

Ryszard MOJAK, Jacek SOBCZAK

**Prace i dokonania parlamentarnego Międzyklubowego
Zespołu Ekspertów w latach 1981–1982**

Activities and Achievements of Parliamentary Inter-club Team of Experts
in the Years 1981–1982

GENEZA

Proces przemian politycznych zapoczątkowany rozmowami „okrągłego stołu” oraz wyniki wyborów do Sejmu i Senatu z czerwca 1989 r., stworzyły właściwe przesłanki dla przygotowania i uchwalenia przez parlament Rzeczypospolitej Polskiej nowej konstytucji. Bez względu na ostateczne rozwiązania prawne, jakie zostaną przyjęte w przyszłej ustawie zasadniczej, już dziś należy stwierdzić, że podstawowe znaczenie dla ewolucji ustroju politycznego państwa w latach osiemdziesiątych miało ustanowienie trzech znaczących instytucji, tj. Trybunału Stanu, Trybunału Konstytucyjnego i Prezydenta PRL. Instytucje te znajdują podstawę prawną w uchwalonych kolejno ustawach: z dnia 26 marca 1982 roku — o zmianie Konstytucji; z dnia 26 marca 1982 r. — o Trybunale Stanu; z dnia 30 kwietnia 1985 r. — o Trybunale Konstytucyjnym oraz z dnia 7 kwietnia 1989 r. — o zmianie Konstytucji PRL. Ich znaczenie i pozycję polityczno-ustrojową potwierdziła praktyka funkcjonowania.

Wydaje się zatem, że jest to odpowiedni moment dla przypomnienia jednego z ważnych elementów genezy tych trzech instytucji, jakim były prace i dokonania Międzyklubowego Zespołu Ekspertów w latach 1981–1982¹. Dą-

¹ Autorzy artykułu opracowując przebieg i wyniki prac Zespołu opierali się na materiałach (protokoły posiedzeń Zespołu, projekty opinii, opinie końcowe, sprawozdanie

zenie do ustanowienia w Polsce instytucji Trybunału Stanu, Trybunału Konstytucyjnego i reaktywowania urzędu Prezydenta znalazły się w nurcie postulatów, jakie formułowane były po sierpniu 1980 roku.

Zasadnicze znaczenie miały w tym zakresie uchwały XII Kongresu Stronnictwa Demokratycznego. Inicjatywa ta uzyskała w krótkim czasie poparcie w uchwale IX Zjazdu PZPR oraz w deklaracjach władz naczelnych ZSL. Dążenia te poparte zostały przez Polską Akademię Nauk oraz przez NSZZ „Solidarność”. Ówczesny klimat polityczny sprzyjał realizacji tej idei. Tym samym droga do jej urzeczywistnienia została otwarta. W takiej atmosferze zrodziła się koncepcja powołania zespołu ekspertów.

ORGANIZACJA I TRYB FUNKCJONOWANIA

Powołanie zespołu ekspertów związane jest z propozycją klubu poselskiego Stronnictwa Demokratycznego podjęcia, wspólnie z klubami poselskimi PZPR i ZSL, inicjatywy ustawodawczej w celu utworzenia Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu oraz reaktywowania urzędu Prezydenta PRL. W dniu 26 czerwca 1981 r. Przewodniczący klubu poselskiego SD Jan Fajęcki wystąpił z pismem w tej sprawie do klubów poselskich PZPR i ZSL². Na wspólnym posiedzeniu w dniu 14 VII 1981 r. prezydiów klubów poselskich PZPR, ZSL i SD, gdzie omawiano sposób podjęcia wspólnej inicjatywy ustawodawczej w celu realizacji uchwał XII Kongresu SD, zrodziła się koncepcja utworzenia zespołu ekspertów koordynującego prace przygotowawcze związane z utworzeniem Trybunału Stanu, Trybunału Konstytucyjnego i urzędu Prezydenta PRL³. Natomiast w październiku 1981 r., podczas obrad Centralnej Komisji Porozumiewawczej Partii i Stronnictw Politycznych, postanowiono podjąć prace nad propozycjami SD i powołać do życia międzypartyjną komisję ekspertów⁴.

Oczywiście w żadnym z tych gremiów nie określono pełnej i stałej nazwy zespołu, stąd zamiennie występują określenia: międzypartyjny, między-

końcowe z prac Zespołu) będących w posiadaniu autorów, a pochodzących ze zbiorów niektórych jego członków (A. Burdy i J. Ziemińskiego), a także na podstawie informacji uzyskanych od H. Groszyka, A. Gwiżdża.

Do tej pory całość materiałów źródłowych nie została przekazana do zbiorów archiwalnych czy też do zbiorów Biblioteki Sejmowej.

² *Trybunał Stanu* (tekst uchwalony na 20 posiedzeniu Sejmu PRL w dniu 26 III 1982 r. z komentarzem i przypisami), Warszawa 1982, s. 20.

³ *Ibid.*, s. 25.

⁴ „Dobrze, że będzie” — wywiad z Prof. Janem Ziemińskim z UMCS w Lublinie, „Polityka”, nr 29 (1472) z 20 VII 1985 r.

