

Maciej Rosa

Akademia Górnośląska w Katowicach

ORCID 0009-0008-2416-3417

maciej.rosa@akademiagornoslaska.pl

Substytucja sądowej kontroli konstytucyjności norm w Polsce w latach 1921-1982

Słowa kluczowe: konstytucja, trybunał konstytucyjny, sądownictwo konstytucyjne, rada państwa, analiza prawno-instytucjonalna, Polska Rzeczpospolita Ludowa

Streszczenie. Artykuł poświęcony został próbie podkreślenia znaczenia oraz uzasadnienia potrzeby funkcjonowania Sądu Konstytucyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej w drodze przedstawienia nieskuteczności mechanizmów ustrojowych mających stanowić jego substytucję w latach 1921-1982. W opracowaniu przedstawiono kontekst historyczny i politologiczny wprowadzania narzędzi zastępczych, mających służyć kontroli konstytucyjności prawa, podstawy prawne ich funkcjonowania, oraz stanowiska przedstawicieli doktryny. Nakreślono również czynniki niedopuszczalności utworzenia Trybunału Konstytucyjnego w Polsce na przestrzeni kolejnych systemów ustrojowych XX wieku.

Substitution of judicial review of the constitutionality of norms in Poland in the years 1921-1982

Keywords: constitution, constitutional tribunal, constitutional judiciary, state council, legal and institutional analysis, Polish People's Republic

Summary. The article is devoted to an attempt to emphasize the importance and justification of the need for the functioning of the Constitutional Court in the Republic of Poland by presenting the ineffectiveness of the systemic mechanisms that were to constitute its substitute in the years 1921-1982. The study presents the historical and political context of introducing substitute tools that are to serve the control of the constitutionality of law, the legal basis for their functioning, and the positions of the representatives of the doctrine. It also outlines the factors of inadmissibility of establishing the Constitutional Tribunal in Poland over the course of the successive systemic systems of the 20th century.

We współczesnej doktrynie nauk prawnych istnieją poglądy cieszące się powszechnym uznaniem i akceptacją. W grupie tej bezsprzecznie znajdują się tezy o potrzebie funkcjonowania w demokratycznym państwie prawnym mechanizmów minimalizowania arbitralności organów wyposażonych w kompetencje w obszarze stanowienia prawa – przede wszystkim parlament i radę ministrów. Zadanie to musi być realizowane, opierając się na pewnym wzorcu normatywnym, będącym źródłem gwarancji podstawowych zależności występujących pomiędzy naczelnymi

instytucjami w danym porządku ustrojowym a obywatelami i innymi podmiotami. W naszym systemie ustrojowym rolę taką odgrywa pojedyncza i pisana Konstytucja. Przyjmując za dogmat, iż przepis prawa, celem nabrania mocy obowiązującej, musi pozostawać z normą wyższego rzędu bezwzględnie zgodny, struktura państwa powinna ujmować systemowe i instytucjonalne, ale także skuteczne i sprawcze narzędzia prowadzenia nadzoru nad utrzymaniem takiej zależności. Pełną emanacją tego zamysłu jawi się idea Sądu Konstytucyjnego. Koncepcja ta znana była polskiej społeczności naukowej już kilka tygodni po publikacji Georga Jellinka, uważanego obok Hansa Kelsena za twórcę teorii scentralizowanego systemu kontroli konstytucyjności prawa¹. Źródło tej informacji stanowi krótki artykuł zatytułowany *Trybunał konstytucyjny w Austrii*, zamieszczony w wydawanym we Lwowie periodyku o nazwie „Przegląd Sądowy i Administracyjny” z 25 lutego 1885 r. Mając w pamięci powyższą datę, można spostrzec, iż dyskusja nad utworzeniem Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, do czasu uchwalenia właściwej ustawy wykonawczej z 1985 r. – trwała równie sto lat.

