

ETAPY ROZWOJU WSPÓŁCZESNEGO POLSKIEGO KONSTYTUCJONALIZMU

1. Konstytucje II Rzeczypospolitej

Rozwój współczesnego polskiego konstytucjonalizmu zapoczątkowała niewątpliwie **Konstytucja z 17 marca 1921 r.**, określana mianem Konstytucji marcowej, kształtująca podstawy ustrojowe odrodzonej po 123 latach niewoli Rzeczypospolitej Polskiej. Była ona pierwszą pełną ustawą zasadniczą na ziemiach polskich, wzorowaną w dużej mierze na rozwiązaniach konstytucyjnych III Republiki Francuskiej z 1875 r. Pod naciskiem ugrupowań lewicowych ten model ustrojowy został jednak poważnie zmodyfikowany, znalazło się w nim bowiem więcej elementów o demokratycznym charakterze.

Konstytucję marcową poprzedziła uchwała Sejmu Ustawodawczego z 20 lutego 1919 r. w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa. Akt ten, choć miał formę zwykłej uchwały parlamentu, przeszedł do historii pod nazwą **Mała konstytucja**. Określała ona wybrane kwestie ustrojowe i miała obowiązywać jedynie do czasu uchwalenia pełnej konstytucji. Przyjęto w niej zasadę, że władzę suwerenną i ustawodawczą stanowi Sejm Ustawodawczy, mający też za zadanie uchwalenie ustawy zasadniczej. Naczelnik Państwa reprezentował Polskę na arenie międzynarodowej oraz powoływał skład rządu. Zarówno Naczelnik Państwa, jak też rząd ponosili odpowiedzialność polityczną przed Sejmem Ustawodawczym. Ujęte w treści Małej konstytucji podstawy ustroju odrodzonej Rzeczypospolitej obowiązywały aż do czasu wejścia w życie Konstytucji marcowej, czyli do końca 1922 roku.

Konstytucja marcowa składała się ze wstępu, siedmiu rozdziałów i 126 artykułów. Wstęp do konstytucji otwierała inwokacja religijna: „W Imię Boga Wszemogącego”. W treści preambuły sformułowano też zasadę ciągłości państwa polskiego, wskazując, że II Rzeczpospolita nie jest państwem nowym, lecz państwem odrodzonym po długotrwałej niewoli, kontynuacją – w zmienionym kształcie terytorialnym i ustrojowym – Polski przedrozbiorowej. Wstęp nawiązywał także „do świetnej tradycji wiekopomnej Konstytucji 3 maja”, co znalazło następnie swoje rozwinięcie w konkretnych zasadach i rozwiązaniach konstytucji z 1921 r. Mogło

o tym świadczyć m.in. ukształtowanie ustroju politycznego II Rzeczypospolitej na zasadach suwerenności narodu i podziału władz, zagwarantowanie uprzywilejowanej pozycji Kościołowi katolickiemu oraz przejęcie z Konstytucji 3 maja generalnej zasady rewizji ustawy zasadniczej.

W bardzo związłym rozdziale I konstytucji sformułowano trzy **podstawowe zasady ustroju politycznego**: a) republikańskiej formy państwa; b) suwerenności narodu; c) podziału władz. Pierwsza z nich była proklamowana w art. 1, który głosił, że: „Państwo Polskie jest Rzeczypospolitą”. Zasadę suwerenności narodu określał art. 2 konstytucji w stwierdzeniu, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu. Przyjęto przy tym zasadę demokracji pośredniej, wobec czego naród mógł sprawować władzę tylko za pośrednictwem przedstawicieli wybieranych do obu izb parlamentu (Konstytucja marcowa nie przewidywała instytucji referendum). W art. 2 konstytucji sformułowana była też zasada podziału władz. Do organów ustawodawczych zaliczono Sejm i Senat, władza wykonawcza należała do prezydenta łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, wymiar sprawiedliwości powierzono niezawisłym sądom.

Przyjęta w art. 2 zasada podziału władz zdeterminowała prawie w całości systematykę ogólną Konstytucji marcowej. W konsekwencji rozdział II został poświęcony władzy ustawodawczej, rozdział III – władzy wykonawczej, rozdział IV – władzy sądowniczej. Konstytucja z 1921 r. ukształtowała wzajemne relacje między władzą ustawodawczą i wykonawczą **na zasadach systemu parlamentarnego**. Najwyższe miejsce w systemie organów państwowych przyznane zostało jednak Sejmowi. Przesądzała o tym zarówno systematyka konstytucji, jak też jej postanowienia. Sejmowi oraz rządowi przysługiwało prawo inicjatywy ustawodawczej, którego nie posiadał zarówno Senat, jak i Prezydent Rzeczypospolitej. Sejm sprawował bieżącą kontrolę organów władzy wykonawczej. Rząd ponosił odpowiedzialność polityczną przed Sejmem i mógł być na jego żądanie zmuszony do ustąpienia. Poza tym Sejm decydował o pociągnięciu prezydenta oraz ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu.

W rozdziale V określono szeroki katalog praw i wolności jednostki. Znalazły się wśród nich m.in. prawo do ochrony życia, równość wobec prawa, prawo do ochrony pracy, prawo do ubezpieczenia społecznego, wolność nauki i nauczania, wolność słowa i prasy, wolność sumienia i wyznania. W kwestii stosunku państwa do wyznań przepis art. 114 konstytucji stanowił, że: „Wyznanie rzymsko-katolickie, będące religią przeważającą większości narodu zajmuje w państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań”.

Dwa ostatnie rozdziały Konstytucji marcowej regulowały tryb zmiany konstytucji oraz kwestie związane z terminem nabrania przez nią mocy obowiązującej. Obok normalnej zmiany ustawy zasadniczej (większością 2/3 głosów w Sejmie i Se-

nacie), art. 125 przewidywał też – wzorem Konstytucji 3 maja – dokonywanie co 25 lat rewizji konstytucji zwykłą większością głosów obu izb parlamentu połączonych w Zgromadzenie Narodowe. W praktyce konstytucja ta przestała obowiązywać już po upływie 14 lat od daty jej uchwalenia, a dużo wcześniej (w 1926 r.) została istotnie znowelizowana.

Niektóre rozwiązania Konstytucji marcowej zostały poddane krytyce i to już od chwili wejścia jej w życie. Wskazywano głównie na negatywne skutki uznania dominującej pozycji Sejmu nad organami władzy wykonawczej, w czym upatrywano podstawową przyczynę częstych kryzysów gabinetowych. Zmiana obowiązującej konstytucji stała się jednak możliwa dopiero po dokonanych przez J. Piłsudskiego w 1926 r. majowym zamachu stanu. Ustawę zmieniającą i uzupełniającą konstytucję z 1921 r. uchwalono przez parlament w dniu 2 sierpnia 1926 r. Ta tzw. **nowela sierpniowa** polegała na wyraźnym wzmocnieniu pozycji organów wykonawczych, przy jednoczesnym ograniczeniu roli władzy ustawodawczej (Sejmu i Senatu). Nastąpiło to głównie poprzez przyznanie prezydentowi uprawnień do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (między kadencjami obu izb parlamentu lub w trakcie kadencji na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie sejmowej) oraz wyposażenie go w prawo samodzielного rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji. Nowela sierpniowa zmieniała więc w zasadniczy sposób ukształtowany przez Konstytucję marcową układ stosunków między naczelnymi organami II Rzeczypospolitej.

