

Tadeusz Szymczak

KSZTAŁTOWANIE SIĘ ZASAD KONSTYTUCYJNYCH PRL  
W LATACH 1947-1952

Przygotowując referat rocznicowy najtrudniej jest uzasadnić wybór tematu. Z góry ograniczona objętość elaboratu nie ułatwia zadania. Całkowicie nieprzydatne są tu wszelkiego rodzaju rozważania ściśle prawnicze, które nie mogą liczyć na szersze zainteresowanie. Nie chodziło przy tym o spopularyzowanie wiedzy będącej przedmiotem zainteresowania historyka. Ostatecznie zdecydowały dwa momenty: pierwszy - wyjątkowo brzemienne w wydarzenia polityczne okres 1947-1952, drugi - niesłabnące zainteresowanie modelem organizacji państwa doby Sejmu Ustawodawczego. Oczywiście nie można było ograniczyć omawianej materii do ściśle określonych dat, bowiem niewiele można powiedzieć o ustawodawstwie owego okresu (lata 1947-1953) bez odwołania się do wcześniejszych regulacji prawnoustrojowych<sup>1</sup>. Stąd potrzeba ciągłego nawiązywania do okresu KRN i szukania rodowodu poszczególnych instytucji w konstytucji marcowej z 1921 r. I jeszcze jedna uwaga. Dotykamy zagadnień związanych z głębokimi

<sup>1</sup> Problem periodyzacji przedstawiłem w pracy pt.: Ewolucja systemu naczelnych organów władzy i administracji w Polsce Ludowej. (Lata 1944-1974), "Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego" 1976, S. I, z. 14, s. 27-44. Zwracałem przy tym uwagę na potrzebę tworzenia periodyzacji mającej walory uniwersalności, uwzględniające dorobek wielu dyscyplin społecznych: historii dziejów najnowszych, prawa, socjologii, ekonomii i filozofii. Oczywiście nie wyklucza to możliwości wypracowania uniwersalnej periodyzacji przez przedstawicieli jednej, określonej dziedziny nauk społecznych.

zmianami o charakterze rewolucji społecznej - kształtowania państwa ludowego i szerokich reform gospodarczych. Nas jednak głównie interesuje organizacja aparatu państwowego ze szczególnym uwzględnieniem naczelnych organów państwa<sup>2</sup>. Zwracamy uwagę na oryginalność przyjętych rozwiązań organizacyjnych, które nosiły cechy instytucji charakterystycznych dla modelu rad narodowych i ustroju parlamentarno-gabinetowego. Zdajemy sobie przy tym sprawę z wyjątkowo złożonego charakteru całej kadencji Sejmu Ustawodawczego, z tego, że czym innym była koncepcja, na której opierał się przyjęty w Małej Konstytucji system sprawowania władzy, a czym innym praktyka konstytucyjna po przełomowych latach 1948-1949 oraz wydane po tej dacie odpowiednie akty prawne należące raczej do modelu obowiązującej Konstytucji PRL<sup>3</sup>.

1. Szukając rodowodu zasad konstytucyjnych PRL przyjmuje się, że rozwiązania ustrojowe okresu KRN, nie były wynikiem jakiegó z góry założonej koncepcji i nie oznaczały realizacji jakiegoś gotowego modelu ustrojowego<sup>4</sup>. Powszechnie zakłada się, że by-

<sup>2</sup> Kształtowanie się zasad konstytucyjnych naszego państwa nie da się ograniczyć jedynie do analizy naczelnych organów. Istotne znaczenie miał rozwój (ewolucja) terenowych organów władzy i administracji. Mała Konstytucja nie regulowała w zasadzie tych kwestii i obowiązywała zarówno pod rządem ustawy z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, jak i ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej.

<sup>3</sup> O dramatycznym, przełomowym charakterze tej kadencji pisze Marian Rybicki: "Przez sam jej środek przebiega ostra czołowa zwrotu politycznego lat 1948-1949 ze wszystkimi jego konsekwencjami. Na przestrzeni pięcioletniego okresu działania Sejmu Ustawodawczego dochodzą kolejno do głosu w życiu politycznym kraju dwie zasadniczo odmienne tendencje w zakresie powiązań prawnoustrojowych oraz sposobu sprawowania władzy. Znajdują one wyraźne odbicie w pracach Sejmu, w jego aktywności oraz w rzeczywistej roli i pozycji Sejmu w stosunku do innych naczelnych organów władzy i administracji". M. R y b i c k i, U źródle pierwszego kryzysu politycznego, okres Sejmu Ustawodawczego RP, 1947-1952, "Miesięcznik Literacki" 1984, nr 6, s. 91. Por. i d e m, Geneza i przygotowanie Konstytucji PRL z 1951, "Dzieje Najnowsze" 1983, nr 4, s. 91-116.

<sup>4</sup> Analizę organizacji i form działalności pierwszego parlamentu III Rzeczypospolitej - KRN zawiera praca zbiorowa (A. Ajnenkiel, A. Burda, J. Mordwiłko, J. Pawłowicz, i J. Zakrzewska): Krajowa Rada Narodowa, red. A. B u r d a, Wrocław 1976.

ły to poszukiwania, w nawiązaniu do konstrukcji prawnych, a nawet niektórych przepisów konstytucji marcowej; stanowiły wyraz poszukiwań nowych, oryginalnych koncepcji odpowiadających ówczesnym warunkom i stwarzających najdogodniejsze ramy dla realizacji zadań władzy ludowej w pierwszym okresie jej istnienia. Należy zgodzić się z tymi autorami, którzy skłaniają się do tego, że stanowisko KRN jako parlamentu nie można prawidłowo analizować w oderwaniu od doświadczeń historycznych polskiego parlamentaryzmu<sup>5</sup>. Oczywiście nie odnosi się to do wszystkich okresów działalności KRN. Na przykład analiza "Statutu tymczasowego" dowodzi, że poza powołaniem się na demokratyczne zasady konstytucji marcowej cała struktura rad narodowych, a także ich funkcje podporządkowane zostały idei rad z wszystkimi konsekwencjami, a więc i zaprzeczeniem zasad systemu parlamentarno-gabinetowego<sup>6</sup>. Dopiero późniejsze akty prawne, nie tylko powołują się wprost na zasady konstytucji z 1921 r., ale nawiązują do instytucji i poszczególnych przepisów tej ustawy zasadniczej.

W czasie okupacji działała KRN i Prezydium KRN. Nie powołano organu wykonawczo-zarządzającego typu rząd. Stan ten miał trwać do chwili kiedy warunki pozwolą na powołanie rządu. Nim jednak do tego doszło, w chwili wyzwolenia pierwszego skrawka naszej ziemi, KRN utworzyła 21 lipca 1944 r. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, jako tymczasową władzę wykonawczą dla kierowania walką wyzwoleniczą narodu, zdobycia niepodległości i odbudowy państwowości polskiej. I ten właśnie organ w imieniu KRN przejął władzę na wyzwolonych terenach Polski i sprawował ją poprzez wojewódzkie, powiatowe i gminne rady narodowe oraz przez upoważnionych swych przedstawicieli.

Przystępując do odbudowy państwowości polskiej PKWN deklarował przywrócenie wszystkich swobód demokratycznych, równości wszystkich obywateli bez różnicy rasy, wyznania i narodowości, wolności organizacji politycznych, zawodowych, prasy, sumienia.

<sup>5</sup> Por. Z. J a r o s z, J. Z a k r z e w e k a, Krajowa Rada Narodowa. Z dziejów kształtowania się ludowego parlamentu, "Czasopismo Prawno-Historyczne" 1964, t. 16, z. 1, s. 52-53.

<sup>6</sup> Statut uchwalono na pierwszym posiedzeniu KRN w dniu 1 stycznia 1944 r. Por. J. P a w ł o w i c z, Z dziejów konspiracyjnej KRN, 1943-1944, Warszawa 1961, s. 68-70.

Krajowa Rada Narodowa i Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego określił swój stosunek do ustawodawstwa konstytucyjnego okresu międzywojennego. Postanowiły działać na podstawie konstytucji marcowej, odrzucając jednocześnie konstytucję z 1935 roku.

W miarę postępującego wyzwolenia kraju zaszła potrzeba dokonania odpowiednich przekształceń w systemie naczelných organów. Istotne zmiany wprowadziły ustawy z 11 września 1944 r.: pierwsza - o organizacji i zakresie działania rad narodowych; druga - o kompetencji prezydenta Krajowej Rady Narodowej. Jednocześnie rozszerzony został zakres działania KRN<sup>7</sup>. Ponadto KRN została uprawniona do powołania w momencie uznanym przez siebie za odpowiedni, Tymczasowego Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, co stało się 31 grudnia 1944 r.

Jaki charakter miał Rząd Tymczasowy i czym różnił się od PKWN? Pomimo, iż pod względem zasad politycznych i swego składu pozostał kontynuatorem PKWN, to jednak rozszerzyła się jego baza społeczna i zakres zadań<sup>8</sup>. Poza tym w miarę wyzwolenia ziem polskich, obejmował on swą działalnością coraz to nowe obszary. Wreszcie w wyniku porozumienia osiągniętego na podstawie programu Rządu Tymczasowego został utworzony 28 czerwca 1945 roku Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej<sup>9</sup>. Fakt ten miał doniosłe znaczenie w procesie dalszej stabilizacji wewnętrznej państwa i umocnienia władzy ludowej. Nie trzeba szerzej dowodzić, jak bardzo polepszyło to międzynarodową pozycję odrodzonej Polski.

