

LECH MAŻEWSKI (Gdańsk)

Dyskusja na temat reformy ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1956-1957

Dziś dużo już wiemy o genezie i trybie prac nad Konstytucją PRL¹, ale już znacznie mniej o jej ważniejszych nowelizacjach² (choćby tej z 10 lutego 1976 r.³) czy dyskusjach na temat reform ustrojowych, jakie toczyły się w okresie obowiązywania lipcowej ustawy zasadniczej. Tymczasem wydarzenia październikowe 1956 r.⁴, które stanowią zasadniczą cezurę w dziejach PRL⁵, dały

¹ Ciągłe dużą wartość naukową zachowuje studium Mariana Rybickiego (*Geneza i tryb przygotowania Konstytucji*, w: Marian Kallas [red.], *Konstytucje Polski*, t. II, Warszawa 1990), chociaż pierwszy głos zabrał w tej sprawie Andrzej Gwiżdż (*Organizacja i tryb przygotowania i uchwalenia Konstytucji PRL*, w: Marian Rybicki [red.], *Sejm Ustawodawczy RP (1947-1952)*, Warszawa 1977). W ostatnich latach nasza wiedza znacznie się wzbogaciła. Por. Irena Paczyńska, *Nieznane aspekty pracy nad konstytucją z 1952 r.*, „Studia Historyczne”, 1996, z. 3; eadem, *Zestawienie poprawek zgłoszonych do projektu konstytucji z 1952 r.*, „Studia Historyczne”, 1998, z. 2; Krzysztof Persak, „Troskliwy opiekun i światły doradca Polski Ludowej” – poprawki Józefa Stalina do Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r., w: Dariusz Stola, Marcin Zaremba (red.), *PRL. Trwanie i zmiana*, Warszawa 2003; Paweł Borecki, *Geneza Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, „Przegląd Sejmowy”, 2007, nr 5.

² Rozprawa Jerzego Stembrowicza (*Konstytucja PRL z 1952 r. na tle nowelizacji 1954-1980*, w: *Konstytucje...*) nie wyczerpuje zagadnienia, gdyż z licznych nowelizacji po 13 grudnia 1981 r. zajęła się tylko dwiema: z 26 marca 1982 r. (DzU PRL, nr 11, poz. 232) oraz 20 lipca 1983 r. (DzU PRL, nr 39, poz. 175), a i one są potraktowane jedynie jako *Addendum*.

³ Oficjalny pogląd w tej sprawie prezentował Wojciech Sokolewicz, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978; bardziej krytyczne oceny formułował Stembrowicz, op. cit., s. 396-409.

⁴ Nie należy zapominać, że zmiany zaczęły się wcześniej i ta data ma nieco symboliczny charakter. Pisali o tym Zbysław Rykowski, Wiesław Władyka, *Październik 1956*, „Kultura”, nr 41 i 42/1981; Andrzej Werblan, *Stalinizm w Polsce*, Warszawa 1991, s. 9; Andrzej Garlicki, *Stalinizm*, Warszawa 1993, s. 70-72; Paweł Machcewicz, *Zmiana czy kontynuacja? Polska przed i po październiku '56*, w: Stola, Zaremba, op. cit., s. 148.

⁵ Krystyna Kersten (*Rok 1956 – Przełom? Kontynuacja? Punkt zwrotny?*, „Polska 1944/45-1989. Studia i Materiały”, 1997, tom III, s. 18) pisała w podsumowaniu swoich rozważań, że rok 1956 może być uznany „za punkt zwrotny” w historii upadku systemu komunistycznego. Eugeniusz Duraczyński (w: *Dyskusja*, „Polska 1944/45-1989. Studia i Materiały”, 1997, tom III, s. 279) twierdził, że rok 1956 „to był wielki przełom. Było to, właśnie, przyspieszenie rozmaitych ścieżek zmierzających w kierunku rozluźnienia zależności, do suwerenności i wolności. (...) proces ten trwał cały czas, począwszy od 1956 r. (choć miał swoje zahamowania) aż do 1989 r.” Wtórował mu Janusz

mocny impuls do rozpoczęcia szerokiej – może nawet najważniejszej – dyskusji na temat reformy ustroju PRL. Głos zabrały tu zarówno czynniki polityczne (Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, Stronnictwo Demokratyczne czy Front Jedności Narodu), jak i przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego. Nauka prawa w latach 1956-1957 sformułowała propozycje szeregu reform ustrojowych. Część z nich była powtórzeniem stanowiska czynników politycznych, ale były też takie, które miały oryginalny charakter. Osobny charakter miało wypracowanie konstrukcji ustrojowej, przypominającej koncepcję samorządnej Rzeczypospolitej z Uchwały programowej I KZD NSZZ „Solidarność” w 1981 r.⁶

I. PZPR swoje stanowisko w sprawach reformy ustroju PRL zaprezentowała po raz pierwszy w uchwale VII plenum KC (18-28 lipca 1956 r.). Czytamy tam:

„Aby zapewnić spełnianie przez Sejm jego funkcji jako najwyższego ciała ustawodawczego i kontrolującego działania wszystkich organów państwowych, konieczne jest poddanie działalności rządu bardziej skutecznej kontroli Sejmu, ograniczenie praktyki uchwalania dekretów i szersze wnoszenie pod obrady Sejmu projektów ustaw, ulepszenie pracy komisji sejmowych, częstsze zwoływanie sesji plenarnych oraz szersze udostępnianie posłom informacji o działalności organów państwowych”⁷.

Ponadto postulowano opracowanie przepisów o trybie odwołania posłów i radnych przez wyborców w taki sposób, aby były one zgodne z Konstytucją, gdyż wówczas obowiązujące nie spełniały tego wymogu⁸. W uchwale była mowa także o usprawnieniu pracy Rady Ministrów, czemu miało towarzyszyć rozszerzenie „uprawnień, samodzielności i odpowiedzialności ministrów”⁹.

Ważne wystąpienie, prezentujące szeroki program reform konstytucyjnych, miał na VIII plenum KC PZPR Władysław Gomułka. On także starał się odpowiedzieć na pytanie, co należy uczynić, aby Sejm mógł „zająć w naszym życiu politycznym i państwowym to miejsce, które ustaliła dla niego konstytucja”. W odpowiedzi postulował szersze korzystanie z instytucji posła zawodowego, częstsze sesje, taką organizację prac komisji sejmowych, aby mogło

Żarnowski (ibidem, s. 281), mówiąc, że to był czas „przełomu, bo nic już nie mogło być takie same, skoro ideologia się załamała”.

⁶ *Uchwała programowa z Anekssem*, w: *Statut, Uchwała programowa z Anekssem, Dokumenty Zjazdu*, Gdańsk 1981.

⁷ *Uchwała VII plenum KC PZPR*, „Nowe Drogi”, 1956, nr 7-8, s. 211.

⁸ Dokładniej rzecz ujmując, określony był jedynie tryb odwołania radnych, ale nie posłów. Normowała tę kwestię ustawa z 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (DzU PRL, nr 43, poz. 191), która stanowiła, że odwołanie radnego następowało w drodze uchwał podjętych na zebraniach wiejskich w gromadzie. Jednocześnie z odwołaniem miał być dokonany wybór nowego radnego (art. 9 ust. 2). Całą resztę spraw proceduralnych określała uchwała Rady Państwa z 11 marca 1955 r. (MP, nr 25, poz. 250), która istotnie ograniczyła rolę wyborców na rzecz komitetu Frontu Narodowego i gromadzkiej rady. Samo zaś głosowanie miało mieć charakter jawny. Zdaniem Kazimierza Biskupskiego (*Władza i lud*, Warszawa 1956, s. 61) stało się to „w sposób niezgodny z konstytucją”.

⁹ *Uchwała VII plenum...*, s. 211.

„skoncentrować się w ich rękach opracowanie aktów prawnych”, ograniczenie dekretowania „do spraw nie cierpiących zwłoki”, przy czym jednocześnie należało zagwarantować Sejmowi „prawo uchylania bądź zmieniania tych dekretów”. Należało także „przywrócić Najwyższą Izbę Kontroli Państwa podlegającą Sejmowi”. Ponadto „Sejm winien mieć prawo kontroli naszych umów handlowych zawartych z innymi państwami” oraz „powinien posiadać prawo zatwierdzania wszystkich zawieranych przez rząd i ratyfikowanych przez Radę Państwa układów z innymi krajami”. Jeśli chodzi o relacje z rządem, to do Sejmu „należy wyciąganie wniosków w stosunku do ludzi nie wywiązujących się ze swych obowiązków”. Uzyskała też poparcie nowa ordynacja do Sejmu, „która pozwala ludziom wybierać, a nie tylko głosować”¹⁰.