Przeprowadzona w 1926 r. nowelizacja ustawy zasadniczej była pierwszym krokiem w kierunku gruntownej rewizji założeń Konstytucji marcowej. Zasadnicze prace nad nową konstytucją, po trwającej już od 1928 r. ożywionej dyskusji w kwestii przyszłych regulacji ustrojowych (m.in. nad тезami W. Sławka), zapoczątkowało opracowanie przez posła BBWR S. Cara 63 тез konstytucyjnych, które Sejm przyjął w 1934 r. jako oficjalny projekt konstytucji. Projekt ten został ponownie uchwalony przez Sejm (po uwzględnieniu poprawek Senatu) w dniu 23 marca 1935 r. Nową konstytucję prezydent podpisał 23 kwietnia 1935 r., dlatego też zaczęto nazywać ją Konstytucją kwietniową.

Konstytucja z 23 kwietnia 1935 r. oparta została na zupełnie innych założeniach doktrynalnych aniżeli te, które legły u podstaw rozwiązań ustrojowych Konstytucji marcowej z 1921 r. Konstytucja kwietniowa zerwała wyraźnie z zasadami systemu parlamentarnego (co było wówczas widoczne także w innych państwach Europy), wprowadzając w ich miejsce model ustrojowy oparty na zasadzie jednolitej oraz niepodzielnej władzy prezydenta, czyli **de facto autorytarny model rządów**. W miejsce zasady suwerenności narodu sformułowała ona solidarystyczną koncepcję państwa, co znalazło wyraz w stwierdzeniu, że „Państwo Polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli” (art. 1 konstytucji). Poza tym Konstytucja kwietniowa wprowadzała zasadę prymatu państwa nad społeczeństwem (jed-

nostką), akcentując wyraźnie obowiązki jednostki wobec państwa oraz zapewniając państwu możliwości daleko idącej ingerencji w sferę stosunków społecznych. Podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, będące wyraźnym odzwierciedleniem ideowo-doktrynalnych założeń sanacji, zostały zawarte w treści tzw. dekalogu, czyli w składającym się z 10 artykułów I rozdziale konstytucji.

Konstytucja kwietniowa różniła się zasadniczo od konstytucji z 1921 r. także pod względem wewnętrznej systematyki. Składała się ona z 81 artykułów i była podzielona na 14 rozdziałów: I. *Rzeczpospolita Polska*, II. *Prezydent Rzeczypospolitej*, III. *Rząd*, IV. *Sejm*, V. *Senat*, VI. *Ustawodawstwo*, VII. *Budżet*, VIII. *Siły zbrojne*, IX. *Wymiar sprawiedliwości*, X. *Administracja państwowa*, XI. *Kontrola państwowa*, XII. *Stan zagrożenia państwa*, XIII. *Zmiana konstytucji*, XIV. *Przepisy końcowe*. Widoczne było tu wyraźne wyeksponowanie prezydenta, którego pozycję ustrojową uregulowano bezpośrednio po określeniu podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej. Także regulację pozycji rządu umieszczono przed rozdziałami konstytucji poświęconymi obu izmom parlamentu. Taka systematyka ustawy zasadniczej była wynikiem odrzucenia przez Konstytucję z 1935 r. zasady suwerenności narodu oraz koncepcji podziału władz.

Zwierzchnia pozycja prezydenta w systemie organów państwa określona została w art. 11 konstytucji, który stwierdzał, że „Prezydent Rzeczypospolitej, jako czynnik nadrzędny w Państwie, harmonizuje działania naczelnych organów państwowych”. Za swą działalność prezydent nie ponosił odpowiedzialności zarówno politycznej, jak też konstytucyjnej. Spoczywała na nim jedynie „odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa” (art. 2 ust. 2 konstytucji). Konstytucja z 1935 r. wprowadzała jednocześnie nowy model odpowiedzialności ministrów, a mianowicie odpowiedzialność polityczną przed głową państwa. Rozwiązanie to osłabiało wyraźnie możliwości parlamentarnej kontroli działalności członków rządu, wzmacniając zaś status ustrojowy Prezydenta RP. Należy jednak zaznaczyć, że ani przed wojną (ze względu na utrzymujący się układ sił wewnątrz obozu sanacyjnego), ani też następnie w czasie wojny (w wyniku zawartego porozumienia między prezydentem a premierem), Prezydent RP nie dysponował w pełni swobodnie całą władzą przewidzianą dla niego w Konstytucji kwietniowej, co osłabiało wyraźnie jej autorytarny charakter.

W Konstytucji z 1935 r. poważnie ograniczone zostały uprawnienia parlamentu w zakresie ustawodawstwa, gdyż w niektórych przypadkach inicjatywa ustawodawcza należała wyłącznie do rządu, zaś prezydent posiadał prawo wydawania dekretów z mocą ustawy. Na uwagę zasługuje ponadto fakt, że w Konstytucji kwietniowej nie znalazł się odrębny rozdział poświęcony podstawowym prawom i wolnościom obywateli. Przepisy dotyczące statusu jednostki w państwie zamieszczone zostały w różnych rozdziałach ustawy zasadniczej z 1935 r., a poza tym utrzymano w mocy,

na podstawie art. 81 tej konstytucji, większość przepisów Konstytucji marcowej regulujących prawa i wolności obywatelskie. Natomiast wśród obowiązków obywatelskich Konstytucja kwietniowa wymieniała m.in. wierność wobec państwa i sumienne wypełnianie nakładanych przez nie obowiązków, ponoszenie świadczeń na rzecz państwa oraz powszechny obowiązek służby wojskowej.

Po klęsce militarnej we wrześniu 1939 r. i opanowaniu terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez wojska niemieckie oraz radzieckie nie nastąpił jednak całkowity upadek państwa polskiego. Internowany w Rumunii prezydent I. Mościcki zrezygnował co prawda ze swego urzędu, ale na zachodzie Europy zaczął się już wówczas kształtować nowy, emigracyjny ośrodek władzy państwowej. W celu zapewnienia ciągłości państwowej i legalnego tytułu sprawowania władzy przez najwyższe organy Rzeczypospolitej na uchodźstwie, wykorzystano formalnie przepis art. 24 ust. 1 Konstytucji kwietniowej, który przewidywał, że dotychczasowy prezydent może wyznaczyć swego następcę na okres działań wojennych. Na tej podstawie I. Mościcki wyznaczył na urząd prezydenta, przebywającego we Francji, byłego marszałka Senatu W. Raczkiewicza. Nie można przy tym nie zauważyć, że siły polityczne tworzące w latach wojny bazę polskiego rządu w Londynie, które przed wojną występowały przeciwko konstytucji z 1935 r., deklarowały jednak tym razem, ze względu na konieczność zapewnienia władzom Rzeczypospolitej Polskiej na uchodźstwie legalnej ciągłości, swą akceptację dla zasad Konstytucji kwietniowej.

2. Konstytucja PRL z 1952 roku

W okresie od zakończenia II wojny światowej do 1952 r. Polska nie posiadała pisanej konstytucji, a jej ustroj państwowy określały wówczas akty różnej rangi, mające przy tym najczęściej „tymczasowy” charakter. Początkowo podstawowym dokumentem polityczno-programowym kształtującej się „władzy ludowej”, ale mającym też walory aktu prawnoustrojowego, był **Manifest PKWN** z 22 lipca 1944 r. Za jedyne legalne źródło władzy w Polsce uznawał on Krajową Radę Narodową (KRN), pełniącą funkcje tymczasowego parlamentu. Manifest odrzucał zdecydowanie Konstytucję kwietniową, stwierdzając jednocześnie, że do czasu uchwalenia nowej ustawy zasadniczej będą obowiązywały podstawowe założenia Konstytucji marcowej. Nie oznaczało to jednak przywrócenia mocy obowiązującej całej konstytucji z 1921 r., a jedynie sięganie do niektórych jej rozwiązań w ustawodawstwie tamtego okresu.

