

Agnieszka Bień-Kacała

Rewizja czy zmiana konstytucji? (Charakter prawny nowelizacji konstytucji z 1989 r.)

1. Niedawno minęło 20 lat od niezwykle doniosłych zmian Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. Wagi tego zjawiska nie trzeba nawet dowodzić. Jest ona niezaprzeczalna. Zakres i znaczenie zmian zostały już raczej dość dobrze rozpoznane, przynajmniej w nauce prawa konstytucyjnego. Rok 2009 obfitował bowiem w liczne konferencje poświęcone tej tematyce. Nie do końca natomiast rozważony został problem charakteru prawnego zmian dokonanych w dniach 7 kwietnia oraz 29 grudnia 1989 r. ustawami o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Ustawodawca konstytucyjny nie rozróżniał bowiem w procedurze zmiany ustawy zasadniczej rewizji jej postanowień od częściowej tylko nowelizacji, doktryna natomiast incydentalnie wypowiadała się w kwestii oceny wskazanych działań ustrojodawczych. Temu zagadnieniu właśnie poświęcony jest niniejszy przyczynek.

2. Pomijając filozoficzne ujęcie ustrojodawcy i sposobu podejmowania działań ustrojodawczych, pragnę rozważać jedynie kategorię zmiany konstytucji. W nauce dość jednolicie definiuje się to pojęcie jako „uchylenie lub nadanie odmiennej treści wszystkim lub niektórym postanowieniom konstytucji, a także wydanie nowych norm konstytucyjnych w trybie przewidzianym dla zmiany konstytucji”¹,

¹ Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 60–61.

przy czym kategorię tę pojmuje się szeroko, jako wszelkiego rodzaju zmiany². Nie ma znaczenia zatem zakres (w ujęciu ilościowym) oraz głębokość, czyli jakość lub znaczenie tych zmian.

W teorii prawa konstytucyjnego zmiana konstytucji nie jest jednak pojęciem jednorodnym. Wyróżnia się bowiem uchwalenie całkiem nowej konstytucji, rewizję tego aktu (zmiana zasad obowiązującej konstytucji) oraz nowelizację (zmianę częściową, która nie obejmuje najważniejszych zasad ustrojowych, nie narusza istoty ustroju)³. Różnica jest w tym przypadku przede wszystkim jakościowa. Najbardziej zasadnicze znaczenie będzie miało oczywiście uchwalenie całkiem nowej regulacji. Niekiedy kategorie rewizji i zmiany wprost są przewidziane w tekście ustawy zasadniczej (np. art. 125 Konstytucji marcowej). Praktycznie nie spotyka się regulacji przewidujących możliwość czy konieczność uchwalenia nowego aktu np. wobec zdarzenia uzasadniającego kres obowiązywania danej regulacji (wyjątkiem jest tu chyba Ustawa Zasadnicza RFN z 1949 r., przed zjednoczeniem w 1990 r.).

Przestrzeń od zmiany częściowej do rewizji konstytucji jest stopniowalna i nie opiera się na ostrych podziałach⁴. Wyróżnić zatem można fragmentaryczną modyfikację (w postaci prostej i kwalifikowanej), kwalifikowaną zmianę konstytucji oraz jej rewizję. Ta ostatnia kategoria oznacza zmianę konstytucji poprzedzoną przeglądem całości jej postanowień i oceną ich założonej skuteczności, dotycząca większej liczby i bardziej fundamentalnych postanowień oraz przeprowadzoną w szczególnym trybie, często ułatwionym w stosunku do zmiany prostej czy kwalifikowanej. Niezależnie od tego, w ramach rewizji wyróżnia się jej postać materialną i formalną⁵.

² Por. W. Sokolewicz, *Rozdział XII. Zmiana konstytucji, art. 235, uwaga 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 2.

³ Por. E. Gdulewicz, W. Zakrzewski, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, s. 37.

⁴ Por. W. Sokolewicz, *O gradacji zmian konstytucji*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament, studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 182–192.

