

PAWEŁ BORECKI (Warszawa)

Tworzenie Konstytucji PRL

Geneza Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) z 22 lipca 1952 roku stanowi zagadnienie, które dotychczas nie zostało wyczerpująco zbadane. Zasadna jest obawa, że proces ten może nigdy nie być naświetlony w sposób całościowy. Jest to konsekwencją przede wszystkim faktycznego trybu prac ustrojodawczych, w ramach których najistotniejsze, rozstrzygające decyzje, dotyczące treści przyszłej ustawy zasadniczej, były podejmowane w wąskim, nawet kilkuosobowym gronie ówczesnego ścisłego kierownictwa partyjno-państwowego Polski Ludowej. Materiały obrazujące nieoficjalny, a zarazem niepubliczny nurt prac konstytucyjnych, jeżeli w ogóle zachowały się, to znalazły się w znacznej mierze w archiwach prywatnych. Na tym tle wyróżniają się dokumenty zgromadzone w Archiwum Akt Nowych (AAN), ukazujące poprawki wniesione przez Józefa Stalina do pierwotnego projektu Konstytucji. Dotychczas geneza Konstytucji z 22 lipca 1952 roku została najpełniej przedstawiona przez Mariana Rybickiego¹, którego zasługą było przede wszystkim zaprezentowanie działalności komisji przy Sekretariacie KC PZPR w latach 1949-1951, oraz w opracowaniach autorstwa Andrzeja Gwiżdża², koncentrujących się na parlamentarnym aspekcie prac konstytucyjnych. Rolę J. Stalina w powstaniu ustawy zasadniczej PRL uwidoczniły publikacje Andrzeja Garlickiego i Janiny Zakrzewskiej³, a także Teresy Torańskiej⁴.

¹ Zob. M. Rybicki, *Geneza i przygotowanie Konstytucji PRL z 1952 roku*, „Dzieje Najnowsze”, Rocznik XV, 1984, z. 4, s. 91-116.

² Zob. A. Gwiżdż, *Organizacja i tryb przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, w: *Sejm Ustawodawczy 1947-1952*, Wrocław-Warszawa 1977, s. 293-323, oraz tenże: *Tryb uchwalenia Konstytucji PRL (22 lipca 1952 r.)*, w: *Tryb uchwalania polskich konstytucji*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 1998, s. 79-90.

³ A. Garlicki, J. Zakrzewska, *Zatwierdzenie Konstytucji PRL*, „Polityka”, 1990, nr 28 oraz A. Garlicki, *Z tajnych archiwów*, Warszawa 1993, s. 187-194.

⁴ Zob. T. Torańska, *Oni*, Warszawa 1985, s. 224-225.

Współczesne opracowania analizowanego zagadnienia bazują przede wszystkim na pracach wymienionych autorów⁵.

Oficjalne prace konstytucyjne w latach 1951-1952, prowadzone na forum Sejmu Ustawodawczego, jego Komisji Konstytucyjnej oraz podkomisji, miały w istocie rzeczy charakter fasadowy. Służyły one przede wszystkim nadaniu pozorów legalizmu i społecznej akceptacji decyzjom formułowanym poza parlamentem, a nawet poza Polską – w ZSRR. Ostatniemu z wymienionych celów służyła także debata publiczna w sprawie konstytucji, która w rzeczywistości miała charakter proklamacyjny⁶. Fasadowość oficjalnych prac konstytucyjnych była odbiciem fasadowości samej Konstytucji, która nie odzwierciedlała ani rzeczywistego sposobu sprawowania władzy w państwie, ani poziomu gwarancji wolności i praw obywatelskich. Konstytucja PRL w swym pierwotnym brzmieniu zasadnie określana była jako „stalinowska”. J. Stalin wpłynął bezpośrednio na szereg zawartych w niej sformułowań, a ponadto ustawa zasadnicza z 22 lipca 1952 roku w swojej systematyce oraz w szeregu postanowień nawiązywała do stalinowskiej konstytucji ZSRR z 1936 roku.

Polska Partia Robotnicza już w początkowym okresie swej działalności, tj. w marcu 1943 roku, do pierwszorzędnych zadań po odzyskaniu niepodległości przez Polskę zalecała podjęcie przygotowań do przeprowadzenia demokratycznych, pięcioprzymiotnikowych wyborów do Zgromadzenia Narodowego (Konstytuanty), którego jednym z zasadniczych celów winno być utrwalenie form ustrojowych i uchwalenie nowej konstytucji⁷. Postulat ustanowienia nowej ustawy zasadniczej został zatem sformułowany dość ogólnikowo, bez określenia nawet w zarysach harmonogramu działań, mających służyć jego urzeczywistnieniu. Należy zarazem podkreślić, że w pierwszej połowie 1943 roku komuniści nie negowali jeszcze normatywnej podstawy działania polskich władz na emigracji oraz ich przedstawicielstwa w kraju – ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku. Odrzucenie konstytucji kwietniowej nastąpiło jednak już w deklaracji programowej PPR pt. *O co walczymy*, opublikowanej w listopadzie 1943 roku. Symptomatyczne było, że stało się to po zerwaniu przez ZSRR stosunków dyplomatycznych z rządem polskim w Londynie, a zarazem po fiasku rozmów PPR z przedstawicielami Delegatury Rządu na Kraj i Komendy Głównej AK na temat wspólnej walki z okupantem. W świetle wspomnianego dokumentu odrzucenie konstytucji z 1935 roku, określanej jako antydemokratyczna, nielegalna, ozonowa i nie-

⁵ Por. M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000, s. 91-103; T. Maciejewski, *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, Warszawa 1999, s. 377; A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski 1791-1997*, Warszawa 2001, s. 294-297.

⁶ A. Gwiżdż, *Tryb uchwalenia Konstytucji PRL...*, s. 86-87.

⁷ *Deklaracja Komitetu Centralnego PPR z 1 marca 1943 „O co walczymy”*, w: *Dokumenty programowe polskiego ruchu robotniczego*, red. N. Kołomejczyk i B. Syzdek, Warszawa 1986, s. 281.

zaakceptowana przez naród, służyć miało delegitymizacji rządu emigracyjnego⁸. Powyższy zabieg propagandowy będzie pojawiał się od tej pory w kolejnych wystąpieniach programowo-politycznych polskich komunistów oraz związanych z nimi ugrupowań⁹. Po raz pierwszy także w deklaracji *O co walczymy* negacja ustawy konstytucyjnej z 1935 roku łączyła się z zapowiedzią zorganizowania przez Rząd Tymczasowy demokratycznych wyborów do Konstytuanty, mającej ustalić demokratyczne formy ustrojowe poprzez uchwalenie konstytucji.

W „wyzwolonym” kraju zapowiedź opracowania i uchwalenia nowej ustawy zasadniczej publicznie sformułowano po raz pierwszy w *Manifestie* Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 roku. Miał tego dokonać pochodzący z pięcioprzymiotnikowych wyborów Sejm Ustawodawczy. Krajowa Rada Narodowa oraz powołany przez nią PKWN działały na podstawie konstytucji z 17 marca 1921 roku, jako „jedynie obowiązującej konstytucji legalnej, uchwalonej prawnie”¹⁰. Podstawowe założenia konstytucji marcowej miały obowiązywać aż do zwołania Sejmu Ustawodawczego. Rząd emigracyjny oraz jego Delegaturę na kraj wprost określono jako władzę samozwańczą i nielegalną, gdyż opierającą się „na bezprawnej, faszystowskiej konstytucji z kwietnia 1935 r.”¹¹. Manifest z 22 lipca 1944 roku pozostawiał zarazem władzom nowego reżimu bardzo dużą swobodę w działalności ustrojodawczej. Poza wskazaniem jednoizbowego Sejmu Ustawodawczego jako Konstytuanty nie określał bowiem ani terminu uchwalenia konstytucji, ani nie formułował wprost wytycznych co do jej treści. Analiza oficjalnych wypowiedzi lewicy komunistycznej może prowadzić do wniosku, że zapowiedź uchwalenia nowej konstytucji przez pochodzący z demokratycznych wyborów Sejm Ustawodawczy miała przynajmniej częściowo osłabić społeczną negację nowych władz (w istocie rzeczy uzurpatorskich) poprzez wskazanie postępowych, demokratycznych celów ich działalności. Odrzucenie konstytucji kwietniowej jako prawnej podstawy funkcjonowania władz emigracyjnych oraz ich przedstawicielstwa w kraju *de facto* musiało skutkować swego rodzaju zrównaniem ich z instytucjami powołanymi przez komunistów. W obu przypadkach nie występowałaby formalna ciągłość ustrojowa.

