie państwo, którego aparat państwowy działa w zgodzie z prawem wewnętrznym¹.

Lech Antonowicz określa zasady prawa międzynarodowego, które wyznaczają próg legalności, zależący od sposobu w jaki państwo powstaje. Państwo może powstać w wyniku zjednoczenia dwóch lub więcej państw; w przypadku rozczłonkowania państwa; w przypadku uzyskania niepodległości przez państwo na terytorium kolonialnym; w wyniku secesji². Legalność tych procesów państwowotwórczych może być wywiedziona, jak zauważa J. Guść³, z zasady samostanowienia narodów.

Prawo do samostanowienia narodów ma aspekt wewnętrzny i zewnętrzny. Aspekt wewnętrzny wyraża się oczywiście w swobodnym określaniu przez lud lub naród ustroju wewnętrznego państwa. Aspekt zewnętrzny zasady samostanowienia narodów to tworzenie niepodległego państwa lub ewentualnie autonomii w ramach istniejącego państwa⁴.

W ujęciu tradycyjnym natomiast zasada efektywności jest podstawową przesłanką uznania nowego rządu. Podkreśla się, że wymóg efektywności nie budzi wątpliwości w nauce prawa międzynarodowego, jako podstawy służącej do uznania rządu. Zasada efektywności to katalog pewnych kryteriów, który musi spełnić rząd, aby w sensie prawnomiędzynarodowym nadać mu przymiot legalności. Pozostają natomiast liczne rozbieżności, dotyczące treści *efektywności* jako pojęcia, a także jego roli.

Jak podkreśla E. Dynia *efektywna władza to taka, która rzeczywiście kontroluje pewne stałe terytorium, wydaje przestrzegane przez adresatów akty prawne, dysponuje zorganizowaną administracją, wymiarem sprawiedliwości, siłami zbrojnymi, wewnętrznym aparatem przymusu*⁵. Ponadto, ważny jest atrybut efektywnej niezależności, oznaczającej faktyczne władztwo nad danym terytorium, co prowadzi do wykluczenia ingerencji obcego państwa.

Prawo międzynarodowe nie rozpoznaje stałych elementów składowych zasady efektywności, jako takich, ponieważ ulegają one ciągłej ewolucji. Na pojęcie efektywności, jak pisze T. H. Galloway, składają się zagadnienia takie, jak: kontrolowanie w sposób rzeczywisty przez rząd terytorium kraju i władanie aparatem państwowym; posiadanie poparcia i przyzwolenia społecznego przez rząd na

1 J. Guść, *Zasada efektywności a zasada legalności jako kryteria powstawania i uznawania państw* [w] Państwo i Prawo 1994/10, Warszawa 1994, s. 47.

2 Ibidem, s. 47 [za] L. Antonowicz, Państwo i terytorium. Studium prawnomiędzynarodowe, Warszawa 1988, s. 72-94; L. Antonowicz, „Powstanie i upadek państw jako podmiotów prawa międzynarodowego”, *Sprawy Międzynarodowe*, nr 2/1968.

3 Ibidem, s. 47.

4 Ibidem, s. 48.

5 E. Dynia, *Uznanie rządu w prawie międzynarodowym*, Lublin 1997, s. 33. Podobnie W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014, s. 172.

sprawowanie władzy (ważny jest tu brak wyraźnego oporu społeczeństwa); gotowość nowego rządu do wypełniania zaciągniętych zobowiązań. Co ważne dla dalszych rozważań, w myśl zasady rzeczywistej kontroli terytorium nie powinno uznawać się rządu, zanim ten nie wykaże sprawowania kontroli nad terytorium, a jeżeli nowy rząd utracił taką kontrolę to nie powinno kontynuować się uznania. Problem ten dobrze oddaje przykład przedwojennego konfliktu między Szwecją, a Finlandią o Wyspy Alandzkie. Liga Narodów zajęła stanowisko, iż nie można mówić o skutecznością rządów *dopóki władze publiczne nie staną się wystarczająco silne, aby utrzymać się na terytorium swojego państwa bez pomocy obcych wojsk*⁶.

Zauważa się, że od roku 1917 następuje zjawisko odejścia od zasady efektywności, jako kryterium stanowiącego o uznaniu rządu, w szczególności gdy zmiany rządu są związane ze zmianą ustroju. Rozpoczęło upowszechnianie się łączenia przez państwa swojej polityki w zakresie uznawania z politycznym charakterem uznawanego rządu. Uznanie przestało być udzielane od tej pory automatycznie wszystkim rządom, które były skuteczne (efektywne). Za przykład można wziąć nieuznanie rządu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich po I Wojnie Światowej, a także nieuznanie rządu Chińskiej Republiki Ludowej⁷.

Ważnym zagadnieniem jest przedwczesne uznanie rządu, które *de facto* prowadzi do ingerencji w wewnętrzne sprawy innego państwa. Zdarza się, że trudno jest stwierdzić, jaki zakres kontroli nad obszarem i administracją danego kraju zostanie uznany za wystarczający, aby móc jednoznacznie stwierdzić w sytuacji głęboko niestabilnej (np. gdy o władzę konkurują ze sobą dwa rządy) o efektywności sprawowania władzy przez dany rząd. Stąd też jednym z aspektów zasady efektywności rządu jest jego trwałość.

Innym aspektem zasady efektywności jest poparcie ze strony ludności, którym cieszy się nowy rząd. Chodzi o to, żeby nowy rząd, starający się o uznanie, miał faktyczne poparcie większości narodu. Jest bowiem prostą konstatacją, że rząd cieszący się większościowym poparciem społeczeństwa państwa, któremu przewodzi, jest rządem stabilnym i trwałym. Wartym odnotowania jest, że społeczna legitymacja, z której czerpie swoją władzę nowy rząd nie musi pochodzić z wolnych wyborów czy też ma być wyrażona w drodze plebiscytu – wystarczy tylko bierne przyzwolenie, które jest domniemanem poparcia ze strony społeczeństwa. Takie przyzwolenie nie może być jednak skutkiem terroru lub zastraszenia, ponieważ siłą rzeczy uzyskanie poparcia przez rząd w taki sposób byłoby sprzeczne z zasadą samostanowienia narodów i prawami człowieka⁸.

Kolejnym aspektem zasady efektywności jest chęć oraz zdolność realizowania przez nowy rząd dotychczasowych zobowiązań międzynarodowych. W świetle prawa międzynarodowego państwo nie traci swojej podmiotowości nawet, gdy dochodzi w nim do zmian systemu prawnego, społecznego i ekonomicznego, jak również – co ważne – zmiany rządu dokonanej na drodze pozakonstytucyjnej. E. Dynia podkreśla, że *jeżeli rząd de facto spełnia warunki efektywności i trwałości, i chęci przestrzegania zobowiązań międzynarodowych, może być od tego czasu uznany jako rząd de iure, a jego akty jako*

6 E. Dynia, *Uznanie rządu...*, Lublin 1997, s. 85.

7 *Ibidem*, s. 32-35

8 *Ibidem*, s. 36-37.

*przedstawiciela państwa będą wiążące. Nowy rząd notyfikując innym rządowi przejęcie władzy w państwie deklaruje również gotowość do wypełniania zobowiązań międzynarodowych zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda*⁹.*

Zasadę efektywności można interpretować, jak proponuje R. Kwiecień, w ten sposób, że istnieją określone stany faktyczne, które są przesłankami *sine qua non* skuteczności określonych praw lub które warunkują pewne skutki prawne, przy oczywistym zastrzeżeniu ich niesprzeczności z podstawowymi regułami prawnymi. Podkreślenia warte jest, że zasada efektywności nie może być rozumiana jako stan odmienny lub przeciwny legalności¹⁰.