Po wyborach do Sejmu Ustawodawczego w 1947 r. w dalszym ciągu utrzymywano w Polsce prowizoryczny charakter regulacji ustrojowych, ale wśród aktów normatywnych pojawiły się już ustawy rangi konstytucyjnej. Decydujące znaczenie wśród tych aktów posiadała ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o organizacji

i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, określana jako **Mała konstytucja**, która przywróciła moc obowiązującą wielu przepisom Konstytucji marcowej poprzez inkorporację ich do swego tekstu. Z Konstytucji marcowej przejęła ona m.in. zasadę podziału władz, powierzając władzę ustawodawczą Sejmowi Ustawodawczemu, władzę wykonawczą Prezydentowi RP, Radzie Państwa oraz Radzie Ministrów, zaś wymiar sprawiedliwości organom sądowym. W rzeczywistości tak zarysowany podział władz stawał się jednak fikcją, gdyż w warunkach realizacji kierowniczej roli przez partię komunistyczną (PPR, a od grudnia 1948 r. PZPR), jak też nasilania się negatywnych zjawisk okresu stalinowskiego, praktyczne znaczenie zasad i instytucji ustrojowych wprowadzonych przez Małą konstytucję z 1947 r. było coraz mniejsze.

Podstawowym zadaniem Sejmu Ustawodawczego, występującego w tym wypadku w roli konstytuandy, było przygotowanie i uchwalenie nowej ustawy zasadniczej, jednak do realizacji tego zadania przystąpił on dopiero w połowie 1951 r. W celu opracowania projektu konstytucji powołana została wówczas specjalna Komisja Konstytucyjna pod przewodnictwem prezydenta B. Bieruta. Przygotowany przez tę komisję projekt konstytucji przedstawiono „do zaopiniowania” Stalinowi, który wprowadził do projektu około 50 poprawek oraz uzupełnień. Nowa konstytucja została uchwalona jednogłośnie przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku. Jednocześnie Sejm uchwalił odrębną ustawę konstytucyjną, która określiła zarówno datę wejścia w życie konstytucji (nastąpiło to w dniu jej uchwalenia), jak też uregulowała na okres przejściowy szereg zagadnień wynikających z faktycznego wprowadzania w życie niektórych jej przepisów.

Konstytucja PRL z 1952 r. była swoistym podsumowaniem przemian ustrojowych, jakie nastąpiły w Polsce od 1944 r. Zarazem jednak posiadała cechy dokumentu programowego, gdyż określała kierunki rozwoju państwa, których realizacja miała prowadzić do ukształtowania w Polsce ustroju „sprawiedliwości społecznej”. Dlatego też w jej treści znalazło się tak dużo sformułowań *stricte* ideologicznych, wyrażających marksistowsko-leninowskie założenia budowy socjalizmu w ich stalinowskiej wersji. Podkreślić przy tym należy, że zarówno pod względem treści, jak też systematyki wewnętrznej Konstytucja PRL wzorowana była na konstytucji ZSRR z 1936 r., służącej jako model dla uchwalonych w połowie XX w. konstytucji państw, określanych mianem „krajów demokracji ludowej”.

Zasadniczy tekst Konstytucji PRL, składający się początkowo z 10 rozdziałów, został poprzedzony preambułą, która miała charakter uroczystej deklaracji, ukazującej genezę oraz istotę ustroju państwa polskiego – określanego odtąd oficjalnie mianem „Polska Rzeczpospolita Ludowa”. Do zawartych w preambule zapisów nawiązywały wyraźnie dwa pierwsze rozdziały konstytucji. W rozdziale 1 (*Ustrój polityczny*) określony został **charakter PRL jako państwa „demokracji ludowej”**

oraz jego podstawowe zasady ustroju politycznego (m.in. zwierzchnictwa ludu pracującego miast i wsi, sprawowania władzy w ramach systemu przedstawicielskiego, praworządności „socjalistycznej”). Rozdział 2 (*Ustrój społeczno-gospodarczy*) uregulował głównie kwestię form własności oraz założenia polityki społecznej i gospodarczej państwa. Za podstawową formę własności konstytucja uznała tzw. mienie ogólnonarodowe (własność państwową), które miało podlegać „szczególnej trosce i opiece państwa oraz wszystkich obywateli”. Tutaj sformułowano też takie zasady ustroju społeczno-gospodarczego PRL, jak: planowanie rozwoju gospodarki narodowej, monopol państwa w handlu zagranicznym oraz sojusz robotniczo-rolniczy.

W zakresie organizacji aparatu państwowego konstytucja z 1952 r. zerwała z zasadą podziału władz, gdyż w jej miejsce wprowadzona została **zasada jednolitości władzy państwowej**, zwana też zasadą nadrzędności organów przedstawicielskich nad innymi organami państwa. Wiązało się z tym zniesienie urzędu prezydenta, bowiem w sytuacji odrzucenia podziału władzy na ustawodawczą i wykonawczą, zwierzchnie uprawnienia wobec Rady Ministrów przejął „najwyższy organ władzy państwowej”, czyli Sejm PRL. Drugim, obok Sejmu, naczelnym organem władzy państwowej stała się Rada Państwa, która w wyniku likwidacji instytucji prezydenta miała realizować w głównej mierze funkcje kolegialnej głowy państwa. W konsekwencji wprowadzenia zasady jednolitości władzy państwowej ukształtowana została pionowa konstrukcja organów państwa, w ramach której wyodrębniono cztery pionowe organy: 1) organy władzy państwowej (Sejm, Rada Państwa i rady narodowe); 2) organy administracji państwowej (Rada Ministrów oraz terenowe organy administracji); 3) organy wymiaru sprawiedliwości (sądy); 4) organy prokuratury.

Sejmowi i Radzie Państwa poświęcono rozdział 3 konstytucji (*Naczelne organy władzy państwowej*). Uprawnienia Sejmu zakreślone zostały bardzo szeroko, gdyż obok tradycyjnych funkcji parlamentu: ustawodawczej i kontrolnej, realizował on też funkcję kreacyjną (powoływanie Rady Państwa i Rady Ministrów) oraz uchwalał wieloletnie narodowe plany gospodarcze. W rzeczywistości jego rola była jednak ograniczona, gdyż znajdował się pod kierownictwem politycznym PZPR. Na okres swojej kadencji Sejm powoływał (wyłącznie spośród posłów) Radę Państwa, której działalność została podporządkowana Sejmowi. Niektóre uprawnienia Rada Państwa mogła wykonywać jedynie między sesjami Sejmu (np. dokonywanie zmian w składzie Rady Ministrów), a podejmowane wówczas decyzje podlegały zatwierdzeniu na najbliższej jego sesji.

Rozdział 4 (*Naczelne organy administracji państwowej*) określił tryb powoływania i odwoływania Rady Ministrów oraz pozycję ustrojową, skład i zakres kompetencji tego organu. Treścią rozdziału 5 (*Terenowe organy władzy państwowej*) była regulacja ustroju rad narodowych – lokalnych organów przedstawicielskich. Z kolei rozdział 6 (*Sąd i Prokuratura*) określał zasady organizacji i funkcjonowania

organów wymiaru sprawiedliwości i prokuratury. Niektóre z tych zasad (np. niezawisłości sędziów, prawa oskarżonego do obrony i jawności postępowania) były jednak w praktyce bardzo często łamane, co uwidoczniło się zwłaszcza w pierwszych latach po uchwaleniu konstytucji z 1952 roku.