Przechodząc do głównego nurtu naszych zainteresowań należy podkreślić, że zasadnicze przekształcenia organizacyjne zmierzały do rozbudowania naczelných organów państwa z uwzględnieniem

<sup>7</sup> M. in. o tak ważne zagadnienia, jak: planowanie działalności publicznej, w szczególności ustalanie budżetów i planów świadczeń w naturze; ustalanie stanu liczebnego wojska oraz liczby pobranego rekruta; kontrola działalności organów wykonawczych, z punktu widzenia zgodności z ustawami i uchwalonymi planami oraz polityki i celowości; przywołanie i odwołanie Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego; uchwalenie w drodze ustawy podstawowych aktów gospodarczych.

<sup>8</sup> Powołany w drodze ustawy rząd składał się z 17 osób, w tym 5 przedstawicieli PPR, 5 - PPS, 5 - SL i 2 - SD.

<sup>9</sup> W skład Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej weszło 21 osób, w tym 6 przedstawicieli PPR, 6 - PPS, 6 - ludowców, 2 - SD i jeden bezpartyjny.



zarówno doświadczeń rad narodowych, jak i zasad konstytucji marcowej. Próbowano stworzyć optymalny model organów państwowych odpowiadający warunkom odradzającego się państwa, jego założeniom społecznym, gospodarczym i politycznym. Jest rzeczą charakterystyczną, że w pierwszym rządzie został umocniony przedstawicielski charakter KRN, którą wyposażono we wszystkie kompetencje parlamentu<sup>10</sup>. Rozszerzono jej skład, przy czym odrębnym zagadnieniem stało się ustalenie klucza, według którego organizacje polityczne wysyłały swych przedstawicieli. Po długiej dyskusji przyjęto za zasadę porozumiewanie się między sobą instancji kierowniczych zainteresowanych organizacji. Natomiast liczbę przedstawicieli zrzeszeń zawodowych i społecznych ustalało w każdym konkretnym przypadku Prezydium KRN, biorąc pod uwagę rzeczywistą rolę społeczną, wpływ i liczebność danej organizacji oraz zasadę, aby w KRN były odpowiednio reprezentowane wszystkie zrzeszenia wymienione w ustawie z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych. Ustawa przyjęła, że ogólna liczba członków KRN nie może przekroczyć 444.

Do dziś jednak nie mamy pełnej oceny praktyki okresu KRN (lata 1944-1947), szczególnie jej roli w urzeczywistnianiu wizji wzajemnych stosunków między naczelnymi organami państwa. Z jednej strony można powołać się na prace, których autorzy wskazują na wzmocnioną rolę organów przedstawicielskich w porównaniu z całym okresem międzywojennym<sup>11</sup>. A nawet, jak twierdzili niektórzy, przyjęta regulacja prawna czyniła prezydenta KRN organem zależnym od parlamentu w zakresie nie przewidzianym w art.

<sup>10</sup> Pisząc o KRN jako najwyższym organie ustawodawczym, nie podejmujemy dyskusji odnośnie istotnego z punktu widzenia prawa konstytucyjnego pytania: czy KRN była także organem ustrojodawczym? Przypominam jedynie, że parlament, który uchwała ustawy konstytucyjne nie jest jeszcze "sejmem ustawodawczym" w znaczeniu konstytuanta. Wydaje się, że KRN nie była takim organem. Inaczej S. R o z m a r y n, (Polskie prawo państwowe, Warszawa 1951, s. 281), którego zdaniem "KRN była w chwili odbudowy państwowości polskiej organem ustawodawczym i konstytuanta [...]". Elementy polemiki na ten temat czytelnik znajdzie w: W. Z a k r z e w s k i, Działalność prawotwórcza o mocy ustawy w Polsce Ludowej, "Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego" 1963, nr 10, s. 7 i n.; J. Z a k r z e w s k a, Funkcje i zadania KRN jako parlamentu oraz sposób ich realizacji, [w:] Krajowa Rada Narodowa..., s. 117-118.

<sup>11</sup> Por. K. G r z y b o w s k i, Ustrój Polski współczesnej, 1944-1948, Kraków 1948, s. 18.

41 konstytucji z 1921 roku i przez to samo nadała zupełnie odmienny charakter polityczno-ustrojowy tej instytucji. W świetle ustalonej interpretacji KRN była organem naczelnym w państwie<sup>12</sup>. Byli jednak i tacy, którzy uważali, że dla okresu KRN charakterystycznym był "priorytet egzekutywy nad legislatywą"<sup>13</sup>. Ta ostatnia teza oparta była z pewnością na analizie praktyki, która stopniowo ewoluowała w kierunku umocnienia władzy wykonawczej. Potwierdzają to zresztą najnowsze badania, których autorzy poddając analizie wiele obiegowych sądów o rozwoju prawa konstytucyjnego w dobie pierwszego i drugiego prowizorium zmiierzają zarówno do "odbrązowienia", jak i weryfikacji poglądów nie mających podstawy w faktach. Do zagadnień tych wrócimy w dalszych partiach naszych rozważań.

To bezpośrednie nawiązanie do okresu działalności KRN pozwoli nam prześledzić warunki, które wpłynęły na recepcję nie tylko zasad konstytucji marcowej, ale także poszczególnych instytucji. Przykładem takim jest z pewnością ewolucja instytucji prezydenta, którą zapoczątkowała ustawa z 11 września 1944 r. o kompetencji przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej zmieniona niebawem, bo 31 grudnia 1944 r. Ewolucję w tym względzie zapoczątkowało wprowadzenie na miejsce nazwy "przewodniczący KRN" - nazwy "prezydent KRN". Przekształcenie to nie miało jednak charakteru formalnego. Zgodnie z postanowieniami konstytucji marcowej oraz ustawy z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych wspomniana ustawa stanowiła, że prezydentowi KRN przysługują wszystkie uprawnienia marszałka Sejmu. Wobec opróżnienia urzędu prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zastępuje go prezydent KRN. Zgodnie z ustawą z tytułu zastępstwa prezydenta Rzeczypospolitej prezydent KRN pełnił tak ważne funkcje, jak np.: podpisywał ustawy wraz z odpowiednimi członkami rządu (do 1 stycznia 1945 r. - PKWN) i zarządzał ich ogłoszenie, a w celu ich wykonania wydawał rozporządzenia i zarządzenia; był najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych państwa, przy czym zwierzchnictwo sprawował przez Naczelne Dowództwo Wojska Polskiego; wykonywał prawo łaski; reprezentował państwo na zewnątrz i wy-

<sup>12</sup> Por. J a r o s z, Z a k r z e w s k a, op. cit., s. 53.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 53.

syłał przedstawicieli dyplomatycznych; zawierał umowy z innymi państwami; mianował sędziów; nadawał ordery i odznaczenia. Było rzeczą ze wszech miar istotną, że ustawa wyraźnie stanowiła automatyczne wygaśnięcie jej mocy z chwilą ukonstytuowania się ciał parlamentarnych (ustawa użyła liczby mnogiej) wybranych na zasadzie powszechnych wyborów. Od 31 grudnia 1944 r. prezydent KRN otrzymał prawo powoływania rządu. Przypomnijmy, że uprawnienie to należało wyłącznie do KRN. Jednocześnie wprowadzono tryb mianowania prezesa Rady Ministrów znany z konstytucji marcowej (art. 45).

2. Pytanie, od którego nie można się uwolnić dyktuje analiza naszej historii lat 1944-1952; czy konstytucja marcowa obowiązywała, a jeśli tak, to w jakim stopniu? Oczywiście pytanie to można postawić także w innym ujęciu; jak wielki był wpływ konstytucji marcowej na ustawodawstwo konstytucyjne po 1944 r. Można także połączyć te dwa pytania i doszukiwać się zarówno wpływu tej konstytucji na kształtowanie się instytucji prawa konstytucyjnego, jak i jej obowiązywania.

Już pierwsi badacze tego zagadnienia pisali wprost, że konstytucja marcowa obowiązywała w Polsce Ludowej w latach 1944-1952, a równocześnie dodawali, że obowiązywała z woli władz powstałych w drodze rewolucji - KRN i PKWN. Natomiast dyskusja dotyczyła, wysuwanej w środowisku historycznym tezy o "ciągłości obowiązywania" konstytucji marcowej<sup>14</sup>. Nie miejsce tu na szczegółowe rozwijanie argumentów wspierających tego rodzaju poglądy. Mając na względzie główne założenia referatu pozostajemy przy poglądach uznanych w nauce prawa konstytucyjnego<sup>15</sup>. Co nie znaczy, że nauka prawa może poszczycić się większymi w tym względzie osiągnięciami. Wszelkie rozważania na te tematy muszą pozo-

<sup>14</sup> Por. N. Kołomejczyk, B. Syzdek, Polska w latach 1944-1949, Warszawa 1969, s. 16; M. Turlejska, Zapis pierwszej dekady 1944-1954, Warszawa 1972, s. 58 i 71.

