

Jan Artymowski

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytetu Warszawskiego

Ewolucja myśli ustrojowej Stronnictwa Demokratycznego

Rozprawa doktorska pod kierunkiem dr hab. Jana Majchrowskiego, profesora UW

Recenzenci: prof. dr hab. Maciej Marszał; dr hab. Bogumił Szmulik, prof. UKSW

AUTOREFERAT

Stronnictwo Demokratyczne (SD) jest jedną z najstarszych partii politycznych na polskiej scenie politycznej. Początkiem tej formacji były kluby demokratyczne zakładane przede wszystkim w dużych ośrodkach miejskich II Rzeczypospolitej w 1937 i 1938 roku przez przedstawicieli liberalnej i lewicowej inteligencji. Ukoronowaniem tego procesu było połączenie klubów w partię polityczną pod nazwą Stronnictwo Demokratyczne w kwietniu 1939 roku.

Środowisko Stronnictwa Demokratycznego, które powstało u schyłku II RP, szczególnie biorąc pod uwagę uwarunkowania państwa autorytarne, w którym przyszło mu działać, nie mogło odcisnąć wyraźnego piętna na ówczesnej rzeczywistości politycznej, a w konsekwencji także prawnej. Jednak już wtedy było promotorem interesujących koncepcji ustrojowych, które – już w zupełnie innych warunkach politycznych – będzie „nieść na sztandarach” po roku 1945. Dość powiedzieć, że SD czasu przedwojennego postulowało powołanie Trybunału Konstytucyjnego. W tzw. „Polsce Ludowej” (1945 – 1989) SD było jedną z zaledwie trzech legalnie działających partii politycznych i – obok PZPR i ZSL – członem trójpartyjnej koalicji, która formalnie sprawowała władzę w kraju. Wtedy też rozwój myśli ustrojowej Stronnictwa i jego wkład w rzeczywistość konstytucyjną Polski był największy. Formacja ta miała też swój niemały udział w powołaniu pierwszego po 1989 roku niekomunistycznego rządu w naszej części Europy z Tadeuszem Mazowieckim na czele oraz na kształt zmian ustrojowych czasu przełomu, w szczególności lat 1989 - 1990 .

Stronnictwo wywarło zatem niewątpliwy wpływ na rozwój polskiej myśli ustrojowo – konstytucyjnej XX wieku. Dlatego analiza zapatrywań ustrojowych tego środowiska i tej formacji na tle zmieniającego się otoczenia politycznego wydaje mi się interesująca i potrzebna, tym bardziej że do tej pory temu tematowi nie poświęcono osobnej pracy naukowej. Do nielicznych publikacji poświęconych SD należy m.in. rozprawa doktorska profesora Piotra Winczorka „Miejsce i rola SD w strukturze politycznej PRL”, którą napisał pod kierunkiem profesora Stanisława Ehrlicha, a potem obronił na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w roku 1972 (wydana drukiem w 1975 roku przez należące do SD wydawnictwo „Epoka”). Warto dodać, że profesor Piotr Winczorek był przez kilka dekad aktywnym członkiem Stronnictwa Demokratycznego, m.in. reprezentując je podczas obrad „Okrągłego Stołu” w pracach Zespołu do spraw reform politycznych.

Kiedy postanowiłem zgłębić temat konceptu ustrojowego SD na przestrzeni dekad jego funkcjonowania i podjąć na temat badania zakończone powstaniem rozprawy doktorskiej pierwsze kroki skierowałem właśnie do profesora Piotra Winczorka. Łączył on bowiem wybitną wiedzę prawniczą i umiejętności dydaktyczne z osobistym doświadczeniem działalności w Stronnictwie. Był nie tylko świadkiem, ale i przez lata współtwórcą myśli ustrojowej SD, którą chciałem zgłębić i opisać. Profesor nie czuł się już jednak na siłach, by pokierować moimi pracami badawczymi. Uznał pomysł za ciekawy, a problem za ważny i warty zbadania oraz skierował mnie do swojego współpracownika profesora Jana Majchrowskiego. W taki oto sposób, niejako „z błogosławieństwem” postaci niezwykle ważnej dla kształtowania się i ewolucji programu i stanowiska SD w kwestiach konstytucyjnych, przystąpiłem do prac badawczych w tym zakresie.