Dla dalszych rozważań należy zaznaczyć, że nie spełnienie kryterium efektywności, tj. braku możliwości sprawowania władzy przez organy państwa w skutek użycia siły lub groźby jej użycia przez inne państwo nie mieści się w kategorii przerwania ciągłości państwowości¹¹. Nadto, akcentuje się w oparciu o przykłady z okresu I i II Wojny Światowej, że okupacja wojenna terytorium danego państwa, a więc utrata efektywnej, rzeczywistej możliwości sprawowania władzy na obszarze, jako jednej z przesłanek uznawania rządu, nie powoduje utraty podmiotowości przez państwo, o ile istniał w dalszym ciągu efektywny rząd, działający również poza granicami swojego okupowanego państwa¹².

Zdarzają się takie obroty spraw międzynarodowych i wewnętrznych, które prowadzą do zmiany uznanego rządu państwa i zastąpienia go, pod wpływem aktorów zewnętrznych, nowym rządem, który spełnia kryteria sprawowania władzy w stosunkach wewnątrzpaństwowych i reprezentowania państwa wobec innych podmiotów. W skrócie chodzi o zmianę rządu w wyniku działań podjętych przez podmiot zewnętrzny. Taki proces zyskał miano *regime change*.

Przed *regime change*, tj. procesem zmiany rządu pod wpływem podmiotów zewnętrznych, prawo międzynarodowe wykształciło system ochrony oparty o zasadę suwerennej równości państw, statuująca swobodę kształtowania ustroju władz państwowych, a zarazem zakaz interwencji w wewnętrzne sprawy państwa. Wynika to z Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych z 24.10.1970 r. przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Deklaracja ta stanowi, iż *żadne państwo ani grupa państw nie mają prawa mieszać się bezpośrednio lub pośrednio z jakiegokolwiek powodu w wewnętrzne lub zewnętrzne sprawy jakiegokolwiek innego państwa (...)* Ponadto, *żadne państwo nie powinno organizować, pomagać, podburzać, finansować, wywoływać lub tolerować działalności wywrotowej, terrorystycznej lub zbrojnej skierowanej w celu obalenia siły reżimu innego państwa, bądź wtrącać się do walki wewnętrznej w innym państwie (...)* Każde państwo ma niezbywalne prawo wyboru swojego systemu politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego bez ingerencji w jakiegokolwiek formie ze strony innego państwa.

9 Ibidem, s. 38-39

10 R. Kwiecień, *Legitymizacja rządu państwa w prawie międzynarodowym w świetle problemu regime change* [w] Państwo i Prawo nr 7/2016, s. 12.

11 Ibidem, s. 12.

12 E. Dynia, *Uznanie rządu...*, s. 90.

Jak komentuje to R. Kwiecień, określony status państwa w prawie międzynarodowym powoduje przymus objęcia go ochroną. Status ten opiera się na zasadzie suwerennej równości państw, która jest źródłem licznych praw państwa, jako podmiotu prawa międzynarodowego. Wymienić tu trzeba prawo do równego traktowania pod względem prawnym, korzystanie z praw wywodzonych z suwerenności, poszanowanie podmiotowości państwa, nienaruszalność integralności terytorialnej i niepodległości politycznej, a także prawo państwa do wyboru (wolnego od przymusu) systemu politycznego. Konsekwencją zasady suwerennej równości państw jest zatem uprawnienie do kształtowania ustroju swoich władz i ich prawnomiędzynarodowa ochrona, ale także uprawnienie do braku wyboru określonego systemu politycznego¹³.

W nauce prawa funkcjonuje argument, że o ile nie ulegnie destrukcji podstawowy atrybut państwa, jakim jest suwerenność, o tyle wszelkie zmiany ustrojowe, polityczne, społeczne, ludnościowe i terytorialne nie przekreślają prawnomiędzynarodowej tożsamości państwa. W konsekwencji prowadzi to do następujących wniosków, że suwerenność jest zasadniczym kryterium rozstrzygającym o tożsamości i ciągłości państwa z perspektywy prawa międzynarodowego oraz, że nie można utożsamiać państwa z niesuwerenną jednostką geopolityczną, nawet w sytuacji, gdy oba podmioty wykazują identyczność pod względem terytorium i ludności¹⁴.

Dla porządku należy podkreślić, że uznaniem międzynarodowym – jak powszechnie przyjmuje się w doktrynie prawa międzynarodowego – można objąć nowo powstałe państwo; rząd, który objął władzę środkami niekonstytucyjnymi; nabytki terytorialne; ogólne zasady prawa (oba przedmioty są kontrowersyjne); obce systemy prawne; orzeczenia obcych sądów; powstańców i stronę wojującą oraz naród, chociaż obecnie te trzy ostatnie przedmioty uznania międzynarodowego straciły na znaczeniu¹⁵. Jest to uwaga istotna dla dalszych rozważań, ponieważ przy rozstrzygnięciu tożsamości prawnomiędzynarodowej państwa istotne jest czy będziemy mieć do czynienia z nowym państwem, czy nowym rządem, podlegającym uznaniu.

Należy skupić się w dalszych rozważaniach na uznaniu międzynarodowym, z którym mamy do czynienia w trzech różnych sytuacjach: powstania państwa, rządu powstałego na drodze pozakonstytucyjnej oraz rządu emigracyjnego.

Powszechnie doktryna prawa międzynarodowego przyjęła, że z powstaniem państwa mamy do czynienia w sytuacji, gdy nastąpiło zjednoczenie dwóch lub więcej państw; doszło do rozczłonkowania państwa na dwa lub więcej nowych państw; nastąpiła secesja części terytorium państwa dająca początek nowemu państwu, albo gdy terytorium zależne uzyskało niepodległość. Jak wspomniano wcześniej, państwo, aby mogło cieszyć się zdolnością prawną w rozumieniu prawa międzynarodowego, powinno posiadać trzy atrybuty: ludność, terytorium i rząd. Nadto, powinno mieć zdolność do utrzymywania stosunków z innymi państwami, tj. mieć zdolność i wolę do wykonywania zaciągniętych zobowiązań (zasada *pacta sunt servanda*). A ponad wszystko, rzeczą najważniejszą, która sankcjonuje czy udzielić

13 R. Kwiecień, *Legitymizacja rządu państwa...*, s. 4-6.

14 R. Kwiecień, *Tożsamość i ciągłość prawnomiędzynarodowa państwa polskiego* [w] *Państwo i Prawo*, nr 8/1998, s. 14-15.

15 E. Dynia, *Uznanie rządu...*, s. 13.

uznania nowo powstałemu państwu i jego rządowi jest fakt, czy rząd ten jest na tyle efektywny, aby cieszyć się odpowiednią stabilnością i skutecznością, jako władzy najwyższej, a także czy jest właśnie zdolny do utrzymywania stosunków międzynarodowych.

Zauważa się, że praktyka stosowania uznania międzynarodowego ogranicza się do uznania nowego państwa, co poczytuje się wtedy również za uznanie dotyczące nowego rządu. Oznacza to, że mówiąc o uznaniu państwa i uznaniu rządu, pomimo istnienia pewnych zależności między nimi, mamy do czynienia z dwiema (różnymi) instytucjami prawa międzynarodowego. Wynika to z tego, że może dojść do sytuacji, że rząd nie będzie uznawany, chociaż państwo, w którym sprawuje on władzę, już tak. Uznać można tylko rząd, który władzę w danym państwie sprawuje faktycznie. Rząd *de iure*, który nie jest równocześnie rządem *de facto*, może być uznany tylko wtedy, jeżeli w kraju nie ma żadnego innego rządu, który władzę sprawowałby w sposób rzeczywisty. Co ważne, rząd *de iure* przestaje reprezentować państwo, jeśli ukonstytuuje się rząd *de facto*¹⁶.

