

Ryszard MOJAK

**Geneza i kształtowanie się koncepcji instytucji prezydenta
w procesie reform ustrojowych w r. 1989**

The Origin and Development of the Office of President
During Systemic Reforms in 1989

I

Wprowadzenie do Konstytucji PRL 7 IV 1989 r. instytucji prezydenta może być uznane za wydarzenie o istotnym znaczeniu dla konstytucyjno-ustrojowego rozwoju Polski. Nowelizacja ta zapoczątkowała reformy ustroju politycznego, wyznaczając instytucji prezydenta miejsce szczególne w drodze do demokracji parlamentarnej. Do ustanowienia tej instytucji doszło w wyniku wydarzeń niejako zamykających pewien etap procesów społeczno-politycznych, które są jednocześnie częścią szerszego procesu historycznego zakończonego zawarciem „kontraktu politycznego w r. 1989, kiedy to przygotowano pakiet reform ustrojowych. „Okrągły stół”, jak przyjęło się określać obrady i debaty polityczne nad kształtowaniem reform ustrojowych w Polsce końca dekady lat osiemdziesiątych, z jednej strony kończył ów proces historyczny, z drugiej natomiast strony spisała wtedy „umowa społeczna” w formie *Porozumień „okrągłego stołu”* miała przesądzić o kształcie przyszłego ustroju politycznego Polski.

Obecny stan wiedzy o procesach społeczno-politycznych prowadzących do „okrągłego stołu”, a zwłaszcza o negocjacjach politycznych, nie jest kompletny¹, dlatego podjęto próbę dokonania ustaleń dotyczących tej problematyki.

¹ Problematykę tę częściowo podjął S. Gebethner: *Przeobrażenia systemu politycznego w Polsce lat osiemdziesiątych, Wybory, Prezydent, Rzecznik Praw Obywatelskich, Kultura polityczna*, Warszawa 1990 [maszynopis]. W pewnym zakresie lukę tę wypełniają relacje i wspomnienia bezpośrednich uczestników lub

II

W drugiej połowie lat osiemdziesiątych w kręgach ówczesnej władzy politycznej podniesiono zasadność reformy polityczno-ustrojowej w Polsce. W tym bowiem czasie dojrzała już politycznie potrzeba stworzenia nowej konstytucji, stąd uchwały VI i VII Plenum KC PZPR, nawiązując do dokumentów X Zjazdu PZPR (r. 1986), zawierały zapowiedź opracowania zagadnień z tym się wiążących.² Stanowisko polityczne zbiegało się w tej mierze z poglądami środowisk prawniczych wyrażonych w *Raporcie o stanie prawa*, przyjętym w r. 1988 przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów.³

Naturalnie, zapowiedź uchwalenia nowej konstytucji oznaczała rozpoczęcie nowych prac studyjnych. Brak było bowiem w tym czasie politycznej koncepcji zmian konstytucyjnych i pełnej jasności co do ich zakresu. Wyraźnie natomiast zarysowano termin końcowy uchwalenia nowej konstytucji — r. 1991 — 200-lecie Konstytucji 3 Maja.⁴ W pewnym sensie pogląd co do zakresu i kierunku zamierzonych reform polityczno-

obserwatorów tych doniosłych wydarzeń, które określa się mianem spotkań „magdalenkowych” czy też obrad „okrągłego stołu”. Zob. K. Dubiński: *Magdalenka, Transakcje epoki, Notatki z poufnych spotkań Kiszczak — Wałęsa*, Wydawn. Sylwa, Warszawa 1990; *Rok 1989, Bronisław Geremek opowiada, Jacek Żakowski pyta*, Wydawn. Plejada, Warszawa 1990; K. Leski: *Coś, Rzecz o okrągłym stole*, Wydawn. In plus, Warszawa 1989; K. Gebert: *Mebel*, Wydawn. Aneks, Londyn 1990, a także wywiad z Cz. Kiszczakiem — *Tajemnice Magdaleny*, „Polityka” nr 36 (1740) z 8 IX 1990 r.

² Zob. Uchwałę Komitetu Centralnego PZPR w sprawie zadań partii w kontynuowaniu reform gospodarki i państwa oraz w polityce kadrowej, [w:] *VII Plenum KC PZPR (13—14 czerwca 1988 r.), Podstawowe dokumenty i materiały*, Warszawa 1988, s. 69 oraz Uchwałę VIII Plenum Komitetu Centralnego PZPR (27—28 VIII 1988 r.) w sprawie oceny sytuacji społeczno-politycznej i ekonomicznej kraju oraz aktualnym zadaniem partii, „Rzeczpospolita” nr 201 z 30 VIII 1988 r., a także S. Zawadzki: *Polityczne i ideologiczne problemy prac nad nową Konstytucją PRL*, „Ideologia i Polityka” 1989, nr 2, ss. 5—16.

³ Zob. K. Działocha: *Stan prawa konstytucyjnego w PRL*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 3, ss. 13—30; także S. Zawadzki: *Raport o stanie prawa*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 5, ss. 3—19.

⁴ Zakreślenie terminu końcowego zakończenia prac nad przygotowaniem konstytucji na r. 1991 nie może być tłumaczone jako ukłon w stronę tylko polskiej tradycji konstytucyjnej. Według niektórych polityków wiązało się ono z konfrontacją ideologiczną między socjalizmem a kapitalizmem i propagowaniem idei socjalizmu. Chodziło też o zmniejszenie efektu propagandowego upowszechnienia idei demokratyczno-liberalnych w związku z dwusetną rocznicą uchwalenia Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki (1789). Por. S. Zawadzki, W. Sokolewicz: *W sprawie kierunków i trybu prac zmierzających do zmiany konstytucji [maszynopis]*, Archiwum Kancelarii Prezydenta RP, sygn. P14-31-89.

-ustrojowych przedstawił S. Zawadzki, określając główne kierunki najbardziej pożądanych zmian konstytucyjnych.⁵

Pierwsze prace nad merytorycznym przygotowaniem zakresu i form zmiany konstytucji rozpoczął powołany w czerwcu 1987 r. zespół roboczy (Komisja do spraw Reformy Państwa) złożony z działaczy politycznych i specjalistów prawa konstytucyjnego (J. Breitkopf, W. Gadomski, Z. Jarosz, A. Łopatka, K. Secomski, W. Sokolewicz, E. Szymański, S. Zawadzki). Był on usytuowany przy Biurze Spraw Sejmowych KC PZPR (w randze Wydziału Komitetu Centralnego PZPR) i w trybie prac poufnych wykonał do października 1987 r. prace wstępne, obejmujące w szczególności sporządzenie wykazu tematów wymagających rozpatrzenia w dalszych pracach nad zmianą konstytucji. W czerwcu 1987 r. były przygotowane również wstępne założenia harmonogramu prac legislacyjnych po październiku 1987 r. Obejmowały one rozszerzenie składu o przedstawicieli prawa konstytucyjnego i powierzenie temu zespołowi przygotowania w terminie do października 1988 r. założeń zmiany konstytucji. Po wykonaniu tego zadania dalsze prace uzależniono od rozstrzygnięcia kwestii, czy będzie opracowany projekt nowej konstytucji, czy prace ograniczą się do kompleksowej nowelizacji Konstytucji PRL. W przypadku drugiego rozwiązania powołana przez Sejm Komisja Nadzwyczajna mogłaby w terminie do połowy 1989 r. przygotować projekt nowelizacji konstytucji tak, aby Sejm mógł uchwalić zmianę Konstytucji PRL do października 1989 r.⁶

Po zapowiedzi rozpoczęcia prac przygotowawczych nad projektem nowej konstytucji przez Radę Państwa (uchwała VII Plenum KC PZPR) zespół roboczy został przekształcony jesienią 1988 r. w Zespół do spraw Konstytucji Rady Państwa, pracujący pod przewodnictwem K. Barcińskiego (zastępcy przewodniczącego Rady Państwa).

W pracach przygotowawczych od samego początku władze polityczne i państwowe współdziałały ze środowiskiem naukowym. Poza udziałem przedstawicieli nauki, głównie prawa konstytucyjnego, we wspomnianych zespołach roboczych powołano również ogólnopolski program badań naukowych. Był to Centralny Program Badań Podstawowych (CPBP) 11.12: *Teoretyczne podstawy społeczne, ekonomiczne i polityczne uwarunkowania zmian Konstytucji PRL*, pod kierownictwem S. Zawadzkiego, pracujący w siedmiu grupach badawczych, którym przewodniczyli: S. Zawadzki,

⁵ Zob. S. Zawadzki: *Problemy teoretyczne prac nad zmianą konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 10, ss. 6—36.

⁶ Zob. *Notatkę w sprawie wstępnych prac studyjnych nad nowelizacją Konstytucji PRL*, przygotowaną przez Kancelarię Rady Państwa i Biuro Spraw Sejmowych KC PZPR (Archiwum Kancelarii Prezydenta RP, sygn. P14-31-89).

W. Sokolewicz, A. Rajkiewicz, S. Gebethner, Z. Jarosz, L. Garlicki, Z. Kędzia i A. Gwiżdż.⁷

Wstępne prace nad nową konstytucją przyjmowały za podstawę założenie, że powinna być to konstytucja państwa socjalistycznego budowanego na podstawie nowych założeń doktrynalnych, przyjmujących prymat społeczeństwa nad państwem, zmodyfikowane pojmowanie zasady ludowładztwa oraz odejście od instrumentalnego pojmowania demokracji socjalistycznej na rzecz uznana jej za obiektywnie uwarunkowaną potrzebami społecznymi. W świetle przyjętych założeń doktrynalnych zasady przyszłego ustroju politycznego przyjmowały nowy kształt. W nowej konstytucji rozwój systemu politycznego powinien postępować w kierunku demokracji, pluralizmu politycznego i społecznego tak, aby pozwalało to ujawniać i rozwiązywać narastające sprzeczności społeczne.

W sposób nierozłączny zmiany te wiązały się z przewartościowaniem koncepcji przewodniej roli PZPR. Zmiany w systemie społeczno-politycznym miały oznaczać rozwój stosunków politycznych w kierunku koalicyjnego sposobu sprawowania władzy. Wreszcie w sferze ekonomicznej zakładano przechodzenie od gospodarki ekstensywnej do intensywnej, co wiązało się z odejściem od systemu nakazowo-rozdzielczego i uwzględnieniem w szerszym zakresie zasad gospodarki rynkowej.⁸ Proponowany kształt reformy ustrojowej do realizacji w nowej konstytucji odzwierciedlał ówczesne poglądy polityczne, również w doktrynie prawa konstytucyjnego, na temat systemowych zmian formacji politycznej socjalizmu.⁹

Nawiązanie do tych założeń wydaje się uzasadnione z kilku względów. Z perspektywy r. 1992 założenia wstępne nowej konstytucji oddają wyraźnie stan świadomości politycznej ówczesnych władz politycznych oraz poglądy znacznej części doktryny konstytucyjnej, a nawet szerzej — opinie środowisk prawniczych.¹⁰ Z naszego punktu widzenia nie jest to rzecz

⁷ Program badawczy przedstawił w ogólnym zarysie S. Zawaadzki: *Zarys programu prac badawczych nad nową konstytucją*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 5, ss. 3—13. Zespół zakończył prace w r. 1990, pozostawiając w dorobku opracowania częściowo ogłoszone drukiem w *Studiach konstytucyjnych*, t. I—VIII, Warszawa 1989—1990.

⁸ Por. Zawaadzki: *Zarys programu...*, ss. 15—16.

⁹ Proponowane zmiany oznaczać miały nowy etap w rozwoju socjalizmu, a nie tylko oczyszczanie „realnego socjalizmu” z błędów i wypaczeń. Podkreślano, że „przebudowa” i „odnowa” w Związku Radzieckim oraz proces odnowy socjalistycznej w Polsce znajdują się we wspólnym nurcie systemowych przeobrażeń socjalizmu. Por. Zawaadzki: *Problemy teoretyczne...*, s. 10 oraz tegoż autora: *Zarys programu...*, s. 5.

¹⁰ Poglądy środowisk prawniczych na temat ideologicznych i politycznych, a także prawnych problemów uchwalenia konstytucji przedstawił Zawaadzki: *Problemy teoretyczne...*, ss. 6—8.

najważniejsza, jednak daje pogląd na założenia polityczne i doktrynalne tzw. strony koalicyjno-rządowej, która podjęła debaty polityczne przy „okrągłym stole”. Przemawia za tym również to, że przedstawiony kierunek zmian konstytucyjnych na przełomie lat 1987—1988 był w znacznej części wymuszony przeobrażeniami w systemie społeczno-gospodarczym i politycznym Polski w latach osiemdziesiątych.¹¹

Obecnie widać to w sposób jeszcze bardziej czytelny, że zapowiedź reformy polityczno-ustrojowej była spóźniona, na co złożyło się z pewnością szereg czynników.¹² W tym miejscu należy zauważyć, iż w toku dyskusji o reformie konstytucyjnej wysunięto argumenty za ograniczeniem się wyłącznie do nowelizacji obowiązującej konstytucji, podnosząc fakt, że początkowy okres nowej fazy rozwoju socjalizmu nie dojrzał do kompleksowej reformy.¹³ Taka argumentacja była zupełnie obca logice ówczesnej sytuacji gospodarczej i politycznej, jednak oddawała stan rozwoju ustroju realnego socjalizmu w Polsce, który S. Gebethner określił „fazą połowicznych i nieskutecznych reform systemu”.¹⁴

Polski kryzys lat osiemdziesiątych polegał na zakwestionowaniu dotychczasowego systemu organizacji społeczeństwa i sprawowania władzy. Przyczyny tego stanu rzeczy tkwiły w uwarunkowaniach psychospołecznych, a w znacznym stopniu w sferze społeczno-ekonomicznej. W literaturze przedmiotu została już częściowo przeprowadzona próba syntezy tych wszystkich czynników, które w wymiarze politycznym doprowadziły do wygaśnięcia źródeł legitymizacji ustroju socjalistycznego.¹⁵ Nie ma więc większego uzasadnienia, aby wszystkie te uwarunkowania szczegółowo opisywać. W praktyce ustrojowej z całą jaskrawością dały one o sobie znać w r. 1988. Był to z całą pewnością rok przełomowy, który przesądził o podjęciu reform ustrojowych. Dwie fale strajków w maju i we

¹¹ Por. D. Waniek: *Psychospołeczne, ekonomiczne i polityczne uwarunkowania zmian ustrojowych, Próba syntezy*, [w:] *Konstytucja a rzeczywistość polityczna*, Akademia Nauk Społecznych, Warszawa 1990 [na prawach rękopisu], ss. 80—123; Gebethner: *op. cit.*, ss. 51—85.

¹² Na niektóre z nich, zwłaszcza wynikające z postawy części kierownictwa PZPR, zwraca uwagę Cz. Kiszczak w cyt. wywiadzie *Tajemnice Magdaleny*, s. 11. Zob. także M. F. Rakowski: *Jak to się stało*, Warszawa 1991, ss. 52, 91—92, a zwłaszcza ss. 99—104.

¹³ Por. *Z dyskusji nad reformą konstytucyjną*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 5, ss. 84—87 oraz S. Zawadzki: *Jaka konstytucja? Przesłanki i kierunki zmian*, „Nowe Drogi” 1989, nr 4, s. 66.

¹⁴ Zob. S. Gebethner: *Fazy odchodzenia od ustroju realnego socjalizmu w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Przeobrażenia systemu politycznego...*, ss. 1—24.

