

## I. ARTYKUŁY

FELIKS SIEMIŃSKI

### KWIETNIOWA NOWELA KONSTYTUCYJNA 1989 ROKU \*

#### I

Celem artykułu jest przedstawienie zmian, jakie do naszego ustroju państwowego wniosła ustawa z 7 IV 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 19, poz. 101). Nazywać ją będę w skrócie nowelą konstytucyjną 1989 r.

Wskazana ustawa jest już 16 w kolejności ustawą zmieniającą Konstytucję PRL, poczynając od pierwszej, uchwalonej 25 IX 1954 r. Były to ustawy, a zatem i zmiany Konstytucji PRL, różne tak co do kierunku i charakteru, jak i zakresu. Pierwsza zmiana z 1954 r. dotyczyła likwidacji istniejących do tego czasu gmin i gminnych rad narodowych oraz utworzenia w ich miejsce gromad i osiedli, a w konsekwencji i odpowiednich rad narodowych. Zmiany dokonane w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych prowadziły w kierunku przeciwnym, mianowicie likwidowały gromady i osiedla oraz przywracały gminy. Oczywiście miały one bez porównania szerszy zasięg niż porównywalna zmiana z 1954 r. Były zmiany, które wyraźnie prowadziły do umocnienia biurokracji i biurokratycznych metod zarządzania państwem. Taki charakter niewątpliwie miały zmiany dokonywane w latach siedemdziesiątych, a w tym najszersza dotychczasowa nowelizacja Konstytucji PRL, dokonana

\* Artykuł niniejszy powstał w połowie maja 1989 r. W dniu 29 grudnia 1989 r. uchwalona została ustawa o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444), tak więc treść artykułu dotyczy kwietniowej, a nie grudniowej noweli konstytucyjnej. Oczywiście zdaję sobie sprawę, że grudniowa nowela wprowadziła do naszej ustawy zasadniczej takie zmiany, które rzutują na szereg sformułowań zawartych w niniejszym opracowaniu. Do zmian tych należy przede wszystkim zaliczyć: 1) zmianę nazwy Państwa Polskiego, 2) określenie w nowy sposób podmiotu władzy najwyższej, 3) skreślenie postanowień dotyczących planów społeczno-gospodarczych, 4) skreślenie postanowień zawierających w różnych przypadkach wyraz „socjalizm” czy „socjalistyczny”, 5) podporządkowanie organów prokuratorskich Ministrowi Sprawiedliwości.

10 II 1976 r. Jej ocena nie zawsze była prawidłowa<sup>1</sup>. Ale były też zmiany prowadzące w kierunku demokratyzacji ustroju państwowego. Do takich zmian należy zaliczyć zmianę dokonaną 13 XII 1957 r., a polegającą na utworzeniu Najwyższej Izby Kontroli w miejsce istniejącego do tego czasu Ministerstwa Kontroli Państwowej. Do takich zmian należy zaliczyć zmiany dokonywane w latach osiemdziesiątych, a wśród nich przede wszystkim przywrócenie dawnego charakteru Najwyższej Izby Kontroli w 1980 r., utworzenie Trybunału Konstytucyjnego w 1982 r. czy konstytucjonalizacja instytucji referendum w 1987 r.

Gdy idzie o zakres zmian wprowadzonych do Konstytucji PRL, to najobszerniejszą była nowela konstytucyjna z 10 II 1976 r. Wprowadzała ona zmiany prawie we wszystkich rozdziałach naszej ustawy zasadniczej. Zaszła wówczas konieczność powierzenia Przewodniczącemu Rady Państwa ogłoszenia jednolitego tekstu Konstytucji PRL<sup>2</sup>. Drugą co do zakresu wprowadzonych zmian jest obecna nowela z 1989 r. Najważniejsze wprowadzone przez nią zmiany do tekstu poprzedniego Konstytucji PRL dotyczą: 1) Sejmu PRL; 2) nowego organu państwowego, którego nie było w całym okresie Polski Ludowej, a mianowicie Senatu PRL; 3) również nowego organu państwowego, którego nie było pod rządami Konstytucji PRL — Prezydenta PRL — przy jednoczesnej likwidacji Rady Państwa. Niektóre zmiany dotyczą innych organów państwowych — rządu, Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Prokuratora Generalnego PRL, a także rad narodowych. Zmiany te jednak wiążą się ściśle ze zmianami dotyczącymi Sejmu i Senatu, a przede wszystkim Prezydenta. W tej też kolejności będą one omawiane w następnych rozdziałach.

## II

Szereg zmian wprowadzonych nowelą konstytucyjną 1989 r. dotyczy bezpośrednio lub pośrednio Sejmu PRL. Niektóre z nich mają wpływ na pozycję Sejmu wśród naczelných organów państwowych. Nadal pozostały w mocy postanowienia art. 20 Konstytucji PRL, określające pozycję Sejmu w aparacie państwowym, niejako definiujące Sejm jako organ państwa. Stanowią one, że najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm, że jako najwyższy wyraziciel woli ludu pracującego miast i wsi urzeczywistnia on suwerenne prawa narodu, uchwała ustawy, po-

<sup>1</sup> Jej omówienie i ocenę przedstawił najszerzej W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978; por. też moją recenzję z tej książki, zamieszczoną w *Ruchu Prawniczym*, *Ekonomicznym i Socjologicznym* 1979, z. 1, s. 279-283.

<sup>2</sup> Tekst jednolity Konstytucji PRL został zamieszczony w *Dz.U.* 1976, nr 7, poz. 36.

dejmuje uchwały określające podstawowe kierunki działalności państwa oraz sprawuje kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej. W ten sposób nie są określone nowo utworzone organy, tj. ani Senat, ani Prezydent. Tylko Sejm jest określony jako najwyższy organ władzy państwowej. W związku z utworzeniem Senatu i Prezydenta zmieniono dotychczasowy tytuł rozdziału 3 Konstytucji, który brzmiał: „Naczelnne organy władzy państwowej”, na tytuł: „Sejm i Senat”, zaś zasadnicze regulacje dotyczące Prezydenta zamieszczono w nowym rozdziale 3a zatytułowanym: „Prezydent Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Tylko Sejm określa Konstytucja jako ten organ, który uchwała ustawy oraz decyduje o zasadniczych kierunkach działalności państwa. Wszystko to prawda. Zarazem jednak teza, że w pozycji Sejmu wobec innych naczelnnych organów państwowych nic się nie zmieniło, byłaby po prostu nieprawdziwa. Omawiana nowela konstytucyjna zawiera postanowienia, które w sposób istotny wpływają na pozycję Sejmu w aparacie państwowym, obniżając jego dotychczasową rangę. Dotychczasową pozycję Sejm traci przede wszystkim na rzecz obydwu nowo utworzonych organów — Senatu i Prezydenta.

Przepisami, które w sposób istotny obniżają pozycję Sejmu wobec Senatu są przepisy stanowiące, że: 1) ustawę uchwaloną przez Sejm. przekazuje się do rozpatrzenia Senatowi, który w ciągu miesiąca od dnia jej przekazania może zgłosić Sejmowi propozycje dokonania w niej zmian lub jej odrzucenia, Sejm zaś może wprowadzić poprawki Senatowi odrzucić, ale może to uczynić większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów; 2) uchwalony przez Sejm narodowy plan społeczno-gospodarczy oraz ustawę budżetową i plany finansowe państwa przekazuje się Senatowi, który w ciągu 7 dni może zgłosić Sejmowi propozycje dokonania we wskazanych aktach określonych zmian, zaś ewentualne odrzucenie przez Sejm propozycji Senatowi musi być uchwalone większością co najmniej dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów<sup>3</sup>.