⁵ Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 60–61; B. Banaszak, *W poszukiwaniu „momentu konstytucyjnego”, czyli o warunkach zmiany*

Rewizja materialna polega na zmianie zasad ustrojowych obowiązującej konstytucji i w konsekwencji na zmianie charakteru państwa. Nie uchwała się nowego aktu prawnego. Jako przykład podaje się właśnie zmianę Konstytucji PRL z 29 grudnia 1989 r. Rewizja formalna zaś polega na uchwaleniu całkiem nowego aktu. Do rozważenia pozostaje to, czy nowy akt musi opierać się na odmiennych od obowiązujących poprzednio zasadach ustrojowych, czy wystarczy jedynie nieznaczna ich modyfikacja, dostosowująca regulację do panujących warunków społecznych i politycznych.

Rozróżnienie zmiany i rewizji konstytucji nie jest kwestią rozważań podejmowanych w ostatnich latach. Funkcjonowało już bowiem w okresie międzywojennym⁶. Znajdowało to odzwierciedlenie wprost w regulacji konstytucyjnej. Dla przykładu wskazać można przypadek II Rzeczypospolitej. Artykuł 125 Konstytucji z 17 marca 1921 r. przewidywał, że zmiana Konstytucji mogła być uchwalona tylko w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, względnie członków Senatu, większością 2/3 głosów. Drugi z rzędu na zasadzie tej Konstytucji wybrany Sejm mógł dokonać rewizji ustawy konstytucyjnej własną uchwałą, powziętą większością 3/5 głosujących, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Co 25 lat po uchwaleniu konstytucji ustawa konstytucyjna miała być poddawana rewizji zwyczajną większością Sejmu i Senatu, połączonych w tym celu w Zgromadzenie Narodowe. Już wówczas zauważano bowiem, że niektóre postanowienia ustawy zasadniczej, w szczególności dotyczące ustroju państwowego, wymagają trwałości i stałości większej niż postanowienia ustaw zwykłych. Rozwiązania takie podyktowane były gwarancją stałości podstaw porządku prawnego oraz ochroną mniejszości parlamentarnej. Z drugiej jednak strony im większa była sztywność konstytucji, tym częściej mogło dochodzić do naruszeń zamieszczonych w niej zasad przez ustawy zwykłe. Dlatego też wskazywano na ujawniającą się w praktyce potrzebę zmiany konstytucji. Rozróżniano dwa pojęcia: zmianę i rewizję ustawy zasadniczej. Rewizja traktowana była jako zmiana

konstytucji, Przegląd Legislacyjny 2007, nr 2, s. 12.

⁶ Por. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 578–581.

o charakterze zasadniczym, czyli dotycząca pojęć zasadniczych czy zmiany systemu. Zmiana zwykła, częściowa miała ograniczone znaczenie, nie dotykała całości Konstytucji. Instytucje te związane były z kategoryzacją postanowień Konstytucji na przepisy szczegółowe oraz zasady Konstytucji.

Na wskazane pojęcia zmiany i rewizji nakłada się kategoria reinterpretacji i modyfikacji tekstu ustawy zasadniczej⁷. Znajduje to w konsekwencji wyraz w zmianach formalnych tekstu konstytucji lub w orzeczeniach sądów konstytucyjnych przekształcających jego brzmienie. Różne może być uzasadnienie aksjologiczne wskazanych zmian i przekształceń. Wyróżnia się tu grę polityczną służącą legitymizacji czy uwiarygodnieniu działań władzy⁸.

Następnie wskazać można autonomizację konstytucji w związku z działalnością orzeczniczą organów sądowych. Nie sposób przece- nić w interesującym nas przypadku aktywności Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza u zara- nia działalności w warunkach państwa „demokracji ludowej”. Duże znaczenie odegrał również, jako organ pozaorzeczniczy, Rzecznik Praw Obywatelskich. W końcu duże znaczenie ma bilans zmian dokonujących się w społeczeństwie, a także stan rozwoju społeczeństwa oraz wzrost jego oczekiwań w stosunku do władzy państwowej. Dysonans z aktualnym porządkiem konstytucyjnym musi być jednak na tyle duży, że sygnalizuje dla tego porządku brak legitymacji społecznej. Wówczas z suwerennością narodu, zbiorowego podmiotu cechującego się zmiennością w czasie, wiązać należy uzasadnienie założenia o zmienności konstytucji⁹. Intensywność i głębokość zmian ustrojowych uwarunkowana winna być jakością przemian społecznych i kulturowych. Zmiana aktu ustrojodawczego państwa łączy się wówczas z potrzebą zachowania jego znaczenia prawnego i legitymacji społecznej.