Wiele świadczy o tym, że na ten moment wszelkie argumenty wspierające postulat utworzenia, a później także utrzymywania i rozszerzania uprawnień Trybunału zostały już wygłoszone; w tym zarówno te odnoszące się do jego bezpośredniego wpływu na ograniczanie zjawiska samowoli legislacyjnej centralnych instytucji prawodawczych państwa, jak i w szerszym kontekście – do pozytywnego oddziaływania jego judykatury na procesy umacniania znaczenia ustawy ustrojowej w procedurze „stanowienia i stosowania prawa, dążenia do skuteczniejszego zabezpieczenia konstytucyjnie gwarantowanych praw obywateli i ich organizacji”². Dyskusja nad wpływem omawianego nadzoru i jego zalet zdaje się zatem już fundamentalnie dokonana. Postawić wręcz można osąd, iż w kręgu przedstawicieli doktryny, większej części społeczeństwa, a nawet w dyskursie politycznym panuje ogólne i niemalże jednolite przekonanie co do zasadności istnienia w Polsce Sądu Konstytucyjnego, a także pozytywnego oddziaływania jego działalności orzeczniczej, gdy organ ten wypełniał zadania, do których został powołany. Jak zatem po 39 latach od jego powstania można jeszcze podejmować nowe próby uzasadnienia wartości, jaką niesie rzeczywiste funkcjonowanie mechanizmów kontroli konstytucyjności prawa? Przyjmując za hipotezę roboczą, iż wszelkie opinie o charakterze pozytywnym zostały w tym przedmiocie przedstawione, należy odwołać się do czasu poprzedzającego ukonstytuowanie *Trybunału* w polskich systemach ustrojowych.

¹ A. Mączyński, *Kilka refleksji na marginesie rocznicy*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, s. 269.

² O. Kazalska, *Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego*, praca napisana pod kierunkiem prof. UW dr. hab. R. Piotrowskiego w Instytucie Nauk o Państwie i Prawie, Warszawa 2019, s. 24.

O przydatności danego zjawiska, narzędzia czy ciała w jakiegokolwiek strukturze świadczy wszakże nie tylko to, co ono wzbogacającego do niej wnosi, lecz także fakt niemożności zastąpienia go rozwiązaniami alternatywnymi.

Dolną granicę ram czasowych lat 1921-1982, zawartych w tytule niniejszego artykułu, na przestrzeni których poddana zostanie analizie omawiana problematyka, należy uzasadnić uchwaleniem pierwszej „pełnej” powojennej Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., formułującej zarazem także i pierwszą w historii Polski namiastkę wzmiankowanego nadzoru. Górną zaś, przyjęciem przez Sejm PRL VIII Kadencji – Ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, przewidującej m.in. przekazanie zadania kontroli nad zgodnością stanowionego prawa z Konstytucją nowo powołanej i wyspecjalizowanej w tym celu instytucji. Przez cały ten okres na drodze powstania zcentralizowanego sądu konstytucyjnego w Polsce stały m.in. względy polityczne – związane z niechęcią przedstawicieli władzy do formowania organu mogącego w sposób skuteczny ograniczać ich kompetencje i błędnie rozumianą „suwerenność” w stanowieniu norm; ustrojowe – wynikające ze swoistości konstrukcji konstytucji i jej postanowień; oraz ideologiczne – które (szczególnie w okresie PRL), pozycjonując ciało przedstawicielskie na szczycie ściśle pionowej struktury podziału władz, zasadniczo uniemożliwiały nałożenie na nie jakiegokolwiek zewnętrznego nadzoru. W powyższych okolicznościach jedyną możliwością ograniczenia nieskrępowanych uprawnień prawodawczych organów państwa jawiła się próba substytucji instytucji *Trybunału* innymi mechanizmami.

Pomysł wskazania organu o charakterze sądowniczym, uprawnionego do rozstrzygania o legalności i konstytucyjności aktów prawa, wypłynął jeszcze w trakcie okresu tzw. prowizorium konstytucyjnego lat 1918-1921, poprzedzającego wprowadzenie pierwszego pełnego aktu ustrojowego po odzyskaniu niepodległości przez Polskę. Inicjatywa ta nawiązywała do koncepcji modelu federacyjnej struktury państwa. Rola takiego ciała byłaby legitymizowana poprzez realizację zadań z zakresu utrzymania spójności i podległości prawa stanowionego przez administracyjne jednostki związkowe względem konstytucji narodowej i norm uchwalanych przez organy centralne. Zamyśl podziału państwa na równorzędne obszary autonomiczne, mimo poparcia ze strony Naczelnika Państwa, nie zdobył szerszego poparcia i nie został nigdy zrealizowany³. W latach 1919-1928 podjęto jednak kilka sejmowych inicjatyw implementacji różnych form nadzoru nad zgodnością stanowionego prawa z konstytucją w warunkach państwa unitarnego, jednakże wszystkie one zakończyły się niepowodzeniem. Owocem tej dyskusji stało się natomiast utworzenie II kamery parlamentu – Senatu, który jako tradycyjnie pojmowana izba

³ J. Pisuliński, *Koncepcje federacyjne w II Rzeczypospolitej*, „Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej” 2021, 56 (2), s. 99-121.

