

Lech Mażewski¹

**Polska Zjednoczona Partia Robotnicza a lud pracujący
miast i wsi w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej
Ludowej i prawie wyborczym (1952–1989)**

Słowa kluczowe: Konstytucja PRL, Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, lud pracujący miast i wsi, przewodnia siła polityczna społeczeństwa w budowie socjalizmu

Keywords: Constitution of the Polish People's Republic, Polish United Workers' Party, working people of cities and villages, guiding political force of society in the construction of socialism

Streszczenie

Od samego początku PZPR była główną strukturą zorganizowania ludu pracującego miast i wsi jako suwerena w PRL, acz ta sprawa była tylko *implicite* uregulowana przez prawo konstytucyjne. *Expressis verbis* stało się to dopiero w 1976 r. na gruncie wspólnej ordynacji do Sejmu PRL i rad narodowych z 17 stycznia oraz przepisu art. 3 Konstytucji PRL po nowelizacji z 10 lutego. Można uznać, że regulacja prawnokonstytucyjnego położenia PZPR po ponad ćwierć wieku od momentu uchwalenia Konstytucji PRL znalazła wreszcie swój pełny wyraz. Dzięki rozwiązaniu prawnemu zawartemu w tych dwóch aktach prawnych PZPR, kontrolując proces wyborczy, jednocześnie decydowała o treści stanowionego w Sejmie prawa, co odbywałoby się zgodnie z zasadą suwerenności ludu pracującego miast i wsi. Właśnie do tego sprowadzał się proces wyrażania woli suwerena w państwie socjalistycznym, jakim był PRL, i podnoszenia tej woli do godności ustawy. Ale ze względu na ustrojowopolityczną anachroniczność, istnienie zbyt dużego roz-

¹ ORCID ID: 0000-0002-0662-2260, doktor habilitowany, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni. E-mail: doradcy@wp.pl.

dźwięku z realiami PRL pod koniec lat 70. ubiegłego wieku, niedługo potem zacznie się odwrót od tej regulacji prawnej. Na gruncie rozwiązań prawnych z 6 maja 1987 r., ustanawiających instytucje referendum ogólnokrajowego, mieliśmy do czynienia w sensie prawnokonstytucyjnym z początkiem ustanawiania nowego suwerena w miejsce ludu pracującego. W efekcie na znaczeniu musiały tracić struktury zorganizowania ludu pracującego z instancjami PZPR na czele. Proces ten znakomicie pogłębił się po uchwaleniu ordynacji wyborczych do Sejmu PRL i Senatu PRL z 7 kwietnia 1989 r.

Abstract

Polish United Workers' Party (PZPR) and Working People of Cities and Villages, in the View of Constitution of the Polish People's Republic (PRL) and Electoral Law (1952–1989)

From the very beginning, the PZPR was the main structure for organizing working people of cities and villages as a sovereign in the PRL, but this matter was only *implicitly* regulated by constitutional law. *Expressis verbis*, it happened in 1976 on the basis of joint ordinance of Polish People's Republic Sejm and national councils dated January 17th and the provision of Article 3 of Polish Constitution after the amendment dated 10th February. It can be concluded that the regulation of the PZPR legal and constitutional position after more than a quarter of a century, since the Constitution of the Polish People's Republic was adopted, has finally found its full expression. With the legal solution contained in those two legal acts, the PZPR, while controlling the electoral process, at the same time it determined the content of the law constituted in Sejm, which would be done in accordance with the principle of the sovereignty of the working people of towns and villages. That is exactly what the process of expressing the will of a sovereign in a socialist state like the Polish People's Republic was, and raising that will to the dignity of a statute. But due to the systemic and political anachronism, the existence of too much dissonance with the realities of the Polish People's Republic in the late 70s of the last century, a retreat from this legal regulation will begin soon afterwards. On the basis of legal solutions of 6th May, 1987, establishing the institutions of a nationwide referendum, we were dealing in the legal and constitutional sense with the beginning of the establishment of a new sovereign in place of working people class. As a result, the structures of organizing the working people along with the PZPR instances had to lose their significance. This process deepened greatly after the adoption of the electoral regulations for the PRL Sejm and the PRL Senate on 7th April 1989.

W noweli z 10 lutego 1976 r. Konstytucji PRL stwierdza się, że „Przewodnią siłą społeczeństwa w budowie socjalizmu jest Polska Zjednoczona Partia Robotnicza” (art. 3 ust. 1) (Dz.U. 1976, Nr 7, poz. 36). Żeby lepiej wyjaśnić, jaki zawarty jest tu prawnokonstytucyjny sens, należałoby przedstawić kwestię regulacji położenia PZPR w kontekście zasady zwierzchnictwa ludu pracującego miast i wsi, bo tak brzmiało konstytucyjne określenie suwerena, przez Konstytucję PRL łącznie z prawem wyborczym w latach 1952–1989². Nie mam jednak pretensji poddania całościowej analizie ustrojowopolitycznego fenomenu zwierzchnictwa, gdyż wymagałoby to studium o znacznie większej objętości.

I. PZPR w projekcie Konstytucji PRL

Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 r. (Dz.U., Nr 1, załącznik) zachowuje całkowite milczenie w sprawie istnienia Polskiej Partii Robotniczej, czyli poprzedniczki PZPR. Mogło to wynikać z faktu, że pełniła ona rolę partii politycznej, a nie leninowskiej partii nowego typu³, będąc elementem systemu partyjnego a nie zupełnie czymś innym, tworzącym „system władzy partii”⁴. Zatem te same z nazwy instytucje odgrywałyby różne role ustrojowe w zależności od typu porządku prawno-ustrojowego, w którym funkcjonują⁵. Sytuacja prawna nie zmieniła się mimo powstania PZPR 15–21 grudnia 1948 r., ale pojawił się w ten sposób nowy fenomen ustrojowopolityczny. Tylko nieco trochę później, o czym niewiele wówczas było wiadomo, rozegrała się batalia o konstytucjonalizację ustrojo-

² Istniejące w nauce polskiej nieliczne opracowanie, M. Granat, *Likwidacja monopolistycznej pozycji partii komunistycznych*, Lublin 1992; powtórzone *idem*, *Uwagi do prawnoustrojowego statusu partii komunistycznej*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 3, nie są w pełni satysfakcjonujące.

³ O leninowskim modelu partii nowego typu m.in. L. Kołakowski, *Główne nurty marksizmu. Powstanie-rozwój-rozkład*, t. II, Paryż 1976, rozdz. XVI; R. Pipes, *Rewolucja rosyjska*, Warszawa 1994, s. 285–288; M. Malia, *Sowiecka tragedia. Historia komunistycznego imperium rosyjskiego 1917–1991*, Warszawa 1998, s. 93–99. L. Kołakowski, *Główne...*, s. 400, twierdzi, że Karol Marks „nie stworzył żadnej sprecyzowanej teorii partii”, z czym nie zgadza się M. Granat, *Uwagi...*, s. 58–61. Powszechnie rację przyznaje się w tym sporze pierwszemu autorowi.

⁴ M. Granat, *Likwidacja...*, s. 25; *idem*, *Uwagi...*, s. 62–63.

⁵ Wskazywała na to J. Zakrzewska, *Status partii politycznych Europy Zachodnich*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 2, s. 45–46.

wej roli PZPR w nowej ustawie zasadniczej, tudzież recepcję innych ideokratycznych postanowień charakterystycznych dla sowieckich rozwiązań ustrojowych z konstytucji ZSRS z 5 grudnia 1936 r.⁶

W czerwcu 1949 r. Sekretariat KC PZPR powołał dwie komisje – komisję „A” (roboczą) i komisję „B” (ideologiczną) – do przygotowania projektu nowej konstytucji⁷. Działy one od 21 czerwca 1949 r. do 12 marca 1951 r. 8 września 1950 r., a więc po ponad roku prac w komisjach, był gotowy „Projekt Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, opracowany na podstawie uchwał Komisji powołanych przez KC PZPR do opracowania projektu Konstytucji (redakcja I – 8 września 1950 r.)”⁸.

W art. 1 Polska Rzeczpospolita Ludowa – ta nowa nazwa państwa polskiego pojawia się po raz pierwszy właśnie w tym projekcie – określona została już jako „socjalistyczne państwo robotników i pracujących chłopów”. Dalej mówiło się o „ograniczeniu, wypieraniu i likwidacji elementów kapitalistycznych w mieście i na wsi” (art. 3). Przepis art. 4 ust. 1 głosił, że PRL jest „suwerennym państwem w rodzinie państw socjalistycznych, którym przewodzi Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich”. Ważny też był ust. 2 stanowiący, że „nierozwalny sojusz z ZSRR, z państwami demokracji ludowej i ze wszystkimi siłami demokratycznymi świata stanowi warunek rozwoju, postępu i umacniania PRL”.

Z punktu widzenia naszych rozważań, niezwykle istotne znaczenie miał przepis art. 69 ust. 3, umieszczony w rozdz. VII dotyczącym podstawowych praw i obowiązków obywatelskich. Brzmiał on następująco: „PZPR jest czołowym oddziałem mas pracujących w ich walce o zniesienie wyzysku człowieka przez człowieka, o zbudowanie socjalizmu. PZPR stanowi siłę kierowniczą państwa i wszystkich organizacji ludzi pracy”⁹. W trakcie dyskusji nad nim padła propozycja, że „należałoby wymienić wyraźnie Zjednoczone

⁶ Konstytucja ZSRR z 5 grudnia 1936 r., [w:] J. Stalin: *O projekcie Konstytucji Związku SRR*, Warszawa 1951.

⁷ Relacjonują za Marianem Rybickim, *Geneza i tryb przygotowania Konstytucji*, [w:] *Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, t. II, s. 316–319, który był jednym z uczestników tych prac. Zob. też P. Borecki, *Geneza Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5.

⁸ Powyższy dokument referuję za M. Rybicki, *Geneza...*, s. 325–331.

⁹ Pierwowzorem był tu art. 126 konstytucji ZSRS z 1936 r. w: Konstytucja ZSRR z 5 grudnia 1936 r., [w:] J. Stalin, *O projekcie...*

Stronnictwo Ludowe, aby podnieść rolę i znaczenie stronnictwa politycznego chłopskiego”, J. Gutt¹⁰.

16 listopada 1950 r. odbyło się posiedzenie Biura Politycznego KC PZPR, poprzedzone wcześniejszymi rozmowami Bolesława Bieruta z Józefem Stalinem, na którym odrzucono, jako przedwczesne, określenie Polski mianem państwa socjalistycznego, z krytyką spotkał się też przepis art. 4 dotyczący sojuszu ze Związkiem Sowieckim. Krzysztof Persak twierdził, iż „żaden z członków polskiego kierownictwa nie śmiałby zakwestionować postanowień konstytucji dotyczących sojuszu z ZSRR, gdyby wcześniej sowiecki przywódca nie zalecił rezygnacji z tych sformułowań. Najpewniej również w wyniku rekomendacji Stalina Biuro Polityczne nakazało skreślić art. 69 ust. 3 konstytucji, mówiący o kierowniczej roli PZPR w państwie”¹¹.

