

Waldemar Tomaszewski

**Proces przygotowania i uchwalenia  
Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku**

w aspekcie doświadczeń ustrojowych  
oraz prac nad nową konstytucją

**Recenzja**

dr hab. Tomasz Słomka

**Projekt okładki**

**ISBN 978-83-950220-7-4**

**INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH**

**Wydział Nauk Społecznych**

**UNIwersytet WARMIŃSKO-MAZURSKI W OLSZTYNIE**

**OLSZTYN 2018**

# Spis treści

|             |   |
|-------------|---|
| Wstęp ..... | 5 |
|-------------|---|

## ROZDZIAŁ 1

|  |    |
|--|----|
| Przebieg prac nad Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–1997 ... | 17 |
| 1.1. Prace konstytucyjne w latach 1989–1991 .....                              | 17 |
| 1.2. Prace konstytucyjne w latach 1991–1993 .....                              | 23 |
| 1.3. Prace konstytucyjne w latach 1993–1997 .....                              | 26 |

## ROZDZIAŁ 2

|  |    |
|--|----|
| Przyjęcie tekstu jednolitego Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<br>z 2 kwietnia 1997 roku ..... | 33 |
| 2.1. Przygotowanie tekstu konstytucji w drugim czytaniu .....                                      | 33 |
| 2.2. Koalicja konstytucyjna w parlamencie .....  | 39 |
| 2.3. Propozycje poprawek w tekście konstytucji zgłoszone<br>przez prezydenta RP .....              | 45 |
| 2.4. Uchwalenie Konstytucji RP z 1997 roku w trzecim czytaniu .....                                | 49 |

## ROZDZIAŁ 3

|  |    |
|--|----|
| Przebieg referendum konstytucyjnego .....                            | 55 |
| 3.1. Przygotowanie referendum konstytucyjnego .....                  | 55 |
| 3.2. Polityczna i społeczna kampania referendalna .....              | 59 |
| 3.3. Referendum konstytucyjne .....                                  | 65 |
| 3.4. Wejście Konstytucji RP z 1997 roku do praktyki ustrojowej ..... | 71 |

## ROZDZIAŁ 4

|  |    |
|--|----|
| Krytyka trybu prac nad Konstytucją RP z 1997 roku .....                                | 75 |
| 4.1. Brak określenia zasadniczych kwestii konstytucyjnych przy<br>Okrągłym Stole ..... | 75 |
| 4.2. Słabość legislacyjna parlamentu kadencji 1991–1993 .....                          | 85 |
| 4.3. Problem legitymizmu parlamentu 1993–1997 do stanowienia<br>konstytucji .....      | 89 |
| 4.4. Postulaty ugrupowań prawicowych a Konstytucja RP z 1997 roku .....                | 94 |

ROZDZIAŁ 5

|  |     |
|--|-----|
| Potrzeba uchwalenia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.....   | 103 |
| 5.1. Konstytucja RP z 1997 roku w praktyce ustrojowej organów państwowych .....  | 103 |
| 5.2. Konstytucja RP z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej .....   | 111 |
| 5.3. Propozycje zmian Konstytucji RP z 1997 roku .....   | 126 |
| 5.4. Konsultacje polityczne i społeczne w sprawie wprowadzenia nowej ustawy zasadniczej oraz postulaty de lege ferenda ..... | 140 |
| Zakończenie .....  | 155 |
| Bibliografia .....   | 159 |
| Wykaz skrótów .....  | 176 |
| Spis tabel i schematów .....   | 179 |
| Aneksy .....   | 181 |

## Wstęp

Dnia 2 kwietnia 1997 roku Zgromadzenie Narodowe kwalifikowaną większością głosów przyjęło tekst ustawy zasadniczej, którą następnie społeczeństwo zaakceptowało w ogólnokrajowym referendum. Uchwalenie konstytucji zamykało proces transformacji w sferze prawnoustrojowej. Nie można zatem podważać doniosłości tego wydarzenia. Od uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku minęło jednak już ponad dwadzieścia lat. Taka perspektywa pozwala na ocenę sprawdzenia się tego aktu w praktyce ustrojowej.

