

Stanisław Bożyk

Pozycja ustrojowa Rady Państwa w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.

Keywords: Council of State, constitution 1952

Summary

The position of the Council of State in the constitution from 1952 has been modeled on organs which existed in the states of so-called "real socialism". It was based on the theory of the unity of state authority and on the theory of supremacy of the representative organs over other state bodies. The Council of State was, together with Sejm, the main state organ, but Sejm was regarded as a supreme organ. The Council of State was directly subordinated to Sejm, which could control its activity. It was described as a "smaller body" of Sejm, because only MPs could be elected to the Council of State. Its role and position was determined by the constitutional competences. The most important of them were connected with the replacing Sejm's functions, such as passing the decrees, which had the same force as the acts of parliament. The Council of State was also a collective head of state, but its activity on this field de facto had no importance for its real position.

1. Jedną z najbardziej charakterystycznych cech modelu ustrojowego najwyższych organów państwowych w systemach konstytucyjnych państw bloku komunistycznego było powoływanie drugiego, obok parlamentu, naczelnego organu władzy państwowej. Organ ten posiadał jednak cech właściwych instytucji przedstawicielskiej, gdyż nie pochodził z wyborów powszechnych i bezpośrednich. Jego skład wyłaniany był przez parlament i jedynie spośród zasiadających w nim deputowanych, co prowadziło w konsekwencji do tego, że część parlamentarzystów była jednocześnie członkami dwóch organów naczelnych, tworzących ten sam pion organów państwowych. Nie były to jednak organy równorzędne, bowiem atrybut najwyższego organu władzy państwowej,

zgodnie z przyjętą wtedy we wszystkich państwach realnego socjalizmu konstytucyjną zasadą jedności władzy (traktowaną jako fundamentalna zasada ustroju politycznego), przysługiwał wyłącznie parlamentowi.

Na określenie tego drugiego naczelnego organu władzy państwowej używano zwykle terminu „naczelnny organ prezydialny”¹. Jego nazwa wywodziła się stąd, że ten organ naczelny funkcjonował faktycznie jako gremium prezydialne parlamentu, którego zadaniem było m.in. zwoływanie sesji parlamentu i jego posiedzeń plenarnych. Poza tym między poszczególnymi sesjami parlamentu naczelny organ prezydialny był uprawniony do wykonywania szeregu zadań przyznanych konstytucyjnie samemu parlamentowi. Naczelnny organ prezydialny był też często określany mianem „kolegialnej głowy państwa”. Ten termin brał się z kolei stąd, że naczelny organ prezydialny wykonywał zazwyczaj, przy odrzuceniu w systemie ustrojowym państwa instytucji prezydenta republiki, wszystkie klasyczne funkcje (uprawnienia) głowy państwa, zarówno w stosunkach wewnętrznych, jak też w jego relacjach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi².

Pierwowzorem naczelných organów prezydialnych w państwach realnego socjalizmu była instytucja Prezydium Rady Najwyższej ZSRR, której ostateczny kształt określony został w uchwalonej w 1936 r. ustawie zasadniczej państwa radzieckiego³. Organy tego typu, pod różną nazwą (np. Rada Państwa w Polsce, NRD, Rumunii i na Kubie, Rada Prezydialna na Węgrzech, Prezydium Zgromadzenia Federalnego w Czechosłowacji)⁴, utworzono w okresie powojennym we wszystkich państwach bloku komunistycznego. Znalazły one swoje miejsce nawet w tych systemach ustrojowych, w których funkcje głowy państwa sprawowane były przez prezydenta (Czechosłowacja, Rumunia). Tam jednak naczelnym organem prezydialnym przyznano najmniej uprawnień, gdyż sprowadzały się one w głównej mierze do zastępowania parlamentu między jego sesjami⁵.

¹ Szerzej o statusie prawnoustrojowym oraz faktycznej roli tych organów w państwach realnego socjalizmu zob. m.in. K. Działocha, *Naczelnne organy prezydialne w europejskich państwach socjalistycznych*, Wrocław 1967 i jego późniejsza monografia pod tytułem *Ewolucja prawna organów prezydialnych w państwach socjalistycznych*, Wrocław 1974 oraz T. Szymczak, *Naczelnne organy typu prezydialnego państwa*, Zeszyty Naukowe UŁ, Prawo 1973, z. 99, s. 57 i n.

² Por. J. Stembrowicz, T. Szymczak, *Głowa państwa w systemie socjalistycznym (naczelnne organy typu prezydialnego i prezydent republiki)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1966, z. 1, s. 3 i n.

³ Por. zwłaszcza J. Stembrowicz, *Prezydium Pady Najwyższej ZSRR w systemie organów radzieckich*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 9, s. 57 i n. Rolę Prezydium Rady Najwyższej ZSRR (jak również prezydiów rad najwyższych republik związkowych) prezentuje także T. Szymczak w pracy *Ustrój polityczny Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (1936–1976)*, Wrocław 1978.

⁴ Zob. szerzej T. Szymczak, *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1988, s. 68 i n.

⁵ Z drugiej strony pozycję polityczną naczelných organów prezydialnych wzmacniała w niektórych państwach praktyka powierzania funkcji przewodniczących tych organów I sekretarzom rządzących partii komunistycznych. Widoczne to było zwłaszcza w Rumunii, gdzie w latach 1967–1989 obie te funkcje łączył Nicolae Ceaușescu, sprawując ponadto od 1974 r. urząd prezydenta republiki.

Na uwagę zasługuje ponadto rozwiązanie prawnoustrojowe zastosowane w Jugosławii, gdzie do 1980 r. klasyczne funkcje głowy państwa sprawowane były dożywno przez prezydenta Josipa Broz-Tito. Po jego śmierci urząd prezydenta został zniesiony, natomiast funkcje głowy państwa przejął naczelny organ prezydialny (Prezydium Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii)⁶.