W trakcie dyskusji na VIII plenum był jeszcze jeden ciekawy głos w sprawach ustrojowych, mianowicie Hilary Minc proponował utworzenie drugiej izby Sejmu lub wybory kurialne. Odchodzący członek rządzącego w pierwszej połowie lat 50. triumwiratu¹¹ mówił: „Faktem jest, że mamy wybory terytorialne. Czy oprócz wyborów terytorialnych nie powinniśmy mieć w formie dwóch izb albo w formie wyborów kurialnych odrębnej reprezentacji klasy robotniczej, zwłaszcza w wielkich zakładach, odrębnej, pośredniej reprezentacji chłopów, inteligencji pracującej?”¹² Bez wątplenia powyższe wystąpienie było jedną z zapowiedzi pojawienia się konstrukcji ustrojowej, której trzonem miały się stać rady robotnicze.

Uchwała VIII plenum KC PZPR poszła w kierunku wyznaczonym przez Gomułkę, chociaż pewne postulaty uległy sprecyzowaniu, inne zaś osłabieniu. I tak wyraźnie określono, że NIK ma być organem Sejmu służącym do „wszechstronnej kontroli rządu”. Z drugiej strony „Przy zatwierdzaniu podstawowych dokumentów państwa, budżetu i corocznego narodowego planu gospodarczego, przy ratyfikacji ważniejszych umów międzynarodowych należy zapewnić posłom możliwość gruntownego zaznajomienia się z całością kształtem związanych z nimi zagadnień”, a to wyraźnie mniej, niż chciał nowy I sekretarz. Ponadto KC proponował, aby „w przerwach między sesjami systematycznie pracowały komisje sejmowe”¹³, co niwelowałoby w jakimś stopniu brak permanencji w pracy izby¹⁴.

¹⁰ W. Gomułka, w: *Dyskusja na VIII plenum KC PZPR*, „Nowe Drogi”, 1956, nr 10, s. 44-45.

¹¹ A. Werblan, *Rządzący triumwirat*, „Polityka”, nr 29/1990.

¹² H. Minc, w: *Dyskusja na VIII plenum...*, s. 129. Tak ripostował mu Stanisław Ehrlich (*Pravorządność. Sejm*, Warszawa 1956, s. 64): „Izba wytwórców« z konieczności byłaby w pewnym sensie przeciwstawiona Sejmowi Frontu Narodowego. (...) Czy reprezentacja terytorialna nie zawiera w sobie reprezentacji klasowej? Wydaje się, że należy powoływać tylko takie instytucje polityczno-prawne, których domaga się życie, które są nieodzowne. Jeżeli powołamy niepotrzebne, mogą łatwo stać się szkodliwe”. Jednak częściowo postulat Minca został uwzględniony poprzez utworzenie w ordynacji do rad narodowych z 31 października 1957 r. (DzU PRL, nr 55, poz. 270) okręgów przemysłowych – obok terytorialnych.

¹³ *Uchwała VIII plenum KC PZPR*, „Nowe Drogi”, 1956, nr 10, s. 7.

¹⁴ J. Stembrowicz (*Konstytucja a ustroj państwowy i społeczny*, „Państwo i Prawo”, 1971, nr 8-9, s. 237) ocenił: „Uchwała VIII plenum KC PZPR z 1956 r. stworzyła przed Sejmem możliwość

Sens powyższych propozycji sprowadzał się nie tylko do tego, aby Sejm mógł pełnić pewne funkcje kontrolne wobec rządu „technicznego”¹⁵, ale również chodziło o radykalne ograniczenie działalności dekretodawczej Rady Państwa na rzecz aktywności ustawodawczej samego Sejmu. I to ostatecznie rzeczywiście się powiodło; zmiany widoczne były już pod koniec I kadencji Sejmu PRL¹⁶. Z kontrolą działań Rady Ministrów przez parlament było już znacznie gorzej, chociaż pewne efekty mogła przynieść praca komisji sejmowych. W grę nie wchodziła jednak możliwość przeprowadzenia debaty plenarnej i wyciągnięcia konsekwencji politycznych przez izbę wobec Rady Ministrów czy jej członka, a jedynie korekta działań tych organów.

Uchwała VII plenum, która podjęła problematykę sposobu funkcjonowania Rady Ministrów, bez wątplenia determinowała rozwiązania prawne zawarte w ustawie z 15 listopada 1956 r. o zniesieniu i zmianach niektórych urzędów centralnych (DzU PRL, nr 54, poz. 249). Jeśli uwzględni się jeszcze fakt, że już wcześniej nastąpiła likwidacja Prezydium rządu, to można powiedzieć, że pozycja ministrów nieco zbliżyła się do konstytucyjnego wzorca. Piszę „nieco”, gdyż nadal pozostawała ich zależność – jako członków rządu „technicznego” – od rządu „politycznego”.

Jeśli szło o stosunek Sejmu do rządu „politycznego”, a więc ten element systemu ustrojowego, który rzeczywiście określał pozycję ciała przedstawicielskiego, to żadne z plenów nie zajęło się tą kwestią. Jedynie nowy I sekretarz KC PZPR nadmienił, że „przy rozumnym określeniu zadań partii w stosunku do aparatu państwowego”, nie powinno być „kolizji między Sejmem a treścią polityczną, która mieści się w tezie o kierowniczej roli partii”¹⁷. W tej

zajmowania stanowiska we wszystkich podstawowych sprawach narodu, żądania informacji o pracach Rządu, skupienia w Sejmie działalności ustawodawczej i kontroli obywatelskiej nad funkcjonowaniem Rządu, administracji i gospodarki państwowej”.

¹⁵ Autorem rozróżnienia na rząd „techniczny”, czyli Radę Ministrów, i rząd „polityczny”, czyli kierownicze instancje PZPR, był Julian Hochfeld (w: *Sejm. Próba wstępnej analizy*, w: idem, *Markszizm, socjologia, socjalizm. Wybór pism*, Warszawa 1982, szczególnie s. 250-252). Rozprawa ta miała ukazać się pod koniec lat 50. w numerze 3 pisma „Studia Socjologiczno-Polityczne”, ale cenzura uniemożliwiła to. Ciekawe, że nieco wcześniej podobny pogląd sformułował na łamach „Kultury” Stefan Kisielewski, ówczesny poseł: „Rzeczywistym, choć nie wybieranym przez całe społeczeństwo (...) parlamentem Polski jest Komitet Centralny PZPR, gdzie naprawdę ostro ścierają się różne, decydujące o formach naszego życia poglądy i koncepcje. Rzeczywistym zaś rządem Polski, wyłonionym w tajnym głosowaniu przez Komitet Centralny, jest Biuro Polityczne, złożone z dziewięciu członków. Rząd jest natomiast ciałem czysto wykonawczym, technicznym, złączonym zresztą unią personalną» (Cyrankiewicz) z Biurem Politycznym. Sejm jest w najlepszym wypadku ciałem doradczym czy opiniodawczym” (Rozmowa ze Stefanem Kisielewskim, „Kultura”, 1957, nr 6, s. 28).

¹⁶ Przed 1956 r. funkcja normodawcza była w zasadniczym stopniu spełniana przez Radę Państwa. Sejm I kadencji w ciągu 7 sesji, a więc do końca 1955 r., uchwalił łącznie z ustawami budżetowymi 11 ustaw, zatwierdził natomiast 115 dekrétów. Ogółem Sejm uchwalił 43 ustawy w czasie całej kadencji, w tym 32 ustawy w ciągu trzech ostatnich sesji. Jeżeli pominiemy ustawy budżetowe, to w 1953 r. Sejm nie przyjął żadnej ustawy a w 1955 r. tylko jedną. Stąd też trafne określenie Jerzego Stembrowicza (*Uwagi o Radzie Państwa de lege lata i de lege ferenda*, „Państwo i Prawo”, 1957, nr 2, s. 252), że w latach 1952-1956 „Sejm działał w zastępstwie Rady Państwa”.

¹⁷ W. Gomułka, w: *Dyskusja na VIII plenum...*, s. 45.

kluczowej sprawie ustrojowej nic się zatem nie zmieniło w porównaniu z okresem poprzednim, tyle tylko że teraz posłowie PZPR nie musieli już składać *in blanco* zrzeczenia się mandatu poselskiego¹⁸ na wypadek, gdyby z polecenia rządu „politycznego” stali się obiektem zainteresowania policji politycznej.

