

Rogowski, Stanisław

Nowelizacje konstytucji z 22 lipca 1952 r. w latach 1989-1991

Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego 12, 309-330

2009

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez **Muzeum Historii Polski** w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

STANISŁAW ROGOWSKI
(Wrocław)

*Nowelizacje konstytucji z 22 lipca 1952 r.
w latach 1989–1991*

**Novellierungen der Verfassung vom 22. Juli 1952
in den Jahren 1989–1991**

1. Geneza; uwarunkowania polityczne i ustrojowe. 2. Przelomowe nowelizacje (1989 r.). 3. Nowelizacja „samorządowa” (1990 r.). 4. Przyspieszenie transformacji; nowelizacje z października 1990 r. i kwietnia 1991 r. 5. Ostatnia nowelizacja. 6. Wnioski.

1. Ursprung; politische und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen; 2. Bahnbrechende Novellen (1989); 3. „Selbstverwaltungsnovellen“ (1990); 4. Beschleunigung der Transformation; Novellen vom Oktober 1990 und April 1991; 5. Letzte Novellierung; Schlussfolgerungen

1

Lata 1989–1991 mają w najnowszej historii Polski wielkie znaczenie, chociaż wiele aspektów wciąż nie zostało jeszcze wyjaśnionych, a niektóre z nich nie zostały należycie docenione.

Bieg wydarzeń politycznych zapoczątkowany niespotykanym w dziejach realnego socjalizmu porozumieniem władzy z demokratyczną opozycją znalazł swą kontynuację, co w efekcie przyniosło kres dotychczasowego systemu i doprowadziło do powstania III Rzeczypospolitej¹.

Wydarzeniom stricte politycznym towarzyszyły, konkretyzując je i utwierdzając ich trwałość, przemiany ustrojowe. Miały one również ewolucyjny charakter i trwały stosunkowo długo. Jak wiadomo, aż do 1997 r. nie udało się uchwalić ustawy zasadniczej mimo opracowania przez Komisje Konstytucyjne Sejmu X i Senatu I kadencji dwóch jej projektów. Również następny Sejm zdołał jedynie uchwalić

¹ Dyskutowana zarówno na płaszczyźnie naukowej a częściej jeszcze – publicystycznej i politycznej kwestia określenia początku III Rzeczypospolitej wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Należy jednak stwierdzić, co znajduje także potwierdzenie w sekwencji kolejnych zmian systemu prawno-ustrojowego, począwszy od noweli kwietniowej 1989 r. a skończywszy na Konstytucji z 1997 r., że przemiany miały charakter ewolucyjny, uznając za ważny moment przełomowy uchwalenie nowelizacji z 29 grudnia 1989 r.

tw. Małą Konstytucję, kontynuując w pewnej mierze, chociaż w odmiennych uwarunkowaniach, polską XX-wieczną tradycję konstytucyjną². Pełnym sukcesem zakończyły się dopiero prace kolejnego parlamentu. Przyczyny takiego stanu rzeczy były złożone i różnorodne, a ich omówienie wykracza poza ramy niniejszego opracowania³.

Zatem, aby głębokie przemiany polityczne i gospodarcze nie pozostały bez konstytucyjnych podstaw, konieczne było posłużenie się metodą fragmentarycznych regulacji odpowiadającą tym zmianom. Były nimi nowelizacje obowiązującej ustawy zasadniczej z dnia 22 lipca 1952 r. Można było co prawda pójść inną drogą, całkowitego uchylenia tej Konstytucji – jako nieodpowiadającej duchowi i kierunkom reform i powszechnie krytykowanej nie tylko w kręgach opozycji demokratycznej. Taki wybór jednak, przy założeniu ewolucyjnej, a nie rewolucyjnej drogi przemian politycznych i ustrojowych, zwłaszcza w świetle porozumień Okrągłego Stołu, był praktycznie niemożliwy. Porozumienia te, mimo znacznego przyspieszenia tempa przemian w wyniku wyborów czerwcowych, długo jeszcze nie uległy zasadniczej zmianie tym bardziej, że utwierdzały je kolejne nowelizacje ustawy zasadniczej. Nie zdecydowano się także, co wynikało z różnych przyczyn, na krótkoterminowy nawet „stan pozakonstytucyjny”, brak było nawet poważniejszych propozycji tego rodzaju.

Zdecydowano się więc na pewne prowizorium, określone treścią kolejnych nowelizacji tym bardziej, że w powszechnym mniemaniu wyrażanym przez znaczną większość sił politycznych obecnych w Sejmie i w Senacie, zwłaszcza w początkach działalności parlamentu, uchwalenie nowej Konstytucji powinno nastąpić stosunkowo szybko; dość długo mówiono o symbolicznym terminie 3 maja 1991 r., który oprócz oczywistych nawiązań rocznicowych zamykałby 200-letni dramatyczny okres walki o suwerenne państwo, przerwanej tylko na krótko dwudziestoletnim bytem niepodległej II Rzeczypospolitej⁴. Na uwagę zasługuje też, iż mimo zasadniczej krytyki odchodzącego w przeszłość ustroju i jego konstytucyjnych podstaw, zachowano – i to bez istotniejszych sprzeciwów przynajmniej w Sejmie i w Senacie – ciągłość konstytucyjną państwa polskiego. Wydaje się, iż niezależnie od zasad ewolucyjnej drogi transformacji przyjętych przy „Okrągłym Stole”, było

² Mowa tu o tak samo określanym aktach z 1919 i 1947 r., różniących się jednak znacznie od siebie jak i od ustawy uchwalonej w 1992 r. przez Sejm I kadencji. Na ten temat m. in.: S. Rogowski, *Małe konstytucje (1919–1947–1992)*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2/99, Warszawa 1999, s. 11–48.

³ Problematyka była poruszana na ogół fragmentarycznie w wielu publikacjach. Odmienny charakter ma opracowanie Ryszarda Chruściaka i Wiktora Osiatyńskiego (*Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001).

⁴ Oczywiście należy pamiętać o funkcjonowaniu legalnych władz II RP na obczyźnie aż do końca 1990 r., co jednak po 28 czerwca 1945 r. miało charakter w dużym stopniu symboliczny.

to możliwe także ze względu na pewne przemiany ustrojowe w latach 80-tych, w tym zwłaszcza powołanie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Stanu, Trybunału Konstytucyjnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, które to instytucje, mimo iż działały w ograniczającym ich możliwości kontekście politycznym stanowiły jednak istotne elementy ustrojowe charakterystyczne dla państw demokratycznych, a nie dla teorii i praktyki obowiązującej w innych państwach „obozu socjalistycznego”.

Tak więc, mimo iż obowiązująca Konstytucja pochodziła z okresu największej dominacji sił i zasad dalekich od demokracji, jej kształt na przełomie lat 80-tych i 90-tych, uzupełniony o niektóre inne ustawy, dawał możliwość – oczywiście przy założeniu tymczasowości – budowy nowego ustroju w oparciu właśnie o nią, przynajmniej w sensie formalno-prawnym⁵.

Uchwalając w latach 1989–1991 kolejne nowelizacje kontynuowano w pewnej mierze dotychczasowy model przeprowadzania zmian konstytucyjnych; ustawa zasadnicza z 1952 r. była do kwietnia 1989 r. nowelizowana aż 15 razy. Tę drogę zmian akceptowano przede wszystkim ze względu na tymczasowość rostrzygnięć i przyjęte założenie, że ingerencja w materię konstytucyjną powinna być jak najmniejsza i ograniczona tylko do najkonieczniejszych potrzeb spójności systemu prawno-ustrojowego państwa, co nie zawsze zresztą było stosowane w praktyce. Trzeba przy tym pamiętać, że równoległe do nowelizacji, oczywiście z wyjątkiem kwietniowej, toczyły się zasadnicze prace konstytucyjne w Sejmie i Senacie, z dużymi widokami – przynajmniej przez pewien czas – na osiągnięcie pełnego sukcesu, tak więc prowizoryczny i ograniczony charakter zmian miał uzasadnienie.

Ostatecznie w latach 1989–1991 dokonano siedmiu nowelizacji Konstytucji. Dwie pierwsze: z 7 kwietnia 1989 r. (Dz.U. nr 19 poz. 101) i z 29 grudnia tegoż roku (Dz.U. nr 75 poz. 444) odnosiły się do Konstytucji PRL. Kolejne – ze względu na zmianę nazwy Państwa wprowadzonej w drugiej z nich – nowelizowały już Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, co mogło budzić i budziło zresztą pewne wątpliwości, z uwagi na to iż była to nadal ustawa zasadnicza uchwalona 22 lipca 1952 r. Były to ustawy: o zmianie Konstytucji RP z 8 marca 1990 r. (Dz.U. nr 16, poz. 94), zmieniająca ustawę o zmianie Konstytucji (tę z 8 marca) z 11 kwietnia 1990 r. (Dz.U. nr 29, poz. 171) i kolejne – o zmianie Konstytucji RP: z 27 kwietnia 1990 r. (Dz.U. nr 67, poz. 397), z 19 kwietnia 1991 r. (Dz.U. nr 41, poz. 176) oraz z 18 października 1991 r. (Dz.U. nr 119, poz. 514)⁶.