W Konstytucji PRL najbardziej rozbudowany był rozdział 7, który określał **catalog praw, wolności i obowiązków obywateli**. Umieszczenie tej problematyki w ustawie zasadniczej dopiero po regulacji ustroju organów państwa uzasadniano wówczas tym, że treść i zakres praw jednostki są determinowane przez istniejący w danym państwie system ustrojowy. Wiązało się z tym przyjęcie formuły, że PRL, „utrwalając zdobycze ludu pracującego, umacnia i rozszerza prawa i wolności obywateli” (art. 57). Biorąc jednak pod uwagę fakt, że konstytucję tę uchwalono w okresie, gdy powszechnym zjawiskiem było ograniczanie i łamanie praw jednostki, założenie to miało całkowicie fikcyjny charakter.

Rozdział 8 konstytucji z 1952 r. formułował podstawowe zasady prawa wyborczego, zaś w treści rozdziału 9 określono godło, barwy i stolicę PRL. W ostatnim, 10 rozdziale, uregulowana została **procedura zmiany konstytucji**. Można ją było zmienić w drodze ustawy konstytucyjnej, uchwalonej przez Sejm większością co najmniej 2/3 głosów i w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Nie były to niewątpliwie daleko idące wymogi formalne, biorąc zwłaszcza pod uwagę jednorodny układ sił politycznych w ówczesnym Sejmie (brak opozycji parlamentarnej), sprzyjały więc one dokonywaniu częstych zmian konstytucyjnych.

Ustawa zasadnicza z 1952 r. była wielokrotnie nowelizowana w całym okresie Polski Ludowej. Przeprowadzane wówczas **nowelizacje Konstytucji PRL** wynikały z reguły z określonych przemian o charakterze politycznym lub społeczno-gospodarczym. Liczne też były jednak przypadki faktycznych zmian ustrojowych, które dokonywały się jedynie w drodze ustawodawstwa zwykłego lub praktyki i nie znalazły odzwierciedlenia w treści konstytucji. Nie mogły to być przeobrażenia o zbyt radykalnym wymiarze, gdyż następowały zawsze w ramach tego samego systemu politycznego, opartego na zasadzie kierowniczej roli PZPR (podczas obszernej nowelizacji Konstytucji PRL w 1976 r. stała się ona wreszcie konstytucyjną „zasadą przewodniej roli PZPR”) i przy utrzymującym się stale uzależnieniu PRL od ZSRR. Dlatego też, mimo dokonywanych wiele razy nowelizacji, Konstytucja PRL zachowała swój podstawowy kształt (tak pod względem treści, jak i systematyki) do czasu daleko idących przeobrażeń politycznych i ustrojowych, jakie nastąpiły w Polsce w 1989 roku.

3. Zmiany konstytucyjne w latach 1989–1992. Mała konstytucja

Inicjowane przez władze PRL w latach osiemdziesiątych XX w. próby ograniczonych reform politycznych i gospodarczych kończyły się z reguły niepowodzeniem, do czego przyczyniał się m.in. brak poparcia dla tych reform ze strony przeważającej części społeczeństwa. Zmusiło to ówczesne władze do podjęcia dialogu ze społeczeństwem, do poszukiwania dróg porozumienia z opozycją. W konsekwencji rodzi się **idea zwolania „Okrągłego Stołu”**, czyli bezpośrednich rozmów przedstawicieli strony koalicyjno-rządowej oraz strony opozycyjno-solidarnościowej. Trwające dwa miesiące negocjacje zakończyły się 5 kwietnia 1989 r. podpisaniem końcowych porozumień. Wśród nich szczególne znaczenie miało zwłaszcza „Stoświsko w sprawie reform politycznych”, określono w nim bowiem główne kierunki przeobrażeń ustrojowych w Polsce, w tym także ogólny zarys przyszłych regulacji konstytucyjnych. Za jedno z najważniejszych założeń tego dokumentu uznać należy zasadę ewolucyjnej drogi przemian ustrojowych, czyli stopniowego odchodzenia od systemu rządów autorytarnych przy jednoczesnej rozbudowie instytucji demokracji parlamentarnej.

Pierwszym rezultatem porozumień zawartych przy „Okrągłym Stole” były zasadnicze zmiany w treści Konstytucji PRL, które przyniosła jej **nowelizacja z 7 kwietnia 1989 r.** Miała ona bez wątpienia przełomowe znaczenie w ewolucji konstytucjonalizmu Polski powojennej, gdyż zapoczątkowała długo oczekiwany proces demokratycznych przemian ustrojowych. Nowela ta wprowadzała do ustroju Polski istotne elementy pluralizmu politycznego, co umożliwiło opozycji udział w życiu publicznym, zaakcentowany tak wyraźnie już w wyborach parlamentarnych z czerwca 1989 r. Do najistotniejszych zmian, jakie nastąpiły w wyniku kwietniowej nowelizacji ustawy zasadniczej, należało przywrócenie dwóch instytucji ustrojowych: drugiej izby parlamentu (Senatu) i urzędu prezydenta, przy czym powrót do prezydentury wiązał się automatycznie ze zniesieniem Rady Państwa. Zmiany te pociągnęły za sobą istotne przekształcenia we wzajemnych stosunkach między naczelnymi organami państwowymi. Za „najwyższy organ władzy państwowej” konstytucja uznawała wprawdzie nadal Sejm, jednak faktyczny zakres jego zwierzchnictwa nad innymi organami państwowymi uległ istotnemu ograniczeniu. Przyczyniło się do tego zarówno wprowadzenie dwuizbowości parlamentu, jak też wyeksponowanie pozycji ustrojowej prezydenta, który otrzymał m.in. uprawnienie do rozwiązania Sejmu i zarządzenia przedterminowych wyborów parlamentarnych.

Wyrazem realizacji porozumień „Okrągłego Stołu” w noweli kwietniowej było także **odejście od monopolu partii politycznych w zakresie zgłaszania kandydatów** do parlamentu.. Prawo to przyznano bowiem także niezrzeszonym wyborcom, zwiększając tym samym wpływ społeczeństwa na skład tego organu przedstawi-

cielskiego. Tryb przeprowadzenia wyborów parlamentarnych określiły uchwalone w tym samym dniu odrębne ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu. Na ich podstawie w czerwcu 1989 r. odbyły się większościowe wybory do obu izb parlamentu, które przyniosły znaczący sukces kandydatom „Solidarności”. Obsadzili oni w Sejmie wszystkie mandaty (35%), które w ramach kontraktu zawartego przy „Okrągłym Stole” zostały przewidziane dla opozycji (stąd też Sejm wybrany w wyborach czerwcowych zaczęto określać mianem **Sejm kontraktowy**). Z kolei w Senacie, który został wyłoniony w demokratycznych wyborach, opartych na zasadzie pełnej konkurencyjności różnych ugrupowań politycznych, kandydaci „Solidarności” zdobyli 99 na ogólną liczbę 100 mandatów senatorskich. Taki wynik wyborów z 1989 r. stanowił niewątpliwie przejaw odrzucenia przez społeczeństwo istniejącego wcześniej systemu rządów, stwarzając tym samym dotychczasowej opozycji politycznej szansę na znaczący współdział w rządzeniu, a nawet na przejęcie władzy w państwie.

