Krzysztof GOŁATA
Jerzy KRAWULSKI

KONCEPCJE POLITYCZNO-USTROJOWE STRONNICTWA DEMOKRATYCZNEGO W LATACH 1944 - 1988

Wstęp

Wznowienie przez Stronnictwo Demokratyczne działalności w Polsce po II wojnie światowej w nowych warunkach społeczno-politycznych wymagało zmiany orientacji politycznych, sformułowania nowych koncepcji programowych oraz określenia swojego miejsca w strukturze politycznej państwa. Przeobrażenia, jakie następowały w pierwszych latach niepodległości, musiały znaleźć odzwierciedlenie w dokumentach Stronnictwa. Dotyczyło to przede wszystkim ustosunkowania się do nowego rodzaju władzy. Instytucje realizujące ludowładztwo musiały ulec istotnym przeobrażeniom w takim duchu i treści, aby w pełni realizować interesy, jak to określano, mas pracujących jako podmiotów władzy. W tym duchu też musiało konstruować swoje programy i założenia ideologiczne Stronnictwo Demokratyczne, aby czynnie uczestniczyć w sprawowaniu władzy.

Koncepcje polityczno-ustrojowe reprezentowane przez każdą partię polityczną, w tym także przez Stronnictwo Demokratyczne były zależne od wielu czynników. Do podstawowych, jak się wydaje, można zaliczyć: wielkość partii, potencjał intelektualny członków, miejsce zajmowane w systemie partyjnym państwa, istniejący system prawny, stosunki z innymi partiami, stosunek partii hegemonicznej wobec sojuszników czy istniejącą aktualnie sytuację międzynarodową. Wszystkie te czynniki, jak również szereg innych, rzutowały na możliwości formułowania własnych koncepcji, a szczególnie związane były z możliwościami ich realizacji w praktyce politycznej państwa.

1. Instytucje państwowe w myśli programowej Stronnictwa Demokratycznego

a) Sejm

Naczelną deklarowaną cechą struktury aparatu państwowego w Polsce po II wojnie światowej było uznanie zwierzchniej pozycji parlamentu w systemie organów państwowych. Stąd też w różnych okresach istnienia Stronnictwa Demokratycznego w Polsce Ludowej poświęcono temu organowi dużo uwagi. Fakt ten wiązał się ściśle

z treścią koncepcji politycznych SD, które „określały z pewnością jego tradycje ideowe, świadomość grup społecznych stanowiących dlań polityczne oparcie, twórczość jego działaczy. Jednakże istotne, a nawet decydujące znaczenie, miały obiektywne przemiany społeczno-polityczne w naszym kraju inicjowane przez partię marksistowsko-leninowską. Rozwój myśli politycznej SD nie daje się zatem przedstawić jako proces autonomiczny, którego motorem są wyłącznie siły tkwiące w strukturze organizacyjnej Stronnictwa czy nawet w jego bazie społecznej".[1]

Koncepcje polityczne były dostosowane do zmieniających się warunków społeczno-politycznych oraz były odbiciem stanu świadomości politycznej i interesów bazy społecznej Stronnictwa. Nie bez wpływu na kształt koncepcji politycznych SD były także inne czynniki, jak: kryzysy społeczno-polityczne, bunt klasy robotniczej przeciw wypaczeniom praktyki budowy socjalizmu, wymuszane zmiany systemowe na partii marksistowskiej, wpływy obcych ideologii, działalność opozycji politycznej czy wreszcie zmiany zachodzące w innych państwach bloku wschodniego, szczególnie w Związku Radzieckim.

Wszystko to musiało znaleźć odzwierciedlenie w formułowanych koncepcjach ustrojowych przez Stronnictwo Demokratyczne.

Szczególną i nadrzędną rolę w systemie władzy, zgodnie z obowiązującymi poglądami, przypisywano Sejmowi.

Po raz pierwszy w sposób wyraźny stanowisko SD w tej kwestii zostało wyrażone w Tezach Programowych uchwalonych przez I Zjazd Rady Naczelnej 23 stycznia 1946 r. Podstawową sprawą, zawartą w tezach był ustrój państwa. Polska, zdaniem twórców Tez, musi „stworzyć taki ustrój, który by zabezpieczył istnienie Państwa i Narodu. Trwałość takiego ustroju może zapewnić jedynie prawdziwa demokracja całego życia politycznego, społecznego, gospodarczego i kulturalnego naszego państwa".[2] Rozwój demokracji miał wyrażać się w ustroju parlamentarnym, w samorządzie terytorialnym, gospodarczym i zawodowym, pełnej niezawisłości sądów, zdemokratyzowanym korpusie oficerskim, zniesieniu wielkiej własności ziemskiej, upaństwowieniu podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, oparciu życia ekonomicznego na gospodarce planowej oraz rozbudowie ustawodawstwa społecznego i związków zawodowych.

Spełnienie tych warunków miało umożliwić prawidłowe funkcjonowanie parlamentu, który winien posiadać „pełnię władzy ustawodwaczej i wykonując kontrolę polityczną nad rządem – musi wiernie wyrażać wolę ludności, a zatem pochodzić z wyborów dokonywanych na podstawie demokratycznej ordynacji wyborczej"[3]. Z cytowanego fragmentu Tez programowych wynika, że pozycję parlamentu widziano nie tylko przez pryzmat spełnianej przez niego funkcji ustawodawczej, ale wyraźnie akcentowano jego funkcję kontrolną. „Szczególna rola parlamentu wynika bowiem nie tylko stąd, że ma możliwość kontroli realizacji uchwalonych przez siebie ustaw.

---

[1] **P. Winczorek**: Myśl polityczna Stronnictwa Demokratycznego w latach 1944 - 1974. „*Studia Nauk Politycznych*" 1976 nr 1(23), s. 51.

[2] Stronnictwo Demokratyczne w Polsce Ludowej. Wybór dokumentów z lat 1944 - 1949. Cz. I, Warszawa 1968, s. 51.

[3] Tamże, s. 53.

Funkcja kontrolna jest zatem również ważna przy określaniu szczególnej pozycji parlamentu jako funkcja ustawodawcza" – pisze H. Suchocka.[4]

Sformułowania programowe Stronnictwa Demokratycznego dotyczące roli i miejsca Sejmu w życiu politycznym Polski zawarte w Tezach Programowych miały charakter ogólny i należało oczekiwać co najmniej potwierdzenia ich w uchwałach najbliższego Kongresu. Natomiast uchwalone na II Kongresie (15 lipca 1946 r.) rezolucje nic na ten temat nie wspominają. Być może rację ma H.Suchocka, kiedy stwierdza, że sformułowania zawarte w Tezach Programowych uznano w Stronnictwie za wystarczające.[5] Równocześnie jednak należy pamiętać, że uchwały i rezolucje Kongresu mają znacznie wyższą rangę niż podobne postanowienia Rady Naczelnej. Braku tego nie tłumaczą inne problemy (ziemie zachodnie, sprawy zagraniczne, sprawy kulturalno-oświatowe i socjalne, sądownictwo, administracja), które znalazły się w centrum zainteresowania obrad II Kongresu.

Jedynie więc z pierwszych lat Polski Ludowej w 1946 r. Stronnictwo Demokratyczne zaprezentowało swoje poglądy na temat roli, miejsca i znaczenia Sejmu w strukturach władzy państwowej. Natomiast kolejne Kongresy w latach 1949 - 1954 tej problematyki nie podejmowały. Były to lata, w których ograniczono funkcję Sejmu na rzecz Rady Państwa oraz organów wykonawczych, jak również charakteryzujące się ograniczeniem roli partii politycznych, SD i ZSL, które zostały sprowadzone przez PZPR do roli dekoracyjnej, a nie rzeczywistego współgospodarza i współkonstruktora życia społeczno-politycznego państwa.

Połowa lat pięćdziesiątych przyniosła odprężenie polityczne, wzrosła aktywność społeczeństwa, rozpoczął się, trwający wprawdzie bardzo krótko, okres rozliczeniowy z latami kultu jednostki i deformacji politycznych w funkcjonowaniu państwa.

Do tego procesu także aktywnie włączyło się Stronnictwo Demokratyczne. Zaczęto coraz częściej zastanawiać się nad przyczynami zaistniałej sytuacji. W przemówieniu sejmowym J. K. Wende stwierdził: „Nie należy bowiem ukrywać faktu, że w minionym okresie negliżowania demokratycznych norm życia politycznego nie można było mówić o politycznie słusznym stosunku do Stronnictwa. Brak było stałej współpracy, istniał – zwłaszcza na niższym szczeblu, ale nie tylko tam – nieuzasadniony brak zaufania do członków Stronnictwa, niewykorzystania aktywu lub postponowania go".[6]

Także L. Chajn w jednym z wystąpień sejmowych wiele uwagi poświęcił stosunkom międzypartyjnym. Uznając kierowniczą rolę PZPR w budownictwie socjalizmu w Polsce, postulowano uznanie przez partię marksistowsko-leninowską „roli interesów partii sojuszniczych" oraz wspólne szukanie dróg rozwiązania zasadniczych problemów życia państwowego. „Sam fakt istnienia w Polsce Ludowej różnych partii politycznych zakłada ich współpracę i wzajemną kontrolę. Ta współpraca i kontrola ma być czynnikiem demokratyzacji, gdyż pozwoli partii robotniczej oprzeć się o poglądy

---

[4] **H. Suchocka**: Poglądy Stronnictwa Demokratycznego na strukturę aparatu państwowego. [W:] Poglądy Stronnictwa Demokratycznego na państwo. Warszawa 1980, s. 46.

[5] Tamże s. 47.