⁵ Należy też pamiętać, że wybrany w całkowicie demokratycznych wyborach Sejm I kadencji zdecydował się, uchylając Konstytucję, zachować stosunkowo sporą część jej przepisów, które obowiązywały aż do 1997 r. jako tzw. Utrzymane w mocy przepisy konstytucyjne (art. 77 Małej Konstytucji, Dz.U. z 1992 r. nr 84, poz. 426).

⁶ Trzeba dodać, iż osiem innych projektów zostało wycofanych przez wnioskodawców, pięć odrzucił

Pierwszą z nich uchwalił Sejm IX, natomiast pozostałe Sejm X kadencji przy współudziale Senatu. Wydaje się, że mimo tej istotnej różnicy można zestawiać je razem, pamiętając oczywiście o wszelkich zmianach okoliczności politycznych, a także trybu legislacyjnego i rzeczywistego udziału Sejmu w kształtowaniu ich treści. Wszystkie bowiem były elementami procesu odchodzenia od zasad ustrojowych wynikających z Konstytucji Lipcowej, której poprzednie zmiany, aż do kwietnia 1989 r., wynikały wyłącznie z ewolucji poglądów, interesów i koncepcji rządzącej partii w kontekście różnego typu uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych.

2

Nowela kwietniowa z 1989 r. z oczywistych względów odbiega jednak wyraźnie od następnych nowelizacji. Z jednej strony stanowiła ona wyłom w dotychczasowych zmianach ustrojowych Państwa, zarówno ze względu na swoją treść, jak i okoliczności polityczne uchwalenia, wprowadzając istotne elementy ustrojowe, jak urząd prezydenta, Senat oraz częściowo wolne wybory parlamentarne, nie dokonując przy tym zasadniczych zmian określających pryncypia ustrojowe. Z drugiej strony była wyrazem daleko idącego – z punktu widzenia dotychczasowej teorii i praktyki istniejącej dotąd nie tylko w Polsce, lecz w całym tzw. obozie państw socjalistycznych – kompromisu politycznego sił rządowych z opozycją. Nie można również pominąć faktu, iż rola Sejmu, który nowelizację uchwalił, ograniczyła się do przyjęcia projektu wniesionego przez Radę Państwa wynikającego z ustaleń Okrągłego Stołu z niewielkimi jedynie zmianami, które również musiały być zaakceptowane przez najwyższe czynniki polityczne. Taki charakter działalności Sejmu nie odbiegał zresztą od modelu funkcjonującego w Polsce w całym okresie powojennym⁷.

Sejm, a dwa pozostały nierozpatrzone do końca kadencji. Ponadto Sejm odrzucił trzy projekty tzw. ustaw konstytucyjnych.

⁷ Nie oznacza to, że wszyscy posłowie godzili się z taką rolą. Zarówno w trakcie pierwszego, jak i drugiego czytania, a zwłaszcza w trakcie prac Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Projektu Ustawy o Zmianie Konstytucji miała miejsce interesująca dyskusja merytoryczna, podobnie zresztą jak w komisji pracującej nad projektami obu ordynacji wyborczych. Pojawiły się również krytyczne głosy wobec tak przedmiotowego traktowania Sejmu, któremu nie pozostawiono wiele czasu i możliwości pracy legislacyjnej. Niewątpliwie stanowiło to efekt rozpoczynających się zmian politycznych i ustrojowych i perspektywy ich rozszerzenia, lecz – z drugiej strony, spora część wypowiedzi dobrze świadczy o merytorycznej wiedzy i zasadniczej aprobacie przemian ze strony ich autorów. W pracach Komisji aktywnie uczestniczył również reprezentujący Unię Chrześcijańsko-Społeczną poseł prof. Kazimierz Orzechowski. Zob. „Biuletyn Sejmu” nr 906/IX kad. z posiedzeń Komisji do rozpatrzenia projektu zmiany Konstytucji oraz nr 905/IX kad. z posiedzeń Komisji do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu. Archiwum Sejmu RP nr 7 (fol. 166. 1) i 8 (fol. 166. 8); także: Sprawozdania Stenograficzne z 45 i 46 posiedzenia Sejmu PRL (dalej S. St. Sejmu).

Nowela ta oprócz przełomowego znaczenia polityczno-ustrojowego była również najobszerniejszą z omawianych. W art. 1, który odnosił się bezpośrednio do tekstu Konstytucji, zmieniono brzmienie 26 artykułów, 2 skreślono, a 9 nowych dodano; Konstytucja licząca dotąd 108 artykułów w wyniku tych zmian powiększyła się do 115. Wprowadzono je aż w 6 z 11 rozdziałów, na które dotąd była podzielona. Dodany został ponadto nowy, obszerny rozdział określający status urzędu prezydenta. Z tym właśnie wyjątkiem wprowadzone zmiany nie modyfikowały zasadniczo struktury całych rozdziałów jak i poszczególnych artykułów, częściej uzupełniano je o kolejne ustępy (np. w art. 4 nowy ust. 2), skreślano je (np. ust. 4 w art. 35), lub zmieniano ich brzmienie w ramach dotychczasowej struktury (np. ust. 2 w art. 38). Odmienna sytuacja miała miejsce w przypadku rozdziału 3 (Sejm i Senat Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej), w których z oczywistych względów zmiany formalne były również większe i dotyczyły niekiedy zakresu regulacji i brzmienia całych artykułów (np. art. 25–31). W art. 2–5 ustawy zawarte zostały, szczególnie w tym przypadku ważne, przepisy przejściowe określające zwłaszcza terminy wynikające z wprowadzanych zmian⁸.

Nie dokonując szczegółowej analizy wprowadzonych zmian, należy jednak ogólnie je scharakteryzować. Najpoważniejsze z nich, jak to już wcześniej zostało powiedziane, dotyczyły przede wszystkim elementów ustroju politycznego państwa – struktury i kompetencji jego naczelných organów oraz prawa wyborczego⁹. Pociągnęło to za sobą konieczność dostosowania dotychczasowych przepisów do nowego kształtu uregulowań zasadniczych, dotyczyły one: Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu, Rady Ministrów, premiera, ministrów, rad narodowych, Najwyższej Izby Kontroli, prokuratora generalnego, i sił zbrojnych.

Nowela powoływała nowe organy: naczelnego dowódcę Sił Zbrojnych PRL oraz Komitet Obrony Kraju. Konstytucjonalizowała również niektóre już istnieją-

⁸ W art. 2. określono termin pierwszego posiedzenia Sejmu i Senatu i zwołania przez marszałka Sejmu Zgromadzenia Narodowego (odpowiednio- w ciągu jednego i dwóch miesięcy od zakończenia wyborów). Art. 3 stanowił, iż likwidowana *Rada Państwa działa do dnia objęcia urzędu przez prezydenta* w zakresie swych dotychczasowych kompetencji, które następnie przejmie prezydent chyba, że zostaną one *przekazane innym organom*. Ustalono też, że termin upływu bieżącej kadencji Sądu Najwyższego określi ustawa, a do czasu rozpoczęcia działalności powołanej w nowelizacji Krajowej Rady Sądownictwa – nowego organu opiniującego m. in. kandydatów na sędziów, ich powołanie będzie odbywało się w dotychczasowym trybie. Artykuł 5 skrócił kadencję obecnego Sejmu, która miała upłynąć w przeddzień określonego w ordynacji wyborczej terminu wyborów do Sejmu i Senatu, czyli z dniem 3 czerwca 1989 r. Z uwagi na krótki termin oddzielający uchwalenie nowelizacji od dnia wyboru zrezygnowano z *vacatio legis*; ustawa wchodziła w życie z dniem ogłoszenia (art. 6).

⁹ Analizę kształtu ustrojowego urzędu prezydenta, także w kontekście relacji z parlamentem i innymi organami państwa zawiera m. in. monografia Jerzego Ciapały *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, *passim*.

ce: Rzecznika Praw Obywatelskich i prezesa Narodowego Banku Polskiego. Wprowadzała także zmiany w niektórych procedurach, w tym zwłaszcza: powoływania i odwoływania Rady Ministrów i jej członków, wprowadzania stanów nadzwyczajnych oraz ratyfikacji umów międzynarodowych.

Szczególne znaczenie miały nowe regulacje zmierzające do umocnienia w systemie władzy państwowej sądownictwa, a w szczególności zwiększenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów, co było ważnym postulatem środowisk opozycyjnych już od początku lat 80-tych. Ustanowiony został nowy organ reprezentujący przede wszystkim środowisko sędziowskie – Krajowa Rada Sądownictwa, do zadań której należało m.in. wnioskowanie o powoływanie sędziów (art. 60, ust. 1). Inny przepis (art. 60, ust. 2) zawierał również zasadę ich nieusuwalności.

