KONSTYTUCJA RZECZYWISTA A KONSTYTUCJA PISANA W POLSCE

Redakcja naukowa

Hanna Suchocka, Rafał Świergiel, Michał Przychodzki

KONSTYTUCJA RZECZYWISTA A KONSTYTUCJA PISANA W POLSCE

Zapraszamy do naszej księgarni internetowej

www.wydawnictwo.tnoik.torun.pl/sklep/

prawolubni

Książka, którą nabyłeś, jest dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, abyś przestrzegał praw, jakie im przysługują. Jej zawartość możesz udostępnić nieodpłatnie osobom bliskim lub osobiście znanym. Ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz jej fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A kopiując jej część, rób to jedynie na użytek osobisty.

SZANUJMY CUDZĄ WŁASNOŚĆ I PRAWO!

KONSTYTUCJA RZECZYWISTA A KONSTYTUCJA PISANA W POLSCE

Redakcja naukowa

Hanna Suchocka, Rafał Świergiel, Michał Przychodzki

DOM ORGANIZATORA TORUŃ

wydawca

© Copyright by
Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa · Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności
„DOM ORGANIZATORA"
87-100 Toruń, ul. Czerwona Droga 8
tel. (+ 48 56) 622 38 07, 622 28 98
http://www.tnoik.torun.pl; e-mail wydawnictwo@tnoik.torun.pl

Unikatowy identyfikator wydawnictwa
TNOiK – „Dom Organizatora" w Toruniu
55800

Wydawnictwo „Dom Organizatora" jest członkiem Polskiej Izby Książki

Recenzent
Dr hab. Dorota Lis-Staranowicz
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ISBN 978-83-67153-27-0 (printed version)
ISBN 978-83-67153-30-0 (pdf on-line)

Printed in Poland
Toruń
Wydanie I
Druk ukończono w 2022 r.

przygotowanie do druku

Projekt okładki
Piotr Kabaciński
Grafika na okładce: © Cobalt – Adobe Stock

Studio KROPKA dtp · Piotr Kabaciński
tel. kom. 602 303 814
e-mail: biuro@swk.com.pl

Wszystkie prawa zastrzeżone. Żadna część tej książki nie może być powielana ani rozpowszechniana za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych, bez uprzedniego wyrażenia zgody przez wydawcę i autora.

Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2019-2023, jako projekt badawczy w ramach programu „Diamentowy Grant".
Niniejsza monografia wydana została w ramach projektu badawczego „Rola procesów polityczno-społecznych w kształtowaniu ustroju konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej" w ramach programu „Diamentowy Grant" (numer projektu DI2018 009248).

SPIS TREŚCI

Wstęp 7

Zbigniew Witkowski
Konstytucja – zbiór dogmatów ideologicznych czy zarys granic sprawowania władzy w państwie. Uwagi w kontekście pojęć konstytucji pisanej i faktycznej 9

Andrzej Szmyt
Konstytucja rzeczywista a konstytucja pisana w Polsce w latach 1918–1921 oraz 1989–1997 – uwagi na marginesie..... 23

Hanna Suchocka
Konstytucja rzeczywista a konstytucja pisana. Pomiędzy mitem a realizmem 39

Dobromir Szymański
Wpływ czynnika politycznego i społecznego na zmiany ustrojowe Polski w dobie późnego PRL 57

Maciej Pisz
Akty z mocą ustawy w polskich regulacjach konstytucyjnych i w praktyce ustrojowej w latach 1918–1921 oraz 1989–1997..... 71

Rafał Świergiel
Wybory parlamentarne z listopada 1922 r. Pierwsze powszechne głosowanie w czasach pokoju wobec zmian ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej 87

Rafał Świergiel
Wybory parlamentarne z 19 września 1993 r. Między konstytucyjnymi zmianami a eskalacją społecznego rozczarowania 111

Patryk Rejs
Zrywając z fasadowością – czyli o kształtowaniu się gwarancji wolności sumienia i wyznania w latach 1989–1997 133

Michał Przychodzki
Instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej w II Rzeczypospolitej ... 157

Eryk Łęgowik, Dominik Majczak
Komparatystyka roli i procedury zastępstwa Prezydenta RP w Konstytucji marcowej z 1921 roku oraz Konstytucji z 1997 roku 175

Janusz Roszkiewicz
Zjawisko falandyzacji prawa w okresie prezydentury Lecha Wałęsy oraz Aleksandra Kwaśniewskiego 195

Marcin Dorochowicz
Ewolucja konstytucyjnego uregulowania prokuratury w Polsce w latach 1989–1997 229

Maciej Serowaniec
Kontrola państwowa w Polsce w okresie przełomów 247

Hubert Żurkiewicz
Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918–1921 oraz 1989–1997 . 261

O Autorach 279

WSTĘP

Oddajemy do rąk Państwa monografię naukową *Konstytucja rzeczywista a konstytucja pisana w Polsce*, stanowiącą efekt wymiany doświadczeń w czasie Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej *Konstytucja rzeczywista a konstytucja pisana w Polsce w latach 1918–1921 oraz 1989–1997*, odbywającej się na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu 7 kwietnia 2022 r. Wydarzenie stanowiło platformę międzypokoleniowej dyskusji, ponieważ uczestniczyli w nim zarówno eksperci z zakresu prawa konstytucyjnego oraz naukowcy młodego pokolenia.

Intencją przyświecającą wydaniu niniejszej monografii była próba wieloaspektowego porównania dwóch szczególnych okresów w historii Polski, w których to uchwalono ustawy zasadnicze: Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (zwaną: Konstytucją marcową) oraz obowiązującą po dziś dzień, Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Oba akty prawne ukształtowane zostały w szczególnych polityczno-społecznych okolicznościach i jednocześnie stanowią istotny dorobek polskiego konstytucjonalizmu. Są jednak również przedmiotem wielu dyskusji i sporów.

Żywimy nadzieję, że niniejsza praca stanowić będzie istotny wkład w dyskusji akademickiej koncentrującej się wokół próby oceny Konstytucji marcowej z 1921 r. oraz Konstytucji RP z 1997 r., a także roli procesów polityczno-społecznych w kształtowaniu ustroju Rzeczypospolitej Polskiej po 1918 r. i po 1989 r. Niniejszą monografię kierujemy przede wszystkim do prawników (szczególnie

konstytucjonalistów), historyków, politologów oraz wszystkich zainteresowanych podejmowaną tematyką.

Monografia *Konstytucja rzeczywista a konstytucja pisana w Polsce* wraz z Konferencją zostały zorganizowane w ramach projektu badawczego *Rola procesów polityczno-społecznych w kształtowaniu ustroju konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej* (program *Diamentowy Grant* – numer projektu DI2018 009248).

Szczególne wyrazy podziękowania kierujemy do p. prof. zw. dra hab. Zbigniewa Witkowskiego oraz dra hab. Macieja Serowańca, prof. UMK za wszelką okazaną pomoc przy organizacji Konferencji i pracach wydawniczych niniejszej monografii.

Toruń, jesień 2022 r. Redakcja

Zbigniew Witkowski

KONSTYTUCJA – ZBIÓR DOGMATÓW IDEOLOGICZNYCH CZY ZARYS GRANIC SPRAWOWANIA WŁADZY W PAŃSTWIE. UWAGI W KONTEKŚCIE POJĘĆ KONSTYTUCJI PISANEJ I FAKTYCZNEJ*

Uwagi wprowadzające

Moment narodzin konstytucji pisanej w końcu XVIII w. otworzył równocześnie całą gamę problemów dotykających jej mocy obowiązującej w relacji z ustawami zwykłymi, jej elastyczności czy sztywności, a wreszcie problem jej przystawalności do realiów życia w państwie oraz wpływu wykładni konstytucji na życie ustrojowe państwa[1]. Łatwo przewidzieć, że te problemy nie były obce także dużo później okresowi ustrojowemu Polski w okresie tzw. PRL-u.

---

* Zmodyfikowana i uzupełniona wersja artykułu opublikowanego w 2010 r. pt. *Konstytucja pisana a konstytucja faktyczna w Polsce – garść refleksji* [w:] *Prawa Człowieka – Społeczeństwo obywatelskie – Państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas (red.), Warszawa 2010, s. 203–210.

[1] *Confer,* W. Szyszkowski, *Interpretacyjne oddziaływanie konstytucji*, Golub-Dobrzyń 1974, s. 1. Nie można nie odnotować roli w historii konstytucjonalizmu koncepcji konstytucji rzeczywistej Ferdynanda Lassalle'a – *vide* pracę Gösta von Uexküll, Lassalle, Warszawa 1997, s. 111 i n.

Konstytucja pisana a konstytucja faktyczna na przykładzie doświadczeń polskich

W okresie po II wojnie światowej, na początku lat 50. XX stulecia, dominującym poglądem w czasie przygotowywania i uchwalania Konstytucji z lipca 1952 r. był pogląd Stalina, że konstytucja ma być dokumentem rejestrującym, utrwalającym i zabezpieczającym „zwycięskie osiągnięcia ludu pracującego miast i wsi w jego pochodzie ku komunizmowi" bez wskazywania perspektyw dalszego rozwoju. Jest jasne, że przy takim podejściu ówczesna konstytucja nie mogła stać się wydarzeniem epokowym. Tak naprawdę konstytucja lipcowa z 1952 r. była ówczesnej władzy potrzebna po to, by „wyjść z tymczasowości Małej konstytucji z 1947 r. i by stworzyć bardziej przystosowaną do nowych okoliczności organizację organów państwowych"[2]. Jednak i to ustalenie może być poddane zasadnej krytyce, ponieważ niektóre ustalenia konstytucji pisanej, jak odwoływalność posłów i wybieranie sędziów, nie były wcielane w życie przez całe dziesięciolecia obowiązywania ustawy zasadniczej PRL albo w ogóle, a inne instytucje, pozostające jakby w zgodzie z ówczesnymi założeniami ideologicznymi nowego ustroju, jak przewodnia rola partii komunistycznej, uległy konstytucjonalizacji dopiero w 1976 r., czyli po prawie 25 latach istnienia Konstytucji. Zresztą dość szybko praktyka życia ustrojowego w PRL sprawiła, że pewne mechanizmy funkcjonowania państwa okazały się mało wartościowe, a wręcz nieprzydatne i na ich miejsce zaczęto wprowadzać rozwiązania pozostające *praeter* albo wprost *contra legem fundamentalem*. Jawnym w tym względzie przykładem była niekonstytucyjna praktyka zwoływania przez Radę Państwa bardzo krótkich sesji Sejmu, po to, by (aż do 1956 r.) móc realizować swobodnie kompetencje ustawodawcze jednoizbowego

---

[2] *Confer,* W. Szyszkowski, *op. cit.,* s. 4.

Sejmu w jego zastępstwie. Wygenerowano w ten sposób zupełnie paradoksalną sytuację, w której konstytucja pisana i potencjalny ustawodawca reprezentowali „zgodny kierunek ideologiczny", a mimo to pozostawali w konflikcie ze sobą[3]. W ten sposób konstytucja nie pełniła roli aktu opisującego porządek ustrojowy w państwie, a przeciwnie, sprzyjała ukrywaniu rzeczywistych mechanizmów rządzących nim. Niezwykle celnie puentował tę sytuację dowcip z czasów PRL mówiący, że „Konstytucja PRL z 1952 r. zawsze była w doskonałym stanie, bo nigdy nie była używana!!!". Dobrym przykładem tej martwej konstytucji pisanej był wprowadzony do niej nowelą z 10 lutego 1976 r. art. 30 ust. 1 pkt. 3. Był on tak źle sformułowany od strony prawnej, że ze zbudowanej w nim kompetencji Rady Państwa do czuwania nad zgodnością prawa z konstytucją, Rada ta nigdy nie skorzystała, bo obiektywnie nie była w stanie tego uczynić. Nie mogła tutaj nawet wytworzyć się namiastka konstytucji faktycznej. Nawet później podczas rozmaitych kryzysów politycznych w naszym kraju (od 1956, przez 1970, 1976 aż po 1980 rok) siłą napędową przemian i czynnikiem inicjującym zmiany ustrojowe nigdy nie był czynnik konstytucyjny, czyli Sejm, a prawie zawsze były to czynniki pozakonstytucyjne, tj. plena Komitetu Centralnego PZPR wraz z ich zaleceniami, uchwałami czy decyzjami. Trafnie ujął to w 1971 r. prof. Jerzy Stembrowicz pisząc, że „prawny charakter konstytucji siłą faktu stawał niejako w cieniu jej politycznych zadań"[4]. W taki oto sposób konstytucja pisana z 1952 r. stała się aktem nieuczestniczącym w wielu dziedzinach kierowania państwem, a pozostawała *de facto* na uboczu, żeby nie rzec na marginesie życia państwowego i społecznego. Oznacza to, że życie toczyło się swoim torem, bywało że torem wyznaczonym przez konstytucję faktyczną. Przykładem może być tu zmiana premiera z Bolesława Bieruta na Józefa Cyrankiewicza

---

[3] *Confer ibidem.*

[4] *Confer,* J. Stembrowicz, *Konstytucja a ustrój państwowy*, „Państwo i Prawo" 1971, z. 8–9, s. 235 i n.

dokonana w 1954 r., która miała charakter *contra legem fundamentalem*. Jest możliwe, że był to także powód, dla którego w czasie istnienia konstytucji z lipca 1952 r. nigdy nie opublikowano w Polsce do niej komentarza, który przecież musiałby w sposób widoczny ukazywać rozmijanie się w Polsce konstytucji pisanej i konstytucji faktycznej. W PRL-u konstytucja pisana nigdy nie zyskała rangi dokumentu znaczącej rangi i nie ustawiono jej na przysłowiowym piedestale. Przeciwnie gdy na Zjeździe PZPR w 1976 r. sformułowano potrzebę jej zmiany, uchwała zjazdu skwitowała jej czas istnienia frazą, że oto „spełniła ona swoją rolę i zachodzi konieczność odzwierciedlenia trwałych przeobrażeń jakie zaszły w minionym dwudziestoleciu jej obowiązywania przez przyjęcie konstytucji nowej". Miał więc rację prof. Wacław Szyszkowski, gdy w swoim referacie z 1974 r. na zjazd konstytucjonalistów polskich napisał, że „w naszych warunkach promieniowanie konstytucji i jej oddziaływanie interpretacyjne [...] sprowadza się do zera albo niewymiernie drobnego współczynnika"[5]. Jest wiele racji w tezie, że tym co szkodziło zawsze prawu w PRL, a w tym i konstytucji w całym okresie jej istnienia, była wlana do niej ideologia. Brak efektywności naszego mechanizmu ustrojowego, sprawiał, że podejmowano często faktyczne próby modyfikowania tekstu konstytucji, a gdy i one zawodziły podejmowano eksperymenty, których celem miało być modyfikowanie funkcji państwa i zadań konstytucji posiłkując się częścią służalczej doktryny konstruującej nowe teorie jak np. teorię konstytucji „państwa i społeczeństwa" w 1976 r. Oczywiście próbowano w ten sposób stworzyć wrażenie ściślejszego, bardziej związania konstytucji nie tyle i nie tylko, jak to miało miejsce dotąd, ze sformalizowanym aparatem władzy, ale i z potrzebami społeczeństwa. Miał rację prof. Andrzej Bałaban, gdy mówił, że nowelizacja konstytucji z 1976 r. okazała się całkowitą klapą, bo w wypracowanej formule konstytucyjnej rzekomo rozwinięte społeczeństwo socjalistyczne „okazało się jeszcze bardziej skostniałe

[5] W. Szyszkowski, *op. cit.,* s. 5.

i nierzeczywiste niż samo państwo". Rzekomymi jedynymi „Pragnieniami i aprobowanymi prawidłowościami tego społeczeństwa miały być odtąd jego socjalistyczny charakter, pełne oddanie partii komunistycznej i dozgonna przyjaźń z ZSRR"[6]. Konstytucja tego czasu stawała się, zresztą nie tylko w Polsce, „bardziej zbiorem dogmatów ideologicznych niż precyzyjnym zarysem granic sprawowania władzy państwowej"[7]. Spektakularnym i kulminacyjnym momentem nieprzystawalności Konstytucji PRL z 1952 r. i konstytucji rzeczywistej wyłaniającej się po obradach Okrągłego Stołu z kwietnia 1989 r., po wyborach z czerwca 1989 r. do Sejmu i do Senatu i po wyborach Prezydenta PRL z lipca 1989 r. była próba powołania przez Prezydenta Wojciecha Jaruzelskiego rządu ściśle w oparciu o tekst Konstytucji w jej wersji z 7 kwietnia 1989 r., czyli w wersji uwzględniającej porozumienie okrągłostołowe. Przepisem wciąż obecnym w ustawie zasadniczej o charakterze zasady naczelnej (aż do 29 grudnia 1989 r.) była norma statuująca zasadę przewodniej roli partii komunistycznej. Toteż na jej podstawie Wojciech Jaruzelski powierzył misję tworzenia gabinetu gen. Czesławowi Kiszczakowi, a dopiero gdy misja nie osiągnęła sukcesu, pomimo dalszej obecności w Konstytucji jej art. 3, Prezydent już nie zważając na jego obecność powierzył kolejną misję nie reprezentantowi przewodniej siły, a przedstawicielowi opozycji Tadeuszowi Mazowieckiemu (sic!). Jaruzelski słusznie uznał bowiem, że w nowej rzeczywistości politycznej, a więc w warunkach rodzącej się nowej konstytucji faktycznej czy rzeczywistej naszego państwa nie istnieje już nic takiego jak przewodnia rola partii komunistycznej. I to był ten moment, gdy stara konstytucja pisana osiągnęła swój szczyt nieprzystawalności do owej wykształconej w procesach politycznych konstytucji rzeczywistej, a więc tej, która wykreowała się po

---

[6] A. Bałaban, *Funkcje konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji,* J. Trzciński (red.), Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997, s. 8.

[7] A. Bałaban, *Polskie problemy ustrojowe (Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Zakamycze 2003, s. 23.

wyborach z czerwca 1989 r. Istniało jedno, jedyne rozwiązanie dla tej nowej sytuacji. Zmienić starą konstytucję pisaną, szybko i zdecydowanie dostosowując jej treść do nowej rzeczywistości ustrojowo-politycznej. Uczyniono to w ośmiu „krokach", a finałem tych zmian było uchwalenie noweli konstytucyjnej z 29 grudnia 1989 r.[8].

Odchodzenie od instrumentalnego traktowania prawa i konstytucji miało swój początek w Polsce po uświadomieniu sobie przez klasę polityczną krachu koncepcji uspołecznienia konstytucji, a więc po zakończeniu nieudanego eksperymentu ustrojowego z 1976 r. W doktrynie i w świecie polityki zaczyna brać górę koncepcja jurydyzacji konstytucji[9] oraz przekonanie o konieczności wzmocnienia funkcji prawnej konstytucji socjalistycznej. Owa jurydyzacja konstytucji oznaczała takie jej legislacyjne uformowanie, by z przepisów konstytucyjnych można było wyprowadzać normy prawne i żeby te normy mogły być bezpośrednio aplikowane w procesie stosowania prawa (także przed trybunałami i sądami). Paradoksalnie proces owego wzmacniania funkcji prawnej konstytucji w Polsce zaczął się w okresie trwania stanu wojennego a potem w czasie gdy ten stan kładł się szerokim cieniem na istnienie PRL. Gdy mowa o paradoksie, to mam na myśli fakt, że oto jeszcze w czasie obowiązywania stanu wojennego podjęto pierwsze próby wprowadzenia nowych w naszych warunkach ustrojowych instytucjonalnych gwarancji praworządności i demokracji. Chodzi o powołanie Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, wprowadzenie instytucji referendum oraz o powołanie odnowionych instytucji jak Trybunał Stanu i odpowiedzialność konstytucyjna[10]. Pierwszy krok we właściwym kierunku został wprawdzie uczyniony, jednak „prymat" konstytucji wciąż jeszcze cierpiał, a konstytucja wciąż jeszcze traciła na znaczeniu w konfrontacji z ideologią

---

[8] *Vide*, Dz.U. 75, poz. 444.

[9] *Confer* np. S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *O aspekcie normatywnym ustawy zasadniczej PRL*, „Państwo i Prawo" 1988, z. 7.

[10] *Confer ibidem*, s. 8.

i doktryną, pod której znakiem została napisana, czego ewidentnym dowodem może być nieostateczność orzeczeń TK jeszcze do 1997 r., a niektórych jeszcze nawet do 18 października 1998 r. Sejm miał bowiem jeszcze prawo odrzucić orzeczenie TK głosami swojej politycznej większości. Pobudzono wprawdzie ideę odpowiedzialności konstytucyjnej piastunów najwyższych stanowisk w państwie gdyby popełnili tzw. delikt konstytucyjny a więc naruszyliby konstytucję albo ustawę, ale do uczynienia efektywnego użytku z tej gwarancji daleka droga pozostaje po dziś dzień. Jednak trzeba powiedzieć, że nawet jeśli te zmiany miały charakter „pijarowy", a decydenci polityczni nie byli przekonani do czynienia użytku z tego instrumentarium, to wprowadzenie tych zmian do ustawy zasadniczej może być odbierane jako dowód na realistyczną, chociaż wciąż ograniczoną, możliwość dokonania zmian polskiego systemu ustrojowego[11].

Wspomniana w treści niniejszego artykułu kluczowa zmiana konstytucji z 1952 r. miała miejsce 29 grudnia 1989 r. i chociaż nadano jej formalnie status noweli konstytucyjnej, to jednak *de iure* miała ona charakter jej rewizji, bowiem uchylono wówczas nieodwołalnie wiodącą wcześniej naczelną zasadę konstytucji, tj. wspominaną tutaj już zasadę przewodniej roli PZPR, zresztą nie tylko ją i nie tylko dlatego.

Warto dodać w tym miejscu, że nie należy przeceniać wagi konstytucji pisanej i jej zmian. Nie mogą takie zmiany być panaceum na wszystkie „bolączki" natury prawno-ustrojowej państwa. Dokonanie zmian w treści ustawy zasadniczej nie usunie pojawiających się napięć i trudności. Warunkiem powodzenia jest tutaj poprawny wybór koncepcji aktu konstytucyjnego, bo od tego wyboru uzależniona pozostaje efektywność i poziom natężenia interpretacyjnego oddziaływania ustawy zasadniczej.

Nie wolno ponadto abstrahować od głębokiej prawdy, że oto tworzenie aktu o najwyższej randze w państwie wymaga w pełni „dojrzałej refleksji aksjologicznej i podjęcia świadomej decyzji co do

---

[11] *Confer ibidem*, s. 39.

jego fundamentalnych wartości”[12]. Na szczęście dla treści konstytucji, taka refleksja aksjologiczna w miejsce dotychczasowej ideologicznej pojawiła się w toku prac przygotowawczych do uchwalenia nowej konstytucji, ale i w toku prac nad nią. Miało to kapitalne znaczenie dla rozstrzygnięć w pracach konstytucyjnych, bowiem walor jurydyczny konstytucji nie mógł pozostawać w opozycji do jej waloru aksjologicznego. Jest oczywiste, że wartości do których ustrojodawca przywiązuje szczególną wagę mogą być wyrażane w tekście aktu konstytucyjnego wprost, ale wcale nie muszą. Okazuje się, że pewne wartości mogą pozostawać ukryte w głębszej warstwie czy strukturze konstytucji, w jej systemowym kontekście aksjologicznym, w tle jej postanowień, które pozornie przybierają postać przepisów techniczno-proceduralnych. Odczytywanie takich wartości może być trudne, bo przepisy konstytucyjne nie zawsze w sposób zupełny je wskażą. W takiej sytuacji deszyfryzacja ich może przebiegać dopiero w procesie wykładni konstytucji i w konsekwencji poznamy je za pośrednictwem orzecznictwa sądu konstytucyjnego. Polski TK w swojej uchwale z 7 marca 1995 r.[13] wskazał, że „dokonując wykładni przepisów sam obowiązany jest brać pod uwagę także wartości, które jeszcze nie zostały wypowiedziane bezpośrednio w przepisach konstytucyjnych”. W tym kontekście za niezwykle trafną należy uznać myśl wypowiedzianą przez prof. Leszka Garlickiego, który uważa, iż „konstytucji nie można traktować jako jedynie sumy zdań w niej zapisanych”[14]. Skoro odzwierciedla pewien system wartości, to musi niejako sięgać poza swój tekst, by wyjaśnić znaczenie takich choćby terminów, jak „sprawiedliwość”, „równość” czy „godność”[15].

---

[12] P. Winczorek, *Konstytucja i wartości* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, J. Trzciński (red.), Warszawa 1997, s. 36.

[13] *Vide*, Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 1995 r., W9/94, OTK 1995/1/20.

[14] *Confer*, L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 9, Warszawa 2022, s. 56.

[15] *Ibidem*, s. 56.

Warto także wskazać, że istnieje obok postanowień konstytucji coś co w doktrynie nazywane jest kontekstem konstytucji. Pojęcie to identyfikuje się nie jako tekst konstytucji a jako substrat mieszczący pewne wartości, idee, zasady czy standardy nie wyrażone w postanowieniach konstytucyjnych, a sytuowane niejako obok ustawy zasadniczej. W czasie interpretacji ustawy zasadniczej „dekodowany" jest nie tylko jej tekst, ale i ów kontekst pojmowany jako „tworzywo" konstytucji. Zatem kontekst stanowi niejako nierozkodowaną część składową konstytucji, jej swoisty *background*, aksjologiczne, doktrynalne i logiczne zaplecze. Kontekst ów stanowi zatem swoisty drugi plan, tło dla tekstu ustawy zasadniczej[16]. Kontekst konstytucji tworzą zatem także zasady nie proklamowane w jej tekście, zwane często zasadami niepisanymi[17].

Po 1989 r. w zakresie prowadzenia wykładni konstytucji pisanej zauważalne było zjawisko chętnego i bardziej spójnego współdziałania orzecznictwa trybunałowego i sądowego z doktryną prawa. Prawnicy teoretycy i prawnicy praktycy podjęli wysiłki na rzecz wspólnego poszukiwania bardziej optymalnej metody interpretacji prawa. Z uwagi na to, że taka metoda interpretacyjna zakłada analizę tekstu prawnego oraz nakazuje uwzględniać dorobek ukształtowanego na jego tle orzecznictwa wyodrębnia się tzw. konstytucję orzeczniczą i tzw. konstytucję doktrynalną. Wymaga to uwzględniania także zasługujących na respektowanie tradycji, zasady sprawiedliwości ale i reguł moralności społecznej[18].

Konsekwencją dokonywania wykładni konstytucji pisanej przy uwzględnieniu powyższych założeń, są narodziny swoistej konstytucji

---

[16] W tym duchu wypowiadał się prof. Jan Galster w: *O tak zwanym kontekście konstytucji* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 196 i n.

[17] *Confer ibidem*, s. 198.

[18] *Confer* L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 14.

sądowej, jako efektu orzekania o konstytucji pisanej jako wzorcu konstytucyjności. Pochodzenie nazwy konstytucja sądowa jest następstwem budowania jej pod wpływem zjawiska aktywizmu orzeczniczego sądu konstytucyjnego, tj. Trybunały Konstytucyjnego albo Sądu Najwyższego. Aktywizm orzeczniczy ww. podmiotów z kolei polega, na co do zasady wychodzeniu przez nie poza rozstrzyganie konkretnych spraw i aktywne orzeczniczo partycypowanie w rozwiązywaniu problemów społecznych czy kształtowaniu koncepcji państwa. W ten sposób orzecznictwo ww. podmiotów wspiera zjawisko dostosowywania konstytucji do nowych wyzwań w czasie intensywnego okresu transformacyjnego państwa i na przyszłość przyczyniając się do reformowania państwa i jego strategii rozwoju, przy zapewnieniu spokoju społecznego. Jest to forma wygodna dla państwa o stabilnym układzie politycznym ale może to być także alternatywą dla sytuacji, gdy układ sił politycznych stabilny nie jest a szansa na uzyskanie takiej względnej choćby stabilności jest wątpliwa, co sprawia, że niemożliwe staje się wtedy uzyskanie konsensusu konstytucyjnego dla uchwalenia niezbędnych w ustawie zasadniczej państwa zmian. Takie zjawisko kształtowania się *sui generis* konstytucji sądowej znane było też w Polsce po 1989 r., gdy orzecznictwo TK często wyprzedzało zmiany przepisów rangi konstytucyjnej, torując przestrzeń dla nowych unormowań konstytucyjnych. TK przewidująco nie był więc czynnikiem hamulcowym dla zachodzących przemian demokratycznych i dokonywał w ten sposób twórczej, dynamicznej wykładni obowiązującej konstytucji, chociaż nie miało to oznaczać, że Trybunał ten będzie tworzył prawa konstytucyjne, niejako w zastępstwie przedstawicielstwa narodu[19]. Jednakże i taki pożądany czasami aktywizm sądowy ma swoje granice czasowe i merytoryczne, co oznacza,

---

[19] *Confer* M. Mazurkiewicz, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jako inspiracja w pracach nad Konstytucją z dnia 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 200.

że nie wszystko można załatwić poprzez działania interpretacyjne ustawy zasadniczej czy w ogóle prawa[20]. Polski TK miał swój udział w takich praktykach, a niektóre z nich nawet jeżeli wywoływały poważne dyskusje i krytykę, to *summa summarum* szczęśliwie tego typu jego ingerencje orzecznicze ocenia się jako nieliczne[21].

Nie da się przecenić tzw. konstytucji sądowej dla zjawiska „promieniowania konstytucji", czyli roli orzecznictwa, zdolności interpretacji konstytucji w kształtowaniu świadomości i kultury konstytucyjnej obywateli oraz w upowszechnianiu standardu konstytucyjnego w procesie tworzenia i stosowania prawa. Przez interpretację konstytucji i jej przepisów oraz przez proces dekodowania normy konstytucyjnej TK faktycznie unaocznia siłę i autentyzm konstytucji pisanej, nie zaś dekoracyjność jej unormowań. To przez wykładnię sądową konstytucji, platforma konstytucyjna jako baza systemu prawa zaczyna być wyraźniej postrzegana i doceniana na wszystkich poziomach istnienia i stosowania systemu prawa. Nie da się przecenić istnienia konstytucji sądowej jako rodzaju konstytucji faktycznej dla kształtowania nowej świadomości konstytucyjnej obywateli ale też samych prawników stosujących prawo. Miał rację w 1986 r. znany szeroko publicysta prawny Stanisław Podemski, który po wydaniu 28 maja 1986 r. przez polski TK pierwszego w historii swojego orzeczenia w sprawie U 1/86, w którym uznano za niekonstytucyjne uregulowanie rozporządzenia Rady Ministrów, napisał w swoim felietonie prawnym frazę, która przeszła do historii: „Puszczony został w ruch mechanizm sądowy, który stwarza zupełnie nową sytuację o niewyobrażalnych jeszcze skutkach"[22].

---

[20] *Confer* B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 4, Warszawa 2008, s. 110 i n.

[21] *Confer,* Z. Witkowski, M. Serowaniec, *Wykładnia zasady demokratycznego państwa prawnego a problem (nad)aktywizmu sędziowskiego* [w:] *Aktuální otázky právního státu v České Republice a v Polské Republice,* J. Jirásek, Z. Witkowski (red.), Olomouc 2019, s. 11.

[22] S. Podemski, *Pierwsza z wokandy*, „Polityka" 1986, 19.

Podsumowanie

Pamiętajmy jednak, że konstytucja faktyczna to też jej rzeczywista interpretacja na doraźne potrzeby piastunów władzy w państwie. To ta konstytucja, którą usiłują w praktyce ustrojowej narzucić czasami politycy w intencji realizacji swoich partykularnych celów politycznych. To ta konstytucja „rozpychających się łokci". To ta konstytucja faktyczna niebezpieczna dla demokracji, która rodzi ryzyko kroczenia w zakresie interpretacji konstytucji pisanej po cienkiej granicy w zgodzie, czy już nie w zgodzie z ustawą zasadniczą. Swego czasu w Polsce wielką karierę zrobiło słowo „falandyzacja prawa". Miało to miejsce za czasów prezydentury Lecha Wałęsy, który czuł, że gorset przepisów konstytucyjnych zbyt go krępuje i to właśnie on nieco „rozpychał się łokciami" po konstytucji, ostatecznie czynił to nie tylko on. Słynna była wówczas zwłaszcza sprawa interpretacji art. 162 Konstytucji, który przewidywał, że „Prezydent RP na wniosek premiera może odwołać ministrów" (kazus próby zmiany na stanowisku ministra finansów Marka Borowskiego przez powołanie Dariusza Rosatiego) i słynny był los tego przepisu podczas uchwalania Konstytucji z 1997 r., kiedy to zredukowano rolę prezydenta w takiej sytuacji do czynnika zupełnie formalnego. Ryzyko recydywy istnienia takiej ryzykownej konstytucji faktycznej niestety wciąż jest i bywa realne.

Bibliografia

Orzecznictwo

1.Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 1995 r., W.9/94, OTK 1995/1/20.

Literatura

1. Bałaban A., *Funkcje konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji,* J. Trzciński (red.), Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.

2. Bałaban A., *Polskie problemy ustrojowe (Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Zakamycze 2003.
3. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne,* wyd.4, Warszawa 2008.
4. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 9, Warszawa 2022.
5. Mazurkiewicz M., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jako inspiracja w pracach nad Konstytucją z dnia 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006.
6. Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002.
7. Podemski S., *Pierwsza z wokandy* „Polityka"1986, 19.
8. Szyszkowski W., *Interpretacyjne oddziaływanie konstytucji*, Golub-Dobrzyń 1974.
9. Winczorek P., *Konstytucja i wartości* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji,* J. Trzciński (red.), Warszawa 1997.
10. Witkowski Z., *Konstytucja pisana a konstytucja faktyczna w Polsce – garść refleksji* [w:] *Prawa Człowieka – Społeczeństwo obywatelskie – Państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas (red.), Warszawa 2010.
11. Witkowski Z., Serowaniec M., *Wykładnia zasady demokratycznego państwa prawnego a problem (nad)aktywizmu sędziowskiego* [w:] *Aktuální otázky právního státu v České Republice a v Polské Republice,* J. Jirásek, Z. Witkowski (red.), Olomouc 2019.
12. Wronkowska S., Ziembiński Z., *O aspekcie normatywnym ustawy zasadniczej PRL*, „Państwo i Prawo" 1988, z. 7.

Streszczenie

Narodziny konstytucji pisanej doprowadziły do powstania całej gamy problemów odnoszących się do jej mocy obowiązującej w relacji z ustawami zwykłymi. Istnienie konstytucji pisanej spowodowało również powstanie problemu jej przystawalności do realiów życia w państwie oraz wpływu wykładni konstytucji na życie ustrojowe państwa. Nieprzystawalność konstytucji pisanej do realiów życia w państwie była w szczególności widoczna w PRL-u. Ustawa zasadnicza z 1952 r. była aktem nieuczestniczącym w wielu dziedzinach kierowania państwem, pozostawała poza marginesem życia politycznego i społecznego, co tylko dobitnie ukazywało rozmijanie się konstytucji pisanej i konstytucji faktycznej. Rewizja konstytucji dokonana pod koniec 1989 r. ukształtowała zjawisko konstytucji sądowej, kiedy to Trybunał Konstytucyjny swoim orzecznictwem wspierał zjawisko dostosowywania konstytucji pisanej do wyzwań okresu transformacji ustrojowej państwa.

Summary

The birth of the written constitution led to a whole range of problems relating to its binding force in relation to ordinary statutes. The existence of the written constitution has also raised the problem of its compatibility with the realities of life in the state and the impact of the interpretation of the constitution on the systemic life of the state. The incompatibility of the written constitution with the realities of life in the state was particularly visible in the People's Republic of Poland. The Constitution of 1952 was an act that did not participate in many areas of state management, it remained outside the margins of political and social life, which only clearly showed the difference between the written constitution and the real constitution. The revision of the constitution carried out at the end of 1989 shaped the phenomenon of the judicial constitution, when the Constitutional Tribunal with its jurisprudence supported the phenomenon of adapting the written constitution to the challenges of the period of the political transformation of the state.

Słowa kluczowe

Konstytucja pisana, konstytucja faktyczna, Konstytucja PRL, sądowa wykładnia konstytucji, konstytucja sądowa.

Keywords

Written constitution, real constitution, the Constitution of the People's Republic of Poland, judicial interpretation of the constitution, judicial constitution.

Andrzej Szmyt

KONSTYTUCJA RZECZYWISTA A KONSTYTUCJA PISANA W POLSCE W LATACH 1918–1921 ORAZ 1989–1997 – UWAGI NA MARGINESIE

I

Tytułowa materia jest interesująca – co do zasady – w dwojakim wymiarze. Po pierwsze – to relacje między konstytucją rzeczywistą a konstytucją pisaną. Po drugie – to relacje między wyodrębnionymi okresami ustrojowymi w Polsce, poprzedzającymi uchwalenie istotnych w naszej historii ustrojowej ustaw zasadniczych z 1921 r.[1] i 1997 r.[2] Oba okresy poprzedzające oraz obie wspomniane konstytucje są bez wątpienia istotnym dorobkiem rodzimego konstytucjonalizmu i zasadnie budzą zainteresowanie. Obie konstytucje poprzedzone były wspomnianymi okresami „dojrzewania" określonych rozwiązań proceduralnych i merytorycznych, stanowiąc ich rezultat. W tym sensie stanowiły rezultat konstytucjonalizmu pisanego i rzeczywistego okresów poprzedzających. Uchwalenie zaś obu ustaw zasadniczych otworzyło dla nich okresy stosowania, czyli konfrontacji konstytucji

---

[1] Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 44, poz. 267).

[2] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 78, poz. 483).

pisanej i rzeczywistej, co samo w sobie wykracza poza założone perspektywy przedmiotowe tytułowej materii.

Same pojęcia konstytucji rzeczywistej i konstytucji pisanej mają utrwalone konotacje w nauce prawa konstytucyjnego i długi rodowód, poczynając od zasadniczych rozważań niemieckiego socjalisty Ferdynanda Lassalle'a[3]. Konstytucja rzeczywista była dlań istniejącym w państwie realnym układem sił politycznych, odstającym często od brzmienia konstytucji pisanej, która w przypadku konfliktu między nimi stawała się jedynie zwykłą kartką papieru. Stąd nawet określenie konstytucji pisanej mianem konstytucji fikcyjnej. Problem relacji obejmuje tu nie tylko sprzeczności na etapie stosowania konstytucji pisanej, ale i to, na ile konstytucja pisana w momencie jej uchwalenia odzwierciedlała układy społeczne. Ciekawe więc, na ile konstytucja pisana u swych źródeł była już dowolnym produktem spekulacji myślowych jej twórców, a na ile była zdeterminowana wówczas istniejącymi realiami. To ostatnie kierowało analizy ku ocenie konstytucji jako bilansu (rejestru) realiów[4].

Przywołany kontekst pozwala spojrzeć na wymienione relacje przez pryzmat prac ustrojodawczych, poprzedzających uchwalenie konstytucji, przez pryzmat relacji między projektami konstytucji a uchwaloną później konstytucją. W sposób szczególny wyodrębnia się tu kwestia świadomości twórców konstytucji, że przecież uchwalona konstytucja będzie – wedle wszelkiego doświadczenia – podlegać koniecznym później zmianom, stosownie do realiów. Pozwala to osobno spojrzeć, jak w obu interesujących nas okresach podchodzono w pracach projektowych do przepisów o zmianie konstytucji. Jest to ujęcie poniekąd odwróconych relacji między konstytucją rzeczywistą a pisaną, ujęcie – by użyć terminologii z jednej z teorii legislacji – wyprzedzającego odbicia. W tym ujęciu projekty konstytucji stanowią

---

[3] F. Lassalle, *O istocie konstytucji*, 1862.

[4] *Vide* M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021, s. 42–43.

element rzeczywisty, a tekst uchwalony ma status aktu pisanego, odnoszonego nie do procesów późniejszego stosowania aktu, ale do minionych zaszłości koncepcyjnych.

Tzw. Mała Konstytucja[5] z 20 lutego 1919 r. nie zawierała przepisów o swej zmianie, nie było też osobnych przepisów dla prac nad przyszłą konstytucją. Obowiązywały w tym zakresie zwykłe przepisy regulaminowe Sejmu Ustawodawczego. Projekty konstytucji, której uchwalenie było głównym zadaniem Sejmu Ustawodawczego, były wyprzedzającymi wizjami przyszłej konstytucji. W niniejszym tekście nie miejsce na pełne i szczegółowe analizy koncepcji zmian przyszłej konstytucji, ale koniecznych jest kilka uwag.

Prace konstytucyjne z lat 1918–1921 obejmowały – formalnie biorąc – dziewięć projektów, ale największy wpływ realny wywarł projekt rządowy z dnia 1 listopada 1919 r., zmodyfikowany poprawkami z 21 stycznia 1920 r.[6] Gdyby oceniać globalnie, dyskusje dotyczące materii zmian ustawy zasadniczej skupiały się wokół podmiotu uprawnionego do ich przeprowadzenia oraz zasadności wprowadzenia przepisów o charakterze tymczasowym, umożliwiającym zmiany etapowe.

Spory o kształt przepisów o zmianie (przyszłej) konstytucji warto jednak najpierw zobrazować ich finałem w postaci art. 125 Konstytucji marcowej, który stanowił ostatecznie, że: 1) Zmiana Konstytucji może być uchwalona tylko w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, uwzględniając członków Senatu, większością 2/3 głosów, 2) wniosek o zmianę Konstytucji winien być podpisany co najmniej przez 1/4 ustawowej liczby posłów, a zapowiedziany co najmniej na 15 dni, 3) drugi z rzędu na zasadzie tej Konstytucji wybrany Sejm może dokonać rewizji Ustawy Konstytucyjnej własną uchwałą,

---

[5] Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dziennik Praw Państwa Polskiego, 19 z 27 lutego 1919 r., poz. 226).

[6] *Vide* A. Szmyt, *Tryb zmiany konstytucji polskich z 1921 i 1935 r. – geneza, interpretacja, praktyka*, „Toruńskie studia polsko-włoskie" 2021, t. XVII, s. 15.

powziętą większością 3/5 głosujących, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, 4) co 25 lat po uchwaleniu niniejszej Konstytucji ma być Ustawa Konstytucyjna poddana rewizji zwyczajną większością Sejmu i Senatu, połączonych w tym celu w Zgromadzenie Narodowe.

Tzw. projekt „francuski" (autorstwa Władysława Wróblewskiego), powstały w ramach wstępnych prac koncepcyjnych w Biurze Konstytucyjnym Prezydium Rady Ministrów przewidywał, że zmiana konstytucji wymagałaby – w zasadzie – zgody obu izb parlamentu, wyrażonej większością 2/3 głosów w każdej z nich. Gdyby prezydent sprzeciwiał się zmianie, mógł „odwołać się do ludu", rozwiązując (za zgodą rządu) parlament i rozpisując przedterminowe wybory. Nowy Sejm (Izba Poselska i Senat) byłby zobowiązany ponownie zająć się rewizją konstytucji. Na wypadek zaś rozbieżności stanowisk między izbami, na żądanie 300 tys. obywateli sprawa zmiany konstytucji rozstrzygana byłaby w ogólnokrajowym referendum. Poparcie zmiany przez obywateli oznaczałoby rozwiązanie parlamentu i nowe wybory, a wybrany Sejm podejmowałby sprawę zmiany ustawy zasadniczej (art. 24–26 projektu)[7].

Projekt powyższy legł u podstaw kolejnego projektu, przygotowanego w ramach prac rządowej „Ankiety w sprawie projektu konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej", który jednak nie stał się oficjalnym projektem rządowym. W pracach „Ankiety" wcześnie zdecydowano o rezygnacji z instytucji demokracji bezpośredniej, co uprościło propozycje co do trybu zmiany konstytucji (art. 31 ust. 2 projektu). Wniosek inicjatywny wymagałby podpisów co najmniej 1/4 ogółu członków jednej z izb. Zmiana konstytucji wymagałaby uchwał obu izb, podjętych większością 2/3 głosujących przy kworum 1/2. Przewidziano natomiast ułatwiony tryb zmiany konstytucji w ciągu pierwszych 2 lat po ustaleniu granic państwa, bowiem w tym czasie

---

[7] S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 35.

do zmiany konstytucji miałaby wystarczyć jedynie zwykła większość w obu izbach (art. 115)[8].

Tzw. „prywatny" projekt konstytucji, autorstwa S. Hłaski i J. Polaka[9], zakładał uchwalenie zmiany konstytucji przy kworum 2/3 wszystkich członków każdej z izb, większością 2/3 wszystkich głosujących, przy czym projekt winien być uchwalony dwukrotnie w tej samej redakcji (drugi raz w ciągu piątego tygodnia po pierwszej uchwale).

W maju 1919 r. wpłynęły trzy projekty sygnowane przez ugrupowania poselskie – tzw. projekt Niedziałkowskiego[10], tzw. projekt Głąbińskiego[11] i tzw. projekt Buzka[12]. Pierwszy z nich zakładał zmianę konstytucji przez jednoizbowy Sejm, uchwałą podjętą większością 2/3 głosów, z ewentualnością poddania zmiany pod głosowanie ludowe (art. 101 projektu). Projekt Buzka zawierał rozbudowane i szczegółowe przepisy o sposobie zmiany konstytucji (art. 130–134), ale bazując na konserwatywno-federacyjnej koncepcji nie wywołał realnego zainteresowania politycznego. Projekt Głąbińskiego nawiązywał do projektu „Ankiety", jednakże z Sejmem jednoizbowym oraz Strażą Praw jako surogatem Senatu o ograniczonym współudziale w ustawodawstwie. Sejm miał uchwalać zmianę większością co najmniej 2/3 głosujących przy kworum 1/2. Tenże tryb „podstawowy" uzupełniały jednak dwa tryby specjalne. Po pierwsze – art. 113 przewidywał, że po ustaleniu granic Rzeczypospolitej Polskiej postanowienia konstytucji mogą w ciągu 1 roku ulec zmianie większością zwyczajną. Po drugie – art. 114 przewidywał, że po upływie 25 lat od chwili wydania tejże konstytucji jej postanowienia będą poddane przez Sejm

---

[8] *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa, Warszawa 1920, s. 169.

[9] *Ibidem*, s. 170–184 (art. 43).

[10] *Ibidem*, s. 47–62.

[11] *Ibidem*, s. 63–80.