⁷ Por. L. Garlicki, *Aksjologiczne podstawy reinterpretacji konstytucji*, [w:] *20 lat transformacji ustrojowej w Polsce*, materiały konferencyjne, 51. Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Warszawa, 19–21 czerwca 2009 r., s. 39–41.

⁸ Ibidem, s. 47.

⁹ Por. W. Sokolewicz, *O gradacji zmian konstytucji.*, s. 178.

W przypadku Konstytucji PRL pod koniec lat 80. ubiegłego wieku zauważano sytuację, że dotychczasowe jej zmiany nie nadały za przemianami społecznymi¹⁰. Wprost widziano wówczas potrzebę zmiany Konstytucji o charakterze co najmniej rewizji, a nie tylko nowelizacji nawet obszernej i kompleksowej. Jako najlepsze rozwiązanie proponowano uchwalenie nowej konstytucji, sankcjonującej niejako ustawowe wzmacnianie instytucjonalnych gwarancji praworządności i praw obywatelskich. O idei demokratycznego państwa prawa nie było jednak jeszcze mowy.

Niemniej jednak pamiętać trzeba, że konstytucja jest aktem szczególnego rodzaju o cechach trwałości, osiąganych przez ustalenie szczególnych rygorów proceduralnych modyfikacji jej postanowień. Niekiedy ustrojodawca bezpośrednio zakazuje zmiany określonych norm konstytucyjnych. Dodatkowo w doktrynie wskazuje się na ograniczoną zdolność ich modyfikacji. Odnosząc to ostatnie stwierdzenie do realiów 1989 r., warto wspomnieć, że Konstytucja PRL przewidywała możliwość zmiany przy wykorzystaniu procedury opisanej w art. 91 (106). Zgodnie z tym przepisem zmiana konstytucji mogła nastąpić tylko w drodze ustawy, uchwalonej przez Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej większością co najmniej 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Formalnie nie było zatem przeszkód co do zmiany jakiegokolwiek przepisu i nadania mu jakiegokolwiek innego znaczenia. Funkcjonował natomiast pogląd, że niektóre zasady ustroju wyrażone w Konstytucji mogą być zmienione tylko w określonym kierunku (postanowienia relatywnie niezmiennie)¹¹. Do zasad tych zaliczano te, które określały Polskę jako republikę ludu pracującego i ustalały rozwój jej ustroju społeczno-gospodarczego w kierunku socjalizmu. Zmiany tych postanowień mogły zmierzać jedynie w kierunku socjalizmu i następnie komunizmu. Odmienna droga nie mogła być uznana za legalną i konstytucyjną. Gwarantem tej relatywnej niezmienności paradoksalnie mieli być wyborcy i procedura wyborcza.

¹⁰ Por. Z. Jarosz, *Zmiana konstytucji – czy zmiany w konstytucji*, Państwo i Prawo 1987, nr 11, s. 32–42.

¹¹ Por. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961, s. 240–248.

Z woli tych wyborców dokonano następnie, po zawarciu porozumień Okrągłego Stołu, rewizji Konstytucji PRL.

3. Konstytucja nazywana jest aktem ustrojodawczym państwa. Określa ona urząd danej organizacji. Zmiany tego aktu są zatem powiązane w sposób ścisły z zagadnieniami ustroju. Modyfikacja zasad ustrojowych jest natomiast elementem definiującym rewizję konstytucji w znaczeniu materialnym bez konieczności uchwalania całkiem nowego aktu. Stąd też istotne jest opisanie kategorii zasad ustrojowych i samego ustroju. Konstytucje nie definiują jednak tego ostatniego pojęcia¹². Brak również jednolitego stanowiska w nauce prawa konstytucyjnego jego rozumienia. Poza tym kategoria ta obciążona jest wieloznacznością.

Ogólnie rzecz ujmując, urząd państwowy to „całokształt organizacji państwa i metod działania władzy państwowej”¹³ czy też „całokształt zasad politycznej organizacji społeczeństwa, a przede wszystkim zasady dotyczące wskazania podmiotu władzy i model jej sprawowania”¹⁴. Przy czym zasady te koncentrują się wokół pewnej przewodniej idei¹⁵. Dla potrzeb niniejszego przyczynku istotne jest dookreślenie, że chodzi o organizację czy zasady funkcjonujące w danym momencie (chwili, czasie). Reguły te sformułowane są w normach prawnych, najczęściej o randze konstytucyjnej. Wiąże się z tym ogólność postanowień oraz wysoki stopień ich abstrakcyjności. Postanowienia te nazywane są najczęściej zasadami prawnymi¹⁶. Z uwagi na ich ustrojową konotację określane są zasa-

¹² Por. A. Pułło, *O ustrojowej identyfikacji zasad konstytucyjnych*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, A. Łabno, E. Zwierchowski, s. 20.