Właściwie z pakietu reform ustrojowych Gomułki, mających na celu wzmocnienie pozycji Sejmu, a „nawet rozszerzenie jego uprawnień poza granice wyznaczone przez konstytucję”¹⁹ – poza samoograniczeniem się Rady Państwa w korzystaniu z prawa do wydawania dekretów – zrealizowano jedynie przywrócenie NIK²⁰. Może też w jakimś stopniu wzrosła kontrola działań rządu „technicznego” przez Sejm, realizowana w ramach prac komisji parlamentarnych. Warto jeszcze zauważyć, iż nie uregulowano również trybu odwoływania posłów przez wyborców²¹, a jedynie radnych²², co zalecała uchwała VII plenum.

A co z nowym modelem wyborów, w ramach którego wyborcom miała być zapewniona nie tylko możliwość akceptacji oficjalnego programu, ale także „możność wyboru między kandydatami, stanowienia o tym, *kto i jak* będzie ten program w Sejmie realizował”²³? Po wyborach do Sejmu z 1957 r. i do rad narodowych z 1958 r. sytuacja ustrojowa była jasna. Jerzy J. Wiatr pisał, że „w naszym systemie politycznym wybory nie rozstrzygają o tym, kto będzie sprawował władzę, ponieważ nie są one walką toczoną między alternatywnymi programami i alternatywnymi grupami polityków. (...) w systemie tym jest miejsce na swoisty wpływ, który masy wywierają na przywódców, korzystając (...) z możliwości, które daje system wyborczy”. Dodawał jednocześnie, że jest to wtedy możliwe, „jeśli wybory traktowane są jako akt politycznego przyzwolenia wyrażanego w warunkach przekreślających fikcyjny charakter tego przyzwolenia”²⁴. Z pewnością tak było w analizowanych wyborach, ale

¹⁸ Podaję za S. Ehrlich, op. cit., s. 54.

¹⁹ W. Gomułka, w: *Dyskusja na VIII plenum...*, s. 45.

²⁰ 13 XII 1957 r. Sejm uzupełnił Konstytucję PRL o rozdział III a: Najwyższa Izba Kontroli (DzU PRL, nr 61, poz. 329), a następnie uchwalił ustawę o NIK (DzU PRL, nr 61, poz. 330). Bliżej Zygmunt J. Leski, *O Najwyższej Izbie Kontroli*, „Państwo i Prawo”, 1958, nr 2.

²¹ I. Grajewska (*W sprawie odwoływalności posłów*, „Państwo i Prawo”, 1956, nr 8-9, s. 495) pisała, iż fakt istnienia wielomandatowych okręgów w wyborach do Sejmu „uniemożliwia stworzenie prostego i łatwego do zrealizowania sposobu odwoływania przedstawicieli”. W tej sytuacji zastanawiała się nad utworzeniem okręgów jednomandatowych, gdyż wtedy tryb odwołania posła „mógłby być prostszy i bardziej bezpośredni”.

²² Nowy tryb odwołania radnego przez wyborców regulowała w art. 75-81 ordynacja wyborcza do rad narodowych z 1957 r.

²³ *Uchwała VIII plenum...*, s. 7.

²⁴ J.J. Wiatr, *Niektóre zagadnienia opinii publicznej w świetle wyborów 1957 i 1958 r.*, „Studia Socjologiczno-Polityczne”, 1959, nr 4, s. 205. Z punktu widzenia prawnokonstytucyjnego tak widział to Marek Sobolewski (*Z problematyki socjalistycznego parlamentaryzmu*, „Państwo i Prawo”, 1956, nr 12, s. 963): „Rozstrzygnięcie, którego dokonują obywatele w akcie głosowania, jest zatem tylko plebiscytem co do alternatywy: kapitalizm czy socjalizm; lub w najlepszym wypadku plebiscytem: za lub przeciw określonej drodze do socjalizmu. Tym samym jednak odbiera się suwerenności ludowi prawo do decydowania o różnych sposobach realizacji jednolitego programu, prawo wyboru między kilkoma różnymi projektami jego realizacji. Fakt decydowania w tych sprawach przechodzi w ręce organizacji politycznych uzgadniających wspólną listę i wspólny program, w wa-

później już nie. „Fikcyjny charakter” plebiscytnego poparcia dla rządzących przemieniał wybory w polityczny rytuał. Inaczej, poza wyjątkowymi sytuacjami ożywienia życia publicznej, być nie mogło.

II. Ważne treści ustrojowe zawierał manifest wyborczy FJN z 14 grudnia 1956 r.²⁵ Istotny był tu następujący postulat: „Praworządność zagwarantowana przez niezawisłość sądów, zgodność wszelkich praw z konstytucją, kontrolę legalności działania organów władzy”. Wszystkimi tymi sprawami zajmę się szerzej później. Tu należy zauważyć jedynie, iż intrygująco brzmiał zapis mówiący o zgodności wszelkich praw z konstytucją, bo *implicite* mógł on sugerować możliwość wprowadzenia sądownictwa konstytucyjnego, ale kwestia ta nie została wówczas podjęta przez władze, a przedstawiciele doktryny prawa byli raczej niechętni takiemu rozwiązaniu prawnemu. W przypadku zaś kontroli legalności działania organów władzy, chodziło chyba o organy administracji państwowej, czyli powołanie sądownictwa administracyjnego. Tak też to rozumiał Jerzy Stembrowicz²⁶.

III. W 1956 r. wysunięto postulat reaktywowania instytucji prezydenta i Trybunału Stanu oraz utworzenia sądownictwa konstytucyjnego²⁷. Dwie pierwsze z tych propozycji zostały podjęte przez Stronictwo Demokratyczne, które w tymże roku opracowało projekt też programowych, poddanych wewnętrznej dyskusji w latach 1956-1957. Stanowiło to podstawę do sformułowania nowego programu ustrojowo-politycznego SD²⁸. Wymieniono tam powołanie szeregu nowych instytucji prawnych, takich jak Trybunał Stanu czy urząd prezydenta PRL²⁹, ale czyniono to bez szerszego uzasadnienia ustrojowego³⁰, jakby nie wierząc w powodzenie. I rzeczywiście nie było wówczas sprzyjającego klimatu dla realizacji tego typu rozwiązań ustrojowych, a i w łonie samego SD propozycje te odebrano sceptycznie³¹. O stanowisku doktryny prawa w tych sprawach będąc pisiał dalej.

runkach najdalej posuniętej demokratyzacji w ręce wybranych przedstawicieli. Nie zmienia to faktu, że zakres władzy suwerennego ludu zostaje poważnie ograniczony a wola Sejmu przestaje mieć charakter w pełni reprezentatywny, Sejm staje się w szerokim zakresie sam suwerenem”. A może raczej faktycznym suwerenem stają się organizacje polityczne wysuwające kandydatów na posłów z PZPR na czele, której kierownicze instancje stanowiły jednocześnie rząd „polityczny”?

²⁵ *Utrwalamy zdobycze październikowego przełomu. Manifest wyborczy FJN, 14 XII 1956*, „Trybuna Ludu”, 15 XII 1956.

²⁶ Stembrowicz, *Konstytucja PRL z 1952 r.* ..., s. 388, przyp. 62.

²⁷ W. Zakrzewski, *Zagadnienie rewizji konstytucji*, „Państwo i Prawo”, 1957, nr 4-5 oraz Konstanty Grzybowski, *Stalinizm w socjalistycznym prawie konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo”, 1957, nr 6, s. 1063.

²⁸ *Założenia programowe uchwalone na VI Kongresie Stronictwa Demokratycznego, 18 I 1958*.

²⁹ *Ibidem*, s. 29.

³⁰ Chociaż R. Mojak (*Instytucja prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995, s. 37) oceniał, że myśl reaktywowania urzędu prezydenta „to z pewnością śmiała propozycja wyjścia poza utarte schematy”.

³¹ P. Winczorek, *Doktryna ustrojowa SD w latach 1944-1981 (część II)*, „Zeszyty Historyczno-Polityczne SD”, 1985, nr 3, s. 30.

IV. 19 listopada 1956 r. Sejm uchwalił ustawę o radach robotniczych (DzU PRL, nr 53, poz. 238). Nie ulega wątpliwości, że rady robotnicze musiałyby wywrzeć istotny wpływ na kształt ustroju PRL, rozbijając dotychczasowy system zarządzania gospodarką, a tym samym wpływając na sposób sprawowania władzy w państwie. W tym nowym systemie ustrojowym istotną rolę odgrywałaby druga izba Sejmu o charakterze samorządowym.

