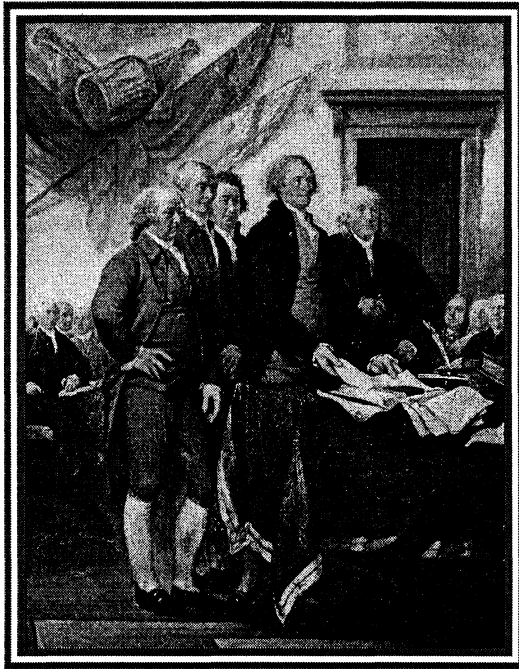


*Stanisław Bożyk*

# KONSTYTUCJA



**Temida2**

**Białystok 1995**

© Copyright by Temida 2  
Białystok 1995

**Żadna część tej pracy nie może być powielana ani rozpowszechniana, w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny) włącznie z fotokopiowaniem, bez pisemnej zgody wydawcy.**

Wydanie pierwsze

ISSN 1231-0611

Projekt graficzny okładki i opracowanie typograficzne  
Jerzy Banasiuk, Krzysztof Kruszewski

Redaktor techniczny  
Jerzy Banasiuk

Wydawca

**TEMIDA 2**

Przy współpracy i wsparciu finansowym  
Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku

Druk: ORTHDRUK, Białystok

## PRZEDMOWA

W okresie od 1989 r. dokonały się w Polsce zasadnicze przemiany politycznoustrojowe, nastąpiło przejście od państwa realnego socjalizmu do państwa demokracji parlamentarnej. Wyrazem transformacji ustrojowej były przede wszystkim gruntowne zmiany podstaw prawnych ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego. Wielokrotnie nowelizowano w tym okresie konstytucję z 1952 r., wprowadzono poważne zmiany w treści ustaw zwykłych, wreszcie w 1992 r. uchwalono ustawę konstytucyjną o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (określaną mianem Małej Konstytucji).

Niezależnie od zmian w obowiązującym ustawodawstwie konstytucyjnym trwają intensywne prace nad przygotowaniem nowej, pełnej konstytucji Trzeciej Rzeczypospolitej. Na podstawie zgłoszonych projektów konstytucji Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego już przez kilka miesięcy opracowuje tekst jednolity projektu przyszłej ustawy zasadniczej, który ma być następnie uchwalony przez Zgromadzenie Narodowe oraz przyjęty przez Naród w drodze referendum konstytucyjnego. W toczącej się dyskusji konstytucyjnej wysuwane są różne argumenty, przedstawiciele poszczególnych ugrupowań politycznych odwołują się m.in. do rozwiązań prawno-ustrojowych innych państw demokratycznych oraz do polskich tradycji ustrojowych i konstytucyjnych. Z uwagi na to, że znajomość problematyki konstytucyjnej w naszym społeczeństwie jest ciągle fragmentaryczna, warto w syntetycznej formie przybliżyć ją szerszemu gronu Czytelników. Temu celowi ma służyć niniejsze opracowanie, w którym przedstawiam zarówno pojęcie, genezę i cechy charakterystyczne konstytucji, jak też ewolucję polskich konstytucji oraz tryb prac nad nową konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

*Stanisław Bożyk*  
*Białystok, maj 1995 r.*

# 1. POJĘCIE KONSTYTUCJI

Pojęcie "konstytucja" wywodzi się z łacińskiego słowa *constituere*, które oznaczało: ustanawiać, urządzać, uporządkować. Już w starożytnym Rzymie terminem *rem publicam constituere* określano działalność prawotwórczą mającą na celu zorganizowanie państwa, nadanie państwu ustroju politycznego. Termin "konstytucja" przeszedł w historii znaczącą ewolucję, posługiwano się nim w różnych znaczeniach. W wielu wypadkach używano go na oznaczenie praw fundamentalnych państwa, jak czynił to chociażby najwybitniejszy francuski teoretyk państwa XVI w. Jean Bodin. W średniowieczu pojęciem *constitutio* określano powszechnie reguły życia zakonnego, ten sam termin wykorzystywany był w Rzeczypospolitej szlacheckiej na określenie ustaw sejmowych.

Terminu "konstytucja" używano także na oznaczenie czynników decydujących o ustroju państwa. W takim znaczeniu pojęciem tym posługiwał się m.in. Monteskiusz, uznając za najważniejszy czynnik kształtujący ustrój państwa całokształt właściwości środowiska geograficznego.

Współcześnie pod nazwą "konstytucja" rozumie się najczęściej jeden akt prawny określający ustrój danego państwa. W nauce prawa konstytucyjnego termin ten bywa używany także w innych znaczeniach. Stosunkowo często wyróżnia się konstytucję w sensie materialnym oraz w sensie formalnym. W pierwszym przypadku pod pojęciem konstytucji rozumie się całokształt norm prawnych (z normami prawa zwyczajowego włącznie) regulujących ustrój państwa, nawet jeśli nie znajdują się wśród nich normy wyposażone w szczególną moc prawną. Łatwo przy tym zauważyć, że pojęcie konstytucji w sensie materialnym pokrywa się w zasadzie z pojęciem prawa konstytucyjnego (w szerokim znaczeniu tego terminu). Z kolei konstytucja w sensie formalnym to zespół norm prawnych zawartych najczęściej w jednym akcie prawnym, różniącym się od ustaw zwykłych pod względem mocy prawnej oraz szczególnej nazwy.

Z przedstawionym wyżej rozróżnieniem konstytucji w ujęciu materialnym i formalnym wiąże się wyraźnie podział na konstytucję niepisaną i konstytucję pisaną. Z konstytucją niepisaną mamy do czynienia w państwie, w którym nie występuje jeden lub kilka aktów o najwyższej mocy prawnej, mających za przedmiot regulacji podstawy ustroju tego państwa. W tym znaczeniu konstytucję niepisaną posiada przede wszystkim Wielka Brytania. Konstytucję brytyjską tworzy całokształt norm prawnych, które regulują podstawy ustroju politycznego państwa, bez względu na formę aktów prawnych, w których normy te są zawarte. Zaliczają się do nich zarówno ustawy i uchwały parlamentu, jak też zwyczajowe prawo konstytucyjne oraz konwenanse konstytucyjne. Zwyczajowe prawo konstytucyjne (normy wykształcone w drodze długotrwałej praktyki i uznane przez państwo za obowiązujące normy prawne) jest w Wielkiej Brytanii częścią powszechnego prawa zwyczajowego (*common law*). Wywodzą się z niego m.in. liczne zasady ustrojowe, jak chociażby zasada zwierzchnictwa parlamentu, czy też będąca wynikiem przyjęcia formuły, że "król nie może czynić źle" zasada politycznej i konstytucyjnej nieodpowiedzialności głowy państwa. Z kolei konwenanse konstytucyjne to ukształtowane w praktyce reguły postępowania i uznane powszechnie za właściwe i konieczne w określonych sytuacjach. Brak jest jednak wśród źródeł brytyjskiego prawa konstytucyjnego aktów posiadających szczególną moc prawną. Niepisaną konstytucję posiada także Izrael. W odróżnieniu jednak od Wielkiej Brytanii, zasady ustroju tego państwa określają w zasadzie tylko normy prawa stanowionego. Na pojęcie konstytucji Izraela składa się 9 ustaw "podstawowych" m.in. ustawa o Knesecie (nazwa parlamentu), ustawa o prezydencie państwa, ustawa o stolicy państwa Jerozolimie. Akty o najwyższej mocy nie występują ponadto w systemie prawnoustrojowym Nowej Zelandii.

Pod pojęciem konstytucji pisanej rozumie się natomiast najczęściej jeden akt prawny zawierający normy o najwyższej mocy prawnej. Niekiedy jednak obowiązuje w państwie kilka aktów posiadających taką samą, najwyższą moc prawną w hierarchii aktów normatywnych. Przykładem takiego rozwiązania może być przede

wszystkim Szwecja, gdzie konstytucję tworzą 4 akty prawne: Akt o Formie Rządu (jest on zwyczajowo najważniejszy, gdyż reguluje całokształt podstawowych instytucji ustrojowych państwa), ustawa o sukcesji tronu, ustawa o wolności prasy oraz ustawa zasadnicza o wolności ekspresji. Konstytucję pisaną w formie więcej niż jednego aktu o szczególnej mocy prawnej posiadają poza tym m.in. Austria, Dania i Finlandia. W nauce prawa konstytucyjnego dzieli się niekiedy konstytucje na rzeczywiste i fikcyjne. Pojęcie konstytucji rzeczywistej zostało stworzone przez niemieckiego myśliciela i działacza socjalistycznego Ferdynanda Lasalle'a, który w 1862 r. określił konstytucję jako aktualnie istniejący układ sił politycznych w danym państwie. Obecnie pod pojęciem konstytucji rzeczywistej rozumie się jedynie taką konstytucję pisaną, której treść odzwierciedla istniejący w państwie układ sił politycznych, dzięki czemu jej postanowienia mogą być realizowane w praktyce. Konstytucja fikcyjna charakteryzuje się natomiast tym, że zawiera szereg sformułowań lub rozwiązań, które nie odpowiadają istniejącym w państwie stosunkom społeczno - politycznym i tym samym nie mają w praktyce żadnego zastosowania.

Biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy regulacji konstytucyjnej wyodrębnia się z jednej strony konstytucje pełne, z drugiej zaś - konstytucje niepełne (fragmentaryczne).

Za konstytucję pełną może być uznany tylko taki akt konstytucyjny, który zawiera unormowania wszystkich podstawowych zasad i instytucji ustroju państwa, w tym zwłaszcza określenie: podmiotu władzy najwyższej w państwie, form sprawowania władzy przez suwerena, podstawowych praw i wolności jednostki, struktury organów państwa oraz wzajemnych relacji między organami państwowymi. Konstytucja musi poza tym zawierać postanowienia gwarantujące normom konstytucyjnym najwyższą moc prawną oraz określające procedurę zmiany konstytucji. Jeśli akt konstytucyjny pozbawiony jest choćby jednego z wyżej wymienionych elementów, to nie może być już uznany za pełną konstytucję. Akt prawny nie uwzględniający w swojej treści wszystkich zagadnień należących do tzw. materii konstytucyjnej określany jest mianem niepełnej konstytucji. Niekiedy na oznaczenie aktu o naj-

wyższej mocy prawnej, regulującego jednak tylko niektóre zagadnienia ustroju państwa, używa się także określenia "mała konstytucja". Terminem tym określa się obowiązującą obecnie ustawę konstytucyjną z 17.X.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.

Na uwzględnienie zasługuje jeszcze podział na konstytucje sztywne i elastyczne. Za konstytucje sztywne uznaje się takie konstytucje, które mogą być zmienione tylko w szczególnym trybie, poważnie utrudnionym w porównaniu z trybem dokonywania zmian w treści ustaw zwykłych. Z kolei konstytucje, które można zmieniać w trybie przewidzianym dla ustaw zwykłych, określa się najczęściej mianem konstytucji elastycznych. Reasumując dotychczasowe wywody można określić pojęcie konstytucji, które będzie przydatne w dalszych rozważaniach. Pod pojęciem konstytucji należy rozumieć ustawę zasadniczą o najwyższej mocy prawnej, szczególnej treści oraz szczególnym trybie jej uchwalania i zmiany, określającą podstawowe zasady i instytucje ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa.

Konstytucja we współczesnych systemach ustrojowych jest podstawowym źródłem prawa konstytucyjnego. Jako podstawowy akt określający ustrój polityczny i społeczno-gospodarczy posiada ona zawsze podwójne znaczenie: polityczne i prawne. Znaczenie polityczne konstytucji polega głównie na tym, że wyrażone są w niej najważniejsze idee i zasady, na których opiera się struktura władzy politycznej i struktura określonego państwa. Jej szczególne znaczenie prawne polega zaś na tym, że wyrażone w niej idee i zasady zostały sformułowane jako normy prawne, jako prawne zasady ustroju danego państwa.

## 2. GENEZA KONSTYTUCJI PISANEJ

Koncepcja konstytucji pisanej jako aktu o najwyższej mocy prawnej w systemie źródeł prawa jest wynikiem dorobku liberalno-burżuazyjnej myśli politycznej. Postulat konstytucji pisanej po raz pierwszy został wysunięty przez ideologów tego nurtu politycznego w okresie jego walki z feudalizmem o władzę polityczną oraz o nowy kształt ustroju politycznego. Na wysunięcie tego postulatu właśnie w tym okresie historycznym złożyło się co najmniej kilka przyczyn.

1. W walce politycznej z feudalizmem przeciwstawiono się dotychczasowemu, panującemu w średniowieczu, światopoglądowi teologicznemu. W państwach rządzonych absolutnie podważano wywodzącą się ze średniowiecza teologiczną motywację władzy królewskiej, uzasadniającą pozycję i uprawnienia panującego prawem boskim i wypływającymi stąd przywilejami. Reakcją przeciwko światopoglądowi teologicznemu było dążenie do laicyzacji pojęć społecznych i politycznych oraz próba oddzielenia polityki od teologii. Autorytetowi Biblii, będącej do tego czasu głównym źródłem określającym zasady ustroju społecznego, postanowiono przeciwstawić świecki dokument prawno-polityczny, który wyrażałby nowe prądy ideowe w przedmiocie organizacji władzy politycznej. Takim dokumentem miała być właśnie konstytucja pisana.

2. Ważną przyczyną wysunięcia postulatu konstytucji pisanej było upowszechnienie się w epoce Oświecenia poglądów racjonalistycznych. Prądy umysłowe tego okresu przyniosły generalne podważenie ideowych, politycznych i moralno-religijnych założeń, na których opierały się dotychczasowe systemy prawnoustrojowe, organizacja społeczeństw, panujące w nich systemy wartości. Próby racjonalnego, naukowego wyjaśnienia wszystkich zjawisk życia społecznego przyświecały twórczości wielu ówczesnych myślicieli (m.in. Locke'a, Woltera i Kanta). Postawa racjonalistyczna w dziedzinie poglądów na społeczeństwo i państwo opierała się na założeniu, że skoro rozum ludzki jest niezawodną miarą prawdy, to należy się nim kierować przy tworzeniu nowych, doskona-



szych form instytucji społecznych i politycznych, rozumnych reguł rządzenia.

Nowe instytucje i reguły rządzenia powinny być bezwzględnie zapisane w konstytucji i wykorzystywane w praktyce.

3. Walka sił postępowych z systemem feudalnym oznaczała przede wszystkim walkę o prawa polityczne dla całego stanu trzeciego. Podejmując walkę z przywilejami szlachty i duchowieństwa, wychodzono z założenia, że prawa i wolności polityczne powinny przysługiwać całemu narodowi. Jednocześnie kształtowała się koncepcja równości wszystkich obywateli wobec prawa (bez względu na ich przynależność stanową). Z hasłami wolności jednostki i równości praw politycznych wszystkich obywateli wiązał się postulat zapisania tych zasad w konstytucji, która miała stanowić gwarancję ich realizacji i nienaruszalności.

4. Znaczący wpływ na wysunięcie postulatu konstytucji pisanej wywarła doktryna umowy społecznej, głoszona przez przedstawicieli szkoły prawa natury. W sytuacji, gdy istniejący ustroj polityczny poddawany jest krytyce, albowiem nie odpowiada już warunkom kontraktu społecznego (stanowiącego podstawę bytu państwowego), to zasadnicza reforma tego ustroju traktowana jest jako odnowienie umowy społecznej. Powinna ona nastąpić w formie pisemnej, czyli poprzez nadanie państwu konstytucji pisanej. Według zwolenników teorii umowy społecznej, właśnie konstytucja ma stanowić swego rodzaju umowę społeczną między ludem a panującym, ma określać warunki, na jakich władza panującego ma być sprawowana. Idea umowy społecznej legła u podstaw między innymi pierwszych pisanych konstytucji kolonii angielskich na kontynencie północno - amerykańskim.

5. Wysunięcie postulatu konstytucji pisanej związane było także z teorią podziału władz, którą głosili zwolennicy kompromisu feudalno-mieszczkańskiego. Według tej koncepcji wolność jednostki może być zagwarantowana tylko wówczas, gdy istnieje podział władzy między różnymi organami państwa, a przy tym są one wyposażone w system wzajemnych hamulców. Wymaga to jednak konstytucjonalizacji zasady podziału władz na ustawodawczą, wy-

konawczą i sądową oraz określenia w konstytucji wzajemnych stosunków między poszczególnymi władzami.

Pierwsze konstytucje pisane mają rodowód anglosaski. W okresie rewolucji burżuazyjnej w Anglii opublikowano tzw. "umowy ludu" (*Agreement of the People*) z 1647 i 1649 r., które były pierwszymi projektami konstytucji pisanej w Europie. Projekty te deklarowały m.in. zasadę zwierzchnictwa ludu, potrzebę utworzenia jednoizbowego parlamentu wybieranego w powszechnym i równym głosowaniu, konieczność przyznania obywatelom wolności osobistych. Pomimo nieprzyjęcia *Agreement of the People*, zasady w nich wyrażone weszły na trwałe do dorobku liberalno - burżuazyjnej myśli politycznoustrojowej. Z tego okresu pochodzą też pierwsze pisane akty konstytucyjne kolonii angielskich w Ameryce Północnej (poczynając od *Fundamental Orders of Connecticut* z 1639 r.). Określone w tych aktach zasady i rozwiązania wywarły później niemały wpływ na rozwiązania przyjęte w konstytucji federalnej Stanów Zjednoczonych Ameryki z 1787 r.

Przyjęcie konstytucji federalnej z 1787 r. poprzedziło uchwalenie przez Kongres Kontynentalny (złożony z przedstawicieli kolonii) dwóch istotnych dokumentów:

Deklaracji Niepodległości i Artykułów Konfederacji. Uchwalona w dniu 4.VII.1776 r. Deklaracja Niepodległości, której projekt przedłożył Thomas Jefferson, była podstawowym dokumentem programowym powstającego państwa amerykańskiego. Nawiązywała ona w swej treści do koncepcji Johna Locke'a: umowy społecznej jako podstawy organizacji władzy państwowej, prawa ludu do obalenia siłą rządu zagrażającego interesom społeczeństwa, ochrony naturalnych praw jednostki jako celu działalności państwa. Wyrażone w tym dokumencie idee stały się podstawą aktów prawnych regulujących ustrój polityczny Stanów Zjednoczonych.

Artykuły Konfederacji były pierwszym aktem określającym podstawy ustrojowe państwa amerykańskiego. Przyjęte przez Kongres Kontynentalny w listopadzie 1777 r., weszły w życie dopiero po ich ratyfikacji przez wszystkie legislatury stanowe. Artykuł 1 tego aktu określał nazwę konfederacji - Stany Zjednoczone Amery-

ki (*The United States of America*). W rzeczywistości gwarantował on jednak stanom pełną suwerenność, wolność i niezależność. Jedyńm wspólnym organem konfederacji był Kongres, składający się z corocznie wybieranych delegatów poszczególnych stanów w liczbie od 2 do 7, przy czym każdy stan dysponował tylko jednym głosem. Słabość instytucji ogólnokrajowych ustanowionych w Artykułach Konfederacji była krytycznie oceniana przez znaczną część polityków, w tym zwłaszcza przez federalistów (m.in. Aleksander Hamilton), którzy zmierzali do stworzenia ściślejszych więzi między stanami i ukształtowania państwa związkowego (federacyjnego). Silne też były dążenia do utrzymania stanu istniejącego, czyli zachowania konfederacji suwerennych stanów. Spór ten miała rozstrzygnąć dopiero konstytucja z 1787 r., która przekształciła Stany Zjednoczone w państwo federacyjne.

Projekt konstytucji przygotowany został przez konwencję, w skład której weszli przedstawiciele stanów powołani przez legislatury stanowe. Początkowo zamierzano jedynie poddać rewizji Artykuły Konfederacji i dopiero w trakcie obrad konwencji zdecydowano się przygotować zupełnie nową konstytucję. Konwencja (obradująca w Filadelfii pod przewodnictwem Jerzego Waszyngtona) uchwaliła konstytucję Stanów Zjednoczonych Ameryki w dniu 17.IX.1787 r. Weszła ona w życie, po ratyfikacji przez konwencje stanowe, w 1789 r.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych z 1787 r. była pierwszą - w pełnym znaczeniu tego słowa - konstytucją pisaną w świecie. Poza krótkim wstępem (w którym określono "naród Stanów Zjednoczonych" jako najwyższy autorytet ustrojodawczy), składa się ona zaledwie z 7 artykułów. Łatwo przy tym zauważyć, że na systematyce konstytucji zaważyło przyjęcie przez jej twórców koncepcji podziału władz. Stąd też trzy pierwsze artykuły poświęcone są kolejno: władzy ustawodawczej (Kongresowi), władzy wykonawczej (prezydentowi), władzy sądowniczej (sądom federalnym). Artykuł 4 określa stosunki wzajemne między związkiem a stanami, artykuł 5 określa procedurę zmiany konstytucji, artykuł 6 formułuje zasadę, że najwyższe prawo krajowe w Stanach Zjednoczonych stanowi konstytucja, zgodnie z nią wydane ustawy oraz

traktaty zawarte przez USA z innymi państwami, artykuł 7 zaś określił procedurę wejścia w życie pierwotnego tekstu konstytucji. Konstytucja w swym pierwotnym brzmieniu nie zawierała jednak regulacji podstawowych praw i wolności obywateli, co wytknięto twórcom konstytucji już w trakcie procedury ratyfikacyjnej. Dlatego też już w 1789 r. Kongres zaproponował uchwalenie pierwszych dziesięciu poprawek do konstytucji w postaci Deklaracji Praw (*Bill of Rights*), która miała stanowić gwarancję swobód jednostki.