Postulat uchwalenia nowej konstytucji stał się jednym z podstawowych punktów programu wyborczego kontrolowanego przez PPR Bloku Stronnictw

⁸ *O co walczymy? Deklaracja programowa Polskiej Partii Robotniczej*, w: *Dokumenty programowe...*, jw., s. 299.

⁹ Por. *Manifest demokratycznych organizacji społeczno-politycznych i wojskowych w Polsce z grudnia 1943 wzywający do utworzenia Krajowej Rady Narodowej*, w: *Dokumenty programowe...*, s. 319 i 323.

¹⁰ *Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944*, w: *Dokumenty programowe...*, s. 347.

¹¹ *Ibidem*.

Demokratycznych¹² przed wyborami do Sejmu Ustawodawczego w styczniu 1947 roku¹³. W nowej ustawie zasadniczej zamierzano utrwalić nowe fundamenty ustrojowe. Konstytucja miała „wypływać z ducha wielkich tradycji reformatorskich i wolnościowych Polski”. Celem tego aktu winno być zagwarantowanie przeprowadzonych już reform społecznych, rozbudowanie samorządu terytorialnego oraz utrwalenie „Demokracji Ludowej”. Towarzyszyły temu zapewnienia zablokowanych stronnictw, że nowa ustawa zasadnicza będzie „Wielką Kartą Wolności Obywatelskich”. Miała ona gwarantować równe prawa wszystkim obywatelom oraz zabezpieczać takie fundamentalne wolności jak: wolność słowa, prasy, zrzeszeń, wolność sumienia i wierzeń religijnych, a w szczególności prawa Kościoła katolickiego. Zapowiadano, że przedmiotem ustrojowych gwarancji będzie także „własność prywatna jako podstawa zdrowej inicjatywy prywatnej”. W świetle tych zapowiedzi nowa konstytucja miała urzeczywistniać przede wszystkim wartości demokratyczne i socjalne, a w mniejszym stopniu także liberalne. Ustawa zasadnicza miała przede wszystkim pełnić funkcję gwarancyjną i stabilizującą. Jawiła się nie jako wyznacznik czy instrument zasadniczych przemian politycznych, społecznych i gospodarczych, lecz jako ich potwierdzenie¹⁴.

Przedstawione ujęcie roli ustawy zasadniczej było zbieżne ze stalinowską koncepcją konstytucji. Według niej „Konstytucja jest rejestracją i ustawodawczym utrwaleniem tych zdobyczy, które już zostały osiągnięte i zabezpieczone¹⁵. Konstytucji nie należy utożsamiać z programem [...]. Podczas gdy program mówi o tem, czego jeszcze nie ma i co musi być dopiero osiągnięte i zdobyte w przyszłości, to konstytucja, wręcz przeciwnie, powinna mówić o tem, co już jest, co już jest osiągnięte i zdobyte obecnie, w teraźniejszości. Program dotyczy przeważnie przyszłości, konstytucja – teraźniejszości”¹⁶.

Częściowa realizacja konstytucyjnych zapowiedzi ugrupowań Bloku Demokratycznego¹⁷ nastąpiła w przepisach Ustawy konstytucyjnej z 19 lutego

¹² W skład utworzonego jesienią 1946 roku Bloku Stronnictw Demokratycznych wchodziły: Polska Partia Robotnicza, Polska Partia Socjalistyczna, Stronnictwo Ludowe oraz Stronnictwo Demokratyczne.

¹³ Zob. „Głos Ludu”, 1947, nr 5, s. 1.

¹⁴ Największe ugrupowanie ówczesnej legalnej opozycji – Polskie Stronnictwo Ludowe – w zakresie ustroju politycznego zakładało przyjęcie podstawowych zasad wynikających z konstytucji marcowej (zob. L. Błędek, *Wizje Polski w programie Polskiego Stronnictwa Ludowego 1945-1947*, Warszawa 1996, s. 59). Parlamentarzyści PSL w Sejmie Ustawodawczym proponowali, aby do momentu uchwalenia nowej ustawy zasadniczej obowiązywały postanowienia konstytucji z 17 marca 1921 r. z niewielkimi zmianami.

¹⁵ J. Stalin, *O projekcie Konstytucji Związku SRR. Konstytucja (Ustawa Zasadnicza) Związku Socjalistycznych Republik Rad*, Moskwa 1945, s. 22.

¹⁶ Ibidem, s. 12.

¹⁷ W następstwie sfałszowanych wyborów do Sejmu Ustawodawczego Blok Demokratyczny zdobył zdecydowaną większość mandatów – 380. PPS dysponowała 116 mandatami, PPR – 114, SL – 109, SD – 41. Najważniejsze ugrupowanie legalnej opozycji – PSL – posiadało 24 mandaty, Stronnictwo Pracy – 15, pozostałe mniejsze ugrupowania 13, a przynależności klubowej nie zadeklarowało 12 posłów (A. Ajnenkiel, jw., s. 273).

1947 roku o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Małej Konstytucji), dotyczących funkcji i kadencji Sejmu Ustawodawczego¹⁸. W przeciwieństwie do Ordynacji wyborczej do wspomnianego organu z 22 września 1946 roku¹⁹. Mała Konstytucja jednoznacznie nadawała Sejmowi Ustawodawczemu charakter konstytuacyjny, stwierdzając w art. 3, iż „zakres działania Sejmu Ustawodawczego obejmuje: a) uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” [...]”²⁰. Wskazywała zarazem na maksymalny czas realizacji tej zasadniczej funkcji, określając kadencję Sejmu na dość długi okres, tzn. pięciu lat od dnia otwarcia Sejmu.

Konstytucja PRL z 1952 roku była jedną z ostatnich ustaw zasadniczych uchwalonych po zakończeniu II wojny światowej w państwach ówczesnego bloku radzieckiego w Europie. Na treść tego aktu wywarły wpływ niektóre akty polityczne i prawne podjęte w okresie wcześniejszym. W tym kontekście Konstytucję lipcową można określić jako „konstytucję bilansu”. Charakter ustrojotwórczy posiadało przede wszystkim referendum ludowe, przeprowadzone 30 czerwca 1946 roku. We wstępie do ustawy z 27 czerwca 1946 roku o głosowaniu ludowym²¹ wskazano bezpośrednio jego cel: umożliwienie Narodowi bezpośredniego wypowiedzenia się „w sprawie zasad przyszłej Konstytucji”. Zdaniem A. Gwiżdża w ustawie o głosowaniu ludowym po raz pierwszy Krajowa Rada Narodowa językiem legislacyjnym wyartykułowała pogląd o potrzebie uchwalenia konstytucji Polski Ludowej²². Bezpośrednio materii ustrojowej dotyczyły dwa pierwsze pytania referendalne: „Czy jesteś za zniesieniem Senatu?” oraz „Czy chcesz utrwalenia w przyszłej Konstytucji ustroju gospodarczego zaprowadzonego przez reformę rolną oraz unarodowienie podstawowych gałęzi gospodarki krajowej z zachowaniem ustawowych uprawnień inicjatywy prywatnej?”²³. Oficjalne dane sfałszowanego głosowania ludowego wskazywały, że zdecydowana większość głosujących pozytywnie odpowiedziała na wszystkie pytania²⁴.

¹⁸ Dz.U. Nr 18, poz. 71 z późn. zm.

¹⁹ Dz.U. Nr 48, poz. 274.