W rozprawie przyjąłem następujące założenia badawcze:

- przez 80 lat swojego istnienia w skrajnie różnych warunkach ustrojowych Stronnictwo Demokratyczne zachowywało jednak pewne stałe i niezmiennie postulaty ustrojowe;
- myśl ustrojowa Stronnictwa w okresie PRL choć mieściła się w obowiązującym wtedy nurcie, to zawierała jednak wiele elementów składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawa, które zostały następnie wprowadzone w życie;
- przywiązanie do idei samorządności i dbałość o pozycję ustrojową samorządu terytorialnego było, na przestrzeni historii SD, stale obecne w głównym nurcie jego myśli i propozycji ustrojowych;
- po przełomie roku 1989 Stronnictwo Demokratyczne wraca w swoich ustrojowych

koncepcjach i postulatach do tych założeń, które legły u podstaw jego powstania.

Analiza bogatego dorobku myśli ustrojowej Stronnictwa Demokratycznego prowadzi do wniosku, że jest on nad wyraz spójny i konsekwentny, co może zaskakiwać, zważywszy na to, że kształtował się w trzech skrajnie różnych warunkach politycznych II RP, PRL i III RP. Niezależnie jednak od tego myśl ustrojowa partii przez cały czas zasadzała się na kilku fundamentalnych wartościach. Mam tu na myśli m.in. przywiązanie do zasady praworządności i promowanie jej instytucjonalnych gwarancji (Trybunał Konstytucyjny, sądownictwo administracyjne, rzecznik praw obywatelskich), dbałość o przestrzeganie konstytucyjnej pozycji parlamentu zarówno jako kreatora polityki i legislacji, jak i kontrolera władzy wykonawczej; domaganie się demokratyzacji prawa wyborczego; podkreślanie rangi samorządu terytorialnego i proponowanie rozwiązań zwiększających poziom jego niezależności zarówno decyzyjnej, jak i finansowej. Jakkolwiek ich rozumienie i interpretacja bywały różne w zależności – przede wszystkim – od okoliczności zewnętrznych, to jednak trwale zakorzeniły się one w ustrojowych koncepcjach i propozycjach partii.

Myśl ustrojowa Stronnictwa Demokratycznego przez cały okres istnienia tej partii ufundowana była niezmiennie na przywiązaniu do zasady praworządności. Rzecz jasna praworządność ta definiowana była różnie w zależności od okoliczności zewnętrznych, w jakich Stronnictwo się poruszało. Nie umniejsza to jednak znaczenia tego elementu myśli konstytucyjnej partii, która konsekwentnie i – co ważne – skutecznie zdobywała dla praworządności kolejne „przyczółki”, nawet w niesprzyjających warunkach ustroju państwa socjalistycznego.

Przed wojną partia bardzo mocno akcentowała potrzebę powrotu do zasad państwa prawa, której brak był jednym z podstawowych deficytów coraz bardziej fasadowej polskiej demokracji u progu II wojny światowej. Po wojnie Stronnictwo umieściło praworządność wśród naczelných zasad ustrojowych nowego państwa polskiego. Zasadę tę przez cały okres rządów komunistów w Polsce SD - w ślad za PZPR - definiowało dalece odmiennie od współczesnego rozumienia tego pojęcia. Za praworządność uważało bowiem obowiązek przestrzegania prawa i działania w jego granicy zarówno przez organy państwa, jak i przez obywateli. Tak zdefiniowanej praworządności Stronnictwo pozostało wierne przez cały okres tzw. „Polski Ludowej” nie tylko hołdując jej w swoich dokumentach programowych, ale także konsekwentnie promując instytucjonalne środki jej zabezpieczenia. Wypada wspomnieć w tym kontekście o sądownictwie administracyjnym, Trybunale Konstytucyjnym czy rzeczniku praw