[6] Nasza linia (Stanowisko Stronnictwa Demokratycznego w podstawowych kwestiach polityczno-ideologicznych w świetle tekstów źródłowych). Warszawa 1958. s. 37.

i postulaty tych odłamów społeczeństwa, które są reprezentowane przez inne partie polityczne. Pozwala korzystać z doświadczenia politycznego i gospodarczego tych partii" – kontynuował mówca.[7] Omawiając zaś problematykę roli Sejmu L. Chajn stwierdził, że będąc najwyższym organem jednolitej i niepodzielnej władzy państwowej, musi przejawiać się w zwierzchnictwie nad władzą wykonawczą. „Rząd musi być uzależniony od Sejmu i poddany jego kontroli przez zapewnienie wyłącznie Sejmowi prawa powoływania i odwoływania rządu i poszczególnych ministrów".[8]

Szeroką analizę minionego okresu znajdujemy w „Wytycznych działalności politycznej SD" z dnia 13 lipca 1956 r. Stwierdzono tam, że Stronnictwo w przeszłości nie miało warunków dla pełnego rozwoju i odegrania właściwej roli politycznej. Było to wynikiem wypaczeń w życiu społeczno-politycznym, powstałych w rezultacie utrwalających się sądów autorytarnych, pogłębionych uzasadnieniem teorii o nieuchronności zaostrzenia się walki klasowej w miarę budownictwa socjalizmu. Praktyka polityczna przejawiała się narzucaniem woli partiom sojuszniczym przez PZPR, zaniechaniem współpracy międzypartyjnej oraz dominował brak zaufania do SD, nie wykorzystywano jego aktywu. Stronnictwo ze swej strony nie potrafiło przeciwstawić się tym tendencjom i stąd zauważono zatracenie „przez Stronnictwo charakteru partii politycznej", pomniejszana była rola członków SD w organizacjach masowych, zawodowych i Froncie Narodowym.[9]

Naczelnym zadaniem, do którego wrócono w uchwałach CK SD w październiku 1956 r., była sprawa roli Sejmu.[10] Po sprecyzowaniu przyczyn spadku roli i znaczenia Sejmu (dominacja Rady Państwa, brak aktywności poselskiej) „Wytyczne działalności politycznej, ekonomicznej i organizacyjnej SD" podjęły ponownie zakreślenie miejsca Sejmu w życiu państwa. „Demokratyzacja i jawność naszego życia politycznego wymagają pełnego przestrzegania konstytucyjnych uprawnień Sejmu jako najwyższego organu władzy państwowej. Podstawowe jego funkcje – to funkcje najwyższego organu ustawodawczego i najwyższego organu kontroli nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej (...). Stronnictwo Demokratyczne uważa urealnienie roli Sejmu – w szczególności zapewnienie ciągłości jego pracy, rzeczywiste wykonywanie jego zadań konstytucyjnych – za podstawowy postulat polityczny. W tym celu uważa za nieodzowne stworzenie odpowiednich warunków na terenie Sejmu do parlamentarnej działalności istniejących partii politycznych".[11]

Po 1956 r. Stronnictwo Demokratyczne stało w dalszym ciągu na pozycji wzmocnienia Sejmu wśród innych instytucji demokratycznych. Miało to znaleźć swój wyraz w zmianach procedury i organizacji prac parlamentarnych i przyjęciu przez Sejm całokształtu ustawodawstwa, miała wzrosnąć rola partii politycznych, należało przywrócić do życia istnienie klubów polselskich, Konwentu Seniorów. Niezależnie od tego Stronnictwo wypowiadało się za przywróceniem niektórych samorządów zawo-

---

[7] Tamże, s. 28.

[8] Tamże, s.27.

[9] Stronnictwo Demokratyczne w Polsce Ludowej. Wybór dokumentów z lat 1950 - 1958. Cz. II. T. 1. Warszawa 1970, s. 264.

[10] Uchwała CK SD z dnia 10 października 1956 r. była powieleniem „Wytycznych..." z lipca 1956 r.

[11] Stronnictwo Demokratyczne w Polsce Ludowej. Cz. II. T. 1, s. 291 - 292.

dowych (Izby Lekarskie, Samorząd Rzemieślniczy), wzmocnieniem czynnika społecznego wobec zawodowego w systemie terenowym organów władzy i administracji.[12]

Postanowienia zawarte w uchwałach i postulatach wysuwanych przez Stronnictwo Demokratyczne w 1956 r. znalazły potwierdzenie i skonkretyzowanie w „Założeniach Programowych VI Kongresu SD" z 10 stycznia 1958 r. W „Założeniach" odrębny rozdział poświęcono omówieniu spraw ustrojowych, a poszczególne podrozdziały zawierały postulaty odnośnie do różnych grup organów państwowych. Rozdział ten można uznać za skondensowany wyraz myśli i poglądów Stronnictwa Demokratycznego w kwestii struktury aparatu państwowego. „Przyjęcie i uznanie zasady zwierzchnictwa ludu pracującego określa szczególną pozycję jego organu przedstawicielskiego, tj. Sejmu, w ustroju politycznym Polski Rzeczypospolitej Ludowej jako pozycję nadrzędną wśród innych organów władzy państwowej".[13] Sejm, zdaniem „Założeń Programowych VI Kongresu" (18 stycznia 1958 r.) winien być terenem międzypartyjnego porozumienia, miejscem wypracowania wspólnej myśli państwowej i metod jej realizowania oraz czynnikiem wzajemnej kontroli partii politycznych, które uczestniczą w sprawowaniu władzy państwowej. „Demokratyzacja i jawność życia politycznego wymagają pełnego przestrzegania konstytucyjnych uprawnień Sejmu jako najwyższego organu władzy państwowej" – stwierdzano. Sejm winien spełniać podstawowe funkcje, do których zaliczono: funkcje wynikające z faktu, że jest to najwyższy organ ustawodawczy, funkcje kontroli nad działalnością rządu oraz innych organów władzy i administracji państwowej. Stronnictwo stało na stanowisku, że zapewnienie Sejmowi należnej pozycji w systemie organów władzy państwowej wymagało istnienia tzw. materii ustawodawczej, tj. istnienia takich praw, które mogły być uchwalane wyłącznie w formie ustawy. „Takie sprawy jak: podatki, cła, polityka cen, służba wojskowa, system płac, ustawodawstwo pracy itp. powinny być normowane jedynie w trybie ustawy". Także taryfikacja umów międzynarodowych to wyłączna kompetencja Sejmu. Postulat istnienia tzw. materii ustawodawczej jest niezwykle ważny i istotny dla funkcjonowania państwa, gdyż zapobiega możliwościom wprowadzenia dominacji organów wykonawczych. Stąd też postulat zgłaszany przez SD w tej materii, chociaż nie mający odzwierciedlenia w konstytucji, jest niewątpliwie godny podkreślenia.[14]

Stronnictwo Demokratyczne sformułowało także swoje stanowisko w stosunku do Rady Państwa, jako organu władzy państwowej. „Stronnictwo Demokratyczne widzi w Radzie Państwa organ skupiający całokształt nadzoru nad działalnością Rad Narodowych. Funkcje prawodawcze Rady Państwa, jako emanacji Sejmu, powinny się odnosić tylko do spraw uzasadnionych pilną koniecznością państwa" – stwierdzano w „Założeniach Programowych".[15]

W latach następnych Stronnictwo Demokratyczne już nie tak szeroko podejmowało problematykę Sejmu. W Uchwale VIII Kongresu (8 - 10 lutego 1965 r.) jedynie

---

[12] **P. Winczorek**: Myśl polityczna... op.cit., s. 58.

[13] Stronnictwo Demokratyczne w Polsce Ludowej. Cz. II. T. 1, s. 415.

[14] **H. Suchocka**: Poglądy SD... op.cit., s. 53.

[15] Stronnictwo Demokratyczne w Polsce Ludowej. Cz. II. T. 1, s. 415.

stwierdzono: „Istotnymi zadaniami w rozwoju demokracji socjalistycznej jest dalsze ugruntowanie konstytucyjnej roli Sejmu w zakresie ustawodawczym i kontrolnym oraz stałe umacnianie rad narodowych"[16] „Wytyczne Programowe" uchwalone przez VIII Kongres podkreślały potrzebę tworzenia sprzyjających warunków oraz opracowania nowych form i metod pracy Sejmu, które wzmocnią kontrolę nad działalnością rządu. „Efektywność tej kontroli gruntować będzie zasadę pełnej odpowiedzialności organów władzy i administracji publicznej wobec organów przedstawicielskich".[17]

Także uchwała IX Kongresu (23 - 25 lutego 1969 r.) nie wnosiła nic nowego do myśli politycznej Stronnictwa na temat miejsca i funkcjonowania Sejmu. Jedynie stwierdzono, że Sejm „winien kontynować na plenarnych posiedzeniach ocenę poszczególnych problemów z dziedziny życia politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego. W dalszym ciągu należy podnosić wagę funkcji spełnianych przez komisje sejmowe, zarówno w inspiracji ustawodawczej, jak i w sprawach bieżącej kontroli sejmowej".[18] Ponadto zwracano uwagę na konieczność lepszej pracy komisji sejmowych. One to muszą przede wszystkim artykułować dezyderaty płynące do centralnych ogranów administracji państwowej. „Głębsze też winno być zainteresowanie komisji projektami aktów wykonawczych wydawanych przez organy administracji państwowej w oparciu o uchwalone przez Sejm ustawy".[19]

Zatem Kongresy lat sześćdziesiątych nie wniosły nic nowego do myśli politycznej Stronnictwa dotyczącej Sejmu.