<sup>15</sup> Na uwagę zasługują, poza podręcznikami i artykułami, tekie prace jak np.: K. Grzybowski, Ustrój Polski współczesnej 1944-1948, Kraków 1948; A. Burda, Rozwój ustroju politycznego Polski Ludowej, Warszawa 1967; Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947-1952, red. M. Rybicki, Wrocław 1977; K. Działocha, J. Trzcieniecki, Zagadnienia obowiązywania konstytucji marcowej w Polsce Ludowej, Wrocław 1977.

stawać w bezpośrednim związku z poglądami wypowiedzianymi przez ludzi żyjących w owych czasach, którzy obserwując bieg wydarzeń formułowali na gorąco pytania i próbowali dać na nie odpowiedzi. Dla ilustracji odwołuję się do poglądów Konstantego Grzybowskiego, zdaniem którego zgodnie z Manifestem lipcowym władze państwowe działają na podstawie konstytucji marcowej oraz "podstawowe założenia" tej konstytucji obowiązują. Pogląd swój uzasadnił następująco: "Sądzić by można, że pierwsze określenie odnosi się do części organizacyjnej (konstytucyjnej), drugie do jej części deklaratoryjnej. Funkcjonowanie i wzajemny stosunek organów odradzającego się państwa jest oparty na Konstytucji marcowej - z tym koniecznym odchyleniem, które wobec przerwania ciągłości prawnej w kwietniu 1935 r. i wobec przewrotu wojennego są nieuniknione". W dalszych swych wywodach autor dochodzi do następującego wniosku: "Przez »podstawowe założenia« natomiast rozumieć się zdaje Manifest lubelski najbardziej podstawowe przepisy Konstytucji [chodzi o konstytucję z 1921 r. - T. S.], mające charakter przede wszystkim dogmatyczno-deklaratoryjny, ujęte na wstępie, w jej rozdziale E. IV, a więc - mówiąc najogólniej - uregulowanie podstawowych zasad ustroju oraz wzajemnego stosunku obywatela do Państwa. Za taką interpretacją przemawia zarówno fakt, że podstaw tych w Manifestie lubelskim prawie nie określono (a manifesty nowo powstających rządów demokratycznych zawsze zawierają te określenia) jak i fakt, że współczesna teoria nauki o państwie i prawa konstytucyjnego tak właśnie »podstawowe założenia« ustroju rozumie<sup>16</sup>.

Pomijając zagadnienia ściśle polityczne należy ustalić stosunek Sejmu Ustawodawczego do konstytucji 1921 r. Przede wszyst-

<sup>16</sup> Por. Zarys historyczno-polityczny I-go rządu demokratycznego w Polsce 1944-1946, oprac. K. Grzybowski, S. Grzybowski, A. Krzyżanowski, W. Krzyżanowski, A. Listowski, A. Mauereberger, J. Płoński, J. Sieradzki, J. Starościcki, Warszawa, b. r., s. 28. Mimo braku daty wydania cytowanej publikacji nie ulega wątpliwości, że było to pierwsze naukowe opracowanie jakie ukazało się w kraju po 1944 r. Dodatkowo utwierdza nas w tym przekonaniu wstęp, w którym zaznaczono: "Dzieło niniejsze jest pierwszą próbą ujęcia w sposób naukowy Przełomu i Reform polskich, jest pierwszą próbą przedstawienia rezultatów pracy polskiej w odrodzonej Ojczyźnie lat 1944-1946".



kim ustawodawca nawiązał do postanowień Manifestu PKWN, który głosił, że podstawowe założenia tej konstytucji będą obowiązywać aż do zwołania wybranego w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, równym, tajnym i stosunkowym, Sejmu Ustawodawczego, który uchwali, jako wyraziciel woli narodu, nową konstytucję. Należało więc rozstrzygnąć problem, czy jeśli uznać Manifest za podstawowe źródło prawa, a nie tylko deklarację polityczną, to czy "podstawowe założenia" traciły moc obowiązującą z chwilą zwołania Sejmu Ustawodawczego, czy miały obowiązywać nadal. Konfrontacje stanowisk w tej materii towarzyszyły Sejmowi Ustawodawczemu od pierwszych dni jego działania, a właściwie o wiele wcześniej, bo już w czasie wyborów. Najbardziej skrajne stanowiska zajęło PSL sprzeciwiając się potrzebie uchwalenia nowej konstytucji, wystąpiło z zarzutami w stosunku do Bloku Demokratycznego, który zgłosił projekt ustawy konstytucyjnej o ustroju i zakresie działania naczelnych organów Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalony 19 lutego 1947 r. Wcześniej 4 lutego została uchwalona ustawa konstytucyjna o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej, w której Sejm Ustawodawczy został określony jako organ zwierzchniej władzy Narodu Polskiego, kontynuujący dzieło KRN i kierujący się podstawowymi założeniami konstytucji marcowej, zgodnie z Manifestem PKWN. Opierając się na podstawowych założeniach i wynikach głosowania ludowego z dnia 30 czerwca 1946 r. Sejm Ustawodawczy wybrał prezydenta Rzeczypospolitej na lat siedem.

Nie sposób przy okazji okolicznościowego wystąpienia zreferować chociażby pobieżnie zakres toczonych w owym czasie sporów, wokół samego aktu wyborczego, jak i zaciętości z jaką przeciwstawiano konstytucję marcową istniejącej rzeczywistości. Nie do wszystkich trafiły argumenty o potrzebie połączenia w jedną całość demokratycznych tradycji konstytucyjnych z nowymi elementami ustroju społeczno-gospodarczego. A tym bardziej, nie łatwo pogodzono się z myślą, że prezydent został wybrany na podstawie wspomnianej ustawy konstytucyjnej, a nie na samoistnienie istniejących oderwanych od niej "podstawowych założeniach" konstytucji z 1921 r.

Jeszcze raz i chyba ze zwielokrotnioną siłą, problem ten zaznaczył się w dyskusji nad projektem wspomnianej ustawy konstytucyjnej o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rze-

czypospolitej Polskiej, a w kręgach prawniczych pozostał przedmiotem dyskusji przez wiele lat. Główna uwaga skupiła się na art. 1, w którym wyraźnie podkreślono obowiązywanie "podstawowych założeń" konstytucji marcowej<sup>17</sup>. Rzecz dotyczyła sprecyzowania charakteru i znaczenia tego określenia. Właściwie zaś chodziło o ustalenie faktycznej roli konstytucji marcowej po 1947 r.

Do pewnego stopnia rozstrzygającym elementem w sporze stała się praktyka Sejmu Ustawodawczego. Nie odbiegała ona w sposób wyraźny od praktyki w okresie KRN chociaż, jak niejednokrotnie podkreślano w literaturze przedmiotu, po 1947 r. nabrały większego znaczenia wzory konstytucji marcowej, do których nawiązał ustawodawca i które w bardziej zdecydowany sposób oddziaływały na doktrynę<sup>18</sup>. Najlepszym tego przykładem była Mała Konstytucja.

Nikogo nie powinno dziwić, że w dobie Sejmu Ustawodawczego nasilały się dyskusje nad zagadnieniem roli parlamentu w warunkach ustroju demokracji ludowej, szczególnie zaś możliwości zastosowania form burżuazyjnej, liberalnej demokracji parlamentarnej w procesie przemian ustrojowych Polski. Patrząc z perspektywy na te polemiki możemy stwierdzić, że dorobek polskiej myśli politycznej w tym zakresie był znaczny (szczególnie w latach 1947-1948). Poglądy polityków i prawników polskich, daleko przekroczyły granice kraju budząc zarówno uznanie, jak i krytykę. Przemiany w prawie konstytucyjnym zachodziły w ścisłym powiązaniu z przeobrażeniami politycznymi i gospodarczymi. Zarówno w jednej, jak i w drugiej płaszczyźnie ówczesne rozwiązania wyróżniały się swą oryginalnością. Wystarczy przypomnieć jak wiele nieporozumień wywołała idea "polskiej drogi do socjalizmu", która z taką siłą mobilizowała polską opinię publiczną.

<sup>17</sup> Art. 1 Małej Konstytucji miał następujące brzmienie: "Do czasu wejścia w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Sejm Ustawodawczy, jako organ władzy zwierzchniej Narodu Polskiego i w oparciu o podstawowe założenia Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., zasady Manifestu Lipcowego Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r., zasady ustawodawstwa o radach narodowych oraz reformy społeczne i ustrojowe, potwierdzone przez Naród w głosowaniu ludowym z dnia 30 czerwca 1946 r. - postanawia co następuje o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej".

<sup>18</sup> Szerzej K. D z i a ł o c h a, Sejm Ustawodawczy jako organ zwierzchniej władzy narodu, [w:] Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej (1947-1952), red. M. R y b i c k i, Wrocław 1977, s. 61.

Przełomowe znaczenie dla ukształtowania się ustroju politycznego miało powstanie nowego systemu partyjnego (przełom lat 1948-1949). Z chwilą utworzenia PZPR zmienił się układ stosunków między naczelnymi organami państwa i naczelnymi władzami partii, która z czasem stała się siłą ponownie nadającą kierunek wszystkim organom władzy i administracji państwowej. I tak, w grudniu 1984 r. osoba pełniąca funkcję prezydenta Rzeczypospolitej (Bolesław Bierut) została wybrana na stanowisko przewodniczącego Komitetu Centralnego PZPR. Jeśli dodamy, że prezydent pełnił jednocześnie funkcję przewodniczącego Rady Państwa, to będziemy mieli właściwy wymiar fuzji tych stanowisk politycznych i państwowych.

3. Odpowiednie określenie relacji między naczelnym organem przedstawicielskim a rządem i prezydentem, nie sprowadza się jedynie do idei podziału władz. W prawie konstytucyjnym związek ten tradycyjnie określony jest mianem parlamentarno-gabinetowego systemu rządów. W dobie Sejmu Ustawodawczego system ten wraz z recepcją odpowiednich przepisów konstytucji z 1921 r. przeniknął do ustroju naczelnych władz państwa. Jednak i w tym wypadku podlegał on zmianom wywołanym nowym układem stosunków między naczelnymi organami państwa. I chociaż nie chodziło o zapewnienie pełni władzy i nadrzędności Sejmu Ustawodawczego, to jednak ustawodawca zmierzał do umocnienia pozycji Sejmu Ustawodawczego i współdziałania wszystkich naczelnych organów państwa.

Sejm Ustawodawczy był parlamentem jednoizbowym. Jego kadencja miała trwać lat pięć, licząc od dnia otwarcia Sejmu<sup>19</sup>. Zakres działania Sejmu obejmował, zgodnie z art. 3: a) uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polski; b) ustawodawstwo; c) kontrolę nad działalnością rządu i ustalenie zasadniczego kierunku polityki państwa. Ta kolejność nie była przypadkowa. Wysłunięcie na plan pierwszy obowiązku uchwalenia konstytucji stanowiło o charakterze Sejmu Ustawodawczego, pełniącego rolę konstytuancy.

