

Michał Domagała, Dariusz Górecki, Tadeusz Szymczak

PRAWO KONSTYTUCYJNE W LATACH 1944–1995. OSIĄGNIĘCIA NAUKOWE KATEDRY PRAWA KONSTYTUCYJNEGO UŁ

I

Zadanie jakie postawiono przed nami należy do najtrudniejszych. Mamy bowiem pisać o zmianach, jakie zaszły w polskim prawie konstytucyjnym na przestrzeni 50 lat, przy jednoczesnym uwzględnieniu dorobku naszej Katedry. To drugie zadanie jest jeszcze bardziej złożone. Wiadomo przecież, że niełatwo jest pisać o dokonaniach Katedry bez popadania w zbyt jednostronne (z przewagą wątków osobistych) potraktowanie zagadnienia.

Mając to na uwadze przyjęliśmy model dwuwarstwowego opracowania. Nurt główny, to krótki rys ewolucji polskiego prawa konstytucyjnego. Towarzyszy mu drugi (najczęściej ujęty w formie odnośników), który przedstawia nasz dorobek w ścisłym powiązaniu z faktami i zmieniającymi się aktami prawnymi. Rzecz zrozumiała, że wszystko to ma określone ramy objętościowe, które zmusiły nas do daleko idącej selekcji zarówno w jednej, jak i w drugiej warstwie. Problem łagodzony jest faktem, że także inne Katedry naszego Wydziału przygotowały podobne opracowania. Zwalnia to nas od szczegółowego referowania zagadnień, które znajdują się w referatach dotyczących np. prawa administracyjnego, prawa finansowego i pozostałych gałęzi prawa. W drugiej warstwie także zmuszeni byliśmy do przyjęcia drastycznej decyzji eliminacji odwołań do literatury przedmiotu, nawet tych najbardziej zasadniczych pozycji. Jak zaznaczyliśmy na początku, prezentujemy tylko nasze dokonania naukowe i eksperckie.

Punktem wyjścia prezentowanej analizy jest stwierdzenie, że transformacja ustrojowa to przemiany zarówno w płaszczyźnie politycznej, jak i normach konstytucyjnych. Może dziś jest jeszcze za wcześnie na uogólnienia i wysuwanie

wniosków na przyszłość, a już na pewno nie starcza podstaw do budowania teorii. Dlatego referat nasz został oparty na faktach, których analiza pozwala zaznaczyć etapy zmian norm konstytucyjnych, a co się z tym łączy także poglądów starających się ewolucję tę uzasadnić.

II

W dotychczasowym rozwoju polskiego prawa konstytucyjnego po II wojnie światowej wyróżniamy trzy zasadnicze okresy:

- 1) prowizorium konstytucyjne w latach 1944–1952,
- 2) okres obowiązywania konstytucji PRL w latach 1952–1989,
- 3) okres przejściowy od konstytucji PRL do nowej konstytucji III Rzeczypospolitej zapoczątkowany przemianami ustrojowymi w 1989 r., w którym wyróżniamy dwa podokresy:

- ustrój polityczny pod rządem noweli kwietniowej 1989 r.,
- ustrój polityczny według małej konstytucji z 17.10.1992 r.

W 1944 r. zapoczątkowany został proces tworzenia drugiego, obok władz państwowych na uchodźstwie, ośrodka władzy w państwie, podporządkowanego Związkowi Radzieckiemu. Jego następstwem były istotne przeobrażenia w prawie konstytucyjnym. W wydanym 22 lipca 1944 r. Manifestie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego stwierdzono, iż nie obowiązuje konstytucja kwietniowa, na podstawie której działały organy Rzeczypospolitej na emigracji. Do czasu wyborów do Sejmu Ustawodawczego obok norm konstytucyjnych pochodzących od Krajowej Rady Narodowej obowiązywać miały podstawowe założenia konstytucji marcowej z 1921 r. O zakresie obowiązywania tej konstytucji decydowały KRN oraz PKWN. W ten sposób rozpoczął się proces kształtowania ustroju politycznego, w którym obok nowych instytucji politycznych, np. rad narodowych, funkcjonowały instytucje zaczerpnięte z okresu międzywojennego, charakterystyczne dla ustroju parlamentarno-gabinetowego. Między innymi została utrzymana instytucja prezydenta (w okresie KRN funkcję tę na zasadzie zastępstwa pełnił przewodniczący KRN), a w terenie reaktywowano samorząd terytorialny. W obowiązujących wówczas regulacjach konstytucyjnych wyraźnie podkreślano tymczasowy ich charakter. O ostatecznym kształcie ustroju państwa zadecydować miał Sejm Ustawodawczy w nowej konstytucji. Ordynacja wyborcza do Sejmu z 1946 r. nawiązywała do prawa wyborczego z roku 1922 (np. zasada pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego).

Sejm Ustawodawczy na początku swojej kadencji nie uchwalił nowej, pełnej konstytucji, lecz ponownie uregulował ustrój państwa w sposób

prowizoryczny w ustawie konstytucyjnej o wyborze Prezydenta, w ustawie konstytucyjnej o organizacji i zakresie działania najwyższych organów RP, czyli tzw. małej konstytucji oraz w deklaracji w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich.

Powyższe akty konstytucyjne utrzymywały dotychczasową dwutorowość w zakresie regulacji ustroju politycznego. Na podstawie małej konstytucji utrzymano w mocy szereg postanowień konstytucji marcowej dotyczących przede wszystkim Sejmu, Prezydenta i Rady Ministrów. Formalnie została zachowana zasada zwierzchnictwa narodu, trójpodziału władz, a także system parlamentarno-gabinetowy. Jednakże w praktyce, zwłaszcza po wyeliminowaniu legalnej opozycji politycznej (Polskiego Stronnictwa Ludowego i Stronnictwa Pracy), funkcjonowanie aparatu państwowego coraz bardziej odbiegało od deklarowanych zasad konstytucyjnych. Podstawowe znaczenie miała zasada kierowniczej roli partii komunistycznej oraz zasada jednolitości władzy.