Przyjęta w trakcie pierwszego po wydarzeniach grudniowych posiedzenia plenarnego Centralnego Komitetu SD uchwała w sposób bardzo ogólny ustosunkowuje się do problematyki Sejmu. Uznaje go za najwyższy organ władzy państwowej oraz organ kontroli nad administracją. Uchwała postulowała rozwijanie takich metod działania Sejmu, jak: problemowe debaty parlamentarne oraz interpelacje poselskie, a także umocnienie kontaktów posłów z wyborcami.[20] Tak ogólnikowe potraktowanie problematyki parlamentarnej mogło świadczyć o tym, iż Stronnictwo świadomie zrezygnowało z zaprezentowania w tym przełomowym momencie własnej wizji Sejmu oraz zasad jego funkcjonowania. Co gorsza, zrezygnowało także z przypomnienia już wcześniej głoszonych poglądów na temat miejsca parlamentu w polskim systemie politycznym. Jest to o tyle zastanawiające, iż w tym samym okresie PZPR dokonała dość gruntownej zmiany koncepcji funkcjonowania Sejmu PRL. Znalazło to swój wyraz w wielu partyjnych dokumentach z tego okresu. Jest również i faktem to, że wiele z tych proponowanych zmian nie zostało w tym czasie ani później zrealizowanych.

Obradujący w lutym 1973 roku X Kongres Stronnictwa Demokratycznego w części uchwały programowej poświęconej zadaniom Stronnictwa w pogłębianiu demokracji skoncentrował swoją uwagę na realizacji przez Sejm PRL funkcji kontrolnej.[21]

---

[16] Tamże, Cz. II, T. 2, s. 449.
[17] Tamże, s. 497
[18] Tamże s. 691.
[19] Tamże s. 753.
[20] Zob. VI Plenum CK SD. 26 luty 1971 r. „Epoka" Warszawa 1971, s. 28.
[21] Zob. Materiały na X Kongres Stronnictwa Demokratycznego. „Epoka" Warszawa 1976, s. 158.

Umocnienie pozycji parlamentu jako najwyższego organu władzy państwowej wiąże się z rozwijaniem działalności kontrolnej zarówno w trakcie posiedzeń plenarnych parlamentu, jak i poprzez komisje sejmowe. Uchwała Kongresu postulowała, aby jedną z takich form kontroli były kompleksowe oceny poszczególnych dziedzin życia gospodarczego i społecznego. W uchwale programowej zapisany został postulat szerszego korzystania przez Sejm z wyników prac kontrolnych realizowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Kontrolna funkcja Sejmu wymagała także działań mających na celu ocenę rozporządzeń wykonawczych do uchwalonych przez parlament ustaw. Stronnictwo wysunęło wówczas postulat, aby komisje parlamentarne w trakcie rozpatrywania projektów ustaw były zaznajomione z założeniami projektowych rozporządzeń wykonawczych.

Komisje sejmowe, zdaniem Kongresu, powinny także dokonywać systematycznych ocen realizacji uchwalonych wcześniej ustaw. Ta ocena musiałaby bazować nie tylko na oficjalnych dokumentach, np. rządowych, ale także powinna być oparta na osobistych kontaktach posłów z wyborcami. Tym samym uchwała kongresowa akceptowała bardzo mocno indywidualną pracę posłów i ich codzienny kontakt ze swoim środowiskiem zawodowym i społecznym. Wnioski płynące od wyborców stanowiły w wielu przypadkach znacznie pełniejsze źródło informacji niż oficjalne dokumenty.

Postulat o potrzebie doskonalenia działalności kontrolnej parlamentu zdecydowanie zdominował tę część uchwały programowej, która dotyczyła Sejmu. Uchwała kongresowa jednym zdaniem wypowiadała się także na temat funkcji ustawodawczej parlamentu. Zawarty w nim został postulat o potrzebie zapoznawania w procesie ustawodawczym komisji sejmowych z opiniami zainteresowanych środowisk na temat projektów rozwiązań prawnych oraz z opiniami ekspertów. Innymi słowy, Uchwała Kongresu postulowała niejako uspołecznienie procesu ustawodawczego poprzez włączenie do niego szerszego grona obywateli.

X Kongres Stronnictwa Demokratycznego tylko w niewielkim stopniu rozszerzał merytorycznie zapisy zawarte w dokumentach VI Plenum Centralnego Komitetu SD z lutego 1971 r. Akceptowano przede wszystkim kontrolny aspekt pracy parlamentu, pomijano zaś wiele istotnych kwestii związanych z miejscem i rolą Sejmu w systemie politycznym. Uchwała Kongresu była kolejnym dowodem na to, że Stronnictwo odstąpiło już zdecydowanie od przypominania własnych koncepcji i zmian dotyczących instytucjonalnych aspektów funkcjonowania parlamentu. Tylko częściowym wyjaśnieniem takiego stanowiska mogą być ówczesne warunki społeczno-polityczne.

Obradujący trzy lata później XI Kongres Stronnictwa Demokratycznego w sposób jeszcze bardziej ogólnikowy odniósł się do problematyki parlamentarnej. W jednym z aspektów uchwały programowej poświęconej Sejmowi znajdujemy deklarację Stronnictwa, że wraz z PZPR oraz ZSL dążyć będzie do umocnienia funkcji Sejmu jako najwyższego organu władzy państwowej. To umacnianie pozycji parlamentu wymagało przede wszystkim położenia nacisku na jakościową stronę prac ustawodawczych oraz rozwój funkcji kontrolnych parlamentu.[22] Warto zaznaczyć, że XI Kongres odbył

[22] Zob. XI Kongres Stronnictwa Demokratycznego, 7 - 9 lutego 1976 r. „Epoka" Warszawa 1976, s. 117.

się w przededniu wprowadzenia zmian do Konstytucji PRL, zmian, które znacznie ograniczały pozycję Sejmu chociażby przez fakt podporządkowania Najwyższej Izby Kontroli Radzie Ministrów. Uchwała kongresowa nie ustosunkowuje się jednak do tego faktu.

Wydarzenia lat osiemdziesiątych zapoczątkowały nowy rozdział w kształtowaniu się koncepcji Stronnictwa Demokratycznego i postrzeganiu roli i miejsca Sejmu w systemie politycznym PRL.

Przyjęty przez XII Kongres obradujący w marcu 1981 r. Program Stronnictwa Demokratycznego poruszał kilka kwestii związanych z funkcjonowaniem parlamentu. Za podstawową dyrektywę uznano, że Sejm miał być głównym forum prezentowania i akceptacji inicjatyw politycznych, podejmowania decyzji i sprawowania kontroli państwowej.[23] Stronnictwo zadeklarowało także, iż swoje podstawowe cele społeczno-gospodarcze będzie realizowało głównie poprzez działalność na forum organów przedstawicielskich.

Najwyższe władze Stronnictwa stanęły także na stanowisku, iż wynikające z Konstytucji PRL główne funkcje Sejmu zapewniają jego najwyższą pozycję w systemie organów państwowych. Dokument XII Kongresu postulował kilka zmian w tym zakresie. Nie dotyczyły one wprawdzie podstawowych zapisów konstytucyjnych, niemniej jednak miały wpływ na funkcjonowanie parlamentu. Po pierwsze, Stronnictwo postulowało wprowadzenie do Konstytucji zapisu określającego katalog spraw, które nie mogą być regulowane w formie dekretów z mocą ustawy.[24] Po drugie, podporządkowanie Rady Ministrów Sejmowi, odpowiedzialność polityczna ministrów oraz funkcje kontrolne parlementu nakazują rozdzielać mandat poselski i stanowiska w rządzie. Po trzecie, Stronnictwo wyraziło pogląd, że zmianie powinna ulec częstotliwość obrad Sejmu. Zgłoszono także propozycję zwoływania obrad Sejmu z mocy samego prawa. Po czwarte wreszcie, urzeczywistnienie demokracji wymaga zmiany prawa wyborczego.[25]

W uaktualnionym przez XIII Kongres Stronnictwa Demokratycznego „Programie" nie dokonano większych zmian w stosunku Stronnictwa wobec Sejmu PRL. Problematyka parlamentarna została również zaakceptowana w przyjętej przez Kongres uchwale programowej. Najwyższe władze Stronnictwa jeszcze raz opowiedziały się za rozwijaniem zasady politycznego kierownictwa państwem za pośrednictwem organów przedstawicielskich. W tym miejscu powtórzono zapis zawarty w uchwalonym wcześniej programie, iż Sejm stał się głównym forum prezentowania i akceptowania inicjatyw politycznych, podejmowania decyzji państwowych oraz sprawowania kontroli wobec administracji.[26]

---

[23] Zob. Dokumenty i materiały XII Kongresu Stronnictwa Demokratycznego. „Epoka" Warszawa 1981, s. 12.

[24] Jest to przywołanie w pamięci okresu I kadencji Sejmu, kiedy to Rada Państwa całkowicie zastępowała działalność ustawodawczą parlamentu. Taki zapis byłby gwarancją niemożności powrotu do tego okresu.

[25] Zob. Dokumenty i materiały XII Kongresu..., op.cit., s. 19.

[26] Zob. Materiały i dokumenty XIII Kongresu Stronnictwa Demokratycznego. „Epoka" Warszawa 1985, s. 27.

W omawianym dokumencie znajdujemy także kilka propozycji zmian w mechanizmie funkcjonowania parlamentu. Kongres zaakceptował potrzebę ustawowego uregulowania statusu posła. Uchwała opowiedziała się także za wprowadzeniem do praktyki parlamentarnej zasady delegowania posłów do prac sejmowych, co wiązało się z urlopowaniem ich z pracy zawodowej. Konieczność rozdzielenia tych dwóch obowiązków wynika przede wszystkim z intensywności prac Sejmu. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w naszej praktyce parlamentarnej nie jest to nowy postulat. Był on już wielokrotnie zgłaszany zarówno w dokumentacjach politycznych, jak i publicystyce prasowej bezpośrednio po przełomie październikowym. Z różnych przyczyn nie doczekał się jednak realizacji. Umieszczenie tego postulatu w dokumencie programowym Stronnictwa dowodzi, że uznano go za ważny i mający wpływ na pracę Sejmu. Stronnictwo zaś pragnęło wprowadzić go do parlamentarnej praktyki.