„Izba ta rozpatrywałaby projekty ustaw dotyczących spraw społeczno-gospodarczych, uchwalała plany gospodarcze, budżet itp. Równoległe do koncepcji drugiej izby Sejmu formułowano analogiczne propozycje w odniesieniu do niższych szczebli władzy przedstawicielskiej (powiat, województwo). W sumie aktywność rad robotniczych pobudziłaby w dalszej kolejności rozwój samorządów lokalnych i spółdzielczości, prowadząc stopniowo do całkowitej przebudowy zarówno systemu gospodarczego, jak i politycznego”³².

W efekcie doprowadziłoby to „do utraty władzy przez rządzącą partię”³³, czego początki widoczne były już w wynikach wyborów do rad robotniczych w poszczególnych przedsiębiorstwach³⁴. W przyszłości te zachowania wyborcze mogłyby przenieść się także na system przedstawicielski, czyniąc zeń rzeczywistą strukturę władzy, podważającą dominację polityczną PZPR.

W maju 1957 r. na IX plenum KC PZPR odrzucono powyższe propozycje. W swoim wystąpieniu Gomułka określił tę koncepcję jako anarchistyczną utopię, nad którą nie warto dyskutować, albowiem „przy takim systemie gospodarka narodowa nie miałaby nic wspólnego z socjalizmem i szybko musiałyby się stoczyć w przepaść upadku”. Aktywność rad robotniczych miała być skierowana wyłącznie na rozwiązywanie problemów w przedsiębiorstwie, gdyż chodzi o realizację „naczelnej myśli zawartej w idei rad robotniczych, mianowicie demokracji robotniczej w zakładzie pracy”. Mówca zapewnił, iż to „jest realny”, choć „na pozór skromny” program dla rad robotniczych³⁵.

V. Z problemem stosunku Sejmu do rządu „politycznego”, czyli kierowniczych instancji PZPR, próbował uporać się jako pierwszy Kazimierz Biskupski³⁶. Twierdził on, że w przypadku różnicy między wolą klasy robotniczej a wolą ludu pracującego „obowiązuje wola większości”. Pochodną tego stanowiska byłby nie tylko brak jakiegokolwiek uprzywilejowania prawnego PZPR, ale również uznanie supremacji państwowej woli Sejmu nad wolą partyjnego kierownictwa.

³² K. Kloc, *Rady robotnicze kontra socjalizm rynkowy*, „Polska 1944/45-1989. Studia i materiały”, 1997, tom III, s. 125-126.

³³ Ibidem, s. 126.

³⁴ A. Friszke (*Opozycja polityczna w PRL 1945-1980*, Londyn 1994, s. 99) pisał, że „W wybranych radach bezpartyjni stanowili z reguły większość”.

³⁵ *Referat I sekretarza KC PZPR tow. Władysława Gomułka*, „Trybuna Ludu”, 17 V 1957.

³⁶ K. Biskupski, *Niektóre problemy socjalistycznego parlamentaryzmu*, „Państwo i Prawo”, 1956, nr 10.

„Wola Sejmu to wola jego zwykłej, względnie kwalifikowanej większości. Jeśli partia klasy robotniczej dysponuje większością mandatów w Izbie, wówczas sprawa sprowadza się do zagadnienia wewnętrznej dyscypliny partyjnej posłów na Sejm”.

Jeżeli nie miałyby ona większości, to może dążyć do „pozyskania poparcia innych partii dla swego konkretnego zamierzenia”. Słowem, w tej koncepcji rządem „politycznym” byłaby aktualna większość parlamentarna, wyłoniona w wyborach powszechnych, i nie byłoby tu miejsca na żaden inny rząd „polityczny”. Na straży tego rozwiązania ustrojowego stałby rozdział funkcji partyjnych i państwowych.

„Łączenie np. stanowiska premiera ze stanowiskiem pierwszego sekretarza partii rządzącej prowadzić musi nieuchronnie do zniekształcania układu stosunków między polityczną organizacją, zajmującą w społeczeństwie kierowniczą pozycję a naczelnym organem administracji”³⁷.

Można zapytać, a gdyby taka była wola większości sejmowej, to co wtedy?

K. Biskupski chciał radykalnie rozwiązać problem stosunku Sejmu do rządu „politycznego”. Parlament miałby w jego koncepcji w pełni korzystać ze swoich konstytucyjnych uprawnień, co musiałoby doprowadzić do zniesienia pozaparlamentarnej dominacji PZPR. Ale zupełnie nie liczył się tu z faktami. Źródłem dominacji PZPR nie był przecież wynik rozstrzygnięcia wyborczego, więc skąd złudzenie, że kartka wyborcza mogła ją pozbawić tej dominacji? To zupełnie nierealistyczne stanowisko nie mogło w ówczesnych warunkach w żaden sposób doprowadzić do wzmocnienia pozycji Sejmu wobec rządu „politycznego”. Poza tym PZPR pod kierownictwem Gomułki cieszyła się wtedy autentycznym poparciem społecznym i dobrze by się stało, gdyby nowy I sekretarz został jednocześnie prezesem Rady Ministrów, doprowadzając być może w ten sposób do rozpoczęcia procesu znoszenia dualistycznej struktury władzy partia–państwo.

W licznych swoich wystąpieniach z problemem stosunku Sejmu do rządu „politycznego” próbował uporać się też Julian Hochfeld³⁸. Jego punkt wyjścia był zupełnie inny niż Biskupskiego, bez porównania bardziej realistyczny. Jasno stwierdzał, że „warunkiem wprowadzenia i rozwoju u nas w Polsce ludowego parlamentaryzmu jest takie jego budowanie, by nie otwierał on żadnej innej partii – poza PZPR – drogi do kierownictwa państwowego”. A mimo to trzeba dążyć do stworzenia swoistego systemu „hamowania i równowagi”, którego podstawą byłby nowy status klubu parlamentarnego PZPR i samych posłów. „Klub poselski powinien być ogniwem, które funkcjonuje w rzeczywistym organie decydującym i kontrolującym, w rzeczywistym organie władzy państwowej, a nie ciałem, które w najlepszym wypadku jest informowane

³⁷ Ibidem, s. 546, 552, 550.

³⁸ Tu przytaczam najbardziej znany z artykułów Juliana Hochfelda, *Z zagadnień parlamentaryzmu w warunkach demokracji ludowej*, „Nowe Drogi”, 1957, nr 4.

o decyzjach podjętych poza Sejmem”. A zatem „klub poselski powinien być zespołem powołanym do kolektywnego realizowania kierowniczej funkcji partii w Sejmie, a nie zespołem czysto wykonawczym w stosunku do takich klasycznych centralnych instancji partyjnych, jak Biuro Polityczne KC i Sekretariat KC”³⁹.

Polemiczne stanowisko wobec koncepcji Hochfelda sformułował Stanisław Ehrlich. Pisał on: „Sedno zagadnienia nie tkwi oczywiście w tym, czy treści polityczne są przygotowywane wyłącznie w Sejmie czy poza Sejmem, lecz w tym, aby były ustalane w sposób demokratyczny, (...) i by *jedynie Sejm* decydował, jakie treści polityczne mają być podniesione »do godności ustawy«”. Zamiast usamodzielnienia pozycji klubu parlamentarnego PZPR wobec instancji kierowniczych tej partii, proponował, aby „partyjni posłowie brali udział w obradach plenarnych KC z głosem doradczym”. Takie rozwiązanie gwarantowałyby utrzymanie nadrzędności kierownictwa PZPR nad jej klubem parlamentarnym, bo bez tego nie byłaby ona partią rządzącą⁴⁰. Ale w ten sposób Sejm nadal pozostawałby polityczną nicością.

W efekcie odrzucony został postulat, aby istniejąca pionowa struktura władzy w PRL została uzupełniona przez ustawiony poziomo na szczeblu centralnym pewien mechanizm „hamowania i równowagi”. Ale przeciwwagą dla rządu „politycznego” nie byłaby inna siła polityczna, a jedynie klub parlamentarny, reprezentujący tę samą opcję polityczną. Zatem chodziłoby tu o wprowadzenie pewnego pluralizmu na szczytach PZPR, a nie ograniczenie zakresu władzy tej partii czy wręcz pozbawienie jej politycznej dominacji. I to okazało się zbyt wygórowanym oczekiwaniem.