klubowy lub tylko zespół ekspertów⁵. W oficjalnych dokumentach podawana była jednak najczęściej nazwa Międzyklubowy Zespół Ekspertów⁶ i to właśnie ona w pełni oddaje charakter i cel zespołu. Jak można wnioskować, jego zadaniem było ustosunkowanie się do wysuniętej przez Stronnictwo Demokratyczne inicjatywy utworzenia Trybunału Stanu, Trybunału Konstytucyjnego oraz reaktywowania urzędu Prezydenta PRL. Skład Zespołu utworzony został na drodze desygnowania do niego przez każdy klub poselski dwóch członków swojej partii, naukowców — prawników o znanym autorytecie, spoza grona posłów. Klub Poselski PZPR powołał do pracy w Zespole prof. Andrzeja Burdę (UMCS) i docenta Leszka Kubickiego (Instytut Państwa i Prawa PAN), Klub SD — prof. Jerzego Jodłowskiego (UW) i prof. Arnolda Gubińskiego (UW), natomiast z ramienia ZSL w pracy Zespołu uczestniczyli profesorowie UMCS w Lublinie: prof. Henryk Groszyk i prof. Jan Ziemiński. W skład Zespołu wszedł także doc. dr hab. Andrzej Gwiżdż (obecnie profesor), bezpartyjny, dyrektor Biblioteki Sejmowej. Profesor A. Gwiżdż pełnił funkcję sekretarza Zespołu i łącznika z Prezydium Sejmu i Kancelarią Sejmu. Należy podkreślić, iż była to jedyna stała funkcja w Zespole. W sprawach organizacyjnych z Międzyklubowym Zespołem Ekspertów z ramienia sekretariatów klubów poselskich współpracowali: T. Zboiński (PZPR), M. Skrok (ZSL) i S. Stolz (SD).

Inauguracyjne spotkanie członków Zespołu z udziałem kierownictwa klubów poselskich PZPR, ZSL, SD odbyło się w gmachu Sejmu w dniu 13 listopada 1981 roku⁷. Ustalono, że wyniki swych prac Zespół przedstawi prezydium klubów poselskich. Na pierwszym roboczym zebraniu Zespół spotkał się 25 listopada 1981 roku. Ustalono wówczas sprawy proceduralne i przedyskutowano założenia ogólne w kwestiach trybunałów i urzędu Prezydenta, przygotowane przez Stronnictwo Demokratyczne. Zespół ustalił bardzo ciekawy tryb pracy, raczej niespotykany w działalności podobnych ciał. Nie opracowano stałego regulaminu prac, ustalono jedynie, iż kolejne

⁵ Por. notatkę w „Tygodniku Demokratycznym” o spotkaniu w Sejmie kierownictwa klubów poselskich PZPR, SD, ZSL z Zespołem Ekspertów, „Tygodnik Demokratyczny”, nr 47 (1484) z 22 X 1981 r.

⁶ Por. np. *Sprawozdanie z prac Międzyklubowego Zespołu Ekspertów* (Warszawa, 16 XII 1982 r.) — tekst sprawozdania w zbiorach autorów.

⁷ Zob. notatkę w „Tygodniku Demokratycznym”, nr 47 (1484) z 22 X 1981 r., a także: *Gwarancje praworządności* (komentarz tygodnia), „Tygodnik Demokratyczny”, nr 2 z 14 marca 1982 r. Według pierwotnych uzgodnień w skład Zespołu Ekspertów mieli wchodzić także przedstawiciele kół poselskich z: PZKS — doc. dr hab. Kazimierz Orzechowski z PAX — Janusz Stefanowicz i Wincenty Lewandowski, z SD — dr Hanna Suchocka. Z nie ustalonych przyczyn osoby te nie zostały zaproszone na spotkanie 13 XI (Informacja pochodzi z korespondencji J. Fajęckiego do prof. dr hab. H. Groszyka — 3 XI 1981).

posiedzenia Zespołu odbywać się będą w siedzibach władz naczelnych partii i stronnictw politycznych i przewodniczyć im będą odpowiednio prof. prof. A. Burda (PZPR), Henryk Groszyk (ZSL) i Jerzy Jodłowski (SD). Przyjęte ustalenia z pełną konsekwencją zostały zrealizowane. Ustalono wówczas także kolejność podejmowania tematów i wyznaczono autorów tez i pisemnych opracowań do poszczególnych tematów. Na kolejnych posiedzeniach Zespół rozpatrzył sprawę utworzenia Trybunału Stanu (11 i 18 stycznia 1982 r.); sprawę utworzenia Trybunału Konstytucyjnego (17 i 29 lutego 1982 r.) oraz sprawę reaktywowania urzędu Prezydenta PRL (18 czerwca 1982 r., 18 października 1982 r. i 16 grudnia 1982 r.)⁸.

Międzyklubowy Zespół Ekspertów wniósł liczący się wkład pracy w uźródłowienie koncepcji wszystkich trzech instytucji. Efektem przeprowadzonych prac w Zespole są: opinia w sprawie utworzenia Trybunału Stanu wraz ze wstępnym projektem ustawy, a także uwagi do projektu ustawy o zmianie Konstytucji, przyjętej przez Komisję Prac Ustawodawczych Sejmu; opinia w sprawie utworzenia Trybunału Konstytucyjnego wraz ze wstępnym projektem ustawy; opinia w sprawie reaktywowania urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej.

Ostatnim spotkaniem zespołu było posiedzenie 16 grudnia 1982 roku. Podczas tego posiedzenia nic nie zapowiadało, iż będzie ono ostatnie, co więcej, ustalono, iż w drodze telefonicznej sekretarz zespołu wyznaczy termin następnego posiedzenia w styczniu 1983 roku⁹.

TRYBUNAL STANU

Utworzenie Trybunału Stanu uznane zostało przez Międzyklubowy Zespół Ekspertów za problem najpilniejszy. Znaczący wpływ na to miała niewątpliwie presja społeczna, wyrażająca się w stanowczym żądaniu ukarania osób zajmujących najwyższe stanowiska w państwie w latach siedemdziesiątych, które ponosiły odpowiedzialność za głęboki kryzys społeczno-ekonomiczny w Polsce.

Nie bez znaczenia dla rozpatrywania problemów dotyczących Trybunału Stanu było także i to, że instytucja ta wywodziła się z tradycji ustroju II

⁸ *Sprawozdanie z prac Międzyklubowego Zespołu Ekspertów*, Warszawa, 16 XII 1982 r. (tekst sprawozdania w zbiorach autorów).