Jeśli chodzi o kwestię uznania międzynarodowego związanego z rządem powstałym na drodze pozakonstytucyjnej, najpierw należy zacząć od określenia czym taki rząd jest. Rząd powstały na drodze pozakonstytucyjnej to rząd, który został wyniesiony do władzy w wyniku przewrotu (zamachu stanu i rewolucja) lub interwencji wojskowej państw trzecich.

Pierwszy rodzaj przewrotu – zamach stanu – polega na tym, że dojście nowego rządu do władzy następuje wbrew obowiązującej konstytucji, ale zachowany jest ustanowiony tą konstytucją ustroj społeczno-gospodarczy. Drugi rodzaj przewrotu – rewolucja – cechuje się nie tylko dojściem do władzy nowego rządu wbrew obowiązującej konstytucji, ale również faktem zmiany ustroju społeczno-gospodarczego, a więc radykalnej zmiany sytuacji prawno-politycznej i społeczno-gospodarczej w kraju.

Rząd powstały w wyniku przewrotu zyskuje legitymację międzynarodową, gdy zaistnieją spełnione dwie przesłanki: po pierwsze, władza nowego rządu na terytorium państwa powinna być efektywna i po drugie, nowy rząd powinien mieć charakter rodzimy. Kwestia efektywności była już wyżej szeroko akcentowana, natomiast w tym miejscu trzeba zwrócić uwagę jeszcze na aspekt utraty częściowej lub całkowitej efektywności sprawowanej władzy przez rząd w zależności na czyją rzecz nastąpiła utrata efektywności, bowiem należy różnie spoglądać na utratę władzy przez dotychczasowy rząd na rzecz wewnątrzpaństwowej siły politycznej oraz na utratę władzy przez dotychczasowy rząd pod wpływem groźby czy też użycia siły ze strony innego państwa.

Jeśli dochodzi do utraty władzy na rzecz wewnątrzpaństwowej rywalizującej siły politycznej to państwa obce powinny obdarzyć uznaniem rząd, które sprawuje władzę nad całym terytorium lub przy najmniej na większej jego części, zgodnie z zasadą efektywności. Warte podkreślenia jest, że rząd zachowuje swoje prawo do reprezentacji państwa nawet wtedy, gdy całe jego terytorium pozostaje pod okupacją. Tym bardziej, jeśli rząd taki może wykazać się poparciem swojego społeczeństwa.

16 Ibidem, s. 83-90.

Jeśli do zmiany rządu w państwie dochodzi na skutek czynników zewnętrznych, tj. działalności państw trzecich, to do oceny czy nowy rząd może cieszyć się legitymacją międzynarodową, oprócz spełnienia kryterium efektywności, konieczne będzie spełnienie kryterium rodzimości rządów. Za rodzimym charakterem rządu przemawia pochodzenie jego członków (wydaje się, że chodzi tu obywatelstwo oraz przynależność do grupy narodowej) oraz – co ważniejsze – niezależność od rządów innych państw.

Kryterium efektywności rządu i jego rodzimego charakteru nadaje nowemu rządowi – ustanowionego przemocą – przymiot legalności z perspektywy prawa międzynarodowego, mimo że z punktu widzenia wewnętrznego prawa państwa, którego jest organem jest on rządem nielegalnym. Ponadto, zmiana rządu może iść o wiele dalej niż tylko zmiana w składzie osobowym, ponieważ zmiana ta może dotyczyć nawet całego systemu instytucjonalnego władzy. Powstają wtedy pozakonstytucyjne ośrodki władzy¹⁷.

Inaczej rysuje się kwestia uznania rządu emigracyjnego. Rząd emigracyjny to władza, która utraciła kontrolę terytorium, a więc i kontrolę nad ludnością. W takich przypadkach rząd emigracyjny to rząd, który jest pozbawiony efektywnego charakteru sprawowanych przez siebie rządów. Stoi to w sprzeczności z przyjętą definicją rządu, którym określa się organizację polityczną kontrolującą ludność oraz terytorium, zdolną do stanowienia prawa i egzekwowania go, a także taką organizację, która na tyle efektywnie sprawuje swoją władzę, aby móc wypełniać zobowiązania międzynarodowe, które są wymagane od każdej terytorialnie zorganizowanej społeczności.

Aby rząd emigracyjny, który sprawuje władzę nad swoim państwem (terytorium i ludnością), które znalazło się pod okupacją, dalej cieszył się mianem rządu doktryna prawa międzynarodowego wykłada dodatkową cechę, którą powinien wykazywać, tj. prawowitość rozumianą, jako roszczenie do sprawowania władzy nad danym terytorium, która znajduje dla siebie międzynarodowe potwierdzenie ważności. Oprócz tego, zmieniono w treści kryterium efektywności, które dla rządów emigracyjnych ma być rozumiane, jako prowadzenie rzeczywistej działalności, której celem jest odzyskanie władzy nad terytorium okupowanym. Wyrazem rzeczywistej działalności jest posiadanie własnych sił zbrojnych lub ruchu oporu na okupowanym terytorium, który jest kierowany przez rząd emigracyjny.

Dzięki powyższym kryteriom Belgia, Czechosłowacja, Grecja, Jugosławia, Luksemburg, Norwegia, a przede wszystkim – z punktu widzenia niniejszej pracy – Polska w czasie II Wojny Światowej były reprezentowane przez rządy emigracyjne.

Kompetencję do działań rząd emigracyjny posiada do czasu ustania okupacji jego prawowitego terytorium. Jeśli dochodzi do zakończenia okupacji, a rząd emigracyjny nie może wznowić efektywnego (skutecznego) sprawowania władzy nad swoim terytorium i ludnością traci tę kompetencję i tym samym nie można go traktować jako rząd państwa, które było okupowane. Niemożność wznowienia sprawowania władzy przez rząd emigracyjny następuje, gdy na jego prawowitym terytorium zostaje utworzony nowy rząd, który sprawuje efektywną władzę przy poparciu ludności¹⁸.

17 Ibidem, s. 92-94.

18 Ibidem, s. 97-99

Należy zaznaczyć również różnice w sukcesji państwa i sukcesji rządów. Za sukcesję państw rozumie się zmiany terytorialne pomiędzy państwami. Zmiany te mogą polegać na łączeniu się kilku istniejących państw w nowe państwo lub przeciwnie – utworzeniu nowych państw w miejsce państwa dotychczas istniejącego. Czasami zmiany te są niewielkie i wynikają na tle potrzeb gospodarczych lub zmian przyrodniczych (np. zmiana biegu rzeki granicznej, która stwarza potrzebę ponownej delimitacji przebiegu granicy państwowej).

Identyczność (tożsamość) i ciągłość są związane z pojęciem sukcesji państw. Jak zauważa W. Czaplński¹⁹, identyczność występuje wtedy, gdy dane państwo jest tożsame z państwem istniejącym uprzednio. Zastrzega się, że tożsamość ta nie oznacza pokrywania się atrybutów państwa, a więc ludności, terytorium i władzy państwowej. Ponadto, identyczność oznacza tożsamość podmiotowości międzynarodowej, na którą składają się prawa i obowiązki oparte na prawie międzynarodowym. Identyczność elementów składowych państwa pozostaje poza tą kategorią. Problem sukcesji państw w kontekście identyczności zachodzi wtedy, gdy nastąpiły głębokie przemiany w strukturze ludnościowej, terytorialnej lub rządu.