Z kolei przepisami, które w sposób istotny obniżają pozycję Sejmu wobec Prezydenta są przepisy, które stanowią, że: 1) Prezydent nie jest politycznie odpowiedzialny, tzn. nie może być odwołany w okresie sześcioletniej kadencji nie tylko przez Sejm — co jest o tyle zrozumiałe, że nie jest on przez Sejm powoływany — ale także przez Zgromadzenie

<sup>3</sup> Ponownego rozpatrzenia wymaga problem, jak należy rozumieć termin „ogólna liczba posłów”, a także „ogólna liczba senatorów” oraz „ogólna liczba członków Zgromadzenia Narodowego”? Swego czasu S. Rozmaryn termin „ogólna liczba posłów” tłumaczył jako liczbę posłów ustaloną w Konstytucji PRL, a więc 460, chociaż nie był całkowicie pewny słuszności swego stanowiska; por. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961, s. 221 - 222. Wyrażałem wątpliwości wobec stanowiska zajętego przez S. Rozmaryna; por. F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa—Poznań 1976, s. 236. Obecnie stanowisko zajęte w tej sprawie przez S. Rozmaryna może być podważane jeszcze bardziej. Przecież

Narodowe; 2) Prezydent natomiast w określonych okolicznościach i przy zachowaniu określonych warunków proceduralnych, zresztą niezbyt wygórowanych, może rozwiązać Sejm, co jest równoznaczne z zakończeniem kadencji zarówno Sejmu, jak i Senatu; 3) Prezydent przed podpisaniem ustawy i zarządzeniem jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw może wystąpić w ciągu miesiąca do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją, jak też może odmówić podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem przekazać Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, przy czym może to uczynić mając wątpliwości nie tylko co do legalności ustawy, ale i jej celowości. Wskazany sprzeciw Prezydenta Sejm może wprowadzić, ale może to uczynić dopiero po ponownym rozpatrzeniu ustawy i uchwaleniu jej większością co najmniej dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

Osiągnięcie kwalifikowanej większości dwóch trzecich głosów potrzebnych do obalenia sprzeciwu tak Senatowi, jak i Prezydentowi wobec ustaw uchwalonych przez Sejm, jak też poprawek Senatowi wobec uchwalonych przez Sejm takich aktów, jak narodowy plan społeczno-gospodarczy, ustawa budżetowa i uchwały finansowe państwa, w Sejmie X kadencji może napotykać znaczne trudności. Może to mieć miejsce szczególnie w przypadku aktów wzbudzających kontrowersje między tzw. stroną koalicyjno-rządową a tzw. stroną opozycyjno-solidarnościową, które w Sejmie X kadencji na pewno się pojawią i mogą nawet mieć duże znaczenie, w zależności od wyników czerwcowych wyborów. Osiągnięcie wówczas większości dwóch trzecich głosów może być jeszcze trudniejsze, gdyby wśród uczestników tzw. strony koalicyjno-rządowej, która niewątpliwie ma charakter pluralistyczny, różnice stanowisk pogłębiły się jeszcze bardziej. Gdyby zatem w wyniku czerwcowych wyborów w sposób istotny zmienił się układ sił politycznych w Sejmie i w Senacie na niekorzyść tzw. strony koalicyjno-rządowej, gdyby został tu przekroczony pewien próg krytyczny, to w konsekwencji — mimo utrzymania w mocy postanowień zawartych w art. 20 ust. 1-3 Konstytucji PRL — Sejm straciłby na znaczeniu głównie na rzecz Senatu, a także Prezydenta. W takim przypadku w istocie nie byłby już on najwyższym

już w wyborach powszechnych nie wszystkie mandaty poselskie mogą być obsadzone, mianowicie mandaty z krajowej listy wyborczej. Tym samym od początku kadencji Sejm nie musi liczyć 460 posłów, zaś Zgromadzenie Narodowe 560 członków, nie licząc mandatów poselskich i senatorskich wygasłych w czasie kadencji. Trudno byłoby udowodnić, że uchwała przyjęta przez Sejm przy zachowaniu warunku obecności na posiedzeniu co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, ale liczonej w stosunku do aktualnej liczby posłów, pozostaje w sprzeczności z omawianym wymogiem konstytucyjnym tylko dlatego, że nie odpowiada ona warunkowi co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, liczonej w stosunku do liczby posłów ustalonej w Konstytucji. To samo należy odnieść do zwrotu: „ogólna liczba senatorów” czy „ogólna liczba członków Zgromadzenia Narodowego”.

organem władzy państwowej, stałby się natomiast organem jedynie przygotowującym ustawy i wymienione wyżej pozostałe akty prawne, o których losie decydowałby Senat, a następnie Prezydent.

Zasada, że Sejm może obalić *veto* Senatu czy Prezydenta wobec ustaw uchwalonych przez Sejm, ale dopiero większością dwóch trzecich głosów przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, budzi jeszcze jedno zastrzeżenie. Oto taką właśnie większością i przy wskazanym *quorum* Sejm może dokonać zmian w Konstytucji. Art. 106 Konstytucji PRL nie został zmieniony. Zgodnie z zawartymi w nim postanowieniami, dokonywanie zmian w Konstytucji pozostało - zatem nadał wyłącznym uprawnieniem Sejmu. Tylko Sejm może zmienić Konstytucję, a może to uczynić uchwalając ustawę, ale konstytucyjną. Ustawa taka musi spełniać trzy warunki: 1) musi wyraźnie stwierdzać, że dotyczy zmiany Konstytucji PRL; 2) musi być uchwalona większością co najmniej dwóch trzecich głosów; 3) musi być uchwalona przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Warunek wymieniony w punkcie trzecim od dłuższego już czasu nie ma znaczenia, jako że wszystkie ustawy mogą być uchwalane przy jego zachowaniu. Obecnie traci na znaczeniu także warunek wymieniony w punkcie drugim, bowiem jednakowo obowiązuje on tak w przypadku ustaw uchwalanych przez Sejm w wyniku obalenia sprzeciwu Senatu czy Prezydenta, jak i ustaw konstytucyjnych. Pozostał zatem w istocie tylko warunek wymieniony w punkcie pierwszym<sup>4</sup>. Oznacza to, że między ustawą konstytucyjną a ustawą zwykłą uchwaloną przez Sejm w wyniku obalenia sprzeciwu Senatu czy Prezydenta jest tylko ta różnica, że ustawa konstytucyjna musi wyraźnie stwierdzać, że dokonuje zmiany Konstytucji PRL. W przypadku niezachowania tego warunku mielibyśmy do czynienia z uchwaleniem ustawy zwykłej, a nie konstytucyjnej. W przypadku zaś, gdyby ustawa taka w odmienny sposób regulowała kwestie uregulowane w Konstytucji, mielibyśmy do czynienia z ustawą zwykłą sprzeczną z Konstytucją, a zatem taką, która powinna się spotkać z odpowiednią reakcją ze strony Trybunału Konstytucyjnego.

Stwierdzenia powyższe tym bardziej uzasadniają postulat wysuwany od dawna w naszej nauce prawa konstytucyjnego, aby Konstytucja jako ustawa zasadnicza uchwalana była w formie referendum, a nie przez organ przedstawicielski<sup>5</sup>. Wtedy dopiero byłaby istotna i wyraźna różnica między Konstytucją i ustawami konstytucyjnymi a ustawami zwykłymi. Postulat ten powinien być spełniony już w przypadku następnej nowej Konstytucji polskiej, której uchwalenie przewiduje się za lat kilka.

<sup>4</sup> Warunek ten w naszej literaturze bardzo często był w ogóle pomijany. Podkreślał go S. Rozmaryn, *ibidem*, s. 227 - 228.

<sup>5</sup> Tylko wtedy byłaby to konstytucja rzeczywiście sztywna w naszych warunkach, a nie elastyczna. Nie byłaby też tak często zmieniana, jak dotychczas, a tym samym bardziej wpływałaby na kształt ustaw zwykłych.

Istotną zmianę odnoszącą się do Sejmu wprowadza omawiana-nowela konstytucyjna poprzez nadanie nowego brzmienia przepisom art. 22 Konstytucji PRL. Odrzuca się tu mianowicie sesyjny tryb pracy Sejmu, przyjmuje się zaś tryb pracy ciągłej. Sejm obraduje więc odtąd — a ściślej biorąc: od przyszłej kadencji — nie na sesjach, lecz na posiedzeniach. Jedynie pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu zwołuje Prezydent, a ma on obowiązek zwołania go w ciągu miesiąca od dnia zakończenia wyborów. Pierwsze posiedzenie Sejmu X kadencji, wybranego w czerwcu 1989 r., zgodnie z postanowieniem zawartym w art. 2 noweli konstytucyjnej, zwoła Rada Państwa wybrana przez Sejm IX kadencji. Wykonuje ona swoje kompetencje określone w Konstytucji i w ustawach do dnia objęcia urzędu przez Prezydenta. Następnie już Sejm, także Sejm X kadencji, zbierać się będzie na swe posiedzenia zgodnie z własną wolą oraz wolą swego Prezydium i w tym zakresie nie będzie zależny od Prezydenta jako organu zewnętrznego<sup>6</sup>. Jest to zmiana doniosła, od dawna już zresztą postulowana w naszej nauce prawa konstytucyjnego.