¹⁵ Zob. zwłaszcza Waniek: *op. cit.*, ss. 82—96, a także A. Schaff: *Polskie requiem dla realnego socjalizmu*, „Nowe Drogi” 1990, nr 1, ss. 39—57.

wrzeźniu były wydarzeniami politycznymi prowadzącymi bezpośrednio do zablokowania ówczesnego systemu ustrojowego.¹⁶

Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż badania socjologiczne i politologiczne prowadzone od r. 1983, zwłaszcza z drugiej połowy lat osiemdziesiątych, wskazywały na ewolucję postaw politycznych niekorzystnych dla funkcjonującego systemu polityczno-ustrojowego.¹⁷ W świetle wyników prowadzonych badań wyraźnie zaznaczyło się rosnące poparcie dla zasad pluralizmu politycznego. Ponadto w ciągu lat 1984—1988 spadało społeczne poparcie dla PZPR, a także zaufanie do organów państwowych, a w r. 1988 nastąpił kryzys pozycji polityczno-ustrojowej rządu i partii.¹⁸

Do istotnych następstw w sferze doktrynalnej i politycznej doprowadziły przemiany w postawach obywatelskich i świadomości politycznej z jednej strony oraz brak zdolności w aparacie władzy do skutecznego rozwiązywania kryzysowej sytuacji społeczno-politycznej z drugiej. Zarysowany w r. 1988 przez S. Zawadzkiego kierunek niezbędnych reform konstytucyjnych odzwierciedlał poglądy doktrynalne i polityczne reforma-

¹⁶ W wypowiedziach polityków i w publicystyce fale strajków z r. 1988 łącznie bezpośrednio z następstwem nieudolnych operacji finansowo-gospodarczych. W rzeczywistości przyczyny te były głębsze. Sięgały do systemu ekonomiki socjalistycznej, która okazała się niewydolna. W elicie rządowej władzy pojawiła się świadomość niereformalności systemu. Doszło więc do impasu politycznego. Rządząca partia straciła zdolność rządzenia, natomiast opozycja polityczna nie była włączona do systemu politycznego i nie była gotowa do przejęcia władzy. Był to tylko pewien aspekt szerszego zjawiska, które S. Gebethner określił pojęciem „blokada systemu”. Por. Gebethner: *Fazy odchodzenia...*, ss. 7—8.

¹⁷ Badania te prowadzono w ramach programu badawczego CPBP 11.01 — „Funkcjonowanie państwa i kultura polityczna społeczeństwa polskiego”, który to program stanowił kontynuację programu MR-III-17 — „Kultura polityczna współczesnego społeczeństwa polskiego”, realizowanego w latach 1983—1985. Wyniki badań były publikowane w formie raportów. Z pierwszego badania ukazało się obszernie streszczenie w formie *Kultura polityczna społeczeństwa polskiego (1983—1985), Część I: Zagadnienia ogólne, teoretyczne i metodologiczne*, Pod redakcją F. Ryszki Warszawa 1987, s. 410. Badania w ramach programu CPBP 11.01 były publikowane w formie raportów pod tytułem: *Polacy 80, Wyniki badań ankietowych; Polacy 81, Postrzeganie kryzysu i konfliktu*. Istotne znaczenie mają badania z r. 1984 opublikowane w r. 1986 w 3 tomach *Polacy 84, Dynamika konfliktu i konsensusu*. W drugiej połowie lat osiemdziesiątych prowadzono badania z cyklu *Opinie Polaków* oraz *Polacy lat osiemdziesiątych*. Naszą uwagę zwraca zwłaszcza raport z badań *Opinie Polaków — jesień 85, Demokracja i wybory*, pod red. S. Gebethnera, Warszawa 1988, s. 497 oraz raport z badania *Sprawy Polaków 87, Polacy 88, Dynamika konfliktu a szanse reform*, [praca zbiorowa], Warszawa 1989, s. 493.

¹⁸ Por. S. Gebethner: *Stabilność i tendencje zmian w opiniach Polaków o wybranych zasadach ustrojowych i instytucjach politycznych (z badań kultury politycznej i świadomości obywatelskiej społeczeństwa polskiego lat osiemdziesiątych)*, [w:] *Studia konstytucyjne*, t. I (Teoretyczne i aksjologiczne problemy konstytucji), pod red. S. Zawadzkiego, Warszawa 1989, ss. 131—139.

torsko nastawionej części obozu władzy, wynikające z ówczesnej rzeczywistości społeczno-politycznej. Powstała wówczas sytuacja bez wyjścia¹⁹, która wymusiła na rządzących rezygnację z systemu państwa socjalistycznego, z czym wiązało się polityczno-prawne uznanie nowego układu sił społecznych oraz dokonanie przemian ustrojowych. Najistotniejsze zmiany musiały nastąpić w płaszczyźnie politycznej. Kwestią podstawową była potrzeba przebudowy systemu partyjnego oraz pozycji i roli PZPR. Dotychczasowy status polityczno-ustrojowy tej partii nie mógł być utrzymany. W sferze świadomości politycznej ujawniły się dążenia ku orientacjom politycznym i ideologicznym z początku Polski Ludowej i próby odtworzenia ówczesnej struktury partyjnej.²⁰

Żywy był również postulat stworzenia możliwości dla politycznego organizowania się sił opozycyjnych.²¹ Najistotniejszym elementem procesu przemian politycznych tego okresu było otwarcie się na zinstytucjonalizowany pluralizm polityczny i społeczny. Nie był to proces szybki i nie przebiegał bez większych oporów w kierownictwie partyjnym. Tym bardziej więc ewolucja interpretacji pluralizmu, rozumianego jako urzeczywistnianie mechanizmu koalicyjności rządu²², zmierzająca do uznania działalności „opozycji konstruktywnej” jako koniecznego warunku demokratyzacji systemu politycznego państwa²³, znamionowała kierunek prze-

¹⁹ Określenie to podają za J. Lipcem: *Koniec epoki*, „Polityka” nr 2 (1758) z 12 I 1991 r.

²⁰ Por. opracowanie CBOS *Reformowanie PRL w oczach środowisk opiniodawczych*, Warszawa 1988 [maszynopis powielony].

²¹ W badaniach CBOS *Polacy 88* za legalizacją opozycji wypowiedziało się 47% respondentów przy 26% przeciwnych. W lutym 1987 r. stosunek ten zmienił się na korzyść legalizacji opozycji w proporcjach 78% „za”, a 8% „przeciw”.

²² Pojęcie „pluralizmu” pojawiło się w referacie Biura Politycznego KC PZPR na VI Plenum KC PZPR w grudniu 1987 r. Nie oznaczało ono jednakże instytucjonalizacji pluralizmu w Polsce, jedynie „uznanie” zróżnicowanych poglądów i światopoglądów” oraz „ujawnienie i kojarzenie różnych interesów” itp. W referacie za podstawowy mechanizm jego urzeczywistnienia uznano system rządów koalicyjnych. Por. Referat Biura Politycznego KC PZPR „Pogłębianie socjalistycznej odnowy warunkiem przyspieszenia rozwoju Polski”, [w:] *VI Plenum KC PZPR, 15 XII 1987 r., Podstawowe dokumenty i materiały*, Warszawa 1988, ss. 28–33.

²³ Opinię tę wyraził w doktrynie K. B. Janowski: *Czy możliwa jest legalna opozycja, Dylematy przeobrażeń systemu politycznego w Polsce*, Warszawa 1988, s. 12. Uznanie „opozycji wewnętrznej” albo inaczej określonej „opozycji konstruktywnej” jako integralnego i istotnego składnika rzeczywistości społeczno-politycznej PRL oraz że „Jej urzeczywistnienie będzie sprzyjać umacnianiu demokratycznego, praworządnego państwa socjalistycznego [...]” znalazło się w dokumentach X Plenum KC PZPR (16–18 stycznia 1989 r.). Zob. *Stanowisko Komitetu Centralnego PZPR w sprawie pluralizmu politycznego i pluralizmu związkowego*, [w:] *Partia w przemianach — przemiany w partii, Druga część obrad X Plenum KC PZPR (16–18 I 1989 r.)*, Warszawa 1989.

mian²⁴. Znaczenia tych przemian nie pomniejsza okoliczność, że włączenie opozycji do systemu politycznego nie oznaczało podzielenia się władzą, chodziło bowiem ówczesnym elitom władzy o przerzucenie odpowiedzialności politycznej za skutki społeczne wychodzenia z kryzysu.²⁵

Rozstrzygnięcie kwestii pluralizmu politycznego i związkowego w styczniu 1989 r. otworzyło politycznie możliwość podjęcia negocjacji przez opozycję, skupioną wokół „Solidarności”, z obozem władzy. Jednakże uchwały X Plenum nie określiły precyzyjnie kierunku zmian ustrojowych. Miały je wyznaczać dwie kategorie: „państwo socjalistycznej demokracji parlamentarnej” oraz „społeczeństwo obywatelskie”, wskazujące wyraźny cel stworzenia nadbudowy ideologicznej do koniecznego otwarcia się na pluralizm polityczny.

Przedstawione zamierzenia reform politycznych w drugiej połowie lat osiemdziesiątych i przeobrażenia ustrojowe dokonane w r. 1989 stworzyły podstawy do ukształtowania się politycznej, a następnie instytucjonalnej koncepcji Urzędu Prezydenta PRL.

III

Sprawa ustanowienia Urzędu Prezydenta była ściśle związana z reformami ustrojowymi lat 1988—1989. W tym też okresie kształtowały się poglądy polityczne i doktrynalne na temat pozycji politycznej i ustrojowej tej instytucji. W okresie inicjowania prac nad reformą konstytucyjną zgłoszono sugestię rozważenia celowości ustanowienia nowych organów i instytucji, np. „prezydenta państwa”²⁶, traktując wprowadzenie tego nowego organu do porządku konstytucyjnego jako integralną część całego pakietu reform instytucjonalnopolitycznych. Oceny istniejącej sytuacji społeczno-politycznej w r. 1988 zadecydowały o tym, że instytucja prezydenta może być wprowadzona wcześniej w drodze nowelizacji.²⁷

²⁴ Na ten temat zob. S. Ehrlich: *Oblicza pluralizmów*, Warszawa 1985, s. 306, a także E. Zieliński: *Istota pluralizmu socjalistycznego i jego odzwierciedlenie oraz zagwarantowanie w Konstytucji PRL*, [w:] *Studia konstytucyjne*, t. II, ss. 152—185.

²⁵ Uchwała X Plenum sankcjonowała istnienie opozycji wewnątrzustrojowej jako „uznającej i działającej w ramach porządku konstytucyjnego”. Jednocześnie w uchwale opowiedziano się za rozwojem trójpartyjnym koalicji — PZPR, ZSL i SD.

²⁶ Zob. Zawadzki, Sokolewicz: *W sprawie kierunków i trybu prac...*, s. 6.

²⁷ W uchwale VIII Plenum KC PZPR z 28 VIII 1988 r. zapisano, że „należy rozważyć możliwość ustanowienia urzędu prezydenta państwa”. Oznaczało to wstępną polityczną decyzję ustanowienia w PRL instytucji prezydenta. Por. S. Gebethner: *Problemy ustanowienia instytucji Prezydenta PRL* [maszynopis], s. 1

Wyraźnie więc połączono polityczną decyzję o ustanowieniu Urzędu Prezydenta PRL z przystąpieniem do dyskusji z opozycją przy „okrągłym stole”.²⁸ Związek tych dwóch decyzji był wymowny. Polityczna wizja instytucji prezydenta wypracowana w Komisji do spraw Reformy Państwa wynikała z przyjętej koncepcji odchodzenia od modelu państwa monocentrycznego. Uwzględniała zwłaszcza konieczność przebudowy systemu partyjnego.²⁹ Publicznie zarys koncepcji Urzędu Prezydenta PRL został przedstawiony jesienią 1988 r.³⁰ Wyraźnie postulat ten łączył się z reformą ustroju państwowego i systemu politycznego. Zmiany w systemie sprawowania władzy miały polegać na rozszerzeniu kręgu sił politycznych

(Archiwum Kancelarii Prezydenta RP, sygn. P14-31-89), a także Z a w a d z k i: *Polityczne i ideologiczne problemy prac...*, s. 10.

²⁸ Po raz pierwszy publicznie formuła „okrągłego stołu” pojawiła się w debacie VII Plenum KC PZPR w wystąpieniu W. Jaruzelskiego: „Uważamy za celowe spotkanie «okrągłego stołu», reprezentantów szerokiej gamy istniejących i inicjowanych stowarzyszeń”. Natomiast polityczne narodziny „okrągłego stołu” miały miejsce na posiedzeniu Biura Politycznego KC PZPR 26 VIII 1988 r. Wówczas W. Jaruzelski wysunął propozycję wydania oświadczenia o gotowości przystąpienia do dyskusji przy „okrągłym stole” z każdym bez jakichkolwiek warunków wstępnych, z wyłączeniem tych, którzy naruszają istniejący porządek prawny. Następnie VIII Plenum KC PZPR (27—28 VIII 1988 r.) zaakceptowało koncepcję oświadczenia w sprawie „okrągłego stołu”. Por. R a k o w s k i: *op. cit.*, ss. 113—118, także cyt. wywiad z Cz. Kiszczakiem *Tajemnice Magdaleny...*, s. 11.

²⁹ Komisja do spraw Reformy Państwa została powołana w r. 1987 jako zespół roboczy pracujący przy Biurze Prac Sejmowych KC PZPR. Założenia politycznej koncepcji Urzędu Prezydenta uwzględniały konieczność przebudowy systemu politycznego Polski. Zmiany te traktowano jako wprowadzenie do zasadniczej przebudowy systemu polityczno-ustrojowego Polski w kierunku pełnej demokracji (bezprymiotnikowej), ustroju parlamentarnego i gospodarki rynkowej. Jak podaje J. Lipiec w artykule opublikowanym na łamach „Polityki”, wówczas w r. 1988 w zespole tym sformułowano koncepcję rozwiązania PZPR i powołania dwóch lub trzech partii lewicowych oraz centrolewicowych, a także wszczęcia oddolnego ruchu formułowania się partii politycznych: prawicowych, liberalnych i chadeckich. Dodaje przy tym, że były to próby działań ogólnych, bez większej woli realizacyjnej. Por. L i p i e c: *op. cit.*, *passim*.

³⁰ Zob. W. Sokolewicz: *Prezydent i druga izba*, „Prawo i Życie” nr 40 (1199) z 1 X 1988 r. oraz S. Gebethner: *Prezydent — ale jaki?*, „Życie Warszawy” nr 72 z 28 XII 1988 r. Autorzy tych publikacji mieli swój udział w wypracowaniu politycznej koncepcji zmian ustrojowych w ramach Komisji do spraw Reformy Państwa. Należy założyć, iż publikacje te są w głównej mierze prezentacją stanowiska Komisji w kwestii koncepcji Urzędu Prezydenta. Można również w pewnym zakresie potraktować je jako stanowisko przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego, zwłaszcza że w rozwiązaniach szczegółowych między nimi występują pewne odrębności. Zasadniczy obraz roli politycznej prezydenta jest w tych publikacjach zbieżny. Potwierdza to również artykuł J. Lipca. Zmienioną wersją jego opracowania jest nadto publikacja S. Gebethnera: *Problemy ustanowienia instytucji Prezydenta PRL na potrzeby Komisji do spraw Reformy Państwa* [maszynopis].

uczestniczących w tym systemie. Po pierwsze, na uznaniu tożsamości i podmiotowości obecnych partnerów koalicji rządzącej, po drugie, na uwzględnieniu przez rządzących opozycji lojalnej wobec istniejącego państwa socjalistycznego. Jak zaznaczał W. Sokolewicz, miało to być pluralizm polityczny ograniczony i reglamentowany, z włączonym mechanizmem kontrolnym jako gwarantem socjalistycznego kierunku polityki państwa i przemian społecznych. Integralną częścią tego założenia było przekonanie, że instytucja prezydenta mogłaby być gwarantem socjalistycznej państwowości³¹ oraz pozostawania Polski w systemie sojuszków międzynarodowych z innymi krajami socjalistycznymi. Ustanowienie takiego zabezpieczenia uzasadniono pluralizacją systemu politycznego i jej konsekwencjami dla ustroju państwa.³²

Zbieżne z zaprezentowaną koncepcją ujęcie przedstawił S. Gebethner, według którego ustanowienie Urzędu Prezydenta jest uwarunkowane przyczynami „natury obiektywnej”, między innymi różnorodnymi formami instytucjonalizacji pluralizmu politycznego i społecznego, koalicyjną formułą sprawowania władzy, dokonującymi się przewartościowaniami koncepcji przewodniej roli PZPR, oczekiwaniem radykalnej reformy systemu wyborczego, a także wymogiem wprowadzenia do projektowanego systemu wyborczego nowego „stabilizatora”, zapewniającego zachowanie wewnętrznej równowagi oraz dającego skuteczne gwarancje utrzymania sojuszniczych wiarygodności PRL i prestiżu państwa polskiego we wspólnocie międzynarodowej.³³ Dodaje dalej, że taką rolę może spełnić najlepiej Prezydent PRL i autorytet osoby piastującej to stanowisko.³⁴

³¹ W wersji przedstawionej przez W. Sokolewicza prezydent miało też być gwarantem „realizowania przez partię marksistowsko-leninowską jej przewodnictwa”. Jednakże w publikowanym artykule nie rozwinął on tego wątku, zatem trudno powiedzieć, w jakiej formie mogło być zrealizowane to zabezpieczenie. Por. Sokolewicz: *op. cit.*, *passim*.