Od momentu uchwalenia konstytucji pojawiały się liczne propozycje zmian konstytucyjnych. Były też projekty całkowicie nowej konstytucji. Ich autorami były partie polityczne, zespoły ekspertów i przedstawiciele organów władzy państwowej. Zawarte w tych projektach propozycje ustrojowe różniły się niekiedy w sposób istotny. Różne były też motywy przedstawiania projektów konstytucyjnych. Czasem był to wyraz autentycznej troski o usprawnienie funkcjonowania państwa i jego organów, jednak częściej, w opinii autora, były one podyktowane partykularnymi interesami politycznymi. Po wyborach w 2015 roku problematyka konstytucyjna powróciła, kolejny raz, do polityczno-społecznego dyskursu. Pojawienie się istotnej przewagi jednej partii w parlamencie oraz determinacja piastujących organy władzy państwowej w kwestii zmiany konstytucji, a zwłaszcza prezydenta RP, powodowały, iż możliwość odejścia od Konstytucji RP z 1997 roku stała się bardzo realna. W czerwcu 2018 roku przedstawiono nawet pytania, jakie powinny się znaleźć w zapowiadanym konstytucyjnym referendum konsultacyjnym. Było to zasadniczą motywacją do podjęcia badań nad stanem aktualnej debaty konstytucyjnej w Polsce oraz przypomnienia dylematów, które towarzyszyły uchwalaniu konstytucji z 1997 roku.

Przedmiotem niniejszej książki jest proces, w wyniku którego doszło do uchwalenia Konstytucji RP w 1997 roku oraz ocena funkcjonowania tej ustawy w obecnych uwarunkowaniach politycznych i społecznych. Głównym celem naukowym jest ukazanie złożoności problematyki konstytucyjnej, zwłaszcza w kwestiach proceduralnych i ustrojowych oraz zbadanie, czy konstytucję trzeba znowelizować lub nawet zastąpić nową ustawą zasadniczą. Podczas rozważań poszukiwano odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Jaki był tryb uchwalenia Konstytucji RP z 1997 roku i czy zapewniał on uwzględnienie oczekiwań społecznych i politycznych wobec tej ustawy?
2. Jakie są argumenty za nowelizacją Konstytucji RP z 1997 roku?
3. Czy jest obecnie istotna potrzeba uchwalenia nowej Konstytucji RP?
4. Jakie zasadnicze rozwiązania ustrojowej proponuje się zawrzeć w nowej Konstytucji RP?

W procesie badawczym przyjęto następującą główną hipotezę: w momencie uchwalenia konstytucji oraz po wejściu tej ustawy do praktyki ustrojowej spowodowała ona istotne podziały społeczno-polityczne, które nie zmniejszyły się w trakcie jej funkcjonowania, co może stanowić istotną przesłankę do zastąpienia Konstytucji RP z 1997 roku nowym aktem konstytucyjnym.

Ponadto określono dwie hipotezy dodatkowe: od wejście Konstytucji RP z 1997 r. do praktyki ustrojowej pojawiły się nowe uwarunkowania ustrojowe, jak np. funkcjonowanie państwa w systemie prawno-instytucjonalnym Unii Europejskiej, które wymagają dookreślenia w ustawie zasadniczej oraz specyficzny system rządów określony Konstytucją RP z 1997 roku, pomimo iż sprawdzał się wielokrotnie w praktyce ustrojowej, w obecnych realiach politycznych wymaga modernizacji, zwłaszcza poprzez nowe wyznaczenie zadań i kompetencji organów władzy wykonawczej.

Hipotezy te zostały zweryfikowane w pięciu rozdziałach. W pierwszym, *Przebieg prac nad Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–1997*, przedstawiony został proces, w wyniku którego doszło do przygotowania projektu Konstytucji RP, który stał się następnie przedmiotem prac w Zgromadzeniu Narodowym. Dokonano analizy proponowanych rozwiązań ustrojowych w okresie po 1989 roku wraz z ukazaniem motywacji wyboru ich poszczególnych wariantów. W rozdziale *Przyjęcie tekstu jednolitego Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku* skoncentrowano się nad przebiegiem prac w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego oraz procesem legislacyjnym w Zgromadzeniu Narodowym, które doprowadziły do uchwalenia Konstytucji RP w 1997 roku. Wskazano zasadnicze dylematy konstytucyjne oraz zakres politycznej akceptacji rozwiązań ustrojowych. W rozdziale trzecim, *Przebieg referendum konstytucyjnego*, ukazano spory polityczne i społeczne, które towarzyszyły uchwalaniu nowej polskiej konstytucji i jej wprowadzaniu do praktyki ustrojowej. Dokonano też oceny wyników referendum. W rozdziale *Krytyka trybu prac nad Konstytucją RP z 1997*

roku poddano analizie proces stanowienia konstytucji 1997 roku, wskazując na zasadnicze problemy proceduralne oraz merytoryczne w pracach nad Konstytucją RP z 1997 roku. Działanie to miało na celu określenie i weryfikację potencjalnych przesłanek, które uzasadniałyby krytykę procesu uchwalenia konstytucji w aspekcie braku szerokiego społecznego i politycznego poparcia dla tej ustawy oraz nieuwzględnienia w treści konstytucji licznych postulatów. Przedmiotem rozdziału *Potrzeba uchwalenia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* są rozważania nad realną potrzebą zastąpienia Konstytucji RP z 1997 roku nową ustawą zasadniczą. W tym rozdziale zostały przedstawione argumenty polityczne oraz społeczne zarówno za zmianą lub nowelizacją ustawy zasadniczej, jak i za pozostawieniem jej w niezmienionej formie. Ukazano też działania, jakie podejmowano dotychczas w celu odejścia od uchwalonej w 1997 roku konstytucji wraz z wyznaczeniem zasadniczych postulatów *de lege ferenda*.