W tym miejscu warto przytoczyć uwagę R. Kwietnia, że tożsamość państwa wyraża status quo jego sytuacji prawnomiędzynarodowej, natomiast ciągłość, będąca elementem dynamicznym wskazuje, że państwo zachowuje swój status, tj. kontynuuje swoje prawa i obowiązki. O ile zatem ciągłość państwa nie zostanie przerwana to pozostaje ono tym samym podmiotem. Za przerwanie ciągłości należy rozumieć utratę suwerenności przez państwo, która jest zgodna z prawem międzynarodowym. Zastrzeżono jednak, że nie można w tak ujętym przerwaniu ciągłości zmieścić przypadków, gdy rząd nie może efektywnie sprawować swojej władzy na skutek nielegalnego użycia siły lub groźby jej użycia przez obce państwo²⁰.

Identyczność i ciągłość państwa ocenia się przez pryzmat zasady domniemania ciągłości państw, która głosi, że *państwo istnieje tak długo, dopóki z całą pewnością nie da się stwierdzić jego upadku*²¹. *Antytezą tożsamości i ciągłości jest więc upadek państwa*²². Spór w doktrynie prawa międzynarodowego trwa w odniesieniu do chwili, od której można mówić, że mamy do czynienia z upadkiem państwa. Nie jest rozstrzygnięte czy o upadku państwa można mówić, gdy wygaśnie przynajmniej jeden z jego elementów składowych, czy też upadek państwa nie następuje, jeśli choć jeden z jego elementów składowych istnieje nadal po ustaniu wydarzeń, które podważyły istnienie państwa.

Państwa, które powstało na terytorium podlegającym jurysdykcji (a więc zwierzchnictwu) państwa upadłego, nie można traktować jako kontynuatora, ale jako sukcesora tego ostatniego²³. Kontynuacja może bowiem nastąpić tylko w ramach jednej państwowości, która jest nieprzerwana przez zakończenie swojego bytu, a więc zachowuje swoją ciągłość. Przerwanie państwowości, czyli położenie jej kresu, powoduje, że inne państwo wchodzi w prawa i obowiązki dotychczasowego, a nie je kontynuuje. Sukcesja państw zachodzi zatem w ramach dwóch lub więcej państw.

19 W. Czaplński, A. Wyrzumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014, s. 399-400.

20 R. Kwiecień, *Tożsamość i ciągłość...*, s. 15.

21 W. Czaplński, A. Wyrzumska, *Prawo międzynarodowe...*, s. 400.

22 R. Kwiecień, *Tożsamość i ciągłość...*, s. 15.

23 *Ibidem.*, s. 15-16.

Trzeba podkreślić, że mogą wystąpić zdarzenia, które – jeśli zaistnieją – na pewno nie prowadzą do upadku państwa, a więc do rozpoczęcia sukcesji. Należą do nich: zmiana nazwy państwa, przeniesienie jego stolicy, znaczące zmiany terytorialne, zmiany konstytucyjne oraz rewolucja społeczno-polityczna²⁴. Nadto, zauważa się, że dojście do władzy nowego rządu na drodze pozakonstytucyjnej nie skutkuje upadkiem państwa, co oznacza, że sukcesja rządów nie przekreśla tożsamości państwa w prawie międzynarodowym²⁵.

Powyższe rozważania nakreślają kwestie związane z państwowością oraz władzą (rządem) państw z perspektywy prawnomiędzynarodowej. Są istotnymi wskazówkami, które pomagają odpowiadać na pytanie czy mamy do czynienia z nowym państwem oraz czy powinniśmy lub nie wyrazić międzynarodowe uznanie dla nowego rządu.

Cechą szczególną państwa, jak wyrażono wyżej, jest jego suwerenność. Nie można czynić jednak znaku równości między państwem, a niesuwerenną jednostką geopolityczną, chociażby posiadały to samo terytorium i ludność. Brak suwerenności powinien przekreślać tożsamość prawnomiędzynarodową. Identyczność (tożsamość) i ciągłość są związane z sukcesją państwa. Identyczność występuje wtedy, gdy nowe państwo jest tożsame z tym, które zostało przez nie zastąpione (tożsamość może wystąpić nawet, jeśli nie pokrywałyby się atrybuty obu państw). Identyczność oznacza tożsamość praw i obowiązków wynikające z prawa międzynarodowego. Zajście głębokich przemian w strukturze ludności, terytorium lub rządu może wpływać na identyczność, która jest istotnym elementem sukcesji państw.

Antytezą ciągłości państwa jest upadek państwa, który stwierdza się, gdy zostanie podważone domniemanie ciągłości państwa, tj. upadek państwa musi być oczywisty, chociaż w doktrynie toczy się spór o to, który moment jest decydujący dla oceny upadku: utrata wszystkich elementów składowych państwa (jego atrybutu) czy tylko utrata jednego z nich. Podkreśla się, że o upadku państwa nie może decydować zmiana jego nazwa, stolicy, ustroju, znaczące zmiany terytorialne czy nawet rewolucja. Zmiana władzy na drodze pozakonstytucyjnej również nie decyduje o upadku państwa. Takie zakreślenie zdarzeń, które nie powodują upadku państwa, mimo swego wybrzmienia symbolicznego, sprawiają, że z upadkiem państwa mamy do czynienia niezwykle rzadko.

Doktryna prawa międzynarodowego zdaje się wyróżniać tylko cztery drogi prowadzące do powstania państwa, a więc zjednoczenie, rozczłonkowanie, secesję oraz uzyskanie przez terytorium zależne niepodległości. Nadto, aby móc uznać nową jednostkę geopolityczną za państwo musi ona się cieszyć posiadaniem trzech nieodzownych atrybutów: terytorium, ludnością oraz władzą sprawowaną w sposób efektywny, która – w imieniu państwa – jest zdolna do utrzymywania stosunków międzynarodowych.

Jak zatem na tle nauki prawa ukształtowała się sytuacja prawna Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej? Czy stanowiła nowy podmiot prawnomiędzynarodowy, czy też była kontynuatorką II Rzeczypospolitej Polskiej. Podkreśla się, że za bezdyskusyjny można uznać fakt, że agresja III Rzeszy Niemieckiej oraz Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich we wrześniu 1939 roku i zawłaszczenie polskiego terytorium przez oba te państwa nie doprowadziły do upadku państwa polskiego²⁶.

24 W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe...*, s. 400-401.

25 R. Kwiecień, *Tożsamość i ciągłość...*, s. 15-16.

26 M. Błachucki, *Ciągłość i tożsamość prawna państwa polskiego – wybrane problemy* [w] *Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego* nr 1/2004, s. 8. Podobnie R. Kwiecień, *Tożsamość i ciągłość prawnomiędzynarodowa państwa polskiego* [w] *Państwo i Prawo*, nr 8/1998, s. 17.

Tajny protokół do niemiecko-radzieckiego układu o nieagresji z 23 sierpnia 1939 r. (tzw. pakt Ribbentrop-Mołotow) rozgraniczał strefy wpływów obu państw na terytorium polskim wzdłuż linii rzeki Narew, Wisły i Sanu. Traktat o granicach i przyjaźni między III Rzeszą, a Związkiem Radzieckim z dnia 28 września 1939 r. i jego tajny protokół dokonał korekty granicy i oparł ją na linii Bugu.

Terytorium Rzeczypospolitej na wschód od Bugu zostało włączone do Związku Radziecki decyzją Prezydium Rady Najwyższej ZSRR z 1 i 2 listopada 1939 r. Natomiast III Rzesza włączyła Pomorze Gdańskie i część Wielkopolski (nazwany Krajem Warty) do swojego terytorium, na części centralnej terytorium polskiego utworzono Generalne Gubernatorstwo. Podlegała ona okupacji, która z perspektywy niemieckiej miała charakter ostateczny, sprowadzając się do aktu zawojowania.