Uchwała Kongresu postulowała wprowadzenie także szeregu zmian do Regulaminu Sejmu. Miały one na celu przede wszystkim „...doskonalenie procesów legislacyjnych oraz konkretyzację uprawnień kontrolnych". Nie sprecyzowano na czym mają one polegać. Uchwała postulowała także dopasowanie struktury i trybu działania komisji sejmowych do podejmowania kompleksowych problemów społeczno-politycznych i gospodarczych. Kwestie polityczne, jakie w latach osiemdziesiątych były przedmiotem debat parlamentarnych, wykształciły potrzebę częstego powoływania komisji nadzwyczajnych do rozpatrywania projektów ustaw. Praktyka ta została przez najwyższe partyjne forum uznana za jak najbardziej prawidłową i godną kontynuacji, a nawet rozszerzenia w postaci powoływania różnych komisji doraźnych i zespołów międzykomisyjnych.

Uchwała kongresowa wysunęła także postulat zwiększenia przez Sejm aktywności kontrolnej, przede wszystkim w odniesieniu do realizacji ustaw.

Dokumenty programowe XIII Kongresu stanowią swoistego rodzaju podsumowanie dyskusji, jaka toczyła się na forum Stronnictwa od początku lat osiemdziesiątych. Jest rzeczą oczywistą, że nie wszystkie zgłaszane wówczas propozycje dotyczące miejsca i roli parlamentu w polskim systemie politycznym zostały zapisane w dokumentach programowych. Różne były tego przyczyny. Nie ulega jednak wątpliwości, że uchwały XIII Kongresu nie zakończyły dyskusji wokół tej problematyki. Nie wszystkie propozycje dotyczące zmian instytucjonalnych i funkcjonalnych w parlamencie zostały zrealizowane. W ten sposób dokumenty Kongresu wyznaczały kierunek dalszego rozwoju myśli programowej Stronnictwa.

Zainteresowanie problematyką parlamentarną dało o sobie znać w dyskusji przed kolejnym XIV Kongresem Stronnictwa Demokratycznego. Opublikowane w 1988 r. tezy do dyskusji przedkongresowej zawierały szereg uwag dotyczących Sejmu i jego funkcjonowania[27]. W dokumencie tym zapisany został – zgłoszony także przez inne środowiska – postulat utworzenia drugiej izby w polskim parlamencie. Izba ta, zgodnie z koncepcją Stronnictwa, składałaby się z deputowanych pochodzących z wyborów pośrednich oraz nominacji.

---

[27] Zob. Tezy do dyskusji przed XIV Kongresem Stronnictwa Demokratycznego. „*Kurier Polski*" nr 88 z września 1988 r.

W tezach powtórzono także postulat o niełączeniu mandatu poselskiego ze stanowiskiem w rządzie. Rozszerzano ten postulat także na inne funkcje kierownicze w administracji państwowej.

Demokratyczne metody rządzenia państwem wymagają również zmian w ordynacji wyborczej, mających na celu rozszerzenie kręgu uprawnionych do zgłoszenia kandydatów oraz usunięcia ograniczeń w swobodzie wyboru. Sam fakt głosowania polegałby na wyborze pomiędzy kandydatami reprezentującymi różne programy polityczne. Koresponduje z tym postulat o konieczności poszerzenia politycznej reprezentacji w Sejmie o przedstawicieli tych sił, które do tej pory nie były w nim reprezentowane lub te, których reprezentacja nie była wystarczająca.

Problematyka sejmowa znalazła także swoje odbicie w trakcie obradującej w marcu 1989 r. III Konferencji Ideologicznej Stronnictwa Demokratycznego. W wypracowanym przez konferencję stanowisku dotyczącym nowej Konstytucji znajdujemy akapit poświęcony problematyce parlamentarnej.[28] W stanowisku tym wyraźnie odbijały się dyskusje toczące się przy „okrągłym stole". Konferencja postulowała rozdzielenie władzy pomiędzy obie izby parlamentu: sejm i senat, przy czym ten pierwszy zachowałby naczelną pozycję w procesie legislacyjnym oraz powoływaniu i kontroli rządu. Senat natomiast powinien pełnić funkcję „kontrolera" działalności ustawodawczej sejmu. W dokumencie konferencji zawarty został także postulat odejścia w pracy sejmu od systemu sesyjnego oraz wyboru senatu w wyborach powszechnych (w opublikowanym wcześniej tezach przedkongresowych postulowano pośredni wybór oraz nominację do drugiej izby parlamentu). Konferencja postulowała także rozszerzenie kompetencji sejmu o prawo ratyfikowania umów międzynarodowych oraz wyłączności w dyskusji o prowadzeniu na terytorium PRL stanu wojennego lub stanu wyjątkowego.

Niektóre sformułowania wypracowane w trakcie III Konferencji Ideologicznej zostały powtórzone we wstępnym projekcie Programu Stronnictwa Demokratycznego opracowanego przed XIV Kongresem.

W części poświęconej systemowi organów państwowych zawarte zostało stwierdzenie, iż Stronnictwo uważa obecne uprawnienia sejmu – pod warunkiem ich pełnego wykorzystania – za wystarczające do zbudowania silnej pozycji parlamentu wśród organów państwowych.[29]

W projekcie programu powtórzono postulat o potrzebie wprowadzenia permanencji obrad sejmu (posłowie powinni otrzymać wynagrodzenie z budżetu państwa).

W omawianym dokumencie postulowano także głęboką reformę ordynacji wyborczej do sejmu oraz doprowadzenie do zmiany składu politycznego parlamentu poprzez zwiększenie reprezentacji sił do tej pory w sejmie nieobecnych.

Projekt Programu zawierał także postulat precyzyjnego unormowania w Konstytucji oraz regulaminie sejmowym instytucji wotum nieufności dla rządu. Podniesienie rangi parlamentu wymaga także uczynienia z „drugiego czytania" projektów ustaw

---

[28] Stanowisko III Konferencji Ideologicznej Stronnictwa Demokratycznego. Maszynopis powielony. Warszawa 1989.

[29] Zob. Wstępny projekt Programu Stronnictwa Demokratycznego. „Epoka" Warszawa 1989, s. 9 - 10.

istotnego elementu wpływu sejmu na treść parlamentarnych decyzji. W projekcie Programu zawarty został bardzo ogólnikowy zapis o potrzebie wyeliminowania licznych odstępstw od zasady pośredniego kierowania państwem. Projekt nie precyzował jednak, o jakie odstępstwa chodzi oraz jak je zlikwidować.

Projekt Programu nie przesądzał ostatecznie, za jaką wersją drugiej izby parlamentu opowiada się Stronnictwo. W dalszym ciągu aktualne były w tym zakresie dwie koncepcje. Pierwsza, mówiąca o drugiej izbie jako „zwieńczeniu systemu samorządów terytorialnych, gospodarczych i zawodowych", a druga – poszukująca wzorów w senacie istniejącym w okresie II Rzeczypospolitej. W pierwszym przypadku wybory tej izby byłyby wyborami pośrednimi, a w drugim przypadku – bezpośrednimi. Stronnictwo postulowało, aby druga izba wyposażona była w możliwość rozpatrywania i wnoszenia sprzeciwu wobec ustaw uchwalonych przez sejm oraz prawo rozpisywania referendum i zgłaszania wniosków do Trybunału Stanu i Trybunału Konstytucyjnego.

Przyjęta przez IV Kongres – będący podsumowaniem pewnego etapu w kształtowaniu się myśli politycznej i koncepcji ustrojowych – Deklaracja Stronnictwa Demokratycznego stwierdziła, że partia opowiada się za ustanowieniem w Polsce demokracji parlamentarnej opartej na zasadzie trójpodziału władzy. Organy przedstawicielskie powinny być jedynymi instytucjami, za których pośrednictwem partie polityczne będą kierować państwem.[30]

b) Stronnictwo Demokratyczne a urząd prezydenta

Po raz pierwszy zapis o potrzebie przywrócenia instytucji prezydenta w polskim sytemie politycznym pojawił się w dokumentach programowych Stronnictwa Demokratycznego w połowie 1956 r. W opublikowanych wówczas „Wytycznych działalności Stronnictwa Demokratycznego" zawarty został postulat o potrzebie rewizji Konstytucji PRL w kierunku przywrócenia urzędu prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Prezydent byłby jednocześnie przewodniczącym Rady Państwa. Takie rozwiązanie odpowiada – zdaniem władz Stronnictwa – polskiej tradycji i przywiązaniu naszego społeczeństwa do tego urzędu państwowego.[31]

Zapis ten został powtórzony w takim samym brzmieniu w uchwale plenum Centralnego Komitetu z 10 października 1956 roku.[32]

Postulat przywrócenia instytucji prezydenta zapisany został także w dokumentach odbytego w 1958 roku VII Kongresu Stronnictwa Demokratycznego. W przyjętych wówczas „Założeniach programowych" zawarta została myśl reaktywowania urzędu prezydenta, stojącego zarazem na czele Rady Państwa.[33] Wyboru miał dokonać Sejm.

Zgłoszony jeszcze przed październikowym plenum KC PZPR postulat stworzenia, a właściwie powrót, tej instytucji naszego systemu politycznego, nie spotkał się

---

[30] Deklaracja Stronnictwa Demokratycznego. „*Tygodnik Demokratyczny*" 1989 nr 19 z 7 V 1989.

[31] Wytyczne działalności Stronnictwa Demokratycznego. CK SD. Warszawa 1956, s. 10

[32] Por. Wytyczne działalności politycznej, ekonomicznej i organizacyjnej Stronnictwa Demokratycznego – uchwała Plenum CK SD z 10 X 1956 r.