Wśród zastosowanych w procesie badawczym metod najistotniejsze znaczenie miała metoda systemowa oraz instytucjonalno-prawna. Określenie uwarunkowań systemu politycznego dawało bowiem możliwość wskazywania motywów przyjmowania konkretnych rozwiązań ustrojowych. Badanie ewolucji systemu partyjnego pozwoliło natomiast na znalezienie uzasadnienia dla zmieniających się postulatów konstytucyjnych. Kwestie ustrojowe musiały zostać zinterpretowane z zastosowaniem analizy licznych aktów prawnych. Dokonano również komparatyki zarówno w odniesieniu do propozycji konstytucyjnych przedkładanych w okresie przed uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 roku, jak i w okresie już po jej uchwaleniu. Porównano również zakres zasadniczych dylematów konstytucyjnych z okresu stanowienia Konstytucji RP z 1997 roku do aktualnych. Na problematykę konstytucyjną we współczesnej Polsce spojrzano również przez pryzmat doświadczeń ustrojowych, wykorzystując metodę historyczną.

Literatura, odnosząca się do problematyki podejmowanej w niniejszej książce, jest niezwykle obszerna. Obejmuje bowiem zarówno kwestie prac konstytucyjnych, jak i funkcjonowania konstytucji w praktyce ustrojowej oraz problematykę propozycji zmian konstytucji i wprowadzenia nowej ustawy zasadniczej. W aspekcie procesu uchwalenia konstytucji należy przytoczyć zwłaszcza liczne publikacje Ryszarda Chruściaka, Wiktora Osiatyńskiego, Stanisława Gebethnera. Problem funkcjonowania Konstytucji RP z 1997 roku w praktyce ustrojowej podejmowali m.in. Andrzej Bałaban, Kazimierz Działocha, Leszek Garlicki, Mirosław Granat, Marian Grzybowski, Zdzisław Jarosz, Jerzy Jaskiernia, Jerzy Kuciński, Paweł

Sarnecki, Wiesław Skrzydło, Wojciech Sokolewicz, Andrzej Szmyt, Leszek Wiśniewski, a w zakresie systemu rządów również Wojciech Jakubowski, Ryszard Mojak, Tomasz Słomka, Jarosław Szymanek. Odrębny aspekt stanowiło funkcjonowanie konstytucji w warunkach unijnych, do którego odnoszą się prace Jana Barcza, Krzysztofa Wójtowicza, Anny Wyrozumskiej. Projekty zmiany konstytucji badali m.in. Ryszard Chruściak, Maria Kruk, Ewa Łętowska, Piotr Winczorek.

Niestety, problematyka konstytucyjna w Polsce nie była raczej przedmiotem zainteresowań badaczy za granicą. Częściej to polscy naukowcy prezentowali aspekty konstytucji RP z 1997 r. na forum międzynarodowym, np. P. Winczorek, *Axiological foundations of the constitution of Poland*, „Saint Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal” 1997, s. 59–69<sup>1</sup>; A. Łazowski, *The Polish Constitution, the European Constitutional Treaty and the Principle of Supremacy*, w: *The European Constitution and National Constitutions: Ratification and Beyond*, ed. A. Albi, J. Ziller, Kluwer Law International, 2006, s. 245–268; *Polish constitutional law: the constitution and selected statutory materials*, ed. E. Gierach, P. Chybalski, Warszawa 2009; *Constitutional Essays*, ed. M. Wyszowski, Warszawa 1999.

Uchwaleniu konstytucji w 1997 roku towarzyszyło wiele sporów polityczno-społecznych. Podnoszono liczne konstytucyjne dylematy nie tylko ustrojowe, ale też i proceduralne. Część ugrupowań, nieprzychylnych konstytucji, kwestionowała legitymizm parlamentu wybranego w 1993 roku do jej stanowienia. Struktura Zgromadzenia Narodowego uchwalającego konstytucję, w ich opinii, była zbyt jednorodna doktrynalnie i politycznie, co przekreślało konstytucyjny pluralizm. Również brak określenia wymaganej frekwencji w konstytucyjnym referendum był argumentem przeciw legalności tego aktu.