obywatelskich, których wprowadzenie do polskiego systemu prawnego Stronnictwo postulowało na różnych etapach swojej działalności i co udało się dokonać jeszcze w warunkach ustrojowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Od początku lat osiemdziesiątych XX wieku Stronnictwo konsekwentnie proponowało wzmocnienie praworządności poprzez wprowadzenie zasad, które w ówczesnym systemie były rewolucyjne, zaś dziś są kanonem demokratycznego państwa prawa. Zaliczają się do nich m.in.: niedziałanie prawa wstecz, bezwzględny obowiązek publikacji przepisów, czy wymóg zgodności polskiego prawa z ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi.

SD konsekwentnie stało na straży ustrojowej pozycji parlamentu. W Polsce międzywojennej występowało przeciwko uszczupleniu przez Konstytucję kwietniową kompetencji Sejmu i Senatu, by po wojnie nieustannie dopominać się o pełną realizację prawotwórczych i kontrolnych funkcji Sejmu. Stąd wielokrotnie pojawiający się w różnych dokumentach programowych SD postulat, by wynikająca z Konstytucji nadrzędna rola Sejmu w systemie ustrojowym PRL była realizowana w praktyce. SD uważało, że Sejm nie może być organem fasadowym, a miejscem rzeczywistego decydowania o kluczowych dla państwa sprawach. Dlatego wysuwało postulat pośredniego kierowania państwem przez trójpartijną koalicję. Pośredniego, bo poprzez swoich przedstawicieli w Sejmie (oraz radach narodowych), zamiast bezpośredniego kierowania państwem przez partie z pominięciem naczelnego organu władzy państwowej w PRL. Na marginesie warto zauważyć, że zapatrywania na rolę parlamentu jako rzeczywistego i autonomicznego kreatora polityki państwa, zachowują pełną aktualność także i dziś, w warunkach systemu silnie upartyjnionego, z bardzo mocną pozycją partii politycznych, których kierownictwa dominują nad mającymi demokratyczny mandat parlamentarzystami.

Równie mocno akcentowało Stronnictwo potrzebę zapewnienia realizacji kontrolnej funkcji Sejmu. Towarzyszyło temu - co prawda nie zawsze konsekwentne - postulowanie możliwie dużej - jak na warunki i możliwości państwa komunistycznego - samodzielności i niezależności Najwyższej Izby Kontroli oraz podporządkowanie jej Sejmowi, jako jego organu kontrolnego.

Od swojego zarania SD poświęcało dużo uwagi problematyce prawa wyborczego. W okresie II Rzeczypospolitej reforma ordynacji wyborczej do parlamentu była jednym z głównych postulatów Stronnictwa. Poza demokratyzacją zasad wyborczych i upowszechnieniem prawa wyborczego oraz likwidacją licznych cenzusów wyborczych partia bardzo zdecydowanie stawiała postulat pięcioprzymiotnikowych wyborów (powszechnych,

równych, bezpośrednich, tajnych i proporcjonalnych), widząc w zasadzie proporcjonalności gwarancję demokratycznej legitymacji parlamentu oraz zabezpieczenia praw mniejszości. Do promowania idei wyborów maksymalnie proporcjonalnych SD wróciło w III RP poprzez propozycję trzykrotnego zmniejszenia liczby okręgów wyborczych i zmiany metody podziału mandatów poselskich pomiędzy poszczególne komitety wyborcze, co znacząco przyczyniłoby się do pełnej realizacji zasady proporcjonalności wyborów, a w konsekwencji uczyniło z parlamentu forum rzeczywiście odzwierciedlające preferencje polityczne wyborców.