³² Zob. Sokolewicz: *loc. cit.* Łączenie pluralizacji systemu politycznego z potrzebą zabezpieczenia jej rozwoju przez prezydenta zakwestionował T. Szymczak w przygotowanym opracowaniu na potrzeby Kancelarii Rady Państwa. Zob. T. Szymczak: *Rozważania nad projektem instytucji prezydenta* [maszynopis], s. 7.

³³ Zob. Gebethner: *Prezydent...*, ss. 3—4; podobnie Lipiec: *op. cit.*, s. 3.

³⁴ S. Gebethner we wcześniejszych opracowaniach przedstawił możliwości rozwiązania sytuacji kryzysowej ustroju socjalistycznego, posługując się mechanizmami rządów prezydenckich (*Modele rządów prezydenckich*, Warszawa 1982). Według niego warunkiem niezbędnym rozwiązania sytuacji kryzysogennych byłaby radykalna reforma systemu wyborczego, a wprowadzenie instytucji prezydenta dawałoby możliwość przeprowadzenia takiej reformy, zabezpieczając procesy demokratyzacji ustroju. Istniała jednak uzasadniona obawa, że demokratyzacja systemu wyborczego doprowadzić może do demontażu ustroju socjalistycznego i do rozkładu dotychczasowych struktur władzy. To było źródłem połowicznych reform systemu wyborczego i paraliżu eksperymentów reformatorskich. Por. S. Gebethner: *Rozważa-*

Problem wprowadzenia instytucji prezydenta nie zamykał się tylko w określeniu roli politycznej, jaką ma on pełnić w systemie polityczno-ustrojowym. Wydaje się, iż na tym etapie brak było jasnej koncepcji przyszłego modelu prezydentury, zwłaszcza gdy chodzi o propozycje rozwiązań legislacyjnych w zakresie konstytucyjnoprawnej pozycji tego organu. Sytuacja nie uległa poprawie w fazie rokowań „okrągłego stołu”, gdyż brak było rozwiązań dotyczących tej instytucji.

Kwestię wprowadzenia do porządku konstytucyjnego Urzędu Prezydenta PRL od początku traktowano instrumentalnie i koniunkturalnie. Stanowisko ówczesnych władz politycznych cechował stan wahań w tej sprawie. Ten brak jasności w okresie poprzedzającym rozpoczęcie negocjacji znalazł publiczny wyraz w oświadczeniu rzecznika rządu, J. Urbana, który usiłował dezawuować propozycję utworzenia tej instytucji, uzasadniając ją partykularnym interesem Stronnictwa Demokratycznego.³⁵ Potwierdzeniem tego stanu rzeczy był również brak pogłębionych dyskusji dotyczących koncepcji postulowanych zmian ustrojowych oraz konsekwencji, jakie mogą one pociągnąć za sobą.³⁶ Dyskusja, wywołana głównie publikacjami prasowymi, toczyła się wokół ogólnych modeli prezydentury, obejmując rozważania bardziej politologiczne niż prawnokonstytucyjne.³⁷

Prace dotyczące instytucjonalnego kształtu Urzędu Prezydenta podjęto dopiero w styczniu 1989 r. w Zespole do spraw Konstytucji Rady Państwa, będącym w istocie zespołem roboczym.³⁸ Wyraźna jest zatem przerwa

nia wokół pozycji ustrojowej Sejmu w systemie politycznym PRL (debaty i propozycje rozwiązań), [w:] *Polityczno-prawna struktura Polski u schyłku tysiąclecia*. Raport pod red. S. Ehrlicha: *Struktura polityczno-prawna*, Komitet Badań i Prognoz „Polska 2000”, z. 1, Warszawa 1983 [publikacja nie dopuszczona do publicznego obiegu]. Egzemplarz wykorzystywany ze zbiorów specjalnych Biblioteki Głównej KUL.

³⁵ Potwierdza to również S. Gebethner: *Reformy polityczne w czasie negocjacji przy „okrągłym stole”*, [w:] *Przeobrażenia systemu politycznego w Polsce lat osiemdziesiątych*, ss. 15—16.

³⁶ Por. Gebethner: *Reformy polityczne...*, s. 16.

³⁷ Rozważania S. Gebethnera co do wyboru modelu instytucji prezydenta dotyczyły sfery rozwiązań modelowych prezydyalizmu w świecie współczesnym, a nawiązywały głównie do modelu prezydenta „władczego”. Natomiast R. Tupin: *Prezydent dla Polski*, „Prawo i Życie” nr 42 (124) z 15 X 1988 r. przedstawił propozycje rozwiązań, które odpowiadają prezydencko-parlamentarnemu systemowi rządów. Por. też Gebethner: *Prezydent...*, *passim*.

³⁸ Zespół do spraw Konstytucji jako zespół roboczy Rady Państwa został powołany w r. 1988 i obradował pod przewodnictwem K. Barcikowskiego — zastępcy przewodniczącego Rady Państwa. W pracach uczestniczyli: K. Secomski, S. Zawadzki, A. Łopatka, J. Breitkopf, E. Szymański, L. Garlicki, W. Sokolewicz, A. Banczer. Temat „Urząd Prezydenta PRL”, przygotowany przez podzespół IV pod kierownictwem S. Zawadzkiego, był rozpatrywany przez zespół na posiedzeniu 11 i 19 I 1989 r. Propozycje zespołu w sprawie Urzędu Prezydenta zawiera „Notatka w sprawie

w tych pracach między wrześniem 1988 r. a styczniem 1989 r.³⁹ Tłumażyć można to w pewnym sensie pojawieniem się kontrowersji wokół „okrągłego stołu”, z najistotniejszą barierą, jaką był nie rozwiązany problem pluralizmu związkowego (brak politycznej decyzji na reaktywowanie „Solidarności”). Propagandowo rozdęty spór o udział J. Kuronia i A. Michnika w rozmowach z rządem był w istocie zastępczy.⁴⁰

Instytucja prezydenta w ujęciu zespołu roboczego Rady Państwa została potraktowana instrumentalnie. Wyznaczono jej rolę mechanizmu, który, gwarantując przestrzeganie zasady pluralizmu, miał zapewnić równocześnie utrzymanie dotychczasowych ideologiczno-politycznych zasad sprawowania władzy, co wyznaczało taktykę negocjacyjną i zakres reform polityczno-ustrojowych. Przyjęto model „prezydenta arbitra” z zakresem kompetencji określonych według dwóch podstawowych założeń: 1) kompetencje „głowy państwa” określone na podstawie zespołu uprawnień, którymi dysponowała obecna jeszcze Rada Państwa; 2) „uprawnienia wykraczające poza tradycyjne funkcje głowy państwa”.⁴¹ Przewidywane uprawnienia w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa, w dziedzinie prawotwórstwa łącznie z prawem dekretowania, w zakresie kierowania państwem oraz rozwiązywania parlamentu (warunkowanego przez wyjątkowe okoliczności) miały w najszerszym rozumieniu służyć realizowaniu jego funkcji arbitrażu politycznego. Nie przewidywano natomiast instytucji weta prezydenckiego. W rozważaniach nad pozycją ustrojową

utworzenia Instytucji Prezydenta”, sporządzona przez S. Zawadzkiego 20 I 1989 r. Składa się ona z tez dotyczących koncepcji Urzędu Prezydenta w ujęciu wariantowym i opracowania „Rada Państwa w konstytucyjnych uregulowaniach”, w którym przedłożono propozycje dotyczące problemu Rady Państwa. Zob. *Poufne notatki z posiedzenia Prezydium Zespołu do spraw Konstytucji z dnia 11 i 19 stycznia, sporządzone przez M. Wardęckiego oraz poufną Notatkę w sprawie utworzenia instytucji Prezydenta, sporządzoną w dniu 20 stycznia 1989 r.*, Archiwum Kancelarii Prezydenta RP, sygn. P14-31-89.

³⁹ We wrześniu 1988 r. w KC PZPR opracowano wstępny zarys koncepcji instytucji prezydenta, będący w znacznym stopniu nawiązaniem do uregulowania jego pozycji według konstytucji z r. 1935. Reminiscencje tej koncepcji można zauważyć w pracach nad tą instytucją w r. 1989 — propozycje wstępne Kancelarii Rady Państwa (w wersji Zespołu do spraw Konstytucji), a zwłaszcza w pierwszym projekcie ustawy o zmianie konstytucji. Tej koncepcji jednakże nie przedstawiono do dyskusji w fazie negocjacji przy „okrągłym stole”. Por. Gebethner: *Reformy polityczne...*, s. 16.

⁴⁰ Kontrowersje personalne w gruncie rzeczy potraktowane były przez obie strony (rząd i opozycję) jako rozgrywka polityczno-propagandowa o to, która ze stron jest wiarygodniejsza dla społeczeństwa i która może być obciążona odpowiedzialnością za ewentualne fiasko niepodjęcia rozmów politycznych przy „okrągłym stole”.

⁴¹ Por. *Notatkę w sprawie utworzenia instytucji Prezydenta...*, s. 6.

prezydenta uwagę zespołu, poza kompetencjami, zajmowały sprawy trybu wyboru, określenia kadencji oraz kwestia perspektyw Rady Państwa.

Przyjęto alternatywną koncepcję trybu wyboru Prezydenta PRL, a mianowicie wybór przez Sejm bądź Ogólnokrajowe Kolegium Wyborcze. Pierwsze wybory miały się odbyć według tego trybu (alternatywnie określonego), powołanie bowiem prezydenta w drodze wyborów powszechnych było przewidywane dopiero w dalszej przyszłości. Potwierdził to zresztą później przebieg obrad „okrągłego stołu”. Wymowne jest stanowisko Zespołu Rady Państwa co do kwestii określenia priorytetu między sprawą drugiej izby parlamentu i instytucji prezydenta, a mianowicie uznano problem prezydentury za bardziej dojrzały do rozstrzygnięć legislacyjnych niż powołanie drugiej izby.⁴² Co więcej, uznano, że powołanie instytucji prezydenta nie powinno być łączone z kwestią utworzenia drugiej izby parlamentu. Wspominamy o tym nie bez racji, gdyż w praktyce, w wyniku określonych wydarzeń, pozytywne rozpatrzenie przez opozycję powołania Urzędu Prezydenta zostało uzależnione od rozstrzygnięć w sprawie utworzenia Senatu. Kłopotliwym problemem, o dużej wtedy randze politycznej, była sprawa perspektyw Rady Państwa.⁴³ Rozstrzygnięcie tego zagadnienia uzależniono od rozwiązania problemu dwuizbowości i ewentualnego rozważenia powołania Rady Prezydenckiej.

Na tym etapie nie wszystkie kwestie były rozstrzygnięte. Przede wszystkim podjęcie ostatecznej decyzji politycznej w kwestii ustanowienia instytucji prezydenta nie było przesądzone. Z dostępnych materiałów wynika, że decyzja taka była uwarunkowana pozytywnym stanowiskiem opozycji we wszystkich, nawet budzących wątpliwości, kwestiach.⁴⁴ Można wnioskować, że decyzje takie mogły zapaść jedynie w kręgu najwyższych władz partyjnych. Wydaje się, iż podjęcie pozytywnych decyzji politycznych uzależniano od pomyślnego przebiegu negocjacji przy „okrągłym stole” we wszystkich kwestiach, które stanowiły o koncepcji politycznej i prawnoustrojowej Urzędu Prezydenta. Teza ta znajduje potwierdzenie w przebiegu debaty przy „okrągłym stole”.

Ten etap pracy nad modelem instytucji prezydenta był ważki, a zaprezentowane stanowisko zespołu Rady Państwa stało się próbą „zmaterializowania” wcześniej przyjętej koncepcji. Przygotowane przez stronę rządowo-partyjną (opozycja nie wniosła pod obrady swojej propozycji) za-

⁴² *Ibid.*, s. 9.

⁴³ Problem Rady Państwa był na tyle kłopotliwy, iż zalecano zespołowi potraktowanie go ze „szczególną dyskrecją”. Por. *Poufną notatkę z posiedzenia w Belwederze Prezydium Zespołu do spraw Konstytucji w dniu 19 stycznia 1989 r.* [nie publikowane].

⁴⁴ Por. *Notatkę w sprawie utworzenia instytucji Prezydenta...*, s. 9.

łożenia dotyczące instytucji prezydenta⁴⁵ były w dużej mierze „wzorem” do przygotowania pierwszego projektu ustawy o zmianie Konstytucji PRL w Kancelarii Rady Państwa⁴⁶.

Problem wprowadzenia instytucji prezydenta nie sprowadza się tylko do decyzji politycznych, lecz również winien być rozpatrywany w kontekście odbioru społecznego.⁴⁷ Zgodnie z założeniami modelu prezydenta-arbitra, który uzyskał najwięcej politycznych preferencji, powinna to być osoba ciesząca się autorytetem i społecznym prestiżem. Sprawa powołania prezydenta nie wzbudziła w społeczeństwie większego zainteresowania, gdyż w instytucji tej widziano tylko ogniwo systemu sprawowania władzy.⁴⁸ Znaczna część opinii społecznej traktowała wprowadzenie tej instytucji jako kwestię bez znaczenia, zmianę ustrojową nie mającą wpływu na mechanizm sprawowania władzy.⁴⁹ Jak się wydaje, miało to wpływ na stosunek ówczesnych władz politycznych do tego zagadnienia.⁵⁰ Wprowadzenie instytucji prezydenta znalazło aprobatę przede wszystkim wśród zwolenników istniejącego systemu politycznego (tzw. orientacji prosystemowej)⁵¹, jednak ich motywacje dla tej instytucji nie pokrywały się z przesłankami politycznymi w ujęciu ówczesnej rządzącej elity władzy. Prezydent był postrzegany przede wszystkim jako reprezentant państwa i rządu w stosunkach międzynarodowych i jako osoba uosabiająca przedstawiciela najwyższej władzy państwowej w stosunkach wewnętrznych.⁵² Większość społeczeństwa chciała widzieć prezydenta jako „głowę państwa”. Przywrócenie zatem tej instytucji przez wzgląd na tradycję, tak

⁴⁵ Por. Gebethner: *Reformy polityczne...*, s. 16.

⁴⁶ Rada Państwa pierwszy projekt ustawy nowelizującej Konstytucję uchwaliła 16 III 1989 r.

⁴⁷ Zagadnieniu temu poświęcone jest opracowanie S. Gebethnera: *Wokół postulatu ustanowienia instytucji Prezydenta PRL*, „Zeszyty Historyczno-Polityczne SD” 1989, nr 1 (60), ss. 36–45.

⁴⁸ Podnoszono, że postulaty powołania prezydenta oraz drugiej izby parlamentu znalazły oddźwięk w środowisku naukowym. Ze stanowiska części doktryny nie wynika większe przekonanie o adekwatności tych modyfikacji dla demokratycznych przemian ustrojowych. Por. Waniek: *op. cit.*, s. 97.

⁴⁹ Por. Gebethner: *Wokół postulatu ustanowienia instytucji...*, ss. 38–41.

⁵⁰ Kontekst społecznego odbioru propozycji ustanowienia instytucji prezydenta był uwzględniony także przez Zespół Rady Państwa. Zwrócono uwagę na niewielkie zainteresowanie społeczne prezydentem. Zespół zaproponował prowadzenie równoległe z pracami legislacyjnymi intensywnej działalności wyjaśniającej „rzeczywiste tendencje projektowanej reformy”. Por. *Notatkę w sprawie utworzenia instytucji Prezydenta...*, s. 1.

⁵¹ Por. Gebethner: *Wokół postulatu ustanowienia instytucji...*, s. 40 (tabela: Opinie tych, którzy uznali postulat ustanowienia Prezydenta PRL za słuszny).