Debellatio stanowiło podstawę dla reżimu hitlerowskiego i stalinowskiego do dysponowania polskim terytorium. Całkowitą podstawę prawną do ziem polskich miał być upadek Rzeczypospolitej, który została wyrażona *expressis verbis* we wspomnianym traktacie o granicach i przyjaźni z 28 września 1939 r. Dla porządku zaznaczą, że upadek Polski został uznany również przez Litwę oraz Słowację.

Zachowanie tożsamości i ciągłości przez Polskę po wrześniu 1939 r. było uznawane przez wszystkie państwa koalicji antyfaszystowskiej. Brak kapitulacji Rzeczypospolitej przed żadnym z agresorów, kontynuacja walki przez polski formacje wojskowe oraz działalnie polskich emigracyjnych ośrodków władzy, które za cel przyjęły odzyskanie Polski było wystarczającymi przesłankami do uznania, że Rzeczypospolita wciąż istnieje.

W świetle traktatu o wyrzeczeniu się wojny z 27 VIII 1928 r. (tzw. pakt Brianda-Kelloga) delegalizującego aneksję, jako tytuł prawny potwierdzający nabycie terytorium - a tym przecież było zawłaszczenie polskich terytoriów na mocny tajnych protokołów do porozumień niemiecko-radzieckich z sierpnia i września 1928 r. - twierdzenia III Rzeszy, Związku Radzieckiego, Litwy i Słowacji nie miały podstawy prawnej. Na mocy paktu Brianda-Kelloga jako jedną z przesłanek świadczących o upadku państwa przestała być utrata przez nie terytorium, ponieważ podbój nie był już podstawą skutecznego jego nabycia. Jak zauważa W. Czapliński²⁷, powszechnie stosowana była już doktryna Stimsona, która zakładała, iż nabytki terytorialne uzyskane siłą nie mogą być uznane przez państwa trzecie.

Warto zauważyć za R. Kwietniem, że stanowisko o upadku Polski ewoluowało przez czas wojny. III Rzesza od października 1944 r. odeszła od koncepcji zawojowania ziem polskich na rzecz tezy o ich okupacji. Związek Radziecki natomiast formalnie odrzucił stanowisko o upadku państwa polskiego, gdy zawarł z rządem Rzeczypospolitej Polskiej na emigracji w Londynie układ przywracający wzajemne stosunki dyplomatyczne z dnia 30 lipca 1941 r. Tytuł układu dobitnie świadczy o odrzuceniu przez ZSRR stanowiska, iż Polska upadła, ponieważ jak zauważono chodzi o przywróceniu stosunków dyplomatycznych, a nie ich nawiązaniu. Ponadto, w art. 1 tego układu wskazano, że rząd radziecki uznaje traktaty radziecko-niemieckie z 1939 r., ustanawiające nowy ład terytorialny w Europie Środkowej, za nieważne²⁸.

27 W. Czapliński, *Raz jeszcze o problemie ciągłości i identyczności państwa polskiego* [w] Państwo i Prawo, nr 9/1999, s. 85.

28 R. Kwiecień, *Tożsamość i ciągłość...*, s. 18-19.

Jaki był status rządu Rzeczypospolitej Polskiej na uchodźstwie w Wielkiej Brytanii (tzw. rząd londyński)? Zgodnie z poczynionymi ustaleniami we wcześniejszym podrozdziale rząd emigracyjny to rząd, który utracił przymiot efektywności w klasycznym rozumieniu, ponieważ utracił kontrolę nad terytorium, a w konsekwencji ludnością, nie może skutecznie sprawować swojej władzy. Rząd emigracyjny musi wykazać się cechą prawowitości, tj. uzasadnionym z punktu widzenia prawa międzynarodowego tytuł prawnym do kontynuowania sprawowania swojej władzy na swoim dotychczasowym terytorium, które znalazło się pod okupacją. Dodatkowo, kryterium efektywności zyskuje w kontekście rządu emigracyjnego nową treść, która mówi, że efektywność takiego rządu to działanie na rzecz odzyskania władzy nad terytorium okupowanym poprzez posiadanie i kierowanie formacjami wojskowymi.

Rząd emigracyjny ukonstytuował się 30 września 1939 r. w Paryżu. Jego działalność oparto na Konstytucji z 23 kwietnia 1935 r. (tzw. Konstytucji kwietniowej), czyli konstytucji obowiązującej w Polsce w chwili wybuchu II Wojny Światowej. Utrzymanie w mocy Konstytucji Kwieciowej, jak się obecnie podkreśla, uznano za *warunek ciągłości ustrojowoprawnej państwa polskiego*²⁹. Co warto podkreślić to fakt, że przeciwnicy obozu sanacyjnego, a więc i Konstytucji kwietniowej, również podzielali powyższe stanowisko.

Potwierdzeniem prawnomiędzynarodowego umocowania rządu londyńskiego było wykonywanie prawa legacji i prawa zaciągania zobowiązań międzynarodowych. Rząd emigracyjny wystosował noty dyplomatyczne do rządów wszystkich państw, utrzymujących z Polską stosunki, informując o ich kontynuowaniu, a także o dokonanych zmianach personalnych w składzie rządu. Ponadto, rząd londyński w czasie trwania II Wojny Światowej zawarł 31 umów międzynarodowych³⁰.

Gdy ujawniono, że ludobójstwo tysięcy polskich jeńców z radzieckich obozów (tzw. zbrodnia katyńska) było wynikiem politycznej decyzji władz Związku Radzieckiego i wykonane przez jego aparat terroru, w nocy z 24 na 25 kwietnia 1943 roku doszło do zerwania z inicjatywy radzieckiej stosunków dyplomatycznych z rządem londyńskim, a już 5 maja tego roku zlikwidowana została Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Moskwie.

Był to asumpt dla Związku Radzieckiego do stworzenia rządu, który miałby sprawować władzę na terenie wyzwolonej spod okupacji Polski, a zarazem, który byłby całkowicie podporządkowany polityce Moskwy. W nocy z 31 grudnia 1943 r. na 1 stycznia 1944 r. Polska Partia Robotnicza (*o agenturalnym wobec Moskwy charakterze*³¹) powołała Krajową Radę Narodową, będący samozwańczym podziemnym polskim parlamentem. 21 lipca 1944 roku powołano Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego na czele z E. Osóbką-Morawskim. Jak podkreśla W. Roszkowski, *udział mało znanych socjalistów i ludowców ukazać miał rzekomą różnorodność polityczną Komitetu. Komitetem kierowali jednak komuniści i ludzie całkowicie podporządkowani Kremlowi*³², którego następcą instytucjonalnym w dniu 31 grudnia 1944 roku został Rząd Tymczasowy RP powołany przez KRN. Premier E. Osóbka-Morawski oświadczył, iż zobowiązania międzynarodowe, które zaciąga rząd londyński nie wiążą państwa polskiego³³.

29 Ibidem, s. 19.

30 Ibidem, s. 19.

31 W. Pronobis, *Polska i świat w XX wieku*, Warszawa 1991, s. 291.

32 W. Roszkowski, *Historia Polski 1914-2005*, Warszawa 2009, s. 133.

33 R. Kwiecień, *Tożsamość i ciągłość...*, s. 20.

Trzeba zauważyć, że Związek Radziecki uznawał PKWN za rząd polski *de facto*. Gdy powstał Rząd Tymczasowy ZSRR uznał go w dniu 4 stycznia 1945 r. za rząd *de iure* i nawiązał z nim stosunki dyplomatyczne. Wywoła to protesty aliantów zachodni oraz, co oczywiste, rządu londyńskiego. Protesty te miały uzasadnienie prawne, ponieważ – jak się podkreśla – rząd londyński w okresie powoływania Rządu Tymczasowego był jedyną legalną władzą państwa polskiego³⁴.