2. Pierwszym powojennym naczelnym organem prezydiálním w Polsce było Prezydium Krajowej Rady Narodowej (KRN), które funkcjonowało na podstawie przepisów ustawy z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych⁷. W skład tego organu KRN jako „tymczasowy parlament narodu polskiego” powoływała od 5 do 7 posłów pod przewodnictwem Prezydenta KRN. Do zakresu działania Prezydium KRN należało głównie zastępowanie KRN w okresach między jej posiedzeniami, ale też sprawowanie nadzoru nad radami narodowymi oraz wykonywanie innych, ustawowo przewidzianych własnych kompetencji. Nie znalazły się natomiast wśród nich typowe funkcje głowy państwa, te bowiem zostały ustawowo zagwarantowane Prezydentowi Krajowej Rady Narodowej⁸.

Institucja naczelnego organu prezydiálnego utrzymana została w systemie ustrojowym Polski Ludowej na mocy ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (czyli tzw. Małej konstytucji)⁹, także w okresie Sejmu Ustawodawczego (1947–1952). Była nią tym razem Rada Państwa, której charakter – podobnie jak Prezydium KRN – wzorowany był na radzieckich regulacjach prawnoustrojowych. Rady Państwa nie można było jednak traktować jako organu pełniącego analogiczną funkcję jak Prezydium KRN¹⁰, chociaż przejęła ona niektóre kompetencje swojej poprzedniczki, w tym zwłaszcza sprawowanie nadzoru nad działalnością rad narodowych. Od Prezydium KRN Radę Państwa odróżniało przede wszystkim jej usytuowanie w strukturze naczelných organów Rzeczypospolitej, ale także jej skład osobowy oraz przyznany przez Małą konstytucję zakres kompetencji.

Przepis art. 2 Małej konstytucji zaliczył Radę Państwa (wraz z Prezydentem i Rządem Rzeczypospolitej) do organów władzy wykonawczej. Nie sposób

⁶ Por. T. Szymczak, *Ustrój...*, s. 393.

⁷ Dz. U. Nr 5, poz. 22 z późn. zm.

⁸ W tym wypadku znalazł zastosowanie przepis art. 40 Konstytucji marcowej z 1921 r., przewidujący, że „w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej wskutek śmierci, zrzeczenia się lub innej przyczyny – zastępuje go Marszałek Sejmu” (Dz. U. Nr 44, poz. 267). Z uwagi na to, że Prezydent KRN dysponował uprawnieniami przysługującymi Marszałkowi Sejmu, jemu właśnie przypadło w udziale wykonywanie funkcji głowy państwa w zastępstwie Prezydenta Rzeczypospolitej.

⁹ Dz. U. Nr 18, poz. 71.

¹⁰ W doktrynie prezentowany był mimo wszystko pogląd, że Rada Państwa stała się sukcesorką zadań i kompetencji Prezydium KRN. Por. m.in. A. Burda, *Rozwój ustroju politycznego Polski Ludowej*, Warszawa 1969, s. 47.

jednak zgodzić się z takim sformułowaniem, zarówno bowiem pod względem ukształtowanego składu osobowego, jak też pełnionych funkcji, Rada Państwa powiązana była bardziej z władzą ustawodawczą, czyli jednoizbowym parlamentem. Do Rady Państwa wchodził przecież z urzędu (obok Prezydenta Rzeczypospolitej i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli) Marszałek i wicemarszałkowie Sejmu Ustawodawczego, a ponadto Sejm mógł uzupełnić jej skład przez powołanie jeszcze innych członków Rady Państwa¹¹. Zakres działania Rady Państwa, wyznaczony przez art. 16 ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r., obejmował natomiast: 1) sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi, 2) zatwierdzanie dekretów z mocą ustawy, uchwalanych na podstawie pełnomocnictw udzielanych rządowi przez Sejm ustawodawczy, 3) wykonywanie tych kompetencji dotychczasowego Prezydium KRN, które wynikały z obowiązującego ustawodawstwa, 4) podejmowanie uchwał w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego lub wojennego¹², 5) wyrażanie zgody na ogłoszenie ustaw o budżecie, narodowym planie gospodarczym i poborze rekruta¹³, 6) wykonywanie inicjatywy ustawodawczej, 7) nadzór nad działalnością Najwyższej Izby Kontroli¹⁴. Z zaprezentowanego wyliczenia konstytucyjnych kompetencji Rady Państwa wynika więc wyraźnie, że ich istotna część związana była przede wszystkim z działalnością Sejmu jako jedyne go organu władzy ustawodawczej, a tym samym Rada Państwa funkcjonująca w latach 1947–1952 nie mogła być uznawana za jeden z trzech elementów składowych podzielonej egzekutywy.

3. Jeszcze inny kształt ustrojowy naczelnego organu prezydialnego, najbardziej zresztą zbliżony do przyjętego w ówczesnych państwach realnego socjalizmu modelu kolegialnej głowy państwa, uformowany został przez Konstytucję PRL z 22 lipca 1952 r.¹⁵, która przez kilka dziesięcioleci stanowiła podstawę sys-

¹¹ Ponadto art. 15 ust. 2 Małej konstytucji przewidywał, że w czasie wojny do składu Rady Państwa będzie wchodził również Naczelnny Dowódca Wojska Polskiego.

¹² Przepis art. 19 ust. 2 Małej konstytucji przewidywał w kwestii stanów nadzwyczajnych, że: „Na wniosek Rady Ministrów Rada Państwa może wprowadzić stan wyjątkowy lub wojenny. Zarządzenie takie winno być przedłożone Sejmowi na najbliższym posiedzeniu do zatwierdzenia i traci moc w razie nieprzedłużenia lub odmowy zatwierdzenia przez Sejm”. W doktrynie stawiano wtedy pytanie, czy Rada Państwa może być związana wnioskiem Rady Ministrów o wprowadzenie stanu wojennego lub wyjątkowego. Przeważał tu jednak pogląd, że nie był to dla Rady Państwa wniosek wiążący. Por. m.in. S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 437 i n.