²⁰ Odmiennie stanowisko, zgodnie z którym funkcja Sejmu Ustawodawczego jako konstytuacyjny czytelnie wynikała z postanowień Ordynacji wyborczej z 1946 r., prezentował K. Grzybowski w: *Ustrój Polski Współczesnej 1944-1948*, Kraków 1948, s. 79. Za nim stanowisko to podtrzymywał A. Gwiżdż w: *Organizacja i tryb przygotowania i uchwalenia Konstytucji...*, jw., s. 298. Powierając funkcję konstytuacyjną jednoizbowemu Sejmowi Ustawodawczemu oraz nie określając początkowo długości trwania jego kadencji wyraźnie nawiązywano do rozwiązań przedwojennych dotyczących Sejmu Ustawodawczego z lat 1919-1922.

²¹ Dz.U. Nr 15, poz. 104.

²² A. Gwiżdż, *Organizacja i tryb przygotowania i uchwalenia Konstytucji...*, s. 297. Badacz ten skłonny był nawet uznać uchwalenie ustawy o głosowaniu ludowym za początek prac konstytucyjnych, kontynuowanych następnie przez Sejm Ustawodawczy.

²³ Trzecie pytanie referendalne brzmiało: „Czy chcesz zachodnich granic państwa polskiego na Bałtyku, Odrze i Nysie Łużyckiej?”

²⁴ Zob. A. Paczkowski, *Referendum z 30 czerwca 1946 r. Próba wstępnego bilansu*, w: *Referendum w Polsce współczesnej*, red. D. Waniek i M.T. Staszewski, Warszawa 1995, s. 74-76.

Radę Państwa, nową instytucję ustrojową, przejętą następnie przez Konstytucję PRL, ustanowiła Mała Konstytucja z 1947 roku. Zgodnie z jej art. 2 Rada Państwa obok Prezydenta i Rządu RP należała do najwyższych organów państwa w zakresie władzy wykonawczej. W istocie jednak zróżnicowane kompetencje tego organu podważały zasadę trójpodziału władzy²⁵. Rada Państwa, jak zauważa A. Ajnenkiel, okazała się organem nie tylko zastępującym Sejm, ale w praktyce od niego niezależnym²⁶. Był to organ, którego koncepcja stanowiła zapożyczenie z systemu ustrojowego ZSRR. Jej przyjęcie świadczyło o stopniowym upodabnianiu poszczególnych aspektów ustroju Polski Ludowej do odpowiednich wzorców radzieckich.

Tendencje uniformistyczne, zmierzające do zbliżenia polskiego modelu ustrojowego do modelu zawartego w Konstytucji ZSRR z 1936 roku, przybrały na sile począwszy od przełomu lat 1948/1949. Radziecka ustawa zasadnicza była wówczas traktowana jako generalny wzorzec dla wszystkich krajów budujących socjalizm²⁷.

Materii ustrojowej dotyczyła także ustawa z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej²⁸. Likwidowała ona w Polsce nawet ograniczone formy samorządu terytorialnego i wprowadzała, nawiązując do rozwiązań radzieckich, jednolity system rad narodowych, podległych na szczeblu ogólnokrajowym Radzie Państwa. W roku 1950 przeprowadzono także zasadnicze zmiany w wymiarze sprawiedliwości. Uproszczono organizację sądów, ustanawiając sądy powiatowe i wojewódzkie w miejsce sądów grodzkich, okręgowych i apelacyjnych²⁹. Uproszczono także postępowanie sądowe, wprowadzając procedurę dwuinstancyjną. Wyraźnie do wzorców radzieckich nawiązano, ustanawiając nową organizację prokuratury³⁰. Stała się ona odrębnym, niezależnym od sądownictwa, jednolitym pionem organów państwowych, podporządkowanych poprzez Prokuratora Generalnego Radzie Państwa. Od tej pory prokuratura winna była stać na straży praworządności ludowej, czuwać nad ochroną własności społecznej oraz ścigać przestępstwa. Urząd Prokuratora Generalnego oddzielono od Ministra Sprawiedliwości, wykluczając tym samym parlamentarną kontrolę działań prokuratury. Zasygnalizowane przemiany znalazły odzwierciedlenie w nowej Konstytucji.

²⁵ Rada Państwa m.in. sprawowała zwierzchni nadzór nad systemem rad narodowych, zatwierdzała prawa wydane przez Rząd na podstawie pełnomocnictw sejmowych, posiadała inicjatywę ustawodawczą, decydowała o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego, rozpatrywała sprawozdania NIK, wykonywała dotychczasowe ustawowe kompetencje Prezydium Krajowej Rady Narodowej.

²⁶ A. Ajnenkiel, op.cit., s. 276.

²⁷ M. Rybicki, *Geneza i przygotowanie Konstytucji PRL...*, op.cit., s. 92.

²⁸ Dz.U. Nr 14, poz. 130.

²⁹ Ustawa z 20 lipca 1950 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 38, poz. 347).

³⁰ Ustawa z 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 38, poz. 346).

Prace konstytucyjne do maja 1951 roku miały charakter niejawni. Toczyły się poza Sejmem Ustawodawczym, a ich wyniki nigdy nie zostały opublikowane. Kilka miesięcy po Kongresie Zjednoczeniowym PPS i PPR, w czerwcu 1949 roku Sekretariat Komitetu Centralnego PZPR powołał dwie siedmioosobowe komisje. W okresie od 21 czerwca 1949 roku do 12 marca 1951 roku odbyły one trzydzieści trzy wspólne posiedzenia³¹. Tzw. komisja „A” miała posiadać charakter roboczy i prowadzić głównie prace studyjne oraz przygotowawcze. Komisja „B” była pomyślana jako ideologiczna. Wspólnym posiedzeniom wspomnianych kolektywów przewodniczył ówczesny minister sprawiedliwości, członek Biura Politycznego Henryk Świątkowski³². W maju 1950 roku H. Świątkowski utracił swoją pozycję polityczną w wyniku odwołania go z funkcji członka Biura Politycznego, Komitetu Organizacyjnego oraz Sekretariatu KC PZPR. Decydujący wpływ na prace komisji stopniowo uzyskał prof. Stefan Rozmaryn. Został on redaktorem i głównym referentem projektów konstytucyjnych, a zarazem organizatorem prac ustrojodawczych³³. Znamienne, że w składzie obu komisji byli reprezentowani nie tylko dawni członkowie PPR, ale także wcale liczna grupa byłych polskich socjalistów³⁴.

W początkowej fazie prac komisji dyskusja dotyczyła programu prac oraz generalnej koncepcji i podstawowych zasad konstytucji. W późniejszym okresie, po przygotowaniu przez zespoły robocze i referentów projektów poszczególnych rozdziałów, dyskusje koncentrowały się wokół konkretnych przepisów czy wręcz poszczególnych sformułowań, co w rezultacie często skutkowało wspólnym redagowaniem kolejnych rozdziałów i artykułów³⁵.

Pierwotnie wśród członków komisji przeważało stanowisko, że nowa ustawa zasadnicza nie tylko winna być „konstytucją bilansu”, ale także zawierać wskazówki dla dalszych przemian, powinna także uwzględniać perspektywę rozwojową ustroju w Polsce. W wyniku intensywnych prac S. Rozmaryn zakończył 8 września 1950 roku opracowywanie pierwszego, roboczego projektu Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Proponowano w nim w szczególności: nową nazwę państwa oraz odejście od zasady trójpodziału na rzecz zasady jednolitości władzy państwowej. W tym systemie formalnie organem najwyższym miał być Sejm. Zarazem utrzymano jeszcze instytucję Prezydenta, którego pozycja uległa wzmocnieniu w porównaniu z przewidzianą w Małej Konstytucji z 1947 roku. Przedłożenie uwzględniało najważniej-

³¹ M. Kallas, A. Lityński, op.cit., s. 95.

³² M. Rybicki, op.cit., s. 94-95.

³³ M. Kallas, A. Lityński, op.cit., s. 96.

³⁴ Przeszłością w PPR legitymowali się: Z. Kliszko, F. Fiedler, St. Jędrzychowski, O. Dłuski, St. Rozmaryn, W. Morawski, J. Gutt oraz prof. Cz. Nowiński. Z PPS wywodzili się natomiast: H. Świątkowski, O. Lange, K. Grzybowski, M. Rybicki, S. Gross oraz A. Dąb. Wysoki udział byłych członków PPS wykraczał ponad przyjęty na Kongresie Zjednoczeniowym parytet obsady centralnych organów PZPR, który wynosił 3 do jednego na korzyść PPR (M. Rybicki, op.cit., s. 95).