Prace nad nową konstytucją zapoczątkowane zostały w Sejmie Ustawodawczym dopiero w 1951 r. W tym celu powołano specjalną Komisję Konstytucyjną, która miała opracować projekt konstytucji. W trakcie prac nad nową konstytucją dominowała już odmienna tendencja charakterystyczna dla wszystkich ówczesnych państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej, pozostających w strefie wpływów Związku Radzieckiego. Większość nowo uchwalonych konstytucji w tych państwach wzorowana była na konstytucji radzieckiej z 1936 r. Oznaczało to odejście od zasad konstytucyjnych i likwidację instytucji ustrojowych zaczerpniętych z okresu międzywojennego.

Uchwalona 22 lipca 1952 r. konstytucja PRL realizowała powyższe tendencje. Likwidacji uległ urząd prezydenta, który został zastąpiony organem kolegialnym w postaci Rady Państwa. Zlikwidowano także Najwyższą Izbę Kontroli, tworząc w to miejsce ministerstwo kontroli państwowej. Konstytucja PRL usunęła resztki zachowanych do tej pory zasad ustrojowych, a przede wszystkim zasadę suwerenności narodu, podziału władz oraz system parlamentarno-gabinetowy.

W ówczesnej doktrynie prawa konstytucyjnego możemy spotkać różne poglądy, nie do końca zgodne z panującymi wtedy tendencjami. Można to dostrzec przeglądając literaturę z owych lat. Między innymi określone miejsce przypadło pracom prof. Z. Izdebskiego dotyczącym podstawowych zasad ustrojowych¹. Inny charakter miały prace prof. T. Szymczaka, który od samego początku swojej kariery naukowej przedmiotem zainteresowań uczynił instytucję prezydenta, głosząc tezę o

¹ Por. Z. Izdebski, *Rewizja pojęcia praworządności ludowej*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 3 oraz tenże, *Rewizja teorii podziału władz*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 11.

potrzebie wykorzystania dawnych instytucji państwowych wszędzie tam, gdzie mogą one być pożyteczne, jak również zachowania ciągłości tradycyjnych instytucji w państwach, które wprowadziły je wcześniej (np. w Polsce, Czechosłowacji i NRD)².

Ustrój polityczny państwa, określony w konstytucji PRL, w praktyce odbiegał od konstytucyjnych założeń. Zasady, na jakich się opierał, były często naruszane czy wręcz łamane, np. zasada praworządności (szczególnie w okresie stalinizmu), zasada suwerenności ludu, nadrzędności Sejmu, niezawisłości sędziowskiej, przedstawicielstwa, itp. Społeczeństwo co pewien czas dawało wyraz swojej dezaprobaty dla takiego stanu rzeczy i wyrażało protest wobec naruszania zasad demokracji. Możemy wymienić tutaj daty: 1956, 1968, 1970, 1976, 1980 r. Na podkreślenie zasługuje fakt, że po każdorazowych protestach społecznych elity rządzące przeprowadzały krytykę istniejącej sytuacji, potępiano metody kierowania państwem i zapowiadano powrót do realizacji zasad demokracji. Zmiany jakie wprowadzano, były jednak krótkotrwałe i nie dotyczyły istoty rzeczy, co nie likwidowało przyczyn nowych konfliktów. W 1980 r. kryzys społeczno-gospodarczy i polityczny osiągnął rozmiary, jakich do tej pory nie obserwowano. Wydarzenia sierpniowe 1980 r. zakończyły się podpisaniem kompromisowych porozumień pomiędzy stroną rządową a strajkującymi robotnikami (umowy społeczne podpisane w Gdańsku, Szczecinie i Jastrzębiu). Władze uznały zasadność większości postulatów strajkujących, wśród których znalazło się żądanie wyrażenia zgody na utworzenie niezależnego i samorządnego związku zawodowego. W ten sposób powstał NSZZ „Solidarność”, który *de facto* był nie tylko związkiem zawodowym, ale i szerokim ruchem społecznym.

Proces reformowania i demokratyzacji ustroju politycznego zahamowany został w 1981 r. przez wprowadzenie stanu wojennego, który miał być ostatecznym środkiem na rozwiązanie narastających konfliktów. Było to jednak rozwiązanie nieskuteczne, ponieważ nie usunęło istniejących sprzeczności. Samo uchwalenie dekretu Rady Państwa z 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym zostało dokonane z naruszeniem norm konstytucyjnych, został on wydany w czasie trwania sesji Sejmu, a więc w okresie, kiedy Radzie Państwa nie przysługiwało prawo do wydawania dekretów z mocą ustawy.

W okresie stanu wojennego zamierzano przeprowadzić reformę ustroju politycznego i gospodarczego w państwie według koncepcji ówczesnego obozu rządzącego, bez udziału opozycji. Wprowadzenie stanu wojennego nie spełniło jednak oczekiwań, jakie wiązali z nim jego autorzy. Zwłaszcza reformy gospodarcze nie dały oczekiwanych rezultatów, a problemy polityczne i społeczne nie zostały rozwiązane. „Solidarność” nie przestała istnieć, lecz działała w podziemiu mimo internowania większości jej działaczy.

² Zob. *Nasze spojrzenie na Profesora*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Szymczaka*, red. M. Domagała, Łódź 1994, s. 5.

Pomimo wprowadzenia stanu wojennego, w kierowniczych kręgach obozu rządzącego zaczęło dominować przekonanie o potrzebie przeprowadzenia gruntownych reform ustroju politycznego państwa. Obok dotychczasowej tendencji dogmatycznej, pojawiła się tendencja liberalna. Jej zwolennicy zamierzali demokratyzować ustrój polityczny poprzez wykorzystanie wzorców ustrojowych zaczerpniętych z państw zachodnich, ale przy zachowaniu socjalistycznego charakteru państwa.