„refleksji” oraz „zadumy”, poświęcać miał swoją uwagę również analizie procedowanych projektów ustaw pod kątem ich zgodności z aktem ustrojowym, a także posiadał uprawnienia do tzw. weta zawieszającego ustawę na okres 30 dni. Jak po zmianie swoich poglądów zaznaczył poseł Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem – prof. Wacław Makowski w uzasadnieniu do projektu późniejszej Konstytucji kwietniowej: „zapatrujemy się [...] na senat, jako kontrolę ustaw pod każdym względem, a więc i pod względem zgodności z konstytucją, wprowadzając nadto uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej w dziedzinie weta zawieszającego, projekt nie miał już powodu do wprowadzenia Trybunału Konstytucyjnego, który temu samemu celowi miałby służyć”⁴.

O niepowstaniu organów sądownictwa konstytucyjnego w jakiegokolwiek systemowej formie w międzywojennej Polsce zadecydowała nie tylko argumentacja podnoszona w ramach dyskursu politycznego, ale również przyczyny prawnoustrojowe. Wprowadzenie do struktury normatywnej II Rzeczypospolitej instytucji o takich zadaniach i charakterze byłoby sprzeczne z każdą obowiązującą w tym czasie ustawą konstytucyjną. Rozpoczynając od Konstytucji marcowej, która mocą art. 38 po arbitralnym stwierdzeniu, iż „Żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z niniejszą Konstytucją ani naruszać jej postanowień”, poprzez art. 81 tego samego aktu o treści: „Sądy nie mają prawa badania ustaw należycie ogłoszonych” – formalnie zamykała drogę do udziału sądów w sprawowaniu kontroli konstytucyjności parlamentarnego ustawodawstwa⁵. Nowela sierpniowa nie naruszała powyższego stanu rzeczy, a kolejny akt ustrojowy z 1935 r., brzmieniem art. 64 ust. 5 – dodatkowo rozszerzył wspomniane ograniczenie o „akty ustawodawcze”, inkorporując do katalogu objętego zakazem również prezydenckie dekrety z mocą ustawy⁶.

Problem zachowania koherencji uchwalonych przepisów prawa z Konstytucją wystąpił już na samym początku obowiązywania pierwszego aktu ustrojowego w krótkiej historii II Rzeczypospolitej. Zgodnie z przepisami przejściowymi z art. 126 ust. 2 Konstytucji marcowej⁷ parlament został zobligowany do usunięcia w ciągu roku od dnia jej uchwalenia wszelkich niezgodnych z nią przepisów, co okazało się w związku z ich mnogością – niemożliwe. Zadanie oceny, czy dany akt prawny posiada moc obowiązującą oraz w jakim zakresie, przyjęły naczelne organy sądownicze – Sąd Najwyższy i Najwyższy Trybunał Administracyjny. Orzecznictwo obu instytucji w tym obszarze pozostawało niespójne. Pogląd *sądu admini-*

⁴ M. Król, *Zmiany i przekształcenia zwyczajowe konstytucji*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1931, nr 5, s. 86, [za:] Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny PRL*, Warszawa 1986, s. 43.

⁵ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 Nr 44, poz. 267); art. 38 i 81.

⁶ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 Nr 30 poz. 227); art. 64 ust. 1.

⁷ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 Nr 44, poz. 267); art. 126 ust. 2.

stracyjnego sprowadzał się do wykluczenia możliwości uznania przez jakikolwiek organ pozaparlamentarny przepisu za wadliwy w związku z jego niezgodnością z aktem ustrojowym, gdyż takie prawo powinno przysługiwać jedynie ustawodawcy. Zajmujący się kwestią konstytucyjności części art. 272 byłego carskiego Kodeksu Karnego z 1903 r., w postanowieniu z dnia 16 lutego 1924 r. orzekł o jego całkowitej niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i uznał go za nieważny, czym wyłączył go z porządku prawnego. Stanowisko sądu oparte było na założeniu, iż przepis z art. 81 Konstytucji dotyczy wyłącznie ustaw uchwalonych dopiero po wejściu nowej ustawy ustrojowej w życie. Precedens ten ukonstytuował w okresie obowiązywania Konstytucji z 1921 r. silnie ograniczoną instytucję *Judicial review*⁸.