W odróżnieniu od regulacji znanych konstytucji marcowej w

<sup>19</sup> Sejm Ustawodawczy nie zdążył uchwalić Konstytucji PRL w terminie pięciu lat. Dlatego ustawa konstytucyjna z 15 grudnia 1951 r. o zmianie terminu opracowania projektu konstytucji i przedłużenia kadencji Sejmu Ustawodawczego. Kadencję przedłużono o sześć miesięcy.

jej oryginalnej wersji (przed zmianami po wypadkach majowych z 1926 r.) istotną rolę odegrała instytucja dekretów z mocą ustawy. Nie wdając się w szczegółowe rozważania, można stwierdzić, że Sejm mógł (z czego korzystał) w drodze ustawy udzielić rządowi pełnomocnictw do wydawania dekretów z mocą ustawy, z wyłączeniem spraw określonych w art. 4 Małej Konstytucji. Swoista procedura polegała na tym, że wspomniane pełnomocnictwa mogły być udzielane tylko na okres między sesjami lub w razie odroczenia sesji Sejmu oraz na okres po rozwiązaniu Sejmu Ustawodawczego do czasu ukonstytuowania się nowego Sejmu. Zamiar ustawodawcy był tu wyraźny, podobnie jak i włączenie do tego procesu Rady Państwa, której prezes Rady Ministrów przedkładał dekrety do zatwierdzenia. Dekrety nie przedłożone do zatwierdzenia na najbliższej sesji Sejmu, albo których zatwierdzenia Sejm odmówił zwykłą większością traciły moc w dniu zamknięcia lub odroczenia sesji Sejmu.

Mała Konstytucja w sposób jasny uregulowała kwestię budżetową, stanowiąc, że jeśli Sejm w ciągu trzech miesięcy od przedłożenia mu przez rząd projektów nie uchwali ustaw o budżecie, o narodowym planie gospodarczym i poborze rekruta, prezydent za zgodą Rady Państwa ogłosi te ustawy w brzmieniu projektów rządowych (art. 8).

Wprost z konstytucji marcowej zostały przeniesione przepisy regulujące immunitet poselski (chodzi o recepcję art. 21 i 24). Zakres immunitetu był szeroki, obejmował bowiem immunitet parlamentarny w znaczeniu formalnym i materialnym. Posłowie nie ponosili odpowiedzialności za swoją działalność w Sejmie, lub poza Sejmem, wchodzącą w zakres wykonywania mandatu ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu. Przez cały czas sprawowania mandatu posłowie nie mogli być pociągani do odpowiedzialności karno-sądowej i dyscyplinarnej ani pozbawieni wolności bez zezwolenia Sejmu.

W analizie działalności Sejmu Ustawodawczego nie można porzucić jedynie na charakterystyce norm Małej Konstytucji. W życiu każdego parlamentu istotną rolę pełnią normy regulaminowe. Znaczący zagadnienia zgodni są co do tego, że "Regulamin Sejmu Ustawodawczego", w swoim pierwotnym brzmieniu (tzn. bez zmian jakie zostały dokonane po 1948 r.) w sposób właściwy regulował strukturę wewnętrzną i sposób realizacji kompetencji najwyższego



organu władzy państwowej<sup>20</sup>. I chociaż podobnie jak regulamin obrad KRN wzorował się na wcześniejszych regulaminach sejmowych z okresu obowiązywania konstytucji marcowej (uchwalonych w 1923 r. i 1930 r.), to jednak był to akt oryginalny uwzględniający bieżącą praktykę sejmową<sup>21</sup>. Trudno w naszym referacie przedstawić zasadnicze cechy regulaminu, wystarczy zaznaczyć, że łączył on normy tradycyjne służące realizacji ustawodawczych funkcji parlamentu z działalnością kontrolną wyrosłą już na gruncie państwa ludowego (np. szeroko rozbudowane funkcje kontrolne komisji)<sup>22</sup>.

4. Już w Małej Konstytucji zaznaczył się podział, który nie miał bynajmniej charakteru terminologicznego, z jednej strony wyodrębniono organ narodu, którym był Sejm Ustawodawczy (takie określenie znajdujemy w art. 1) z drugiej - organy państwowe. Podziału tego nie można pominąć w badaniach nad systemem organizacji aparatu państwowego, który różnił się zarówno od poprzedniego (z okresu KRN), jak i ustalonego w konstytucji marcowej (m. in. przez wprowadzenie naczelnego organu typu prezydialnego - Rady Państwa).

W organizacji Sejmu Ustawodawczego na plan pierwszy wysuwała się zasada jednoizbowości. Ciałem przedstawicielskim jednoizbowym była KRN i jednoizbowość potwierdziło głosowanie ludowe (referendum) z 30 czerwca 1946 r. Wybrany w pięcioprzymiotnikowych wyborach Sejm Ustawodawczy składał się z 444 posłów. Tworząc

<sup>20</sup> Por. J. R e p e l, Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Wrocław 1978, s. 51.

<sup>21</sup> "Regulamin Sejmu Ustawodawczego" w swej pierwotnej wersji przetrwał do 2 lipca 1949 r., tj. pierwszej nowelizacji; druga, o wiele szersza miała miejsce 26 lutego 1951 r. Obydwe zmiany były wypadkową przeobrażeń zachodzących w życiu politycznym i państwowym kraju, zmierzających do umocnienia centralizacji władzy, co za tym idzie ograniczenia roli naczelnego organu przedstawicielskiego - Sejmu.

<sup>22</sup> Np. w dobie Sejmu Ustawodawczego zadbano o stworzenie odpowiednich norm regulaminowych umacniających pozycję komisji sejmowych, które ze zgodą marszałka mogły obradować w okresie między sesjami Sejmu. Wzrosła także liczba komisji sejmowych z 7 w okresie KRN do 19 stałych komisji, a powołane według zasady problemowo-resortowej mogły skutecznie prowadzić działalność kontrolną poszczególnych działów administracji państwowej. Starano się również doskonalić tryb postępowania w dziedzinie ustawodawstwa. Np. projekty ustaw poddawane były trzem czytaniom na posiedzeniach plenarnych Sejmu (od systemu tego odstąpiono w 1951 r.).

zręby systemu wyborczego ustawodawca nawiązał do procedury prawa wyborczego znanej w konstytucji marcowej i uchwalonej na tej podstawie ordynacji wyborczej.

Mała Konstytucja przyjęła zasadę sesyjnych obrad Sejmu, przy założeniu, że rozpoczęcie i przerwanie sesji wymaga podjęcia przez prezydenta odpowiednich czynności (tzn. nie z mocy prawa wraz z upływem odpowiedniego terminu lub jako następstwo pewnych zdarzeń). Nie oznaczało to jednak przekazania w ręce prezydenta niczym nie ograniczonego prawa, bowiem wiązały go wyraźnie określone rygory i obowiązki np. zwoływanie corocznie Sejmu na dwie sesje zwyczajne. Cechą charakterystyczną systemu sesyjnego było także to, że nie stwarzał żadnych istotnych przeszkód i ograniczeń w działaniu naczelnego organu przedstawicielskiego. W praktyce sesje Sejmu trwały bardzo długo (pół roku i dłużej) i nie zdarzyło się zarówno odroczenie sesji, jak i jej wcześniejsze zamknięcie. Sejm ten był wyjątkowo pracowity.

O suwerennym charakterze Sejmu Ustawodawczego zdecydował system jego powiązań z organami wykonawczymi: prezydentem, Radą Państwa i rządem.

Wypada zaznaczyć, że w tym pierwszym okresie polityczne znaczenie tego prawa przybrało inny wymiar. W odróżnieniu od regulacji konstytucji marcowej prezydent nie tylko był wybierany i mógł być odwoływany przez KRN, ale pełnił on równocześnie funkcję jego przewodniczącego. W ówczesnej konstrukcji naczelnych organów państwa rola prezydenta KRN, z uwagi na powoływanie Prezydium KRN miała nieco inne znaczenie (np. funkcje reprezentowania państwa pełnił on z tytułu przejęcia funkcji marszałka KRN). Dlatego charakteryzując pozycję prezydenta KRN nie można poprzestać na terminie "prezydent" rezygnując z drugiej części tytułu, w którym jest mowa nie o republice, ale o naczelnym organie przedstawicielskim.

Gdyby poprzestać na analizie recepcji norm konstytucyjnych z 1921 r. regulujących instytucję prezydenta KRN i rządu oraz zachodzących między nimi wzajemnych relacji bez uwzględnienia praktyki konstytucyjnej owych lat, to powstałby obraz bardzo złudny. Przede wszystkim odmienność warunków, w których zastosowano te przepisy znalazło m. in. wyraz w uprzywilejowanym stanowisku naczelnego organu przedstawicielskiego. Stało się to z woli ustawodawcy ludowego, który w ten sposób dał początek najorygi-

nalniejszej konstrukcji naczelnych organów państwa socjalistycznego owych lat. Można nawet pójść dalej i stwierdzić, że był to przejaw swego rodzaju konsekwencji z jaką chciano kształtować założenia ustrojowe państwa w dobie KRN. Dopiero w świetle praktyki widać wyraźnie kierunek zmian jakie miały miejsce w latach 1944-1947; przypominamy, lat bezpośrednio poprzedzających pierwsze po wojnie wybory do Sejmu Ustawodawczego. W tym czasie dokonały się zasadnicze zmiany na drodze budowy ustroju społecznego, których główną cechą było wiązanie zadań demokratycznych ze zmianami gospodarczymi - przeprowadzeniem podstawowych reform społecznych i prawnoustrojowych.