⁹ Prof. H. Groszyk uzupełnił tę informację wiadomością, że było jeszcze jedno posiedzenie członków zespołu ekspertów, będące spotkaniem z Kierownikiem Biura Spraw Sejmowych KC PZPR posłem E. Szymańskim, w sprawie projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Spotkanie to miało miejsce 18 marca 1985 r. Zatem było to ostatnie posiedzenie Zespołu.

Rzeczpospolitej. Istniały zatem gotowe wzorce polskich rozwiązań w tym zakresie. Dlatego też koncepcja odpowiedzialności konstytucyjnej wypracowana została w pierwszej kolejności i powstała w stosunkowo krótkim czasie zarówno w formie konstytucyjnej, jak i ustawowej.

Podstawę do dyskusji w Zespole nad modelem odpowiedzialności konstytucyjnej stanowiły referaty A. Gubińskiego i L. Kubickiego. Od samego początku dyskusji nad tym zagadnieniem wyraźnie zaznaczyła się tendencja do poszukiwania rozwiązań prawnych, nawiązujących do instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej na gruncie ustawy o Trybunale Stanu z 27 kwietnia 1923 roku. W toku swoich obrad Zespół opracował kolejno projekt opinii¹⁰ oraz opinię w przedmiocie utworzenia Trybunału Stanu¹¹.

Stanowisko członków Zespołu w kwestii dotyczącej celowości utworzenia Trybunału Stanu było podzielone. Za ustanowieniem odpowiedzialności konstytucyjnej opowiedzieli się: H. Groszyk, A. Gubiński, J. Jodłowski, L. Kubicki i J. Ziemiński. Istotne zastrzeżenia natomiast wyrazili A. Burda i A. Gwiżdż.

Za podstawową przesłankę odnoszącą się do instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej, jaką powinien kierować się przyszły ustawodawca, Zespół uznał konieczność powołania Trybunału Stanu jako niezależnego, szczególnego organu typu sądowego, powołanego do orzekania o odpowiedzialności za czyny sprzeczne z prawem, popełnione w związku z wykonywaniem funkcji kierowniczych w państwie. W opracowanej opinii wskazano przede wszystkim na konieczność stanowczego i jasnego zróżnicowania odpowiedzialności politycznej oraz odpowiedzialności konstytucyjnej (prawno-karnej), słusznie dostrzegając brak efektywności odpowiedzialności politycznej zarówno w samych rozwiązaniach prawnych, jak też w nieprawidłowej praktyce jej stosowania, wynikającej z braku odpowiednich mechanizmów politycznych. W organie typu jurysdykcyjnego widziano zatem szansę większej skuteczności (a także możliwości lepszej realizacji) zasady równości wszystkich obywateli wobec prawa. Odpowiedzialność konstytucyjna, zdaniem ekspertów, służyć ponadto miała efektywności funkcji kontrolnej Sejmu.

Zgodne też były opinie co do samej nazwy organu orzekającego w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej — Trybunał Stanu, jak również co do konieczności wprowadzania odpowiednich przepisów do ustawy zasadniczej, z uwagi na ustrojowy charakter tego typu postanowień.

¹⁰ *Projekt opinii Zespołu Ekspertów w przedmiocie utworzenia Trybunału Stanu z dnia 12.01.1982 r.* — maszynopis w posiadaniu autorów.

¹¹ *Opinia w przedmiocie utworzenia Trybunału Stanu* — maszynopis w posiadaniu autorów.

W opracowanej opinii eksperci, w szczególności A. Burda i A. Gwiżdż, zwrócili uwagę na argumenty przemawiające przeciwko utworzeniu Trybunału Stanu, podkreślając, że dotychczasowe doświadczenia historyczne zarówno polskie, jak i zagraniczne wskazują, że instytucje tego typu nie spełniły pokładanych w nich nadziei. Eksperci dostrzegali zasadniczą trudność w praktycznym rozróżnianiu odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej, a także wskazywali na istniejące już w systemie prawa instytucje umożliwiające elastyczną kontrolę Sejmu nad funkcjonowaniem państwa.

W dyskusji, w trakcie kolejnych posiedzeń Zespołu, niektóre problemy nabrały szczególnej rangi. Niewątpliwie należała do nich kwestia właściwego zakresowania kręgu podmiotów podlegających odpowiedzialności. Pod tym względem wyrażono ostatecznie zgodne stanowisko, że odpowiedzialności konstytucyjnej nie mogą podlegać osoby zajmujące kierownicze funkcje w organizacjach politycznych, nawet jeżeli ich postępowanie wywierało poważny wpływ na decyzje państwowe. Uznano, że odpowiedzialność tego rodzaju nie może również w żadnym stopniu rozciągać się na posłów.

Drugim kontrowersyjnym i niezwykle ważnym zagadnieniem był problem dopuszczenia ewentualnej możliwości działania ustawy wstecz, po to, by można było zastosować odpowiedzialność konstytucyjną w stosunku do najwyższych funkcjonariuszy państwowych, sprawujących władzę w Polsce w latach siedemdziesiątych. W tej kwestii w łonie Zespołu zaznaczyły się najistotniejsze rozbieżności. J. Jodłowski prezentował stanowisko dopuszczające możliwość retroakcji¹², uzasadniając to ustrojowo-organizacyjnym i kompetencyjnym charakterem proponowanych zmian. J. Jodłowski wychodził bowiem z założenia, że wyrządzenie znacznej szkody interesom państwa, poprzez naruszanie konstytucji bądź ustaw, ma zasadniczo zawsze charakter przestępstwa. Trybunał Stanu byłby zatem organem, który jedynie przejąłby rozpatrywanie spraw poprzednio należących do właściwości innych organów¹³.