Oceniając dorobek polskiego konstytucjonalizmu trzeba stwierdzić, że bez wątplenia jest on niepodważalny, bazujący na doświadczeniach kilku już wieków<sup>2</sup>. W 2018 roku obchodziliśmy przecież 550 rocznicę parlamentaryzmu polskiego<sup>3</sup>. Jednak konflikty polityczne wokół stanowienia praw podstawowych stały się niejako ich charakterystyczną cechą. Zauważmy, iż z każdą z polskich konstytucji,

---

<sup>1</sup> W tym samym wydaniu artykuły dotyczące Konstytucji RP z 1997 r. zamieścili: E. Łętowska, M. Wyrzykowski, E. Popławska.

<sup>2</sup> *Historia państwa i prawa Polski*, red. J. Bardach, Warszawa 1964; J. Pietrzak, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Tradycja i współczesność*, Warszawa 1995.

<sup>3</sup> „550-lecie Parlamentaryzmu Rzeczypospolitej. Konferencja w Zamku Królewskim”, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=01BBE9624F4B21C9C125827D00413A71>.



oczywiście poza aktami oktrojowanymi, wiążą się kontrowersyjne okoliczności ich uchwalania oraz wprowadzania do praktyki ustrojowej.

Gdy uchwalano Konstytucję 3 maja, częściowy rozbiór państwa i ingerencja państw ościennych zmuszały do poszukiwania rozwiązań ustrojowych wzmacniających państwo i zabezpieczających je przed utratą suwerenności. Rozumiała to jednak tylko niewielka grupa obywateli, skupionych wokół reformatorskich stronnictw patriotycznych. Wykorzystując nadarżającą się okazję polityczną w Europie, zwołano Sejm, który jak liczone, zdołał uchronić Polskę przed wpływem obcych mocarstw, zmniejszył samowolę szlachty i jej „złotą wolność” oraz złagodził konflikty między stanami<sup>4</sup>. Podstawą tych reform miała być konstytucja<sup>5</sup>. Zapowiedź jej uchwalenia wywołała jednak liczne protesty i sprzeciwy, zwłaszcza wśród konserwatywnej części szlachty i magnatów, obawiających się utraty wpływów. Również państwa ościenne zdecydowały się interweniować, by nie dopuścić do wzmocnienia politycznego państwa polskiego. Konstytucja miała więc wielu przeciwników. Udało się ją wprowadzić jedynie dzięki przebiegłości politycznej stronnictwa patriotycznego i wykorzystaniu nieobecności opozycji konstytucyjnej w Sejmie<sup>6</sup>. Konstytucję uchwalono, gdy większość posłów nie powróciła jeszcze do Sejmu ze świąt wielkanocnych, a pod głosowanie poddano projekt, bez wcześniejszej nad nim debaty. Było to złamanie obowiązujących procedur, co podnosiło protesty stronnictwa konserwatywnego<sup>7</sup>. Konstytucja 3 maja 1791 roku nie była zatem wynikiem szerokiego kompromisu ugrupowań parlamentarnych. Uwzględniała jednak interes państwa polskiego, podnosiła podmiotowość polityczną stanu mieszczańskiego i brała pod opiekę stan chłopski. Jednak tryb uchwalenia konstytucji majowej dał pretekst jej przeciwnikom do nieuznania tej ustawy. Podziały społeczne i polityczne, wykorzystane przez ościenne mocarstwa, doprowadziły do wojny domowej oraz unieważnienia konstytucji i upadku I Rzeczypospolitej<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> J. Bardach, *Sejm dawnej Rzeczypospolitej*, w: *Dzieje Sejmu Polskiego*, red. J. Bardach, Warszawa 2011, s. 84–86.

<sup>5</sup> Król Stanisław August Poniatowski poparł prace nad konstytucją i współpracował z twórcami konstytucji, do których należeli m. in. Stanisław i Ignacy Potoccy, Stanisław Małachowski, Scypion Piattoli, Hugo Kołłątaj. Zob. A. Ajnenkiel, B. Leśniorski, W. Rostocki, *Historia ustroju Polski (1764–1939)*, Warszawa 1974, s. 14 i nast.

<sup>6</sup> A. Wierzbicki, *Konstytucja 3 Maja w historiografii polskiej*, Warszawa 1993, s. 11, 101–102.

<sup>7</sup> H. Izdebski, *Tryb uchwalenia Konstytucji 3 Maja*, w: *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 1998, s. 14.

<sup>8</sup> Po uchwaleniu Konstytucji 3 maja, do Polski wkroczyły oddziały rosyjskie i poparły stronnictwo hetmańskie, które wystąpiło przeciw konstytucji. Była to tzw. konfederacja targowicka (1792).

Konstytucję Księstwa Warszawskiego nadał dnia 22 lipca 1807 roku Napoleon Bonaparte<sup>9</sup>. Polacy nie mieli zatem istotnego wpływu na kształt tej konstytucji i zawarte w niej rozwiązania ustrojowe oraz społeczne. Jedynym widocznym nawiązaniem do Konstytucji 3 maja było wprowadzenie dziedziczności tronu Księstwa Warszawskiego i powierzenie panowania w Księstwie dynastii saskiej<sup>10</sup>. Niewątpliwą zaletą tej konstytucji było wprowadzenie w Księstwie Kodeksu Cywilnego i nadanie chłopom wolności osobistej<sup>11</sup>.