¹³ Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 12.

¹⁴ Por. E. Gdulewicz, *Demokratyczne ustroje państwowe. Różnorodność koncepcji i rozwiązań*, [w:] *Doktrynalne podstawy demokracji konstytucyjnej*, red. J. Małaczyk, tom III, Lublin 1996, s. 53.

¹⁵ Por. P. Kierończyk, *Urząd państwa*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego, 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010, s. 644.

¹⁶ Por. W. Skrzydło, *Zasady ustroju politycznego i gospodarczego Rzeczypospolitej*, [w:] *Urząd polityczny i gospodarczy współczesnej Polski*, red. W. Skrzydło, t. IV, Lublin 1996, s. 55.

dami ustrojowymi. Przesądzają one nie tylko o politycznych charakterze ustroju, ale również o jego demokratyzmie (poprzez sposób legitymacji). Z reguły ustrój państwowy dzieli się na polityczny i społeczno-gospodarczy.

Pod pojęciem ustroju politycznego rozumie się zespół zasad dotyczących organizacji władzy publicznej w państwie oraz metod jej wykonywania¹⁷. Zasady te określają podmiot władzy państwowej, wyznaczają zakres i główne kierunki aktywności państwa, podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli oraz precyzują formy i metody ich udziału w wykonywaniu władzy państwowej.

Kwestie społeczno-gospodarcze niekiedy rozbija się na ustrój gospodarczy (określający strukturę własnościową, a także funkcjonowanie gospodarki i finansów publicznych) i społeczny (opisujący status prawny jednostki oraz warunki życia społecznego). Wśród tych kategorii znajdują się zagadnienia dotyczące zakresu ingerencji państwa w procesy gospodarcze, wolność działalności gospodarczej, określenie własności i jej ochronę czy też system oświatowy i system zabezpieczenia społecznego¹⁸. Poza tym również kwestie ochrony środowiska naturalnego oraz zasady korzystania z jego zasobów.

Niektóre z zasad wydają się powiązane ze sobą. W ustroju demokratycznym władza należy do narodu, który z reguły wykonuje ją w formach pośrednich, posiłkowo stosując bezpośredni udział suwerena w sprawowaniu władzy. Działanie organów państwowych opiera się o zasadę państwa prawnego, poszanowania godności oraz praw i wolności jednostki. Często wiąże się tu również podział władzy we wszystkich aspektach (funkcjonalnym, organizacyjnym, personalnym), przy czym uwzględnić należy specyfikę brytyjską i szwajcarską. Niemniej jednak trudno jest wskazać, które z tych zasad i czy wszystkie tworzą tzw. tożsamość konstytucyjną państwa¹⁹. Innymi słowy nie da się do końca precyzyjnie wskazać tych kategorii, których zmiana spowoduje całkowitą modyfikację ustroju. Niektóre jednak reguły mają na tyle zasadnicze znaczenie, że naru-

¹⁷ Por. B. Szmulik, *Ustrój polityczny*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 608–609.

¹⁸ Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 13–14.

¹⁹ Por. A. Pułło, *op.cit.*, s. 16–17.

szenie ich zachwieje ową tożsamością, nawet w przypadku braku modyfikacji pozostałych zasad lub instytucji. W państwach demokratycznych niekiedy znajdujemy pewne odniesienia pozytywne skupione głównie wokół idei demokratycznego państwa prawnego (art. 9 ust. 2 Konstytucji Republiki Czeskiej, art. 20 w zw. z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej RFN). Stąd też tę wartość przyjmuję jako mającą decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia tytułowej kwestii.