⁵² W badaniach socjologicznych propozycje zdeklarowanych zwolenników prezydenta do jego przeciwników kształtowały się w proporcjach 1 : 4. Nie był to jednak pełny obraz, brak bowiem zdania wyraziło aż 65% ankietowanych.

mocno akcentowane w badaniach, może być interpretowane jako nieakceptowanie radzieckich wzorów „głowy państwa” w Konstytucji PRL z r. 1952 oraz jako wyraz społecznych oczekiwań na powrót do narodowych tradycji ustrojowych i polskiej narodowej tożsamości.⁵³

IV

Ostateczne uregulowanie w noweli Konstytucji PRL instytucji prezydenta przebiegało w uwarunkowaniach wyznaczonych mechanizmami bardzo konkretnych i pragmatycznych negocjacji politycznych. Ta właśnie faza prac wyznaczała kształt polityczno-prawny i pozycję konstytucyjno-ustrojową tej instytucji. Odbywało się to równolegle podczas debat politycznych przy „okrągłym stole” i prac legislacyjnych prowadzonych w Sejmie. Przez cały czas obrad „okrągłego stołu” uzgadniano treść zmian konstytucyjnych w sprawach ustrojowych, jednocześnie, począwszy od 22 III 1989 r., trwały w Sejmie prace legislacyjne nad przygotowaniem ustawy nowelizującej konstytucję.

Tryb zmian polityczno-ustrojowych przebiegał z całą pewnością w nadzwyczajnej sytuacji, dlatego nie jest rzeczą prostą zmierzyć wagę prac w każdym z tych ośrodków nad kształtem konstytucyjno-ustrojowym podjętych reform. Także w doktrynie konstytucyjnej nie ustalili się jednolity poglądy na znaczenie prawne porozumień „okrągłego stołu” w sprawie reform politycznych.⁵⁴ Dlatego dokument *Stanowisko w sprawie reform politycznych* dla reformy konstytucyjnej należy rozpatrywać w kategoriach aktu politycznego o podstawowym znaczeniu, bezpośredni impuls polityczny zmianom konstytucyjnym dały bowiem obrady „okrągłego stołu”.⁵⁵

⁵³ Tradycja ustrojowa była przesłanką uzasadniającą utworzenie instytucji prezydenta dla 70% badanych w tej grupie, która uznała postulat ustanowienia tego urzędu za słuszny. Prawda historyczna o tradycji polskiej prezydentury nie miała, jak z tego wynika, wpływu zasadniczego na kształtowanie kultury politycznej w drugiej połowie lat osiemdziesiątych. Konfrontacja może nieco wyidealizowanej tradycji z wzorcami, które kojarzą się z przejawami stalinizmu i ograniczonej suwerenności państwowej, jest aż nadto wymowna.

⁵⁴ Porozumienie „okrągłego stołu” w sprawie reform politycznych zapisano w dokumencie *Stanowisko w sprawie reform politycznych*. Tekst porozumienia opublikowała prasa codzienna (m.in. „Rzeczpospolita” z 8–9 IV 1989 r., ss. 4–6), a następnie opublikowano je wraz z pozostałymi materiałami w postaci publikacji zwartej. Wymieniam dwie z nich, najbardziej rozpowszechnione: *Porozumienia „okrągłego stołu”* (Warszawa 6 luty—5 kwietnia 1989 r.), Wydawn. NSZZ „Solidarność” Region Warmińsko-Mazurski, 1989 [b.m.w.]; *Porozumienia okrągłego stołu* (6 luty—5 kwietnia 1989 r.), *Dyskusja plenarna, noty biograficzne*, Warszawa 1989.

⁵⁵ Podobne stanowisko w doktrynie przedstawił W. Sokolewicz: *Kwietniowa zmiana Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 6, s. 4.

Regulacje konstytucyjne wyrażają podjęte uzgodnienia o charakterze politycznym, które wyraźnie korespondują z porozumieniami „okrągłego stołu” podpisanymi 5 IV 1989 r. Oczywiście, należy interpretować to w ten sposób, że zmiana Konstytucji PRL, a także pozostałe regulacje prawne przyjęte przez Sejm 7 IV 1989 r.⁵⁶ mają być odczytywane jako uwarunkowanie zawartych w tych aktach sformułowań prawnych, nawiązujących do odpowiednich uzgodnień politycznych.

Proces negocjacji przy „okrągłym stole” może budzić wiele wątpliwości natury doktrynalnej. Zwłaszcza istotne jest pytanie w sprawie znaczenia negocjacji i uzgodnień o charakterze politycznym dotyczących woli decyzyjnej Sejmu.⁵⁷ Przebieg obrad w Pałacu Namiestnikowskim ujawnił fasadowość Sejmu PRL i fikcyjność pozycji ustrojowej „najwyższego organu władzy państwowej”, gdyż został on sprowadzony do roli organu nadającego uzgodnieniom przyjętym przy „okrągłym stole” postać aktów normatywnych.⁵⁸

Sposób potraktowania roli Sejmu w procesie wprowadzania zmian ustrojowych budził niezadowolenie posłów, czemu dawali wyraz na po-

⁵⁶ W szczególności należy mieć na uwadze ustawy: o stowarzyszeniach (Dz. U. nr 20, poz. 104), o związkach zawodowych rolników indywidualnych (Dz. U. nr 20, poz. 106), nowelizację ustawy o związkach zawodowych (Dz. U. nr 20, poz. 105) i nowe ustawy — *Ordynacja wyborcza do Sejmu PRL X kadencji na lata 1989—1993* (Dz. U. nr 19, poz. 103).

⁵⁷ Wyraźnie należy podkreślić, iż legitymowane politycznie były negocjacje oficjalne „okrągłego stołu”. W trakcie obrad także podawano w wątpliwość istotę uzgodnień w negocjacjach oficjalnych. W świetle dokumentów i dostępnych publikacji spotkania oficjalne były prowadzone równoległe ze spotkaniami wąskich grup negocjatorów w Magdalence i w Pałacu Namiestnikowskim (obok spotkań oficjalnych w zespołach i przy „stolikach”). Poufny nurt negocjacji „okrągłego stołu” był równie rozległy i intensywny, jak negocjacji jawnych. Łącznie podczas tych obrad 5 razy zbierał się wąski skład negocjatorów w Magdalence, a także 5 razy obradowali współprzewodniczący zespołów roboczych w Pałacu Namiestnikowskim (Pałac Urzędu Rady Ministrów). Z pewnością ten nurt miał swój niemały wkład w doprowadzeniu do pomyślnego finału obrad „okrągłego stołu”. Trafnie nurt ten określił A. Stelmachowski, uczestnik negocjacji (jawnych i poufnych), twierdząc, że służyły one przełamywaniu impasów negocjacyjnych. Z tezą o rozwiązaniach ponad głowami uczestników „okrągłego stołu” polemizuje B. Geremek. Inaczej określił to mecenas W. Siła-Nowicki w wystąpieniu podczas obrad Zespołu Reform Politycznych 22 III 1989 r. Por. G e b e r t: *op. cit.*, ss. 5, 61 oraz ss. 92—93; G e b e r t n e r: *Reformy polityczne...*, ss. 4—5; *Rok 1989, Geremek opowiada...*, s. 84 oraz D u b i Ń s k i: *op. cit.*, s. 13 i n.

⁵⁸ W debacie sejmowej podczas drugiego czytania projektu noweli Konstytucji 7 IV 1989 r. poseł R. Wojna wyraził pogląd, że Sejm będzie „ratyfikować porozumienia osiągnięte przy okrągłym stole”. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 46 pos. Sejmu PRL w dn. 7 IV 1989 r.*, łam 27.

siedzeniach klubów poselskich⁵⁹ i w czasie debaty plenarnej⁶⁰. W rezultacie nie miało to jednak większego znaczenia przy podejmowaniu przez Sejm ostatecznych rozstrzygnięć, które przyjmowały ustalenia wynegocjowane przy „okrągłym stole”.⁶¹ Pomniejszenie roli Sejmu, a nawet więcej, wyłączenie go w znacznej części z merytorycznych ustaleń co do kształtu reformy konstytucyjnej było dostrzegane przez negocjatorów ze strony koalicyjno-rządowej.⁶² Świadomość tego stanu rzeczy była także po stronie solidarnościowo-opozycyjnej.⁶³ Można uważać, że sytuację tę strona rządowa sprowadzała głównie do elementu niezadowolenia posłów,

⁵⁹ Pierwsze posiedzenia klubów poselskich poświęcone reformie konstytucyjnej miały miejsce 16 III 1989 r. Na posiedzeniu każdego z klubów (PZPR, ZSL, SD) wyrażano zastrzeżenie, wprawdzie z różną siłą akcentowane, co do sposobu i tempa zmian.

⁶⁰ Zob. „Trybuna Ludu” z 17 III 1989 r., s. 2. Na 45 posiedzeniu plenarnym Sejmu (22 III 1989 r.) w wystąpieniu niektórych posłów pojawiły się słowa krytyki form decydowania o sprawach publicznych (poseł Z. Kostarczyk) lub w formie bardziej dobitnej, kiedy oponowano przeciwko zamienianiu Sejmu w „[...] kolejną maszynkę do głosowania, która ma tylko zaklepać to, co gdzieś tam w jakichś Magdalenkach czy innych Zofiówkach zostało uzgodnione” (posłanka M. Niepokulczycka). Wtedy też obrady „okrągłego stołu” zostały nazwane (wydaje się, iż po raz pierwszy publicznie) „porozumiewaniem się elit” (poseł W. Leyk). Zob. *Sprawozdanie sten. z 45 pos. Sejmu w dn. 22 III 1989 r.*, łam: 57, 73 oraz 81.

⁶¹ Wynegocjowany kształt reform konstytucyjnych przeszedł w Sejmie w gładki sposób, chociaż w pracach Komisji Nadzwyczajnej poseł R. Wojna podjął próbę zmiany kontraktu poprzez zmianę większości 2/3 na większość 3/5 obalającą w Sejmie weto Senatu. Jednakże zmianę tę, stanowiącą dla opozycji podstawę kontraktu, zablokował w Sejmie osobiście J. Czyrek. Drugą próbą była propozycja posła R. Bendera, zgłoszona na 46 plenarnym posiedzeniu Sejmu (7 IV 1989 r.), obniżenia progu do tysiąca podpisów, w miejsce uzgodnionego progu 3 tysięcy. W głosowaniu propozycja nie została przyjęta. Por. *Sprawozdanie sten. z 46 pos. Sejmu*, łam 44 i 74.

⁶² Na posiedzeniu Zespołu do spraw Reform Politycznych 22 III 1989 r. K. Syndziolorz zwrócił uwagę, że „[...] obraduje parlament, który w swoich uprawnieniach, pełnomocnictwach i sposobach działania czuje się dotknięty i uszczuplony”. Zob. *G e b e r t: op. cit.*, ss. 97—99.

⁶³ Na siódmym posiedzeniu Zespołu do spraw Reform Politycznych (23 III 1989 r.) B. Geremek oświadczył, że intencją strony opozycyjnej nie jest podważanie autorytetu Sejmu i że Zespół „obraduje w pewnym porządku prawnym”. Dodał przy tym, że rozmawiają (strona opozycyjna) z przedstawicielami rządzącego układu, gdzie PZPR ma w Sejmie większość absolutną. W niedalekiej przyszłości szerzej wyjaśnił podejście strony opozycyjnej do obrad w Magdalence i podczas „okrągłego stołu” następująco: „W jednym i drugim przypadku proces podejmowania decyzji był jednak w równym stopniu niekonstytucyjny, a nawet niedemokratyczny. Od początku odrzucaliśmy śmieszoną hipotezę, iż PRL jest państwem, w którym rządzi prawo. Uznaliśmy, że monopol władzy należy do koalicji tworzonej przez armię i policję. Rozmawialiśmy więc z tymi siłami”. Por. *G e b e r t: op. cit.*, s. 100 oraz *Rok 1989, Geremek opowiada...*, s. 84.

a argument „buntu posłów”⁶⁴, podnoszony w trakcie negocjacji, był traktowany bardziej jako element taktyki negocjacyjnej niż poczucie realnego zagrożenia dla podejmowanych uzgodnień. Praktyka ostatecznie jest potwierdzeniem tej tezy.

W rzeczywistości pozycja Sejmu PRL w aspekcie konstytucyjnym i doktrynalnym była wyraźnie podważona, całkowicie bowiem nieformalne gremium, wyłonione na podstawie negocjacji i kooptacji, przy aprobacie najwyższych władz państwowych podejmowało zadania, które w normalnych warunkach konstytucyjnoustrojowych winny przysługiwać organowi ustawodawczemu.⁶⁵ Instytucja prezydenta miała być urzeczywistniona w wyniku przeobrażeń ustrojowych r. 1989, w związku z konstruowaniem optymalnego ustroju państwa na okres przejściowy.

Strona rządowa, przystępując do obrad „okrągłego stołu”, przedstawiła swoją ofertę negocjacyjną, zarysowując w niej wizję reformy państwa co do treści i celów doraźnych.⁶⁶ Koncepcja ta zakładała dokooptowanie części opozycji, tzw. opozycji wewnątrzsystemowej, do struktury systemu politycznego i wciągnięcie jej do współodpowiedzialności za wychodzenie z kryzysu ekonomicznego i społeczno-politycznego. W języku politycznym miało to oznaczać legitymowanie dotychczasowego systemu przez opozycję „konstruktywną”. Cel ten miał być osiągnięty w wyborach „niekonfrontacyjnych” ze wspólną listą wyborczą. W efekcie przedstawiciele „ugrupowań opozycyjnych” mieli zasiąść w „znacznej liczbie” w nowym parlamencie. Kluczowym elementem „poważnej reformy państwa” była instytucja prezydenta, w którym ulokowana miała być „funkcja gwaranta ładu ustrojowego”. Jednym słowem, prezydent miał zabezpieczać instytucjonalną i ustrojową ciągłość dotychczasowego systemu politycznego.⁶⁷ Kierunek reform politycznych, zaproponowany przez stronę rządo-

⁶⁴ Wypowiedź A. Kwaśniewskiego na spotkaniu współprzewodniczących zespołów roboczych „okrągłego stołu” w Pałacu URM 8 III 1989 r., także wypowiedź A. Gduli na podobnym spotkaniu 17 III 1989 r. Por. D u b i Ń s k i: *op. cit.*, ss. 122, 129.

⁶⁵ Przewodniczący Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie PRL, wicemarszałek Sejmu Tadeusz Porębski, na posiedzeniu RSG 20 III i 20 V 1989 r. ten stan rzeczy tłumaczył następująco: „Sejm pracuje obecnie w nadzwyczajnych warunkach. Można się do tego faktu odnosić krytycznie, ale nie jesteśmy w stanie go zmienić”. Ponadto dodał: „Wspomnę jednak, że inne ciała, w tym również Sejm, nie mogły ostatnio mówić pełnym głosem”. Zob. „Biuletyn Rady Społeczno-Gospodarczej” nr 900 (IX kadencja z 20 V 1989 r.), s. 24.

⁶⁶ Reformy polityczne były tematem trzeciego zespołu roboczego „okrągłego stołu” — Zespołu do spraw Reform Politycznych, który w okresie 10 II—4 IV 1989 r. odbył w Pałacu Rady Ministrów łącznie 9 posiedzeń. Obradom przewodniczyli: Janusz Reykowski i Bronisław Geremek.

⁶⁷ Przedstawione założenia zostały po raz pierwszy zaprezentowane na spotkaniu w Magdalence (27 I 1989 r.), kiedy to zebrano się w celu przygotowania obrad „okrągłego stołu”. Następnie zaprezentowano je, ciągle w bardziej enigmatycznej

wą, w przypadku akceptacji przez opozycję był ceną polityczną za uznanie „Solidarności”.