¹³ Uprawnienie to przysługiwało Radzie Państwa jedynie wtedy, gdy Sejm w ciągu trzech miesięcy od przedłożenia mu przez Radę Ministrów projektów nie uchwalił ustaw o budżecie, narodowym planie gospodarczym i poborze rekruta. W zaistniałej sytuacji Prezydent Rzeczypospolitej, po uzyskaniu zgody Rady Państwa, mógł ogłosić te ustawy w brzmieniu projektów rządowych.

¹⁴ Z tego uprawnienia Rada Państwa mogła korzystać dopiero od 1949 r., a więc po przywróceniu do ustroju Polski instytucji Najwyższej Izby Kontroli. Wcześniej (w latach 1944–1949) do sprawowania kontroli państwowej powołane zostało Biuro Kontroli, które funkcjonowało najpierw przy Prezydium KRN, następnie zaś przy Radzie Państwa.

¹⁵ Dz. U. Nr 33, poz. 232.

temu politycznego Polski Ludowej¹⁶. Powołana na mocy tej ustawy zasadniczej Rada Państwa różniła się bowiem zdecydowanie pod względem swego charakteru prawnoustrojowego, miejsca w systemie naczelnych organów państwowych oraz zakresu przyznanych jej kompetencji, zarówno od Prezydium KRN, jak też od Rady Państwa funkcjonującej w okresie Sejmu Ustawodawczego.

Punktem wyjścia do określenia pozycji ustrojowej Rady Państwa w świetle Konstytucji z 1952 r. powinno być oczywiście umiejscowienie tego organu w ramach konstytucyjnej zasady jedności władzy państwowej, będącej *de facto* podstawową zasadą organizacji aparatu państwowego w całym okresie PRL¹⁷. Warto wobec tego przypomnieć, że zasada jedności władzy państwowej sprowadza się generalnie do tego, iż w strukturze aparatu państwowego zaznacza się wyraźna dominacja jednego organu, któremu podporządkowane są bezpośrednio lub pośrednio wszystkie inne organy państwowe¹⁸. W takim też kształcie zasada ta znalazła powszechne zastosowanie w ustroju państw realnego socjalizmu. Świadczyły o tym przyjęte przez te państwa rozwiązania konstytucyjne, w których zadeklarowano zasadę nadrzędności organów przedstawicielskich (parlamentu oraz rad terenowych) nad pozostałymi organami. W tak ukształtowanym modelu władz publicznych decydującą rolę wyznaczono parlamentowi, określanemu jednak nie organem władzy ustawodawczej, lecz naczelnym organem władzy państwowej. Parlament miał reprezentować wolę suwerena (czyli „ludu pracującego”) oraz podejmować najważniejsze decyzje państwowe, zwłaszcza w zakresie realizacji funkcji ustrojodawczej i ustawodawczej. Przyznano mu również daleko idące uprawnienia kreacyjne, gdyż do jego kompetencji należało powoływanie zarówno głowy państwa¹⁹, jak też rządu, uznawanego wówczas za komitet wykonawczy najwyższego organu przedstawicielskiego.

¹⁶ Należy tu podkreślić, że zarówno pod względem ukształtowanej w jej treści regulacji prawnej, jak też przyjętej systematyki wewnętrznej Konstytucja PRL wzorowana była bardzo wyraźnie na zasadach „stalinowskiej” konstytucji ZSRR z 1936 r., służącej jako model dla uchwalonych w połowie XX w. konstytucji państw określanych mianem „krajów demokracji ludowej”. Stało się tak również dlatego, że znaczący wpływ na treść i formę ówczesnej polskiej ustawy zasadniczej wywarło kierownictwo radzieckie. Projekt tej konstytucji opracowała co prawda powołana w 1951 r. Komisja Konstytucyjna pod przewodnictwem prezydenta RP B. Bieruta, ale został on następnie przesłany do Moskwy oraz przedstawiony „do zaopiniowania” Stalinowi, który wprowadził do tekstu projektu (przetłumaczonego w tym celu na język rosyjski) około 50 poprawek i uzupełnień. Poprawki te znalazły się później w całości w treści uchwalonej Konstytucji PRL. Zob. m.in. M. Rybicki, *Geneza i przygotowanie Konstytucji PRL z 1952 roku*, „Dzieje Najnowsze” 1983, nr 4, s. 91 i n.

¹⁷ Proklamowanie tej zasady ustrojowej przez ówczesną ustawę zasadniczą wiązało się automatycznie z odrzuceniem zasady podziału władz i konstrukcji odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów przed parlamentem. Zob. interesujące rozważania w tej kwestii w pracy W. Zamkowskiego, *Jedność i podział władzy w Polsce Ludowej*, Wrocław 1961.

¹⁸ Ta zasada organizacji aparatu państwowego znana jest najbardziej w postaci niedemokratycznej, całkowitej koncentracji władzy w ręku jednostki lub bardzo wąskiej grupy osób. W takim kształcie zasada jedności władzy praktykowana była zarówno w monarchii absolutnej, jak też w systemach rządów totalitarnych oraz w licznych (zwłaszcza w XX w.) reżimach dyktatorskich.

¹⁹ Uprawnienia kreacyjne parlamentu w tym zakresie przysługiwały niezależnie od tego, czy było to powoływanie prezydenta (jak np. w Czechosłowacji), czy też naczelnego organu prezydialnego.