Zakres ten, jak już wcześniej zostało powiedziane, wynikający głównie z uzgodnień politycznych, nie stwarzał w pełni uporządkowanego kształtu ustrojowego państwa opartego na głębszych przemyśleniach i założeniach aksjologicznych. Dominował kompromis między dotychczasowymi pryncypiami ustrojowymi a dążeniem opozycji do pełnej demokracji, który miał przynieść, przynajmniej na pewien czas, równowagę polityczną osiągniętą głównie przez rozwiązania prawno-ustrojowe. Główną rolę spełniał tu prezydent przy założeniu, oczywiście, mimo wszelkich obiekcji i zastrzeżeń dla stron porozumienia Okrągłego Stołu, że zostanie nim gen. Jaruzelski. Wyposażony w spore kompetencje miał nie tylko *czuwać nad przestrzeganiem Konstytucji, stać na straży suwerenności i bezpieczeństwa Państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium*, lecz także *przestrzegać międzypaństwowych sojuszy politycznych i wojskowych* (art.32, ust. 2). To ostatnie zadanie należy oczywiście postrzegać w kontekście przynależności Polski do struktur Układu Warszawskiego i RWPG, a także – wprowadzonych nowelizacją z 10 lutego 1976 r. (Dz.U. nr 5, poz.29), przepisów według których *Polska Rzeczypospolita Ludowa jest państwem socjalistycznym* (art. 1, ust. 1), *umacniającym przyjaźń i współpracę ze Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich i innymi państwami socjalistycznymi* (art. 3a, ust. 2). Pozycja prezydenta miała gwarantować, że te i inne przepisy Konstytucji – określające podstawowe zasady ustroju politycznego, jak również często niewyrazone w przepisach ustawowych elementy praktyki politycznej – nie zostaną naruszone. Gwarancje te były zapewnione głównie przez uprawnienia prezydenta do rozwiązania Sejmu i Senatu przed upływem kadencji nie tylko w przypadku przekroczenia terminów powołania rządu bądź uchwalenia narodowego planu społeczno-gospodarczego lub budżetu, ale także w sytuacji w której *Sejm [...] uchwali ustawę lub podejmie uchwałę uniemożliwiającą prezydentowi wykonywania jego konstytucyjnych uprawnień określonych w art. 32 ust. 2* (art. 30, ust. 2).

Mimo tych ograniczeń nowelizacja stanowiła znaczny postęp w demokratyzacji państwa i – jak pokazała przyszłość – mogła stanowić w sprzyjających uwarunkowaniach wewnętrznych i zewnętrznych podstawę do dalszych przemian, które oznaczały kres istnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁰.

Kolejne nowelizacje, mimo iż ich geneza i okoliczności uchwalenia miały również wyraźne aspekty polityczne, nie były od tego typu uwarunkowań aż tak uzależnione, a ich konkretny kształt wynikał w większości z różnych koncepcji i projektów, które przechodziły normalną w parlamentach państw demokratycznych procedurę legislacyjną.

Najistotniejsze znaczenie wśród nich miała nowelizacja z 29 grudnia 1989 r. Stanowiła ona konsekwencję przemian zapoczątkowanych przez wybory czerwcowe i wynikające z nich późniejsze wydarzenia, a zwłaszcza wybór gen. Jaruzelskiego na urząd prezydenta większością głosów najmniejszą z możliwych, upadek dotychczasowej koalicji i zawiązania nowej na czele z Obywatelskim Klubem Parlamentarnym i przy udziale Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego, które niebawem zmieniło nazwę na Polskie Stronnictwo Ludowe i Stronnictwa Demokratycznego, czego efektem było powstanie rządu Tadeusza Mazowieckiego. Wejście w jego skład także czterech ministrów PZPR-owskich stanowiło wyraz akceptacji tak kierunku, jak i przyspieszenia ewolucji także przez rządzące dotąd siły. Obraz przemian zaistniałych w drugiej połowie 1989 roku dopełniał zespół zasadniczych przemian ustroju gospodarczego nazwanych reformami Balcerowicza.

Sytuacja ta spowodowała, że zasadnicza zmiana podstaw konstytucyjnych, wciąż jeszcze Polski Rzeczypospolitej Ludowej, stała się koniecznością i logicznym podsumowaniem tego etapu transformacji, co jednak nie przesądziło konkretnego kształtu nowelizacji, co do którego istniały spore rozbieżności niemal aż do momentu uchwalenia¹¹.

Treść tej nowelizacji, która przede wszystkim uchylała dwa początkowe rozdziały Konstytucji Lipcowej oraz jej preambułę, wprowadzając w to miejsce nowy rozdział 1 zatytułowany *Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego*, a także przywracała tradycyjną nazwę oraz godło Państwa Polskiego, pozwala stwierdzić, iż był to moment zamykający okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i stanowiący początek Rzeczypospolitej Polskiej. Treść rozdziału 1 w pełni odpowiadała jego tytułowi. W syntetycznej (tylko 8 artykułów) formie zapisano w nim podstawowe zasady ustroju państwa, zasadniczo odmienne od dotychczasowych. Zasady te

¹⁰ Elementami tego kontekstu były przede wszystkim osiągnięte przy Okrągłym Stole zasady pluralizmu związkowego i rzeczywista swoboda zrzeszania się i publikacji, których wpływ na wyniki wyborów czerwcowych i późniejsze przemiany trudno przecenić.

¹¹ Szczegółowo o tym: S. Rogowski, *Nowela konstytucyjna z 29 grudnia 1989 r.*, „Acta Univ. Wratisl. ” nr 3063, Prawo CCCV, Wrocław 2008, s. 313–330.

odwoływały się do polskiej tradycji konstytucyjnej, związanej przede wszystkim z Konstytucją marcową oraz sięgały po wzorce ustrojowe charakteryzujące systemy demokratycznego państwa. Końcowy fragment przytoczonego wyżej art. 1, a także art. 2, zawierający zasadę suwerenności narodu (ust. 1) oraz formy jej sprawowania – zarówno przedstawicielską (Sejm, Senat i rady narodowe) jak i bezpośrednią (referendum) wskazuje jednak, że miał to być system parlamentarny, a nie prezydencki, chociaż nie należy zapominać o obowiązujących nadal przepisach rozdziałów 3 i 3a, które określały rozległe kompetencje prezydenta. Jednak w świetle zamiarów nieodległego uchwalenia nowej Konstytucji i dotychczasowej niekonfrontacyjnej postawy Wojciecha Jaruzelskiego, uznawano – przynajmniej w Sejmie – tę sytuację za tymczasową, zakładając, że przepisy te ulegną szybkiej zmianie, a do tego momentu nie będą wykorzystywane niezgodnie z kierunkiem przemian, zmierzających ku modelowi ustroju parlamentarnego.

Kolejne przepisy rozdziału 1-go zawierały: zasadę praworządności (art. 3), swobodę tworzenia i funkcjonowania partii politycznych z jednym tylko ograniczeniem – sprzeczności ich celów lub działalności z Konstytucją, ocenianych przez Trybunał Konstytucyjny (art. 4), gwarancje udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu (art. 5), gwarancje swobody działalności gospodarczej bez względu na formę własności (art. 6) oraz zasadę ochrony własności i prawa dziedziczenia (art. 7). Zasady te uzupełniał art. 8 o odmiennym nieco charakterze, poświęcony Siłom Zbrojnym Rzeczypospolitej, które miały stać na straży *suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego, jego bezpieczeństwa i pokoju*. Pozostałe zmiany z wyjątkiem nazwy państwa określonej już w tytule: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* oraz jego godła (art. 103, ust. 1), wynikały w większości z poprzednich, jak np. wykreślenie przepisów mówiących o narodowych planach społeczno-gospodarczych, które zostały wraz z innymi regulacjami dotychczasowego rozdziału 2 Konstytucji uchylone. Nowością była również likwidacja Prokuratury Generalnej i powierzenie funkcji prokuratora generalnego ministrowi sprawiedliwości, co oznaczało również podporządkowanie struktur prokuratury temu ministrowi, z jednoczesną zmianą zakresu jej działalności (*Prokuratura strzeże praworządności oraz czuwa nad ściganiem przestępstw*, art. 64).

Bardzo krótki czas przygotowania ostatecznego tekstu nowelizacji i wspomniana już wyżej perspektywa szybkiej zmiany całej Konstytucji wpłynęła na to, że z całą świadomością pominięto ewentualne zmiany innych przepisów, zwłaszcza dotyczących praw i obowiązków obywatelskich, które mimo ich brzmienia mogły *z jednej strony stwarzać wrażenie niespójności z nowymi przepisami, z drugiej jednak, wg przeważających ocen nie powodowały praktycznych zagrożeń*. Pozo-

stawiono także możliwość używania dawnej nazwy Państwa, występującej na dokumentach, drukach urzędowych, pieczęciach itp.¹². Podobnie jak poprzednia, także i ta nowelizacja weszła w życie z dniem ogłoszenia (art. 5).

3

Tak więc obie nowelizacje dokonane w 1989 roku odegrały decydującą rolę dla dalszego kierunku transformacji, pierwsza – czyniła zasadniczy zwrot w dotychczasowej ewolucji ustroju realnego socjalizmu, druga – określała podstawowe zasady nowego kształtu ustrojowego państwa, stanowiąc zarazem kres poprzedniego.