[33] Zob. VI Kongres Stronnictwa Demokratycznego. „Epoka" Warszawa 1958, s. 180.

z akceptacją pozostałych sił politycznych. Nie znalazł on poparcia przede wszystkim w kierowniczych gremiach PZPR. Partia uznała wówczas, iż propozycja utworzenia instytucji prezydenta jest niepotrzebna. Z drugiej strony można także przypuszczać, iż kierowniczym władzom Stronnictwa zabrakło argumentów, a także odpowiedniego poparcia społecznego dla przeforsowania swojej propozycji. Można również domniemywać, że powtórzenie propozycji w dokumentach VI Kongresu miało już znaczenie symboliczne, bez realnej możliwości wprowadzenia jej w życie. Sygnalizowało raczej przywiązanie Stronnictwa do instytucji prezydenta.

Instytucja prezydenta pojawia się w dokumentach programowych Stronnictwa dopiero 23 lata później. Zasadnicza zmiana klimatu politycznego po wydarzeniach sierpniowych 1980 roku spowodowała, iż ponownie powrócono do reaktywowania tej instytucji. Realne stało się jej urzeczywistnienie w praktyce politycznej.

W przyjętym na XII Kongresie Programie, Stronnictwo opowiedziało się za przywróceniem w Polsce instytucji prezydenta.[34] Zapisując taki postulat, sprecyzowano również szereg istotnych cech, jakimi ta instytucja powinna się charakteryzować. Powołanie prezydenta nie oznaczało zlikwidowania Rady Państwa. Wprost przeciwnie – miał on stanąć na jej czele. Prezydent – odpowiedzialny politycznie i konstytucyjnie przed parlamentem – byłby także przez niego wybierany. Kadencja zarówno prezydenta, jak i wiceprezydentów (w programie nie sprecyzowano ich liczby) trwałaby zgodnie z koncepcją SD, cztery lata. Stronnictwo widziało prezydenta głównie jako reprezentanta państwa w stosunkach międzynarodowych oraz realizatora funkcji dyplomatycznych i konsularnych. Prezydent posiadałby również prawo zgłaszania Sejmowi kandydatury na stanowisko prezesa Rady Ministrów. Bardzo istotny był także zapis mówiący o tym, że pełnienie funkcji przez jedną osobę może trwać tylko przez dwie kadencje.

Obradujący w cztery lata później XIII Kongres Stronnictwa Demokratycznego w przyjętej uchwale w sprawie uaktualnienia programu Stronnictwa powtórzył ten zapis.[35]

Również w uchwale kongresowej znajdujemy zapis mówiący o podtrzymaniu w pełni postulatu o powołaniu urzędu Prezydenta PRL.[36]

Koncepcja instytucji prezydenta została dość znacznie zmodyfikowana w jednym z ostatnich dokumentów politycznych Stronnictwa – uchwalonych przez XVI Plenum Centralnego Komitetu tezach do dyskusji przed XIV Kongresem SD. O ile wcześniejsze postulaty mówiły o wyborze prezydenta przez parlament, o tyle ten dokument opowiada się za jego wyborem bezpośrednio przez całe społeczeństwo. Prezydent w myśl tej koncepcji miałby samodzielne uprawnienia wobec parlamentu oraz rządu, np. w celu ochrony praw mniejszości społeczeństwa przed większością. Takie rozwiązanie, zdaniem Stronnictwa, było jednym z przedsięwzięć mających na celu skuteczniejszą ochronę praw jednostki i praworządności w reformowaniu państwa.

---

[34] Dokumenty i materiały XII Kongresu Stronnictwa Demokratycznego... op.cit., s. 18.
[35] Dokumenty i materiały XIII Kongresu Stronnictwa... op.cit., s. 13.
[36] Tamże, s. 28.

Uchwalony przez XIV Kongres Stronnictwa Demokratycznego program polityczny wymieniał osiem podstawowych uprawnień prezydenta: przedstawianie sejmowi kandydata na premiera, a po uzyskaniu aprobaty parlamentu, mianowanie prezesa Rady Ministrów i ministrów, wnioskowanie o wotum nieufności dla premiera i całego gabinetu, przewodniczenie posiedzeniom rządu, wydanie – w sytuacjach wyjątkowych dekretów z mocą ustawy, zatwierdzanych następnie przez parlament, przedstawianie sejmowi – w drodze orędzia – ważnych problemów do rozwiązania, przedstawianie Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozpatrzenia kwestii legalności ustawy, rozpisywanie referendum z wyjątkiem konstytucyjnego.

Dokument sugeruje, iż prezydent powinien być wybierany w wyborach powszechnych na sześć lat i odpowiadać konstytucyjnie przed Trybunałem Stanu. Prezydent przyjąłby uprawnienia byłej Rady Państwa, z wyjątkiem nadzoru nad radami narodowymi, który sprawowany byłby przez prezydium sejmu.[37]

c) Najwyższa Izba Kontroli

Jednym z istotnych elementów wzmocnienia rangi, przywrócenia sejmowi właściwego miejsca w strukturze politycznej państwa było, zdaniem Stronnictwa Demokratycznego, wzmocnienie funkcji kontrolnej. „W niewłaściwym realizowaniu tej funkcji dopatrywano się jednej z najważniejszych przyczyn słabości najwyższego organu władzy" – posze H. Suchocka.[38]

W Stronnictwie zdawano sobie sprawę z doniosłości tego problemu i dlatego poza podkreśleniem konieczności wzmocnienia funkcji kontrolnej sejmu, równocześnie wskazywano środki, za pomocą których ten postulat mógł być zrealizowany. E. Odorkiewicz na XIII Sesji KRN uznał za palącą potrzebę ustawowe uregulowanie kontroli państwowej. Nie formułował jednak, o jaki model chodzi. „Domyślać się jedynie możemy, że – nie wspominając nic o funkcjonującym przecież Biurze Kontroli przy Prezydium KRN – oceniał negatywnie jego działalność" – pisze K. Kotlarek.[39] Można przyjąć, że była to chęć utworzenia, wzorem okresu międzywojennego, Najwyższej Izby Kontroli. W uchwalonych w październiku 1956 roku przez CK SD „Wytycznych działalności politycznej, ekonomicznej i organizacyjnej SD" stwierdzano, że istnieje pilna potrzeba „stworzenia warunków gwarantujących rzeczywiste sprawowanie przez Sejm kontroli działalności innych organów władzy państwowej, przede wszystkim przez powołanie Najwyższej Izby Kontroli podległej bezpośrednio Sejmowi. Niezbędne było ponadto bieżące informowanie Sejmu o działalności Rządu i poszczególnych resortów, częstsze zwoływanie sesji sejmowych oraz permanentna praca komisji sejmowych".[40] Także w wystąpieniu sejmowym w 1956 r. L. Chajn akcentował,

---

[37] Zob. Program Stronnictwa Demokratycznego. Materiał powielony. „Epoka" Warszawa 1989, s. 11 - 12

[38] **H. Suchocka**: Poglądy Stronnictwa Demokratycznego... op.cit., s. 50

[39] **K. Kotlarek**: Problematyka państwa w wystąpieniach posłów SD w latach 1945 - 1946. [W:] Poglądy Stronnictwa Demokratycznego... op.cit., s. 159 - 160.

[40] Stronnictwo Demokratyczne w Polsce Ludowej. Cz. II, T. 1, op.cit., s. 291

że „Sejm winien odzyskać swój instrument kontrolny w postaci Najwyższej Izby Kontroli".[41]

Tak silne akcentowanie funkcji kontrolnej Sejmu miało szczególne znaczenie. Z jednej strony chodziło o zerwanie z dotychczasowymi praktykami funkcjonowania poszczególnych organów państwowych, z drugiej zaś – przyjęcie tego postulatu zmuszało ustawodawcę do wydania odpowiedniego aktu prawnego, co oznaczało konieczność dokonania zmian w strukturze aparatu państwowego.

„Powołanie NIK oznaczało bowiem wprowadzenie piątego pionu organów państwowych obok istniejących czterech charakterystycznych dla państwa socjalistycznego. O zasadności tych postulatów świadczy fakt, że w dniu 13 grudnia 1957 r. uchwalono ustawę o NIK i dokonano zmiany konstytucji PRL, wprowadzając odrębny rozdział poświęcony właśnie NIK".[42] O randze i znaczeniu NIK wśród innych organów państwowych świadczy to, że został on umieszczony bezpośrednio po rozdziale dotyczącym naczelnych organów władzy państwowej, a przed rozdziałem odnoszącym się do naczelnych organów administracji państwowej. Najwyższa Izba Kontroli była podporządkowana bezpośrednio Sejmowi. Spełniała ona bardzo istotną rolę jako organ służący kontrolowaniu administracji państwowej, a zwłaszcza rządu.[43]

Także problemom miejsca i roli NIK wśród organów państwowych poświęcono uwagę w kolejnych dokumentach uchwalonych przez Stronnictwo Demokratyczne. W „Założeniach Programowych" uchwalonych przez VI Kongres w 1958 r. stwierdzano: „Stronnictwo Demokratyczne przywiązuje dużą wagę do zabezpieczenia właściwego działania Najwyższej Izby Kontroli jako organu Sejmu, zajmującego się kontrolą całokształtu gospodarki narodowej, a w szczególności czuwającego nad przestrzeganiem dyscypliny państwowej, finansowej i gospodarczej. Właściwe działanie NIK stanowi jedną z istotnych gwarancji sprawowania przez Sejm funkcji kontroli nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej. NIK powinna posiadać uprawnienia nie tylko do kontroli wstępnej oraz do kontrolowania narodowych planów gospodarczych"[44] Warto zwrócić uwagę na to, że obok wyszczególnienia zakresu czynności dla NIK, widziano w niej nie tylko narzędzie służące do kontroli prawidłowości funkcjonowania państwa, ale uważano Najwyższą Izbę Kontroli za organ Sejmu, co w znacznym stopniu podnosiło jego rangę, a równocześnie dawało Sejmowi, choćby teoretycznie, oręż do walki z wszelkimi nieprawidłowościami i wypaczeniami.