Pozostali członkowie Zespołu uznali jednak zastosowanie retroakcyjności za niesłuszne, w szczególności w zakresie odnoszącym się do proponowanych kar. Retroakcyjność stanowiłaby bowiem oczywisty dowód doraźnego charakteru nowo powstałej instytucji, a w świetle panującej atmosfery społecznej, przesądzałyby o stronniczości mających zapaść orzeczeń.

Przygotowana przez Zespół opinia i scharateryzowane główne jej tezy stały się podstawą do opracowania przez ekspertów, w dniu 18 stycznia

¹² J. Jodłowski: *Propozycje poprawek do projektu ustawy o Trybunale Stanu* — maszynopis w posiadaniu autorów.

¹³ J. Jodłowski: *Uzupełnienia do str. 4 opinii* — maszynopis w posiadaniu autorów — oraz *Załącznik do projektu ustawy o Trybunale Stanu, Propozycje wariantowe zgłoszone przez prof. J. Jodłowskiego* — maszynopis w posiadaniu autorów.

1982 roku, projektu zarówno odpowiednich zmian w Konstytucji¹⁴, jak też projektu ustawy o Trybunale Stanu¹⁵. Oba dokumenty stanowiły z kolei podstawę inicjatywy ustawodawczej posłów, reprezentujących wszystkie trzy kluby poselskie.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Opracowanie opinii w przedmiocie utworzenia Trybunału Konstytucyjnego było bodajże najtrudniejszym zadaniem, jakie stańęło przed członkami Zespołu Ekspertów. Należy bowiem zaznaczyć, że o ile w wypracowaniu stanowiska dotyczącego Trybunału Stanu i Prezydenta eksperci mogli nawiązać do instytucji istniejących już uprzednio w polskiej tradycji, o tyle w zakresie kontroli konstytucyjności prawa brak było dotychczas koncepcji polskiego modelu tej instytucji. Ponadto zasadniczego rozstrzygnięcia wymagały tak istotne problemy teoretyczne i prawne, jak znalezienie właściwego rozwiązania zasadniczej skuteczności kontroli ustaw, realizowanej przez Trybunał Konstytucyjny, przy jednoczesnej nienaruszalności nadrzędności Sejmu w systemie organów państwowych, na gruncie zasady jednolitości władzy.

Podstawą do dyskusji dotyczącej Trybunału Konstytucyjnego były tezy przygotowane przez Jana Ziemińskiego i Henryka Groszyka, przedstawione na posiedzeniu Zespołu Ekspertów w dniu 17 lutego 1982 roku¹⁶. Autorzy też już na wstępie opowiedzieli się jednoznacznie za zasadnością utworzenia Trybunału Konstytucyjnego jako instytucjonalnej gwarancji prawa. Swoje stanowisko oparli na dogłębnej analizie sposobów kontroli konstytucyjności prawa, występujących we współczesnym świecie. Tezy składające się zarówno z założeń ogólnych, jak i propozycji rozwiązań szczegółowych stanowiły pełną i konkretną podstawę do dyskusji i niewątpliwie w sposób decydujący wpłynęły na ostateczne stanowisko i poglądy całego Zespołu Ekspertów dotyczące Trybunału Konstytucyjnego.

W wyniku posiedzenia Zespołu w dniu 17 lutego 1981 roku Jan Ziemiński i Henryk Groszyk dokonali uściślenia i uporządkowania uprzednich propozycji, przygotowując kolejną wersję tez do dyskusji¹⁷. Poprawione tezy odnosiły się już ściśle i wyłącznie do proponowanego polskiego modelu Trybunału Konstytucyjnego.

¹⁴ *Projekt ustawy o zmianie Konstytucji PRL* — maszynopis w posiadaniu autorów.

¹⁵ *Projekt ustawy o Trybunale Stanu* — maszynopis w posiadaniu autorów.

¹⁶ H. Groszyk, J. Ziemiński: *Trybunał Konstytucyjny (tezy)* — maszynopis w posiadaniu autorów.

¹⁷ H. Groszyk, J. Ziemiński: *Trybunał Konstytucyjny (tezy), z uwzględnieniem dyskusji przeprowadzonej w dniu 17 lutego 1982 r.* — maszynopis w posiadaniu autorów.

Równoległe do tez przedstawionych przez Jana Ziemińskiego i Henryka Groszyka, Andrzej Gwiżdż opracował i przedłożył Zespołowi założenia do projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym¹⁸.

Oba dokumenty stały się podstawą do dyskusji odbytej na posiedzeniu Zespołu w dniu 24 lutego 1982 roku. Eksperci pracowali niezwykle szybko. Przyczyniało się do tego, z jednej strony, zapotrzebowanie społeczne na ich stanowisko, z drugiej strony, pozwalająca na to niewątpliwa kompetencja osób przygotowujących wymienione dokumenty¹⁹. Już 1 marca Jan Ziemiński i Henryk Groszyk opracowali projekt opinii Zespołu Ekspertów dotyczący utworzenia Trybunału Konstytucyjnego. W tym stanie rzeczy, w wyniku obrad Zespołu w dniu 6 marca 1982 roku, przyjęte zostały końcowe dokumenty, a mianowicie: Opinia Zespołu Ekspertów w przedmiocie utworzenia Trybunału Konstytucyjnego²⁰ oraz Opinia w sprawie projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym²¹.

Wszyscy członkowie Zespołu Ekspertów wypowiedzieli się za utworzeniem Trybunału Konstytucyjnego, którego zadaniem powinna być kontrola konstytucyjności (legalności) aktów normatywnych wszystkich naczelných i centralnych organów państwowych, a także umów międzynarodowych. Chcąc nadać Trybunałowi Konstytucyjnemu jak najwyższą rangę politycznoustrojową oraz zapewnić lepszą skuteczność, w zakresie realizowanych przez niego funkcji, eksperci w swoim stanowisku poszli o wiele dalej niż późniejsza, ostateczna wersja artykułu 33 a) Konstytucji i przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 30 kwietnia 1985 roku.