Ukształtowanie w państwach komunistycznych struktury aparatu państwowego zgodnie z założeniami koncepcji jednności władzy państwowej nie oznaczało jednak, że w praktyce ustrojowej tamtego okresu parlament odgrywał decydującą rolę oraz zajmował nadrzędną pozycję wobec innych organów państwowych. Realizacja tej zasady prowadziła bowiem faktycznie do pełnego podporządkowania parlamentu rządzącej partii komunistycznej, która sprawowała swoją kierowniczą rolę w państwie i społeczeństwie głównie przez system organów przedstawicielskich²⁰. W konsekwencji jednność władzy w ustroju państw realnego socjalizmu znajdowała swój wyraz na płaszczyźnie konstytucyjnej jako ustrojowa zasada nadrzędności parlamentu wyłanianego przez suwerena w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich, natomiast na płaszczyźnie *stricto* politycznej przejawiała się wprost w postaci kierowniczej roli partii komunistycznej²¹.

W Konstytucji PRL z 1952 r. (w jej pierwotnym brzmieniu) zasadę jednności władzy państwowej formułował przepis art. 15 ust. 1, stanowiący, że: „Najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Konsekwencją przyjęcia przez tę ustawę zasadniczą zasady jednności władzy państwowej było podporządkowanie Sejmowi, jako najwyższemu organowi władzy państwowej, innych organów państwowych, w tym także Rady Państwa (art. 25 ust. 2) oraz Rady Ministrów (art. 30 ust. 2). Szczególne znaczenie miało to ostatnie rozwiązanie, ponieważ bezpośrednie i pełne podporządkowanie rządu Sejmowi było jednym z argumentów przemawiających za wyeliminowaniem drugiego organu egzekutywy, czyli zniesieniem dotychczasowego urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej²². To z kolei miało ten skutek, że realizowane wcześniej przez Prezydenta RP klasyczne funkcje głowy państwa zostały przyznane organowi kolegialnemu – Radzie Państwa. Przyjęcie w 1952 r. całkowicie nowej zasady organizacji aparatu państwowego oznaczało też w konsekwencji to, że podział władz został zastąpiony podziałem kompetencji i na tej podstawie wyodrębnione zostały tzw. pionory organów państwowych: 1) władzy państwowej (Sejm, Rada

²⁰ W. Skrzydło, *Partie polityczne w systemie przedstawicielskim PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1959, z. 4, s. 31 i n.; S. Zawadzki, *Partia i aparat państwowy*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 11.

²¹ Zasada kierowniczej roli partii komunistycznej zapisana została w konstytucjach wszystkich państw realnego socjalizmu. W Konstytucji PRL zasada ta w postaci formuły o „przewodniej roli PZPR” ujęta została najpóźniej, bo dopiero w trakcie obszernej nowelizacji jej przepisów, która miała miejsce w dniu 10 lutego 1976 r. (Dz. U. Nr 5, poz. 29). Zob. m.in. W. Skrzydło, *Przewodnia rola PZPR i jej wyraz w Konstytucji PRL*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 4, s. 7 i n.

²² W doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego prezentowany był pogląd, że ta okoliczność, czyli wyznaczenie rządowi roli organu wykonawczego parlamentu, wraz z pełnym podporządkowaniem go Sejmowi PRL, „uczyniła zbędną instytucję głowy państwa” (J. Stembrowicz, *Z problematyki głowy państwa w Polsce*, „Kultura i Społeczeństwo” 1977, nr 2, s. 53). Nie była to zresztą jedyna przyczyna likwidacji w 1952 r. urzędu Prezydenta RP, albowiem istotne znaczenie miał tu również fakt, że taka instytucja ustrojowa nie była wówczas znana w systemie konstytucyjnym ZSRR.

Państwa, rady narodowe), 2) administracji państwowej (Rada Ministrów, terenowe organy administracji), 3) sądów, 4) prokuratury²³.

W ramach tak ukształtowanej przez Konstytucję PRL struktury organów państwowych, Rada Państwa zaliczona została, obok Sejmu, do naczelných organów władzy państwowej²⁴. Nie oznaczało to bynajmniej zrównania pozycji ustrojowej obu tych organów, albowiem, co jeszcze raz należy podkreślić, atrybut najwyższego organu władzy państwowej przyznany został jedynie Sejmowi. Tylko Sejm określony został bowiem w treści ustawy zasadniczej (art. 15 ust. 2) jako „najwyższy wyraziciel woli ludu pracującego miast i wsi”, który „urzędy suwerenne prawa narodu”. Ponadto Sejmowi przypisana została, na zasadzie wyłączności, realizacja obu klasycznych funkcji współczesnych parlamentów: ustawodawczej oraz kontrolnej. Nie pozostawiał co do tego żadnych wątpliwości przepis art. 15 ust. 3 Konstytucji, stanowiący, że: „Sejm uchwała ustawy oraz sprawuje kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej”. Rada Państwa zaś nie tylko otrzymała znacznie węższy od Sejmu zakres kompetencji, ale także została Sejmowi podporządkowana. Przesądzał o tym jednoznacznie przepis art. 25 ust. 2 Konstytucji, który stanowił, że: „Rada Państwa podlega w całej swojej działalności Sejmowi”²⁵.

4. Nie ulega wątpliwości, że pozycję ustrojową Rady Państwa determinowały w decydującej mierze wzajemne relacje między tym organem a Sejmem jako najwyższym organem władzy państwowej. Układ stosunków między nimi, zgodnie z treścią art. 25 ust. 2 ustawy zasadniczej z 1952 r., oparty został generalnie na zasadzie pełnej podległości Rady Państwa Sejmowi, co gwarantowało parlamentowi nie tylko możliwość sprawowania bieżącej kontroli działalności Rady Państwa, ale także wyłączne prawo decydowania o jej składzie osobowym.

Uprawnienie Sejmu do powoływania składu Rady Państwa określone zostało w art. 24 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten przewidywał jednocześnie, że w skład Rady Państwa mogą być powoływani każdorazowo wyłącznie posłowie. Mogli być wśród nich także Marszałek oraz wicemarszałkowie Sejmu, z tym że wykluczona została możliwość ich wyboru na stanowiska Przewodniczącego oraz

²³ Po przywróceniu w drodze nowelizacji Konstytucji PRL z dnia 13 grudnia 1958 r. (Dz. U. Nr 61, poz. 329) Najwyższej Izby Kontroli (w latach 1952–1957 kontrola państwowa była sprawowana przez ministerstwo kontroli państwowej), wyodrębniony został organizacyjnie jeszcze jeden pion organów państwa – organy kontroli państwowej.