Po stronie opozycyjno-solidarnościowej (niekiedy określanej stroną społeczną) podstawowym celem była relegalizacja NSZZ „Solidarność” oraz wejście opozycji w ograniczonej formie do systemu politycznego. Łapudarnie wyrażano to w ten sposób, że opozycja „wchodzi w sferę odpowiedzialności za państwo, a nie odpowiedzialności za władzę”.⁶⁸ W największym skrócie rzecz ujmując, opozycja przedstawiła koncepcję reformowania systemu politycznego niejako od dołu (samorząd terytorialny i stowarzyszenia) oraz poprzez częściowe rozszerzenie swobód politycznych (dostęp do środków masowego przekazu, reforma prawa i ustroju sądów).⁶⁹

Zakres przemian zaprezentowany przez opozycję w najbliższym czasie (tzw. filozofia polityczna okresu przejściowego — określenie B. Geremka) miał zapewnić ewolucyjność przejścia od socjalizmu do demokracji. W okresie przejściowym porozumienia społeczne byłyby formą ustalającą reguły życia politycznego.⁷⁰ Wprawdzie obydwie strony były zgodne co do konieczności przeprowadzenia zasadniczej reformy państwa w kierunku demokracji, to jednak oferta strony koalicyjno-rządowej była nierealna. Podstawowe elementy kontraktu politycznego: uczestniczenie opozycji w wyborach częściowo niedemokratycznych oraz utworzenie „silnego” Urzędu Prezydenta PRL były nie do przyjęcia przez stronę solidarnościową.⁷¹

Prezentacja koncepcji ustanowienia instytucji prezydenta, którą ponownie przedstawiono na drugim posiedzeniu Zespołu (18 II 1989 r.), oka-

formie, na pierwszym posiedzeniu Zespołu do spraw Reform Politycznych (10 II 1989 r.). Por. Dubiński: *op. cit.*, s. 38 i n.; Gebethner: *Reformy polityczne...*, ss. 5—6 oraz *Okrągły stół*, Część I, PAP, „Zeszyty Dokumentacyjne” 1989, nr 7—8, ss. 39—41.

⁶⁸ Por. wypowiedź Tadeusza Mazowieckiego. Zob. Dubiński: *op. cit.*, s. 54.

⁶⁹ Przedstawiając postulaty „Solidarności”, B. Geremek wyróżnił: „horyzont natychmiastowy, który pozwoliłby na uruchomienie dynamiki demokratyzacji” i horyzont dalszy, „którym jest kraj wolny, demokratyczny, rządony zgodnie z wolą narodu”. W perspektywie najbliższej za niezbędne uznał: niezawisłość sądów, złamanie monopolu w sferze komunikacji społecznej, wolność stowarzyszeń i odbudowę samorządu terytorialnego. Por. Gebert: *op. cit.*, s. 13.

⁷⁰ Por. *Okrągły stół*, *ibid.*, s. 40.

⁷¹ Na posiedzeniu Zespołu do spraw Reform Politycznych 10 II 1989 r. B. Geremek zwrócił uwagę na niejasność koncepcji strony rządowej, także w sprawie „Solidarności”, dodając, iż są inne, nie mniej ważne niejasności. „Nie wiemy, co to znaczy reforma urzędu prezydenta, nie wiemy, jakie jest jej miejsce w modelowym obrazie ustroju, ku któremu mamy zmierzać. Oczekujemy jasnej wizji przemian ustrojowych”. Zob. Gebert: *op. cit.*, s. 20 także *Rok 1989, Geremek opowiada...*, s. 51.

zała się mało precyzyjna co do określenia jego kompetencji.⁷² Pewnym rozwinięciem tej koncepcji w stosunku do pierwszej prezentacji były nowe propozycje dotyczące prerogatyw prezydenta, obejmujące dziedzinę stosunków z Sejmem, dziedzinę obronności i bezpieczeństwa państwa, dziedzinę prawotwórstwa, a także obejmujące zakres kierowania państwem i zakres stosunków z zagranicą.⁷³ Ten ramowy zapis kompetencji prezydenta wyraźnie przypominał sferę kompetencji Rady Państwa.⁷⁴ Nie wpłynęło to na zmianę stanowiska strony opozycyjno-solidarnościowej, która konsekwentnie, poczynawszy od spotkania w Magdalence 27 I 1989 r., wyrażała swój sprzeciw wobec tej propozycji.⁷⁵ Opozycja argumentowała, że można by ją przyjąć w przypadku, gdyby prezydent był wybierany w wyborach powszechnych.⁷⁶ Inne rozwiązanie to, gdyby zgodzono się na wybory konkurencyjne do Sejmu, czyli wybory wolne, bez ograniczeń wstępnym kontraktem o ustalonych z góry proporcjach podziału mandatów.⁷⁷ Wyraźnie była zatem określona cena, jaką miała płacić tym razem strona koalicyjno-rządowa za zgodę opozycji na wprowadzenie Urzędu Prezydenta PRL. Opozycja łączyła więc tę sprawę z drugim, osobnym kontraktem. Przypomnijmy, pierwszy kontrakt dotyczył legity-

⁷² Referentem był P. Winczorek, reprezentujący Stronnictwo Demokratyczne. Przedstawił on naturalnie stanowisko strony koalicyjno-rządowej. Co do kwestii instytucji prezydenta stanowisko koalicji było zasadniczo zbieżne ze stanowiskiem SD. W koncepcji prezentowanej w dokumentach programowych Stronnictwa prezydent miał być nie tylko symbolem, ale przede wszystkim organem mogącym znacząco wpływać na bieg spraw państwowych po to, aby gwarantować ciągłość i zbieżność władzy państwowej. P. Winczorek, referując 18 II 1989 r. propozycje strony koalicyjno-rządowej, wyraźnie nawiązał do stanowiska swojej partii, mówiąc, że prezydent powinien być „[...] autorytetem, który w razie konfliktów będzie mógł wystąpić w roli arbitra”. Por. T. W. Młyńc z a k: *O Urzędzie Prezydenta*, „Kurier Polski” z 30 I 1989 r. oraz G e b e r t: *op. cit.*, ss. 40—41.

⁷³ Rozwiniętą koncepcję Urzędu Prezydenta przedstawił Cz. Kiszczak podczas spotkania roboczego w Magdalence 2 III 1989 r. Określił on w sposób ramowy jego kompetencje oraz podał nowe elementy, które dotyczyły 6-letniej kadencji i sposobu wyboru. Prezydenta mogłoby wybierać Zgromadzenie Narodowe złożone z posłów na Sejm oraz przedstawiciele Wojewódzkich Rad Narodowych lub też przez posłów i WRN w pełnym składzie. Pakiet propozycji zmian politycznych został poszerzony koncepcją drugiej izby, złożonej z nominatów prezydenta, a zgłoszonych przez PRON, „Solidarność”, OPZZ i inne organizacje. Miała to być forma aktywności politycznej dopuszczająca osoby z opozycji i o niezależnych poglądach, cieszące się powszechnym szacunkiem. Por. D u b i ń s k i: *op. cit.*, ss. 60—61.

⁷⁴ Por. propozycje co do zakresu kompetencji prezydenta przygotowane przez Zespół Rady Państwa do spraw Konstytucji, szerzej omówione w przypisie 38.

⁷⁵ Zob. G e b e r t: *op. cit.*, ss. 41—42; a także *Rok 1989, Geremek opowiada...*, s. 75.

⁷⁶ Por. wypowiedź B. Geremka na spotkaniu w Magdalence 2 III 1989 r. Zob. D u b i ń s k i: *op. cit.*, s. 76.

⁷⁷ Wersję tę podaje G e b e t h n e r: *Reformy polityczne...*, s. 13.

mizacji przez opozycję niedemokratycznych wyborów do Sejmu za relegalizację NSZZ „Solidarność”. Mało elastyczne stanowisko strony solidarnościowej w kwestii prezydenta groziło całkowitym impasem w negocjacjach, utworzenie bowiem tej instytucji dla strony koalicyjno-rządowej było sprawą zasadniczą, swoistego rozwoju *iunctim* reform ustrojowych. Można wnosić, że opozycja miała pełną świadomość tego stanu rzeczy, jednocześnie brała pod uwagę narastanie presji społecznej i społecznego zniecierpliwienia. Była w tym wykalkulowana rachuba, że strona rządowa musi ustąpić przed groźbą społecznego wybuchu.⁷⁸ Jednocześnie towarzyszyło temu poczucie, że los dalszego funkcjonowania ówczesnego systemu politycznego jest mocno sprzężony z linią reformatorską. W równym stopniu dotyczyło to również dalszej obecności na arenie politycznej nurtu reformatorskiego w obrębie ówczesnej władzy politycznej.

Po blisko miesiącu negocjacji przy „okrągłym stole” powstał całkowity impas, wskazujący na przekreślenie wcześniejszych szans porozumienia w kwestii reformy państwa. Obrady w Zespole do spraw Reform Politycznych były na dobrą sprawę w punkcie wyjścia, zwłaszcza że strony wzajemnie odrzuciły swoje propozycje ordynacji wyborczej do Sejmu. W tej sytuacji jedynie wprowadzenie do negocjacji nowego elementu mogło je odblokować. Bezkompromisowe stanowisko strony solidarnościowej musiało oznaczać zmianę oferty strony koalicyjno-rządowej tak, aby mogła być zaakceptowana przez opozycję. Wydaje się, iż dla strony koalicyjno-rządowej stało się to oczywistą koniecznością, zwłaszcza że zwołane do Magdalenki 2 III 1989 r. spotkanie robocze w celu rozwiązania impasu nie wniosło postępu. Wówczas, pod koniec obrad, nieoczekiwanie A. Kwaśniewski wysunął zupełnie nowy wniosek — wolnych, demokratycznych wyborów do Senatu w zamian za uznanie przez opozycję możliwości powołania instytucji prezydenta.⁷⁹ Z pewnością nowa propozycja nie była wcześniej uzgodniona, na co wskazywałyby reakcja pozostałych negocjatorów strony rządowej. Początkowo zanegowali oni całkowicie wniosek A. Kwaśniewskiego i zaproponowali przełożenie dalszej dyskusji do rozmów poufnych.⁸⁰ Natomiast opozycja przyjęła tę propozycję z wyraźnym

⁷⁸ Wyraźnie o tym wspomina B. Geremek. Por. Rok 1989, *Geremek opowiada...*, ss. 78—80.

⁷⁹ Por. Dubiński: *op. cit.*, s. 76 oraz Rok 1989, *Geremek opowiada...*, ss. 89—90.

⁸⁰ W trakcie obrad Cz. Kiszczak zaznaczył, iż jest to prywatna propozycja A. Kwaśniewskiego i nie należy brać jej poważnie. Natomiast J. Reykowski miał się wyrazić, że propozycja A. Kwaśniewskiego jest nie do przyjęcia, mówiąc: „Nie możemy jej zaakceptować, bo dobrze wiemy, że w obecnej sytuacji, przy ogólnym niezadowoleniu, w wyborach tego rodzaju mamy nikłe szanse albo wręcz nie mamy żadnych szans”. W poufnych rozmowach w węższym gronie w Pałacu URM przy Krakowskim Przedmieściu 4 III 1989 r. strona rządowa rozwinęła propozycję na

zainteresowaniem, od razu dołączając drugi pakiet polityczny dotyczący wolnych wyborów do drugiej izby parlamentu.

Wkrótce doszło jednak do rozważenia przez stronę rządową wniosku A. Kwaśniewskiego i wysunięcia projektu kontraktu: „Prezydent — za demokratyczny Senat”. Kolejne obrady w Magdalence 7 III 1989 r. zarysowały zasadniczy kontrakt polityczny obejmujący wprowadzenie Urzędu Prezydenta PRL, Sejm kontraktowy i demokratyczny Senat. Ramy tego kontraktu miały być wypełnione w trakcie szczegółowych debat przy „okrągłym stole” i poprzez prace legislacyjne w Sejmie. Koncepcja Urzędu Prezydenta w tych ramach zawierała wiele niejasności, wahań i spornych kwestii, wymagających rozstrzygnięć. Jednak sam zarys opierał się na trzech podstawowych przesłankach.

Przesłanka pierwsza. Strona koalicyjno-rządowa uzyskała przyzwolenie opozycji na wprowadzenie Urzędu Prezydenta, który miał zastąpić w państwie kierowniczą rolę PZPR. Kluczowa przesłanka polityczna w całym procesie reformy ustrojowej mogła być spełniona. Było rzeczą oczywistą, że strona koalicyjno-rządowa uzyskała potrzebną do zawarcia kontraktu gwarancję w formie instytucji prezydenta. Potwierdzeniem tego jest fakt, iż negocjacje przy „okrągłym stole” nabrały dynamiki. Bezspornie kryły się za tym rozstrzygnięcia Biura Politycznego PZPR, aprobujące reformę państwa na podstawie pakietu politycznego obejmującego kontraktowe wybory, Urząd Prezydenta i Senat.⁸¹ Także rozpoczęcie prac legislacyjnych nad reformą ustrojową było tego wyraźnym potwierdzeniem.

Przesłanka druga. Transakcja wiązana, polegająca na wprowadzeniu instytucji prezydenta w zamian za wolne wybory do Senatu, miała wyraźne powiązanie z wariantem dotyczącym elekcji prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe, czyli Sejm i Senat. Kilka okoliczności przemawiało na rzecz takiego powiązania. W dotychczasowym stanowisku strony rządowej nie rozstrzygnięta była kwestia czasu i sposobu wyboru prezydenta i tego dotyczyły różne propozycje.⁸² Przy rozpatrywaniu wielu wariantów sposobu wyboru prezydenta pojawiło się rozwiązanie, w którym opozycja poprzez swój udział w wyborach legitymizowałaby jego

projekt kontraktu: „Prezydent — za demokratyczny Senat”. Por. Rok 1989, *Gere-mek opowiada...*, s. 90 oraz D u b i ń s k i: *op. cit.*, s. 78.

⁸¹ Zob. D u b i ń s k i: *op. cit.*, s. 110.

⁸² Kazimierz Cypryniak na posiedzeniu Zespołu do spraw Reform Politycznych 18 II 1989 r. zapowiedział uchwalenie ustawy o prezydencie oraz jego wybór jeszcze w marcu, a w czerwcu — wybory sejmowe. Zakładał też taką możliwość, że prezydenta wybierze już nowy Sejm. Jeszcze inne propozycje wyboru prezydenta przedstawił Cz. Kiszczak na spotkaniu roboczym w Magdalence 2 III 1989 r. Por. G e b e r t: *op. cit.*, s. 41; także D u b i ń s k i: *op. cit.*, ss. 60—61.

urząd. Wyrażono więc stanowisko, iż ta okoliczność głównie przesądziła o przyjęciu propozycji utworzenia Senatu⁸³, tym bardziej że elekcja prezydenta w wyborach powszechnych nie była brana pod uwagę. Drugą okolicznością było to, iż zaakceptowała demokratyczny sposób powołania Senatu, mimo że w doktrynie, także w Zespole Rady Państwa do spraw Konstytucji, koncepcja powołania Senatu jako reprezentacji politycznej nie znalazła aprobaty.⁸⁴

Jest wreszcie przesłanka trzecia — okoliczność uzasadniająca przyjęcie kontraktu politycznego w tym zakresie. Wprost wyraził to P. Winczorek na posiedzeniu Zespołu do spraw Reform Politycznych „okrągłego stołu” 9 III 1989 r., pytając retorycznie, czy Senat ma powstać dlatego, żeby poszerzyć pole dla opozycji?⁸⁵ Istotnie, kontrakt w tej części wynikał z samej istoty politycznej „okrągłego stołu”. Strona rządowa cel zasadniczy upatrywała w kooptacji opozycji do systemu politycznego i wciągnięcia jej do współodpowiedzialności za koszty reform politycznych i gospodarczych.

Na kontrakt polityczny należy spojrzeć również w kontekście stanowiska strony solidarnościowo-opozycyjnej. Już podczas obrad „okrągłego stołu” B. Geremek wyraźnie zaznaczył, że zarysowała się możliwość przeprowadzenia reform ustrojowych, które w ramach przewidywanego konstytucyjnego mogą być zaakceptowane przez stronę solidarnościowo-opozycyjną.⁸⁶ Opozycja widziała w demokratycznie wybranym Senacie potężny instrument przeobrażeń ustrojowych, które mogła kształtować po swojej myśli. W tym czasie był to duży sukces polityczny, będący pełnym zadośćuczynieniem za ustępstwo na rzecz wprowadzenia Urzędu Prezydenta. Wszelkie modyfikacje formuły powołania Senatu wydawały się drugorzędne wobec możliwości przeprowadzenia wolnych i demokratycznych wyborów senackich. Wydaje się, iż w tym zawarła się cała istota zmian ustrojowych. Dalszy przebieg negocjacji był sporem o pozycję ustrojową Prezydenta i Senatu. Wyrażam przekonanie, iż wynegocjowana pozycja ustrojowa tych organów państwowych nie była tak bardzo istotna wobec przesądzenia kwestii podstawowej. Koncepcja politycznej legitymizacji istniejącego systemu ustrojowego przez podzielenie się władzą z opozycją została zastąpiona mechanizmem zmieniającym stary system. Początek

⁸³ Por. Gebethner: *Reformy polityczne...*, s. 15.