Po wydarzeniach przewrotu majowego, w wyniku którego za pośrednictwem Noweli sierpniowej z 1926 r., oraz późniejszej – Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r., nieproporcjonalnie umocniona została pozycja ustrojowa Prezydenta – jego urząd został wyposażony w prawo *weta* (Sejm i Senat posiadały jednakże kompetencję do odrzucenia sprzeciwu głowy państwa zwykłą większością głosów), a także prerogatywę do wydawania dekretów z mocą ustawy; realnie stanął na czele państwa jako organ dominujący w strukturze podziału władzy. Szerokie prerogatywy, w połączeniu z treścią przysięgi zawartej w art. 19 ust. 1 Konstytucji, nakładały na głowę państwa formalny obowiązek trwania na straży „praw zwierzchniczych państwa” i „stosowania ustawy konstytucyjnej”.⁹ Z kolei przepis z art. 54 ust. 1 Konstytucji kwietniowej, o treści: „Prezydent Rzeczypospolitej stwierdzi podpisem moc ustawy konstytucyjnie uchwalonej [...]”¹⁰, stanowił podstawę do stosowania retoryki o braku potrzeby powierzenia organowi władzy sądowniczej zadania kontroli zgodności stanowionego prawa z aktem ustrojowym, gdyż kompetencja taka powierzona została Urzędowi Prezydenta, który w razie wykrycia kolizji norm zarówno w sferze materialnej, jak i formalnej, odmówić powinien podpisania procedowanej ustawy. Należy jednak podkreślić, że norma ta dotyczyła jedynie, rozumianej w tym znaczeniu, kontroli prewencyjnej, a także wyłącznie w stosunku do ustaw uchwalonych od momentu wejścia Konstytucji kwietniowej w życie. Wątpliwość mogła budzić również kwestia merytorycznego przygotowania samego Prezydenta, końcowo odpowiedzialnego za podjęcie decyzji o stwierdzeniu wadliwości aktu prawnego i rezygnacji z jego podpisania.

Postępująca marginalizacja organów ustawodawczych i wykonawczych na rzecz silnej władzy prezydenckiej była efektem popularnego w kręgach politycznych

⁸ M. Król, *op. cit.*, s. 64; H. Zahorski, *Zasada badania konstytucyjności ustaw przez sądownictwo konstytucyjne a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1931, nr 5, s. 259; R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny w polskich systemach politycznych*, Wrocław 2010, s. 95.

⁹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 Nr 30, poz. 227); art. 19 ust. 1.

¹⁰ Ibidem; art. 54 ust. 1.

poglądu o potrzebie funkcjonowania w targanym wewnętrznymi konfliktami państwie – władzy skutecznej i sprawczej. Okoliczności te wspierały przeciwników utworzenia Trybunału Konstytucyjnego w Polsce wśród środowisk skupionych wokół myśli lewicowej i sanacji, pozostających w przekonaniu co do szkodliwości pozaparlamentarnych narzędzi nadzoru nad zgodnością stanowionego prawa z aktem ustrojowym, dla procesu reform społecznych i gospodarczych, budowy „potęgi państwowej”, a także aberracji koncepcji zwierzchnictwa Prezydenta i organu przedstawicielstwa narodowego. Jak zaznaczał ówczesnie prof. Władysław Leopold Jaworski – „Stworzenie Trybunału Konstytucyjnego natrafia na opozycję tych, którzy stoją na stanowisku, że parlament powołany jest do kontrolowania, ale sam nie może być kontrolowanym”¹¹.

Sama idea utworzenia pozaparlamentarnych instytucjonalnych narzędzi kontroli konstytucyjności prawa wbrew odnajdywanej w niektórych opracowaniach tezie – nie była poddana dyskusji wyłącznie na gruncie akademickim¹². Próby implementacji różnych jej form trwały przez cały okres istnienia II Rzeczypospolitej – zarówno w postaci opracowań naukowych, jak i projektów zmian w ustawie ustrojowej. Rzecznikami tej idei wśród przedstawicieli nauki prawa zostali m.in. prof. Stanisław Estreicher, prof. Antoni Peretiatkowicz i prof. Władysław Leopold Jaworski – optujący za utworzeniem odrębnego sądu konstytucyjnego – oraz prof. Maciej Starzewski i prof. Wacław Makowski, skłaniający się ku formule wprowadzenia narzędzi znanych z amerykańskiego modelu zdekoncentrowanej kontroli norm. Podnosili oni zgodnie, iż nic nie stoi na drodze legislacyjnej do uchwalania przez parlament prawa sprzecznego z ustawą ustrojową. W kręgach politycznych natomiast żądanie utworzenia Trybunału Konstytucyjnego wypływało w szczególności ze strony prawicowej Narodowej Demokracji, która to jednak nie odnalazła wystarczającego poparcia dla realizacji swoich celów.