Konstytucja Księstwa Warszawskiego była zatem typowym aktem oktrojowanym, podobnie zresztą jak kolejna konstytucja – Królestwa Polskiego. W przygotowanie tej konstytucji zaangażowani byli tak wybitni Polacy, jak ks. Adam Czartoryski, czy Tomasz Ostrowski. Jednak określenie ostatecznych zasad konstytucji należało do cara Aleksandra I, który narzucił ją Królestwu 27 listopada 1815 roku<sup>12</sup>. Konstytucja nadana przez cara uchodziła za liberalną i przyjęta została w społeczeństwie z dużym zadowoleniem<sup>13</sup>. Z osobą cara Aleksandra I część arystokracji polskiej wiązała duże nadzieje na odbudowę państwowości. Jednak nie brakowało krytyków takiej postawy i narzuconej konstytucji. Historia pokazała, że car nie miał zamiaru respektować przepisów konstytucji. Łamanie jej zasad doprowadziło do powstania listopadowego, a po jego upadku konstytucja została zniesiona i zastąpiona Statutem Organicznym<sup>14</sup>.

---

Przystąpienie króla do Targowicy dało zwycięstwo przeciwnikom konstytucji. Zob. A. Ajnenkiel, B. Leśnodorski, W. Rostocki, *Historia ustroju Polski...*, s. 27–30.

<sup>9</sup> M. Kallas, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego, jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyka*, Poznań 1970, s. 88 i nast.

<sup>10</sup> Tytuł VII Konstytucji 3 maja określał: *Dynastia przyszłych królów polskich zacznie się na osobie Fryderyka Augusta, dzisiejszego elektora saskiego, którego sukcesorom de lumbis z płci męskiej tron polski przeznaczamy. Najstarszy syn króla panującego po ojcu na tron następować ma*. Ustawa rządowa z dnia 3 maja 1791 roku, w: M. Borucki, *Konstytucje polskie 1791–1997*, Warszawa 2002, s. 24.

<sup>11</sup> L. Bazyłow, *Historia powszechna 1789–1918*, Warszawa 1986, s. 114, 134.

<sup>12</sup> A. Ajnenkiel, B. Leśnodorski, W. Rostocki, *Historia ustroju Polski...*, s. 54.

<sup>13</sup> Z. Frasz, *Mit dobrego cesarza*, w: *Polskie mity polityczne XIX i XX wieku*, red. W. Wrzesiński, Wrocław 1994, s. 139.

<sup>14</sup> Powstanie listopadowe miało szersze przyczyny, do których głównie należały dążenia niepodległościowe. Łamanie zasad konstytucyjnych przez cara, brak legalnej opozycji stanowiły jednak jedną z istotnych przyczyn podjęcia decyzji o powstaniu, które trwało w latach 1830–1831. W 1832 roku car Mikołaj I wprowadził Statut Organiczny w miejsce konstytucji.

Kolejną ustawę konstytucyjną uchwalono dopiero po odzyskaniu niepodległości<sup>15</sup>. Była to tzw. Mała Konstytucja z 1919 roku, która określała zasady funkcjonowania głównych organów władzy nowo powstałego państwa<sup>16</sup>.

Pełną ustawę zasadniczą uchwalono dopiero w 1921 roku. Prace nad tą ustawą odbywały się w atmosferze ostrej walki politycznej. Swoje projekty konstytucji przedstawiły m.in. Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie”, Związek Parlamentarny Posłów Socjalistycznych, Związek Ludowo-Narodowy, Klub Pracy Konstytucyjnej, a dochodziły do tego jeszcze projekty rządowe i Komisji Konstytucyjnej. Zgoda panowała jedynie w określeniu republikańskiej formy państwa, jednak inne rozwiązania systemu politycznego były już całkowicie odmienne. Lewica proponowała jednoizbowy parlament i wzmocnienie demokracji bezpośredniej, konstytucyjne gwarancje reform społecznych, rozbudowane wolności i prawa obywatelskie. Prawica domagała się bikameralizmu, ograniczenia kompetencji prezydenta<sup>17</sup>. Sejm Ustawodawczy stał się miejscem ostrych starć politycznych. Skłonność do konstytucyjnych ustępstw zwiększyło dopiero zagrożenie ze strony nadciągających wojsk bolszewickich i zbliżający się plebiscyt na Górnym Śląsku. Konstytucja została uchwalona 17 marca 1921 roku. Lewica zaakceptowała wprowadzenie Senatu, wybór prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe i osłabienie jego pozycji ustrojowej. Natomiast prawica zgodziła się, by skład Senatu został określony w wyborach<sup>18</sup>. Dążenie do osłabienia władzy prezydenckiej nie było działaniem charakterystycznym dla prawicy, jednak w tym przypadku prawicą kierowała obawa przed objęciem stanowiska prezydenta przez nieprzychylnego jej Józefa Piłsudskiego<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> W niniejszej analizie pominięto część ustaw oraz tymczasowych aktów konstytucyjnych. Szerzej np.: T. Mołdawa, *Konstytucje Polskie 1918–2008*, Warszawa 2008; M. Borucki, *Konstytucje polskie 1791–1997*, Warszawa 2002.