Następne nowelizacje nie miały takiego znaczenia. Wynikały zarówno z dokonanych już przemian ustrojowych, jak i ze zmieniających się szybko uwarunkowań politycznych wywierających wpływ na dalsze przyspieszenie transformacji.

Dwie kolejne związane były z jedną z najważniejszych reform dokonanych przez Sejm X kadencji, jaką niewątpliwie stanowiło reaktywowanie samorządu terytorialnego¹³. Nowela z 8 marca wynikała z konieczności harmonizacji przepisów konstytucyjnych z nowymi regulacjami kształtującymi samorząd terytorialny. Została więc w tym przypadku odwrócona kolej rzeczy; dostosowano przepisy ustawy zasadniczej do merytorycznie ważniejszych, bo kreujących samorząd ustaw zwykłych, a nie odwrotnie, jak wynikałoby to z zasad teoretycznych, a także z praktyki konstytucyjnej w ustabilizowanych systemach ustrojowych. Tyle, że ówczesny system istniejący w Polsce był w stadium przebudowy, a nie stabilizacji. Pogodzone

¹² Wpłynęły na to przede wszystkim względy organizacyjne i oszczędnościowe. Przedłużenie ważności wszelkich dokumentów urzędowych z nadrukiem „Polska Rzeczypospolita Ludowa” oraz opatrzonych dawnym godłem lub pieczęciami z tym godłem, odnosiło się także do znaków pieniężnych, orderów i odznaczeń (art. 3 ustawy). Można było również używać druków, formularzy i blankietów a także wykonanych wcześniej orderów i odznaczeń aż do ich wyczerpania oraz emitować dawne znaki pieniężne oraz używać takich pieczęci i znaków sił zbrojnych jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 1995 r. Termin dla używania dawnych tablic urzędowych upływał także 31 grudnia 1995 r. (art. 4).

¹³ Zasadnicze znaczenie miała tylko pierwsza z nich, uchwalona 8 marca 1990 r. Druga – z 11 kwietnia tegoż roku – zawierała nowelizację przepisów wprowadzających zawartych w poprzedniej, co było konieczne dla likwidacji luki prawnej i zachowania konstytucyjnych podstaw działania dotychczasowych terenowych organów administracji państwowej w okresie od daty upływu kadencji rad narodowych, którą ordynacja wyborcza do rad gmin wyznaczyła na dzień 30 kwietnia do dnia wyborów 27 maja. Był to błąd legislacyjny, który nastąpił z powodu znacznego tempa prac prowadzonych równoległe nad kilkoma ustawami składającymi się na reformę samorządową. Błąd ten dostrzeżono w porę, tak że nie wywarł żadnych negatywnych skutków praktycznych, spotkał się natomiast w sejmie z głosami krytyki. Zob. „Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej ds. Rozpatrzenia Projektów Ustaw Dotyczących Samorządu Terytorialnego z posiedzenia w dniu 5 kwietnia 1990 r.,” nr 20 (392/X kad.), s. 1–3. Też: S. St. Sejmu z 26 posiedzenia, s. 6–8.

się więc z tą koniecznością, zwracając przy tym uwagę zarówno w Sejmie, jak i w Senacie na nieprawidłowość takich działań, które powinny być wyjątkowe i ograniczać się do dokonania niezbędnych zmian. Tym właśnie kierował się Senat, wnosząc do łaski marszałkowskiej wśród czterech projektów ustaw zawierających zasadnicze regulacje reformy samorządowej syntetyczny w treści i w formie projekt nowelizacji Konstytucji¹⁴.

Założenia, mimo iż generalnie nie zostały zakwestionowane, zostały zrealizowane przez Sejm w innym kształcie. Sejmowa Komisja Nadzwyczajna inaczej zinterpretowała pojęcie niezbędnych zmian Konstytucji w odniesieniu do tak zasadniczej reformy ustrojowej. Prezentująca w drugim czytaniu projekt komisyjny posłanka Hanna Suchocka stwierdziła, że Senat *dokonał s.g. dekonstytucjonalizacji samorządu*. Skreślenie większości dotychczasowych przepisów regulujących status rad narodowych i niewprowadzenie w to miejsce nowych, powodowało – także w kontekście funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego – pozbawienie samorządu ochrony konstytucyjnej; wprowadzony w nowelizacji grudniowej art. 5 był tu niewystarczający¹⁵.

Wychodząc z tego założenia, w art. 43–47 Konstytucji wprowadzono nowe podstawowe zasady określające pozycję prawną samorządu jako podstawową formę organizacji życia publicznego w gminie (art. 43 ust. 1), którego głównym zadaniem jest *zaspakajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej* (ust. 2). Przyznając gminie osobowość prawną, przewidziano jej prawo (i obowiązek) do wykonywania zadań publicznych *w imieniu własnym* a także – w zakresie określonym ustawami – zleconych zadań administracji rządowej (art. 44, ust. 1 i 3). Samodzielność gminy miała podlegać *ochronie sądowej* (ust. 2). Gminie przyznano też *prawo własności i inne prawa majątkowe* stanowiące mienie komunalne (art. 46). Dochody własne gminy miały być *uzupełniane subwencjami na zasadach określonych przez ustawę* (art. 47). Konstytucjonalizacją objęto też Radę Gminy jako *jej organ stanowiący* (art. 45, ust. 1). Poczyniono także inne zmiany ustawy zasadniczej wiążące się z problematyką rozdziału administracji rządowej od samorządu i wynikającym stąd innym usytuowaniem urzędu wojewody¹⁶. Zmiany

¹⁴ Druk sejmowy nr 193. Senator Alicja Grześkowiak prezentująca projekt autorstwa senackiej Komisji Konstytucyjnej na 17 posiedzeniu Senatu w dniu 19 stycznia 1990 r. stwierdziła iż *charakter zmian konstytucyjnych w tym przypadku jest nie programujący, ale dostosowujący zapisy konstytucji do nowej koncepcji samorządu terytorialnego*, a projektowane regulacje stanowią *kolejny etap na drodze ewolucyjnego przekształcenia konstytucyjnych zasad ustroju państwa*. Ostateczny kształt konstytucyjnego modelu samorządu terytorialnego zawierać miała wg niej nowa konstytucja, nad którą *prace toczą się zarówno w Sejmie jak i Senacie*. S. St. Senatu, nr 17, s. 30 i nn.

¹⁵ S. St. Sejmu z 23 posiedzenia, s. 10 i nn.

¹⁶ W art. 42a określono iż *wojewoda jest organem administracji rządowej oraz przedstawicielem*

pierwotnego projektu senackiego należy uznać za słuszne, głównie ze względu na nadanie konstytucyjnej rangi podstawowym zasadom nowego samorządu. Wydaje się też, że zachowano umiar w konstytucjonalizacji, nie przekraczając reguł zaszerzgowania konkretnych regulacji do zakresu materii konstytucyjnej¹⁷.

4

Kolejna nowelizacja nastąpiła już w kilka miesięcy później i wiązała się z dążeniem do zasadniczego przyspieszenia zmian politycznych, wykraczających poza założenia przyjęte przy Okrągłym Stole. Mimo iż współpraca gen. Wojciecha Jaruzelskiego z parlamentem była zupełnie poprawna, a wcześniejsze obawy o wykorzystywanie przezeń kompetencji prezydenta do hamowania przemian, czy też ich zupełnego blokowania, nie znajdowały potwierdzenia w praktyce, to jednak środowiska dawnej opozycji solidarnościowej, zwłaszcza pozaparlamentarnej, prezentowały coraz częściej pogląd, iż formuła porozumień Okrągłego Stołu wyczerpała się (dla niektórych – była od początku niewłaściwa) i dlatego należy przyspieszyć tempo transformacji przez zakończenie kadencji kontraktowego Sejmu, a przede wszystkim prezydenta. Pogląd ten znalazł poparcie sporej części opinii publicznej oraz środków masowego przekazu¹⁸.

Patrząc obiektywnie, tempo dotychczasowych przemian było rzeczywiście znacznie szybsze aniżeli zakładano to wiosną 1989 r. i mogło, chociaż nie musiało, przynieść takie właśnie skutki prawno-ustrojowe, jak skrócenie kadencji prezydenta, a w roku następnym – Sejmu i Senatu. Stosowny projekt zmiany Konstytucji wraz z projektem ustawy o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożyli we wrześniu 1990 r. posłowie OKP¹⁹. W uzasadnieniu podkreślano konieczność

*rzędu w województwie. Zmianie uległ również tytuł rozdziału 5 Konstytucji na *Rząd i administracja*; rozdział 6 regulował natomiast status samorządu terytorialnego.*

¹⁷ Inaczej ocenili to niektórzy z senatorów w trakcie rozpatrywania uchwalonych przez sejm ustaw samorządowych. Senator Jerzy Pietrzak stwierdził m. in. iż nie życzyłby sobie *aby zastosowany przez sejm sposób reperowania konstytucji był kontynuowany, bo możemy doprowadzić do tego, iż ta konstytucja będzie tak odmienna* [powinno być „odmieniona” – pm. S. R.], *że już nam nowej nie będzie potrzeba ale ciągle będzie konstytucją uchwaloną w 1952 r. Gdzieś jednak granice tej repacji powinny być.* S. St. Senatu z 21 posiedzenia, s. 50.