³⁵ M. Rybicki, op.cit., s. 98.

sze zasady, na których opierał się zmieniony w 1950 roku ustrój sądownictwa, prokuratury oraz administracji terenowej. Przewidziano także konstytucjonalizację PZPR jako kierowniczej siły państwa i wszystkich organizacji ludzi pracy. Przy redagowaniu projektu S. Rozmaryn konsultował się z najwyższym kierownictwem partii. Zatem już we wstępnym etapie prac komisji jej główny referent kontaktował się bezpośrednio z Bolesławem Bierutem. Otrzymywał od niego wytyczne dotyczące kierunku oraz treści najważniejszych rozwiązań ustrojowych. Miało to miejsce, zanim projekt stał się w listopadzie 1950 r. przedmiotem posiedzenia Biura Politycznego KC PZPR³⁶.

Jak zauważył A. Gwiżdż, w latach 1950-1951 decyzje zapadały poza komisjami. Następowало przesunięcie ośrodka decyzyjnego do Biura Politycznego KC PZPR³⁷. W takich warunkach rola komisji stawała się coraz bardziej jedynie redakcyjna. Pierwsza wersja projektu konstytucji była przedmiotem prac Biura Politycznego w listopadzie 1950 roku. W ich toku zgłoszono wiele zastrzeżeń. Bolesław Bierut miał ocenić w zasadzie pozytywnie projekt w jego części dotyczącej konstrukcji i organizacji władz. Z krytyką spotkały się natomiast m.in. niektóre sformułowania o charakterze programowym i ogólnym w rozdziałach: pierwszym i drugim. Zastrzeżenia zgłoszono także do rozdziału siódmego, poświęconego podstawowym prawom i wolnościom obywatelskim.

Komisje przystąpiły następnie do intensywnych prac nad przeredagowaniem całego tekstu projektu. Prace te przyspieszono, bowiem Sekretariat KC PZPR w marcu 1951 roku miał zająć się trybem uchwalenia nowej ustawy zasadniczej³⁸. Nadal przy tym B. Bierut na bieżąco nadzorował działalność komisji. W lutym 1951 roku główny referent opracował drugi wariant projektu konstytucji. Na ostatnim posiedzeniu, 12 marca 1951 roku, zobowiązano S. Rozmaryna do sporządzenia na podstawie uchwał komisji ostatecznego tekstu projektu ustawy zasadniczej, który następnie miał być przedłożony Biuru Politycznemu KC PZPR³⁹.

Dalsze prace, w opinii M. Rybickiego, w okresie od 12 marca 1951 do 18 stycznia 1952 roku, kiedy to projekt Konstytucji uchwaliła Podkomisja Redakcyjna i Zagadnień Ogólnych Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego (KKSU), toczyły się przede wszystkim na forum Biura Politycznego KC PZPR. W ich toku koncepcje dotyczące najwyższych organów władzy państwowej, jakkolwiek pierwotnie akceptowane przez kierownictwo partii, uległy następnie istotnym zmianom⁴⁰. Biuro Polityczne, na czele z Bolesławem Bierutem i Jakubem Bermanem, ustaliło ostateczną redakcję tekstu projektu.

³⁶ M. Rybicki, op.cit., s. 102.

³⁷ A. Gwiżdż, *Tryb uchwalenia Konstytucji PRL...*, op. cit., s. 85.

³⁸ M. Kallas, A. Lityński, op.cit., s. 97.

³⁹ M. Rybicki, op.cit., s. 110.

⁴⁰ Ibidem, s. 110.

Ostatnim etapem niejawnego nurtu prac konstytucyjnych było wniesienie poprawek do projektu konstytucji przez J. Stalina. Zdaniem A. Garlickiego i J. Zakrzewskiej miało to miejsce prawdopodobnie wczesną jesienią 1951 roku⁴¹. Nie wiadomo, czy udział dyktatora w procesie ustrojodawczym w Polsce był następstwem jego własnej inicjatywy, czy wynikiem serwilizmu polskich towarzyszy. Bardziej prawdopodobna wydaje się druga hipoteza⁴². Przywódca ZSRR naniósł na rosyjski tekst tłumaczenia ok. 50 poprawek, w tym 14 w preambule. Można je podzielić na trzy grupy: zmiany merytoryczne, sugestie polegające na odmiennym wyrażeniu tych samych myśli oraz zmiany redakcyjne⁴³. Poprawki merytoryczne dotyczyły przede wszystkim treści preambuły. PRL została zatem określona jako „republika ludu pracującego”. J. Stalin zalecił także uwzględnienie faktu istnienia w przeszłości trzech zaborców, a zatem również rosyjskiego. Usunął ponadto ze wstępu słowa: „pod przewodem ZSRR”, jakby pragnąc uniknąć wszelkich legislacyjnych przejawów ograniczonej suwerenności Polski. Sformułowanie – dość neutralne – że PRL „ogranicza, wypiera i likwiduje stosunki społeczne oparte na wyzysku” zmieniono na brzmiące jak groźba wyrażenie: „ogranicza, wypiera i likwiduje klasy społeczne żyjące z wyzysku robotników i chłopów” (art. 3). Pojęcie własności prywatnej zastąpiono nieznanym polskiemu prawu pojęciem własności „indywidualnej”. Warto odnotować, że J. Stalin w zakresie regulacji spraw wyznaniowych skreślił sformułowanie: „nawiązując do chlubnej tradycji narodu polskiego”, zamieścił natomiast w art. 69 zasadę, że „Kościół jest oddzielony od państwa”. Usunięto także sformułowanie o prawie jako o wspólnym dobru narodu. W myśl zmodyfikowanego projektu miało być ono wyłącznie „wyrazem woli ludu pracującego”. Jest rzeczą charakterystyczną, że przywódca radziecki szczególnie często zalecał dodanie słowa: „narodowy”⁴⁴. Wszystkie zaproponowane poprawki, po przetłumaczeniu przez B. Bieruta tekstu rosyjskiego na język polski, zostały skrupulatnie uwzględnione⁴⁵. Daje to podstawy do stwierdzenia, że Konstytucja PRL w istocie rzeczy powstała pod nadzorem J. Stalina. Nieprawdziwa byłaby jednak konstatacja, że akt ten został przez niego oktrojowany (nadany).

Oficjalne prace konstytucyjne zostały zainicjowane przez Sejm Ustawodawczy 26 maja 1951 roku wraz z uchwaleniem ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej⁴⁶. W celu przygotowania projektu ustawy zasadniczej przewidziano utworzenie Komisji Konstytucyjnej. Nie była to jednak zwykła komisja sejmowa. Pragnąc nadać pracom

⁴¹ A. Garlicki, *Z tajnych archiwów...*, s. 191.

⁴² Por. T. Torańska, *op.cit.*, *passim*.

⁴³ A. Gwiżdż, *Tryb uchwalenia Konstytucji PRL...*, s. 89.

⁴⁴ A. Garlicki, *op.cit.*, s. 189.

⁴⁵ Zob. polski tekst projektu Konstytucji PRL z naniesionymi ręcznie poprawkami, AAN, sygn. akt 237/V-109, k. 11-33.

⁴⁶ Dz. U. Nr 33, poz. 255.

ustrojodawczym pozory daleko posuniętego demokratyzmu, czy wręcz charakter ogólnonarodowy, przewidziano, że w skład Komisji będą wchodzić czołowi przedstawiciele organizacji politycznych, zawodowych i społecznych oraz reprezentanci nauki, sztuki i kultury. Powołani przez Sejm Ustawodawczy mogli oni wywodzić się z jego składu lub spoza niego. Decyzji Izby pozostawiono także określenie liczebności omawianego organu. Jego przewodniczącym był z urzędu Prezydent RP. Demokratyzmu procesu ustrojodawczego miała również dowodzić prawna możliwość zapraszania przez Komisję Konstytucyjną oraz jej podkomisje do udziału w ich pracach „obywateli, którzy odznaczyli się działalnością państwową lub społeczną, jak również wybitnych specjalistów”.