Przykładami realizacji tej tendencji było powołanie wielu nowych instytucji ustrojowych, które w przeważającej mierze miały stanowić gwarancje praworządności działania aparatu państwowego. Należy wymienić tutaj utworzenie Naczelnego Sądu Administracyjnego (styczeń 1980 r., a więc jeszcze przed wybuchem protestów społecznych w lipcu i sierpniu 1980 r.), powołanie Trybunału Stanu i Trybunału Konstytucyjnego (1982), utworzenie Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie (1982), wprowadzenie do konstytucji formy demokracji bezpośredniej w postaci referendum (1987), utworzenie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich (1987). Do powyższych reform należy zaliczyć także zmianę podporządkowania Najwyższej Izby Kontroli dokonaną w 1980 r.; do tej pory NIK, od 1976 r., była podporządkowana Prezesowi Rady Ministrów, co w znacznym stopniu ograniczało zakres jej działania. W okresie tym rozważano także przywrócenie urzędu prezydenta oraz drugiej izby parlamentu.

W związku z dokonującymi się przeobrażeniami ustrojowymi oraz coraz bardziej widoczną tendencją reformatorską zmierzającą do demokratyzacji państwa, problemy te stawały się głównym przedmiotem zainteresowania nauki prawa konstytucyjnego, w tym także pracowników Katedry Prawa Konstytucyjnego naszego Wydziału. Na podkreślenie zasługuje fakt, że badania te i ich wyniki znacznie wyprzedzały dokonujące się zmiany ustrojowo-konstytucyjne, co stwarzało podstawę teoretyczną przeprowadzanych reform.

Do podstawowych problemów badawczych Katedry Prawa Konstytucyjnego UŁ w tamtym okresie należy zaliczyć instytucję prezydenta oraz kontroli konstytucyjności prawa. Efektem podjętych badań jest m. in. rozprawa habilitacyjna prof. Tadeusza Szymczaka *Instytucja prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*, obroniona w 1964 r. Skrócona wersja tej pracy ukazała się drukiem w 1976 r.³ W latach osiemdziesiątych problematykę dotyczącą głowy państwa w polskim prawie konstytucyjnym podjął także prof. Dariusz Górecki, czego efektem była przygotowana rozprawa habilitacyjna⁴.

³ T. Szymczak, *Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*, Łódź 1976.

⁴ D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Łódź 1992.

Z kolei zagadnieniami kontroli konstytucyjności prawa zainteresował się prof. Michał Domagała, który przygotował i obronił w 1977 r. rozprawę doktorską *Kontrola zgodności ustaw z konstytucją w europejskich państwach socjalistycznych*, wskazując na potrzebę wprowadzenia sądownictwa konstytucyjnego również w państwach socjalistycznych. Zmieniona i rozszerzona wersja tej pracy została opublikowana w 1986 r., a więc tuż po powołaniu Trybunału Konstytucyjnego w Polsce⁵.

Także pozostali pracownicy Katedry podejmowali istotne dla przeobrażeń ustrojowych tematy, np. rozprawa doktorska dr. Ryszarda Krawczyka *Zasada kolegialności w działaniu naczelnego organu kontroli w Polsce* (1987) oraz wiele innych bardziej szczegółowych publikacji⁶.

III

Pod koniec IX kadencji Sejmu PRL nie było już wątpliwości co do potrzeby nowelizacji obowiązującej ustawy zasadniczej. Zdawano sobie w pełni sprawę, że będzie to działanie o ograniczonym skutku, niekiedy pojawiało się określenie „zabiegu prowizorycznego”. Uchwalona w dniu 7 kwietnia 1989 r. ustawa o zmianie konstytucji PRL była pierwszą gruntowną (a w kolejności szesnastą) nowelizacją konstytucji z 1952 r. Wiele istniejących i sprawdzających się w praktyce instytucji bierze z niej początek, o czym nie zawsze pamiętamy.

Uchwalenie noweli poprzedziło przyjęte dwa dni wcześniej porozumienie „Okrągłego stołu”, w którym na szczególne podkreślenie zasługuje *Stanowisko w sprawie reform politycznych*. Nad projektem noweli konstytucyjnej pracowała Komisja Nadzwyczajna dla rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie konstytucji PRL, która przedstawiła Sejmowi uzasadnienie proponowanych zmian i uzupełnień w ustawie zasadniczej.

Zakładając potrzebę uchwalenia nowej, pełnej konstytucji w przyszłości, dla nadania impulsu pracom nad nią i przyspieszenia istotnych przemian w państwie, zdecydowano się na nowelizację tylko w sprawach zasadniczych, stanowiącą swego rodzaju prowizorium. Zmiany dotyczyły trzech podstawowych dziedzin decydujących o funkcjonowaniu państwa. Po pierwsze, powołanie instytucji prezydenta –

⁵ M. Domagała, *Kontrola zgodności prawa z konstytucją w europejskich państwach socjalistycznych*, Warszawa 1986.

⁶ Np. R. Krawczyk, *Dyskusja wokół koncepcji Trybunału Stanu*, „Acta Universitatis Lodzensis” [dalej – AUL] 1989, Folia iuridica 43; D. Górecki, *Rada Społeczno-Gospodarcza przy Sejmie PRL 1982–1985*, AUL 1991, Folia iuridica 45.

uosobienie majestatu i godności Rzeczypospolitej, działającego jako czynnik stabilizujący i gwarantujący trwałość i nieodwracalność demokratycznych przemian.

Po drugie, wprowadzenie Senatu – m. in. zakładano, że jego obecność powinna wpłynąć na zwiększenie poprawności procesu legislacyjnego. Po trzecie uznano, iż demokratyzacja procesu wyborczego wymaga rozszerzenia uprawnień do wysuwania kandydatów na posłów i senatorów także na grupy obywateli.