<sup>16</sup> Była to Uchwała Sejmu Ustawodawczego z 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa. T. Mołdawa, *Konstytucja i tymczasowe akty konstytucyjne*, w: *Między polityką a historią. Księga pamiątkowa na sześćdziesięciopięciolecie Profesora Zygmunta Hemmerlinga*, red. M. Nadolski, Warszawa 1995, s. 290. W polskiej tradycji konstytucyjnej terminem „małej konstytucji” określamy ustawy z 1919, 1947 oraz z 1992 roku. Kwestia określenia tych wszystkich ustaw jako „małej konstytucji” jest sporna. Często proponuje się rezerwować ten termin jedynie dla ustawy z 1919 r.

<sup>17</sup> S. Kutrzeba, *O konstytucję RP*, Kraków 1919, s. 5–10.

<sup>18</sup> Wcześniej prawica proponowała by w Senacie zasiadali też wysocy urzędnicy i dostojnicy państwowi. J. Siemiński, *Sejm jednoizbowy i dwuizbowy*, Warszawa 1919, s. 28.

<sup>19</sup> A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1975, s. 123.

Uchwalenie konstytucji marcowej i osiągnięty w niej kompromis polityczny był niezwykle ważny z uwagi na potrzebę wewnętrznej stabilizacji państwa po okresie rozbiorów i w momencie kształtowania się granic suwerennego państwa polskiego. Jednak liberalno-demokratyczny wyraz aksjologiczny konstytucji nie uchronił Polski od rozchwiania politycznego, częstych zmian rządów i problemów społeczno-gospodarczych. Powszechne niezadowolenie i ostra walka polityczna doprowadziły do przewrotu majowego w 1926 roku, który przyniósł kolejne zmiany ustrojowe<sup>20</sup>. Zostały one określone tzw. nowelą sierpniową, która wydatnie zwiększała pozycję prezydenta w państwie, ograniczając równocześnie kompetencje Sejmu<sup>21</sup>. Zamach majowy zmienił również scenę polityczną Polski. Władzę objęli zwolennicy sanacji dążący do uchwalenia nowej ustawy zasadniczej.

Trzeba pamiętać o stałej niechęci Józefa Piłsudskiego i popierających go stronnictw do konstytucji marcowej. Konstytucja marcowa, pomimo starań jej twórców co do osiągnięcia kompromisu, była przyczyną ostrych politycznych sporów. Obraz tych wydarzeń częściowo oddają słowa Andrzeja Ajnenkiela: „Piłsudski, architekt polskich instytucji parlamentarno-demokratycznych, stał się – chyba głównie dlatego, że widział grożące nam niebezpieczeństwo zewnętrzne – tym, który dokonał destrukcji, czy raczej daleko idących redukcji tych instytucji”<sup>22</sup>.

Zapowiedź zasadniczych zmian ustrojowych została zrealizowana w 1935 roku poprzez przyjęcie nowej konstytucji. Zarówno prace nad projektem konstytucji, jak i uchwalenie konstytucji w Sejmie, odbyły się bez uwzględnienia postulatów opozycji politycznej i z całkowitym jej pominięciem w procesie decyzyjnym. Trudno zatem doszukać się w procesie stanowienia konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 roku demokratycznych procedur obowiązujących w państwie prawa. Jej uchwalenia dokonano niezgodnie z przepisem konstytucji z 1921 roku, który stanowił, iż wniosek o zmianę konstytucji musi podpisać 1/4 ustawowej liczby posłów<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Zob. J. Ciecchanowski, *O genezie i upadku II Rzeczypospolitej*, Londyn 1981, s. 18–20.

<sup>21</sup> Była to Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku, Dz. U. RP 1921, nr 44, poz. 267; B. Kącka-Rutkowska, K. Sadaj-Sado, S. Stępka, *Najnowsze dzieje Polski, 1914–1989. Wybór źródeł*, Warszawa 1997, s. 96–100.

<sup>22</sup> A. Ajnenkiel, *Romana Dmowskiego i Józefa Piłsudskiego spór o Polskę*, w: *Do niepodległości, 1918, 1944/45, 1989. Wizje – drogi – spełnienie*, red. W. Wrzesiński, Warszawa 1998, s. 222.