[12] *Ibidem*, s. 81–112.

gruntownej rewizji; zmiana w ciągu jednego roku mogłaby nastąpić również zwyczajną większością głosów.

W trakcie prac Komisji Konstytucyjnej do Sejmu Ustawodawczego wpłynął (3 listopada 1919 r.) projekt rządowy[13], bazujący na projekcie „Ankiety", jednakże z propozycją Sejmu jednoizbowego. Sejm miał uchwalać zmianę konstytucji większością 2/3 przy kworum 1/2 ustawowej liczby posłów (art. 23). Dodatkowo w art. 102 projektu przewidziano, że po roku od ustalenia granic państwa zmiana w ciągu dwóch lat następnych mogłaby zostać uchwalona zwykłą większością. Stanowisko polityczne rządu rozmijało się ze stanowiskiem sił politycznych w Sejmie i propozycje nie miały istotnego znaczenia. Dopiero poprawki zgłoszone do projektu przez następny rząd[14], w styczniu 1920 r. zmieniły sytuację poprzez propozycję parlamentu dwuizbowego. Oznaczało to włączenie Senatu do procedury zmian konstytucji. W obu izbach wymagana była większość 2/3 głosów. Skreślono jednak przepis zawierający ułatwione wymogi zmiany konstytucji po ustaleniu granic państwa.

Poprawki rządowe oznaczały przełomowy moment w pracy Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego, która na początku maja 1920 r. ujęła w projekcie tryb zmiany konstytucji identycznie, jak w projekcie rządowym. „Zmiana" konstytucji wymagać miała uchwał Sejmu i Senatu, przyjętych większością 2/3 głosów w każdej z izb. Poza „zmianą" konstytucji, Komisja Konstytucyjna zaproponowała też wprowadzenie „rewizji" konstytucji, dokonywanej przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe, przy czym uchwała zapadać miała zwykłą większością głosów. Pierwsza rewizja miałaby się odbyć po 10 latach od uchwalenia konstytucji, a następne co 25 lat.

Materię procedur zmiany i rewizji konstytucji Sejm Ustawodawczy debatował *in pleno* w dniu 5 lutego 1921 r. Do projektu zgłoszono szereg poprawek, choć wszystkie po gorącej dyskusji odrzucono.

---

[13] *Ibidem*, s. 179.

[14] *Ibidem*, s. 212–215 (Dodatek).

Spierano się o dopuszczenie referendum, termin rewizji konstytucji, pominięcie roli Senatu. Spór był na tyle zaogniony, że jeszcze niecały tydzień przed uchwaleniem konstytucji nie było porozumienia co do przepisu regulującego tryby zmian przyszłej konstytucji. Kompromis zawarto 16 marca 1921 r. – dopiero w przeddzień uchwalenia konstytucji z przywołanym wcześniej jej art. 125.

Genezę Konstytucji marcowej postrzegać należy – w kontekście różnych propozycji wcześniejszych – z uwzględnieniem różnych perspektyw. Nie mogły wówczas wchodzić w rachubę wzorce ustrojowe państw zaborczych. Równie nierealne były wizje zawarte w monarchicznej koncepcji konstytucji, zaprojektowanej w okresie jeszcze Tymczasowej Rady Stanu (1917 r.)[15], choć zawierała ona rozbudowane przepisy w materii zmiany konstytucji. Wcześniejsza historia sprawiła też, że w zasadzie nie sposób było po okresie zaborczej niewoli recypować instytucji i rozwiązań politycznych z odległej przeszłości (1791 r.), a tym samym nienadających się do adaptacji w zgoła odmiennych warunkach społecznych i atmosferze nowej kultury politycznej[16]. Nawiązanie więc do „wiekopomnej" Konstytucji 3 Maja mogło być poniekąd jedynie symboliczne. Realną alternatywą stały się wpływy konstytucjonalizmu zachodnioeuropejskiego, zwłaszcza francuskich rozwiązań ustrojowych III Republiki[17]. Po odzyskaniu niepodległości postępy prac konstytucyjnych naznaczone były przetargami międzypartyjnymi, doraźnymi kompromisami i nie zawsze konsekwentnymi rozwiązaniami prawnoustrojowymi. Rozwiązania szczegółowe o trybie zmiany konstytucji determinowane były zwłaszcza sporami ogólniejszymi w materii jedno- lub dwuizbowości parlamen-

---

[15] *Vide* – J. Trzciński, *O projekcie Konstytucji państwa polskiego przygotowanym przez Komisję Sejmowo-Konstytucyjną Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego* [w:] A. Gajda i in. (red.), *Konstytucjonalizm polski*, Gdańsk 2020, s. 1423–1429.

[16] Podkreślał to A. Burda, *Konstytucja marcowa,* Lublin 1983, s. 18–19.

[17] E. Gdulewicz (red.), *Wiesław Skrzydło o ustroju politycznym Francji. Prace wybrane*, Lublin 2009, s. 123–131.

tu czy dopuszczenia rozwiązań z zakresu demokracji bezpośredniej. Był to czas labilności sytuacji związanej z okresem ustalania granic państwa i określaniem sytuacji *in statu nascendi*. Sprawa nadzwyczajnej rewizji konstytucji po ustaleniu granic państwa miała nawet *in fine* prac swój szczególny kontekst w postaci zbliżającego się wówczas plebiscytu na Górnym Śląsku. W wymiarze ogólniejszym chodziło o uchwalenie konstytucji, co samo przez się miało symbolizować stabilizację nowego państwa. W kontekście koncepcji zmiany konstytucji chodziło o zastrzeżenie wpływu na ustrój tym obywatelom, którzy w tym czasie pozostawali jeszcze poza granicami państwa. Przyszła rewizja konstytucji przez sam Sejm – bez udziału Senatu – była też elementem kompromisu w sporze ogólniejszym o dwuizbowość parlamentu o tyle, że umożliwiała nawet wyeliminowanie Senatu w drodze zmiany konstytucji. Kształt normatywny rozwiązań przyjętych w art. 125 Konstytucji marcowej jako kompromis nie był stabilnym rozwiązaniem sporu ustrojowego dla jego stron. Spór nie został zamknięty, a jedynie jego rozwiązanie zostało odroczone, przesunięte w czasie i odłożone na przyszłość[18]. Z przyczyn historycznych wszystkie te prace nie bazowały na jakiejś – obowiązującej wcześniej – całościowej konstytucji państwa polskiego.

W ciągu 14-letniego obowiązywania Konstytucji marcowej nie doszło do zmiany jej przepisów z art. 125. Pod jego rządami dokonano tylko jednej nowelizacji konstytucji – po zamachu majowym w 1926 r. (tzw. nowela sierpniowa z 2 sierpnia 1926 r.)[19]; było to jednak działanie w szczególnych warunkach politycznych, stworzonych wcześniejszą demonstracją argumentu siły zbrojnej. Formalnie była to procedura z art. 125 ust. 1 Konstytucji. Szczególny tryb rewizyjny z art. 125

---

[18] A. Ajnenkiel, *Koncepcje zmiany konstytucji marcowej przed przewrotem majowym,* „Czasopismo Prawno-Historyczne" 1968, t. XIX, z. 1, s. 135.

[19] Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. RP, 78 z 4 sierpnia 1926 r., poz. 442).

ust. 3 (możliwość zmiany konstytucji w II kadencji mocą uchwały tylko Sejmu, większością 3/5 głosujących, ale bez udziału Senatu), choć uruchomiony w toku tejże kadencji, nie doprowadził do zmiany konstytucji z powodu układu sił politycznych, który w praktyce wykluczał możliwość wypracowania wspólnego stanowiska. Nie doszło też do zastosowania art. 125 ust. 4 Konstytucji (rewizja konstytucji co 25 lat przez Zgromadzenie Narodowe), co wiązało się z obowiązywaniem Konstytucji marcowej jedynie przez 14 lat (do 1935 r.). Krzywy uśmiech historii sprawił, że w trybie art. 125 ust. 1 zainicjowano w III kadencji procedurę zmiany, która jednak – wbrew przepisom – przerodziła się w tryb uchwalenia całkowicie nowej konstytucji – Konstytucji kwietniowej z 1935 r.

II

Analogicznie spojrzeć można na doświadczenia lat 1989–1997. Okres ten był świadectwem intensywnych prac, wiodących ku nowej konstytucji. Co oczywiste, w warunkach pluralizmu politycznego nie były sztucznie hamowane różnice w stanowiskach sił społecznych. Dotyczyły one tak generalnych wizji ustrojowych, jak i kwestii węższych, w tym interesującej nas szczególnie materii wizji zmian przyszłej konstytucji. Analogicznie do okresu omawianego wcześniej, traktujemy projekty przyszłej wówczas konstytucji jako „wyprzedzające odbicie" legislacyjne, nie całkiem później przełożone na obowiązujące normy konstytucji.

Zauważyć jednak należy, że pewne uwarunkowania prac z tego okresu były odmienne, niż w okresie poprzednim. Tu prace mogły się toczyć i toczyły się wolniej, bo trwały 9 lat. Nie było wojny u granic państwa, nie brakło obowiązującego – w toku trwających prac – fundamentu konstytucyjnego. Były tu przemiany etapowe, więc ewoluujące, choć na początku całkowicie transformujące ustrój. Instrumentarium konstytucyjne stanowiły tu – najpierw konstytucja lipcowa z 1952 r. (po nowelizacjach sprzed 1989 r.), kolejno dwie nowelizacje

(kwietniowa i grudniowa) z 1989 r.[20] oraz dwie ustawy konstytucyjne z 1992 r.[21]. W okresie tym miały nadto miejsce kolejne nowelizacje przepisów konstytucyjnych (w trybie art. 106 konstytucji lipcowej), w tym i tzw. Małej Konstytucji, zapewniające stale aktualizowaną podstawę ewolucji ustrojowej. Były to więc częściowe przybliżenia realne do przyszłej konstytucji „pisanej" z 1997 r., choć oczywiście nie wszystkie zostały później w tejże konstytucji utrwalone. Dodajmy na marginesie, że sama Mała Konstytucja z 1992 r. nie zawierała w sobie osobnych przepisów o trybie jej zmiany.

Niezależnie od rozbicia politycznego spluralizowanego społeczeństwa, pewnym rysem charakterystycznym tego okresu było jednak blokowe (dwubiegunowe) ustrukturyzowanie sceny politycznej – na siły wiązane z minionym ustrojem i tzw. siły solidarnościowe. Nie doszło jednak – jak w poprzednim okresie – do wyartykułowania założenia o tymczasowości rozwiązań, które miały być zawarte w przyszłej konstytucji i założenia potrzeby jej rychłej zmiany. Przeciwnie – zdecydowanie dominowało założenie o potrzebie mocnego ugruntowania stabilności przyszłego aktu.

Wstępny okres prac konstytucyjnych (1989–1991) przyniósł bazę w postaci jedenastu tekstów[22]. W niniejszych uwagach wskazujemy jedynie na istotniejsze elementy z poszczególnych projektów, w zakresie dotyczącym koncepcji zmiany konstytucji. Nie chodzi przy tym o konstatację, że w większości tychże projektów zabrakło

---

[20] Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 19, poz. 101) oraz ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 75, poz. 444).

[21] Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 67, poz. 336) i ustawa z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 84, poz. 426).

[22] *Projekty konstytucyjne 1989–1991,* do druku przygotował M. Kallas, Warszawa 1992, s. 386.

szczegółowych zasad postępowania ustrojodawczego w zakresie nowelizacji konstytucji, ale raczej o podkreślenie – z jednej strony – znacznego zróżnicowania sposobu przeprowadzenia zmian konstytucyjnych, z drugiej zaś strony – charakterystycznej cechy w postaci wielu elementów wspólnych proponowanej regulacji. Zwłaszcza wskazać tu można proponowane przepisy, odnoszące się do potrzebnej – dla zmiany konstytucji – większości głosów i kworum, ale w znacznej mierze też do instytucji referendum konstytucyjnego (obligatoryjnego, fakultatywnego) bądź zakazu dokonywania zmian konstytucji w okresie stanów szczególnych.

Projekt konstytucji z 24.08.1991 r., przygotowany przez Komisję Konstytucyjną Sejmu RP przewidywał m.in. uchwalenie zmiany konstytucji większością 2/3 wspólnie przez obie izby parlamentu oraz fakultatywne referendum przed podpisaniem nowelizacji. Projekt z dnia 22.10.1991 r., przygotowany przez Komisję Konstytucyjną Senatu RP również wymagał uchwały połączonych izb (2/3), ale nie przewidywał referendum. Tezy do konstytucji, autorstwa Stronnictwa Demokratycznego (9.01.1990 r.) zakładały natomiast referendum obligatoryjne. Projekt autorstwa PSL (1990 r.) oddawał zmianę konstytucji w ręce tylko Sejmu, mimo iż przewidywał parlament dwuizbowy. Założenia projektu konstytucji, autorstwa Porozumienia Centrum (1991 r.) zwracały uwagę szerokim katalogiem podmiotów, które miały dysponować inicjatywą ustrojodawczą. Projekt autorstwa KPN (1991 r.) zawierał najbardziej rozbudowaną procedurę ustrojodawczą rozróżniającą wniosek o uchwalenie nowej konstytucji i zmianę konstytucji; prace całościowe rozciągnięte miały być międzykadencyjnie, postępowanie nowelizacyjne było relatywnie skrócone. Motywy zmian ponad siedemdziesięciu – enumeratywnie wskazanych – artykułów konstytucji Komisja Konstytucyjna miałaby przedstawiać pod obrady Sejmowi (tzw. „stany sejmujące" – Prezydent, Izba Poselska i Senat) bieżącej kadencji, następnie byłyby kierowane pod referendum, w którym postulowane zmiany byłyby przyjmowane w całości lub odrzucane. Rozbudowany był katalog podmiotów uprawnionych

do wnioskowania o zmiany pozostałych przepisów konstytucji, a proponowane zmiany po przyjęciu przez Izbę Poselską i Senat byłyby kierowane pod obrady Sejmu[23].

W przywołanym okresie powstało też kilka projektów „prywatnych". Projekt tez normatywnych nowej konstytucji, autorstwa M. Huchli (1989 r.) stanowił powtórzenie art. 106 konstytucji lipcowej z 1952 r. Projekt J. Lityńskiego (1990 r.) obejmował bardzo poszerzony krąg podmiotów inicjatywy konstytucyjnej; uchwalenie zmian oddawał w ręce Zgromadzenia Narodowego; projekt nawiązywał też do rozwiązania Konstytucji 3 Maja, przewidując co 20 lat obligatoryjną rewizję konstytucji przez Zgromadzenie Narodowe, decydujące wtedy tylko większością bezwzględną głosów, a nie 2/3 jak przy zwykłej zmianie. Projekt autorstwa zespołu S. Zawadzkiego (1990 r.) przewidywał m.in., że nowelizacja konstytucji mogła być podjęta także z inicjatywy ludowej (100 tys. podpisów obywateli zamieszkałych na obszarze co najmniej trzech województw), jak też, że rozpatrzenie projektu przez Sejm (parlament jednoizbowy), powinno być poprzedzone konsultacjami społecznymi i publiczną dyskusją. Projekt konstytucji, przygotowany przez J. Zakrzewską i J. Ciemniewskiego (1990 r.) przypominał konstrukcję z art. 106 konstytucji lipcowej, wyraźnie jednak składając zmianę konstytucji w ręce obu izb parlamentu oraz dopuszczając możliwość poddania uchwalonego projektu referendum przed podpisaniem przez prezydenta (na wniosek 100 posłów i senatorów, albo też 500 tys. wyborców). Ostatni z prywatnych projektów, autorstwa A. Mycielskiego i W. Szyszkowskiego (1991 r.) ograniczał się do krótkich regulacji, wymagając – dla uchwalenia zmian – większości 2/3 głosów przy kworum 1/2 w każdej z obu izb (a więc typowo dla składanych propozycji), przy czym

---

[23] *Vide* M. Kallas, *Tryb zmiany ustawy zasadniczej w projektach konstytucyjnych z lat 1917–1920 oraz 1989–1991* [w:] *Księga życia i twórczości. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Romanowi A. Tokarczykowi, t. V – Prawo*, pod red. Z. Władka i in., Lublin 2013, zwł. s. 137–140.

prawem złożenia wniosku o zmianę konstytucji miała dysponować jedynie 1/3 ustawowej liczby posłów lub senatorów[24].

Problematyka zmiany konstytucji była oczywiście obecna także w projektach konstytucji z lat 1993–1997[25]. W projekcie prezydenta L. Wałęsy zwracało uwagę, że wymóg 2/3 dotyczył nie tylko wymaganej – dla przyjęcia zmiany – większości głosów, ale też kworum; projekt przewidywał również fakultatywne referendum. Projekt konstytucji przedłożony przez SLD bazował na wcześniejszym projekcie zespołu S. Zawadzkiego, a warto zauważyć, że w razie przeprowadzenia referendum punktem odniesienia dla obliczeń nie była frekwencja połowy uczestniczących w referendum, lecz połowa uprawnionych do głosowania, co narażało zmianę na skuteczny bojkot. Decydująca rola większości „biorących udział" przewidziana była natomiast w projekcie PSL. Projekt Unii Demokratycznej zakładał konieczność dwukrotnego uchwalenia zmiany przez Sejm i Senat, a referendum fakultatywne mogło odbyć się też na wniosek pół miliona obywateli. Projekt Porozumienia Centrum przewidywał – obok trybu zwykłego nadto ułatwiony tryb zmiany konstytucji w ciągu pierwszych 4 lat jej obowiązywania – poprzez wymóg obniżonego kworum, tyle że w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem wyłącznie Komisji Konstytucyjnej. Inne projekty nie odbiegały istotnie od kształtu zaproponowanego w poprzednim okresie.

Z całego wachlarza różnych propozycji kształt docelowych rozwiązań wyłaniał się w toku kolejnych etapów prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Jeszcze w projekcie jednolitym (w ujęciu wariantowym) z dnia 20 stycznia 1995 r. – zredagowanym przez podkomisję redakcyjną, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających konstytucję – uchwalenie zmiany miało należeć do Sejmu (alternatywnie – Zgromadzenia Narodowego). O ile dla zmiany całej

---

[24] *Ibidem*, s. 140–142.

[25] *Projekty Konstytucji 1993–1997 (cz. I i II)*, do druku przygotował R. Chruściak, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.

konstytucji, przepisów rozdziałów I, II i XI zakładano wymóg większości 2/3 głosów ustawowej liczby posłów (członków Zgromadzenia Narodowego), to dla zmiany pozostałych przepisów przewidziano większość 2/3 przy kworum połowy ustawowej liczby składu organu. Tylko w pierwszej kategorii spraw dopuszczalne byłoby referendum o odrzucenie uchwalonej zmiany, wyłącznie na żądanie 500 tys. obywateli; decydować miała większość uprawnionych do głosowania. Projekt jednolity w ujęciu wariantowym z dnia 26 stycznia 1995 r. kompetencję zmiany konstytucji składał już (bez alternatywy) tylko w ręce Zgromadzenia Narodowego; można dodać, że inicjatywą ustrojodawczą miało dysponować 14 członków Zgromadzenia Narodowego i Prezydent RP. Projekt jednolity Konstytucji RP z dnia 19 czerwca 1996 r. przewidywał już rozwiązania, jak uchwalone w obowiązującej konstytucji, choć bez obecnego ust. 7 w art. 235 (ówczesnego art. 218 projektu). Przepisy w tym kształcie pozostały bez zmian w projekcie z 16 stycznia 1997 r. – uchwalonym przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego i zawartym w sprawozdaniu Komisji o projekcie konstytucji RP, przedłożonym Zgromadzeniu Narodowemu (druk ZN 14) – z tą jedynie zmianą, że doszedł obecny ust. 7 w art. 235 (ówczesny art. 231).

Prace robocze nad projektem w dość harmonijnej współpracy sił politycznych przesądziły o realnym zbliżeniu stanowisk. Różniło to istotnie kształt sytuacji od tej, jaka miała miejsce w 1921 r. w toku prac finalnych nad Konstytucją marcową. Brak elementów istotnych dla genezy narodzin Konstytucji marcowej sprawił, że o pracach finalnych nad Konstytucją z 1997 r. można zapewne mówić jako o spożytkowaniu dojrzałego „momentu konstytucyjnego", wyrażającego silne poparcie społeczno-polityczne dla zaprojektowanych rozwiązań. Sprawiło to, że rozwiązania zawarte w art. 235 konstytucji pisanej z 1997 r. nie rozmijały się z realiami konstytucji rzeczywistej w tym zakresie w okresie, gdy przepisy konstytucyjne interpretowano i stosowano zgodnie ze standardami demokratycznego państwa prawnego.

Bibliografia

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 44, poz. 267).
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 78, poz. 483).
3. Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dziennik Praw Państwa Polskiego, 19 z 27 lutego 1919 r., poz. 226).
4. Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 67, poz. 336).
5. Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 84, poz. 426).
6. Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. RP, 78 z 4 sierpnia 1926 r., poz. 442).
7. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 19, poz. 101).
8. Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 75, poz. 444).

Literatura

1. Ajnenkiel A., *Koncepcje zmiany konstytucji marcowej przed przewrotem majowym,* „Czasopismo Prawno-Historyczne" 1968, t. XIX, z. 1.
2. Burda A., *Konstytucja marcowa,* Lublin 1983.
3. Gdulewicz E. (red.), *Wiesław Skrzydło o ustroju politycznym Francji. Prace wybrane*, Lublin 2009.
4. Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021.
5. Kallas M., *Tryb zmiany ustawy zasadniczej w projektach konstytucyjnych z lat 1917–1920 oraz 1989–1991* [w:] *Księga życia i twórczości. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Romanowi A. Tokarczykowi, t. V – Prawo*, pod red. Z. Władka i in., Lublin 2013.
6. Krukowski S., *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.
7. Lassalle F., – *„O istocie konstytucji"* (1862).

8. *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Wyd. Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa*, Warszawa 1920.
9. *Projekty konstytucyjne 1989–1991*, do druku przygotował M. Kallas, Warszawa 1992.
10. *Projekty Konstytucji 1993–1997 (cz. I i II)*, do druku przygotował R. Chruściak, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.
11. Szmyt A., *Tryb zmiany konstytucji polskich z 1921 i 1935 r. – geneza, interpretacja, praktyka*, „Toruńskie studia polsko-włoskie" 2021, t. XVII.
12. Trzciński J., *O projekcie Konstytucji państwa polskiego przygotowanym przez Komisję Sejmowo-Konstytucyjną Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego* [w:] A. Gajda i in. (red.), *Konstytucjonalizm polski*, Gdańsk 2020.

Streszczenie

Tekst dotyczy relacji między projektami konstytucji a uchwalonymi konstytucjami w zakresie koncepcji późniejszego dokonywania zmian w obowiązujących konstytucjach. Jest to spojrzenie na relacje między konstytucją rzeczywistą a konstytucją pisaną w odwróconej perspektywie wyprzedzającego odbicia.

Abstract

The article deals with the relationship between draft constitutions and enacted constitutions in terms of the concept of subsequent amendments to existing constitutions. It is an overview of the relationship between the actual constitution and the written constitution in an inverted perspective of anticipatory reflection.

Słowa kluczowe

Konstytucje, projekty konstytucji, zmiana konstytucji, okresy przejściowe.

Keywords

Constitutions, draft constitutions, constitutional amendment, transitional periods.

Hanna Suchocka

KONSTYTUCJA RZECZYWISTA A KONSTYTUCJA PISANA. POMIĘDZY MITEM A REALIZMEM

Wstęp

Przygotowując projekt nowej konstytucji należy pamiętać o słowach Ferdynanda Lassalle'a dotyczących różnicy między konstytucją rzeczywistą a konstytucją pisaną. Konstytucja powinna być przygotowana i uchwalona w taki sposób, aby stała się właśnie konstytucją rzeczywistą, a nie tylko fasadową (fikcyjną) konstytucją pisaną czyli, jak to określał świstkiem papieru nie mającego znaczenia[1].

Takie zatem ujęcie problemu wymaga odwołania się do czynników zewnętrznych mających wpływ na kształt konstytucji, w otoczeniu których przygotowywana jest czysto formalna zmiana konstytucji. Kluczowy jest system wzajemnych zależności. To nie tylko konstytucja kształtuje rzeczywistość polityczną, społeczną, prawną ale także sytuacja społeczna oddziałuje na kształt konstytucji.

Pierwsze pytanie jakie nasuwa się w związku z tak określonym zagadnieniem to pytanie jak daleko, jak głęboko poszukujemy korzeni konstytucji rzeczywistej?

W 1918 r. z punktu widzenia ustrojowego Polska wkroczyła w okres nazwany przez Bruce'a Ackermana „momentem

---

[1] F. Lassalle, *O istocie konstytucji*, Warszawa 1961.

konstytucyjnym”[2]. Określa się tym pojęciem najbardziej odpowiedni czas na przyjęcie nowej konstytucji, względnie dokonanie zasadniczych zmian w obowiązującej konstytucji. Podobnie ocenia się sytuację po 1989 r.

Można jednak odnieść wrażenie, że moment konstytucyjny w latach osiemdziesiątych w rzeczywistości był dłuższy niż w przypadku uchwalania konstytucji po 1918 r. Pełna konstytucja powstała bowiem w 1921 r., a więc zaledwie 3 lata po odzyskaniu niepodległości. Po 1989 r. trwało to znacznie dłużej.

Sui generis korzeni konstytucji rzeczywistej w Polsce po 1989 r. można doszukiwać się już w początkach lat 80. w związku z powstaniem Solidarności. To wtedy jako efekt tego ruchu, a właściwie paradoksalnie jego zdławienia, do porządku prawnego PRL wprowadzone zostały tak istotne instytucje jak Naczelny Sąd Administracyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich, Trybunał Stanu, jak i Trybunał Konstytucyjny.

Co zatem kształtowało świadomość społeczną i co wpływało na organizację społeczeństwa, a następnie na kształt instytucji ustrojowych po 1989 r.?

Kluczowe były lata 1988/89. Kiedyś nazwałam rok 1989 rokiem politycznym w różnych jego wymiarach. Ale nie można zamykać go tylko ściśle do granic kalendarzowych. Jako rok polityczny rozpoczął się właściwie wcześniej zanim zaczął się kalendarzowy rok 1989.

16 września 1988 r. rozpoczęły się rozmowy w Magdalence, podczas których głównym zagadnieniem sporu była kwestia legalizacji NSZZ „Solidarność”. Uznano wówczas za celowe zwołanie spotkania Okrągłego Stołu i zarazem uzgodniono, że może do niego dojść

---

[2] B. Ackerman, *We the People. Foundations*, t. 1, Cambridge, Massachusetts 1991, s. 272.

w połowie października 1988 r. Jego tematyką miał być: „model funkcjonowania państwa i życia publicznego, przyspieszenie rozwoju i modernizacja gospodarki narodowej, kształt polskiego ruchu związkowego". Październikowego terminu nie udało się jednak dotrzymać ponieważ „Solidarność" nie zgadzała się na warunki rządowe. Żądała więcej, a zwłaszcza legalizacji oraz nieingerowania w skład uczestników strony solidarnościowo-opozycyjnej przyszłego Okrągłego Stołu. Sytuacja stawała się napięta. W pewnym momencie wydawało się, że do tych obrad nie dojdzie. Pojawiły się nawet takie bardzo oddziaływujące na wyobraźnie obrazy w telewizji, kiedy to przygotowany specjalnie na te obrady okrągły stół zdemontowano i schowano gdzieś w głębi pałacu namiestnikowskiego.

27 września 1988 r. stanowisko premiera objął Mieczysław Rakowski, a 14 października został powołany jego gabinet. W grudniu rozpoczęły się obrady X Plenum Komitetu Centralnego PZPR, podczas którego dyskutowano możliwość rozmów z „Solidarnością" oraz jej legalizacji. Spowodowały one duży konflikt w partii rządzącej, w tym zmiany w Biurze Politycznym. Ostatecznie przyjęto „Stanowisko X Plenum KC PZPR w sprawie pluralizmu politycznego i związkowego"[3].

Istotną kolejną datą w tej sekwencji zdarzeń była data 18 grudnia 1988 r. kiedy to powołany został w Warszawie „Komitet Obywatelski" przy Lechu Wałęsie. Członkowie tego komitetu, działacze opozycji podziemnej, inteligencja warszawska, ludzie „Solidarności", spotykali się już wcześniej, w zasadzie od 1987 r. ale wówczas w grudniu nastąpiło jego formalne ukonstytuowanie. Charakter prawny tego komitetu nie był jednoznacznie określony. W gruncie rzeczy sposób i tryb jego powołania nie mieścił się w ramach ówczesnego prawa, mimo to komitet kontynuował swoją działalność. To był wyraźny sygnał, że sprawy przyspieszają, że opozycja nie da się wciągnąć w manipulacje i instrumentalne traktowanie ale także był to sygnał,

---

[3] Szerzej A. Dudek, *Reglamentowana Rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków 2004.

że władza nie jest już w tym momencie zdecydowana iść na zwarcie z opozycją.

Komitet Obywatelski miał wszelkie cechy „gabinetu cieni". Powołano w jego składzie 15 komisji, które w jakimś sensie odpowiadały działom w strukturze rządowej. Co zresztą jest ciekawe, to fakt, że duża część członków Komitetu w przyszłości stała się parlamentarzystami i ministrami. To było swoiste kształtowanie się nowego układu politycznego bardziej zinstytucjonalizowanego, choć jak zaznaczono powyżej, w gruncie rzeczy jeśli nie *contra* to w każdym razie *preater legem* wówczas obowiązującego prawa. Ale czyż nie tak właśnie kształtuje się konstytucja rzeczywista?

Nadziejom związanym z powołaniem Komitetu towarzyszyły obawy i pytania, czy to możliwe? Czy to znowu nie okaże się kolejną próbą, pułapką, która zostanie za chwile zmieciona przez ówczesne władze?

Był to jednak już inny czas. Lata jakie minęły od wprowadzenia stanu wojennego w 1981 r. stworzyły inną atmosferę. Z jednej strony toczyło się normalne życie, taka mała socjalistyczna stabilizacja, z drugiej jednak wyczuwało się wyraźny marazm i niezgodę na trwanie w takim stanie. Po okresie „Solidarności", po rozbudzeniu nadziei Polaków, nie można już było powrócić do sytuacji sprzed 1980 r., sprzed powstania „Solidarności".

Przypomnieć też należy, że w międzyczasie miały miejsce dwie znaczące wizyty Jana Pawła II w Polsce w 1983 r. i w 1987 r. One przypominały Polakom o potrzebie wolności. O tym musimy wyraźnie pamiętać.

Jak napisał George Weigel: „Pielgrzymka w 1979 r. roznieciła polską rewolucję. Jego wizyta w 1983 r. podtrzymała ją po delegalizacji „Solidarności" i wprowadzeniu stanu wojennego. Tygodniowa pielgrzymka w 1987 r. miała przygotować grunt pod zwycięstwo tej rewolucji i wskazać podstawowe zagadnienia wobec których wolna Polska stanie w przyszłości"[4].

---

[4] G. Weigel, *Świadek nadziei*, Kraków 2002, s. 686.

Droga do Okrągłego Stołu i dalsze jego konsekwencje

Po ukonstytuowaniu się Komitetu Obywatelskiego stało się już jasne, że odkładane wciąż rozmowy Okrągłego Stołu dojdą do skutku. I takie było wówczas oczekiwanie społeczne. Konieczne było określenie strategii dochodzenia do demokracji. Przedstawił ją Tadeusz Mazowiecki. Jako sprawę naczelną Tadeusz Mazowiecki postawił legalizację „Solidarności", która stanowiła więcej niż warunek wstępny rozmów – określała ich sens. Powrót związku na legalną scenę publiczną byłby bowiem wyraźnym sygnałem przekreślenia polityki stanu wojennego i gwarancją trwałości porozumienia.

Wysuwając ten postulat na czoło, opozycja wyraźnie też dawała władzy do zrozumienia, że nie da się skusić ofertami udziału w życiu politycznym bez „Solidarności"[5]. Od państwa partii do państwa narodu i społeczeństwa – taki kierunek oczekiwanych reform nakreślił wówczas Tadeusz Mazowiecki. Można powiedzieć, że wyraźnie przesuwały się akcenty dotyczące aksjologii, która w perspektywie miała stać się podstawą nowego ustroju i w konsekwencji nowej konstytucji. Od tego momentu sprawy potoczyły się niezwykle szybko:

6 lutego 1989 r. – rozpoczęcie Obrad Okrągłego Stołu

Było to niewątpliwie niezwykłe wydarzenie. Przed Polską żadna władza w żadnym państwie komunistycznym nie zasiadała z opozycją do wspólnego stołu. Z opozycją „rozmawiało" się z pozycji siły, nie negocjowało się z nią.

5 kwietnia 1989 r. – podpisanie porozumień

Jakie były zasadnicze uzgodnienia:

a) powrót „Solidarności" na scenę polityczną;
b) rozpisanie nowych wyborów do parlamentu;

---

[5] J. Skórzyński, *Obywatelski gabinet cieni*, „Polityka", 4 listopada 2009.

c) uznanie, że „Solidarność" będzie mogła stworzyć swoje własne listy kandydatów do Sejmu i do Senatu, poza listami Frontu Jedności Narodu;
d) przywrócenie drugiej izby parlamentu Senatu i zagwarantowanie 100% wolnych wyborów do tej izby. Z perspektywy czasu wydaje się to normalne i zwyczajne, ale z ówczesnej perspektywy był to historyczny przełom;
e) przywrócenie instytucji prezydenta.

Aby zrealizować te postulaty konieczne było dokonanie zmian obowiązującej Konstytucji PRL. Kształtowała się nowa rzeczywista konstytucja.

Umowa zawarta przy Okrągłym Stole zawierała jednak pewne kompromisy. Stąd też pozostawiono konstytucyjne ramy ustrojowe, w ramach których miały odbywać się wybory. Utrzymana została konstytucyjna zasada kierowniczej roli partii komunistycznej, ale niewątpliwie w wyniku układu przyznającego Solidarności 35% miejsc w Sejmie została ona poważnie osłabiona.

Zmiany do Konstytucji uchwalono już 7 kwietnia 1989 r.[6]. Przywrócono instytucję prezydenta i przyznano mu szczególne kompetencje. Mógł on ingerować w sytuacji, w której zmiany polityczne zmierzałyby w niewłaściwym ustrojowo kierunku. To były ostatnie kotwice poprzedniego systemu. Umowa polityczna zakładała, że prezydentem zostanie wybrany przedstawiciel obozu rządowego, a konkretnie gen. Wojciech Jaruzelski. Miał on w świetle art. 32 ust. 2 Konstytucji być gwarantem niezmienności ustroju, trwania w sojuszu z ZSRR. Prezydent uzyskał prawo rozwiązania Sejmu, gdy Sejm uchwali ustawę lub podejmie uchwałę uniemożliwiającą prezydentowi wykonywanie jego konstytucyjnych funkcji określonych w art. 32 ust. 2 Konstytucji, tj. czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności

---

[6] Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 19, poz. 101).

i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych. O ile dwie pierwsze przyczyny rozwiązania parlamentu można zaliczyć do klasycznych przyczyn znanych systemowi parlamentarnemu, o tyle przyczyna trzecia jest dość szczególna. Raczej nie ulega wątpliwości, że miała ona wyraźnie charakter polityczny. Miała zapobiec właśnie zmianie ustroju.

4 czerwca 1989 r. – odbyły się wybory parlamentarne

Przełomową sprawą w tych wyborach było odrzucenie przez głosujących tzw. listy krajowej, tj. listy, na której znajdowały się nazwiska liderów partii, stronnictw i stowarzyszeń układu komunistycznego. Odrzucenie tej listy spowodowało, że w Sejmie nie zasiedli prominenci poprzedniego systemu. Członkowie partii, którzy znaleźli się w Sejmie pozostali tam bez swoich liderów. To niezwykle osłabiło tzw. układ partyjno-rządowy.

Można chyba powiedzieć bez obawy popełnienia większego błędu, że odrzucenie tej listy było pierwszym krokiem na drodze do rozmontowywania porozumień Okrągłego Stołu, niecałe 2 miesiące po ich podpisaniu. Wszak lista krajowa, miała być swoistą gwarancją kierownictwa partii komunistycznej w tym Sejmie i była jednym z elementów porozumienia. Jej odrzucenie stwarzało nową sytuację. Cały ten ciąg zdarzeń kształtował konstytucję rzeczywistą.

Z trudem już udało się wybrać gen. Jaruzelskiego na prezydenta państwa. Nowo wybrani posłowie z ramienia Komitetu Obywatelskiego, kiedy znaleźli się w Sejmie nie czuli się związani politycznymi porozumieniami swoich liderów z okresu Okrągłego Stołu.

Wybrano jeszcze, co prawda kandydata na przyszłego premiera w osobie gen. Kiszczaka, ale nie był on już w stanie sformułować rządu. Opuścili go sojusznicy ugrupowań satelickich. To już była inna dynamika polityczna. Zawiązała się nowa koalicja, montowana przez Lecha Wałęsę, wokół komitetów obywatelskich, i dwóch byłych ugrupowań sojuszniczych PZPR: PSL i SD. Wałęsa wskazał kandydata na premiera w osobie Tadeusza Mazowieckiego. Powołanie rządu

Tadeusza Mazowieckiego 12 września 1989 r. to kolejny etap tego politycznego roku i kolejny krok w odchodzeniu od porozumień Okrągłego Stołu co wyrażało się w odsunięciu od władzy kierowniczej partii PZPR, mimo zagwarantowania takiej jej roli w porozumieniach Okrągłego Stołu m.in. poprzez podział miejsc w parlamencie.

Finalizacja przemian, będąca konsekwencją wydarzeń jakie miały miejsce po wyborach z 4 czerwca nastąpiła w grudniu, zamykając rok 1989 dwoma kluczowymi decyzjami o charakterze fundamentalnym dla przyszłego ustroju konstytucyjnego. Sejm uchwalił kolejną istotną nowelizację Konstytucji PRL[7] i następnie ustawy wprowadzające pakiet ekonomiczny tzw. planu Leszka Balcerowicza. Te zmiany z końca grudnia 1989 r. były odpowiedzią na kształtującą się konstytucję rzeczywistą, a zarazem nadały nową dynamikę przemianom w Polsce.

Poprawki do Konstytucji z 29 grudnia przekreśliły ostatnie pozostałości zawartego układu politycznego: zmieniono wówczas nazwę państwa, z PRL na RP, powrócono do symboli państwa z okresu przed wojny, wykreślono kierowniczą rolę partii z Konstytucji, a więc otwarto drogę do pełnego pluralizmu politycznego i zlikwidowano zadeklarowaną konstytucyjnie przyjaźń ze Związkiem Radzieckim, co otwarło Polsce drogę do nowej polityki zagranicznej. Wtedy to rozpoczął się proces konkretnej dyskusji nad kształtem polskiego ustroju i nowej polskiej konstytucji.

Droga do konstytucji po 1918 r. a 1989 r.

Można zauważyć, że na tym etapie dyskusji obserwujemy dużą zbieżność z pracami i debatami konstytucyjnymi jakie miały miejsce po 1918 r. Przechodzono też podobną drogę poprzez Małą Konstytucję do konstytucji pełnej. Był to efekt zarówno zachodzących przemian społecznych i politycznych ale także wydawania kolejnych

---

[7] Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 75, poz. 444).

aktów o charakterze ustrojowym, które miały istotny wpływ na kształt przyszłej konstytucji pisanej. To w tym obszarze kształtowały się zasady ustrojowe nowej konstytucji. Obserwować możemy podobne spory dotyczące modelu systemu ustrojowego. Nie był przedmiotem głębszego sporu problem republikańskiej formy państwa czy też zasady podziału władz jako konstrukcji generalnej. Natomiast konkretne, szczegółowe rozwiązania mające wpływ na kształt zasady podziału władz wywoływały burzliwe dyskusje. Do takich należał w szczególności spór o kształt organu przedstawicielskiego (jedno czy dwuizbowy) oraz o pozycję głowy państwa w systemie organów państwa. Zarówno po 1918 jak i po 1989 r. dyskusje toczyły się wokół dwóch modeli: parlamentarnego i prezydenckiego, a raczej półprezydenckiego.

Można tutaj postawić pytanie czy ten niezwykle ostry spór, grożący nawet momentami niemożnością osiągnięcia kompromisu co do podstawowych rozwiązań miał wpływ na poszukiwanie rodzimego modelu w tym zakresie[8]? Wydaje się, że odpowiedź jest raczej negatywna. Zdaje się bowiem nie ulegać wątpliwości, że nawet ten tak swoisty problem jak pozycja Piłsudskiego i jego miejsce w przyszłym ustroju Polski, a po 1989 r. pozycja Wałęsy, nie doprowadził do poszukiwania oryginalnego rozwiązania, własnego modelu dotyczącego pozycji głowy państwa w kontekście zasady podziału władz.

Analiza przedłożonych projektów konstytucji po 1918 r. pozwala dookreślić pewne zależności pomiędzy recepcją rozwiązań występujących w innych państwach a wprowadzonych w ich rezultacie rozwiązań w polskiej konstytucji.

Właściwie w żadnym z dyskutowanych projektów[9] nie ma wyraźnego, jednoznacznego wskazania na tworzenie modelu rodzimego,

---

[8] *Confer* H. Suchocka, *Zasady ustrojowe państwa polskiego w Konstytucji Marcowej – recepcja czy model rodzimy*, (tekst w druku).

[9] Więcej na temat wielości projektów i złożoności prac konstytucyjnych *vide* K. Witkowska-Chrzczonowicz, *Pokłosie „Ankiety w sprawie projektu konstytucji*

poszukiwania czegoś co można by nazwać polskim modelem zasad ustrojowych. Głównym nurtem poszukiwań było odwoływanie się do rozwiązań ustrojowych występujących w innych państwach. Równocześnie jednak podkreślić należy, że dokonywano tego nie poprzez prostą recepcję jednego modelu ale poprzez poszukiwanie możliwości „dopasowania" danego modelu do polskiej rzeczywistości. Zasadniczy spór, w gruncie rzeczy toczył się pomiędzy nawiązaniem do modelu amerykańskiego czy francuskiego choć oczywiście trudno je było na gruncie polskim połączyć. W ostateczności w dyskusji nad Konstytucją marcową model francuski III Republiki był bliższy twórcom Konstytucji z uwagi na rolę parlamentu i bardziej ograniczoną pozycję prezydenta.

W konsekwencji w rezultacie żmudnych prac, sporów i poszukiwania kompromisu ukształtowany został dość klasyczny katalog zasad ustrojowych, w którym trudno doszukiwać się wyraźnych cech odrębnego rodzimego katalogu. „Cechą charakterystyczną ustawy zasadniczej z 1921 r. była wynikająca z treści jej postanowień dominacja sejmu nad organami władzy wykonawczej. W znacznej mierze było to skutkiem walki politycznej w łonie Sejmu Ustawodawczego. Parlamentarna reprezentacja partii prawicowych w obawie przed J. Piłsudskim doprowadziła do daleko sięgającego ograniczenia kompetencji Prezydenta RP"[10].

Można się zastanawiać czy w tym zakresie nie jest to pewien element „modelu polskiego" w takim rozumieniu, że naśladowany przez późniejszych ustrojodawców. W gruncie rzeczy bowiem podobne ukształtowanie relacji Sejmu i Senatu, z pozycją Sejmu jako swoistej izby centralnej znajdziemy w polskich rozwiązaniach konstytucyjnych po 1989 r. Tym bowiem co pośród wielu sporów o kształt konstytucji

---

Rzeczypospolitej Polskiej" z 1919 roku oraz prace nad konstytucjami w II RP [w:] *Fundamenty Niepodległej, Sejm Ustawodawczy (1919–1922)*, Z. Girzyński, J. Kłaczkow, J. Żaryn (red. nauk.), Toruń 2020.

[10] M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2007.

było wspólne rożnym ugrupowaniom w Polsce, to właśnie lęk przed silną władzą jednoosobową na dodatek personifikowaną przez Józefa Piłsudskiego, a w okresie po 1989 r. przez Lecha Wałęsę. Myślę, że niezwykle trafnie określił polską sytuację Leszek Garlicki, kiedy pisał, że: „polska tradycja konstytucyjna zawsze oscylowała pomiędzy potrzebą silnej głowy państwa a obawą przed dyktaturą”[11]. Cały okres naszych zmagań z nową konstytucją zarówno w latach 1919–1921 jak i po 1989 r. wyraźnie to pokazuje. Z jednej strony była swoista tęsknota za silną władzą prezydencką, z drugiej jednak strony przeważała obawa, że ta władza może być nadużywana.

Główne założenia leżące u podstaw prac konstytucyjnych w obu tych okresach były dosyć zbieżne. W gruncie rzeczy można wskazać na dwa zasadnicze założenia czy cele:

1. pierwszy cel wyraźnie o charakterze politycznym i ideowym, a mianowicie konstytucja miała być dokumentem potwierdzającym niepodległość państwa (1918), jego suwerenność (1989). W tym zakresie istotne były odwołania symboliczne do Konstytucji 3 maja 1791 r., jako symbolu państwa polskiego. Prace nad przyjęciem ustawy zasadniczej odzwierciedlały budowanie świadomości obywatelskiej i kultury prawno-politycznej Rzeczypospolitej zakorzenionej w tradycji europejskiej;
2. drugi cel to stworzenie konstytucji nowoczesnej i to był bardzo ważny czynnik, zwłaszcza w przypadku prac nad Konstytucją marcową. I tak się stało, mimo krytyki, która na Konstytucję marcową spadła. Ale też tak stać się mogło właśnie dzięki temu, że w procesie tworzenia konstytucji przeważył proces odwoływania się, czy też recepcji rozwiązań wypracowanych w innych demokratycznych krajach, nad poszukiwaniem odniesienia do historycznego modelu rodzimego. Konstytucja z 1921 r. musiała

---

[11] L. Garlicki, *The Development of the Presidency in Poland: Wrong institutions or wrong persons?* [w:] *Poland in a World in Change*, K.W. Thompson (red.), University of Virginia 1992, s. 67.

nawiązywać wobec braku nadających się do recepcji rozwiązań opartych na własnych tradycjach ustrojowych, do wzorów obcych[12]. Podobnie po 1989 r. istotną rolę odgrywał czynnik nawiązywania do europejskiego dziedzictwa konstytucyjnego.