Nie było potrzeby pogłębionych zmian pozycji Sejmu, który z jednej strony zyskał kompetencje przez uproszczenie organizacji trybu jego pracy (np. odejście od sesyjnego trybu pracy) oraz zniesienie dekretów z mocą ustawy wydawanych przez Radę Państwa. Z drugiej zaś strony pojawienie się Senatu uszczupliło samodzielność Sejmu. Oprócz tego w określonych konstytucyjnie okolicznościach Prezydent mógł po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, rozwiązać Sejm.

W pracach ustawodawczych istotną rolę odegrała wspomniana wyżej Komisja Nadzwyczajna. Do pracy nad przygotowaniem projektu noweli zaproszeni byli przedstawiciele nauki z kilku ośrodków akademickich. Między innymi obok profesorów Kazimierza Działochoy, Stanisława Gebethnera i Feliksa Siemieńskiego brał w nich udział prof. T. Szymczak. Od tego momentu wzmożło się zainteresowanie całej Katedry Prawa Konstytucyjnego naszego Uniwersytetu zachodzącymi zmianami. Ilustracją tego mogą być prace będące próbą interpretacji obowiązującego prawa konstytucyjnego i prowadzone może z jeszcze większym zaangażowaniem rozważania nad przyszłym modelem głowy państwa w nowej konstytucji. Swoje przemyślenia prof. T. Szymczak zawarł m. in. w referacie *Instytucja Prezydenta RP według noweli kwietniowej i w praktyce*, przedstawionym na Ogólnopolskiej Sesji Katedr Prawa Konstytucyjnego (Popowo 1990). Referat ten w skróconej wersji został opublikowany w „Państwie i Prawie” (1990, nr 10). Była to z pewnością jedna z pierwszych prac podejmujących analizę noweli kwietniowej z 1989 r. i jeszcze bardzo skromnej praktyki, szczególnie w odniesieniu do instytucji prezydenta⁷. Wcześniej prof. T. Szymczak przygotował opracowanie pt. *Rozważania nad projektem instytucji prezydenta w ramach Centralnego Programu Badań Podstawowych 11.12* (maszynopis – Uniwersytet Warszawski – 1990). Podobny charakter miała rozprawa prof. D. Góreckiego pt. *Uwagi o sposobie regulacji sił zbrojnych*, opublikowana wraz z projektem odpowiedniego rozdziału przyszłej konstytucji⁸, będąca wynikiem współpracy z Zespołem

⁷ Następna wersja tej analizy ukazała się pt. *Prezydent RP w noweli kwietniowej i w praktyce*, [w:] *Studia Konstytucyjne. Zmiany konstytucyjne a system organów państwa*, t. 8, red. Z. Jarosz, Warszawa 1990, s. 147–178. Dodatkowo w cytowanym wydawnictwie ukazało się opracowanie pt. *Instytucja prezydenta – założenia ogólne*, s. 179–191.

⁸ D. Górecki, *Uwagi o sposobie regulacji zagadnienia sił zbrojnych*, [w:] *Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu RP*, Warszawa 1991, z. 4. Kontynuacją tych badań był artykuł

do spraw Obronności i Porządku Publicznego Komisji Konstytucyjnej Senatu RP. Na uwagę zasługuje również opracowanie dr. Krzysztofa Skotnickiego dotyczące Zgromadzenia Narodowego⁹, w którym autor dowiódł, iż jest to odrębny organ w systemie naczelnych organów państwa.

Po nowelizacji konstytucji w 1989 r. na porządku dnia w dalszym ciągu stał problem uchwalenia nowej ustawy zasadniczej. Początkowe nadzieje na rychłą realizację tego zamierzenia ustąpiły miejsca piętrzącym się wątpliwościom co do formy i treści tego aktu prawnego, a co najważniejsze, oznaczenia czasu potrzebnego na przygotowanie nowej konstytucji. Do Sejmu I kadencji zaczęły napływać projekty częściowej nowelizacji konstytucji (wcześniej do tzw. Sejmu „kontraktowego”). Najwięcej uwagi poświęcono zgłoszonemu w styczniu 1991 r. projektowi Unii Demokratycznej *O wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP*.

Powołana Komisja Konstytucyjna, wykorzystując zgłoszone propozycje, przygotowała nową wersję projektu, który wraz z poprawkami przedstawiła Sejmowi. Ostatecznie w dniu 17 października 1992 r. została uchwalona ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym. Od początku przylgnęła do niej tradycyjna nazwa „mała konstytucja”. Zestawiając ją z pełną ustawą zasadniczą nietrudno uzmysłowić sobie, jak wiele regulacji z konstytucji z 1952 r. musiało pozostać w mocy. Ze zrozumiałych powodów szczegółowa analiza tego podstawowego aktu w tym opracowaniu przekracza nasze możliwości.

Ze względu na kontrowersyjność wielu rozwiązań ustrojowo-prawnych, małą konstytucję trzeba traktować jako owoc swoistego kompromisu pomiędzy różnymi stanowiskami pochodzącymi od organów państwowych (Sejmu, Senatu, Prezydenta, rządu), opinii publicznej i środowisk naukowych. Sprzeczności te mają jednak w pewnym sensie pozorny charakter. Małą konstytucję należy uznać za kolejny etap prac nad ustrojem Rzeczypospolitej Polskiej, którego ostateczny kształt ustali nowa, pełna konstytucja.

To, nad czym dyskutuje się w Polsce nie dotyczy tylko „podziału” kompetencji między parlamentem i prezydentem. Nie jest to także wymiana zdań wpływająca wyłącznie z analizy podziału władz według kompetencji władzy ustawodawczej i wykonawczej. Coraz bardziej istotne staje się ustalenie właściwej relacji między prezydentem i rządem. Tu można wysunąć następujące rozwiązania, które znajdują się w przygotowanych przez poszczególne partie projektach przyszłej konstytucji. Na pozycjach najbardziej

pt. *Konstytucyjna regulacja problematyki obronności Państwa*, [w:] *Nowe koncepcje ustrojowo-prawne w pracach nad konstytucjami RP i Federacyjnej Republiki Czesko-Słowackiej*, AUL 1994, Folia iuridica 59.