<sup>23</sup> A. Ajnenkiel, B. Leśnodorski, W. Rostocki, *Historia ustroju Polski (1764–1939)*, Warszawa 1974, s. 228; A. Ajnenkiel, *Romana Dmowskiego i Józefa Piłsudskiego spór o Polskę*, w: *Do niepodległości...*, s. 226 i n.

Zarzut odejścia od demokracji ciążył na konstytucji kwietniowej przez cały okres jej obowiązywania. Konstytucja wprowadzała praktycznie nieograniczoną władzę prezydenta, który był odpowiedzialny jedynie przed „Bogiem i historią”. Konstytucja kwietniowa ograniczała rolę parlamentu oraz zakres immunitetu poselskiego i senatorskiego. Rozwiązania ustrojowe w konstytucji z 1935 r. określane były przez przeciwników tej ustawy jako niedemokratyczne.

Po drugiej wojnie światowej Polska znalazła się w nowej sytuacji polityczno-społecznej, wśród państw pozostających pod wpływem Związku Radzieckiego, który narzucał rozwiązania ustrojowe. Zapowiedzią nowego systemu konstytucyjno-prawnego był manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN)<sup>24</sup>. Jego nadrzędnym celem było stworzenie wrażenia, że PKWN jest kontynuacją władz polskich okresu międzywojennego.

Dnia 19 lutego 1947 roku Sejm przyjął ustawę konstytucyjną o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej<sup>25</sup>, której zadaniem była regulacja ustroju państwa do uchwalenia konstytucji pełnej. W kwestiach nieokreślonych w Małej Konstytucji obowiązująca miała być konstytucja marcowa z 1921 roku. Jednak nie mogło być mowy o konstytucyjnym kompromisie politycznym. Wszystkie bowiem postulaty ówczesnej opozycji – Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) – zostały odrzucone przez większość sejmową Polskiej Partii Robotniczej (PPR) i Polskiej Partii Socjalistycznej (PPS). Konstytucja była zatem wyrazem woli jednej tylko opcji politycznej. Proces konstytucyjny przebiegał również bez konsultacji społecznych. Władze próbowały jednak stworzyć pozory konstytucyjnego konsensu społecznego oraz społecznej legitymizacji rządu, a wyrazem tego miało być odwołanie do konstytucji marcowej, utożsamianej przez większość społeczną z demokratycznym reżimem politycznym. Zabieg ten był manipulacją polityczną, przeprowadzaną na gruncie praw fundamentalnych<sup>26</sup>.

Ukształtowanie systemu politycznego znalazło wyraz poprzez konstytucję 1952 roku, zwaną Konstytucją Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) lub – z uwagi na zasadniczy wpływ Józefa Stalina na jej kształt – „konstytucją stalinowską”. Propaganda przedstawiała tekst konstytucji jako wyraz kompromisu i dyskusji

---

<sup>24</sup> K. Kersten, *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, Poznań 1990, s. 306 i nast.

<sup>25</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1947, nr 18, poz. 71.

<sup>26</sup> W. Tomaszewski, *Mała Konstytucja 1947 roku – pozory kompromisu władzy ze społeczeństwem*, w: *Aparat represji wobec inteligencji w latach 1945–1956*, red., R. Habielski, D. Rafalska, Warszawa 2010, s. 219–237.

społecznej, w której udział wzięło 11 milionów obywateli. W historii PRL konstytucję wielokrotnie nowelizowano, jednak stale pozostawała ona jedynie deklaracją, bez poparcia odpowiednimi aktami wykonawczymi<sup>27</sup>. Jednostronny wyraz aksjologiczny budził opór społeczeństwa przed uznaniem przepisów konstytucyjnych, a narzucona ideologia socjalistyczna determinowała rozwiązania ustrojowe i społeczno-gospodarcze. Przepisy Konstytucji PRL z 1952 roku obowiązywały w Polsce aż do wejścia na drogę przemian w kierunku demokratycznego państwa prawa, a ostatnie jej artykuły zostały zniesione dopiero wraz z uchwaleniem Konstytucji RP w 1997 roku.

Także Konstytucja RP uchwalona w 1997 roku, w okresie demokracji i pluralizmu, była i jest przyczyną licznych podziałów polityczno-społecznych w państwie. Zwłaszcza ugrupowania z prawej strony sceny politycznej negowały zarówno wyraz aksjologiczny, jak i rozwiązania ustrojowe zawarte w konstytucji. Podważano też legitymizm parlamentu, który uchwalił konstytucję, z uwagi na istotną w nim przewagę partii lewicowych. Nie był to jednak pierwszy raz w polskiej historii, gdy prawica kwestionowała uchwalenie ustawy zasadniczej.