W kwestii dotyczącej działalności Trybunału Konstytucyjnego członkowie Zespołu, w zasadzie zgodnie, uznali za celowe rozciągnięcie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego także na ratyfikowane umowy międzynarodowe. Przewidziana została ponadto ograniczona możliwość uruchomienia kontroli wstępnej projektów ustaw.

Istotne różnice poglądów eksperci wyrażali w kwestii dotyczącej kręgu podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Z tego też względu propozycje wyrażone w opinii miały charakter wariantowy i dotyczyły głównie zawężenia lub rozszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania, a mających charakter organizacji społecznych. Zespół wypowiedział się także, w postaci wa-

¹⁸ A. Gwiżdż: *Założenia projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, 18 II 1982 r.* — maszynopis w posiadaniu autorów.

¹⁹ J. Ziemiński: *Dobrze, że będzie, „Polityka”* nr 29, 20 VII 1985 r., s. 6.

²⁰ *Opinia Zespołu Ekspertów w przedmiocie utworzenia Trybunału Konstytucyjnego, 6 marca 1982 r.* — maszynopis w posiadaniu autorów

²¹ *Opinia w sprawie projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* — maszynopis w posiadaniu autorów.

riantowej, za przyznaniem poszczególnym obywatelom prawa wszczynania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wskazując jednocześnie na potrzebę istnienia w tym zakresie oceny skarg, dokonywanej przez Rzecznika Interesu Społecznego²².

Niewątpliwie słuszny i dalekowzroczny okazał się sformułowany w opinii postulat, aby prawo wszczynania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w formie pytań prawnych miały bezpośrednio składy sędziowskie sądów powszechnych.

W zakresie dotyczącym organizacji Trybunału Konstytucyjnego, odmienną opinią Zespołu Ekspertów w stosunku do przyjętych ostatecznie rozwiązań prawnych polegała na propozycji, aby Trybunał składał się z 15 sędziów wybieranych na 9 letnią kadencję, przy czym jego skład miał być odnawiany w jednej trzeciej co trzy lata.

Jak wynika z analizy, propozycje ekspertów w decydującej części, przyjęte zarówno w Konstytucji, jak też w uchwalonej dopiero po trzech latach ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, szły znacznie dalej niż ostateczne rozwiązania prawne. Dlatego zgodzić należy się z Janem Ziemińskim, że choć ustawa była kompromisem między potrzebami ówczesnie istniejącymi a możliwościami, to ostatecznie nie można przekreślić faktu, że wypracowane przez ekspertów rozwiązania wyznaczały oryginalny polski model Trybunału Konstytucyjnego²³.

PREZYDENT PRL

Międzyklubowy Zespół Ekspertów zagadnienie reaktywowania urzędu Prezydenta PRL podjął w trzeciej kolejności, po Trybunale Stanu i Trybunale Konstytucyjnym, w czerwcu 1981 roku. Zadaniem Zespołu było zatem wypracowanie wizji Prezydenta w systemie konstytucyjnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Podstawą prac Zespołu były tezy wstępne opracowane przez profesora Andrzeja Burdę²⁴. Na potrzeby prac Zespołu opracowana została również *Opinia w sprawie ustanowienia urzędu Prezydenta PRL*, autorstwa docenta S. Gebethnera.

W opracowanych tezach wstępnych w części pierwszej prof. A. Burda przedstawił różne rozwiązania ustrojowe głowy państwa, wskazując, iż w systemie ustrojowym państw burżuazyjnych wykształciły się i funkcjonują

²² J. Ziemiński: *Dobrze...*, s. 6.

²³ *Ibid.*

²⁴ A. Burda: *Tezy do dyskusji na temat urzędu Prezydenta PRL* — maszynopis w posiadaniu autorów.

3 systemy: a) system prezydencki, b) system parlamentarno-gabinetowy i c) system dyrektorialny (art. 95 Konstytucji Szwajcarii).

W odniesieniu do konstytucjonalizmu socjalistycznego wskazał na różnorodność rozwiązań instytucjonalnych, w których mieści się prezydent republiki, organy kolegialne z wyeksponowaną pozycją przewodniczącego tego organu w zakresie reprezentacji państwa w stosunkach międzynarodowych.

W części drugiej, dotyczącej wariantów zmian instytucji głowy państwa w PRL, postawił na wstępie tezę o możliwości zmian w Konstytucji PRL w tym zakresie, wskazując przy tym, iż nie ma „natarczywej potrzeby zmian dotychczasowych rozwiązań”²⁵.

Przedstawił dwa warianty ewentualnych zmian. Wariant pierwszy (tzw. minimalistyczny), sprowadzający się do zachowania w dotychczasowym kształcie instytucji Rady Państwa, zastąpienie tytułu „Przewodniczący Rady Państwa” tytułem „Prezydent Rady Państwa”, z jednoczesnym przyznaniem mu kompetencji reprezentowania Państwa w stosunkach międzynarodowych. Wariant drugi, w którym należałoby zrezygnować z instytucji Rady Państwa i przyjąć instytucję Prezydenta jako jednoosobową głowę państwa, przy jednoczesnym poszerzeniu kompetencji Prezydium Sejmu, sprawowania zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi (analogicznie jak w Konstytucji CSRS z 1968 r.), co służyłoby umocnieniu pozycji i roli polityczno-ustrojowej Sejmu PRL. Prezydent zaś miałby być wybierany przez Sejm bezwzględną większością głosów na okres 7 lat i mógłby przejąć większość kompetencji Rady Państwa, przewidzianych w art. 30 Konstytucji.