Przy okazji Ehrlich rozprawił się z propozycją Biskupskiego, który chciał utworzenia w PRL »opozycji jego królewskiej mości«, przy czym rola ta została wyznaczona istniejącym, obok PZPR, ugrupowaniom politycznym⁴¹. Polemista słusznie uważał, że w ówczesnych warunkach była to „propozycja księżycowa” i pytał: „Jakie zastosowanie może mieć schemat z „opozycją jego królewskiej mości” w kraju, gdzie *co do zasadniczego celu, jakim, jest budowa socjalizmu, ugrupowania polityczne są zgodne?* (...) W aktualnym układzie sił politycznych jest możliwa i *konieczna krytyka polityczna*, krytyka wiążąca się z żywotnymi zagadnieniami *tempa, sposobu i form* budowy socjalizmu, ale nie krytyka kwestionująca jego podstawy. Nie ma tedy miejsca na partie opozycyjne”. I sarkastyczna konkluzja: „XX zjazd KPZR sformułował teorię o możliwości ujęcia władzy przez klasę robotniczą w drodze pokojowej,

³⁹ Ibidem, s. 77-78, 79-80.

⁴⁰ S. Ehrlich, op. cit., s. 50, 52-53. Trafnie ripostował Kazimierz Biskupski (*Sejm czy biuro prawne?*, „Prawo i Życie”, nr 13/1956), że „stosunek między Partią a Sejmem miałby w tym ujęciu przypominać w pewnym stopniu stosunek między dyrektorem przedsiębiorstwa a jego radcą prawnym. Boć przecież radca prawny »szczególnie nadaje się do tego«, aby dyrektorskiej woli nadać »ostateczną formę prawną«”.

⁴¹ K. Biskupski, *Sejm...*, passim.

parlamentarnej. Nie sędzę, by wkładem w skarbnięć marksizmu było opracowanie teorii o formach i metodach pokojowego oddania władzy przez klasę robotniczą... Przekształcenie Sejmu w parlament ludowy w każdym razie nie wiąże się z takim zamówieniem społecznym⁴².

VI. Właściwie wszyscy dyskutanci podnosili problem dalszego istnienia i kompetencji Rady Państwa, szczególnie w kontekście nadrzędnej pozycji Sejmu. Sobolewski uważał, że zasada nadrzędności Sejmu nie jest przeprowadzona, gdyż przeczy jej „stanowisko Rady Państwa, która nie tylko ma stale, z mocy własnej, szereg bardzo istotnych uprawnień ograniczających monopol ustawodawczy Sejmu, ale ponadto w okresach między sesjami obejmuje w zastępstwie Sejmu niemal wszystkie jego funkcje⁴³. Z tą diagnozą zgadzali się wszyscy ówczesni i późniejsi badacze ustroju PRL.

Najbardziej radykalną propozycję rozwiązania powyższego problemu sformułował Ehrlich, według którego „taki organ jak Rada Państwa jest niepotrzebnym ogniwem aparatu państwowego”. Jej funkcje mogłoby przejąć Prezydium Sejmu, ewentualnie powiększone⁴⁴. Dodam, że byłoby to rozwiązanie w pełni zgodne z zasadą jednolitości władzy skupionej w organie przedstawicielskim. Inni przedstawiciele nauki nie podzielali poglądu redaktora „Państwa i Prawa”. I tak zdaniem Biskupskiego wystarczyłoby, gdybyśmy, generalnie rzecz biorąc, powrócili do koncepcji Rady Państwa z 1947 r.⁴⁵ Oznaczałoby to przywrócenie Sejmowi prawa ratyfikowania umów międzynarodowych, uchwalania rocznych planów gospodarczych, ustalania kontyngentu do odbycia zasadniczej służby wojskowej, konieczne byłoby ustawowe upoważnienie do wydawania dekretów z mocą ustawy i ograniczenie materii, które mogą być nimi regulowane, a prawo powoływania i odwoływania członków rządu należałoby tylko do parlamentu. „Rząd nie będzie miał wówczas możliwości sprawowania władzy bez udziału Sejmu”, a konieczność jego zwoływania „będzie zagwarantowana konstytucyjnie⁴⁶”.

Najbardziej wyważoną propozycję nowej pozycji ustrojowej Rady Państwa przedstawił Stembrowicz⁴⁷. Proponował on, aby Radzie Państwa pozostawić następujące uprawnienia: ograniczone prawo do wydawania dekretów z mocą ustawy, mianowanie i odwoływanie pełnomocnych przedstawicieli PRL w innych państwach, przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących przedstawicieli dyplomatycznych innych państw, ratyfikowanie i wypowiedzanie pewnych umów międzynarodowych, obsadzanie niektórych stanowisk, nadawanie orderów, odznaczeń i tytułów honorowych, stosowanie

⁴² S. Ehrlich, op. cit., s. 55.

⁴³ M. Sobolewski, op. cit., s. 956.

⁴⁴ S. Ehrlich, op. cit., s. 62.

⁴⁵ K. Biskupski, *Władza...*, s. 59.

⁴⁶ Idem, *Niektóre...*, s. 556.

⁴⁷ J. Stembrowicz, *Uwagi...*

prawa łaski oraz wprowadzenie stanu wojennego i ogłaszanie mobilizacji z obowiązkiem poddania uchwał w tych dwóch sprawach zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższej w tym celu zwołanej sesji. Uprawnienia utracone zupełnie przez Radę Państwa, z wyjątkiem ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw i inicjatywy ustawodawczej, stałyby się wyłącznymi uprawnieniami Sejmu bądź jego Prezydium. Uprawnienia, w których Rada Państwa byłaby ograniczona, pozostałyby nadal uprawnieniami Sejmu i Rady Państwa z tym, że przepis konstytucyjny rozszerzałby znacznie zakres materii wyjętych spod dekretowania i określał rodzaj umów międzynarodowych zastrzeżonych do ratyfikacji przez Sejm. Trzeba też konkretnie określić formy i metody „kontroli Rady Państwa przez Sejm, aby nie powstała sytuacja pozwalająca na potraktowanie Rady Państwa jako instytucji nie odpowiedzialnej”⁴⁸.

J. Stembrowicz podkreślał jednak, że przewaga Rady Państwa nad Sejmem „nie świadczyła bynajmniej o faktycznej pozycji Rady Państwa jako organu nadrzędnego nad Rządem. W rzeczywistości przewagę nad Sejmem i Radą Państwa miał Rząd, a Rada Państwa i formy jej działania służyły przesłanianiu przewagi egzekutywy nad legislatywą”⁴⁹. Sobolewski próbował zniwelować faktycznie istniejącą przewagę Rady Ministrów nad Sejmem w sposób nieco paradoksalny, bo poprzez przyznanie prawa do wydawania dekretów rządowi. Rząd miałby jednak przed wydaniem dekretu obowiązek zasięgnięcia opinii odpowiedniej rzeczowo komisji sejmowej. Krakowski autor pisał: „Fachowy organ Sejmu opiniuje; rząd decyduje swobodnie, na własny rachunek i na własną odpowiedzialność. Komisja opiniująca ma podstawę do wystąpienia na najbliższej sesji Sejmu z oceną dekretu i rządu”. Ale aby to było możliwe, musiała istnieć rzeczywista odpowiedzialność rządu przed Sejmem. Jeśli ona nie istniałaby, a tak było w PRL, to „panem sytuacji w kraju jest rząd, a nie parlament ani jakkolwiek jego organ”, a w takiej sytuacji „delegacja ustawodawcza jest zagrożeniem demokracji” i lepiej z niej zrezygnować⁵⁰.

VII. Jak już pisałem, w 1956 r. pojawił się postulat reaktywowania urzędu prezydenta. Pierwszy odniósł się do niego Ehrlich: „Jeżeli kompetencje prezydenta miałyby być nikłe, byłoby to uwłaczające dla demokracji socjalistycznej, która jakoś nie godzi się z tym, aby urząd, który ją symbolizuje (głowa państwa), reprezentował cień, cień władzy. Jeżeli natomiast prezydent miałby mieć szerokie uprawnienia, to będą one z konieczności zagrażały nadrzędnej pozycji Sejmu”⁵¹. W takim razie lepiej nie powoływać tego urzędu. Witold

⁴⁸ Ibidem, s. 263-264.

⁴⁹ Ibidem, s. 258. O tym, że dekrety z mocą ustawy były w rzeczywistości dekretami rządu pisał także Biskupski (*Niektóre...*, s. 556), a Ehrlich (op. cit., s. 61) wręcz stwierdzał, że Rada Państwa stała się „parawanem dla monopolu legislacyjnego rządu. (...) W rzeczywistości Rada Państwa „stemplowała” bez dłuższych korowodów dekrety przygotowywane przez rząd. Rada Państwa stała się parawanem, który zasłaniał brak kontroli działalności rządu, a którą winna pełnić w zastępstwie Sejmu”.