Można w tym miejscu przywołać konstatację uczynioną przez Pawła Sarneckiego, w kontekście zmian dokonanych w konstytucji w 1989 r. Pisze on: „Wydaje się jednak, że przede wszystkim sięgano wówczas nie tyle do dawnych tradycji, ile do współczesnych idei konstytucyjnych, funkcjonujących w państwach najbardziej w rozwoju tych idei zaawansowanych. Dawne polskie rozwiązania ustrojowe były oddzielone od noweli grudniowej nie tylko przez upływ czasu, lecz przede wszystkim przez burzliwą historię, narodziny nowych prądów i całkowite przeobrażenie społeczeństwa polskiego"[13].

Nie ulega wątpliwości, że w Polsce podjęto się w 1989 r. wyzwań bez precedensu. Wyzwaniem niezwykle trudnym, niezwykle ryzykownym było podjęcie równocześnie procesu przemian na dwóch poziomach: politycznym i ekonomicznym. Tego typu wyzwanie właściwie było podejmowane po raz pierwszy w takiej skali w skali świata. Stąd też pojawiające się później gdzieniegdzie głosy krytyczne poddające w wątpliwość pójście taką właśnie drogą.

Odmienna także była od samego początku reakcja społeczna w odniesieniu do przemian w obu tych sferach. Przemiany polityczne

---

[12] Podobny proces można było obserwować w latach 1918–1920 w Gruzji kiedy przygotowywała swoją konstytucję „niepodległościową". Jak pisze gruziński konstytucjonalista i b. prezes Sądu Konstytucyjnego Gruzji Papuashvili: "Experience gleaned from these constitutions naturally influenced the Georgian legislators a lot. For example, common approaches on different issues are tangible when compared to the Swiss constitution of 1874, Belgian constitution of 1831, the United States constitution of 1789, German constitution of 1919, Czechoslovakian constitution of 1920 and French constitution of 1875". G. Papushvilli, *The 1921 Constitution of the Democratic Republic of Georgia: Looking Back after Ninety Years* [w:] "European Public Law 18", no. 2 (2012), s. 330.

[13] P. Sarnecki, *Konstytucja marcowa a rozwój konstytucjonalizmu polskiego*, „Przegląd Sejmowy" 2001, 2(43), s. 33.

uzyskiwały znacznie szerszą akceptację i można było dokonywać ich stosunkowo szybko. Były jakby natychmiast odczuwalne i widoczne ich skutki pozytywne, w postaci upodmiotowienia obywateli, poszerzenia zakresu wolności słowa, wolności prasy, w tym zagwarantowanie wolności krytyki także władzy, wolności stowarzyszeń i w pełni wolnych wyborów. Wprowadzenie tych wolności nie pociągało za sobą negatywnych kosztów społecznych. Osiągniętych zatem wolności osobistych i politycznych nikt nie kwestionował.

Znacznie bardziej skomplikowane okazało się przeprowadzenie procesu zmian gospodarczych. Znacznie trudniej było uzyskać jednolity konsens społeczny co do akceptacji obranej drogi transformacji gospodarczej, tym bardziej, że w początkowym okresie, właśnie w 1989 r. kiedy dokonywano zasadniczych zmian związanych z planem Balcerowicza, nie było czasu na pogłębioną rozmowę ze społeczeństwem.

Zróżnicowany sposób reakcji społecznych na przemiany zachodzące w sferze politycznej i gospodarczej miał też swoje głębokie zakotwiczenie w samych początkach tworzenia „Solidarności". Ruch, który powstał pod hasłem wywalczenia przestrzeni autentycznej wolności osobistej i politycznej (znane hasło: nie ma wolności bez „Solidarności") przygotował społeczeństwo na przyszłe przemiany polityczne. Ze względu natomiast na swój charakter ruchu związkowego, nie przygotował i z istoty swojej nie mógł przygotować społeczeństwa do tak radykalnej zmiany modelu gospodarczego, nie przygotował społeczeństwa do gospodarki rynkowej. To stało się jakby nagle, uwarunkowane potrzebą sytuacji, brakiem zdrowych mechanizmów gospodarczych.

Początkowo wydawało się, że będziemy mieli do czynienia z systemem, który można określić jako swoistą trzecią drogę, która zapewni pozytywne elementy każdego systemu: gospodarka rynkowa ale pełne zatrudnienie, wyższe wynagrodzenia ale szeroka funkcja opiekuńcza państwa. Była to iluzja.

W początkowym okresie transformacji nie dostrzegliśmy czających się zagrożeń wynikających z tzw. „okresu pionierskiego". Wówczas to

koncentrowano się na pozytywach. Brak było świadomości, że z okresem transformacji łączą się wszystkie negatywne syndromy okresu pionierskiego. Do najważniejszych zaliczyłabym:

— rozpad dotychczasowych więzi społecznych i zasad, które rządziły dotychczasowym systemem;
— rozpad swoistych więzi, jakie powstawały w obrębie dużych państwowych przedsiębiorstw;
— upadek dotychczasowych autorytetów;
— tworzenie fortun w pierwszym pokoleniu, a więc bez tradycji nazwy, firmy, a więc tego wszystkiego co zobowiązuje do przestrzegania pewnych reguł.

Ta sytuacja stwarzała zagubienie i swego rodzaju próżnię etyczną, która w różny sposób została wypełniona. Do głosu doszły postawy partykularyzmu, poprzez które rozumiem myślenie bardziej w kategorii klienteli (może to być także określony wyborca) dla pozyskania którego porzuca się dobro wspólne państwa. Jego konsekwencją jest sprowadzenie polityki do poziomu gry wszystkich przeciw wszystkim.

W takiej zatem sytuacji plan ekonomiczny Balcerowicza trafił na grunt zupełnie nieprzygotowany. Negatywne konsekwencje, niezwykle dotkliwe, zwłaszcza zakres bezrobocia, które spotkały znaczną część społeczeństwa (w tym szczególnie klasę wielkoprzemysłową) nie były odbierane jako efekt koniecznej terapii, po czterdziestu latach dewastującego systemu gospodarczego, ale jako efekt nieudolnie przeprowadzanej transformacji. Myliło się skutek z przyczyną. Ten sposób myślenia stał się pożywką dla ugrupowań populistycznych, podważających całość obranej drogi reform gospodarczych. Wyraża się niekiedy poglądy, że należało „wolniej" reformować gospodarkę, wolniej przeprowadzać denacjonalizację, wolniej prywatyzować, nie likwidować tak szybko zakładów państwowych, co pozwoliłoby uniknąć tak szerokiej skali bezrobocia. I taki pogląd utrwalił się w dużej grupie społeczeństwa, zwłaszcza tej która najdotkliwiej odczuwała skutki transformacji.

Jako osoba, której przyszło kierować przemianami w tych pierwszych pionierskich latach, uważam te poglądy za nieuzasadnione.

Nie było innej drogi. Swego rodzaju mit mentalny, który narodził się wówczas, a który jest tak silny do dziś, polega na przekonaniu, że można było zachować elementy gospodarki socjalistycznej, takie jak niewydolne przedsiębiorstwa państwowe, szerokie dotacje socjalne i podejmować racjonalną próbę naprawy systemu gospodarczego. Nazywam takie myślenie mitem albowiem trudno było racjonalnie myśleć o możliwości zachowania modelu gospodarki nakazowej, typowego dla świata zamkniętego, dostosowanego do funkcjonowania w obrębie wyraźnie oddzielonych bloków kierujących się różnymi zasadami ekonomicznymi, w warunkach świata otwartego. W warunkach świata, w którym nie można dalej sztucznie, w wyniku dyrektywy władzy politycznej ustalać wartości pieniądza i w razie potrzeby go dodrukowywać trzeba było określić zupełnie inne zasady, na których system się opierał.

Nowy system wymagał oparcia na jasnych regułach ekonomicznych. Problem polegał na tym, że zarówno społeczeństwo jak i elity wychowane w ideałach „Solidarności" z lat osiemdziesiątych nie były przygotowane do tak raptownego skoku.

W początkowym okresie transformacji panowało dość uproszczone myślenie, że wystarczy zlikwidować bariery polityczne, wprowadzić wolność polityczną, a problemy rozwiążą się same. Wierzono, a przynajmniej taka była nadzieja, że można dokonać zmian ekonomicznych bez tak wysokich kosztów społecznych. Wydawało się, że skoro była możliwa bezkrwawa rewolucja solidarnościowa, to tak samo będzie możliwa transformacja ekonomiczna bez kosztów i dolegliwości społecznych. I to okazało się kolejnym mitem.

Jestem przekonana, że spowolnienie reform w tamtym okresie doprowadziłoby do głębokiej zapaści i niewątpliwie nie spełnialibyśmy tych kryteriów, które konieczne były dla wejścia do UE. Można się sprzeczać o szczegóły przeprowadzanych reform. Trudno jednak podważać ich kompleksowość.

Podsumowanie

Analiza wystąpień politycznych minionych lat dobitnie wskazuje, że duża część naszej aktywności europejskiej musiała koncentrować się także na przełamywaniu uprzedzeń i stereotypów, na przełamywaniu bariery niechęci w stosunku do nowych państw ze strony państw zachodnich, ze strony państw będących członkami UE. Można chyba zgodzić się z tezą, że rok 1989 nie stał się mitem założycielskim zjednoczonej Europy, chociaż w zupełności się do tego nadawał. Bardzo dobitnie mówił o tym Krzysztof Skubiszewski podczas Okrągłego Stołu w Bonn 10 września 1993 r. z udziałem ministrów spraw zagranicznych Francji, Niemiec, Polski i Wielkiej Brytanii. Dostrzegając narastające tendencje do izolacjonizmu nowych demokracji podkreślał: „pamiętajmy, że ryzyko jest wspólne. Nie sądzę bowiem, aby było możliwe odgrodzenie się od obszaru niepokoju i konfliktów przy pomocy nowej, nieprzepuszczalnej granicy”[14].

W związku z takimi uwarunkowaniami społecznymi, w tym szerokim zakresie ustroju ekonomiczno-gospodarczego nie wykształciła się zatem nowa konstytucja rzeczywista. Rzeczywistość ekonomiczna po wyborach 4 czerwca tkwiła dość silnie w myśleniu i realiach poprzedniego systemu. I to dopiero konstytucja pisana, jak i uchwalone w zgodności z nią prawo, w zakresie dotyczącym kwestii ekonomicznych przygotowane przez polityków i ekspertów, stało się wehikułem przemian w sferze ustroju gospodarczego, stwarzając zupełnie nowe podstawy dla systemu ekonomicznego.

---

[14] K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości*, Warszawa 1997, s. 359–360.

Bibliografia

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 19, poz. 101).
2. Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 75, poz. 444).

Literatura

1. Ackerman B., *We the People. Foundations*, t. 1, Cambridge, Massachusetts 1991.
2. Dudek A., *Reglamentowana Rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków 2004.
3. Garlicki L., *The Development of the Presidency in Poland: Wrong institutions or wrong persons?* [w:] *Poland in a World in Change*, K.W. Thompson (red.), University of Virginia 1992.
4. Kallas M., *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2007.
5. Lassalle F., *O istocie konstytucji*, Warszawa 1961.
6. Papushvilli G., *The 1921 Constitution of the Democratic Republic of Georgia: Looking Back after Ninety Years* [w:] "European Public Law 18", no. 2 (2012).
7. Sarnecki P., *Konstytucja marcowa a rozwój konstytucjonalizmu polskiego*, „Przegląd Sejmowy" 2001, 2(43).
8. Skórzyński J., *Obywatelski gabinet cieni*, „Polityka", 4 listopada 2009.
9. Skubiszewski K., *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości*, Warszawa 1997.
10. Suchocka H., *Zasady ustrojowe państwa polskiego w Konstytucji Marcowej – recepcja czy model rodzimy*, (tekst w druku).
11. Weigel G., *Świadek nadziei*, Kraków 2002.
12. Witkowska-Chrzczonowicz K., *Pokłosie „Ankiety w sprawie projektu konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej" z 1919 roku oraz prace nad konstytucjami w II RP* [w:] *Fundamenty Niepodległej, Sejm Ustawodawczy (1919–1922)*, Z. Girzyński, J. Kłaczkow, J. Żaryn (red. nauk.), Toruń 2020.

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest analizie istoty konstytucji rzeczywistej a konstytucji pisanej w oparciu o polskie doświadczenia po 1918 i 1989 r., wskazując na różnice pomiędzy kształtowaniem się konstytucji rzeczywistej w zakresie politycznym a społeczno-gospodarczym. Refleksji poddano także kwestie związane z rozumieniem i „długością" momentu konstytucyjnego po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. oraz w dobie przemian ustrojowo-społecznych po 1989 r. Przedstawiono również co kształtowało świadomość społeczną i co wpływało na organizację społeczeństwa przed jak i po obradach Okrągłego Stołu i co następnie miało istotny wpływ na kształt instytucji ustrojowych w Polsce po 1989 r.

Summary

The article is devoted to the analysis of the essence of the real constitution and the written constitution on the basis of Polish experiences after 1918 and 1989, pointing to the differences between the shaping of the real constitution in the political and socio-economic sphere. The issues related to the understanding and "length" of the constitutional moment after Poland regained independence in 1918 and in the era of political and social transformations after 1989 were also discussed. Of the Round Table, and what then had a significant impact on the shape of political institutions in Poland after 1989.

Słowa kluczowe

Konstytucja rzeczywista, konstytucja pisana, transformacja ustrojowa w Polsce i jej konsekwencje.

Keywords

Real constitution, written constitution, political transformation in Poland and its consequences.

Dobromir Szymański

WPŁYW CZYNNIKA POLITYCZNEGO I SPOŁECZNEGO NA ZMIANY USTROJOWE POLSKI W DOBIE PÓŹNEGO PRL

Wstęp

Polska po roku 1989 stanęła przed ciężkim wyzwaniem dotyczącym nie tylko stopniowej demokratyzacji państwa, ale także gwałtownych przemian gospodarczych i społecznych, a debatę na temat jej przyszłości zdominował głównie kierunek wychodzenia kraju z peerelowskiej rzeczywistości. Realia Polski Ludowej zdominowały wówczas każdą dziedzinę życia codziennego obywateli i funkcjonowania państwa, zatem ta postkomunistyczna transformacja kraju nie mogła odbyć się w oderwaniu od czynnika społecznego, gospodarczego, a przede wszystkim politycznego. Podobnie, jak inne sfery funkcjonowania państwa, konstytucja jako ustawa zasadnicza regulująca najważniejsze kwestie ustrojowe osadzona jest w pewnych realiach. Tak też było w przypadku Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., zredagowanej w powojennej Polsce w warunkach polskiego wczesnego komunizmu. Zatem na jej późniejsze kształtowanie i zmiany, szczególnie po symbolicznym roku 1989, wpływ miały przede wszystkim uwarunkowania polityczne, społeczne i gospodarcze, które wtedy zaczęły się diametralnie zmieniać. To z kolei wymusiło zmiany w prawie, a w szczególności w najważniejszym akcie prawnym – w Konstytucji.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie kluczowych czynników społecznych i politycznych, jakie miały wpływ na zmiany ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dobie późnego PRL-u. Te reformy ustrojowe nie byłyby możliwe bez odpowiednich zmian w prawie, którymi kolejno była nowelizacja z 7 kwietnia 1989 r. oraz uchwalona jeszcze w tym samym roku poprawka z 29 grudnia. Obie nowelizacje dokonane w 1989 r. 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[1]. Przełomowy wpływ na zmiany i dalszą transformację kraju miała również Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, a więc tzw. „Mała Konstytucja z 1992 r.".

Porozumienie z władzą komunistyczną

Ówczesne władze komunistyczne doskonale zdawały sobie sprawę z negatywnych dla siebie i dla kraju konsekwencji, jakie mogą nieść za sobą gwałtowne i radykalne zmiany, dotyczące wtedy praktycznie każdej dziedziny funkcjonowania państwa oraz gospodarki, a także życia codziennego obywateli. Zatem, by prawidłowo nakreślić tło i charakter zmian, zachodzących i przeprowadzanych po 1989 r., należy wskazać, iż wybrano wtedy drogę ewolucyjną, a nie rewolucyjną. Sposób, w jaki postanowiono odejść od starego systemu, był zdecydowanie na rękę przedstawicielom dawnego ustroju, ponieważ tylko w ten sposób mogli zagwarantować sobie bezpieczeństwo i przedłużenie wpływów w stopniowo demokratyzującej się Polsce. Komuniści dostrzegali i doskonale zdawali sobie sprawę z procesu stopniowej

[1] S. Rogowski, *Nowelizacje konstytucji z 22 lipca 1952 r. w latach 1989–1991,* „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego" 2009, tom XII, s. 317.

demokratyzacji, który w państwach Europy Środkowo-Wschodniej rozpoczął się pod koniec lat 80. XX wieku. Proces ten określany jest również transformacją ustrojową, a jego przebieg wyznaczało stopniowe odejście od tzw. „realnego socjalizmu" ku kapitalizmowi i gospodarce wolnorynkowej. Proces ten także polegał na decentralizacji władzy, a tym oddaniu części kompetencji w ręce samorządu, a także przywróceniu sprawczości parlamentu kosztem komitetu centralnego partii. Demokratyzacja to nie tylko zmiany ustrojowe, prawne i gospodarcze, to jednocześnie zmiana myślenia obywateli. Droga zmian, jaką wybrali – choć pod przymusem – komuniści, była również dobra z perspektywy społeczeństwa, gdyż nie wiązała się ona z drastycznymi przemianami i pomagała Polakom „oswoić się" z nowym systemem. U źródeł podziału postkomunistycznego w Polsce leżą niewątpliwie wydarzenia, jakie miały miejsce na przełomie lat 70. i 80. Najpierw wizyta papieża, potem sierpniowa fala strajków i powstanie „Solidarności" doprowadziły do poważnych zmian świadomości społecznej. Po latach monopolu – odczuwanego w znacznej mierze jako obcy – dyskursu komunistycznej władzy w sferze publicznej, Polacy zdołali sformułować pewien pozytywny dyskurs alternatywny[2].

Nawiązując do wydarzeń o charakterze *stricte* politycznym, które miały kluczowy wpływ dla reform ustrojowych Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej, nie sposób pominąć szeroko rozumianego porozumienia, jakie zostało zawarte między komunistyczną władzą a demokratyczną opozycją. W sierpniu 1988 r. władze PRL zmuszone do rozmów, m.in. falą strajków społecznych, które rozpoczęły się w kwietniu tego samego roku, zdecydowały się podjąć dialog z „ludem", a tym jednocześnie obrały ewolucyjny model zmian. Był to dogodny, szczególnie z perspektywy reżimu, model odchodzenia od dawnego systemu. Przedstawiciele ówczesnych władz zdawali sobie sprawę z siły, jaką

---

[2] A. Mielczarek, *Wojna interpretacji. Lata osiemdziesiąte XX wieku i upadek komunizmu w świadomości potocznej Polaków*, „Working Papers on Solidarity Movement" 2013, 1, s. 3.

jest naród, dobrze wiedzieli także, że aby dłużej zachować wpływy, wolność albo nawet życie nie mogą dopuścić do rewolucji. Strajki społeczne, które obejmowały zakłady pracy i przedsiębiorstwa, spowodowane były pogłębiającym się kryzysem gospodarczym, brakiem poparcia dla polityki rządu Z. Messnera, drastyczną podwyżką cen i coraz większymi represjami władzy wobec struktur NSZZ „Solidarność". Wynikiem represji było m.in. aresztowanie K. Morawieckiego – przywódcy Solidarności Walczącej i zakaz działalności dla Krajowej Komisji Wykonawczej NSZZ „Solidarność" wydany przed Urząd Wojewódzki w Gdańsku. Opozycja solidarnościowa w Szczecinie w drugiej połowie lat osiemdziesiątych była mocno osłabiona. Do podsycenia nastrojów społecznych, przyczynili się także studenci z Niezależnego Zrzeszenia Studentów, którzy 8 marca w 20. rocznicę wydarzeń marcowych zorganizowali strajki w stolicy, Krakowie i Lublinie. Strajki społeczne w 1988 r. trwały przez wiosnę i lato, a rozpoczęły się 25 kwietnia 1988 r. przez strajk załogi MPK w Bydgoszczy i Inowrocławiu, potem niespodziewanie ogarnęły zakłady pracy, huty i stocznie w pozostałej części Polski, czego dowodem są słowa ówczesnej dziennikarki A. Jaworskiej dziennikarki Rozgłośni Polskiej Radia Wolna Europa, która 29 kwietnia 1988 r. mówiła: „Mam wrażenie, że w początkowej fazie obecnego konfliktu „Solidarność" nie w pełni zdawała sobie sprawę z tego, jakie może on przyjąć rozmiary". Wiosenne manifestacje na niespotykaną dotychczas w Polsce ludowej skalę odbywały się w całej Polsce, a kolejna ich fala wróciła latem.

Nowelizacje Konstytucji PRL

Do porozumienia nie doszłoby, gdyby nie głębokie zmiany społeczne i gospodarcze Polski w XX w., a także zmiana myślenia obywateli i upór robotników, który niejako wymusił zmiany na stronie rządzącej. Symbolem konsensusu jest Okrągły Stół, przy którym od 6 lutego do 5 kwietnia 1989 r. negocjowano i ustalano szczegóły reform ustrojowych. Ewolucja ustrojowa nie mogłaby przebiec bez

stopniowej reformy prawa i konstytucyjnych podstaw, dlatego przyjęto wówczas metodę częściowych i stopniowych zmian, której realizacji służyły nowelizacje. Taki też sposób był zgodny z duchem wcześniej wspomnianego sposobu wprowadzania zmian przez władze komunistyczne, porozumień Okrągłego Stołu, a także wynikał z praktyki wprowadzania zmian do Konstytucji sprzed 1989 r. Ta od momentu swojego uchwalenia do momentu uchylenia nowelizowana była 25 razy. Jednakże kluczowe zmiany dla rozwoju demokratycznej i wolnej Polski wprowadzały dwie nowelizacje z 1989 r. Pierwsza, czyli nowelizacja kwietniowa, wprowadzała istotne elementy z perspektywy funkcjonowania państwa, a więc wprowadzała m.in. urząd Prezydenta i Senat. W związku z tym zmieniono dotychczasowy tytuł rozdziału 3. Konstytucji o nazwie: „Naczelne organy władzy państwowej", na tytuł: „Sejm i Senat", zaś zasadnicze regulacje dotyczące Prezydenta zamieszczono w nowym rozdziale 3a, zatytułowanym: „Prezydent Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej[3]". Reforma ta była dowodem na istnienie wyraźnego kompromisu, gdyż zmiany w niej zawarte stanowiły początek stopniowych zmian ustrojowych i odchodzenie od komunistycznego modelu państwa. Szereg zmian wprowadzonych nowelą konstytucyjną 1989 r. dotyczył bezpośrednio lub pośrednio Sejmu PRL, a niektóre z nich miały wpływ na pozycję Sejmu wśród naczelnych organów państwowych[4]. Mimo wprowadzenia urzędu Prezydenta i instytucji Senatu, organ ten pozostawał najważniejszym organem w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Nadal bowiem pozostawały w mocy postanowienia art. 20 Konstytucji PRL, określające pozycję Sejmu w aparacie państwowym jako najwyższego organu władzy państwowej[5]. Dowodem na to, że wskazana nowelizacja była owocem konsensusu władzy z opozycją demokratyczną jest także

---

[3] F. Siemieński, *Kwietniowa nowela konstytucyjna 1989 roku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1989, nr 4, s. 3.

[4] *Ibidem*, s. 2.

[5] *Ibidem*.

sposób, w jaki przyjęto tę nowelizację, która niemalże w pełni oddaje projekt wynikający z politycznych ustaleń Okrągłego Stołu. Nowelizacja kwietniowa zapewniła także częściowo wolne wybory parlamentarne, tzw. „wybory czerwcowe", które stały się potem symbolem.

Mimo iż to nowelizacja z kwietnia wprowadzała pierwsze zmiany ustrojowe i otwierała drzwi Polsce do świata centralnej i zachodniej Europy, to jednak nowelizacja z 29 grudnia 1989 r., wniosła kluczowe podstawy do formowania niezależnego ustroju demokratycznego i wolnorynkowego państwa. Reforma ta także była pokłosiem wspomnianego wcześniej tzw. porozumienia władzy komunistycznej z demokratyczną opozycją, lecz uznawana jest za dalszą konsekwencję tych wydarzeń. Za bezpośrednią przyczynę wprowadzenia tej nowelizacji uważa się przede wszystkim sukces wyborów czerwcowych, a potem obrady Sejmu kontraktowego. Wybory te były pierwszymi częściowo wolnymi wyborami w historii Polski Ludowej, wtedy przedstawiciele reżimu komunistycznego zagwarantowali sobie obsadę co najmniej 299 miejsc w Sejmie, a pozostałe mandaty parlamentarne, czyli 161 miejsc w Sejmie, zostały przeznaczone dla kandydatów demokratycznych. Rywalizacja do Senatu odbywała się natomiast w sposób sprawiedliwy, tam opozycja mogła zdobyć wszystkie 100 mandatów. Efektem wyborów czerwcowych była druzgocząca przegrana obozu komunistycznego i zwycięstwo opozycji zorganizowanej wokół Komitetu Obywatelskiego przy Lechu Wałęsie. Opozycja zdobyła wszystkie możliwe mandaty w Sejmie oraz 99 na 100 miejsc w Senacie. Jedynym senatorem Senatu I kadencji niepopieranym i niezależnym od obozu „Solidarności" był H. Stokłosa, który wygrał wybory z kandydatem Komitetu Obywatelskiego i ze startującym również na urząd senatora ówczesnym wojewodą.

Wybory czerwcowe

Wybory czerwcowe znacząco przyspieszyły transformację ustrojową, gdyż przedstawiciele władz komunistycznych dostrzegli, iż nie

da się już zatrzymać reform. Wejście w skład nowego rządu także czterech ministrów PZPR-owskich stanowiło wyraz akceptacji takiego kierunku zmian, jak i przyspieszenia ewolucji także przez rządzące dotąd siły[6]. W dniu zaprzysiężenia rządu 12 września 1989 r. nowymi ministrami „tamtego reżimu" zostali C. Kiszczak, który objął funkcję wiceprezesa Rady Ministrów i tekę Ministra Spraw Wewnętrznych, F. Sawicki obejmując urząd Ministra Obrony Narodowej, M. Święcicki został Ministrem Współpracy Gospodarczej z Zagranicą oraz F. Wielądek – Minister Transportu, Żeglugi i Łączności. Mimo stopniowych zmian przedstawiciele strony komunistycznej nadal pełnili funkcje w kluczowych resortach, jednakże w mojej ocenie było to tylko i wyłącznie znaczenie strategiczne – z perspektywy stopniowego oddawania władzy – oraz znaczenie symboliczne. Nowelizacja grudniowa jako bezpośredni efekt wyborów czerwcowych wprowadzała istotne ramy dla istnienia Rzeczypospolitej Polskiej oraz miała znaczenie symbolicznie. Oprócz zmiany nazwy z „Polska Rzeczpospolita Ludowa" na „Rzeczpospolita Polska", przywrócono także godło państwa polskiego z tradycyjnym orłem w koronie oraz wykreślono zapis o kierowniczej roli PZPR oraz o przyjaźni ze Związkiem Radzieckim. Treść tej nowelizacji, która przede wszystkim uchylała dwa początkowe rozdziały Konstytucji Lipcowej oraz jej preambułę, wprowadzając w to miejsce nowy rozdział pierwszy, 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[7]. Nowelizacja zagwarantowała także swobodę działalności gospodarczej oraz ochronę własności, wprowadzając tym podstawy dla funkcjonowania wolnego rynku, a tym dając impuls do rozwoju kapitalizmu.

---

[6] S. Rogowski, *op. cit.*, s. 315.

[7] *Ibidem*.

Wymiana politycznych elit

Wyniki wyborów czerwcowych doprowadziły do gwałtownych zmian i przetasowań w gronie elit politycznych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Podczas tych wyborów po raz pierwszy pozwolono obywatelom przynajmniej częściowo zadecydować o składzie konstytucyjnych organów państwa. Sytuacja taka była oczywiście efektem ustaleń sformułowanych podczas obrad „okrągłego stołu". Przed rokiem 1989 przedstawiciele na Sejm PRL (Senat nie istniał) nie ubiegali się o mandat w drodze wolnych wyborów, a jedynie byli zatwierdzani, co i tak nie miało większego znaczenia z perspektywy wyniku wyborów. Ogromna rola wyborów wynika również z faktu, że pozwalają one nie tylko na mniej lub bardziej bezpośrednie formowanie składu elity, ale także na wyrażenie przez obywateli ich poglądu co do oczekiwanego kształtu państwa i jego polityki. Można przeto posunąć się do stwierdzenia, że społeczeństwo staje się prokuratorem elit, który ma szansę, dzięki wyborom, przybierać postać surowego sędziego elit[8]. Wybory pozwoliły także wejść do grona politycznej elity nowym działaczom, którzy doskonale zdawali sobie sprawę z nadchodzącej fali demokratyzacji. Sytuacja powyborcza, która jednoznacznie wskazywała na porażkę PZPR i zwycięstwo obozu opozycyjnego, jeszcze bardziej przyspieszyła przekształcenia ustrojowe. Wybór W. Jaruzelskiego przez Zgromadzenie Narodowe był jednym z ostatnich symboli ustępującej władzy komunistycznej. Ta polityczna wymiana elit, spowodowana oczywiście wieloma innymi czynnikami, np. zmianą myślenia, czynnikami gospodarczymi, zewnętrznymi i innymi czynnikami politycznymi, jak m.in. wskazane powyżej ustalenia „okrągłego stołu", umożliwiła Polsce poczynienie kroku naprzód w stronę demokratycznego zachodu. Gdyby nie ta zmiana, nie można

---

[8] R. Gortat, *Obraz społeczeństwa polskiego* [w:] *Świat elity politycznej*, J. Wasilewski, I. Pańków (red.), Warszawa 1995, s. 43.

byłoby mówić o późniejszych nowelizacjach konstytucji, czyli fundamentalnej kwestii dla przemian ustrojowych państwa.

Członków elity politycznej łączą te same lub zbieżne interesy, związane z dostępem do władzy i innych sfer polityki, oraz oparte na nich więzi społeczne[9]. Jednak wobec faktu istnienia ogromnej liczby definicji elity politycznej można przyjąć trzy podstawowe metody jej wyodrębniania: metoda pozycyjna wskazuje, iż elitę tworzą osoby zajmujące strategiczne pozycje w państwie; metoda reputacyjna podkreśla, że elitę polityczną tworzą osoby, które w mniemaniu opinii publicznej mają istotny wpływ na decyzje państwowe; metoda decyzyjna wyodrębnia elitę polityczną, wskazując, że tworzą ją ludzie, którzy rzeczywiście podejmują decyzje bądź mają na nie wpływ[10]. Wyborom prezydenckim towarzyszyła konsolidacja elit politycznych. Powszechnie skandowano hasło: „Jaruzelski musi odejść"[11]. W 1990 r. doszło do powszechnych wyborów prezydenckich. Ich znaczenie dla przemian elit było ogromne, gdyż wystartowało w nich dwóch kandydatów o solidarnościowych korzeniach: L. Wałęsa oraz T. Mazowiecki. Każdy z kandydatów skupił wokół siebie grupę zwolenników, którzy stanowić mieli jego zaplecze polityczne. Osoby popierające Wałęsę znalazły się w Komitecie Obywatelskim. Do ich grona należeli między innymi Z. Najder, J. Olszewski, W. Chrzanowski, W. Lamentowicz czy Z. Romaszewski. W opozycji do nich znajdowali się B. Geremek, J. Kuroń, W. Frasyniuk, którzy utworzyli Ruch Obywatelski Akcję Demokratyczną[12].

---

[9] S. Wróbel, *Nowe elity polityczne na scenie lokalnej* [w:] *Elity w procesie transformacji społeczno-gospodarczej i politycznej Polski*, J. Sztumski (red.), Katowice 1995, s. 16.

[10] W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Elity polityczne* [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, M. Żmigrodzki, B Szmulik (red.), Lublin 2002, s. 456.

[11] I. Słodkowska, *Partie i ugrupowania polityczne polskiej transformacji* [w:] *Zbiorowi aktorzy polskiej polityki*, J. Wasilewski (red.), Warszawa 1997, s. 35.

[12] R. Klepka, *Czynniki dynamizujące zmiany polskich elit politycznych po roku 1989*, „Chorzowskie Studia Polityczne Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu" 2009, nr 2, s. 35.

Trendy globalne

Czynnikami zewnętrznymi, a więc niedotyczącymi bezpośrednio sfery państwowej, wpływającymi na reformy społeczne i polityczne w Polsce schyłku XX wieku, były dwa duże globalne trendy, czyli globalizacja i tzw. „trzecia fala demokratyzacji" na świecie. Ruchy te miały znaczący wpływ na funkcjonowanie światowych mocarstw, m.in. Stanów Zjednoczonych Ameryki i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w aspekcie politycznym, gospodarczym i społecznym, a tym samym przekładały się na funkcjonowanie innych mniejszych państw, uzależnionych od nich. Znaczący wpływ miały reformy zapoczątkowane przez 40. Prezydenta Stanów Zjednoczonych R. Reagana, który po objęciu urzędu w 1981 r. prowadził intensywną politykę zagraniczną państwa oraz wspierał powstawanie antykomunistycznych i prodemokratycznych ruchów społecznych. Twarda polityka dekomunizacyjna R. Regana odcisnęła swoje piętno na stosunkach ze Związkiem Radzieckim, a tym samym również z Polską, szczególnie gdy wprowadził sankcje wobec PRL po wprowadzeniu stanu wojennego w grudniu 1981 r. Ponadto, R. Regan i jego następcy prowadzili globalną grę na osłabienie i rozbrojenie ZSRR, która poskutkowała złagodzeniem polityki ZSRR względem Polski przez wewnętrzny kryzys, spowodowany dużym spadkiem cen surowców i rosnącymi kosztami wyścigu zbrojeń. Światowa fala wzrostu zwolenników kapitalizmu i wzrost popularności polityki USA, spowodowała, że zmieniły się priorytety wskazujące na siłę państwa na arenie międzynarodowej. Siła i potencjał militarny nie był już tak znaczący, jak silna gospodarka i jej związek z gospodarką światową, potencjał gospodarczy oraz warunki rozwoju. Polacy, którym udało się wyjechać do Stanów Zjednoczonych albo innych krajów zachodu lub ci, którzy otrzymywali informacje od swoich bliskich i znajomych za granicą, dostrzegli, że wolnorynkowy i demokratyczny zachód jest w stanie zapewnić im lepszy poziom życia. Czynniki te bezpośrednio

wpłynęły na przemiany społeczne i polityczne, a co za tym idzie, doprowadziły do masowych strajków i niezadowolenia społecznego, a to z kolei do złagodzenia polityki rządzących.

Podsumowanie

Podsumowując podkreślić należy, że faktycznych czynników społecznych i politycznych, mających wpływ na zmiany Konstytucji w latach 1989–1997 było zdecydowanie więcej, jednakże tylko te wskazane wyżej miały – kluczowe – znaczenie dla jej późniejszych nowelizacji i stosowania. Wskazując na najważniejsze wydarzenie o charakterze politycznym, które miało kluczowy wpływ dla reform ustrojowych Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej, należy wymienić szeroko rozumiane porozumienia, jakie zostały zawarte między komunistyczną władzą a demokratyczną opozycją. Symbolem konsensusu jest Okrągły Stół, a jego pokłosiem było dalsze zmiany prawno-ustrojowe kraju, które pozwalały na powolny, lecz stopniowy proces transformacji. 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 Rzeczypospolitej[13].

Analiza zagadnienia doprowadziła mnie do wniosku, że tak naprawdę kluczowe zmiany społeczne miały miejsce chwilę przed rokiem 1990. To właśnie one dały podstawy dla przemian politycznych, które z kolei oddziaływały na zmiany prawa. Nowelizacja kwietniowa i grudniowa były kluczowymi reformami z perspektywy zmian ustrojowych, gdyż to one położyły podwaliny pod budowę demokratycznej, niezależnej i wolnorynkowej Polski. Do porozumienia nie doszłoby, gdyby nie zmiany społeczne i gospodarcze Polski w XX w., a także zmiana mentalności Polaków. Wybory czerwcowe znacząco

---

[13] S. Rogowski, *op. cit.*, s. 309.

przyspieszyły transformację ustrojową, gdyż przedstawiciele władz komunistycznych po druzgoczącej porażce w uczciwej rywalizacji w wyborach (czyli do Senatu), dostrzegli niewątpliwy koniec komunizmu w Polsce. Czynniki społeczne w Polsce końca XX w. w sposób silny oddziaływały na politykę oraz na stosowanie i zmiany prawa, szczególnie w roku 1989. W świetle tych przemyśleń, należy przyjąć, że w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej tempo zmian społecznych było bardzo szybkie, a to z kolei powodowało liczne potrzeby nowelizacji konstytucji. Zależność ta wskazuje na jednoznaczną niestabilność ówczesnego systemu, błędne i krótkowzroczne założenia Konstytucji z 1952 r.

Bibliografia

Literatura

1. Gortat R., *Obraz społeczeństwa polskiego* [w:] *Świat elity politycznej*, J. Wasilewski, I. Pańków (red.), Warszawa 1995.
2. Klepka R., *Czynniki dynamizujące zmiany polskich elit politycznych po roku 1989*, „Chorzowskie Studia Polityczne Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu" 2009, nr 2.
3. Mielczarek A., *Wojna interpretacji. Lata osiemdziesiąte XX wieku i upadek komunizmu w świadomości potocznej Polaków*, „Working Papers on Solidarity Movement" 2013, 1.
4. Rogowski S., *Nowelizacje konstytucji z 22 lipca 1952 r. w latach 1989––1991,* „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego" 2009, tom XII.
5. Siemieński F., *Kwietniowa nowela konstytucyjna 1989 roku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1989, nr 4.
6. Słodkowska I., *Partie i ugrupowania polityczne polskiej transformacji* [w:] *Zbiorowi aktorzy polskiej polityki*, J. Wasilewski (red.), Warszawa 1997.
7. Sokół W., Żmigrodzki M., *Elity polityczne* [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, M. Żmigrodzki, B Szmulik (red.), Lublin 2002.
8. Wróbel S., *Nowe elity polityczne na scenie lokalnej* [w:] *Elity w procesie transformacji społeczno-gospodarczej i politycznej Polski*, J. Sztumski (red.), Katowice 1995.

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie kluczowych czynników społecznych i politycznych, jakie miały wpływ na zmiany ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dobie późnego PRL-u. Konstytucja jako ustawa zasadnicza wyznacza ramy ustrojowe państwa. Ten najwyższy akt prawny osadzony jest jednak w pewnych realiach politycznych i społecznych. Tak też było w przypadku Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., na której późniejsze kształtowanie i zmiany wpływ miały przede wszystkim uwarunkowania oraz wydarzenia polityczne i społeczne. Po przełomowym roku 1989 Polska stanęła przed ciężkim wyzwaniem zmiany ustroju na demokratyczny, który wiązał się nie tylko z gwałtownymi przemianami społecznych, ale i radykalnymi zmianami w ustawodawstwie. Koniecznymi nowelizacjami Konstytucji była ta z 7 kwietnia 1989 r. oraz uchwalona jeszcze w tym samym roku poprawka z 29 grudnia. Autor wskazuje także na kluczową rolę Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, a więc tzw. Małej Konstytucji z 1992 r. W artykule wyróżnia się i poddaje analizie wpływ czynników wewnętrznych takich, jak np. szeroko pojęte porozumienie władzy z demokratyczną opozycją, a także złagodzenie polityki komunistów czy sukces wyborów czerwcowych na dalszy rozwój demokratycznego państwa w Polsce. Natomiast jako równie ważne czynniki zewnętrzne, mające wpływ na reformy społeczne i polityczne, autor wyróżnia dwa duże globalne trendy, czyli globalizacja i tzw. „trzecia fala demokratyzacji" na świecie. W schyłkowej fazie funkcjonowania PRL tempo nowelizacji Konstytucji było bardzo szybkie, a to wskazywało jednoznacznie na konieczność uchwalenia nowej ustawy zasadniczej i krótkowzroczne postanowienia Konstytucji z 1952 r.

Summary

The aim of this article is to present the key social and political factors that influenced the changes in the system of the Polish People's Republic in the late PPR era. The Constitution, as the basic law, sets the systemic framework of the state. This highest legal act, however, is embedded in certain political and social realities. This was also the case with the Constitution of the Polish People's Republic of July 22, 1952, the subsequent shaping and changes of which were primarily influenced by political and social conditions

and events. After the breakthrough year of 1989, Poland faced the difficult challenge of changing its system into a democratic one, which was associated not only with rapid social changes, but also radical changes in legislation. The necessary amendments were the one of April 7, 1989 and the amendment of December 29, adopted in the same year. The author also points to the key role of the Constitutional Act of 17 October 1992 on mutual relations between the legislative and executive authorities of the Republic of Poland and on local self-government, i.e. of the Small Constitution of 1992. The article distinguishes and analyzes the influence of internal factors, such as the broadly understood agreement between the authorities and the democratic opposition, as well as the softening of the communist policy or the success of the June elections on the further development of the democratic state in Poland. On the other hand, as equally important external factors influencing social and political reforms, the author distinguishes two large global trends, i.e. globalization and the so-called "the third wave of democratization" in the world. In the declining phase of the functioning of the People's Republic of Poland, the pace of the amendment of the Constitution was very fast, which clearly indicated the need to adopt a new basic law and the short-sighted provisions of the Constitution of 1952.

Słowa kluczowe

Nowelizacje, przemiany polityczne, przemiany społeczne, transformacja, rok 1989, przyspieszenie transformacji, Konstytucja PRL, ustrój.

Keywords

Amendments, political changes, social changes, transformation, 1989, acceleration of transformation, Constitution of the People's Republic of Poland, political system.

Maciej Pisz

AKTY Z MOCĄ USTAWY W POLSKICH REGULACJACH KONSTYTUCYJNYCH I W PRAKTYCE USTROJOWEJ W LATACH 1918–1921 ORAZ 1989–1997

Wprowadzenie

Celem prezentowanego artykułu jest przedstawienie instytucji aktów z mocą ustawy w polskich regulacjach konstytucyjnych i w praktyce ustrojowej w realiach ustrojowych lat 1918–1921 oraz 1989–1997.

Na wstępie można sformułować dwa podstawowe założenia, implikujące sposób prowadzenia dalszych rozważań: 1) akty z mocą ustawy można zdefiniować jako akty normatywne rangi ustawowej (z perspektywy hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego), które są wydawane przez organy egzekutywy (jako organy pozaparlamentarne); 2) powstanie omawianej instytucji (tj. aktów z mocą ustawy) stanowi wynik relatywnie długiego i złożonego procesu, przy czym w różnych okresach ustrojowych (również w latach 1918–1921 oraz w latach 1989–1997) można dostrzec pewne uniwersalne tendencje, którym podlegają akty z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym i w polskiej praktyce ustrojowej.

Należy przy tym zauważyć, że już polskie doświadczenia ustrojowe okresu następującego od momentu odzyskania przez Polskę

niepodległości (czyli pochodzące jeszcze z lat 1918–1921) dowodzić mogą, iż istnieją w polskim prawie konstytucyjnym w istocie dwie przeciwstawne sobie tendencje w zakresie instytucji aktów z mocą ustawy. Pierwsza z tychże tendencji dąży do utrzymania supremacji parlamentu w systemie organów państwowych i, w konsekwencji, do wyeliminowania omawianych aktów. Druga zaś z tychże tendencji łączy postulaty wzmocnienia władzy wykonawczej z możliwością wydawania przez nią aktów z mocą ustawy, które – w swym założeniu – mają wspomagać ustawy zwykłe[1]. Tendencje takie, jak pokażą dalsze rozważania, możliwe są także do zaobserwowania m.in. w latach 1989–1997.

Akty z mocą ustawy w polskich regulacjach konstytucyjnych i w praktyce ustrojowej w latach 1918–1921

W oparciu o utrwalone poglądy przedstawicieli doktryny – m.in. W. Skrzydło warto przywołać w tym miejscu pogląd, że ukształtowanie się w ostatecznej formie instytucji aktów z mocą ustawy nastąpiło w pierwszej połowie XX wieku[2]. Na potrzeby dalszych rozważań można zarazem przyjąć, iż okres następujący bezpośrednio po pierwszej wojnie światowej, od którego datuje się początek II Rzeczypospolitej – czyli następujący od listopada 1918 roku – jest momentem, w którym zaistniała instytucja aktów z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym. Nie jest jednak przy tym – jak należy zastrzec – jednoznacznie przesądzona w doktrynie prawa konstytucyjnego

---

[1] D. Górecki, *O przydatności instytucji dekretu z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym* [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, A. Pułło (red.), Gdańsk 1993, s. 117. Podobnie A. Szmyt, *Akty ustawodawcze w konstytucyjnym systemie źródeł prawa* [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją*, E. Zwierzchowski (red.), Warszawa 1997, s. 24.

[2] W. Skrzydło, *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, L. Garlicki, A. Szmyt (red.), Warszawa 2003, s. 270.

kwestia dokładnej daty, od której zaczęły być w praktyce ustrojowej wydawane przywołane akty.

W tym też kontekście za pierwsze tego typu akty istniejące w polskim porządku prawnym w doktrynie prawa konstytucyjnego uznaje się kilka różnych aktów datowanych na pierwszą połowę XX wieku. Najczęściej za pierwsze akty z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym przedstawiciele doktryny uznają albo 1) akty (dekrety) wydawane od listopada 1918 roku przez J. Piłsudskiego[3], albo 2) akty wydawane w okresie obowiązywania tzw. Małej Konstytucji z dnia 20 lutego 1919 roku[4], albo wręcz – poprzedzające ww. regulacje – 3) akty wydawane przez Radę Regencyjną w okresie tzw. „państwowości fragmentarycznej" (a zatem jeszcze przed formalnym momentem odzyskania niepodległości przez Polskę w listopadzie 1918 roku)[5], albo też dopiero 4) akty wydawane w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej w stanie prawnym po wejściu w życie tzw. noweli sierpniowej z dnia 2 sierpnia 1926 roku[6].

W mojej ocenie, szczególnie zasadne w sensie formalnym wydaje się być uznanie za pierwsze akty z mocą ustawy tych aktów (dekretów), które były wydawane przez J. Piłsudskiego począwszy od listopada 1918 roku (czyli w stanie prawnym obowiązującym w momencie stanowiącym też umowny początek okresu II Rzeczypospolitej). Pogląd taki, w moim przekonaniu, wydaje się być szczególnie

---

[3] M.J. Nowakowski, *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy" 2005, 3 (68), s. 49; S. Patyra, *Akty o mocy ustawy w polskim porządku konstytucyjnym. Tradycja a współczesność*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2014, nr 2, s. 256.