⁸⁴ Por. stanowisko wyrażone m.in. przez Z. Jarosza: *Problem drugiej izby parlamentu (zarys koncepcji)*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 1, s. 16 i n. Należy zaznaczyć, iż także podczas debat przy „okrągłym stole” Jan Jachymek wypowiadając się w imieniu ZSL stwierdził, że ludowcy są przeciwni powołaniu Senatu, a opowiadają się za utworzeniem izby gospodarczej. Koncepcję Senatu krytykował także S. Gebethner i P. Winczorek. Zob. *Okrągły stół, Część I, ibid.*, ss. 144—145.

⁸⁵ Zob. Gebert: *op. cit.*, s. 60.

⁸⁶ Por. *Okrągły stół, Część I, ibid.*, s. 145.

procesu został wyznaczony, a jedynie czynnik czasu mógł przesądzać o dynamice jego ewolucyjnego charakteru.

Wracając do zagadnienia Urzędu Prezydenta, należy stwierdzić, że koncepcja jego konstytucyjnej pozycji nie była przygotowana, kiedy na spotkaniu w Magdalence podejmowano decyzję o ustanowieniu tej instytucji. Dyskusja co do szczegółów koncepcji ustrojowej Prezydenta i przyszłego Senatu w zespole „okrągłego stołu” znajdowała się dopiero we wstępnej fazie. W tym czasie Rada Państwa podjęła inicjatywę ustawodawczą i 15 III 1989 r. skierowała do Sejmu projekt ustawy o zmianie Konstytucji PRL, wprowadzając instytucję Prezydenta PRL i Senat.⁸⁷ Wywołało to stanowczy protest strony solidarnościowej, która zasadnie argumentowała, że stan uzgodnień nie był wystarczający, by propozycje skierować na drogę ustawodawczą, a także zwróciła uwagę na fakt, że między stronami występują znaczące rozbieżności.⁸⁸

Projekt zmian Konstytucji PRL, przygotowany w Kancelarii Rady Państwa⁸⁹, w części dotyczącej prezydenta nadawał mu szerokie uprawnienia dotyczące weta ustawodawczego, rozwiązania parlamentu, stanowienia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw i w zakresie całej władzy wykonawczej.⁹⁰ Istotnie pierwszy projekt przewidywał „silny” Urząd Prezydenta, który w większości przejmował kompetencje Rady Państwa, łącznie z nadzorem zwierzchnim nad radami narodowymi oraz zwierzch-

⁸⁷ Druk sejmowy nr 470.

⁸⁸ Na konferencji prasowej Janusz Onyszkiewicz stwierdził, że posunięcie strony rządowej „[...] stawia pod znakiem zapytania możliwość zawarcia porozumienia przy «okrągłym stole»”.

⁸⁹ Projekt ten S. Gebethner określił mianem „urzędniczego”. Jak podaje, był on opracowany pośpiesznie, dosłownie w ciągu nocy, bez udzielenia autorom wytycznych mogących ukierunkować ich prace legislacyjne. Strona rządowa rzeczywiście po 7 III 1989 r. przyjęła tryb przyspieszony prac legislacyjnych, jak wynika z dostępnych materiałów w sprawie trybu i terminu prac nad projektem zmiany Konstytucji PRL w sprawie utworzenia Urzędu Prezydenta i Senatu. Kalendarz czynności prawnych był podporządkowany założeniu, że I tura wyborów odbywa się 4 VI 1989 r. W tym materiale (notatce) był określony kalendarz poszczególnych czynności, od posiedzenia Rady Państwa z 13 III 1989 r. do przyjęcia projektu odpowiednich ustaw, w tym o zmianie konstytucji, do zwołania 5 i 6 IV 1989 r. 46 posiedzenia Sejmu w celu uchwalenia wymienionych ustaw. Por. *Poufną notatkę sekretarza Klubu Poselskiego PZPR — E. Szymańskiego z 9 III 1989 r. w sprawie trybu i terminu pracy nad projektem zmiany konstytucji, w sprawie ustanowienia Urzędu Prezydenta i Senatu, projektu ustaw o ordynacjach wyborczych do Sejmu i Senatu oraz nad poselskim projektem ustawy konstytucyjnej o skróceniu IX kadencji Sejmu PRL* [nie opublikowane] oraz Gebethner: *Reformy polityczne...*, ss. 16—17 oraz 22.

⁹⁰ B. Geremek sugerował, że autorzy projektu (doradcy strony rządowej) uprawnienia prezydenta przepisali z konstytucji francuskiej. Zob. Rok 1989, *Geremek opowiada...*, s. 123.

nictwem nad prokuraturą. Przepisy dotyczące prezydenta autorzy tego projektu zamieścili w rozdz. III Konstytucji PRL: „Naczelnne organy władzy państwowej”. Można domniemywać, iż w zamyśle wnioskodawcy powinien on być klasyfikowany jako naczelnny organ władzy państwowej.⁹¹

Określenie kompetencji prezydenta i propozycje dotyczące ordynacji wyborczej do Sejmu sprawiły, że w rozmowach przy „okrągłym stole” pojawiły się uzasadnione napięcia i kontrowersje. W celu ich pokonania, jeszcze w dniu skierowania projektów do Sejmu, zwołano nie planowane spotkanie robocze w tzw. „węższym gronie”.⁹² Wśród wielu podobnych spotkań, to było znaczące dla kwestii proceduralnych i również dla rozwiązań merytorycznych. Przesłanie bowiem projektów ustaw do Sejmu miało charakter jedynie formalny, negocjacje nad ich konkretną treścią będą nadal prowadzone, a wyniki miały być przez stronę rządową uwzględnione w postaci autopoprawek do projektów ustaw.⁹³ Stanowisko to zaważyło na przebiegu prac legislacyjnych w Sejmie. Wówczas też kontrakt został dość wyraźnie zarysowany i w tej formie wszedł w skład porozumień „okrągłego stołu”. Wynegocjowano, że w gestii prezydenta będzie reprezentowanie Polski na zewnątrz oraz zagadnienia dotyczące obronności. Strona rządowa zrezygnowała z prawa „stanowienia obowiązującej wykładni ustaw”. Pozostała jednak do negocjacji długa lista uprawnień prezydenta, gdyż nie było na nie zgody ze strony opozycji, a mianowicie były to takie uprawnienia, jak: ratyfikowanie umów międzynarodowych, wydawanie dekretów z mocą ustaw, rozwiązywanie Sejmu, nadzór nad radami narodowymi.⁹⁴ Negocjacje w tych kwestiach były długie i trudne.⁹⁵

Debata z 22 III 1989 r. rozpoczęła w Sejmie proces legislacyjny dotyczący zmian konstytucyjnych, nad którymi od kilku tygodni dyskutowano przy „okrągłym stole”. Wielokrotnie podkreślaliśmy, że podstawowe założenia przeprowadzonych zmian ustrojowych z nowelizacją konstytucji włącznie miały doraźny, polityczny charakter. Ich efekt przeważał nad racjami doktrynalnymi. Wyraźnie reformy ustrojowe zostały potraktowane

⁹¹ Por. Druk sejmowy nr 470.

⁹² Mowa o spotkaniu roboczym 17 III 1989 r., które określono jako spotkanie współprzewodniczących zespołów roboczych „okrągłego stołu” w Pałacu URM. Zob. *Dubiński: op. cit.*, s. 127.

⁹³ Por. wypowiedź S. Cioška — *Dubiński: op. cit.*, s. 131.

⁹⁴ Por. *Rok 1989, Geremek opowiada...*, s. 122, także *Gebert: op. cit.*, s. 69.

⁹⁵ Przyczyny tego stanu rzeczy były dwojakie. Z jednej strony wynikały ze strategii rozmów, aby uzyskać decyzje optymalne. Z drugiej zaś były wynikiem walki politycznej. Otwarcie mówił o tym S. Ciošek: „To, co dzieje się wokół dialogu, to nie bałagan. To jest walka polityczna, która odbywa się wewnątrz partii. Na posiedzeniu Biura Politycznego KC PZPR przed wniesieniem projektów do Sejmu 15 III 1989 r. jeszcze raz podniesiono kwestię słuszności kontraktu”. — *Dubiński: op. cit.*, ss. 129, 131.

jako swoiste prowizorium konstytucyjne i tak też uzasadniono potrzebę ujęcia w ramy konstytucyjne kontraktu politycznego „okrągłego stołu”.⁹⁶ Poczynione uwagi wydają się uzasadnione, gdyż pozwalają zrozumieć, że troską ustawodawcy nie było przybliżenie instytucji Prezydenta PRL do „docelowego” modelu ustroju państwa.⁹⁷ Za utworzeniem tej instytucji przemawiała potrzeba wprowadzenia arbitrażu na wypadek ewentualnych konfliktów politycznych i gwaranta demokratycznych reform ustrojowych.⁹⁸ Model prezydentury zaproponowany w noweli konstytucyjnej był koncepcją nową, a nie powtórzeniem rozstrzygnięć znanych w polskim prawie konstytucyjnym. Trudno zatem przyjąć przytoczone argumenty, że zakres zmian konstytucyjnych jest „kontynuacją polskich tradycji konstytucyjnych”, lub też „składnikiem narodowej ciągłości”.⁹⁹

Koncepcję prawnoustrojową prezydenta w imieniu wnioskodawcy, Rady Państwa, przedstawił poseł W. T. Młyńczak, zastępca Przewodniczącego Rady Państwa, następująco: „Prezydent PRL będzie wyposażony w szerokie uprawnienia, będzie więc Prezydentem silnym. Jednocześnie będzie to Prezydent odpowiedzialny konstytucyjnie przed Trybunałem Stanu. Zasadnicza część uprawnień Prezydenta oparta jest na prawach i obowiązkach służących obecnie Radzie Państwa i jej Przewodniczącemu [...] Prezydent wyposażony będzie również w uprawnienia, których Rada Państwa dziś nie ma. Dotyczy to zwłaszcza stosunków z Sejmem i Rządem”.¹⁰⁰ Zakres uprawnień prezydenta był istotnie dość szeroki.¹⁰¹

⁹⁶ Zastrzeżenia takie czynił J. Bafia na posiedzeniu Zespołu do spraw Reform Politycznych: „To nie jest Konstytucja na długi okres rozwojowy państwa, tylko ma wprowadzić nowe podstawy demokracji parlamentarnej ze wszystkimi nowymi elementami w przebudowie ustroju socjalistycznego”. Zob. Gebert: *Mebel...*, s. 81. Uzasadnienie tego rodzaju przytoczył w imieniu wnioskodawcy Rady Państwa poseł T. W. Młyńczak na posiedzeniu Sejmu 22 III 1989 r. Zob. *Sprawozdanie sten. z 45 pos. Sejmu 22 III 1989 r.*, łam 7.

⁹⁷ W debacie sejmowej racje ustawodawcy zostały wyłożone. Wskazywano wprost, że przesłanką proponowanych zmian konstytucyjnych była konieczność wzmocnienia władzy wykonawczej i wyposażenia jej w szerokie uprawnienia. Por. referat posła W. T. Młyńczaka na posiedzeniu Sejmu 22 III 1989 r. — *Sprawozdanie sten. z 45 pos. Sejmu*, łam 8.

⁹⁸ Por. *ibid.*, łam 8.

⁹⁹ W debacie sejmowej akcenty takie znalazły się w wystąpieniu posłów T. W. Młyńczaka i J. Ozdowskiego podczas posiedzenia Sejmu 22 III 1989 r. Zob. *Sprawozdanie sten. z 45 pos. Sejmu z 22 III 1989 r.*, łam 8 i 43. Słusznie polemizowała z taką argumentacją J. Zakrzewska na posiedzeniu Zespołu do spraw Reform Politycznych, aby nie odwoływać się do polskich tradycji politycznych, ale spojrzeć na sytuację dnia dzisiejszego i starać się uregulować wzajemne stosunki władz. Zob. *Okrągły stół, Część I, ibid.*, s. 14.

¹⁰⁰ Zob. *Sprawozdanie sten. z 45 pos. Sejmu z 22 III 1989 r.*, łam 10.

¹⁰¹ Zob. Druk sejmowy nr 470.

Dalsze prace legislacyjne zostały przeniesione do Komisji Nadzwyczajnej¹⁰², która potraktowała sprawę prac parlamentarnych wyraźnie instrumentalnie. Na pierwszym posiedzeniu dyskusję ograniczono do rozważań ogólnych¹⁰³, argumentując, iż w wielu kwestiach uczestnicy „okrągłego stołu” nie osiągnęli jeszcze zgody, a zatem należy wstrzymać się od zajmowania katerycznego stanowiska.¹⁰⁴ Późniejsze prace były wstrzymane oczekiwaniem na rozstrzygnięcia konkretnych problemów w prowadzonych negocjacjach przy „okrągłym stole” lub też proponowano gotowe rozwiązania z uzasadnieniem, że jest to wynikiem obrad wielu gremiów¹⁰⁵ albo używano argumentów, że w Komisji jedynie przesądza się o sprawach, które były powodem zahamowania rozmów przy „okrągłym stole”.¹⁰⁶ Z całą ostrością podnoszone przez nas zagadnienie pojawiło się podczas ostatniego posiedzenia Komisji 6 IV 1989 r. Po skierowaniu do Sejmu uzgodnionego projektu nowelizacji Konstytucji PRL pojawiła się kwestia naniesienia nowych poprawek do określonych artykułów jako rezultat ostatnich uzgodnień z 5 IV 1989 r., które znalazły wyraz w podpisanej w tym dniu „umowie społecznej”.¹⁰⁷ Na zgłoszone w dyskusji zastrzeżenia poseł K. Secomski, członek Rady Państwa, argumentował wprost: „Chcę jeszcze raz wyraźnie poinformować, że przedstawiona przeze mnie propozycja była przedmiotem określonej dyskusji i otrzymałem polecenie, by zaproponować Komisji tę zmianę”.¹⁰⁸

Prace legislacyjne, prowadzone w Sejmie nad kształtem prawno-instytucjonalnym nowych rozwiązań ustrojowych, również Urzędu Prezydenta, nie pozostały bez wpływu na ostateczny kształt przyjętych rozwiązań. Natomiast z pewnością kwestią dyskusyjną pozostanie każda próba zbadania i ustalenia, w jakim stopniu wpływ parlamentu był znaczący wobec ostatecznych rozwiązań prawnych. Dyskusja parlamentarna, wspierana opiniami ośrodków konsultacyjnych¹⁰⁹ i autorytetami doktryny kon-

¹⁰² Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji PRL Sejm powołał 22 III 1989 r. Zob. Druk sejmowy nr 478. Komisja odbyła 3 posiedzenia 28 III, 4—5 oraz 6 IV. Zob. Biuletyn Biura Prasowego Kancelarii Sejmu, nr 906/IX kad.; 912/IX kad. oraz 919/IX kad.

¹⁰³ Por. wystąpienie posła T. Szelachowskiego, przewodniczącego Komisji oraz wystąpienie posła G. L. Seidlera, Biuletyn nr 906/IX kad., ss. 1 i 2—5.

¹⁰⁴ Por. *ibid.*, s. 15.

¹⁰⁵ Por. wystąpienie posła K. Secomskiego na drugim posiedzeniu Komisji 4 IV 1989 r., Biuletyn nr 912/IX kad., s. 11.

¹⁰⁶ Dotyczyło to m.in. sprawy większości 2/3 głosów przy złamaniu weta prezydenta. Por. wystąpienie posła T. Szelachowskiego, *loc. cit.*

¹⁰⁷ Dotyczyło to poprawek do art. 27 ust. 2, art. 32g ust. 2, art. 32 ust. 2 i art. 60. Zob. Druk sejmowy nr 489A.

¹⁰⁸ Zob. Biuletyn nr 919/IX kad., ss. 7—8.