Tak czy inaczej te najbardziej doniosłe zasady będą tworzyły tzw. materialne jądro konstytucji, które cechuje się niezmiennością²⁰. Niezmiennosc postrzegana jest jako element immanentny konstytucji. Nie wymaga wyraźnego unormowania konstytucyjnego. Jest ona ściśle powiązana z założeniem tożsamości systemu konstytucyjnego. Ten „rdzeń, jądro” nie może zostać naruszone przez ustrojodawcę pojmowanego jako ciało przedstawicielskie przy wykorzystaniu procedur ustawodawczych i ustrojodawczych. Jest to bowiem objęte zakresem wyłącznej woli suwerena, która musi ujawnić się w odpowiednim upoważnieniu. W taki właśnie sposób suweren dokonuje zmiany ustroju – jeden system konstytucyjny zostaje zamieniony w inny.

Pod tym kątem wyróżnia się „zmiany w ustroju” oraz „zmiany ustroju”. Rozróżnienie to może stanowić jedno z kryteriów podziału nowelizacji ustawy zasadniczej na zmianę częściową i rewizję. W tym kontekście przypominam, że założeniem formułowanym w stosunku do Konstytucji PRL była cecha jedynie jej kierunkowych zmian. Nie do przyjęcia wydawało się odejście od socjalistycznego charakteru państwa. W konsekwencji suweren napotykał na trudne do pokonania przeszkody w swobodnym formułowaniu woli. Ostatecznie jednak w kontrolowany sposób ujawniła się ona w porozumieniach Okrągłego Stołu. Formalnie zostały one zatwierdzone w trybie zmian Konstytucji. Tłem była przy tym nadzwyczajna rozbieżność między wolą społeczeństwa (czy też znaczącej jego części) a stanem normatywnym i faktycznym struktur władzy państwowej. Nastał tzw. moment konstytucyjny, czyli warunki, w których aktualizuje się konieczność uchwalenia nowej lub przynajmniej rewizji

²⁰ Por. P. Holländer, *O niezmienności materialnego jądra konstytucji*, Przegląd Legislacyjny 2007, nr 1, s. 24–45.

obowiązującej konstytucji²¹. Stanowczą decyzję w tej sprawie podjął suweren. Następnie niezbędne było podjęcie działań przez ustawodawcę konstytucyjnego. Najważniejsze z nowelizacji ustawy zasadniczej doszły do skutku w 1989 r. Przegląd zmian z 7 kwietnia oraz 29 grudnia oraz ich ocen pozwoli na odpowiednią ich kwalifikację w kontekście tytułowej kwestii.

4. Modyfikację dokonaną 7 kwietnia 1989 r. określano mianem najgłębszej zmiany konstytucji w całym okresie jej obowiązywania²². Przyjmuje się, że jest to pierwszy akt zmieniający Konstytucję PRL z 1952 r. podjęty w duchu transformacji ustrojowej (przechodzenie od jednego do innego ustroju). Zapoczątkowała ona okres przejściowy odchodzenia od ustroju PRL²³. Polityczne podłoże stanowiły przy tym „Porozumienia”, a w szczególności „Stanowisko w sprawie reform politycznych”, zawarte podczas obrad Okrągłego Stołu. Pozostałe dotyczyły polityki społecznej i gospodarczej oraz reform systemowych, a także pluralizmu związkowego.

Zmianę kwietniową można uporządkować w następujące podstawowe kierunki: ustanawiające urząd prezydenta (w miejsce Rady Państwa), tworzące Senat w strukturze legislatywy, modyfikujące system wyborczy oraz wzmacniające konstytucyjne gwarancje niezawisłości sędziowskiej (m.in. powołano Krajową Radę Sądowniczą)²⁴. Konstytucjonalizacji poddano również, funkcjonujący na podstawie ustawy zwykłej, urząd Rzecznika Praw Obywatelskich. Nowela ta jednak oceniona została jako mająca potencjał antyparlamentarny i antydemokratyczny²⁵. Zawierała cały system zabezpieczeń przed ostatecznym odejściem od dotychczasowego ustroju, niemniej jednak zachwiała tożsamością Konstytucji (jej jednością)

²¹ Por. B. Banaszak, *W poszukiwaniu momentu konstytucyjnego*, s. 11.

²² Por. W. Sokolewicz, *Kwietniowa zmiana Konstytucji*, Państwo i Prawo 1989, nr 6, s. 3–4.

²³ Por. A. Szmyt, *Dokonywanie zmian przepisów konstytucyjnych*, [w:] *20 lat transformacji ustrojowej w Polsce*, Materiały konferencyjne, 51. Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Warszawa, 19–21 czerwca 2009 r., s. 61.