Jednym z filarów myśli ustrojowej i samoidentyfikacji SD jest bez wątpienia przywiązanie do wagi i znaczenia samorządu terytorialnego. W czasach II RP, kiedy rodzące się Stronnictwo stawiało dopiero pierwsze kroki na scenie politycznej zdominowanej przez obóz sanacyjny, właśnie w samorządzie terytorialnym widziało przestrzeń do aktywności politycznej i obywatelskiej, niemożliwej na szczeblu centralnym. W okresie powojennym, kiedy prawdziwy samorząd terytorialny dosyć szybko przestał istnieć, poszerzanie sfery samorządności, na miarę tamtego systemu ustrojowo-politycznego, było swoistym *idée fixe* Stronnictwa. Dlatego od pierwszych dni „Polski Ludowej” aż do końca trwania Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej SD nieustannie postulowało wzmocnienie niezależności i samodzielności rad narodowych, które były stworzonym przez komunistów systemem quasi-samorządu terytorialnego. Był on dalece fasadowy nie tylko ze względu na immanentne cechy ustroju PRL, ale także ze względu na swoją konstrukcję, w której pochodzące z tzw. „wyborów” rady narodowe nie sprawowały rzeczywistego władztwa na podległym sobie terenie. Nie były też organami niezależnymi, ale funkcjonowały w systemie organów jednolitej władzy ludowej. Konsekwentnie dążąc do podniesienia roli i znaczenia rad narodowych Stronnictwo było w awangardzie środowisk, które u progu III Rzeczypospolitej promowały prawdziwy samorząd terytorialny w Polsce.

Rozprawa składa się z dziewięciu rozdziałów, wstępu, zakończenia oraz wykazu źródeł i literatury. Rozdziały ułożone są w układzie chronologicznym, ponieważ w taki sposób prowadzona jest analiza ewolucji myśli ustrojowej SD. Rozdział pierwszy poświęcony jest kształtowaniu się partii i jej programu przed wybuchem II wojny światowej. W rozdziale drugim opisuje wojenne losy Stronnictwa. Myśl ustrojowa SD okresu końca wojny, tworzenia zrębów nowej państwowości i okresu stalinizmu to temat rozdziału trzeciego. Z kolei w rozdziale czwartym opisałem konsekwencje, jakie dla polityki i programu ustrojowego SD przyniósł przełom października 1956 roku i lata bezpośrednio po nim następujące. Rozdział

piąty traktuje o myśli ustrojowej Stronnictwa lat 1965 – 1979, zaś szósty o wpływie wydarzeń sierpnia 1980 roku na Stronnictwo i jego zapatrywania konstytucyjne. Rozdział siódmy to analiza myśli ustrojowej SD lat stanu wojennego i lat kolejnych aż do początku przełomu lat 1988 – 1990, o którym traktuje rozdział ósmy. Ostatni, dziewiąty rozdział to analiza zapatrywań ustrojowych Stronnictwa Demokratycznego czasów współczesnych, czyli okresu III Rzeczypospolitej.

Podstawą badań, których rezultatem jest moja rozprawa doktorska, były dokumenty źródłowe – przede wszystkim zbiory uchwał i stanowisk władz statutowych partii oraz opracowania dotyczące bieżącej działalności i historii Stronnictwa, a także dokumentujące wszystkie Kongresy partii w czasie PRL wydawnictwa pokongresowe sprawozdające dyskusję i uchwały na nich podjęte. Podobne opracowania publikowano także po posiedzeniach Centralnego Komitetu partii. Niektóre dostępne są jedynie w partyjnym archiwum SD, wiele było wydawanych przez Centralny Komitet SD oraz przez związane ze ugrupowaniem wydawnictwo „Epoka”, które w okresie PRL opublikowało także obszernie wydawnictwa zawierające materiały źródłowe dotyczące Stronnictwa czasu przedwojennego. Nieodzowną przy rekonstrukcji poglądów konstytucyjnych SD była także analiza tekstów zamieszczanych w Biuletynach Stronnictwa Demokratycznego, adresowanych przede wszystkim do członków partii oraz w Zeszytach Historyczno-Politycznych SD, gdzie zamieszczano bardziej pogłębione i analityczne teksty poświęcone Stronnictwu. Całość uzupełnia prasa Stronnictwa, w tym przede wszystkim „Kurier Polski”, który w latach 1957-1991 był codziennym organem prasowym partii oraz „Tygodnik Demokratyczny” wydawany przez SD w latach 1953-1990. W czasach PRL i u zarania III Rzeczypospolitej Stronnictwo było ugrupowaniem parlamentarnym, stąd udział jego posłów w pracach Sejmu i wystąpienia na jego forum także stanowią cenny punkt odniesienia dla badań na myślą konstytucyjną tej partii. Dlatego istotnym obiektem moich badań były sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu PRL i RP.