Powstaje pytanie, dlaczego Stalin zarekomendował usunięcie z projektu zapisu o ustrojowej roli PZPR, sojuszu z ZSRS i wszystkich wzmianek o ideokratycznym charakterze? Przecież uwzględnienie tych propozycji stanowiłoby jedynie o pełnej recepcji rozwiązań konstytucji ZSRS z 5 grudnia 1936 r.; niejako koniecznym *novum* byłoby jedynie umieszczenie postanowienia o polityce międzynarodowej, jaką będzie prowadzić Polska, w tym stosunkach między Polską a ZSRS. Z braku dokumentów trudno odpowiedzieć na to pytanie, ale wydaje się, że sowiecki dyktator mógł nie życzyć sobie nazbyt pochopnych kroków w procesie homogenizacji państw, które w wyniku II wojny światowej znalazły się w strefie wpływów ZSRS. Być może sądził, że najpierw należy ustanowić pewien faktyczny stan rzeczy, a dopiero później nadać mu sankcję prawną, co byłoby zgodne z jego poglądem o konstytucji jako rodzaju politycznego bilansu, „rejestracji ustawodawczej [...] tego, co już zostało osiągnięte i zdobyte”¹².

Tak więc na skutek rekomendacji Stalina w projekcie Konstytucji PRL nie znalazły się zapisy ani o ustrojowej roli PZPR, ani o polityce zagranicznej, jaką miała uprawiać Polska, w tym sojuszu z ZSRS i dokonano usunięcia wszystkich wzmianek o ideokratycznym charakterze. Stanie się to dopiero 10 lute-

¹⁰ Cyt. za M. Rybicki, *Geneza...*, s. 332.

¹¹ K. Persak, „Troskliwy opiekun i światły doradca Polski Ludowej” – poprawki Józefa Stalina do Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r., [w:] PRL. *Trwanie i zmiana*, red. D. Stola, M. Zaremba, Warszawa 2003, s. 191.

¹² J. Stalin, *O projekcie...*, s. 23.

go 1976 r. w efekcie 10. nowelizacji Konstytucji PRL. Mimo wszystko „Suwerenność partii była jednak faktem konstytutywnym od początku istnienia państwa typu socjalistycznego”¹³, co w Polsce miało miejsce na przełomie lat 40. i 50. ubiegłego wieku.

II. Milczenie o PZPR w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.?

Właściwym tematem Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952, Nr 33, poz. 232), wzorowanej na konstytucji ZSRS z 5 grudnia 1936 r.¹⁴, było określenie funkcji i zadań państwa, których realizacja miała doprowadzić do zbudowania socjalizmu. Jaką rolę w tym procesie miała odegrać PZPR? Do kogo należy władza w trakcie budowy socjalizmu? Co oznacza, że suwerenem stał się lud pracujący miast i wsi?¹⁵ To główne pytania, jakie nasuwają się podczas analizy lipcowej ustawy zasadniczej.

W PRL „władza należy do ludu pracującego miast i wsi” (art. 1 ust. 2), który „sprawuje władzę przez swych przedstawicieli, wybieranych do Sejmu PRL i do rad narodowych” (art. 2 ust. 1). „Przedstawiciele ludu w Sejmie PRL i w radach narodowych są odpowiedzialni przed swymi wyborcami i mogą być przez nich odwoływani” (ust. 2). Ponadto „Wszystkie organy władzy i administracji państwowej [...] obowiązane są zdawać narodowi sprawę ze swej działalności” oraz „uważnie rozpatrywać i uwzględniać słuszne wnioski, zażalenia i życzenia obywateli w myśl obowiązujących ustaw” (art. 5). Ale o tym, czy wnioski, zażalenia i życzenia są „słuszne”¹⁶ rozstrzygał jedynie aparat państwowy, kierując budową socjalizmu, acz nie czynił tego w sposób dowolny.

Wydaje się, że odpowiedź na pytanie, do kogo w tym państwie miała należeć władza, jest oczywista. Przesądzała o tym nie tylko treść art. 1 ust. 2, że „W PRL władza należy do ludu pracującego miast i wsi”, ale istotne dpo-

¹³ M. Granat, *Uwagi...*, s. 64, przyp. 37.

¹⁴ Por. L. Mażewski, *Długa dekada lat siedemdziesiątych (1968–1981). Rola nowelizacji z 10 lutego 1976 r. Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. w ewolucji ustroju PRL na tle konstytucji europejskich państw socjalistycznych*, Toruń 2011, s. 30.

¹⁵ Zajmuje się tym L. Mażewski, *System rządów w PRL (1952–1989)*, Warszawa-Biała Podlaska 2011, rozdz. I. 2.

¹⁶ Określenie „słuszne” w art. 5 Konstytucji PRL osobiście dopisał Stalin, K. Persak, *„Troskliwy opiekun...*, s. 196.

wiedzenie zawarto w tej sprawie we wstępie: „Podstawę obecnej władzy ludowej w Polsce stanowi sojusz klasy robotniczej z chłopstwem pracującym. W sojuszu tym rola kierownicza należy do klasy robotniczej jako przodującej klasy społeczeństwa”.

Co to naprawdę w sensie normatywnym znaczyło, że suwerenem jest lud pracujący, będący w dodatku strukturą wewnętrznie zorganizowaną przez sojusz klasy robotniczej z chłopstwem pracującym i zhierarchizowaną, gdyż w ramach tego sojuszu kierowniczą rolę odgrywała klasa robotnicza? Udzielając odpowiedzi na to pytanie należy – jak zawsze – mieć na uwadze kształt prawa wyborczego, względnie istnienie (lub brak) instytucji demokracji bezpośredniej, o czym poniżej. Wówczas dopiero dałoby się wyjaśnić, kto w trakcie budowy socjalizmu był suwerenem w rozumieniu Konstytucji PRL.

Cała doktryna prawa konstytucyjnego w okresie PRL twierdziła, że suwerenem miał być właśnie „lud pracujący miast i wsi”, którego desygnat to rzeczowyista „zbiorowość ludzi pracy”¹⁷. Przytoczone przeze mnie konstytucyjne cytaty są wypowiedziami o charakterze normatywnym i jako takich nie należy ich traktować jako wątpliwego efektu badania struktury panowania klasowego w PRL, a raczej był to rodzaj powtarzania ideologicznych dogmatów. O prawnokonstytucyjnym sensie pojęcia lud pracujący rozstrzygną zasady prawa wyborczego do Sejmu PRL i rad narodowych. Dzięki temu bowiem będziemy mogli się dowiedzieć, jaki wpływ mogła mieć wspólnota ludzi pracy, a więc w praktyce ogół obywateli, na funkcjonowanie aparatu państwowego.

W art. 2 ust. 1 mówiło się, że posłowie i radni są wybierani w „wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym”. O braku cenzusów wyborczych decydował przepis art. 81: „Prawo wybierania ma każdy obywatel, który skończył lat 18, bez względu na płeć, przynależność narodową i rasową, wyznanie, wykształcenie, czas zamieszkiwania, pochodzenie społeczne, zawód i stan majątkowy”. W tak szczegółowym wyliczeniu może dziwić jedynie brak wymienienia poglądów politycznych jako przesłanki ograniczenia czynnego prawa wyborczego, co potencjalnie mogło być źródłem ograniczenia tego prawa.

¹⁷ W. Zamkowski, *Podmiotowy aspekt suwerenności na tle ustroju państwowego PRL*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, red. J. Lewandowska, Kraków 1971, s. 292.

Istotne znaczenie miał też art. 86: „Kandydatów na posłów i członków rad narodowych zgłaszają organizacje polityczne i społeczne, zrzeszające obywateli w miastach i wsiach”. Julian Hochfeld podniósł wobec treści tego przepisu zarzuty o fundamentalnym znaczeniu. Otóż jego zdaniem czyniono z wymienionych tam organizacji „instytucje wyposażone w pewne monopolistyczne uprawnienia państwowe o wielkiej doniosłości. Zważmy, że przepis ten już sam przez się czyni dwie rzeczy: uzależnia sposób realizacji suwerennych praw narodu przez sejm od organizacji politycznych i społecznych, delegujących kandydatów na posłów, a więc kontrolujących zarówno skład sejmu, jak i postępowanie jego członków, następnie zaś precyzuje, iż konstytucyjnie uznanym sposobem artykulacji woli narodu jest wola wyrażona przez te organizacje”¹⁸. Odnosząc się do pierwszej kwestii, trzeba stwierdzić, że w ten sposób uległaby naruszeniu zasada powszechności wyborów, która nie sprowadza się tylko do możliwości głosowania na urzędowych kandydatów, ale dotyczy również możliwości nieograniczonego zgłaszania samych kandydatów. Druga teza autora wymaga pewnego uzupełnienia, a mianowicie wola tych organizacji, aby być uznana za wolę narodu musiała jednak zostać zatwierdzona, siłą rzeczy, w plebiscytnym głosowaniu.

W pierwotnym tekście Konstytucji PRL instytucje demokracji bezpośrednio nie istniały, chociaż dalekim ich substytutem mogła być instytucja skarg i zażaleń obywateli z art. 73. Brakowało tu jednak jakiegokolwiek konkretyzacji tej instytucji, a przede wszystkim stwierdzenia, iż rozpatrzenie owych skarg i zażaleń w jakiś sposób wiąże organy władzy publicznej, do których one były adresowane.

Analiza powyższych przepisów pozwala na udzielenie odpowiedzi na pytanie, co to znaczy „lud pracujący miast i wsi” w świetle Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. Nie był to z pewnością ogół obywateli wyposażonych w powszechne prawo wyborcze. Lud pracujący w sensie prawnokonstytucyjnym był zhierarchizowaną strukturą, w ramach której pewne organizacje polityczne i społeczne, monopolizują istotne czynności w procesie formułowania woli ludu (wyłanianie kandydatów na radnych i posłów), przez co sama zbiorowość ludzi pracy miała jedynie uprawnienie do plebiscytnego za-

¹⁸ J. Hochfeld, *Sejm. Próba wstępnej analizy*, [w:] idem, *Marksizm, socjologia, socjalizm. Wybór pism*, Warszawa 1982, s. 244–245. Rozprawa ta miała ukazać się pod koniec lat 50. w numerze 3 pisma „Studia Socjologiczno-Polityczne”, ale cenzura uniemożliwiła to.

twierdzenia tych personalnych decyzji. Ponadto art. 72 ust. 3 stwierdzał: „Tworzenie zrzeszeń i udział w zrzeszeniach, których cel lub działalność godzą w ustroj polityczny i społeczny albo w porządek prawny PRL, jest zakazane”. Umożliwiło to w praktyce całkowite zamknięcie drogi do istnienia rzeczywistych wyborów o pluralistycznym charakterze. Stan ubezwłasnowolnienia ogółu utwierdzany był również w efekcie nieistnienia instytucji demokracji bezpośredniej.

Jaką rolę w ramach struktur zorganizowania ludu pracującego miast i wsi miała do odegrania PZPR? Prawdą jest, że nowa „Konstytucja nie przewidywała szczególnej roli PZPR i traktowana dosłownie nie zabraniała istnienia różnych partii”¹⁹, ale jednocześnie „Lud wywodził suwerenność i miał realizować [...] z mocy nadzwyczajnej pozycji partii”²⁰. W tej sytuacji nie da się w odniesieniu do PZPR używać określenia „partia”, gdyż następczyni PPR nie była partią w sensie bycia częścią systemu partyjnego i to mimo utrzymania istnienia innych stronnictw politycznych: Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego i Stronnictwa Demokratycznego. Stan prawnokonstytucyjny z 22 lipca 1952 r. nie przeszkadzał narodzinom i okrzepnięciu dualizmu partia-państwo, a w początkowym okresie PRL wręcz do powstania monolitycznej struktury władzy na czele z instancjami PZPR, przy czym ona sama stawiała się zdecydowanie czymś innym niż tradycyjna partia polityczna.