²⁴ Por. W. Sokolewicz, *Kwietniowa zmiana konstytucji*, s. 7.

²⁵ Por. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 48.

intelektualną). Zmiany wprowadzone w wyniku tej nowelizacji traktowane są jako początkowy etap transformacji ustrojowej, ale określany mianem reformy dotychczasowego ustroju²⁶. Utożsamiać go chyba raczej należy z transformacją systemową, która polega na zmianach w ramach tego samego ustroju²⁷. Nie zostały bowiem zmienione podstawowe reguły urządzenia państwa. Utrzymana została m.in. zasada jednolitości władzy państwowej z Sejmem jako najwyższym organem tej władzy, a Polska Rzeczpospolita Ludowa pozostała państwem socjalistycznym. Zmianę z kwietnia 1989 r. ocenia się niekiedy ostro jako mającą drugorzędne znaczenie²⁸. Istotnym czynnikiem były natomiast nowe regulacje ustawowe (pluralizm związkowy w ustawie o stowarzyszeniach, udział opozycji w sejmowej ordynacji wyborczej i wolne wybory w przypadku ordynacji senackiej) oraz zgoda na liberalną wykładnię dotychczasowych uregulowań.

Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej zawierała zmiany dalej idące. Jej poprzedniczka – „nowela kwietniowa” – wyrażała jedynie dążenie do demokratycznych reform ustroju państwa²⁹. Uważano ją za niewystarczającą i postulowano dalsze zmiany w celu dostosowania rzeczywistości normatywnej do polityczno-społecznej³⁰. W przypadku zmiany grudniowej stwierdzano, że tworzyła prawne podstawy jakościowej zmiany ustroju. Umożliwiła ukształtowanie się w Polsce mechanizmów demokratycznych, które stały się katalizatorem dalszych przemian w systemie politycznym³¹. Mówi się wprost, że dokonano wówczas zasadniczej rewizji naczelných zasad ustro-

²⁶ Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 22.

²⁷ Ibidem, s. 19.

²⁸ Por. R. Graczyk, *Konstytucja dla Polski. Tradycje, doświadczenia, spory*, Kraków 1997, s. 80–81.

²⁹ Por. W. Sokolewicz, *Rzeczpospolita Polska – demokratyczne państwo prawne (Uwagi na tle ustawy z 29 XII 1989 o zmianie Konstytucji)*, Państwo i Prawo 1990, nr 4, s. 12–14.

³⁰ Por. M. Chmaj, *Sejm „kontraktowy” w transformacji systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1996, s. 81.

³¹ Ibidem, s. 83.

owych³². Była to pierwsza doniosła reforma ustrojowa w zakresie konstytucyjnych zasad politycznego i gospodarczego ustroju państwa³³. Do konstytucji wprowadzono m.in. zasady demokratycznego państwa prawnego, pluralizmu politycznego oraz swobody działalności gospodarczej. Naród, jako wspólnota polityczna, określony został jako podmiot władzy zwierzchniej, a samorząd terytorialny uzyskał gwarancję udziału w sprawowaniu władzy³⁴. Ochronie poddano prawo własności osobistej. Stanowiło to formalne potwierdzenie tego, co zauważano już przed nowelą grudniową. Polska przestała być państwem socjalistycznym. Jednak nie nastąpiła wówczas ostateczna przemiana ustrojowa, a jedynie przekroczono jeden z najważniejszych progów transformacji. Znalazło to odzwierciedlenie w charakterystyce Polski jako demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Przy czym demokracja występuje w ujęciu uniwersalnym, nie zaś socjalistycznym czy też innym, określanym jakimkolwiek przymiotnikiem. Doszło zatem do jakościowej zmiany charakteru państwa. Przekreślono ostatecznie dotychczasową tożsamość konstytucji, naruszono jej materialne jądrowe³⁵. Obecność zasady demokratycznego państwa prawnego wśród zasad ustrojowych implikuje określone dalsze zmiany w strukturze władzy oraz kompetencji jej poszczególnych organów. Z tej właśnie kategorii wywodzi się zasadę podziału władzy jako zaprzeczenie jej jedności skupionej w Sejmie. Niezmienione zaś przepisy Konstytucji wymagały reinterpretacji w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że w dalszym ciągu mieliśmy do czynienia z tzw. prowizorium konstytucyjnym. Treść Konstytucji nie przystawała do zmienionych warunków społecznych i politycznych³⁶. Sytuacji nie rozwiązały dalsze nowelizacje ustawy zasadniczej. Niezbędność uchwalenia nowej konstytucji była dość częstym postulatem.

³² Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 23–24.

³³ Por. R. Mojak [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2007, s. 88.

³⁴ Por. A. Szmyt, *op.cit.*, s. 90.

³⁵ Por. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 48.

³⁶ Por. J. Zakrzewska, *Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej, Państwo i Prawo* 1990, nr 4, s. 4.

W odniesieniu do tematu przyczynku zasadnicze znaczenie, jak się wydaje, trzeba przypisać zmianie treści art. 1 Konstytucji PRL z: „Polska Rzeczpospolita Ludowa jest państwem socjalistycznym”, na: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Zmiana ta dokonana została ustawą z 29 grudnia 1989 r. Poprzednia nowelizacja, choć bardzo istotna, dotyczyła państwa socjalistycznego, następne zaś po roku 1989 odbywały się już w demokratycznym państwie prawnym. Nowela kwietniowa otwierała niejako proces transformacji ustrojowej³⁷. Grudniowa natomiast utrzymywała go, z tym że na demokratycznych podstawach. Proponuję zatem traktowanie w kategoriach zmiany częściowej nowelę kwietniową, natomiast grudniowa nosiłaby na zasadzie wyłączności miano rewizji materialnej konstytucji. Niemniej jednak obie zmiany z roku 1989 mają ogromną doniosłość polityczną i społeczną. Postrzegać je wypada w kategoriach rewolucji, a nie ewolucji³⁸. Rewolucja ta zaszła natomiast drogą ewolucyjną, stopniowych, acz zasadniczych zmian. Doszło bowiem najpierw do zachwiania podstawami obowiązującej Konstytucji, a następnie do ostatecznego przekreślenia jej tożsamości. Zjawisko to zaszło z woli suwerena wykonującego swoje „prawo do oporu” w zasadzie bez wykorzystania przemocy. Podkreśla się zatem, że jest to kwestia bardziej legitymizmu konstytucyjnego niż legalności konstytucyjnej.

5. Warto jeszcze zwrócić uwagę na znaczenia formuły dialogu społecznego. Znajduje się ona obecnie już w preambule Konstytucji z 1997 r. W części artykułowanej rozwijana jest w odniesieniu do społecznej gospodarki rynkowej jako jeden z jej filarów (art. 20 Konstytucji RP z 1997 r.). Praktyczną oraz normatywną instytucjonalizacją dialogu jest obecnie Komisja Trójstronna do Spraw Społeczno-Gospodarczych³⁹. Jego szczególne znaczenie zarysowało

³⁷ Por. A. Szmyt, op.cit., s. 91.

³⁸ Por. L. Garlicki, op.cit., s. 50 oraz A. Szmyt, op.cit., s. 79–80.

³⁹ Por. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1080 ze zm.).

się natomiast już wyraźnie w instytucji Okrągłego Stołu. Porozumienia zawarte przy nim nazywane są wprost „umowami społecznymi”⁴⁰. Określały one kształt reform ustrojowych ukierunkowanych na przejście do demokratycznego ustroju politycznego III Rzeczypospolitej.

Kwietniowa zmiana Konstytucji PRL określana jest jako konstytucyjna „ratyfikacja” porozumień w zakresie gruntownej reformy ustroju realnego socjalizmu⁴¹. Nazywana jest również formalno-prawnym owocem Okrągłego Stołu⁴². Nie doprowadziła ona jeszcze do zmian ustrojowych ze względu na brak dostatecznej legitymacji do ich dokonania. W konsekwencji „wyborów czerwcowych”, nie w pełni jeszcze demokratycznych, doszło do wyłonienia sejmu kontraktowego. Organ ten miał wykonać ostatecznie wolę suwerena, przejawiającą się w porozumieniach okrągłostołowych. Wydaje się, że dysponował, wraz z Senatem, mającym legitymację demokratyczną, dostatecznym umocowaniem do dokonywania dalszych zmian (wprowadzenia idei demokratycznego państwa prawa, powszechnych wyborów na urząd prezydenta czy instytucji samorządu terytorialnego). Fakt ten również uzasadnia przypisywanie charakteru rewizji nowelizacji Konstytucji PRL w grudniu 1989 r. Legitymacji tej natomiast nie wystarczało do przygotowania i uchwalenia nowej konstytucji⁴³. Akt ten powinien być bowiem tworzony w warunkach demokracji.