II wojna światowa zakończona przegraną sojuszu tzw. państw Osi przekształciła układ sił w Europie, tworząc zupełnie nowe strefy wpływów. Na mocy postanowień zawartych od 4 do 11 lutego 1945 r. podczas Konferencji Jaltańskiej, Rzeczpospolita Polska stała się krajem satelickim Związku Radzieckiego, przyjmując ustrój socjalistyczny. Wydany jeszcze w trakcie konfliktu zbrojnego – tzw. Manifest lipcowy odrzucał w pełni legalność władz emigracyjnych w Londynie oraz przyjmował ciągłość prawną w stosunku do ustawy ustrojowej z dnia 17 marca 1921 r. W przeprowadzonym w 1946 r. referendum, którego wyniki powszechnie uznaje się za znacząco sfalszowane, zatwierdzona została likwidacja Senatu – będącego w przedwojennej doktrynie organem sprawującym nieformalną pieczę nad utrzy-

¹¹ W.L. Jaworski, *Projekt Konstytucji*, Kraków 1928, s. 179.

¹² [a contrario:] I. Niczyporuk-Chudecka, *Zarys ewolucji idei sądownictwa konstytucyjnego w Polskiej myśli prawnoustrojowej i prawie konstytucyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 39, s. 122.

maniem zgodności z konstytucją procedowanych projektów ustaw – i umocniła pozycję Sejmu, pozbawiając go wspomnianego nadzoru. Na mocy postanowień Ustawy Konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. ustrojowe podstawy funkcjonowania państwa zostały określone zbiorem aktów normatywnych o zróżnicowanym charakterze i randze, do którego zaliczały się „podstawowe założenia Konstytucji z dnia 17 marca 1921 roku, zasady Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 roku, zasady ustawodawstwa o Radach Narodowych oraz reformy społeczne i ustrojowe, potwierdzone przez Naród w głosowaniu ludowym z dnia 30 czerwca 1946 roku”¹³. Mimo uwzględnienia w powyższym katalogu również głównych fundamentów przedwojennej Konstytucji marcowej, z której w okresie jej pierwotnego obowiązywania Sąd Najwyższy interpretował z postanowienia zawartego w art. 126 ust. 2 – kompetencję do rozstrzygania o ważności przepisów obowiązujących przed jej wejściem w życie, instytucja ta nie została przywrócona¹⁴. Przyczynę takiego stanu rzeczy należy upatrywać w absencji ideologicznych podwalin do funkcjonowania organu mogącego w sposób niezależny unieważniać ustawodawstwo organu przedstawicielskiego – nawet w przypadku gdy normy te były uchwalane przez władze państw zaborczych lub „burżuazyjny” Sejm Ustawodawczy II Rzeczypospolitej. Z nieco bardziej „prozaicznego” powodu natomiast – grupa aktów prawnych mogących podlegać takiej kontroli (przepisy obowiązujące przed 17 marca 1921 r.) stanowiła w tamtym czasie już marginalny element polskiego systemu normatywnego.

Ustawa Konstytucyjna z 1947 r., nazywana zwyczajowo Małą konstytucją, częściowo nawiązywała do postanowień Konstytucji marcowej, w tym m.in. podtrzymując w art. 24 ust. 3 – zakaz kontroli „ważności ustaw i dekretów z mocą ustawy należycie ogłoszonych”¹⁵. Zmianie jednakże uległa procedura zaprzysiężenia prezydenta (będącego wówczas jednocześnie przewodniczącym Rady Państwa), który składał swoje „ślubowanie”¹⁶ zastępujące dotychczasową „przysięgę” przed Sejmem Ustawodawczym i wobec niego, w przeciwieństwie do czasów międzywojennych, gdy jego zobowiązanie kierowane było w imię Pana Boga¹⁷. Tekst nowego przyrzeczenia został włączony do odrębnej ustawy konstytucyjnej o wyborze Prezydenta

¹³ Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947 Nr 18, poz. 71); art. 2.