Po ratyfikacji przez 3/4 stanów weszła ona w życie w 1791 r. Konstytucja USA stanowi rzadki przykład wyjątkowej stabilności konstytucji. Będąc pierwszą konstytucją pisaną w świecie, jest ona jednocześnie najstarszą z aktualnie obowiązujących ustaw zasadniczych. W okresie ponad 200 lat obowiązywania pierwotny tekst konstytucji (który pozostał nienaruszony) był uzupełniony zaledwie o 26 poprawek (*Amendment*), przy czym pierwszych 10 stanowiło wspomniane wyżej *Bill of Rights*. Z uwagi na swą trwałość konstytucja stała się jedną z podstaw panującej w USA ideologii społeczno-politycznej. Podkreślić także należy, że przyjęte w konstytucji tego państwa zasady (zwłaszcza: zwierzchnictwa narodu, republikańskiej formy państwa, podziału władz) wprowadzone zostały później - w charakterze podstawowych zasad ustroju - do konstytucji innych państw demokratycznych.

Pierwsze akty konstytucyjne na kontynencie europejskim pojawiają się u schyłku XVIII w. we Francji i w Polsce. We Francji w ciągu krótkiego okresu czasu uchwalono 4 konstytucje, różniące się między sobą pod względem charakteru i treści. Tak częste zmiany konstytucji podyktowane były przede wszystkim szybko zmieniającą się sytuacją polityczną (Rewolucja Francuska) oraz wpływem różnorodnych koncepcji prawnoustrojowych. Ustrój polityczny Francji podlegał zresztą bardzo częstym zmianom także w XIX i XX w. O znaczącej ewolucji form polityczno-ustrojowych tego państwa może świadczyć fakt, że obowiązująca obecnie konstytucja V Republiki z 1958 r. jest 16 aktem konstytucyjnym w historii Francji.

Akty konstytucyjne Rewolucji Francuskiej poprzedzone zostały Deklaracją Praw Człowieka i Obywatela, uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe 26.VIII.1789 r., a więc w kilka tygodni po zburzeniu Bastylii. Ten podstawowy dokument pierwszej fazy Rewolucji Francuskiej zakładał, że źródłem władzy suwerennej może być tylnaród, gdyż "żadne ciało, żadna jednostka nie może wykonywać władzy, która nie pochodzi wyraźnie od narodu" (art. 3). Deklaracja głosiła wolność osobistą, równość wszystkich obywateli, wolność wyznania, myśli, słowa i duku, nietykalność własności prywatnej. Proklamowała także zasadę podziału władz, uznając ją (art. 16) za niezbędny element ustroju konstytucyjnego. Deklaracja Praw włączona została, w charakterze wstępu, do pierwszej konstytucji francuskiej z 3.IX.1791 r. Konstytucja ta formułowała zasadę zwierzchnictwa narodu, stwierdzając jednocześnie, że reprezentantami narodu są: Zgromadzenie Ustawodawcze oraz dziedziczny monarcha. Francja stała się tym samym na krótko monarchią konstytucyjną. Już w roku następnym następuje zniesienie monarchii, zaś po przejściu władzy przez jakobinów Konwent Narodowy uchwała 24.VI.1793 r. nową konstytucję (zwaną konstytucją jakobińską). Wprowadza ona we Francji ustrój republikański, formułuje zasadę jedności władzy i nadrzędności najwyższego organu przedstawicielskiego, przyznaje obywatelom powszechne i bezpośrednie prawo wyborcze. Konstytucja jakobińska z 1793 r. nie weszła jednak w życie ze względu na krótkotrwałość dyktatorskich rządów jakobinów.

Republikańska konstytucja z 22.VIII.1795 r. nawiązywała w swej treści do obu poprzednich konstytucji. Stała ona na gruncie podziału władz, przywracała ograniczone i pośrednie wybory do instytucji przedstawicielskich, wprowadzała po raz pierwszy dwuizbowy parlament. Po kilku latach zastąpiona zostaje konstytucją z 13.XII.1799 r., wprowadzającą we Francji dyktaturę jednostki przy zachowaniu pozorów demokracji parlamentarnej. Konstytucja przyznała najwyższą władzę w państwie pierwszemu konsulowi (Napoleonowi Bonaparte), który w wyniku późniejszych zmian konstytucji obwołany został najpierw (1802 r.) dożywotnim

konsulem, a następnie (1804 r.) proklamowany "Cesarzem Francuzów".

Jedną z najstarszych konstytucji pisanych w świecie, drugą po konstytucji amerykańskiej, była polska Konstytucja 3 Maja 1791 r. Nawiązywała ona do francuskiej myśli konstytucyjnej, wykorzystując dorobek ideowy takich myślicieli epoki Oświecenia, jak Rousseau i Monteskiusz. Zasady podziału władz i zwierzchnictwa narodu, przyjęte za podstawę ustroju we francuskiej Deklaracji Praw z 1789 r., zostały sformułowane również w pierwszej polskiej ustawie zasadniczej.

Na ówczesne polskie rozwiązania ustrojowe wywarł wpływ również konstytucjonalizm brytyjski, a zwłaszcza zasada *rex regnat sed non gubernat* (król panuje, ale nie rządzi). W konstytucji majowej przyjęto zasadę, że decyzja króla jako przewodniczącego gabinetu ministrów (Straży Praw), aby mogła uzyskać moc obowiązującą, musiała być podpisana przez właściwego ministra, który w konsekwencji takiego rozwiązania ponosił za jej treść odpowiedzialność przed Sejmem. Była to sformułowana po raz pierwszy w akcie rangi konstytucyjnej zasada kontrasygnaty aktów prawnych głowy państwa, która stała się później jednym z charakterystycznych rozwiązań w systemach rządów parlamentarnych.

Konstytucja 3 Maja różniła się od innych ówczesnych konstytucji tym, że połączyła w swej treści określenie postępowych zasad ustrojowych: zwierzchnictwa narodu (pod pojęciem "naród" rozumiano jednak wówczas wyłącznie szlachtę), podziału władz oraz ograniczonych rządów parlamentarnych z jednoczesnym utrzymaniem stanowej struktury społecznej i politycznej. Konstytucja ta obowiązywała zaledwie 14 miesięcy, odegrała jednak znaczącą rolę w naszej historii. Przeszła ona do tradycji narodu polskiego jako "dowód jego wielkości w dobie upadku", stała się w okresie zaborów symbolem dążeń niepodległościowych, przyczyniła się w znacznym stopniu do naszego narodowego przetrwania.

Pod wpływem amerykańskich oraz francuskich rozwiązań konstytucyjnych końca XVIII w. idea konstytucji pisanej zdobywa popularność i znajduje zastosowanie w wielu państwach już w

pierwszej połowie XIX stulecia. W okresie tym uchwalono w Europie kilka bardzo stabilnych ustaw zasadniczych, np. konstytucja Szwecji z 1809 r. została zastąpiona nową dopiero w 1975 r. Dwie z przyjętych wówczas ustaw zasadniczych (z późniejszymi zmianami) obowiązują do dziś: Norwegii z 1814 r. (najstarsza z obecnie obowiązujących konstytucji w Europie) oraz Belgii z 1831 r. Do najstarszych należały też pierwsze konstytucje państw Ameryki Łacińskiej, które w pierwszej połowie XIX w. wyzwoliły się spod zależności hiszpańskiej m.in. Konstytucja Chile z 1818 r., Argentyny z 1819 r. oraz Meksyku z 1824 r. Nie obowiązywały one jednak zbyt długo, były wielokrotnie zmieniane na skutek typowego dla tego regionu braku stabilizacji politycznej (częste zamachy stanu i przewroty wojskowe).

Do utrwalenia się konstytucji pisanej w kulturze politycznej i prawnej wielu społeczeństw drugiej połowy XIX w. przyczyniły się poglądy przedstawicieli nurtu pozytywizmu prawniczego (m.in. Johna Austina), którzy stali na stanowisku, że jedynie normy prawa pozytywnego dają pełną gwarancję stałości oraz pewności w stosunkach społecznych i politycznych. Bardzo szybki rozwój konstytucjonalizmu w świecie nastąpił jednak dopiero w XX w., wtedy też zaznaczył się najbardziej wpływ rozwiązań prawnoustrojowych rozwiniętych państw demokratycznych. Najwięcej nowych konstytucji pojawiało się w 4 okresach:

a) po zakończeniu I wojny światowej (m.in. w Austrii, Czechosłowacji, Finlandii oraz Konstytucja Marcowa w Polsce),

b) w ciągu kilku lat po II wojnie światowej (m.in. we Francji, Włoszech, Japonii oraz w państwach demokracji ludowej),

c) po uzyskaniu niepodległości przez szereg państw postkolonialnych (przede wszystkim w latach 60-tych),

d) po rozpadzie bloku państw realnego socjalizmu (m.in. w tych krajach, które wchodziły poprzednio jako republiki związkowe w skład Czechosłowacji, Jugosławii i ZSRR). W konsekwencji konstytucja pisana stała się, z kilkoma wyjątkami, powszechnie

przyjętą formą regulacji podstawowych założeń oraz instytucji ustrojowych współczesnego państwa.

Konstytucja każdego państwa posiada trzy specyficzne cechy, które odróżniają ją wyraźnie od ustaw zwykłych. Są to mianowicie:

- 1) szczególna treść,
- 2) szczególna forma, wyrażająca się zwłaszcza w specyficznym trybie uchwalania konstytucji oraz dokonywania zmian w jej treści,
- 3) najwyższa moc prawna w systemie źródeł prawa.

Wszystkie te cechy muszą występować łącznie, w przeciwnym wypadku określony akt prawny nie może być traktowany jako konstytucja w znaczeniu formalnym.



### 3. TREŚĆ KONSTYTUCJI

Szczególna treść konstytucji wyraża się w tym, że reguluje ona podstawowe instytucje ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa. O tym, jakie instytucje ustroju państwa uznać należy za podstawowe i uczynić je przedmiotem regulacji konstytucyjnej, decyduje w każdym przypadku podmiot stanowiący konstytucję, czyli ustawodawca konstytucyjny. Nie ma bowiem ściśle określonego katalogu instytucji "podstawowych", które powinny być uregulowane wyłącznie w normach rangi konstytucyjnej. Określone instytucje ustrojowe są w jednym państwie uznawane za podstawowe i stanowią przedmiot regulacji konstytucyjnej, w innym zaś takim samym instytucjom przypisuje się znaczenie drugorzędne i pozostawia do regulacji w aktach prawnych niższego rzędu. Zakres regulacji konstytucyjnej uzależniony jest bowiem w każdym przypadku od konkretnych warunków historycznych, charakteru (typu) państwa oraz istniejących w danym państwie warunkowań społecznych i politycznych.

Przedmiotowy zakres regulacji konstytucyjnej w najstarszych ustawach zasadniczych był z reguły bardzo wąski. W art. 16 francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. postawiono jedynie dwa wymogi, jakim powinna odpowiadać treść konstytucji - określenie gwarancji praw jednostki oraz podziału władz. Konstytucje przełomu XVIII i XIX w. rzeczywiście nieznacznie wykraczały poza tak określone minimum regulacji konstytucyjnej. Ograniczały się one z reguły jedynie do wskazania podmiotu władzy najwyższej w państwie, określenia formy sprawowania władzy przez suwerena, ogólnej regulacji zasad organizacji organów państwa oraz praw politycznych i wolności osobistych jednostki. Także w tym zakresie istniały pewne różnice, np. pierwotny tekst konstytucji USA z 1787 r., o czym już wspominałem, pomijał całkowicie regulację praw i wolności jednostki, a wprowadzono ją kilka lat później w drodze pierwszych 10 poprawek do konstytucji. Dopiero w późniejszych konstytucjach poszerzono wyraźnie zakres regulacji, zwłaszcza w odniesieniu do organizacji i funkcjonowania organów państwowych (m.in.

w konstytucji Belgii z 1831 r. oraz w dwóch kolejnych konstytucjach Szwajcarii z 1848 i 1874 r.).

Znaczne rozszerzenie zakresu regulacji konstytucyjnej miało miejsce w ustawach zasadniczych uchwalonych w okresie międzywojennym oraz po II wojnie światowej. W dużym stopniu pod wpływem rozwijającego się ruchu socjalistycznego oraz rewolucji w Rosji do treści wielu konstytucji wprowadzono określenie podstawowych zasad ustroju społeczno-gospodarczego oraz regulację praw socjalnych, kulturalnych i ekonomicznych jednostki. Zapisy dotyczące tej problematyki znalazły się m.in. w konstytucji Rzeszy Niemieckiej (tzw. "konstytucji weimarskiej") z 1919 r. i w konstytucji Włoch z 1947 r., ale przede wszystkim w konstytucjach państw realnego socjalizmu (w tym w konstytucji PRL z 1952 r.). Poszerzenie tej sfery regulacji miało też miejsce w kilku nowszych konstytucjach: Grecji z 1975 r., Portugalii z 1976 r. i Hiszpanii z 1978 r. Od wielu lat w konstytucjach nowo uchwalonych lub poważnie zmienionych widoczna jest tendencja do rozszerzania prawno-instytucjonalnych gwarancji nadrzędności norm konstytucyjnych (głównie poprzez wprowadzenie i konstytucjonalizację sądownictwa konstytucyjnego) oraz gwarancji podstawowych praw i wolności jednostki (m.in. poprzez upowszechnienie instytucji ombudsmana).

Analiza treści współczesnych konstytucji pozwala wyodrębnić kilka grup zagadnień, które są przedmiotem regulacji (oczywiście w różnym zakresie) w każdej pełnej konstytucji. Zagadnienia te określane są w nauce prawa konstytucyjnego pojęciem "materii konstytucyjnych". Do kategorii tej należą normy konstytucji regulujące następujące grupy zagadnień:

- 1) określenie podmiotu władzy najwyższej w państwie oraz form sprawowania władzy przez suverena,
- 2) podstawy ustroju społeczno-gospodarczego państwa, a przynajmniej określenie charakteru istniejących w danym państwie stosunków własnościowych,
- 3) podstawowe prawa i wolności jednostki,

4) określenie struktury terytorialnej państwa, a w przypadku państw federacyjnych także wzajemnych relacji między związkiem i podmiotami federacji,

5) struktura organów państwowych oraz wzajemne stosunki między nimi,

6) określenie procedury zmiany konstytucji.

Wymienione wyżej zagadnienia zalicza się do tzw. minimum pełnej regulacji materii konstytucyjnych. Wynika więc z tego jednoznacznie, że jeśli jakaś konstytucja pomija w swojej treści jeden z tych elementów nie powinna być uznana za pełną konstytucję.

Niekiedy mogą rzecz jasna rodzić się w związku z tym pewne wątpliwości. Jako przykład może służyć francuska konstytucja V Republiki z 1958 r., która nie zawiera regulacji praw i wolności jednostki, powołuje się jedynie w tej kwestii na Deklarację Praw z 1789 r. i wstęp do konstytucji IV Republiki z 1946 r., który z kolei odwołuje się do "fundamentalnych zasad uznanych przez ustawy Republiki". Nie można jej jednak z tego względu uznać za akt fragmentaryczny, zawiera ona bowiem wyczerpującą regulację pozostałych materii konstytucyjnych.

W konstytucjach poszczególnych państw w różnym zakresie zawarta jest regulacja wielu innych zagadnień. Najczęściej są to postanowienia odnoszące się do finansów publicznych, niekiedy nawet bardzo rozbudowane (m.in. w konstytucjach Szwajcarii, RFN i Australii). Z reguły też przedmiotem regulacji konstytucyjnej są sprawy obronności i bezpieczeństwa państwa. Przykładem może być zapis art. 16 konstytucji francuskiej, który stanowi, że "w wypadku, gdy instytucje Republiki, niepodległość państwa, integralność jego terytorium bądź wykonanie zobowiązań międzynarodowych są zagrożone w sposób poważny i bezpośredni i gdy prawidłowe funkcjonowanie określonych w konstytucji władz publicznych zostało przerwane, prezydent Republiki podejmuje środki, których wymagają okoliczności ...". Coraz częściej określa się też w przepisach konstytucyjnych zasady tworzenia oraz rolę partii

politycznych (m.in. w art. 5 konstytucji Republiki Czeskiej z 1992 r.). Liczne są także przykłady regulacji zagadnień charakterystycznych dla konstytucji tylko jednego państwa. Wskazać tu można m.in. art. 9 konstytucji Japonii z 1946 r., który stanowi, że naród japoński "wyrzeka się na zawsze wojny jako suwerennego prawa narodu, jak również użycia lub groźby użycia siły jako środka rozwiązywania sporów międzynarodowych" i w związku z tym wprowadza zakaz utrzymywania potencjału wojennego, a zwłaszcza sił lądowych, morskich i powietrznych. Tak rozumiana zasada pacyfizmu jest przy tym zaliczana do podstawowych zasad ustrojowych współczesnej Japonii.

Ze względu na różnorodność zakresu regulacji konstytucje są z reguły aktami obszernymi. Wyjątkowo rozbudowana była zwłaszcza konstytucja Jugosławii z 1974 r., która - poza obszernym wstępem - składała się z 406 artykułów. Wśród obowiązujących obecnie ustaw zasadniczych wyróżniają się pod tym względem m.in. konstytucja Indii z 1949 r. (liczy ona 395 artykułów) oraz konstytucja Portugalii z 1976 r. (zawierająca 312 artykułów). Najczęściej jednak liczba artykułów konstytucji mieści się w granicach od 100 do 200. Wyjątkiem jest konstytucja USA z 1787 r., której pierwotny tekst składa się zaledwie z 7 rozbudowanych artykułów.

Stopień szczegółowości regulacji konstytucyjnej posiada istotne znaczenie w procesie stosowania przepisów konstytucji w praktyce. Konstytucje szczegółowe stwarzają organom państwowym możliwości stosowania przepisów konstytucji bezpośrednio, a więc bez konieczności rozwijania ich postanowień aktami prawnymi niższego rzędu. Natomiast konstytucje lakoniczne utrudniają poważnie ich bezpośrednie stosowanie, gdyż w odniesieniu do większości postanowień tego typu konstytucji konieczne jest wydawanie ustaw zwykłych. W tym wypadku konstytucja może być stosowana bezpośrednio w zasadzie tylko przez parlament, który jest zobowiązany do wydawania ustaw konkretyzujących określone normy konstytucyjne. Inne organy państwowe nie mogą więc stosować konstytucji bezpośrednio w sprawach stanowiących materie ustawowe, czyli jednoznacznie zastrzeżonych w samej konstytucji

do regulacji w formie ustaw zwykłych. Konstytucje bardzo ogólne stwarzają jednak znacznie większe możliwości dokonywania wykładni (interpretacji) ich przepisów, sprzyjają więc dostosowywaniu systemu prawa oraz praktyki ustrojowej do zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych i politycznych.

Przy analizie treści konstytucji należy uwzględnić także zagadnienie wewnętrznej systematyki tego aktu prawnego. Systematyka konstytucji oznacza uporządkowaną w określony sposób treść konstytucji oraz jej podział m.in. na części, rozdziały i artykuły. Można tu wyróżnić:

1) systematykę ogólną, której wyrazem jest ogólny układ dużych części składowych konstytucji (nazywanych najczęściej rozdziałami),

2) systematykę szczegółową - podział rozdziałów na poszczególne artykuły oraz wewnętrzna struktura samych artykułów (paragrafy, ustępy, punkty itp.).

Systematyka ogólna konstytucji kształtuje się zawsze pod wpływem określonych koncepcji filozoficznych i politycznych, które są akceptowane i przyjmowane przez ustrojodawcę. Widać to wyraźnie na przykładzie umiejscowienia w systematyce konstytucji regulacji praw i wolności jednostki. W państwie liberalno-demokratycznym status jednostki określony jest najczęściej w pierwszej części konstytucji (np. konstytucja Włoch z 1947 r. i konstytucja RFN z 1949 r.). Natomiast w państwach realnego socjalizmu (zwłaszcza w okresie stalinowskim) problematyka ta umieszczana była dopiero po rozdziałach poświęconych zasadom ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego oraz strukturze i organizacji naczelnych i terenowych organów państwowych (np. konstytucja ZSRR z 1936 r. i wzorowana na niej konstytucja PRL z 1952 r.). Jako przykład może służyć także porównanie systematyki obu konstytucji II Rzeczypospolitej, różniącej się zwłaszcza w odniesieniu do regulacji ustroju naczelnych organów państwa. Różnice te wynikały stąd, że w konstytucji z 1921 r. przyjęta została w tej kwestii zasada podziału władz, zaś konstytucja z 1935 r. wyraźnie eksponowała w strukturze organów państwa Prezydenta

Rzeczypospolitej. Koncepcje filozoficzne i polityczne nie decydują natomiast o systematyce szczegółowej konstytucji. Kształtują ją jedynie określone założenia techniczno-legislacyjne, dlatego też pod względem systematyki szczegółowej konstytucje poszczególnych państw nie różnią się zasadniczo między sobą.