²⁴ Przekonuje o tym także umiejscowienie regulacji ustroju Sejmu i Rady Państwa w trzecim rozdziale Konstytucji, noszącym tytuł „Naczelné organy władzy państwowej”.

²⁵ Bezpośrednio po wejściu w życie Konstytucji PRL zasada podległości Rady Państwa Sejmowi nie była jednak respektowana w ówczesnej praktyce ustrojowej i w konsekwencji działalność tego organu znalazła się w zasadzie poza kontrolą parlamentarną. Co więcej, do 1956 r. Rada Państwa dążyła też do istotnego ograniczenia roli Sejmu, czego wyrazem było przejmowanie przez nią nawet tych funkcji parlamentu, które przyznała mu obowiązująca konstytucja. Zob. np. M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000, s. 155.

Sekretarza Rady Państwa. Wynikało to wprost z art. 24 ust. 2, który przewidywał, że: „Marszałek Sejmu i wicemarszałkowie mogą być wybrani do Rady Państwa jako zastępcy przewodniczącego lub członkowie”²⁶.

Przyjęcie zasady powoływania do Rady Państwa wyłącznie osób piastujących mandaty poselskie spowodowało, że w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego zaczęto określać ten organ mianem „emanacji Sejmu”, czyli wąskim gremium parlamentu²⁷. Z tej konstrukcji ustrojowej wyciągano niekiedy nawet taki wniosek, że pod względem swego charakteru Rada Państwa jest organem „pośrednio przedstawicielskim”²⁸. Był to jednak pogląd zbyt daleko idący, zasadniczą bowiem cechą każdego organu przedstawicielskiego jest to, że jego skład powoływany jest bezpośrednio przez suwerena (czyli ogół obywateli posiadających czynne prawo wyborcze) w drodze wyborów powszechnych.

Z pierwotnego brzmienia art. 24 ust. 1 Konstytucji wynikało, że Sejm ma powoływać Radę Państwa w następującym składzie: Przewodniczący Rady Państwa, czterech zastępcy Przewodniczącego, Sekretarz Rady Państwa oraz dziewięciu członków. Jednak w wyniku nowelizacji Konstytucji PRL w dniu 15 maja 1961 r.²⁹, liczbę „szeregowych” członków tego organu zwiększono do jedenastu i od tej pory liczył on siedemnastu członków³⁰. W treści tego samego przepisu konstytucyjnego przewidziano ponadto, że wybór Rady Państwa musi być dokonany na pierwszym posiedzeniu Sejmu po wyborach parlamentarnych. Pozostałe kwestie związane z trybem powoływania Rady Państwa i dokonywania zmian w jej składzie określał już regulamin Sejmu³¹.

Należy zwrócić uwagę, że Konstytucja z 1952 r. nie określiła w sposób jednoznaczny kadencji Rady Państwa. W tej materii przyjęła ona tylko zasadę (art. 24 ust. 3), że po upływie kadencji Sejmu Rada Państwa działa aż do wyboru Rady Państwa przez nowo obrany Sejm. Tym samym można przyjąć, że jej kadencja została powiązana z kadencją parlamentu, przedłużenie zaś okresu pełnomocnictw Rady Państwa do chwili dokonania wyboru nowego składu tego organu na pierwszym posiedzeniu Sejmu po wyborach, miało niewątpliwie na celu zapewnienie ciągłości sprawowania funkcji przez naczelne organy władzy

²⁶ W tym zakresie praktyka konstytucyjna poszła jednak dalej niż sformułowana w art. 24 ust. 2 zasada *incompatibilitas*, albowiem od 1957 r. nie powoływano już członków Prezydium Sejmu nawet jako zwykłych członków Rady Państwa. Por. J. Stembrowicz, *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968, s. 13.

²⁷ Zob. m.in. J. Stembrowicz, *Z problematyki...*, s. 54.

²⁸ A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977, s. 279.

²⁹ Dz. U. Nr 25, poz. 120.

³⁰ To zwiększenie liczby członków Rady Państwa uzasadniano wówczas rozszerzeniem zakresu jej działania, zwłaszcza po uchwaleniu ustaw: o Najwyższej Izbie Kontroli, o szkołach wyższych oraz o Polskiej Akademii Nauk. Zob. J. Stembrowicz, *Rada Państwa...*, s. 13.

³¹ Przewidywał on, że: Sejm wybiera Radę Państwa bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, wybór na poszczególne stanowiska odbywa się oddzielnie, w takim samym trybie odbywają się wybory uzupełniające (w przypadku opróżnienia poszczególnych stanowisk w Radzie Państwa).

państwowej. Konstytucja PRL nie przewidywała też wprost możliwości przedterminowego odwoływania członków Rady Państwa, ale biorąc pod uwagę zadeklarowaną konstytucyjnie podległość Rady Państwa Sejmowi, nie wykluczało to bynajmniej podjęcia przez parlament stosownej uchwały o odwołaniu członka tego organu państwowego³².