¹⁴ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 Nr 44, poz. 267); art. 126 ust. 2.

¹⁵ Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947 Nr 18, poz. 71); art. 1 oraz art. 24 ust. 3.

¹⁶ G. Maroń, *Instytucja przysięgi prezydenta w polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, 2 (10), s. 169.

¹⁷ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 Nr 44, poz. 267); art. 54; ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 Nr 30, poz. 227); art. 19 ust. 1.

Rzeczypospolitej nawiązującej częściowo do Konstytucji marcowej z roku 1921¹⁸. W przedmiotowym art. 11, o treści:

Ślubuję uroczyscie, obejmując urząd Prezydenta Rzeczypospolitej, wedle najlepszego rozumienia i zgodnie z sumieniem, rzetelnie pracować dla dobra Narodu Polskiego, praw demokratycznych Rzeczypospolitej święcie przestrzegać, godności Narodu i Państwa strzec niezachwianie, sprawiedliwość względem wszystkich bez różnicy obywateli za pierwszą mieć sobie cnotę, obowiązkom urzędu i służby poświęcić się niepodzielnie. Tak mi dopomóż Bóg¹⁹;

nie sposób odnaleźć utrzymywanego w poprzednich aktach ustrojowych z 1921 i 1935 r. – zobowiązania do dochowania wierności postanowieniom konstytucji oraz stania na ich straży w zakresie uprawnień przysługujących urzędowi głowy państwa. Tym samym rola kontrolna, nawet w okolicznościach podniesienia wymaganej większości głosów parlamentarzystów do odrzucenia prezydenckiego weta do $\frac{2}{3}$ – mogła pozostawać jedynie w sferze domniemania i nie była w praktyce realizowana przez wybranego na to stanowisko Bolesława Bieruta.

Pierwsza pełna powojenna Konstytucja, tzw. lipcowa, została przyjęta przez Sejm w ósmą rocznicę wydania Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego – 22 lipca 1952 r. Jej postanowienia nie mogły oprzeć się socjalistycznemu rozumieniu pojęć „demokracji” i „praworządności”. To właśnie swoistość rozwiązań omawianego aktu normatywnego stanowiła (poza względami ideologicznymi) jedną z największych przeszkód w utworzeniu pozaparlamentarnych narzędzi kontroli konstytucyjności norm. Zniesiono wówczas w sposób formalny (obowiązujący dotychczas wyłącznie *de iure*) trójpodział władzy, zastępując go systemem opartym na nadrzędnej roli ciała przedstawicielskiego – jednoizbowego parlamentu – nad wszystkimi instytucjami naczelnymi państwa. Zlikwidowano również instytucję egzekwującą odpowiedzialność za naruszenie prawa w zakresie sprawowanej funkcji przez najwyższych urzędników państwa – Trybunał Stanu oraz Urząd Prezydenta, którego kompetencja do stosowania prerogatywy *weta* nie została przekazana przejmującej jego zadania Radzie Państwa ani jej przewodniczącemu i sekretarzowi²⁰. Wraz z powyższymi zmianami usunięto wszelkie dotychczasowe (nawet teoretycznie umocowane) mechanizmy nadzoru na konstytucyjnością stanowionego prawa oraz równowagi i wzajemnej kontroli władz.

W miarę upływu czasu dyskusja nad problematyką wzmiankowanej kontroli powróciła, skupiając na sobie coraz większe zainteresowanie przedstawicieli doktry-

¹⁸ Ustawa konstytucyjna z dnia 4 lutego 1947 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz.U. 1947 Nr 9, poz. 43); art. 1 oraz art. 13 ust. 3.

¹⁹ Ustawa konstytucyjna z dnia 4 lutego 1947 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz.U. 1947 Nr 9, poz. 43); art. 11.