Może powstać pytanie, jak należy rozumieć użyty w powołanym wyżej art. 22 Konstytucji zwrot: „... od dnia zakończenia wyborów”? W praktyce będzie to zapewne dzień drugiej tury głosowania. Jak wiadomo, ordynacje wyborcze do Sejmu i do Senatu przewidują przeprowadzenie wyborów w dwóch turach<sup>7</sup>. Dniem zakończenia wyborów mógłby być także dzień pierwszej tury głosowania, ale jedynie wówczas, gdyby już w tej turze wszystkie mandaty poselskie obsadzone z list okręgowych i wszystkie mandaty (senatorskie zostały obsadzone. Przy przyjęciu w nowych ordynacjach wyborczych niektórych zasad prawa wyborczego, zakończenie wyborów już w pierwszej turze głosowania jest wręcz nieprawdopodobne.

Istotne odnoszące się do Sejmu zmiany wprowadza nowela konstytucyjna w trybie ustawodawczym, poczynając od wykonania inicjatywy ustawodawczej, a na podpisaniu i ogłoszeniu ustawy kończąc. Ważne jest tu stwierdzenie zawarte w art. 20 ust. 3 Konstytucji, obowiązujące nadal, że Sejm uchwała ustawy. Potwierdzenie tego sformułowania znajdujemy dalej w pierwszym zdaniu art. 27 ust. 1 Konstytucji. Stanowi się tu, że „uchwaloną przez Sejm ustawę [...] przekazuje się Senatowi do rozpatrzenia”. Przekazuje się Senatowi ustawę już uchwaloną przez Sejm, a nie jej projekt. Rozszerzony został krąg podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą. Oprócz posłów i Rady Ministrów, otrzymał ją

<sup>6</sup> Zwoływanie sesji parlamentu przez króla czy prezydenta, jako głowę państwa, w systemie opartym na zasadzie trójpodziału władz, zawsze traktowane było jako jeden z hamulców stosowanych wobec władzy ustawodawczej przez władzę wykonawczą. Zwolennikiem sesyjnego trybu pracy ciała ustawodawczego był K. Monteskiusz, *O duchu praw*, tom I, Warszawa 1951, s. 240-241.

<sup>7</sup> Art. 83 Ordynacji wyborczej do Sejmu (Dz.U. 1989, nr 19, poz. 102) i art. 12 i 13 Ordynacji wyborczej do Senatu (Dz.U. 1989, nr 19, poz. 103).

Prezydent, można powiedzieć — na zasadzie sukcesji po Radzie Państwa — a także Senat. W tym przypadku należy zauważyć, że inicjatywę ustawodawczą ma Senat, jako organ państwowy, a nie senatorowie. Może on zatem zgłosić projekt ustawy po jego przyjęciu na swym posiedzeniu, bezwzględną większością głosów przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby senatorów. Projekt ustawy, pochodzący z czyjejkolwiek inicjatywy, zgłaszany jest zawsze do Sejmu, a więc jak dotychczas — do łaski marszałkowskiej. Wyjątkiem jest tu ustawa budżetowa, która pochodzi z inicjatywy Rady Ministrów, a której projekt zgłaszany jest równocześnie Sejmowi i Senatowi.

Odnoszące się do Sejmu istotne zmiany wprowadza nowela konstytucyjna w nowym brzmieniu art. 30 oraz art. 32i ust. 4. Stanowi się w nich mianowicie, że: 1) Sejm może się rozwiązać na mocy uchwały powziętej większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów; 2) Sejm jednak nie może się rozwiązać w okresie stanu wyjątkowego, a w przypadku upływu kadencji — ulega ona przedłużeniu na okres trzech miesięcy po zakończeniu stanu wyjątkowego; 3) w pewnych okolicznościach i przy zachowaniu określonych warunków Prezydent może rozwiązać Sejm. Rozwiązanie się Sejmu na mocy własnej uchwały, jak też rozwiązanie Sejmu przez Prezydenta jest równoznaczne z zakończeniem kadencji Sejmu i Senatu.

Postanowienie przedstawione wyżej w punkcie pierwszym jest jak najbardziej słuszne i celowe. Aby skrócić kadencję Sejmu, nie trzeba uciekać się do ustaw konstytucyjnych, jak to było do tej pory. Wystarczy tu uchwała samego Sejmu. W istocie oznacza ona, że określona liczba posłów wypowiedających się za rozwiązaniem się Sejmu, zbiorowo niejako rezygnuje z mandatów poselskich. Jednocześnie przyjęto tu wymóg kwalifikowanej większości dwu trzecich głosów, opowiadających się za przyjęciem takiej uchwały. Jest to słuszne o tyle, że uchwała taka nie będzie mogła być podjęta pochopnie, nieznaczną większością głosów, a zatem przez posłów należących do jednej większej partii, np. do PZPR czy „Solidarności”, przy nieznacznym tylko poparciu innych klubów czy kół poselskich. Taka uchwała, decydująca o losie Sejmu danej kadencji, powinna mieć poparcie zdecydowanej większości posłów. Podobne rozwiązania prawne przyjmuje się także w innych przypadkach, jak np. w przypadku uchylania immunitetu poselskiego. Należy też zauważyć, że dotychczasowe ustawy konstytucyjne o skróceniu czy przedłużeniu kadencji Sejmu są ustawami dość dziwnymi. Wbrew wyrażanemu w polskiej nauce prawa konstytucyjnego zdaniu, że ustawa jest w świetle Konstytucji PRL zawsze aktem normatywnym<sup>8</sup>, wskazane ustawy takiego charakteru nie mają, nie zmieniały one bowiem odpowiednich przepisów

<sup>8</sup> Taką tezę udowadniał i uzasadnił S. Rozmaryn, *Ustawa w PRL*, Warszawa 1964.

Konstytucji PRL dotyczących kadencji Sejmu. Dlatego też nie były to akty właściwe w danym przypadku. Przy skracaniu kadencji Sejmu właściwym aktem jest uchwała samego Sejmu, przy czym możliwość jej podjęcia powinna być w Konstytucji przewidziana. Tak też jest obecnie. Należy tu dodać, że uchwałę o rozwiązaniu się może podjąć Sejm, co przesądza też o losie Senatu. Uchwały o rozwiązaniu się nie może natomiast podjąć Senat.

Postanowienie przedstawione wyżej w punkcie drugim jest również jak najbardziej zasadne. Zarządzenie Prezydenta o wprowadzenia stara wyjątkowego, jak stanowi się w art. 32i ust. 2, znajduje się pod szczególną kontrolą Sejmu i Senatu. Stan wyjątkowy może być wprowadzony przez Prezydenta w określonych okolicznościach na trzy miesiące, a może on być przedłużony tylko raz na okres nie dłuższy niż trzy miesiące, za zgodą Sejmu i Senatu. Tym samym Sejm i Senat we wskazanym okresie muszą istnieć, Sejm zaś nie może podjąć uchwały o rozwiązaniu się. Jakkolwiek w znowelizowanej Konstytucji PRL nie przyjęto odpowiednich postanowień, to jednak należy przyjąć, że: 1) w okresie stanu wyjątkowego nie tylko Sejm nie może rozwiązać się mocą własnej uchwały, ale także Prezydent nie może rozwiązać Sejmu; 2) ani Sejm nie może się rozwiązać, ani też Prezydent nie może rozwiązać Sejmu nie tylko w okresie stanu wyjątkowego, lecz także w okresie stanu wojennego, a zatem i stanu wojny. Konstytucja tego wprost nie stanowi, jednak taka wykładnia jej przepisów dotyczących wszystkich tych trzech stanów nadzwyczajnych, jak i kwestii rozwiązywania się oraz rozwiązywania Sejmu przez Prezydenta, jest — jak sądzę — konieczna ze względów logicznych. Jeżeli nie sposób przeprowadzać wyborów do Sejmu i Senatu w okresie stanu wyjątkowego, to tym bardziej nie można tego czynić w okresie stanu wojny czy stanu wojennego. Konstytucja PRL stanowi natomiast wprost (art. 32i ust. 5), że w okresie trwania stanu wyjątkowego nie może być zmieniona Konstytucja ani ordynacje wyborcze. Jest to w pełni uzasadnione. Odnieść to jednak należy odpowiednio również do okresów stanu wojny i stanu wojennego.