W analizie struktury naczelnych organów powołanych na mocy Małej Konstytucji istotne miejsce zajmują rozważania dotyczące zakresu stosowania zasady podziału władz, a wyraźniej szukanie odpowiedzi na pytanie czy zasada ta miała zastosowanie w dobie Sejmu Ustawodawczego. Punktem wyjścia stał się art. 2 Małej Konstytucji, który stanowił: "Najwyższym organem Rzeczypospolitej Polskiej są: w zakresie ustawodawstwa - Sejm Ustawodawczy, w zakresie władzy wykonawczej - Prezydent Rzeczypospolitej, Rada Państwa, Rząd Rzeczypospolitej, w zakresie wymiaru sprawiedliwości - niezawisłe sądy". Nie ulega wątpliwości, że mamy do czynienia z pełną recepcją (z wyjątkiem Rady Państwa) odpowiednich przepisów konstytucji marcowej, a co się z tym wiąże jednej z podstawowych zasad systemu parlamentarno-gabinetowego. Dlatego nie mogą dziwić rozbieżności w interpretacji art. 2 opierającego się na teorii Monteskiusza, która zarówno w okresie międzywojennym, jak i po wojnie nie doczekała się wyczerpującego naukowego opracowania. Doszukiwano się w Małej Konstytucji zarówno elementów "hamowania", jak i "równowagi władz". Zachowując samą ideę starano się zbliżyć zasadę podziału władz do nowych warunków społecznych i politycznych państwa<sup>23</sup>. Na przeciwnym biegunie znaleźli się zwolennicy zasady "jednolitości władzy". Najbardziej reprezentatywnym przedstawicielem takiego poglądu był Stefan Rozmaryn, który uważał, że art. 2 oznaczać może tylko pewne rozgraniczenie kompetencji, a mianowicie głównych zadań Sejmu, prezydenta, Rady Państwa, rządu, sądów. Jego zdaniem:

<sup>23</sup> Por. I. Klajnerman, Nowy ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1947, s. 12.

"Nie ma w Polsce Ludowej miejsca na dążenie do ograniczenia władzy państwowej, osłabianie jej przez system wewnętrznych hamulców i wzajemnego »powściągnięcia« władzy przez władzę, ani też powierzenia »władz« przedstawicielom różnych grup i klas". Stojąc na stanowisku jednolitości władzy dodawał: "Nie ma więc u nas ani »podziału władz«, ani »rozdziału władzy«, a jest jednolita od góry do dołu władza państwowa, wykonywana przez organa Rzeczypospolitej wyposażone w odpowiednią, określoną w ustawach, właściwość, która nie stanowi jednak »prawa podmiotowego«. W kompetencjach tych organów urzeczywistnia się jednolita władza państwowa. Wyraża to w pewnej mierze art. 2 Ustawy Konst. 19 II 1947, nazywając wszystkie wymienione w nim organa »organami państwa«, »organami R z e c z y p o s p o l i t e j«<sup>24</sup>.

Ta obszernie cytowana wypowiedź pozwala nam zrozumieć przesłanki towarzyszące kształtowaniu się jednej z podstawowych zasad prawa konstytucyjnego - zasady jednolitości władzy, którą kategorycznie przeciwstawiano zasadzie podziału władz. Choć możemy mieć uzasadnione pretensje do autora tych twierdzeń, za to, że tak bezceremonialnie odniósł się do postanowień i struktury władzy zawartej w Małej Konstytucji, oddając głos przesłankom społeczno-ustrojowym, to jednak miał rację wiążąc zasadę jedności władzy państwowej z nowymi elementami ustrojowymi. Dziś zdajemy sobie sprawę, że przyznając częściową rację Rozmarynowi, nie należy zapominać o poglądach bardziej umiarkowanych, których reprezentantem do pewnego stopnia był Grzybowski. Nie podważając w sposób zdecydowany podziału władz w tej formie w jakiej znalazł się w art. 2, jednocześnie zwracał on uwagę na podstawy nowego typu państwa, nie uwzględniającego zasad podziału władz<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Por. R o z m a r y n, op. cit., Warszawa 1951, s. 329. Autor stwierdził, że podział kompetencji pomiędzy najwyższymi organami Rzeczypospolitej nie jest "podziałem władz", ale nie pokrywa się też z klasyfikacją funkcji państwowych, których teoria została naszkicowana w rozdziale II. A jak wiemy w rozdziale tym uregulowany został, m. in. zakres działania Sejmu Ustawodawczego.

<sup>25</sup> Por. G r z y b o w s k i, op. cit., s. 134-135. Argumentacja autora, towarzysząca Małej Konstytucji niemal od pierwszych chwil jej uchwalenia wywarła wpływ na późniejszą wymianę zdań. Na pytania: dlaczego nie można istnienia takich samych organów, jak w konstytucji marcowej uważać za recepcję zasad tej konstytucji, nie można analogicznie stosować metod działania tych organów, wytworzonych w praktyce na podstawie tej



Rozważania teoretyczne nie mogą w żadnym wypadku przesłonić poglądów polityków i praktyki konstytucyjnej. Nie można zaprzeczyć, że jednolitość władzy państwowej wyrastała, jak gdyby z dążeń do urzeczywistnienia harmonijnego działania między wszystkimi naczelnymi organami państwa, przy założeniu nadrzędności Sejmu Ustawodawczego. Taki model naczelnych organów państwa był rzeczą jasną wypadkową innej, bardziej podstawowej idei jedności narodowej - konstruktywnej współpracy wszystkich sił twórczych<sup>26</sup>.

5. Decyzja wprowadzenia instytucji prezydenta wyprzedziła Małą Konstytucję. Fakt ten wzbudził szeroką dyskusję w kręgach politycznych i naukowych. Starano się ustalić przyczyny takiego zachowania się ustawodawcy, które niewątpliwie cechował pewien pośpiech. Jedni wiązali to z powagą urzędu prezydenta, zdolnego do natychmiastowego sformowania nowego rządu, inni zwracali uwagę na osobę kandydata na to stanowisko - Bolesława Bieruta. Nie ulega wątpliwości, że była to zapowiedź wskrzeszenia instytucji ustrojowych znanych i akceptowanych przez społeczeństwo polskie. Zasady wraz z procedurą aktu wyborczego ustaliła ustawa konstytucyjna z 4 lutego 1947 r. o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej. Prezydent został wybrany na lat siedem na specjalnym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego.

Mała Konstytucja regulując pozycję prawnoustrojową prezydenta powołała odpowiednie przepisy konstytucji marcowej<sup>27</sup>, jednocześnie zmieniła jej miejsce w systemie naczelnych organów państwa. W całej swej historii prezydent był organem władzy wykonawczej i

konstytucji, ani stosować jej przepisów w razie milczenia nowych ustaw odnośnie do nowych kwestii, Grzybowski odpowiadał "Są to organy nowe i odmienne, bo znalazł się wśród nich jeden dawniej nieznan (Rada Państwa) bo ich kompetencje (i Sejmu i Prezydenta i Rządu) są odmienne, bo ich wzajemny stosunek jest odmienny".

<sup>26</sup> Zasada jedności władzy państwowej występuje w konstytucjach państw socjalistycznych. Z jednakową siłą służy ona państwom unitarnym i związkowym, posiadającym instytucję prezydenta bądź też budujący swe organy władzy na zasadach przedstawicielstwa wyłącznie politycznego lub politycznego i samorządowego (np. Jugosławia).

<sup>27</sup> Zgodnie z art. 13 ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, do sprawowania urzędu prezydenta stosowano odpowiednie przepisy art. 40, 42, 43, 44, 45 ust. 1, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 i 53 konstytucji z 17 marca 1921 r.

model ten powtórzyła Mała Konstytucja i dopiero praktyka (szczególnie po 1948 r.) nadała jej nieco inne znaczenie<sup>28</sup>. Jednolitość władzy ludowej nie pozostawiała wątpliwości co do podporządkowania Sejmowi wszystkich naczelnych organów, a więc i prezydenta. Prezydent według Małej Konstytucji różnił się w stosunku do swojego odpowiednika w konstytucji z 1921 r. nie tylko jasno określoną zależnością od parlamentu, ale również daleko idącą więzią i współdziałaniem z wszystkimi naczelnymi organami państwa<sup>29</sup>. Poza klasycznymi dla tej instytucji kompetencjami (np. związanie z reprezentacją państwa, sprawowanie naczelnego dowództwa) wskazujemy na związki prezydenta z Radą Państwa i rządem, dopatrując się przy tym swego rodzaju ustępstwa na rzecz systemu rad, w wyniku którego w konstytucyjnie określonych wypadkach obydwa organy brały udział w realizacji wspólnych funkcji. Głównie odnosi się to do wspólnych funkcji prezydenta Rzeczypospolitej i Rady Państwa.

Do kompetencji prezydenta należało powoływanie drugiego ogniw władzy wykonawczej - rządu, chociaż zgodnie z zasadami systemu parlamentarno-gabinetowego margines jego swobody w tym względzie był niewielki. Decydujące znaczenie miały układy polityczne stanowiące o większości parlamentarnej. Rola prezydenta i w tym względzie uległa zmianie (od tzw. plenum sierpniowo-

<sup>28</sup> Por. T. S z y m c z a k, Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym, Łódź 1976, s. 31. Po drugiej wojnie światowej inne państwa budujące socjalizm (Czechosłowacja, NRD, Węgry i później Jugosławia) utrzymały instytucję prezydenta również w charakterze władzy wykonawczej. Czy był to jednak model prezydentury ukształtowany w systemie parlamentarno-gabinetowym? Wydaje się, że niezupełnie. Formalnie rzecz biorąc, bardzo bliski takim wzorom był prezydent Czechosłowacji, przede wszystkim jeśli się weźmie pod uwagę prawo desygnowania premiera rządu. Faktycznie funkcja ta miała i ma znaczenie raczej symboliczne. Inny, zdecydowanie odmienny wzór instytucji prezydenta utrwaliła ustawa konstytucyjna Jugosławii z 1953 r. Prezydent stał na czele Związkowej Rady Wykonawczej, za której działalność odpowiadał przed Skupsztiną przy założeniu, że Rada Wykonawcza nie była organem wykonawczym w znaczeniu rządu.