[4] *Vide* M. Grzesik-Kulesza, *Akty prawne z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1921–1947*, „Zeszyty naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego" 2014, z. 84, s. 33.

[5] *Vide* R. Kraczkowski, *Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918–1926*, Warszawa 1994, s. 29 i n.

[6] *Confer* R.M. Małajny, *Ustawa a akty ustawowe* [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, J. Czajnowski, J. Karp, G. Kuca, A. Kulig, P. Mikuli, A. Opałek (red.), Kraków 2007, s. 205.

godny zaaprobowania z uwagi na okoliczność, że przed momentem odzyskania niepodległości przez Polskę (co nastąpiło w listopadzie 1918 roku) trudno było jeszcze mówić o istnieniu w pełni polskich (a zatem zupełnie niezależnych od innych państw) rozwiązań ustrojowych w zakresie omawianej instytucji[7].

Warto zarazem wskazać, iż okoliczności bezpośrednio sprzyjające pojawieniu się instytucji aktów z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym w listopadzie 1918 roku zaistniały w tzw. okresie państwowości fragmentarycznej – tj. w okresie bezpośrednio poprzedzającym formalny moment odzyskania niepodległości przez Polskę. Wówczas bowiem Rada Regencyjna (a zatem organ wyposażony ówcześnie w formalne atrybuty zwierzchnictwa na ziemiach polskich) mogła m.in. wydawać dekrety, które w swych założeniach instytucjonalnych stanowiły swoisty pierwowzór dla zaaprobowanych niewiele później w polskim prawie konstytucyjnym aktów z mocą ustawy.

Trzeba też odnotować fakt, że w 1918 roku Rada Regencyjna (dokonując samorozwiązania i przekazując swoje obowiązki Naczelnemu Dowódcy Józefowi Piłsudskiemu) przelała na niego m.in. swoje uprawnienia do wydawania dekretów[8], które to uprawnienia były przez niego też sukcesywnie realizowane w praktyce ustrojowej od momentu odzyskania niepodległości przez Polskę w listopadzie 1918 roku[9]. Na pierwszym etapie odtwarzania państwowości polskiej w konsekwencji J. Piłsudski (pełniący od dnia 22 listopada 1918 roku urząd Tymczasowego Naczelnika Państwa[10]) zarówno posiadał, jak

---

[7] Z kolei wiązanie momentu powstania instytucji aktów z mocą ustawy dopiero z momentem wejścia w życie tzw. Małej Konstytucji z dnia 20 lutego 1919 roku albo wręcz tym bardziej z momentem wejścia w życie tzw. noweli sierpniowej wydaje się nie uwzględniać wszystkich wcześniej podejmowanych w polskim porządku prawnym rozwiązań ustrojowych dotyczących aktów z mocą ustawy.

[8] M.J. Nowakowski, *op. cit.*, s. 49.

[9] R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 32.

[10] Związane to było z wydaniem dekretu Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej – na podstawie którego J. Piłsudski objął władzę w Polsce jako Tymczasowy Naczelnik Państwa.

i faktycznie realizował w praktyce ustrojowej kompetencję do wydawania dekretów[11].

Warto przy tym odnotować, iż kompetencja do wydawania dekretów była od samego początku z dużą intensywnością realizowana w polskiej praktyce ustrojowej przez J. Piłsudskiego. Potwierdzeniem tej tezy mogą być choćby takie dekrety, jak wydane niemal niezwłocznie po odzyskaniu przez Polskę niepodległości dekret Naczelnego Dowódcy J. Piłsudskiego z dnia 14 listopada 1918 roku[12] oraz dekret z dnia 22 listopada 1918 roku o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej[13]. Trzeba jednocześnie zauważyć, że od dnia 22 listopada 1918 roku dalej były wydawane przez Józefa Piłsudskiego dekrety, przy czym od tego momentu były już one formalnie uznawane za tzw. dekrety Tymczasowego Naczelnika Państwa[14].

O tym, że wszystkie wspomniane dekrety J. Piłsudskiego można – na potrzeby tego artykułu – uznać za pierwsze akty z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym przesądza, w mojej ocenie, szczególna ranga prawna takich dekretów w ówczesnym polskim porządku prawnym oraz okoliczność, iż nie pochodziły one od organu parlamentarnego, lecz od podmiotu mającego w istocie charakter pozaparlamentarny.

---

[11] Istotna jest przy tym okoliczność, że na tym etapie odtwarzania państwowości polskiej nie działał jeszcze parlament, gdyż Sejm Ustawodawczy zaczął funkcjonować dopiero od lutego 1919 roku. Pierwsze posiedzenie Sejmu Ustawodawczego odbyło się w dniu 10 lutego 1919 roku.

[12] Dekret Naczelnego Dowódcy Józefa Piłsudskiego z dnia 14 listopada 1918 roku (Dz.Pr. PP 17, poz. 40).

[13] Dekret Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 roku o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz.Pr. PP 17, poz. 41).

[14] Co prawda wówczas literalnie mowa jest już o „ustawach" (a nie o „dekretach") i, zarazem, od dnia 22 listopada 1918 roku to Rada Ministrów (a nie Tymczasowy Naczelnik Państwa) uzyskała formalne prawo do uchwalania tzw. „projektów ustawodawczych" (wskazane „projekty ustawodawcze" stawały się „ustawami" po ich zatwierdzeniu przez Tymczasowego Naczelnika Państwa i publikacji), to jednak *de facto* akty te nadal należy uznawać za dekrety (i to dekrety Tymczasowego Naczelnika Państwa a nie Rady Ministrów). Jest to pogląd zasadny tym bardziej, że wspomniane „ustawy" były ogłaszane pod nazwą „dekretów".

Powyższe tezy wymagają jednak poczynienia też dodatkowego zastrzeżenia i wyraźnego wskazania, że wskazane dekrety można uznać za akty z mocą ustawy z jednoczesnym zastrzeżeniem niepodważalnego faktu istnienia pewnych odrębności tychże dekretów względem od typowych aktów organów egzekutywy z mocą ustawy, znanych współczesnemu prawu konstytucyjnemu[15].

Mając powyższe na względzie, trzeba zasygnalizować zarazem, iż Mała Konstytucja z dnia 20 lutego 1919 roku – a, mówiąc bardziej precyzyjnie, uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 roku o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa – ustanawiała (zgodnie zresztą z popularnymi w powojennej Europie koncepcjami) prymat organu przedstawicielskiego nad pozostałymi organami państwa. Na jej podstawie likwidacji na gruncie regulacji konstytucyjnych uległy istniejące wcześniej (od listopada 1918 roku) uprawnienia dekretodawcze Tymczasowego Naczelnika Państwa. Ustawodawstwo zaś powierzono wówczas wyłącznej kompetencji Sejmu[16].

Warto w tym kontekście jednak podkreślić, iż – wynikająca z Małej Konstytucji z 1919 roku – wyłączność kompetencji Sejmu w zakresie realizacji funkcji ustawodawczej była tylko początkowo rozumiana dosłownie. Praktyka ustrojowa ówcześnie się kształtująca poszła bowiem już niedługo później w zupełnie inną stronę i – pomimo braku podstawy konstytucyjnej – od połowy 1919 roku rząd (Rada Ministrów) zaczęła w praktyce ustrojowej otrzymywać od Sejmu kolejne upoważnienia do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy[17].

---

[15] Dekrety te nie odpowiadają bowiem ściśle wszystkim założeniom instytucjonalnym aktów organów egzekutywy, co ma miejsce przede wszystkim z uwagi na okoliczność, iż – wobec nieistnienia jeszcze w ówczesnym porządku prawnym (aż do momentu rozpoczęcia działalności w 1919 roku przez Sejm Ustawodawczy) ustaw jako aktów wydawanych przez parlament – nie były one aktami istniejącymi obok ustaw zwykłych (stanowiącymi wyjątek od zasady wyłączności parlamentarnego stanowienia aktów rangi ustawowej).

[16] *Confer* M.J. Nowakowski, *op. cit.*, s. 49.

[17] *Ibidem.*

Co więcej, w okresie obowiązywania Małej Konstytucji – jak podkreśla się w doktrynie prawa konstytucyjnego – Sejm Ustawodawczy do końca swojej kadencji uchwalił aż dziewięć ustaw delegujących na władzę wykonawczą prawo regulowania na poziomie ustawowym kwestii dotyczących m.in. służby wojskowej, obrotu finansowego z zagranicą, podatków i organizacji administracji[18]. Delegacje zawarte we wskazanych ustawach zezwalały rządowi (Radzie Ministrów) na wydawanie w różnych przypadkach rozporządzeń z mocą ustawy, które w zakresie w nich określonym mogły zmieniać lub uchylać wcześniejsze ustawodawstwo[19].

W świetle powyższego zasadne wydaje się wskazanie, iż to właśnie wskazane rozporządzenia z mocą ustawy – wydawane wówczas przez rząd (Radę Ministrów) – należy uznać za akty z mocą ustawy istniejące w okresie obowiązywania tzw. Małej Konstytucji z dnia 20 lutego 1919 roku. Akty te powinny być uznane za akty z mocą ustawy z uwagi na okoliczność, że realizowały one kluczowe założenia instytucjonalne charakteryzujące tego typu akty. Przesądza o tym m.in. fakt, iż ówczesne rozporządzenia z mocą ustawy pochodziły nie od organu parlamentarnego, lecz od organu pozaparlamentarnego (organu ówczesnej egzekutywy). Co więcej, przywołane rozporządzenia z mocą ustawy mogą być tym bardziej uznane za akty z mocą ustawy we współczesnym rozumieniu z uwagi na okoliczność, iż – odmiennie niż to miało miejsce w przypadku wydawanych wcześniej dekretów przez J. Piłsudskiego – były one już aktami występującymi obok ustaw zwykłych i stanowiącymi wyjątek od zasady wyłączności parlamentarnego stanowienia aktów rangi ustawowej.

W odniesieniu do instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy w okresie obowiązywania Małej Konstytucji z 1919 roku, należy w tym miejscu zwrócić ponadto uwagę, iż w ówczesnym okresie

---

[18] *Ibidem,* s. 49–50. *Confer* na ten temat także M. Grzesik-Kulesza, *op. cit.*, s. 33; R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 52.

[19] M.J. Nowakowski, *op. cit.*, s. 49–50; R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 52.

w praktyce ustrojowej – pomimo braku podstawy konstytucyjnej – pojawił się także jeszcze inny, szczególny rodzaj delegacji ustawodawczej, i – w konsekwencji – jeszcze jeden rodzaj aktów, które mogą być uznane za akty z mocą ustawy. Mianowicie, za formę aktów z mocą ustawy można także uznać rozporządzenia Rady Obrony Państwa, które regulować mogły materię o charakterze ustawowym[20].

Niezależnie od powyższego należy zastrzec, iż rozporządzenia Rady Obrony Państwa stanowiły jednie wytwór praktyki ustrojowej i nie były wprost przewidziane na gruncie ówczesnych regulacji konstytucyjnych, tj. Małej Konstytucji z 1919 roku (analogicznie zresztą jak to też miało miejsce w przypadku rozporządzeń z mocą ustawy, wydawanych od połowy 1919 roku przez rząd na podstawie przyznanych mu w tym zakresie kompetencji przez Sejm Ustawodawczy).

W tym też kontekście – niezależnie od bezspornego faktu istnienia tego typu aktów w ówczesnej praktyce ustrojowej – kwestią złożoną i poniekąd wątpliwą pozostaje zgodność wspomnianych aktów z Małą Konstytucją. W mojej ocenie, ocena zgodności tychże aktów z Małą Konstytucji uzależniona jest przede wszystkim od tego, jak bardzo formalnie będzie się interpretować – wynikającą z Małej Konstytucji – wyłączność kompetencji Sejmu w zakresie realizacji funkcji ustawodawczej.

Trzeba zarazem odnotować, że obowiązująca od dnia 1 czerwca 1921 roku zupełnie nowa regulacja konstytucyjna (Konstytucja marcowa z dnia 17 marca 1921 roku[21]) w swym pierwotnym brzmieniu, zaaprobowanym w 1921 roku (podobnie zresztą jak Mała Konstytucja z 1919 roku) nie wprowadziła instytucji aktów z mocą ustawy[22]. Bazując na poglądzie wygłoszonym przez D. Góreckiego i odnosząc

---

[20] S. Patyra, *op. cit.*, s. 256.

[21] Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 44, poz. 267).

[22] *Vide* w tym zakresie w szczególności S. Patyra, *op. cit.*, s. 256; R. M. Małajny, *op. cit.*, s. 205.

się do sposobu postrzegania tej instytucji na gruncie Konstytucji marcowej w jej pierwszym okresie obowiązywania, można równocześnie wygłosić pogląd, że w tym przypadku zwyciężyła tendencja dążąca do utrzymania supremacji parlamentu w systemie organów państwowych i, tym samym, także do wyeliminowania aktów z mocą ustawy[23].

Co więcej, odmiennie niż w okresie obowiązywania Małej Konstytucji, akty z mocą ustawy nie pojawiły się również w praktyce ustrojowej pierwszych lat obowiązywania Konstytucji marcowej (w latach 1921–1923). Zmiana tego stanu rzeczy nastąpiła dopiero w 1924 roku[24].

Akty z mocą ustawy w polskich regulacjach konstytucyjnych i w praktyce ustrojowej w latach 1989–1997

Abstrahując od powyższego i równocześnie przedstawiając instytucję z mocą ustawy w latach 1989–1997 (do momentu uchwalenia Konstytucji z 1997 roku[25]), należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na regulację w tym zakresie wynikającą z Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – czyli z tzw. noweli kwietniowej z dnia 7 kwietnia 1989 roku – w całym okresie jej obowiązywania[26]. Wskazana nowela

---

[23] *Confer* D. Górecki, *op. cit.*, s. 117.

[24] Związane to było z uchwaloną w dniu 11 stycznia 1924 roku przez Sejm – kierujący się „nagłą koniecznością państwową" – ustawą, która przyznawała Prezydentowi Rzeczypospolitej pełnomocnictwa do wydawania na wniosek Rady Ministrów rozporządzeń z mocą ustawy w celu ratowania finansów publicznych i reformy waluty.

[25] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 78, poz. 483 ze zm. i sprost.).

[26] Nowela kwietniowa z 1989 roku obowiązywała od dnia jej wejścia w życie (8 kwietnia 1989 roku) do dnia jej uchylenia (8 grudnia 1992 roku). Uchylenie ww. noweli było związane z wejściem w życie tzw. Małej Konstytucji z 1992 roku.

została przeprowadzona po rozmowach Okrągłego Stołu w wyniku porozumienia rządu z opozycją[27].

Warto równocześnie w tym miejscu wskazać, że ww. nowela ustanowiła nowe brzmienie Konstytucji z dnia 22 lipca 1952 roku, wprowadzając pewne modyfikacje w treści ww. ustawy zasadniczej[28]. Modyfikacje te objęły m.in. – znaną z okresu PRL – instytucję dekretów Rady Państwa z mocą ustawy, która została przewidziana na gruncie Konstytucji PRL w jej pierwotnym brzmieniu.

W tymże świetle trzeba zarazem wskazać, że w ówczesnym polskim prawie konstytucyjnym – w stanie prawnym wyznaczonym przez znowelizowaną (na podstawie ww. noweli) Konstytucję z dnia 22 lipca 1952 roku – zlikwidowano instytucję Rady Państwa i – zarazem – z systemu źródeł prawa, wraz ze zlikwidowaną wówczas Radą Państwa, usunięte zostały dekrety[29]. Nowela kwietniowa bowiem – na gruncie art. 1 pkt 7) – ustanowiła nowe, zupełnie inne niż dotychczasowe, brzmienie art. 25 oraz 26 Konstytucji PRL (w których to artykułach była dotychczas uregulowana m.in. instytucja dekretów Rady Państwa z mocą ustawy).

W konsekwencji, jak trzeba wyraźnie podkreślić, w wyniku wejścia w życie noweli kwietniowej z polskiego prawa konstytucyjnego została usunięta (zaaprobowana pierwotnie w Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 roku) instytucja dekretów wydawanych przez Radę Państwa, nawiązująca do instytucji aktów z mocą ustawy. Nowela kwietniowa z 1989 roku nie wprowadziła zarazem żadnej innej nowej instytucji, która w jakikolwiek sposób nawiązywałaby do instytucji aktów z mocą ustawy.

Tym samym – jak należy uznać – u zarania procesu demokratycznych przekształceń ustrojowych przypadających na pierwsze lata III Rzeczypospolitej (a konkretnie na lata 1989–1992) został przywrócony monopol parlamentu w sferze stanowienia prawa powszechnie

---

[27] *Vide* M.J. Nowakowski, *op. cit.*, s. 56.

[28] *Ibidem.*

[29] Tak S. Patyra, *op. cit.*, s. 261.

obowiązującego[30]. W konsekwencji trzeba też wskazać, że sama instytucja aktów organów egzekutywy z mocą ustawy w ogóle nie istniała w ówczesnym polskim prawie konstytucyjnym. Nie zaistniała ona również w ówczesnej praktyce ustrojowej.

Finalnie instytucja aktów organów egzekutywy z mocą z ustawy niedługo później powróciła jednak do polskich regulacji konstytucyjnych. Nastąpiło do w 1992 roku wraz z uchwaleniem i wejściem w życie – mającej charakter regulacji przejściowej, określającej relacje pomiędzy poszczególnymi organami państwa – Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (czyli tzw. Małej Konstytucji z dnia 17 października 1992 roku), formalnie przywracającej zasadę podziału władzy w polskim porządku prawnym[31].

Przywołana regulacja konstytucyjna – obowiązująca od dnia jej wejścia w życie (a zatem od dnia 8 grudnia 1992 roku) do dnia jej uchylenia i wejścia w życie Konstytucji RP w 1997 roku (a zatem do dnia 17 października 1997 roku) – przewidywała instytucję rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez Radę Ministrów[32]. Wskazane rozporządzenia Rady Ministrów z mocą ustawy – odmiennie choćby od dekretów Józefa Piłsudskiego znanymi z okresu II Rzeczypospolitej – można już uznać, w moim przekonaniu, za instytucję odpowiadającą w pełni założeniom typowej instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy we współczesnym rozumieniu.

---

[30] *Ibidem.*

[31] *Ibidem*, s. 262.

[32] *Confer* w tym zakresie m.in. A. Gwiżdż, *Ustawodawstwo i kompetencje prawotwórcze rządu (w świetle ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 roku)* [w:] *„Mała Konstytucja" w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, M. Kruk (red.), Warszawa 1993, s. 107 i n. *Vide* w tym zakresie także poglądy P. Sarneckiego (P. Sarnecki, *Rozporządzenie z mocą ustawy w ustawie konstytucyjnej z 17 X 1992 r.*, „Państwo i Prawo" 1993, z. 3).

Trzeba wskazać w tym miejscu, iż Rada Ministrów – w świetle Małej Konstytucji z 1992 roku – miała uzyskiwać kompetencję do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy na podstawie sejmowego upoważnienia, udzielanego w ustawie. O powyższym *expressis verbis* przesądziła treść art. 23 ust. 1 Małej Konstytucji, w którym zostało wskazane, że: „Sejm może ustawą podjętą bezwzględną większością głosów upoważnić Radę Ministrów, na jej umotywowany wniosek, do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy".

Warto też tutaj odnotować, że ustawa udzielająca upoważnienia dla Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy – w świetle Małej Konstytucji – miała ściśle określać zarówno materię rozporządzenia, jak i zakres czasowy upoważnienia. Stosownie bowiem do treści art. 23 ust. 2 Małej Konstytucji: „Ustawa o upoważnieniu Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy określa przedmiot regulacji oraz okres obowiązywania upoważnienia".

Można równocześnie odnotować, iż Mała Konstytucja z 1992 roku dopuściła możliwość wydawania przez Radę Ministrów rozporządzeń z mocą ustawy przy jednoczesnym zastosowaniu katalogu „negatywno-pozytywnych" ograniczeń bądź klauzul materialnych[33]. Zostały w niej bowiem wskazane materie, które nie mogą być normowane w drodze tego rodzaju aktów z mocą ustawy[34]. Do zagadnienia tego odniósł się w sposób bezpośredni art. 23 ust. 4 Małej Konstytucji z 1992 roku[35].

---

[33] *Confer* R.M. Małajny, *op. cit.*, s. 206.

[34] Rozwiązanie to, jak można uznać, stanowiło nawiązanie do rozwiązań ustrojowych znanych z okresu międzywojennego. *Confer* S. Patyra, *op. cit.*, s. 262.

[35] Zgodnie z brzmieniem wskazanego przepisu: „Ustawa nie może upoważnić Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy dotyczących: zmiany Konstytucji, wyborów Prezydenta, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, budżetu Państwa, wolności i praw osobistych obywateli, ich wolności i praw politycznych oraz praw i obowiązków wynikających ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych, a także zgody na ratyfikację umów międzynarodowych, o których mowa w art. 33 ust. 2 niniejszej ustawy [tj. umów międzynarodowych ratyfikowanych w trybie określanym jako „duża ratyfikacja"

Odnosząc się do powyżej wskazanych założeń instytucjonalnych rozporządzeń Rady Ministrów z mocą ustawy warto równocześnie wskazać, że możliwość delegacji, zawarta w art. 23 Małej Konstytucji z 1992 roku, ograniczona została wieloma warunkami. Po pierwsze bowiem, Sejm mógł podjąć ustawę udzielającą upoważnienia do wydania rozporządzeń z mocą ustawy na zasadzie szczególnej – gdyż bezwzględnej – większości głosów. Po drugie natomiast, ww. ustawa upoważniająca określać musiała zakres i czas trwania upoważnienia do wydawania omawianych rozporządzeń. Po trzecie z kolei, Mała Konstytucja z 1992 roku określiła obszerny katalog spraw wyłączonych z zakresu przedmiotowego rozporządzeń z mocą ustawy[36].

Analizując instytucję rozporządzeń Rady Ministrów z mocą ustawy przewidzianej w Małej Konstytucji z 1992 roku, należy ponadto zwrócić uwagę na sposób ukształtowania procedury kontrolnej dotyczącej wspomnianych aktów. W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę, iż funkcję kontrolną w stosunku do ówczesnej działalności ustawodawczej rządu miał sprawować Prezydent RP, który nie tylko mógł podpisywać przedłożone mu rozporządzenia, lecz także dysponował on prawem skierowania ich przed podpisaniem – a zatem w trybie kontroli prewencyjnej – do Trybunału Konstytucyjnego lub odmowy podpisu[37] (czyli zawetowania takich rozporządzeń[38]) i ich zwrotu Radzie Ministrów[39].

---

i dotyczących granic Państwa, sojuszów obronnych oraz umów pociągających za sobą obciążenia finansowe państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie – przyp. własny]".

[36] *Confer* w tym kontekście M.J. Nowakowski, *op. cit.*, s. 56.

[37] *Confer ibidem*.

[38] W doktrynie wskazuje się w tym kontekście, że weto prezydenckie miało charakter absolutny. *Vide* m.in. M. Wiącek, *Uwagi do art. 87* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87–243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 59.

[39] Prezydentowi RP, jak się wskazuje w doktrynie, przysługiwało zatem w tym zakresie swoiste „weto". Tak. S. Patyra, *op. cit.*, s. 263.

Przenosząc na grunt ówczesnej praktyki ustrojowej wszystkie zaprezentowane dotychczas rozważania na temat – uregulowanych w Małej Konstytucji z 1992 roku – rozporządzeń Rady Ministrów, należy w tym miejscu podkreślić, że – pomimo wprowadzenia na gruncie Małej Konstytucji kompleksowych regulacji konstytucyjnych w zakresie instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy – instytucja ta nie była w ówczesnym stanie prawnym w ogóle wykorzystywana w praktyce[40]. Pozostała ona zatem przez cały okres obowiązywania ówczesnych regulacji konstytucyjnych zupełnie martwą instytucją.

Podsumowanie

Podsumowując wszystkie rozważania prowadzone w tym artykule należy wskazać, że w okresie kształtowania się państwa polskiego w latach 1918–1921 przeważyła tendencja do wyposażenia w szerokie uprawnienia prawodawcze jednostkowych lub zbiorowych organów wykonawczych[41], a – tym samym – tendencja do wydawania aktów z mocą ustawy. Dowodziła tego kilkukrotnie praktyka ustrojowa, nawet jeśli akty takie nie były w sensie formalnym przewidziane na gruncie konstytucyjnym.

Trochę inna tendencja jest możliwa do zaobserwowania w latach 1989–1997 (do momentu uchwalenia Konstytucji z 1997 roku). Wówczas bowiem można zaobserwować tendencję do wyeliminowania aktów z mocą ustawy (które – nawet jeśli były formalnie przewidziane w regulacjach konstytucyjnych – nie były wykorzystywane w praktyce ustrojowej).

---

[40] *Confer* w tym zakresie np. L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, M. Szmyt (red.), Warszawa 2005, s. 47.

[41] *Confer* K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław 1964, s. 50.

Bibliografia

Literatura

1. Garlicki L., Zubik M., *Ustawa w systemie źródeł prawa* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, M. Szmyt (red.), Warszawa 2005.
2. Górecki D., *O przydatności instytucji dekretu z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym* [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, A. Pułło (red.), Gdańsk 1993.
3. Grzesik-Kulesza M., *Akty prawne z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1921–1947*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego" 2014, z. 84.
4. Gwiżdż A., *Ustawodawstwo i kompetencje prawotwórcze rządu (w świetle ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 roku)* [w:] *„Mała Konstytucja" w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, M. Kruk (red.), Warszawa 1993.
5. Kraczkowski R., *Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918–1926*, Warszawa 1994 M. Grzesik-Kulesza, *Akty prawne z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1921–1947*, „Zeszyty naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego" 2014, z. 84.
6. Małajny R.M., *Ustawa a akty ustawowe* [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, J. Czajnowski, J. Karp, G. Kuca, A. Kulig, P. Mikuli, A. Opałek (red.), Kraków 2007.
7. Nowakowski M.J., *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy" 2005, 3 (68).
8. Patyra S., *Akty o mocy ustawy w polskim porządku konstytucyjnym. Tradycja a współczesność*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2014, nr 2.
9. Sarnecki P., *Rozporządzenie z mocą ustawy w ustawie konstytucyjnej z 17 X 1992 r.*, „Państwo i Prawo" 1993, z. 3.
10. Skrzydło W., *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, L. Garlicki, A. Szmyt (red.), Warszawa 2003.
11. Szmyt A., *Akty ustawodawcze w konstytucyjnym systemie źródeł prawa* [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją*, E. Zwierzchowski (red.), Warszawa 1997.
12. Wiącek M., *Uwagi do art. 87* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87–243,* M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie instytucji aktów z mocą ustawy w polskich regulacjach konstytucyjnych i w praktyce ustrojowej w realiach ustrojowych lat 1918–1921 oraz 1989–1997. Rozważania będą prowadzone w oparciu o następujące założenia: 1) akty z mocą ustawy można zdefiniować jako akty normatywne rangi ustawowej (z perspektywy hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego), które są wydawane przez organy egzekutywy (jako organy pozaparlamentarne); 2) powstanie omawianej instytucji (tj. aktów z mocą ustawy) stanowi wynik relatywnie długiego i złożonego procesu; 3) w różnych okresach historycznych (również w latach 1918–1921 oraz w latach 1989––1997) możemy dostrzec pewne uniwersalne tendencje odnoszące się do tych aktów w polskim prawie konstytucyjnym i w polskiej praktyce ustrojowej.

Summary

The aim of this article is to present the institution of acts with the force of law in Polish constitutional regulations and in systemic practice in the political realities of the years 1918–1921 and 1989–1997. Considerations will be made on the following assumptions: 1) acts with the force of law can be defined as normative acts of statutory rank (from the perspective of the hierarchy of universally binding sources of law), which are issued by executive bodies (as non-parliamentary bodies); 2) the emergence of the institution in question (ie acts with the force of law) is the result of a relatively long and complex process; 3) in various historical periods (also in the years 1918–1921 and in the years 1989–1997) we can see some universal tendencies relating to these acts in Polish constitutional law and in Polish systemic practice.

Słowa kluczowe

Ustawa, akt z mocą ustawy, rozporządzenie organu władzy wykonawczej (egzekutywy), Prezydent RP, Rada Ministrów.

Keywords

Statute, act with the force of law, executive authorities, President of the Republic of Poland, Council of Ministers.

Rafał Świergiel

WYBORY PARLAMENTARNE Z LISTOPADA 1922 R. PIERWSZE POWSZECHNE GŁOSOWANIE W CZASACH POKOJU WOBEC ZMIAN USTROJOWYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ*

Wstęp

Wybrany w wyborach z 26 stycznia 1919 r. Sejm Ustawodawczy, będąc konstytuantą uchwalił dwa akty prawne wyznaczające ramy ustrojowo-polityczne II Rzeczypospolitej Polskiej: Uchwałę Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu J. Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa[1] (zwaną Małą Konstytucją) oraz Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (zwaną Konstytucją marcową)[2]. Okres przypadający od 1919 do 1921 r. był dla ówczesnej Rzeczypospolitej pełen wyzwań. Po pierwsze, był

---

* Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2019–2023, jako projekt badawczy w ramach programu „Diamentowy Grant". Projekt badawczy „Rola procesów polityczno-społecznych w kształtowaniu ustroju konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej" w ramach programu „Diamentowy Grant" (numer projektu DI2018 009248).

[1] Dz.Pr.P.P. 19 poz. 226 ze zm.

[2] Dz.U. 44 poz. 267 ze zm.

to czas politycznych oraz społecznych napięć, w którym konieczne było znalezienie optymalnych rozwiązań ustrojowych. Odwołując się do myśli F. Lassalle'a, w której to wskazał dwa pojęcia: „konstytucję rzeczywistą", rozumianą jako wszelkie zmiany zachodzące w społeczeństwie oraz „konstytucję pisaną"[3], czyli uchwalony akt prawny; można wskazać, że zadaniem Sejmu Ustawodawczego jako konstytuanty było uchwalenie takiej ustawy zasadniczej, która nie tylko stanowiłaby odzwierciedlenie dynamicznych przemian, ale wytyczyłaby ich dalszy kierunek. Po drugie, był to czas kształtowania granic niepodległego państwa nie tylko poprzez akcje militarne, ale również poprzez ożywione działania dyplomatyczne. Wreszcie po trzecie, był to po I wojnie światowej moment gospodarczej odbudowy, której zasadniczym celem stała się konsolidacja porozbiorowych ziem.

Sejm, uchwalając 17 marca 1921 r. Konstytucję marcową zakończył etap kształtowania ustroju Rzeczypospolitej, a co więcej, dzień później, 18 marca 1921 r. podpisano traktat ryski[4], kończący wojnę polsko-bolszewicką. Opadło największe zagrożenie dla Rzeczypospolitej – ofensywa bolszewików. Działania zbrojne powoli dobiegały końca, a kształt granic państwa był już względnie ukształtowany, choć jeszcze w maju 1921 r. wybuchło III powstanie śląskie – zbrojne wystąpienie na Górnym Śląsku – istotne ze względów polityczno-ekonomicznych, jednakże o regionalnym zasięgu. Jak wskazuje A. Próchnik, z którego tezą się zgadzam: „*De facto* Polska już wtenczas utrwaliła swe formy polityczne, zarówno zewnętrzne – granice, jak i wewnętrzne – ustrój"[5]. Pojawia się zatem pytanie, czy izba, wybrana w 1919 r. w innych okolicznościach – napiętej sytuacji polityczno-militarnej, realizując swoje najważniejsze zadanie – uchwale-

---

[3] F. Lassalle, *O istocie konstytucyi* z dodatkiem *Siła a prawo*, Warszawa 1907.

[4] Traktat pokoju między Polską a Rosją i Ukrainą podpisany w Rydze dnia 18 marca 1921 r. (Dz.U. 49 poz. 300 ze zm.).

[5] A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej (1918–1933)*, Warszawa 1983, s. 91.

nie konstytucji w 1921 r., powinna dalej funkcjonować? Skład Sejmu Ustawodawczego sukcesywnie się zmieniał; przyrost liczby parlamentarzystów[6] uzależniony był właśnie od działań wojennych i od stopniowo przyłączanych ziem do Rzeczypospolitej Polskiej[7]. Sejm ten, politycznie rozdrobniony, którego tryb wyłonienia i pozycja zostały ukształtowane głównie przez ordynację wyborczą z 1918 r.[8] oraz Małą Konstytucję, po uchwaleniu Konstytucji marcowej winien się rozwiązać, doprowadzając do wyborów parlamentarnych w nowych ramach ustrojowych. Tak jednak się nie stało. Izba funkcjonowała jeszcze przez ponad półtora roku, aż do listopada 1922 r. kiedy odbyły się wybory. W tym czasie Sejm nie potrafił sprostać rosnącym trudnościom gospodarczym, a co więcej, stał się stroną politycznego konfliktu z Naczelnikiem Państwa. Tym samym, można postawić tezę, że wybory parlamentarne z listopada 1922 r. zostały przeprowadzone zbyt późno. Sejm Ustawodawczy wybrany w 1919 r., po realizacji swojego najważniejszego zadania jakim było uchwalenie konstytucji, utracił swą ustrojową oraz polityczno-społeczną legitymację. Co więcej, w okresie wiosny 1921 r. do jesieni 1922 r. ujawniły się dwie zasadnicze słabości, którym to izba ta albo nie potrafiła przeciwdziałać albo doprowadziła do ich intensyfikacji. Pierwszą z nich był brak dostatecznych działań wobec kryzysu gospodarczego, zaś drugą konflikt między Naczelnikiem Państwa a Sejmem. Celem artykułu jest omówienie drogi do wyborów parlamentarnych z 1922 r. pod kątem ustrojowym oraz polityczno-gospodarczym z jednoczesną analizą ich wyników.

---

[6] W 1919 r. zasiadało w nim 348 posłów, pod koniec kadencji w 1922 r. było to już 432 posłów.

[7] S. Krukowski, *Mała Konstytucja z 1919 r.* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. II, M. Kallas (red.), Warszawa 1990, s. 9–10.

[8] Dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego (Dz.U. 18 poz. 46 ze zm.).

Sejm Ustawodawczy po uchwaleniu Konstytucji marcowej

Mała Konstytucja z 1919 r. stawiała na skrajny parlamentaryzm – nie istniała zasada podziału władz a władzę suwerenną sprawował nie naród, lecz Sejm[9]. Należała również do niego władza ustawodawcza, zaś Naczelnik Państwa został określony „wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych" i zarówno on, jak i rząd ponosili przed nim polityczną odpowiedzialność. Mała Konstytucja pozostawała niezwykle lakonicznym aktem prawnym, pozostawiając tym samym wiele luzów decyzyjnych. Wynikało to z przewidywań w toku prac sejmowych, że będzie ona obowiązywać przez co najwyżej kilka tygodni, dlatego chcąc ją szybko przyjąć, jak słusznie wskazuje S. Krukowski, nie miała ona nawet rangi ustawowej, ale uchwały[10]. Konstytucja marcowa wprowadzała z kolei model rządów parlamentarno-gabinetowych. W porównaniu do rozwiązań Małej Konstytucji z 1919 r. model ten cechował się pewną racjonalizacją. Wprowadzono zasadę podziału władz, a władzę zwierzchnią sprawował naród (art. 2). Warto przypomnieć, że Sejm wraz z Senatem tworząc Zgromadzenie Narodowe wybierał Prezydenta (art. 39 Konstytucji marco-

---

[9] S. Krukowski, *Mała Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 13. M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969, s. 48–49. *Confer* R. Kaczkowski, *Mała Konstytucja z dnia 20 lutego 1919 r.* [w:] *Małe Konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919 – 1947 – 1992*, R. Jastrzębski, M. Zubik (red.), Warszawa 2014, s. 15. Warto również przytoczyć zdanie posła E. Dubanowicza, który wskazał: „Wszystkie inne władze i organy, jakie istnieją w Państwie, biorą swoje źródło, swój początek we władzy, którą posiada Sejm". *Vide* Sprawozdanie stenograficzne z 227 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 18 maja 1921 r.

[10] S. Krukowski, *Mała Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 13. Warto dodać, że pojawiła się jeszcze w lutym 1919 r. próba uchwalenia przejściowej ustawy zasadniczej – obszerniejszej, lecz jednak w dalszym ciągu utrzymującej model skrajnego parlamentaryzmu; była ona jednak bezskuteczna. *Vide* Druk Sejmu Ustawodawczego, 31.

wej). Tylko izbie niższej oraz rządowi przysługiwało prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 10)[11].

W doktrynie podkreśla się, że uchwalenie Konstytucji marcowej było najistotniejszym zadaniem Sejmu Ustawodawczego, tak wskazuje m.in. M. Pietrzak oraz W. Czapliński[12]. Podzielam zdanie doktryny. Niezbędnym było po odzyskaniu niepodległości przyjęcie ustawy zasadniczej kształtującej ustrój, kompetencje centralnych organów władzy państwowej oraz podstawowe prawa i obowiązki obywatelskie. Uważam, że niezależnie od ocen poszczególnych rozwiązań Konstytucji marcowej stwierdzić należy, że Sejm Ustawodawczy podjął się niezwykle trudnego zadania, które udało mu się z powodzeniem zrealizować w niezwykłych okolicznościach w ciągu nieco ponad trzech lat.

Wiosną 1921 r. sytuacja polityczno-społeczna Rzeczypospolitej, m.in. dzięki uchwaleniu ustawy zasadniczej, była coraz stabilniejsza. Po zrealizowaniu swego najważniejszego zadania przez Sejm, pojawiły się w społeczeństwie głosy przemawiające za jego rozwiązaniem[13]. Tymczasem izba, 18 maja 1921 r. uchwaliła Ustawę przechodnią do Konstytucji marcowej w sprawie czasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej[14]. Zgodnie z art. 1 ustawy Sejm Ustawodawczy sprawował swą władzę, w dotychczasowym zakresie do chwili ukon-

---

[11] A. Peretiatkowicz wskazuje wprost (pisownia oryginalna): „Zważywszy jednak niezwykle ograniczone kompetencje Senatu w tym kierunku, możnaby powiedzieć, iż system nasz jest w rzeczywistości jednoizbowy, a Senatowi przysługuje jedynie [...] 'veto' [...]". A. Peretiatkowicz, *Państwo współczesne. Wiadomości ogólne. Ustrój polityczny Anglji – Francji – Niemiec – Stanów Zjedn. – Rosji sowieckiej – Polski*, Lwów–Warszawa 1928, s. 158.

[12] M. Pietrzak, *Tryb uchwalenia Konstytucji marcowej (17 marca 1921 roku)* [w:] *Michał Pietrzak. O ustroju, prawie i polityce II Rzeczypospolitej. Pisma wybrane*, P. Borecki, C. Janik (red.), Warszawa 2018, s. 11. W. Czapliński, *Dzieje sejmu polskiego do roku 1939*, Kraków–Wrocław 1984, s. 100.

[13] W. Czapliński, *Dzieje sejmu polskiego...*, *op. cit.*, s. 101.

[14] Ustawa przechodnia z dnia 18 maja 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie czasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej (Dz.U. 44 poz. 268 ze zm.).

stytuowania się władzy ustawodawczej na zasadach ustawy zasadniczej z 1921 roku. W art. 3 wskazano natomiast, że pierwsze wybory do Sejmu i Senatu na zasadzie nowej ordynacji wyborczej zarządzi na podstawie uchwały Sejmu Ustawodawczego Naczelnik Państwa. Co jednak istotne, w przepisie tym nie wskazano w jakim terminie Sejm miał uchwalić ordynację, pozostawiając mu tym samym zbyt duży luz decyzyjny.

Przyjęcie ustawy z dnia 18 maja 1921 r. w mojej ocenie zasługuje na częściową krytykę.

Mała Konstytucja z 1919 r. ze względu na swoją tymczasowość i wynikającą z tego fragmentaryczność nie regulowała *explicite* długości kadencji Sejmu Ustawodawczego. W ujęciu temporalnym wskazywała jedynie w krótkiej preambule (pisownia oryginalna): „Aż do ustawowego uchwalenia tej treści Konstytucji, która określi zasadniczo przepisy o organizacji naczelnych władz w Państwie Polskiem". Było to jednak w mojej ocenie na tyle dorozumiane wskazanie, iż kadencja Sejmu Ustawodawczego powinna zakończyć się w momencie uchwalenia ustawy zasadniczej. Oczywiście koniecznym, z uwagi na dynamiczną sytuację polityczno-społeczną, było uchwalenie przepisów przejściowych, regulujących utratę mocy obowiązującej Małej Konstytucji z jednoczesnym wejściem w życie Konstytucji marcowej. Co więcej, ustawa z dnia 18 maja 1921 r. powinna wyraźnie wskazywać termin, do którego Sejm Ustawodawczy zobowiązany był uchwalić ordynację wyborczą, by móc tym samym jak najszybciej przeprowadzić wybory parlamentarne. W toku debaty sejmowej na takie rozwiązanie wskazywał poseł J. Woźnicki: „[...] domagaliśmy się ustalenia terminu rozwiązania Sejmu na dzień 1 września 1921 r. Jednakże komisji konstytucyjnej termin ten widocznie wydał się zbyt wczesnym i uchwaliła ona wniosek większości, który terminu ściśle nie określa"[15]. Ustawa z maja 1921 r. wraz z Konstytucją marcową weszły

[15] Sprawozdanie stenograficzne z 227 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 18 maja 1921 r.

w życie z dniem 1 czerwca 1921 r. Doszło tym samym do sytuacji, w której to wobec braku wskazania terminu, w którym to Sejm Ustawodawczy byłby zobowiązany do uchwalenia ordynacji wyborczej, izba mogła funkcjonować tak długo, dopóki nie uregulowała tej materii. Po drugie zaś, mimo wejścia w życie Konstytucji marcowej, organizacja i kompetencje centralnych organów władzy państwowej oparte były na ustawie z dnia 18 maja 1921 r., która jak wskazuje S. Rogowski, przedłużała okres funkcjonowania władz powołanych przez Małą Konstytucję z 1919 r.[16] W mojej ocenie doprowadziło to do wypaczenia idei państwa prawnego. Słusznie wskazuje A. Gwiżdż: „Przez cały ten czas konstytucja (marcowa, przyp. RŚ) w rzeczywistości nie była jeszcze konstytucją; mechanizm polityczny państwa działał według zasad i konkretnych postanowień nie zawartych w konstytucji"[17].

Gdy wojna polsko-bolszewicka dobiegła końca, odpadła przyczyna jedności parlamentarnej, umożliwiającej funkcjonowanie rządu W. Witosa. Intensyfikacji uległy podziały w Sejmie, przez co liczba ugrupowań zasiadających w izbie wzrosła z dziesięciu w kwietniu 1919 r. do piętnastu w grudniu 1921 r.[18] W takich okolicznościach Sejm – politycznie rozproszkowany nie mógł sprawnie funkcjonować a zawiązanie trwałej koalicji rządzącej stawało się coraz trudniejsze. Warto podkreślić, że od dymisji rządu Witosa we wrześniu 1921 r. do listopada 1922 r. funkcjonowały kolejne cztery gabinety[19]. Zdania co do rozwiązania Sejmu i przeprowadzenia wyborów parlamentarnych były zróżnicowane. Największymi przeciwnikami w tym zakresie było NZL oraz PSL „Piast". Te dwa ugrupowania nie optowały za szybkim zorganizowaniem wyborów, co wynikało z obawy o utratę

---

[16] S. Rogowski, *Praktyka konstytucyjna w latach obowiązywania małej konstytucji z 1919 r.* [w:] *Małe Konstytucje...*, *op. cit.*, s. 34.

[17] A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza Konstytucja z 1921 roku w praktyce*, Warszawa 1956, s. 240.

[18] Do tego należy dodać bezpartyjnych. *Vide* M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, *op. cit.*, s. 90–91.

[19] *Ibidem*, s. 321–324.

posiadania jednych z największych reprezentacji w Sejmie[20]. Motywacją dla dalszych prac Sejmu Ustawodawczego było założenie, że po uchwaleniu Konstytucji marcowej koniecznym będzie przyjęcie szeregu ustaw dotyczących m.in.: ordynacji wyborczej, praw emerytalnych dla urzędników, budżetu, nowel do ustaw rolnych, uposażenia duchowieństwa, aprowizacji, wojskowości – pokojowym stanie armii, spraw szkolnych oraz języka urzędowego[21]. Podkreślono, że zasady przeprowadzenia wyborów będzie można opracować dopiero wtedy, kiedy nastąpi rozstrzygnięcie sprawy Górnego Śląska – czytamy w kwietniowym wydaniu z 1921 r. tygodnika „Piast"[22]. Z argumentacją taką trudno się jednak w pełni zgodzić. Kwestia przynależności Górnego Śląska była dla Rzeczypospolitej Polskiej, m.in. z uwagi na naturalne zasoby tego regionu i zamieszkującą tam polską ludność, rzeczywiście istotna, podobnie rzecz miała się np. z ustawą budżetową oraz nową ordynacją wyborczą, której – podkreślę jeszcze raz, przyjęcie powinno nastąpić w możliwie najszybszym terminie, czyli jeszcze w 1921 r. Problematyczną kwestią pozostawało także przeprowadzenie reformy rolnej, zatrzymanej przez niezgodność przepisów Ustawy z dnia 15 lipca 1920 r. o wykonaniu reformy rolnej[23] z przepisami ustawy zasadniczej z 1921 r. – w kontekście przyznawania odszkodowań[24]. Pozostałe materie wskazane we wspomnianym tygodniku, dotyczyły jednak w mojej ocenie kwestii ważkich z punktu widzenia organizacji płaszczyzny polityczno-ekonomicznej, nie zaś naczelnych zasad ustrojowych oraz gospodarczych, które uchwalając Konstytucję marcową

---

[20] W grudniu 1921 r. Narodowe Zjednoczenie Ludowe liczyło 42 posłów, zaś PSL „Piast" 84 *vide Ibidem*, s. 90–91 i A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie*..., *op. cit.*, s. 95.

[21] *Jakie zadania czekają jeszcze Sejm Ustawodawczy?*, „Piast" 1921, 17.

[22] *Ibidem*.

[23] Dz.U. 70 poz. 462 ze zm.