Charakterystycznym elementem systematyki wielu konstytucji jest to, że posiadają one wstępy (preambuły), co także odróżnia je wyraźnie od ustaw zwykłych. Wstępy do konstytucji mają zawsze uroczystą formę, ich postanowienia nie są ujęte w postaci artykułów czy paragrafów, stanowią one jednak integralną część konstytucji. W treści wstępów wskazuje się najczęściej: a) ustrojodawcę, czyli podmiot ustanawiający konstytucję oraz b) cele, którym ma służyć uchwalana konstytucja. Niekiedy wstępy do konstytucji są rozbudowane (np. w konstytucji Japonii z 1946 r.), innym razem bardzo lakoniczne. Tak np. wstęp do konstytucji USA ma następujące brzmienie: "My, naród Stanów Zjednoczonych, pragnąc udoskonalić Unię, ustanowić sprawiedliwość, zabezpieczyć spokój w kraju, zapewnić wspólną obronę, podnieść ogólny dobrobyt oraz utrzymać dla nas samych i naszego potomstwa dobrodziejstwa wolności, wprowadzamy i ustanawiamy dla Stanów Zjednoczonych Ameryki niniejszą konstytucję". Wstęp nie jest jednak niezbędnym elementem konstytucji, dlatego też wiele ustaw zasadniczych nie zawiera go w swej systematyce (np. konstytucja Austrii z 1920 r., konstytucja Danii z 1953 r. i konstytucja Holandii z 1983 r.).

Systematyka konstytucji nie ma żadnego wpływu na wewnętrzne zhierarchizowanie norm konstytucyjnych. W doktrynie prawa konstytucyjnego wyróżnia się najczęściej 5 rodzajów norm składających się na treść ustawy zasadniczej:

1) zasady konstytucji - są to podstawowe rozstrzygnięcia autorytetu ustrojodawczego dotyczące kształtu ustroju politycznego danego państwa np. zasada suwerenności narodu, zasada republikańskiej formy państwa, zasada federalizmu, zasada podziału władz, zasada państwa prawnego,

2) normy kompetencyjne - określają one m.in. zakres uprawnień poszczególnych organów państwowych oraz podstawowe prawa i wolności obywateli,

3) normy organizacyjne - dotyczą one organizacji państwa i jego organów (np. struktury parlamentu i rządu),

4) normy proceduralne - regulują one m.in. tryb uchwalania ustaw oraz procedurę powoływania rządu,

5) normy programowe - wytyczają one zasadnicze cele działalności państwa a także określają zadania, które powinny być zrealizowane w przyszłości (tego rodzaju normy były charakterystyczne zwłaszcza dla konstytucji realnego socjalizmu).

Hierarchizacja norm konstytucyjnych nie ma żadnego wpływu na moc prawną postanowień konstytucji, które nie są pod tym względem zróżnicowane, powinny więc być przestrzegane na tych samych zasadach. Ma ona natomiast duże znaczenie dla podmiotów stosujących konstytucję, jest też bardzo przydatna w procesie wykładni przepisów ustawy zasadniczej.

## 4. SPOSÓB UCHWALANIA I ZMIANY KONSTITUCJI

Specyficzny tryb uchwalania konstytucji oraz dokonywania zmian w jej treści jest jedną z cech odróżniających ten akt normatywny od ustaw zwykłych. Ta cecha konstytucji jest wyrazem szczególnej mocy prawnej tego aktu, a jednocześnie ma stanowić o większej jego trwałości w porównaniu z ustawami zwykłymi.

Sposób uchwalania konstytucji, a w konsekwencji także jej zmiany, wiąże się ściśle z określeniem podmiotu, do którego należy władza najwyższa w państwie, jak też z ustaleniem form, w jakich suweren powinien tę władzę sprawować. W tym zakresie wykształciły się historycznie cztery podstawowe rozwiązania:

- 1) suwerenem jest monarcha, on więc nadaje konstytucję,
- 2) konstytucja zostaje uchwalona w drodze referendum, a więc przez naród w głosowaniu powszechnym,
- 3) konstytucję uchwała specjalnie do tego celu powołany organ przedstawicielski (konstituanta),
- 4) konstytucja uchwalana jest przez parlament, który działa jednak w szczególnym trybie, innym niż przy uchwalaniu ustaw zwykłych.

Konstytucja nadawana przez panującego, określana najczęściej mianem "oktrojowana" (od francuskiego *octroyer* - nadać), pojawia się w XIX w., stając się formą wprowadzenia w kilku krajach instytucji monarchii konstytucyjnej. Taki charakter miały m.in. karta konstytucyjna Ludwika XVIII z 1814 r., narzucona przez cara Aleksandra I konstytucja Królestwa Polskiego z 1815 r., konstytucja pruska z 1850 r. oraz pierwsza konstytucja Japonii z 1889 r. Współcześnie ze zjawiskiem konstytucji oktrojowanej zetknąć się można jedynie w niektórych krajach rozwijających się o niedemokratycznych systemach rządów m.in. w Nepalu oraz w kilku monarchiach arabskich (Bahrajn, Jordania, Kuwejt).



Zwolennikiem uchwalania konstytucji w drodze referendum był przede wszystkim J.J. Rousseau, co wiązało się ściśle z głoszoną przez niego teorią umowy społecznej.

Ta forma uchwalania ustawy zasadniczej znalazła zastosowanie już na przełomie XVIII i XIX w. - w drodze referendum przyjęto m.in. konstytucję jakobińską z 1793 r. oraz konstytucję stworzonej przez Napoleona Republiki Helweckiej z 1802 r. Instytucja referendum konstytucyjnego wprowadzana jest współcześnie przez coraz większą liczbę państw, gdyż przyjęcie konstytucji w tym trybie uznawane jest za najbardziej demokratyczny sposób jej uchwalenia. W tych przypadkach projekt konstytucji jest przyjmowany przez parlament lub konstytuante a następnie poddawany pod głosowanie powszechne (referendum), w którym głosujący wypowiadają się "za" lub "przeciw" temu projektowi. Taka procedura została przyjęta przy uchwalaniu m.in. konstytucji francuskiej IV Republiki z 1946 r. oraz konstytucji niektórych państw realnego socjalizmu (m.in. Bułgarii, Kuby i NRD). Po uchwaleniu w drodze referendum konstytucyjnego konstytucji Hiszpanii z 1978 r. doszło jeszcze do uroczystej proklamacji tego aktu - król Juan Carlos I podpisał tekst konstytucji na połączonym posiedzeniu obu izb parlamentu (Kortezów). W drodze referendum konstytucyjnego ma być przyjęta także nowa konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

W niektórych krajach w celu uchwalenia konstytucji wybierano specjalny organ przedstawicielski, określane najczęściej mianem konstytuanty. Z reguły konstytuanty nie miały z góry określonej kadencji, były wybierane na okres do uchwalenia konstytucji. Wybrane wyłącznie w celu uchwalenia nowej konstytucji, a więc nie obciążone zajmowaniem się różnymi sprawami (inaczej niż zwykłe parlamenty), mogły skupić się na poszukiwaniu optymalnych dla danego kraju rozwiązań ustrojowych. Przez konstytuante została uchwalona m.in. konstytucja Włoch z 1947 r. oraz konstytucja Portugalii z 1976 r. Niekiedy rolę konstytuanty może spełniać także zwykły parlament. Z taką sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy głównym zadaniem nowo wybranego parlamentu jest przygotowanie i uchwalenie nowej konstytucji, mimo że wykonuje on jednocześnie inne kompetencje. Charakter konstytuanty

miał m.in. wybrany w 1919 r. Sejm Ustawodawczy, który 17.III.1921 r. uchwalił pierwszą konstytucję II Rzeczypospolitej (tzw. "Konstytucję Marcową"), a także Sejm Ustawodawczy z lat 1947 - 1952, który uchwalił konstytucję PRL z 22.VII.1952 r.

Najczęściej wykorzystywanym rozwiązaniem jest uchwalanie konstytucji przez parlament, przy czym jego funkcja ustrojodawcza jest wówczas wyraźnie oddzielona od pozostałych funkcji parlamentu. Wyodrębnienie tej funkcji parlamentu następuje w wyniku ustanowienia szczególnego trybu postępowania przy uchwalaniu ustawy zasadniczej, różniącego się wyraźnie od parlamentarnej procedury uchwalania ustaw zwykłych.

Chodzi w tym wypadku głównie o spełnienie dwóch szczególnych wymogów - odpowiedniego quorum (wymaganej liczby posłów obecnych na posiedzeniu parlamentu) oraz kwalifikowanej większości głosów (np. 2/3 lub 3/4), niezbędnej do podjęcia prawomocnej decyzji o uchwaleniu konstytucji. Z nowszych konstytucji, które zostały uchwalone przez parlament, wymienić można m.in. konstytucję Szwecji z 1974 r., konstytucję Grecji z 1975 r. oraz konstytucję Holandii z 1983 r.

Podobnie jak uchwalenie konstytucji, również dokonywanie zmian w jej treści wymaga szczególnego trybu postępowania oraz spełnienia określonych warunków, które nie są wymagane przy dokonywaniu zmian w ustawodawstwie zwykłym. Jest to konieczne z uwagi na miejsce zajmowane przez konstytucję w systemie źródeł prawa oraz ze względu na potrzebę zapewnienia trwałości jej rozwiązań.

Biorąc pod uwagę zakres zmiany konstytucji możemy wyróżnić zmianę całkowitą i zmianę częściową. Zmiana całkowita może polegać:

- a) na zastąpieniu dotychczas obowiązującej konstytucji całkowicie nową ustawą zasadniczą lub
- b) na uchyleniu dotychczasowej konstytucji bez jednoczesnego wprowadzania w jej miejsce innego aktu rangi konstytucyjnej (taka sytuacja miała miejsce przede wszystkim w niektórych krajach

Ameryki Łacińskiej po dokonanych tam przewrotach wojskowych i wprowadzeniu rządów dyktatorskich m.in. w Wenezueli w 1953 r. oraz w Brazylii w 1967 r.).

Zmiana częściowa polega zaś na zmianie treści jedynie niektórych postanowień konstytucji. Jeśli jednak zmiana ta dotyczy podstawowych zasad ustroju państwa, obejmuje znaczną część przepisów konstytucji lub polega na istotnym uzupełnieniu jej dotychczasowego tekstu, mówimy wówczas o rewizji konstytucji. Z rewizją konstytucji mamy z reguły do czynienia w okresach istotnych przemian politycznych i gospodarczych. Taki charakter miała m.in. nowelizacja konstytucji PRL z 1952 r. dokonana w dniu 29.XII.1989 r., w jej wyniku nastąpiła bowiem gruntowna zmiana zasad ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa polskiego.

Pod względem formalnym całkowita zmiana konstytucji nie różni się zasadniczo od zmiany częściowej. W niektórych krajach wprowadzono jednak rozróżnienie obu form zmian konstytucyjnych. W przypadku całkowitej zmiany konstytucji (zastąpienie dotychczasowej konstytucji nową ustawą zasadniczą) wprowadzono bardziej utrudnioną procedurę postępowania w porównaniu z trybem przeprowadzania częściowej zmiany konstytucji. Rozwiązanie takie zostało przyjęte m.in. w konstytucjach Austrii i Bułgarii. Konstytucja Austrii z 1920 r. (w redakcji z 1929 r.) dla całkowitej zmiany konstytucji wprowadza wymóg przeprowadzenia referendum konstytucyjnego (art. 44 ust. 3), natomiast zmiana częściowa może być przeprowadzona w szczególnym trybie przez parlament (art. 44 ust. 1). Z kolei konstytucja Bułgarii z 1991 r. stanowi, że częściowa zmiana konstytucji może być dokonana przez Zgromadzenie Narodowe (parlament) większością 3/4 głosów wszystkich posłów w trzech głosowaniach przeprowadzonych w różnych dniach (art. 155 ust. 1), zaś całkowita zmiana konstytucji - przez Wielkie Zgromadzenie Narodowe (konstytuantę) większością 2/3 głosów wszystkich członków tego organu także w trzech głosowaniach przeprowadzonych w różnych dniach (art. 161).

Najczęściej podmiotem uprawnionym do dokonywania zmian konstytucyjnych jest parlament, działający jednak wówczas w szczególnym trybie postępowania. W niektórych krajach przy przeprowadzaniu zmian konstytucyjnych wykorzystuje się także instytucję referendum. Przykładem może być zwłaszcza Szwajcaria, gdzie referendum konstytucyjne ma w każdym przypadku charakter obligatoryjny. Oznacza to, że jakakolwiek zmiana konstytucji (zarówno związkowej, jak też federalnej), niezależnie od tego czy obejmuje ona całą konstytucję, czy tylko jeden z jej przepisów, nie może mieć miejsca bez zaakceptowania tej zmiany w drodze referendum przez większość ludności kraju lub kantonu.

Szczególne warunki dokonywania zmian konstytucyjnych przejawiają się z reguły w różnych stadiach postępowania ustawodawczego. Prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany konstytucji przysługuje najczęściej głowie państwa, rządowi oraz określonej liczbie deputowanych do parlamentu. W przypadku inicjatywy poselskiej wprowadza się jednak z reguły wymóg zebrania podpisów pod projektem przez większą liczbę deputowanych aniżeli przy zwykłej inicjatywie ustawodawczej (np. Konstytucja Marcowa z 1921 r. przewidywała, iż projekt zmiany konstytucji musi być zgłoszony przez co najmniej 1/4 ustawowej liczby posłów). Przy dokonywaniu zmiany całkowitej, gdy konieczne jest przygotowanie projektu nowej konstytucji, zadanie to powierza się specjalnej komisji konstytucyjnej, którą powołuje z reguły izba niższa parlamentu. Niekiedy do rozpatrzenia projektu zmiany konstytucji powoływana jest nadzwyczajna komisja parlamentarna. W trakcie głosowania nad projektem zmiany konstytucji niezbędne jest określone quorum (najczęściej co najmniej połowa ogólnej liczby deputowanych) oraz istnieje wymóg uzyskania kwalifikowanej większości głosów (w większości państw wynosi on 2/3, ale np. w Grecji i Hiszpanii - 3/5).

W parlamencie dwuizbowym kwalifikowana większość głosów musi być uzyskana w odrębnych głosowaniach w obu izbach parlamentu.

Wyjątkowo utrudniona procedura zmiany konstytucji wprowadzona została w kilku państwach federacyjnych. Jako przykład mogą służyć rozwiązania przyjęte w systemach konstytucyjnych USA i Australii. W USA zmiana konstytucji federalnej może dojść do skutku tylko wtedy, gdy projekt takiej zmiany zostanie przyjęty przez obie izby Kongresu (Izbę Reprezentantów i Senat) kwalifikowaną większością głosów, a następnie zaakceptowany przez co najmniej 3/4 legislatur (parlamentów) stanowych.

W Australii projekt zmiany konstytucji musi być najpierw przyjęty bezwzględną większością głosów w Senacie oraz w Izbie Reprezentantów. Następnie poddawany jest on pod głosowanie w referendum konstytucyjnym, przy czym zmiana konstytucji jest możliwa wyłącznie w wyniku uzyskania w referendum tzw. "potrójnej większości": 1) ponad 50% głosów osób biorących udział w referendum w całym kraju, 2) ponad 50% głosów w co najmniej 4 stanach, a więc 3) większości stanów. Tak skomplikowana procedura zmiany konstytucji spowodowała, że konstytucje USA i Australii należą do najbardziej stabilnych ustaw zasadniczych w świecie - do konstytucji USA wprowadzono dotychczas tylko 26 poprawek, zaś konstytucja Australii z 1900 r. zmieniana była jedynie 6 razy.

Niektóre konstytucje zawierają postanowienia całkowicie "niezmiennie", czyli nie podlegające zmianie nawet w trybie przewidzianym dla zmiany ustawy zasadniczej.

Tytułem przykładu można tu wymienić: a) art. 79 ust. 3 ustawy zasadniczej RFN z 1949 r., zgodnie z którym niedopuszczalna jest zmiana m.in. zasady federacyjnej struktury RFN, zasady współzestnictwa krajów w ustawodawstwie związkowym oraz zasad określających podstawowe prawa jednostki, b) art. 89 ust. 5 konstytucji Francji z 1958 r., który postanawia, że "republikańska forma rządów nie może stanowić przedmiotu zmiany konstytucji", c) art. 110 ust. 1 konstytucji Grecji z 1975 r., w myśl którego nie podlegają zmianie przepisy konstytucji określające m.in. formę państwa jako republiki parlamentarnej oraz zasadę podziału władz, d) art. 290 konstytucji Portugalii z 1976 r., wyliczający szereg

zasad, które nie mogą być naruszone podczas zmiany konstytucji (np. zasada rozdziału Kościoła od państwa oraz zasada pluralizmu politycznego i prawa do demokratycznej opozycji). Specyficzne rozwiązanie zostało przyjęte w art. 136 konstytucji Meksyku z 1917 r., który proklamuje zasadę "nienaruszalności" konstytucji tego kraju. Dopuszcza on częściowe zmiany konstytucji (miały one miejsce wielokrotnie), wyklucza jednak możliwość jej uchylecia i przyjęcia nowej ustawy zasadniczej.

Dokonywanie zmian konstytucyjnych wiąże się w każdym wypadku z wykorzystywaniem określonych zasad techniki legislacyjnej. Najczęściej uchwalenie ustawy zmieniającej konstytucję oznacza bezpośrednią zmianę tekstu konstytucji (wykreślenie z niej przepisów uchylonych i wprowadzenie w ich miejsce przyjętych poprawek). Niekiedy jednak ustawy zmieniające konstytucję egzystują poza jej tekstem, zachowują swoją odrębność, mimo że zmieniają merytorycznie lub uzupełniają treść ustawy zasadniczej.

Przy tym rozwiązaniu do pierwotnego tekstu konstytucji nie wprowadza się żadnych poprawek, pozostaje on nadal bez zmian. Rozwiązanie takie stosowane jest przede wszystkim w USA, gdzie poza właściwym tekstem konstytucji z 1787 r. funkcjonuje (z kolejną numeracją) 26 przyjętych w późniejszych latach poprawek do konstytucji.

Jeszcze inne rozwiązanie znalazło zastosowanie w Finlandii. Pierwotny tekst konstytucji Finlandii z 1919 r. zmieniany był zaledwie kilkakrotnie, przyjęło się natomiast w tym kraju uchwalanie, w trybie przewidzianym dla zmiany konstytucji, ustaw wprowadzających czasowo tzw. wyjątki od postanowień konstytucji (przyjęto ich dotychczas już ponad 600), które nie znajdują jednak odzwierciedlenia w obowiązującym tekście ustawy zasadniczej.

Istotnym elementem w procesie zmian konstytucyjnych jest ogłoszenie konstytucji lub noweli konstytucyjnej w oficjalnym państwowym organie publikacyjnym. Opublikowanie konstytucji, po jej uprzednim podpisaniu przez uprawniony do tego organ (np. przez prezydenta), jest niezbędnym warunkiem wejścia jej w ży-

cie, nabrania przez nią mocy obowiązującej. Kwestie związane z wejściem w życie konstytucji uregulowane są najczęściej w samej konstytucji. Tej problematyce poświęcony jest zwykle jeden z ostatnich rozdziałów ustawy zasadniczej, zatytułowany z reguły jako "Postanowienia przejściowe" (m.in. w konstytucjach Francji, RFN, Hiszpanii). Niekiedy jednak zagadnienia te są regulowane w odrębnym akcie prawnym, uchwalanym jednocześnie z tekstem konstytucji. Rozwiązanie takie przyjęto m.in. w odniesieniu do polskiej konstytucji z 1952 r., Sejm Ustawodawczy uchwalił bowiem 22.VII.1952 r. ustawę konstytucyjną pod nazwą "Przepisy wprowadzające Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej". W akcie tym określono zarówno datę wejścia w życie konstytucji, jak też uregulowano (na okres przejściowy) szereg kwestii wiążących się z faktycznym wprowadzaniem w życie niektórych jej postanowień.

## 5. NADRZĘDNOŚĆ KONSTYTUCJI W SYSTEMIE PRAWA I JEJ GWARANCJE

Najwyższa moc prawna konstytucji oznacza, że jest ona aktem nadrzędnym w stosunku do ustaw zwykłych, a w konsekwencji - w stosunku do wszystkich innych aktów prawnych w państwie. Jej nadrzędność w systemie źródeł prawa jest konsekwencją dwóch omówionych wyżej cech charakterystycznych konstytucji: szczególnej treści oraz szczególnego trybu uchwalania i dokonywania zmian w treści ustawy zasadniczej.