W sposób wyraźny A. Burda wykluczył rozwiązania na wzór przyjęty w Konstytucji Rumunii (art. 71) oraz zakładające pozostawienie instytucji Rady Państwa i wprowadzenie instytucji Prezydenta.

Docent S. Gebethner w opracowanej opinii na wstępie zauważył, iż wprowadzenie instytucji Prezydenta PRL do polskiego porządku konstytucyjnego ma przede wszystkim walor natury politycznej, a w drugiej kolejności jurydyczny. Wskazał na podstawowe problemy natury ustrojowej i konstytucyjnej, wymagające rozstrzygnięć, zanim podejmie się prace legislacyjne. W kwestii, jaki ma być urząd Prezydenta PRL, docent S. Gebethner przedstawił trzy warianty:

Wariant pierwszy — prezydent sprawowałby wyłącznie funkcje reprezentacyjne i symboliczne, wedle zasady: głowa państwa „panuje ale nie rządzi”. Wariant ten mógłby być zrealizowany przez zmianę nazwy Przewodniczący Rady Państwa na Prezydent PRL i przyznanie mu funkcji przewodniczącego Rady Państwa oraz kilku osobistych kompetencji w zakresie reprezentacji państwa.

²⁵ *Ibid.*, s. 2.

Wariant drugi miał polegać na zastąpieniu dotychczasowej Rady Państwa urzędem Prezydenta PRL, z tym, że rozstrzygnięcia wymagałoby, czy zachować jakieś jednoosobowe uprawnienie Prezydenta, obejmujące: nadzór nad radami narodowymi, wykładnię ustaw, wydawanie dekretów z mocą ustawy, ratyfikację umów międzynarodowych, dokonywanie zmian w rządzie itp.

Jednakże dla zachowania nadrzędności parlamentu należałoby przenieść je na Sejm PRL i niektóre na Radę Ministrów.

W rezultacie tych zabiegów rola prezydenta miała sprowadzić się do funkcji wyłącznie reprezentacyjnych, a wariant ten upodobił się do wariantu pierwszego.

W wariacie trzecim Prezydent PRL miałby być przywódcą Narodu, kierownikiem politycznym rządu, kierownikiem polityki zagranicznej, a także arbitrem we wszystkich konfliktowych sprawach natury społecznej, ważkim z punktu widzenia polityki państwa i interesów Narodu. W wariacie tym autor przedstawił koncepcję prezydenta o rozwiniętych szerokich kompetencjach, na wzór rozwiązań fińskich²⁶.

W relacji Prezydent PRL a inne organy państwowe autor stał na stanowisku, iż Prezydent PRL poprzez swoje uprawnienia nie może stawiać się ponad Sejmem. Przewidywał również utrzymanie Rady Państwa jako emanacji Sejmu, z przekazaniem Prezydentowi uprawnień w zakresie stosunków międzynarodowych.

Wprowadzenie wariantu trzeciego autor uzależniał od przeprowadzenia gruntownej reformy konstytucyjno-ustrojowej i społeczno-politycznej.

Na siódmym roboczym posiedzeniu w dniu 18 czerwca 1982 r. Zespół zapoznał się z tezami profesora A. Burdy i opinią docenta S. Gebethnera, a także z tezami profesora J. Jodłowskiego zreferowanymi ustnie do protokołu.

Punktem wyjścia tez prof. J. Jodłowskiego była uchwała XII Kongresu SD, która przewidywała powołanie Prezydenta jako przewodniczącego Rady Państwa.

Profesor Jodłowski zaznaczył, iż wzorem do modelu Prezydenta PRL powinny być rozważania polskie z okresu 1947–52 oraz modele tej instytucji w krajach socjalistycznych. Wypowiedział się przy tym „przeciwko instytucji Prezydenta jako organu samodzielnego o szerokich kompetencjach”²⁷. Funkcje Rady Państwa powinny być podzielone między Prezydenta i Radę Państwa, przy tym Prezydent powinien mieć funkcje własne. W naszym układzie funkcje Rady Państwa należałoby podzielić na 3 grupy: a) przeka-

²⁶ S. Gebethner: *O genezie i ewolucji prezydenalizmu w Finlandii*, „Studia Iuridica”, t. 15, s. 37–51.

²⁷ *Protokół z posiedzenia w dn. 18 VI 1982 r.*, s. 2 — maszynopis w posiadaniu autorów.

zane na Prezydenta, b) funkcje własne Rady Państwa, c) funkcje wykonywane przez Prezydenta za zgodą Rady Państwa.

W dyskusji nad przedstawionymi tezami odrzucony został wariant minimalny, natomiast rozważania obejmowały warianty: Prezydent występujący łącznie z Radą Państwa lub Prezydent bez Rady Państwa. Większościową akceptację uzyskał model Prezydenta przy likwidacji Rady Państwa (A. Gubiński, H. Groszyk, A. Gwiżdż, A. Burda, J. Ziemiński). Podkreślono przy tym, iż za tym modelem przemawiają względy teoretyczne i polityczne (J. Ziemiński).

Wariant Prezydenta z Radą Państwa w dalszym ciągu podtrzymywał prof. Jodłowski, choć stał się on wariantem mniejszościowym. Wyraźnie zaznaczyło się w trakcie dyskusji stanowisko zespołu przeciwko urzędowi Prezydenta wyposażonego w silne kompetencje władcze (A. Gwiżdż, A. Gubiński). Wyrażono pogląd, że przy rozpatrywaniu koncepcji należy powoływać się na doświadczenia krajów socjalistycznych, jednak bez uwzględniania modelu rumuńskiego (A. Burda, A. Gwiżdż). Dyskusja obejmowała dwa warianty, postanowiono wobec tego, iż do dalszej dyskusji należy przygotować dwa referaty, powierzając zadanie przygotowania referatów A. Burdzie i J. Jodłowskiemu.