<sup>29</sup> Przewodni motyw przedstawionego rozumowania znalazł odbicie w późniejszych rozważaniach dotyczących pozycji prawno-politycznej prezydenta w systemie naczelnych organów socjalistycznego państwa. Wszędzie tam gdzie instytucja ta wystąpiła można było zauważyć zasadnicze różnice w stosunku do instytucji prezydenta w państwach burżuazyjnych. Głównie dotyczyły one stanowiska prawno-politycznego dla tej instytucji. (Por. S z y m c z a k, Ewolucja instytucji prezydenta..., s. 30).

-wrześniowego, na którym Bierut został wybrany na stanowisko sekretarza generalnego KC PPR, później przewodniczącego KC PZPR). Dodatkowo pozycję prezydenta umocniło wprowadzenie instytucji Prezydium Rządu, której formalnie nie uregulowała Mała Konstytucja.

Pewnym wykładnikiem zmian jakie przechodziły poszczególne instytucje recypowane z konstytucji marcowej była instytucja kontrasygnaty aktów prawnych prezydenta<sup>30</sup>. Polska praktyka stosowała przepisy art. 44 ust. 4 konstytucji 1921 r. normujące instytucję kontrasygnaty, które powtórzyła Mała Konstytucja. Powstało wówczas pytanie czy wobec zmienionych warunków była to ta sama instytucja, którą ukształtowała konstytucja marcowa?

Początkowo wydawało się, iż kontrasygnata spełnia swe zadania. Zwracano bowiem uwagę na fakt stosowania jej w praktyce. Później dopiero w miarę umacniania się państwa ludowego podjęto próby analizy i wyjaśnienia istoty recepcji odpowiednich przepisów, także na przykładzie tej instytucji. Kontrasygnata w systemie parlamentarno-gabinetowym (a o takim systemie jest mowa na gruncie przepisów art. 44 pkt. 4), została powołana dla określonych celów: wiązała się jak najściślej z odpowiedzialnością prezydenta. Zauważono jednak, że w praktyce kontrasygnata zatraciła swoje podstawowe cechy i stopniowo stawała się elementem ścisłego współdziałania prezydenta z rządem. Premier lub właściwy minister składając swój podpis pod dekretem prezydenta, nie tylko przejmował odpowiedzialność, ale jednocześnie przez wyrażenie zgody uznawał wolę w tym akcie wyrażoną. W ten sposób zaistniała swoista zgodność decyzji prezydenta z polityką naczelnego organu zarządzającego i wykonawczego. Nie dawało to jednak odpowiedzi na zadawane po latach pytanie, dlaczego ustawodawca wprowadził kontrasygnatę, skoro ogólne zasady konstytucyjne uniemożliwiały nadanie jej charakteru, jaki wynikał z tradycji? Pozostając przy faktach historycznych jeszcze raz musimy przypomnieć, że mieliśmy do czynienia z wierną recepcją

<sup>30</sup> Por. T. S z y m c z a k, Kontrasygnata aktów prawnych prezydenta, "Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego" 1965, S. I, z. 38, s. 82-83. Tam też czytelnik znajdzie materiał porównawczy i literaturę przedmiotu związaną z odpowiednimi regulacjami w ustawodawstwie Czechosłowacji (konstytucja z 1948 r.) NRD (konstytucja z 1949 r.) i Jugosławii (ustawa konstytucyjna z 1953 r.).

przepisów konstytucji 1921 r. w odniesieniu do prezydenta, i że akt ten był związany z uznaniem jej demokratycznych założeń.

Generalnie rzecz ujmując unormowany w Małej Konstytucji model prezydenta różnił się od swego poprzednika z lat 1921-1935 przede wszystkim swym stanowiskiem prawno-politycznym. Najogólniej można stwierdzić, że jego miejsce w systemie organów państwowych wyznaczały dwa zasadnicze elementy. Po pierwsze, jasno określona zależność od Sejmu - naczelnego organu władzy państwowej. Po drugie, daleko idąca więź i współdziałanie prezydenta z wszystkimi naczelnymi organami. Przy czym, w tym ostatnim przypadku, mamy na uwadze zarówno Sejm, Radę Państwa, rząd oraz naczelne organy wymiaru sprawiedliwości. Faktyczne znaczenie prezydenta determinowało połączenie personalne osoby piastującej ten urząd ze stanowiskiem przewodniczącego KC PZPR.

6. Charakterystycznym rysem struktury władz naczelnych w dobie Sejmu Ustawodawczego było powołanie naczelnego organu typu prezydialnego - Rady Państwa. Uważano to za swego rodzaju ustępstwo na rzecz systemu rad. Genezy tej instytucji dopatrywano się w podobieństwie zachodzącym między nią a istniejącym uprzednio Prezydium KRN. Różnice występowały natomiast w ogólnej konstrukcji tych organów i ich kompetencjach. W skład Rady Państwa wchodził: prezydent Rzeczypospolitej jako przewodniczący, marszałek i wicemarszałkowie Sejmu Ustawodawczego oraz prezes Najwyższej Izby Kontroli. W czasie wojny wchodzić miał również naczelną dowódca Wojska Polskiego<sup>31</sup>.

Cechą najbardziej charakterystyczną było połączenie stanowiska przewodniczącego Rady Państwa i prezydenta, co niewątpliwie wpłynęło na umocnienie obydwu organów wobec rządu, a właściwie stosunku do całego centralnego aparatu administracji państwowej. Jednocześnie, jak podkreślono w literaturze przedmiotu, ześpolenie w składzie Rady Państwa przedstawicieli wszystkich naczelnych czynników władzy stanowiło niekonsekwencję w stosunku do zasady podziału władz<sup>32</sup>. W obronie tej zasady, przeciwko Radzie

<sup>31</sup> Na jednomyślny wniosek Rady Państwa Sejm mógł ponadto uzupełnić jej skład przez powołanie dalszych członków Rady Państwa.

<sup>32</sup> Zwrócił na to uwagę G r z y b o w s k i (op. cit., s. 177) pisząc: "Skład Rady Państwa jest zerwaniem z zasadą podziału władz. W jednym organie ześpolono przedstawicieli różnych gałęzi władzy i uczyniono to właśnie dlatego, że są organami



Państwa wypowiedzieli się m. in. posłowie Polskiego Stronnictwa Ludowego. Koronnym argumentem stała się "obcość" instytucji Rady Państwa, która ich zdaniem rozesadzała spójny system parlamentarno-gabinetowy recypowany w konstytucji marcowej. Zarzucono jej również nieodpowiedzialność przed Sejmem i rolę niepotrzebnego pośrednika między Sejmem a prezydentem i rządem<sup>33</sup>. Uważano, że naczelny organ typu prezydialnego jest symbolem systemu rad, który powinien przejść do historii wraz z KRN. Oczywiście związek Rady Państwa z "systemem rad" był wyraźny<sup>34</sup>. Ródzód naczelnego organu typu prezydialnego nikt nie próbował zaciemniać. Istniały jednak pewne różnice między tymi organami. Na przykład w odróżnieniu od Prezydium KRN - Rada Państwa nie zastępowała Sejmu w jego podstawowych funkcjach. Rada Państwa nie mogła w okresie między sesjami Sejmu przyjmować jego uprawnień. O tym, że Rada Państwa była elementem nowym w całej konstrukcji art. 2 Małej Konstytucji, który wyraźnie nawiązywał do konstytucji marcowej, świadczył nie tylko jej skład, ale w dużej mierze także zakres kompetencji<sup>35</sup>.

Uprawnienia Rady Państwa powstały z części uprawnień KRN i jej Prezydium. Zakres jej działania obejmował: a) sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi jako terenowymi or-

różnych gałęzi władzy. Wyraźną intencją jest stworzenie organu, który by swym składem (a także swoją kompetencją) neutralizował ujemne skutki podziału władz".

<sup>33</sup> Por. Z. R y k o w s k i, Pozycja Sejmu Ustawodawczego w systemie najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Sejm Ustawodawczy..., s. 184-185.

<sup>34</sup> Zdaniem G r z y b o w s k i e g o (op. cit., s. 176) "Polska Rada Państwa powstała z pewnością i pod wpływem instytucji radzieckiej i pod wpływem instytucji zachodnio- i środkowoeuropejskich, zaważyła na niej również instytucja Prezydium Krajowej Rady Narodowej (też z tych obu typów się wywodzącej), ale wykazuje szereg cech odmiennych, swoistych, tak, że stanowi nowy typ instytucji pośrednich między rządem a parlamentem". Nieestety nie wiemy dokładnie co miał autor na myśli pisząc o wpływie instytucji "zachodnio- i środkowoeuropejskich".