[24] Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Drugiej Rzeczypospolitej*, seria *Dzieje narodu i państwa polskiego*, t. III, J. Buszko, A. Garlicki (red.), Warszawa 1991, s. 12–13.

oraz inne ustawy – szczególnie te regulujące warunki pracy, ustanowił Sejm Ustawodawczy. Co znamienne, w tygodniku „Piast" czytamy, że: „Im prędzej Sejm ten się rozwiąże, im prędzej odbędą się nowe wybory, tem niewątpliwie dla państwa lepiej, bo wybory muszą przynieść rezultat taki, że w nowym Sejmie będzie chyba możliwa większość, na którą Sejm Ustawodawczy zdobyć się nie może"[25], co podkreśla, iż poza uregulowaniem kolejnych ustaw rola Sejmu Ustawodawczego wyczerpała się. Odmienne zdanie co do dalszego funkcjonowania izby miało PSL „Wyzwolenie". Prowadziło ono ożywioną kampanię na rzecz głosowania w jak najszybszym terminie, pytając w odezwie „Czy lud naprawdę chce Sejmu wiekuistego?"[26]. Można zatem zauważyć, że dalsze trwanie Sejmu Ustawodawczego po uchwaleniu Konstytucji marcowej pozostawało kwestią dyskusyjną i budziło spory. Było również jednak przede wszystkim przedmiotem kalkulacji politycznej.

Walki w czasie III powstania śląskiego skutkowały decyzją Rady Ambasadorów, wydaną w październiku 1921 r., korzystną dla Polski[27]. Ta okoliczność oraz wspomniane wyżej przesłanki pozwalają w mojej ocenie stwierdzić, że Sejm ten utracił swą ustrojową oraz polityczno-społeczną legitymację, przez co najbardziej dogodny moment na przeprowadzenie wyborów parlamentarnych do Sejmu i Senatu był tym samym do końca 1921 r.

Sejm Ustawodawczy wobec trudności społeczno-gospodarczych

Zasługą Sejmu Ustawodawczego w kształtowaniu polityki społeczno-gospodarczej było uchwalenie niezbędnych regulacji

---

[25] *Jakie zadania...*, *op. cit.*

[26] A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie...*, *op. cit.*, s. 96.

[27] K. Krasowski, *II Rzeczpospolita* [w:] K. Krasowski i in., *Historia ustroju państwa*, Poznań 2002, s. 350.

dotyczących warunków pracy. Warto wymienić m.in. Ustawę z dnia 18 grudnia 1919 r. o czasie pracy w przemyśle i handlu[28], która uchyliła Dekret Naczelnika Państwa z dnia 29 listopada 1918 r. o 8-mio godzinnym dniu pracy[29]. Warto zauważyć, że te akty prawne Sejm Ustawodawczy uchwalił w momencie kiedy obawiano się skutków rewolucji rosyjskiej, przez co podobne zjawisko – stanowienie tego typu aktów prawnych występowało w całej Europie[30]. Bez względu jednak na międzynarodowe uwarunkowania, uważam, że należy pozytywnie ocenić rolę zarówno Sejmu Ustawodawczego oraz Naczelnika Państwa[31] w zakresie uregulowania warunków pracy. Po I wojnie światowej, robotnicy stanowili bowiem znaczący odsetek w polskim społeczeństwie wynoszący 27,5%[32]. Wyraźnym jednak uchybieniem ustawodawcy było pominięcie m.in. robotników rolnych oraz robotników pracujących w folwarkach[33]. Takie działanie należy z kolei ocenić krytycznie, albowiem w II RP robotników pracujących w rolnictwie było, według wyliczeń J. Żarnowskiego, ok. 1,4 mln[34]. Najistotniejsze regulacje dotyczące pracy przyjęto w latach 1918–1921[35], w okresie, jak wskazuje W. Musiał, etatyzmu wojennego[36]. Po tym czasie, istotniejszym aktem prawnym w tym zakresie była już tylko

---

[28] Dz.U. 1920 2 poz. 7 ze zm.

[29] Dz.U. 17 poz. 42.

[30] Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Drugiej Rzeczypospolitej*..., *op. cit.*, s. 19.

[31] Naczelnik Państwa ustanowił m.in. Dekret tymczasowy z dnia 3 stycznia 1919 r. o urządzeniu i działalności inspekcji pracy (Dz.Pr.P.P. 5 poz. 90) oraz wspomniany już Dekret o 8-mio godzinnym dniu pracy.

[32] M. Gałęzowski, *II Rzeczpospolita* [w:] A. Dziurok i in., *Od niepodległości do niepodległości. Historia Polski 1918–1989*, Warszawa 2014, s. 43.

[33] Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Drugiej Rzeczypospolitej*..., *op. cit.*, s. 19.

[34] J. Żarnowski, *Społeczeństwo Polski międzywojennej*, Warszawa 1969, s. 27.

[35] Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Drugiej Rzeczypospolitej*..., *op. cit.*, s. 19.

[36] W. Musiał, *Modernizacja Polski. Polityki rządowe w latach 1918–2004*, Toruń 2013, s. 134.

Ustawa z dnia 16 maja 1922 r. o urlopach dla pracowników, zatrudnionych w przemyśle i handlu[37]. Sejm Ustawodawczy zrealizował w mojej ocenie niezwykle ważne zadanie w wymiarze polityki społeczno-gospodarczej jakim było wprowadzenie regulacji prawnych dotyczących warunków pracy. Uczynił to jednak głównie (wcześniej Naczelnik Państwa, w okresie przed uchwaleniem Małej Konstytucji w 1919 r.) w latach 1919–1921, przez co rola izby w tym zakresie zaczęła się wyczerpywać.

Najpoważniejszym problemem, obok przeprowadzenia reformy rolnej, było jednak zjawisko inflacji. W połowie 1923 r. polska gospodarka weszła w fazę hiperinflacji, ponieważ wcześniej nie podjęto odpowiednich reform, hamujących coraz wyższą stopę inflacji. Od 11 listopada 1918 r. do 31 grudnia 1921 r. wzrost obiegu marek polskich wzrósł z poziomu 100% (11 listopada 1918 r.) do 2 869% (31 grudnia 1921 r.)[38]. Koniecznym zatem było podjęcie jak najszybszych działań, także o radykalnym charakterze. Taką reformę, której celem było pokonanie największego problemu gospodarczego ówczesnej Rzeczypospolitej – chwiejności wartości polskiej waluty, proponował minister skarbu J. Michalski. Uważam, że zaprezentowany przez niego program, w czasie 250. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w październiku 1921 r. stanowił wówczas optymalną próbę reformy gospodarczej państwa. Jego plan wyróżniał się: zasięgiem działania, nawiązywał do wprowadzonych rozwiązań w europejskich państwach oraz horyzontem czasowym. J. Michalski był przekonany, że takie działania jak: wydzierżawienie nierentownych przedsiębiorstw państwowych, dobrowolność pracy ponad ośmiogodzinną normę, obowiązek zapłaty przez obywateli jednorazowej daniny, i redukcja aparatu administracyjnego mogą przyczynić się stabilizacji

---

[37] Dz.U. 40 poz. 334 ze zm.

[38] J. Zdziechowski, *Finanse Polski w latach 1924 i 1925*, Warszawa 1925, s. 13–15.

polskiej waluty[39]. Jako zwolennik gospodarki wolnorynkowej uważał, że stabilną politykę monetarną może mieć tylko państwo oszczędne, pracowite, zorganizowane i dobrze administrowane[40]. J. Michalski zarzucał przerost polskiej administracji, wskazując, że Polska na 30 mln obywateli ma 430 tysięcy urzędników, zaś Wielka Brytania na 44 mln obywateli ma ich 312 tysięcy[41]. Jego program nawiązywał do rozwiązań z innych europejskich państw, wskazywał, m.in. na pobór jednorazowej daniny we: Włoszech, Czechosłowacji, Niemczech i Austrii. Przewidywał wreszcie trzy etapy reformy: radykalny – czas przeprowadzenia wspomnianych reform; rekonwalescencji – moment stabilizacji kursu marki polskiej oraz sanacyjny[42]. Stronnictwa sejmowe, oceniały program Michalskiego, jak wskazuje T. Nałęcz, mając: „[...] nadzieję, że jego realizacja nie będzie się odbywać kosztem własnych zwolenników"[43]. Taka postawa połączona ze sprzeciwem robotników wobec dłuższego dnia pracy oraz zmniejszającym się poparciem reformy ze strony włościan[44], zahamowała ją, przez co m.in. nie wyegzekwowano zakładanej kwoty w ramach jednorazowej daniny, a co gorsza, przyczyniła się do dalszego wzrostu inflacji[45].

Brak zdecydowanego poparcia Sejmu Ustawodawczego, który uległ presji społecznej, przekreślił szansę na modernizację gospodarczą państwa. Przeprowadzenie takiej reformy, jak pokazał rok 1923 (kiedy inflacja przerodziła się w hiperinflację) było konieczne. Sejm Ustawodawczy mógł zadziałać wprawdzie w sposób programistyczny, przez co reforma J. Michalskiego zapewne doprowadziłaby permanentnie

---

[39] Sprawozdanie stenograficzne z 250. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 4 października 1921 r.

[40] *Ibidem.*

[41] *Ibidem*.

[42] *Ibidem*.

[43] T. Nałęcz, *Rządy Sejmu 1921–1926*, seria *Dzieje narodu i państwa polskiego*, t. III, J. Buszko, A. Garlicki (red.), Warszawa 1991, s. 13.

[44] A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie...*, *op. cit.*, s. 99–100.

[45] T. Nałęcz, *Rządy Sejmu...*, *op. cit.*, s. 13.

do społecznego niezadowolenia, jednakże po trudnym przejściowym okresie wytyczyłaby w mojej ocenie optymalną ścieżkę rozwoju gospodarczego ówczesnej Rzeczypospolitej Polskiej i pozwoliła uniknąć hiperinflacji.

Konflikt między Naczelnikiem Państwa a Sejmem Ustawodawczym

Wiosną 1922 r. między Sejmem a Naczelnikiem Państwa wybuchł kryzys konstytucyjny dotyczący powoływania rządu. Zgodnie z przepisami Małej Konstytucji z 1919 r. – Naczelnik Państwa powoływał gabinet w pełnym składzie na podstawie porozumienia z Sejmem. Analizując ten przepis, należy zwrócić uwagę, że *implicite* powoływanie rządu było zadaniem Naczelnika i jednocześnie Sejmu, co wymagało odpowiedniego porozumienia. W przypadku jego braku powołanie gabinetu stawało się niemożliwe. Rząd, zgodnie z przepisami Małej Konstytucji odpowiedzialność polityczną ponosił nie przed Naczelnikiem, a przed Sejmem. Przyjęcie takiej konstrukcji uważam za adekwatne, ponieważ to Sejm w przejściowej ustawie zasadniczej został wskazany jako suweren, mający władzę ustawodawczą. Z drugiej zaś strony, tak sformułowana rola Naczelnika Państwa w tej procedurze ograniczała omnipotencję izby, wprowadzając w mojej ocenie jedyną w Małej Konstytucji z 1919 r. równowagę skrajnego systemu parlamentarnego. Albowiem mimo tak znaczącej roli Sejmu, w przypadku powoływania rządu pozycje izby oraz Naczelnika Państwa były względnie równorzędne[46].

Praktyka konstytucyjna z lat 1919–1922 mimo lakonicznego sformułowania procedury powoływania gabinetu stanowiła czas poprawnej współpracy między Naczelnikiem Państwa a Sejmem. Wykształcił

---

[46] Podobnie wskazuje M. Pietrzak. *Vide* M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne*..., *op. cit.*, s. 137.

się bowiem zwyczaj, na podstawie którego Konwent Seniorów ustalał kandydata na premiera, po wcześniejszym zgłoszeniu przez: Naczelnika Państwa, Marszałka Sejmu (najczęściej) albo przedstawicieli klubów[47]. Jak wskazuje M. Pietrzak, niekiedy zdarzały się sytuacje w odwróconej kolejności, kiedy to Naczelnik Państwa jako pierwszy wskazywał daną kandydaturę, poddaną następnie pod ocenę Sejmu Ustawodawczego[48]. Uważam, że niezależnie od tego kto inicjował postępowanie w przedmiocie powoływania rządu, taka praktyka nie wypaczała przepisów Małej Konstytucji, albowiem wymagała współpracy Naczelnika Państwa z Sejmem opartej na wskazanym w tym akcie prawnym – porozumieniu.

W czerwcu 1922 r. J. Piłsudski, wskutek niezadowolenia z działalności rządu A. Ponikowskiego zdecydował się na przyjęcie dymisji gabinetu. Oficjalnym powodem była nieakceptacja Naczelnika Państwa na polityką zagraniczną Polski prowadzoną przez ministra spraw zagranicznych K. Skirmunta wobec podpisanego traktatu w Rapallo. W rzeczywistości jednak Piłsudski rozpoczął polityczną ofensywę mającą umocnić jego pozycję[49]. Naczelnik Państwa zwrócił się również do Sejmu o wyjaśnienie sformułowania dotyczącego powoływania rządu, pytając do kogo należy ostateczny głos w przypadku braku porozumienia na linii Sejm – Naczelnik Państwa[50]. Izba podjęła, ocenioną przez niektórą prasę krytycznie[51], uchwałę 16 czerwca 1922 r. w której wskazała następująco:

1) Naczelnikowi Państwa przysługuje prawo wskazania kandydata na premiera jednakże organ ustanowiony przez Sejm mógł w tym zakresie wyrazić aprobatę lub dezaprobatę;

---

[47] S. Krukowski, *Mała Konstytucja*..., *op. cit.*, s. 15.

[48] M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne*..., *op. cit.*, s. 137.

[49] T. Nałęcz, *Rządy Sejmu*..., *op. cit.*, s. 18–19 oraz A. Garlicki, *Józef Piłsudski 1867–1935*, Kraków 2017, s. 364–365.

[50] S. Krukowski, *Mała Konstytucja*..., *op. cit.*, s. 16–17.

[51] *Vide* np. „Kurjer Polski", 17 czerwca 1922, 163.

2) Naczelnik Państwa mógł zrezygnować ze wskazania kandydata na premiera;
3) w przypadku braku poparcia organu ustanowionego przez Sejm dla kandydatury wskazanej przez Naczelnika, inicjatywę w zakresie powołania rządu przejmowała Komisja Główna, reprezentująca poszczególne kluby sejmowe[52].

Po blisko dwóch miesiącach politycznych sporów, kiedy to Sejm i Naczelnik Państwa antagonistycznie forsowali poszczególne kandydatury na szefów rządów, a ponadto izba próbowała bezskutecznie udzielić wotum nieufności J. Piłsudskiemu, 31 lipca 1922 r. powołano gabinet J. Nowaka. Był to kandydat wskazany przez Naczelnika Państwa, który otrzymał również poparcie Sejmu[53]. Jak wskazuje S. Krukowski: „Zwyciężyła więc zgodna z Małą Konstytucją koncepcja, że kandydat na szefa rządu musi mieć poparcie i Naczelnika Państwa, i Sejmu"[54].

Podsumowując istotę konfliktu między Naczelnikiem Państwa a Sejmem należy wysunąć pewne wnioski. Po pierwsze, odpowiedzialność za wybuch kryzysu konstytucyjnego ponosił J. Piłsudski. To Naczelnik Państwa, czerpiąc swoją siłę z pozycji politycznej, aniżeli z pozycji ustrojowej określonej w Małej Konstytucji wymusił dymisję rządu A. Ponikowskiego. Było to działanie przekraczające kompetencje Naczelnika Państwa, albowiem rząd odpowiedzialność polityczną ponosił jedynie przed Sejmem. Piłsudski natomiast wykorzystał swoją pozycję polityczną w sposób instrumentalny, dążąc tym samym do zwiększenia swoich wpływów będąc Naczelnikiem Państwa[55]. Po drugie, odpowiedzialność za intensyfikację kryzysu konstytucyjnego spoczywała na Sejmie Ustawodawczym. Uchwalił on bowiem uchwałę, w której to dokonał wykładni przepisów Małej

---

[52] A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie...*, *op. cit.*, s. 103. S. Krukowski, *Mała Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 16–17. M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, *op. cit.*, s. 138–139.

[53] T. Nałęcz, *Rządy Sejmu...*, *op. cit.*, s. 19–20.

[54] S. Krukowski, *Mała Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 17.

[55] *Vide* szerzej T. Nałęcz, *Rządy Sejmu...*, *op. cit.*, s. 18–19.

Konstytucji *contra legem*, ponieważ po pierwsze – Naczelnik Państwa mógł zrzec się wskazania swojego kandydata na premiera, a po drugie – w przypadku braku poparcia jego kandydata, inicjatywa powołania rządu przechodziła na Sejm, otwierając drugi etap i tym samym, wyłączając udział Naczelnika w tej procedurze. Przejściowa ustawa zasadnicza z 1919 r. wskazywała *explicite*, że powołanie rządu stanowi efekt współpracy Naczelnika Państwa z Sejmem. Uważam, że odpowiedzialna izba, gdyby nie przesądziły względy polityczne, dążyłaby do podjęcia uchwały w duchu aksjologii Małej Konstytucji, która to zakazywałyby Naczelnikowi Państwa wywierania nacisków politycznych na gabinet. Po drugie zaś nie ograniczałaby jego kompetencji w przedmiocie powoływania rządu, co miało miejsce w uchwale Sejmu poprzez możliwość udzielenia odmowy Naczelnika co do wskazania danej kandydatury na premiera oraz wyłączenie jego udziału w tzw. drugim etapie. Co istotne, gdyby wybory parlamentarne odbyły się wcześniej, to ów kryzys prawdopodobnie nie doszedłby do skutku, ponieważ wtedy zaczęłyby obowiązywać przepisy Konstytucji marcowej, jednoznacznie wskazujące na procedurę oraz kompetencje centralnych organów państwowych w przedmiocie powoływania rządu. Zgodnie z ustawą zasadniczą z 1921 r. Prezydent mianował i odwoływał Prezesa Rady Ministrów, musiał liczyć się jednak z większością sejmową, mogącą pociągnąć Radę Ministrów (jak i każdego ministra z osobna) do odpowiedzialności parlamentarnej[56].

Ordynacja wyborcza z 1922 r. i wybory parlamentarne z listopada 1922 r.

W broszurze *Głosowanie powszechne*, jej autor, H. Taine, analizuje wady wyborów powszechnych we Francji w latach 70. XIX wieku[57].

---

[56] Art. 45 w zw. z art. 58 Konstytucji marcowej. *Vide* A. Gwiżdż, *Burżuazyjno*..., *op. cit.*, s. 172.

[57] H. Taine, *Głosowanie powszechne*, Warszawa 1927.

Poddał on wówczas krytyce głosowanie na listy, forsując model głosowania pośredniego. Taine sformułował dwa zasadnicze problemy z tym związane: brak więzi między wyborcami a władzą oraz brak politycznej świadomości ludności (szczególnej analizie poddał warstwę chłopską)[58]. Wskazywał, że (pisownia oryginalna): „Rząd dla wieśniaków jest czemś nieosobistym i nieuchwytnem"[59]. Był przekonany, iż: „Wyborca powinien mieć możność wyboru pomiędzy ludźmi, których zna osobiście lub o których można zasięgnąć wiadomości z pierwszego źródła [...]"[60]. Choć broszura ta została sformułowana w drugiej połowie XIX-stulecia i Taine był zwolennikiem głosowania pośredniego, uważam, że sformułowane w niej problemy pozostawały w części aktualne w przypadku wyborów parlamentarnych w Polsce z listopada 1922 r. Ustawą z dnia 28 lipca 1922 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu[61], Sejm Ustawodawczy określił zasady przeprowadzania wyborów parlamentarnych do izby niższej. Czynne prawo wyborcze, zgodnie z art. 1 ustawy, posiadali wyborcy, którzy najpóźniej w dniu wyborów ukończyły 21 rok życia[62], bierne prawo, zgodnie z art. 13 Konstytucji marcowej przysługiwało po ukończeniu 25 roku życia. Ordynacja wprowadzała wybory powszechne, równe, tajne, bezpośrednie oraz proporcjonalne – stosując metodę d'Hondta

---

[58] Wskazał także na problem analfabetyzmu. *Ibidem*, s. 12.

[59] *Ibidem*, s. 14.

[60] *Ibidem*, s. 15.

[61] Dz.U. 66 poz. 590 ze zm.

[62] Oczywiście były kategorie osób, którym wyłączono czynne prawo wyborcze. Odpowiednio: osobom pozostającym w czynnej służbie wojskowej – art. 1, „pozbawionym całkowicie lub częściowo własnowolności, tudzież upadłym dłużnikom – w czasie trwania tego stanu" – art. 3 pkt. 1, „pozbawionym z mocy orzeczenia sądowego władzy ojcowskiej, względnie rodzicielskiej – w czasie trwania tego stanu" – art. 3 pkt 2 oraz „prawomocnie skazanym wyrokiem sądowym, jeśli zarazem orzeczono oddanie, względnie dopuszczalność oddania pod dozór policyjny lub do domu pracy – na czas trwania dozoru lub pobytu w domu pracy – w każdym razie przez lat 3 od prawomocności wyroku, o ile w myśl innych przepisów pozbawienie praw wyborczych nie rozciąga się na czas dłuższy". Ponadto na terenie dawnych zaborów wprowadzono dodatkowe przesłanki wyłączające czynne prawo wyborcze.

(art. 90). W 64 okręgach wyborczych wybierano od 4 do 14 posłów, łącznie zaś 444[63]. Warto dodać, że 372 posłów przypadało na listy, wystawione w okręgach, zaś 72 na listy państwowe (art. 9). Zgodnie z art. 45 ordynacji zgłoszenie listy kandydatów powinno być poparte przez co najmniej 50 wyborców zamieszkujących w danym okręgu wyborczym. Natomiast zgodnie z art. 70 ordynacji wyborca oddawał głos na listę, nie zaś na konkretnego kandydata.

Odwołując się do myśli H. Taine'a rozwiązania z ordynacji wyborczej zastosowanej w wyborach do Sejmu w 1922 r. zasługują w części na krytykę. J. Żarnowski, analizując życie chłopów i robotników rolnych w ówczesnej Rzeczypospolitej wskazywał, że: „O poparciu dla określonego stronnictwa politycznego decydowała najczęściej tradycja i indywidualność znanego w okolicy chłopskiego posła do sejmu czy działacza"[64]. Głosowanie na listę mogło natomiast sprawdzić się natomiast bardziej w miastach, gdzie polityczna świadomość wyborców – robotników i inteligentów była większa niż na wsi[65]. Ponadto zastosowana ordynacja, choć w swych założeniach demokratyczna, ponieważ sprzyjała zaistnieniu szerokiego grona różnych opcji politycznych, w sytuacji postępującej atomizacji Sejmu Ustawodawczego nie była właściwym rozwiązaniem. W konsekwencji utrudniało to zaistnienie większościowej koalicji mogącej zbudować gabinet[66].

Do wyborów do Sejmu zgłoszono łącznie 19 list (na skalę ogólnopaństwową)[67]. Kampania wyborcza była brutalna i wyróżniała się niezwykle ostrym językiem. Afisze ugrupowań zawierały rozmaite hasła nacechowane niekiedy demagogią oraz nienawiścią (pisownia oryginalna): „Aby zdusić hydrę drożyzny i anarchji" (Chrześcijański Związek Jedności Narodowej, potocznie „Chjena"), „Precz ze spiskiem

---

[63] K. Kacperski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu u progu Drugiej Rzeczypospolitej,* Warszawa 2007, s. 194.

[64] J. Żarnowski, *Społeczeństwo*..., *op. cit.*, s. 76.

[65] *Ibidem*, s. 38–39, 120–121.

[66] *Vide* także T. Nałęcz, *Rządy Sejmu*..., *op. cit.*, s. 20.

[67] A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie*..., *op. cit.*, s. 108.

żydowskim" („Chjena") oraz „Jeśli chcesz by w Polsce był rząd silny, by nie było spadku waluty, by były oparte rządy na głosach ludu głosuj na listę 12" (Polskie Centrum)[68].

Wybory do Sejmu odbyły się 5 listopada 1922 r. Analizując ich wyniki wskazać należy, że przy frekwencji wynoszącej 67,73% zwycięstwo odniosła prawica: Chrześcijański Związek Jedności Narodowej i Polskie Centrum (169 mandatów). Niespodziewany sukces odniosły mniejszości narodowe (89 mandatów), trzecie miejsce zajął PSL „Piast" wraz z PSL „Lewicą" (72 mandaty). Do Sejmu weszli również m.in. przedstawiciele ludowej lewicy tj. PSL „Wyzwolenie" i Lewica Ludowa (53 mandaty); a także PPS (41 mandatów), Narodowej Partii Robotniczej (18 mandatów) oraz komuniści (2 mandaty). Natomiast w przypadku wyborów do Senatu, odbywających się 12 listopada 1922 r., tryumf odniosła również prawica (49 mandatów), drugie miejsce zajęły mniejszości narodowe (27 mandatów) a trzecie PSL „Piast" wraz z PSL „Lewicą (17 mandatów)[69].

Analizując wyniki wyborów należy sformułować trzy wnioski.

Po pierwsze, żadne z ugrupowań nie uzyskało bezwzględnej większości, koniecznym zatem było sformułowanie koalicyjnego rządu. Dzięki ordynacji wyborczej Sejm dobrze odzwierciedlał strukturę społeczeństwa, jednakże niejednorodną, co w przypadku izby niższej sprzyjało jej dalszej atomizacji.

Po drugie, wskutek radykalizacji polityczno-społecznej nastroje wyborców uległy polaryzacji, przez co w porównaniu do składu Sejmu Ustawodawczego zyskała prawica (o 3,2%) i lewica (o 5,6%), zaś znaczącemu osłabieniu uległo centrum (o 24%)[70].

---

[68] Wybory parlamentarne w Polsce 1922 w drukach ulotnych, https://polona.pl/collections/institutions/24/wybory-parlamentarne-w-polsce-1922-w-drukach-ulotnych,NTUzNjkwODI2MzQ5Nzg1MjI2NQ/?sort=title%20asc [dostęp: 15.10.2022].

[69] I. Weinfeld, E. Szturm de Sztrem, J. Piekałkiewicz, *Szkolny atlas statystyczny Polski*, Warszawa–Bydgoszcz 1925, s. 54.

[70] A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie*..., *op. cit.*, s. 110.

Wreszcie po trzecie, mniejszości narodowe, mimo bojkotu ukraińskiego uzyskały duży sukces, a do Sejmu weszli: Ukraińcy, Białorusini, Żydzi, Rosjanie oraz Niemcy[71]. Stosunek mniejszości narodowych w izbie niższej parlamentu względem ustawowej liczby posłów wynosił ok. 20%, co stanowiło wartość porównywalną jeżeli chodzi o odsetek mniejszości narodowych zamieszkujących Polskę, wynoszący według spisu z 1921 r. ok. 31%[72].

Podsumowanie

Wybory parlamentarne z listopada 1922 r. zamknęły etap kształtowania ustrojowych ram Rzeczypospolitej Polskiej. Po ich przeprowadzeniu Konstytucja marcowa stała się w pełni obowiązującym aktem prawnym, a na jej podstawie działalność zainaugurował Senat, a wkrótce, dwie połączone izby parlamentu, tworząc Zgromadzenie Narodowe, wybrały Prezydenta. Uważam jednak, że etap kształtowania ustrojowych ram Rzeczypospolitej wskutek głównie politycznych kalkulacji został w nienaturalny sposób wydłużony, za co odpowiedzialność w dużej mierze ponosił Sejm Ustawodawczy. Ponadto izba ta, nie dążąc do jak najszybszego przeprowadzenia wyborów parlamentarnych przyczyniła się do intensyfikacji kryzysów polityczno-gospodarczych, co wywarło swój skutek w kolejnych latach istnienia II Rzeczypospolitej Polskiej, szczególnie zaś w przypadku wyników wyborów parlamentarnych z listopada 1922 r. Należy jednak pamiętać również o tym, że Sejm Ustawodawczy, będąc konstytuantą, potrafił wznieść się jednak ponad polityczne podziały podejmując się realizacji fundamentalnego zadania, jakim było uchwalenie Konstytucji marcowej w 1921 r., a wcześniej Małej Konstytucji w 1919 r.

---

[71] A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie...*, *op. cit.*, s. 112.

[72] 99 lat temu, 30 września 1921 r., GUS przeprowadził Pierwszy Powszechny Spis Ludności w Polsce, https://stat.gov.pl/aktualnosci/99-lat-temu-30-wrzesnia-1921-r-gus-przeprowadzil-pierwszy-powszechny-spis-ludnosci-w-polsce-,315,1.html [dostęp: 15.10.2022].

Bibliografia

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. 44 poz. 267 ze zm.).
2. Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu J. Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz.Pr.P.P. 19 poz. 226 ze zm.).
3. Traktat pokoju między Polską a Rosją i Ukrainą podpisany w Rydze dnia 18 marca 1921 r. (Dz.U. 49 poz. 300 ze zm.).
4. Dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego (Dz.U. 18 poz. 46 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 15 lipca 1920 r. o wykonaniu reformy rolnej (Dz.U. 70 poz. 462 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 18 grudnia 1919 r. o czasie pracy w przemyśle i handlu (Dz.U. 1920 2 poz. 7 ze zm.).
7. Ustawa przechodnia z dnia 18 maja 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie czasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej (Dz.U. 44 poz. 268 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 16 maja 1922 r. o urlopach dla pracowników, zatrudnionych w przemyśle i handlu (Dz.U. 40 poz. 334 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. 66 poz. 590 ze zm.).
10. Dekret Naczelnika Państwa z dnia 29 listopada 1918 r. o 8-mio godzinnym dniu pracy (Dz.U. 17 poz. 42).
11. Dekret tymczasowy z dnia 3 stycznia 1919 r. o urządzeniu i działalności inspekcji pracy (Dz.Pr.P.P. 5 poz. 90).

Druki sejmowe

1. Druk Sejmu Ustawodawczego, 31.

Literatura

1. Czapliński W., *Dzieje sejmu polskiego do roku 1939*, Kraków–Wrocław 1984.
2. Gałęzowski M., *II Rzeczpospolita* [w:] A. Dziurok i in., *Od niepodległości do niepodległości. Historia Polski 1918–1989*, Warszawa 2014.

3. Garlicki A., *Józef Piłsudski 1867–1935*, Kraków 2017.
4. Gwiżdż A., *Burżuazyjno-obszarnicza Konstytucja z 1921 roku w praktyce*, Warszawa 1956.
5. Kacperski K., *System wyborczy do Sejmu i Senatu u progu Drugiej Rzeczypospolitej,* Warszawa 2007.
6. Kaczkowski R., *Mała Konstytucja z dnia 20 lutego 1919 r.* [w:] *Małe Konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919–1947–1992*, R. Jastrzębski, M. Zubik (red.), Warszawa 2014.
7. Krasowski K., *II Rzeczpospolita* [w:] K. Krasowski i in., *Historia ustroju państwa*, Poznań 2002.
8. Krukowski S., *Mała Konstytucja z 1919 r.* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, M. Kallas (red.), Warszawa 1990.
9. Landau Z., Tomaszewski J., *Gospodarka Drugiej Rzeczypospolitej*, seria *Dzieje narodu i państwa polskiego*, t. III, J. Buszko, A. Garlicki (red.), Warszawa 1991.
10. Lassalle F., *O istocie konstytucyi* z dodatkiem *Siła a prawo*, Warszawa 1907.
11. Musiał W., *Modernizacja Polski. Polityki rządowe w latach 1918–2004*, Toruń 2013.
12. Nałęcz T., *Rządy Sejmu 1921–1926*, seria *Dzieje narodu i państwa polskiego*, t. III, J. Buszko, A. Garlicki (red.), Warszawa 1991.
13. Peretiatkowicz A., *Państwo współczesne. Wiadomości ogólne. Ustrój polityczny Anglji – Francji – Niemiec – Stanów Zjedn. – Rosji sowieckiej – Polski*, Lwów–Warszawa 1928.
14. Pietrzak M., *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969.
15. Pietrzak M., *Tryb uchwalenia Konstytucji marcowej (17 marca 1921 roku)* [w:] *Michał Pietrzak. O ustroju, prawie i polityce II Rzeczypospolitej. Pisma wybrane*, P. Borecki, C. Janik (red.), Warszawa 2018.
16. Próchnik A., *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej (1918–1933)*, Warszawa 1983.
17. Rogowski S., *Praktyka konstytucyjna w latach obowiązywania małej konstytucji z 1919 r.* [w:] *Małe Konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919–1947–1992*, R. Jastrzębski, M. Zubik (red.), Warszawa 2014.
18. Taine H., *Głosowanie powszechne*, Warszawa 1927.
19. Weinfeld I., Szturm de Sztrem E., Piekałkiewicz J., *Szkolny atlas statystyczny Polski*, Warszawa–Bydgoszcz 1925.

20. Zdziechowski J., *Finanse Polski w latach 1924 i 1925*, Warszawa 1925.
21. Żarnowski J., *Społeczeństwo Polski międzywojennej*, Warszawa 1969.

Prasa

1. „Kurjer Polski", 17 czerwca 1922, 163;
2. *Jakie zadania czekają jeszcze Sejm Ustawodawczy?*, „Piast" 1921, 17.

Sprawozdania stenograficzne

1. Sprawozdanie stenograficzne z 227 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 18 maja 1921 r..
2. Sprawozdanie stenograficzne z 250. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 4 października 1921 r.

Źródła internetowe

1. 99 lat temu, 30 września 1921 r., GUS przeprowadził Pierwszy Powszechny Spis Ludności w Polsce, https://stat.gov.pl/aktualnosci/99-lat-temu-30-wrzesnia-1921-r-gus-przeprowadzil-pierwszy-powszechny-spis-ludnosci-w-polsce-,315,1.html [dostęp: 15.10.2022].
2. Wybory parlamentarne w Polsce 1922 w drukach ulotnych, https://polona.pl/collections/institutions/24/wybory-parlamentarne-w-polsce-1922-w-drukach-ulotnych,NTUzNjkwODI2MzQ5Nzg1MjI2NQ/?sort=title%20asc [dostęp: 15.10.2022].

Streszczenie

W artykule przedstawiono drogę do wyborów parlamentarnych przeprowadzonych w Polsce w listopadzie 1922 r. Dokonano w nim analizy sytuacji ustrojowej po uchwaleniu Konstytucji marcowej, negatywnie oceniając decyzję Sejmu Ustawodawczego o wydłużeniu jego kadencji aż do uchwalenia nowej ordynacji wyborczej. Ocenie poddano działalność Sejmu Ustawodawczego, wskazując, że nie potrafił przeciwdziałać procesowi niekontrolowanej inflacji oraz doprowadził do intensyfikacji konfliktu z Naczelnikiem Państwa w przedmiocie powoływania rządu. W artykule dokonano analizy rozwiązań zastosowanej ordynacji wyborczej oraz wyników wyborów parlamentarnych z listopada 1922 r., wskazując, że zostały one przeprowadzone zbyt późno.

Summary

The article presents the road to the parliamentary elections held in Poland in November 1922. It analyzes the systemic situation after the adoption of the

March Constitution, negatively assessing the decision of the Legislative Sejm to extend its term of office until the adoption of a new electoral law. The activity of the Legislative Sejm was assessed, indicating that it was unable to counteract the process of uncontrolled inflation and led to an intensification of the conflict with the Head of State over the appointment of the government. The article analyzes the solutions of the applied election law and the results of the parliamentary elections of November 1922, indicating that they were carried out too late.

Słowa kluczowe

Kształtowanie ustroju konstytucyjnego w Polsce po 1918 r., Mała Konstytucja z 1919 r., wybory parlamentarne w Polsce w 1922 r.

Keywords

Shaping the constitutional system in Poland after 1918, Little Constitution of 1919, parliamentary elections in Poland in 1922.

Rafał Świergiel

WYBORY PARLAMENTARNE Z 19 WRZEŚNIA 1993 R. MIĘDZY KONSTYTUCYJNYMI ZMIANAMI A ESKALACJĄ SPOŁECZNEGO ROZCZAROWANIA[1]

Wstęp

Wybory parlamentarne do Sejmu i Senatu przeprowadzone 19 września 1993 r. stanowią wydarzenie wyznaczające pewną cezurę czasową w najnowszej historii polityczno-społecznej Polski. Wynika to głównie z dwóch powiązanych ze sobą przyczyn.

Po pierwsze, wyniki wyborów stanowiły pokłosie zachodzących, w pierwszych latach od transformacji ustrojowo-gospodarczej zmian w polskim społeczeństwie. Jak wskazuje literatura[2], głosowanie przy-

---

[1] Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2019–2023, jako projekt badawczy w ramach programu „Diamentowy Grant". Projekt badawczy „Rola procesów polityczno-społecznych w kształtowaniu ustroju konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej" w ramach programu „Diamentowy Grant" (numer projektu DI2018 009248).

[2] *Vide* np. A. Dudek, *Historia polityczna Polski*, Kraków 2016, s. 285–288, P. Buhler, *Polska droga do wolności 1939–1995*, Warszawa 1999, s. 710, W. Roszkowski, *Historia Polski 1914–2015*, Warszawa 2017, s. 488–489 czy A. Wielowieyski, *Losowi na przekór*, Warszawa 2015, s. 507. Warto także przytoczyć opinię J. Holzera, wskazującego, że: „To, co stało się 19 września, jest rezultatem wielu przyczyn: historycznej drogi

niosło klęskę obozu solidarnościowego, natomiast dało zwycięstwo ugrupowaniom postkomunistycznym. Koncepcja ewolucyjnych zmian politycznych oraz ekonomicznych wypracowana wiosną 1989 r. podczas obrad Okrągłego Stołu, wskutek wyborów przeprowadzonych 4 czerwca 1989 r., wymagała rewizji. Efektem tego było przyjęcie zupełnie innego programu reformy gospodarczej państwa, wprowadzającego gospodarkę wolnorynkową. W pierwszym roku nowej rzeczywistości społeczne odczucia były jednak pesymistyczne, co potwierdzają badania przeprowadzone pod koniec 1990 r. Polacy w zdecydowanej większości, wynoszącej 2/3 wskazywali na pogorszenie ogólnego poziomu życia; oceny pozytywne stanowiły niespełna 12% wskazań[3]. Kolejny okres, przypadający na lata 1991–1993, w świetle przeprowadzonych badań cechował się dalszym rozczarowaniem społeczeństwa, acz od drugiej połowy 1993 r. następował przyrost osób pozytywnie oceniających sytuację[4].

Po drugie, wybory parlamentarne z września 1993 r., po raz pierwszy, po 1989 r. zostały przeprowadzone w odmiennych okolicznościach ustrojowych. Wynikało to z faktu przyjęcia Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej

---

„Solidarności" oraz trudności polskiej transformacji od komunizmu do demokracji, błędów popełnianych w poprzednim dziesięcioleciu i błędów popełnianych w ostatnich miesiącach, braku przystosowania całego społeczeństwa do tworzonego nowego ładu i braku doświadczenia elit politycznych". *Vide* J. Holzer, *Poślizg niekontrolowany* [w:] J. Holzer, *Dwa stulecia Polski i Europy. Teksty pisane w różnych porach wieku*, Poznań 2004, s. 454.

[3] *Vide* Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej *Opinie o warunkach życia w 1990 roku*, BS/442/150/90, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1990/K_155_90.PDF [dostęp: 30.06.2022].

[4] Średnia negatywnych ocen dot. sytuacji w kraju w okresie od listopada 1992 r. do listopada 1993 r. wyniosła 57,5%. Natomiast średnia pozytywnych ocen w tym samym okresie wyniosła 23,6%. Warto dodać, że od sierpnia 1993 r. do listopada 1993 r. odsetek ocen pozytywnych wzrósł z 17% do 43%. *Vide* Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej *Nastroje społeczne w listopadzie '93*, BS/178/143/93, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1993/K_143_93.PDF [dostęp: 30.06.2022].

oraz o samorządzie terytorialnym (dalej: Mała Konstytucja)[5], której głównym celem, wskazanym w krótkiej preambule było: „[...] usprawnienie działalności naczelnych władz Państwa, do czasu uchwalenia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [...]". Mała Konstytucja przewidziana jako prowizorium zawierała jednak tzw. minimum konstytucyjne[6], umożliwiając tym samym funkcjonowanie naczelnych organów państwowych w okresie przejściowym. Był to jednak trudny czas. Mnogość ugrupowań zasiadających w Sejmie, burzliwe kształtowanie relacji między Prezydentem a Radą Ministrów oraz egzekutywą a legislatywą odciskały piętno na ich sprawnej i efektywnej pracy. Powyższe okoliczności były jednak cenną lekcją, a wynikające z niej doświadczenia zostały wykorzystane przez ustrojodawcę zarówno w toku przygotowania Małej Konstytucji, a później Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.[7]. Biorąc pod uwagę powyższe, można postawić tezę, że wybory parlamentarne z 19 września 1993 r. stanowiły efekt kulminacji społecznego rozczarowania; zaś Parlament wybrany w wyborach w 1991 r. uchwalając Małą Konstytucję nie w pełni, a częściowo doprowadził do utrwalenia przemian polityczno-społecznych w tekście konstytucji pisanej, wytyczając ich dalszy kierunek. Było to jednak zadanie niełatwe. Albowiem konstytucja, rozumiana jako akt prawny w ocenie F. Lassalle'a jest „dobra i trwała", tylko wtedy, kiedy odpowiada „konstytucji rzeczywistej", rozumianej jako wola społeczeństwa i wynikającej z niej przemian polityczno-społecznych[8].

Celem badawczym niniejszego artykułu jest omówienie drogi do wyborów parlamentarnych z 1993 r., a następnie ich wyników

---

[5] Dz.U. 84 poz. 426 ze zm.

[6] Jak wskazuje A. Rost: „Obejmuje ono tylko przepisy dotyczące fundamentalnych zasad organizacji aparatu państwowego na szczeblu centralnym. Jeżeli akt normatywny posiada pozostałe szczególne cechy właściwe konstytucjom, ale nie zawiera tego 'minimum', nie może być uznany za konstytucję". *Vide* A. Rost, *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2013, s. 15.

[7] Dz.U. 78 poz. 483 ze zm.

[8] *Vide* F. Lassalle, *O istocie Konstytucyi* z dodatkiem *Siła a prawo*, Warszawa 1907.

z uprzednią analizą konstytucyjnych zmian oraz zbadaniem nastrojów społeczeństwa w okresie 1991–1993. Autor wykorzystuje metodę dogmatyczno-prawną z uwzględnieniem metody statystycznej. Na potrzeby niniejszego opracowania dokonuje wykładni wybranych przepisów a także korzysta z: literatury przedmiotu, badań społeczeństwa, druków sejmowych oraz stenogramów z prac Sejmu.

Prace konstytucyjne i uchwalenie Małej Konstytucji

Analizując podejmowany temat, w pierwszej kolejności, zasadnym jest scharakteryzowanie dwóch aspektów dotyczących:
— prowadzonych prac nad ustawą zasadniczą oraz
— uchwalenia Małej Konstytucji.

Dyskusyjny[9], dychotomiczny podział w czasie prac konstytucyjnych między Sejmem a Senatem z lat 1989–1991 wymagał usprawnienia, co uczyniono poprzez przyjęcie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[10].

Rozwiązania przyjęte w tym akcie prawnym myślę, że można ocenić pozytywnie. Po pierwsze, utworzono Komisję Konstytucyjną składającą się z 46 posłów i 10 senatorów (a więc po 10% liczby reprezentantów z obu izb)[11]. Takie dualistyczne połączenie miało doprowadzić do ograniczenia konfliktów między Sejmem a Senatem w zakresie przygotowywanych projektów. Można też stwierdzić, że w wymiarze polityczno-ustrojowym poprzez wspólne zaangażowanie posłów i senatorów już od samego początku wzmocniono pozycję Komisji, czyniąc ją organem reprezentującym obie izby Parlamentu. Z drugiej strony zauważyć należy znaczną przewagę reprezentantów

---

[9] *Vide* np. H. Suchocka, *Polityczny kontekst nowej konstytucji* [w:] *Konstytucja i transformacja*, P. Kaczanowski (red.), Warszawa 1995, s. 18.

[10] Dz.U. 67 poz. 336 ze zm.

[11] Art. 4 ust. 1.

Sejmu w Komisji, co w konsekwencji prowadziło do wzrostu jego pozycji w procesie tworzenia konstytucji.

Po drugie, ustawodawca chcąc jak najbardziej zdemokratyzować proces tworzenia ustawy zasadniczej wskazał w art. 2 ust. 1 ustawy konstytucyjnej enumeratywnie wymienione podmioty mające prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie przedstawienia Zgromadzeniu Narodowemu projektu przyszłej konstytucji – odpowiednio były to:
— Komisja Konstytucyjna;
— grupa 56 członków Zgromadzenia Narodowego;
— Prezydent RP[12].

W pierwotnej wersji ustawy konstytucyjnej zabrakło możliwości złożenia projektu przez obywateli – dwa lata później w drodze nowelizacji dodano przepis, na podstawie którego prawo takie zyskała grupa obywateli, uzyskawszy poparcie co najmniej 500 tysięcy obywateli mających czynne prawo wyborcze do Sejmu[13]. Ostatecznie złożono aż siedem projektów nowej konstytucji[14], w tym obywatelski „Solidarności".

Po trzecie, ustawa konstytucyjna wskazała jasny proces przyjęcia przyszłej ustawy zasadniczej. Zdecydowano się na model zrównoważony, w którym każdy z centralnych organów władzy miał uprawnienia i tym samym wpływ na kształtowanie się konstytucji. Komisja Konstytucyjna stała się ważnym organem, w którym to prowadzono trzon prac. Zadaniem Zgromadzenia Narodowego było przyjęcie ustawy zasadniczej, a jednocześnie głowa państwa mogła w wyznaczonym, przez przepisy ustawy konstytucyjnej, czasie złożyć propozycje zmian. Następnie obywatele w drodze głosowania mieli wypowiedzieć się za lub przeciw poddanej pod referendum konstytucji[15]. Przepisy

---

[12] Art. 2 ust. 1.

[13] *Vide* Ustawa Konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 61 poz. 251).

[14] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019, s. 35.

[15] Art. 11 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

nie wskazywały jednak czy dla ważności plebiscytu jest wymagana większość bezwzględna głosujących. Wątpliwości (wobec frekwencji niższej niż 50%) rozwiał dnia 15 lipca 1997 r. Sąd Najwyższy, uznając referendum za ważne[16].