⁵⁰ M. Sobolewski, *Rada Państwa czy Rada Ministrów?*, „Prawo i Życie”, 1957, nr 12/1957.

⁵¹ S. Ehrlich, op. cit., s. 61.

Zakrzewski proponował inne rozwiązanie. Otóż jego zdaniem można by kompetencje Rady Państwa podzielić na te, które powinny być wykonywane kolegialnie przez ten organ, i takie, które winny być sprawowane jednoosobowo przez jej przewodniczącego. Zastanawiał się, czy w takiej sytuacji nie należałoby „Przewodniczącemu Rady Państwa przywrócić tytułu Prezydenta, gdyż wydaje się, że posiada on w szerokich sferach społecznych pewne tradycyjno-emocjonalne uznanie, a przywrócenie go nie wymaga żadnych istotnych i niebezpiecznych reform ustrojowych”⁵². Stembrowicz zauważał zaś, że „Brak jest w propozycjach powołania instytucji Prezydenta bliższego określenia charakteru tego urzędu”⁵³.

Równie niechętnie doktryna reagowała na postulat reaktywacji Trybunału Stanu i utworzenia Trybunału Konstytucyjnego. O tej pierwszej instytucji Zakrzewski zauważył z przekąsem: „Wiemy jednak z doświadczenia historycznego, że instytucja ta w przeszłości nie okazywała się skuteczna”, a to rodzi „poważne wątpliwości co do celowości odrodzenia Trybunału Stanu”⁵⁴. Konstanty Grzybowski był również niechętny wobec postulatu utworzenia TS. Jeśli zaś szło o sądownictwo konstytucyjne, to stwierdzał, że nie uważa, „by to była droga właściwa”, gdyż ta instytucja podważa koncepcję Sejmu jako najwyższego organu. „Jeżeli chcemy w miejsce biurokracji »administracyjnej« postawić nad Sejmem biurokrację »sądową« – wracajmy do burżuazyjnej koncepcji sądownictwa konstytucyjnego. Jeśli jednak tego nie chcemy – twórzmy samodzielnie nowe, zgodne z socjalistycznymi założeniami ustrojowymi instytucje”⁵⁵. Jedyne Biskupski uważał, że „środkiem rzeczywistego zabezpieczenia przestrzegania norm konstytucyjnych przez ustawy zwykle jest stworzenie możliwości badania zgodności ustaw z konstytucją”, ale zaraz się zastrzegł, iż jest to „niewątpliwie sporne zagadnienie”⁵⁶.

Jednak K. Grzybowski dopuszczał sądowe badanie zgodności aktów prawnych z Konstytucją PRL. Podkreślał, że badanie przez sądy legalności uchwał Rady Państwa czy rozporządzeń rządu czy ministrów nie narusza ustrojowej pozycji Sejmu. „Jeżeli Sejm stanie na stanowisku, iż pogląd sądów, jakoby jakaś uchwała Rady Państwa czy rozporządzenie rządowe były sprzeczne z konstytucją, jest błędny – może zawsze zmienić ustawę w ten sposób, by taką jej interpretację w przyszłości wykluczyć. A więc wola jego stanie w ten sposób nad wolą sądów, »najwyższość« znajdzie pełny wyraz”⁵⁷.

Powołanie sądownictwa administracyjnego cieszyło się wówczas poparciem licznych środowisk prawniczych. I tak, Prezydium Zarządu Głównego Zrzeszenia Prawników Polskich powołało komisję, której zadaniem było

⁵² W. Zakrzewski, op. cit., s. 724, przyp. 17.

⁵³ J. Stembrowicz, *Uwagi...*, s. 262.

⁵⁴ W. Zakrzewski, op. cit., s. 723.

⁵⁵ K. Grzybowski, op. cit., s. 1063.

⁵⁶ K. Biskupski, *Zmieniać czy nie zmieniać*, „Prawo i Życie”, nr 8/1957.

⁵⁷ K. Grzybowski, *Sądy a aparat władzy i administracji*, „Prawo i Życie”, nr 8/1957.

opracowanie też dotyczących rozszerzenia udziału organów wymiaru sprawiedliwości w kontroli praworządności działań administracji. Wedle tych też skargi na decyzje organów administracji miały być rozpatrywane przez osobne wydziały sądów powszechnych oraz Izbę ds. administracji Sądu Najwyższego. Dopiero w dalszej perspektywie rozważano możliwość powstania *stricto* sądów administracyjnych. Żeby ukrócić napływ skarg, proponowano nie tylko „wyłączenie skarg w stosunku do niektórych działów administracji (np. sprawy mieszkaniowe)”, ale również „powołanie przy wojewódzkich radach narodowych fachowo-prawnych komisji kontroli społecznej, które podejmowałyby wysiłki dla wyjaśnienia spraw obywateli lub organów administracji i za wyłącznym pośrednictwem których byłyby do sądów kierowane sprawy obywateli”. W celu zaś uspokojenia władz postulowano utrzymanie uprawnienia Rady Państwa do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw⁵⁸. W ten sposób władze mogłyby – chociaż pośrednio – kontrolować działalność instytucji rozpatrujących skargi na decyzje organów administracji.

Również przedstawiciele nauki bardzo angażowali się w popieranie idei powołania sądownictwa administracyjnego. Wacław Dawidowicz pisał: „Droga, na którą weszliśmy po VIII plenum KC PZPR, stwarza, wierzę w to głęboko, pomyślnie perspektywy także i dla rozwiązania problemu sądownictwa administracyjnego”⁵⁹. Ludwik Bar i Jerzy Stembrowicz szli zaś dalej w swoich propozycjach niż Prezydium ZG ZPP. Chcieli utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozpatrywałby skargi na akty administracji i bezczynność naczelnych organów administracji państwowej, oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, orzekających w sprawie legalności działalności terenowych organów administracji państwowej⁶⁰. Pisali: „NTA, podobnie jak NIK, powinien podlegać bezpośrednio Sejmowi. Gdyby w okresie przejściowym nie było warunków do utworzenia NTA – można by załóżek NTA stworzyć w Sądzie Najwyższym, powołując w tym celu oddzielną izbę; można by ją nazwać np. Izbą Sądownictwa Administracyjnego”⁶¹.

Jak wiadomo, sądownictwo administracyjne wówczas nie powstało⁶². W jakiś czas potem Zenon Kliszko tłumaczył stanowisko władz⁶³. Stwierdził, że nie ma obiektywnych możliwości wprowadzenia sądowej kontroli administracji ze względu na brak kadry sędziowskiej, nieuporządkowany system ustawo-

⁵⁸ Prezydium Zarządu Głównego Zrzeszenia Prawników Polskich powołało komisję, której zadaniem jest opracowanie też dotyczących rozszerzenia udziału organów wymiaru sprawiedliwości w kontroli praworządności działań administracji, „Prawo i Życie”, nr 6/1956.

⁵⁹ W. Dawidowicz, *W sprawie sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo”, 1956, nr 12, s. 1045.

⁶⁰ L. Bar, J. Stembrowicz, *O potrzebie sądowej kontroli administracji*, „Państwo i Prawo”, 1957, nr 1, s. 118.

⁶¹ *Ibidem*, s. 119.

⁶² Szczegółową analizę dyskusji na temat powołania sądownictwa administracyjnego i jej rezultatów w latach 1956-1959 zawiera praca Mirosława Wyrzykowskiego, *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983, s. 34-38.

⁶³ Z. Kliszko, *Przemówienie na Zjeździe ZPP, 25 V 1959*, „Trybuna Ludu”, 26 V 1959.

dawstwa administracyjnego oraz konieczność pozostawienia administracji państwowej czasu na okrzepnięcie w nowych warunkach ustrojowych i organizacyjnych.