¹⁸ Szczegółowe omówienie tej problematyki przekracza ramy niniejszego opracowania. Częściowo porusza te kwestie literatura, skupiając się jednak bądź na zagadnieniach szczegółowych, bądź prezentując oceny ogólne często nie oparte na rzeczowej analizie materiałów źródłowych. Aspekty prawno-ustrojowe ukazane zostały głównie w cytowanej już monografii A. Chruściaka i W. Osiatyńskiego.

¹⁹ Druki sejmowe nr 520 i 521 z 6 września 1990 r. Wnioskodawcy, których przedstawicielem w postępowaniu legislacyjnym był poseł Henryk Michalak, rekrutowali się przeważnie z tej części OKP-u, z którego powstał niebawem Klub Parlamentarny Unia Demokratyczna (dalej KPUD).

przyspieszenia transformacji, nie podważając jednak jej genezy i pierwotnych założeń, co odróżniało twórców projektu od znacznie bardziej radykalnej postawy sejmowych i pozasejmowych środowisk prawicowych. Był on więc przejawem dążeń do niekonfrontacyjnych zmian ustrojowych i politycznych, w pierwszym etapie dotyczących urzędu prezydenta. Sytuację tę zaakceptował również sam prezydent, składając kilkanaście dni później własny projekt zmiany Konstytucji, w którym zawarty został przepis skracający jego kadencję²⁰.

Oba projekty zawierały zasadę wyborów powszechnych. Było to zgodne z poglądami wyrażanymi przez wszystkie liczące się siły polityczne, opinię publiczną, a także środowiska naukowe. Nic więc dziwnego, że w pracach sejmowych ta zasadnicza dla nowelizacji kwestia nie wywołała sporów, a postępowanie legislacyjne byłoby rekordowo krótkie i bezkonfliktowe, gdyby nie kontekst okoliczności politycznych. Jak już wyżej wspomniano przyspieszenie przemian miało obejmować również skrócenie kadencji Sejmu, co wiązało się z koniecznością uchwalenia ordynacji wyborczych do obu izb, jak również wyznaczenie daty upływu ich kadencji. W związku z tym coraz bardziej widoczna stała się rywalizacja sił politycznych, zarówno w perspektywie wyborów prezydenckich, jak i parlamentarnych. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w debacie sejmowej w dniach 20 i 21 września, jednej z najdłuższych, najbardziej dramatycznych i najważniejszych w tej kadencji²¹. Poruszono w niej większość zasadniczych problemów natury politycznej, ustrojowej i gospodarczej, co stanowiło swego rodzaju podsumowanie dotychczasowych przemian, analizę stanu aktualnego i prognozowanie przyszłości.

Zasadnicze prace nad interesującymi nas projektami przeprowadzono na forum Komisji Ustawodawczej. Mimo prób rozszerzenia nowelizacji ograniczono się, tym razem konsekwentnie, do problematyki ściśle związanej z konstytucyjną regulacją podstawowych zasad wyborów prezydenckich²². Tak przygotowany projekt

²⁰ Druk sejmowy nr 534 z 19 września 1990 r. Projekt uzupełniało interesujące pismo prezydenta skierowane do marszałka Sejmu, zawierające szersze uzasadnienie jego decyzji o skróceniu kadencji, które stanowiło *rozwiązanie potwierdzające logikę i kulturę polskich przemian*, dobrze służące *interesom Państwa i Narodu*. Pismo to zostało odczytane przez Marszałka Mikołaja Kozakiewicza na początku 39 posiedzenia sejmu, w trakcie którego odbyło się pierwsze czytanie projektów. S. St Sejmu z 39 posiedzenia, s. 5–6.

²¹ Jej przedmiotem było aż 6 projektów ustaw. Oprócz wyżej wspomnianych obejmowała również trzeci – autorstwa sejmowej Komisji Konstytucyjnej dotyczący zmiany art. 106 Konstytucji określającego tryb uchwalenia ustawy zasadniczej; ostatecznie nie został on w tej kadencji uchwalony. Ponadto rozpatrywano trzy projekty ustaw o wyborze prezydenta oraz ordynacji wyborczej do Sejmu. W dyskusji odnoszono się również do daty skrócenia jego kadencji.

²² Szerzej o tym – S. Rogowski, *Zasada powszechności wyborów prezydenckich w świetle nowelizacji Konstytucji RP z 27 września 1990 r.*, „Acta Univ. Wratisl.” nr 2501, Prawo CCLXXXV, Wrocław 2003, s. 358–377.

stał się treścią ustawy uchwalonej już kilka dni później na 40 posiedzeniu Sejmu, nie wywołując szerszej dyskusji merytorycznej ani politycznej. Wszystkie kwestie sporne oraz propozycje rozszerzające treść ustawy pozostawiano do rozstrzygnięcia Komisji Konstytucyjnej; według posła Henryka Michalaka Konstytucja *za kilka miesięcy będzie już może uchwalona*²³. Tak krótkie i sprawne procedowanie spowodowane było również presją czasu, zgodnie z założeniem przeprowadzenia wyborów prezydenckich możliwie szybko. Ustawa niezwłocznie podpisana przez prezydenta weszła w życie z dniem ogłoszenia (2.10.1990 r.)

Oryginalną jej cechą był niejednolity charakter prawny przepisów w niej zawartych. Artykuł 1 zawierał przepisy bezpośrednio wchodzące do tekstu Konstytucji, jako jej trwałe uzupełnienia bądź zmiany. I tak art. 32a Konstytucji stanowił, iż *Prezydent jest wybierany przez Naród* (ust. 1) na 5-letnią kadencję, która może być powtórzona tylko jeden raz (ust.2). Wymogi wobec kandydata obejmowały: obywatelstwo polskie, ukończenie 35 lat życia i korzystanie z *pełni praw wyborczych do Sejmu* (ust. 3). Nowy ust. 5 tego artykułu zawierał podstawowe terminy kalendarza wyborczego obowiązujące marszałka Sejmu, któremu powierzono kompetencję zarządzania wyborów i określania ich daty. Treść art. 32b wykraczała częściowo poza *sensu stricto* problematykę wyborczą; bezsprzecznie należało do niej *stwierdzenie ważności wyboru i przyjęcie przysięgi od nowo wybranego prezydenta* (ust. 1, pkt 1) przez Zgromadzenie Narodowe, ale już nie – *uznanie trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia* (pkt 2) oraz *rozpatrzenie sprawy postawienia prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu* (pkt 3).

Dokonano również pewnego uporządkowania przepisów Konstytucji dotyczących zasad wyborczych przede wszystkim przez nadanie nowego brzmienia tytułowi rozdziału 9: *Zasady wyborów do Sejmu i Senatu oraz prezydenta*, a także dokonanie zmian art. 94, 100 i 102 dostosowujących ich treść do rozszerzonego zakresu regulacji. Zastąpiono również wyraz „ślubowanie” wyrazem „przysięga” w odniesieniu do obowiązku dopełnienia procedury objęcia urzędu przez nowo wybranego prezydenta (art. 32c, ust. 1).

Treść art. 2 ustawy nie wchodziła do tekstu Konstytucji, regulując aktualną sytuację skrócenia kadencji prezydenta *wybranego w dniu 19 lipca 1989 r.*, przez wskazanie, że wygasa ona *z chwilą objęcia urzędu przez prezydenta wybranego w wyborach powszechnych* (ust. 1). Określono również termin pierwszych po-

²³ *Ibidem*, s. 364. Hanna Suchocka podkreśliła również, że właśnie wobec takiej perspektywy należy szczególnie przestrzegać zasady „niezbędnych zmian” w obowiązującej Konstytucji. Znalazło to akceptację Senatu, który przyjął ustawę jednomyślnie. Szczegółowe zasady wyborów określała uchwalona tego samego dnia ustawa o wyborze prezydenta RP. (Dz.U. nr 67, poz. 398).

wszelkich wyborów prezydenckich: zarządzał je marszałek Sejmu *nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od daty wejścia w życie ustawy, na dzień ustawowo wolny od pracy przypadający w okresie dwóch miesięcy od dnia zarządzenia wyborów*²⁴.

Jak widać spełnione zostały oczekiwania polityczne zarówno co do zasadniczej zmiany sposobu wyboru nowego prezydenta, jak i skrócenia kadencji urzędującego, chociaż – co trzeba zauważyć – treść ust. 2 art. 2 dawała marszałkowi Sejmu spore możliwości przyspieszenia lub opóźnienia wyborów. Jak pokazała najbliższa przyszłość marszałek Kozakiewicz w sytuacji silnych nacisków politycznych oraz pogodzenia się z koniecznością ustąpienia przez Wojciecha Jaruzelskiego z tej możliwości nie skorzystał, zupełnie zresztą słusznie – inne rozwiązanie wpłynęłoby na zwiększenie i tak już znacznego napięcia politycznego w kraju. Sama ustawa, poprawna legislacyjnie i ograniczona do niezbędnego zakresu regulacji, umożliwiła spełnienie tych oczekiwań.