Postanowienie art. 86 w sprawie zgłaszania kandydatów na posłów i radnych z pewnością odnosiło się do PZPR, która poza tym istniała w sensie prawnokonstytucyjnym tylko jako forma realizacji prawa obywateli do zrzeszania się. Zatem w pierwotnym modelu ustroju PRL przysła „siła przewodnia społeczeństwa w budowie socjalizmu” nie stanowiła wprost elementu regulacji konstytucyjnej, acz *implicite* pozostawała najważniejszą strukturą zorganizowania ludu pracującego miast i wsi, stając się jednocześnie dominującą częścią systemu politycznego. W tej sytuacji zastosowanie wobec PZPR zasady pozwalającej na wszystko, co nie jest przez prawo zabronione, byłoby w pełni uzasadnione – mimo że to nie czas liberalizmu ustrojowopolitycznego.

¹⁹ A. Werblan, *Stalinizm w Polsce*, Warszawa 1991, s. 12.

²⁰ M. Granat, *Uwagi...*, s. 64–65. W pełni zgadzałby się z tym poglądem przedstawiciel marksistowskiej doktryny F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa-Poznań 1978, s. 87.

III. Ordynacja wyborcza do Sejmu z 1 sierpnia 1952 r. – ustrojowopolityczny anachronizm

Za niekonsekwencję ustrojową należy uznać fakt, że przyjęta 1 sierpnia 1952 r. ordynacja do Sejmu (Dz.U. 1952, Nr 35, poz. 246), a więc wkrótce po uchwaleniu Konstytucji PRL, wcale nie realizowała konstytucyjnych ustaleń co do sposobu realizacji zwierzchnictwa.

Art. 33 stanowił: „Prawo zgłaszania kandydatów na posłów przysługuje organizacjom politycznym, zawodowym i spółdzielczym, Związkowi Samopomocy Chłopskiej, Związkowi Młodzieży Polskiej, jak również innym masowym organizacjom społecznym ludu pracującego”. Prawo to mogą wykonywać „zarówno naczelne, jak terenowe organy” uprawnionych organizacji (art. 35 ust. 1), „samoistnie lub łącznie” (ust. 2), co było rozwiązaniami korzystnymi. Kandydaci (wraz z kandydatami na zastępców posłów) mogli być zgłaszani z własnej inicjatywy uprawnionej organizacji, „jak również spośród osób wysuniętych na zebraniach pracowników w zakładach pracy, na zebraniach gromadzkich, na zebraniach członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, pracowników państwowych gospodarstw rolnych i żołnierzy w jednostkach wojskowych” (art. 36). To rozwiązanie stanowiło substytut prawa zgłaszania kandydatów na posłów przez grupę wyborców²¹. Trzeba wyraźnie powiedzieć, że ordynacja zakładała, że nie będzie zgłoszona tylko jedna lista²² i wszystkie rozwiązania prawne były przygotowane na pluralizm list, a więc rzeczywiste wybory, a nie tylko plebiscyt. Co więcej, tajność głosowania miała charakter obowiązkowy (art. 55 ust. 1)²³.

²¹ Zupełnie błędna opinię formułował Andrzej Garlicki (*Stalinizm*, Warszawa 1993, s. 58). Według niego ordynacja „Była tak skonstruowana, że w praktyce pozbawiała wyborców wpływu na zgłaszanie kandydatów. Jedyne, co mogli, to skreślać”. Ten brak wpływu nie wynikał z przepisów prawa, ale z atmosfery powszechnej indoktrynacji i przekonania, że w każdej chwili można stać się ofiarą policji politycznej.

²² Nie miał zatem racji Jacek Raciborski, *Rytuał, plebiscyt czy wybory? Socjologiczna analiza wyborów do rad narodowych w 1988 roku*, Warszawa 1989, s. 32, wedle którego ordynacja nie dopuszczała „żadnej konkurencji między partiami, a konkurencja między kandydatami była jedynie formalna”. Natomiast Andrzej Sadowski, *Wolne wybory. Analizy, propozycje*, Wrocław 1985, s. 33, trafnie zwracał uwagę: „W ordynacji z 1952 r. uderzał brak założeń programowych, a więc ustawowego zawężenia wyborów do jakiejś konkretnej platformy wyborczej (typu FJN czy PRON). Nie wymienia się tu nawet z imienia PZPR i jej partii satelickich”.

²³ Podkreśla to również A. Sadowski, *Wolne...*, s. 34.

Andrzej Sadowski oceniał, iż ordynacja z 1 sierpnia 1952 r. „mimo uchwalenia jej w szczytowym okresie stalinizmu, była bardziej demokratyczna [...] od wszystkich następnych ordynacji. Kolejne ordynacje są nie tylko gorsze, ale są coraz gorsze, gdy tymczasem ich uchwalaniu towarzyszą hasła o pogłębianiu demokracji i ludowładztwa”²⁴. Z punktu widzenia formalnoprawnego była to trafna opinia, ale nie uwzględniająca szerszego kontekstu ustrojowego, z którego wynikało, że chodziło wówczas o wybory „wymuszonej demonstracyjności”²⁵. Twórcy tego prawa wyborczego zakładali, iż w wyniku z zewnątrz sterowanego, jak również głęboko uwewnętrznionego konformizmu, nikt nie skorzysta z uprawnień, jakie dawała powyższa ustawa. I tak się stało. Zresztą w apogeum stalinowskiej „jedności moralno-politycznej narodu”, wspomaganą terrorem, ale opartą głównie na indoktrynacji, nie mogło być inaczej.

Ordynacja z 1 sierpnia 1952 r. wcale nie realizowała konstytucyjnego modelu prawa wyborczego, stając się od momentu chwalenia anachronizmem ustrojowopolitycznym z czasów demokracji politycznej. Co ciekawe, również następna ordynacja do Sejmu z 24 października 1956 r. (Dz.U. 1956, Nr 47, poz. 210) nie do końca uniemożliwiała zgłoszenie kilku list wyborczych, kładąc jednak nacisk na wybór między kandydatami wewnątrz jednej listy. Ale także w tym przypadku nigdy w praktyce nie skorzystano z możliwości zgłoszenia kilku konkurencyjnych list wyborczych, co mogłoby naruszyć konstytucyjną tożsamość suwerena.

IV. PZPR w noweli Konstytucji PRL z 10 lutego 1976 r.

Po ćwierć wieku od stworzenia projektu Konstytucji PRL i zdezwuowaniu przez Stalina części tego dokumentu – ustrojodawca powrócił do próby regulacji ustrojowej roli PZPR, nie zapominając o polityce zagranicznej, jaką miała prowadzić Polska, w tym sojuszu z ZSRS i dokonaniu stosownych wzmianek o ideokratycznym charakterze²⁶. Stało się to na gruncie noweli z 10 lutego 1976 r. Konstytucji PRL (Dz.U. 1976 Nr 5, poz. 29).

²⁴ Ibidem, s. 33.

²⁵ Autorem tego trafnego określenia jest Jerzy J. Wiatr w: J. J. Wiatr, J. Raciborski, *Wybory w PRL: doświadczenia i wnioski*, Warszawa 1987, s. 22.

²⁶ Zob. L. Mażewski, *Długa dekada...*, rozdz. 6. 1–3.

Z nowym określeniem PRL jako państwa socjalistycznego (art. 1, ust. 1) związany był słynny art. 3 Konstytucji PRL. W ust. 1 „przewodnią siłą polityczną społeczeństwa w budowie socjalizmu” została określona PZPR, której „współdziałanie” z ZSL i SD „stanowi podstawę Frontu Jedności Narodu” (ust. 2). Ten zaś „jest wspólną płaszczyzną działania organizacji społecznych ludu pracującego i patriotycznego zespolenia wszystkich obywateli [...] niezależnie od ich stosunku do religii” (ust. 3). Trudno wyjaśnić, dlaczego nie posłużono się tu określeniem w ramach ludu pracującego miast i wsi jako konstytucyjnego zwierzchnika (art. 1 ust. 2). Skąd ta niekonsekwencja ustrojodawcy w zakresie językowej nomenklatury?

Poza tym na gruncie art. 3 ZSL i SD nawet w sensie konstytucyjnym tracą charakter partii politycznych, gdyż nie ubiegają się o sprawowanie władzy, a nabierają cech grup nacisku, próbując, co najwyżej, oddziaływać na proces budowy socjalizmu przez PZPR²⁷. Z drugiej jednak strony, byłby to rodzaj prawnon konstytucyjnej gwarancji dla dalszego istnienia obu tych formacji; ta sama uwaga, rzecz jasna, odnosiłaby się jeszcze w większym stopniu do sytuacji PZPR.

Konstytucja PRL, regulując pozycję ustrojową PZPR, nic nie mówiła o kierownictwie państwowym tej partii, a jedynie o jej pozycji w społeczeństwie, czyli inaczej niż w projekcie Konstytucji PRL z 1950 r. Być może ustawodawca uznał, iż skoro władza w PRL należy właśnie do ludu miast i wsi (co zostało utożsamione ze społeczeństwem), to wynika z tego oczywista dominacja PZPR także w strukturach państwa? Wypada jednak zwrócić uwagę, że od 1956 r. słabła pozycja PZPR właśnie w sferze społecznej, będąc skutkiem uruchomionego wówczas procesu detotalitaryzacji, chociaż przepisy prawne i kształt systemu politycznego ciągle zapewniały jej dominację w ramach aparatu państwowego. Było to też znamienne dla tworzącego się porządku posttotalitarnego autorytaryzmu²⁸.

Jerzy Stembrowicz podnosił, że „pozycja partii została jedynie zakotwiczona. Zasad choćby ogólnych jej działania, treści, formy, granic, nowela nie określa, czyli prawie nie n o r m u j e, lecz rejestruje i deklaruje. Odnosi się to i do pozosta-

²⁷ R. Charvin, *Les etats socialistes europeens (Institutions et vie politiques)*, Paris 1975, s. 194, przyp. 1) stwierdzał, że w rezultacie partie niekomunistyczne w ustroju socjalistycznym stawały się „prostą fikcją polityczną”.

²⁸ Szerzej zob. L. Mażewski, *Władza, własność i położenie Kościoła. Z dziejów autorytaryzmu w Polsce w latach 1944/1945–1989/1990*, Toruń 2015, część III.

łych instytucji w art. 3²⁹. Czy rzeczywiście tak było? Autor miałby rację, gdybyśmy ograniczyli się jedynie do analizy samego tekstu Konstytucji PRL, chociaż nie ulegało wątpliwości, że lepiej by się stało, jeśli by regulacja konstytucyjna była pełniejsza. Jesienią 1978 r. działacze Ruchu Obrony Praw Człowieka i Obywatela, powołując się na art. 30 ust. 1 pkt 4 Konstytucji PRL, zwrócili się do Rady Państwa z wnioskiem o dokonanie wykładni przepisu art. 3 ust. 1, ale zbyto ich milczeniem³⁰. Przyznać jednak trzeba, że kompetencja Rady Państwa obejmowała wykładnię ustaw, a nie ustawy zasadniczej, jaką była Konstytucja PRL.