Zmiana układu sił politycznych po wyborach parlamentarnych z czerwca 1989 r. miała niewątpliwie istotny wpływ na proces wyłaniania konstytucyjnych organów państwa, co uwidoczniło się już podczas powoływania prezydenta oraz rządu. W dniu 19 lipca 1989 r. Zgromadzenie Narodowe wybrało W. Jaruzelskiego na urząd prezydenta większością zaledwie 1 głosu, zaś wybrany przez Sejm na stanowisko premiera Cz. Kiszczak nie był w stanie sformować składu Rady Ministrów (politycy „Solidarności” odmówili wejścia do rządu kierowanego przez członka PZPR), wobec czego zrezygnował z powierzonej mu misji. W konsekwencji we wrześniu 1989 r. doszło do powołania pierwszego w Polsce powojennej niekomunistycznego gabinetu premiera T. Mazowieckiego. Rząd ten podjął się przede wszystkim wprowadzenia w Polsce gospodarki rynkowej, ale także zainicjował istotne przemiany ustrojowe, które znalazły wyraz m.in. w kolejnych nowelizacjach obowiązującej ustawy zasadniczej.

Najszerzy zasięg miała **nowelizacja konstytucji z dnia 29 grudnia 1989 r.** W odróżnieniu od noweli kwietniowej, która koncentrowała się głównie na problematyce struktury naczelnych organów państwa, grudniowa zmiana konstytucji objęła swoim zakresem naczelną zasady ustroju państwowego. Z tekstu konstytucji wyeliminowano wtedy szereg zasad ustrojowych charakterystycznych dla państwa realnego socjalizmu. Jednocześnie wprowadzono do niej zasady wzorowane na rozwiązaniach powszechnie przyjętych w konstytucjonalizmie państw demokratycznych. Tym samym w wyniku grudniowej rewizji konstytucji nastąpiła jakościowa zmiana ustroju państwa polskiego.

W drodze tej rewizji ustawy zasadniczej przywrócono historyczną nazwę państwa: **Rzeczpospolita Polska**. Decydujące znacznie miało jednak uchylene w całości dwóch pierwszych rozdziałów konstytucji, regulujących całokształt zasad ustro-

jowych. W ten sposób nastąpiło definitywne odrzucenie zasad ustroju, na których oparty był system polityczny i gospodarczy PRL. W miejsce dotychczasowej regulacji w tym zakresie został wprowadzony do konstytucji całkowicie nowy, zwięzły rozdział 1 zatytułowany *Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego*. Na szczególne podkreślenie zasługują umieszczone w nim fundamentalne zasady ustrojowe RP: demokratycznego państwa prawnego, suwerenności Narodu, swobody tworzenia i działalności partii politycznych, wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Zapisanie w konstytucji tego katalogu zasad oznaczało stworzenie dla Rzeczypospolitej Polskiej solidnych podstaw liberalno-demokratycznego systemu ustrojowego.

Niezależnie od formalnych zmian ustrojowych (warto tu jeszcze dodać, że w 1990 r. stworzone zostały konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego oraz przyjęto zasadę powszechnych wyborów prezydenckich), od 1989 r. prowadzone były w Sejmie prace nad przygotowaniem całkowicie nowej konstytucji. Ze względu jednak na zbyt odległą perspektywę zakończenia tych prac, wielu zwolenników zyskała koncepcja uchwalenia na okres przejściowy aktu konstytucyjnego regulującego jedynie wybrane kwestie ustrojowe. Taki charakter posiadała uchwalona 17 października 1992 r. ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym, określana potocznie jako „Mała konstytucja”. Nie był to bez wątpienia sukces polskiego ustrojodawcy, gdyż w zakresie prac konstytucyjnych Polskę wyprzedziły inne państwa byłego bloku wschodniego, gdzie stosunkowo szybko doszło do uchwalenia nowych, pełnych konstytucji.

Mała konstytucja z 1992 r. była obszernym aktem normatywnym, określającym w zasadzie całość stosunków między organami władzy ustawodawczej a organami władzy wykonawczej. Wynikało to niewątpliwie z faktu, że jej zadaniem nie było – w odróżnieniu od obu podobnych aktów z 1919 i 1947 r. – wypełnienie istniejącej „pustki” w zakresie regulacji ustrojowej, lecz wprowadzenie pewnych zmian w obowiązujących unormowaniach konstytucyjnych. Stąd też szczegółowa regulacja w Małej konstytucji pozycji ustrojowej, organizacji oraz trybu funkcjonowania Sejmu, Senatu, Prezydenta RP i Rady Ministrów, a także określenie podstaw ustroju samorządu terytorialnego związane były z utratą mocy obowiązującej, odnoszących się do tych zagadnień, przepisów konstytucji z 1952 roku.

Na treść Małej konstytucji składał się wstęp oraz 6 rozdziałów. Zwięzła preambuła zawierała jedynie określenie celu, jaki przyświecał twórcom tej ustawy konstytucyjnej (było nim „usprawnienie działalności naczelných władz Państwa”) oraz wskazywała na jej tymczasowy charakter, gdyż Mała konstytucja miała obowiązywać faktycznie tylko „do czasu uchwalenia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Z kolei w bardzo lakonicznym rozdziale 1 (*Zasady ogólne*) sformułowana

została podstawowa zasada organizacji naczelných organów państwa – **zasada podziału władz**. Wprowadzenie tej zasady oznaczało ostateczne zerwanie z obowiązującą wcześniej zasadą jednolitości władzy, której wyrazem było formalne zwierzchnictwo parlamentu (Sejmu) w systemie organów państwowych.

Rozdział 2 poświęcony został Sejmowi i Senatowi. Obie izby parlamentu zaliczono do organów władzy ustawodawczej, jednak rola Senatu w procesie tworzenia ustaw pozostała nadal wyraźnie ograniczona. Właśnie z uwagi na skromne uprawnienia Senat zaczęto określać mianem „izby refleksji”. Sejm zaś, mimo poważnego osłabienia jego pozycji w Małej konstytucji, utrzymał szereg istotnych kompetencji, m.in. w zakresie kontroli nad rządem oraz powoływania innych organów państwowych. Dwa następne rozdziały poświęcone zostały z kolei organom władzy wykonawczej. W odniesieniu do Prezydenta RP można przyjąć, że jego pozycja ustrojowa, w porównaniu z poprzednią regulacją konstytucyjną, nie uległa zasadniczej zmianie. Wzmocniona została natomiast rola Rady Ministrów, która stała się centralnym ośrodkiem władzy wykonawczej – do niej należało prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz kierowanie pracą całej administracji rządowej. Rząd uzyskał ponadto uprawnienie do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, ale ta sfera działalności rządu znajdowała się pod kontrolą parlamentu, gdyż Rada Ministrów mogła stanowić te akty normatywne jedynie za uprzednią zgodą Sejmu. W praktyce instytucja rządowych rozporządzeń z mocą ustawy pozostała jednak martwa, bowiem w okresie obowiązywania Małej konstytucji Rada Ministrów nie występowała do Sejmu o wyrażenie zgody na wydawanie takich aktów normatywnych. Organom państwowym poświęcona była także treść rozdziału 5 Małej konstytucji, gdzie określono podstawowe zasady organizacji i działalności samorządu terytorialnego.