¹⁰⁹ Zob. autoryzowane przez Zespół Prawa Konstytucyjnego i Tworzenia Prawa Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów *Stanowisko w sprawie pro-*

stytucyjnej¹¹⁰, zwróciła uwagę na istotne mankamenty przedłożonych propozycji ustawodawczych tak co do kwestii natury ogólnej, jak też w zakresie rozwiązań szczegółowych. Krytyczne oceny dotyczyły zbyt pośpiesznego trybu wprowadzenia reformy konstytucyjnej, co wpłynęło na niedopracowanie koncepcji zmian ustrojowych i projektu pod względem poprawności prawniczej.¹¹¹

Niedopracowana i nieprzemyślana do końca koncepcja zmian konstytucyjnych odbiła się niekorzystnie na formułowaniu założeń pozycji konstytucyjnoustrojowej Urzędu Prezydenta. Podstawowy zarzut dotyczył braku wyraźnego określenia prawnoustrojowej roli instytucji prezydenta. Uznano za niewłaściwe ujęcie tej instytucji w rozdziale „Naczelné organy władzy państwowej”.¹¹² Przedstawionej propozycji zarzucono nadmierne rozbudowanie uprawnień prezydenta wobec Sejmu, a przede wszystkim automatyczne przeniesienie kompetencji Rady Państwa na prezydenta, bez uwzględnienia różnic w charakterze tych organów i ich pozycji w systemie organów państwowych.¹¹³ Mechaniczne zastępowanie kompetencji tych organów doprowadziło do absurdu polegającego na tym, jakoby prezydent miał podejmować uchwały.¹¹⁴

Szereg wątpliwości wzbudziły propozycje dotyczące kompetencji Prezydenta PRL. Zastrzeżenia dotyczyły zasadności weta prezydenckiego i procedury jego stosowania¹¹⁵, wyłączenia z kompetencji prezydenta i przekazania do Trybunału Konstytucyjnego uprawnień dotyczących sto-

jektu ustawy o zmianie Konstytucji PRL, „Biuletyn Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów” (*Zbiór opinii Rady Legislacyjnej od 14 X 1988 r. do 30 VI 1989 r.*), Warszawa czerwiec 1989, nr 17; także *Opinię zespołu roboczego nr 28 Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie PRL IX kadencji* (pismo Rady Społeczno-Gospodarczej, znak RSG-041-E 28/89).

¹¹⁰ W jednym z opracowań S. Gebethner wspomina o czterech ekspertach Komisji Nadzwyczajnej z dziedziny prawa konstytucyjnego. Z ustaleń wynika, iż funkcje ekspertów objęli: K. Działocha, F. Siemieński, T. Szymczak oraz S. Gebethner. Opinię na piśmie złożył Z. Kędzia.

¹¹¹ Zob. *Opinię zespołu roboczego nr 28 Rady Społeczno-Gospodarczej...*, s. 1; *Stanowisko w sprawie projektu ustawy...*, s. 47, a także *Sprawozdanie sten. z 45 pos. Sejmu 22 III 1989 r.*, łamy 58, 69, 81, 88.

¹¹² Zob. *Stanowisko w sprawie projektu ustawy...*, także mówili o tym posłowie: G. L. Seidler, K. Orzechowski, K. Tomczewski na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej 28 III 1989 r.; zob. Biuletyn nr 906/IX kad., ss. 7, 9, 11.

¹¹³ *Ibid.*, s. 48.

¹¹⁴ Por. zmianę w pkt 15 do art. 37 ust. 2 Konstytucji; Druk sejmowy nr 470, s. 8.

¹¹⁵ Por. zastrzeżenia posłów K. Orzechowskiego i G. L. Seidlera do art. 24 ust. 5 projektu; Biuletyn nr 906/IX kad., ss. 6 i 9; także *Opinię zespołu roboczego nr 28 RS-G*, s. 3.

sowania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw¹¹⁶. Stosunkowo wiele kontrowersji budziła możliwość rozwiązania Sejmu przez prezydenta.¹¹⁷ Zgłoszono nowe propozycje, jak: wprowadzenie kontrasygnaty aktów prawnych prezydenta w przypadku, gdy jest wyraźne współdziałanie rządu i prezydenta¹¹⁸, udział Sejmu przy ratyfikowaniu umów międzynarodowych, które będą obciążać budżet państwa albo zawierają przepisy prawne obowiązujące obywateli bądź wprowadzające zmianę sojuszników i granic państwa.¹¹⁹ Padało zatem wiele uwag i propozycji dotyczących szczegółowych kwestii uregulowania uprawnień prezydenta. Przemawiała za tym troska o precyzję regulacji prawnych, ale też potrzeba wyraźnego wyznaczenia pozycji Urzędu Prezydenta PRL w systemie organów państwa.¹²⁰

Krytyczny osąd przedstawionego przez Radę Państwa projektu nowelizacji konstytucji z pewnością przyczynił się do przygotowania nowej wersji projektu ustawy zasadniczej i zastosowania poprawniejszych rozwiązań konstytucyjnoprawnych.¹²¹ W wielu kwestiach uwagi i poprawki zgłoszone podczas prac legislacyjnych były zbieżne z tym, o czym deba-

¹¹⁶ Por. propozycje posłów S. Partyły i G. L. Seidlera do art. 28F ust. 2 zgłoszone na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej; Biuletyn nr 906/IX kad., ss. 7 i 14.

¹¹⁷ Por. uwagi posłów G. L. Seidlera i K. Orzechowskiego do projektu art. 29 ust. 2; *ibid.*, ss. 6 i 9.

¹¹⁸ Por. propozycję posła G. L. Seidlera do art. 28F ust. 2 na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej; Biuletyn nr 906/IX kad., s. 6; podobną propozycję zgłosił poseł R. Tomczewski na posiedzeniu Sejmu 22 III 1989 r.; zob. *Sprawozdanie sten. z 45 pos. Sejmu...*, lam 34.

¹¹⁹ Por. propozycje posłów E. Derenia i R. Tomczewskiego na posiedzeniu Sejmu 22 III 1989 r.; zob. *Sprawozdanie sten. z 45 pos. Sejmu*, łamy 32 i 34.

¹²⁰ Dotyczyła tego m.in. propozycja posła K. Maksymiuka, aby wyraźnie określić moment rozpoczęcia kadencji prezydenta. Por. *Sprawozdanie sten. z 45 pos. Sejmu*, lam 89. Zasadne propozycje zgłosił poseł A. Jasiński w zakresie uprawnień prezydenta w sprawach obronności oraz poseł G. L. Seidler w przedmiocie precyzyjnego określenia trybu odpowiedzialności prezydenta. Por. *Zestawienie wniosków i uwag zgłoszonych w dyskusji na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji PRL w dniu 28 marca 1989 r.*, [maszynopis powielony], s. 5.

¹²¹ Pod wpływem debaty sejmowej i uwag zgłoszonych przez doktrynę precyzyjnie określono miejsce Urzędu Prezydenta w systematyce Konstytucji, ujmując odpowiednie przepisy w nowym rozdz. 3a: „Prezydent Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Zrezygnowano również z bardzo dyskusyjnej koncepcji Rady Prezydenckiej (art. 30 projektu — druk nr 470), wprowadzając w to miejsce projektu zapis o ministrach stanu. Te i inne poprawki naniesiono już do projektu ustawy w nowej wersji z 29 III 1989 r. Należy zaznaczyć, iż zanim przygotowano oficjalną wersję nowego projektu, skierowanego do Sejmu, Biuro Prawne Kancelarii Sejmu sporządziło cztery robocze wersje: z 29 III, 30 III, 31 III i 4 IV 1989 r. Zob. *Rejestr i zbiór ustaw za lata 1985—1989, Materiały Kancelarii Sejmu, Zespół Prawny*, sygn. BP-200, t. XI.

towano poza Sejmem. Wnikliwa analiza zgłoszonych poprawek i uwag do projektu Rady Państwa prowadzić może do wniosku, że nie miały one większego wpływu na stanowisko, a właściwie zmianę stanowiska strony koalicyjno-rządowej podczas negocjacji przy „okrągłym stole”.

Koncepcja ustrojowa Urzędu Prezydenta zaprojektowana w ośrodku decyzyjnym, wiążącym koalicyjno-rządowych negocjatorów, nie mieściła się w zakresie propozycji poselskich. Merytoryczne rozstrzygnięcia były podejmowane poza procedurą legislacyjną Sejmu. Prace legislacyjne prowadzone w Sejmie ujawniły istotną rozbieżność koncepcji ustrojowej instytucji prezydenta pomiędzy posłami a koncepcją prezentowaną przez stronę rządową przy „okrągłym stole”. O skali rozbieżności może świadczyć fakt, iż sprawy kontrowersyjne rozwiązywane w negocjacjach, a także zgłaszane przez posłów, w dużym stopniu były zbieżne ze stanowiskiem strony opozycyjno-solidarnościowej. Nieprawdopodobne jest, że dopiero w efekcie uzgodnień poczynionych po nieustępliwych negocjacjach przy „okrągłym stole” liczne poselskie propozycje znalazły urzeczywistnienie.¹²² Bynajmniej nie było to zasługą negocjatorów reprezentujących ówczesne siły polityczne w Sejmie.

Przyjęte wcześniej założenie, że merytoryczne rozstrzygnięcia dotyczące pozycji ustrojowej prezydenta były podjęte poza Sejmem, znajduje kolejne potwierdzenie w przebiegu negocjacji przy „okrągłym stole”. Pozycja ustrojowa prezydenta w zasadniczym zakresie jego prawnej konstrukcji była kształtowana podczas obrad „okrągłego stołu” i przyjęte tam uzgodnienia wyznaczyły ostateczny kształt rozwiązań konstytucyjnych. Określoną ostatecznie w konstytucji pozycję prawnoustrojową tej instytucji wyznaczył kompromis na długiej drodze sporu o rolę prezydenta w systemie organów państwa. Od pewnego momentu istotą negocjacji w tym zakresie były różnice w stanowiskach obydwu stron dotyczące kompetencji Prezydenta i Senatu. Propozycje przedstawione do negocjacji ze strony rządowej zostały nazwane jako te, które „zasadniczo czyniły z Senatu ciało fikcyjne, a z Prezydenta PRL — dyktatora o prawie nieogra-

¹²² W prostej postaci lub z niewielkimi modyfikacjami przy „okrągłym stole” przyjęto propozycje poselskie dotyczące: prawa inicjatywy ustawodawczej Senatu (posłów S. Partyły i H. Przygodzkiego), pozostawienie w kompetencji Sejmu powołania Rzecznika Praw Obywatelskich (posła R. Tomczewskiego), przekazanie do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego stosowania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw i wprowadzenie kontrasygnaty aktów prezydenta (posła G. L. Seidlera). Także jeszcze dwie propozycje posła R. Tomczewskiego: dotyczące zrezygnowania z kompetencji prezydenta wobec NIK i powołania Krajowej Rady Sądownictwa do wyłaniania kandydatów na sędziów znalazły akceptację dopiero w końcowej „umowie społecznej”.

niczonoj władzy”¹²³ Przedstawiony zakres prerogatyw prezydenta wywołał, zrozumiałe zresztą, kontrowersje. Strona opozycyjna określiła propozycje rządowe „zamachem na republikański system rządów”¹²⁴, druga zaś strona kontrargumentowała, że „nie możemy robić z prezydenta królowej angielskiej”¹²⁵ Różnice stanowisk precyzyjnie określił podczas negocjacji B. Geremek, mówiąc: „Rzecz nie idzie o rozbieżność sformułowań, lecz o kwestię zasadniczą, o to, jakie mają być uprawnienia Prezydenta i jego oraz Senatu usytuowanie w organach władzy”. Pytając przy tym rzeczowo: „Czy Senat to ma być instytucja malowana?”¹²⁶

Założenia negocjatorów opozycyjnych, wyraźnie czytelne z targowania się o szczegóły kontraktu, sprowadzały się do uzyskania jak największych uprawnień dla Senatu i jak najslabszej władzy dla prezydenta.¹²⁷ Bliższa analiza przyjętych regulacji konstytucyjnych w porównaniu z projektem zmian Konstytucji PRL (druk nr 470) prowadzi do stwierdzenia, iż cel ten zasadniczo został zrealizowany. Strona opozycyjno-solidarnościowa przedstawiła alternatywne propozycje wobec projektu zmian konstytucji, idące w kierunku ograniczenia uprawnień prezydenta kosztem wzrostu roli Sejmu i Senatu (na posiedzeniu 16 III 1989 r. zespołu roboczego do spraw uprawnień Senatu i Prezydenta PRL, wyłonionego z Zespołu do spraw Reform Politycznych). Już wówczas opozycja określiła swoje stanowisko co do bardzo szczegółowych propozycji, które w trakcie negocjacji zostały wprowadzone w postaci prawie nie zmienionej do „umowy społecznej”, z wyjątkiem propozycji odebrania prezydentowi prawa do odmowy podpisania ustawy (art. 24 ust. 5) i propozycji odebrania prezydentowi uprawnień dotyczących możliwości rozwiązania Sejmu (art. 29 ust. 2).¹²⁸ W przypadku drugim prawo to zostało wyraźnie ograniczone w końcowej redakcji noweli konstytucji.

Wracając do negocjacji na temat pozycji ustrojowej prezydenta, należy wyraźnie zaznaczyć, że wszystkie istotne kwestie dotyczące jego uprawnień były ustalone przy „okrągłym stole”. W części spraw strony uzyskały konsensus stosunkowo łatwo, co nie oznacza, że nie było różnicy

¹²³ W ten sposób projekt zmian konstytucyjnych dotyczący Senatu i Prezydenta PRL określił G e b e r t: *op. cit.*, s. 80.

¹²⁴ *Ibid.*, s. 116. W debacie padły również określenia bardziej dosadne, aby całą konstytucję (w rozumieniu projektu zmian) zastąpić jednym zdaniem: „Prezydent jest Królem-Duchem przewidzianym przez Słowackiego” (Z. Bujak).

¹²⁵ Zob. G e b e r t: *op. cit.*, s. 116.

¹²⁶ *Ibid.*, s. 89.

¹²⁷ Potwierdza takie założenia B. Geremek, główny negocjator opozycji w Zespole do spraw Reform Politycznych. *Por. Rok 1989, Geremek opowiada...*, s. 128.

¹²⁸ *Por. Notatkę z posiedzenia Zespołu „Okrągłego Stołu” do spraw Uprawnień Senatu i Prezydenta 16 III 1989 r. [maszynopis powielony], Archiwum Kancelarii Prezydenta RP, teczka „Zmiana konstytucji”, sygn. P14-31-89.*

zdań. Dotyczyły one zagadnienia, że Prezydenta PRL wybiera Sejm i Senat razem jako Zgromadzenie Narodowe, lecz dopiero po dłuższym sporze uzgodniono włączenie do materii konstytucyjnej zapis, że chodzi o wybór prezydenta pierwszej kadencji. W ten sposób do kompetencji prezydenta należało reprezentowanie państwa w stosunkach międzynarodowych, zarządzanie wyborów do Sejmu i Senatu, przewodniczenie Komitetowi Obrony Kraju i zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi oraz wydawanie zarządzeń i rozporządzeń jako aktów wykonawczych. Strona rządowa przychyliła się do stanowiska opozycji, by akty urzędowe prezydenta, z wyjątkiem aktów dotyczących polityki zagranicznej i obronności, wymagały kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie bierze za nie odpowiedzialność. W końcowej wersji kontrasygnata aktów prawnych prezydenta była jeszcze poddana zmianom.¹²⁹

Uzgodnienia w pozostałych kwestiach przebiegały znacznie trudniej. Jednak zasadniczo należy zwrócić uwagę na kwestie najbardziej sporne, także na fakt braku jednomyslności po stronie koalicyjno-rządowej. Z pewnością najbardziej trudne do uzgodnienia były następujące kwestie: dekretów prezydenckich, rozwiązania Sejmu oraz prawo prezydenta do zawieszania ustaw i większość potrzebna do odrzucenia weta Senatu. Sprawa tych proporcji okazała się kluczowym problemem. Potrzeba było czterech poufnych spotkań zespołów roboczych, aby można było przełamać kryzys w rozmowach Zespołu do spraw Reform Politycznych¹³⁰ i poczynić ostateczne uzgodnienia spornych kwestii. Sprzeciw opozycji wobec wydawania przez prezydenta dekretów z mocą ustawy został powiązany z propozycją zniesienia sesyjnego systemu prac Sejmu, co miało podważać uzasadnienie dla tego uprawnienia. Rozwiązanie problemu dekretów nastąpiło w połączeniu z propozycją rozwiązań szczegółowych, a mianowicie: rezygnacji z dekretów z mocą ustawy i kadencyjności Sejmu, powołaniu przez Sejm Rzecznika Praw Obywatelskich za zgodą Senatu, a prezesa NIK po zasięgnięciu opinii Senatu oraz uzgodnieniu stanowisk w kwestii trybu i zasad wyboru do Senatu.¹³¹

Co do kwestii rozwiązania Sejmu strona rządowa argumentowała, że nie może zrezygnować z tego uprawnienia prezydenta. Zatem opozycja wyraziła zgodę na to prawo, wszakże pod pewnymi warunkami: jeśli Sejm w ciągu 3 miesięcy nie powoła rządu lub jeśli Sejm i Senat nie uchwalą w ciągu 3 miesięcy od wniesienia przez rząd planu społeczno-go-

¹²⁹ Por. projekt art. 32f, ust. 2; Druk sejmowy nr 489.