Lata 1956 - 1958 można uznać za apogeum postulatów wysuwanych przez Stronnictwo Demokratyczne w odniesieniu do pozycji i funkcji Sejmu oraz jego organu kontrolnego, którą była Najwyższa Izba Kontroli. Uchwała VII Kongresu z 1961 r. podkreślała jedynie, że „konkretne postulaty w stosunku do poszczególnych dziedzin życia politycznego, państwowego, gospodarczego i kulturalnego zawarte w Założe-

[41] Nasza linia... op.cit., s. 27.

[42] **H. Suchocka**: Poglądy SD... op.cit., s. 51

[43] Zmiana miejsca NIK w systemie organów państwowych nastąpiła w wyniku zmiany konstytucji w 1976 r. NIK podporządkowano rządowi.

[44] SD w Polsce Ludowej, Cz. II, T. 1... op.cit., s. 415 - 416.

niach Programowych – z których to postulatów wiele pochodziło z wytycznych działalności Stronnictwa uchwalonych w 1956 r. – zostały w swej podstawowej części wprowadzone w życie". I dalej: „Funkcje kontrolne Sejmu należy nadal rozwijać i pogłębiać. Jedną z istotnych form gwarancji sprawowania kontroli przez Sejm jest – postulowane przez Stronnictwo Demokratyczne – powołanie do życia Najwyższej Izby Kontroli, jako organu Sejmu".[45]

Jednakże już VIII Kongres w 1965 r. jedynie stwierdzał: „Stronnictwo Demokratyczne, postulując stałe pogłębienie funkcji kontrolnych Sejmu, przywiązuje duże znaczenie do prawidłowej działalności Najwyższej Izby Kontroli, jako organu Sejmu zajmującego się kontrolą całokształtu gospodarki narodowej".[46] Jeszcze bardziej enigmatyczne stwierdzenie zawierała uchwała IX Kongresu z 1969 r. "W sprawowaniu funkcji kontrolnych Sejmu odpowiedzialne zadania spoczywają na organie Sejmu – Najwyższej Izbie Kontroli".[47]

"W sposób bardziej ogólny potraktowano problematykę pozycji najwyższego organu władzy i jego stosunku do organów administracji w uchwałach X i XI Kongresu. Zwłaszcza postanowienia XI Kongresu miały dość lakoniczny charakter. Nawiązywano tu bowiem jedynie ogólnie do sformułowań zasadniczych z lat poprzednich. Pominięto także omówienie zadań i miejsca NIK w strukturze aparatu państwowego" – pisze H. Suchocka.[48]

W lutym 1976 r. na forum Sejmu odbyła się dyskusja nad projektem ustawy o zmianie Konstytucji. Występujący w jej trakcie, z ramienia Klubu Poselskiego SD, poseł Piotr Stefański, popierając projekt zmian, nie ustosunkował się bezpośrednio do faktu podporządkowania Najwyższej Izby Kontroli nie Sejmowi, a Radzie Państwa.[49]

W październiku 1980 r. po raz szósty zmieniono usytuowanie instytucji kontroli państwowej w systemie organów państwa. Zdaniem występującego w dyskusji parlamentarnej z ramienia Klubu Poselskiego SD, posła Łukasza Balcera, te częste zmiany były przejawem istnienia w różnych okresach Polski odmiennych koncepcji dotyczących kontroli państwowej.[50] Na funkcje kontrolne trzeba spojrzeć szerzej, dostrzegając potrzebę koordynowania przez Najwyższą Izbę Kontroli całego systemu instytucji kontrolnych w państwie, tak aby niezależnie od własnych zadań była ona również organem syntetyzującym wyniki prac całego aparatu kontroli. Poseł Ł. Balcer stwierdził również, iż fakt powoływania przez Sejm Prezesa NIK wzmacnia rolę parlamentu oraz zwiększa znaczenie kontroli państwowej. Poseł postulował również, aby przy powoływaniu Członków Kolegium NIK uwzględniać układ sił politycznych występujących w parlamencie. Zaproponował, aby w celu wzmocnienia kontrolnych funkcji Sejmu, istniała w praktyce parlamentarnej możliwość powoływania komisji do bada-

---

[45] Tamże, Cz. II. T. 2..., s. 166, 170.
[46] Tamże, s. 497.
[47] Tamże, s. 691.
[48] **H. Suchocka**: Poglądy SD... op.cit., s. 55.
[49] Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 32. posiedzenia Sejmu z 10 lutego 1976 r. łam 31 - 34.
[50] Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 6. posiedzenia Sejmu z 8 października 1980 r., łam 25.

nia określonych spraw, np. zbadania zasadności zakupów licencyjnych bądź prawidłowego wykorzystania procesów inwestycyjnych.[51]

W trakcie dyskusji nad nowymi rozwiązaniami prawnymi członkowie klubu poselskiego SD zgłosili szereg wątpliwości w kwestiach szczegółowych rozwiązań. Wątpliwości te jednak, jak stwierdził poseł Ł. Balcer, uznano za mało istotne. W podstawowych założeniach projektów aktów normatywnych dostrzeżono „...realizację wysuwanych propozycji dotyczących ścisłego podporządkowania kontroli najwyższemu organowi przedstawicielskiemu".[52]

W Programie Stronnictwa Demokratycznego przyjętym przez XII Kongres zawarto stwierdzenia, że ponowne przekształcenie Najwyższej Izby Kontroli w wyspecjalizowany, podległy Sejmowi organ kontrolujący było zgodne z koncepcjami Stronnictwa.[53] Uchwała XII Kongresu nie zawierała żadnych myśli dotyczących najwyższego organu kontroli państwowej, natomiast dokument programowy kolejnego Kongresu stwierdzał, że NIK powinien być podporządkowany Sejmowi i nie należy zwiększać instutucji kontrolnych w państwie.

2. Referendum

Na początku lat osiemdziesiątych, w ramach procesu demokratyzacji życia politycznego i społecznego, pojawiła się myśl o sprecyzowaniu w formie aktu prawnego zasad i sposobów korzystania w praktyce politycznej z tej instytucji demokracji bezpośredniej. W ten sposób doszło w w 1987 r. do uchwalenia przez Sejm PRL ustawy o konsultacjach społecznych i referendum. W pół roku później przeprowadzono w Polsce drugie w powojennej historii referendum. W obu tych wydarzeniach Stronnictwo Demokratyczne zaznaczyło swój aktywny udział.

W roku 1946 w trakcie obrad X sesji Krajowej Rady Narodowej toczyła się dyskusja wokół rządowego projektu ustawy o referendum. . W jej toku, z ramienia Stronnictwa Demokratycznego, wystąpił poseł Witold Wenclik. Stronnictwo w zasadzie poparło wówczas projekt rządowy z jednym zastrzeżeniem. Odnosiło ono się do pytania dotyczącego akceptacji przez obywateli przemian ustrojowych i społecznych dokonywanych w Polsce w wyniku reformy rolnej oraz nacjonalizacji przemysłu. Poseł Węclik zaproponował dodanie do trzeciego pytania referendum sformułowania „... z zachowaniem ustawowych uprawnień inicjatywy prywatnej". Argumentując tę poprawkę, przedstawiciel Stronnictwa stwierdził, że 90% zatrudnionych zawodowo w Polsce pracuje w sektorze prywatnym, natomiast 75% zatrudnionych w zawodach nierolnych związanych jest z inicjatywą prywatną. Nie bez znaczenia jest również fakt, argumentował również poseł W. Węclik, że 60% zatrudnionych w przemyśle jest

[51] Tamże, łam. 29.

[52] Tamże, łam. 30. Odbywające się kilka dni wcześniej plenum CK SD w przyjętej uchwale nie wypowiedziało się ani słowem na temat ewentualnych zmian w usytuowaniu NIK w systemie organów państwowych.

[53] Zob. Dokumenty i materiały XII Kongresu SD... op.cit., s. 19.

także związanych z inicjatywą prywatną.[54] Poseł Węclik przypomniał również, iż parlament przyjął niedawno ustawę o popieraniu inicjatywy prywatnej. Propozycja Stronnictwa miała na celu zapobieżenie zapomnieniu o tej ustawie. „Inicjatywa prywatna – stwierdził w konkluzji przedstawiciel SD – jest dziedziną, która oddała i oddaje ogromne zasługi w życiu gospodarczym państwa polskiego. Dążymy do zespolenia wszystkich twórczych sił narodu, wszystkich Polaków dobrej woli i dlatego też musimy dążyć do wyraźnego określenia zakresu działania inicjatywy prywatnej".[55] Z powyższego wystąpienia wynika, że Stronnictwo traktowało korektę trzeciego pytania w referendum, jako ważną gwarancję stworzenia odpowiednich warunków rozwoju dla tego sektora gospodarki narodowej, traktuje go jako istotny element struktury gospodarczej ludowego państwa. Proponowana przez Stronnictwo poprawka została przyjęta przez Krajową Radę Narodową.