⁹ K. Skotnicki, *Zgromadzenie Narodowe*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993, s. 93–99.

skrajnych można ustawić z jednej strony model władzy wykonawczej skupionej w rękach prezydenta, z drugiej zaś model, w którym prezydent utrzyma się w klasycznych parlamentarno-gabinetowych standardach, natomiast podstawowe kompetencje (np. wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy) znajdują się po stronie rządu. Zarysowały się więc różnice zdań co do ewentualnego zmniejszenia lub zwiększenia kompetencji oddzielnych organów władzy wykonawczej. Do pewnego stopnia mediacyjny charakter ma pogląd, że należy dążyć do umocnienia pozycji rządu, nie pomniejszając jednocześnie pozycji ustrojowo-prawnej prezydenta. Rzecz jasna, że to „wzmocnienie rządu” liczone jest z pewnością od stanu istniejącego.

Prace badawcze Katedry Prawa Konstytucyjnego są ściśle związane ze wszystkimi etapami przeobrażeń ustrojowo-prawnych naszego państwa. Pracownicy Katedry brali udział w pracach studyjnych, przygotowywali ekspertyzy i opracowania monograficzne. Na bieżąco utrzymują ścisły kontakt z organami państwowymi i instytucjami doskonalącymi prawo konstytucyjne i przygotowującymi projekt nowej konstytucji. Przykładem naukowej gotowości może być udział prof. T. Szymczaka w pracach Podkomisji do spraw ustroju politycznego Komisji Konstytucyjnej Sejmu. Na jej posiedzeniu w dniu 24 kwietnia 1990 r. przedstawił on referat pt. *Ogólne założenia instytucji prezydenta*, co stanowiło podstawę szerokiej dyskusji¹⁰. Konsekwencją tego był referat główny pt. *Instytucja prezydenta w przyszłej konstytucji*, wygłoszony na plenarnym posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Sejmu RP¹¹. Znaczącym osiągnięciem Katedry był liczny udział pracowników naukowych w konferencji zorganizowanej przez Senat RP w dniach 22–23 lutego 1993 r., podczas której wygłosili sześć referatów¹².

IV

Uchwalenie małej konstytucji nie przerwało prac nad przygotowaniem ustawy zasadniczej. Przeciwnie, już na pół roku przed jej uchwaleniem, tj. 23 kwietnia 1992 r., przyjęto ustawę konstytucyjną o trybie przygotowania

¹⁰ *Komisja Konstytucyjna*, Biuletyn IV, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1990, s. 13–14.

¹¹ *Komisja Konstytucyjna*, Biuletyn V, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1990, s. 4–11.

¹² W kolejności referaty wygłosili: K. Skotnicki – *Instytucja prezydenta w konstytucjonalizmie czechosłowackim*, R. Krawczyk – *Konstytucyjny status prezydenta Republiki Węgierskiej*, W. Brodziński – *Pozycja ustrojowa prezydenta Federacji Rosyjskiej*, D. Górecki – *Modele i doświadczenia polskiej prezydentury w okresie międzywojennego dwudziestolecia*, T. Szymczak – *Instytucja prezydenta w okresie przemian ustrojowych w Polsce (1989–1992)*, M. Domagała – *Instytucja prezydenta RP w świetle małej konstytucji z 17 października 1992 r.* (Por. *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie. Materiały na konferencję, Warszawa – Senat RP, 22–23 lutego 1993 r.*, Warszawa 1993).

i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowi ona, że nową konstytucję uchwali Zgromadzenie Narodowe, a Naród przyjmie ją w referendum. Inicjatywę ustawodawczą przyznano: Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, grupie 56 członków Zgromadzenia Narodowego oraz Prezydentowi RP. Spośród tych podmiotów jedynie Komisja Konstytucyjna nie była związana żadnymi terminami. Natomiast pozostałe mogły wnieść swój projekt do Komisji Konstytucyjnej tylko w ciągu 6 miesięcy od dnia jej ukonstytuowania się.

Ustalono, że po zebraniu projektów Sejm przeprowadzi debatę na temat zasadniczych problemów ustrojowych wskazanych przez Komisję Konstytucyjną. Niezależnie od tego Komisji przyznano prawo występowania w każdym czasie do Sejmu z wnioskiem o debatę na temat wybranych zagadnień konstytucyjnych. W skład Komisji wchodzi 46 posłów i 10 senatorów wybranych przez właściwe izby ustawodawcze. Komisja wybiera ze swego grona przewodniczącego i jego zastępcę, przy czym jeden z nich musi być posłem, drugi senatorem. W posiedzeniach Komisji mogą uczestniczyć z prawem przedkładania wniosków przedstawiciele prezydenta, rządu i Trybunału Konstytucyjnego.

Konstytucja uchwalana jest przez Zgromadzenie Narodowe w dwóch czytaniach. Prezydentowi przysługuje jednak prawo zgłoszenia propozycji zmian do jej tekstu w terminie 60 dni od dnia przesłania mu konstytucji. Jeżeli z tego prawa skorzysta, wówczas dochodzi do trzeciego czytania. Zgromadzenie Narodowe przyjmuje propozycje Prezydenta bezwzględną większością głosów, natomiast uchwała konstytucję (podobnie jak w drugim czytaniu) większością 2/3 głosów.

W ciągu 14 dni od tej daty lub po upływie 60 dni wyznaczonych głowie państwa na wnoszenie propozycji poprawek, Prezydent zarządza poddanie konstytucji pod referendum, które będzie przeprowadzone w ciągu 4 miesięcy od dnia o jego zarządzeniu. Wynik referendum będzie wiążący, jeżeli za konstytucją opowie się większość biorących udział w głosowaniu.