²⁰ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 Nr 33, poz. 232); art. 15 ust.1, art. 32 ust. 11, oraz art. 34.

ny. Wzorem innych państw socjalistycznych zdecydowano się na ukonstytuowanie wyspecjalizowanej w tym celu komisji parlamentarnej, do czego doszło z 29 marca 1972 r. Rzecznikiem utworzenia przedmiotowej Komisji Prac Ustawodawczych był m.in. prof. Andrzeja Burda. Organ Sejmu o stałym charakterze miał być odpowiedzialny za opiniowanie wpływających do niego projektów ustaw, w szczególności pod kątem ich zgodności z „obowiązującym systemem prawa”²¹. Koncepcja ta, pomimo współudziału środowisk eksperckich, nie była wolna od wad właściwych dla kontroli sprawowanej w poprzednim ustroju przez Senat i Urząd Prezydenta, mając jednocześnie jeszcze mniejsze kompetencje do realnego wpływu na kształt porządku normatywnego państwa. „Nadzór” sprawowany przez Komisję miał być w głównej mierze realizowany w formule prewencyjnej względem procedowanych inicjatyw aktów normatywnych, a także uzupełniająco – następnie, ograniczonej wyłącznie do funkcji sygnalizacyjnej. Niemniej jednak w każdej z wymienionych procedur zalecenia i wskazówki przekazywane przez członków organu pozostawały całkowicie niezobowiązujące dla ustawodawcy i nie wpływały znacząco na system prawny państwa.

Inną inicjatywę stanowiło natomiast wprowadzenie mechanizmu kontroli sprawowanej przez kolegialny organ władzy wykonawczej – Radę Państwa, co było narzędziem znanym i stosowanym także w innych krajach tzw. demokracji ludowej. Instytucja ta została włączona do polskiego porządku prawnego w dwóch etapach. Początkowo poprzez przyznanie Radzie Państwa uprawnień do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, a następnie nałożenie na ten organ obowiązku nadzoru nad zgodnością prawa z Konstytucją. Prerogatywa do określania powszechnie obowiązującej interpretacji prawa została przyznana „kolegialnej głowie państwa” po raz pierwszy w okresie obowiązywania Małej konstytucji z 1947 r., wraz z uchwaleniem Ustawy o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej z 20 lipca 1950 r. Zgodnie z postanowieniami Ustawy, Prokurator Generalny mógł „występować do Rady Państwa z wnioskami o wykładnię obowiązujących przepisów prawa i ustalenie zasad ich stosowania”²². Upoważnienie Rady Państwa w nieco zmienionej formie zostało następnie uregulowane na poziomie ustrojowym wraz z przyjęciem Konstytucji lipcowej. Na podstawie nowego przepisu z art. 25 ust. 1 pkt 3, „kolegialna głowa państwa” precyzować miała obowiązującą „wykładnię ustaw”, a więc i dekretów z mocą ustawy, zastępującą w tym miejscu dotychczasowe i szersze sformułowanie – „wykładni prawa”²³.

²¹ Sprawozdanie stenograficzne z 2. posiedzenia Sejmu PRL VI kadencji z dnia 28 marca 1972 r., łam. 82, [w:] R. Alberski, *op. cit.*, s. 103.

²² Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. 1950 Nr 38, poz. 346); art. 4 ust. 1.

²³ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 Nr 33, poz. 232); art. 25 ust. 1 pkt 3.

Nowelizacja Konstytucji z dnia 10 lutego 1976 r. nałożyła również na Radę Państwa stosunkowo niejasne zobowiązanie do „czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją”²⁴. „Kolegialna głowa państwa”, korzystając z przyznanej wcześniej delegacji, sprecyzowała zakres swoich prerogatyw w przytoczonej wyżej uchwale z 1979 r. Wypełnienie konstytucyjnych zadań Rady Państwa następować miało poprzez „podjęcie odpowiednich działań mających na celu zapewnienie zgodności obowiązujących w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przepisów prawa z przepisami Konstytucji”²⁵. Dalej jednak w Uchwale zaznaczono, iż podstawowym celem realizacji tego zadania było „umacnianie praworządności socjalistycznej”²⁶, w wyniku czego nadzór sprawowany przez Radę dotyczyć miał badania zgodności norm z Konstytucją PRL, jednak w znacznej mierze, opierając się na wzorcach pozaprawnych, leżących u ideologicznych podwalin ustroju demokracji ludowej. Rada Państwa przez cały okres dysponowania przyznanymi jej w latach 1976–1982 uprawnieniami, nie podjęła jednakże ani jednej uchwały o stwierdzeniu niezgodności przepisu z Konstytucją lub innymi składnikami porządku prawnego. Wraz z przewidywanym utworzeniem Trybunału Konstytucyjnego uznano za zbędne utrzymanie nałożonego na „kolegialną głowę państwa” obowiązku i przekazano go wyspecjalizowanej w tym celu instytucji. Prerogatywa do ustalania jednolitej interpretacji przepisów prawa oraz zasad ich stosowania podtrzymana została w gestii Rady Państwa do czasu zastąpienia jej Urzędem Prezydenta w 1989 r., gdy śladem powinności „czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją” oddana została Trybunałowi²⁷.