Na treść konstytucji składają się jedynie normy o charakterze podstawowym, wymagające uzupełnienia i rozwinięcia w normach prawnych niższego rzędu, bądź też w drodze wykładni konstytucji. W każdej konstytucji znajduje się z reguły szereg przepisów, które odsyłają do ustaw zwykłych, mających za zadanie konkretyzację oraz zapewnienie wykonania jej postanowień. Tym samym ustawy traktowane są jako akty "wykonawcze" w stosunku do konstytucji, a więc mają one niższą od konstytucji rangę w systemie źródeł prawa. Z kolei szczególny tryb uchwalania i zmiany konstytucji ustalony został po to, aby uniemożliwić zmiany konstytucji w drodze zwykłego ustawodawstwa.

Tryb ten określony jest przy tym w samej konstytucji, co stanowi istotną przesłankę jej nadrzędności nad ustawami zwykłymi.

Najwyższa moc prawna konstytucji w systemie źródeł prawa oznacza, że żadna norma prawna niższej rangi nie może być sprzeczna z normami konstytucji. O zgodności z konstytucją ustaw zwykłych oraz innych aktów normatywnych decyduje zarówno treść tych aktów, jak też tryb ich uchwalania. Warunkiem zgodności z konstytucją jest więc nie tylko merytoryczna niesprzeczność aktów prawnych z zasadami konstytucji, ale także uchwalanie ich przez upoważnione do tego w konstytucji organy państwowe i to w takim trybie postępowania, jaki został przewidziany w przepisach ustawy zasadniczej.



Zasada nadrzędności konstytucji w systemie źródeł prawa oznacza nie tylko zakaz wydawania aktów prawnych sprzecznych z konstytucją, lecz również obowiązek wydawania aktów niezbędnych dla zapewnienia pełnej realizacji norm konstytucyjnych.

Obowiązek ten spoczywa przede wszystkim na organie ustawodawczym (parlamencie), jest on bowiem powołany w pierwszej kolejności (poprzez uchwalanie ustaw zwykłych) do realizacji przepisów konstytucji. Obowiązek realizacji postanowień konstytucji dotyczy zarówno tych wypadków, gdy konstytucja wyraźnie nakłada na parlament obowiązek uchwalenia ustawy, jak i tych, gdy wydanie ustawy nie jest w konstytucji wyraźnie przewidziane, lecz jest niezbędne dla zapewnienia realizacji jej postanowień. Jeśli organ ustawodawczy nie wydaje ustaw, do uchwalenia których został zobowiązany w przepisach konstytucji, uniemożliwia pełną realizację norm konstytucyjnych, naruszając przy tym ciężący na nim obowiązek ścisłego przestrzegania norm zawartych w ustawie zasadniczej. Ma to w sumie nie mniejsze znaczenie niż zakaz wydawania aktów prawnych sprzecznych z przepisami konstytucji.

Z problematyką nadrzędności norm konstytucyjnych wiąże się ściśle kwestia zapewnienia zgodności ustaw i innych aktów normatywnych z konstytucją. Aby to osiągnąć konieczne jest stworzenie mniej lub bardziej rozbudowanego systemu gwarancji konstytucji, czyli określonych rozwiązań i instytucji prawnoustrojowych, których zadaniem byłoby zabezpieczenie realizacji norm konstytucyjnych.

Szereg gwarancji nadrzędności konstytucji ma charakter pośredni. Zalicza się do nich te rozwiązania i instytucje, które sprzyjają zabezpieczeniu nadrzędności konstytucji w systemie prawa, mimo że nie zostały one stworzone w celu realizacji tylko tej jednej funkcji. Przykładowo można tu wymienić zasadę podziału władz, która umożliwiła poszczególnym władzom wzajemną kontrolę także z punktu widzenia zgodności ich działania z przepisami konstytucji (m.in. parlamentarna kontrola działalności władzy wykonawczej). Najskuteczniejszą gwarancją nadrzędności konstytucji jest jednak instytucja badania konstytucyjności ustaw i innych aktów

prawnych, która realizowana jest w dwóch formach: a) kontroli parlamentarnej, b) kontroli pozaparlamentarnej.

Parlamentarna kontrola konstytucyjności prawa polega na tym, że każdy organ państwowy uprawniony do stanowienia aktów normatywnych obowiązany jest przed wydaniem aktu prawnego zbadać projekt tego aktu z punktu widzenia jego zgodności z konstytucją. Szczególne znaczenie ma w tym wypadku kontrola sprawowana przez parlament, uchwała on bowiem ustawy, a więc akty prawne zajmujące po konstytucji najwyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa. Cechą charakterystyczną tej formy kontroli jest to, że tylko parlament decyduje ostatecznie o zgodności uchwalanej przez siebie ustawy z przepisami konstytucji. W związku z tym przyjmuje się, że każda ustawa uchwalona przy zachowaniu wymaganej procedury parlamentarnej jest zgodna z konstytucją. Dlatego też, biorąc pod uwagę zasadę nadrzędności parlamentu nad innymi organami tworzącymi prawo, nie dopuszcza się w tym modelu możliwości kwestionowania zgodności ustawy z konstytucją przez jakikolwiek organ pozaparlamentarny. W pełni dopuszczalne jest natomiast badanie zgodności aktów prawnych niższego rzędu z ustawami. Funkcja ta realizowana jest najczęściej przez sądy lub przez specjalnie powołane do kontroli legalności aktów prawnych organy państwowe (np. w V Republice przez Radę Stanu).

Parlamentarna kontrola konstytucyjności prawa może mieć charakter kontroli niezinstytucjonalizowanej, ale może również przybierać postać kontroli zinstytucjonalizowanej. W pierwszym przypadku jest to kontrola realizowana na zasadach ogólnych w toku postępowania ustawodawczego. Polega ona na tym, że każdy organ uczestniczący w procesie uchwalania ustawy ma obowiązek weryfikacji projektu ustawy z punktu widzenia jego zgodności z przepisami konstytucji. Obowiązek taki spoczywa zwłaszcza na organach występujących z inicjatywą ustawodawczą oraz na komisjach parlamentarnych opiniujących projekty aktów ustawodawczych. Druga postać kontroli parlamentarnej polega na ukształtowaniu sformalizowanej procedury kontrolnej. W tym wypadku możliwe są dwa rozwiązania: a) powołanie specjalnej komisji par-

lamentarnej, której zadaniem jest opiniowanie wszystkich projektów ustaw z punktu widzenia ich zgodności z konstytucją, b) powierzenie tego uprawnienia jednej ze stałych komisji parlamentu. Przygotowywane przez te organy opinie nie mają jednak prawnie wiążącego charakteru, ostateczna decyzja należy bowiem w każdym przypadku do parlamentu.

System kontroli parlamentarnej był do niedawna najczęściej wykorzystywaną formą kontroli konstytucyjności ustaw. Utrzymał się on najdłużej w państwach realnego socjalizmu, gdzie względy doktrynalne (zasada jednolitości władzy państwowej oraz wynikająca z niej zasada nadrzędności parlamentu) uniemożliwiały wprowadzenie pozaparlamentarnej kontroli zgodności ustaw z konstytucją. Jedyne w Jugosławii powołano w 1963 r. Sąd Konstytucyjny, który nie przejawiał jednak w praktyce większej aktywności. W pozostałych państwach bloku wschodniego obowiązek sprawowania kontroli zgodności ustaw z konstytucją pozostawiono najwyższemu organowi przedstawicielskiemu lub naczelnemu organowi prezydialnemu (np. Radzie Państwa w NRD). Drugie z tych rozwiązań znalazło zastosowanie także w Polsce, gdy w 1976 r. konstytucja przyznała Radzie Państwa uprawnienie do czuwania nad zgodnością prawa z konstytucją. Rada Państwa nie korzystała jednak w praktyce z tego uprawnienia, tracąc je wraz z utworzeniem, w drodze nowelizacji konstytucji z 26.III.1982 r., instytucji Trybunału Konstytucyjnego. Inne państwa bloku wschodniego zaczęły odchodzić od systemu parlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa dopiero w okresie transformacji ustrojowej po 1989 r. Współcześnie formy kontroli parlamentarnej, z uwagi na swą małą skuteczność jako środka zabezpieczającego zgodność ustaw z konstytucją, wykorzystywane są już coraz rzadziej. Wśród państw zachodniej demokracji pozaparlamentarny system ochrony konstytucji nie znalazł dotychczas zastosowania jedynie w kilku krajach m.in. w Holandii i Luksemburgu.

Istotą pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa jest powierzenie funkcji ochrony konstytucji (badania zgodności ustaw i aktów prawnych niższego rzędu z przepisami ustawy zasadniczej) organowi niezależnemu od parlamentu. Ta forma kontroli

konstytucyjności prawa reprezentowana jest przez dwa podstawowe modele: a) model amerykański, b) model europejski (kontynentalny).

W modelu amerykańskim kontrolę konstytucyjności aktów ustawodawczych sprawują sądy powszechne. Jej istota polega na tym, że każda ze stron w postępowaniu sądowym może zakwestionować konstytucyjność ustawy, na podstawie której sąd ma wydać orzeczenie w konkretnej sprawie. Jeśli sąd podzieli tę opinię, a więc uzna niekonstytucyjność aktu lub przepisu w danej sprawie, traktuje go jako "nieistniejący" i pomija przy wydawaniu orzeczenia. Tego rodzaju orzeczenie sądowe nie jest jednak równoznaczne z uchyleniem zakwestionowanej normy prawnej, może być ona bowiem stosowana jako podstawa rozstrzygnięcia przy rozpatrywaniu przez sąd każdej innej, konkretnej sprawy indywidualnej.

Powyższy model kontroli konstytucyjności prawa wykształcił się w praktyce ustrojowej Stanów Zjednoczonych Ameryki na początku XIX wieku. Konstytucja USA nie przyznała co prawda sądom uprawnienia do badania zgodności aktów prawnych z ustawą zasadniczą, ale Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych uznał swą właściwość do kontroli konstytucyjności prawa, wywodząc ją z zapisu art. VI konstytucji, który stanowi, że: "Niniejsza konstytucja i zgodnie z nią wydane ustawy Stanów Zjednoczonych [...] stanowią najwyższe prawo krajowe". Na tej podstawie Sąd Najwyższy przyjął zasadę, że ustawa sprzeczna z konstytucją jest nieważna, a tym samym nie może być ona stosowana przez sądy powszechne przy rozstrzyganiu spraw indywidualnych. Po raz pierwszy znalazła ona zastosowanie w 1803 r., gdy Sąd Najwyższy USA pod przewodnictwem sędziego J. Marshalla rozpatrywał sprawę *Marbury v. Madison*. Stwierdza on wówczas jednoznacznie, że sprzeczna z konstytucją ustawa federalna jest nieważna, wobec czego sądy powinny odmówić jej zastosowania. Orzeczenie w tej sprawie zapoczątkowało orzecznictwo sądów powszechnych w kwestii zgodności aktów federalnych z konstytucją Stanów Zjednoczonych. W praktyce jedynie orzeczenia Sądu Najwyższego uważane są za precedensy i tym samym traktuje się je jako wiążące dla sądów niższych instancji. Sam Sąd Najwyższy nie jest

jednak związany własnym orzecznictwem, co umożliwia mu wywieranie znaczącego wpływu na aktualną interpretację przepisów ustawy zasadniczej.

Ukształtowany w USA model kontroli konstytucyjności prawa wprowadzony został już w połowie XIX w. w niektórych państwach Ameryki Łacińskiej (Argentyna, Brazylia, Meksyk). Model amerykański przyjął się również w anglojęzycznych państwach Commonwealthu (Australia, Nowa Zelandia, Kanada), znalazł też zastosowanie w wielu innych krajach pozaeuropejskich m.in. w Izraelu, Indiach i Republice Południowej Afryki. Po II wojnie światowej, pod wpływem amerykańskich władz okupacyjnych, sądowną kontrolę konstytucyjności prawa wprowadzono w Japonii. Ten model kontroli zgodności prawa z konstytucją nie rozpozyszechnił się jedynie na kontynencie europejskim, gdzie występuje tylko w państwach skandynawskich (z wyjątkiem Finlandii) oraz w Szwajcarii.

Cechą charakterystyczną europejskiego (kontynentalnego) modelu kontroli konstytucyjności prawa jest powoływanie specjalnego, wyodrębnionego organu państwowego, którego zadaniem jest kontrola konstytucyjności aktów ustawodawczych oraz legalności (zgodności z konstytucją i ustawami) aktów prawnych niższego rzędu. Ukształtowanie na gruncie europejskim specyficznego systemu ochrony konstytucji poprzedziły rozważania doktrynalne z przełomu XIX i XX w. Jednym z twórców koncepcji sądownictwa konstytucyjnego był wybitny austriacki filozof prawa Hans Kelsen. Pod jego wpływem w konstytucji Republiki Austriackiej z 1.X.1920 r. znalazła się instytucja Trybunału Konstytucyjnego, jako organu powołanego do kontroli zgodności aktów prawnych z przepisami ustawy zasadniczej.

Austriacki Trybunał Konstytucyjny stał się pierwowzorem europejskiego modelu kontroli konstytucyjności prawa. W okresie międzywojennym, poza Austrią, trybunały konstytucyjne zostały utworzone tylko w Czechosłowacji (1920 r.) oraz w Hiszpanii (1931 r.). Szybki rozwój sądownictwa konstytucyjnego następuje dopiero po II wojnie światowej. Trybunały konstytucyjne zostały

powołane m.in. we Włoszech (1947 r.), RFN (1949 r.), Francji (1958 r.), Turcji (1961 r.), Hiszpanii (1978 r.) i Portugalii (1982 r.). Organy tego typu utworzono także w państwach byłego bloku wschodniego, przy czym jedynie w Jugosławii, Polsce i na Węgrzech pojawiły się one już w okresie realnego socjalizmu. Europejski model kontroli konstytucyjności prawa znalazł zastosowanie również poza Europą, czego przykładem mogą być kraje frankofońskie w Afryce oraz niektóre państwa azjatyckie (m.in. Syria i Indonezja).

Przyjęty na gruncie europejskim model kontroli zgodności aktów prawnych z przepisami konstytucji posiada kilka cech szczególnych, które odróżniają go wyraźnie od amerykańskiego modelu kontroli konstytucyjności prawa.

1) Organizację i zakres działania trybunałów konstytucyjnych określa się szczegółowo w przepisach konstytucji lub w ustawach zwykłych.

2) System kontroli konstytucyjności aktów prawnych ma scentralizowany charakter, co oznacza, że kontrola ta jest sprawowana przez trybunały konstytucyjne na zasadzie wyłączności (inne organy jurysdykcyjne nie podejmują decyzji w tym zakresie).

3) Poza kontrolą zgodności prawa z konstytucją, trybunały konstytucyjne podejmują też z reguły decyzje w innych sprawach: a) rozstrzygają spory kompetencyjne między organami państwowymi, b) orzekają w sprawach osób postawionych w stan oskarżenia z powodu naruszenia konstytucji lub ustaw, c) stwierdzają prawdziwość przeprowadzenia wyborów.

4) W działalności trybunałów konstytucyjnych ma zastosowanie zarówno abstrakcyjna, jak też konkretna (incydentalna) kontrola norm prawnych. W pierwszym przypadku chodzi wyłącznie o wyeliminowanie z porządku prawnego danego państwa norm sprzecznych z przepisami konstytucji. Postępowanie podejmowane jest wówczas na wniosek wyraźnie oznaczonych podmiotów (np. głowy państwa, rządu, grupy deputowanych do parlamentu). Kontrola konkretna jest podejmowana na wniosek sądu, przed którym jedna

ze stron postawiła zarzut, że norma prawna, na podstawie której sąd miał wydać orzeczenie, jest sprzeczna z konstytucją. Co raz częściej stosowana jest też skarga konstytucyjna, pozwalająca uruchomić postępowanie przed trybunałem obywatelowi, który postawi zarzut naruszenia jego praw konstytucyjnych.

5) W modelu europejskim kontrola konstytucyjności ma nie tylko represyjny charakter (dokonywana dopiero po wejściu w życie kontrolowanego aktu prawnego), często występuje bowiem w postaci kontroli prewencyjnej. Polega ona na tym, że akt prawny poddawany jest kontroli przed nabraniem przez niego mocy obowiązującej (m.in. ustawy uchwalonej przez parlament, ale przed jej promulgacją przez prezydenta).

6) Skutki stwierdzenia niezgodności aktu prawnego z konstytucją nie ograniczają się do konkretnej sprawy (jak w modelu amerykańskim), ale wyrażają się eliminacją takiej normy z systemu prawnego danego państwa. Orzeczenie trybunału konstytucyjnego jest ostateczne, może ono uchylać wadliwą normę prawną lub uznawać ją za nieważną od chwili jej wydania. Wyjątkiem w tym zakresie jest polski Trybunał Konstytucyjny, którego orzeczenia o niezgodności aktów ustawodawczych z przepisami konstytucyjnymi nie są bezwzględnie obowiązujące (podlegają one następnie rozpatrzeniu przez Sejm). Ostateczne są jedynie orzeczenia Trybunału w stosunku do aktów prawnych niższej rangi niż ustawy.

Przedstawione wyżej modele pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa zostały ukształtowane przede wszystkim w tych systemach ustrojowych, w których strukturę organizacyjną aparatu państwowego oparto na zasadzie podziału władz. W tej sytuacji podstawowym zadaniem sądownictwa konstytucyjnego (bez względu na jego postać) jest czuwanie nad tym, aby poszczególne organy państwowe funkcjonowały w ramach norm konstytucyjnych. Chodzi w tym wypadku nie tylko o zagwarantowanie podejmowania decyzji przez organy państwa w granicach konstytucyjnie określonych kompetencji, ale także o zabezpieczenie nadrzędności norm konstytucyjnych zarówno w procesie stano-

wienia prawa, jak też w trakcie jego stosowania. Pozaparlamentarne formy kontroli konstytucyjności aktów normatywnych umożliwiają więc tym samym nie tylko eliminację z porządku prawnego państwa norm prawnych sprzecznych z przepisami konstytucji, ale także stwarzają realną szansę zabezpieczenia zgodnego z konstytucją stosowania prawa. W tym wypadku sądownictwo konstytucyjne spełnia szczególnie istotną rolę również w dziedzinie ochrony konstytucyjnie zagwarantowanych podstawowych praw i wolności obywateli.



## 6. POLSKIE KONSTITUCJE DO 1939 ROKU

Konstytucja Rzeczypospolitej z 3 maja 1791 r. była, jak już wcześniej wspomniano, jedną z pierwszych ustaw zasadniczych w świecie. Obowiązywała ona bardzo krótko - do czasu przystąpienia króla Stanisława Augusta do konfederacji targowickiej w lipcu 1792 r. W okresie tym Sejm zdążył uchwalić szereg ustaw szczegółowych, rozwijających jej postanowienia. Wydawanie aktów konkretyzujących rozwiązanie pierwszej polskiej konstytucji zostało jednak gwałtownie przerwane przez państwa sąsiadujące z Rzeczypospolitą. Brutalne i bezprawne postępowanie mocarstw rozbiorowych poprzez likwidację suwerennego bytu państwa polskiego w 1795 r. powstrzymało realizację gruntownej reformy ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej. Polska na okres 123 lat zniknęła z mapy Europy.

W początkach XIX w. coraz szersze kręgi Polaków wiązać zaczęły nadzieję na odbudowę państwowości polskiej z Napoleonem. Nasilające się przekonanie o możliwości przekreślenia decyzji rozbiorowych spowodowało, że zaczęto zastanawiać się nad kształtem prawnoustrojowym przyszłego państwa polskiego. Wśród wielu koncepcji pojawił się też pogląd o konieczności przywrócenia mocy obowiązującej Konstytucji Majowej. Ostatecznie jednak dla utworzonego na podstawie traktatu z Tylży Księstwa Warszawskiego konstytucję nadał sam Napoleon, podpisując ją w Dreźnie w lipcu 1807 r. Mieściła się ona w grupie kilkunastu ustaw zasadniczych nadanych wówczas w Europie bądź przez samego cesarza, bądź też przygotowanych pod jego bezpośrednim wpływem. Konstytucja ta jednak w większym stopniu, niż inne konstytucje oktrojowane przez Napoleona, uwzględniała niektóre tradycje narodowe, jak chociażby wyeksponowanie roli Sejmu oraz podkreślenie uprzywilejowanej pozycji szlachty. Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 1807 r. była jednocześnie rzadkim przykładem nadania państwu konstytucji przez władcę innego państwa z pominięciem suwerena, którym był w tym wypadku król saski Fryderyk August.

Konstytucja Księstwa Warszawskiego odegrała znaczącą rolę w dziejach państwowości polskiej. Mimo, że była ona aktem prawnym narzuconym społeczeństwu przez czynnik zewnętrzny, to jednak ramy prawnoustrojowe, w których funkcjonowało nie w pełni suwerenne Księstwo, wypełnione zostały w decydującym stopniu narodową, polską tradycją. Księstwo Warszawskie i jego ustawa zasadnicza przekreśliły, chociaż w niewielkim zakresie i tylko na pewien okres, określone przez państwa zaborcze porządki, których podstawowym założeniem było dążenie do wymazania z mapy Europy suwerennego państwa polskiego.

Po klęsce Napoleona plan restytucji państwa polskiego, sformułowany przez cara Aleksandra I, rozwijany był przez księcia Adama Czartoryskiego. Polska odbudowana przy pomocy Rosji i związana z nią instytucjonalnie osobą panującego, odzyskać też miała konstytucyjne podstawy ustroju, zdaniem Czartoryskiego, najlepiej w postaci przywrócenia mocy obowiązującej Konstytucji 3 Maja. Zasady przyszłej konstytucji zostały przyjęte przez cara jeszcze w trakcie Kongresu Wiedeńskiego, gdzie również zapadła decyzja o utworzeniu Królestwa Polskiego. Ostateczny tekst konstytucji Królestwa Polskiego, znacznie odbiegający od określonych wcześniej "zasad", podpisany został przez Aleksandra I w Warszawie 27.XI.1815 r.