VIII. Znacznie mniej sporną kwestią był problem wzmocnienia niezawisłości sędziów. Choć Biskupski stwierdzał, że „ciężar niezawisłości sędziego nie spoczywa w sposobie jego powołania, lecz w trybie odwołania. Zapewnienie mu nieusuwalności⁶⁴ jest stokroć ważniejsze niż sposób powołania go na stanowisko sędziowskie”, to jednak i w tej pierwszej sprawie miał jasny pogląd. Otóż według niego sędziowie powinni być powoływani na mocy uchwały Rady Państwa na wniosek Ministra Sprawiedliwości i po wysłuchaniu opinii właściwej Wojewódzkiej Rady Narodowej oraz zgromadzenia sędziów właściwego Sądu Wojewódzkiego⁶⁵. Tadeusz Grabowski uważał, że w ogóle konieczna jest zmiana Konstytucji „przez zastąpienie wyboru sędziów zasadą mianowania”, ale z proponowanej procedury wyeliminowałby opiniowanie przez WRN⁶⁶. I Biskupski pytał jeszcze: „A wpływ partii na kierunek orzecznictwa sądowego? Rozumiem go jedynie poprzez treść ustaw oraz przekonywanie sędziego o słuszności linii partii”⁶⁷. Byle odbywało się to nie nazbyt namolnie.

IX. Właściwie nie było głosów, postulujących odbudowę samorządu terytorialnego w miejsce systemu rad narodowych. Jedynie S. Marczewski pisał, że należy przywrócić własność komunalną w miastach, „a następnie przejść na rozszerzanie własności terenowej w gromadach, powiatach i województwach. (...) Przyjęcie takiej formy oraz kryterium własności dostarczy radom narodowym wszystkich stopni własnych środków samodzielnego gospodarowania”⁶⁸. Nie był to wprost sformułowany postulat reaktywowania samorządu terytorialnego, ale rady narodowe, będąc podmiotem własności komunalnej, musiałyby i w innych sprawach ewoluować w kierunku odrębnej podmiotowości prawnej, stając się rzeczywistym podmiotem zarządu lokalnego.

Olbrzymia większość doktryna prawa nie kwestionowała jednak wówczas teoretycznych podstaw systemu rad⁶⁹. Chodziło o lepszą pozycję rad narodo-

⁶⁴ K. Biskupski (*Władza...*, s. 73): „Usunięcie natomiast sędziego z zajmowanego stanowiska winno być możliwe wyłącznie na podstawie prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej, złożonej z sędziów. Odpowiednie przepisy powinny przy tym określać, za jakie czyny sędzia może być usunięty ze stanowiska”.

⁶⁵ Ibidem, s. 72-73.

⁶⁶ T. Grabowski, *Nowo obrany Sejm i reforma sądownictwa powszechnego*, „Prawo i Życie”, nr 3/1957. Za dekonstytucjonalizacją instytucji wybieralności sędziów był także Andrzej Burda, *Zmieniać czy nie zmieniać? – oto jest pytanie*, „Prawo i Życie”, nr 11/1957.

⁶⁷ K. Biskupski, *Władza...*, s. 73.

⁶⁸ S. Marczewski, *Nieco o gospodarce terenowej, radach narodowych i robotniczych*, „Rada Narodowa”, nr 17/1957.

⁶⁹ Szczegółowo postulaty ówczesnej doktryny prawa w zakresie reformy systemu rad narodowych przedstawił i poddał analizie J. Surowiec, *Ewolucja ustawodawstwa o radach narodowych*

wych w systemie organów państwa, aby uchronić je przed zapędami centralistycznymi naczelnych organów administracji państwowej. W tym samym kierunku szły zarówno wytyczne kierowniczych instancji PZPR (por. uchwały VII, VIII i IX plenów KC PZPR z lat 1956 i 1958), jak i podejmowane przez naczelne organy administracji państwowej praktyczne działania decentralizacyjne (zwłaszcza rozwiązania zawarte w uchwale Rady Ministrów nr 611/56⁷⁰). W efekcie doszło do przyjęcia ustawy z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (DzU PRL, nr 5, poz. 16), niewątpliwie lepszej od swojej poprzedniczki z 20 marca 1950 r.⁷¹ (DzU RP, nr 14, poz. 130).

X. Także w zakresie praw człowieka i obywatela pojawiło się w latach 1956-1957 inne spojrzenie na tę problematykę. Biskupski chciałby „zasadniczego przeredagowania całego rozdz. VII Konstytucji” i najchętniej uznałby prawa człowieka i obywatela „za wyższe i wcześniejsze od prawa pozytywnego i wyprowadził z samej natury człowieka uspołecznionego”. Deklarował: „Podstawowym zagadnieniem każdej Konstytucji jest dla mnie zagadnienie praw i wolności obywatelskich”⁷². To było stanowisko wyrastające z ducha doktryny niezbywalnych praw człowieka, całkowicie niezgodne z zasadami marksistowskimi, stąd wówczas nawet nie mogło stać się przedmiotem dyskusji.

XI. Zastanawiano się również, czy należy uchwalić nową konstytucję, czy zadowolić się nowelizacją wówczas obowiązującej. Biskupski był przeciwnikiem zbyt szybkiej zmiany przepisów konstytucyjnych z dwu powodów. Przede wszystkim dlatego, że na szybkiej zmianie konstytucji mogłaby poważnie zaważyć powstała w poprzednim okresie nieufność do organów wykonawczych, co mogłoby prowadzić do nadmiernego ograniczenia ich uprawnień, a tym samym do utrudnienia im możliwości sprawnego działania. Poza tym obawiał się, że ciągle istniała nieufność do partii politycznych i klubów parlamentarnych, co utrudniałoby ustanowienie rządów parlamentarnych⁷³.

Inne rozwiązanie proponował Zakrzewski. Chciał on powołania specjalnej komisji, monitorującej niejako problematykę konstytucyjną:

„Nie byłaby to komisja stała zbliżona do pozostałych komisji tego typu. Nie byłaby to również komisja doraźna, której zadaniem byłoby przedstawić w określonym terminie projekt zmian konstytucyjnych. Charakter jej wyrażałby się w systemie pra-

a *Konstytucja PRL*, w: K. Działocha (red.), *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, Wrocław 1983, s. 224-226.

⁷⁰ *Rozszerzenia uprawnień rad narodowych. Uchwała Rady Ministrów*, „Trybuna Ludu”, 19 X 1956.

⁷¹ Szeroko uzasadniał to stanowisko J. Surowiec, op. cit., s. 227-230.

⁷² K. Biskupski, *Zmieniać...*

⁷³ Idem, *Normy i zwyczaje konstytucyjne*, „Prawo i Życie”, nr 5/1957. Autor był też zdania, że należy zerwać z tradycją ogólnikowych i nadmiernie krótkich ustaw konstytucyjnych. Właściwą drogę wskazywała konstytucja Indii z 26 listopada 1949 r., licząca 395 artykułów, podzielonych na 22 części, a nadto było 8 załączników, regulujących szereg zagadnień szczegółowych.

cy, mającym na celu doskonalenie naszej ustawy konstytucyjnej. Porządek prac tej komisji w toku kadencji nie byłby związany z systematyką materii konstytucyjnej, lecz uzależniony w dużej mierze od bieżących prac Sejmu. Zadaniem komisji byłoby korygowanie przepisów w świetle doświadczeń praktycznych, w uwzględnieniu wszelkich zmian dokonywanych w naszym ustroju społeczno-gospodarczym, politycznym, w rozwoju ochrony praw obywatelskich i zabezpieczenia realizacji obywatelskich obowiązków⁷⁴.

Taka komisja nie została powołana, a do istotnej zmiany Konstytucji doszło dopiero w 1976 r.

XII. W latach 1956-1957 sformułowana została pewna całościowa wizja reformy ustroju PRL⁷⁵ – odmienna nieco od rozsianych propozycji Biskupskiego. Jej autorem był Stefan Rozmaryn, prawnik, który nie tylko redagował pierwsze projekty Konstytucji PRL⁷⁶, ale również wywierał pewien wpływ na jej merytoryczne rozwiązania⁷⁷, później zaś był niejako jej oficjalnym komentatorem, o czym mogą świadczyć liczne artykuły z tego okresu czasu w „Państwie i Prawie”.

Rozmaryn nie chciał zmieniać rozdz. I i II, a jedynie dokonać konstytucjonalizacji instytucji rad robotniczych z ustawy z 1956 r.

Znacznie więcej zmian jeden z twórców Konstytucji PRL proponował w zakresie pozycji Sejmu. Należy więc:

1. przekazać do właściwości Sejmu uchwalanie rocznych narodowych planów gospodarczych i ustalić wymóg przedkładania Sejmowi przez rząd corocznych sprawozdań z wykonania tych planów;
2. ustalić zasadę prowizoriów (budżetowego i planu gospodarczego) uchwalanych przez Sejm, a nie przez rząd, w przypadku nie uchwalenia budżetu lub rocznego planu gospodarczego przed początkiem roku kalendarzowego;
3. ograniczyć dopuszczalność wydawania dekretów do wypadku udzielenia przez Sejm szczególnych pełnomocnictw dla uregulowania każdorazowo określonych zagadnień (upoważnienie doraźne, szczegółowe i kalendarzowo ograniczone);
4. uzależnić ratyfikację ważniejszych umów międzynarodowych od uprzedniej zgody Sejmu, wyrażonej w drodze ustawy;
5. zreorganizować kontrolę państwową przez organ pomocniczy Sejmu, od rządu niezależny.