Nie sposób ponadto pominąć faktu, że przy powoływaniu Rady Państwa przestrzegano zawsze określonej konfiguracji politycznej wśród jej członków, czyli skład polityczny Rady Państwa miał być wiernym odzwierciedleniem składu politycznego Sejmu. Tym samym w składzie Rady Państwa dominowali stale członkowie klubu poselskiego PZPR, choć nie zawsze stanowili oni większość w tym organie³³. Istotne znaczenie polityczne miała również obsada stanowiska Przewodniczącego Rady Państwa, które tradycyjnie powierzano jednemu z czołowych polityków PZPR³⁴. W tym zakresie nie znalazła natomiast w Polsce praktycznego zastosowania aż do 1985 r. zasada powierzania funkcji Przewodniczącego Rady Państwa przywódcy rządzącej partii komunistycznej, która praktykowana była konsekwentnie we wszystkich państwach realnego socjalizmu przy obsadzie stanowisk przewodniczących naczelnym organom prezydyjnym. W systemie politycznym Polski Ludowej dopiero w latach 1985-1989 funkcję tę pełnił gen. Wojciech Jaruzelski, będący jednocześnie w tym okresie I sekretarzem KC PZPR.

5. W sferze wzajemnych relacji między Radą Państwa a najwyższym organem władzy państwowej szczególnego znaczenia nabierały te uprawnienia Rady Państwa, które mogły być przez nią wykonywane w zastępstwie Sejmu. Były to faktycznie uprawnienia przyznane przez obowiązujące wówczas unormowania konstytucyjne Sejmowi, ale jednocześnie przepisy ustawy zasadniczej dopuszczały możliwość podejmowania wiążących decyzji w tym zakresie przez Radę Państwa. Wykonywanie przez Radę Państwa takich uprawnień przewidywano jednak tylko w okresach między sesjami Sejmu lub wtedy, gdy Sejm nie mógł zebrać się na posiedzenie³⁵.

Pierwszym uprawnieniem, które mogło być realizowane przez Radę Państwa pomiędzy sesjami parlamentu, było wydawanie aktów normatywnych z mocą

³² W praktyce ustrojowej okresu PRL miały miejsce przypadki odwoływania członków Rady Państwa, czego przykładem może być odwołanie Edwarda Gierka ze składu tego organu w grudniu 1980 r.

³³ Przykładowo w 1985 r. wybrano do Rady Państwa 8 członków PZPR, 4 – ZSL, 2 – SD i 3 posłów bezpartyjnych. Zob. Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 414.

³⁴ Byli to kolejno: Aleksander Zawadzki (1952–1964), Edward Ochab (1964–1968), Marian Spychalski (1968–1970), Józef Cyrankiewicz (1970–1972), Henryk Jabłoński (1972–1985). Zob. T. Moldawa, *Ludzie władzy 1944–1991*, Warszawa 1991, s. 170.

³⁵ Tego rodzaju uprawnienia naczelnym organom prezydyjnym przewidywane były także w innych państwach realnego socjalizmu. Przykładem może być konstytucja węgierska z 1949 r., zgodnie z którą w okresach między sesjami parlamentu Rada Prezydyjalna przejmowała wszystkie jego funkcje z wyjątkiem nowelizacji konstytucji. Por. Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne...*, s. 417.

ustaw zwykłych. Takie uprawnienie przyznawał Radzie Państwa przepis art. 26 ust. 1 Konstytucji, stanowiący, że: „W okresach między sesjami Sejmu Rada Państwa wydaje dekrety z mocą ustawy”. Należy jednak zaznaczyć, że prawotwórcza aktywność Rady Państwa w tym zakresie była poddana kontroli parlamentarnej, ten sam przepis konstytucyjny nakładał bowiem na Radę Państwa obowiązek przedstawiania dekretów z mocą ustawy na najbliższej sesji Sejmu w celu ich zatwierdzenia. Poza tym były też takie kwestie, które nie podlegały regulacji w drodze dekretów z mocą ustawy, jak chociażby uchwalanie budżetu państwa i wieloletnich planów gospodarczych oraz dokonywanie zmian w treści Konstytucji³⁶. W tych sprawach jedynym organem władnym podejmować ostateczne rozstrzygnięcia był Sejm jako najwyższy organ władzy państwowej.

W praktyce konstytucyjnej PRL instytucja dekretu z mocą ustawy była bez wątpienia istotnie nadużywana przez Radę Państwa w latach 1952–1956. Wydanych zostało wówczas w sumie aż 161 dekretów, gdy tymczasem Sejm w tym samym okresie uchwalił jedynie 42 ustawy. Konsekwencją tak ukształtowanej praktyki było to, że w pierwszych latach obowiązywania Konstytucji z 1952 r. nastąpiło bardzo poważne ograniczenie funkcji ustawodawczej Sejmu. Faktycznie bowiem rozstrzygnięcia w drodze aktów rangi ustawowej, przy tym najczęściej w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa i społeczeństwa, podejmowała wtedy przede wszystkim Rada Państwa³⁷. Poczynając jednak od 1956 r., dekrety należały już do rzadkości, choć działalność prawodawcza Rady Państwa w tym zakresie również wtedy budziła niejednokrotnie poważne zastrzeżenia. Dotyczyło to przede wszystkim dekretu z 12 grudnia o stanie wojennym³⁸, który został uchwalony niezgodnie z art. 26 ust. 1 Konstytucji PRL, przewidującym, że Rada Państwa może wydawać dekrety z mocą ustawy wyłącznie w okresach między sesjami Sejmu³⁹.

Kolejnym uprawnieniem Rady Państwa, które mogło być realizowane przez nią między sesjami Sejmu, było dokonywanie zmian w składzie Rady Ministrów. Przewidywał je przepis art. 29 ust. 2 Konstytucji, stanowiąc w tej kwestii, że: „W okresach między sesjami Sejmu Rada Państwa na wniosek Prezesa Rady Ministrów powołuje i odwołuje członków Rady Ministrów. Rada Państwa przedstawia swoją uchwałę Sejmowi na najbliższej sesji do zatwierdzenia”. Ze sformułowania tego wynika, że Rada Państwa mogła powoływać bądź też odwoływać tylko poszczególnych członków rządu i wyłącznie na podstawie formalnego wniosku

³⁶ Art. 91 Konstytucji PRL z 1952 r. stanowił, że: „Zmiana Konstytucji może nastąpić tylko w drodze ustawy, uchwalonej przez Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej większością co najmniej dwu trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów”.