W treści rozdziału 6 (*Przepisy przejściowe i końcowe*) na uwagę zasługiwał przede wszystkim art. 77, gdyż uchylał on w całości obowiązującą dotąd konstytucję z 1952 r. Ustawodawca kierował się tutaj dążeniem do ostatecznego zerwania więzi prawnych łączących nowe regulacje konstytucyjne z rozwiązaniami konstytucji poprzedniego systemu ustrojowego. Do zupełnego zerwania tych więzi jednak nie doszło, bowiem na podstawie tegoż art. 77 utrzymano nadal w mocy większość rozdziałów „starej” ustawy zasadniczej. **Utrzymane w mocy przepisy konstytucji z 1952 r.**, znajdujące się wtedy formalnie poza tekstem Małej konstytucji, pozostały więc integralną częścią konstytucyjnego porządku prawnego III Rzeczypospolitej i miały obowiązywać do czasu uchwalenia nowej, pełnej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

4. Przygotowanie i uchwalenie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku

Pilną potrzebę uchwalenia nowej konstytucji dostrzegano już w 1989 r. Dlatego też w grudniu tego roku obie izby parlamentu powołały odrębne Komisje Konstytucyjne, których zadaniem było przygotowanie projektów przyszłej ustawy zasadniczej. Własne projekty konstytucji opracowywały także środowiska naukowe, partie polityczne oraz osoby prywatne. Wkrótce zaczęła jednak przeważać opinia, że wyłoniony w wyborach czerwcowych parlament, a w szczególności posiadający ograniczoną legitymację „kontraktowy” Sejm, nie posiada politycznego i moralnego tytułu do uchwalenia nowej konstytucji. Także sam parlament uznał, że nowa konstytucja powinna być uchwalona dopiero w następnej kadencji przez parlament wybrany już w drodze całkowicie demokratycznych wyborów. Z tego też względu przygotowane w 1991 r. przez Komisje Konstytucyjne Sejmu i Senatu projekty konstytucji, jak też tzw. projekty społeczne nie stały się przedmiotem formalnej inicjatywy ustawodawczej.

Założenia te nie sprawdziły się jednak, albowiem po wyborach parlamentarnych z 27 października 1991 r. rozbić polityczne Sejmu było tak znaczne, że nie widziało możliwości osiągnięcia consensusu pomiędzy różnymi orientacjami politycznymi co do kształtu przyszłych rozwiązań konstytucyjnych. Wobec tego parlament skoncentrował się na pracach nad Małą konstytucją, odsuwając na później opracowanie i uchwalenie nowej ustawy zasadniczej. Postanowiono jednak już na tym etapie określić szczegółowo tryb przygotowania oraz procedurę uchwalenia przyszłej konstytucji. Zagadnienia te rozstrzygnęła **ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**.

W myśl tej ustawy konstytucyjnej przyszła konstytucja miała być uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe, czyli na wspólnym posiedzeniu Sejmu i Senatu. Podjęcie ostatecznej decyzji w sprawie przyjęcia lub odrzucenia konstytucji przyznano jednak Narodowi, przewidując przeprowadzenie w tej sprawie referendum konstytucyjnego. Ustawa konstytucyjna przewidywała, że posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w celu przygotowania i uchwalenia konstytucji będzie zwoływał Marszałek Sejmu. On też miał przewodniczyć podczas posiedzeń tego gremium, przy czym w miarę potrzeby mógł go zastępować Marszałek Senatu.

Do prac nad projektem nowej konstytucji powołana została **Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego**, której podstawowym zadaniem było opracowanie, na podstawie skierowanych do niej przez Zgromadzenie Narodowe projektów konstytucji, jednolitego tekstu projektu ustawy zasadniczej. W jej skład wchodziło 46 posłów i 10 senatorów, którzy wybierali ze swego grona przewodni-

czącego Komisji i jego zastępcę. Ponadto w posiedzeniach Komisji mogli uczestniczyć (z prawem zgłaszania wniosków) przedstawiciele Prezydenta RP, Rady Ministrów oraz Trybunału Konstytucyjnego.

Pierwszy skład tej Komisji (pod przewodnictwem senatora W. Piotrowskiego) został powołany przez Sejm i Senat w październiku 1992 r. Jej działalność uległa jednak zakończeniu wraz z rozwiązaniem Sejmu przez prezydenta L. Wałęsę 29 maja 1993 r. Dlatego też po przedterminowych wyborach parlamentarnych powstała konieczność powołania nowego składu Komisji, bowiem wielu członków poprzedniej Komisji nie znalazło się tym razem w składzie Sejmu i Senatu. Powołanej jesienią 1993 r. Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego przewodniczył poseł A. Kwaśniewski (do chwili zakończenia prac Komisji w 1997 r. jej pracom przewodniczyli jeszcze posłowie W. Cimoszewicz i M. Mazurkiewicz).

Ustawa konstytucyjna przyznała **prawo zgłaszania projektów nowej konstytucji**: 1) Prezydentowi RP; 2) grupie 56 członków Zgromadzenia Narodowego; 3) Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego; 4) grupie obywateli, którzy dla swojego projektu uzyskają poparcie (przez zebranie podpisów) co najmniej 500 000 obywateli. Z możliwości tej skorzystały prawie wszystkie podmioty, co dało w sumie 8 projektów ustawy zasadniczej. Były to projekty: Prezydenta RP, Senatu, 5 projektów zgłoszonych przez kluby parlamentarne (Unii Demokratycznej, Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Konfederacji Polski Niepodległej, Porozumienia Centrum i wspólny projekt Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz Unii Pracy), projekt obywatelski przygotowany przez NSZZ „Solidarność”. Ostatecznie jednak do pierwszego czytania skierowanych zostało 7 projektów, gdyż Porozumienie Centrum wycofało swój projekt konstytucji.

Pierwsze czytanie projektów konstytucji odbyło się na posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego we wrześniu 1994 r. Podczas tej debaty nastąpiła prezentacja zgłoszonych projektów przez wnioskodawców, którą uzupełniły wystąpienia przedstawicieli klubów parlamentarnych. Pierwsze czytanie zakończyło się skierowaniem wszystkich projektów do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Z tą chwilą przystąpiła ona do prac nad przygotowaniem jednolitego tekstu projektu przyszłej konstytucji. Prace te, jak się później okazało, trwały w sumie ponad 2 lata, gdyż ostatecznie **jednolity projekt konstytucji** Komisja przyjęła większością 2/3 głosów dopiero w styczniu 1997 roku.

Po uchwaleniu przez Komisję Konstytucyjną jednolitego projektu konstytucji rozpocząć się mogło jego **drugie czytanie** w Zgromadzeniu Narodowym. Zgodnie z treścią ustawy konstytucyjnej, drugie czytanie projektu obejmowało: 1) przedstawienie przez Komisję sprawozdania zawierającego projekt konstytucji w formie tekstu jednolitego; 2) przeprowadzenie debaty i zgłaszanie poprawek do projektu; 3) głosowanie. Przyjęcie poprawek oraz uchwalenie konstytucji w drugim czyta-

niu miało nastąpić większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia. W praktyce głosowanie nad całością projektu konstytucji miało miejsce 22 marca 1997 r. Za przyjęciem projektu głosowało 461 członków Zgromadzenia Narodowego, a więc konstytucja została uchwalona w drugim czytaniu wymaganą większością 2/3 głosów.