Dyskusja nad urzędem Prezydenta była kontynuowana na kolejnym posiedzeniu w dniu 18 października 1988 r. i koncentrowała się wokół referatów A. Burdy i J. Jodłowskiego. A. Burda podtrzymując wariant Prezydenta samodzielnego, bez Rady Państwa, uszczegółowił swoje wcześniejsze koncepcje idące w kierunku instytucji Prezydenta jako jednoosobowej głowy państwa wybieranego przez Sejm na okres 7 lat, odpowiedzialnego konstytucyjnie i przejmującego większość kompetencji od Rady Państwa.

Tezy referatu J. Jodłowskiego szły w kierunku wprowadzenia Prezydenta PRL przy utrzymaniu instytucji Rady Państwa i powierzenia mu, z urzędu, przewodniczenia Radzie Państwa. Uzasadnieniem tego wariantu był wzgląd na zapewnienie kolegialności jako zasady działalności wszystkich organów państwowych. Zakres kompetencji prezydenta obejmowałby funkcje wyłącznie do samodzielnej kompetencji oraz funkcje należące do prezydenta, lecz realizowane przy aprobacie (opinii) Rady Państwa. Zespół swoje prace nad koncepcją reaktywowania urzędu Prezydenta zakończył na posiedzeniu w dniu 16 grudnia 1982 r. przyjęciem „Opinii w sprawie reaktywowania urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej”²⁸.

Zespół stanął na stanowisku, że reaktywowanie urzędu Prezydenta uznaje za celowe i pozytywne, i ustanowienie jednoosobowej głowy państwa

²⁸ *Opinia w sprawie reaktywowania urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej* — maszynopis w posiadaniu autorów.

nie może być uznane za sprzeczne z powszechnie przyjętymi zasadami struktury naczelnych organów państwowych w państwach socjalistycznych (s. 1).

Za przywróceniem urzędu Prezydenta przemawiają w pierwszej kolejności motywy społeczno-polityczne, z uwagi na potrzebę znacznego umocnienia autorytetu głowy państwa w społeczeństwie oraz skupienie w osobie Prezydenta czynnika sprzyjającego i patronującego integracji całego Narodu, stojącego ponad bieżącymi podziałami politycznymi²⁹.

Przemawia za Prezydentem także tradycja historyczna i pozytywne doświadczenia tego urzędu w najnowszych dziejach Polski. Wprowadzenie urzędu Prezydenta zatem jest w mniejszej mierze uzasadnione względami prawnoustrojowymi.

Ustanowienie urzędu Prezydenta PRL nie może naruszać fundamentalnych zasad ustroju politycznego, zatem urząd ten nie może wynosić się ponad Sejm. Prezydent PRL urząd swój sprawować winien z woli Sejmu i musi być odpowiedzialny przed Sejmem. W opinii mocno akcentowano, „aby zapewnić konstytucyjnie niepołączalność urzędu Prezydenta z jakimkolwiek innym stanowiskiem państwowym, jak również politycznym” (s. 3).

Rozpatrzono konstrukcję urzędu Prezydenta w dwóch wariantach: przy założeniu zniesienia Rady Państwa oraz przy założeniu zachowania jej dalszego istnienia, dając temu wyraz w opinii³⁰.

Wariant A (pierwszy) zakładał, w przypadku reaktywowania urzędu Prezydenta, automatyczną rezygnację z Rady Państwa i przekazanie jej dotychczasowych kompetencji i zadań częściowo Prezydentowi, a częściowo Sejmowi, względnie Prezydium Sejmu. Prezydent zatem miał posiadać wszystkie kompetencje w zakresie reprezentacji w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych: prawo łaski, prawo nadawania orderów i stopni naukowych, przyjmowania listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przy Prezydencie przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych, akredytowałby pełnomocnych przedstawicieli PRL w innych państwach, ratyfikował — za zgodą Sejmu — umowy międzynarodowe. Przewidziano również wyposażenie Prezydenta w prawo zwracania się do Sejmu z orędziami inspirującymi pracę parlamentu.

Nadto miał on mieć uprawnienia związane z funkcjonowaniem Sejmu (zarządzanie wyborów, zwoływanie sesji Sejmu). Do jego kompetencji miało

²⁹ Przesłanki uzasadniające powołanie Prezydenta w Polsce były bardzo na czasie w 1982 r., bowiem należy pamiętać o społecznie złożonej sytuacji w Polsce po wprowadzeniu stanu wojennego 13 grudnia 1981 r. Warto podkreślić, iż przesłanki te również nie straciły na aktualności w obecnych stosunkach społeczno-politycznych.

³⁰ Różne warianty konstrukcji urzędu Prezydenta, zawarte w opinii Zespołu Ekspertów, omawia Prof. A. B u r d a w wywiadzie dla „Sztandaru Ludu” — *Jaki Prezydent w Polsce*. „Sztandar Ludu” nr 217 z 16 IX 1988 r. (wywiad opublikowany po śmierci Profesora).

należać wydawanie — za zgodą, względnie po zaopiniowaniu przez Sejm (Prezydium Sejmu) — dekretów. Prezydent swój urząd piastowałby z woli Sejmu przez okres lat siedmiu, bez prawa reelekcji. Przy urzędzie Prezydenta działałyby 3 rady prezydenckie o charakterze opiniodawczo-doradczym, wspomagając go w wypełnianiu złożonych i istotnych dla Państwa zadań.