Ustawowym zadaniem Komisji Konstytucyjnej było opracowanie wstępnego projektu konstytucji oraz ogłoszenie go w celu przeprowadzenia ogólnonarodowej dyskusji i zgłoszenia przez obywateli wniosków poprawek i uwag do niego. Na ich podstawie Komisja winna opracować ostateczny projekt ustawy zasadniczej, po czym przedłożyć go Sejmowi do końca 1951 roku. Nie przewidziano jednak żadnych konsekwencji niezachowania tego terminu. Uchwalenie Konstytucji wymagało większości 2/3 ustawowej liczby posłów. Demokratyzm procedury konstytucyjnej był jednak pozorny. Komisja Konstytucyjna posiadała monopol wniesienia projektów konstytucyjnych. Nie określono trybu zgłaszania przez obywateli wniosków uwag i poprawek oraz nie wskazano zasad ich uwzględniania.

O zamiarze nadania oficjalnym pracom ustrojodawczym charakteru fasadowego zdawało się także świadczyć powołanie licznej, złożonej z aż 103 członków Komisji Konstytucyjnej. Wśród nich było 61 posłów oraz 42 osoby spoza Sejmu. Pod względem politycznym najliczniejszą reprezentację – dwudziestoczteroosobową – posiadała PZPR⁴⁷. Nie stanowiła ona zatem większości bezwzględnej. Prowadzenie szczegółowych prac legislacyjnych w tak licznym gronie *in pleno* było wręcz niemożliwe. W tym celu na podstawie regulaminu Komisji powołano aż dziesięć podkomisji⁴⁸. Wiodącą rolę odgrywała Podkomisja Redakcyjna i Zagadnień Ogólnych, na której czele stanął Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej. Pozostałe podkomisje pełniły wobec niej funkcje raczej doradcze.

Komisja Konstytucyjna począwszy od 19 września 1951 do 30 kwietnia 1952 roku odbyła zaledwie cztery posiedzenia⁴⁹. Główny ciężar prac spoczął

⁴⁷ M. Kallas, A. Lityński, op.cit., s. 98-99.

⁴⁸ Były to podkomisje: 1) Redakcyjna i Zagadnień Ogólnych, 2) Ustroju Społeczno-Gospodarczego, 3) Najwyższych Organów Władzy i Administracji Państwowej, 4) Terenowych Organów Władzy Państwowej, 5) Spraw Zagranicznych, 6) Pracy, 7) Praw i Obowiązków Obywatelskich, 8) Oświaty, Nauki i Kultury, 9) Systemu Wyborczego, 10) Wymiaru Sprawiedliwości. Wśród przewodniczących podkomisji siedmiu było z PZPR, dwóch ze Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego i jeden ze Stronnictwa Demokratycznego.

⁴⁹ Było to: 19 września i 13 grudnia 1951 r. oraz 23 stycznia i 30 kwietnia 1952 r. (zob. notatka Stefana Rozmaryna z 14.07.1952 r. w sprawie prac Komisji Konstytucyjnej, AAN, sygn. akt 237/V-108, k. 39).

na Podkomisji Redakcyjnej i Zagadnień Ogólnych. Zebrała się ona *in pleno* pięć razy⁵⁰. Już 19 września 1951 roku wyłoniła ona ze swego grona siedmioosobowy zespół w składzie: B. Bierut, J. Niećko, J. Berman, L. Chajn, F. Fiedler, Z. Modzelewski oraz St. Rozmaryn, któremu powierzono opracowanie w ciągu miesiąca wstępnego projektu konstytucji. Zespół ten zebrał się kilkanaście razy. Trzynastego listopada 1951 roku Podkomisja Redakcyjna i Zagadnień ogólnych uchwaliła wstępny projekt ustawy zasadniczej. Uwzględniła on już poprawki wniesione przez J. Stalina⁵¹. Wspomniane przedłożenie miało być następnie przekazane pozostałym podkomisjom do rozpatrzenia. Jak odnotowuje M. Rybicki, podkomisje te pracowały nad poszczególnymi rozdziałami zaledwie tydzień⁵². W toku oficjalnych prac konstytucyjnych każda z nich zebrała się tylko dwukrotnie⁵³. Generalnie rzecz ujmując, wszystkie podkomisje Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego obradowały na dwudziestu trzech posiedzeniach⁵⁴.

Komisja Konstytucyjna rozpatrzyła projekt wstępny konstytucji na posiedzeniu plenarnym 13 grudnia 1951 roku. Najżywsza dyskusja dotyczyła spraw wyznaniowych, a zwłaszcza stosunków państwo-Kościół. Członkowie Komisji związani z Kościołem katolickim kwestionowali zasadę, że „Kościół jest oddzielony od państwa”. Postulowali zamieszczenie w konstytucji zasad przewidzianych w Porozumieniu między Rządem a Episkopatem z 14 kwietnia 1950 roku Aleksandr Bocheński wystąpił o zagwarantowanie w konstytucji swobody „wykonywania czynności związanych z kultem i głoszenia zasad wiary”. Ten postulat spotkał się jednak z opozycją, a replika posła Jana Frankowskiego okazała się bezskuteczna. O treści przepisów wyznaniowych konstytucji przesądziło stanowisko B. Bieruta, który opowiedział się za utrzymaniem ich dotychczasowego brzmienia, zgodnego z poprawkami J. Stalina. Pozostałe instytucje ustroju społeczno-gospodarczego oraz politycznego nie były przedmiotem merytorycznej dyskusji.

Ponieważ Komisja Konstytucyjna nie była w stanie zredagować wstępnego projektu konstytucji do końca 1951 roku, nastąpiło przesunięcie tego terminu o cztery miesiące, tj. do 30 kwietnia 1952 roku, na podstawie ustawy konstytucyjnej z 15 grudnia 1951 roku o zmianie terminu opracowania projektu Konstytucji i przedłużeniu kadencji Sejmu Ustawodawczego⁵⁵. Akt ten przedłużał również kadencję Izby o sześć miesięcy.

⁵⁰ Posiedzenia Podkomisji Redakcyjnej i Zagadnień Ogólnych miały miejsce: 19 września, 13 listopada i 7 grudnia 1951 r., a także 18 stycznia i 28 kwietnia 1952 r. (zob. jw.).

⁵¹ A. Garlicki, op.cit., s. 191. Zob. projekt konstytucji uchwalony 13 listopada 1951 r. przez Podkomisję Redakcyjną i Zagadnień Ogólnych, AAN, sygn. akt 237/V-109, k. 2-9a.

⁵² M. Rybicki, op.cit., s. 111.

⁵³ Posiedzenia pozostałych podkomisji miały miejsce w okresach od 21 do 27 listopada 1951, a następnie od 23 do 25 kwietnia 1952 roku (Zob. notatka Stefana Rozmaryna z 14.09.1952 r. w sprawie prac Komisji Konstytucyjnej, op.cit.).

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Dz.U. z 1952 r. Nr 1, poz. 1.

Podkomisja Redakcyjna i Zagadnień Ogólnych 18 stycznia 1952 roku uchwaliła wstępny projekt ustawy zasadniczej. Natomiast 23 stycznia 1952 roku Komisja Konstytucyjna podjęła uchwałę w sprawie ogólnonarodowej dyskusji nad projektem Konstytucji PRL. Wymienione akty zostały następnie opublikowane w prasie codziennej.