Postanowienie przedstawione wyżej w punkcie trzecim, dotyczące prawa Prezydenta do rozwiązywania w określonych okolicznościach Sejmu, może budzić już wątpliwości, a nawet sprzeciw. Skoro Sejm ma być nadal najwyższym organem władzy państwowej, skoro system organów państwowych w Polsce ma nadal opierać się na zasadzie jednolitości władzy państwowej, władzy skupionej w Sejmie jako najwyższym wyrazicielu woli ludu pracującego, urzeczywistniającym suwerenne prawa narodu, a nie na zasadzie trójpodziału i wzajemnego hamowania się władz, to prawo Prezydenta do rozwiązywania Sejmu musi być postawione pod znakiem zapytania, a właściwie musi budzić sprzeciw. Inaczej bowiem powstaje problem, czy to przypadkiem nie Prezydent jest tu najwyższym organem państwowym, stojącym także nad Sejmem? I jak-

kolwiek znowelizowana Konstytucja w art. 30 ust. 2 stawia tu Prezydentowi określone ograniczenia, to jednak wskazane prawo Prezydenta pozostaje, same zaś ograniczenia w jego wykorzystywaniu nie są sformułowane w sposób jasny i niedwuznaczny, jak też są w istocie nieznaczne. Konstytucja stanowi mianowicie, że jeżeli Sejm 1) przez trzy miesiące nie powołuje rządu, nie uchwała przez trzy miesiące narodowego planu społeczno-gospodarczego lub ustawy budżetowej, 2) bądź uchwali ustawę lub podejmie uchwałę uniemożliwiającą Prezydentowi wykonywanie jego konstytucyjnych uprawnień określonych w art. 32 ust. 2, to wówczas Prezydent może rozwiązać Sejm, 3) po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu.

Przed wszystkim należy zauważyć, że przedstawiona tu sytuacja może wystąpić jedynie w przypadku zaistnienia ostrych sporów politycznych między Sejmem z jednej a Prezydentem i rządem z drugiej strony. Przecież to Prezydent przedstawia w Sejmie kandydaturę premiera, ten zaś, ale po uzgodnieniu z Prezydentem, przedstawia następnie Sejmowi kandydatury pozostałych członków rządu. Także projekty narodowego planu społeczno-gospodarczego i ustawy budżetowej pochodzą wyłącznie z inicjatywy rządu. Tym bardziej o konflikcie politycznym między Sejmem a Prezydentem musiałaby świadczyć trzecia przyczyna rozwiązania Sejmu przez Prezydenta, gdyby zaistniała, mianowicie uchwalenie ustawy lub podjęcie uchwały uniemożliwiającej Prezydentowi wykonywanie jego uprawnień określonych w art. 32 ust. 2. Do uprawnień tych (a właściwie i obowiązków Prezydenta) zalicza się czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji PRL, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych. Z kolei warunek, że przed wydaniem zarządzenia o rozwiązaniu Sejmu Prezydent ma obowiązek zasięgnięcia opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, nie znaczy zbyt wiele, jako że opiniami tymi Prezydent nie jest związany<sup>9</sup>. Z drugiej jednak strony warunku tego nie należy lekceważyć. Chodzi o to, że Prezydent, podejmując decyzję wbrew opiniom obydwu marszałków, bierze na siebie odpowiedzialność za nią, choćby była to odpowiedzialność tylko przed historią.

Kolejna godna uwagi zmiana wprowadzona nowelą konstytucyjną, a odnosząca się do Sejmu, dotyczy kwestii zarządzania wyborów do Sejmu. W art. 31 stanowi się, że wybory do Sejmu zarządza Prezydent nie później niż na trzy miesiące przed upływem kadencji Sejmu, wyznaczając datę wyborów w ciągu dwóch miesięcy po upływie kadencji Sejmu. W razie zaś rozwiązania Sejmu, Prezydent zarządza wybory do

<sup>9</sup> Podobnie sprawę rozwiązywania parlamentów przez prezydentów regulują konstytucje: Republiki Włoskiej z 1947 r. (art. 88) i Republiki Francuskiej z 1958 r. (art. 12); patrz: *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji*, Wrocław 1971, s. 179 i s. 368.

Sejmu wyznaczając datę wyborów w ciągu trzech miesięcy od dnia rozwiązania Sejmu. W obydwu przypadkach odnosi się to odpowiednio i do Senatu, wybory zaś odbywają się w dniu wolnym od pracy.

Należy też zauważyć częściową zmianę regulacji dotyczących stanu wojny (poprzednio art. 33 ust. 1, obecnie art. 26). Nowością jest tu, że: 1) gdy Sejm nie obraduje, a więc tym razem w okresach między posiedzeniami Sejmu, o stanie wojny postanawia Prezydent, a nie Sejm, który o stanie wojny podejmuje uchwałę jedynie wtedy, gdy jest zwołany na posiedzenie i gdy posiedzenie to odbywa; 2) na okres wojny Sejm mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych PRL, a gdy Sejm nie obraduje — Naczelnego Dowódcę mianuje Prezydent. Tej ostatniej sprawy, tj. mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych PRL na okres wojny Konstytucja PRL w dotychczasowej wersji nie regulowała.

### III

Drugą grupą zmian wprowadzonych nowelą konstytucyjną 1989 r. do Konstytucji PRL w dotychczasowym jej brzmieniu stanowią zmiany związane z utworzeniem nowego organu państwowego, którego nie było w całym okresie Polski Ludowej, mianowicie Senatu PRL. Instytucja ta w państwie unitarnym w istocie rzeczy jest zbędna. Polska nie jest federacją 49 województw, które musiałyby mieć swoje osobne przedstawicielstwo w parlamencie. Wszystko to, co swego czasu zostało powiedziane przeciwko reaktywowaniu tej instytucji w Polsce Ludowej podczas dyskusji toczącej się przed referendum 1946 r., uzasadnione jest także dzisiaj. Jedynym powodem reaktywowania Senatu obecnie jest to, że takie są ustalenia przyjęte przy „okrągłym stole”. Ustalenia te są jednak związane tylko z tym, że jednorazowo w 1989 r. wybory do Senatu są oparte na innych zasadach, niż wybory do Sejmu. Trudno jednak spodziewać się, aby instytucja ta znikła w najbliższych latach wraz ze zniknięciem wskazanej jedynej przyczyny jej powołania do życia.

W związku z utworzeniem Senatu może być podniesiona sprawa legalności takiej decyzji Sejmu, jako organu ustrojodawczego, a to w związku z wynikami przeprowadzonego 30 VI 1946 r. referendum. Naród w głosowaniu ludowym wypowiedział się wówczas przeciwko reaktywowaniu Senatu. Takie wyniki odpowiedzi na pytanie dotyczące Senatu zostały podane do publicznej wiadomości<sup>10</sup>. Nie ma to jednak znaczenia prawnego wobec obowiązywania także w tej materii postanowień Konstytucji PRL z 1952 r. W żadnych ze swych postanowień nie zabrania

<sup>10</sup> Dane dotyczące odpowiedzi na poszczególne pytania postawione w referendum podaje M. Rybicki; patrz: Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej (1947-1952), pod red. M. Rybickiego, Wrocław 1977, s. 32.

ona Sejmowi dokonywania zmiany jej tekstu, także w zakresie tworzenia nowych organów naczelnych, w tym i Senatu, byleby tylko zostały zachowane warunki przewidziane w jej art. 106. Zarządzenie referendum w sprawie przywrócenia Senatu mogłoby być wskazane ze względów politycznych, ale prawnie nie było ono konieczne.

Przedstawienie zmian wprowadzonych do Konstytucji PRL nowelą konstytucyjną 1989 r., a związanych z powołaniem do życia Senatu, należy zacząć od zmian odnoszących się do zasad systemu przedstawicielskiego. Zmianie uległy tu następujące postanowienia Konstytucji PRL: 1) art. 2 ust. 1, stanowiący obecnie, że lud pracujący sprawuje władzę państwową przez przedstawicieli wybieranych nie tylko do Sejmu i do rad narodowych, lecz także do Senatu; 2) art. 94, którego dotychczasowa treść oznaczona została jako ust. 1, a po nim dodano nowy ust. 2 w brzmieniu: „Wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym”; 3) art. 96, w którym wskazano, że bierne prawo wyborcze w wyborach do Senatu przysługuje obywatelom, którzy — podobnie jak w przypadku wyborów do Sejmu — ukończyli lat 21; 4) art. 100, który otrzymał nowe brzmienie: „Kandydatów na posłów, senatorów i członków rad narodowych zgłaszają organizacje polityczne i społeczne oraz wyborcy”; 5) art. 101, z którego obecnie wynika obowiązek — nie tylko posła i radnego, ale także senatora — zdawania sprawy wyborcom ze swej pracy i z działalności organu, do którego został wybrany; 6) art. 102, w którym stanowi się obecnie, że sposób zgłaszania kandydatur i przeprowadzania wyborów oraz tryb odwoływania nie tylko posłów i członków rad narodowych, lecz także senatorów, określa ustawa.