29 kwietnia 1946 roku Klub Poselski SD przyjął uchwałę w sprawie stanowiska Stronnictwa w czerwcowym referendum. Stronnictwo Demokratyczne, podobnie jak pozostałe partie bloku demokratycznego, opowiadało się za głosowaniem „3 x tak". W podobnym duchu wypowiedziały się władze naczelne Stronnictwa – Prezydium CK i plenarne posiedzenie Centralnego Komitetu. Przed samym referendum Stronnictwo zaapelowało do swoich członków o masowy udział w głosowaniu i poparcie stanowiska naczelnych władz SD.[56]

Problematyka referendum pojawiła się ponownie w dokumentach politycznych Stronnictwa Demokratycznego w czterdzieści lat później. Znalazła ona swoje odbicie w uchwale XIII Kongresu odbytego w dniach 11 - 13.04.1985 r. W dokumencie tym czytamy: „Kongres stwierdza, że jednym z warunków oraz ważną formą porozumienia i dialogu społecznego powinien być system konsultacji społecznych, wspierających podejmowanie decyzji w najistotniejszych kwestiach ogólnopaństwowych i terenowych, możliwie najbardziej kojarzący poglądy obywateli oraz interesy państwa. Traktować go należy jako element demokratycznego sprawowania władzy, gwarantujący jawność życia publicznego. Brak takiego systemu w przeszłości powodował nieuwzględnienie nastrojów społecznych, a z drugiej strony nierozróżnianie przez opinię społeczną motywów i uwarunkowań podejmowanych przez władzę rozstrzygnięć. Formy konsultacji mogą być różnorodne, zapewniać jednak winny reprezentatywność i obiektywność. System konsultacji nie może jednak naruszać fundamentalnych uprawnień podstawowych instytucji demokracji przedstawicielskiej – Sejmu i rad narodowych – do wyrażenia ostatecznej opinii i reprezentowania woli zbiorowej obywateli. Kongres uważa, że w sprawach o niezwykle doniosłym znaczeniu politycznym lub społecznym właściwą formą konsultacji społecznej, wypierającej ostateczną decyzję Sejmu jako najwyższej władzy w państwie powinno być referendum".[57]

---

[54] Udział Stronnictwa Demokratycznego w pracach parlamentu PRL w latach 1944 - 1968. „Epoka" Warszawa 1969, s. 275 - 276.

[55] Tamże, s. 276.

[56] „*Kurier Codzienny*" nr 158 z 9 VI 1946.

[57] Materiały i dokumenty XIII Kongresu SD... op.cit., s. 29.

Jest rzeczą charakterystyczną, że uchwała kongresowa traktowała referendum jako formę konsultacji społecznej, a nie jako ostateczną decyzję polityczną. Referendum nie wspomaga decyzji parlamentu, gdyż jego wynik jest już obowiązującym rozwiązaniem określonego problemu politycznego lub społecznego. Nie można przypuszczać, że takie rozumienie referendum, jakie zostało przyjęte we wspomianym wyżej dokumencie politycznym, było odbiciem ówczesnych poglądów. Wynika ono raczej z braku zdecydowania co do tego, czy referendum ma posiadać charakter stanowiący czy tylko konsultacyjny. Ten brak zdecydowania widoczny był także w innych dokumentach z tego okresu. Rozstrzygnięcie tej kwestii nastąpiło dopiero w dwa lata później, w trakcie debaty parlamentarnej. Ta zmiana poglądu była szczególnie widoczna w przemówieniu przedstawiciela Klubu Poselskiego SD wygłoszonego w trakcie drugiego czytania projektu ustawy o konsultacjach społecznych i referendum.

W swoim przemówieniu w trakcie pierwszego czytania projektu ustawy o konsultacjach społecznych i referendum, występujący w imieniu Klubu Poselskiego SD poseł P. Stefański stwierdził, że prezentowany projekt aktu normatywnego jest szczególnej wagi. Miał on zlikwidować istniejącą dysproporcję pomiędzy wydłużającą się listą nowych aktów ustawodawczych demokratyzujących życie polityczne w Polsce, a brakiem widocznych postępów w wykorzystaniu w praktyce nowych rozwiązań i instytucji, czyli niedostatkami demokracji uczestniczącej. Waga ustawy wynikała przede wszystkim z faktu, iż służyć ona miała „...bezpośrednio demokracji uczestniczącej, pobudzać obywateli do świadomego i czynnego udziału w ważnych dla ogółu społeczeństwa, dla poszczególnych lokalnych środowisk rozstrzygnięciach".[58]

Przypominając stosowny fragment uchwały XIII Kongresu SD, poseł Stefański stwierdził, że poselski projekt ustawowy był zgodny z głównymi tezami zawartymi w tej uchwale. Ta zgodność nie oznaczała jednak, że wszystkie kwestie zostały już definitywnie rozstrzygnięte i przesądzone. Istniało szereg pytań, na które odpowiedź dały dalsze prace parlamentarne. Kwestią dyskusyjną były w dalszym ciągu zagadnienia gwarancji nienaruszalności uprawnień Sejmu i rad narodowych, rozróżnienia skutków politycznych i prawnych konsultacji i referendum, efektywności obu tych instytucji, a także obligatoryjności tej ostatniej. Te i inne sporne kwestie przesądziły, zdaniem posła, o potrzebie powołania komisji nadzwyczajnej, w której pracach Stronnictwo deklarowało czynny udział.

W niespełna dwa miesiące po pierwszym czytaniu projektu ustawy, odbyło się kolejne posiedzenie Sejmu, w trakcie którego przyjęto ostateczną jej wersję. Występujący w końcowej debacie z ramienia Klubu Poselskiego SD poseł R. Tomczewski przypomniał prezentowane wcześniej opinie Stronnictwa na temat instytucji referendum i konsultacji społecznych. W konsultacjach Stronnictwo dostrzega, po pierwsze – – narzędzie racjonalizacji decyzji politycznych, po drugie – czynnik pobudzający jednostkową i grupową aktywność obywatelską oraz po trzecie – środek sprzyjający szeroko zakreślonej edukacji politycznej i ekonomicznej. Waga konsultacji polegać miała na tym, że nie zdejmując z ustawowo powołanych organów odpowiedzialności za podejmowane decyzje, ułatwiają one w pewnym sensie sam proces decydowania.

[58] Sprawozdanie stenograficzne z 17. posiedzenia Sejmu z 19 marca 1987 r., łam 179.

Poszerzają także społeczny krąg uczestnictwa w procesach decyzyjnych. Zdaniem posła R. Tomczewskiego projekt ustawy we fragmencie dotyczącym konsultacji społecznych posługuje się generalnymi wskazaniami, ponieważ „...za pomocą przepisów prawnych nie można regulować takich kwestii jak przedmiot czy rezultaty konsultacji".[59] Wiele istotnych problemów musiało być w przyszłości rozwiązywanych przez praktykę polityczną.

Wprowadzenie do naszej praktyki politycznej instytucji referendum wymagało zmiany Konstytucji w tej jej części, która odnosiła się do podstawowych zasad ustrojowych. Zmiany takie zostały przez Stronnictwo w pełni zaakceptowane. Opowiedziało się ono zdecydowanie za wprowadzeniem referendum stanowiącego jako jedynego, które w pełni odpowiadałoby potrzebom demokracji bezpośredniej. Organizowanie referendum o charakterze opiniodawczym mijałoby się całkowicie z celem, zważywszy duży stopień skomplikowania i niebagatelne koszty wprowadzenia tej instytucji w życie. Jak już wcześniej zostało wspomniane, stanowisko zaprezentowane w trakcie dyskusji parlamentarnej różniło się dość istotnie od zapisu zawartego w uchwale XIII Kongresu SD, traktującego referendum jako formę konsultacji.

Stronnictwo zdecydowanie odrzuciło, pojawiające się niekiedy opinie, że społeczeństwo polskie nie jest przygotowane do korzystania z takich form demokracji. Z drugiej zaś strony tylko praktyczne jej stosowanie pozwoliłoby na zdobycie niezbędnego doświadczenia. Prawo odwoływania się do głosowania ludowego miało służyć jedynie Sejmowi i radom narodowym, dlatego też nie istniało zdaniem Stronnictwa, niebezpieczeństwo osłabienia pozycji ustrojowej ciał przedstawicielskich.

Poseł R. Tomczewski wyraził także pogląd, że Stronnictwo stoi na stanowisku, iż instytucja referendum nie będzie „rzeczywistością dnia codziennego". Nie będzie się jej stosować powszechnie i do rozstrzygania drugorzędnych problemów. Z drugiej zaś strony, nie można dopuścić do tego, aby przekształciło się ono w instytucję fasadową żyjącą jedynie na papierze. Praktyka plityczna, a przede wszystkim właściwy dobór i czas przeprowadzenia referendum, a także odpowiednia częstotliwość korzystania z tej instytucji, przesądzą o skuteczności nowej instytucji prawno-ustrojowej w naszym systemie politycznym.

Tezy do dyskusji przed XIV Kongresem SD postulują wprowadzenie, obok referendum, również innej formy demokracji bezpośredniej, a mianowicie inicjatywy ludowej. Jest to prawo do uruchomienia procedury ustawodawczej przez grupę obywateli.[60] Dokument ten postuluje także możliwość wniesienia przez obywateli sprzeciwu wobec uchwalonej już ustawy.

3. Inne koncepcje polityczno-ustrojowe

Od początku działalności Stronnictwa Demokratycznego po II wojnie światowej jedną ze spraw istotnych dla funkcjonowania państwa było istotnie w określonej postaci parlamentu. Ogłoszony w lutym 1945 r. Regulamin Komitetu Politycznego

[59] Sprawozdanie stenograficzne z 19. posiedzenia Sejmu z 6 maja 1987 r., łam 22.
[60] Tezy do dyskusji przed XIV Kongresem SD... op.cit.

przewidywał, że w posiedzeniach Komitetu Politycznego mogą brać udział przedstawiciele izb ustawodawczych, ale można przyjąć, że widziano możliwość ich reaktywowania w przyszłym parlamencie.