Następny rok przyniósł dalsze przyspieszenie tempa przemian polityczno-ustrojowych. Pierwsze powszechne wybory prezydenckie i objęcie prezydentury przez Lecha Wałęsę pociągnęło za sobą ważne zmiany polityczne z ustąpieniem Tadeusza Mazowieckiego, a w konsekwencji jego rządu i objęciem urzędu premiera przez Jana Krzysztofa Bieleckiego uważanego, nie bez racji, za polityka uległego prezydentowi. Oznaczało to przesunięcie ośrodka dyspozycyjnego do Belwederu i wyraźne dążenia do ograniczenia roli Sejmu w zakresie bieżącej polityki, a także tendencję do kształtowania prezydenckiego modelu ustroju. Związane też było ze zwiększeniem, zmierzających do jak najszybszego samorozwiązania, nacisków na sejm. Dalszym istotnym czynnikiem było zahamowanie prac sejmowych nad nową konstytucją, której niemal gotowy już projekt zawierał odbiegające od koncepcji silnej prezydentury ukształtowanie relacji parlament – prezydent.

Zmiany polityczne dotyczyły również Sejmu. Ostateczny podział klubu OKP, z którego odeszli posłowie i senatorowie krytycznie odnoszący się do programu politycznego Lecha Wałęsy, wchodząc – w większości – do nowego klubu Unii Demokratycznej, zaostriął walkę polityczną w samym Sejmie, którego większość nie podzielała koncepcji prezydenta i nie zamierzała poddać się presji obozu prezydenckiego, także w zakresie bieżącej polityki.

W takich właśnie uwarunkowaniach prowadzone były prace Sejmowej Komisji Konstytucyjnej nad projektami ordynacji wyborczej do Sejmu oraz związanej z nimi kolejnej nowelizacji Konstytucji. Nic więc dziwnego, że trudno było wybrać rozwiązanie zadowalające wszystkich; podstawowy dylemat wiązał się

²⁴ Szczegółowe zasady wyborów określała uchwalona tego samego dnia ustawa o wyborze prezydenta RP (Dz.U. nr 67, poz. 398).

z zamiarem większości sejmowej uniknięcia w sytuacji nowych wyborów do parlamentu przerwy międzykadencyjnej, drugim – była forma prawna i termin samorozwiązania obecnego Sejmu. 26 lutego Komisja po niemal całodziennej dyskusji przyjęła ostatecznie krótki projekt nowelizacji, kierując się przywoływaną wielokrotnie zasadą minimalnej ingerencji w przepisy Konstytucji (druk sejmowy nr 771), powiązaną z projektem nowej ordynacji wyborczej do Sejmu. Nie udało się natomiast przyjąć projektu uchwały w sprawie skrócenia kadencji Sejmu ze względu na powiązanie tej kwestii z zasadniczą konstrukcją zmian konstytucyjnych oraz ustawowych w tym zakresie jak również sporów natury politycznej co do konkretnej daty²⁵.

Projekt zakładał przede wszystkim likwidację luki międzykadencyjnej przez przesunięcie końca kadencji Sejmu *do czasu zebrania się posłów na pierwszym posiedzeniu Sejmu następnej kadencji* (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Drugą ważną zmianą było wprowadzenie instytucji 5-letniego domicylu w zakresie biernego prawa wyborczego (nowe brzmienie art. 96 Konstytucji).

Niemal w przeddzień debaty sejmowej złożony został prezydencki projekt zmiany Konstytucji (druk nr 779). Zawierał on przede wszystkim kuriozalną – przynajmniej w świetle polskiej tradycji konstytucyjnej – propozycję rozdzielenia trwałości kadencji Sejmu i Senatu co miałyby ten skutek, że możliwie szybkie rozwiązanie „Sejmu kontraktowego” nie pociągnęłoby za sobą rozwiązania Senatu, pochodzącego z demokratycznego wyboru. W uzasadnieniu projektu motywowano ponadto, iż tak wybrany Senat nie powinien być rozwiązany w konsekwencji uchwały Ssejmu wybranego w efekcie politycznego kontraktu. Drugą przesłanką był brak sprecyzowanej koncepcji kształtu drugiej izby parlamentu, którą ustalić w nowej konstytucji powinien dopiero wybrany w demokratycznych wyborach Sejm. Rozwiązanie to miało oczywiście podłoże polityczne. Trudno bowiem przypuścić, aby jego autorzy rzeczywiście liczyli na akceptację Sejmu. Zresztą także w debacie sejmowej wskazywano wielokrotnie, że celem projektu było pogłębienie już istniejącego konfliktu między prezydentem a aktualnym sejmem, jak również między obiema izbami, a także w efekcie – wykazanie oporu kontraktowego Sejmu wobec dalszego przyspieszenia zmian ustrojowych w kierunku pełnej demokracji.

Interesująca – w tym kontekście – była kolejna zmiana zawarta w projekcie prezydenckim, wg której rozdzielnosc uplywu kadencji obu izb nie wystepowala w przypadku rozwiązania Sejmu przez prezydenta (zmiana ust. 1 i 3 art. 30 Konstytucji).

²⁵ Zdaniem nowego OKP-u należałoby ją maksymalnie przybliżyć, nawet na koniec maja 1991 r. Większość posłów z różnych klubów, argumentując m.in. , iż oznaczałoby to niedokończenie prac nad wieloma zaawansowanymi projektami, stała na stanowisku terminu jesiennego. Oczywiście także i w tym przypadku kierowano się przynajmniej częściowo celami politycznymi jak chociażby należytego przygotowania programowego i organizacyjnego do nowych wyborów.

tucji). Zatem ewentualne przyjęcie projektu dawało mu pełne prawo decyzji co do trwałości całego parlamentu, wzmacniając jego pozycję, tak ustrojową jak i polityczną. Odrzucenie projektu dawało natomiast Lechowi Wałęsie i ugrupowaniom z nim związanym dogodny argument propagandowy w działaniach zmierzających do jak najszybszego zakończenia kadencji Sejmu i nowych wyborów. Tak więc projekt był ze wszech miar korzystny dla jego autorów. Inna sprawa, czy również – dla stabilnych stosunków politycznych w państwie i poszukiwania optymalnych rozwiązań ustrojowych.

Zasadnicza faza procedury legislacyjnej rozpoczęta pierwszym czytaniem projektów na 53 posiedzeniu Sejmu w dniach 7, 8 i 9 marca, a zakończona uchwaleniem nowelizacji na 56 posiedzeniu w dniu 19 kwietnia, miała burzliwy, a niekiedy nawet dramatyczny przebieg²⁶. Najwięcej emocji wywołał prezydencki projekt zmian w Konstytucji, różnicujący status obu izb. „Nie ulega wątpliwości, że nie tylko Sejm ale również Senat jest wynikiem politycznego kontraktu... zarówno posłowie jak i senatorowie muszą się poddać politycznej weryfikacji jaką są wolne i demokratyczne wybory” – słowa posła Stronnictwa Demokratycznego Jerzego Ruseckiego można uznać w tej kwestii za reprezentatywne dla znacznej większości wypowiedzi²⁷. Ostatecznie, wnioski o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu, zostały przyjęte znaczną większością głosów²⁸.

Wiele kontrowersji i emocji wywołał również zawarty w projekcie Komisji Konstytucyjnej przepis umożliwiający korzystanie z biernego prawa wyborczego po okresie co najmniej 5-letniego zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²⁹. Podkreślano m.in., że ograniczy to prawa wielu zasłużonych dla Polski

²⁶ W debacie w ramach pierwszego czytania wzięła udział rekordowa liczba 80 posłów. Jej przedmiotem był również prezydencki projekt ordynacji wyborczej do Sejmu (druk nr 763), sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej o wcześniej złożonych i poddanych pierwszemu czytaniu projektach tejże ordynacji (druki nr 462, 5252, 770) oraz kwestia samorozwiązania się Sejmu przed upływem kadencji. S. St. Sejmu nr 53, s. 7–68, 93–122, 129–308, 316–327, 358–362, 377–379 i 382–384.

²⁷ *Ibidem*, s. 170. Na przykład Józef Zych (PSL) z ironią stwierdził, iż projekt prezydencki *doczeka się w przyszłości wielu opracowań naukowych* a według Waldemara Pawłaka (PSL) *przyjęcie projektu [...] mogłoby zostać odczytane jako pierwszy krok do dziedziczenia urzędów. Mam nadzieję, że Senat odwdzięczy się tym samym prezydentowi*; *ibidem*, s. 237. Należy dodać, iż poglądy te podzielali również posłowie z innych klubów, zarówno zwolennicy jak i przeciwnicy dwuizbowości parlamentu.

²⁸ 266 posłów poparło wnioski złożone, niezależnie od siebie, przez posłów: Lesława Lecha (SD) i Stanisława Rogowskiego (Unia Chrześcijańsko-Społeczna) przy 63 przeciw i 29 wstrzymujących. *Ibidem*, 325. Tak niewielkie liczby wskazywały, iż nawet w klubie OKP nie wszyscy posłowie byli przekonani do zaproponowanych w projekcie rozwiązań; spora liczba nie wzięła również udziału w głosowaniu.