W Sekretariacie KC PZPR zakładano, że dyskusja rozpocznie się w połowie stycznia 1952 roku i będzie trwała do połowy kwietnia tegoż roku, tak aby jej podsumowanie nastąpiło 1 maja⁵⁶. W jej toku każdy obywatel miał prawo zgłaszać poprawki, uwagi i uzupełnienia, na zebraniach bądź pisemnie. Wszystkie miały być przekazane Komisji Konstytucyjnej. Zakładano, że debata konstytucyjna będzie sterowana. Ukierunkowywanie ogólnonarodowej debaty przejęła Partia. Debata ta miała obejmować dwie fazy, prowadzone przede wszystkim przez aktyw PZPR. Pierwsza faza winna polegać przede wszystkim na odczytaniu uczestnikom zebrań tekstu projektu ustawy zasadniczej oraz przeprowadzeniu ogólnej dyskusji, druga – na bardziej gruntownym zaznajomieniu „mas pracujących” z zasadami projektu (zakładano czytanie i „przerabianie” Konstytucji) oraz dyskusji wokół węzłowych zagadnień, jakie zostaną wskazane przez obywateli, w celu przeciwdziałania wrogim argumentom. Dla potrzeb debaty przewidywano druk tekstu projektu ustawy zasadniczej w masowym nakładzie 500 tys. egzemplarzy. Akcją propagandową miały ustawicznie prowadzić także prasa i radio⁵⁷.

Jeśli wierzyć Przewodniczącemu Komisji Konstytucyjnej, to dyskusja ogólnonarodowa w sprawie projektu Konstytucji miała charakter powszechny – objęła ponad 11 milionów obywateli, którzy zebrali się łącznie na ponad 200 tysiącach narad i zebrań. W dyskusji nad projektem miało wypowiedzieć się ustnie ok. 1 mln 400 tys. obywateli, zaś ponad 25 tys. osób nadesłało uwagi w formie pisemnej. Wypowiedzi pisemne zawierały 2822 poprawki o treści merytorycznej lub o charakterze redakcyjnym⁵⁸. Największe zainteresowanie miał wywołać rozdział siódmy ustawy zasadniczej, dotyczący podstawowych praw i obowiązków obywateli⁵⁹. W podsumowaniu ogólnonarodowej debaty Komisja Konstytucyjna stwierdziła, że [...] „opracowany przez nią projekt Konstytucji znalazł całkowite uznanie i poparcie wielomilionowych mas naszego narodu”⁶⁰.

Jednak w opinii Konstantego Łubieńskiego wielu obywateli, oceniając pozytywnie całość projektu ustawy zasadniczej, zgłaszało zastrzeżenia lub wątpliwości merytoryczne, dotyczące: urzędu i godności Prezydenta RP, Wo-

⁵⁶ Zob. notatka w sprawie wytycznych ogólnonarodowej dyskusji nad projektem Konstytucji, AAN, sygn. akt 237/V-109, k. 128.

⁵⁷ Ibidem, k. 128-130.

⁵⁸ B. Bierut, *O projekcie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, w: *O Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór materiałów*, red. D. Przystasz, Warszawa 1953, s. 11-12.

⁵⁹ Ibidem, s. 20.

⁶⁰ Ibidem, s. 12.

dza Naczelnego, interpretacji art. 70 ust. 2 projektu dotyczącego Kościoła oraz kwestii własności osobistej⁶¹.

Obywatele pytali, dlaczego w projekcie wyeliminowano urząd, a nawet godność Prezydenta, mimo przywiązania społeczeństwa do tej instytucji, a przede wszystkim mimo silnej potrzeby „widomej” głowy państwa. Zarzucano projektowi, iż nie przewiduje stanowiska Wodza Naczelnego, chociaż wspomniane stanowisko miało silne zakorzenienie historyczne. Ten brak dziwił niektórych dyskutantów z uwagi na groźbę wojny oraz jakoby autorytet i rosnącą popularność ówczesnego Marszałka Polski Konstantego Rokossowskiego. W zakresie regulacji stosunków wyznaniowych obawy obywateli miał budzić art. 70 ust. 2 projektu, formułujący zwłaszcza zasadę rozdziału Kościoła od państwa. Pytano, czy po wejściu w życie Konstytucji będzie faktycznie obowiązywało Porozumienie między Rządem i Episkopatem z 14 kwietnia 1950 roku⁶². Wobec utrzymujących się w dużej części społeczeństwa poglądów, że ustroj socjalistyczny doprowadzi także do likwidacji prywatnej własności dóbr konsumpcyjnych, istniały obawy, że art. 13 projektu, nie precyzując zakresu własności osobistej, będzie interpretowany zawężająco. Wobec niejasnego sformułowania art. 60 wyrażano obawy o los emerytów. Zdaniem K. Łubieńskiego przedstawione zastrzeżenia i wątpliwości, choć stosunkowo rzadko ujawniane na publicznych zebraniach, były głęboko zakorzenione i przeżywane, a oficjalni referenci z reguły nie byli w stanie udzielić właściwych wyjaśnień⁶³.

Na uwagę zasługuje zwłaszcza stanowisko Kościoła katolickiego w sprawach ustrojowych. Po roku 1945 roku Kościół okazał się jedyną organizacją masową, której ekipa komunistyczna nie zdołała sobie w pełni podporządkować. W warunkach braku niezależnych od władz środków masowego przekazu oraz likwidacji (niejednokrotnie fizycznej) opozycji, Kościół katolicki w Polsce Ludowej pełnił zastępczo funkcję pośredniczącą między społeczeństwem a władzami. Artykułował postulaty i oczekiwania obywateli, których nie mogli oni wyrazić bezpośrednio⁶⁴.

Episkopat Kościoła katolickiego dwukrotnie wypowiedział się w sprawie przyszłej ustawy zasadniczej – w 1947 oraz 1952 roku Sekretarz Episkopatu Polski bp. Zygmunt Choromański 26 lutego 1947 roku, a więc u progu prac Sejmu Ustawodawczego, przekazał władzom „Postulaty konstytucyjne Episkopatu Polski”⁶⁵. Dokument odzwierciedlał założenia tradycyjnej, kato-

⁶¹ Zob. pismo K. Łubieńskiego do gen. E. Ochaba z 12 marca 1952 r., AAN, sygn. akt 237/V-110, k. 40-41.

⁶² Zestawienie treści istotniejszych poprawek zgłoszonych do projektu Konstytucji PRL wskazuje, że do art. 70 dotyczącego spraw wyznaniowych zgłoszono najwięcej, bo aż 17 różnych poprawek (zob. AAN, sygn. akt 237/V-110, k. 37a-38).

⁶³ Pismo K. Łubieńskiego do gen. E. Ochaba z 12 marca 1952 r., ibidem, k. 41.

⁶⁴ Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005, s. 159.

⁶⁵ P. Raina, *Kościół w PRL. Dokumenty 1945-1959*, tom 1, Poznań 1994, s. 78-81.

lickiej doktryny społecznej w sprawie państwa, tworzono go przez prawo, a zwłaszcza odniesień państwa i Kościoła. U podstaw tego stanowiska leżało przekonanie o katolickim charakterze narodu polskiego. W świetle treści analizowanego dokumentu hierarchowie zdawali się występować wobec samowładnej władzy w imieniu społeczeństwa pozbawionego prawa do swobodnego samostanowienia. Lokowali się zatem w pozycji niejako nadrzędnej.

Biskupi zwracali uwagę, że konstytucja winna „być wiernym wyrazem zbiorowej woli ludu”, odzwierciedlać charakter narodu i jego chrześcijańską ideologię. Za źródło władzy uznawano wolę Bożą, z której swój autorytet winna czerpać także konstytucja. Jako ograniczenie władzy państwowej wskazano boże prawo moralne. Z tych założeń Episkopat wyprowadzał konkretne postulaty ustrojowe. Życie indywidualne i zbiorowe, zdaniem biskupów, winno być poddane naturalnemu i pozytywnemu prawu moralnemu. „Rzeczpospolita, jako społeczna i polityczna zbiorowość katolickiego narodu polskiego, powinna być w Konstytucji ujęta jako państwo chrześcijańskie, które uznaje Boga za władcę wszelkiego stworzenia, bierze udział w aktach czci Bożej i szanuje katolickie sumienie obywateli, ułatwiając im w zakresie swych zadań wyznawanie wiary i osiągnięcie celu ostatecznego”.