Mówiąc o nowym art. 3 Konstytucji PRL, musimy dokonać rozróżnienia, dawno wypracowanego w niemieckiej doktrynie prawa, między konstytucjonalizacją a instytucjonalizacją partii politycznych³¹. Ta pierwsza oznacza, że w konstytucji została zarejestrowana rola partii politycznej (lub partii politycznych). W drugim przypadku szło o coś więcej. Tu prawo określa zasady funkcjonowania partii politycznych i wyposaża je w pewne kompetencje, których spełnianie jest nieodzowne dla funkcjonowania całego organizmu państwowego. Słowem, instytucjonalizacja, niezależnie od tego, czy dokonywana jest w konstytucji, czy w innym akcie prawnym, stwarza sytuację kreującą partię czy partie na swego rodzaju instytucje państwowe lub wręcz utożsamia partię z organem państwa i państwem, czyniąc z nich swoiste podmioty prawa publicznego³². Dokonuje się to nie tylko na drodze generalnych deklaracji i sformułowań, lecz także bardzo konkretnie przez wyposażenie partii w określone kompetencje, które można przyrównać do kompetencji organów państwa (łącznie z najwyższymi)³³.

²⁹ J. Stembrowicz, *Konstytucja PRL na tle nowelizacji 1954–1980*, [w:] *Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, t. II, s. 402.

³⁰ A. Friszke, *Opozycja polityczna w PRL 1945–1980*, Londyn 1994, s. 467.

³¹ Powyższego rozróżnienia dokonuje na podstawie analiz M. Sobolewskiego, *Zagadnienia instytucjonalizacji partii politycznych w literaturze NRF*, „Państwo i Prawo” 1958, nr 12.

³² Także K. M. Pospieszalski, *Partia polityczna w prawie polskim na tle ustawodawstw innych państw*, Sprawozdania PTPN, Poznań, tom XV, 1948, s. 74, wyraził pogląd, iż „zadanie partii politycznej, które polega na tym, że partia mianuje i odwołuje posłów, sprawia, że sprawuje ona część władzy państwowej. A więc stronnictwo polityczne jest związkiem, który wykonuje działania publiczno-prawne, inaczej: związkiem publiczno-prawnym, w innym oczywiście znaczeniu, niż to, które dotychczas z tym pojęciem powszechnie wiązano”.

³³ P. Winczorek, *Formy regulacji prawnej działalności partii politycznych w niektórych państwach burżuazyjnych*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 12, s. 988, pisał, że „jurydyzacja pozycji partii przez prawo wyborcze, konstytucyjne, a nawet szczególne ustawodawstwo im poświę-

W Europie zachodniej konstytucjonalizacja partii dotyczyła prawnej regulacji działania i spełniania określonej funkcji w mechanizmie państwowym przez wszystkie partie, a zatem dokonywana była w ramach systemu wielopartyjnego³⁴. W ten sposób nigdy nie następowała na drodze konstytucjonalizacji czy instytucjonalizacji identyfikacja partii politycznej z państwem. Inaczej było w PRL, gdzie choć nie wytworzyła się identyfikacja partii z państwem czy jego organami, to incydentalnie nastąpiło wyposażenie PZPR w prawne kompetencje niezbędne dla normalnego funkcjonowania państwa i szeregu jego instytucji. I tak w pierwszej połowie lat 50. mieliśmy do czynienia ze zjawiskiem podejmowania wspólnych uchwał KC PZPR i Rady Ministrów³⁵. Nieco przypominało to odbywanie wspólnych posiedzeń przez Biuro Polityczne KC PZPR i Prezydium Rządu, ewentualnie posiedzeń Biura Politycznego z udziałem Prezydium Rządu i podejmowania wspólnych uchwał, co było praktykowane w latach 70.³⁶ Warto również pamiętać o istnieniu Głównego Zarządu Politycznego Wojska Polskiego jako organu o charakterze partyjno-państwowym, funkcjonującego na prawach Wydziału KC PZPR, o czym mowa w kolejnych statutach PZPR³⁷.

cone, oznacza podniesienie partii do rangi instytucji na stałe włączonej do oficjalnej struktury politycznej państwa”. Nieco podobne stanowisko w trakcie przygotowywania 10. noweli Konstytucji PRL zajął S. Stomma w liście do przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej, w: Archiwum Sejmu, Protokoły komisji sejmowych, tom CLIII, pisząc, że PZPR oraz ZSL i SD nadaje się „charakter quasi instytucji państwowych”.

³⁴ P. Winczorek, *Formy regulacji...*

³⁵ Pierwsze wspólne uchwały KC PZPR i Rady Ministrów pochodzą z czasu choroby i śmierci Stalina. Należy tu wymienić trzy tego rodzaju akty: Depesza KC PZPR i Rządu PRL do KC KPZR i Rządu ZSRR („Trybuna Ludu”, 5 marca 1953 r), Depesza kondolencyjna do KC KPZR i Rady Ministrów ZSRR, do Prezydium Rady Najwyższej ZSRR (*ibidem*) oraz odezwa z okazji zgonu Stalina „Do robotników, chłopów i inteligencji pracującej! Do kobiet polskich i młodzieży! Do żołnierzy polskich! Do narodu polskiego!” z 6 marca 1953 r. Z tego samego czasu pochodził też pierwszy wspólny akt normatywny kierowniczych organów partii i państwa. Była to uchwała KC PZPR, Rady Ministrów i Rady Państwa PRL z 7 marca 1953 r. o żałobie w dniu pogrzebu Józefa Stalina 9 marca 1953 r. (M.P. Nr A-23, poz. 279). Okazało się później, że był to też jedyny wspólny akt prawny kierowniczych organów partii i państwa publikowany w Monitorze Polskim. Ostatnia wspólna uchwała KC PZPR i Rady Ministrów pochodzi z 22 kwietnia 1955 r. („Trybuna Ludu”, 23 kwietnia 1955 r.).

³⁶ J. Stembrowicz, *Struktura, organizacja i tryb funkcjonowania rządu PRL*, Warszawa 1974, s. 32–33.

³⁷ W: Statut PZPR uchwalony przez IV Zjazd PZPR, Warszawa 1965; Statut PZPR uchwalony przez V Zjazd PZPR, Warszawa 1969; Statut PZPR ze zmianami i uzupełnieniami

Mimo tych przykładów położenie PZPR (w odróżnieniu od statusu partii państwowej) nie polegało na przekształceniu jej instancji w organy państwa, a więc jaki był sens zabiegów ustawodawcy? Konstytucjonalizacja roli PZPR w 1976 r. była tylko zwieńczeniem dłuższego procesu instytucjonalizacji tej partii w systemie prawa konstytucyjnego PRL. Od momentu powstania PZPR a następnie uchwalenia Konstytucji PRL było oczywiste, że lud pracujący miast i wsi jest strukturą zorganizowaną poprzez funkcjonowanie instancji partii marksistowsko-leninowskiej. Co prawda, sama ustawa zasadnicza z 22 lipca 1952 r. stanowiła o tym tylko *implicite*, ale nie jest możliwe funkcjonowanie suwerena w państwie socjalistycznym względnie budującym socjalizm, jak to było na początku istnienia PRL, który nie miałby takiej struktury. Ten stan faktyczny uległ ustawowemu potwierdzeniu w wyniku nowelizacji z 27 września 1973 r. ordynacji wyborczej do rad narodowych z 13 października 1957 r. (Dz.U. Nr 38, poz. 223)³⁸, co recypowano następnie we wspólnej ordynacji do Sejmu i rad narodowych z 17 stycznia 1976 r. (Dz.U. Nr 2, poz. 15). W taki sposób został przetarty szlak wiodący do uchwalenia przepisu art. 3 Konstytucji PRL.

W świetle tego tylko w jakimś stopniu mieliby rację przedstawiciele nauki prawa. I tak Wojciech Sokolewicz: „Partia nie stała się częścią mechanizmu państwowego i mimo związków funkcjonalnych między partią a mechanizmem państwowym [...] należy nadal ściśle odróżniać obie te kategorie, tj. partię i państwo”³⁹. Ale sytuacja ustrojowa GZP Wojska Polskiego, acz wyjątkowa, o czym wspominałem wyżej, przeczyłaby tej tezie. Poza tym nie dostrzega się tu znaczenia PZPR dla funkcjonowania ludu pracującego miast i wsi jako suwerena ustrojowego w PRL i w ogóle w państwie socjalistycznym.

Krakowscy autorzy twierdzili, że „norma art. 3 ust. 1 konstytucji PRL nie może stanowić źródła jakichkolwiek samoistnych uprawnień, wymaga bowiem konkretyzacji w przepisach niższego rzędu”⁴⁰, a tych było po prostu brak. Można, oczywiście, uznać, iż suweren nie podlega temu wymogowi, sto-

uchwalony przez VI Zjazd PZPR w grudniu 1971 r., Warszawa 1973; Statut PZPR ze zmianami i uzupełnieniami uchwalony przez IX Nadzwyczajny Zjazd PZPR w lipcu 1981 r., Warszawa 1982.

³⁸ Szerzej L. Mażewski, *Długa dekada...*, rozdz. 4.6 wraz z cyt. literaturą.

³⁹ W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976*, Warszawa 1978, s. 64–65.

⁴⁰ A. Kubas, A. Rozmarynowicz, *Praworządność a nomenklatura*, „Tygodnik Powszechny” 1981, nr 44.

jąc ponad państwem i obowiązującym prawem, co na gruncie marksistowskiej doktryny prawa należałoby przyjąć⁴¹. Jednak władze PRL nigdy w taki sposób nie uzasadniały swoich działań, szukając ich podstawy w obowiązującym prawie konstytucyjnym⁴², co wynikało z treści art. 8 ust. 3 Konstytucji PRL.

Kazimierz Działocha podnosił jeszcze w kontekście zawartości przepisu art. 3 ust. 1 Konstytucji PRL, że pozostawione jest tu „wolne miejsce w zakresie struktury organizacyjnej i działalności społecznych podmiotów władzy przede wszystkim dla ich własnych norm statutowych i programowych”⁴³. Pogląd ten oznacza, że „cały statut partii politycznej staje się „pośrednim” prawem państwowym”⁴⁴. Rzeczywiście należałoby przyjąć, że statut PZPR stałaby się częścią polskiego prawa konstytucyjnego.

Ta osobliwa konstrukcja z art. 3 Konstytucji PRL nieco przypomina inną zasadę suwerenności, tj. teorię suwerenności Narodu, jako pewnego bytu idealnego, który nie może bezpośrednio wyrażać swej woli, a jedynie poprzez kreowany przez siebie organ, czyli parlament⁴⁵. W tej zasadzie suwerenności parlament, pochodzący z cenzusowych wyborów, „chce za Naród”, zaś w zasadzie suwerenności ludu pracującego to struktury zorganizowania ludu „chcą za lud”, pełniąc tym samym rolę parlamentu z teorii suwerenności Narodu, przez co Sejm PRL nie mógł się wcielić w rolę suwerennego parlamentu. Obie zasady suwerenności istotnie różnią się od koncepcji suwerenności

⁴¹ Wyraźnie wspiera ten pogląd F. Siemiński, *Prawo konstytucyjne...*, rozdz. IV.3. Podobne stanowisko, ale z odwołaniem się do twórców teorii suwerenności, zajmuje L. Mażewski, *Trzon państwa. Wybory i odwoływanie organów wykonawczych samorządu terytorialnego, powoływanie i odwoływanie Rady Ministrów, wybór Prezydenta RP oraz powoływanie i odwoływanie wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów w województwie pod rządami Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Sopot 2018, rozdz. I.

⁴² Czyniono tak chociażby w przypadku tzw. uchwał samoistnych Rady Ministrów. Por. L. Mażewski, *System...*, s. 188–190 wraz z cyt. literaturą.