Podsumowując dotychczasowe wątki, należy wskazać, iż w historii polskiego konstytucjonalizmu wszelkie próby nadania prerogatyw właściwych dla instytucji Sądu Konstytucyjnego innym, niewyspecjalizowanym organom (w tym również pozaparlamentarnym), mających stanowić rozwiązanie substytucyjne względem jurydycznej kontroli konstytucyjności norm nie wykazały w tym zakresie w zasadzie żadnej skuteczności. Spostrzeżenie takie prowadzić musi do wniosku, iż sprawcza działalność *Trybunału* stanowi jedyny mechanizm gwarantujący nadzór na przestrzeganiem postanowień konstytucji przez ciała wyposażone w uprawnie-

²⁴ Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1976 Nr 5 poz. 29.); art. 1 pkt 12.

²⁵ Uchwała Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (M.P. 1979 Nr 19, poz. 113); par. 1 pkt 1.

²⁶ Uchwała Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (M.P. 1979, Nr 19, poz. 113); par. 2 pkt 1.

²⁷ Trybunał Konstytucyjny dysponował uprawnieniami do wskazywania wiążącej interpretacji ustaw wyłącznie w latach 1989–1997; S. Bożyk, *Pozycja ustrojowa Rady Państwa w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2009, t. 8, s. 161–174; O. Kazalska, *op. cit.*, s. 44–49.

nia prawodawcze – parlament oraz radę ministrów, a także mogącymi w sposób faktyczny zapewnić ochronę oraz urzeczywistnienie ustrojowych gwarancji praw człowieka i obywatela.

Literatura

Pozycje książkowe

- Alberski R., *Trybunał Konstytucyjny w polskich systemach politycznych*, Wrocław 2010.
 Jaworski W. L., *Projekt Konstytucji*, Kraków 1928.
 Mączyński A., „Kilka refleksji na marginesie rocznicy”, [w:] „Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja”, praca zbiorowa pod red. K. Budziło, Warszawa 2010.

Pozycje artykułowe

- Bożyk S., *Pozycja ustrojowa Rady Państwa w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, [w:] „Miscellanea Historico-Iuridica”, Tom VIII, Białystok 2009.
 Król M., *Zmiany i przekształcenia zwyczajowe konstytucji*, [w:] „Rocznik Prawniczy Wileński” nr 5, Wilno 1931, s. 86, [za:] Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny PRL*, Warszawa 1986.
 Maroń G., *Instytucja przysięgi prezydenta w polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2 (10), Toruń 2012.
 Niczyporuk-Chudecka I., *Zarys Ewolucji idei sądownictwa konstytucyjnego w Polskiej myśli prawnoustrojowej i prawie konstytucyjnym*, [w:] „Studia Prawnoustrojowe” nr 39, Olsztyn 2018.
 Pisuliński J., *Koncepcje federacyjne w II Rzeczypospolitej*, [w:] „Studia z dziejów Rosji i Europy Środkowo – Wschodniej” LVI (2), Rzeszów 2021.
 Zahorski H., *Zasada badania konstytucyjności ustaw przez sądownictwo konstytucyjne a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921*, [w:] „Rocznik Prawniczy Wileński” nr 5, Wilno 1931.

Akty normatywne

Ustawy konstytucyjne

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267).
 Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., (Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227).
 Ustawa konstytucyjna z dnia 4 lutego 1947 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej, (Dz.U. 1947 nr 9 poz. 43).
 Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. 1947 nr 18 poz. 71).
 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232).
 Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, (Dz.U. 1976 nr 5 poz. 29.).

Ustawy

- Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. 1950 nr 38 poz. 346).

Uchwały

- Uchwała Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (M.P. 1979 nr 19 poz. 113).

Inne

Sprawozdanie stenograficzne z 2. posiedzenia Sejmu PRL VI kadencji z dnia 28 marca 1972 roku, łam. 82.

Źródła niepublikowane

Kazalska O., *Funkcja sygnalizacyjna Trybunatu Konstytucyjnego*, Praca napisana pod kierunkiem prof. UW dr hab. R. Piotrowskiego w Instytucie Nauk o Państwie i Prawie, Warszawa 2019, s. 24.