Ponadto Episkopat występował jako orędownik szeregu wolności i praw człowieka i obywatela. Postrzegał człowieka jako osobę. Wskazywał na jego podmiotowość wobec państwa. Konstytucja powinna według prezentowanej koncepcji uwzględniać naturę i przyrodzone prawa ludzkie. Akt ten miał szanować godność i przyrodzoną wolność człowieka, w szczególności wolność osobistą, wolność wierzeń religijnych i kultu, wolność słowa, pisma, zrzeszania się itp. Ustawa zasadnicza powinna także zapewnić obywatelom równość, nie tylko formalnie, ale i w praktyce życia publicznego. Hierarchowie postulowali, aby konstytucja gwarantowała prawo własności, w tym własność ziemi i środków produkcji. Wśród innych praw domagano się także zabezpieczenia rodzinom katolickim chrześcijańskiego wychowania dzieci, w szczególności nauki religii w szkołach.

Konstytucyjny model odniesień państwa i Kościoła biskupi postrzegali jako harmonijne współzycie obu instytucji, oparte na trwałym porozumieniu. Państwo powinno uwzględnić, że Kościół to wspólnota religijna niemal całego narodu. Oczekiwano uznania w konstytucji szeregu szczegółowych swobód i praw Kościoła instytucjonalnego, w tym wolności wykonywania władzy duchowej i jurysdykcji, rządzenia się własnym prawem, odprawiania kultu, nauczania oraz różnorodnej działalności religijnej. Gwarancje ustrojowe miałyby także objąć prawo do zakładania i prowadzenia zakonów i seminariów oraz instytucji charytatywnych i opiekuńczych. Domagano się ponadto uznania prawa własności Kościoła w stosunku do jego majątku ruchomego i nieruchomego. Generalizując, należy stwierdzić, że postulowany przez Episkopat Polski system relacji między państwem a Kościołem miał odpowiadać założeniom tzw. systemu koordynacji i odzwierciedlać aprecjację wyznania większościowego w Polsce.

Postulaty ustrojowe Episkopatu z 1947 roku zasługują na zróżnicowaną ocenę. Pozytywnie należy ocenić dezyderaty zmierzające do zagwarantowania praworządności oraz szeregu wolności i praw człowieka i obywatela. Postulaty w sprawach wyznaniowych miały z kolei charakter wyraźnie partykularny, zmierzały bowiem do nadania katolicyzmowi charakteru wyznania dominującego. Generalnie przedłożenie z 1947 roku świadczyło o małym realizmie politycznym i prawnym biskupów. Dalsze podtrzymywanie bezkompromisowej postawy wobec komunistycznych władz, co prawda szczytne w aspekcie moralnym i patriotycznym, groziło jednak eskalacją agresji ze strony totalitarnego reżimu.

Drugie przedłożenie Episkopatu Polski w sprawie Konstytucji zostało skierowane na ręce Prezydenta B. Bieruta 11 lutego 1952 roku, tzn. po opublikowaniu w prasie pod koniec stycznia 1952 roku projektu ustawy zasadniczej, przygotowanego przez Komisję Konstytucyjną⁶⁶. Przedmiotem odniesienia hierarchów był zatem konkretny projekt aktu normatywnego. W dokumencie poruszono przede wszystkim: zagadnienie oddzielenia Kościoła od państwa, kwestię zabezpieczenia w Konstytucji praw Kościoła rzymskokatolickiego i obywateli-katolików oraz problematykę podstawowych praw i obowiązków obywateli. Biskupi ustosunkowali się krytycznie do zasady oddzielenia Kościoła od państwa, wyrażonej w art. 70 ust. 2 projektu. Kwestionowali ją, odwołując się do argumentów o charakterze socjologicznym: wskazywali na powszechny charakter wierzeń religijnych w skali świata, nadto podkreślali, że religia to nośnik norm moralnych w wymiarze jednostkowym oraz społecznym. Przedstawiono także argumenty historyczne. Podniesiono, że przez przyjęcie chrześcijaństwa Polska weszła do rodziny narodów europejskich, a jej dzieje są nierozzerwalnie związane z Kościołem rzymskokatolickim. Katolicyzm miał w przeszłości, jak i wówczas kształtować mentalność Polaków. Biskupi akcentowali fakt, że szczególną pozycję Kościołowi katolickiemu zapewniały wszystkie dotychczasowe polskie konstytucje. Kwestionując zasadę rozdziału, biskupi odwołali się nawet do słów J. Stalina, który uważał, że ustawa zasadnicza powinna stwierdzać osiągnięte przemiany, a nie formułować program działania. Art. 70 ust. 2 Konstytucji hierarchowie traktowali jako dopiero zapowiedź przemian w stosunkach wyznaniowych, a nie opis sytuacji faktycznej.

Posłużono się ponadto metodą komparatystyczną. Jako przykład dobrej regulacji stosunków wyznaniowych w ustawie zasadniczej, nawiązującej do tradycji historycznych, podano konstytucję NRD z 1949 roku. Odwołując się do konstytucji marcowej, biskupi zwracali uwagę na lakoniczność przepisów wyznaniowych projektu. Stawiali zarzut, że jej „autorzy [...] odwrócili się zupełnie od religijnej rzeczywistości polskiej i całkowicie zerwali z wiekową tradycją polskiego Narodu”. Wypowiadając się w imieniu społeczeństwa, Episkopat podnosił, że pojęcie oddzielenia Kościoła od państwa jest niepopularne

⁶⁶ P. Raina, op.cit., s. 329-335.

i rodzi podejrzenia o intencje walki z Kościołem. Gdyby jednak krytykowana zasada została utrzymana, domagano się szczegółowych gwarancji w Konstytucji praw Kościoła i katolików. Postulowano przyznanie Kościołowi oraz jego instytucjom osobowości publicznoprawnej, zagwarantowania swobody wykonywania funkcji religijnych, działalności duszpasterskiej i katechetycznej oraz kultu (także publicznego). Oczekiwano uznania praw Kościoła w dziedzinie edukacji, tzn. prawa do prowadzenia seminariów duchownych, własnych szkół oraz nauczania religii w szkołach, a także do prowadzenia duszpasterstwa w tzw. zakładach zamkniętych. Osobne miejsce w analizowanym wystąpieniu zajmowały postulaty respektowania wolności prowadzenia przez obywateli życia zakonnego oraz praw majątkowych Kościoła i jego instytucji.

Odrębne miejsce w wystąpieniu hierarchów katolickich zajmowała kwestia zagwarantowania w Konstytucji praw człowieka i obywatela. Biskupi wskazywali na konieczność kompleksowego uwzględnienia w naczelnych rozdziałach ustawy zasadniczej minimalnego katalogu praw. Nie ograniczał się on jedynie do uprawnień w sferze religijnej, ale obejmował prawa różnorakie, poczynając od prawa do wolności fizycznej, umysłowej i moralnej, poprzez m.in. prawo do pracy i wolnego jej wyboru, prawo do wyboru stanu (zawodu), czy prawo do sprawiedliwej zapłaty za pracę, a kończąc na prawie do wolnego zrzeszania się.

Zwraca uwagę ogólna wymowa wystąpienia biskupów z 1952 roku, odmienna w porównaniu z postulatami z 1947 roku. Wskazuje ona rzeczywistą wolę podjęcia dialogu z ówczesnymi władzami i poszukiwania kompromisu w sprawach ustrojowych. Dokument z 1947 roku odznaczał się natomiast pewnym podejściem mentorskim. O ile wówczas hierarchowie odwoływali się w znacznej mierze do argumentacji teologicznej, apriorycznie odrzucanej przez obóz rządzący, to pięć lat później zastosowali argumenty socjologiczne, historyczne, a nawet odwołali się do stanowiska samego J. Stalina. W 1947 roku lansowano otwarcie konfesyjną wizję ustroju państwa, służebnego wobec religii i Kościoła, za czym kryła się wizja Kościoła triumfującego. Natomiast w 1952 roku Episkopat dążył przede wszystkim do zabezpieczenia zasadniczych praw Kościoła, ludzi wierzących i samych obywateli jako takich w realiach totalitarnego państwa. Postulaty biskupów nie zostały jednak uwzględnione w pracach ustrojodawczych, cenzura nie pozwoliła nawet na ich opublikowanie.