Jednoznacznie w tej sprawie wypowiadano się przed ogłoszonym na czerwiec 1946 r. referendum. W. Rzymowski stwierdził: „I nie jest przypadkiem, że dziś dopiero odpadła w naszym ustroju potrzeba Senatu, tj. przedstwicielstwa przywileju. W istocie po co nam Senat, skoro nie zamierzamy hodować ludzi uprzywilejowanych".[61]

Znacznie szerszą argumentację odrzucenia przez Stronnictwo Demokratyczne istnienia senatu dał L. Chajn. Uważał on, że przeprowadzone w Polsce reformy usunęły z życia politycznego przedstawicieli warstw obszarniczo-kapitalistycznych, dla których senat był ostoją i gdzie reprezentowali swoje interesy. Ponadto autor uważał, że senat mógł być przeszkodą w tempie utrwalania nowych stosunków społeczno-politycznych. „Senat będzie hamulcem w realizowaniu uchwał, będzie wstrzymywał uchwalanie ustaw – przedłuży procedurę i tak dość długotrwałą przy systemie jednoizbowym, władza prawodawcza musi być jednolita i prosta, jednolitość izby zabezpiecza szybszą realizację planów obozu reform i odbudowy".[62] Trzeci wreszcie argument przeciw istnieniu senatu, zdaniem L. Chajna, to fakt, że Polska w nowych granicach jest państwem narodowym, pozbawionym mniejszości narodowych, co mogło w jakimś stopniu uzasadniać istnienie drugiej izby ustawodawczej.

Analizując dokumenty polityczne Stronnictwa Demokratycznego, znajdujemy w nich także zapisy dotyczące powołania w Polsce Trybunału Administracyjnego. Problematyka ta poruszana była w trakcie obrad II Kongresu SD w dniach 13 - 15 lipca 1946 r. W referacie programowym L. Chajn postulował powołanie izby sądowo-administracyjnej w Sądzie Najwyższym.[63] Konstytucja z 1921 r., na której gruncie Stronnictwo ówczesne stało, przewidywała obok Najwyższego Trybunału Administracyjnego także sądownictwo administracyjne niższych szczebli. Ze względu jednak na aktualne trudności, przede wszystkim przejawiające się w braku odpowiednio wykwalifikowanych kadr, Stronnictwo postulowało zawężenie problematyki sądownictwa administracyjnego do powołania wspomnianych wyżej izb.

Leon Chajn przedstawił także do rozważenia propozycję utworzenia Prokuratorów Interesu Publicznego. Stanowiliby oni niejako „sumienie prawne administracji publicznej", a ich kompetencje odnosiłyby się do szeroko rozumianej problematyki administracyjnej.

W trakcie kongresowej dyskusji podkreślono wagę tej problematyki. Wyrażano przy tym pogląd, że bez Trybunału Administracyjnego nie ma praworządności, a bez praworządności nie ma prawdziwej demokracji.[64] Pod adresem Kongresu wysunięto postulat powołania Trybunału Administracyjnego tym bardziej, że – jak stwierdził jeden z dyskutantów – rząd również nosił się z takim zamiarem.

---

[61] **W. Rzymowski**: Na nowych drogach. Warszawa 1946, s. 10.

[62] **L. Chajn**: Trzy razy „tak" to polska racja stanu. Referendum ludowe. Warszawa 1946, s. 10.

[63] CAH CK SD. Kongresy SD. T. 1. II Kongres SD, 13 - 14 lipca 1946 r., s. 108.

[64] Tamże, s. 322.

Warto w tym momencie dodać, że ten niewątpliwie istotny postulat Stronnictwa Demokratycznego został zrealizowany dopiero z początkiem 1980 r., kiedy to Sejm uchwalił ustawę o Najwyższym Sądzie Administracyjnym.

Analizując dokumenty polityczne Stronnictwa Demokratycznego, znajdujemy w nich także postulaty wprowadzenia do systemu organów państwowych Trybunału Konstytucyjnego. Miał to być organ niezawisły, którego zadaniem byłoby badanie zgodności ustaw z konstytucją. Po raz pierwszy postulat ten pojawił się w Tezach Programowych uchwalonych przez Radę Naczelną w styczniu 1946 r. Podnosząc problem praworządności w państwie postulowano: „Dla badania zgodności ustaw z Konstytucją powołany winien być Trybunał Konstytucyjny powołany niezależnie od sądownictwa administracyjnego"[65]. W latach następnych postulat ten był pomijany. Był to rezultat negowania w państwie socjalistycznych możliwości istnienia organu, który miałby kompetencje kontrolne w stosunku do najwyższego organu władzy państwowej.

Do postulatu tego powrócono ponownie bezpośrednio po wydarzeniach październikowych. W odezwie wyborczej do Sejmu w styczniu 1957 r., wśród zapowiedzi inicjatyw ustawodawczych, z jakimi wystąpi Stronnictwo Demokratyczne, znajdujemy zapowiedź powołania obok Najwyższej Izby Kontroli także Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Stanu.[66]

Postulat ten pozostał jednak tylko zapisem w dokumencie politycznym. Ówczesne władze polityczne uznały zbędność takich trybunałów w naszym systemie politycznym.

Stronnictwo Demokratyczne powróciło jednak z czasem do wcześniej zgłoszonych propozycji. W przyjętym na XII Kongresie Programie SD wyrażono pogląd, że proces dokonujących się zmian, demokratyzacja życia politycznego, odnowa polityczna powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w konstytucji oraz innych aktach prawnych. Jednym z wyznaczników tego procesu powinno być powołanie Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu.[67]

Trybunał Konstytucyjny stojący na straży zgodności ustaw z konstytucją powołany byłby przez sejm i składałby się z prawników nie będących zarazem posłami. W składzie Trybunału, zgodnie z koncepcją Stronnictwa, znalazłby swoje odbicie polityczny skład parlamentu. Innymi słowy, byłyby w nim reprezentowane wszystkie działające na jego forum siły polityczne i społeczne.

W celu zapewnienia odpowiedzialności osób stojących na najwyższych stanowiskach w administracji państwowej, za działalność lub zaniechanie działalności nie mieszczącej się w ramach prawnie określonych kompetencji (odpowiedzialność konstytucyjna), Stronnictwo zaproponowało powołanie Trybunału Stanu. Byłby on powołany przez parlament z grona posłów. Kryterium wyboru stanowiłyby: fachowość posłów oraz odpowiedni skład polityczny, zgodny ze składem politycznym parlamentu. Wspomniany Program SD określał także ogólne zasady procedury procesowej przed tym Trybunałem.

---

[65] Stronnictwo Demokratyczne w Polsce Ludowej. Cz. I. Wybór dokumentów z lat 1944 - 1949. Warszawa 1968, s. 54.

[66] Nasza linia... op.cit., s. 29.

[67] Zob. Dokumenty i materiały XII Kongresu SD..., op.cit., s. 18.

Zmiana klimatu politycznego lat osiemdziesiątych spowodowała, że przedstawiona blisko czterdzieści lat wcześniej propozycja stworzenia w polskim systemie politycznym instytucjonalnych gwarancji praworządności doczekała się swojej realizacji. Sejm PRL przyjął w 1982 r. ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, a w kilka lat później ustawę o Trybunale Stanu.

Zakończenie

Podjęcie przez Stronnictwo Demokratyczne działalności w Polsce Ludowej, w zmienionych warunkach ustrojowych wymagało zmian programowych i sformułowania na nowo podstaw ideologicznych. Nie oznaczało to, iż Stronnictwo odcięło się od tradycji demokratycznych, od swojego rodowodu. Musiało jednak nastąpić dostosowanie tych założeń do nowej rzeczywistości polityczno-ustrojowej, do warunków państwa ludowodemokratycznego, a później budującego podstawy ustroju socjalistycznego.

Wkład Stronnictwa Demokratycznego w tworzenie i realizacje koncepcji polityczno-ustrojowych był proporcjonalny do siły i wpływów, jakimi dysponowało SD. Można było jednak oczekiwać, że dysponując odpowiednim potencjałem intelektualnym członków, udział w realizacji będzie znacznie większy. Nie należy jednak zapominać, że aspiracje i możliwości były w znacznej mierze determinowane istniejącymi warunkami społeczno-politycznymi, brakiem rzeczywistej współpracy międzypartyjnej oraz faktem niedoceniania przez PZPR sojuszników politycznych. Nie bez znaczenia była tu także nadmierna samokontrola kierowniczych gremiów Stronnictwa. Na podstawie analizy dokumentów politycznych odnosi się niekiedy wrażenie, że kierownictwo Stronnictwa Demokratycznego było zbyt mało ekspansywne i za mało liczyło się z atmosferą i opiniami mas członkowskich. Kierownictwo Stronnictwa nie zawsze potrafiło wykorzystać istniejący klimat polityczny do, jeśli nie realizacji, to chociaż przypomnienia swoich propozycji ustrojowo-politycznych. Odnosi się niekiedy wrażenie, iż niejako dobrowolnie rezygnowało ze szerszego zaprezentowania swoich myśli programowych. Dopiero koniec lat osiemdziesiątych zaktywizował Stronnictwo, a w szczególności jego najwyższe władze, które, sięgając do swych dawnych postulatów, starają się wprowadzić do praktyki politycznej nowe instytucje, mogące usprawnić funkcjonowanie państwa i być zarazem bezpiecznikiem zapobiegającym pojawnieniu się nowych sytuacji kryzysowych.

Wprowadzenie demokratycznych zasad kierowania państwem, pełne stosowanie swobód obywatelskich, tworzenie instrumentów służących realizacji ludowładztwa, współuczestnictwo i współodpowiedzialność organizacji społeczno-politycznych oraz wszystkich obywateli to elementarne problemy, które legły u podstaw działalności Stronnictwa Demokratycznego w latach osiemdziesiątych.

Rzeczywiste partnerstwo partii i stronnictw politycznych, wprowadzenie takich mechanizmów w funkcjonowaniu państwa, aby obywatele stali się rzeczywistymi podmiotami władzy, stanowiło jedyną gwarancję prawidłowego funkcjonowania państwa, przestrzegania praworządności i możliwości realizacji swobód i wolności obywatelskich.