Najistotniejsze kwestie dotyczące charakteru prawnoustrojowego Królestwa uregulowane były w tytule I ustawy zasadniczej. Miało być ono połączone "na zawsze" z Cesarstwem Rosyjskim wspólnym dziedzicznym monarchą i realizowaną wspólnie polityką zagraniczną. Konstytucja gwarantowała jednak mimo wszystko odrębny państwowy charakter Królestwa Polskiego, posiadającego własne terytorium i granice, ukształtowaną strukturę organów centralnych i terenowych, własną parlamentarną reprezentację narodową (Senat i Izbę Poselską) oraz wyodrębnione formacje wojskowe. Była ona w sumie jedną z najbardziej liberalnych ustaw zasadniczych w ówczesnej Europie. Jej postanowienia nie mogły być jednak w pełni realizowane, gdyż władze carskie dążyły z reguły do ograniczenia autonomii Królestwa Polskiego.

Po upadku powstania listopadowego zlikwidowano konstytucyjne podstawy funkcjonowania Królestwa. Zaczęto realizować w praktyce zasadę przyłączenia Królestwa "na zawsze do państwa rosyjskiego". Oznaczało to systematyczną działalność unifikacyjną, likwidowanie ustrojowej odrębności Królestwa Polskiego od Cesarstwa, wprowadzanie na jego terytorium rozwiązań przyjętych w carskiej Rosji.

W 1918 r. nastąpiła restytucja suwerennej Rzeczypospolitej Polskiej. Odrodzone po przeszło 100-letniej niewoli państwo polskie nie mogło jednak przywrócić mocy obowiązującej Konstytucji 3 Maja. Było oczywiste, że te rozwiązania prawnoustrojowe, które stanowiły wyraz ogromnego postępu w końcu XVIII w., byłyby w znacznej mierze anachronizmem w wieku XX. Z tej samej przyczyny niemożliwe było recypowanie ustaw zasadniczych Królestwa Polskiego lub Księstwa Warszawskiego. Te ostatnie konstytucje nie mogły być brane pod uwagę także (czy raczej - przede wszystkim) dlatego, że były okrojone przez czynniki zewnętrzne, tym samym więc nie były aktami konstytucyjnymi państwa posiadającego atrybuty suwerenności. Odrodzona po wielu latach Rzeczpospolita musiała więc określić na nowo, w zasadniczo zmienionym kształcie, swój ustrój polityczny i społeczno-gospodarczy. W praktyce prace nad konstytucją Polski międzywojennej były bardzo długie, znacznie dłuższe niż w sąsiedniej Czechosłowacji czy Republice Weimarskiej. Rozpoczęły się one jeszcze przed odzyskaniem niepodległości, a zakończyły dopiero w 1921 r.

Pełna konstytucja z 1921 r. została poprzedzona uchwałą Sejmu Ustawodawczego z 20 lutego 1919 r. w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa. Akt ten, choć miał formę jedynie uchwały parlamentu, przeszedł do historii pod nazwą "Mała Konstytucja". Określał on tylko wybrane kwestie ustrojowe i miał obowiązywać jedynie do czasu uchwalenia pełnej ustawy zasadniczej.

Mała Konstytucja stwierdzała, że władzą suwerenną i ustawodawczą jest w Polsce Sejm Ustawodawczy, który stawał się w ten sposób źródłem wszelkiej władzy. Podstawowym zadaniem

Sejmu było uchwalenie ustawy zasadniczej, dlatego też spełniał on jednocześnie rolę konstytuanty. Przysługiwało mu wyłączne uprawnienie do uchwalania ustaw, które ogłaszał Marszałek Sejmu z kontrasygnatą premiera i właściwego ministra.

Naczelnik Państwa reprezentował Polskę w stosunkach międzynarodowych, on też powoływał rząd w pełnym składzie. Zarówno Naczelnik Państwa, jak też rząd ponosili odpowiedzialność polityczną przed Sejmem Ustawodawczym. Określone w Małej Konstytucji podstawy ustroju odrodzonej Rzeczypospolitej obowiązywały aż do czasu wejścia w życie Konstytucji Marcowej, czyli do końca 1922 r.

Zasadnicze prace nad pełną konstytucją (przy wykorzystaniu licznie zgłoszonych projektów) prowadzone były przez sejmową Komisję Konstytucyjną. Zrezygnowała ona z poszukiwania oryginalnych konstrukcji ustrojowych, wykorzystując jako wzorzec rozwiązania konstytucyjne III Republiki Francuskiej z 1875 r. Pod naciskiem ugrupowań lewicowych ten model ustrojowy został jednak poważnie zmodyfikowany, znalazło się w nim więcej elementów o demokratycznym charakterze. Najwięcej kontrowersji w pracach konstytucyjnych wywoływały kwestie dotyczące: struktury parlamentu, sposobu wyboru prezydenta oraz stosunku państwa do związków wyznaniowych i do mniejszości narodowych. Konstytucja została uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 17 marca 1921 r.

Konstytucja Marcowa składała się ze wstępu, siedmiu rozdziałów i 126 artykułów.

Wstęp do konstytucji rozpoczynał się od inwokacji religijnej: "W Imię Boga Wszemogącego". Nawiązując do przedrozbiorowej Rzeczypospolitej i prowadzonej podczas zaborów walki narodowowyzwoleńczej, sformułowano we wstępie zasadę ciągłości państwa polskiego. Podkreślano, 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".

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 sformułowana w art. 1, który głosił, że: "Państwo Polskie jest Rzeczpospolitą". Konstytucja nawiązywała w ten sposób do historycznej nazwy państwa polskiego, która we współczesnym rozumieniu oznaczała, iż Polska jest republiką. Zasadę suwerenności narodu określał art. 2 konstytucji w stwierdzeniu, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu. Przyjęto przy tym zasadę demokracji pośredniej, co oznaczało, że 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 także 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 - organom wymiaru sprawiedliwości. 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, nie uzyskały natomiast tego prawa zarówno Senat, jak i Prezydent Rzeczypospolitej. Sejm posiadał daleko idące możliwości kontroli działalności organów władzy wykonawczej. Rząd ponosił odpowiedzialność polityczną przed Sejmem i mógł być na jego żądanie zmuszony do ustąpienia.

Poza tym Sejm mógł zdecydować o pociągnięciu prezydenta oraz ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu.

W rozdziale V Konstytucji Marcowej określony został szeroki katalog praw i wolności obywatelskich. 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 art. 114 konstytucji stanowił, że: "Wyznanie rzymskokatolickie, będące religią przeważającą większości narodu, zajmuje w państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań". Końcowy fragment tego zapisu, który w istotny sposób osłabił wagę całego tekstu, znalazł się w treści konstytucji jako wyraz kompromisu między ugrupowaniami prawicy a posłami żydowskimi. Stosunek państwa do Kościoła Rzymskokatolickiego unormowany został kilka lat później (w 1925 r.) w konkordacie ze Stolicą Apostolską

Dwa ostatnie rozdziały Konstytucji Marcowej określały 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 Senacie), 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 Marcowa przestała obowiązywać już po upływie 14 lat od daty jej uchwalenia, a wcześniej (w 1926 r.) została istotnie znowelizowana.

Konstytucja Marcowa była jedną z ostatnich demokratycznych ustaw zasadniczych uchwalonych po zakończeniu I wojny światowej. Ukształtowała ona ustrój polityczny odrodzonego państwa polskiego na nowoczesnych, postępowych zasadach systemu parlamentarnego oraz zagwarantowała obywatelom Rzeczypospolitej bardzo szeroki katalog praw i wolności obywatelskich. Odegrała ona przy tym rolę istotnego czynnika integrującego ziemię Polski po długim okresie niewoli w obrębie własnej, suwerennej państwowości, będąc jednocześnie wyrazem szybko postępującej stabilizacji polityczno - ustrojowej II Rzeczypospolitej.

Niektóre rozwiązania Konstytucji Marcowej były jednak poddane krytyce i to już od chwili wejścia jej w życie. Wskazywano zwłaszcza na negatywne skutki utrzymywania dominującej pozycji Sejmu nad organami władzy wykonawczej, w czym dopatrywano się głównej przyczyny częstych kryzysów gabinetowych. Zmiana obowiązującej konstytucji stała się jednak możliwa dopiero po zamachu stanu dokonanym przez J. Piłsudskiego w maju 1926 r. Z projektem zmian i uzupełnień Konstytucji Marcowej wystąpił powołany po przewrocie majowym rząd K. Bartla. Ustawa zmieniająca i uzupełniająca konstytucję z 1921 r. została uchwalona 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 wyposażeń go w prawo samodzielnie rozwiązywania 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 parlamentarne nad nową konstytucją, po kilku latach ożywionej dyskusji, rozpoczęły się dopiero po opracowaniu w 1933 r. przez posła BBWR S. Cara 63 tez konstytucyjnych.

Tezy te zostały przedstawione Komisji Konstytucyjnej Sejmu, a następnie stały się przedmiotem debaty na posiedzeniu Sejmu w dniu 26 stycznia 1934 r. Po opuszczeniu sali obrad przez posłów opozycyjnych, którzy byli przeciwni przystąpieniu do dyskusji merytorycznej nad zmianami ustrojowymi w Polsce, sprawozdawca Komisji Konstytucyjnej S. Car zaproponował poddanie pod głosowanie i uchwalenie nowej konstytucji w brzmieniu zgłoszonych tez konstytucyjnych. Wniosek ten został przyjęty przez Sejm przy zaledwie jednym głosie przeciwnym.

Uchwalenie przez Sejm też konstytucyjnych jako projektu ustawy zasadniczej oznaczało naruszenie określonej w art. 125 Konstytucji Marcowej procedury zmiany konstytucji. Przewidywał on podpisanie wniosku o zmianę konstytucji przez 1/4 ustawowej liczby posłów oraz zasygnalizowanie go co najmniej na 15 dni przed planowanym posiedzeniem Sejmu. Z uwagi na to, że wniosek taki nie był zgłoszony, uchwała Sejmu z 26.I.1934 r. powinna być uznana za nielegalną. Była to jedna z głównych przyczyn negacji nowej konstytucji przez ugrupowania opozycyjne już od momentu jej uchwalenia. Tymczasem przyjęty w 1934 r. projekt konstytucji, po jego rozpatrzeniu przez Senat (wprowadził on do projektu liczne poprawki), został ponownie uchwalony przez Sejm (po uwzględnieniu wszystkich poprawek Senatu) w dniu 23 marca 1935 r. Nową konstytucję prezydent podpisał 23 kwietnia 1935 r., dlatego też zaczęto nazywać ją Konstytucją Kwietniową.

Uchwalenie konstytucji z 1935 r. oznaczało całkowite odejście od zasad, które legły u podstaw rozwiązań ustrojowych Konstytucji Marcowej. Konstytucja Kwietniowa zerwała wyraźnie z zasadami systemu parlamentarnego (co było w latach 30 - tych zauważalne także w innych państwach Europy), wprowadzając w ich miejsce model ustrojowy oparty na zasadzie jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta. W miejsce zasady suwerenności narodu formułuje 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 (jednostką), akcentując wyraźnie obowiązki jednostki wobec państwa oraz zapewniając państwu możliwości daleko idącej ingerencji w sferę stosunków społecznych. Podstawowe zasady ustrojowe ówczesnej Rzeczypospolitej, będące odzwierciedleniem ideowo-doktrynalnych założeń sanacji, zostały zawarte w 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 systematyki konstytucji. Składała się ona z 81 artykułów i była podzielona na 14 rozdziałów zatytuło-



wanych: I. *Rzeczpospolita Polska*, II. *Prezydent Rzeczypospolitej*, III. *Rząd*, IV. *Sejm*, V. *Senat*, VI. *Ustawodawstwo*, VII. *Budżet*, VIII. *Sityzbrojne*, IX. *Wymiar sprawiedliwości*, X. *Administracja państwowa*, XI. *Kontrola państwowa*, XII. *Stan zagrożenia państwa*, XIII. *Zmiana konstytucji*, XIV. *Przepisy końcowe*. Widoczne jest tu wyraźne wyeksponowanie instytucji prezydenta, którego pozycja ustrojowa została uregulowana bezpośrednio po określeniu podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej. Także regulację pozycji Rady Ministrów umieszczono przed rozdziałami ustawy zasadniczej poświęconymi obu izmom parlamentu. Taka systematyka konstytucji była wynikiem odrzucenia przez Konstytucję Kwietniową 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 nowy model odpowiedzialności ministrów: odpowiedzialność polityczną przed prezydentem. Poważnie ograniczone zostały uprawnienia parlamentu w zakresie ustawodawstwa (w niektórych przypadkach inicjatywa ustawodawcza należała wyłącznie do rządu, 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. takie, jak: 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 i radzieckie nie nastąpił całkowity upadek państwa polskiego. Internowany w Rumunii prezydent Ignacy 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 emigracji wykorzystano formalnie zapis 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 Władysława 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 emigracji legalnej ciągłości, swą akceptację dla Konstytucji Kwietniowej.

## 7. KONSTYTUCJA PRL I JEJ EWOLUCJA

W okresie od zakończenia II wojny światowej do 1952 r. Polska nie posiadała konstytucji w znaczeniu jednolitej ustawy zasadniczej, posiadającej najwyższą moc prawną w systemie źródeł prawa. Podstawy prawne ustroju państwa określone były w tym okresie w aktach różnej rangi, mających przy tym najczęściej "tymczasowy" charakter.

Odbudowana w następstwie klęski III Rzeszy oraz układów politycznych zwycięskich mocarstw powojenna Polska zaczyna stopniowo nabierać cech państwa totalitarnego. Przejawem tego była m.in. zależność "władzy ludowej" w Polsce od ZSRR i wiążące się z tym naśladowanie radzieckich (stalinowskich) form i rozwiązań ustrojowych oraz dominująca rola partii komunistycznej (PPR), dążącej do likwidacji wszelkich przejawów działalności opozycyjnej. Sprawowanie władzy przez PPR i jej politycznych sojuszników odbywało się jednak przy wykorzystywaniu w stosunkowo szerokim zakresie demokratycznych instytucji prawnoustrojowych Polski międzywojennej.

Odwotywanie się do tradycji i rozwiązań ustrojowych Polski międzywojennej miało przeczyć powszechnemu przekonaniu o "sowietyzacji" Polski i sugerować, że powojenna Polska jest kontynuatorką II Rzeczypospolitej. Wyrazem tego było m.in. formalne przywrócenie przez Manifest PKWN podstawowych założeń Konstytucji Marcowej z 1921 r.

Manifest PKWN z 22.VII.1944 r. (opracowany w Moskwie przy akceptacji Stalina) był podstawowym dokumentem polityczno-programowym kształtującej się "władzy ludowej" w Polsce, posiadającym jednocześnie walory aktu prawnoustrojowego. Za jedyne legalne źródło władzy w Polsce uznawał on Krajową Radę Narodową (KRN), pełniącą funkcje tymczasowego parlamentu. Manifest odrzucał zdecydowanie Konstytucję Kwietniową z 1935 r. i odmawiał legalności rządowi polskiemu w Londynie, który opierał swoją działalność na tej właśnie konstytucji. Nawiązywał natomiast do Konstytucji Marcowej, której podstawowe założenia mia-

ły obowiązywać do czasu powołania Sejmu Ustawodawczego. Nie oznaczało to jednak przywrócenia mocy obowiązującej konstytucji z 1921 r., a jedynie wykorzystywanie niektórych jej rozwiązań w ustawodawstwie tego okresu. Na tej zasadzie np. ustawa z 11.IX.1944 r. o kompetencji Przewodniczącego KRN powierzyła mu "w zastępstwie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej" pełnienie funkcji głowy państwa. Było to nawiązanie do art. 40 Konstytucji Marcowej, który przewidywał zastępowanie Prezydenta przez Marszałka Sejmu.

Po wyborach do Sejmu Ustawodawczego z 19.I.1947 r. utrzymywano w dalszym ciągu prowizoryczny charakter rozwiązań ustrojowych. Najważniejsze akty normatywne tego okresu w jeszcze większym stopniu niż poprzednio nawiązywały do zasad i konstrukcji prawnoustrojowych Konstytucji Marcowej. Odnosi się to przede wszystkim do ustawy konstytucyjnej z 19.II.1947 r. o organizacji i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. "Małej Konstytucji"), która przywróciła moc obowiązującą wielu przepisom Konstytucji Marcowej poprzez inkorporację ich do swego tekstu. Z Konstytucji Marcowej "Mała Konstytucja" przejęła m.in. zasadę podziału władz, powierzając władzę ustawodawczą - Sejmowi Ustawodawczemu, władzę wykonawczą - Prezydentowi RP, Radzie Państwa i rządowi, wymiar sprawiedliwości organom sądowym. W rzeczywistości podział władz był jednak fikcją, gdyż funkcjonowanie organów państwowych znajdowało się pod ścisłym kierownictwem PPR (od połowy grudnia 1948 r. - PZPR). Pod koniec lat 40-tych coraz częściej odchodzono zresztą od "podstawowych założeń" Konstytucji Marcowej, co wiązało się z nasilaniem się w Polsce zjawisk stalinizmu. Jednocześnie głoszono konieczność recepcji na grunt polski radzieckich rozwiązań prawnoustrojowych. W tym też kierunku zmierzały przyjęte w 1950 r. nowe rozwiązania w zakresie struktury władz lokalnych (zniesienie instytucji samorządu terytorialnego i wprowadzenie jednolitego systemu rad narodowych) oraz organizacji sądownictwa i prokuratury. Praktyczne znaczenie rozwiązań wprowadzonych przez "Małą Konstytucję" było więc coraz mniejsze.

Podstawowym zadaniem Sejmu Ustawodawczego, określonym wyraźnie w "Małej Konstytucji", miało być uchwalenie nowej konstytucji. Prace w tym zakresie zapoczątkowała ustawa konstytucyjna z 26.V.1951 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej. Przewidywała ona powołanie Komisji Konstytucyjnej, której zadaniem było przygotowanie projektu konstytucji i zgłoszenie go do Sejmu. W skład tej komisji powołano 103 osoby (spośród posłów oraz spoza składu Sejmu), jej przewodniczącym został z urzędu prezydent B. Bierut. Komisja miała przedłożyć Sejmowi gotowy projekt konstytucji do końca 1951 r. Nie była jednak w stanie dotrzymać tego terminu, dlatego też Sejm Ustawodawczy w drodze ustawy konstytucyjnej z 15.XII.1951 r. przesunął termin opracowania projektu konstytucji o 4 miesiące i jednocześnie przedłużył o 6 miesięcy swoją kadencję - do 4.VIII.1952 r.

Zgodnie z założeniami ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji, opracowany przez Komisję Konstytucyjną projekt ustawy zasadniczej miał być poddany pod ogólnonarodową dyskusję. Przeprowadzona w pierwszych miesiącach 1952 r. owa "dyskusja" miała jednak pozorny charakter, polegała bowiem głównie na gromadzeniu wypowiedzi popierających projekt konstytucji, czemu służyły m.in. zwoływane w tym celu masowe zebrania, przede wszystkim w różnego rodzaju instytucjach i zakładach pracy. Znacznie wcześniej (jesienią 1951 r.) wstępny projekt konstytucji w języku rosyjskim przedstawiony został "do zaopiniowania" Stalinowi, który wprowadził do jego tekstu około 50 poprawek i uzupełnień. Zostały one następnie przez Bieruta przeniesione na tekst polskojęzyczny i znalazły się później w całości w treści uchwalonej konstytucji.

W myśl ustawy konstytucyjnej z 26.V.1951 r. konstytucję miał uchwalić Sejm Ustawodawczy kwalifikowaną większością co najmniej 2/3 ustawowej liczby posłów. W rzeczywistości Konstytucja PRL została uchwalona w dniu 22.VII.1952 r. jednomyślnie. Jednocześnie Sejm Ustawodawczy uchwalił ustawę konstytucyjną - Przepisy wprowadzające Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Określiła ona 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 postanowień.

Konstytucja z 1952 r. była swego rodzaju podsumowaniem przemian ustrojowych, jakie nastąpiły w Polsce od 1944 r. Jednocześnie jednak miała ona charakter programowy, określała bowiem kierunki rozwoju państwa, których realizacja miała doprowadzić 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.

Przykładem może być tu chociażby fragment art. 3, który stanowił, że PRL "ogranicza, wypiera i likwiduje klasy społeczne żyjące z wyzysku robotników i chłopów". 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 latach 40 - tych i 50 - tych konstytucji państw określanych mianem "krajów demokracji ludowej".

Konstytucja PRL w swym pierwotnym kształcie składała się ze wstępu oraz 10 rozdziałów. Wstęp do konstytucji miał charakter uroczystej deklaracji, ukazującej genezę oraz istotę ustroju politycznego i społeczno - gospodarczego państwa polskiego - określanego odtąd oficjalnie mianem Polska Rzeczpospolita Ludowa. Do zawartych we wstępie sformułowań 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", przedstawicielskiej formy sprawowania władzy państwowej oraz praworządności "socjalistycznej"). Rozdział 2 (*Ustrój społeczno - gospodarczy*) uregulował przede wszystkim problematykę form własności oraz określał podstawowe kierunki polityki społeczno - gospodarczej państwa. Za podstawową formę własności konstytucja uznała tzw. mienie ogólnonarodowe (własność państwową), które miało podle-

gać "szczególnej trosce i opiece państwa oraz wszystkich obywateli".