<sup>35</sup> Może właśnie dlatego S. Rozmaryn w polemice ze zwolennikami uznania Rady Państwa za "ośrodek równowagi" pisał: "Rada Państwa nie jest żadnym *pouvoir neutre*, lecz jest właśnie - zgodnie z systematyką ustawy konstytucyjnej - jednym z najwyższych organów Rzeczypospolitej w zakresie władzy wykonawczej". R o z m a r y n, Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. w praktyce, "Państwo i Prawo", 1948, z. 8, s. 58.

ganami jednolitej władzy państwowej, b) zatwierdzenie dekretów z mocą ustawy, uchwalonych na podstawie pełnomocnictw udzielonych rządowi przez Sejm, c) kompetencje Prezydium KRN, wynikające z obowiązującego ustawodawstwa, d) podejmowanie uchwał w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego i wojennego, e) wyrażenie zgody na ogłoszenie ustaw o budżecie, narodowym planie gospodarczym i poborze rekruta<sup>36</sup>, f) inicjatywę ustawodawczą, g) rozpatrywanie sprawozdań NIK.

Wyliczone kompetencje Rady Państwa według art. 16 Małej Konstytucji nie oddają jej faktycznej pozycji w systemie naczelnych organów państwa. Przy braku mechanizmów podporządkowania Sejmowi, Rada Państwa, której przewodniczącym był prezydent Rzeczypospolitej oddziaływała w praktyce o wiele silniej niżby to wynikało z jej pozycji formalnej w strukturze władzy. Stan ten uległ zmianie dopiero po 1948 r. Z jednej strony wybór Bieruta na stanowisko sekretarza generalnego PZPR jeszcze bardziej wzmocniło stanowisko Rady Państwa, z drugiej zaś pojawiły się nowe metody sprawowania władzy - bezpośrednie oddziaływanie partii na politykę państwa.

7. Po drugiej wojnie światowej stanowisko rządu w systemie naczelnych organów państwowych wyznaczał przyjęty system rad. Zarówno PKWN, jak i późniejszy Rząd Tymczasowy objęły władzę w kraju w imieniu KRN, do której należało powołanie rządu. Natomiast przewodniczący KRN nie miał w tej materii żadnych ważniejszych uprawnień. Dopiero 31 grudnia 1944 r. prezydent KRN otrzymał prawo powoływania rządu, tzn. mianowania prezesa Rady Ministrów i ministrów w trybie ustalonym w art. 45 konstytucji marcowej. W tym pierwszym okresie polityczne znaczenie tego prawa już uległo zasadniczej zmianie. Prezydent pełnił równocześnie funkcje przewodniczącego KRN, co wiązało go bardzo silnie z naczelnym organem władzy państwowej. Zdaniem Grzybowskiego czyniło to prezydenta Rzeczypospolitej organem zależnym od parla-

---

<sup>36</sup> Mogło to mieć miejsce w przypadku, jeżeli Sejm w ciągu trzech miesięcy od przedłożenia mu przez rząd projektów nie uchwalił odpowiednich ustaw, to prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Rady Państwa mógł ogłosić te ustawy w brzmieniu projektów rządowych. W praktyce prezydent nie skorzystał z tego trybu.

mentu w rozmiarach nie przewidzianych przez twórców art. 41 konstytucji marcowej i przez to nadawało zupełnie odmienny charakter polityczno-ustrojowy, czyniło KRN organem naczelnym w państwie<sup>37</sup>. Dodajmy ze swej strony, że taka konstrukcja i taki stopień zależności organów wykonawczych od Sejmu dawał początek najoryginalniejszej konstrukcji naczelnych organów państwa ludowego owych lat. Jeżeli zwracamy uwagę na odmienność warunków, w których zastosowano przepisy konstytucji z 1921 r., to najwyraźniej widać tę różnicę na przykładzie uprzywilejowanego stanowiska naczelnego organu przedstawicielskiego.

Także w Małej Konstytucji, chociaż w nieco innym zakresie zasada nadrzędności i pełni władzy ustawodawczej naczelnego ciała przedstawicielskiego określała pozycję Rady Ministrów (rządu) wśród naczelnych organów państwa (tak przynajmniej rzecz się miała w świetle obowiązujących przepisów). I chociaż późniejsza praktyka doprowadziła do przesunięcia ośrodka władzy na organy wykonawcze, to jednak zamysł ustawodawcy z 1947 r. zasługuje na uwagę. W przyjętej konstrukcji rząd był w pełni odpowiedzialny przed Sejmem, przed nim zdawał sprawozdania ze swojej działalności.

Podobnie jak to miało miejsce w przypadku instytucji prezydenta, przepisy regulujące organizację i działalność rządu zostały w dużej mierze recypowane z konstytucji marcowej. W odróżnieniu jednak od regulacji pozostałych organów wykonawczych (prezydenta i Rady Państwa) Mała Konstytucja nie unormowała w sposób pozytywny kompetencji Rady Ministrów. Przyjęte określenie kompetencji ogólnej rządu do "wykonywania" pozostawiało drogę otwartą dla praktyki, która stosunek między Sejmem i rządem pojmowała w sposób odmienny od modelu konstytucyjnego. Formalnie nie ulegało zmianie ukształtowane w okresie KRN poczucie odpowiedzialności rządu bezpośrednio przed Sejmem, przy czym chodziło tu o przyjęte z konstytucji marcowej gwarancje odpowiedzialności parlamentarnej, a nawet konstytucyjnej. W praktyce jednak wypadki potoczyły się inaczej. Na przykład nigdy nie została wydana przez Sejm Ustawodawczy ustawa regulująca odpowiedzialność konstytucyjną ministrów i prezydenta. Praktyka

<sup>37</sup> Por. G r z y b o w s k i, op. cit., s. 18.

znała także wypadku postawienia ministra w stan oskarżenia. Należy przypuszczać, że w sprawie o przestępstwa popełnione przez ministra w związku z pełnieniem urzędu byłby właściwy sąd. Nie przydano również znaczenia instytucji kontrasygnaty.

Stopniowo odchodzono od prawnego bytu systemu parlamentarno-gabinetowego, który po 1950 r., aż do uchwalenia Konstytucji PRL w 1952 r. zatracił swoje funkcjonalne cechy. Na stosunki między Sejmem i rządem stopniowo oddziaływało przekonanie, ugruntowane decyzjami politycznymi, o zaniku obiektywnych przesłanek dla umocnienia funkcji kontrolnych wynikających z nadzędności Sejmu. Zyskiwała uznanie teza wskazująca na brak sprzeczności między naczelnymi organami państwowymi.

Organem, który ma za sobą bardzo burzliwą historię jest Najwyższa Izba Kontroli. Czasami określa się ją jako wykładnik kondycji całego aparatu państwowego. Próby ograniczenia działalności lub likwidacji tego organu (np. w latach 1952-1957) zapowiadały daleko idące kłopoty ustrojowe. Obecność NIK od samego początku wyróżniała organizację naszego aparatu państwowego od innych państw demokracji ludowej, w których zbliżone funkcje powierzano ministrowi kontroli. Pierwowzorem NIK było Biuro Kontroli przy Prezydium KRN. Mała Konstytucja powołując Najwyższą Izbę Kontroli (rozdz. VI) określiła jej pozycję wśród naczelných organów państwa. Sejm wybierał prezesa NIK, który osobiście lub przez swego przedstawiciela brał udział w jego obradach i miał prawo zabierania głosu we wszystkich sprawach, związanych ze sprawozdaniem z działalności rządu i zamknięciem rachunków państwowych. NIK miała szeroki zakres swej działalności: badała pod względem finansowym i gospodarczym działalność władz, instytucji i przedsiębiorstw.

Najwyższa Izba Kontroli realizowała swe funkcje kolegialnie. Rada Państwa mianowała wiceprezesów NIK. Wspólnie z prezesem NIK stanowili oni Kolegium NIK. NIK była organem od rządu niezależnym i podlegała bezpośrednio Radzie Państwa. Organizację i sposób jej działania określiła ustawa z 9 marca 1949 r. o kontroli państwa, której wydenie umożliwiło faktyczną działalność Najwyższej Izby Kontroli.

8. Małej Konstytucji towarzyszyła deklaracja Sejmu Ustawodawczego z 22 lutego 1947 r. w przedmiocie realizacji praw i wol-



ności obywatelskich<sup>38</sup>. Ta szczególna forma aktu uchwalonego przez Sejm Ustawodawczy nie umniejsza znaczenia deklaracji, którą zalicza się do aktów o charakterze konstytucyjnym doby Sejmu Ustawodawczego<sup>39</sup>. Ustawodawca wyraźnie stanowił: "Sejm Ustawodawczy, jako organ władzy zwierzchniej Narodu Polskiego, deklaruje uroczycie, iż w swych pracach konstytucyjnych i ustawodawczych oraz przy wykonywaniu kontroli nad działalnością rządu i ustalaniu zasadniczego kierunku polityki Państwa - będzie kontynuował realizację podstawowych praw i wolności obywatelskich [...]". Po tym uroczystym stwierdzeniu następowało wyliczenie praw i wolności obywateli, które ustawodawca zakończył następującym postanowieniem: "Równocześnie Sejm stwierdza, iż wyzyskiwaniu praw i wolności obywatelskich do walki z demokratycznym ustrojem Rzeczypospolitej Polskiej winny zapobiegać ustawy"<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Deklaracja została jednomyślnie uchwalona z inicjatywy klubów poselskich; zgłoszona w formie projektu przez Konwent Seniorów i dotyczyła całego zakresu działania Sejmu Ustawodawczego. Nie będąc ustawą, nie została ogłoszona w "Dzienniku Ustaw RP". Jej tekst był opublikowany w prasie. Powołujemy się na tekst zaczerpnięty ze "Sprawozdań stenograficznych SU" 1945, nr 8. Mając na uwadze rozmiary referatu nie poddajemy analizie zasadniczego problemu sprowadzającego się do pytania: czy wzajemny stosunek jednostki i państwa może być ujęty nie w formie ustawy, a tylko deklaracji. Pośrednio odpowiedź może wynikać z naszych rozważań nad istotą tej konkretnej deklaracji, uchwalonej w określonych warunkach historycznych państwa polskiego.