Siła sprawcza Stronnictwa przez cały okres istnienia partii była bardzo niewielka. W II i III RP SD znajdowało się na marginesie życia politycznego bez większych możliwości oddziaływania na rzeczywistość państwową. W okresie PRL partia była częścią oficjalnego systemu partyjnego i politycznego, pełniąc rolę ugrupowania współrzędzącego. Była to jednak forma, za którą kryła się treść bardzo wąta. O biegu spraw w Polsce decydowała w pierwszej kolejności partia komunistyczna, zaś „stronnictwom sojusznicy” – jak nazywano ZSL i SD - przypadło w udziale „towarzyszenie” jej w budowie komunizmu. W tym stanie rzeczy wpływ SD na sprawy państwowe, które na dodatek było w trójpartyjnej koalicji partnerem

najsłabszym, był bardzo niewielki. Na tym tle tym donośniej brzmią ustrojowe dokonania Stronnictwa, które było cierpliwym i uporczywym promotorem rozwiązań, które z upływem czasu zakorzeniły się w systemie konstytucyjnym „Polski Ludowej”. Nie ulega oczywiście wątpliwości, że nie byłoby to możliwe bez aprobaty hegemonistycznej w tym systemie Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. W niczym nie umniejsza to jednak znaczenia i roli Stronnictwa w ewolucji systemu ustrojowego PRL. Wiele nieodzownych we współczesnej Polsce instytucji, które – jak choćby Trybunał Konstytucyjny czy sądownictwo administracyjne – słusznie uznajemy za podstawę funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, były na sztafardach SD długo, zanim doszło do ich implementacji do polskiego systemu polityczno-prawnego. Ten wkład Stronnictwa w rozwój polskiego systemu konstytucyjnego jest niebagatelny.

Wyzwaniem, przed którym staje każdy badacz historii doktryn polityczno-prawnych jest wyważenie proporcji z jednej strony prawnego, a z drugiej historyczno – politycznego aspektu swoich dociekań. W mojej pracy, której rdzeniem jest przedstawienie ewolucji poglądów Stronnictwa na kwestie ustrojowo – konstytucyjne, starałem się osadzić opisywane przeze mnie zagadnienia w kontekście historyczno – politycznym. Jest to o tyle istotne, że kierunek i tempo owej ewolucji ustrojowych zapatrywań SD był ściśle skorelowany z dynamicznie zmieniającym się otoczeniem politycznym. Dlatego rozważaniom historyczno – prawnym w mojej pracy towarzyszą rozważania historyczno – polityczne, ale jedynie w takim zakresie, w jakim są niezbędne do zrozumienia przyczyn i okoliczności kształtowania się stanowiska SD w sprawach konstytucyjnych na przestrzeni czasu. Posługiwałem się zatem nie tylko literaturą czy źródłami o charakterze prawniczym, ale także historycznym i politologicznym. Nie prowadziłem jednak pogłębionych badań historii Stronnictwa w różnych innych aspektach funkcjonowania tej partii. Historia SD i historia Polski są zatem istotnym ale jednak tylko tłem i kontekstem dla zasadniczych dla mojej pracy rozważań historyczno – prawnych.

Podstawowym i naturalnym narzędziem metodologicznym przy tworzeniu mojej pracy była metoda historyczno-prawna. Temat pracy determinował wybór właśnie tej metody, jako podstawowej i dominującej. Badanie ewolucji myśli ustrojowej wymagało połączenia metody prawnej oraz historycznej ponieważ – jak już zostało powyżej powiedziane – prawnie – ustrojowe zapatrywania i koncepcje SD oraz ich ewolucja były ściśle powiązane z bardzo zmiennymi uwarunkowaniami historycznymi w jakim przyszło funkcjonować Stronictwu. Stąd niezbędne było historyczne ujęcie przedmiotu moich badań, które musiały umiejscowić

rozwiązania prawne promowane przez Stronnictwo Demokratyczne w określonym i bardzo dynamicznie zmieniającym się kontekście historycznym.