Zgodnie z wymogami stawianymi przez ustawę konstytucyjną złożono siedem projektów konstytucji: 1) Komisji Konstytucyjnej Senatu I kadencji zgłoszony przez parlamentarzystów ze Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego, Porozumienia Centrum, NSZZ „Solidarność”, Partii Chrześcijańskich Demokratów i Chrześcijańskiej Demokracji, 2) Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej, 3) Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznej, 4) parlamentarzystów z Polskiego Stronnictwa Ludowego, Unii Pracy oraz reprezentantów mniejszości niemieckiej, 5) Prezydenta RP, 6) Klubu Parlamentarnego Konfederacji Polski Niepodległej i pojedynczych posłów, m. in. z PSL, PC i Porozumienia Ludowego, 7) Klubu Parlamentarnego PC oraz m. in. parlamentarzystów z Ruchu dla Rzeczypospolitej i NSZZ „Solidarność”. Oprócz wymienionych projektów w sekretariacie

Komisji Konstytucyjnej złożono jeszcze cztery projekty konstytucji, które nie miały jednak poparcia wymaganej liczby członków Zgromadzenia Narodowego. W tym stanie rzeczy mogły być one wykorzystywane tylko jako materiały pomocnicze.

Rozwiązanie przez prezydenta izb ustawodawczych przed upływem kadencji w końcu maja 1993 r. spowodowało m. in. przerwanie na kilka miesięcy prac nad ustawą zasadniczą w Komisji Konstytucyjnej. Nowy parlament wybrano 19 września 1993 r., a nowa Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego uchwaliła 18 stycznia 1994 r. swój nowy regulamin (w miejsce regulaminu z 13 stycznia 1993 r.). W regulaminie tym ustanowiono 6 stałych podkomisji Komisji Konstytucyjnej: 1) redakcyjną, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających konstytucję, 2) podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego, 3) zagadnień systemu źródeł prawa, 4) organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego, 5) instytucji ochrony prawa i organów wymiaru sprawiedliwości, 6) praw i obowiązków obywateli. Zakres prac podkomisji sprecyzowany został w uchwale Komisji Konstytucyjnej z 18 maja 1994 r.

Aby nie rozpoczynać od nowa prac nad konstytucją, w dniu 22 kwietnia 1994 r. znowelizowano ustawę konstytucyjną o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP, stanowiąc że projekty konstytucji wniesione na podstawie i w trybie tej ustawy podlegają rozpatrzeniu przez Komisję Konstytucyjną bez względu na to, w której kadencji izb ustawodawczych zostały zgłoszone. Jednocześnie przewidziano możliwość poddania pod referendum zasad, na których ma się opierać konstytucja. Ponadto ustawa ta wprowadziła po raz pierwszy w Polsce – wprawdzie ograniczoną przedmiotowo – inicjatywę ludową. Rozszerzono bowiem krąg podmiotów, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza dotycząca konstytucji o grupy obywateli, które dla swych projektów uzyskują poparcie co najmniej 500 000 osób posiadających czynne prawa wyborcze do Sejmu.

W wyznaczonym terminie jedynie NSZZ „Solidarność” zebrał więcej niż wymaganą liczbę podpisów pod swym projektem konstytucji (ok. 1 mln). Ponadto poprawione wersje swych projektów zgłosili: prezydent, UD i SLD. Natomiast PC wycofało swą inicjatywę ustawodawczą. Niezależnie od tych projektów powstawały jeszcze inne, np. Przymierza dla Polski i Unii Polityki Realnej.

Organy wewnętrzne Zgromadzenia Narodowego oraz jego tryb pracy dokładniej sprecyzowane są w regulaminie Zgromadzenia Narodowego z 22 września 1994 r. dla uchwalenia Konstytucji RP. Regulamin przesądził, że przedmiotem pierwszego czytania mają być wszystkie projekty konstytucji wniesione zgodnie z ustawą konstytucyjną. Debata konstytucyjna została przeprowadzona w Zgromadzeniu Narodowym w dniach 21–23 września 1994 r. Ponieważ w dyskusji nie zgłoszono wniosku o odrzucenie w pierwszym czytaniu któregośkolwiek z projektów, Zgromadzenie Narodowe skierowało

je do Komisji Konstytucyjnej. W dniu 20 stycznia 1995 r. podkomisja redakcyjna, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających konstytucję opracowała wersję roboczą projektu jednolitego Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej liczącego 215 artykułów. Do połowy kwietnia 1995 r. Komisja Konstytucyjna ustaliła treść pierwszych 66 artykułów konstytucji.

Analiza tekstów projektów konstytucji wskazuje, że niektóre z nich w większym stopniu, a inne w mniejszym, nawiązują w swych propozycjach do tradycji konstytucyjnej naszego kraju. Niektóre z projektów zawierają preambuły (senacki, „Solidarności”, PSL, UD).

Treść i zakres praw, wolności i obowiązków obywatelskich zawartych w projektach odpowiada zobowiązaniom międzynarodowym naszego państwa. Ramy tych zobowiązań wyznaczone są przez międzynarodowe paktów praw człowieka i inne traktaty o charakterze uniwersalnym. Wszystkie projekty ujmują dość szeroko katalog obywatelskich praw politycznych.

Wszystkie projekty przyjmują jako naczelną zasadę zwierzchnictwa Narodu oraz (poza projektem KPN) zasadę podziału władz. Istnienie Sejmu jednoizbowego przewidują jedynie projekty SLD i PSL, natomiast parlament dwuizbowy – projekty UD, „Solidarności”, prezydencki i senacki. Ten ostatni nawiązując do tradycji Polski przedrozbiorowej tworzy Sejm składający się z Izby Poselskiej i Senatu. Według projektu KPN Sejm składać się ma z trzech stanów sejmowych: Prezydenta, Izby Poselskiej i Senatu.

Przyjmujące zasadę dwuizbowości projekty konstytucji konstruują obie izby jako izby ogólnopolityczne, reprezentujące całość Narodu. Żaden z nich nie wysuwa koncepcji izby samorządowej. Proponowane modele dwuizbowości różnicują kompetencje izb ustawodawczych wyznaczając Senatowi rolę skromniejszą. Jedynie projekt KPN wyznacza izbom całkiem różne funkcje.