Niezależnie od prawnego zapatrywania na kwestię rządu polskiego, który byłby właściwy do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej, faktycznie należy przyjąć, że w tym czasie istniały dwa ośrodki, które przypisywały sobie sprawowania władzy na terytorium polskim. Z jednej strony rząd emigracyjny w Wielkiej Brytanii, z drugiej strony PKWN, a następnie Rząd Tymczasowy.

Zażegnanie kryzysu instytucjonalnej reprezentacji Rzeczypospolitej było tematem konferencji jałtańskiej (4-11 lutego 1945 r.). Ustalenia konferencji w sprawie polskiej, oprócz rozstrzygnięcia kształtu terytorialnego powojennej Polski, zajmowały stanowisko w sprawie rządu, które brzmiało następująco: *działający obecnie w Polsce Rząd Tymczasowy powinien być (...) przekształcony na szerszej podstawie demokratycznej z włączeniem przywódców demokratycznych z samej Polski i Polaków z zagranicy. Ten rząd powinien otrzymać nazwę Polskiego Rządu Tymczasowego Jedności Narodowej. Z chwilą, gdy (...) zostanie utworzony należycie TRJN, Rząd ZSRR (...) oraz Rządy Zjednoczonego Królestwa i Stanów Zjednoczonych Ameryki nawiążą stosunki dyplomatyczne z nowym Polskim TRJN...*³⁵. TRJN został również zobligowany do przeprowadzenia *możliwie najprędzej wolnych i nieskrępowanych wyborów opartych na głosowaniu powszechnym i tajnym*³⁶.

Alianci zachodni uczestniczący w konferencji jałtańskiej (USA i Wielka Brytania) stwierdzili, że utworzony Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej w dniu 28 VI 1945 r. jest wypełnieniem jej postanowień. Uczynili to pomimo faktu, że w dniach 17-21 czerwca tego roku w rozmowach o utworzeniu TRJN, toczących się w Moskwie (*sic!*), nie brali udziału przedstawiciele rządu londyńskiego, ani też działacze większości partii politycznych, które tworzyły polskie państwo podziemne. Wynikało to z tego, że w czasie trwania rozmów, których celem było ukonstytuowanie nowego rządu państwa polskiego, toczył się tzw. proces szesnastu. Mocarstwa zachodnie wycofały uznanie międzynarodowe dla rządu emigracyjnego Rzeczypospolitej Polskiej w Wielkiej Brytanii, uprzednio stwierdzając, iż warunki powstania nowego rządu polskiego zostały spełnione. Jednocześnie uznano Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej – zarówno Wielka Brytania, jak i Stany Zjednoczone uczyniły to 5 lipca 1945 r. W przeciągu tego miesiąca TRJN cieszył się międzynarodowym uznaniem większości państw Narodów Zjednoczonych. Dla porządku należy zasygnalizować, że Stolica Apostolska nie uznała tego nowego rządu³⁷.

Trzeba też zasygnalizować, że alianci zachodni najpierw uznali Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej, a dopiero następnie (po niespełna dwóch latach) odbyły się wybory Sejmu Ustawodawczego z dnia 17 stycznia 1947 r. których nie można było uznać za *wolne i nieskrępowane*. Złamanie ustaleń zapadłych na konferencji jałtańskiej nie spowodowały wycofania uznania dla TRJN przez aliantów zachodnich³⁸.

34 Ibidem, s. 20

35 Ibidem, s. 22, [za] Sprawozdanie z konferencji krymskiej: Jałta 11 luty 1945 r., Zbiór Dokumentów nr 3-4/1945, s. 101-103.

36 W. Roszkowski, *Historia Polski...*, s. 145.

37 R. Kwiecień, *Tożsamość i ciągłość...*, s. 22.

38 G. Górski, *O problemie tożsamości i ciągłości prawnomiędzynarodowej państwa polskiego* [w] Państwo i Prawo, nr 7/1999, s. 73.

Międzynarodowe uznanie dla nowego rządu państwa polskiego – TRJN – znalazło potwierdzenie w umowie poczdamskiej z 2 VIII 1945 roku w rozdziale IX, który stanowił m.in., iż *następstwem nawiązania przez Rządy Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych stosunków dyplomatycznych z Polskim Rządem Tymczasowym było cofnięcie ich uznania dawnemu Rządowi Polskiemu w Londynie, który zatem już nie istnieje*³⁹.

W tym miejscu należy wziąć pod rozwagę jeszcze dwie istotne kwestie. Pierwszą kwestią jest teza, jakoby państwo polskie przez pewien czas znajdowało swoją reprezentację w dwóch ośrodkach władzy oraz znaczenie dla sprawy polskiej, jakie miały decyzje konferencji jałtańskiej.

Odnosząc się do kwestii pierwszej, należy przytoczyć stanowisko R. Kwietnia⁴⁰, które mówi, że nie jest uzasadnione twierdzenie, iż w okresie przejściowym (1944-1945) Rzeczpospolita była reprezentowana przez dwa rządy. Otóż, brak uznania Rządu Tymczasowego ze strony innych niż ZSRR państw odbierało mu legitymizację międzynarodową do reprezentowania państwa polskiego. Ponadto, brak takiego powszechnego uznania powodował międzynarodową izolację takiego rządu. Zaznacza się, że tym bardziej mianem rządu polskiego nie mógł posługiwać się PKWN.

Na tle podmiotowości międzynarodowej, jako rządu państwa polskiego, Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego wyłania się dodatkowo kwestia naruszenia integralności terytorialnej państwa polskiego przez Związek Radziecki. ZSRR nie tylko poprzez swoją agresję militarną naruszył integralność terytorialną II Rzeczypospolitej polskiej, ale uczynił to po raz wtóry, gdy zawarł z PKWN, uzurpującym sobie reprezentację państwa polskiego, porozumienie z 27 lipca 1944 r. w sprawie polsko-radzieckiej granicy państwowej. Naruszenie integralności polegało w tej sprawie na zakwestionowaniu przebiegu granicy wyznaczonej przez tzw. traktat ryski z 18 marca 1921 r., a także dlatego, że zawarto go z organem, który nie był umocowany do reprezentowania państwa polskiego. Traktowanie PKWN w inny sposób, tak jak czynił to ZSRR, było próbą międzynarodowego upodmiotowienia go i zalegalizowania pewnej sytuacji prawnej, która wystąpiła.

Zauważa się również, że wbrew oświadczeniu rządu radzieckiego z dnia 26 lipca 1944 roku, iż działania Armii Czerwonej na terytorium Polski należy poczytywać, jako działania na terytorium państwa suwerennego oraz, że administrowanie tym terytorium należy do kompetencji władz polskich, to Armia Czerwona w pierwszej fazie instalacji „demokracji ludowej” zachowywała się niczym nowy okupant wojenny. Było to kolejnym obliczem ingerowania w wewnętrzne sprawy suwerennego państwa, ponieważ działania Armii Czerwonej nie zakończyły się tylko na wyzwoleniu terytorium polskiego spod okupacji hitlerowskich Niemiec.