Wcześniej jednak – w 1992 r. Sejm uchwalił Małą Konstytucję, przyjmując zmodyfikowany projekt Unii Demokratycznej, powstały wskutek nieudanej w tym zakresie inicjatywy Prezydenta. Z uwagi na przemiany polityczno-społeczne była ona potrzebnym aktem prawnym, gdyż wielokrotnie nowelizowana Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.[17] utraciła swój aksjologiczny fundament. Uchwalenie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym stanowiło rozwiązanie o charakterze przejściowym i doraźnym. W tym akcie prawnym składającym się z 78 artykułów dokonano regulacji najbardziej istotnych spraw z zakresu ustroju państwa, zawarto więc w nim tzw. minimum konstytucyjne.

Analizując Małą Konstytucję z punktu widzenia podejmowanego tematu należy rozważyć dwa aspekty – po pierwsze, czy była ona swoistym rejestrem zastanych zmian, a po drugie czy jej uchwalenie było konieczne?

W wymiarze politycznym, Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. jak najbardziej podtrzymywała przemiany ustrojowe po 1989 r.[18]. W art. 1 wyrażono zasadę podziału władz, wskazując, że władzę ustawodawczą sprawuje Sejm i Senat, wykonawczą Prezydent RP i Rada Ministrów zaś sądowniczą niezawisłe sądy.

---

[16] *Vide* Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 1997 r. w sprawie ważności referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r., sygn. III SW 435/97.

[17] Dz.U. 33 poz. 232 ze zm.

[18] Warto dodać, że w czasie debaty sejmowej pojawiały się m.in. głosy aprobujące za rozwiązaniem Senatu. *Vide* Sprawozdanie stenograficzne z 22 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 29, 30 i 31 lipca oraz 1 sierpnia 1992 r., https://bs.sejm.gov.pl/F?func=direct&doc_number=000030530 [dostęp 30.06.2022].

Utrzymano zasadę dwuizbowości Parlamentu, związaną z restytucją izby wyższej w 1989 r. Jednocześnie głowa państwa straciła kompetencję nadaną przez tzw. nowelę kwietniową wprowadzoną w art. 30 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 2 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, na mocy której Prezydent mógł rozwiązać Sejm (i jednocześnie Senat) w przypadku gdyby uniemożliwiały one realizację jego konstytucyjnych uprawnień, wyrażonych bardzo ogólnie. Takie rozwiązanie przyjęto w 1989 r. jako swoisty mechanizm awaryjny dla komunistycznej władzy. Przepisy Małej Konstytucji pozbawiły głowę państwa tej kompetencji, przez co mogła ona rozwiązać Sejm i Senat tylko w przypadku braku uchwalenia budżetu lub niemożności wyłonienia rządu. Przyczyniło się to do zwiększenia równowagi władz, a jednocześnie pozwoliło utrzymać demokratyczny kierunek zmian, wyznaczony w czasie transformacji ustrojowej.

W aspekcie społeczno-gospodarczym Mała Konstytucja z uwagi na swój ograniczony zakres regulacji nie wyrażała tzw. konstytucji rzeczywistej. Tym samym nie podtrzymywała ani nie wyznaczała dalszego kierunku zmian wytyczonego po 1989 r. Przyjęto natomiast inne rozwiązanie – utrzymano część przepisów Konstytucji PRL (łącznie 62), w których to znalazły się m.in. te traktujące o ustroju politycznym i gospodarczym oraz prawach i obowiązkach obywateli[19]. Rozwiązanie takie należy ocenić jednak negatywnie[20]. Od 1991 r., od pierwszych wolnych wyborów parlamentarnych Sejm oraz Senat dysponował już pełną legitymacją do dokonywania określonych zmian ustrojowych stanowiących pokłosie transformacji. Tak jednak nie uczyniono. Zdecydowano się na niejasny dualistyczny model konstytucji złożonej – przez co obowiązywały w części przepisy Konstytucji PRL i w całości Małej Konstytucji z 1992 r.[21]. Myślę, że bardziej zasadnym

---

[19] *Vide* M. Chmaj, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II kadencja). Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 1999, s. 47.

[20] *Vide* także *ibidem*.

[21] Już w uzasadnieniu do przedłożonego projektu ustawy o Małej Konstytucji jego twórcy wskazywali na: „[...] konglomerat instytucji prawnych, ukształtowanych pod

rozwiązaniem, z uwagi na dynamizm zmian społeczno-gospodarczych winno być uregulowanie najbardziej istotnych kwestii dotyczących praw i obowiązków jednostki oraz obranego i rozwijanego modelu gospodarczego w Ustawie Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. Pamiętać należy, że przepisy Konstytucji PRL przyjęto w zupełnie innych okolicznościach – zależności od Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, skutkującej narzuceniem określonych ram prawnych dotyczących praw jednostek i systemu ekonomicznego. Po 1989 r. przepisy te utraciły swój aksjologiczny fundament, koniecznym zatem było uchwalenie, nawet w ograniczonej formie przepisów sankcjonujących zmiany społeczno-gospodarcze. Zabrakło jednak tego w treści Małej Konstytucji. O ile niektóre przepisy Konstytucji PRL zostały znowelizowane przez ustrojodawcę, przez co częściowo wyrażały kierunek obranych zmian polityczno-społecznych od 1989 r., o tyle wskazać należy, iż utraciły one swój aksjologiczny fundament, gdyż zawarte były w Konstytucji PRL uchwalonej przez komunistycznego prawodawcę, przez co nie spotykały się w latach 90. XX wieku ze społecznym uznaniem ani posłuchem. Inne albowiem było uzasadnienie dla wprowadzenia ustawy zasadniczej w 1952 r. i późniejszych latach PRL, a inne w kontekście uchwalenia ustaw konstytucyjnych w latach 90. XX wieku[22]. W badaniu Centrum Badania Opinii Społecznej przeprowadzonym pod koniec 1993 r., większość badanych wskazywała na potrzebę uchwalenia nowej konstytucji, jednocześnie wyrażając niezadowolenie z tej obec-

---

wpływem różnych ideologii, na potrzeby nieistniających już warunków politycznych". *Vide* druk sejmowy I kadencji, 126.

[22] Jak wskazuje J. Strembowicz: „Właściwym tematem Konstytucji z 1952 r. przeto jest ewolucja ustroju doprowadzona do stanu utrwalonego w konstytucji. [...] Koncepcja Konstytucji jako bilansu, rejestracji i usankcjonowania 'tego, co faktyczne zostało już osiągnięte i wywalczone', jest wzorowana na charakterystyce radzieckiej konstytucji z 1936 r. przez J. Stalina". *Vide* J. Strembowicz, *Konstytucja PRL z 1952 r. na tle nowelizacji 1954–1980* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu,* t. II, M. Kallas (red.), Warszawa 1990, s. 377–378.

nie obowiązującej[23]. Mała Konstytucja była jednak pewną próbą, nie w pełni udaną, podjęcia wyzwania dokonania rejestru przemian[24]. Trudno też wskazać by przepisy Konstytucji PRL, które utraciły swój aksjologiczny fundament dawały gwarancję ochrony obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ważnych dla nich celów. Tę ocenę potwierdza badanie CBOS przeprowadzone w październiku 1992 r. Zauważyć na jego podstawie można, że dla Polaków hierarchia celów bardzo ważnych lub ważnych z punktu widzenia *societas* kształtowała się inaczej niż prawa oraz gwarancje obywatelskie zawarte w aktach konstytucyjnych[25].

Eskalacja społecznego rozczarowania

Społeczno-gospodarczy bilans okresu przypadającego na lata 1991–1993 jest niejednoznaczny. Z jednej strony, Polacy u progu 1993 r. w większości wskazywali na pogorszenie standardu życia

---

[23] Aż 55% badanych wskazało, że uchwalenie nowej konstytucji jest konieczne, 25% wskazało, że jest przydatne, ale niekonieczne, 8% uznało, iż jest to niepotrzebne, zaś 12% nie udzieliło odpowiedzi. Jednocześnie, 43% respondentów wyraziło niezadowolenie z obowiązującej Konstytucji w Polsce. *Vide* Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej *Czy potrzebna jest nowa konstytucja?* BS/19/16/94, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1994/K_016_94.PDF?fbclid=IwAR0ljQYJ9I4ZAKn9Os_Pp-3PJrV60JO-1vMjQc9i-geGEEbNuerrqMeZzeDI [dostęp 30.06.2022].

[24] *Vide* także R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989*–1997, Warszawa 2001, s. 176–179.

[25] Powyżej 80% wskazań otrzymały następujące postulaty: zapewnienie lepszej ochrony zdrowia i oświaty – 94%, zmniejszenie bezrobocia – 90%, dobór znających się na rzeczy fachowców do kierowania gospodarką – 89%, zapewnienie Policji wystarczających środków do skutecznego zwalczania przestępczości – 87%, obrona w Polsce praw człowieka i jego wolności osobistych – 87%, podjęcie skuteczniejszych działań w dziedzinie ochrony środowiska – 86%, zwiększenie emerytur i zasiłków socjalnych – 86%, zmniejszenie niesprawiedliwych nierówności między ludźmi – 84% i zmniejszenie ekonomicznego obciążenia przeciętnych obywateli podczas przekształcenia polskiej gospodarki – 84%. *Vide* Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej *Cele ważne dla społeczeństwa*, BS/399/97/92, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1992/K_097_92.PDF?fbclid=IwAR02jAHd8sfdmKTwkbHKm45BIocwFGeYqKscyYv1ww7B-k2A2CkCcxDgxg4 [dostęp 30.06.2022].

względem ostatnich pięciu lat. Niewielka część społeczeństwa wskazywała na poprawę poziomu codziennej egzystencji[26]. W ujęciu generalnym, wskaźnik przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń realnych[27] był niższy niż w 1989 r., podobnie było z PKB[28]. Z drugiej strony, jak wskazuje W. Roszkowski: „[...] w 1992 r. wystąpiły w gospodarce polskiej także zjawiska pozytywne"[29]. Nastąpił m.in. wzrost produkcji przemysłowej, rozwijał się sektor prywatny, a także poziom spożycia w tym roku zrównał się z tym, jaki osiągnięto u progu transformacji ustrojowo-gospodarczej[30]. Można stwierdzić, że była to jednak dopiero pierwsza faza cyklu wzrostowego, wskazującego na pobudzenie ekonomiczne. Społeczeństwo nie odczuwało jeszcze poprawy, dlatego dalej pozostawało rozczarowane kierunkiem zmian[31].

Wydarzenia z lat 1991–1993 przyniosły wzrost nastrojów pesymistycznych w społeczeństwie. Entuzjazm wywołany wydarzeniami z wiosny 1989 r. konsekwentnie opadał. T. Bogucka pod koniec 1992 r. wskazywała: „Jeszcze do niedawna dość powszechne były narzekania: ludzie nie cieszą się z wolności, popadają w jakąś niepokojącą apatię. Teraz przeważają ostrzeżenia odmienne – granica cierpliwości została przekroczona, grozi nam fala gniewu, który zmiecie polityków i pogrzebie reformy"[32]. Myślę, że powyższe zdanie dobrze oddaje eskalację społecznego rozczarowania – wyrazu niezadowolenia

---

[26] Aż 76% badanych wskazało na obniżenie poziomu życia względem ostatnich pięciu lat, na poprawę wskazało zaledwie 12% ankietowanych. *Vide* Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej *Ekonomiczna samoocena społeczeństwa polskiego u progu nowego roku*, BS/22/18/93, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1993/K_018_93.PDF [dostęp: 30.06.2022].

[27] W ujęciu brutto, zaś w latach 1990–1992 netto.

[28] Jeżeli chodzi o wskaźnik przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń realnych w latach 1991–1993 osiągał poziom 70–80% względem 1989 r. W przypadku PKB, jego poziom wynosił między 80% a 100% względem PKB osiągniętego w 1989 r. *Vide Polska 1989––2014*, Warszawa 2014, s. 32, 56.

[29] W. Roszkowski, *Historia Polski...*, *op. cit.*, s. 485.

[30] *Vide ibidem* oraz *Polska 1989–2014*, *op. cit.*, s. 56.

[31] Podobnie wskazuje W. Roszkowski. *Vide* W. Roszkowski, *Historia Polski...*, *op. cit.*, s. 486.

[32] T. Bogucka, *Polak po komunizmie*, Kraków 1997, s. 65.

z obranego kierunku reform. Liczba strajków i protestów osiągnęła w tym czasie swoją kulminację. Od 1990 r. do 1992 r. liczba protestujących zwiększyła się niemalże o 650%[33]. W ujęciu badań społecznych negatywne oceny dotyczące ogólnej sytuacji w kraju osiągnęły apogeum w maju 1992 r. Odsetek negatywnych opinii wyniósł aż 74%, pozytywnych zaledwie 11%, zaś zdania nie miało 15% Polaków[34].

Takie oceny pozostawały w związku ze społeczną aprobatą do podjęcia działań nadzwyczajnych, takich jak m.in. przeprowadzenie przedterminowych wyborów parlamentarnych czy wprowadzenie tzw. rządów silnej ręki. Niemalże o połowę zaledwie w ciągu roku, tj. od stycznia 1992 r. (25%) do stycznia 1993 r. (48%) wzrosło poparcie dla pomysłu rozwiązania obu izb i przeprowadzenia wyborów. Co więcej, w tym samym czasie znacząco zmalała dezaprobata dla tego typu działań z poziomu 61% do 30%[35]. Ponadto na stałym poziomie utrzymywało się poparcie dla wprowadzenia tzw. rządów silnej ręki, wynoszące od 20% w styczniu 1992 r. do 28% w styczniu 1993 r.[36].

Podsumowując, między złą sytuacją gospodarczą w ujęciu *makro* (kondycji gospodarki krajowej) i *mikro* (codziennej egzystencji Polaków) a społecznym niezadowoleniem w omawianym okresie istniała wyraźna korelacja. Im niższy, przez co trudniejszy poziom warunków życia, tym zauważalny był przyrost nastrojów negatywnych oraz dezaprobaty wobec rządzących. Rację należy przyznać opinii W. Roszkowskiego, wskazującej na fakt, iż: „Tak niski poziom optymizmu wiązał się z faktem, że dla przeciętnego Polaka wolność polityczna nie okazywała się dostateczną rekompensatą za spadek poziomu życia”[37].

---

[33] *Vide* także A. Dudek, *Historia polityczna Polski...*, *op. cit.*, s. 239.

[34] *Vide* Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej *Nastroje społeczne w grudniu '92*, BS/425/115/92, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1992/K_115_92.PDF [dostęp: 30.06.2022].

[35] Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej *Opinie o działaniach politycznych potrzebnych w trudnej sytuacji w kraju (od stycznia '92 do stycznia '93)*, BS/13/9/93, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1992/K_115_92.PDF [dostęp: 30.06.2022].

[36] *Ibidem*.

[37] W. Roszkowski, *Historia Polski...*, *op. cit.*, s. 487.

Ordynacja wyborcza z 1993 r. i wybory parlamentarne z dnia 19 września 1993 r.

Wskutek wyrażenia 28 maja 1993 r. przez Sejm wotum nieufności Radzie Ministrów kierowanej przez premier H. Suchocką, Prezydent L. Wałęsa 2 czerwca 1993 r. zarządził wybory do Sejmu i Senatu[38]. Art. 66 ust. 5 Małej Konstytucji wskazując na sytuację, w której to Sejm uchwalił wniosek o wotum nieufności nie dokonując jednocześnie wyboru Prezesa Rady Ministrów, pozwalał Prezydentowi na rozwiązanie tej sytuacji poprzez: przyjęcie dymisji rządu albo rozwiązanie Sejmu (a jednocześnie Senatu). Wiosną 1993 r., L. Wałęsa wybrał drugą możliwość. Bezspornym pozostaje fakt, że taka decyzja głowy państwa mieściła się w jego konstytucyjnych uprawnieniach. Dyskusyjną kwestią pozostaje natomiast brak koncyliacyjnej i zarazem harmonizującej postawy Prezydenta w tym czasie, wynikającej zapewne z ambicji o politycznym charakterze[39]. Dokonując wykładni celowościowej przepisu wskazanego w art. 66 ust. 5 Małej Konstytucji zwrócić należy uwagę na kolejność wskazanych alternatyw. W pierwszej kolejności Prezydent mógł przyjąć dymisję rządu, decydując tym samym o dalszym trwaniu Parlamentu, a w konsekwencji przyczyniając się do działań związanych z powołaniem nowego gabinetu. Dopiero w drugiej kolejności, mógł rozwiązać Sejm (jednocześnie Senat), zarządzając wybory. Pozostawienie takiej alternatywy, przy założeniu racjonalności aksjologicznej ustrojodawcy miało przyczyniać się do równowagi władz, harmonijnie ze sobą współpracujących. Podkreśla

---

[38] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 1993 r. w sprawie wotum nieufności dla Rady Ministrów (M.P. 27 poz. 283) i Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 czerwca 1993 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 46 poz. 207).

[39] Prezydent rozwiązując Parlament liczył, że w wyborach sukces odniesie Bezpartyjny Blok Wspierania Reform znajdujący się pod jego patronatem. *Vide* A. Dudek, *Historia polityczna Polski...*, *op. cit.*, s. 273.

to m.in. zwięzła preambuła do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r., mówiąca o usprawnieniu działalności naczelnych władz państwa. Podobne głosy, wskazujące na przepisy Małej Konstytucji, których rolą miało być zapewnienie równowagi władz oraz doprecyzowanie relacji między głównymi organami państwa pojawiają się także w doktrynie prawa konstytucyjnego[40]. Biorąc pod uwagę powyższe, myślę, że decyzja Prezydenta, o rozwiązaniu Sejmu, uwzględniając jego polityczne rozdrobnienie była do pewnego stopnia zasadna. Jak dowiodła praktyka konstytucyjna, sformowanie większościowej koalicji rządowej w takich warunkach było niełatwe. Z drugiej jednak strony, fakt funkcjonowania Rady Ministrów kierowanej przez Prezes Rady Ministrów H. Suchocką przez blisko 1,5 roku[41] dowodzi, że Sejm ten, mimo swoistego zróżnicowana politycznego, miał wiosną 1993 r. pewne zdolności kreacyjne.

Uchwalona przez Sejm dnia 28 maja 1993 r. ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej[42] w sposób istotny zmieniała dotychczasowe zasady przeprowadzania wyborów. W uzasadnieniu do przedłożonego projektu ustawy o ordynacji wyborczej twórcy wskazali, że ich celem jest ukształtowanie prawa wyborczego, respektującego

---

[40] *Vide* M. Kruk, *Praktyka konstytucyjna pod rządami małej konstytucji z 1992 r.* [w:] *Małe konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919–1947–1992*, R. Jastrzębski, M. Zubik (red.), Warszawa 2014, s. 121. Nieco krytyczną ocenę wskazują natomiast R. Chruściak i W. Osiatyński, mówiąc: „[...] mała konstytucja proponowała zasadę ograniczonego zaufania do wszystkich polityków, a w konsekwencji – podziału i równowagi władz". Z drugiej strony zwracają uwagę na fakt, że kompromisy, które umożliwiły uchwalenie Małej Konstytucji: „[...] zubażały początkowo wysunięte propozycje z najbardziej istotnych treści, łącząc ze sobą elementy pochodzące z różnych logik ustrojowych. [...] Stąd brały się nieuniknione pomyłki i niedopatrzenia [...]". *Confer* R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji..., op. cit.*, s. 176–177, 179.

[41] Licząc od dnia 11 lipca 1992 r., kiedy to Sejm RP uchwalił Uchwałę w sprawie powołania Rady Ministrów (M.P. 23 poz. 168) do momentu, kiedy z dniem 26 października 1993 r. Prezydent mocą Zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 1993 r. w sprawie powołania Rady Ministrów (M.P. 55 poz. 509) powołał gabinet W. Pawlaka.

[42] Dz.U. 45 poz. 205 ze zm.

demokratyczne zasady wyborów i pozwalającego na zaistnienie w Parlamencie sił politycznych zdolnych do sprawowania rządów i będących w opozycji[43]. Wprowadzenie zmian było zatem podyktowane przede wszystkim rozdrobnieniem politycznym Sejmu, przez co dotychczasowa ordynacja wyborcza, uregulowana w Ustawie z dnia 28 czerwca 1991 r.[44] nie sprawdziła się[45].

Porównując oba akty prawne należy w pierwszej kolejności wskazać, że w ustawie z 1993 r. zaostrzono klauzule zaporowe. Zgodnie z art. 100 ust. 2 ustawy z 1991 r. mandaty otrzymywały te ugrupowania, które: „[...] uzyskały mandaty poselskie w co najmniej 5 okręgach wyborczych lub których listy okręgowe otrzymały w sumie liczbę ważnie oddanych głosów nie mniejszą niż 5% liczby ważnie oddanych głosów na wszystkie listy okręgowe we wszystkich okręgach wyborczych". Natomiast zgodnie z Ustawą z 1993 r. próg wyborczy wynosił odpowiednio: 5% dla komitetu wyborczego, 8% dla koalicji oraz 7% dla list ogólnopolskich[46]. Intencją wprowadzenia takich rozwiązań było ograniczenie atomizacji Sejmu, zjawiska niekorzystnego dla państwa polskiego, kształtującego swój demokratyczny ustrój[47]. Względem zastosowanych progów wyborczych uwagę krytyczną sformułował M. Chmaj, wskazując, że w porównaniu do innych państw Europy wydawały się one zbyt wysokie. Problem ten był istotny, z uwagi na fakt, że to właśnie Parlament wybrany na kadencję 1993–1997 uchwalił Konstytucję, co mogło budzić obawy o reprezentatywność Sejmu[48]. Ordynacja wyborcza z 1993 r. w odróżnieniu

---

[43] Druk sejmowy I kadencji, 125.

[44] Dz.U. 59 poz. 252 ze zm.

[45] *Vide* M. Chmaj, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej...*, *op. cit.*, s. 86. *Confer* także S. Gebethner, *Sejm rozczłonkowany: wytwór ordynacji wyborcze czy polaryzacji na polskiej scenie politycznej?* [w:] *Polska scena polityczna a wybory*, S. Gebethner (red.), Warszawa 1993, s. 191.

[46] Art. 3 oraz art. 4.

[47] *Vide* szerz. A. Stelmach, *Manipulacje prawem wyborczym i ich wpływ na legitymizację władzy w Polsce* [w:] *Konstytucja w państwie demokratycznym*, S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak (red.), Poznań 2017, s. 195–210.

[48] M. Chmaj, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej...*, *op. cit.*, s. 89.

od swojej poprzedniczki wprowadzała w tym zakresie bardziej rygorystyczne zasady. Problem ten można sprowadzić do wyboru między utrzymaniem szerszej reprezentacji społeczeństwa poprzez mnogość ugrupowań w Sejmie a pewną racjonalizacją systemu wyborczego, ograniczającą reprezentatywność izby, ale stabilizującą jej funkcjonowanie. Biorąc pod uwagę powyższe wnioski, przyjęcie w nowej ordynacji wyborczej takich klauzul zaporowych było jednak zasadne.

Po drugie, ustawa z 1993 r. wprowadzała formułę wyborczą d'Hondta, która jak podkreśla literatura, faworyzuje ugrupowania najsilniejsze[49]. Jej zastosowanie miało być kolejnym elementem ograniczającym atomizację Sejmu[50]. Jeżeli zaś chodzi o generalne podobieństwa, to obydwie ordynacje przyznawały prawo do zgłaszania list kandydatów na posłów partiom, organizacjom politycznym oraz społecznym, a także wyborcom[51]. Utrzymano również zasadę proporcjonalności, wskazując, że 391 posłów wybiera się z okręgowych list kandydatów na posłów w wielomandatowych okręgach wyborczych, zaś pozostałych 69 wybiera się z ogólnopolskich list kandydatów[52].

Analizując wyniki wyborów parlamentarnych z września 1993 r. przypomnieć należy, że przy frekwencji wynoszącej 52,08%, przyniosły one zwycięstwo Sojuszowi Lewicy Demokratycznej (20,41% głosów ważnych) oraz Polskiemu Stronnictwu Ludowemu (15,40% głosów ważnych). Trzecie miejsce zajęła Unia Demokratyczna, na którą oddano 10,59% głosów ważnych. Ordynacja faworyzująca ugrupowania zwycięskie przyniosła lewicy blisko aż 40% mandatów w Sejmie, zaś PSL-owi prawie 30%[53]. Do Sejmu weszli także reprezentanci Unii

---

[49] *Vide* np. A. Stelmach, *Manipulacje prawem wyborczym...*, *op. cit.*, s. 204, M. Chmaj, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej...*, *op. cit.*, s. 94 oraz W. Kręcisz, *Prawo wyborcze* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2006, s. 211.

[50] M. Chmaj, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej...*, *op. cit.*, s. 94.

[51] Art. 63 ust. 1 ustawy z 1991 r. oraz art. 77 ust. 1 ustawy z 1993 r.

[52] Art. 2 ustawy z 1991 r. oraz art. 2 ustawy z 1993 r.

[53] H. Suchocka wskazuje, że takie rozwiązanie doprowadziło do pewnego zniekształcenia woli wyborców. *Vide* H. Suchocka, *Kształt sceny politycznej w Polsce w okresie transformacji ustrojowej*, „Toruńskie studia polsko-włoskie" 2016, t. XII, s. 21.

Pracy, Konfederacji Polski Niepodległej, Bezpartyjnego Bloku Wspierania Reform oraz mniejszość niemiecka[54]. Jak wskazuje A. Dudek: „Bez jakiejkolwiek reprezentacji w Sejmie pozostało [...] aż 34,6% z tych, którzy oddali ważne głosy"[55]. W większości były to głosy oddane na ugrupowania postsolidarnościowe, które wskutek politycznych sporów wystartowały w wyborach samodzielnie, nie przekraczając wymaganego progu wyborczego[56]. W przypadku Senatu, SLD również odniósł zwycięstwo, uzyskując 18,45% głosów, PSL zaś otrzymał 11,74% głosów. Kandydaci UD otrzymali 11,12% głosów, NSZZ „Solidarność" 9,29% a ponadto w składzie izby wyższej znaleźli się reprezentanci kolejnych dwunastu komitetów wyborczych[57].

Wybór SLD dla 50% głosujących był głosem negatywnym. Oznacza to, że decyzja o wyborze Sojuszu podyktowana była niezadowoleniem z dotychczasowych rządów solidarnościowych. Z kolei 42% Polaków głosując na lewicę oczekiwało, że będzie ona lepiej rządzić[58]. Ponownie sytuacja materialna związana z codzienną egzystencją silnie wpływała na polityczne oceny – blisko 4 na 10 wyborców uważało, że kolejne rządy po 1989 r. zaniedbywały sprawy zwykłych ludzi; dlatego tak wiele osób zagłosowało na SLD[59]. Jak pokazały późniejsze badania, dwa zwycięskie ugrupowania miały największy odsetek wyborców zdecydowanych wynoszący odpowiednio: 77% (SLD) i 66% (PSL)[60].

---

[54] Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 września 1993 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 19 września 1993 r. (M.P. 50 poz. 470).

[55] A. Dudek, *Historia polityczna Polski...*, *op. cit.*, s. 286.

[56] *Ibidem*.

[57] Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 września 1993 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 19 września 1993 r. (M.P. 50 poz. 471 ze sprost.).

[58] *Vide* Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej *Sukces wyborczy SLD: przyczyny i oczekiwane konsekwencje*, BS/154/126/93, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1993/K_126_93.PDF [dostęp: 30.06.2022].

[59] *Ibidem*.

[60] Warto dodać, że dla BBWR odsetek ten również był jednym z najwyższych i wynosił 64%. *Vide* Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej *Decyzje*

Po wyborach parlamentarnych po raz pierwszy po 1989 r. doszło do kohabitacji, w której to naczelne organy państwa wywodzą się z różnych ugrupowań. Mimo tego, sytuacja polityczna paradoksalnie uległa stabilizacji. Większościowa koalicja SLD–PSL mogła przełamać silną pozycję Prezydenta L. Wałęsy[61]. Można stwierdzić, że zdominowanie niższej izby Parlamentu przez koalicję centrolewicową wpłynęło też istotnie na przebieg dalszych prac konstytucyjnych – z jednej strony stabilizacja umożliwiła bardziej efektywną pracę nad przyszłą konstytucją, lecz z drugiej, orientacja polityczna większości przesądziła o jej aksjologicznym fundamencie.

Podsumowanie

Wybory parlamentarne przeprowadzone jesienią 1993 r. stanowią wydarzenie zamykające pierwszą fazę najnowszej historii polityczno-społecznej Polski po 1989 r. – dynamicznej budowy demokratycznego państwa prawnego. W tym czasie uchwalono Małą Konstytucję, którą jak wskazuje J. Trzciński i M. Wiącek należy traktować jako akt prawny: „[...] 'na drodze' do uchwalenia konstytucji z 1997 r."[62]. Ponadto po gospodarczej recesji pojawiły się pierwsze sygnały świadczące o wychodzeniu gospodarki z zapaści. Społeczeństwo doświadczając pogorszenia warunków życia względem minionych lat, było wciąż rozczarowane z obranego kierunku zmian, dlatego w latach 1991–1993 opowiadało się za działaniami nadzwyczajnymi. Przedterminowe wybory parlamentarne z jesieni 1993 r., stanowiące ekstraordynaryjne rozwiązanie były następstwem eskalacji niezadowolenia

---

wyborcze. Próba odtworzenia niektórych elementów podejmowania decyzji w wyborach '93, BS/162/132/93, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1993/K_132_93.PDF [dostęp: 30.06.2022].

[61] *Vide* R. Graczyk, *Konstytucja dla Polski. Tradycje, doświadczenia, spory*, Kraków 1997, s. 105.

[62] J. Trzciński, M. Wiącek, *Mała Konstytucja z 1992 r. na drodze do uchwalenia do Konstytucji RP z 1997 r. – próba uogólnień* [w:] *Małe konstytucje...*, *op. cit.*, s. 149.

Polaków. Można stwierdzić, że ich przeprowadzenie tymczasowo rozładowało społeczne napięcie. Albowiem nowy Sejm, w którym znalazło się tylko sześć ugrupowań, choć cechował się większą stabilnością prac, już wkrótce stanął wobec nowych problemów – dotyczących dalszych prac nad ustawą zasadniczą i aksjologicznych sporów, wynikających głównie z braku szerszej reprezentacji w Parlamencie ugrupowań postsolidarnościowych.

Bibliografia

Akty prawne

1. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 33 poz. 232 ze zm.).
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 78 poz. 483 ze zm.).
3. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 67 poz. 336 ze zm.).
4. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 84 poz. 426 ze zm.).
5. Ustawa Konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 61 poz. 251).
6. Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 59 poz. 252 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 45 poz. 205 ze zm.).
8. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 1993 r. w sprawie wotum nieufności dla Rady Ministrów (M.P. 27 poz. 283).
9. Uchwała Sejmu z dnia 11 lipca 1993 r. w sprawie powołania Rady Ministrów (M.P. 23 poz. 168).
10. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 czerwca 1993 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 46 poz. 207).
11. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 1993 r. w sprawie powołania Rady Ministrów (M.P. 55 poz. 509).

12. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 września 1993 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 19 września 1993 r. (M.P. 50 poz. 470).
13. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 września 1993 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 19 września 1993 r. (M.P. 50 poz. 471 ze sprost.).

Orzecznictwo

1. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 1997 r. w sprawie ważności referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r., sygn. III SW 435/97.

Druki sejmowe

1. Druk sejmowy I kadencji, 125.
2. Druk sejmowy I kadencji, 126.

Literatura

1. Bogucka T., *Polak po komunizmie*, Kraków 1997.
2. Buhler P., *Polska droga do wolności 1939*–1995, Warszawa 1999.
3. Chmaj M., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II kadencja). Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 1999.
4. Chruściak R., Osiatyński W., *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989*–1997, Warszawa 2001.
5. Dudek A., *Historia polityczna Polski*, Kraków 2016.
6. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019.
7. Gebethner S., *Sejm rozczłonkowany: wytwór ordynacji wyborcze czy polaryzacji na polskiej scenie politycznej?* [w:] *Polska scena polityczna a wybory*, S. Gebethner (red.), Warszawa 1993.
8. Graczyk R., *Konstytucja dla Polski. Tradycje, doświadczenia, spory*, Kraków 1997.
9. Holzer J., *Poślizg niekontrolowany* [w:] J. Holzer, *Dwa stulecia Polski i Europy. Teksty pisane w różnych porach wieku*, Poznań 2004.
10. Kręcisz W., *Prawo wyborcze* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2006.
11. Kruk M., *Praktyka konstytucyjna pod rządami małej konstytucji z 1992 r.* [w:] *Małe konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919–1947–1992*, R. Jastrzębski, M. Zubik (red.), Warszawa 2014.
12. Lassalle F., *O istocie Konstytucyi* z dodatkiem *Siła a prawo*, Warszawa 1907.
13. *Polska 1989–2014*, Warszawa 2014.
14. Rost A., *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2013.

15. Roszkowski W., *Historia Polski 1914–2015*, Warszawa 2017.
16. Stelmach A., *Manipulacje prawem wyborczym i ich wpływ na legitymizację władzy w Polsce* [w:] *Konstytucja w państwie demokratycznym*, S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak (red.), Poznań 2017.
17. Strembowicz J., *Konstytucja PRL z 1952 r. na tle nowelizacji 1954–1980* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu,* t. II, M. Kallas (red.), Warszawa 1990.
18. Suchocka H., *Kształt sceny politycznej w Polsce w okresie transformacji ustrojowej*, „Toruńskie studia polsko-włoskie" 2016, t. XII.
19. Suchocka H., *Polityczny kontekst nowej konstytucji* [w:] *Konstytucja i transformacja*, P. Kaczanowski (red.), Warszawa 1995.
20. Trzciński J., Wiącek M., *Mała Konstytucja z 1992 r. na drodze do uchwalenia do Konstytucji RP z 1997 r. – próba uogólnień* [w:] *Małe konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919–1947–1992*, R. Jastrzębski, M. Zubik (red.), Warszawa 2014.
21. Wielowieyski A., *Losowi na przekór*, Warszawa 2015.

Źródła internetowe

1. Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej *Cele ważne dla społeczeństwa*, BS/399/97/92, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1992/K_097_92.PDF?fbclid=IwAR02jAHd8sfdmKTwkbHKm45BIocwFGeYqKscyYv1ww7B-k2A2CkCcxDgxg4 [dostęp 30.06.2022].
2. Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej *Czy potrzebna jest nowa konstytucja?* BS/19/16/94, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1994/K_016_94.PDF?fbclid=IwAR0ljQYJ9I4ZAKn9Os_Pp-3PJrV60JO1vMjQc9i-geGEEbNuerrqMeZzeDI [dostęp 30.06.2022].
3. Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej *Decyzje wyborcze. Próba odtworzenia niektórych elementów podejmowania decyzji w wyborach '93*, BS/162/132/93, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1993/K_132_93.PDF [dostęp: 30.06.2022].
4. Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej *Ekonomiczna samoocena społeczeństwa polskiego u progu nowego roku*, BS/22/18/93, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1993/K_018_93.PDF [dostęp: 30.06.2022].
5. Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej *Nastroje społeczne w listopadzie '93*, BS/178/143/93, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1993/K_143_93.PDF [dostęp: 30.06.2022].
6. Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej *Nastroje społeczne w grudniu '92*, BS/425/115/92, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1992/K_115_92.PDF [dostęp: 30.06.2022].

7. Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej *Opinie o działaniach politycznych potrzebnych w trudnej sytuacji w kraju (od stycznia '92 do stycznia '93)*, BS/13/9/93, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1992/K_115_92.PDF [dostęp: 30.06.2022].
8. Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej *Opinie o warunkach życia w 1990 roku*, BS/442/150/90, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1990/K_155_90.PDF [dostęp: 30.06.2022].
9. Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej *Sukces wyborczy SLD: przyczyny i oczekiwane konsekwencje*, BS/154/126/93, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1993/K_126_93.PDF [dostęp: 30.06.2022].
10. Sprawozdanie stenograficzne z 22 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 29, 30 i 31 lipca oraz 1 sierpnia 1992 r., https://bs.sejm.gov.pl/F?func=direct&doc_number=000030530 [dostęp 30.06.2022].

Streszczenie

W artykule przedstawiono drogę do wyborów parlamentarnych przeprowadzonych w Polsce jesienią 1993 r. Wydarzenie to wyznacza pewną cezurę czasową w najnowszej historii polityczno-społecznej Polski. W artykule dokonano analizy konstytucyjnych zmian wynikających z uchwalenia Małej Konstytucji w 1992 r. oraz zbadano nastroje społeczeństwa w okresie 1991–1993. Poddano ocenie decyzję Prezydenta o rozwiązaniu Sejmu i Senatu, a także zagadnienia dotyczącego ordynacji wyborczej zastosowanej w 1993 r. Wybory parlamentarne z 19 września 1993 r. stanowiły efekt kulminacji społecznego rozczarowania. Natomiast Parlament wybrany w wyborach w 1991 r. uchwalając Małą Konstytucję nie w pełni, a częściowo doprowadził do utrwalenia przemian polityczno-społecznych w tekście konstytucji pisanej, wytyczając ich dalszy kierunek.

Summary

The article presents the road to the parliamentary elections held in Poland in the fall of 1993. This event marks a certain turning point in the recent political and social history of Poland. The article analyzes the constitutional changes resulting from the adoption of the Small Constitution in 1992 and examines the mood of the society in the period 1991–1993. The President's decision to dissolve the Sejm and the Senate was assessed, as well as the issue concerning the electoral law applied in 1993. The parliamentary elections of September 19, 1993 were the result of the culmination of social disappointment. On the other hand, the Parliament elected in the 1991 elections, adopting the Small

Constitution, not fully, but partially led to the consolidation of political and social changes in the text of the written constitution, setting their further direction.

Słowa kluczowe

Kształtowanie ustroju konstytucyjnego w Polsce po 1989 r., Mała Konstytucja z 1992 r., wybory parlamentarne w Polsce w 1993 r., niezadowolenie społeczeństwa w Polsce po 1989 r.

Keywords

Shaping the constitutional system in Poland after 1989, the Little Constitution of 1992, parliamentary elections in Poland in 1993, dissatisfaction of the society in Poland after 1989.

Patryk Rejs

ZRYWAJĄC Z FASADOWOŚCIĄ – CZYLI O KSZTAŁTOWANIU SIĘ GWARANCJI WOLNOŚCI SUMIENIA I WYZNANIA W LATACH 1989–1997

Wprowadzenie

Wolność religijna stanowi jedną z najbardziej podstawowych zasad państwa uznającego i respektującego godność człowieka[1] oraz urzeczywistniającego zasady demokratycznego państwa prawnego. Mimo tej ugruntowanej w kanonie praw człowieka pozycji, stale powraca pytanie o zakres wolności religijnej i jej miejsce, zwłaszcza w sferze publicznej. Wynika to z trudności związanych z różnym pojmowaniem omawianej wolności, a także przekonań społecznych co do samej religii. Z tego też powodu rozumienie wolności religijnej – a w szczególności jej komponentów, tj. wolności sumienia i wyznania oraz ich zakresu – ma charakter dynamiczny i zmienny w czasie.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie procesu kształtowania się gwarancji wolności sumienia i wyznania w Polsce w latach 1989–1997. Przedmiotem opracowania jest przejście od tytułowej fasadowości do współczesnego, pełnego zakresu tej wolności, gwarantowanego na gruncie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. By jednak

---

[1] P. Sarnecki, *Komentarz do art. 53* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II,* wyd. II, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016, art. 53.

właściwie opisać proces kształtowania się tej wolności i jej gwarancji, na wstępie należy dokonać krótkiego opisu stanu prawnego na początku 1989 r.

Wolność sumienia i wyznania przed 1989 r.

Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. „gwarantowała" (lecz może – właściwiej rzecz ujmując – normowała) wolność sumienia i religii w art. 70. Stanowił on:

„1. Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia obywatelom wolność sumienia i wyznania. Kościół i inne związki wyznaniowe mogą swobodnie wypełniać swoje funkcje religijne. Nie wolno zmuszać obywateli do niebrania udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych. Nie wolno też nikogo zmuszać do udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych.

2. Kościół jest oddzielony od państwa. Zasady stosunku państwa do kościoła oraz sytuację prawną i majątkową związków wyznaniowych określają ustawy.

3. Nadużywanie wolności sumienia i wyznania dla celów godzących w interesy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest karane".

Po zmianie dokonanej ustawą z 10 lutego 1976 r.[2], przepis ten stał się art. 88 Konstytucji z 1952 r., z tą różnicą, że usunięto z niego ust. 3. Już samo literalne brzmienie zacytowanego artykułu ukazuje pełną fasadowość przyjętych rozwiązań, i to z kilku powodów. Przede wszystkim artykuły nie zawierały jakichkolwiek przepisów o charakterze gwarancyjnym. Po drugie, nie wskazywały komponentów, poza zakazem zmuszania do niebrania lub brania udziału w praktykach religijnych, które definiują wolność religijną w ujęciu pozytywnym czy negatywnym. Wreszcie, zarzucić mu należy dużą nieostrość, zwłaszcza w kontekście braku dookreśloności przepisu karnego, zawartego w ust. 3.

---

[2] Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 5 poz. 29).

Fasadowość tego rozwiązania, nader jawna, ujawniała się jednak z całą jaskrawością poprzez brak wykonania (przez ponad 35 lat) przepisu blankietowego, a zatem brak określenia w formie ustawy, w jakiej relacji pozostają związki wyznaniowe do państwa, choćby największe lub historycznie uznawane.

Nic zatem dziwnego, że na sztandarach protestujących robotników, w tym po raz pierwszy w ramach Poznańskiego Czerwca w 1956 r. wzniesiono hasła – o Boga, za wolność, pracę i chleb[3]. Protestujący domagali się, obok wolności i praw socjalnych, również zagwarantowania wolności religijnej. Jednak na pełen przełom w tej sprawie należało czekać aż do roku 1989. Wówczas Sejm (jeszcze PRL), dnia 17 maja 1989 r. w ramach jednej ze swoich ostatnich inicjatyw legislacyjnych uchwalił tzw. ustawy wolnościowe: o gwarancjach wolności sumienia i wyznania[4] oraz o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego[5]. W ramach niniejszego artykułu chciałbym pochylić się nad tą pierwszą.

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania

Ustawa już w pierwszym tirecie swojej preambuły jasno wskazywała, że uchwalana była w wykonaniu postanowień Konstytucji z 1952 dotyczących wolności sumienia i wyznania. W kolejnych tiretach podkreślano wartość trwałego szacunku i tradycję tolerancji oraz wolności religijnej, a także uznano wkład kościołów i związków wyznaniowych w rozwój kultury narodowej. Ustawa w swojej preambule odwoływała się również do aktów prawa międzynarodowego[6].

---

[3] A. Łuczak, *Poznański Czerwiec 1956*, https://ipn.gov.pl/pl/aktualnosci/40759,Agnieszka-Luczak-Poznanski-Czerwiec-1956.html [dostęp: 28.07.2022].

[4] Ustawa z dnia 27 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. 29 poz. 155, aktualnie: tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 1435).

[5] Ustawa z dnia 27 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego (Dz.U. 29 poz. 154, aktualnie: tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1347).

[6] W tym w szczególności do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, Aktu Końcowego

Jej pierwsze siedem artykułów, stanowiących dział I, reguluje kwestie związane z indywidualnym korzystaniem z praw i wolności religijnych; kolejne przepisy aż do art. 38 regulują stosunki między państwem i związkami wyznaniowymi grupując je w działach II–IIIb; dział IV zawiera zaś przepisy przejściowe i końcowe.

Osobom fizycznym ustawa ta wierzącym wszystkich wyznań, jak i niewierzącym gwarantuje do dziś m.in. swobodę wyboru religii i przekonań oraz ich wyrażania indywidualnie i zbiorowo, prywatnie i publicznie[7] oraz równość w życiu państwowym, politycznym, gospodarczym społecznym i kulturalnym[8].

W artykule 2 ustawa w katalogu otwartym określa przykładowe uprawnienia przy korzystaniu z tej wolności. Do najbardziej doniosłych zaliczyć można: tworzenie kościołów i związków wyznaniowych[9] – wraz z prawem do należenia lub nie w takich związkach[10], uczestnictwo w czynnościach i praktykach religijnych[11], wychowywanie dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami[12] oraz prawo do zachowania milczenia w sprawach religii[13].

Wolność sumienia i wyznania, tak jak w zasadzie każda inna wolność, nie jest nieograniczona. Przesłanki ograniczenia tej wolności określone są w art. 3 ustawy. Poza charakterystyczną dla praw i wolności klauzulą limitacyjną, dopuszczającą ograniczenie w formie ustawy i w zakresie koniecznym dla ochrony wartości: bezpieczeństwa publicznego, porządku, zdrowia moralności publicznej i praw

---

Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Deklaracji Organizacji Narodów Zjednoczonych o wyeliminowaniu wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji z powodów religijnych lub przekonań.

[7] Art. 1 ust. 2 Ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.
[8] Art. 2 ust. 3 Ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.
[9] Art. 2 pkt 1 Ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.
[10] Art. 2 pkt 2a Ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.
[11] Art. 2 pkt 2 Ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.
[12] Art. 2 pkt 4 Ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.
[13] Art. 2 pkt 5 Ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

i wolności innych osób, ma swoją własną charakterystykę. Przepis ten warto omówić szerzej z czterech powodów.

Pierwszym z nich jest ograniczenie klauzuli limitacyjnej wyłącznie do czynności mających charakter uzewnętrzniania religii lub przekonań. Należy zatem wskazać, że wszelkie zachowania niemające charakteru uzewnętrzniania, są spod niego wyłączone. Jeśli zatem jednym ze sposobów korzystania z wolności jest np. prawo do zachowania milczenia w sprawach religii lub przekonań czy też korzystanie ze źródeł informacji na temat religii, to te aspekty prawa bezwzględne nie mogą być ograniczane, gdyż nie mają charakteru uzewnętrzniania religii.

Drugą charakterystyką przepisu jest zawężenie jednej z wartości stanowiącej podstawę ograniczenia tej wolności wyłącznie do podstawowych, a nie jakichkolwiek praw i wolności innych osób (jak np. w art. 31 ust. 3 obowiązującej Konstytucji). Wobec braku dodefiniowania pojęcia „podstawowych praw" (w odróżnieniu ich od „praw nie-podstawowych") ani w Konstytucji[14], ani w samej ustawie, należy uznać, że takie zawężenie jest nie tylko niepotrzebne, lecz również może rodzić znaczące problemy interpretacyjne.