Polityczną scenę XX wieku charakteryzowało pojawienie się ugrupowań o słabo określonej tożsamości ideowo-programowej, co powodowało problem w ich klasyfikowaniu według tradycyjnego podziału na prawicę i lewicę. Było to widoczne również w warunkach polskich, zwłaszcza w okresie transformacji po 1989 roku. Pojęcie prawicy stało się tym samym jeszcze trudniejsze do zdefiniowania<sup>28</sup>.

Jednak klasycznie pojmowane ugrupowania prawicowe zawsze starały się aktywnie uczestniczyć w procesach konstytucyjnych i wywierać jak największy wpływ na ostateczny kształt ustaw zasadniczych w Polsce. Odbywało się to z różnym skutkiem, w zależności od istniejącej sytuacji politycznej i stopnia konsolidacji prawicy. Istotny sukces odniosła np. prawica podczas uchwalania konstytucji w 1921 roku. W konstytucji 1935 roku zawarto prawicowe myśli polityczne, jak np. odpowiedzialność wobec Boga, czy hierarchiczny system władzy, co sprawiało, iż większa krytyka płynęła pod adresem tej ustawy z lewej strony. Po drugiej wojnie światowej znaczenie prawicy było z oczywistych względów ograniczone, ale i wpływ polskiej lewicy na kształt ustaw był niewielki, gdyż zasadnicze decyzje zapadały

---

<sup>27</sup> W. Roszkowski, *Historia Polski 1914–2004*, Warszawa 2004, s. 208.

<sup>28</sup> T. Bojarowicz, *Partie i ugrupowania prawicowe w Polsce po 1989 roku*, Toruń 2013, s. 12 i nast.; K. Knyżewski, *Partie i system partyjny w Polsce w okresie transformacji ustrojowej*, Warszawa 1998, s. 25.

w Moskwie (czy to wobec Małej Konstytucji 1947, czy Konstytucji PRL). Taki stan rzeczy miał miejsce aż do przełomu 1989 roku.

Prace nad konstytucją uchwaloną w 1997 roku rozpoczęto w pierwszej fazie tranzycji, jaką były obrady Okrągłego Stołu. Jak się miało okazać, proces konstytucyjny był wieloletni. Dążono do określenia rozwiązań ustrojowych, które umożliwiałyby sprawowanie rządów zarówno lewej, jak i prawej stronie politycznej sceny. W zamierzeniu twórców konstytucji, jej przepisy miały być wyrazem polityczno-społecznego kompromisu, a równocześnie zapewnić stabilność władzy państwowej. Lata, jakie minęły od uchwalenia konstytucji, pokazały, iż ta ustawa sprawdziła się w praktyce ustrojowej i nie spowodowała poważnych konfliktów. Choć trzeba też pamiętać o wielu problemach związanych z jej stosowaniem.

Aktualna debata konstytucyjna odnosi się zarówno do potrzeby nowelizowania Konstytucji RP z 1997 roku, jak i konieczności uchwalenia całkowicie nowej ustawy zasadniczej. Ma to być wynikiem zmieniającej się rzeczywistości politycznej, z przewagą stronnictw prawicowych nad lewicowymi, które istotnie straciły na znaczeniu od uchwalenia konstytucji. Pojawiły się też nowe uwarunkowania międzynarodowe, a zwłaszcza funkcjonowanie Polski w Unii Europejskiej, z czym wiąże się konieczność konstytucyjnego uregulowania wielu kwestii. Ponadto, szczególnym czynnikiem sprzyjającym nastrojom zmiany konstytucji jest demografia i ukształtowanie się nowego modelu społecznego, z pokoleniem, które nie uczestniczyło w procesie stanowienia konstytucji, a przez to słabiej się z nią utożsamia i oczekuje dostosowania rozwiązań prawnych do realiów funkcjonowania państwa. Stąd też istotne poparcie społeczne dla reformy konstytucyjnej w Polsce. Na problem konstytucyjny należy zatem spojrzeć zarówno w aspekcie okoliczności uchwalenia Konstytucji RP z 1997 roku, jak i z perspektywy lat jakie minęły od czasu jej wejścia do praktyki ustrojowej.

Niniejsza książka, w zamierzeniu autora, może się przyczynić do wzmocnienia merytorycznej dyskusji konstytucyjnej oraz zobiektywizowania debaty nad potrzebą uchwalenia nowej ustawy zasadniczej.

Autor składa podziękowania wszystkim osobom, które przyczyniły się do powstania i publikacji książki, a zwłaszcza dr. hab. Tomaszowi Słomce za naukowe uwagi podnoszące jakość podejmowanych rozważań oraz prof. zw. dr. hab. Arkadiuszowi Żukowskiemu za merytoryczne i organizacyjne wsparcie procesu badawczego i wydawniczego.