Wszystkie wskazane zmiany związane są z utworzeniem nowego naczelnego organu państwowego — Senatu — jako organu przedstawicielskiego ludu pracującego. W trzech jednak przypadkach, wymienionych w punktach 1, 2 i 4, wprowadzone zmiany są dalej idące, niejako dodatkowe.

Zgodnie z postanowieniem znowelizowanego art. 2 ust. 1 Konstytucji PRL, lud pracujący sprawuje władzę nie tylko przez posłów i członków rad narodowych, lecz także przez senatorów. Stwierdzić zatem należy, że w świetle tego postanowienia nie tylko Sejm i rady narodowe, lecz także Senat jest przedstawicielskim organem władzy państwowej ludu pracującego. Rzecz w tym jednak, że omawiana nowela konstytucyjna dokonała zarazem zmiany tytułu rozdziału 3, obejmującego dawniej postanowienia odnoszące się do Sejmu i Rady Państwa, obecnie zaś postanowienia dotyczące Sejmu i Senatu. Tytuł rozdziału 3 przed nowelizacją brzmiał: „Naczelne organy władzy państwowej”, obecnie zaś: „Sejm i Senat”. Gdyby Senat miał być traktowany jako jeden z dwóch naczelnych organów władzy państwowej, na co mogłoby wskazywać nowe brzmienie art. 2 ust. 1 Konstytucji, to wówczas nie byłoby potrzeby dokonywania zmiany tytułu rozdziału 3. Oczywiście, nowy tytuł wskaza-

nego rozdziału Konstytucji nie przesądza jeszcze sprawy tu podjętej, tj. sprawy charakteru Senatu jako organu państwowego. Należy jednak wziąć pod uwagę także to, że w przeciwieństwie do Sejmu i Prezydenta, Senat nie został w jakimś osobnym artykule zdefiniowany wprost jako organ państwowy. Charakter Sejmu został zdefiniowany w postanowieniach zawartych w art. 20 ust. 1-3, które obowiązywały także przed nowelizacją. Charakter Prezydenta został zdefiniowany w nowym art. 32. To samo dotyczy Rady Ministrów (art. 38 ust. 1) i Sądu Najwyższego (art. 61 ust. 1). Konstytucja nie zawiera natomiast tego typu postanowień odnoszących się do Senatu, a jedynie w kilku artykułach wymienia jego kompetencje. W sumie jednak, biorąc pod uwagę zarówno nowe sformułowanie art. 2 ust. 1 Konstytucji, jak i kompetencje Senatu w procesie uchwalania ustaw, jak też jego udział w uchwalaniu ustawy budżetowej, narodowego planu społeczno-gospodarczego i planów finansowych państwa oraz w wyborach Prezydenta, należałoby Senat określić jednak jako jeden z naczelných organów władzy państwowej, z tym, że nie jako organ najwyższy. To ostatnie określenie odnosi się nadal wyłącznie do Sejmu. Z kolei, w przeciwieństwie do dotychczasowej Rady Państwa, Senat: 1) samodzielnie nie wykonuje żadnych przyznanych mu funkcji państwowych; 2) w żadnym przypadku nie może być uważany za organ podporządkowany Sejmowi jako organowi najwyższemu. Rzecz jasna, wątpliwości w podjętej tu sprawie mogą pozostawać nadal.

W art. 94 Konstytucji w przypadku wyborów do Senatu pomija się jedną z zasad prawa wyborczego, stosowaną w wyborach do Sejmu i do rad narodowych, a mianowicie zasadę równości prawa wyborczego. Wybory do Senatu nie są równe. Zgodnie z uchwaloną również 7 IV 1989 r. ordynacją wyborczą do Senatu, senatorowie wybierani są w okręgach wyborczych, z tym że okręgami wyborczymi są tu poszczególne województwa. W każdym okręgu wybiera się po 2 senatorów, zaś w okręgach obejmujących obszar województwa stołecznego warszawskiego i województwa katowickiego — po 3 senatorów. W sumie, zgodnie z postanowieniem art. 28 ust. 1 Konstytucji PRL w nowym brzmieniu, Senat składa się ze 100 senatorów. Mandaty senatorów rozdzielone zostały między poszczególne województwa jako okręgi wyborcze nie według liczby ich mieszkańców, a więc bez zachowania zasady równości prawa wyborczego.

Z kolei w art. 100 Konstytucji w nowym jego brzmieniu prawo zgłaszania kandydatów na posłów, senatorów i członków rad narodowych, obok organizacji politycznych i społecznych, po raz pierwszy pod rządami Konstytucji PRL, uzyskali także bezpośrednio wyborcy. Jest to nowy podmiot uprawniony do zgłaszania kandydatów na przedstawicieli, którego dotychczasowe nasze prawo wyborcze nie znało. Nowe ordynacje wyborcze do Sejmu i do Senatu 7 IV 1989 r. konkretyzują omawiany

przepis Konstytucji PRL stanowiąc<sup>11</sup>, że prawo zgłaszania kandydatów na posłów wybieranych w okręgach wyborczych, jak też kandydatów na senatorów przysługuje wyborcom z danego okręgu wyborczego w liczbie co najmniej 3000. Wyborca podpisujący zgłoszenie kandydata na posła czy senatora podaje czytelnie swoje imię, nazwisko, wiek i adres zamieszkania oraz numer dowodu osobistego. Uprawnionymi do składania oświadczeń w imieniu wszystkich wyborców zgłaszających danego kandydata, w tym także zgłoszenie go do odpowiedniej komisji wyborczej, są trzej wyborcy, którzy jako pierwsi podpisali zgłoszenie kandydata na posła czy senatora. Są to pełnomocnicy wyborców zgłaszających danego kandydata. Wyborca może podpisać tylko jeden wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na posła danego mandatu w swoim okręgu wyborczym, jak też tylko dwa wnioski w sprawie zgłoszenia kandydata na senatora (w województwie stołecznym warszawskim i katowickim trzy wnioski).

Nowela konstytucyjna tworząc Senat uregulowała też zasadnicze sprawy dotyczące jego składu i sposobu jego powoływania, organizacji wewnętrznej i trybu pracy, jak też immunitetu senatorskiego. Regulacji tych spraw poświęcone są w zasadzie dwa artykuły (28 i 29), ale także inne przepisy (np, art. 31) regulujące podobne sprawy wspólnie wobec Sejmu i Senatu. Nowela stanowi, że Senat składa się ze 100 senatorów i jest wybierany na okres kadencji Sejmu. Rozwiązanie Sejmu jest równoznaczne z zakończeniem kadencji Senatu. Wybory do Senatu zarządza również Prezydent, przy zachowaniu tych samych warunków, jak w przypadku zarządzania wyborów do Sejmu. Ważność wyboru senatora stwierdza Senat. Senator nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karno-sądowej ani aresztowany bez zgody Senatu. Senat wyraża zgodę większością co najmniej dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby senatorów. Senat wybiera ze swego grona Marszałka i wicemarszałków. Marszałek lub w jego zastępstwie wicemarszałek kieruje obradami i czuwa nad tokiem prac Senatu. Obrady Senatu są jawne. Senat może uchwalić tajność obrad, jeżeli wymaga tego dobro państwa. Senat obraduje na posiedzeniach. Nowela przyjęła tu, podobnie jak w przypadku Sejmu, tryb pracy ciągłej. Pierwsze posiedzenie nowo wybranego Senatu zwołuje Prezydent w ciągu miesiąca od dnia zakończenia wyborów. Nowela stanowi także, że porządek prac Senatu, rodzaj i liczbę komisji określa regulamin uchwalony przez Senat. Ma on zatem obowiązek uchwalenia swego regulaminu, w którym uregulować powinien co najmniej takie sprawy, jak porządek prac oraz rodzaj i liczbę swych komisji. Skoro regulamin Senatu ma być uchwalony

<sup>11</sup> Por. rozdział 6 Ordynacji wyborczej do Sejmu i art. 6 Ordynacji wyborczej do Senatu (Dz.U. 1989, nr 19, poz. 102 i 103)..

przez sam Senat, to tym samym może on przybrać jedynie formę uchwały Senatu, nie może być natomiast uchwalony w formie ustawy<sup>12</sup>. Obowiązkiem zwołania pierwszego posiedzenia Senatu wybranego w czerwcu 1989 r., podobnie jak i Sejmu, nowela konstytucyjna obarcza Radę Państwa. Do czasu uchwalenia przez Senat własnego regulaminu, stosować on będzie odpowiednio regulamin Sejmu.