²⁹ Jeszcze w trakcie prac nad projektem w Komisji Konstytucyjnej zauważono, iż taka nazwa państwa obowiązuje dopiero od wejścia w życie noweli grudniowej, uznano jednak, że w tym przypadku okres domicylu rozciąga się również na czas istnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

osób, które znalazły się w latach 80-tych poza krajem w szczególnych okolicznościach.

Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na przedstawienie wszystkich problemów podnoszonych w debacie, zwłaszcza związanych z projektami ordynacji wyborczej i ustaleniem daty rozwiązania Sejmu. Ostatecznie, komisyjny projekt nowelizacji Konstytucji oraz projekty ordynacji odesłane zostały do Komisji Konstytucyjnej oraz Ustawodawczej. Przyjęto natomiast, przedłożoną przez Konwent Seniorów, uchwałę w sprawie zakończenia kadencji Sejmu; miało to nastąpić jesienią 1991 r., w *dniu poprzedzającym kolejne wybory parlamentarne... nie później niż do dnia 30 października 1991 r.*³⁰

W kolejnych fazach procedury legislacyjnej, w komisjach oraz podczas II czytania, które nietypowo odbyło się w trakcie dwóch posiedzeń sejmu – 54 i 55, zajmowano się przede wszystkim kwestiami, o których była już mowa, dążąc do możliwie kompromisowych rozwiązań. Ostatecznie w dniu 5 kwietnia uchwalono ustawę o zmianie Konstytucji znaczną większością głosów³¹.

Prace nad ustawą przeniosły się do Senatu, który zachował się inaczej, aniżeli w trakcie debat nad poprzednimi nowelizacjami, gdzie mimo krytycznej oceny niektórych przepisów w imię racji politycznych, a także presji czasu, odstępował od wprowadzenia poprawek. Ze względu na znaczenie nowelizacji dla niedalekich już wyborów i zgodnie z uchwałą OKP krytyczną wobec większości uchwalonych przez Sejm przepisów, wnioski Senackiej Komisji Konstytucyjnej, zajmującej się wstępnie projektem, izba w pełni zaakceptowała, chociaż nie bez argumentów i głosów przeciwnych. Senat zakwestionował przede wszystkim konstrukcję zakończenia kadencji Sejmu; sprawozdawca Komisji Konstytucyjnej senator Alicja Grześkowiak stwierdziła, że jest to *rozwiązanie nieszczęśliwe*, stwarzające *potencjalnie niebezpieczną dla Państwa sytuację*, proponując w zamian przepis obligujący prezydenta do zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu w ciągu miesiąca od daty wyborów; kadencja poprzedniego – trwałaby natomiast do dnia wyborów³².

³⁰ Tekst wg S. St. Sejmu, nr 53, s. 379. Uchwałę przyjęto znaczną większością głosów: 314 za do 18 przeciw i 40 wstrzymujących się. Przyjęcie uchwały tej treści determinowało w pewnym sensie treść nowelizacji Konstytucji w zakresie wyznaczenia momentu upływu kadencji. Oczywiście uchwałę można było w przypadku innego brzmienia art. 21 ust. 2 Konstytucji zmienić, lecz stanowisko przeważającej większości zwolenników kompromisowego rozwiązania, wypływające również z realistycznego podejścia do istniejących okoliczności, czyniła taką możliwość mało prawdopodobną.

³¹ S. St. Sejmu nr 55, s. 246. 291 głosów za, 15 przeciw, 16 wstrzymujących. Nie oznaczało to wcale powszechnej akceptacji; udział w głosowaniu wzięło tylko 322 posłów – przynajmniej ok. 100, będąc na sali, nie głosowało, chcąc w ten sposób uwidocznic swój sprzeciw przy braku szans na zwycięstwo w głosowaniu. Ogromna większość z nich należała oczywiście do klubu OKP.

³² Z rzekomym niebezpieczeństwem dla państwa, które mogłoby powstać z powodu istnienia po dniu wyborów dwóch sejmów – polemizował senator Jerzy Madej słusznie podkreślając, iż poseł i senator

Największy sprzeciw wywołał jednak przepis art. 96 Konstytucji, wprowadzający 5-letni domicyl w zakresie biernego prawa wyborczego. Oprócz rzeczowych argumentów prawnych i politycznych, prezentowanych już na ogół w Sejmie, padło również z ust senatora Piotra Andrzejewskiego retoryczne pytanie *czy nie mamy tu do czynienia z pewnymi działaniami odwetowo-dywersyjnymi ze strony Sejmu kontraktowego*³³. Większość mówców poparła stanowisko Komisji, nie uciekając się wszakże do tego typu argumentów, których użył senator Andrzejewski.

Oprócz poprawek do uchwalonego przez Sejm tekstu ustawy Senacka Komisja Konstytucyjna zaproponowała kilka innych *czyszczących Konstytucję z ideologii socjalistycznej*, jak to wyraziła senator Grześkowiak. Propozycje obejmowały takie sformułowania, jak np. *lud pracujący miast i wsi, socjalistyczna dyscyplina pracy* oraz inne – posiadające brzmienie nieprzystające do zasad ustrojowych zapisanych w rozdziale 1 Konstytucji. Propozycje te, skądinąd logiczne i zrozumiałe, wywołały różną reakcję senatorów. Obok poparcia wyrażano również wątpliwości, czy zmiany te są naprawdę w chwili obecnej niezbędne. Przypomniano również, że uchwalenie takich poprawek stanowiłoby wykroczenie poza tekst ustawy nowelizującej, niezgodnie z art. 27 ust. 1 Konstytucji, co już wielokrotnie w przeszłości wywoływało sprzeciw Sejmu, który pozostawiał takie poprawki bez dalszego procedowania³⁴.

Kontrowersje wokół tej kwestii przyczyniły się do wystąpienia z wnioskami o rezygnację ze zgłaszania jakichkolwiek poprawek, nawet gdyby istniały ku temu merytoryczne podstawy. Opóźniłoby to bowiem i skomplikowało dalszą procedurę także nad nowymi ordynacjami wyborczymi do Sejmu i Senatu. Pojawiły się również wątki polityczne, które wpłynęły na podniesienie temperatury dyskusji³⁵. Przy tej okazji poruszano również problem oceny obowiązującej Konstytucji. Senator Edward Wende wyraził obawę, czy wprowadzając owe „czyszczące” poprawki *nie uwiarygodni się i nie dowartościuje* tej Konstytucji, która *jest w istocie ułomnym tworem*. Jeszcze dalej poszedł senator Zbigniew Romaszewski, który

obejmuje swe mandaty nie w chwili wyborów, lecz dopiero po złożeniu ślubowania, co następuje na pierwszym posiedzeniu izby. S. St. Senatu z 47 posiedzenia w dniach 18–19 kwietnia 1991 r., s. 6–46.

³³ *Ibidem*, s. 15. Słowa te wywołały reakcję przewodzącego obradom wicemarszałka Senatu Andrzeja Wielowieyskiego w postaci apelu kierowanego *do wszystkich Pań i Panów senatorów [...] o powściągliwość, nie chciałbym powiedzieć uprzejmość, a w każdym razie o spokój w traktowaniu drugiej izby [...] mając głęboką świadomość naszej tożsamości i pochodzenia i sposobu naszego wyboru, w imię dobrej i skutecznej pracy dla Rzeczypospolitej. Ibidem*, s. 17.

³⁴ Tak senator Tadeusz Zieliński, który argumentował również, iż *nie leży w interesie tej ustawy zgłaszanie poprawek, które nie mają żadnego istotnego znaczenia. Ibidem*, s. 21.

³⁵ Należy pamiętać, że część senatorów należała już wówczas do Parlamentarnego Klubu Unii Wolności i krytycznie oceniała działania prezydenta i OKP-u.

przytoczył usłyszany z ust Zbigniewa Brzezińskiego pogląd, że Konstytucja z 1952 r. jest w istocie „regulaminem okupacyjnym”, tak więc – według Romaszewskiego – *dokonujemy w gruncie rzeczy poprawek w czymś, co było regulaminem okupacyjnym*. Nikt, z biorących udział w debacie senatorów, nie poparł aż tak skrajnego stanowiska. Senator Jerzy Pietrzak stwierdził natomiast, że Senat już w poprzednich nowelizacjach „w jakiejś mierze” tę Konstytucję uwiarygodnił i będzie ona obowiązywać jeszcze *przez rok a może i dłużej, bo nowy parlament w tym roku na pewno nie uchwali Konstytucji*³⁶. Ostatecznie, w wyniku niejednogłośnych głosowań, Senat przyjął jednak wszystkie proponowane przez Komisję poprawki, co oznaczało powrót ustawy do Sejmu.