Przepis art. 8 ust. 1 ustawy konstytucyjnej przewidywał, że konstytucję uchwaloną podczas drugiego czytania Marszałek Sejmu przesyła Prezydentowi. Od tej chwili już tylko Prezydent mógł w ciągu 60 dni zgłosić propozycje zmian w tekście uchwalonej konstytucji. Prezydent A. Kwaśniewski skorzystał z tej możliwości i zgłosił propozycje zmian w treści 41 artykułów. W tej sytuacji zaistniała konieczność zwołania kolejnego posiedzenia Zgromadzenia Narodowego, aby mogło się odbyć **trzecie czytanie** projektu konstytucji. Do przyjęcia zgłoszonych przez Prezydenta propozycji zmian wymagana była bezwzględna większość głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia. W trakcie trzeciego czytania, które przeprowadzono w dniu 2 kwietnia 1997 r., Zgromadzenie Narodowe przyjęło większość poprawek Prezydenta, a następnie jeszcze raz odbyło się głosowanie w sprawie uchwalenia konstytucji w całości (wraz z przyjętymi poprawkami prezydenta). Uchwalenie nowej Konstytucji RP (za przyjęciem ustawy zasadniczej opowiedziało się 451 posłów i senatorów) stało się możliwe głównie dzięki ukształtowanej podczas prac nad jej przygotowaniem tzw. koalicji konstytucyjnej (złożonej z 4 ugrupowań parlamentarnych – SLD, PSL, UP, UW), gwarantującej wtedy uzyskanie kwalifikowanej większości głosów zarówno w Komisji Konstytucyjnej, jak też na forum Zgromadzenia Narodowego.

W ustawie konstytucyjnej przewidywano, że po uchwaleniu konstytucji Prezydent zarządzi poddanie jej pod **referendum konstytucyjne**. W referendum tym mogli wziąć udział wszyscy obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, którzy posiadali czynne prawo wyborcze do Sejmu. Ustawa konstytucyjna wprowadziła przy tym zasadę, że przyjęcie w referendum nowej konstytucji nastąpi wówczas, gdy za jej przyjęciem opowie się większość biorących udział w głosowaniu. W przypadku referendum konstytucyjnego nie wprowadzono więc, tak jak w odniesieniu do przewidywanego wówczas w art. 19 Małej konstytucji zwykłego referendum, wymogu uczestnictwa w referendum więcej niż połowy uprawnionych do głosowania, będącego niezbędnym warunkiem uznania jego wyników za wiążące.

Prezydent wyznaczył termin referendum konstytucyjnego na dzień 25 maja 1997 r. Referendum to poprzedziła wyjątkowo ostra kampania referendalna, podczas której ugrupowania opozycji pozaparlamentarnej wzywały do głosowania „nie” i odrzucenia konstytucji. Przedmiotem sporu między zwolennikami a przeciwnikami nowej ustawy zasadniczej stała się przede wszystkim treść art. 90 Konstytucji RP. Przewidziana w tym przepisie konstytucyjnym możliwość przekaza-

nia części kompetencji organów państwa polskiego organizacji międzynarodowej (w domyśle – Unii Europejskiej), posłużyła krytykom konstytucji do postawienia zarzutu, że w ten sposób Rzeczpospolita Polska dobrowolnie zgadza się na uszczuplenie swojej suwerenności. Przeciwnicy konstytucji, reprezentujący z reguły prawą stronę sceny politycznej (zwłaszcza AWS), nie zdołali jednak przekonać większości biorących udział w głosowaniu, gdyż za jej przyjęciem opowiedziało się 6 396 641 głosujących (czyli 53,45% ogółu), przeciwko – 5 570 493. W referendum wzięło udział jedynie 42,86% uprawnionych do głosowania, co spowodowało wniesienie protestów przeciwko ważności referendum (podnoszono zarzut, że dla przyjęcia konstytucji niezbędny był udział w referendum ponad połowy uprawnionych do głosowania). Po rozpatrzeniu protestów Sąd Najwyższy stwierdził jednak ważność przeprowadzonego referendum konstytucyjnego. Prezydent podpisał nową konstytucję 16 lipca 1997 r. i tego samego dnia została ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw (Nr 78, poz. 483). **Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. weszła w życie po upływie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia – 17 października 1997 roku** (taki termin wejścia w życie konstytucji przyjęty został w art. 243). Wraz z wejściem w życie Konstytucji RP przestała obowiązywać Mała konstytucja z 1992 r. oraz utrzymane przez nią w mocy przepisy konstytucyjne z 1952 roku.

5. Ogólna charakterystyka obowiązującej ustawy zasadniczej

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. ma charakter pełnej konstytucji, gdyż zostały w niej uregulowane **wszystkie materie konstytucyjne**. Składa się z 243 artykułów, co pozwala zaliczyć ją do najobszerniejszych ustaw zasadniczych w Europie. Nie ulega wątpliwości, że tak rozbudowanej regulacji konstytucyjnej nie można uznać za zaletę tej konstytucji, bowiem w jej treści znalazły się powtórzenia, zaś niektóre kwestie można było pozostawić do unormowania w drodze ustawodawstwa zwykłego. Niekiedy jednak szczegółowość regulacji określonych zagadnień w konstytucji była koniecznością, gdyż tylko w ten sposób możliwe było osiągnięcie kompromisu pomiędzy ugrupowaniami politycznymi decydującymi o ostatecznym kształcie ustawy zasadniczej. Była ona także wynikiem tego, że przy tworzeniu konstytucji sięgano zarówno do polskich tradycji ustrojowych, jak też wykorzystywano rozwiązania konstytucyjne innych państw. Poza tym rozwiązania przyjęte w treści obecnej konstytucji nawiązują wyraźnie do polskich doświadczeń okresu transformacji ustrojowej zapoczątkowanej w 1989 r., a zwłaszcza do regulacji prawnych zawartych w Małej konstytucji z 1992 roku.

Konstytucja z 1997 r. składa się z preambuły (wstępu) i 13 rozdziałów. **Preambuła** nie ma charakteru normatywnego, choć w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego reprezentowany był również pogląd, iż wstęp zawiera w swej treści normy prawne, które służą prawidłowemu rozumieniu i właściwemu stosowaniu regulacji

prawnych zawartych w artykułowanej części ustawy zasadniczej. Stanowi jednak integralną część konstytucji, gdyż została przyjęta oraz może być zmieniona w takim samym trybie jak pozostałe postanowienia ustawy zasadniczej. Preambuła ma szczególny, bardzo uroczysty charakter i nie jest ujęta w postaci odrębnych artykułów. Określa głównie narodową tożsamość polskiego społeczeństwa, nawiązuje do „najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej”, odwołuje się do chrześcijańskiego dziedzictwa oraz do wartości ogólnoludzkich, wskazuje wartości, na jakich powinien być oparty system prawa w państwie. Zawiera również odwołanie się do „Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna”. Preambuła może więc służyć jako istotna wskazówka aksjologiczna w procesie interpretacji zasadniczej (normatywnej) części konstytucji.

Część normatywną konstytucji otwiera **rozdział I** (*Rzeczpospolita*), w którym ujęte zostały przede wszystkim **podstawowe zasady ustroju politycznego i gospodarczego**. Są to w większości klasyczne, najczęściej formułowane we współczesnych systemach rządów zasady ustroju państwowego, które określają fundamenty prawno-polityczne, na jakich oparty jest ustrój Rzeczypospolitej Polskiej. Należałoby tu zwłaszcza wymienić takie zasady ustrojowe, jak: zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2); zasada suwerenności Narodu (art. 4); zasada nadrzędności konstytucji (art. 8); zasada podziału i równowagi władz (art. 10); zasada pluralizmu politycznego (art. 11); zasada społecznej gospodarki rynkowej (art. 20). Poza regulacją podstawowych zasad ustroju rozdział ten traktuje też o innych zagadnieniach, m.in. wyznacza niektóre kierunki polityki państwa oraz określa godło, barwy narodowe, hymn i stolicę państwa polskiego.