Zgodnie z postanowieniami noweli konstytucyjnej, kompetencje Senatu wymienić można w czterech punktach: 1. Senat bierze udział w uchwalaniu ustaw. Ustawę uchwaloną przez Sejm, z wyjątkiem ustawy budżetowej, przekazuje się Senatowi do rozpatrzenia. Senat może w ciągu miesiąca od dnia przekazania mu ustawy zgłosić Sejmowi propozycje dokonania w niej określonych zmian lub jej odrzucenia. Wnioski Senatu Sejm może odrzucić, ale wskazaną już wyżej kwalifikowaną większością dwóch trzecich głosów; 2. Senat rozpatruje projekty narodowego planu społeczno-gospodarczego oraz ustawy budżetowej i planów finansowych państwa, a następnie przedstawia swoje stanowisko wobec wymienionych projektów Sejmowi. Projekty te pochodzą z inicjatywy Rady Ministrów, a składane są jednocześnie do Sejmu i do Senatu. Z kolei z chwilą uchwalenia wskazanych aktów prawnych przez Sejm, przekazuje się je Senatowi, który w ciągu 7 dni może zgłosić Sejmowi propozycje dokonania określonych zmian. Sejm może propozycji Senatu nie przyjąć, ale może to uczynić większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów; 3. Senat bierze udział w wyborze Prezydenta. Prezydenta wybierają Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe, które zwołuje i któremu przewodniczy Marszałek Sejmu. Ponieważ kandydata na Prezydenta może zgłosić co najmniej jedna czwarta członków Zgromadzenia Narodowego, nie mogą tego uczynić sami senatorowie; 4. Senat wreszcie wyraża zgodę na powołanie przez Sejm Prezesa Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich.

Rola Senatu w praktyce w najbliższej kadencji będzie zależała od wyników czerwcowych wyborów 1989 r., przy tym nie tylko do Senatu, ale także do Sejmu. Będzie ona zależała: 1) od układu sił politycznych w Senacie; 2) od wyników wyborów przy obsadzaniu 35% mandatów poselskich przeznaczonych dla kandydatów bezpartyjnych; 3) od wyników wyborów do Sejmu z krajowej listy wyborczej; 4) od trwałości koalicji partii i stowarzyszeń po tzw. stronie koalicyjno-rządowej, a w pewnym stopniu chyba także od jedności tzw. strony opozycyjno-solidarnościowej. W praktyce może być różnie. Senat, jako część Zgromadzenia Narodowego, bierze również udział w ewentualnym pociągnięciu Prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej oraz w ewentualnym

<sup>12</sup> Obecnie także regulamin Sejmu może mieć formę wyłącznie uchwały sejmowej, a nie ustawy. W świetle poprzedniego stanu prawnego, przed ostatnią nowelizacją Konstytucji PRL w przypadku regulaminu sejmowego obydwie wskazane formy były dopuszczalne.

podejmowaniu uchwały o opróżnieniu urzędu Prezydenta. Ale nie można wykluczyć i tego, że Senat będzie organem decydującym (obok Prezydenta) o kształcie życia państwowego w Polsce w najbliższych latach.

#### IV

Następna grupa zmian wprowadzonych do Konstytucji PRL omawianą nowelą konstytucyjną wiąże się z powołaniem do życia nowego organu państwowego, mianowicie Prezydenta PRL, z jednoczesną likwidacją Rady Państwa. Stwierdzenie, że instytucja Prezydenta powstaje niejako w miejsce dotychczasowej Rady Państwa, może być uznane za prawdziwe w tym sensie, że rzeczywiście Prezydent przejmuje większość funkcji sprawowanych dotychczas przez Radę Państwa. Jest to jednak zarazem organ zupełnie nowy, zajmujący w systemie naczelných organów państwowych inną pozycję niż dotychczasowa Rada Państwa, nie mówiąc już o tym, że jest to organ jednoosobowy, a nie kolegialny. Zewnętrznym, formalnym wyrazem szczególnego charakteru Prezydenta jako jednego z naczelných organów państwowych jest to, że tworząc ten organ Sejm PRL w zmienionej Konstytucji PRL dodał nowy rozdział 3a „Prezydent Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Obejmuje on w jedenastu artykułach prawie wszystkie postanowienia znowelizowanej Konstytucji PRL odnoszące się do tego organu.

Instytucja jednoosobowej głowy państwa w europejskich państwach socjalistycznych swego czasu poddana była krytyce, stopniowo usuwana z ustroju państwowego, zastępowana przez organy typu Rady Państwa, prezydium parlamentu czy Prezydium Republiki. Jedynie w Czechosłowacji instytucja Prezydenta Republiki była zachowana w całym okresie powojennym, chociaż w porównaniu z okresem międzywojennym w nieco innej formie. Instytucja ta jednak także w państwie socjalistycznym może spełniać rolę jak najbardziej pozytywną, a w każdym bądź razie nie pozostaje w sprzeczności z podstawowymi zasadami ustroju politycznego państwa socjalistycznego, na co i dawniej zwracano uwagę w naszej literaturze prawa konstytucyjnego<sup>13</sup>. Powinna ona być jednak wmontowana w system naczelných organów państwowych w odpowiedni sposób, zgodnie z zasadą jednolitości władzy państwowej skupionej w najwyższym organie przedstawicielskim, któremu podporządkowane są wszystkie pozostałe organy państwowe, w tym także i Prezydent. Z zasadami ustroju państwa socjalistycznego pozostaje w sprzeczności zasada trójpodziału i wzajemnego hamowania się władz, która też w żadnym

<sup>13</sup> Za utrzymaniem instytucji prezydenta w państwie socjalistycznym opowiadał się zawsze T. Szymczak, *Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*, Łódź 1976, s. 11 i n.

z państw socjalistycznych nie została przyjęta. Tym bardziej przeciwieństwem ustroju państwa socjalistycznego jest ustrój oparty na zasadzie pełni władzy skupionej w ręku jednostki, choćby nazwano ją prezydentem, a państwo takie formalnie nazywało się republiką. Stąd też tak gwałtowny sprzeciw budziły i budzą w naszym społeczeństwie wszelkie wypaczenia związane z tym, co enigmatycznie określa się jako „kult jednostki”. Państwo, na którego czele stoi jednostka skupiająca pełnię władzy państwowej, w istocie rzeczy traci charakter republiki. Należy też mieć na uwadze to, że najbardziej demokratycznym państwem burżuazyjnym jest Szwajcaria, której ustrój oparty jest na zasadzie jednolitości władzy skupionej w Zgromadzeniu Związkowym i w której Prezydenta jako stałego organu państwowego w ogóle nie ma<sup>14</sup>. Podsumowując można powiedzieć: Prezydent — tak, ale tylko jako organ podporządkowany parlamentowi jako naczelnemu organowi przedstawicielskiemu narodu.

W art. 32, będącym niejako wstępem do rozdziału 3a Konstytucji PRL, podaje się ogólną charakterystykę Prezydenta PRL jako organu państwowego. Prezydent został tu zdefiniowany jako najwyższy przedstawiciel Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych. Oznacza to, że pełni on funkcje głowy Państwa Polskiego, funkcje tradycyjnie uznane w nauce prawa państwowego i praktyce państwowej, wewnętrznej i międzynarodowej jako funkcje króla w ustroju monarchicznym czy prezydenta w ustroju republikańskim, ogólnie — jako szefa państwa. Ale podobnie jak monarcha monarche, tak i prezydent prezydentowi nie jest równy. W różnych państwach prezydenci mają różną pozycję w systemie naczelnych organów państwowych. Wystarczy tu porównać pozycję prezydenta w obydwu polskich Konstytucjach okresu międzywojennego. Pozycja Prezydenta RPL jest bez wątpienia silniejsza niż pozycja Prezydenta RP w Konstytucji z 1921 r., chociaż szereg postanowień znowelizowanej Konstytucji PRL odnoszących się do tej instytucji przypomina postanowienia Konstytucji marcowej. Że jest to jednak inna instytucja, w jakiejś mierze przypominająca Prezydenta RP z konstytucji 1935 r., wskazuje jego charakterystyka podana w art. 32 ust. 2, w którym stanowi się, że Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa Państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych.