Jednocześnie ciekawą i niespotykaną klauzulę limitacyjną zawiera ust. 2 art. 3. Zgodnie z nim: „Korzystanie z wolności sumienia i wyznania nie może prowadzić do uchylania się od obowiązków publicznych nałożonych przez ustawy". Przyjęte rozwiązanie należy ocenić pozytywnie. Przepis ten bowiem jednoznacznie określa sposób eliminowania ewentualnych kolizji pomiędzy sposobem korzystania z wolności religijnej z jednej strony, a obowiązkami publicznymi z drugiej strony. Odnotować należy, że przepis ten nie tyle uderza w wolność religijną jako taką, lecz stanowi rozsądny ogranicznik dla takiego korzystania z tej wolności, który byłby sprzeczny – i to też nie wszystkimi, lecz tylko ustawowymi – obowiązkami publicznymi.

Wreszcie, po czwarte – w ust. 3 komentowanego artykułu zagwarantowano prawo do tzw. służby zastępczej, odsyłając w tym zakresie

---

[14] Zarówno zresztą z 1952, jak i obowiązującej.

do Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej[15]. Wobec faktu, że obowiązek obrony ojczyzny jest jednym z obowiązków publicznych, przepis ten stanowi *lex specialis* wobec wyżej cytowanego.

Gwarancyjnego charakteru ustawy o wolnościach sumienia i wyznania dopełnia art. 6, który zawiera zarówno zakaz dyskryminacji, jak i uprzywilejowania z powodu religii lub przekonań w sprawach religii. Jednocześnie, w ust. 2 rzeczony artykuł dopełnia (i nieco zbędnie powtarza) gwarancję zawartą już w art. 2 pkt 2, zakazując „zmuszania" obywateli do niebrania udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych ani do udziału w nich.

Ponieważ ustanowienie gwarancji wolności sumienia wyłącznie w ujęciu indywidualnym mogłoby czynić iluzorycznym korzystanie z wolności w pełnym jej zakresie, niezbędnym było także ustanowienie również w stosunkach państwa ze związkami wyznaniowymi. Takie gwarancje zawarte są w art. 9. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu, stosunek państwa do kościołów i związków wyznaniowych opiera się na poszanowaniu wolności sumienia i wyznania.

Gwarancje tego poszanowania zostały enumeratywnie wymienione w ust. 2. Są to: oddzielenie państwa i kościołów oraz związków wyznaniowych, swoboda wykonywania funkcji religijnych przez kościoły i związki wyznaniowe oraz równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych, bez względu na formę uregulowania ich sytuacji prawnej. Katalog ten jest dostatecznie szczegółowy i należy tutaj nadmienić, że treść art. 25 obowiązującej Konstytucji (mimo iż redakcyjnie jest obszerniejsza) w ust. 2 i 3 zawiera dużo ogólniejsze gwarancje wolności sumienia i religii. W tym zakresie, ustawa przed uchwaleniem Konstytucji z 1997 r. stanowiła samoistną podstawę

---

[15] Obecnie do Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. Należy zwrócić fakt, że aż do nowelizacji, która nastąpiła w 2004 r. przepis ten obligował do złożenia oświadczenia w sprawie przekonań religijnych lub wyznawanych zasad moralnych, co było sprzeczne z prawem do zachowania milczenia w sprawach religii, gwarantowanym przez art. 2 pkt 5 Ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

gwarancji wyżej wymienionych praw, w dzisiejszym stanie prawnym dopełnia regulacji konstytucyjnej.

Jednocześnie, swoistą przeciwwagą dla szerokich gwarancji wolności sumienia i wyznania stanowi art. 10, który potwierdza świeckość i neutralność Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach religii i przekonań. Zakazuje on równocześnie państwu i państwowym jednostkom organizacyjnym dotowania lub subwencjonowania kościołów i innych związków wyznaniowych, poza wyjątkami przewidzianymi w ustawach lub przepisach wydanych na ich podstawie. Przepis ten zasługuje na krytykę. Z jednej bowiem strony wprowadza, skądinąd potrzebne i uzasadnione przepisy dotyczące ograniczenia finansowania działalności związków wyznaniowych z funduszy publicznych, z drugiej jednak strony wprowadza bardzo szerokie wyłączenie tej zasady w przypadku wydania jakichkolwiek uregulowań szczegółowych w formie ustawy lub aktów podustawowych. W istocie zakaz obejmuje wyłącznie dotowania i subwencjonowania związków właściwie jedynie poprzez działanie organów administracji publicznej (np. w formie decyzji administracyjnych), gdyż już wydanie choćby rozporządzenia legitymizuje dotowanie lub subwencjonowanie związków wyznaniowych.

Przepis powinien być zatem zmieniony w taki sposób, by albo zakazywał całkowicie dotowania lub subwencjonowania związków wyznaniowych (ewentualnie – z wyjątkami, przewidzianymi w ustawie) bądź też zezwalał na dotowanie i subwencjonowanie związków wyłącznie w przypadkach wskazanych w ustawie lub wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego – sygn. akt K 11/90 oraz sygn. akt U 12/92

Przyjęcie Ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania było pierwszym krokiem na drodze kształtowania się wolności religijnej. Kolejne, tym razem w aspekcie prawa do nauczania religii w szkołach publicznych i ekspozycji symbolu religijnego (a ściślej: krzyża) w salach lekcyjnych, zostały wykonane w 1990 r.

Zarysowując szerszy kontekst otoczenia prawnego w tym zakresie, należy wskazać, że podstawowym aktem prawnym regulującym aż do 1989 r. sprawy oświaty była ustawa z 1961 r.[16]. Art. 1 wspomnianej ustawy stanowił, że nauczanie i wychowanie miało zmierzać do wszechstronnego rozwoju uczniów na świadomych i twórczych obywateli Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, natomiast art. 2, iż szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze są placówkami świeckimi. Całokształt nauczania i wychowania miała mieć charakter świecki.

Zmiana ust. 1 ww. artykułu nastąpiła przez art. 43 Ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Choć znacząco rozszerzył on katalog wartości, których przekazanie jest zadaniem szkoły publicznej i wyrugował odwołanie do wartości leżących u podstaw Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej, to jednak w dalszym ciągu utrzymał świeckość jako wartość, w oparciu o którą kształtowany jest system nauczania.

Krótko po uchwaleniu przez Sejm Ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, w sierpniu 1990 r., na podstawie Ustawy o rozwoju systemu oświaty i wychowania z 1961 r., została wydana Instrukcja Ministra Edukacji Narodowej dotycząca powrotu nauczania religii do szkoły w roku szkolnym 1990/91, uzupełniona następnie przez Instrukcję Ministra Edukacji Narodowej dotyczącą powrotu nauczania religii do szkoły w roku szkolnym 1990/91, określającą zasady współdziałania z Kościołami i Związkami Wyznaniowymi poza Kościołem rzymskokatolickim.

Przewidywały one, że katechizacja może odbywać się w szkołach podstawowych i średnich, w wymiarze dwóch lekcji tygodniowo. Warunkiem było wyrażenie takiej woli przez rodziców lub – w przypadku szkół ponadpodstawowych – rodziców bądź samych uczniów. Wraz z rozpoczęciem nowego roku szkolnego – we wrześniu 1990 r. – 95,8% uczniów zadeklarowało chęć uczestniczenia w lekcjach religii katolickiej[17].

---

[16] Ustawa o rozwoju systemu oświaty i wychowania z 15 lipca 1961 r. (Dz.U. 32, poz. 160).

[17] Strona internetowa Muzeum Historii Polski, https://muzhp.pl/pl/e/1705/powrot-religii-do-szkol [dostęp: 28.07.2022].

Pkt 12 pierwszej z instrukcji dotyczył z kolei ekspozycji krzyża w salach szkolnych oraz odmawiania modlitw. Stanowił on: „W pomieszczeniach szkolnych może być umieszczony krzyż. W szkole można wprowadzić modlitwę przed i po zajęciach. Dyrektor szkoły znając swoje środowisko zadecyduje, czy w ogóle należy poruszać ten problem. W klasach wielowyznaniowych można wprowadzić modlitwę indywidualną w ciszy lub posługiwać się tekstem wspólnym przyjętym przez te wyznania. W każdym wypadku wprowadzenie modlitwy w klasie wymaga od nauczycieli szczególnego taktu, delikatności oraz zwrócenia uwagi na sytuację uczniów innych wyznań i niewierzących. Nie można dopuszczać do tego, aby modlitwa w szkole stała się przyczyną konfliktu lub poczucia dyskryminacji niektórych osób. Dzieci należące do innych religii i rodziców niewierzących nie mogą być zmuszane do odmawiania modlitwy".

Rzecznik Praw Obywatelskich wnioskami z dnia 16 sierpnia 1990 r. oraz 28 sierpnia 1990 r. wniósł o uznanie sprzeczności obu Instrukcji w całości z art. 2 Ustawy o rozwoju systemu oświaty i wychowania oraz art. 18 i art. 19 Ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, a w konsekwencji również z art. 1 i art. 3 obowiązującej wówczas Konstytucji PRL. W szczególności uznał, że wspomniane Instrukcje pozostają w sprzeczności z art. 2 pkt 4[18] oraz pkt 5[19] Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w związku z art. 67 ust. 2 Konstytucji[20].

Trybunał Konstytucyjny po rozpoznaniu na posiedzeniu 29 stycznia 1991 r. wydał dzień później wyrok, w którym uznał, że wszystkie

---

[18] Stanowiącym: „Korzystając z wolności sumienia i wyznania obywatele mogą w szczególności: [...] 4. wychowywać dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniami w sprawach religii".

[19] Stanowiącym: „Korzystając z wolności sumienia i wyznania obywatele mogą w szczególności: [...] 5. zachowywać milczenie w sprawach swojej religii lub przekonań".

[20] Stanowiącym: „Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają równe prawa bez względu na płeć, urodzenie, wykształcenie, zawód, narodowość, rasę, wyznanie oraz pochodzenie i położenie społeczne".

zaskarżone przepisy są zgodne z ich wzorcami kontroli. Uznał on przede wszystkim, że przepis mówiący o świeckości państwa nie może prowadzić do wniosku, iż na terenie szkół publicznych nie mogą się odbywać lekcje religii. Wynika to z faktu, że są one wewnętrzną sprawą kościołów i związków wyznaniowych i nauczanie religii, jako wewnętrzna sprawa kościołów, prowadzone jest według programów przez te kościoły ustalonych i przez katechetów delegowanych przez władze kościelne. Państwowe programy nauczania nie są natomiast nasycone treściami religijnymi, a więc nie sposób mówić o naruszaniu zasady świeckości szkoły lub szerzej – świeckości państwa. Jak wskazał Trybunał, właśnie świeckość i neutralność nie mogą oznaczać zakazu takiego nauczania, jeśli życzą sobie tego zainteresowani obywatele. Inne rozumienie tych pojęć oznaczałoby nie neutralność, a ingerencję państwa w wolność sumienia i wyznania obywateli. W uzasadnieniu wskazał również, że taka wykładnia harmonizuje z podobnym rozumieniem pojęć świeckości, neutralności czy rozdziału kościoła od państwa w wielu europejskich państwach demokratycznych.

Omawiane orzeczenie było w swoim czasie szeroko komentowane, przeważnie krytycznie – przy czym najbardziej krytykowanym elementem orzeczenia okazało się dopuszczenie możliwości eksponowania krzyża w sali lekcyjnej. W glosie do orzeczenia[21], Mateusz Pilich w tym kontekście wskazał, że oparcie legalności eksponowania krzyża w salach lekcyjnych o wskazany powyżej przepis art. 15 ust. 2 Ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego pozwalałoby na dokonywanie tej czynności nie tylko w salach, gdzie odbywa się katecheza, lecz również wszelkich innych pomieszczeniach szkolnych. Według komentującego, TK zakwalifikował czynność umieszczenia krzyża w przestrzeni publicznej do kategorii „publicznego sprawowania kultu", natomiast sal lekcyjnych do kategorii „miejsc użyteczności publicznej". Autor glosy zaznaczył jednak, że jest to teza całkowicie chybiona. O ile ewentualnie można zgodzić się, że w zakresie pojęcia

[21] M. Pilich, *Komentarz do art. 12* [w:] Ustawa o systemie oświaty, s. 233.

„publicznego sprawowania kultu" może mieścić się modlitwa (co jednak wcale nie oznacza, że zjawisko praktyk religijnych w szkołach publicznych zasługuje na bezkrytyczną akceptację), o tyle wcale nie może być tak zakwalifikowane dekorowanie sal lekcyjnych emblematami religijnymi.

Należy tutaj wskazać również na krytyczną glosę autorstwa Michała Pietrzaka[22]. Generalna krytyka omawianego orzeczenia osadzała się na zakwestionowaniu przezeń założenia świeckości państwa, które powinno opierać się na kilku cechach: po pierwsze na awyznaniowości państwa polegającej na nieidentyfikowaniu się z żadną religią czy światopoglądem. Po drugie miał się cechować niekompetencją państwa w sprawach natury religijnej. Trzecią charakterystyczną cechą kompromisowego modelu świeckości państwa byłby prywatny charakter religii w odniesieniu do wiernych oraz neutralność państwa w sprawach religii i przekonań. W zamian państwo świeckie miało gwarantować jednostce szeroki katalog uprawnień, w tym prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Naturalną konsekwencją takiego charakteru państwa miał być również świecki charakter szkoły państwowej.

Z drugiej strony warto odnotować również głosy aprobujące orzeczenie z 30 stycznia 1991 r. Do takich należała chociażby odpowiedź autorstwa Hanny Gronkiewicz-Waltz oraz Krystyny Pawłowicz na wyżej przytoczoną krytyczną glosę Michała Pietrzaka[23].

Ciekawym głosem w dyskusji – choć znów odnoszącym się co do legalności wydania instrukcji, a nie wprost do jej treści – była polemika Teresy Rabskiej[24]. Stawiając zagadnienie na nowej płaszczyźnie, Teresa Rabska pytała o charakter prawny instrukcji. W ocenie

---

[22] M. Pietrzak, *Glosa do orzeczenia z 30 I 1991, K 11/90* [w:] „Państwo i Prawo" 1991, z. 5, s. 141–156.

[23] H. Gronkiewicz-Waltz, K. Pawłowicz, *W odpowiedzi na glosę M. Pietrzaka dotyczącą nauczania religii w szkole*, „Państwo i Prawo" 1991, z. 7, s. 90–96.

[24] T. Rabska, *Wokół problematyki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 30 I 1991, K 11-90*, „Państwo i Prawo" 1991, z. 7, s. 96–100.

badaczki, cechą nietypowego aktu było podanie do wiadomości stanowiska innego organu – a zatem Komisji Wspólnej przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski, a więc organu, który był przewidziany przez Ustawę o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Zatem wydanie instrukcji nie miałoby być legislacyjną samowolą ministra edukacji narodowej, a więc błędne byłoby stwierdzenie, że przywrócenie nauczania religii miałoby nastąpiło bez podstawy ustawowej. Niezależenie od powyższego, Teresa Rabska stwierdziła na końcu swoich rozważań, że należałoby wydać na podstawie art. 19 ust. 2 Ustawy o systemie oświaty rozporządzenie określające zasady i sposób godzenia rozkładu nauczania religii z rozkładem zajęć w szkole. Zostało ono wydane 14 kwietnia 1992 r.[25].

Drugim orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym omawianej kwestii był wyrok z dn. 20 kwietnia 1993 r. w sprawie o sygn. akt U 12/92. Trybunał również w tej sprawie orzekał na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, który zarzucał niezgodność Rozporządzenia z 14 kwietnia 1992 r. zarówno w ogólności z delegacją ustawową, na podstawie której zostało ono wydane, jak również poszczególnych jego przepisów z ustawowymi wzorcami kontroli.

Na osiem przedstawionych przez RPO zarzutów niezgodności ze wzorcem, Trybunał uznał tę niezgodność w przypadku trzech[26]. Istotniejsze z punktu widzenia niniejszego opracowania jest jednak to, jak Trybunał odniósł się do podniesionych przez skarżących kwestii, które uznał za zgodne z wzorcami kontroli.

---

[25] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki lekcji religii w szkołach publicznych (Dz.U. 36 poz. 155).

[26] Pierwsza niezgodność dotyczyła wykroczenia przepisu poza zakres normowania rozporządzenia, tj. uregulowania pobierania nauki religii poza systemem oświaty, druga – wprowadzenia kolidującej z obowiązującymi unormowaniami kodeksu pracy oraz Karty Nauczyciela w sprawie wypowiadania stosunku pracy zasady, iż cofnięcie skierowania do nauczania religii oznacza równocześnie wypowiedzenie (zmianę) stosunku pracy, trzecia z kolei – konstrukcji prawa do rezygnacji z lekcji religii jako wymogu oświadczeń negatywnych.

Wyjaśnić należy, że niezgodność ta miała polegać m.in. na ekscesywnym dopuszczeniu umieszczania symboli kultu i odmawianiu modlitwy poza miejscami i czasem udostępnionym na cele nauki religii. Trybunał orzekł wówczas, że zaskarżony przepis jest zgodny z konstytucyjnym i ustawowym wzorcem kontroli. Trybunał stwierdził przy tym, że chociaż nie znajduje on oparcia w przepisie, na podstawie którego wydano rozporządzenie, to jednak znajduje je w art. 13 ust. 1 i ust. 2 u.s.o.

Orzeczenie zapadło przy dwóch zdaniach odrębnych. Większość składu sędziowskiego orzekającego w sprawie oparła swoje rozstrzygnięcie na argumencie braku obligatoryjności zawieszania krzyża oraz odmawiania modlitwy przed i po zajęciach lekcyjnych. Trybunał wskazał ponadto, że dyspozycja §12 rozporządzenia MEN zawiera klauzulę korekcyjną zapobiegającą możliwości dyskryminacji na tle religijnym.

Orzeczenie to również było szeroko komentowane. W pierwszym rzędzie należy wskazać na krytyczną glosę Michała Pietrzaka. Również i tym razem – tak jak w przypadku cytowanej glosy do orzeczenia K 11/90 – odnosił się on do kwestii nauczania religii w szkołach publicznych, a także zasad finansowania wynagradzania nauczycieli religii[27], podzielając zasadniczo przedstawioną już argumentację.

Z kolei wśród głosów aprobujących, należy odnotować glosę Agnieszki Maziarz[28]. Stwierdziła ona, że zarówno nauczanie lekcji religii, jak i ekspozycja symboli religijnych (a w szczególności krzyża) musi wpisywać się w zasadę świeckości oraz neutralności światopoglądowej. Przede wszystkim jednak powinna respektować zasadę równości i dyskryminacji. Tym samym dopuszczalna jest wtedy, gdy nie prowadzi do dyskryminacji, a tak jest w przypadku, w którym

---

[27] M. Pietrzak, *Glosa do orzeczenia z 20 IV 1993, U/92*, „Państwo i Prawo" 1993, z. 8, s. 114.

[28] A. Maziarz, *Zasady nauki religii w szkołach w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Glosa do wyroku TK z dnia 20 kwietnia 1993 r., U 12/92*, „Prawo Gospodarcze w orzeczeniach i komentarzach" 2011, nr 1.

osobom niekorzystającym z lekcji religii zapewnia się to prawo. Chociaż Agnieszka Maziarz odnosi ją wprost do nauczania religii, to jednak zastrzega, że eksponowanie tej gorliwości nie sprzyja tak naprawdę zdrowo pojętemu zaangażowaniu w sprawy wyznania, które są w istocie wewnętrzną sprawą sumienia[29].

Pomimo nieodosobnionych głosów polemicznych obydwa orzeczenia wpisały się znacząco w sposób postrzegania wolności religijnej i ugruntowały jej zakres – przynajmniej w odniesieniu do spraw oświatowych, na stałe wpisując zarówno lekcję religii, jak i krzyże w salach lekcyjnych (zresztą nie tylko tych przeznaczonych do nauczania religii) w krajobraz polskiej szkoły publicznej.

Gwarancje wolności sumienia i wyznania w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

Ukoronowaniem procesu kształtowania się wolności religijnej było przyjęcie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997, która jak żadna inna poświęca problematyce tej wolności bardzo szeroki zakres.

Odwołanie do Boga zawiera już w swojej preambule[30], w której mowa o: „obywatelach Rzeczypospolitej, zarówno wierzących w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł, [...]". Takie ujęcie redakcyjne preambuły było kompromisem pomiędzy dążeniem jednych do zawarcia w konstytucji *invocatio Dei* oraz oczekiwaniem innych, aby Konstytucja była sformułowana w myśl postulatu „neutralności światopoglądowej".

W artykułowanej części Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wolność sumienia i religii została zaliczona do wolności i praw

---

[29] A. Maziarz, *op. cit.,* s. 128–132.

[30] O ocenie tzw. „zastępczego" *invocatio Dei* w Konstytucji RP *confer* P. Bała, *Invocatio dei w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w perspektywie porównawczej i historycznej* [w:] *Religia a prawo i państwo,* M. Sadowski, P. Szymaniec (red.), Wrocław 2011, s. 323 i nast.

o charakterze osobistym[31]. Kwestię tę przesądził sam ustrojodawca gwarantując tę wolność w art. 53 znajdującym się w rozdziale II, podrozdziale: wolności osobiste. Zgodnie z treścią art. 30 Konstytucji źródłem tej, jak i pozostałych wolności i praw jest niezbywalna godność człowieka, której nienaruszalność, ochrona i poszanowanie jest obowiązkiem władz publicznych. Na źródło wolności sumienia i religii w godności osoby powszechnie wskazuje się także w literaturze[32].

Najpełniejszym, choć znów nie jedynym przepisem gwarancyjnym jeśli chodzi o wolność sumienia i religii jest art. 53. Zgodnie z ust. 1 tegoż artykułu każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii. Ustęp 2 stanowi, że w skład wolności religijnej wchodzi wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie swojej religii poprzez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowania i nauczanie. Wolność religii obejmuje również posiadanie świątyń i miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo do korzystania z pomocy religijnej wszędzie tam, gdzie się znajdują. Elementy te sprecyzowano na tyle wyraźnie, że nie powinny rodzić wątpliwości i trudności interpretacyjnych.

Jednocześnie, w ust. 3 zagwarantowano rodzicom prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego zgodnie ze swoimi przekonaniami oraz zawarto odesłanie do art. 48 ust. 1 Konstytucji. W ust. 4 zapewniono natomiast prawo do nauczania religii kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej w szkołach, zastrzegając jednakże, że nie może to naruszać wolności sumienia i religii innych osób. Ta ostatnia gwarancja wpisała się w wyżej omawiane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

---

[31] *Confer* W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 658.

[32] *Confer* M. Zawiślak, *O ekspozycji symboli religijnych w budynkach publicznych* [w:] *O wolności słowa i religii. Praktyka i teoria*, F. Longchamp de Bérier, K. Szczucki (red.), Warszawa 2016, s. 171.

Podstawowa klauzula limitacyjna wolności gwarantowanych przez ten artykuł zawarta została w art. 53 ust. 5 Konstytucji. Warto podkreślić, że odnosi się on, nie do całej gwarantowanej przepisami art. 53 wolności, ale jedynie do jednego z elementów tej wolności – swobody uzewnętrzniania religii. Konstrukcja tego przepisu ma charakter zbliżony do przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji, jednak należy zwrócić uwagę na podstawowe różnice.

Po pierwsze, wśród formalnych przesłanek, które mogą stanowić podstawę dla ograniczenia omawianej wolności nie zawarto, odmiennie niż w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ochrony środowiska. Moim zdaniem nie jest to wyłączenie właściwe. W pełni należy zgodzić się z Pawłem Sarneckim, krytykując wyłączenie tej przesłanki odwołuje się do hipotetycznego przykładu grupy wyznaniowej[33], która swoje praktyki religijne – a więc formę uzewnętrzniania religii – opierałaby o kult przyrody, charakteryzujący się w istocie jej niszczeniem. Ograniczenie działalności takiej grupy wyznaniowej byłoby na gruncie art. 53 ust. 5 niemożliwe.

Należy zwrócić uwagę na odmienne ujęcie słowne tych przesłanek – bezpieczeństwo państwa zamiast bezpieczeństwa publicznego, moralność zamiast moralności publicznej oraz zdrowie zamiast zdrowia publicznego. Wydaje się zatem, że te różnice mają charakter zawężający (w stosunku do innych praw i wolności konstytucyjnych), jeśli chodzi o możliwość ograniczania wolności religijnej.

Druga znacząca różnica pomiędzy szczególną klauzulą limitacyjną wysłowioną w art. 53 ust. 5 Konstytucji a ogólną klauzulą zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji polega na braku obowiązku przeprowadzenia testu proporcjonalności. Trzecia zaś dotyczy, przynajmniej formalnie, dopuszczalności naruszenia istoty prawa. Skoro zatem pierwsza z różnic ma charakter zawężający, o dwóch powyższych należy stwierdzić, że mają charakter rozszerzający – tzn. dopuszczają

---

[33] P. Sarnecki, *op. cit.* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II,* wyd. II, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016, art. 53.

ograniczenie wolności religijnej w zakresie szerszym niż dopuszcza to klauzula limitacyjna art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Art. 53 ust. 6 stanowi, że nikt nie może być zmuszany do uczestniczenia ani do nieuczestniczenia w praktykach religijnych, a ust. 7 ogranicza możliwość obowiązania przez organy władzy publicznej do ujawnienia światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania.

Postanowienia dot. korzystania z wolności religijnej zawarte są również w art. 48 ust. 1 gwarantującym prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, przy uwzględnieniu stopnia dojrzałości dziecka, a także jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania. A także art. 85 ust. 3 dot. obowiązków obrony Rzeczypospolitej i prawa do uchylenia się od służby z bronią w ręku na rzecz służby zastępczej przez tych obywateli, którym przekonania religijne lub wyznawane zasady moralne nie pozwalają na odbywanie służby wojskowej.

Ostatnim przepisem Konstytucji, w którym *expressis verbis* wymieniono wolność sumienia i religii jest art. 233 ust. 1. Dotyczy on praw i wolności, których nie można ograniczać w trakcie trwania stanów wojennego i wyjątkowego, wśród których wyliczono również wolności sumienia i religii. Wypada nadmienić, że gwarancję identyczną w treści – choć z uwagi na technicznie odmienną redakcję art. 233 ust. 3 inaczej sformułowaną – zawarł ustrojodawca również w odniesieniu do stanu klęski żywiołowej. W katalogu praw i wolności, które ustawa określająca zakres ograniczeń w przypadku wystąpienia stanu klęski żywiołowej może ograniczyć, nie ma wolności sumienia i religii.

Podsumowując tę część artykułu należy zwrócić uwagę na zasadnicze różnice treści przepisów Konstytucji z 1952 oraz 1997 r. Rzeczą oczywistą jest znacznie szerszy zakres treściowy tej wolności, rozczłonkowany zresztą w kilku przepisach Konstytucji z 1997 r. Właściwie jedynym komponentem łączącym oba przepisy jest dość neutralny zakaz zmuszania do uczestniczenia lub nieuczestniczenia w praktykach religijnych. Jednak i w tym wypadku widać pewne

różnice – Konstytucja z 1952 r. w pierwszej kolejności wymieniała zakaz zmuszania do „niebrania" udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych, a dopiero na drugim miejscu do czynności pozytywnej – tj. do brania udziału. Przeciwnie w Konstytucji z 1997 r., gdzie odwrócono tę kolejność – na pierwszym miejscu zakaz obejmuje zmuszanie do uczestniczenia, na drugim dopiero do nieuczestniczenia.

Jednocześnie art. 53 Konstytucji z 1997 r., zwłaszcza w ust. 2, silnie nacechowany jest wpływami międzynarodowych porządków prawnych – w szczególności Europejską Konwencją Praw Człowieka[34]. W doktrynie zauważa się, że: „Konwencja ta bowiem, zgodnie ze swym charakterem, ustala jedynie pewne minimum standardów ochrony wolności sumienia i religii, nie stawiając tamy dla kształtowania przez poszczególne państwa dalej idących możliwości. Zresztą, gdy porównamy oba te przepisy, bez trudu będzie można stwierdzić, że Konstytucja posuwa się tu znacznie dalej w powoływaniu konkretnych przejawów realizacji omawianej wolności"[35].

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną różnicę: ustawodawca konstytucyjny zasadniczo zerwał z ugruntowaną w tradycji Konstytucji marcowej oraz w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. terminologią „wolności sumienia i wyznania", wprowadzając jednocześnie pojęcie „wolności sumienia i religii". Swoją drogą, nie zerwał jednak w sposób konsekwentny, bowiem nawet na gruncie art. 48 ust. 1 Konstytucji rodzicom przysługuje prawo do

---

[34] Stanowiącą: „1. Każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania; prawo to obejmuje wolność zmiany wyznania lub przekonań oraz wolność uzewnętrzniania indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swego wyznania lub przekonań przez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i czynności rytualne. 2. Wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób".

[35] P. Sarnecki, *op. cit.* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016, art. 53.

wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami przy uwzględnieniu stopnia dojrzałości dziecka, jego wolności sumienia i wyznania oraz jego przekonania. Wydaje się, że należałoby tę nomenklaturę ujednolicić. Po pierwsze dlatego, że skoro przepis Konstytucji tak silnie odwołuje się do semantyki EKPCz, to operowanie odmienną siatką pojęciową wprowadza niepotrzebny chaos. Nawet jeśli intencją ustrojodawcy było wyłącznie symboliczne odcięcie się od dotychczas używanych pojęć, to można zaryzykować stwierdzenie, iż upłynęło już dostatecznie dużo czasu, by przestać utożsamiać pojęcie wolności sumienia i wyznania wyłącznie z czasami komunistycznymi.

Zakończenie

Podsumowując niniejsze opracowanie, należy wskazać na zasadniczą zmianę, jaka miała miejsce zarówno na płaszczyźnie myślenia o wolności religijnej, jak i na gruncie rozwiązań normatywnych w latach 1989–1997. Zmiana ta odbywała się stopniowo, choć przejście to odbyło się w sposób zasadniczy i trudno wskazać jakąkolwiek inną konstytucyjną wolność, w której zmiana byłaby tak radykalna, a zarazem tak właściwie odpowiadała ówcześnie oczekiwaniom społecznym.

Pierwszym z kamieni milowych było uchwalenie Ustawy o wolnościach sumienia i wyznania w 1989 r., stanowiącej pierwszą w historii Polski ustawę zawierającą gwarancje wolności religijnej. Za kunsztowne należy uznać niełatwe pogodzenie szerokich gwarancji wolności sumienia i wyznania z świeckości i neutralności Rzeczypospolitej Polskiej (a jeszcze wtedy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej!) w sprawach religii i przekonań z deklaracjami świeckości państwa i neutralności światopoglądowej, zawartymi w art. 10 ustawy. Następnymi krokami były przełomowe i dobrze przyjęte społecznie, choć nieco kontrowersyjne i niejednoznacznie komentowane przez doktrynę orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygnaturach akt K 11/90 oraz U 12/92.

Ukoronowaniem tych dążeń było uchwalenie Konstytucji z 1997 r., nie tylko odwołującej się – i to dwukrotnie – w swej preambule do Boga, lecz także zawierającej szerokie gwarancje wolności sumienia i religii oraz otwierające drogę do normalizacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi, w szczególności również ratyfikacji konkordatu, co nastąpiło na podstawie ustawy uchwalonej dnia 8 stycznia 1998 r. Być może w niedalekiej przyszłości przyjdzie jeszcze raz postawić pytanie o miejsce religii w życiu publicznym i na nowo zdefiniować zakres wolności religijnej. Zadaniem niniejszego artykułu była jednak nie predykcja przyszłości, lecz ukazanie kamieni milowych formowania się wolności religijnej w Polsce – w tym sensie jego autor patrzy raczej wstecz niż w przód.

Bibliografia

Akty prawne

1. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 33 poz. 232).
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 78 poz. 483).
3. Ustawa o rozwoju systemu oświaty i wychowania z 15 lipca 1961 r. (Dz.U. 32, poz. 160).
4. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 44 poz. 220).
5. Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 5 poz. 29).
6. Ustawa z dn. 27 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego (Dz.U. 29 poz. 154).
7. Ustawa z dn. 27 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. 29 poz. 155).
8. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki lekcji religii w szkołach publicznych (Dz.U. 36 poz. 155).

Orzecznictwo

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 30 stycznia 1991 r., sygn. akt K 11/90, OTK 1991/1/2.
2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 20 kwietnia 1993 r., sygn. akt U 12/92, OTK 1993/1/9.

Literatura

1. Bała P. *Invocatio dei w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w perspektywie porównawczej i historycznej* [w:] *Religia a prawo i państwo*, red. M. Sadowski, P. Szymaniec, Wrocław 2011.
2. Gronkiewicz-Waltz H., Pawłowicz K., *W odpowiedzi na glosę M. Pietrzaka dotyczącą nauczania religii w szkole*, „Państwo i Prawo" 1991, z. 7.
3. Łuczak A., *Poznański Czerwiec 1956.*
4. Maziarz A., *Zasady nauki religii w szkołach w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Glosa do wyroku TK z dnia 20 kwietnia 1993 r., U 12/92*, „Prawo Gospodarcze w orzeczeniach i komentarzach" 2011, nr 1.
5. Pietrzak M., *Glosa do orzeczenia z 20 IV 1993, U/92*, „Państwo i Prawo" 1993, z. 8.
6. Pietrzak M., *Glosa do orzeczenia z 30 I 1991, K 11/90*, „Państwo i Prawo" 1991, z. 5.
7. Rabska T., *Wokół problematyki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 30 I 1991,* „Państwo i Prawo" 1991, z. 7.
8. Sarnecki P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
9. Skrzydło W., Grabowska S., Grabowski R., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny,* Warszawa 2009.
10. Zawiślak M., *O ekspozycji symboli religijnych w budynkach publicznych* [w:] *O wolności słowa i religii. Praktyka i teoria,* F. Longchamp de Bérier, K. Szczucki (red.), Warszawa 2016.

Źródła internetowe

1. Strona internetowa Muzeum Historii Polski, https://muzhp.pl/pl/e/1705/powrot-religii-do-szkol [dostęp: 28.07.2022].
2. https://ipn.gov.pl/pl/aktualnosci/40759,Agnieszka-Luczak-Poznanski-Czerwiec-1956.html [dostęp: 28.07.2022].

Streszczenie

W swoim artykule autor opisuje proces kształtowania się wolności sumienia i religii w latach 1989–1997. Wychodząc od określenia sytuacji prawnej na gruncie Konstytucji 1952 r., demaskuje jej fasadowość, wskazując m.in. na brak wykonania postanowień blankietowych zawartych w postanowieniach art. 88. Następnie dowodzi przełomowości rozwiązań przyjętych przez Sejm PRL u schyłku jego ostatniej kadencji, w postaci Ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Podkreśla przy tym wprowadzony przepisami tej ustawy balans pomiędzy stosunkowo szerokimi gwarancjami, a postanowieniami dotyczącymi świeckości i neutralności światopoglądowej państwa. Następnie przybliża dwa kluczowe, lecz kontrowersyjne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygnaturach K 11/90 oraz U 12/92, w których TK zajął stanowisko w zakresie wprowadzenia lekcji religii w szkołach publicznych oraz wypowiedział się w kwestiach dotyczących ekspozycji symbolu religijnego w salach lekcyjnych. Autor wskazuje także na przepisy obowiązującej aktualnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., stanowiące ukoronowanie procesu kształtowania się tych gwarancji. Artykuł zakończony jest wnioskami *de lege ferenda*.

Summary

In this article, the author describes the process of formation of freedom of conscience and religion in Poland in 1989–1997. Starting from the definition of the legal situation on the basis of the 1952 Constitution, he exposes its facade, pointing out (among other things) the lack of implementation of the blanket provisions contained in the provisions of Article 88 of the Constitution of the People Republic of Poland. Then, he proves the groundbreaking nature of the solutions adopted by the Sejm of the People's Republic of Poland at the end of its last term, in the form of the Law on Guarantees of Freedom of Conscience and Religion. He emphasizes the balance introduced by the provisions of this law between the relatively broad guarantees and the provisions on secularism and worldview neutrality of the state. He takes also a closer look at two key but controversial rulings of the Constitutional Court in cases with the signatures K 11/90 and U 12/92, in which the Constitutional Court took a position on the introduction of religious instruction in public schools and pronounced on issues concerning the display of religious symbols in classrooms. The author also points to the provisions

of the 1997 Constitution of the Republic of Poland, currently in force, as the culmination of the process of forming these guarantees. The article ends with de lege ferenda conclusions.

Słowa kluczowe

Wolność sumienia i religii, gwarancje wolności sumienia i wyznania, kształtowanie się wolności religijnej w latach 1989–1997.

Keywords

Freedom of conscience and religion, conscience, religion, human rights, the formation of freedom of conscience and religion.

Michał Przychodzki

INSTYTUCJA ODPOWIEDZIALNOŚCI KONSTYTUCYJNEJ W II RZECZYPOSPOLITEJ

Wprowadzenie

Instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej jako instytucja prawa konstytucyjnego ma bardzo długą tradycję ustrojową. Powstała jako wyjątkowy typ odpowiedzialności, zarówno pod względem podmiotowym jak i przedmiotowym[1]. Wskazywana wyjątkowość dotyczy również sposobu jej realizacji oraz systemu kar możliwych do orzeczenia w ramach tej procedury. Benjamin Constant twierdził, że odpowiedzialność konstytucyjna powinna obejmować wszystkie działania władzy wykonywane w: „sposób szkodliwy dla narodu, dokuczliwy dla obywateli, niewymagany przez interes publiczny"[2].

Genezy instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej należy doszukiwać się w średniowiecznej Anglii. Procedura mająca zapewnić kontrolę nad sprawowaniem władzy przez władzę wykonawczą powstała już w XIV wieku, kiedy to parlament angielski starał się znaleźć sposób na rozliczanie doradców królewskich z podejmowanych przez

---

[1] M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992, s. 9.

[2] Cytat za A. Domańska, *Delikt konstytucyjny – pojęcie, rodzaje i funkcje* [w:] *Państwo i jego instytucje. Konstytucja – sądownictwo – samorząd terytorialny*, R. Balicki, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2018, s. 121.

nich działań[3]. Procedurą tą była instytucja *impeachmentu,* w ramach której postępowanie wszczynała Izba Gmin, a sądziła Izba Lordów. Zakres podmiotowy i przedmiotowy nie był ściśle określony. Instytucja ta była wykorzystywana przeciwko ministrom i sędziom, ale również przeciwko posłom i lordom oraz innym osobom, jeżeli Izba Gmin uznała to za celowe[4]. W tej procedurze jedynym sądem, organem wymierzającym sprawiedliwość był Parlament[5].

Stosowanie *impeachmentu* miało pewne słabe strony. Przede wszystkim w początkowym etapie funkcjonowania tej instytucji, postępowanie wobec ministra mogło być wszczęte tylko wtedy, gdy jego działanie miało charakter wykroczenia przewidzianego przez prawo karne. Stopniowo jednak odstępowano od tej zasady i wszczynano procedurę *impeachmentu* celem uświadomienia ministra, że popełnił błąd lub że jego działania są szkodliwe dla kraju. Doprowadziło to do rozmycia się karnego charakteru tej instytucji. Drugą słabą stroną *impeachementu* była możliwość zastosowania przez króla prawa łaski i amnestii, celem ochrony konkretnego ministra[6].

Obok instytucji *impechmentu* funkcjonowała również instytucja *act (bill) of attainder*[7], która wykorzystywana była w sytuacjach, w których niemożliwym było wykazanie naruszenia prawa przez daną osobę, a parlamentowi lub królowi zależało na skazaniu konkretnej osoby[8]. *Act (bill) of attainder* niekiedy następował po *impeachmencie,* jeżeli oskarżony odmawiał ustosunkowania się do zarzutów i uni-

---

[3] J. Jaskiernia, *Zagadnienie podstaw do wszczęcia procedury impeachmentu przeciwko urzędnikom federalnym w prawie i praktyce ustrojowej Stanów Zjednoczonych,* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1975, nr 4, s. 121–122.

[4] M. Pietrzak, *Odpowiedzialność..., op. cit.,* s. 32.

[5] A. Makowski, L. Pastusiak, *Impeachment,* Warszawa 1999, s. 12.

[6] A. Esmein, *Prawo konstytucyjne,* Warszawa 2013 (reprint wydania z 1921 r.), s. 112–113.

[7] W źródłach instytucja ta zapisywana jest jako *bill of attainder* lub *act of attainder.* Taka forma zapisu funkcjonuje przede wszystkim w cytowanej monografii M. Pietrzaka, ale również w pracach A. Esmeina.

[8] M. Pietrzak, *Odpowiedzialność..., op. cit.,* s. 33.

kał wymierzenia mu sprawiedliwości. Stosowny *act (bill)* wnoszono i uchwalano jak normalny akt prawny, z tym wyjątkiem, że dotykał on spraw życia lub majątku (w tej procedurze przewidziana była kara śmierci i konfiskata dóbr)[9].

Za Adhémarem Esmeinem w następujący sposób można podsumować angielski system odpowiedzialności: „1. nieodpowiedzialność monarchy, piastującego władzę wykonawczą; 2. odpowiedzialność ministrów za każdy czyn nielegalny, lub tylko błędny i zgubny dla kraju, o ile oni sami go spełnili albo też przyłożyli do niego rękę; 3. nieodzowny udział ministrów w każdym akcie królewskim, będącym przejawem prerogatywy korony"[10].

W Polsce początków odpowiedzialności przedstawicieli władzy za naruszenie prawa dopatrywać się można już w XVI wieku. Konstytucja sejmowa z 1565 r. przewidywała, że urzędnicy zaniedbujący swoje obowiązki będą pozywani przez posłów ziemskich, króla lub instygatora koronnego do sądu sejmowego[11]. Również w późniejszych okresach polskiej państwowości funkcjonowały instytucje pozwalające pociągać do odpowiedzialności urzędników państwowych za ich naruszenia prawa. W drugiej połowie XVIII wieku powołano Komisje Wielkie – Skarbu i Wojska, których komisarze za sprawą Konstytucji sejmowej z 1768 r. ponosili odpowiedzialność za przywłaszczenie sobie ustawodawstwa, co równoznaczne było z uznaniem tego czynu za zbrodnię stanu[12]. Pierwsza polska Konstytucja z 3 maja 1791 r.[13] również wprowadziła instytucję odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów. Odpowiedzialność ponosili przede wszystkim ministrowie zasiadający w Straży Praw, ale także ministrowie wchodzący w skład Komisji Wielkich oraz komisarze do nich powołani[14].

---

[9] A. Esmein, *Prawo konstytucyjne..., op. cit.,* s. 112–113.

[10] A. Esmein, *Prawo konstytucyjne..., op. cit.,* s. 109.

[11] M. Pietrzak, *Odpowiedzialność..., op. cit.,* s. 51.

[12] *Ibidem.*

[13] http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/1791.html [dostęp: 12.07.2022].

[14] *Ibidem,* s. 53.

Po upadku państwa polskiego w wyniku dokonanych rozbiorów, dalej na dawnych terenach Rzeczypospolitej wyróżnić można było akty, które w swoich postanowieniach odnosiły się do odpowiedzialności konstytucyjnej. Instytucja ta była obecna m.in. w Konstytucji Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r. czy Konstytucji Królestwa Polskiego z 27 listopada 1815 r.[15].

W związku z silną tradycją ustrojową, instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej znalazła swoje miejsce w ustawodawstwie II Rzeczypospolitej. Przewidywała ją zarówno Konstytucja z 17 marca 1921 r.[16] (dalej zwana Konstytucją marcową), jak również Konstytucja z 23 kwietnia 1935 r.[17] (dalej zwana Konstytucją kwietniową).

Zakres podmiotowy

Analizę zakresu przedmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej w II Rzeczypospolitej rozpocząć należy od pierwszej powojennej ustawy zasadniczej, tj. od Konstytucji marcowej. Na wstępie należy podkreślić, że wprowadzenie tej instytucji do ustroju państwa nie było kwestionowane przez żadne ugrupowanie polityczne. Wynikało to przede wszystkim z zakorzenienia się tej instytucji prawa konstytucyjnego w europejskiej praktyce ustrojowej[18]. Zgodnie z art. 56 Rada Ministrów ponosiła solidarną odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za ogólny kierunek działalności Rządu. Odpowiedzialność solidarna jako pojęcie prywatno-prawne ma pod względem publiczno-prawnym według Władysława Jaworskiego znaczenie tylko obrazowe, będące skrótem dla oznaczenia wszystkich ministrów[19]. Ponadto

---

[15] *Ibidem,* s. 54–55.

[16] Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 44 poz. 267).

[17] Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 30 poz. 227).

[18] M. Pietrzak, *Odpowiedzialność..., op. cit.,* s. 58.

[19] N. Oberender, *Gwarancje Konstytucji* [w:] *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921,* W. L. Jaworski, Warszawa 2014 (reprint wydania z 1924 r.), s. 139.

ponosili ją również indywidualnie ministrowie za działalność w urzędzie i za działania podległych im organów. Konstytucyjna odpowiedzialność ministrów zwana jest również w doktrynie odpowiedzialnością prawnopaństwową albo prawną odpowiedzialnością, co związane jest z tym jakoby odpowiedzialność parlamentarna nie miała charakteru prawnego[20]. Przed Trybunałem Stanu odpowiedzialność ponosił również Prezydent RP, co regulował art. 51 Konstytucji.

W wyniku nakazu konstytucyjnego wyrażonego w art. 59 przewidującym, że odpowiedzialność konstytucyjna i sposób jej urzeczywistnienia określi osobna ustawa, rząd Juliana Nowaka dnia 11 grudnia 1922 r. przedłożył Sejmowi stosowny projekt ustawy o Trybunale Stanu. Projekt wzorowany był na ustawie austriackiej z 1867 r.[21]. Prezentujący projekt ustawy poseł Herman Lieberman wskazywał, iż: „Rząd zapożyczył się u b. Austriji nie z pietyzmu, nie z miłości i przywiązania do niej, ale uczynił to z konieczności, albowiem jedynie b. monarchja austrjacka z pośród większych państw miała wyczerpującą kodyfikację prawną o odpowiedzialności ministrów i o postępowaniu sądowym (pisownia oryginalna, przyp. MP)"[22].