Materiał, z którym przyszło mi się mierzyć jest bogaty, ponieważ kwestie konstytucyjne i ustrojowe są w centrum zainteresowania Stronnictwa przez cały okres jego funkcjonowania. Był to bez wątpienia jeden z filarów programu partii, któremu poświęcała wiele miejsca w swoich dokumentach programowych. Obok spraw inteligencji i rzemiosła myśl konstytucyjna była bez wątpienia znakiem firmowym tego ugrupowania, szczególnie w latach 1945 – 1990. Jednak w powszechnej świadomości SD odbierane jest – jeśli w ogóle – jako dawna reprezentacja rzemieślników i koalicjant PZPR. Bogaty dorobek ustrojowy partii nie zdołał wpłynąć na wizerunek Stronnictwa. Celem mojej pracy nie jest modyfikowanie tego wizerunku, czy też - tym bardziej - kreowanie nowego. Chciałem jednak zmierzyć się z tą materią ponieważ w polskiej historii próżno szukać innego ugrupowania, które – dzięki funkcjonowaniu przez ponad osiem dekad i współuczestniczeniu w sprawowaniu władzy przez ponad połowę tego okresu – wniosłoby większy i bardziej konsekwentny wkład w polską myśl ustrojowo – konstytucyjną. Z pewnością nie mała w tym zasługa środowiska uniwersyteckiego i prawniczego, które było ponadprzeciętnie reprezentowane zarówno w SD przedwojennym, jak również w czasach PRL.

Napisana przeze mnie rozprawa ma charakter przekrojowy – analizuję materię ustrojową w myśli programowej i działaniach SD na przestrzeni całej, ponad 80-letniej historii tego ugrupowania. Zatem analiza ta, choć rzetelna i możliwie pogłębiona, mogłaby zostać jeszcze rozwinięta w osobnych badaniach dotyczących poszczególnych okresów lub poszczególnych aspektów konstytucyjnych poglądów Stronnictwa. Tematem osobnych dociekań mogłaby być choćby kwestia praworządności (jej redefiniowania przez SD na przestrzeni czasu), która leży w centrum zainteresowania tej partii od jego zarania, aż po czasy współczesne.

Z pewnością dla lepszego ukazania kontekstu historycznego i politycznego, warunków w jakich funkcjonowało Stronnictwo, czy też motywacji i pozycji poszczególnych działaczy partii, którzy mieli wpływ na kształtowanie się jej myśli ustrojowej, warto byłoby pogłębić badania nad niektórymi materiałami źródłowymi. Mam tu na myśli m.in. dokumenty znajdujące się w zasobach Instytutu Pamięci Narodowej. Uznałem jednak – co już sygnalizowałem wcześniej – że kontekst historyczno – polityczny powinien być tłem dla zasadniczych rozważań o myśli konstytucyjnej partii. Obwiałem się, że w zbyt obszernej i szczegółowej analizie historyczno-politycznej może zagubić się wyrazistość tej części pracy, która jest dla niej

pierwszoplanowa. Nie mam jednak wątpliwości, że uzupełnienie moich badań o te wątki pozwoliłoby pokazać pełniejszy obraz okoliczności, w jakich kształtował się i ewoluował koncept ustrojowy SD.

Mam nadzieję, że udało mi się przedstawić tematykę i efekty moich prac badawczych w sposób interesujący, który nie tylko będzie zachęcać do zapoznania się z nimi, ale także skłoni i zainspiruje kolejnych badaczy do pogłębienia badań w tych obszarach związanych ze Stronnictwem Demokratycznym, jego historią, dorobkiem i myślą programową, które nie zostały przeze mnie wystarczająco poruszone i zbadane.