Pokłosiem decyzji zapadłych na konferencji jałtańskiej nie było powstanie nowej jednostki geopolitycznej, którą miałyby być Polska Ludowa (przekształcona później w Polską Rzeczpospolitą Ludową). Stwierdza się, że decyzje podjęte w Jałcie zatwierdziły *post factum* zmiany, które zaszyły

39 R. Kwiecień, *Tożsamość i ciągłość...*, s. 22, za Zbiór Dokumentów nr 1/1946, s. 25-28.

40 Ibidem, s. 20-21. Aprobuje to G. Górski, O problemie tożsamości i ciągłości prawnomiędzynarodowej państwa polskiego [w] Państwo i Prawo, nr 7/1999, s. 74.

w państwie polskim na skutek działań wojennych⁴¹. Obejmowały one zmiany struktury terytorialnej (przesunięcie granic Polski między Odrę i Bug); struktury ludnościowej (śmierć około 6 milionów obywateli, co stanowiło około 17% populacji z roku 1939, masowe deportacje na Wschód, akcje przesiedleńcze); struktury ustrojowej (zmiana podstawy prawnej działania organów władzy państwa polskiego z Konstytucji kwietniowej na Konstytucję marcową). Nie można również zaprzeczyć, że postanowienia konferencji jałtańskiej sankcjonowały zmianę rządu, uznając, iż ma powstać Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej, który będzie cieszył się uznaniem międzynarodowym trzech zwycięskich mocarstw.

Polska Ludowa z 1945 roku, jak stwierdzono powyżej, nie była państwem nowym. Z pomocą przychodzi tu zasada efektywności, będąca alternatywą dla zasady legalizmu, która zasadza się na rzymskiej maksymie *ex factis ius oritur*, a więc że prawo musi liczyć się z faktami. Nawet z tymi, które są sprzeczne z prawem, co pozwala na konwalidację pierwotnego bezprawia. Na podstawie tej zasady Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej został uznany przez międzynarodową społeczność, jako rząd, który reprezentuje państwo polskie. Trzeba podkreślić, że sprawa polska na konferencji jałtańskiej i w końcu II Wojny Światowej dotyczyła właśnie nie uznania państwa, a nowego rządu. Oczywiście, jego powstanie budziło zastrzeżenia z perspektywy zasady legalizmu, o czym poniżej.

Zmiana rządu państwa polskiego mocą postanowień konferencji jałtańskiej z punktu widzenia zasady legalizmu nie mogła nastąpić. Z dwóch powodów: po pierwsze, przy stole rozmów w Jałcie nie zasiadał przedstawiciel rządu emigracyjnego, ani następnie nie sygnował jej postanowień, co odbiera legitymację konferencji jałtańskiej do sankcjonowania jakichkolwiek zmian na terenie państwa polskiego. Ponadto, można by uznać to za interwencję w wewnętrzne sprawy podmiotu prawa międzynarodowego. Po drugie, kwestionowane było umocowanie legalności nowego rządu – TRJN. Nie tylko dlatego, że decyzja o jego powstaniu i międzynarodowym upodmiotowieniu zapadła bez udziału przedstawicieli rządu londyńskiego. Kwestionowanie legalności TRJN znajdowało uzasadnienie w fakcie, że zgodnie z zasadą legalizmu, a więc w zgodzie z obowiązującą Konstytucją kwietniową, jedynym legalnym rządem polskim (*sic!*) był rząd emigracyjny w Wielkiej Brytanii. Niemniej jednak, dojście do władzy nowego rządu w świetle prawa międzynarodowego na zasadzie efektywności, nawet gdy godzi to w zastane normy konstytucyjne, nie przerywa ciągłości prawnomiędzynarodowej państwa⁴². Zgadza się z tym twierdzeniem W. Czapliński⁴³, który podkreśla, że nie zaistniał stan faktyczny w związku z powstaniem rządu komunistycznego na ziemiach polskich, który można by uznać za upadek państwa polskiego w świetle prawnomiędzynarodowym. Zauważa dalej słusznie W. Czapliński, że nie zakwestionowana została przez społeczność międzynarodową ciągłość zobowiązań traktatowych, ani członkostwo Polski w strukturach międzynarodowych. Przykładem zastosowania ciągłości prawnomiędzynarodowej może być chociażby fakt, że PRL figurował, jako członek-założyciel Organizacji Narodów Zjednoczonych, ponieważ rząd londyński, podpisując Deklarację Narodów Zjednoczonych z 1 stycznia 1942 r, sprawił, że państwo polskie stało się jej sygnatariuszem⁴⁴.

41 R. Kwiecień, *Tożsamość i ciągłość...*, s. 23.

42 R. Kwiecień, *Tożsamość i ciągłość...*, s. 23.

43 W. Czapliński, *Raz jeszcze o problemie...*, s. 85.

44 R. Kwiecień, *Tożsamość i ciągłość...*, s. 24.

W kontekście zmiany rządu państwa polskiego, jako decyzji zapadłej na konferencji jałtańskiej, w której nie uczestniczył przedstawiciel uznawanego jeszcze wtedy, a więc na płaszczyźnie prawa międzynarodowego legalnego, rządu londyńskiego należy przywrócić się krótko kwestii suwerenności i jej przełożenia na tożsamość i ciągłość prawnomiędzynarodową państwa.

Istnieje konsensus co do tego, że brak suwerenności prowadzi w konsekwencji do przekreślenia tożsamości prawnomiędzynarodowej państwa. Przy czym kwestia ta rozbija się o rozumienie tej suwerenności. Przeważa jednak rozumienie jej jako wyłączną zależność zewnętrzną państwa od prawa międzynarodowego. Natomiast nie ma jednoznacznej zgody, co do oceny suwerenności państwa polskiego po jałtańskiej zmianie rządu.

G. Górski stwierdza⁴⁵, że na mocy politycznej decyzji Stanów Zjednoczonych Ameryki, Wielkiej Brytanii i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich powstała nowa jednostka geopolityczna, która nie była ciągła w stosunku do II Rzeczypospolitej. Stwierdza on bowiem, iż na ziemiach Polski ustanowiono quasi-rządowy organ – PKWN, a następnie Rząd Tymczasowy RP, którego źródłem umocowania był Związek Radziecki. Następnie na konferencji jałtańskiej zapadły postanowienia dotyczące nowych władz, nowego terytorium i nowego składu ludnościowego. Decyzje te zapadły, jak wielokrotnie podkreślano, bez udziału suwerennego ośrodka władzy Rzeczypospolitej, jakim był rząd londyński. Przerwanie ciągłości prawnej w wymiarze wewnętrznym nastąpiło w wyniku zaakceptowania funkcjonowania pozakonstytucyjnych organów władzy. Brak suwerenności PRL powstałej w wyniku tych decyzji miał charakter permanentny „przynajmniej do roku 1989”, a jej wyrazem był chociażby sposób przygotowywania i uchwalania tekstu konstytucji PRL z 1952 roku.

Na przeciw twierdzeniu, że suwerenność jest podstawowym kryterium tożsamości (identyczności) i ciągłości państwa przychodzi jednak W. Czapliński⁴⁶, który zauważa, że to implikowałoby, iż przesłanką kontynuacji jest wymóg ciągłości władzy państwowej. Jednocześnie zauważa on, że praktyka międzynarodowa zna sytuacje, w których ciągłość państwa była oczywista, mimo że organy władzy oparte na konstytucji przestały istnieć. Podkreśla więc, że uznanie państwa ze strony społeczności międzynarodowej jest jedynym kryterium ciągłości i tożsamości (identyczności) państwa.

Trzeba jednak uznać za słuszne stanowisko, że rozpatrując ciągłość władzy, jako przesłankę kontynuacji istnienia państwa nie chodzi o konieczność ciągłości władzy samej w sobie, ale o sposób podejmowania decyzji o jej zmianie. W ten sposób nadal ważne jest, czy decyzję o zmianie atrybutów państwa (władz, terytorium i ludności) podejmuje się wewnątrz państwa, czy w grę wchodzi czynnik zewnętrzny, które nie uwzględniają stanowiska legalnych władz państwa⁴⁷. Wydaje się jednak, że mieści się to bardziej w kategoriach politycznych.