³⁷ Zob. szerzej J. Stembrowicz, *Rada Państwa...*, s. 32 i n.

³⁸ Dz. U. Nr 29, poz. 154.

³⁹ Tymczasem w grudniu 1981 r. trwała jeszcze jesienna sesja Sejmu. Co prawda Sejm zatwierdził następnie (w styczniu 1982 r.) dekret o stanie wojennym, ale nie zmienia to bynajmniej faktu, że Rada Państwa podjęła go z naruszeniem obowiązujących wówczas przepisów ustawy zasadniczej z 1952 r.

zgłoszonego przez Prezesa Rady Ministrów. Wykluczona była natomiast możliwość odwołania przez Radę Państwa składu całego rządu i powołania przez nią całkowicie nowej Rady Ministrów. W doktrynie przeważał też pogląd, że na podstawie art. 29 ust. 2 Konstytucji z 1952 r. nie jest możliwa zmiana w drodze uchwały Rady Państwa na stanowisku Prezesa Rady Ministrów⁴⁰.

Konstytucja PRL upoważniała Radę Państwa w zastępstwie Sejmu jeszcze do dwóch innych kompetencji. Po pierwsze, przepis art. 16 ust. 3 przewidywał, że w okresie, kiedy nie odbywały się obrady Sejmu, do Rady Państwa należało wyrażanie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karno-sądowej lub jego aresztowanie. Po drugie, na podstawie art. 28 ust. 1 Rada Państwa mogła, w razie niemożności zebrania się Sejmu na posiedzenie, powziąć postanowienie o stanie wojny. Postanowienie takie mogło być jednak powzięte jedynie w razie dokonania zbrojnego napadu na PRL albo gdy z podpisanych umów międzynarodowych wynikała konieczność wspólnej obrony przeciwko agresji⁴¹.

Poza kompetencjami wykonywanymi w zastępstwie Sejmu, Radzie Państwa przyznane zostały w pełni samodzielne uprawnienia związane z funkcjonowaniem Sejmu, które jednak nie miały większego wpływu na pozycję ustrojową naczelnego organu państwowego. Wydaje się wobec tego, że wystarczy ograniczyć się tu jedynie do uprawnień wyliczonych w treści obowiązującej wówczas ustawy zasadniczej. Były to takie uprawnienia, jak: 1) zarządzanie wyborów do Sejmu (art. 23 ust.2), 2) zwoływanie sesji Sejmu (art. 17)⁴², 3) wykonywanie inicjatywy ustawodawczej (art. 20 ust. 1).

6. O pozycji Rady Państwa w strukturze aparatu państwowego PRL świadczyły bez wątpienia także jej uprawnienia wobec innych aniżeli Sejm organów państwowych. Były to przede wszystkim uprawnienia o charakterze zwierzchnim, które wynikały z konstytucyjnej pozycji Rady Państwa jako naczelnego organu władzy państwowej. Tego rodzaju uprawnienia przysługiwały Radzie Państwa przede wszystkim w stosunku do Rady Ministrów i ministrów, Najwyższej

⁴⁰ Por. J. Stembrowicz, *Rada Państwa...*, s. 87 i n. W praktyce okresu PRL Rada Państwa podjęła jednak decyzję o zmianie na stanowisku Prezesa Rady Ministrów. Miało to miejsce w 1954 r., gdy na wniosek ustępującego szefa rządu (Bolesława Bieruta) na stanowisko premiera powołany został Józef Cyrankiewicz. Poza tym w sierpniu 1980 r., po złożeniu dymisji przez premiera Edwarda Babiucha, Rada Państwa powierzyła obowiązki Prezesa Rady Ministrów Józefowi Pińkowskiemu.

⁴¹ Należy tu jeszcze dodać, że przepis art. 28 ust. 2 Konstytucji przyznawał Radzie Państwa w pełni suwerenne prawo podejmowania decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego. Stanowił on, że: „Rada Państwa może wprowadzić stan wojenny na części lub na całym terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jeżeli wymaga tego wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo państwa. Z tych samych powodów Rada Państwa może ogłosić częściową lub powszechną mobilizację”.

⁴² Rada Państwa miała obowiązek zwołania w ciągu roku dwóch sesji Sejmu (wiosennej i jesiennej). Poza tym przysługiwało jej prawo zwoływania sesji nadzwyczajnych (z własnej inicjatywy lub na pisemny wniosek co najmniej 1/3 ogólnej liczby posłów). Gdy Rada Państwa zwoływała pierwszą sesję po wyborach parlamentarnych, zobowiązana była ponadto powołać Marszałka Seniora.

Izby Kontroli oraz Prokuratora Generalnego PRL (powoływanie i odwoływanie, nadawanie kierunku działalności, sprawowanie kontroli). Zakres tych uprawnień uzależniony był oczywiście w każdym przypadku od pozycji ustrojowej danego organu państwowego i wyznaczony przez wyraźnie zarysowane ramy konstytucyjne i ustawowe⁴³.

Na osobną uwagę zasługują niewątpliwie uprawnienia nadzorcze Rady Państwa wobec rad narodowych. W tej materii Konstytucja PRL stanowi jedynie (art. 27), że „Rada Państwa sprawuje zwierzchni nadzór nad radami narodowymi”, odsyłając zarazem do szczegółowej regulacji uprawnień nadzorczych Rady Państwa w ustawodawstwie zwykłym, kształtującym ustrój terenowych organów władzy i administracji państwowej. W ramach zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi Rada Państwa m.in.: 1) zarządzała wybory do rad narodowych i czuwała nad prawidłowym ich przebiegiem, 2) rozpatrywała sprawozdania rad narodowych stopnia wojewódzkiego oraz udzielała im wytycznych, 3) czuwała nad prawidłowością wyborów organów wewnętrznych rad narodowych, 4) uchylała uchwały rad narodowych, jeżeli były one sprzeczne z prawem lub zasadniczą linią polityki państwa, 5) mogła rozwiązać radę narodową, jeżeli swoją działalnością systematycznie naruszała ona prawo lub zasadnicze kierunki polityki państwa⁴⁴. W sumie zakres uprawnień nadzorczych Rady Państwa był tu bardzo szeroki i obejmował w zasadzie wszystkie dziedziny działalności rad narodowych. Wynikało to jednak stąd, że obowiązujące wówczas regulacje konstytucyjne i ustawowe wykluczały samorządowy charakter władz lokalnych, rady narodowe zaś zostały umiejscowione w ramach zasady hierarchicznego podporządkowania terenowych organów władzy naczelnym organom władzy państwowej.