O szczególnej pozycji Prezydenta PRL, innej niż prezydenta w systemie parlamentarno-gabinetowym, a zarazem innej niż w systemie prezydenckim, świadczą niektóre rozwiązania prawne przyjęte w noweli

<sup>14</sup> Por. postanowienia Konstytucji Związkowej Konfederacji Szwajcarskiej z 1974, dotyczące Rady Związkowej, a szczególnie art. 98; *Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii*, zbiór tekstów pod red. A. Burdy i M. Rybickiego, Wrocław 1970, s. 271.

konstytucyjnej oraz przyznane mu kompetencje. Prezydent PRL bardziej już przypomina Prezydenta Republiki Francuskiej według obowiązującej Konstytucji Francji z 1958 r., z kolei zaś pierwowzoru Prezydenta Francji można upatrywać w Prezydencie Rzeczypospolitej według polskiej Konstytucji z 1935 r.<sup>15</sup>

Prezydent PRL nie jest politycznie odpowiedzialny, ani przed Sejmem, jako najwyższym organem władzy państwowej, ani też przed Zgromadzeniem Narodowym, które go wybiera. Nie może on być zatem odwołany ze swego urzędu w czasie kadencji, na jaką został wybrany. Jednocześnie jednak nowela nie przyjmuje instytucji kontrasygnaty jego aktów urzędowych ze strony premiera i odpowiednich ministrów, którzy braliby za nieodpowiedzialność polityczną na siebie. Nowela stanowi, że Prezydent wykonuje swoje uprawnienia i obowiązki na podstawie i w ramach Konstytucji i ustaw, że na podstawie ustaw i w celu ich wykonania wydaje on rozporządzenia i zarządzenia, jak też że dopiero ustawa zwykła określi akty prawne o istotnym znaczeniu wymagające kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Omawiana nowela konstytucyjna idzie tu dalej w umocnieniu pozycji Prezydenta niż Konstytucja kwietniowa, w której wyliczone były akty wydawane przez Prezydenta w ramach jego prerogatyw osobistych, które zatem nie wymagały kontrasygnaty. Tego rodzaju spraw Konstytucja z 1935 r. wymieniała dzieścić. Dotyczyło to zawsze aktów o charakterze indywidualnym<sup>16</sup>. Wszystkie pozostałe akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej według Konstytucji kwietniowej wymagały do swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra. Oni też za akty te ponosili odpowiedzialność polityczną przed Sejmem. Odmienne natomiast niż w świetle Konstytucji kwietniowej, obecnie Prezydent PRL ponosi odpowiedzialność konstytucyjną. Za naruszenie Konstytucji i ustaw oraz za przestępstwo może on być postawiony w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Postawienie go w stan oskarżenia może nastąpić uchwałą Zgromadzenia Narodowego podjętą większością co najmniej dwóch trzecich głosów ogólnej liczby członków Zgromadzenia<sup>17</sup>. Z chwilą postawienia w stan oskarżenia Prezydent tymczasowo nie może sprawować urzędu.

Prezydent PRL może rozwiązać Sejm, co jest równoznaczne z zakończeniem kadencji Sejmu i Senatu, w konsekwencji powodując konieczność

<sup>15</sup> Por. postanowienia zawarte w rozdziale II Konstytucji Republiki Francuskiej z 1958 r.; *Konstytucje Finlandii, Wioch, NRF, Francji*, pod red. A. Burdy i M. Rybickiego, Wrocław 1971, s. 365 - 370; por. też postanowienia rozdziału II Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 dotyczące Prezydenta Rzeczypospolitej.

<sup>16</sup> Art. 13 i 14 Konstytucji Rzeczypospolitej z 1935 r.

<sup>17</sup> W danym przypadku tym bardziej ważne jest, jak należy rozumieć termin „ogólna liczba członków Zgromadzenia”, że wskazane tu dwie trzecie głosów liczone ma być w stosunku do wszystkich członków Zgromadzenia, a nie w stosunku do co najmniej połowy ogólnej liczby obecnych na posiedzeniu.

zarządzenia nowych wyborów. Może on to uczynić, jeżeli Sejm: 1) przez trzy miesiące nie powołuje rządu; 2) nie uchwała przez trzy miesiące narodowego planu społeczno-gospodarczego lub ustawy budżetowej; 3) uchwali ustawę lub podejmie uchwałę uniemożliwiającą Prezydentowi wykonywanie jego konstytucyjnych uprawnień jako strażnika suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzypaństwowych sojuszy politycznych i wojskowych. Prezydent może rozwiązać Sejm po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, którymi to opiniami nie jest jednak związany.

Prezydent PRL podpisuje ustawy i zarządza ich ogłoszenie. Przed podpisaniem ustawy może on jednak: 1) wystąpić w ciągu miesiąca do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją; 2) odmówić podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem w ciągu miesiąca przekazać Sejmowi ją do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością co najmniej dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów Prezydent podpisuje ją i zarządza niezwłocznie jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw.

Prezydent PRL może wprowadzić stan wojenny na części lub całym terytorium PRL, jeżeli wymaga tego wzgląd na obronność lub zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa. Może on też wprowadzić na czas oznaczony (nie dłuższy jednak niż trzy miesiące) stan wyjątkowy, jeżeli zagrożone zostało wewnętrzne bezpieczeństwo państwa lub w razie klęski żywiołowej, zaś jego przedłużenie może nastąpić tylko raz na okres nie dłuższy niż trzy miesiące, przy tym za zgodą Sejmu i Senatu.

Prezydent PRL występuje do Sejmu z wnioskiem o powołanie lub odwołanie Prezesa Rady Ministrów (także Prezesa Narodowego Banku Polskiego). Z kolei w porozumieniu z nim, premier przedstawia Sejmowi wnioski w sprawie powoływania i odwoływania członków rządu. W okresie między kadencjami Sejmu, Prezydent na wniosek premiera powołuje i odwołuje członków rządu, z tym, że swoje akty w tym zakresie przedstawia Sejmowi na najbliższym posiedzeniu do zatwierdzenia. Wreszcie może on zwoływać w sprawach szczególnej wagi posiedzenia Rady Ministrów i im przewodniczyć.

Prezydent PRL jako reprezentant Państwa Polskiego w stosunkach zewnętrznych: mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli PRL w innych państwach; przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw; ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, przy czym ratyfikacja umów pociągających za sobą znaczne obciążenie finansowe państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie wymaga uprzedniej zgody Sejmu; gdy Sejm nie obraduje, postanawia on o stanie wojny, jak też mianuje na okres wojny Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych.

Prezydent PRL jako głowa Państwa w stosunkach wewnętrznych: zarządza wybory do Sejmu, Senatu i rad narodowych; jest zwierzchnikiem Sił Zbrojnych PRL; przewodniczy Komitetowi Obrony Kraju, który jest organem właściwym w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa; nadaje ordery, odznaczenia i tytuły honorowe; stosuje prawo łaski.

Prezydent PRL wykonuje szereg innych uprawnień przewidzianych w Konstytucji lub przekazanych mu przez ustawy. Sprawuje on zwierzchni nadzór nad radami narodowymi, przy czym szczególne jego uprawnienia w tym zakresie określa ustawa. Może on powoływać i odwoływać ministrów stanu, upoważnionych do wykonywania w jego imieniu powierzonych im czynności, przy czym zakres upoważnienia określa Prezydent, Jemu podporządkowana jest Kancelaria Prezydenta jako jego organ wykonawczy. Nadaje on statut Kancelarii oraz powołuje i odwołuje jej szefa. Na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa powołuje on sędziów. On też powołuje i odwołuje prezesów Sądu Najwyższego (z wyjątkiem Pierwszego Prezesa, którego powołuje i odwołuje spośród sędziów Sądu Najwyższego Sejm), jak też Prokuratora Generalnego PRL. Nowela konstytucyjna stanowi dalerj w art. 3 ust. 2, że kompetencje Rady Państwa określone w przepisach prawa przechodzą na Prezydenta z dniem objęcia przez niego urzędu, chyba że kompetencje te zostaną przekazane innym organom.