⁴³ K. Działocha, *Stosowanie Konstytucji PRL, „Acta Universitatis Nicolai Copernici”*, Prawo XXIV, Toruń 1985, s. 22.

⁴⁴ K. M. Pospieszalski, *Partia polityczna...*, s. 73.

⁴⁵ Na temat koncepcji zwierzchnictwa Narodu i suwerenności ludu m.in. A. Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1966, s. 295–304; J. Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t. I, Paris 1975, s. 167–172; M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t. I, Paris 1980, s. 84–99; G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris 1999, s. 171–173; B. Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris 2000, s. 97–104.

ludu, w której władza zwierzchnia należy do empirycznie istniejącej zbiorowości, instytucjonalizowanej przez powszechne prawo wyborcze.

Podrzędność Sejmu w konstrukcji suwerenności ludu pracującego, a przede wszystkim w politycznym procesie reprezentacji, pozwala odrzucić przypuszczenie jakoby w PRL mielibyśmy do czynienia z realizacją idei zwierzchnictwa parlamentu. Trafnie pisał Jacques Cadart: „Teorie marksistowskie, w szczególności idea dyktatury proletariatu i wyrażanie jego woli przez awangardę-partię komunistyczną, dołączają faktycznie do argumentacji zawartej w czystej teorii suwerenności narodowej i związanej z nią cenzusowym prawem wyborczym”⁴⁶. Maurice Duverger podkreślał, że jeśli Paul Reynaud mógł powiedzieć o parlamencie IV Republiki, iż „Francja jest tu, w tym zgromadzeniu”, to Leonid Breżniew mógłby zgodnie z zasadami partii leninowskiej stwierdzić: „Cały lud sowiecki jest tutaj, w Biurze Politycznym”⁴⁷. To samo należałoby odnieść do przywódców PZPR.

Na koniec można by postawić pytanie, czy w świetle art. 3 Konstytucji PRL PZPR była suwerenem ustrojowym w miejsce ludu pracującego miast i wsi? Zdaniem Granata partia nie była wprawdzie suwerenem, ale „sens zasady zwierzchnictwa ludu, wyrażanego przez partię, był taki, że partia gwarantowała niestanowienie praw sprzecznych ze swoim interesem”⁴⁸. Ten prawnokonstytucyjny sens suwerenności ludu pracującego wynikał z od dawna ukształtowanej struktury jego wewnętrznego zorganizowania przez instancje PZPR, zaś w istotny sposób sankcjonowały to przepisy nowego prawa wyborczego do Sejmu i rad narodowych.

V. Ordynacja wyborcza do Sejmu PRL i rad narodowych z 17 stycznia 1976 r.

17 stycznia 1976 r. doszło do uchwalenia nowego prawa wyborczego, tym razem była to wspólna, jedyna tego rodzaju w dziejach PRL, ordynacja do Sej-

⁴⁶ J. Cadart, *Institutions...*, s. 170, przyp. 1.

⁴⁷ M. Duverger, *Les orangers du lac Balaton*, Paris 1980, s. 156.

⁴⁸ M. Granat, *Uwagi...*, s. 65. Niezrozumiała jest jednak inna uwaga tego autora: „Przez fakt konstytucjonalizacji roli partii lud pracujący nie zrzekł się konstytucyjnie swoich praw suwerena ani ich nie przekazał partii, tym bardziej nie upoważnił jej do sprawowania w jego imieniu władzy” (*ibidem*).

mu PRL i rad narodowych (Dz.U. 1976, Nr 2, poz. 15). Szczególne znaczenie tej ordynacji w dziejach prawa konstytucyjnego PRL wynikał z faktu, że wraz z treścią wkrótce uchwalonego przepisu art. 3 Konstytucji PRL stanowiła ona oczywistą całość ustrojową, regulującą problematykę zwierzchnictwa w PRL, na co czekaliśmy prawie ćwierć wieku.

W art. 1 ust. 1 postanowiono, że wybory odbywają się w oparciu o program FJN, „będący wyrazem wspólnej patriotycznej postawy wszystkich świadomych i aktywnych obywateli wobec zasadniczych interesów narodu i państwa socjalistycznego”, zaś „Przewodnią siłę ideową FJN stanowi PZPR, a podstawę polityczną – współdziałanie PZPR z ZSL i SD oraz współpraca wszystkich organizacji społecznych ludu pracującego miast i wsi” a nie tylko „współdziałanie PZPR z ZSL i SD”, jak ujęto to w niecały miesiąc później w art. 3 Konstytucji PRL. Być może ta dodatkowa fraza miała służyć pokazaniu zwiększonego zakresu pluralizmu w obrębie obozu władzy, co byłoby ważne w procesie wyłaniania kandydatów na posłów i radnych. Zwraca też uwagę użycie państwowotwórczej retoryki w określeniu podstawy politycznej wyborów w PRL⁴⁹.

Prawo zgłaszania kandydatów na posłów i radnych miały masowe organizacje ludu pracującego miast i wsi, realizujące wspólny program FJN (art. 39), natomiast listy kandydatów ustalają odpowiednie komitety FJN, po zasięgnięciu opinii wyborców (art. 40)⁵⁰.

Wiesław Skrzydło stwierdził, że nowa ordynacja przeniosła prawo zgłaszania kandydatów z organizacji politycznych i społecznych na komitety FJN⁵¹. Inny konstytucjonalista wywodził jednak, iż zgodnie z ówczesnym art. 88 Konstytucji PRL ustawodawca nie tyle przeniósł prawo zgłaszania kandyda-

⁴⁹ O jednym z plenów KC PZPR Mieczysław F. Rakowski (*Dzienniki polityczne 1976–1978*, Warszawa 2002, s. 40) napisał z dezaprobatą, że „na sali powiało duszną atmosferą legionów i endecji”, chociaż jedni z drugimi nie mieli nic wspólnego. I dalej zauważył: „Nasi wodzowie marzą o tym, by instynkt państwowy był w PRL niezwykle silnie rozwinięty”. Chyba było to lepsze rozwiązanie niż odwoływanie się do wspomnień z okresu „budowy podstaw socjalizmu”?

⁵⁰ W trakcie kampanii wyborczej do Sejmu w lutym 1980 r. Konfederacja Polski Niepodległej zgłosiła kilku własnych kandydatów, ale nie zostali oni umieszczeni na listach wyborczych. Dość nieprzychylnie o tym A. Friszke, *Opozycja polityczna...*, s. 480.

⁵¹ W. Skrzydło, *Podstawowe prawa polityczne obywateli PRL*, „Ideologia i Polityka” 1976, nr 7–8, s. 41.

tów, co był konstytucyjnie upoważniony do określenia sposobu zgłaszania kandydatów i to właśnie uczynił⁵².

Na gruncie nowej ordynacji ostatecznie odeszły do przeszłości rozwiązania zawarte w ordynacjach do Sejmu z 1 sierpnia 1952 r. czy nawet z 24 października 1956 r., formalnie umożliwiające zgłoszenie wielu list wyborczych i tym samym przeprowadzenie rzeczywistych wyborów a nie jedynie plebiscytarne głosowania. Stanisław Gebert ocenił, że utrzymywanie w mocy przepisów, „które dopuszczały zgłaszanie w jednym okręgu wyborczym konkurencyjnych list kandydatów” było „coraz bardziej rażącym anachronizmem”⁵³. Po usunięciu tego anachronizmu nowa ordynacja odpowiada „znaczeniu politycznemu wyborów, jako wielkiej dyskusji narodowej nad dalszym doskonaleniem rozwoju społeczeństwa i państwa oraz jako procesu kształtowania najważniejszego składu organów przedstawicielskich”⁵⁴. I to wszystko można było napisać w sytuacji, gdy plebiscytarne charakter wyborów nie był już tylko kwestią faktu, podniesiony został bowiem do rangi jednej z najważniejszych zasad prawa wyborczego.

Sadowski zwrócił uwagę, że „nowa ordynacja jest w rzeczywistości ustawą wykonawczą do tego artykułu (czyli art. 3 Konstytucji PRL – LM), a nie do artykułów mówiących o wyborach”. W rezultacie prawo wyborcze z 17 stycznia 1976 r., uwzględniając treść art. 3 Konstytucji PRL, powinno mieć tytuł: „Ordynacja mianowania posłów do Sejmu PRL przez PZPR jako przewodnią siłę społeczeństwa”⁵⁵. W sensie formalnym nie da się przyjąć tej konstrukcji, gdyż nie może powstać najpierw akt wykonawczy, a dopiero później akt prawny, zawierający upoważnienie do jego wydania, ale merytorycznie ta interpretacja byłaby jak najbardziej do obrony.

Dzięki takiemu rozwiązaniu prawnemu PZPR, *de facto* kontrolując proces wyborczy, jednocześnie decydowała o treści stanowionego w Sejmie prawa, co zgodne byłoby z zasadą suwerenności ludu pracującego miast i wsi. Właśnie do tego sprowadzał się proces wyrażania woli suwerena w państwie socjalistycznym, jakim był PRL, i podnoszenia tej woli do godności usta-

⁵² W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL...*, s. 189–190.

⁵³ S. Gebert, *Wspólna ordynacja wyborcza do Sejmu i rad narodowych*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 1–2, s. 117.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 126.

⁵⁵ A. Sadowski, *Wolne...*, s. 41.

wy⁵⁶. W efekcie regulacja prawnokonstytucyjnego położenia PZPR po ponad ćwierć wieku od momentu uchwalenia Konstytucji PRL znalazła swój pełny wyraz, „ale ze względu na ustrojowopolityczną nieprzystawalność do realiów ukształtowanych pod koniec lat 70. ubiegłego wieku niedługo potem zaczęła się odwrót od tej regulacji prawnej. Było to konsekwencją załamania się PRL jako formy polskiej państwowości.

VI. Porozumienie gdańskie z 31 sierpnia 1980 r. o pozycji ustrojowej PZPR

Zazwyczaj przyjmuje się, że najważniejszą zdobyczą porozumień sierpniowo-wrześniowych 1980 r. była możliwość tworzenia niezależnego ruchu związkowego. Nie do końca można zgodzić się z tą opinią. Najistotniejszy był bowiem zapis – tak charakterystyczny dla porozumienia gdańskiego z 31 sierpnia 1980 r.⁵⁷, a nieobecny w porozumieniu szczecińskim z dnia poprzedniego⁵⁸ – uznający, iż „PZPR sprawuje kierowniczą rolę w państwie”⁵⁹. Jaki był sens tego kluczowego zapisu porozumienia gdańskiego?

Precyzyjnie tę sprawę wyjaśniał Tadeusz Kowalik: „Zarówno wówczas jak i później stwierdzaliśmy z zaskoczeniem, że sens naszej formuły nie został zrozumiany. Użyliśmy w nim zwrotu o kierowniczej roli partii w państwie, co w naszym przekonaniu chroniło organizacje niepaństwowe, społeczne, przed ingerencją partii. Państwo było synonimem władzy państwowej i do tego tylko chcieliśmy ograniczyć dominację partii komunistycznej. Uważaliśmy, że formuła zawarta w konstytucji idzie znacznie dalej, gdyż mówi o przodującej

⁵⁶ Z okazji zbliżających się 5 lutego 1978 r. wyborów do rad narodowych grupa 55 działaczy ROPCiO wydało oświadczenie, domagające się uzgodnienia postanowień ordynacji z zawartością niedawno ratyfikowanego przez PRL Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r. (por. „Opinia”, luty 1978, nr 2). Autorzy tego oświadczenia nie brali jednak pod uwagę, że PRL nie był państwem demokracji parlamentarnej, a więc trudno odwoływać się tu do wymogów zawartych w MPPOiP.