7. Konstytucja PRL z 1952 r. wyznaczyła Radzie Państwa także rolę kolegiatnej głowy państwa, przyznając jej w tym zakresie przede wszystkim pewne uprawnienia o charakterze reprezentacyjnym. Nie ma tu jednak uzasadnionej potrzeby, z punktu widzenia tematyki tego opracowania, szerszej prezentacji tej sfery kompetencji naczelnego organu prezydialnego. Wobec tego ograniczyć się można tylko do wskazania, że na podstawie przepisów omawianej ustawy zasadniczej, przysługujące wówczas Radzie Państwa uprawnienia, wykonywane przez nią w charakterze głowy państwa, mogą być podzielone na dwie grupy: 1) uprawnienia w dziedzinie stosunków z innymi państwami, 2) funkcje w zakresie stosunków wewnętrznych. Pierwsza z nich obejmowała zwłaszcza reprezentowanie państwa polskiego w stosunkach międzynarodowych⁴⁵, mianowanie

⁴³ Zob. szerzej J. Stembrowicz, *Rada Państwa...*, s. 86 i n.

⁴⁴ Por. S. Bożyk, *Zwierzchni nadzór Rady Państwa nad radami narodowymi*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 9–12, s. 61 i n.

⁴⁵ W praktyce ta funkcja reprezentacyjna wykonywana była najczęściej jednoosobowo (ale w imieniu całej Rady Państwa) przez Przewodniczącego Rady Państwa.

i odwoływanie przedstawicieli dyplomatycznych Polski w innych państwach oraz ratyfikację i wypowiedanie umów międzynarodowych. W drugiej grupie znalazły się z kolei takie kompetencje Rady Państwa, jak np.: obsada określonych stanowisk cywilnych i wojskowych, nadawanie orderów, odznaczeń i tytułów honorowych, stosowanie prawa łaski. Pod tym względem zakres uprawnień Rady Państwa nie różnił się zasadniczo od zakresu kompetencji, jaki był realizowany w charakterze głowy państwa przez naczelne organy przydzielalne w innych państwach realnego socjalizmu⁴⁶.

8. Należy zwrócić jeszcze uwagę na regulacje prawne odnoszące się do Rady Państwa i mające pewien wpływ na przeobrażenia pozycji ustrojowej tego organu, które zostały przyjęte podczas nowelizacji Konstytucji PRL w 1976 r. oraz w latach osiemdziesiątych XX stulecia. Nowela konstytucyjna z 10 lutego 1976 r. przyniosła Radzie Państwa całkowicie nową funkcję, a mianowicie uprawnienie do czuwania nad zgodnością ustaw i aktów prawnych niższego rzędu z Konstytucją⁴⁷. Sposób realizacji tej funkcji Rada Państwa określiła następnie w uchwale z 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Uchwała ta nie znalazła jednak w praktyce zastosowania, albowiem Rada Państwa ani razu nie podjęła uchwały w odniesieniu do konstytucyjności jakiegokolwiek aktu normatywnego. Wreszcie, po utworzeniu w 1982 r. Trybunału Konstytucyjnego, którego zadaniem miała być kontrola konstytucyjności prawa, uznano za zbędne utrzymywanie uprawnienia Rady Państwa do czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją⁴⁸.

Nowe regulacje prawne, które zostały przyjęte przez Sejm w latach osiemdziesiątych XX w., rozszerzyły w pewnym zakresie zwierzchnie i nadzorcze uprawnienia Rady Państwa wobec innych organów państwowych, a zwłaszcza Najwyższej Izby Kontroli (wskutek jej ponownego podporządkowania Sejmowi w 1980 r.), Państwowej Inspekcji Pracy, Głównego Urzędu Kontroli Publikacji i Widowisk. Poza tym w wyniku przyjęcia w drodze nowelizacji Konstytucji PRL w dniu 20 lipca 1983 r. nowej regulacji stanów nadzwyczajnych, Radzie Państwa przyznane zostało uprawnienie do podejmowania decyzji w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego⁴⁹. Przyjęte wówczas nowe unormowania konstytucyjne i ustawowe nie wpłynęły jednak na umocnienie pozycji ustrojowej Rady

⁴⁶ Por. J. Stembrowicz, *Z problematyki głowy państwa...*, s. 55 i n.

⁴⁷ Zob. Z. Witkowski, *Rada Państwa jako organ czuwający nad zgodnością prawa z Konstytucją*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 7, s. 37 i n.

⁴⁸ W konsekwencji z tekstu Konstytucji PRL usunięto przepis art. 30 ust. 1 pkt 3, przyznający Radzie Państwa to uprawnienie. Por. W. Skrzydło, *Rada Państwa PRL – uwagi de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 3, s. 13 i n.

⁴⁹ Zob. szerzej J. Stembrowicz, *Rada Państwa w początku lat osiemdziesiątych*, „Studia Prawnicze” 1989, z. 2–3, s. 245 i n.

Państwa. W miarę upływu czasu faktyczna rola Rady Państwa była coraz mniej znacząca, czego konsekwencją było zniesienie tego organu w 1989 r. i zastąpienie go jednoosobową głową państwa.