Ogólnonarodowa debata konstytucyjna w ograniczonym stopniu jednak wpłynęła na ostateczne brzmienie ustawy zasadniczej. W jej następstwie rekomendowano do przyjęcia 28 poprawek⁶⁷. Prace Komisji Konstytucyjnej ostatecznie zakończyły się w kwietniu 1952 roku. W dniu 30 kwietnia 1952 roku Przewodniczący Komisji przekazał marszałkowi Sejmu Ustawodawczego

⁶⁷ *Wniosek w sprawie poprawek do projektu Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, AAN, sygn. akt 237/V-110, k. 42-43a. W świetle zachowanych, niepodpisanych, materiałów archiwalnych nie sposób jednak określić, kto faktycznie podjął decyzję o przyjęciu tych, a nie innych propozycji zmian. Nie wiadomo, czy była to Komisja Konstytucyjna, czy inne podmioty, np. z kręgu kierownictwa partyjno-państwowego.

ostateczny tekst projektu Konstytucji⁶⁸. Po drobnych poprawkach formalnych stał się on przedmiotem obrad 107 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniach 18-22 lipca 1952 roku⁶⁹. Na posiedzeniu 18 lipca Przewodniczący KKSU Bolesław Bierut przedstawił obszerny referat, natomiast 19 i 20 lipca miała miejsce dyskusja plenarna nad projektem. Głos zabrało wówczas 27 posłów⁷⁰. 22 lipca ogłoszono oficjalne deklaracje klubów poselskich. Były one utrzymane w duchu aprobaty dla projektu. Konstytucja PRL została uchwalona wczesnym rankiem 22 lipca 1952 roku⁷¹. Tego samego dnia Sejm uchwalił także ustawę konstytucyjną – „Przepisy wprowadzające Konstytucję PRL”⁷².

Konstytucja PRL została uchwalona stosunkowo późno – 8 lat od przejęcia władzy w Polsce przez ekipę komunistyczną. Można to tłumaczyć trudnościami nowego reżimu w procesie podporządkowania sobie państwa, a następnie społeczeństwa. W Polsce Ludowej wasalizacja społeczeństwa nigdy w pełni nie powiodła się władzy. Utrzymało się niezależne ekonomicznie chłopstwo, nie zdołano także całkowicie podporządkować państwu Kościoła instytucjonalnego. Nie sprzyjały również uchwaleniu konstytucji zasadnicze, mające znamiona rewolucyjnych, przemiany gospodarcze, społeczne, polityczne, a nawet terytorialne, które dokonywały się w Polsce w drugiej połowie lat czterdziestych minionego stulecia⁷³.

Przebieg prac nad przygotowaniem i uchwaleniem Konstytucji PRL doprowadził do braku pełnej suwerenności państwowej powojennej Polski. W warunkach likwidacji wolnej prasy, eliminacji ugrupowań opozycyjnych oraz narastającego, szczególnie od roku 1949 roku, totalitarnego charakteru państwa, społeczeństwo pozbawiono rzeczywistego wpływu na treść ustawy zasadniczej. To zapewne jedna z przyczyn ograniczonego utożsamiania się obywateli z Konstytucją w okresie powojennym. Akt ten został w swoisty sposób narodowi nadany przez wąskie gremia kierownicze PZPR pod nadzorem J. Stalina. Odkryło się to przy formalnym zachowaniu ówczesnej, wcale demokratycznej procedury prawodawczej oraz nawiązywaniu do pewnych tradycji przedwojennych w zakresie ustrojodawstwa. Paradoksalnie: jak stwierdził A. Gwiżdż, tekst Konstytucji PRL 1952 roku również odpowiadał w wielu punktach standardom ówczesnego demokratyzmu⁷⁴. Rzeczywistość społeczno-polityczna była jednak całkiem odmienna. Tym samym Konstytucja z 1952 roku miała przez dziesięciolecia charakter fikcyjnej ustawy zasadniczej⁷⁵.

⁶⁸ A. Gwiżdż, *Organizacja i tryb przygotowania Konstytucji...*, s. 322.

⁶⁹ Druk nr 1072-A.

⁷⁰ W tym dwukrotnie O. Lange. Po raz drugi w celu zgłoszenia poprawki.

⁷¹ Dz.U. Nr 33, poz. 232.

⁷² Dz.U. Nr 33, poz. 233. Przy wydaniu Konstytucji PRL złamano zakaz retroaktywności w stanowieniu prawa, ponieważ Konstytucja i przepisy ją wprowadzające zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw z 23 lipca 1952 r. lecz z mocą obowiązującą od 22 lipca 1952 r.

⁷³ Por. M. Szerer, *O powołaniu naszych czasów do stanowienia konstytucji*, „Państwo i Prawo”, 1947, nr 11, s. 68 i nast.

⁷⁴ A. Gwiżdż, *Tryb uchwalenia Konstytucji PRL...*, op.cit., s. 90.

⁷⁵ Por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 50.

DRAFTING OF THE CONSTITUTION OF THE POLISH PEOPLE'S REPUBLIC OF 22. JULY 1952

Summary

The genesis of the Constitution of the Polish People's Republic has not been sufficiently studied and analysed. This is partially due to the fact that the most vital solutions and decisions regarding its contents were made in and by a very narrow group of representatives of the party and state leadership. The official work on the drafting of the Constitution continued from May 1951 to July 1952 and was carried out within and by the Legislative Sejm, its Constitutional Commissions and several sub-commissions. All those, however, were only face organs. Their main role was to create an appearance of legality and social acceptance of the decisions that had been earlier proposed and agreed outside Parliament, and even outside Poland, i.e. in the Soviet Union.

The main contents of the final draft of the Constitution was determined by the leaders of the Polish United Workers' Party (PZPR) and two commissions of the Secretariat of the Central Committee of the Communist Party that were operative between June 1949 and March 1951. Some formulations in the Constitutions were drafted under direct influence by Joseph Stalin who proposed about 50 amendments to the draft presented in the early autumn of 1951.

The contents and genesis of the Constitution of the Polish People's Republic indicate that its main purpose was to confirm the political transformations imposed in Poland after 1944. Thus the Constitution reflected Stalin's concept of constitution as a so-called constitution of a balance sheet. All in all, the way in which the Constitution of 1952 was drafted and adopted confirms a non-democratic and not-sovereign character of the Polish state in that period.

LA CRÉATION DE LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE POLOGNE DE 22 JUILLET 1952

Résumé

La genèse de la Constitution de la République Populaire de Pologne constitue toujours le problème à rechercher. Il s'agit que les décisions concernant le contenu de cette constitution ont été prises par le nombre très restreint des membres de la haute direction du parti communiste et du gouvernement d'Etat. Exercés du mois de mai 1951 au mois de juillet 1952 au sein de la Diète Législative (en polonais: Sejm Ustawodawczy) et de la Commission de Constitution et de sa sous-commission, les travaux préparatoires n'était qu'une façade. Ils ont été destinés à créer l'apparence du légalisme et de l'acceptation sociale pour les décisions qui avaient été prises hors du parlement et souvent hors de la Pologne-même en Union Soviétique. Dans le même but, se déroulait le débat public sur la future constitution du mois de janvier au mois d'avril 1952 lequel n'avait que le caractère proclamatif. Le contenu du projet fut déjà fixé par la direction du Parti Polonais Unifié de Travailleurs (en polonais: Polska Zjednoczona Partia Robotnicza) et par deux commissions du Secrétariat du Comité Central du parti communiste qui avaient fonctionné du juin 1949 au mars 1951. A part ça, c'est Joseph Stalin en personne qui certainement porta son influence directe sur les nombreux articles de la Constitution polonaise, car en automne 1951 il avait présenté environs 50 propositions du changement du projet de celle-là. La genèse et le contenu de la Constitution de RPP (en polonais: PRL) montrent qu'elle devait confirmer les changements sociaux et politiques auxquels il est arrivé après l'an 1944. Elle était conforme à la conception stalinienne de la loi fondamentale, à savoir la constitution du bilan. L'histoire de la création de la Constitution de 1952 montre le caractère non-souverain et antidémocratique de l'Etat Polonais à cette époque. La Constitution de 1952 ne résultait pas de la volonté de la nation mais elle fut octroyée par les dirigeants de la PZPR qui avaient exercé la volonté de Stalin.