Prezydenta PRL wybierają Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe. Wybierany jest on na lat sześć i może być ponownie wybrany tylko jeden raz. Może być nim każdy obywatel, który korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu, a zatem obywatel, który ukończył lat 21. Jest to wiek wyjątkowo niski, zważywszy, że prezydentem USA może zostać obywatel, który ukończył lat 35, zaś prezydentem Republiki Włoskiej obywatel, który ukończył lat 50<sup>18</sup>. Kadencja Prezydenta liczy się od dnia objęcia przez niego urzędu, a zatem z chwilą złożenia przez niego ślubowania według ustalonej w noweli konstytucyjnej rotj. Objęcie urzędu przez Prezydenta wybranego przed upływem kadencji dotychczasowego Prezydenta następuje następnego dnia po upływie kadencji urzędującego Prezydenta. Zgromadzenie Narodowe zwołuje i przewodniczy mu Marszałek Sejmu. Prawo zgłaszania kandydatów na Prezydenta przysługuje członkom Zgromadzenia Narodowego, w liczbie co najmniej jednej czwartej ogólnej liczby członków Zgromadzenia. Teoretycznie zatem kandydatów może być najwyżej czterech. W praktyce jednak, jak można sądzić, przynajmniej w najbliższych wyborach, będzie ich nie więcej niż dwóch.

Opróżnienie urzędu Prezydenta PRL przed upływem kadencji nastę-

<sup>18</sup> Por. art. II § 1 Konstytucji USA (wydanie cytowane, s. 115), jak też 84 Konstytucji Republiki Włoskiej (wydanie cytowane, s. 177).

puje wskutek: 1) śmierci; 2) zrzeczenia się urzędu; 3) uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia większością co najmniej trzech piątych głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia; 4) złożenia z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu<sup>19</sup>. W razie, gdy urząd Prezydenta jest opróżniony — do czasu objęcia urzędu przez nowego Prezydenta, a także gdy Prezydent tymczasowo nie może sprawować urzędu, zastępuje go Marszałek Sejmu. Marszałek Sejmu zastępuje Prezydenta również po upływie kadencji Sejmu.

Poza zwołaniem Zgromadzenia Narodowego w celu wyboru Prezydenta, Marszałek Sejmu zwołuje je dla uznania trwałej niezdolności Prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia oraz dla rozpatrzenia sprawy postawienia Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu.

## V

Nowela konstytucyjna wprowadza do Konstytucji PRL także dalsze zmiany. W związku z konstytucjonalizacją instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, nastąpiła zmiana tytułu rozdziału 4 Konstytucji, który obejmuje obecnie nie tylko Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu i Najwyższą Izbę Kontroli, ale również Rzecznika Praw Obywatelskich, w samym zaś rozdziale 4 dodany został nowy art. 36a dotyczący wymienionej instytucji. Poszerzono też kompetencje Trybunału Konstytucyjnego o ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Dotychczas była to kompetencja Rady Państwa. Są to jednak zmiany nieliczne i drobne, w porównaniu z tymi, jakie zostały wyżej omówione w trzech rozdziałach dotyczących Sejmu, Senatu i Prezydenta. Pora na wnioski.

Nowela konstytucyjna z 7 IV 1989 r. jest szesnastą kolejną ustawą konstytucyjną, ale drugą co do zakresu wprowadzonych zmian do Konstytucji PRL. Pod tym względem na pierwszym miejscu należy postawić nowelę z 10 II 1976 r. Obecna nowela jednak niewątpliwie wprowadza największe zmiany w systemie naczelných organów państwowych PRL, a czyni to poprzez powołanie do życia dwóch nowych organów — Senatu i Prezydenta — wraz z jednoczesną likwidacją Rady Państwa, jak też

<sup>19</sup> Wypowiedziałem się swego czasu w sposób zdecydowany przeciwko instytucji Trybunału Stanu w PRL, w ogóle przeciwko wprowadzaniu w państwie socjalistycznym odpowiedzialności konstytucyjnej osób piastujących najwyższe stanowiska państwowe; F. Siemdeński, *Odpowiedzialność konstytucyjna osób pełniących najwyższe stanowiska państwowe w Polsce*, w: *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Lublin 1985, s. 67 - 73. Tezy tam wypowiedziane podtrzymuję i dzisiaj. W przypadku Prezydenta PRL odpowiedzialność konstytucyjna może być uzasadniona o tyle, że nie ponosi on odpowiedzialności politycznej.

poprzez wyraźne osłabienie pozycji Sejmu na rzecz obydwu nowo utworzonych organów, a szczególnie Prezydenta. Formalnie nie uchyla ona dotychczasowych postanowień Konstytucji PRL, przyjmujących zasadę jednolitości władzy skupionej w Sejmie jako najwyższym organie władzy państwowej. Faktycznie jednak, poprzez przyznanie określonych kompetencji Prezydentowi jako organowi, który za swe akty urzędowe nie ponosi politycznej odpowiedzialności i za którego decyzje nikt inny tej odpowiedzialności na siebie nie przejmuje, w istocie odchodzi od tej zasady, powszechnie przecież przyjętej w konstytucjach socjalistycznych. Formalnie omawiana nowela konstytucyjna nie przyjmuje zasady trójpodziału władz i wzajemnego ich hamowania się. Faktycznie jednak przekracza ona tę zasadę, nadając Prezydentowi w systemie organów naczelną pozycję szczególną, w istocie nadrzędną także wobec Sejmu i Senatu, powierzając mu także nadzór nad radami narodowymi oraz Prokuratorem Generalnym. O tym, jak w praktyce ułożą się stosunki między Sejmem, Senatem i Prezydentem, zadecyduje układ sił politycznych w Parlamencie, jaki ukształtuje się w wyniku wyborów przeprowadzonych w dniu 4 i 18 czerwca 1989 r.

W Konstytucji PRL, na skutek dotychczasowych jej zmian idących w różnych kierunkach, w (zależności od okresów, w których były dokonywane, istniały wewnętrzne sprzeczności. Konstytucja już poprzednio wyglądała jak dom wielokrotnie modernizowany w różnych stylach. Nowela ostatnia jeszcze bardziej pogłębiła wynikające stąd jej wewnętrzne sprzeczności. Dlatego też uchwalenie nowej polskiej konstytucji przyjmującej rozwiązania ustrojowe podporządkowane jakiejś jednej myśli przewodniej, jest pilną potrzebą. Przyszła konstytucja powinna być zbudowana według jakiejś jednolitej, przemyślanej, wewnętrznie spójnej, a jednocześnie opartej na demokratycznych założeniach, koncepcji. Nie do przyjęcia jednak byłaby koncepcja takiej konstytucji, według której najwyższą pozycję w systemie organów państwowych zajmowałby Prezydent, a nie parlament jako najwyższy przedstawicielski organ władzy państwowej ludu pracującego.

#### AMENDMENT OF APRIL 1989 TO THE CONSTITUTION

##### S u m m a r y

The author presents changes which to the Polish political system brought the Law of April 7, 1989 on Amendment to the Constitution of the Polish People's Republic (Off. Gazz. No. 19, item 101). The most important changes introduced by the said Law concern: 1) the Diet of the Polish People's Republic; 2) a newly created organ — the Senate of the Polish People's Republic; 3) another newly created chief organ — the President of the Polish People's Republic, with the simultaneous elimination of the hitherto existing chief organ — the Council of

State of the Polish People's Republic. The above changes are discussed in three chapters (II, III, IV). The author points to their position in the system of chief State organs and sketches their characteristics, competence, the way of appointing these organs, their internal organization and mode of functioning. In the first place, however, the author points to mutual dependencies between these organs. The author proves that the position of the Diet — which in the Constitution is still defined as the supreme organ of State power, the supreme utterer of the will of the people, the organ realizing sovereign rights of the nation, the legislator and the decision maker who determines the directions of the activity of the State — has to a considerable extent been weakened in favour of the Senate and especially the President. In his concluding remarks the author points to the need of adopting a new constitution. The present one is full of internal contradictions due to numerous amendments going in various directions, depending on periods when those amendments were made. A future constitution should be built along uniform and internally consistent conception based on democratic principles. The author is for a constitution based on the principle of uniformity of power concentrated in the superior representative organ of the nation. He points to the system of Swiss Confederation and rejects the system of distribution of power.