Żaden z omawianych projektów nie stoi na gruncie systemu prezydenckiego. Pozostawiając na uboczu projekt KPN ze względu na jego oryginalność, stwierdzić należy, że większość projektów oscyluje w kierunku systemu parlamentarnego, dostrzegając wszakże potrzebę wzmocnienia roli egzekutywy. Przyjmując konstrukcję dualizmu władzy wykonawczej niektóre z projektów opowiadają się za systemem prezydencko-parlamentarnym, w którym prezydent odgrywa rolę arbitra procesu politycznego (prezydencki), natomiast inne idą w kierunku systemu parlamentarno-gabinetowego (UD, SLD, PSL). We wszystkich panuje zgodność, że prezydent powinien być wybierany w wyborach powszechnych. Podobnie też ujmują one jego rolę w stosunkach międzynarodowych.

Wszystkie projekty traktują Radę Ministrów jako typowy organ władzy wykonawczej (SLD określa ją wręcz jako „najwyższy organ w zakresie władzy wykonawczej”). Projekt KPN ustala nawet skład rządu i nazwy resortów, co wprawdzie wpływa stabilizująco na jego strukturę, lecz jednocześnie nadmiernie ją usztywnia. W trosce o efektywność prac Rady

Ministrów niektóre z projektów przyznają jej prezesowi rolę faktycznego szefa gabinetu, kierującego pracami rządu (PSL, UD, senacki, SLD, „Solidarności”). Żaden z nich nie przyjmuje jednak w czystej postaci systemu kanclerskiego.

Na ogół projekty utrzymują obecnie istniejący system naczelnych organów państwowych. Wszystkie przewidują istnienie Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich i Trybunału Konstytucyjnego, tylko w projekcie KPN o konstytucyjności ustaw ma rozstrzygać Rada Stanu. Wszystkie także przewidują istnienie organu powołanego do orzekania o odpowiedzialności konstytucyjnej. Jedynie projekty UD, SLD i „Solidarności” zakładają istnienie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, której brak w niektórych pozostałych spowodowany jest późniejszym utworzeniem tego organu.

Ponadto niektóre projekty przewidują istnienie organów nieznanых dzisiejszemu polskiemu prawu konstytucyjnemu. Są to: Krajowa Izba Gospodarki i Pracy, Kanclerz Prawa, Rzecznik Praw Dziecka (SLD), Trybunał Kompetencyjny, Straż Praw, Straż Dziedzictwa Narodowego (KPN), Prokuratoria Generalna (prezydencki, „Solidarności”).

Opinia środowisk naukowych odgrywa istotną rolę w pracach nad projektem nowej konstytucji. Wśród ekspertów Komisji Konstytucyjnej znaleźli się pracownicy Katedry Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego. Są to: prof. M. Domagała, prof. D. Górecki oraz prof. T. Szymczak. Uczestniczą oni w pracach Podkomisji organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego. W 1994 r. opracowali dla Komisji następujące ekspertyzy: M. Domagała, D. Górecki, T. Szymczak, *Instytucja prezydenta w projektach konstytucji*; D. Górecki, *System rządów w nowej Konstytucji RP*; D. Górecki, T. Szymczak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* (tezy legislacyjne); T. Szymczak, *Założenia konstytucyjne instytucji prezydenta*; M. Domagała, S. Gebethner, D. Górecki, Z. Kiełmiński, T. Mołdawa, T. Szymczak, *Relacje parlament–prezydent–rząd. Problemy do rozstrzygnięcia w debacie o podstawowych problemach ustrojowych w przyszłej konstytucji*. Ekspertyzy D. Góreckiego i T. Szymczaka były wykorzystane przy przygotowaniu syntezy opracowań eksperckich pt.: *Podstawowe dylematy konstytucyjne* (złożone w dniu 27 września 1994 r. przewodniczącemu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego).

V

W okresie 50 lat istnienia Katedry Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji UŁ dokonały się daleko idące zmiany personalne. Pierwszym jej kierownikiem był prof. dr Władysław Wróblewski, a później prof. dr Zygmunt Izdebski, który odszedł z Uniwersytetu Łódzkiego w 1971 r.

przechodząc do Akademii Teologii Katolickiej. Przez następne ponad 20 lat, do czasu przejścia na emeryturę, Katedrą kierował prof. dr habil. Tadeusz Szymczak. Od 1993 r. funkcję tę przejął prof. dr habil. Michał Domagała. Istotny udział w pracach Katedry miała także prof. dr habil. Irena Grajewska, która pozostawiła znaczący dorobek naukowy.

Podstawowy, aktualny skład osobowy Katedry został ukształtowany w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Obecnie zatrudnionych jest tu osiem osób, w tym jeden profesor zwyczajny w niepełnym wymiarze godzin (Tadeusz Szymczak), dwóch profesorów nadzwyczajnych (Michał Domagała i Dariusz Górecki), trzech adiunktów (Witold Brodziński, Ryszard Krawczyk i Krzysztof Skotnicki) oraz dwóch asystentów (Cezary Grabarczyk i Dariusz Włodarczyk).

Zainteresowania naukowe pracowników Katedry obejmowały wiele, bardzo zróżnicowanych kierunków: historia prawa konstytucyjnego, teoria państwa, polskie prawo konstytucyjne oraz w szerokim zakresie prawo konstytucyjne porównawcze.