W. Czapliński zwraca również uwagę na treść pojęć *suwerenność* i *niepodległość*. Ta pierwsza jest pojęciem prawnym, które oznacza *podporządkowanie państwa wyłącznie prawu międzynarodowemu*. Ta

45 G. Górski, *O problemie tożsamości i ciągłości...*, s. 73.

46 W. Czapliński, *Raz jeszcze o problemie...*, s. 85.

47 G. Górski, *Jeszcze o tożsamości i ciągłości prawnomiędzynarodowej państwa polskiego* [w] *Państwo i Prawo*, nr 5/2000, s. 89.

druga natomiast jest pojęciem politycznym, które oznacza *faktyczną zdolność do podejmowania decyzji państwowych*. Prowadzi to zatem do wniosku, że może istnieć państwo, które jest suwerenne, ale nie jest niepodległe. Konsekwencją tego twierdzenia jest, że legitymizacja władzy nie wpływa na międzynarodową pozycję państwa.

W takim razie można dojść do wniosku, że rząd polski nie reprezentował państwa polskiego, albo państwo polskie utraciło swoją reprezentację w rządzie polskim i reprezentowane było przez inny podmiot niż polski rząd. W związku z tym słusznie nasuwa się pytanie czyjego państwa był rządem rząd londyński, jeśli utracił on – w wyniku ustanowienia nowego rządu - przymiot efektywnego sprawowania władzy na terytorium państwa polskiego? Piśmiennictwo udzieliło odpowiedzi, że rząd londyński był *rządem II Rzeczypospolitej, formacji ustrojowoprawnej istniejącej jedynie w sferze idealnej dopóty, dopóki nie powstaną warunki jej realnej restytucji*⁴⁸.

Jak zauważa jednak R. Kwiecień⁴⁹, nie można obronić tej tezy, ponieważ ostatecznie została ona zdekonstruowana przez sytuację, w jakiej znalazła się Polska w roku 1989 i następnych latach transformacji polityczno-gospodarczej. Wtedy to zaistniały warunki tej realnej restytucji II Rzeczypospolitej, która jednak nie nastąpiła.

W 1989 r. problem upadku państwa polskiego, jako Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, również nie zaistniał w żaden sposób, ponieważ nie zachodziła żadna z przesłanek świadczących o upadku państwowości polskiej w wydaniu komunistycznym. Oczywiście, pojawiały się sformułowania dotyczące upadku komunizmu (jako ustroju polityczno-społecznego), ale to na pewno nie powodowało upadku podmiotu prawnomiędzynarodowego, jak też o upadku w świetle prawa międzynarodowego nie możemy mówić, gdy przytaczamy hasła o „upadku PRL”, gdyż można to rozpatrywać tylko z perspektywy politycznej symboliki. Toteż po 1989 r. nie tylko nie można mówić o upadku PRL i sukcesji po nim, ale nie można nawet mówić o nowym rządzie i jego uznaniu przez opinię międzynarodową, ponieważ zmiana władzy nastąpiła na drodze ówczesnych przepisów prawa.

W świetle powyższych ustaleń wydaje się, że zasadnym jest twierdzenie, iż III Rzeczpospolita jest tym samym podmiotem prawa międzynarodowego, co Polska Ludowa (a następnie Polska Rzeczpospolita Ludowa). Wspomniany wcześniej R. Kwiecień stoi na stanowisku, że Rzeczpospolita Polska jest kontynuatorem zobowiązań międzynarodowych PRL. Odstępując od pewnych umów międzynarodowych, jak na przykład Układ Warszawski, będący emanacją zależności polityczno-militarnej od ZSRR, nowa nie-komunistyczna Polska uczyniła to w zgodzie z zasadami prawa traktatów, jako podmiot, który brał udział w jego zawieraniu. To przesądza, że możemy mówić o kontynuacji, a nie sukcesji podmiotowości PRL⁵⁰.

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy stwierdzić, że Polska Ludowa (następnie PRL) nie były państwem nowym w stosunku do II Rzeczypospolitej Polskiej. Wynika to ze splotu kilku czynników.

48 R. Kwiecień, *Tożsamość i ciągłość...*, s. 23, [za] J. A. Gawenda, *Legalizm Polski w świetle prawa publicznego*, Londyn 1959, zwf. Rodz. IV i 5, s. 79-119.

49 R. Kwiecień, *Tożsamość i ciągłość...*, s. 23.

50 *Ibidem*, s. 24.

Po pierwsze, tzw. pakt Brianda-Kelloga odmówił skuteczności prawnej aneksji, a więc każde zajęcie terytorium jednego państwa przez drugie nie miało mocy prawnej. Oznacza to, że na gruncie zasady legalizmu państwo polskie dalej istniało, ponieważ miało swoją ludność, terytorium i rząd, mimo że na emigracji. Po drugie, brak kapitulacji państwa polskiego w obliczu najazdu agresorów, a także kontynuacja walki oraz działalność organów władzy na obczyźnie na rzecz odzyskania niepodległości przez Polski powodowało uznanie w oczach opinii międzynarodowej dalsze istnienie państwa polskiego. Po trzecie, Związek Radziecki w 1941 roku przywrócił stosunki z rządem londyńskim, co oznacza, że akceptował istnienie państwa polskiego – w przeciwnym razie, gdyby przyjąć, że państwo polskie upadło, a następnie powstało, ZSRR nawiązałyby nowe stosunki z rządem polskim. Po czwarte, rząd londyński po ukonstytuowaniu się poinformował drogą not dyplomatycznych, o kontynuowaniu stosunków dyplomatycznych. Oprócz tego, rząd londyński zawarł 31 umów międzynarodowych. Oba te aspekty świadczą o tym, że państwo polskie było skutecznie reprezentowane przez rząd polski poprzez wykonywanie prawa legacji i zaciąganie zobowiązań międzynarodowych. Gdyby bowiem, nie uznano istnienia i umocowania rządu londyńskiego trudno mówić by było o istnieniu państwa polskiego, chociażby znajdującego się pod okupacją. Można sobie wyobrazić państwo chwilowej nie obecności rządu, ale trudno sobie wyobrazić rząd bez państwa.

Kwestia rozstrzygnięcia, który rząd był właściwy do reprezentowania państwa polskiego była i jest bardziej kontrowersyjna. Związek Radziecki w 1943 r. ukonstytuował na, odzyskiwanych z rąk hitlerowskiego okupanta, ziemiach polskich Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, który następnie przekształcił się w Rząd Tymczasowy RP. W obliczu istnienia państwa polskiego – II Rzeczypospolitej – i jego rządu, choć na obczyźnie, ośrodki ustanowione przez Sowietów były ośrodkami uzurpującymi władzę na terytorium polskim. Ani PKWN, ani Rząd Tymczasowy nie byli uznawani przez inne państwo niż ZSRR. Ponadto, ustanowienie tych uzurpatorskich ośrodków władzy może być poczytane jako ingerencja w sprawy wewnętrzne państwa oraz jego integralność terytorialną, jeśli weźmiemy pod uwagę obecność Armii Czerwonej i zgoła arbitralne przesunięcia linii granicznych. Ostatecznie o reprezentacji Polski rozstrzygnęła konferencja jałtańska, która z zastrzeżeniem przeprowadzenia wolnych wyborów uznała, przekształcony z Rządu Tymczasowego RP, Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej, w którym swoją reprezentację znajdują wszystkie liczące się siły polityczne, w tym i emigracyjne. Krótko po powołaniu TRJN rząd londyński utracił uznanie znakomitej większości państw alianckich. Społeczność międzynarodowa uznając państwa, a przede wszystkim rządy kieruje się w pierwszym względzie zasadą efektywności, której nie zabrakło również w sprawie uznania TRJN.



**Instytut Spraw
Konstytucyjnych**