Inne wymienione w konstytucji formy własności miały być chronione przez państwo w znacznie węższym zakresie. W rozdziale tym sformułowano zarazem takie zasady ustroju społeczno-gospodarczego, jak: planowania rozwoju gospodarki narodowej, monopolu państwa w handlu zagranicznym oraz sojuszu robotniczo-chłopskiego. Znalazła się tu także formuła podkreślająca szczególną rolę pracy ("praca jest prawem, obowiązkiem i sprawą honoru każdego obywatela") oraz przejęta z doktryny marksistowskiej zasada "od każdego według jego zdolności, każdemu według jego pracy".

W zakresie organizacji aparatu państwowego konstytucja z 1952 r. zerwała z zasadą podziału władz, wprowadzając zasadę jednolitości władzy państwowej. Wiązało się z tym zniesienie urzędu prezydenta, gdyż w sytuacji odrzucenia podziału władzy na ustawodawczą i wykonawczą, zwierzchnie uprawnienia wobec rządu przejął "najwyższy organ władzy państwowej" - Sejm PRL. Drugim, obok Sejmu, naczelnym organem władzy państwowej uczyniono Radę Państwa, która w wyniku likwidacji instytucji prezydenta miała realizować głównie funkcje kolegialnej głowy państwa. W konsekwencji wprowadzenia zasady jednolitości władzy ukształtowana została pionowa konstrukcja organów państwa, w ramach której wyodrębniono cztery pionowe organów:

- 1) organy władzy państwowej (Sejm, Rada Państwa i rady narodowe),
- 2) organy administracji państwowej (Rada Ministrów i terenowe organy administracji),
- 3) organy wymiaru sprawiedliwości (sądy),
- 4) organy prokuratury.

Sejmowi i Radzie Państwa poświęcony został rozdział 3 konstytucji (*Naczelne organy władzy państwowej*). Uprawnienia Sejmu zakreślone zostały w konstytucji bardzo szeroko, gdyż obok trady-

cyjnych funkcji parlamentu: ustawodawczej i kontrolnej, realizował on też m.in. funkcję kreacyjną (powoływanie i odwoływanie Rady Państwa oraz Rady Ministrów) oraz uchwalał wieloletnie narodowe plany gospodarcze.

W rzeczywistości jego rola była jednak ograniczona, znajdował się on bowiem pod kierownictwem politycznym PZPR. Konstytucja przyjęła sesyjny system funkcjonowania Sejmu - był on zwoływany przez Radę Państwa na 2 sesje w ciągu roku (wiosenną i jesienną). Kadencję Sejmu określono na 4 lata. Na okres swojej kadencji Sejm powoływał (wyłącznie spośród posłów) Radę Państwa, której działalność podporządkowana została Sejmowi. Konstytucja wyposażyła Radę Państwa w szeroki zakres kompetencji - obok tradycyjnych funkcji głowy państwa (w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych) należało do niej m.in. zarządzanie wyborów do Sejmu, wydawanie dekretów z mocą ustawy, powoływanie niektórych organów państwowych (np. Prokuratora Generalnego PRL) oraz sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi. 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 sposób powoływania i odwoływania Rady Ministrów oraz pozycję ustrojową, skład i zakres kompetencji tego organu. W kwestii odpowiedzialności rządu przyjęta została zasada, że "Rada Ministrów odpowiada i zdaje sprawę ze swojej działalności przed Sejmem, a gdy Sejm nie obraduje - przed Radą Państwa". Treścią rozdziału 5 (*Terenowe organy władzy państwowej*) była regulacja ustroju rad narodowych - lokalnych organów przedstawicielskich. Funkcjonowały one we wszystkich jednostkach podziału administracyjnego (gminy, miasta, dzielnice większych miast, powiaty, województwa) i zostały powiązane pionowym systemem nadzoru. Kolegialne organy wykonawcze rad narodowych (prezydium) konstytucja umiejscowiła na zasadzie tzw. podwójnego podporządkowania. W myśl tej zasady prezydium podlegało radzie, która je wybrała, oraz prezydium rady narodowej wyższego stopnia. Z ko-



lei rozdział 6 (*Sąd i Prokuratura*) określał zasady organizacji i funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości i prokuratury. Niektóre z tych zasad (np. niezawisłości sędziów, jawności postępowania oraz prawa oskarżonego do obrony) były jednak w praktyce bardzo często łamane, co uwidoczniło się zwłaszcza w pierwszych latach po uchwaleniu konstytucji z 1952 r.

Najbardziej rozbudowany w konstytucji był rozdział 7, który określał podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL. Umiejscowienie tej problematyki dopiero po regulacji ustroju organów państwa uzasadniano wówczas tym, że treść i zakres praw jednostki są determinowane przez istniejący w danym państwie ustrój polityczny i społeczno - gospodarczy. Wiązało się z tym przyjęcie formuły, że PRL "utrwalając i pomnażając zdobycze ludu pracującego, umacnia i rozszerza prawa i wolności obywateli" (art. 57). Biorąc jednak pod uwagę fakt, że konstytucja powstała w okresie, gdy powszechnym zjawiskiem było ograniczanie i łamanie praw jednostki, założenie to miało całkowicie fikcyjny charakter.

W rozdziale 8 określone zostały podstawowe zasady prawa wyborczego. Wybory do Sejmu i rad narodowych miały być powszechne, równe, bezpośrednie i odbywać się w głosowaniu tajnym. Prawo zgłaszania kandydatów na posłów i radnych konstytucja przyznała jedynie organizacjom politycznym i społecznym, przy czym - co wynikało z innych postanowień konstytucji - mogły to być wyłącznie organizacje stojące na gruncie istniejącego ustroju. Rozdział 9 dotyczył godła, barw i stolicy PRL. W ostatnim 10 rozdziale (art. 91) określono procedurę zmiany konstytucji PRL. Mogła ona nastąpić tylko w drodze ustawy (konstytucyjnej), uchwalonej przez Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Nie były to daleko idące wymogi formalne, sprzyjały więc one w praktyce dokonywaniu częstych zmian konstytucyjnych.

Konstytucja PRL z 1952 r. była wielokrotnie nowelizowana. Jej nowelizacje były często wynikiem określonych, dokonujących się w Polsce przemian politycznych lub społeczno-gospodarczych. Z drugiej jednak strony liczne były przypadki faktycznych zmian

ustrojowych, które dokonywały się jedynie w drodze ustawodawstwa zwykłego lub praktyki i nie znalazły odzwierciedlenia w treści konstytucji. Było to możliwe m.in. wskutek ogólnikowości i ramowości wielu postanowień konstytucji, otwierających drogę dla różnorodnych przekształceń ustrojowych poza tekstem ustawy zasadniczej. Nie mogły to być jednak przeobrażenia o zasadniczym charakterze, gdyż następowały zawsze w ramach tego samego systemu politycznego, opartego na zasadzie kierowniczej roli PZPR i przy utrzymującym się uzależnieniu PRL od ZSRR. Dlatego też, mimo licznych nowelizacji, konstytucja PRL zachowała swój podstawowy kształt (zarówno pod względem treści, jak i systematyki) do czasu daleko idących przeobrażeń politycznych i ustrojowych, jakie nastąpiły w Polsce w 1989 r.

Pierwsza zmiana konstytucji PRL miała miejsce w dniu 25.IX.1954 r. i wiązała się z reformą podziału administracyjnego na szczeblu podstawowym - w miejsce 3000 gmin utworzono wówczas prawie 8800 gromad (i gromadzkich rad narodowych). Tak znaczne rozdrobnienie najniższych jednostek podziału terytorialnego uzasadniano koniecznością "zbliżenia władzy do obywatela", w rzeczywistości zaś gromady miały spełniać rolę instrumentu przyspieszającego proces kolektywizacji polskiej wsi. Przemiany polityczne z 1956 r. spowodowały tylko jedną zmianę konstytucji, której dokonano 13.XII.1957 r. Polegała ona na restytuowaniu Najwyższej Izby Kontroli jako organu niezależnego od rządu (w latach 1952 - 1957 kontrolę państwową sprawowało Ministerstwo Kontroli Państwowej), a podporządkowanego Sejmowi i Radzie Państwa. Wiązało się to z wprowadzeniem do konstytucji nowego rozdziału dotyczącego właśnie Najwyższej Izby Kontroli. Kilka szczegółowych zmian wprowadzono do konstytucji w początkach lat 60 - tych, m.in. ustawą z 22.XII.1960 r. zastąpiono obowiązującą dotychczas normę przedstawicielstwa w wyborach do Sejmu (1 poseł na 60 tys. mieszkańców) przez stałą liczbę 460 posłów, zaś w 1963 r. przedłużono o rok kadencję rad narodowych i zrównano ją tym samym z kadencją Sejmu. Czterokrotnie konstytucja PRL była nowelizowana w latach 1972 - 1975, co wiązało się z przeprowadzaną wówczas istotną reformą systemu władz lo-

kalnych. Zmiany te polegały m.in. na przywróceniu gmin, wprowadzeniu (poprzez likwidację powiatów) dwustopniowego podziału administracyjnego oraz utworzeniu jednoosobowych terenowych organów administracji państwowej (w postaci naczelników, prezydentów i wojewodów). Również te nowelizacje miały w sumie charakter fragmentaryczny, ograniczono je bowiem do minimum niezbędnego dla wprowadzenia określonych zmian w ustawodawstwie zwykłym.

Najszerze i najdalej idące w dziejach PRL zmiany konstytucyjne wprowadzono w drodze ustawy z 10.II.1976 r. Nowelizacja ta była w znacznej mierze odzwierciedleniem lansowanych przez ówczesne kierownictwo PZPR określonych założeń ideologiczno-programowych, w tym m.in. tezy, że Polska "wkroczyła w etap budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego". Dotyczy to głównie zmian w dziedzinie podstawowych zasad ustroju politycznego PRL. Do rozdziału 1 konstytucji wprowadzono wówczas m.in.: a) sformułowanie, że PRL jest "państwem socjalistycznym", b) zasadę przewodniej roli PZPR, c) określenie roli Frontu Jedności Narodu (stwarzał on teoretyczną możliwość udziału w życiu politycznym wszystkim obywatelom bez względu na ich przynależność organizacyjną oraz stosunek do religii), d) zapis, że PRL w swej polityce "umacnia przyjaźń i współpracę ze Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich i innymi państwami socjalistycznymi". Podkreślić przy tym należy, że część nowych rozwiązań, w tym zwłaszcza zapis o przewodniej roli PZPR oraz o ścisłym sojuszu PRL z ZSRR, poddana została w tym okresie ostrej krytyce ze strony rodzącej się opozycji oraz Episkopatu Polski. Zmiany konstytucyjne z 1976 r. objęły także sferę praw obywatelskich oraz strukturę aparatu państwowego (np. uległa zmianie pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli, którą podporządkowano Radzie Ministrów). W sumie przeprowadzona wówczas nowelizacja dotknęła ponad 1/3 dotychczasowego tekstu konstytucji.

Istotne zmiany polityczne, jakie nastąpiły w Polsce w 1980 r. (m.in. podpisanie porozumień sierpniowych oraz powstanie NSZZ "Solidarność") nie znalazły odzwierciedlenia w treści ustawy za-

sadniczej. Jedyna w tym okresie nowelizacja konstytucji miała miejsce 8.X.1980 r. i dotyczyła zmiany usytuowania Najwyższej Izby Kontroli. Powrócono w tym wypadku do rozwiązania sprzed 1976 r., ponownie podporządkowując ten organ Sejmowi. Także wprowadzenie w grudniu 1981 r. stanu wojennego nie wiązało się ze zmianą konstytucji. Tymczasem Rada Państwa uchwaliła dekret o stanie wojennym z 12.XII.1981 r. w czasie trwania sesji Sejmu, a więc w okresie, gdy organowi temu nie przysługiwało - zgodnie z art. 31 konstytucji - prawo wydawania dekretów z mocą ustawy. Wprowadzenie stanu wojennego wiązało się także z ograniczeniem wielu zagwarantowanych w konstytucji praw i wolności obywatelskich. Poza tym utworzono nie przewidziany w konstytucji organ pod nazwą Wojskowa Rada Ocalenia Narodowego (WRON), który w okresie stanu wojennego miał znaczący wpływ na funkcjonowanie konstytucyjnych organów państwa.

Istotne znaczenie miała kolejna nowelizacja konstytucji, którą przeprowadzono 26.III.1982 r. Wprowadzała ona do ustawy zasadniczej dwie nowe instytucje: Trybunał Stanu i Trybunał Konstytucyjny. Trybunał Stanu powołany został do orzekania o odpowiedzialności osób zajmujących najwyższe stanowiska państwowe, Trybunał Konstytucyjny zaś miał orzekać o zgodności z konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych naczelnych oraz centralnych organów państwowych. Instytucje te znalazły trwałe miejsce w ustroju Polski, spełniając rolę istotnych gwarancji istniejącego w naszym kraju porządku prawnego.

W latach 1983 - 1988 konstytucja PRL nowelizowana była jeszcze trzykrotnie, zmiany te miały jednak mniejsze znaczenie. Zmiana z 20.VII.1983 r. polegała m.in. na: a) konstytucjonalizacji Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego (ukształtował się on w miejsce dotychczasowego Frontu Jedności Narodu), b) zagwarantowaniu "trwałości" indywidualnych gospodarstw rolnych, c) sprecyzowaniu przepisów konstytucji dotyczących stanów nadzwyczajnych, a zwłaszcza stanu wojennego i stanu wyjątkowego. W drodze ustawy z 6.V.1987 r. wprowadzono do konstytucji instytucję demokracji bezpośredniej w postaci referendum, stworzono więc społeczeństwu możliwość podejmowania decyzji o zna-

czeniu ogólnopaństwowym. Wreszcie nowelizacja konstytucji z 16.VI.1988 r. wprowadziła kategorię własności komunalnej, którą miały dysponować rady narodowe jako "podstawowe organy samorządu terytorialnego".

Dokonane w latach 80-tych zmiany konstytucji nie spowodowały poważnych przekształceń ustrojowych, były jedynie próbą reformowania istniejących instytucji ustroju politycznego. Zasadnicze przemiany ustrojowe w Polsce stały się możliwe dopiero po "okrągłym stole", czego wyrazem były dwie istotne zmiany ustawy zasadniczej, przeprowadzone w kwietniu i grudniu 1989 r.

## 8. ZMIANY KONSTITUCYJNE W POLSCE W LATACH 1989 - 1992

Podjęte przez władze PRL w latach 80-tych próby częściowych 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.

Jednocześnie utrzymywał się stale stan napięcia społecznego, czego wyrazem były liczne strajki, organizowane najczęściej przez podziemne struktury "Solidarności" (najszerzy zasięg akcji strajkowe miały wiosną i latem 1988 r.). Fakty te zmusiły ówczesne władze do podjęcia dialogu ze społeczeństwem, do poszukiwania dróg porozumienia z solidarnościową opozycją. Przywódcy reformatorskiej grupy w kierownictwie PZPR (W. Jaruzelski, Cz. Kiszczak, M. Rakowski) uznali za konieczne przeprowadzenie takich zmian politycznych i ustrojowych, które umożliwiłyby opozycji udział w podejmowaniu decyzji o charakterze publicznym. Mimo oporu ze strony znacznej części członków KC PZPR, grupie tej udało się na plenum partii w styczniu 1989 r. przeforsować uchwały w sprawie pluralizmu politycznego i związkowego (w tym odnośnie ponownej legalizacji "Solidarności"). Decyzje te uznane zostały przez solidarnościową opozycję za zasadniczy krok w kierunku rozpoczęcia dialogu władzy ze społeczeństwem, powstała więc tym samym możliwość realizacji idei "okrągłego stołu".

Obrady "okrągłego stołu", w których uczestniczyła strona koalicyjno-rządowa i strona opozycyjno-solidarnościowa, trwały dwa miesiące (obradowano głównie w zespołach i podzespołach) i zakończyły się 5.IV.1989 r. podpisaniem przygotowanego porozumienia. W podpisanych dokumentach znalazły się ustalenia dotyczące kierunków reformy politycznej i gospodarczej, polityki społecznej, przekształceń w strukturze ruchu związkowego a także niezbędnych przeobrażeń w różnych dziedzinach życia publicznego. Szczególne znaczenie posiadało zwłaszcza "Stanowisko 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. Wyrazem tej tendencji było m.in. porozumienie w sprawie przeprowadzenia najbliższych wyborów do Sejmu według zasady kontraktowej, gwarantującej kandydatom bezpartyjnym (opozycji) 35% miejsc w Sejmie, ale jednocześnie zachowującej większość mandatów poselskich (65%) stronie koalicyjno-rządowej.

Rezultatem porozumień zawartych przy "okrągłym stole" była nowelizacja konstytucji z 7.IV.1989 r. Nowelizacja ta miała przełomowe znaczenie w ewolucji konstytucjonalizmu Polski powojennej, zapoczątkowała bowiem proces demokratycznych przemian prawnoustrojowych. Wprowadzała ona do ustroju Polski elementy pluralizmu politycznego, co umożliwiło opozycji udział w życiu publicznym, zaakcentowany bardzo wyraźnie już w wyborach parlamentarnych z czerwca 1989 r.

Kwietniowa nowelizacja konstytucji dotyczyła w zasadzie jedynie struktury oraz sposobu powoływania naczelnych organów państwowych. Do najważniejszych zmian należało bez wątpienia przywrócenie dwóch instytucji ustrojowych: drugiej izby parlamentu (Senatu) oraz urzędu prezydenta. Powrót do prezydentury wiązał się z jednoczesnym zniesieniem Rady Państwa, która w latach 1952 - 1989 pełniła m.in. funkcje głowy 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 zakres jego zwierzchnictwa nad innymi organami państwowymi uległ 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.

Przepisy dotyczące Senatu umieszczone zostały w rozdziale 3 konstytucji, któremu nadano przy tym nowy tytuł *Sejm i Senat Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. Senat miał być wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich i składać się ze 100 senatorów. Senatowi zagwarantowano przede wszystkim udział w realizowanej przez Sejm funkcji ustawodawczej, uzyskał on też prawo zgłaszania projektów ustaw. Konstytucja zapewniła poza tym Senatowi wpływ na obsadę niektórych stanowisk państwowych, wprowadzając np. wymóg uzyskania zgody Senatu na powołanie przez Sejm Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Kadencja Senatu została zrównana z kadencją Sejmu - w przypadku rozwiązania Sejmu przez Prezydenta następować miało równoczesne rozwiązanie Senatu.

W tym samym rozdziale konstytucji wprowadzono pewne zmiany odnoszące się do zasad funkcjonowania Sejmu, których intencją było zwiększenie samodzielności tej izby w zakresie organizacji swoich prac. Zniesiono przede wszystkim sesyjny tryb pracy Sejmu, wprowadzając w jego miejsce system permanencji. Oznaczało to, że Sejm mógł w każdej chwili zebrać się z własnej inicjatywy na posiedzenie plenarne, z wyjątkiem zwoływanego przez Prezydenta pierwszego posiedzenia po wyborach. Sejmowi stworzono też możliwość skrócenia swojej kadencji w drodze uchwały o samorozwiązaniu się, podejmowanej większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

Prezydentowi poświęcony został nowy rozdział 3a konstytucji. Zgodnie z ustaleniami przyjętymi przy "okrągłym stole" Prezydent miał stanowić gwarancję ewolucyjnych przemian ustrojowych w Polsce. Wynikało to wyraźnie z art. 32 ust.2 konstytucji, który stanowił, że "Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji /.../, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych". Jego uprawnienia określone zostały bardzo szeroko, przejął on m.in. większość kompetencji przysługujących dotychczas Radzie Państwa. Za swoją działalność Prezydent nie ponosił odpowiedzialności politycznej, mógł być jednak pociągnięty do odpowiedzialności



konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. W kwestii obsady urzędu Prezydenta przyjęta została zasada, że jest on wybierany na 6-letnią kadencję przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe.

Nowelizacja konstytucji z 7.IV.1989 r. dotyczyła także innych naczelnych organów państwowych. Dokonano konstytucjonalizacji Rzecznika Praw Obywatelskich, którego pozycja i zakres uprawnień określone były dotąd jedynie w ustawodawstwie zwykłym.

Trybunał Konstytucyjny otrzymał kompetencję do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (wcześniej uprawnienie to posiadała Rada Państwa). Powoływanie sędziów powierzono Prezydentowi, przy czym z wnioskami w tym zakresie miał występować nowo ustanowiony organ - Krajowa Rada Sądownictwa. Prezydentowi przekazano również wykonywane dotychczas przez Radę Państwa zwierzchnie uprawnienia w stosunku do organów prokuratury oraz sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi.