Odmienny w swej konstrukcji miał być urząd Prezydenta PRL w połączeniu z Radą Państwa (wariant B). Prezydent, będąc jednocześnie, z urzędu, przewodniczącym Rady Państwa, miał być wyposażony konstytucyjnie w odrębne kompetencje. W związku z łączeniem w osobie prezydenta funkcji przewodniczącego Rady Państwa, kadencja jego miała być zrównana z kadencją Rady Państwa, z możliwością ponownej reelekcji. W wariantcie tym w sposób odpowiedni należało ułożyć zakres kompetencji między tymi dwoma organami. Przeważył w opinii pogląd Zespołu, iż stosunek i zakres kompetencji Prezydenta i Rady Państwa układałby się w trzech płaszczyznach: a) kompetencje własne Prezydenta (m.in. zarządzanie wyborów do Sejmu, reprezentacja w stosunkach międzynarodowych, ogólne zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, obsadzanie stanowisk cywilnych i wojskowych, podpisywanie ustaw i dekretów, występowanie do Sejmu z orędziami w sprawach szczególnej wagi); b) kompetencje Prezydenta wykonywane po wysłuchaniu opinii Rady Państwa (ratyfikacja umów międzynarodowych, powoływanie sędziów); c) kompetencje Rady Państwa (wydawanie dekretów z mocą ustawy, zwierzchni nadzór nad radami narodowymi, postanowienia o stanie wojny i ogłaszanie mobilizacji, funkcje przewidziane w ustawach).

Zespół przedstawił dwa warianty do dalszych ewentualnych prac legislacyjnych, w przekonaniu, że ostateczną decyzję w przedmiocie koncepcji urzędu Prezydenta podejmie jednak czynnik polityczny.

W trakcie prac Międzyklubowego Zespołu Ekspertów przyświecało przekonanie, że instytucja Prezydenta może przyczynić się do rozwoju demokracji w naszym kraju.

Po zakończeniu prac przez Międzyklubowy Zespół Ekspertów w roku 1982 instytucja prezydenta stała się na długi czas tematem tabu³¹. Stąd też tezy uzasadniające powołanie urzędu Prezydenta PRL, sporządzone w trakcie jego prac, nie mogły znaleźć szybkiego urzeczywistnienia, jak to miało miejsce w przypadku opinii dotyczących Trybunału Stanu i Trybunału Konstytucyjnego.

W tym stanie rzeczy musi paść pytanie, na ile został wykorzystany w pracach Sejmu IX kadencji dorobek Zespołu Ekspertów, który uchwalił w dniu 7 kwietnia 1989 r. ustawę nowelizującą Konstytucję PRL, wprowadzając

³¹ Wywiad z prof. A. Burdą: *op. cit.*

do ustawy zasadniczej instytucję Prezydenta PRL³². Przyjmując założenie, że tezy Międzyklubowego Zespołu Ekspertów nie przesądziły w sposób znaczący o obecnym kształcie tej instytucji, to jednak stwierdzić należy, że wariant pierwszy, tzw. większościowy, w znacznym stopniu zbliżony do obecnie przyjętych rozwiązań, świadczy o dalekowzroczności ówczesnie prezentowanych poglądów.

Oceniając dokonania Międzyklubowego Zespołu Ekspertów w latach 1981–1982, następującymi bezpośrednio po nich realizowanymi inicjatywami ustawodawczymi, należy stwierdzić, że w pełni udało się przełożyć na język norm prawnych ustalenia dotyczące Trybunału Stanu. Znalazło to swój wyraz w uchwaleniu odpowiednich przepisów Konstytucji oraz w ustawie o Trybunale Stanu.

Odnosnie Trybunału Konstytucyjnego doszło jedynie do ustanowienia jego podstaw ustrojowych w Konstytucji. Na szczegółowe rozwiązania ustawowe należało czekać przeszło trzy lata, a przedstawione w opiniach propozycje nie doczekały się w pełni realizacji.

Instytucja Prezydenta PRL, w ówczesnie wypracowanym kształcie, pozostawała jedynie w sferze opinii, choć uchwalona w dniu 7 kwietnia 1989 roku nowela konstytucyjna świadczy dobitnie o słuszności poglądów zawartych w stanowisku Zespołu. Śmiało można stwierdzić, że przedmiot, charakter i sposób prac Międzyklubowego Zespołu Ekspertów nie ma odpowiedników we współczesnej historii Polski, zważywszy, że tak nieliczne grono osób obarczone zostało odpowiedzialnością za wypracowanie opinii na temat istotnych zagadnień ustrojowych.

Należy przypuszczać, że to właśnie pozytywne doświadczenia, związane z działalnością Międzyklubowego Zespołu Ekspertów, miały wpływ na powołanie przez Prezydium Sejmu 7 maja 1982 r. Stałego Zespołu Doradców Sejmowych, który oddał swój nieoceniony wkład w działalność ustawodawczą Sejmu VIII i IX kadencji.

S U M M A R Y

The study is aimed at documenting the work over changes in the system in Poland in the years 1982-1983 which covered instituting the Tribunal of State and Constitutional Tribunal and work at reestablishment of the post of President. The participation of Inter-Club Team of Experts brought into being by the parliament largely contributed to the process of these changes. The Team was composed of law professors, outstanding individuals and experts on both legal and practical government problems.

³² W swojej ustnej relacji A. Gwiżdż stoi na stanowisku, iż Sejm IX kadencji nie korzystał z dorobku prac Zespołu Ekspertów.

The paper presents the course of activities and discussions on establishing new constitutional institutions in the political and governmental system of Poland in which the Team participated in the capacity of coordinators of legislative work.

The present study fully renders the political atmosphere — the background of the inception and, subsequently, realization of the concept of changes in the system of government. The authors record the views of a group of persons who were obliged to work out their opinion on the subject of such importance as the system of government of present-day Poland; through their efforts they contributed greatly to the creation of legislative solutions.

In their attempt to document a certain stage of work on governmental change in the early 1980s the authors give evidence that those changes reflect definite views and stands and are not a process of anonymous historical and political phenomena.