⁷⁴ W. Zakrzewski, op. cit., s. 726.

⁷⁵ S. Rozmaryn, *Jakie zmiany należy wprowadzić do Konstytucji PRL?*, „Trybuna Ludu”, 25 III 1957.

⁷⁶ M. Rybicki, op. cit., s. 319.

⁷⁷ Paczyńska (*Nieznane...*, s. 361) pisała: „Rosła rola prof. Stefana Rozmaryna, referenta generalnego, który był redaktorem kolejnych projektów i autorem wielu częściowych opracowań, ponadto utrzymywał kontakty z Sekretariatem KC, konsultował niektóre zagadnienia z Bolesławem Bierutem, zwłaszcza dotyczące nazwy państwa oraz struktury i kompetencji organów państwowych, w tym Rady Państwa i uprawnień prezydenta”.

Niewątpliwie, realizacja tych postulatów wzmocniłaby pozycję Sejmu wobec rządu „technicznego”. Ponadto Rozmaryn proponował, aby Sejm miał możliwość podejmowania uchwał, zobowiązujących właściwe organy państwowe (przede wszystkim chodziło o Radę Ministrów i Radę Państwa) do przedsięwzięcia określonych działań, zmiany polityki itp. Chodziło tu o uchwały wiążące, tj. podlegające wykonaniu w trybie przepisany i dopuszczonym przez ustawę, ale same przez się nie mogły być te uchwały aktami bezpośredniego zarządu lub zawierać określonych decyzji.

Należało doprowadzić do powołania sądownictwa administracyjnego, z udziałem prokuratora jako rzecznika interesu publicznego. W tym momencie wątpliwa stawała się potrzeba utrzymania dotychczasowego modelu prokuratury jako organu stojącego poza systemem administracji państwa.

Nie do pogodzenia z konstytucyjną rolą Sejmu byłoby istnienie zarówno Trybunału Konstytucyjnego, jak i Trybunału Stanu. Pierwszy z nich – zdaniem Rozmaryna – stanąć musi z konieczności ponad Sejmem. Nic nie uzasadnia, dlaczego oceny polityczne TK (bo w sprawach o konstytucyjność ustaw ocena nigdy nie jest czysto prawnicza) mają stać wyżej od ocen najwyższego ciała przedstawicielskiego. Jeśli zaś chodzi o kontrolę zgodności z ustawami aktów normatywnych rządu (rozporządzeń i uchwał), to powinna być ona powierzona Sądowi Najwyższemu. Zupełnym nieporozumieniem był też postulat specjalnego sądownictwa dla członków rządu. Przecież istnienie TS wcale nie zwiększy i nie urealni odpowiedzialności członków rządu, lecz jedynie w ten sposób osłabi się kontrolę Sejmu nad rządem i jego odpowiedzialność przed Sejmem.

Ale Rozmaryn nie chciał doprowadzić do sytuacji, w której Sejm jako najwyższy organ władzy byłby niezależny od suwerena. Stąd żądanie realizacji konstytucyjnej zasady odwoływalności posłów i radnych przez wyborców, a także postulat, aby Sejm mógł się zwrócić do wyborców o bezpośrednie wypowiedzenie się co do określonego zagadnienia w drodze głosowania ludowego. Sejm powinien mieć również prawo podjęcia uchwały o skróceniu swojej kadencji. Te postulaty nie miały jednak istotnego znaczenia ze względu na istnienie rządu „politycznego”, znajdującego się poza (i ponad) ciałem przedstawicielskim, i w rzeczywistości decydującego o pracy Sejmu.

Na koniec wreszcie sformułowany został postulat wydania niezbędnych ustaw, które realizowałyby postanowienia rozdz. VII Konstytucji o prawach i wolnościach obywatelskich.

Z powyższego pakietu reform ustrojowych zostały zrealizowane tylko dwie propozycje; powołano NIK, ale nie jako organ Sejmu, a podmiot kontroli państwowej, niezależny od rządu, i po drugie, ustalony został nowy tryb odwoływania radnych; o obu tych sprawach już pisałem. Rząd „polityczny” nie był zainteresowany dalszymi zmianami, gdyż dotychczasowy ustrój PRL dobrze służył jego interesom, a, jak wiadomo, lepsze jest wrogiem dobrego.

XIII. Andrzej Burda z perspektywy 10 lat twierdził, że dyskusja z lat 1956-1957 „była chaotyczna, przesycona elementami emocjonalnymi, niekiedy demagogiczna (»zmieniać wszystko od początku do końca«) i prowadzona za cenę pozyskania poklasku”. Zauważył jednocześnie, że „bynajmniej nie postulowano przekształcenia zasad konstytucyjnych, lecz skonkretyzowanie ich; zabezpieczenie przez wprowadzenie odpowiednich uzupełnień. (...) Jednym słowem – akcentowano tę funkcję konstytucji, która polega na związaniu rządzących normami w celu wzmocnienia bezpieczeństwa prawnego”⁷⁸.

Powyższa ocena nie była trafna. Rzeczywiście przedstawione propozycje reform ustrojowych nie stanowiły zwartego systemu poglądów na temat ustroju PRL. Wyjątkiem nie było tu nawet stanowisko Rozmaryna, gdyż nie uwzględnił on wpływu, jaki istnienie rządu „politycznego” miało na kształt ustroju; z drugiej strony Biskupski zbyt lekko przechodził w swoich rozważaniach do porządku nad istnieniem faktycznej struktury władzy w PRL. Ale prawdą jest równocześnie, iż w latach 1956-1957 wysunięto i chociaż wstępnie przeanalizowano prawie wszystkie instytucje prawno-polityczne, które pojawią się później, czy to w kolejnych dyskusjach ustrojowych, czy w postaci nowelizacji Konstytucji z 1952 r. Zatem już sam fakt zapoczątkowania refleksji nad ustrojem PRL należy uznać za zjawisko pozytywne, szczególnie ważne po wymuszonym milczeniu bądź ujednoczonych apologetycznych zachwytach w okresie pierwszych kilku lat obowiązywania lipcowej ustawy zasadniczej.

Jednak największa słabość prezentowanej dyskusji ustrojowej na temat reformy ustroju PRL polegała na tym, że jej uczestnicy jakby w ogóle sobie nie zdawali sprawę z głównego wyzwania, przed jakim stanęła ówczesna Polska. Szło mianowicie o stworzenie ram instytucjonalnych dla posttotalitarnego autorytaryzmu, porządku w jakim znaleźliśmy się po 1956 r.⁷⁹ Tylko w niewielkim stopniu to wyzwanie zostało wówczas podjęte. Chodziło bowiem nie o demokratyzację systemu, cokolwiek by to miało znaczyć, ale o znoszenie dualizmu partia–państwo i budowę rządów prawa. Istotne znaczenie mogło tu mieć ustanowienie sądownictwa konstytucyjnego. Poważną analizę tego postulatu, nie mówiąc o realizacji, odrzucała wówczas cała doktryna prawa konstytucyjnego ze względu na iluzoryczną obronę pozycji Sejmu jako najwyższego organu władzy państwowej. Ale na początku następnego dekadzie i to się zaczęło zmieniać⁸⁰.

⁷⁸ A. Burda, *Zagadnienia treści i stosowania Konstytucji*, „Studia Prawnicze”, 1966, z. 13, s. 14, 26.

⁷⁹ Szeroko o tym piszę w pracy *Posttotalitarny autorytaryzm. PRL 1956-1989* (w druku).

⁸⁰ W 1961 r., w trakcie zjazdu katedr prawa konstytucyjnego, odbyła się dyskusja nad kontrolą konstytucyjności ustaw w państwach zachodnich. Przy okazji Marek Sobolewski (w: J. Ziemiński, *Sesja naukowa katedr prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo”, 1961, nr 12, s. 1054) wysunął tezę, iż instytucja ta, po jej gruntownym przekształceniu, mogłaby być zastosowana z pożytkiem w państwie socjalistycznym, co przełamywało istotne doktrynalne tabu.