⁵⁷ W: *Protokoły porozumień Gdańsk-Szczecin-Jastrzębie. Statut NSZZ „Solidarność”*. Dokumenty, Warszawa 1980.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Lech Kaczyński (*Polityki znieść się nie da – rozmowa z Lechem Kaczyńskim*, „Przegląd Polityczny” 1986, nr 6, s. 6), który w sierpniu 1980 r. pełnił rolę eksperta gdańskiego MKS, przyznawał, że był współautorem tego zapisu. Por. też J. Kuisz, *O udziale prawników w procesie zawierania Porozumienia Gdańskiego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 8, s. 10, przyp. 31.

roli partii w budowie socjalizmu, w co zaangażowane jest całe społeczeństwo. Myśmy natomiast chcieli powiedzieć tyle: nie będziemy kwestionować władzy komunistów we władzy politycznej i to niezależnie od tego, jakim poparciem będzie cieszyła się partia w społeczeństwie. W zamian za to partia zobowiąże się do nie wkraczania w swych uprawnieniach w życiu społecznym poza swe rzeczywiste wpływy zdobyte wiarygodnością jej postępowania. W odniesieniu do nowych związków oznaczałoby to, że aparat partyjny nie będzie miał wobec nich żadnych uprawnień⁶⁰. Również Tadeusz Mazowiecki po latach stwierdzał, że „porozumienie gdańskie mówiło o tym, że uznajemy kierowniczą rolę partii w państwie, co oznaczało, ni mniej, ni więcej, prowadzenie takiego rozumowania: wy macie państwo, wy macie aparat państwowy, ale istnieje również społeczeństwo, jego podmiotowość, a my wywalczamy sobie pewną strefę wolności zorganizowania wolnego społeczeństwa”⁶¹. Nie wiele tylko różniła się opinia szefa komisji rządowej na rozmowy w Jastrzębiu: „Istotę gdańskiego kompromisu rozumiałem jako świadomą rezygnację PZPR z roli jedyne go wyraziciela woli społeczeństwa. W zamian za to Nowe Związki Zawodowe zadeklarowały się nie kwestionować prawa partii do przewodzenia w sferze politycznej”⁶². Tak więc możliwość tworzenia niezależnego ruchu związkowego byłaby funkcją potwierdzenia w drodze umowy społeczno-państwowej kształtującego się od 1956 r. pluralizmu społecznego.

W sensie materialnym porozumienie gdańskie stanowiłaby zatem rodzaj ustawy konstytucyjnej i to o fundamentalnym znaczeniu dla ustroju PRL. Charakter prawnokonstytucyjny danego aktu nie powinien bowiem być postrzegany wyłącznie od strony formalnej, ale również z punktu widzenia wpływu na inne akty prawne, instytucje oraz sposób działania rządzących. Porozumieniu gdańskiemu w okresie od jego zawarcia do wprowadzenia stanu wojennego z 12/13 grudnia 1981 r. trudno zaś odmówić takiego wpływu.

W tym nowym porządku ustrojowym kierownictwo PZPR zachowywało monopol władzy politycznej, ale za cenę wyrażenia zgody na społeczny pluralizm. Jednym z jego przejawów miało być istnienie nowych związków zawodowych, które w konsekwencji „nie zamierzają pełnić roli partii politycznej”,

⁶⁰ T. Kowalik, *Próba kompromisu (o Komisji Ekspertów MKS w Gdańsku)*, „Zeszyty Literackie” 1983, nr 2, s. 115.

⁶¹ T. Mazowiecki, [w:] *Wejść – nie wejść. Polska 1980–1982*, b.m.w. 1999, s. 57.

⁶² A. Kopeć, *Kto zdradził?*, Warszawa 1995, s. 17.

co też znalazło się w porozumieniu gdańskim. Ważne było to, aby społeczne pluralizmu nie mylić z pluralizmem politycznym, bo o tym nie było mowy. Próba dopisania żądania wolnych wyborów jako 22 postulatu została natychmiast odrzucona przez samych strajkujących w Stoczni Gdańskiej⁶³. Porozumienie gdańskie z 31 sierpnia 1981 r. było zatem rodzajem zmieniającej ratyfikacji noweli konstytucyjnej z 10 lutego 1976 r.⁶⁴, bo strony tej umowy stały na gruncie lipcowej ustawy zasadniczej i politycznych podstaw ustroju państwa.

Dokładnie w taki sam sposób traktował Karol Modzelewski, ówczesny rzecznik prasowy Krajowej Komisji Porozumiewawczej NSZZ „Solidarność”, efekty konfliktu o rejestrację związku przez Sąd Najwyższy z przełomu października i listopada 1980 r.⁶⁵. W wydanym z tej okazji oświadczeniu stwierdził, że „uznanie kierowniczej roli w państwie zapisane w porozumieniu gdańskim nie oznacza przyznania kierowniczej roli w niezależnym i samorządnym ruchu związkowym [...] Punkt 2 części I tego porozumienia respektujemy jako zasadę regulującą sposób sprawowania władzy państwowej w systemie politycznym PRL. Traktujemy ją jako wiążącą w naszych stosunkach z władzami państwowymi i miarodajną dla naszego stosunku do ustroju państwa, nie jest ona jednak normą prawa wewnętrznego Związku”⁶⁶.

W świetle postanowień porozumienia gdańskiego w art. 3 Konstytucji PRL nie chodziło już o dominację PZPR w przestrzeni społecznej, a jedynie o to, że zachowuje ona swoje kierownictwo nad aparatem państwa, na co wyrazili zgodę przedstawiciele strony społecznej. W tej sytuacji art. 3 ust. 1 powinien brzmieć: „Kierownictwo aparatu państwowego w PRL sprawuje PZPR”. Konstytucjonalizacji uległaby więc znacznie mniejsza pozycja partii niż w 1976 r., stałoby się to jednak za zgodą autentycznych przedstawicieli społeczeństwa a nie posłów wyłonionych pod kontrolą instancji PZPR. W sposób oczywisty rodziło to zmianę struktury ludu pracującego miast i wsi, ale w okresie przed wprowadzeniem stanu wojennego z 12/13 grudnia 1981 r. sprawa ta nie sta-

⁶³ L. Mażewski, *Ustrojowopolityczny taran. Polityka NSZZ „Solidarność” a przemiany ustrojowe w PRL w latach 1980–1982*, Warszawa-Radzymin 2017, s. 45.

⁶⁴ Po raz pierwszy pisałem o tym w recenzji książki J. Kuisza, *Charakter prawny porozumień sierpniowych 1980–1981*, Warszawa 2009, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3, s. 183–184.

⁶⁵ Szerzej L. Mażewski, *Ustrojowopolityczny taran...*, s. 91–96.

⁶⁶ *Oświadczenie Karola Modzelewskiego, rzecznika prasowego KKP NSZZ „Solidarność”, Warszawa, 10 listopada 1980 r., [w:] Narodziny „Solidarności”. Krajowa Komisja Porozumiewawcza 17 września-10 listopada 1980 r., wstęp i oprac. T. Kozłowski, Warszawa 2013, s. 535.*

ła się przedmiotem debaty publicznej, ani tym bardziej nie została rozstrzygnięta w sensie prawnokonstytucyjnym.

VII. Nowela z 20 lipca 1983 r. Konstytucji PRL

W wyniku nowelizacji z 20 lipca 1983 r. Konstytucji PRL (Dz. U. 1983, Nr 39, poz. 175) zniknął z niej nie tylko FJN, zaś w to miejsce pojawił się Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego, ale również nieco inaczej został sformułowany ust. 2 i 3 art. 3 Konstytucji. Po wprowadzeniu stanu wojennego PZPR wspólnie z ZSL i SD podejmują „współdziałanie ze stojącymi na gruncie zasad ustrojowych PRL organizacjami i stowarzyszeniami społecznymi”, acz nie było tu mowy o równych prawach wszystkich wymienionych podmiotów. Z punktu widzenia struktury ludu pracującego miast i wsi powyższa nowela Konstytucji PRL nie miała praktycznie żadnego znaczenia, a z pewnością nie była porównywalna z postanowieniem porozumienia gdańskiego, gdzie była mowa o ograniczeniu dominacji PZPR do sfery funkcjonowania państwa, co w istotny sposób powinno wymuszać nowy sposób zorganizowania suwerena w PRL.

VIII. Nowela z 6 maja 1987 r. Konstytucji PRL

Ustrój polityczny PRL oparty był na realizacji zasady, iż PZPR wraz z zależnymi od niej organizacjami instytucjonalizuje wolę ludu pracującego zarówno w społecznej przestrzeni przedparlamentarnej, jak w działalności samego Sejmu. Porozumienie gdańskie szło w kierunku zmiany tej sytuacji, ale nie znalazło to swojego prawnokonstytucyjnego ukoronowania. W istotnej mierze sytuacja zmieniła się dopiero po nowelizacji z 6 maja 1987 r. Konstytucji PRL (Dz.U. Nr 14, poz. 82). Na mocy tej noweli: „Sprawowanie władzy państwowej przez lud pracujący następuje także poprzez wyrażanie woli w drodze referendum”⁶⁷.

⁶⁷ O okolicznościach przyjęcia tego rozwiązania ustrojowego pisał A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków 2004, s. 110–115. Wedle niego gen. Wojciech Jaruzelski dlatego wyrażał zgodę na akceptację nowych rozwiązań ustrojowych, wcześniej przede wszystkim powstanie Trybunału Konstytucyjnego,

Tego samego dnia Sejm przyjął ustawę o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. Nr 14, poz. 83)⁶⁸.

Wedle art. 1 ustawy przedmiotem konsultacji społecznej mogły być „sprawy mające węzłowe znaczenie dla rozwoju kraju, określonego terenu lub interesów i warunków życia obywateli”. Konsultacje mogły mieć zasięg ogólnokrajowy, lokalny lub środowiskowy (art. 2 ust. 1). Nie przeprowadzano ich w sprawach „dotyczących obronności Państwa i Sił Zbrojnych PRL oraz bezpieczeństwa Państwa, jak też spraw stanowiących tajemnicę państwową” (art. 4). Przedmiot referendum był taki sam jak konsultacji społecznych, z tym że nie przeprowadzało się referendum środowiskowego, a jedynie ogólnokrajowe i lokalne. W referendum ogólnokrajowym mogli wziąć udział i wyrazić swoją wolę co do proponowanego sposobu rozstrzygnięcia wszyscy obywatele przebywający w kraju i posiadający czynne prawo wyborcze do Sejmu (art. 12 ust. 1, art. 13 ust. 1). „Referendum ogólnokrajowemu mogą być poddane przez Sejm konkretnie określone problemy lub rozwiązania projektów ustaw bądź uchwał Sejmu określających podstawowe kierunki działalności państwa” (art. 14 ust. 1). Z wnioskiem o przeprowadzenie przez Sejm referendum mogła wystąpić Rada Państwa, Rada Ministrów lub Rada Krajowa PRON. Sejm podejmował uchwałę w tej sprawie większością „co najmniej dwu trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów” (art. 14 ust. 3). „Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum opowiedziała się więcej niż połowa uprawnionych do wzięcia udziału w referendum” (art. 19 ust. 1), a nie połowa uprawnionych przy określeniu minimalnej frekwencji, np. 50% uprawnionych do głosowania.