Najbardziej rozbudowany w całej konstytucji jest **rozdział II** (*Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*), który w znacznie szerszym zakresie niż poprzednie polskie konstytucje określa **status prawny jednostki w państwie**. Niemniej istotne znaczenie posiada fakt, że konstytucyjna regulacja sytuacji prawnej jednostki obejmuje obecnie zarówno prawa i wolności obywateli RP, jak też prawa człowieka przysługujące każdej jednostce niezależnie od jej obywatelstwa. Za źródło wszelkich praw i wolności jednostki uznana została (art. 30) „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka”. Ogół określonych w konstytucji praw i wolności jednostki podzielono tradycyjnie na 3 grupy: 1) wolności i prawa osobiste; 2) prawa i wolności polityczne; 3) prawa i wolności ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Istotną nowością jest wyodrębnienie w końcowej części rozdziału II konstytucyjnych środków ochrony praw i wolności, do których zaliczono: 1) prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona jednostce przez niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej; 2) prawo każdej ze stron do zaskarżenia wszelkich orzeczeń i decyzji wydawanych w pierwszej instancji; 3) prawo wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego; 4) prawo wystąpienia do Rzecznika

Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie praw lub wolności naruszonych przez organy władzy publicznej.

Konstytucja z 1997 r., jako pierwsza z polskich konstytucji, wyodrębnia w osobnym **rozdziale III** (*Źródła prawa*) i dokonuje całościowej regulacji **systemu źródeł prawa**. Rozróżnia ona jednocześnie w tym zamkniętym systemie: 1) źródła prawa powszechnie obowiązujące; 2) źródła prawa o charakterze wewnętrznym. Do pierwszej grupy źródeł prawa zaliczone zostały: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Za akty prawa wewnętrznego konstytucja uznaje z kolei akty normatywne obowiązujące jedynie jednostki organizacyjnie podległe organowi je wydającemu.

Konstytucyjna regulacja ustroju organów państwowych zamieszczona została w kolejnych sześciu rozdziałach ustawy zasadniczej. **Rozdział IV** (*Sejm i Senat*) reguluje ustrój organów władzy ustawodawczej, czyli zasady wyboru, strukturę, tryb działania i funkcje obu izb parlamentu, **rozdział V** (*Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*) określa tryb wyboru, pozycję ustrojową oraz zakres kompetencji Prezydenta RP, **rozdział VI** (*Rada Ministrów i administracja rządowa*) poświęcony został procedurze powoływania Rady Ministrów oraz strukturze organizacyjnej i zasadom funkcjonowania administracji rządowej, **rozdział VII** (*Samorząd terytorialny*) tworzy konstytucyjne podstawy ustroju, organizacji i działania samorządu lokalnego, **rozdział VIII** (*Sądy i trybunały*) reguluje ustrój sądów, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, natomiast **rozdział IX** (*Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*) zawiera regulację pozycji ustrojowej i roli Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Całkowicie nowym rozwiązaniem jest wyodrębnienie w treści konstytucji regulacji **problematyki finansów publicznych**, czemu poświęcony został **rozdział X** (*Finanse publiczne*). Unormowano w nim zarówno ogólne zasady gospodarowania przez państwo finansowymi środkami publicznymi, jak też podstawowe kwestie związane z budżetem państwa, a zwłaszcza zasady procedury uchwalania budżetu i kontroli jego wykonania. Określono tu ponadto pozycję ustrojową oraz zakres kompetencji Narodowego Banku Polskiego.

W **rozdziale XI** (*Stany nadzwyczajne*) określone zostały sytuacje, które wymagają odstępstwa od normalnego porządku prawnego i dlatego traktowane są w regulacjach konstytucyjnych jako **stany nadzwyczajne**. Ustawa zasadnicza wyodrębnia obecnie 3 tego rodzaju stany: 1) stan wojenny, 2) stan wyjątkowy, 3) stan klęski żywiołowej. Każdy z tych stanów nadzwyczajnych może być wprowadzony jedynie w przypadku szczególnego zagrożenia, kiedy zwykłe środki konstytucyjne dla jego uniknięcia są z reguły niewystarczające.

W treści **rozdziału XII** (*Zmiana Konstytucji*) uregulowana została **procedura wprowadzania zmian w konstytucji**, która jest poważnie utrudniona w porów-

naniu ze sposobem zmiany treści ustaw zwykłych. Z inicjatywą w sprawie zmiany konstytucji może wystąpić jedynie Prezydent RP, Senat oraz co najmniej 1/5 posłów. Nowelizacja konstytucji może być dokonana tylko ustawą przyjętą w jednokowym brzmieniu przez obie izby parlamentu: w Sejmie – kwalifikowaną większością 2/3 głosów, w Senacie – bezwzględną większością głosów. W przypadku zmian w treści rozdziałów I, II i XII ustawa o zmianie konstytucji może być także poddana pod głosowanie w referendum zatwierdzającym. Wprowadzenie tego rodzaju utrudnień ma przede wszystkim na celu zagwarantowanie stabilności obowiązującej ustawy zasadniczej.

Rozdział XIII (*Przepisy przejściowe i końcowe*) zawiera przepisy regulujące **tryb wprowadzenia w życie nowej konstytucji**, a więc są to regulacje prawne posiadające jedynie przejściowe znaczenie. Określono tu m.in., jakie przepisy konstytucyjne tracą moc z chwilą wejścia w życie nowej ustawy zasadniczej, co miało miejsce (zgodnie z art. 243) „po upływie 3 miesięcy od daty jej ogłoszenia”.

Podstawowa literatura

- A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski 1791–1997*, Warszawa 2001.
- A. Bałaban, *Współczesne zagadnienia konstytucyjne*, Szczecin-Gorzów Wielkopolski 1999.
- S. Bożyk, *Konstytucja 3 Maja 1791 roku a rozwój polskiego konstytucjonalizmu*, [w:] A. Nowakowski (red.), *Szkice z dziejów ustroju i prawa Polski*, Rzeszów 2006.
- R. Chruściak, *Przygotowanie Konstytucji RP z dnia 2 IV 1997 – przebieg prac parlamentarnych*, Warszawa 1997.
- R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001.
- S. Gebethner, *W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego. Dylematy i kontrowersje w procesie stanowienia nowej Konstytucji RP*, Warszawa 1998.
- M. Kallas (red.), *Konstytucje polskie. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, Warszawa 1990.
- W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937 (reprint, Kraków 2006).
- A. Korobowicz, R. Mojak, W. Skrzydło, *Zarys dziejów konstytucjonalizmu polskiego*, Lublin 1996.
- M. Kruk (red.) *Mała konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1993.
- T. Mołdawa, *Konstytucje polskie 1918–1998*, Warszawa 1999.
- M. Rybicki, *Geneza i przygotowanie Konstytucji PRL z 1952 r.*, „Dzieje Najnowsze” 1983, nr 4.

- P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, Kraków 2006.
- W. Sokolewicz, *Polska droga ku demokratycznej konstytucji*, „Zeszyty Naukowe WSHiP”, Prawo 2002, nr 8.
- A. Szmyt, *Elementy praktyki ustrojowej pod rządami Małej Konstytucji*, Koszalin 1998.
- J. Szymanek, *Tradycje konstytucyjne. Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2006.
- J. Wawrzyniak, *Zarys historii instytucji ustrojowych i konstytucyjnych w Polsce*, Warszawa 1996.
- J. Wawrzyniak, *Zarys polskiego ustroju konstytucyjnego*, Bydgoszcz 1999.
- Z. Witkowski (red.), *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 1998.
- M. Wyrzykowski (red.), *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, Warszawa 1998.
- J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Warszawa 1993.
- M. Zubik (red.), *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, Warszawa 2010.