¹³⁰ Brak znaczącego postępu w negocjacjach dotyczył posiedzeń Zespołu do spraw Reform Politycznych 20 i 23 III 1989 r.

¹³¹ Por. Gebert: *op. cit.*, s. 103. Przedstawione rozwiązanie uzgodniono na posiedzeniu Zespołu „Okrągłego Stołu” 4 IV 1991 r., po roboczych obradach w Magdalence 3 IV 1989 r. Zob. Dubiński: *op. cit.*, s. 193.

spodarczego¹³², uzupełnionego później ustawą budżetową, „gdy Sejm nie wykonuje swoich obowiązków konstytucyjnych”, a także gdy „nie zapewnia warunków wykonania przez Prezydenta jego obowiązków konstytucyjnych”¹³³, co budziło najwięcej kontrowersji. Przełamano je dopiero wówczas, kiedy powiązano prerogatywy prezydenta z nową redakcją spornego zapisu o rozwiązaniu Sejmu, gdy ten „[...] przyjmie ustawy naruszające konstytucyjne prerogatywy Prezydenta określone w art. 28F, pkt 1a”¹³⁴.

Strona solidarnościowa rozpatrzyła i zaaprobowała prerogatywy prezydenta wynikające między innymi z zobowiązań międzynarodowych i sojusznicych Polski. Przyjęcie takiego rozwiązania strona opozycyjna powiązała ze zmianą zapisu art. 28F w projekcie zmian Konstytucji PRL w wersji: „Prezydent czuwając nad przestrzeganiem Konstytucji PRL jest odpowiedzialny za suwerenność i bezpieczeństwo państwa, nienaruszalność i niepodzielność jego terytorium oraz za przestrzeganie między państwowych sojuszy politycznych i wojskowych”. Sporną kwestią było sformułowanie: „bezpieczeństwo państwa”. Po dyskusji spór rozstrzygnięto tzw. krakowskim targiem i jak to określił A. Stelmachowski „przehandlowano bezpieczeństwo państwa za dekret”¹³⁵.

Prawdziwym konstytucyjnym powodem niezgody były dwie kwestie: sejmowa większość potrzebna do obalenia weta Senatu i weto prezydenta w stosunku do ustaw. Obie o fundamentalnym znaczeniu dla każdej ze stron. Propozycje dotyczące potrzebnej większości sejmowej do obalenia weta Senatu były zróżnicowane.¹³⁶ Zasadnicza kontrowersja dotyczyła większości 3/5 w propozycji strony rządowej do większości 2/3 zgłoszonej przez opozycję. Z oczywistych powodów politycznych każda ze stron trwała przy swoim. Zgoda strony opozycyjno-solidarnościowej na zaakceptowanie 3/5 oznaczała z ówczesnej perspektywy zgodę na „ubezwłasno-

¹³² Por. przebieg dyskusji na spotkaniu roboczym w Magdalence 29 III 1989 r.; *Dubiński: op. cit.*, s. 150 i n.

¹³³ Por. art. 30 ust. 2 projektu roboczego z 29 III 1989 r.; *Rejestr i zbiór ustaw za lata 1985—1989...*, sygn. BP-200, t. XI; w końcowym projekcie (druk 489) jest to treść art. 32 ust. 2.

¹³⁴ Postęp w tej spornej sprawie był osiągnięty dopiero w Magdalence 3 IV 1989 r.; Por. *Dubiński: op. cit.*, ss. 191—192.

¹³⁵ Por. *ibid.*, s. 193.

¹³⁶ W projekcie zmiany Konstytucji PRL (druk nr 470) była propozycja większości 11/20. W trakcie negocjacji opozycja zgłosiła propozycję 3/5, zamienioną bardzo szybko na 2/3. Na spotkaniu roboczym współprzewodniczących zespołów roboczych „okrągłego stołu” w Pałacu URM 1 IV 1989 r. padły propozycje różnych ułamków, np. 13/20 albo 27/40. W atmosferze ostrej polemiki podjęto przeliczanie ułamków na procenty. Dopiero uwaga B. Geremka, że Europa umrze ze śmiechu, jak dowie się o tych proporcjach, sprowadziła dyskusję do propozycji zmiany 3/5 na 2/3. Por. *Rok 1989, Geremek opowiada...*, s. 128 oraz *Dubiński: op. cit.*, s. 171.

wolnienie” Senatu. Większość 3/5 była większością sejmową rządzącej koalicji, automatycznie zagwarantowaną w ordynacji. Natomiast zgoda strony rządowej na postulowaną przez opozycję większość 2/3 miałyby istotne konsekwencje polityczne. Oznaczała w oczywisty sposób oddanie w jej ręce potencjalnego instrumentu władzy. Przełom przyniosły dopiero rozmowy w Magdalence 3 IV 1989 r. Osią porozumienia było związanie większości 2/3 z prawem weta prezydenta. Strona rządowa wyraziła zgodę, by weto Senatu mogło być znoszone w Sejmie większością 2/3 w zamian za obłożenie odrzucenia weta prezydenta takim samym warunkiem.¹³⁷ Opozycja przyjęła przedstawione warunki.¹³⁸ Ostatecznie w tej części negocjacji „okrągłego stołu” droga do porozumienia została otwarta. Pojawił się jeszcze nowy problem — zgłaszania kandydatów na prezydenta.¹³⁹ Przyjęto rozwiązanie zaproponowane we wstępnym projekcie zmiany Konstytucji PRL, że kandydata zgłasza 1/4 elektorów Zgromadzenia Narodowego. Strona opozycyjna jeszcze w trakcie tych negocjacji uzyskała dla Senatu prawo inicjatywy ustawodawczej.

Proces negocjacji zmian konstytucyjnych był trudny. Potrzeba było wielu godzin pertraktacji i wielu zmian decyzji, zanim kontrakt uzyskał swój ostateczny kształt. Przebieg negocjacji przy „okrągłym stole”, także w części dotyczącej prezydenta, wykazał cechy rzeczywistych, a nie pozorowanych rokowań politycznych. Negocjujące strony przystępując do obrad z pewnością kierowały się rzeczywistą wolą zainicjowania radykalnych, a nie pozorowanych, reform politycznych. Natomiast same negocjacje wskazują, że każda ze stron przyjęła taktykę narzucania określonej koncepcji zmian polityczno-ustrojowych.

Wydaje się, iż zwłaszcza w kwestii zakresu uprawnień Prezydenta PRL strona rządowa chciała narzucić swoją propozycję ustrojową, wyznaczając miejsce tego urzędu w systemie organów państwowych. Z przebiegu negocjacji jednak wynika, że kwestia ta budziła pewne wątpliwości wobec ujawnienia się różnicy stanowisk co do poszczególnych rozwiązań pomiędzy negocjatorami reprezentującymi partnerów politycznych koalicji. Dotyczyły one następujących kwestii: trybu rozwiązania Sejmu, uprawnień Senatu, zwłaszcza prawa inicjatywy ustawodawczej dla Senatu, zniesienia sesyjności Sejmu. Stanowisko negocjatorów reprezentujących SD i ZSL zbliżone było bardziej do postulatów opozycji niż do zapatrywania czoło-

¹³⁷ Wersję tę uzgodniono w trybie roboczym 1 IV 1989 r. na spotkaniu współprzewodniczących zespołów roboczych w Pałacu URM; K. Dubiński podaje, że zaproponował ją gen. W. Jaruzelski; Por. D u b i ń s k i: *op. cit.*, ss. 156 i 171

¹³⁸ B. Geremek miał się wyrazić: „Nie uważamy za słuszne prawa weta dla prezydenta, ale zgadzamy się pod warunkiem, że jego uchylene również następuje większością 2/3 głosów”; zob. D u b i ń s k i: *op. cit.*, s. 191.

¹³⁹ Zob. *ibid.*, ss. 171—172.

wych negocjatorów ze strony PZPR.¹⁴⁰ Z pewnością było to wymowne, a łączyło się niewątpliwie z początkiem rozpadu trójpartyjnego sojuszu, który w pełni się ujawnił po wyborach.¹⁴¹ Jeżeli chodzi o Urząd Prezydenta PRL, różnice stanowisk nie były jednak tak znaczące, jak w odniesieniu do innych tematów negocjacji, dlatego wpływ ich na ukształtowanie prawnoustrojowe tego urzędu nie był przesądzający.

Zasadniczo proces kształtowania się koncepcji dotyczących powołania instytucji prezydenta w ramach całego procesu zmian ustrojowych został zamknięty na ostatnim posiedzeniu Zespołu do spraw Reform Politycznych 4 III 1989 r. i został przedstawiony w kontrakcie politycznym. Obie strony wyraziły intencję, o czym wspominała przy „okrągłym stole” J. Zakrzewska, aby kontrakt polityczny dla swej jasności przybrał formę prawną.¹⁴²

Reforma instytucji państwowych, obejmująca Sejm, Senat i Urząd Prezydenta PRL, kształtowana przy „okrągłym stole”, została wiernie zapisana w projekcie ustawy o zmianie Konstytucji PRL, skierowanym do Sejmu przez Komisję Nadzwyczajną.¹⁴³ Warto przynajmniej w skrócie przedstawić tryb opracowania tego projektu. Wiadomo było, o czym już wspominaliśmy, że pierwszy projekt Rady Państwa musi być zmieniony między innymi w trybie autopoprawek zgłoszonych przez nią¹⁴⁴, jako podmiot inicjujący proces ustawodawczy, a wyraźnie inspirowany przez uczestników obrad „okrągłego stołu”. Jednak wniesienie poprawek spowodowało, że Komisja Nadzwyczajna przedstawiła Sejmowi do II czytania 7 IV 1989 r. nowy projekt zmian, a nie poprawki do projektu zgłoszonego jako wykonanie inicjatywy ustawodawczej.¹⁴⁵ Zastosowano rozwiązanie nadzwyczajne w naszej praktyce parlamentarnej.¹⁴⁶ Sejm po odbyciu debaty

¹⁴⁰ Por. Gebert: *op. cit.*, ss. 85, 89, 90.

¹⁴¹ Można wnosić, iż opisane zjawisko S. Gebethner chce uzasadnić tzw. wewnętrzną dynamiką procesu negocjacji. Por. Gebethner: *Reformy polityczne...*, ss. 5 i 10.

¹⁴² Zob. Gebert: *op. cit.*, s. 73.

¹⁴³ Zob. Druk sejmowy nr 489 i nr 489A.

¹⁴⁴ Zapowiedź wprowadzenia autopoprawek Rady Państwa mamy w wystąpieniu T. W. Młynszaka podczas I czytania w Sejmie 22 III 1989 r. Także wspomina o tym poseł K. Secomski, członek Rady Państwa, na pierwszym posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej 28 III 1989 r. Rada Państwa rozpatrzyła i przyjęła propozycje autopoprawek na posiedzeniu 4 IV 1989 r. Zob. *Sprawozdanie sten. z 45 pos. Sejmu 22 III 1989 r.*, łam 11; *Biuletyn nr 906/IX kad.*, s. 18, a także informację prasową o posiedzeniu Rady Państwa, „Trybuna Ludu” z 5 IV 1989 r., s. 1.

¹⁴⁵ Podkreślił to w sprawozdaniu Komisji Nadzwyczajnej poseł T. Szelachowski. Zob. *Sprawozdanie sten. z 46 pos. Sejmu 7 IV 1989 r.*, łam 8.

¹⁴⁶ Por. W. Sokolewicz: *Kwietniowa zmiana Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 6, s. 5.

plenarnej 7 IV 1989 r. uchwalili zmiany konstytucyjne sankcjonujące wynegocjowany kontrakt polityczny.¹⁴⁷

W uchwalonych przez Sejm zmianach Konstytucji PRL, także ustaw *Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu*¹⁴⁸, poza wynegocjowanymi ustaleniami, wprowadzono nieliczne korekty. Tytuł *Ordynacja wyborcza do Sejmu X kadencji* uzupełniono sformulowaniem *na lata 1989—1993*.¹⁴⁹ Inna zmiana — uwzględniona przez Sejm, a nie uzgodniona uprzednio — to przyznanie prezydentowi prerogatyw do „[...] zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi” (art. 32h) i dopisanie do art. 32e ust. 2 — „Ustawa określi akty prawne Prezydenta o istotnym znaczeniu, wymagające kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów”.¹⁵⁰

Instytucja prezydenta po latach nieobecności powróciła do polskiego prawa konstytucyjnego. Uzasadnieniem dla podjętych decyzji nie były jednak polskie tradycje ustrojowe. Instytucja prezydenta, także Senat, to symbole reform ustrojowych 1989 r. Urząd Prezydenta PRL w procesie zmian politycznych i ustrojowych miał spełniać rolę rzeczywistego regulatora przeobrażeń ustrojowych na drodze ewolucyjnego przechodzenia od dyktatury proletariatu do demokracji parlamentarnej. Z tych przesłanek wynikała faktyczna potrzeba jego powołania i w tym zawierało się uzasadnienie jego pozycji konstytucyjno-ustrojowej w systemie organów państwowych.

Inną sprawą są okoliczności późniejszych wydarzeń politycznych, których następstwem było przyspieszenie zmian ustrojowych, w rezultacie bowiem przekroczyły one pierwotne założenia co do zakresu i kierunku transformacji polityczno-ustrojowej w Polsce.

S U M M A R Y

The restoration of the office of the President of the Polish Republic in 1989 cannot be explained without showing its origin and the development of the systemic conception of that office during systemic reforms. The office of the President was restored as a result of many events that closed a certain stage of socio-political processes in Poland after World War II. The origin factors are part of a historic process culminating in the conclusion at the Round Table in 1989 of a political contract, under which a package of reforms of the system was prepared.

The origin of the office of the President of the Polish Republic is directly connected with the Round Table and the resulting decisions on the system. The carrying out of political reforms, especially the introduction of political pluralism

¹⁴⁷ Zob. ustawę z 7 IV 1989 r. o zmianie konstytucji, Dz. U. nr 19, poz. 101.

¹⁴⁸ Zob. Dz. U. nr 19, poz. 102 i 103.

¹⁴⁹ P. Pacewicz skomentował to następująco: „Chytra rączka dopisała”. Zob. Geber t: *op. cit.*, s. 117.

¹⁵⁰ Por. Rok 1989, *Geremek opowiada...*, ss. 139—140; także Geber t: *loc. cit.*

and the changes in the systemic position of the communist party in the states political system was conditioned by the introduction of the office of President, who would guarantee the evolutionary transformation of the system in Poland.

The conception of the position and role of the office of the President in the political system of the state developed on the basic levels. One was the sphere of political decisions and adjusting the conception of presidency to the then political assumptions. These decisions were not entirely investigated in the science of law. That is why the present study only partly discusses the question of development of the conception of presidency as worked out by the Council of State's Constitution Committee established in January 1989. The other sphere was the institutional and legal level. The office of the President was finally regulated in the amendment of the Constitution of 7 April 1989 and given a final shape at the Round Table (6 February—5 April 1989), in the circumstances determined by the mechanics of pragmatic political negotiations. This stage determined the political-legal form and gave the office of the President the final constitutional position.

The development of presidency in 1989 ran parallel during political debates at the Round Table and legislative work conducted in the Sejm from 22 March to 7 April 1989. The form of systemic reforms negotiated at the Round Table was reflected in the constitutional regulations approved by the Sejm on 7 April 1989 in the law on the amendment of the Constitution (*Journal Of Laws*, No. 19 item 101). The complementary part of the approved constitutional reform by the Sejm in 1989 was the office of the President of the Polish Republic and the Senate.