Do najważniejszych prac opublikowanych przez prof. Z. Izdebskiego należą: *Poglądy Jana Bodin na państwo i prawo. Wstęp do tłumaczenia sześciu ksiąg o Rzeczypospolitej* (Warszawa 1958), *Rewizja pojęcia praworządności ludowej* („Państwo i Prawo” 1957, nr 3), *Rewizja teorii podziału władz* („Państwo i Prawo” 1957, nr 11), *Ustrój polityczny* (Łódź 1970), *Teoria państwa i prawa* (Warszawa 1975). Natomiast wśród publikacji prof. I. Grajewskiej na szczególną uwagę zasługują: *Zagadnienia odpowiedzialności posła wobec wyborców* (Łódź 1964 – habilitacja), *Komuna Paryska 1871. Zagadnienia władzy ludu* (trzy wydania – Warszawa 1961, 1971, 1976), *Ewolucja stosunków między rządem a parlamentem V Republiki Francuskiej* (ZNUŁ 1971), *Nowe problemy służby publicznej w Wielkiej Brytanii* (1974). Szczegółowy wykaz prac prof. T. Szymczaka zawarty jest w publikacji *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Szymczaka* (Łódź 1994). Wśród publikacji prof. M. Domagały trzeba wymienić dwie monografie: *Kontrola zgodności prawa z konstytucją w europejskich państwach socjalistycznych* (Warszawa 1986) oraz *Pozycja konstytucyjnoprawna kraju w systemie federalnym RFN na przykładzie Hesji* (Łódź 1990). Natomiast do znaczących publikacji prof. D. Góreckiego należą monografie: *Powstawanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce 1914–1919* (Łódź 1983) oraz *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.* (Łódź 1992).

Jednym z podstawowych kierunków badań prowadzonych w Katedrze jest prawo konstytucyjne porównawcze, które coraz bardziej wzbogaca naszą wiedzę. W miarę upływu czasu nawiązywaliśmy kontakty z wieloma ośrodkami uniwersyteckimi zainteresowanymi podobnymi zagadnieniami. Widowym śladem tych związków są kolejne publikacje. Na odnotowanie zasługuje

zbiór artykułów powstałych w wyniku wzajemnych kontaktów pracowników naukowych dwóch uczelni w ramach zawartej 3 listopada 1978 r. umowy o współpracy między Uniwersytetem Łódzkim a Uniwersytetem im. Justusa Liebiga w Giessen. W wydanym tomie¹³ znalazły się m. in. prace prof. T. Szymczaka (*Über die Arbeit des Sejms der Volksrepublik Polen in der VIII Legislaturperiode 1980–1985*) oraz prof. M. Domagały (*Verfassungsgerichtsbarkeit in sozialistischen Staaten Europas*).

Przykładem tej tendencji mogą być także inne wspólne opracowania i konferencje organizowane w naszym uniwersytecie. I tak w 1991 r. opublikowaliśmy tom zawierający studia pracowników Uniwersytetu w Koszycach i Wydziału Prawa Uniwersytetu Łódzkiego¹⁴. Następnie Katedra zorganizowała konferencję naukową na temat „Nowe koncepcje ustrojowo-prawne w pracach nad konstytucjami Rzeczypospolitej Polskiej i Federacyjnej Republiki Czesko-Słowackiej”, w której udział wzięli uczeni z Uniwersytetu w Koszycach i Katedry Prawa Państwowego Uniwersytetu im. Łomonosowa w Moskwie. Tematyka konferencji obejmowała zagadnienia praw i wolności obywatelskich, problematykę naczelných organów państwowych oraz wybrane zagadnienia z prawa administracyjnego¹⁵. Podobne konferencje organizowała Katedra Prawa Państwowego i Administracyjnego w Koszycach w 1989, 1991 i 1992 r., uczestniczyli w nich, obok gospodarzy, także pracownicy naukowci naszej Katedry wygłaszając przygotowane referaty (m. in. prof. T. Szymczak, prof. M. Domagała, dr K. Skotnicki, dr R. Krawczyk, mgr C. Grabarczyk)¹⁶.

Przedstawione w dużym skrócie osiągnięcia naukowe naszej Katedry pozostawały zawsze w ścisłym związku z powstającymi tu pracami dydaktycznymi. Pracownicy Katedry od wielu lat podejmowali działania zmierzające do opracowania pomocy dydaktycznych dla studentów. Należy wymienić kilka kolejnych wydań wyboru źródeł do nauki prawa konstytucyjnego obejmujących lata 1914–1939, 1939–1952 oraz 1980–1994. Drugim rodzajem opracowań dydaktycznych było przygotowanie trzech skryptów stanowiących uzupełnienie dostępnych podręczników: *Materiały pomocnicze do nauki prawa konstytucyjnego* (Łódź 1986), *Materiały pomocnicze do nauki prawa konstytucyjnego 1980–1991* (Łódź 1992) oraz *Prawo konstytucyjne. Wybrane zagadnienia* (Łódź 1993).

¹³ Por. *Aktualne problemy konstytucyjne w RFN i PRL, Die aktuellen Verfassungsprobleme in der BRD und VRP*, red. H. Ridder, T. Szymczak, AUL, 1988, Folia iuridica 36.

¹⁴ Por. *Prawo Państwowe*, AUL 1991, Folia iuridica 45.

¹⁵ Por. *Prawo Państwowe. Nowe koncepcje ustrojowo-prawne w pracach nad konstytucją RP i Federacyjnej Republiki Czesko-Słowackiej*, Łódź 1994.

¹⁶ Por. *Uskutočňovanie ľudských a občianskych prav v demokratickom state (zborník referatov)*, Kosice 1992.

Na zakończenie wypadu podkreślić fakt, iż pracownicy Katedry często łączą swoją pracę dydaktyczną i naukową z działalnością w instytucjach państwowych i samorządowych. I tak prof. T. Szymczak w latach 1984–1988 był członkiem Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, natomiast w latach 1991–1993 piastował stanowisko sędziego Trybunału Stanu. W roku 1993 dr R. Krawczyk został powołany na stanowisko prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi. W 1994 r. prof. D. Góreckiego wybrano do składu Rady Miejskiej w Łodzi, gdzie pełni funkcję przewodniczącego Komisji Statutowej oraz wiceprzewodniczącego Komisji Ładu Społeczno-Prawnego Rady Miejskiej.