Wbrew obawom senatorów, Sejm ustosunkował się do poprawek w rekordowo krótkim czasie. Już nazajutrz, w godzinach wieczornych, nastąpiła krótka debata i zapadły ostateczne rozstrzygnięcia. Prof. Janusz Trzcński, prezentując sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej i Ustawodawczej, które opiniowały poprawki, przed ich szczegółową prezentacją przedstawił stanowisko obu Komisji wobec poprawek rozszerzających treść ustawy nowelizowanej przez Sejm. Stwierdził, iż mimo uznania, że Senat naruszył w tym przypadku Konstytucję, to jednak *ze względów pragmatycznych, dążąc usilnie i konsekwentnie do sfinalizowania prac nad nowelizacją Konstytucji, której przyjęcie warunkuje uchwalenie ordynacji wyborczej do Sejmu, komisje rezygnują z dyskusji nad zakresem uprawnień Senatu wynikających z art. 27 ust.1 Konstytucji i proponują rozpatrzenie przedstawionej uchwały Senatu w całości*³⁷. Po krótkiej debacie, w której poruszono właściwie tylko problem domicylu, Sejm przegłosował poprawki, odrzucając, zgodnie z rekomendacją Komisji wszystkie odnoszące się do tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm 5 kwietnia i trzy z dziesięciu dotyczących innych przepisów³⁸.

Przy ocenie nowelizacji z 19 kwietnia 1991 r. trzeba wziąć pod uwagę, że przeprowadzona została w bardzo niesprzyjającej sytuacji politycznej. Mimo to i mimo trudności związanych z koniecznością uzgodnienia jednocześnie opracowywanych materii konstytucyjnych i problematyki ordynacji wyborczej, i to w warunkach ograniczonego czasu przeznaczanego na opracowanie zmian, wynik działań legislacyjnych należy uznać za dobry. W powiązaniu z uchwałą Sejmu o skróceniu

³⁶ *Ibidem*, s. 19, 23–25.

³⁷ S. St. Sejmu z 56 posiedzenia, s. 126–127.

³⁸ *Ibidem*, s. 127–134. Poprawka dotycząca domicylu wywołała pewne wątpliwości, m. in. Włodzimirz Cimoszewicz stwierdził, iż Sejm podjął tu *błędną decyzję* (s. 129). Uzyskała ona największe poparcie; za wnioskiem o jej odrzucenie głosowało 199 posłów, przeciw było 75, wstrzymało się 10. Przyjęcie niezbyt fortunnie sformułowanej poprawki Senatowi, spowodowałoby jednak konieczność nowelizacji ustawy o obywatelstwie; w tym stadium postępowania nie można było już dokonać żadnych zmian w tekstach uchwalonych przez Sejm art. 96 Konstytucji oraz senackiej poprawki.

kadencji, jej przepisy stwarzały spójną płaszczyznę prawnoustrojową do uchwalenia ordynacji wyborczej oraz przeprowadzenia wyborów, zachowując przy tym kontrolę parlamentarną aż do pierwszego posiedzenia nowego Sejmu i Senatu. Oparto się przy tym próbom znacznego zwiększenia roli prezydenta, które miały zostać wprowadzone w drodze fragmentarycznych zmian ustawy zasadniczej. Pewne zastrzeżenia można mieć jedynie do art. 96; wprowadzoną tam instytucję domicylu, można było skonstruować w sposób nieograniczający aż w takim stopniu praw i interesów emigracji.

5

Ostatnia nowelizacja nie wywołała już żadnych emocji, nie miała też zasadniczego znaczenia dla ustroju Państwa. Pozytywnym elementem jest jednak fakt, iż uchwalona została na 78 posiedzeniu Sejmu, niemal w ostatnich dniach jego działalności, gdy uwaga wszystkich skupiona była na ostatnich próbach znacznych zmian ustrojowych znów nasyconych treściami politycznymi oraz na bliskich już wyborach³⁹. Potrzeba jej uchwalenia wynikała z wymogu dostosowania konstytucyjnej zasady udzielania przez Polskę azylu do przepisów prawa międzynarodowego⁴⁰. Aktualne dotąd brzmienie przepisu art. 88 Konstytucji, o charakterystycznej dla ujęcia tego problemu w latach 50-tych treści i formie: *Rzeczpospolita Polska udziela azylu obywatelom państw obcych prześladowanym za obronę interesów mas pracujących, walkę o postęp społeczny, działalność w obronie pokoju, walkę narodowyzwolenczą lub działalność naukową*, zastąpiono sformułowaniem: *Obywatele innych państw i bezpaństwowcy mogą korzystać z prawa azylu na zasadach określonych ustawą*⁴¹.

³⁹ Mowa tu o nieudanych próbach uchwalenia zasadniczych, nie tylko dla najbliższej przyszłości ustaw konstytucyjnych: o wydawaniu przez Radę Ministrów rozporządzeń z mocą ustawy (druk nr 1060), o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 1148) wg projektów rządowych oraz ustawy konstytucyjnej o takim samym tytule wg projektu Sejmowej Komisji Konstytucyjnej (druk nr 1154).

⁴⁰ Chodziło tu o ratyfikowaną przez Polskę 2 września 1991 r. Konwencję o Statusie Uchodźców z 28 lipca 1951 r. wraz z protokołem dotyczącym statusu uchodźców z 31 stycznia 1967 r. Por. druk sejmowy nr 1071 z 7 września 1991 r., zawierający projekt zmiany Konstytucji autorstwa Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych.

⁴¹ Dz.U. nr 119, poz. 514. Inaczej niż poprzednie nowelizacje, ta weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

6

Na koniec kilka wniosków ogólniejszej natury:

- liczba nowelizacji ustawy zasadniczej uchwalonych w tak krótkim czasie stanowi odzwierciedlenie dynamiki przemian politycznych i gospodarczych w pierwszym okresie transformacji systemowej w Polsce;
- wybór takiej właśnie metody wprowadzania zmian konstytucyjnych wynikał także z praktyki licznych nowelizacji sprzed 1989 roku, lecz przede wszystkim z zaakceptowanej niemal przez wszystkie siły polityczne, w każdym razie obecne przy Okrągłym Stole oraz w parlamencie czerwcowym, zasady ciągłości konstytucyjnej państwa mimo krytycznej oceny Konstytucji z 22 lipca 1952 r. oraz okoliczności politycznych jej uchwalenia i funkcjonowania;
- akceptacja ta była możliwa ze względu na przyjęty w pierwszej połowie 1989 r. ewolucyjny model przemian systemowych oraz bliski – tak wówczas sądzono – moment uchwalenia nowej Konstytucji; stąd też wynikało założenie – nie zawsze konsekwentnie realizowane – wprowadzenia minimalnych zmian do tekstu nowelizowanej ustawy zasadniczej;
- zasadnicze znaczenie miały dwie pierwsze nowelizacje, kwietniowa – która stanowiła wyłom w kształcie ustrojowym Polski jako państwa socjalistycznego oraz grudniowa – wprowadzająca przełomowe zmiany ustrojowe stanowiące początek III Rzeczypospolitej;
- kolejne nowelizacje nie miały już tak przełomowego znaczenia, chociaż trzy z nich: z 8 marca i 27 września 1990 r. oraz z 19 kwietnia 1991 r. w istotny sposób modyfikowały polski system ustrojowy;
- u podstaw większości nowelizacji leżały przede wszystkim przyczyny polityczne, tylko dwie z nich posiadały głównie uwarunkowania ustrojowe: ustawa z 8 marca stanowiła dopełnienie i konsekwencję reaktywowania samorządu terytorialnego, spełniając wtórną rolę w stosunku do podstawowych założeń reformy samorządowej zawartej w ustawach zwykłych, natomiast ustawa z 18 października wynikała z ratyfikacji umowy międzynarodowej;
- przepisy noweli kwietniowej były niemal identyczne z porozumieniami Okrągłego Stołu, Sejm IX kadencji nie miał więc – także zgodnie z dotychczasową praktyką polityczną – niemal żadnych możliwości wpływu na ich treść mimo pewnych starań i krytyki takiego stanu rzeczy. Natomiast pozostałe nowelizacje były wynikiem działalności politycznej ugrupowań obecnych w parlamencie a przede wszystkim prac legislacyjnych prowadzonych zwłaszcza przez Sejm;
- dążenie do zmian ustrojowych widoczne w Sejmie i w Senacie mogło zakończyć się powodzeniem dzięki dużej aktywności i poziomowi merytorycznemu,

zwłaszcza w zakresie materii prawno-ustrojowej, sporej części parlamentarzystów, a także udziałowi ekspertów;

- również te względy pozwoliły w ogromnej większości przypadków uniknąć wpływu uwarunkowań czysto politycznych na treść nowelizacji, co przyczyniło się do stworzenia w okresie przejściowym spójnych ram konstytucyjnych niehamujących dalszych reform;
- jak się okazało, większość zasad i rozwiązań ustrojowych zawartych w nowelizacjach znalazło odzwierciedlenie w uchwalonych w 1992 r., a zwłaszcza 2 kwietnia 1997 r., ustawach zasadniczych, co potwierdzałoby zarówno logikę ewolucyjnej drogi przemian ustrojowych w Polsce, jak i kierunek, a także poziom nowelizacji uchwalonych w latach 1989–1991.