Niewątpliwie zatem mieliśmy do czynienia ze szczególną sytuacją w zakresie zmian ustrojowych. Miały one swoją głęboką podstawę w przemianach społecznych. Nie było to jednak zdarzenie jednorazowe i jednowarstwowe. Przemiany te należy raczej postrzegać jako

⁴⁰ Por. R. Mojak [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2007, s. 73; idem, *Kształtowanie podstaw konstytucyjno-ustrojowych III Rzeczypospolitej Polskiej (w procesie transformacji w latach 1989–1992)*, [w:] *Ustrój polityczny i gospodarczy współczesnej Polski*, t. IV, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 8–9.

⁴¹ Por. R. Mojak [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, s. 83.

⁴² Por. Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2009, s. 349.

⁴³ Por. M. Chmaj, *op.cit.*, s. 126.

swego rodzaju złożony proces⁴⁴. Miał on przynajmniej dwie płaszczyzny: legitymizacyjną i formalną. Od strony legitymizacyjnej najbardziej doniosłe znaczenie wypada przyznać „umowie społecznej” zawartej przy Okrągłym Stole oraz „wyborom czerwcowym”. Podkreślić poza tym należy, że legitymizacja dokonała się, tym razem skutecznie, z wykorzystaniem znanego już wcześniej (Porozumienia Gdańskie z 31 sierpnia 1980 r.) modelu negocjacyjnego⁴⁵. Od strony formalnej natomiast najistotniejsze znaczenie w przekonaniu autorki przypisać wypada nowelizacji grudniowej, która po „ratyfikacji” formalnej porozumień Okrągłego Stołu w kwietniu 1989 r. dokonała faktycznej zmiany ustroju przez legitymowane, przynajmniej częściowo, organy.

6. Podsumowując zamieszczone w przyczynku rozważania, podkreślić należy, że rok 1989 był szczególnym momentem w dziejach powojennej Polski. Pokusić się można o stwierdzenie, że powstało wówczas społeczeństwo obywatelskie zdolne do artykułowania swej woli w sposób stanowczy (porozumienia Okrągłego Stołu). Oczywiście był to dopiero załazek dojrzałego organizmu, który nie ustrzegł się potknięć (np. popularnym kandydatem na prezydenta była wysoce kontrowersyjna postać Stana Tymińskiego z tajemniczą czarną teczką). Był to również rok przemiany ustrojowej. Nowelizacja Konstytucji PRL dokonana 29 grudnia 1989 r. nie była pierwszą ani ostatnią w okresie transformacji. Znaczyła jednak chyba najwięcej, dlatego powinna być określana jako rewizja będąca kwalifikowaną postacią nowelizacji ustawy zasadniczej. Klauzula demokratycznego państwa prawnego pozwoliła nie tylko na kształtowanie nowych rozwiązań prawnych, ale również na reinterpretację instytucji sięgających korzeniami do poprzedniego ustroju państwowego. Na straży tej idei stał przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny, który dodatkowo, niekiedy w sposób twórczy, uwzględniał wynikające z niej konsekwencje.

⁴⁴ Por. W. Sokolewicz, *O gradacji zmian konstytucji*, s. 180.

⁴⁵ Por. M. Wyrzykowski, *Konstytucja negocjacji i kompromisu*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament, studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 224–225.

SUMMARY

Revision or amendment of a constitution? (Legal character of the constitution changes in 1989)

This article considers the meaning of the two amendments of the Polish People's Republic constitution dated of 1989. The first one was adopted in April while the second one in December the same year. The Author says that the amendment of the 29th December 1989 should be recognized as a revision of the constitution. At that time the political system of the state was changed. Poland was no longer a socialist state and became a democratic one, ruled by the law and implementing the principles of social justice. "Round table agreements" and parliamentary elections held in June 1989 were in the grounds of the democratic changes. Poland experienced a state system revolution. Some evolutionary methods were applied then. Together with a new democratic system, a civil society was born in Poland.

Keywords: amendment of constitution, revision of constitution, political system transformation, civil society