Antoni Dudek próbował wyjaśnić, dlaczego władze zdecydowały się na tak wysrubowane wymagania co do uznania wyniku referendum za rozstrzygający. Z jego analiz wynika, że mógł tu zaważyć chaos wdzierający się coraz bar-

gdź „nie będą one zagrażały fundamentom systemu, przyniosą zaś obozowi władzy wymierne korzyści polityczne” (s. 112).

⁶⁸ Zespół Doradców Sejmowych już po pierwszym czytaniu ustawy opowiedział się za „odesłaniem spraw związanych z ewentualnym referendumentem do incydentalnych, jednorazowych ustaw uchwalonych *ad causum* – kiedy zaszłaby polityczna i społeczna potrzeba zarządzenia takiego referendum”. J. Jaskiernia, *Ustawowa regulacja konsultacji społecznych i referendum*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 7, s. 4.

dziej w poczynania ekipy rządzącej, mający swoje źródło w zmęczeniu sprawowaniem władzy⁶⁹. Andrzej Garlicki pisał natomiast wprost: „Był to bubel prawny”, gdyż „Ten zapis stwarzał sytuację, w której niewzięcie udziału w referendum było równoznaczne z głosowaniem przeciw”⁷⁰.

Instytucja referendum mogła pozwolić ogółowi Polaków wyrazić swoją wolę za pomocą kartki do głosowania⁷¹, a nie w trakcie protestu społecznego. W ustroju PRL była to sytuacja bez ustrojowego precedensu, gdyż referenda zakładowe z ustawy z 19 listopada 1956 r. o radach robotniczych (Dz.U., Nr 53, poz. 238) czy z ustawy z 23 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz.U., Nr 24, poz. 123) nie dadzą się w żaden sposób porównać z możliwością przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum z ustawy z 1987 r.

W dziejach PRL jeden raz skorzystano z instytucji referendum. Miało to miejsce 29 listopada 1987 r.⁷² Odwołanie się do referendalnej demokracji oznaczało złamanie fundamentalnej zasady, iż PZPR wraz z podporządkowanymi sobie organizacjami instytucjonalizuje wolę ludu pracującego. Tym razem rzeczywisty lud ujawnił swoją wolę nie poprzez głosowanie, ale absencję, wykorzystując możliwość, jaką stworzył ustawodawca. Słowem, listopadowy plebiscyt, jakim stało się to referendum, zamiast być formą gremialnego poparcia dla władzy, w zasadniczy sposób podważył strukturę ludu pracującego miast i wsi, okazując się z perspektywy czasu kolejnym elementem wiodącym do upadku PRL⁷³.

W liberalnej doktrynie ustrojowej lud wyodrębnia się poprzez istnienie podmiotowych praw wyborczych, upoważniających zarówno do brania udziału w wyborach do parlamentu, jak i w głosowaniu referendalnym. Ci, którym one przysługują stają się suwerennym ludem w sensie prawa konstytucyjnego-

⁶⁹ A. Dudek, *Reglamentowana...*, s. 115–120.

⁷⁰ A. Garlicki, *Karuzela. Rzecz o Okrągłym Stole*, Warszawa 2003, s. 71.

⁷¹ Z wielką niechęcią odniesiono się do tej możliwości w obowiązującej doktrynie ustrojopolitycznej, skoro referenda „nie są – jak to się często uważa – najdoskonalszym ucieleśnieniem demokracji”, B. Zawadzka, *Konsultacje społeczne i referendum w systemie politycznym PRL*, *Studia Prawnicze* 1989, z. 2–3, s. 345.

⁷² Szerzej zob. L. Mażewski, *Władza...*, rozdz. XVIII.

⁷³ W kilka lat później Marian Orzechowski (w: *Koniec epoki. Wywiady Maksymiliana Berezowskiego*, Warszawa 1991, s. 124) mówił: „Po referendum zaczyna się właściwie szamotanina. Próba oszukania czasu, próba przetrwania – która musiała zakończyć się katastrofą”.

go. Lud wedle tej koncepcji jest instytucją państwową, gdyż państwo niejako ją tworzy, zakreślając granice osobowe i nadając określone prawa. W ten sposób powstaje pojęcie ludu zinstytucjonalizowanego. „Jednolita władza państwowa wiąże pojedyncze jednostki w lud-jednostkę. Mamy tu do czynienia z jednością ludu upaństwowionego, z zespolonym w państwie ogółem”⁷⁴. Lud występuje wtedy nie jako podmiot władzy, stojący ponad państwem, jak chciała marksistowska doktryna ustrojowa, lecz jako jeden z organów państwowych⁷⁵. Takie pojmowanie ludu ogranicza jego prawa jako podmiotu władzy państwowej wyłącznie do działań zakreślonych przez przepisy prawne.

Regulacje prawne z 1987 r. byłyby zatem początkiem ustanawiania nowego suwerena w miejsce ludu pracującego. W efekcie na znaczeniu musiały tracić struktury zorganizowania ludu pracującego z instancjami PZPR na czele. Proces ten znakomicie pogłębił się na gruncie nowych ordynacji wyborczych do Sejmu PRL i Senatu PRL z 7 kwietnia 1989 r.

IX. Ordynacje wyborcze do Sejmu PRL X kadencji na lata 1989–1993 oraz Senatu PRL a dotychczasowa rola ustrojowa PZPR

W preambule do „Porozumienia Okrągłego Stołu” z 5 kwietnia 1989 r. mówiono wprost: „Jest to początek drogi do demokracji parlamentarnej. Zadaniem parlamentu wybranego w tegorocznych wyborach (chodziło o wybory z 1989 r. – LM) jest stworzenie nowej, demokratycznej konstytucji i nowej demokratycznej ordynacji wyborczej. Strony uczynią wszystko, aby skład następnego parlamentu był w pełni wyznaczony przez wolę wyborców”⁷⁶. W ten sposób uczyniono następny krok w zanegowaniu struktury ludu pracującego, a tym samym w odwołaniu od dotychczasowej prawnej regulacji roli PZPR.

7 kwietnia 1989 r. Sejm przyjął trzy ustawy: o zmianie Konstytucji PRL, ordynacje wyborcze do Sejmu PRL X kadencji, na lata 1989–1993 oraz do Senatu PRL (Dz. U. 1989, Nr 19, poz. 101–103). Zwracał uwagę tytuł ordynacji do Sejmu, który sugerował, iż mogła ona nie być aktem prawnym przeznaczo-

⁷⁴ G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1921, część II, s. 266.

⁷⁵ Por. W. Makowski, *Nauka o państwie*, Warszawa 1939, s. 140–142.

⁷⁶ W: *Okrągły Stół. Dokumenty i materiały*, t. IV, red. W. Borodziej, A. Garlicki, Warszawa 2004, s. 10.

nym do jednorazowego użytku, ale służyć wszystkim wyborom, jakie miałyby miejsce w latach 1989–1993.

W ordynacji do Sejmu PRL pojawił się nowy mechanizm zgłaszania kandydatów na posłów, a rola struktur zorganizowania ludu pracującego została określona inaczej niż dotąd. Przede wszystkim zgodnie z art. 39 Rada Państwa miała ustalać dla poszczególnych okręgów wyborczych liczby mandatów dla dotychczasowych struktur zorganizowania ludu pracującego, a ponadto przynajmniej jeden mandat w każdym okręgu miał być przeznaczony dla innego kandydata⁷⁷. Prawo zgłaszania kandydatów wybieranych w okręgach wyborczych przysługiwało naczelnym i wojewódzkim władzom struktur zorganizowania ludu pracującego, a także „wyborcom z danego okręgu wyborczego w liczbie co najmniej 3000” (art. 41)⁷⁸. Wybór na posła następował większością bezwzględną ważnie oddanych głosów (art. 78 ust. 3). W przypadku wyborów do Senatu PRL struktury zorganizowania ludu pracującego nie miały żadnych preferencji wyborczych, a prawo zgłaszania kandydatów na senatorów przysługiwało jedynie grupie co najmniej 3000 wyborców (art. 6). Mandaty senatorskie były przyznawane również na zasadzie większości bezwzględnej ważnie oddanych głosów (art. 11).

W art. 81 ust. 2 ordynacji do Sejmu PRL określone były warunki wyboru na posła z listy krajowej: „Za wybranych z krajowej listy wyborczej uważa się tych kandydatów, którzy otrzymali więcej niż połowę ważnych głosów”. Ustawodawca w ogóle nie wziął pod uwagę sytuacji, w której ktoś spośród kandydatów nie spełniłby tego warunku⁷⁹. Jak wiadomo, wkrótce się to zemściło,

⁷⁷ Już pod koniec 1981 r. Andrzej Kubas, *W sprawie zmian prawa wyborczego*, [w:] *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980–1990*, zebrali i przygotowali do druku K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski, Warszawa 2001, s. 58, z Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych w Krakowie brał pod uwagę podobne rozwiązanie, chociaż uważał, iż wówczas dla PZPR byłoby ono nie „do przyjęcia, gdyż oznaczałoby przyznanie się do słabości i bankructwa”.

⁷⁸ Na gruncie ordynacji do Sejmu z 22 września 1946 r. (Dz.U., Nr 48, poz. 274) wystarczyło jedynie 100 podpisów wyborców zamieszkałych w danym okręgu, żeby móc zgłosić kandydata w wyborach do Sejmu.

⁷⁹ M. Orzechowski (w: *Koniec epoki...*, s. 151) wspominał, że na posiedzeniu Biura Politycznego „zapytywał autorów ordynacji, jaka jest procedura na wypadek, gdyby z listy krajowej ktoś nie przeszedł. Wyśmiano mnie! Powiedziano, że w ogóle nie wchodzi w rachubę, takiej możliwości nie ma”. Także niektórzy prawnicy z Kancelarii Sejmu i Rady Państwa podnosili podobne wątpliwości (A. Dudek, *Reglamentowana...*, s. 256).

bo kandydaci z listy państwowej 4 czerwca 1989 r. prawie w całości zostali odrzuceni przez wyborców. Trzeba było uciekać się do zmiany prawa wyborczego w trakcie odbywających się wyborów, co zostało uregulowane dekretem Rady Państwa z 12 czerwca 1989 r. o zmianie ordynacji wyborczej r. (Dz.U., Nr 36, poz. 198). Słowem, aby uratować zawarty kontrakt, pogwałcono wyraźną wolę wyborców i to za zgodą kierownictwa Komitetu Obywatelskiego wspieranego przez czynniki kościelne, przy czym strona rządowa proponowała nieobsadzenie wakujących mandatów poselskich⁸⁰.

Ordynacje wyborcze z 7 kwietnia 1989 r. to kolejny krok w destrukcji ludu pracującego w roli suwerena i tym samym odwróceniu od dotychczasowej regulacji prawnokonstytucyjnej położenia PZPR. Pogłębieniu uległ zwrot w kierunku rozumienia suwerena jako ogółu dysponującego powszechnym prawem wyborczym a nie jedynie prawem do głosowania, jak miało to miejsce dotąd w PRL. Ten efekt wypierania przez ustrojowy liberalizm założeń marksistowskiej doktryny ustrojopolitycznej pogłębiony został ponadto w wyniku rezultatów osiągniętych w wyborach z czerwca 1989 r., acz należy pamiętać, że gdyby przyjęto inny model ordynacji wyborczej do Sejmu, to i podział mandatów by się różnił od rzeczywistego⁸¹. Tylko na krótko mogłoby to zahamować trend ustrojowy uruchomiony regulacjami prawnokonstytucyjnymi przyjętymi w 1987 r.