<sup>39</sup> Por. D z i a ł o c h a, op. cit., s. 70-71. Autor, powołując się na "Sprawozdanie stenograficzne", przypomina, że deklaracja została uchwalona w odpowiedzi na zarzuty podniesione w trakcie dyskusji nad projektem Małej Konstytucji, iż autorzy tego projektu nie chcieli celowo zamieścić w niej przepisów o prawach i wolnościach obywatelskich.

<sup>40</sup> Deklaracja wyraźnie stanowi, że Sejm będzie kontynuował realizację podstawowych praw i wolności obywatelskich, takich jak: a) równość wobec prawa bez względu na narodowość, rasę, religię, płeć, pochodzenie, stanowisko lub wykształcenie; b) nietykalność osobistą, ochronę życia i mienia obywateli; c) wolności sumienia i wolności wyznania; d) wolności badań naukowych i ogłaszania ich wyników oraz wolności twórczości artystycznej; e) wolności prasy, słowa, stowarzyszeń, zebrań, zgromadzeń publicznych i manifestacji; f) prawo wybierania i wybieralności do organów władzy państwowej; g) nienaruszalności mieszkania; h) tajemnicę korespondencji oraz innych środków porozumienia; i) prawo wnoszenia skarg, petycji i podań do właściwych organów władzy państwowej; j) prawo do pracy i wypoczynku; k) prawo zabezpieczenia, w przypadkach niemożności zarobkowania; l) prawo do nauki; ł) opiekę nad rodziną oraz nad matką i dzieckiem; m) ochronę zdrowia i zdolności do pracy.

Deklaracja nie zawierała obowiązków obywateli, a samo wyliczenie praw i wolności odbiegało od katalogu podobnych praw zawartych w konstytucji marcowej. Mimo to prowadzono badania porównawcze między tymi dwoma aktami. Współcześni badacze nie podważając wpływu konstytucji marcowej dopatrywali się nowych elementów związanych ze zmianami społeczno-gospodarczymi (np. brak osobnej gwarancji własności regulowanej w fundamentalnym dla konstytucji marcowej art. 99). Poddając analizie charakter deklaracji Grzybowski pisał: "Zagwarantowane w deklaracji prawa nie pokrywają się z prawami części V Konstytucji Marcowej. Niektórych z nich brak, niektóre są inaczej ujęte, mamy i takie, jakich nie było w Konstytucji Marcowej. I to również jest argumentem przeciwko tezie, że »podstawowe założenia« Konstytucji Marcowej, a w szczególności jej część V obowiązują"<sup>41</sup>.

Znamienną jest konkluzja autora, który w tym względzie polemizuje z poglądami Izaaka Klajnermana i Stefana Rozmaryna (nota bene, wymienieni autorzy stali na różnych biegunach ideologicznych). Nie ulega wątpliwości, że powołanie praw i wolności obywatelskich nie było wyczerpujące. Z analizy tekstu deklaracji wynika, że ustawodawca ograniczył się do wyliczenia raczej przykładowego. Poza tym prawa i wolności zawarte w deklaracji miały charakter podstawowych praw konstytucyjnych, nadrzędnych w stosunku do ustaw zwykłych.

9. Z przedstawionej analizy opisowej wynika, że dorobek Sejmu Ustawodawczego można podzielić na dwa zasadnicze etapy. Pierwszy, który oznaczony datami 1947-1949, charakteryzował się dążeniem do utrwalenia i przystosowania różnych form działalności parlamentarnej, w szerszym rozumieniu wzorów systemu parlamentarno-gabinetowego. Drugi - od 1949, a właściwie od pierwszych aktów wyprzedzających, lub przygotowujących podstawy dla nowego modelu prawnoustrojowego, zwieńczeniem którego było uchwalenie Konstytucji PRL w 1952 r. Różnica między pierwszym i drugim etapem zaznaczyła się w układzie sił politycznych<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Por. G r z y b o w s k i, op. cit., s. 122.

<sup>42</sup> Nastąpiło przejście od systemu partyjnego opartego na układach między PPS i PPR oraz SL i SD wcześniej także PSL, PSL "Nowe Wyzwolenie i Stronnictwo Pracy do systemu partii zjednoczonych PZPR, ZSL, SD.

Pomimo przywiązania opinii publicznej do zasad konstytucji marcowej, zdawano sobie sprawę z jej odmiennego charakteru i trudności przystosowania w istocie swych odmiennych założeń prawnoustrojowych do warunków państwa opartego na szerokiej reformie rolnej i nacjonalizacji podstawowych środków produkcji. Rozglądano się za wzorami konstytucyjnymi już istniejącymi w państwach o zbliżonej orientacji politycznej, szczególnie zaś zwracano się ku modelowi konstytucji ZSRR z 1936 roku. Trwałym elementem, przynajmniej w pierwszym okresie, była dążność do wypracowania własnych wzorów będących wypadkową istniejącej praktyki i potrzeb rozwijającego się państwa socjalistycznego. Sprzyjały temu poglądy ówczesnych przywódców politycznych, którzy kierowali się założeniami tzw. "polskiej drogi do socjalizmu". Jak podkreślił Władysław Gomułka, koncepcja polskiej drogi do socjalizmu była naszą koncepcją: "Każdy naród niezależnie od tego, że uczestniczy w ogólnym rozwoju historycznym, że kształtuje ten rozwój i sam jest przezeń kształtowany - posiada własną specyfikę rozwojową, własną, odrębną historię, ukształtowane przez swoją historię cechy i własne narodowe oblicze. Tego faktu nie da się bezkarnie obejść, przekreślić przy budowie socjalizmu w każdym kraju"<sup>43</sup>.

Zasadniczy zwrot nastąpił po 1949 r. Zmieniły się założenia doktrynalne, na podstawie których przystąpiono do formułowania założeń nowej ustawy zasadniczej. W prawie państwowym istotną rolę odegrały poglądy tych, którzy odwoływali się wprost do wzorów konstytucji ZSRR z 1936 r. i pośrednio do praktyki innych państw demokracji ludowej<sup>44</sup>.

Gdyby uwagę naszą skupić wyłącznie na podstawowym zadaniu Sejmu Ustawodawczego - uchwalenia pełnej ustawy zasadniczej, to analiza nasza musiałaby z konieczności objąć z jednej strony Ma-

<sup>43</sup> Por. W. G o m u ł k a, Z kart naszej historii, Warszawa 1982, s. 212.

<sup>44</sup> Por. R o z m a r y n, Polskie prawo..., s. 553. Zmiany jakie dokonały się w Polsce w owych latach zwano później okresem "błędów i wypaczeń", lub "kultu jednostki". W atmosferze tych błędnych doktryn formułowano dogmatyczne i uniformistyczne poglądy, które przeniknęły nie tylko do umysłów ludzi przygotowujących ogólne dzieło Sejmu Ustawodawczego - Konstytucję PRL, ale także kształtowały jej praktykę.

łą Konstytucję, z drugiej zaś Konstytucję PRL z 1952 r. Między tymi punktami skrajnymi rozpościła się przestrzeń wypełniona zapalem tych, którzy stopniowo stawali się wyznawcami decyzji bardziej radykalnych. Tym ostatnim sprzyjał dramatyczny zwrot polityczny na przełomie lat 1948-1949, który dał im do dyspozycji niebezpieczną broń w postaci "prawicowonacjonalistycznego odchylenia w PPR". Szczególnie po zjednoczeniu PPR i PPS zmiany w modelu prawnoustrojowym państwa narastały w sposób lawinowy. Najwyraźniej zaznaczyła się skłonność do ograniczenia w praktyce roli Sejmu Ustawodawczego i zahamowania rozwoju odpowiednich form działalności parlamentarnej. Z krytyką spotkała się koncepcja zakładająca możliwość wykorzystania form demokracji parlamentarnej w warunkach konkretnego państwa demokracji ludowej.

Tadeusz Szymczak

LA FORMATION DES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS  
DE LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE POLOGNE  
DANS LES ANNÉES 1947-1952

L'élaboration présentée s'appuie en principe sur la conférence prononcée à l'occasion du quarantième anniversaire de la République Populaire de Pologne. Cependant elle se distingue par la disposition du contenu, celle des accents, ainsi que par la forme. Deux prémisses essentielles ont décidé du choix des sujets: la première - la période 1947-1950 exceptionnellement marquée par de grands événements politiques, la deuxième - l'intérêt incessant au modèle de l'organisation de l'état à l'époque de la Diète Législative. En adaptant une telle restriction l'auteur ne se réfère que fragmentairement aux régulations juridiques antérieures, sans lesquelles il serait impossible d'expliquer la spécificité des institutions agissant dans les années 1947-1952.

L'analyse des problèmes se rapportant à la formation de l'état populaire (de grandes réformes, p. ex.) renforce l'intérêt principal de l'auteur, qu'est l'organisation de l'appareil de l'état avec la prise des organes principaux du pouvoir d'état en considération particulière. Dans le travail, on souligne l'originalité des solutions constitutionnelles et juridiques adaptées, qui avaient des traits caractéristiques du modèle des conseils nationaux ainsi que du système parlementaire et de cabinet.

L'acquis de la Diète Législative a été divisé en deux étapes: la première (1947-1949) était caractérisée par la tendance à la fixation et l'adaptation de différentes formes de l'activité par-



lementaire dans une large compréhension des modèles du système parlementaire et de cabinet; la deuxième - dès 1949 et proprement dès les premiers actes introduisant et préparant les bases du nouveau modèle constitutionnel et juridique dont le couronnement a été le vote de la Constitution de la République Populaire de Pologne en 1952. La tendance à l'élaboration des modèles étant la résultante de la pratique constitutionnelle existante et des besoins de l'état socialiste en voie de développement a été un élément durable, au moins, dans la première période.