Wyrazem realizacji porozumień "okrągłego stołu" w noweli kwietniowej było poza tym przełamanie wyłączności organizacji politycznych i społecznych jako jedynych podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na posłów i senatorów. Prawo to przyznano także wyborcom, zwiększając tym samym wpływ społeczeństwa na skład personalny parlamentu. Szczegółowy tryb przeprowadzenia wyborów parlamentarnych określono w uchwalonych w tym samym dniu odrębnych ordynacjach wyborczych do Sejmu i Senatu. Na ich podstawie przeprowadzono w czerwcu 1989 r. większościowe wybory do obu izb parlamentu. Odbyły się one w dwóch turach (4 i 18 czerwca), gdyż w pierwszej turze bezwzględną większość głosów uzyskała niespełna połowa kandydatów (w drugiej turze do objęcia mandatu wystarczała już większość względna). Wybory te zakończyły się znaczącym sukcesem kandydatów "Solidarności". Obsadzili oni w Sejmie wszystkie mandaty (35%), które w ramach porozumień "okrągłego stołu" były przewidziane dla opozycji. W Senacie zaś, który został wybrany w wolnych, demokratycznych wyborach, przeprowadzonych

na zasadzie pełnej konkurencyjności różnych ugrupowań politycznych, kandydaci "Solidarności" zdobyli 99 na ogólną liczbę 100 mandatów senatorskich.

Wybór Sejmu "kontraktowego" poważnie utrudnił proces wyłaniania konstytucyjnych organów państwa, co uwidoczniło się już podczas powoływania Prezydenta i Rady Ministrów. W dniu 19.VII.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 rządu ("Solidarność" odmówiła zdecydowanie wejścia do rządu kierowanego przez członka PZPR), wobec czego zrezygnował z powierzonej mu misji. W tej sytuacji dochodzi do ukształtowania się nowej koalicji ("Solidarność", ZSL i SD) i powołania pierwszego w Polsce powojennej niekomunistycznego rządu 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.

Najszerszy zasięg miała nowelizacja konstytucji z 29.XII.1989 r. W odróżnieniu od noweli kwietniowej, która koncentrowała się głównie na problematyce struktury naczelnych organów państwa, grudniowa zmiana konstytucji objęła swoim zakresem przede wszystkim podstawowe zasady ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego. Z obowiązującego dotychczas tekstu konstytucji wyeliminowano szereg zasad ustrojowych charakterystycznych dla państwa realnego socjalizmu. Jednocześnie wprowadzono do niej rozwiązania prawnoustrojowe wzorowane na rozwiązaniach powszechnie przyjętych w konstytucjonalizmie państw demokratycznych. Tym samym w wyniku grudniowej nowelizacji konstytucji nastąpiła jakościowa zmiana ustroju państwa polskiego.

Nowela konstytucji z grudnia 1989 r. przywróciła historyczną nazwę państwa - Rzeczpospolita Polska. Zmiana nazwy państwa znalazła swój wyraz m.in. w przyjęciu nowego określenia tytułu ustawy zasadniczej: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*.

Zmieniono jednocześnie godło państwowe, powracając do tradycyjnego orła w koronie. Powrót do dawnej symboliki państwowej i narodowej miał w tym wypadku na celu podkreślenie faktu odzyskania przez Polskę pełnej suwerenności.

W zmienionych warunkach społeczno-politycznych całkowicie uzasadnione było wykreślenie wstępu do konstytucji, zawierał on bowiem sformułowania określające genezę, charakter i cele nie istniejącej już władzy komunistycznej w Polsce. Uchylono także w całości rozdział 2 konstytucji, który regulował ustroj społeczno-gospodarczy.

Oznaczało to rezygnację z takich zasad tego ustroju, jak chociażby: dominacji własności państwowej, planowania społeczno-gospodarczego, monopoli państwa w dziedzinie handlu zagranicznego. Kilka nowych postanowień odnoszących się do ustroju społeczno-gospodarczego włączono do znacznie przebudowanego rozdziału 1 konstytucji, który otrzymał tytuł *Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego*. W tym zakresie na uwagę zasługuje zwłaszcza przyjęcie zasady równouprawnienia wszystkich form własności oraz zagwarantowanie każdemu podmiotowi swobody w prowadzeniu działalności gospodarczej. W konstytucji znalazł się też zapis nakładający na państwo obowiązek ochrony własności i prawa dziedziczenia oraz wprowadzający zakaz konfiskaty mienia ("wywłaszczenie jest dopuszczalne wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem" - art. 7). Zmiany te stworzyły konstytucyjne podstawy ukształtowania ustroju społeczno-gospodarczego Polski na zasadach gospodarki rynkowej.

Istotne zmiany wprowadzone w rozdziale 1 konstytucji dotyczyły przede wszystkim podstawowych zasad ustroju politycznego. Ująć je można w kilku punktach.

1) Wykreślono z konstytucji postanowienie określające PRL jako "państwo socjalistyczne", wprowadzając jednocześnie nową definicję państwa polskiego. Zmieniony art. 1 stanowił, że "Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej".

2) Wprowadzono nowe określenie podmiotu władzy najwyższej w państwie. Przeszedł nim być "lud pracujący miast i wsi", albowiem w art. 2 ust. 1 zapisano, że w Rzeczypospolitej Polskiej "władza zwierzchnia należy do Narodu".

3) Zniesiona została zasada, że przedstawiciele (posłowie, senatorowie i radni) ponoszą odpowiedzialność przed wyborcami i mogą być przez nich odwoływani.

4) Nastąpiła istotna zmiana w określeniu zasady praworządności. Powiązano ją obecnie jedynie z obowiązkiem przestrzegania praw Rzeczypospolitej Polskiej przez organy państwa, a nie jak dotąd także przez obywateli.

5) Usunięte zostały sformułowania określające zasadę przewodniej roli PZPR oraz rolę innych elementów składowych systemu politycznego z okresu PRL (ZSL, SD oraz PRON). Wylimitowano także przepisy podkreślające szczególną rolę klasy robotniczej, wytyczające cele państwa realnego socjalizmu oraz deklarujące "przyjaźń i współpracę z ZSRR i innymi państwami socjalistycznymi".

6) Sformułowano zasadę swobody tworzenia i działalności partii politycznych. Nałożono przy tym na partie obowiązek przestrzegania przepisów konstytucji. O sprzeczności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych miał orzekać Trybunał Konstytucyjny.

7) Proklamowana została zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy państwowej oraz swoboda działalności innych form samorządu.

Z innych wprowadzonych nowelą grudniową rozwiązań na uwagę zasługuje istotna zmiana pozycji ustrojowej prokuratury. Polegała ona na pozbawieniu Prezydenta zwierzchnich uprawnień wobec organów prokuratury, zostały one bowiem powiązane z resortem sprawiedliwości. Prokuraturę podporządkowano Ministrowi Sprawiedliwości, który miał sprawować jednocześnie funkcje Prokuratora Generalnego.

Kolejna nowelizacja konstytucji, którą przeprowadzono w dniu 8.III.1990 r., objęła terenowe struktury aparatu państwowego. Zniosła ona system rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej, wprowadzając w ich miejsce organy samorządu terytorialnego. Wymagało to całkowitej zmiany przepisów w rozdziale 6 konstytucji, któremu nadano też nowy tytuł *Samorząd terytorialny*.

Wiosną 1990 r. część obozu solidarnościowego wystąpiła z postulatem zmiany sposobu obsadzania urzędu Prezydenta. Znalazł on poparcie większości sił politycznych w Polsce, które stały na stanowisku, że nowy Prezydent powinien być wybrany w drodze wyborów powszechnych. Tym samym miało nastąpić poważne skrócenie kadencji W. Jaruzelskiego, która upłynęłaby z dniem objęcia urzędu przez nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej. Wprowadzenie takiego rozwiązania wymagało jednak dokonania odpowiednich zmian konstytucyjnych. Uczyniono to w drodze nowelizacji konstytucji z 27.IX.1990 r. Jednocześnie Sejm uchwalił ustawę o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W ten sposób wprowadzono po raz pierwszy w historii Polski zasadę powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenckich. Odbyły się one w dwóch turach (25.XI. i 9.XII.1990 r.) i zakończyły sukcesem L. Wałęsy, który w drugiej turze głosowania uzyskał 74,3% głosów wyborców.

Po dokonaniu zmiany na stanowisku głowy państwa pojawił się z kolei postulat przeprowadzenia przyspieszonych wyborów parlamentarnych. W tym wypadku chodziło głównie o skrócenie kadencji Sejmu, któremu coraz częściej wypominano jego "kontraktowy" charakter. W zaistniałej sytuacji Sejm podejmuje w marcu 1991 r. uchwałę o zakończeniu swojej kadencji w dniu poprzedzającym kolejne wybory parlamentarne, nie później jednak niż do 30.X.1991 r. Z decyzją tą wiązała się ściśle nowelizacja konstytucji z 19.IV.1991 r. Wprowadziła ona zasadę, że kadencja Sejmu rozpoczyna się w dniu pierwszego posiedzenia i trwa do czasu zebrania się posłów na pierwszym posiedzeniu Sejmu następnej kadencji. Rozwiązanie takie miało być stosowane także w przypadku przedterminowego rozwiązania Sejmu. Obowiązkiem

Prezydenta było wówczas zarządzenie nowych wyborów do Sejmu i Senatu, przy czym musiały się one odbyć w ciągu 4 miesięcy od dnia postanowienia o rozwiązaniu Sejmu. Nowela ta wprowadziła poza tym zasadę domicylu, zgodnie z którą bierne prawo wyborcze (prawo kandydowania) w wyborach do Sejmu i Senatu miały posiadać jedynie osoby stale zamieszkujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 5 lat.

Wybory do Sejmu z 1991 r. nie mogły odbyć się na podstawie dotychczasowej ordynacji wyborczej, gdyż przygotowano ją jedynie w celu wyłonienia składu Sejmu wczorwcu 1989 r., a ponadto zawierała ona w swej treści ograniczenia, które uniemożliwiały przeprowadzenie wolnych i demokratycznych wyborów parlamentarnych. Dlatego też Sejm uchwalił 28.VI.1991 r. nową ordynację wyborczą, w której nie znalazły się już ograniczenia wprowadzone w następstwie porozumień "okrągłego stołu". Nieco wcześniej (10.V) uchwalono także nową ordynację wyborczą do Senatu. Akty te stanowiły podstawę przeprowadzenia przedterminowych wyborów do obu izb parlamentu, które odbyły się 27.X.1991 r. W konsekwencji tych wyborów nastąpiło ogromne rozbitcie polityczne Sejmu, będące - jak się miało wkrótce okazać - jedną z głównych przyczyn wielu problemów związanych z jego działalnością.

Druga w 1991 r. zmiana konstytucji przeprowadzona została tuż przed wyborami parlamentarnymi ustawą z 18.X.1991 r. Dotyczyła ona jedynie określonego w art. 88 ustawy zasadniczej prawa azylu. W wyniku nowelizacji usunięto z tekstu tego artykułu wyliczenie, jakim kategoriom obywateli państw obcych udziela się w Polsce azylu (m.in. prześladowanym "za obronę interesów mas pracujących"), wprowadzając bardziej ogólną formułę, iż "obywatele innych państw i bezpaństwowcy mogą korzystać z prawa azylu na zasadach określonych ustawą". Jeszcze bardziej kosmetyczny charakter miała kolejna zmiana konstytucji z 30.VII.1992 r. W związku ze zniesieniem tytułów honorowych wykreślono wówczas z tekstu ustawy zasadniczej uprawnienie Prezydenta do ich nadawania. Ostatnia zmiana konstytucji z 1952 r. miała miejsce 15.X.1992 r. Polegała ona na utworzeniu Krajowej Rady Radiofo-

nii i Telewizji, co wymagało wprowadzenia do ustawy zasadniczej nowego art. 36b. Określił on przede wszystkim charakter tego organu, stwierdzając, że "Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, realizacji prawa obywateli do informacji oraz interesu społecznego w radiofonii i telewizji". Szczegółowe zasady powoływania, organizacji i funkcjonowania Rady zostały określone w uchwalonej przez Sejm 20.XII.1992 r. ustawie o radiofonii i telewizji.

Niezależnie od formalnych zmian konstytucji od 1989 r. prowadzone były prace nad przygotowaniem nowej ustawy zasadniczej. W celu sprecyzowania zasad tworzenia przyszłej konstytucji Sejm uchwalił 23.IV.1992 r. ustawę konstytucyjną o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Odniosła się ona także do przepisów konstytucji z 1952 r. - art. 12 ust. 2 tej ustawy uznał je jako tymczasowe.

Ze względu jednak na zbyt odległą perspektywę uchwalenia nowej konstytucji, uzasadnione stało się podjęcie prac nad przygotowaniem aktu rangi konstytucyjnej na okres przejściowy, regulującego jedynie wybrane kwestie ustrojowe. Taki charakter posiada uchwalona 17.X.1992 r. ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, określana potocznie jako "Mała Konstytucja".

## 9. MAŁA KONSTYTUCJA Z 1992 ROKU

Uchwalenie przez Sejm ustawy konstytucyjnej z 17.X.1992 r. było - jak już zauważono w literaturze prawniczej - jedynie połowicznym sukcesem. Był to bez wątpienia sukces, jeśli uwzględnimy się fakt ogromnych podziałów politycznych w ówczesnym polskim parlamencie, które poważnie utrudniały osiągnięcie kompromisu pomiędzy zwolennikami przeciwstawnych rozwiązań ustrojowych. Niemniej jednak, mimo zaawansowanych prac nad przygotowaniem pełnej ustawy zasadniczej, uchwalony został jedynie fragmentaryczny i tymczasowy akt konstytucyjny. Pod tym względem Polska została wyprzedzona przez większość państw byłego bloku wschodniego, które posiadają już nowe, pełne konstytucje (m.in. Bułgaria, Rumunia, Słowacja i Rosja).

Pojęcie "Mała Konstytucja" odnosi się w każdym wypadku do aktu, który reguluje na okres przejściowy tylko niektóre zasady i instytucje ustroju politycznego, a zwłaszcza organizację i tryb funkcjonowania najwyższych organów państwowych. Tradycja uchwalania tego rodzaju aktów sięga w Polsce początków II Rzeczypospolitej. Mianem Małej Konstytucji nazwano wówczas uchwałę Sejmu Ustawodawczego z 20.II.1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa. Określała ona w kilku punktach zakres uprawnień Naczelnika Państwa, Sejmu Ustawodawczego i Rządu, kształtując jednocześnie wzajemne stosunki między tymi organami na zasadach systemu parlamentarnego. Ukształtowany przez nią ustrój najwyższych władz państwowych funkcjonował do czasu wejścia w życie Konstytucji Marcowej z 1921 r. Drugim z kolei aktem, który także przeszedł do historii pod nazwą Małej Konstytucji, była uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 19.II.1947 r. ustawa konstytucyjna o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej. Regulowała ona jedynie organizację i funkcjonowanie kilku naczelnych organów państwowych (Sejmu Ustawodawczego, Prezydenta, Rady Państwa, Rady Ministrów, Najwyższej Izby Kontroli, organów wymiaru sprawiedliwości), pozostawiając poza zakresem regulacji szereg zagadnień, w tym m.in. określenie



zasad ustroju politycznego oraz podstawowych praw i wolności jednostki. Z założenia również ten akt posiadał tymczasowy charakter, gdyż miał obowiązywać "do czasu wejścia w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej" (była nią konstytucja PRL z 1952 r.). Mała Konstytucja z 1992 r. jest więc już trzecim tego typu aktem w dziejach polskiego konstytucjonalizmu.

Prace nad przygotowaniem Małej Konstytucji rozpoczęły się już jesienią 1991 r. Wniesiono wówczas pod obrady parlamentu 2 zbliżone do siebie pod względem treści projekty ustaw konstytucyjnych: pierwszy z nich zgłosił rząd J.K. Bieleckiego, drugi Komisja Konstytucyjna Sejmu. Zostały one jednak przez Sejm odrzucone, uznał on bowiem, że istotne zmiany konstytucyjne nie powinny być wprowadzane w przededniu nowych wyborów parlamentarnych. Bezpośrednio po wyborach z 27.X.1991 r. projekt ustawy konstytucyjnej o powoływaniu i odwoływaniu rządu oraz innych zmianach dotyczących najwyższych organów państwa wniósł do Sejmu Prezydent RP. W celu rozpatrzenia tego projektu powołano sejmową komisję nadzwyczajną, której przewodniczył T. Mazowiecki. Komisja ta wprowadziła do projektu szereg poprawek i uzupełnień, dlatego też Prezydent wycofał go ostatecznie spod obrad parlamentu.

Kolejny projekt Małej Konstytucji przygotował Klub Parlamentarny Unii Demokratycznej. Projekt ten, oparty w znacznym stopniu na fragmentach projektu konstytucji opracowanego przez Komisję Konstytucyjną Sejmu poprzedniej kadencji, po kilkumiesięcznych pracach komisji nadzwyczajnej został przez Sejm uchwalony 1.VIII.1992 r.

Do uchwalonej ustawy konstytucyjnej Senat zgłosił szereg propozycji zmian i uzupełnień, zostały one jednak prawie w całości odrzucone przez Sejm na posiedzeniu w dniu 17.X.1992 r. Grupa posłów zaskarżyła co prawda do Trybunału Konstytucyjnego, jako sprzeczny z konstytucją, regulaminowy tryb odrzucenia przez Sejm senackich propozycji zmian w ustawie konstytucyjnej, jednak Trybunał Konstytucyjny oddalił w swoim orzeczeniu zarzut o naruszeniu w tym wypadku przepisów ustawy zasadniczej. Dłate-

go też 17.X.1992 r. jest datą ostatecznego uchwalenia Małej Konstytucji.

Mała Konstytucja jest obszernym, rozbudowanym aktem prawnym, określającym w zasadzie całościowo stosunki między organami władzy ustawodawczej a organami władzy wykonawczej. Wynika to z faktu, że jej zadaniem nie było - w odróżnieniu od podobnych aktów z 1919 i 1947 r. - wypełnienie istniejącej "pustki" w zakresie regulacji prawnoustrojowej, lecz wprowadzenie zmian w istniejących unormowaniach konstytucyjnych. Dlatego też szczegółowa regulacja w Małej Konstytucji pozycji ustrojowej, organizacji i trybu funkcjonowania Sejmu, Senatu, Prezydenta RP i Rady Ministrów a także określenie pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego związane były z utratą mocy obowiązującej tych przepisów konstytucji z 1952 r., które tworzyły konstytucyjne podstawy ustroju oraz działania parlamentu, głowy państwa, rządu i organów samorządu lokalnego.

Mała Konstytucja składa się ze wstępu oraz 6 rozdziałów. Zwięzła preambuła zawiera przede wszystkim określenie celu, jaki przyświecał twórcom tej ustawy konstytucyjnej - jest nim "usprawnienie działalności naczelnych władz Państwa". Jej uchwalenie miało więc doprowadzić do wyeliminowania wszelkich sprzeczności i niejasności w istniejących rozwiązaniach konstytucyjnych i tym samym do stworzenia podstaw prawnych efektywnego i sprawnego systemu rządów. Wymagało to jednak wprowadzenia istotnych zmian w dotychczasowym układzie stosunków między naczelnymi organami państwa, a zwłaszcza wyraźnego ograniczenia dominującej pozycji Sejmu. We wstępie podkreślono także tymczasowy charakter Małej Konstytucji, która ma obowiązywać jedynie "do czasu uchwalenia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej".

W lakonicznym rozdziale 1 (*Zasady ogólne*) sformułowano przede wszystkim podstawową zasadę organizacji naczelnych organów państwa - zasadę podziału władz. Zasada ta została wprowadzona w klasycznej postaci: władzę ustawodawczą powierzono Sejmowi i Senatowi, władzę wykonawczą - Prezydentowi i Radzie

Ministrów, władzę sądowniczą - niezawisłym sądom. Przyjęcie zasady podziału władz oznaczało ostateczne zerwanie z obowiązującą dotychczas zasadą jedności władzy, której wyrazem było zwierzchnictwo parlamentu (Sejmu) w systemie organów państwowych. W rozdziale 1 przyjęta została także zasada, że posłowie i senatorowie oraz inne osoby pełniące urzędy lub funkcje publiczne w Państwie "nie mogą prowadzić działalności nie dającej się pogodzić ze sprawowaniem mandatu, urzędu lub funkcji w zakresie i pod rygorami określonymi w ustawie". W dodatku osoby te zostały zobowiązane do składania (na początku i na końcu kadencji lub przed objęciem danego stanowiska i po jego opuszczeniu) oświadczeń o swoim stanie majątkowym. Kwestie te uregulowane zostały szczegółowo w ustawie z 5.VI.1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Rozdział 2 zawiera regulację pozycji ustrojowej, zakresu uprawnień oraz trybu funkcjonowania Sejmu i Senatu. Obie izby parlamentu zaliczone zostały do władzy ustawodawczej, jednak rola Senatu w zakresie realizacji funkcji ustawodawczej pozostała nadal wyraźnie ograniczona. Właśnie ze względu na niewielki zakres uprawnień Senat określany jest mianem "izby refleksji". Sejm zaś, mimo wyraźnego osłabienia jego pozycji w Małej Konstytucji, utrzymał szereg istotnych kompetencji m.in. w dziedzinie kontroli nad działalnością rządu oraz powoływania innych organów państwowych (np. Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu).