X. Nowela z 29 grudnia 1989 r. Konstytucji PRL

Przyjmuję, iż w sensie prawnokonstytucyjnym z PRL mieliśmy do czynienia od 22 lipca 1952 r., czyli od momentu przyjęcia nowej ustawy zasadniczej, do 30 grudnia 1989 r. Dnia następnego weszła w życie 17. nowela Konstytucji, kładąca kres istnieniu tej państwowości i przywracająca tradycyjną nazwę państwu polskiemu, które ponownie stało się Rzeczypospolitą Polską (Dz.U. Nr 75, poz. 444)⁸². Nowela z 29 grudnia 1989 r. stanowi rodzaj *finis co-*

⁸⁰ Szerzej ibidem, s. 326–327.

⁸¹ M. M. Kamiński, *Jak komuniści mogli zachować władzę po Okrągłym Stole. Rzecz o (nie) kontrolowanej odwilży, sondażach, opinii publicznej i ordynacji wyborczej*, „Studia Socjologiczne” 1997, nr 2.

⁸² Mam świadomość, że w znaczeniu politologicznym, socjologicznym czy gospodarczym za datę powstania PRL należy traktować raczej przełom lat 40. i 50. ubiegłego wieku, kiedy to powstała charakterystyczna dla późniejszych dekad struktura społeczno-gospodarcza i po-

ronat opus w zakresie odrzucenia koncepcji ludu pracującego w charakterze suwerena ustrojowego, a także rezygnacji z podkreślania w prawie konstytucyjnym ustrojowej roli PZPR.

W miejsce art. 1 i 3 pojawił się art. 2 ust. 1: „W Rzeczypospolitej Polskiej władza zwierzchnia należy do Narodu”. Ponadto w znowelizowanym rozdz. 9 nastąpiło prawnokonstytucyjne potwierdzenie, że prawo do zgłaszania kandydatów na posłów i senatorów należy także do grupy wyborców (art. 100). Ustrojodawca przyjmuje w ten sposób, iż suwerenem w państwie polskim o tradycyjnej już nazwie Rzeczypospolita Polska jest Naród rozumiany jako zbiorowość wyposażona w powszechne prawo wyborcze. Towarzyszyło temu następujące stwierdzenie: „Partie polityczne zrzeczają się zasadach dobrowolności i równości obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa” (art. 4 ust. 1). Natomiast z ust. 2 wynikało, że „O sprzeczności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznej orzeka Trybunał Konstytucyjny”. Jednocześnie dobiegło kresu istnienie PZPR, co miało miejsce na XI zjeździe tej partii odbytym 27–29 stycznia 1990 r.

XI. Podsumowanie

Od samego początku PZPR była główną strukturą zorganizowania ludu pracującego miast i wsi jako suwerena w PRL, acz ta sprawa była tylko *implicite* uregulowana przez prawo konstytucyjne. *Expressis verbis* stało się to dopiero w 1976 r. na gruncie wspólnej ordynacji do Sejmu PRL i rad narodowych z 17 stycznia oraz przepisu art. 3 Konstytucji PRL po nowelizacji z 10 lutego. Można uznać, że regulacja prawnokonstytucyjnego położenia PZPR po ponad ćwierć wieku od momentu uchwalenia Konstytucji PRL znalazła wreszcie swój pełny wyraz.

Dzięki rozwiązaniu prawnemu zawartemu w tych dwóch aktach prawnych PZPR, kontrolując proces wyborczy, jednocześnie decydowała o treści stanowionego w Sejmie prawa, co odbywałoby się zgodnie z zasadą suwerenności ludu pracującego miast i wsi. Właśnie do tego sprowadzał się proces wyraża-

lityczna; za to formalny kres PRL zbiega się z jego rzeczywistym upadkiem; por. L. Mażewski, *Władza...*, rozdz. XXV wraz z cyt. tam literaturą.

nia woli suwerena w państwie socjalistycznym, jakim był PRL, i podnoszenia tej woli do godności ustawy. Ale ze względu na istnienie zbyt dużego rozdźwięku z realiami PRL pod koniec lat 70. ubiegłego wieku, niedługo potem znacznie się odwrót od tej regulacji prawnej.

Na gruncie rozwiązań prawnych z 6 maja 1987 r., ustanawiających instytucje referendum ogólnokrajowego, mieliśmy do czynienia w sensie prawno-konstytucyjnym z początkiem ustanawiania nowego suwerena w miejsce ludu pracującego. W efekcie na znaczeniu musiały stracić struktury zorganizowania ludu pracującego z instancjami PZPR na czele. Proces ten znakomicie pogłębił się po uchwaleniu ordynacji wyborczych do Sejmu PRL i Senatu PRL z 7 kwietnia 1989 r. Pogłębieniu uległ zwrot w kierunku rozumienia suwerena jako ogółu dysponującego powszechnym prawem wyborczym a nie jedynie prawem do głosowania, jak miało to miejsce dotąd w PRL. Ten efekt wypierania przez ustrojowy liberalizm założeń marksistowskiej doktryny ustrojowopolitycznej pogłębiony został w wyniku rezultatu wyborów z 4 czerwca 1989 r., acz należy pamiętać, że gdyby przyjęto inny model ordynacji wyborczej do Sejmu, to i podział mandatów by się różnił od rzeczywistego. Jednak tylko na krótko mogłoby to zahamować trend ustrojowy uruchomiony regulacjami prawnokonstytucyjnymi z 6 maja 1987 r.

Literatura

- Borecki P., *Geneza Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, „Przeгляд Sejmowy” 2007, nr 5.
Burdeau G., Hamon F., Troper M., *Droit constitutionnel*, Paris 1999.
Cadart J., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t. I, Paris 1975.
Chantebout B., *Droit constitutionnel et science politique*, Paris 2000.
Charvin R., *Les etats socialistes europeens (Institutions et vie politiques)*, Paris 1975.
Dudek A., *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków 2004.
Duverger M., *Les orangers du lac Balaton*, Paris 1980.
Duverger M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t. I, Paris 1980.
Działocha K., *Stosowanie Konstytucji PRL*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici”, Prawo XXIV, Toruń 1985.
Friszke A., *Opozycja polityczna w PRL 1945–1980*, Londyn 1994.
Garlicki A., *Stalinizm*, Warszawa 1993.

- Garlicki A., *Karuzela. Rzecz o Okrągłym Stole*, Warszawa 2003.
- Gebert S., *Wspólna ordynacja wyborcza do Sejmu i rad narodowych*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 1–2.
- Granat M., *Likwidacja monopolistycznej pozycji partii komunistycznych*, Lublin 1992.
- Granat M., *Uwagi do prawnoustrojowego statusu partii komunistycznej*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 3.
- Hauriou A., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1966.
- Hochfeld J., *Sejm. Próba wstępnej analizy*, [w:] J. Hochfeld, *Marksizm, socjologia, socjalizm. Wybór pism*, Warszawa 1982.
- Jaskiernia J., *Ustawowa regulacja konsultacji społecznych i referendum*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 7.
- Jellinek G., *Ogólna nauka o państwie*, część II, Warszawa 1921.
- Kamiński M. M., *Jak komuniści mogli zachować władzę po Okrągłym Stole. Rzecz o (nie) kontrolowanej odwilży, sondażach, opinii publicznej i ordynacji wyborczej*, „Studia Socjologiczne” 1997, nr 2.
- Kołakowski L., *Główne nurty marksizmu. Powstanie-rozwoj-rozklad*, t. II, Paryż 1976.
- Kubas A., *W sprawie zmian prawa wyborczego*, [w:] Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980–1990, zebrali i przygotowali do druku K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski, Warszawa 2001.
- Kubas A., Rozmarynowicz A., *Praworzędność a nomenklatura*, „Tygodnik Powszechny” 1981, nr 44.
- Kuisz J., *O udziale prawników w procesie zawierania Porozumienia Gdańskiego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 8.
- Makowski W., *Nauka o państwie*, Warszawa 1939.
- Malia M., *Sowiecka tragedia. Historia komunistycznego imperium rosyjskiego 1917–1991*, Warszawa 1998.
- Mażewski L., rec. J. Kuisz, *Charakter prawny porozumień sierpniowych 1980–1981*, Warszawa 2009, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3.
- Mażewski L., *Długa dekada lat siedemdziesiątych (1968–1981). Rola nowelizacji z 10 lutego 1976 r. Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. w ewolucji ustroju PRL na tle konstytucji europejskich państw socjalistycznych*, Toruń 2011.
- Mażewski L., *System rządów w PRL (1952–1989)*, Warszawa-Biała Podlaska 2011.
- Mażewski L., *Władza, własność i położenie Kościoła. Z dziejów autorytaryzmu w Polsce w latach 1944/1945–1989/1990*, Toruń 2015.
- Mażewski L., *Ustrojowopolityczny taran. Polityka NSZZ „Solidarność” a przemiany ustrojowe w PRL w latach 1980–1982*, Warszawa-Radzymin 2017.
- Persak K., *„Troskliwy opiekun i świątły doradca Polski Ludowej” – poprawki Józefa Stalina do Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, [w:] PRL. *Trwanie i zmiana*, red. D. Stola, M. Zaremba, Warszawa 2003.

- Pipes R., *Rewolucja rosyjska*, Warszawa 1994.
- Pospieszalski K. M., *Partia polityczna w prawie polskim na tle ustawodawstw innych państw*, Sprawozdania PTPN, t. XV, Poznań.
- Raciborski J., *Rytuał, plebiscyt czy wybory? Socjologiczna analiza wyborów do rad narodowych w 1988 roku*, Warszawa 1989.
- Rybicki M., *Geneza i tryb przygotowania Konstytucji*, [w:] *Konstytucje Polski*, t. II, red. M. Kallas, Warszawa 1990.
- Sadowski A., *Wolne wybory. Analizy, propozycje*, Wrocław 1985.
- Siemieński F., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa-Poznań 1978.
- Skrzydło W., *Podstawowe prawa polityczne obywateli PRL*, „Ideologia i Polityka” 1976, nr 7–8.
- Sobolewski M., *Zagadnienia instytucjonalizacji partii politycznych w literaturze NRF*, „Państwo i Prawo” 1958, nr 12.
- Sokolewicz W., *Konstytucja PRL po zmianach z 1976*, Warszawa 1978.
- Stembrowicz J., *Struktura, organizacja i tryb funkcjonowania rządu PRL*, Warszawa 1974.
- Stembrowicz J., *Konstytucja PRL na tle nowelizacji 1954–1980*, [w:] *Konstytucje Polski*, t. II, red. M. Kallas, Warszawa 1990.
- Werblan A., *Stalinizm w Polsce*, Warszawa 1991.
- Wiatr J. J., Raciborski J., *Wybory w PRL: doświadczenia i wnioski*, Warszawa 1987.
- Winczorek P., *Formy regulacji prawnej działalności partii politycznych w niektórych państwach burżuazyjnych*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 12.
- Zakrzewska J., *Status partii politycznych Europy Zachodnich*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 2.
- Zamkowski W., *Podmiotowy aspekt suwerenności na tle ustroju państwowego PRL*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, red. J. Lewandowska, Kraków 1971.
- Zawadzka B., *Konsultacje społeczne i referendum w systemie politycznym PRL*, „Studia Prawnicze” 1989, z. 2–3.