Mała Konstytucja wprowadziła odmienne niż poprzednio uregulowanie problematyki kadencji Sejmu i Senatu. Przyjęto zasadę, że w przypadku rozwiązania się Sejmu mocą własnej uchwały lub jego rozwiązania w drodze zarządzenia Prezydenta kadencja obu izb kończy się w dniu podjęcia decyzji o rozwiązaniu Sejmu. Konsekwencją wprowadzenia takiej konstrukcji mogła być, w przypadku przedterminowego rozwiązania parlamentu, bardzo długa (nawet pięciomiesięczna) przerwa międzykadencyjna. Dlatego też Sejm ustawą konstytucyjną z 17.III.1995 r. dokonał zmiany Małej Konstytucji, w wyniku której przerwa międzykadencyjna

została całkowicie zlikwidowana. Artykuł 4 ust. 2 Małej Konstytucji stanowi obecnie w tej kwestii, że: "Kadencja Sejmu rozpoczyna się w dniu pierwszego posiedzenia i trwa do czasu zebrania się posłów na pierwszym posiedzeniu Sejmu następnej kadencji".

W rozdziale 2 znalazło się także określenie statusu posłów oraz senatorów. W tym zakresie Mała Konstytucja bardziej zdecydowanie niż nowela konstytucji z grudnia 1989 r. zerwała z koncepcją mandatu imperatywnego, zakładając odpowiedzialność przedstawicieli przed wyborcami. Wprowadzona została konstrukcja mandatu wolnego, w myśl której poseł (senator) "jest reprezentantem całego Narodu, nie jest związany instrukcjami wyborców i nie może być odwołany". Przyjęto poza tym zasadę niepołączalności mandatu posła i senatora z niektórymi stanowiskami i funkcjami państwowymi (m.in. sędziego Sądu Najwyższego, ambasadora i wojewody).

Rozdział 3 został poświęcony Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Jego pozycja ustrojowa, w porównaniu z dotychczasową regulacją konstytucyjną, nie uległa zasadniczej zmianie. Prezydent otrzymał co prawda uprawnienie do powoływania Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek pozostałych członków rządu, jednak powołany przez Prezydenta rząd musi zdobyć zaufanie Sejmu. Prezydentowi stworzona została możliwość kierowania pracami rządu, gdyż "w sprawach szczególnej wagi dla Państwa" może on zwoływać posiedzenia Rady Ministrów i im przewodniczyć.

Przepisy rozdziału 4, odnoszące się do Rady Ministrów, wyraźnie wzmacniają pozycję tego organu. Rada Ministrów stała się centralnym ośrodkiem władzy wykonawczej - do niej należy prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej, kierowanie całą administracją rządową, podejmowanie decyzji we wszystkich sprawach polityki Państwa, które nie zostały zastrzeżone dla Prezydenta, innego organu administracji lub samorządu. Rząd uzyskał ponadto uprawnienie do podejmowania rozporządzeń z mocą ustawy, zwiększyła się także jego swoboda w zakresie kształtowania swojej wewnętrznej organizacji.

W rozdziale 5 określone zostały podstawowe zasady organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego. Do ukształtowanej wcześniej koncepcji samorządu terytorialnego Mała Konstytucja nie wprowadza w zasadzie żadnych poważniejszych zmian. Na podkreślenie zasługuje jednak fakt, że obok gminy (będącej podstawową jednostką samorządu terytorialnego) dopuszcza się możliwość tworzenia w drodze ustaw innych jednostek samorządu lokalnego. Będzie to zapewne samorząd powiatowy, albowiem zapowiada się przywrócenie powiatów jako jednostek podziału terytorialnego kraju.

W treści rozdziału 6 (*Przepisy przejściowe i końcowe*) na uwagę zasługuje przede wszystkim art. 77, uchyla on bowiem w całości obowiązującą dotychczas konstytucję z 1952 r. W tym wypadku ustawodawca kierował się dążeniem do ostatecznego zerwania więzi prawnych łączących nowe regulacje konstytucyjne z rozwiązaniami konstytucji poprzedniego systemu ustrojowego. Do zupełnego zerwania tych więzi jednak nie doszło. Na podstawie tegoż art. 77 utrzymano bowiem w mocy większość rozdziałów "starej" konstytucji: rozdz. 1 (*Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego*), rozdz. 4 (*Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*), rozdz. 7 (*Sąd i Prokuratura*) z wyjątkiem art. 60 ust. 1, rozdz. 8 (*Podstawowe prawa i obowiązki obywateli*), rozdz. 9 (*Zasady wyborów do Sejmu i Senatu oraz Prezydenta*) z wyjątkiem art. 94, rozdz. 10 (*Godło, barwy, hymn i stolica Rzeczypospolitej Polskiej*), rozdz. 11 (*Zmiana Konstytucji*). Utrzymane w mocy przepisy konstytucji z 1952 r., znajdujące się formalnie poza tekstem Małej Konstytucji, stanowią jednak integralną część konstytucyjnego porządku prawnego III Rzeczypospolitej.

Z utrzymanych w mocy przepisów konstytucji z 1952 r. należy zwrócić uwagę na art. 106, który określa tryb zmiany norm konstytucyjnych. Przepis ten nie będzie już miał zastosowania przy uchwalaniu nowej ustawy zasadniczej, gdyż tryb przygotowania i uchwalenia przyszłej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej został określony w ustawie konstytucyjnej z 23.IV.1992 r. Art. 106 mo-

że więc być wykorzystywany tylko przy dokonywaniu zmian w Małej Konstytucji (i w obowiązujących nadal przepisach konstytucji z 1952 r.) oraz w ustawie konstytucyjnej z 23.IV.1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP.

Do źródeł prawa konstytucyjnego zawierających normy prawne rangi konstytucyjnej zaliczają się więc obecnie w Polsce: 1) omówiona wyżej ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, 2) ustawa konstytucyjna z 23.IV.1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 3) utrzymane w mocy przepisy konstytucji z 1952 r. Charakter ustaw konstytucyjnych posiadają również te akty prawne, na mocy których następuje uchylenie, zmiana lub uzupełnienie obowiązujących norm konstytucyjnych (np. "ustawa o zmianie konstytucji"). Innym rodzajem ustaw konstytucyjnych są ustawy, których celem jest uregulowanie wybranych zagadnień ustrojowych (jedynie na pewien okres czasu) odmiennie niż to czyni konstytucja, bądź też przejściowe uzupełnienie przepisów ustawy zasadniczej. Przykładem tego typu aktów mogą być m.in. uchwalane kilkakrotnie w okresie PRL ustawy konstytucyjne o skróceniu bądź przedłużeniu kadencji organów przedstawicielskich (Sejmu lub rad narodowych). Większość źródeł prawa konstytucyjnego posiada jednak pozakonstytucyjny charakter, nie zawiera bowiem w swojej treści norm o szczególnej mocy prawnej.

## 10. PRACE NAD NOWĄ KONSTITUCJĄ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Na konieczność jak najszybszego uchwalenia nowej konstytucji wskazywano już w 1989 r. Dominowało wówczas przekonanie, że przyjęcie nowej ustawy zasadniczej powinno nastąpić 3.V.1991 r. - w 200-lecie uchwalenia Ustawy Rządowej z 3 maja 1791 r. Stąd też już w grudniu 1989 r. obie izby parlamentu powołały odrębne Komisje Konstytucyjne, których zadaniem było przygotowanie projektów przyszłej konstytucji.

Projekty konstytucji opracowywały także środowiska naukowe, partie polityczne oraz osoby prywatne. Od jesieni 1990 r. zaczęła jednak przeważać opinia, że wyłoniony rok wcześniej parlament, a w szczególności posiadający ograniczoną legitymizację "kontraktowy" Sejm, nie ma politycznego i moralnego tytułu do uchwalenia nowej ustawy zasadniczej. Także sam parlament uznał, że nowa konstytucja powinna być uchwalona dopiero w następnej kadencji przez parlament wybrany już w pełni demokratycznych wyborach. Z tego 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.

Z kolei po wyborach parlamentarnych z 27.X.1991 r. rozbitcie polityczne Sejmu było tak znaczne, że nie widziano możliwości osiągnięcia consensusu między 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, uznano bowiem wówczas, że nowa ustawa zasadnicza nie może być przyjęta w trybie przewidzianym w art. 106 konstytucji z 1952 r. Zagadnienia te zostały rozstrzygnięte w ustawie konstytucyjnej z 23.IV.1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W myśl ustawy konstytucyjnej przyszła konstytucja zostanie uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe, czyli na wspólnym posiedzeniu Sejmu i Senatu. Ostateczną decyzję w sprawie przyjęcia lub odrzucenia konstytucji podejmie jednak Naród w drodze referendum konstytucyjnego. Ustawa konstytucyjna przewiduje, że zwoływanie posiedzeń Zgromadzenia Narodowego w celu przygotowania i uchwalenia konstytucji zarządza Marszałek Sejmu w porozumieniu z Marszałkiem Senatu. On też przewodniczy podczas obrad Zgromadzenia Narodowego, przy czym w miarę potrzeby zastępuje go Marszałek Senatu. Szczegółowe zasady i tryb działania Zgromadzenia Narodowego, zwołanego w celu uchwalenia ustawy zasadniczej, miały być jednak określone dopiero w jego regulaminie. Regulamin ten Zgromadzenie Narodowe uchwaliło przed przystąpieniem do debaty na forum Zgromadzenia nad projektami przyszłej konstytucji w dniu 22.IX.1994 r.

Do prowadzenia zasadniczych prac nad projektem nowej konstytucji powołana została Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. W jej skład wchodzi 46 posłów wybieranych przez Sejm i 10 senatorów wybieranych przez Senat. Komisja Konstytucyjna wybiera ze swego składu przewodniczącego Komisji i jego zastępcę. Przyjęto przy tym zasadę, że jeśli jeden z nich jest posłem, to drugi musi być senatorem. W posiedzeniach Komisji Konstytucyjnej mogą uczestniczyć (z prawem przedkładania wniosków) upoważnieni przedstawiciele Prezydenta, Rady Ministrów oraz Trybunału Konstytucyjnego. Szczegółowe zasady organizacji i funkcjonowania Komisji Konstytucyjnej określa sama Komisja w swoim regulaminie.

Pierwszy skład Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego został powołany przez Sejm i Senat poprzedniej kadencji w październiku 1992 r. Przewodniczącym tej Komisji został senator W. Piotrowski, a jego zastępcą poseł J. Ciemniowski. Od chwili powołania do końca maja 1993 r. odbyła ona 9 posiedzeń, uchwalając m.in. swój regulamin. Jej działalność uległa jednak zakończeniu wraz z rozwiązaniem Sejmu przez Prezydenta w dniu 29.V.1993 r. Dlatego też po wyborach parlamentarnych z 19.IX.1993 r. konieczne było powołanie nowego składu Komisji Kon-



stytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, tym bardziej, że wielu członków poprzedniej Komisji nie znalazło się tym razem w składzie Sejmu i Senatu. Nowym przewodniczącym Komisji został poseł A. Kwaśniewski, jego zastępcą - senator S. Pastuszka. W związku z wyborem nowego składu Komisji Konstytucyjnej uznano za niezbędne uchwalenie także nowego regulaminu prac tej Komisji (został on przyjęty w dniu 18.I.1994 r.).

Inicjatywa ustawodawcza w zakresie przedstawienia Zgromadzeniu Narodowemu projektu nowej konstytucji przyznana została początkowo jedynie:

- 1) Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego,
- 2) grupie 56 członków Zgromadzenia Narodowego,
- 3) Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.

Wymienione podmioty otrzymały prawo wnoszenia projektów nowej konstytucji w ciągu 6 miesięcy od ukonstytuowania się Komisji Konstytucyjnej, czyli od dnia zebrania się tej Komisji na pierwsze posiedzenie. Jednak w wyniku przeprowadzonej w dniu 22.IV.1994 r. nowelizacji ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP prawo zgłoszenia projektu nowej konstytucji przyznane zostało również grupie obywateli, którzy dla swojego projektu uzyskają poparcie (poprzez zebranie podpisów) co najmniej 500 000 osób posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu. Wprowadzono przy tym zasadę, że inicjatywa ludowa w tej dziedzinie może być wykonana najpóźniej w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie powyższej zmiany ustawy konstytucyjnej.

W poprzedniej kadencji parlamentu termin zgłaszania projektów konstytucji upływał 30.IV.1993 r. i w tym terminie zgłoszono 7 projektów ustawy zasadniczej. Były to projekty: 1) Prezydenta, 2) Senatu, 3) Unii Demokratycznej (UD), 4) Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD), 5) Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) i Unii Pracy (UP), 6) Konfederacji Polski Niepodległej (KPN), 7) Porozumienia Centrum (PC). Z powodu przedterminowego rozwiązania Sejmu prace Komisji Konstytucyjnej Zgroma-

dzenia Narodowego nad tymi projektami zostały przerwane jeszcze na etapie ich prezentacji na posiedzeniach Komisji. W związku z tym po wyborach parlamentarnych z 19.IX.1993 r. i powołaniu w nowym składzie Komisji Konstytucyjnej powstało pytanie, czy prace nad zgłoszonymi projektami konstytucji powinny być kontynuowane, czy też należy przystąpić ponownie do zgłaszania projektów ustawy zasadniczej. Komisja Konstytucyjna uznała, powołując się na art. 2 ust. 2 ustawy konstytucyjnej, że przewidywany na zgłaszanie projektów konstytucji termin 6 miesięcy powinien być liczony od nowa. Za takim postępowaniem przemawiał również fakt, że nowy skład Komisji Konstytucyjnej został wyłoniony przez parlament różniący się zasadniczo pod względem składu politycznego od Sejmu i Senatu poprzedniej kadencji. W następstwie wspomnianej już nowelizacji ustawy konstytucyjnej z 23.IV.1992 r. przyjęto jednak zasadę, że Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego będzie rozpatrywała także te projekty konstytucji, które zostały zgłoszone podczas poprzedniej kadencji Sejmu i Senatu.

W tej sytuacji bez żadnych zmian pozostawione zostały w Komisji Konstytucyjnej projekty konstytucji zgłoszone rok wcześniej przez Senat, KPN oraz wspólny projekt PSL i UP. Zmodyfikowane w stosunku do poprzednich projekty konstytucji przedłożyli: Prezydent, SLD oraz Unia Wolności (wcześniej UD), wycofany został natomiast projekt Porozumienia Centrum. Z przewidzianej w art. 2a ustawy konstytucyjnej z 23.IV.1992 r. możliwości skorzystał jedynie NSZZ "Solidarność", którego projekt konstytucji (poparty przez ponad 950 tys. podpisów) przekazany został do Komisji w terminie określonym w ustawie konstytucyjnej. Tak więc przedmiotem prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego zostaje w sumie 7 projektów nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa konstytucyjna z 23.IV.1992 r. przewiduje, że po zgłoszeniu projektów konstytucji przeprowadzona będzie w Sejmie debata na temat zasadniczych kwestii ustrojowych wskazanych przez Komisję Konstytucyjną (odbyła się ona w dniu 21.X.1994 r.). Poza tym Komisja Konstytucyjna będzie mogła w każdym czasie

wystąpić do Sejmu z wnioskiem o przeprowadzenie dyskusji na temat wybranych zagadnień konstytucyjnych. Podstawowym zadaniem tej Komisji będzie jednak opracowanie, na podstawie skierowanych do niej przez Zgromadzenie Narodowe projektów konstytucji oraz z uwzględnieniem debaty przeprowadzonej podczas pierwszego czytania tych projektów na posiedzeniu Zgromadzenia, jednolitego tekstu projektu ustawy zasadniczej. Przyjęcie tego projektu przez Komisję Konstytucyjną nastąpi większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy jej członków.

Pierwsze czytanie 7 zgłoszonych projektów nowej ustawy zasadniczej odbyło się na posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego w dniach 21 - 23.IX.1994 r. Podczas tej debaty w Zgromadzeniu Narodowym nastąpiła prezentacja projektów konstytucji przez wnioskodawców, miały miejsce wystąpienia przedstawicieli klubów parlamentarnych, były też liczne wypowiedzi indywidualne posłów i senatorów w sprawie ogólnych zasad projektów konstytucji. Pierwsze czytanie zakończyło się skierowaniem wszystkich zgłoszonych projektów konstytucji do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

Od kilku miesięcy przygotowuje ona jednolity tekst projektu przysłej konstytucji, który będzie przedmiotem debaty konstytucyjnej podczas drugiego czytania w Zgromadzeniu Narodowym.

Drugie czytanie projektu konstytucji na posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego będzie obejmowało:

- 1) przedstawienie przez Komisję Konstytucyjną sprawozdania zawierającego projekt konstytucji w formie tekstu jednolitego,
- 2) przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek do projektu,
- 3) głosowanie.

Przyjęcie poprawek oraz uchwalenie konstytucji w drugim czytaniu nastąpi większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia Narodowego. W przypadku nieuchwalenia ustawy zasadniczej w drugim czytaniu,

jej projekt może być decyzją Zgromadzenia Narodowego przekazany ponownie Komisji Konstytucyjnej. Ustawa konstytucyjna nie określa jednak dalszego trybu postępowania z tym projektem. Kwestię tą rozstrzygnął dopiero regulamin Zgromadzenia Narodowego, który stanowi (art. 13 ust. 2), że w przypadku nieuchwalenia konstytucji w drugim czytaniu i przekazania projektu ponownie do Komisji Konstytucyjnej "następuje ponowne przeprowadzenie drugiego czytania zgodnie z przepisami ustawy konstytucyjnej i regulaminu Zgromadzenia Narodowego".

Konstytucję uchwaloną w drugim czytaniu Marszałek Sejmu (jako Przewodniczący Zgromadzenia Narodowego) prześle Prezydentowi, zarządzając jednocześnie podanie jej do wiadomości publicznej. Prezydent będzie mógł w ciągu 60 dni od dnia przesłania konstytucji zgłosić propozycje zmian w jej treści. Wówczas zaistnieje konieczność zwołania kolejnego posiedzenia Zgromadzenia Narodowego i przeprowadzenia trzeciego czytania projektu konstytucji. Przyjęcie zgłoszonych przez Prezydenta propozycji zmian może nastąpić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia (przy czym głosowanie nad poszczególnymi propozycjami Prezydenta ma odbywać się oddzielnie). Następnie konieczne będzie jeszcze uchwalenie pełnego tekstu konstytucji (z uwzględnieniem ewentualnych zmian) w ramach trzeciego czytania - większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia Narodowego.

W ciągu 14 dni: a) od daty uchwalenia konstytucji przez Zgromadzenie Narodowe w trzecim czytaniu lub b) od upływu terminu (60 dni) przeznaczanego na zgłoszenie przez Prezydenta propozycji zmian w treści uchwalonej ustawy zasadniczej, Prezydent ma obowiązek zarządzić poddanie konstytucji pod referendum. Prezydent wyznacza wówczas datę przeprowadzenia referendum na dzień wolny od pracy przypadający w okresie nie dłuższym niż 4 miesiące od dnia zarządzenia referendum. W referendum tym mogą wziąć udział wszyscy obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, którzy posiadają czynne prawo wyborcze do Sejmu. Szczegółowy tryb przeprowadzenia referendum konstytucyjnego

ma być określony dopiero w odrębnej ustawie, której wydanie przewiduje art. 10 ust. 3 ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia nowej konstytucji. W ustawie konstytucyjnej z 23.IV.1992 r. wprowadzona została zasada, że przyjęcie w referendum nowej konstytucji nastąpi wówczas, gdy za jej przyjęciem opowie się większość biorących udział w głosowaniu. Nie przewiduje się więc w przypadku referendum konstytucyjnego, tak jak w odniesieniu do określonego 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. Przyjęta w drodze referendum konstytucja ma być podpisana przez Prezydenta, który zarządzi jednocześnie jej niezwłoczne ogłoszenie w Dzienniku Ustaw.

Ustawa konstytucyjna z 1992 r. w swym pierwotnym brzmieniu przewidywała jedynie referendum konstytucyjne o charakterze ratyfikacyjnym. Po jej uchwaleniu pojawiły się jednak postulaty (zgłaszane m.in. przez Unię Pracy) przeprowadzenia także referendum poprzedzającego uchwalenie konstytucji przez Zgromadzenie Narodowe. W referendum tym głosujący mieliby ustosunkować się do propozycji niektórych rozwiązań przyszłej konstytucji, a ich opinie byłyby brane pod uwagę podczas prac parlamentarnych nad ostatecznym kształtem nowej ustawy zasadniczej. Propozycje te znalazły odzwierciedlenie w znowelizowanej ustawie konstytucyjnej, której nowy art. 2c ust. 1 stanowi, że "zasady, na których opierać się ma Konstytucja, mogą być poddane pod referendum". Przyjęcie tego rozwiązania oraz jego wykorzystywanie w praktyce może jednak doprowadzić do wyraźnego zwolnienia tempa prac konstytucyjnych.



# SPIS TREŚCI

Przedmowa .....	3
1. Pojęcie konstytucji .....	4
2. Geneza konstytucji pisanej .....	8
3. Treść konstytucji .....	17
4. Tryb uchwalania i zmiany konstytucji .....	24
5. Nadrzędność konstytucji w systemie prawa i jej gwarancje .....	32
6. Polskie konstytucje do 1939 roku .....	41
7. Konstytucja PRL i jej ewolucja .....	51
8. Zmiany konstytucyjne w Polsce w latach 1989 - 1992. ....	62
9. Mała Konstytucja z 1992 roku .....	72
10. Prace nad nową konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej .....	79