Zgodnie z uchwaloną 27 kwietnia 1923 r. ustawą o Trybunale Stanu[23] odpowiedzialność konstytucyjną ponosili również kierownicy ministerstw oraz Prezes Najwyższej Izby Kontroli Państwa[24] (art. 26). Ponadto zgodnie z art. 29 ustawy odpowiedzialność ponosił również Marszałek Sejmu zastępujący Prezydenta RP.

---

[20] W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system),* Warszawa 2008 (reprint wydania z 1922 r.), s. 342.

[21] M. Pietrzak, *Odpowiedzialność..., op. cit.,* s. 59.

[22] Sprawozdanie stenograficzne z 14 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 10 lutego 1923 r.

[23] Ustawa z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. 59 poz. 415).

[24] Ustawa o Trybunale Stanu błędnie zamiast konstytucyjnym tytułem „Prezes Najwyższej Izby Kontroli" posługiwała się właśnie nazwą „Prezes Najwyższej Izby Kontroli Państwa" – zwraca na to uwagę J. Zaleśny w publikacji *Odpowiedzialność konstytucyjna w drugiej Rzeczypospolitej.*

Z kolei Konstytucja kwietniowa, która odrzuciła demokratyczne zasady poprzedniej ustawy zasadniczej wprowadziła istotne zmiany w przedmiocie podmiotowego zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej. Przede wszystkim Prezydent został wyłączony z kręgu podmiotów ponoszących jakąkolwiek odpowiedzialność za swoje działania. Zgodnie z art. 4 Konstytucji kwietniowej odpowiadał on jedynie przed Bogiem i historią, co traktować należy jedynie jako odpowiedzialność moralną[25]. Wyłączenie spod odpowiedzialności dotyczyło również osoby tymczasowo pełniącej urząd Prezydenta. Zgodnie z art. 23 Konstytucji kwietniowej, odmiennie niż w jej poprzedniczce, Prezydenta mógł zastępować Marszałek Senatu, a gdyby Senat był rozwiązany – Marszałek rozwiązanego Senatu. Ponownie jak w poprzedniej Konstytucji, odpowiedzialność konstytucyjną ponosili Prezes Rady Ministrów, ministrowie i Prezes Najwyższej Izby Kontroli[26]. Jako coś niespotykanego w ówczesnej praktyce ustrojowej traktować należy włączenie do kręgu podmiotów ponoszących odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu posłów i senatorów[27].

Uchwalona w związku z wykonaniem postanowień Konstytucji Ustawa o Trybunale Stanu z 14 lipca 1936 r.[28] rozwijając ustalenia konstytucyjne, odrębnie traktowała odpowiedzialność konstytucyjną ministrów oraz odpowiedzialność posłów[29] i senatorów do Parlamentu Rzeczypospolitej przed wspólnym dla wszystkich Trybunałem Stanu. Ponownie należy podkreślić, iż było to znaczące odstępstwo względem regulacji obowiązujących w innych państwach europejskich

---

[25] J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w drugiej Rzeczypospolitej,* Warszawa 2003, s. 145.

[26] H. Zięba-Załucka, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich,* S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Toruń 2010, s. 221.

[27] *Vide* art. 41 i 44 Konstytucji kwietniowej.

[28] Ustawa z dnia 14 lipca 1936 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. 56 poz. 403).

[29] Zgodnie z art. 28 Ustawy o Trybunale Stanu z 1936 r. odpowiedzialność względem posłów do parlamentu Rzeczypospolitej stosowano odpowiednio do posłów na Sejm Śląski.

tamtejszej epoki. Włączenie parlamentarzystów do kręgu osób ponoszących odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu stanowiło wyraźny kierunek dokonywanej zmiany systemu rządów z parlamentarno-gabinetowego na rzecz systemu prezydenckiego[30].

Zakres przedmiotowy

Na mocy Konstytucji marcowej Prezydent RP odpowiadał przed Trybunałem Stanu za zdradę kraju, pogwałcenie Konstytucji lub przestępstwa karne[31]. Brak jest wątpliwości interpretacyjnych co do odpowiedzialności Prezydenta za przestępstwa karne. Inna sytuacja jest z odpowiedzialnością tego organu za „zdradę kraju" lub „pogwałcenie Konstytucji". Przepisy ustawy zasadniczej nie wyjaśniają zastosowanych w art. 51 pojęć. Wacław Komarnicki wskazuje, że przez „zdradę kraju" należy uznawać wykonywanie lub brak wykonywania przez Prezydenta swoich konstytucyjnych obowiązków, które to działanie miałoby być sprzeczne z szeroko rozumianym interesem państwa. Również jako zdradę kraju można rozumieć takie działanie, które podważałoby pozycję i reputację kraju na arenie międzynarodowej[32]. W innych ówcześnie obowiązujących konstytucjach europejskich synonimicznie stosowano pojęcie „zdrady stanu" czy „zdrady państwa", m.in. Konstytucja III Republiki Francuskiej posługiwała się w swoich postanowieniach pojęciem „zdrady stanu"[33].

Większe trudności interpretacyjne dotyczą pojęcia „pogwałcenia Konstytucji". Sam zwrot należy traktować jako pojęcie wieloznaczne, nieostre i mogące doprowadzić do rzeczywistej nieodpowiedzialności Prezydenta. Pesymizm ten wyrażał przede wszystkim Władysław Leopold Jaworski[34], wskazując na to, że może to być wykorzystywane

---

[30] J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna..., op. cit.,* s. 152.
[31] *Vide* art. 51 Konstytucji marcowej.
[32] W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne..., op. cit.,* s. 288–289.
[33] J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna..., op. cit.,* s. 36.
[34] *Ibidem,* s. 39.

przez parlament jako mechanizm instrumentalnego traktowania norm konstytucyjnych. Odmienne stanowisko zajmował Wacław Komarnicki, jasno wskazując, iż obawa o nieodpowiedzialność Prezydenta nie zachodzi, gdyż pojęcie „pogwałcenia konstytucji" należy postawić na jednej płaszczyźnie ze „zdradą kraju". Pogwałcenie Konstytucji należy traktować jako zamach na nią, celem jej obalenia[35].

Z kolei w artykule 27 Ustawy o Trybunale Stanu z 1923 r. ustawodawca zamiast pojęcia „pogwałcenia Konstytucji" stosuje określenie „naruszenia Konstytucji z winy umyślnej". Analizując użyte określenia niewątpliwie można stwierdzić, że pojęcie „pogwałcenia Konstytucji" ma większy wydźwięk niż użyte w ustawie „naruszenie Konstytucji z winy umyślnej". Jednakże w tym zakresie większego podkreślenia wymaga wskazanie na winę. Zgodnie z przytoczonym artykułem, Prezydent odpowiada jedynie za umyślne naruszenie konstytucji. Zatem ustawodawca nie założył nieumyślnego naruszenia przez Prezydenta Konstytucji, tak jak czyni to w stosunku do ministrów. Podsumowując odpowiedzialność Prezydenta należy wskazać, że Marszałek Sejmu zastępujący Prezydenta odpowiada w tym samym zakresie co urzędujący Prezydent.

Artykuł 56 Konstytucji marcowej określa solidarną odpowiedzialność konstytucyjną Rady Ministrów za ogólny kierunek działalności Rządu. Poszczególni ministrowie ponoszą również odpowiedzialność za działalność w urzędzie, zarówno za zgodność tej działalności z Konstytucją i innymi ustawami, za działalnie podległych im organów, jak i za kierunek swej polityki. Ponadto zgodnie z art. 57 Konstytucji marcowej ministrowie ponoszą solidarną i indywidualną odpowiedzialność za akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej. Zgodnie z art. 59 Konstytucji, sposób urzeczywistnienia odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów nastąpi w odrębnej ustawie.

Ustawa o Trybunale Stanu z 1923 r. w art. 1 wskazuje, że: „Minister odpowiada konstytucyjnie przed Trybunałem Stanu za

---

[35] W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne..., op. cit.,* s. 289–291.

działania i zaniechania, wynikłe z winy umyślnej lub nieumyślnej, któremi w zakresie swojego urzędowania, lub też w zakresie ogólnego kierunku działalności i polityki Rządu, naruszył Konstytucję Rzeczypospolitej lub inną ustawę, naraził Państwo na niebezpieczeństwo, lub interesom Państwa oczywistą i znaczną wyrządził szkodę [...]". W ustawie nastąpiło zatem rozwinięcie norm wyrażonych w ustawie zasadniczej. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na ponoszenie odpowiedzialności za narażenie państwa na niebezpieczeństwo oraz wyrządzenie państwu oczywistej i znacznej szkody. Ponownie jak w przypadku zakresu przedmiotowego odpowiedzialności Prezydenta, ustawodawca wprowadził niejednoznaczne kryteria. Trudno jest jednoznacznie wskazać czym jest narażenie państwa na niebezpieczeństwo lub w jakich przypadkach minister wyrządzi oczywiste i znaczne szkody interesom państwa. Słusznie wskazuje Jacek Zaleśny na element polityczny przy tak skonstruowanych przesłankach pociągnięcia danego ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej. To w Sejmie, a więc w ciele politycznym powstaje wniosek o wszczęcie procedury przed Trybunałem Stanu, zatem to od aktualnej konfiguracji partyjnej zależało czy dane działanie zostałoby zakwalifikowane za zgodne z prawem czy w interpretacji wnioskodawców stanowiło narażenie państwa na niebezpieczeństwo[36].

Zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej wyrażony w Ustawie o Trybunale Stanu z 1923 r. odnośnie ministrów stosuje się odpowiednio do kierowników ministerstw oraz do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli[37].

Odmiennie niż w swojej poprzednicze Konstytucja kwietniowa uregulowała zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa Rady Ministrów i samych ministrów. Zgodnie z art. 30 Konstytucji kwietniowej odpowiadali oni jedynie za umyślne naruszenie konstytucji lub innego aktu ustawodawczego, dokonane w związku

---

[36] J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna..., op. cit.,* s. 49–50.

[37] *Vide* art. 26 Ustawy o Trybunale Stanu z 1923 r.

z urzędowaniem. Tożsamą regulację wyraża art. 9 ust. 1 Ustawy o Trybunale Stanu z 1936 r. Zatem przede wszystkim ograniczono zakres czynów jedynie do tych popełnionych umyślnie. Jacek Zaleśny wskazuje, że *a contrario* nieumyślne naruszenie Konstytucji (lub innego aktu ustawodawczego) przez ministra czy Prezesa Rady Ministrów nie stanowiło deliktu konstytucyjnego[38]. Pozytywnie ocenić należy zmianę miejsca popełnionego deliktu konstytucyjnego. W Konstytucji kwietniowej ograniczono je do czynów popełnionych w związku z urzędowaniem, unikając tym samym konieczności enumeratywnego wyliczenia sytuacji, w których taki delikt mógłby zostać popełniony[39]. Prezes Najwyższej Izby Kontroli za sprawowanie swojego urzędu odpowiadał na podobnych zasadach jak ministrowie[40].

Poza Prezesem Rady Ministrów, Prezesem Najwyższej Izby Kontroli oraz ministrami, odpowiadali również posłowie oraz senatorowie[41]. Zgodnie z art. 41 ust. 3 Konstytucji kwietniowej odpowiadali oni za wystąpienia sprzeczne z obowiązkiem wierności wobec państwa polskiego albo zawierające znamiona przestępstwa, ściganego z urzędu. Wprowadzony zwrot „wierność wobec państwa polskiego" przyrównać można do zakresu przedmiotowego odpowiedzialności Prezydenta RP z Konstytucji marcowej, gdzie odpowiadał on m.in. za „pogwałcenie Konstytucji" czy „zdradę kraju". Wprowadzenie niezdefiniowanego terminu jakim jest „wierność wobec państwa polskiego" dawało możliwość do politycznego wykorzystywania tej instytucji wobec parlamentarzystów, w ramach bieżących potrzeb politycznych. Taka nieostra regulacja powodowała również daleko idące ograniczenie immunitetu parlamentarnego[42].

---

[38] J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna..., op. cit.,* s. 151.

[39] *Ibidem.*

[40] *Vide* art. 77 ust. 4 Konstytucji kwietniowej.

[41] Zgodnie z art. 48 Konstytucji kwietniowej w stosunku do senatorów stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące posłów.

[42] J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna..., op. cit.,* s. 152.

Ponadto posłowie i senatorowie mogli zostać pociągnięci do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, jeżeli w swoim imieniu, w imieniu osoby trzeciej, albo w imieniu przedsiębiorstwa, spółek lub towarzystw na zysk obliczonych, nabywali dobra państwowe, dzierżawili je, podjęli dostawy i roboty rządowe albo otrzymali od rządu koncesje lub inne korzyści osobiste[43]. Tożsamy zakres przedmiotowy wprowadza art. 24 Ustawy o Trybunale Stanu z 1936 r.

Skład Trybunału Stanu

Na gruncie ustawy zasadniczej z 1921 r. powołano specjalny organ sądowy do rozliczalności piastunów władzy publicznej. Egzekwowanie odpowiedzialności konstytucyjnej było możliwe jedynie przed Trybunałem Stanu. Ustrojodawca z 1921 r. uregulował kwestie Trybunału Stanu w rozdziale III „Władza wykonawcza" Konstytucji marcowej. Michał Pietrzak wskazuje, że miejsce regulacji w rozdziale poświęconym władzy wykonawczej, a nie na przykład w rozdziale IV „Sądownictwo", wynikało z pragmatyki i chęci uregulowania w jednym segmencie całokształtu podmiotów ponoszących odpowiedzialność konstytucyjną[44]. Miejsce regulacji nie przesądza jednak o nie sądowym charakterze tego organu. Wacław Komarnicki Trybunał Stanu traktował jako „organ sądownictwa nadzwyczajnego"[45]. Trybunał Stanu określany był również jako odmiana sądu karnego, przed którym urzeczywistniała się odpowiedzialność wobec Rzeczypospolitej[46].

Zgodnie z art. 64 Konstytucji marcowej Trybunał Stanu składał się z Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego będącego z mocy prawa przewodniczącym oraz z dwunastu członków, wybieranych przez

---

[43] *Vide* art. 44 ust. 3 Konstytucji kwietniowej.

[44] M. Pietrzak, *Odpowiedzialność..., op. cit.,* s. 98.

[45] W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne..., op. cit.,* s. 508.

[46] S. Wróblewski, *Sądownictwo* [w:] *Nasza Konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12 do 25 maja 1921 r.,* Warszawa 2012 (reprint wydania z 1922 r.), s. 101.

Sejm i Senat spoza swego grona. Sejm wybierał ośmiu członków, natomiast Senat czterech. Wyboru dokonywano natychmiast po ukonstytuowaniu się Parlamentu[47].

Członkami Trybunału Stanu zgodnie z regulacją konstytucyjną mogły być wybrane osoby, nie piastujące żadnego urzędu państwowego i korzystające z pełni praw obywatelskich. Rozwinięcie regulacji konstytucyjnej nastąpiło w art. 11 Ustawy o Trybunale Stanu z 1923 r. Zgodnie z tym artykułem członek Trybunału Stanu musiał posiadać obywatelstwo polskie oraz ukończyć 40 rok życia przed dniem wyboru. Ponadto przynajmniej połowa wybranych przez Sejm i Senat członków Trybunału miała posiadać ukończone wyższe studia prawnicze. Przyjęcie takiej regulacji zapewniało większą znajomość prawa w Trybunale. Członkowie Trybunału Stanu składali przysięgę przewidzianą dla zawodu sędziego. Ponadto z pełnieniem funkcji członka Trybunału Stanu nie wiązała się żadna gratyfikacja finansowa. Zgodnie z art. 14 Ustawy o Trybunale Stanu z 1923 r., urząd sprawowany był honorowo. Jedynie w przypadku sprawowania czynności urzędowych poza miejscem zamieszkania, przewidziane były zwroty kosztów podróży oraz diety dzienne według norm dla urzędników II stopnia służbowego. Konstytucja oraz ustawa nie przewidywały zakazu ponownego pełnienia funkcji członka Trybunału Stanu, zatem przyjąć należy, że był on dopuszczalny[48].

Odmiennie niż w Konstytucji marcowej, ustawa zasadnicza z 1935 r. uregulowała postanowienia dotyczące Trybunału Stanu w rozdziale IX poświęconym „Wymiarowi sprawiedliwości". Miejsce regulacji wzmacniało sądowy charakter tego organu. Zgodnie z art. 71 Konstytucji kwietniowej, Trybunał Stanu składał się z Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, będącym przewodniczącym oraz sześciu sędziów i taką samą liczbę ich zastępców. Podkreślenia wymaga fakt, że zarówno ustawa konstytucyjna oraz ustawa

---

[47] *Vide* art. 11 Ustawy o Trybunale Stanu z 1923 roku.

[48] J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna..., op. cit.,* s. 28.

o Trybunale Stanu posługuje się sformułowaniem „sędziego Trybunału Stanu" a nie „członka Trybunału Stanu", jak wynikało to z poprzednich uregulowań ustrojowych.

Zgodnie z art. 2 Ustawy o Trybunale Stanu z 1936 r., sędzią Trybunału Stanu i zastępcą mógł być tylko sędzia sądu powszechnego, pozostający w czynnej służbie. Zmiana ta jeszcze bardziej wzmacniała sądowy charakter tego organu. Ponadto eliminowała konieczność określania kompetencji jakie musieli spełnić kandydaci do Trybunału Stanu. Powodowała również, iż w skład Trybunału Stanu wchodziły osoby ściśle znające się na obowiązującym prawie[49].

Zmianie uległa również procedura powoływania sędziów Trybunału Stanu. Zgodnie z art. 72 ust. 2 Konstytucji kwietniowej oraz art. 3–4 Ustawy o Trybunale Stanu z 1936 r., Sejm i Senat przedstawiały Prezydentowi po sześciu kandydatów na sędziego oraz po sześciu kandydatów na ich zastępców. Zatem Prezydent otrzymywał łącznie 24 kandydatury osobowe. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy izby nie mogły przedstawić tego samego kandydata, co wymagało kooperacji między izbami Parlamentu w zakresie wyboru odpowiednich kandydatów. Prezydent zobligowany był do równomiernego uwzględnienia zgłoszonych przez Parlament kandydatur[50]. Zapobiegało to dyskryminacji którejkolwiek z Izb[51]. Ponowne pełnienie funkcji w Trybunale Stanu miało charakter honorowy i nie wiązało się z dodatkowymi gratyfikacjami pieniężnymi, poza zwrotem kosztów podróży i prawa do diet w przypadku podejmowania czynności w Trybunale Stanu.

Podsumowanie

Odpowiedzialność polityków jest czymś naturalnym w społeczeństwach demokratycznych. Jest również elementem mechanizmów

---

[49] *Ibidem,* s. 140.

[50] *Vide* art.4 Ustawy o Trybunale Stanu z 1936 r.

[51] J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna..., op. cit.,* s. 141.

sprawowania władzy i stanowi kanon współczesnych demokracji[52]. Opisywana instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej stanowiła i po dziś dzień stanowi specyficzny instrument kontroli piastunów władzy publicznej w demokratycznych państwach prawnych. Jest to nadzwyczajna instytucja prawna, wykorzystywana w sytuacjach, gdy inne środki kontroli okazują się nieskuteczne albo uważane są za niewspółmierne w stosunku do popełnionego naruszenia prawa.

W polskich warunkach ustrojowych organem uprawnionym do egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej jest Trybunał Stanu. Jest to specjalny organ sądowy powołany w okresie II Rzeczypospolitej i obecny w praktyce ustrojowej po dziś dzień. Należy również podkreślić, że obecnie obowiązujący polski model odpowiedzialności konstytucyjnej, z uwagi na własne doświadczenia historyczne, różni się od rozwiązań obecnych w innych państwach zachodnich[53].

Praktyka ustrojowa wielu państw obrazuje, że odpowiedzialność konstytucyjna jest to bardziej instytucja prewencyjna niż praktycznie wykorzystywany środek rozliczalności władzy. Jej znaczenie wiąże się głównie z możliwością jej użycia[54]. Odpowiedzialność konstytucyjną można przyrównać do miecza Damoklesa, który „wisi" nad politykami i w skrajnych sytuacjach może zostać uwolniony i doprowadzić do skutecznego rozliczenia z dokonanych naruszeń prawnych[55].

---

[52] A. Domańska, *Delikt konstytucyjny – pojęcie..., op. cit.*,, s. 113–114.

[53] D. Zrębiec, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej w nowej Konstytucji RP (wybrane zagadnienia),* „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia" 1999, Sectio G, vol. XLVI, s. 213.

[54] M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce w okresie przemian ustrojowych,* „Państwo i Prawo" 1995, z. 3, s. 17.

[55] Z. Witkowski, *Odpowiedzialność konstytucyjna – „Miecz Damoklesa" czy tylko „Miecz Papierowy"* [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, Gdańsk 2020, s. 1166.

Bibliografia

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 44 poz. 267).
2. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 30 poz. 227).
3. Ustawa z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. 59 poz. 415).
4. Ustawa z dnia 14 lipca 1936 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. 56 poz. 403).

Literatura

1. Domańska A., *Delikt konstytucyjny – pojęcie, rodzaje i funkcje* [w:] *Państwo i jego instytucje. Konstytucja – sądownictwo – samorząd terytorialny,* Balicki R., Jabłoński M. (red.), Wrocław 2018.
2. Esmein A., *Prawo konstytucyjne,* Warszawa 2013 (reprint wydania z 1921 r.).
3. Jaskiernia J., *Zagadnienie podstaw do wszczęcia procedury impeachmentu przeciwko urzędnikom federalnym w prawie i praktyce ustrojowej Stanów Zjednoczonych,* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1975, nr 4.
4. Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (geneza i system),* Warszawa 2008 (reprint wydania z 1922 r.).
5. Makowski A., Pastusiak L., *Impeachment,* Warszawa 1999.
6. Oberender N., *Gwarancje Konstytucji* [w:] *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921,* Jaworski W. L., Warszawa 2014 (reprint wydania z 1924 r.).
7. Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992.
8. Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce w okresie przemian ustrojowych,* „Państwo i Prawo" 1995, z. 3.
9. Witkowski Z., *Odpowiedzialność konstytucyjna – „Miecz Damoklesa" czy tylko „Miecz Papierowy"* [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, Gdańsk 2020.
10. Wróblewski S., *Sądownictwo* [w:] *Nasza Konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12 do 25 maja 1921 r.,* Warszawa 2012 (reprint wydania z 1922 r.).
11. Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w drugiej Rzeczypospolitej,* Warszawa 2003.
12. Zięba-Załucka H., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich,* Grabowska S., Grabowski R. (red.), Toruń 2010.

13. Zrębiec D., *Zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej w nowej Konstytucji RP (wybrane zagadnienia),* „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia" 1999, Sectio G, vol. XLVI.

Źródła internetowe

1. http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/1791.html [dostęp: 12.07.2022].

Streszczenie

Artykuł podejmuje tematykę odpowiedzialności konstytucyjnej w II Rzeczypospolitej. Dokonana analiza prowadzona jest w oparciu o regulacje konstytucyjne oraz ustawowe z okresu międzywojennego. Rozważania skupiają się na zakresie podmiotowym, przedmiotowym oraz na składzie Trybunału Stanu. W artykule zaprezentowana została również geneza instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej, która wywodzi się z angielskiej instytucji *impeachmentu* oraz *act (bill) of attainder*. Artykuł w znacznej mierze odnosi się do normatywnego charakteru odpowiedzialności konstytucyjnej funkcjonującej w II Rzeczypospolitej. Analiza Konstytucji marcowej z 1921 r. oraz Konstytucji kwietniowej z 1935 r. przeprowadzona została w ujęciu problemowym, zgodnie z wyróżnionymi zagadnieniami badawczymi. Autor w podsumowaniu zwraca uwagę na to, że pomimo ubogiej praktyki ustrojowej, odpowiedzialność konstytucyjna pełni rolę instytucji bardziej prewencyjnej niż praktycznej. Jak podkreśla doktryna, znaczenie tej instytucji prawa konstytucyjnego wiąże się głównie z możliwością jej użycia, przez co władza publiczna, podejmując działania musi liczyć się z ewentualną możliwością rozliczenia jej w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej.

Summary

The article deals with the subject of constitutional responsibility in the Second Polish Republic. The analysis is based on the constitutional and statutory regulations from the interwar period. The considerations focus on the subjective, objective and composition of the Tribunal of State. The article also presents the genesis of the institution of constitutional responsibility, which derives from the English institution of impeachment, and the act (bill) of attainder. The article largely refers to the normative nature of constitutional responsibility functioning in the Second Polish Republic. The analysis of the March constitution of 1921 and the April constitution of 1935 was carried out in terms

of problems, in accordance with the identified research issues. In the summary, the author points out that despite the poor systemic practice, constitutional responsibility plays the role of a preventive rather than practical institution. As the doctrine emphasizes, the importance of this institution of constitutional law is mainly related to the possibility of using it, so when taking action the public authority must take into account the possible possibility of settling it under the procedure of constitutional responsibility.

Słowa kluczowe

Odpowiedzialność konstytucyjna, Trybunał Stanu, prawo konstytucyjne, odpowiedzialność władzy publicznej.

Keywords

Constitutional responsibility, Tribunal of State, constitutional law, responsibility of public authority.

Eryk Łęgowik, Dominik Majczak

KOMPARATYSTYKA ROLI I PROCEDURY ZASTĘPSTWA PREZYDENTA RP W KONSTYTUCJI MARCOWEJ Z 1921 ROKU ORAZ KONSTYTUCJI Z 1997 ROKU

Rozważania wstępne

Konstytucja marcowa[1] została uchwalona ponad 100 lat temu. Określało się ją mianem cywilizacyjnego kierowania się Polaków ku Zachodowi. Po początkowym zachwycie szybko zaczęły pojawiać się głosy krytyki, w których podkreślano, że w obawie przed objęciem prezydentury przez Józefa Piłsudskiego nadmiernie ograniczono prezydenckie kompetencje. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku[2] również może być rozpatrywana w kategoriach wyrazu powrotu polskiego społeczeństwa do grona państw demokratycznych. Zarówno jeden jak i drugi akt zasadniczy został uchwalony w krótkim czasie po odzyskaniu przez Rzeczpospolitą pełnej suwerenności politycznej. W 1918 roku Polska pojawiła się na mapie świata po 123 latach przerwy, zaś po przemianach ustrojowych

---

[1] Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. 44 poz. 267).

[2] Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 78, poz. 483).

w 1989 roku Polska stała się państwem samodzielnym, niezależnym i samostanowiącym o kierunku działań i rozwoju. Obie konstytucje różnią się jednak pozycją Prezydenta. Mowa nie tylko o sposobie jego wyboru, ale także o prerogatywach czy długości kadencji. Bez wątpienia, porównując oba akty prawne łatwo można zauważyć, że pozycja najistotniejszego organu wykonawczego, a więc Prezydenta RP jest silniejsza w obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej.

W Konstytucji z 1997 roku w art. 10 znajduje się przepis stanowiący, że Prezydent RP jest jednym z organów władzy wykonawczej. Najbardziej dobitne znaczenie ma art. 126, który stanowi, iż Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Ponadto czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Dodatkowo Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach. Wszystkie kompetencje prezydenckie są kompetencjami związanymi i mogą być wykorzystywane wyłącznie dla ochrony wartości wymienionych w art. 126 Konstytucji RP z 1997 roku[3].

Wybór głowy państwa na tle Konstytucji RP z 1997 roku i Konstytucji marcowej

W Konstytucji marcowej prezydencka kadencja trwała o dwa lata dłużej niż kadencja izb parlamentu, czyli 7 lat. W razie śmierci lub poważnej przeszkody w sprawowaniu urzędu, uprawnienia prezydenckie przejmował Marszałek Sejmu[4]. Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej przez trzy miesiące nie sprawowałby urzędu, miał on zwołać niezwłocznie Sejm i poddać jego uchwale, czy urząd Prezydenta należy

---

[3] K. Wojtyczek, *Prezydent Rzeczypospolitej* [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 2014, s. 347.

[4] *Vide* art. 40 Konstytucji marcowej.

uznać za opróżniony[5]. Uchwała, uznająca urząd za nieobsadzony, zapadała większością 3/5 głosów przy obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby posłów.

W debacie publicznej, w szczególności podczas prac nad uchwaleniem tekstu Konstytucji z 1997 roku można było dostrzec spór, czy Prezydent powinien być wybierany w wyborach powszechnych, czy przez parlament, a być może przez gremium. Powszechne głosowanie wzmacnia legitymację do sprawowania władzy. Dlatego – tytułem przykładu – w Stanach Zjednoczonych, Prezydent ma taką samą legitymację jak parlament. Ostatecznie, art. 127 stanowi, że Prezydent jest wybierany przez naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Kadencja głowy państwa jest pięcioletnia, a nadto dopuszczalna jest jednokrotna reelekcja. Rozwinięcie zasad zawartych w Konstytucji, znajduje się w Kodeksie wyborczym[6]. Określone są w nim zasady prawa wyborczego, długość i ilość kadencji, termin zarządzenia i wyznaczenia wyborów, postanowienie Marszałka Sejmu o zarządzeniu wyborów i jego ogłoszeniu, złożenie przysięgi przez nowo wybranego Prezydenta, organy przeprowadzające wybory, a także doprecyzowanie ponownego głosowania – tzn. drugiej tury wyborów. W Kodeksie wyborczym określone zostały również: zgłaszanie kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, karty do głosowania, sposób głosowania i warunki ważności głosu, ustalanie wyników głosowania i wyboru, kwestie dotyczące kampanii wyborczej w programach publicznych oraz finansowanie kampanii. Prezydent RP obejmuje urząd po złożeniu przysięgi wobec Zgromadzenia Narodowego i wykonuje kompetencje związane z objęciem tego urzędu. Odmowa jej złożenia powoduje konieczność objęcia zastępstwa głowy państwa przez Marszałka Sejmu i pociąga za sobą nowe wybory prezydenckie. Należy przyjąć, że Marszałek Sejmu powinien zwołać posiedzenie Zgromadzenia Narodowego tak, aby

---

[5] *Vide* art. 42 Konstytucji marcowej.

[6] Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1277).

umożliwić objęcie urzędu nowo wybranego Prezydenta RP w najkrótszym możliwym terminie po ogłoszeniu w wyników wyborów[7].

Z kolei zgodnie z literą Konstytucji marcowej Prezydent Rzeczpospolitej był wybierany przez połączone izby parlamentu – Sejm i Senat, które tworzyły razem Zgromadzenie Narodowe, obradujące pod kierunkiem Marszałka Sejmu. Zwołanie posiedzenia tego gremium należało do prerogatyw Prezydenta. Głowa państwa musiała je ogłosić na 30 dni przed końcem kadencji. Prezydent musiał być bezpartyjny i nie mógł sprawować żadnego innego urzędu, a jego uposażenie regulowała odrębna ustawa[8]. Zgodnie z Regulaminem Zgromadzenia głosowania były tajne i miało być ich tyle, aż któryś z kandydatów uzyska bezwzględną większość głosów. Od drugiej tury z wyścigu o fotel prezydencki odpadał kandydat z najmniejszą liczbą głosów. W myśl art. 54 Konstytucji marcowej elekcja następowała formalnie po złożonej przed Zgromadzeniem Narodowym przysiędze[9].

Prezydenckie prerogatywy w myśl Konstytucji RP z 1997 roku i Konstytucji marcowej

Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wynikają z jego roli ustrojowej i częściowo znajdują się w Konstytucji z 1997 roku. Należy jednak zaznaczyć, że część kompetencji Prezydent ma zagwarantowane poprzez uchwalenie ich aktem ustawowym, a nie

---

[7] K. Wojtyczek, *Prezydent Rzeczypospolitej* [w:] *Prawo konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 343.

[8] *Vide* art. 52 oraz art. 53 Konstytucji marcowej.

[9] *In extenso:* „Przysięgam Bogu Wszechmogącemu, w Trójcy Świętej Jedynemu, i ślubuję Tobie Narodzie Polski, na urzędzie Prezydenta Rzeczypospolitej, który obejmuję: praw Rzeczypospolitej, a przede wszystkim Ustawy Konstytucyjnej święcie przestrzegać i bronić; dobru powszechnemu Narodu ze wszystkich sił wiernie służyć; wszelkie zło i niebezpieczeństwo od Państwa czujnie odwracać; godności imienia polskiego strzec niezachwianie; sprawiedliwość względem wszystkich bez różnicy obywateli za pierwszą sobie mieć cnotę; obowiązkom urzędu i służby poświęcić się niepodzielnie. Tak mi dopomóż Bóg i Święta Syna Jego Męka. Amen".

tylko konstytucyjnym. Kompetencje Prezydenta RP dotyczą parlamentu, rządu, władzy sądowniczej, innych organów. W zakresie prerogatyw dotyczących powoływania sędziów, wielokrotnie wypowiadał się Sąd Najwyższy. Uznano, iż kwestionowanie prerogatywy Prezydenta w zakresie powoływania sędziów jest niedopuszczalne. W polskim porządku prawnym nie istnieje bowiem unormowanie pozwalające na dokonywanie kontroli aktu powołania sędziego przez Prezydenta RP[10]. Kompetencje można klasyfikować także jako kompetencje objęte kontrasygnatą premiera oraz kompetencje, które są z tego wymogu zwolnione. Kompetencje zwolnione spod wymogu kontrasygnaty to tzw. prerogatywy, czyli kompetencje osobiste, które mogą być wykonywane także wbrew rządowi. Za sposób wykorzystywania prerogatyw premier ani inni członkowie rządu nie ponoszą odpowiedzialności przed parlamentem. Prerogatywy Prezydenta RP zostały w zasadzie wyłączone spod kontroli parlamentarnej. W praktyce – mimo odmiennych założeń konstytucyjnych – zakres uprawnień osobistych wydaje się o wiele szerszy niż zakres uprawnień podzielonych. Szeroki zakres prerogatyw ma przede wszystkim umożliwiać Prezydentowi skuteczną realizację funkcji arbitrażu[11]. Wspomniane uprawnienia Prezydenta zawarte są w art. 144 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Niektórymi z nich są: zarządzanie wyborów do Sejmu i Senatu, zwoływanie pierwszego posiedzenia nowo wybranych Sejmu i Senatu, skracanie kadencji Sejmu, inicjatywa ustawodawcza, zarządzanie referendum ogólnokrajowego, wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, desygnowanie i powoływanie Prezesa Rady Ministrów, powoływanie sędziów, stosowanie prawa łaski, nadawanie obywatelstwa polskiego i wyrażania zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, powoływanie członków Rady Polityki Pieniężnej, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, *etc.*

---

[10] Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7.07.2020 r., I NWW 21/20, LEX 3075896.

[11] K. Wojtyczek, *Prezydent Rzeczypospolitej* [w:] *Prawo konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 351.

W zakresie swoich konstytucyjnych uprawnień Prezydent w myśl Konstytucji marcowej reprezentował Polskę „na zewnątrz", na arenie międzynarodowej, przyjmował ambasadorów przybywających do Rzeczpospolitej i wysyłał dyplomatów z Polski do innych krajów. Miał również prawo zawierać umowy z innymi państwami – musiał jednak podawać ich treść do wiadomości Sejmu[12]. Mógł on wypowiedzieć wojnę i zawrzeć pokój tylko za uprzednią zgodą tej Izby[13]. Miał także prawo wydawać rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy, a do ich wykonania stosować przymus administracyjny. Każdy akt lub dokument wystawiony przez głowę państwa wymagał dla nabrania mocy prawnej kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy za ten akt ponosili odpowiedzialność przed Sejmem[14].

Do jego urzędowych prerogatyw należało także mianowanie oraz odwoływanie premiera, a na jego wniosek powoływanie i odwoływanie ministrów w gabinecie. Prezydent był także najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych. Nie mógł jednak w czasie wojny samodzielnie sprawować naczelnego dowództwa[15]. W takim wypadku był zmuszony powołać Naczelnego Wodza. Prezydent miał prawo łaski wobec skazanych. Nie mógł jednak stosować tego prawa w stosunku do ministrów postawionych w stan oskarżenia przez Sejm[16].

Odpowiedzialność głowy państwa w Konstytucji RP z 1997 roku i Konstytucji marcowej

Jedną z podstawowych zasad systemu parlamentarnego, przyjętego i w obecnie funkcjonującej Konstytucji RP z roku 1997, jest zasada,

---

[12] *Vide* art. 48 i 49 Konstytucji marcowej.
[13] *Vide* art. 50 Konstytucji marcowej.
[14] *Vide* art. 44 Konstytucji marcowej.
[15] *Confer* art. 46 Konstytucji marcowej.
[16] *Vide* art. 47 Konstytucji marcowej.

że głowa państwa nie ponosi odpowiedzialności politycznej ani przed parlamentem, ani przed żadnym innym organem państwowym. Prezydent RP ponosi odpowiedzialność konstytucyjną, czyli odpowiedzialność za naruszenie Konstytucji RP lub ustawy. Przesłanka uzasadniająca pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej ma charakter obiektywny – jest nią fakt naruszenia konkretnej normy prawnej[17]. Prezydent Rzeczypospolitej za naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Postawienie w stan oskarżenia może nastąpić uchwałą 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego na wniosek co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego. W tym kontekście ważną rolę odgrywa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, przed którą toczy się sprawa. Odbywają się przesłuchania, świadkowie zeznają. Komisja kończy pracę sprawozdaniem wraz z wnioskiem o pociągnięcie lub niepociąganie Prezydenta do odpowiedzialności. Ostateczna decyzja należy do Zgromadzenia Narodowego. Z dniem podjęcia uchwały o postawieniu Prezydenta Rzeczypospolitej w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, sprawowanie urzędu ulega zawieszeniu. Ponadto Prezydent RP ponosi odpowiedzialność karną zarówno za czyny związane ze sprawowaniem urzędu, jak i za wszystkie czyny niezwiązane z pełnieniem swoich funkcji – jeżeli tylko wypełniają one znamiona przestępstwa. W przypadku popełnienia przestępstwa Prezydent RP może być pociągnięty do odpowiedzialności wyłącznie przed Trybunałem Stanu.

Za swoje kroki lub decyzje Prezydent wedle ustawy zasadniczej z marca 1921 roku nie ponosił żadnej odpowiedzialności. Jednak w przypadku popełnienia zdrady stanu, złamania przepisów Konstytucji oraz dopuszczenia się przestępstwa mógł być sądzony przez Trybunał Stanu – według przepisów odrębnej ustawy. Uchwałę o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia miał prawo podjąć Sejm,

---

[17] K. Wojtyczek, *Prezydent Rzeczypospolitej* [w:] *Prawo konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 365–370.

w specjalnej uchwale powziętej większością 3/5 głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Z chwilą postawienia w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu Prezydent Rzeczypospolitej był zawieszony w urzędowaniu.

Instrumenty prawne w przypadku opróżnienia urzędu Prezydenta RP na tle zabójstwa Gabriela Narutowicza w 1922 roku oraz katastrofy smoleńskiej w 2010 roku

W historii Polski zdarzały się sytuacje, kiedy urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej był opróżniony. Konstytucja z roku 1997 stanowi, że Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Brak możliwości pełnienia najważniejszej funkcji w Państwie jest niedopuszczalny, dlatego zostały przewidziane instrumenty, które pozwalają na natychmiastową reakcję. W obecnie obowiązującej Konstytucji wyróżnione zostały dwie sytuacje dotyczące niemożności sprawowania urzędu. Pierwszą z nich jest opróżnienie urzędu, zaś drugą – przejściowy brak możliwości sprawowania urzędu. W obu przypadkach obowiązki Prezydenta RP wykonuje Marszałek Sejmu, a gdy Marszałek Sejmu nie może wykonywać obowiązków Prezydenta RP – wykonuje je Marszałek Senatu[18]. Sytuacje, których następstwem jest opróżnienie urzędu wymienione zostały w art. 131 ust. 2 Konstytucji RP. Należą do nich: śmierć Prezydenta Rzeczypospolitej, zrzeczenie się urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej, stwierdzenie nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej lub innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze, uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności Prezydenta Rzeczypospolitej do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów

[18] K. Wojtyczek, *Prezydent Rzeczypospolitej* [w:] *Prawo konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 345.

ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego oraz złożenie Prezydenta Rzeczypospolitej z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu. Dodatkowo art. 145 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że z dniem podjęcia uchwały o postawieniu Prezydenta Rzeczypospolitej w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, sprawowanie urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej ulega zawieszeniu. Niestety, w najnowszej historii, naród polski musiał zmierzyć się ze śmiercią Prezydenta RP. Tak się stało 10 kwietnia 2010 roku w związku z katastrofą lotniczą w Smoleńsku, w której zginął Prezydent RP Lech Kaczyński wraz z małżonką oraz wieloma dygnitarzami. Do czasu wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej jego obowiązki niezwłocznie objął, zgodnie z unormowaniami konstytucyjnymi, Marszałek Sejmu RP, Bronisław Komorowski. Rozpoczął od wydania Rozporządzenia w sprawie wprowadzenia żałoby narodowej na terytorium Rzeczypospolitej[19], która obowiązywała do 18 kwietnia 2010 roku Sytuacja była niezwykle trudna, a nawet dynamiczna, bowiem nie wiadomo było, z którego przepisu należy skorzystać. Rozważano możliwość ogłoszenia czasowej niezdolności Prezydenta do pełnienia urzędu oraz opróżnienie urzędu z powodu jego śmierci. Problem wyniknął z powodu trudności w odnalezieniu ciała zaraz po katastrofie. Widać więc, że niosła ze sobą wiele niepewności. Jednak ze strony prawnej, skutecznie zadziałały instrumenty przewidziane w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku, których rozwiązania mogły być pokłosiem wydarzeń z II Rzeczypospolitej.

W okresie II Rzeczypospolitej sytuacja opróżnienia urzędu Prezydenta RP miała miejsce dwukrotnie. Raz w grudniu 1922 roku, kiedy to Marszałek Sejmu przejął tymczasowo obowiązki głowy państwa po zabójstwie Gabriela Narutowicza, a po raz kolejny w maju 1926 roku po dymisji Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego. Z uwagi

---

[19] Rozporządzenie Marszałka Sejmu Wykonującego Obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 kwietnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia żałoby narodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 58, poz. 368).

na podobieństwo tej sytuacji do dnia 10 kwietnia 2010 roku, należy skupić się na niej.

16 grudnia 1922 roku Marszałek Sejmu otrzymał informację o zamachu i śmierci Prezydenta Gabriela Narutowicza, będąc w budynku parlamentu[20]. Natychmiast udał się do Prezydium Rady Ministrów, a zaraz potem do budynku „Zachęty". Kiedy upewnił się, że informacje są prawdziwe, na podstawie artykułu 40 Konstytucji marcowej stał się pełniącym obowiązki Prezydenta Rzeczpospolitej Polskiej. Wydał w tej sprawie odpowiednie postanowienie[21]. Zastana sytuacja była nadzwyczajna z dwóch powodów. Poza zamordowaniem urzędującego Prezydenta, a co za tym idzie wakatem na tym stanowisku, Rada Ministrów była w stanie dymisji. W związku z tym specjalną naradę zwołano w Pałacu Radziwiłłowskim. Byli na niej obecni poza Maciejem Ratajem, premier Julian Nowak, wszyscy ministrowie z wyjątkiem ministra Spraw Wewnętrznych Ludwika Darowskiego, który eskortował zwłoki prezydenckie, a także Wojciech Trąmpczyński – Marszałek Senatu, Marszałek Józef Piłsudski oraz szef Sztabu Generalnego, gen. Władysław Sikorski[22].

Józef Piłsudski domagał się dla siebie stanowiska premiera, ale po rozmowie z Ratajem ustąpił na rzecz Władysława Sikorskiego, za cenę objęcia po nim stanowiska szefa Sztabu. Jak pisze sam Maciej Rataj w swoim pamiętniku, decyzję o nominacji dla byłego dowódcy V Armii podjął samodzielnie, bez niczyich nacisków, ścierając się na tym polu nawet z byłym Naczelnikiem Państwa. Generał Władysław Sikorski objął w swoim gabinecie także tekę szefa MSW. Nominacja dla nowego Prezesa Rady Ministrów oraz członków jego gabinetu została

---

[20] A. Kołodziejczyk, *Maciej Rataj (1884–1940)*, Warszawa 1991, s. 118.

[21] *Postanowienie Marszałka Sejmu RP z dnia 16 grudnia 1922 r. o przejęciu obowiązków Prezydenta Rzeczpospolitej Polskiej,* www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 24.06.2022].

[22] J. Pajewski, W. Łazuga*, Gabriel Narutowicz. Pierwszy Prezydent Rzeczpospolitej*, Warszawa 1993, s. 172.

podpisana przez Macieja Rataja 16 grudnia 1922 roku około 22.00[23]. W ten sposób uporządkowano chaos, uspokojono sytuację i przygotowano grunt do pracy w tej niespotykanej chwili.

Pierwszym pełnym dniem sprawowania przez Macieja Rataja, wymuszonej przez okoliczności funkcji, był 17 grudnia 1922 roku. Z powodu tego, że w nocy zaczęły napływać informacje o możliwych wystąpieniach robotniczych, od samego rana prowadził on rozmowy z przedstawicielami Polskiej Partii Socjalistycznej i PSL „Wyzwolenia", którzy mieli wpływy wśród robotników, aby postarali się uspokoić sytuację. Zapowiedział też ukaranie winnych wybuchu niepokojów społecznych w ostatnich dniach. Wieczorem złożył podpis pod rozporządzeniem wprowadzającym na terenie Warszawy stan wyjątkowy[24]. Także premier Władysław Sikorski, aktywnie działał na polu zapobieżenia rozwijania się anarchii. Polecił bowiem internować bardziej aktywnych ludzi, podburzających tłum do wystąpień.

Tego samego dnia, na wniosek Macieja Rataja doszło do zwołania Konwentu Seniorów[25]. Ustalono na nim termin zebrania się Zgromadzenia Narodowego na 20 grudnia. Motywem takiej decyzji, było, aby urząd prezydencki pozostawał nieobsadzony jak najkrócej. Chodziło o nieprzedłużanie sytuacji nadzwyczajnej dla kraju. Część obecnych na posiedzeniu posłów prosiła o przeniesienie obrad Zgromadzenia do Krakowa, z powodu niepewnej sytuacji w stolicy[26]. Parlamentarzyści obawiali się ponownych wystąpień ulicznych, w trakcie bądź zaraz

---

[23] W. Korpalska, *Władysław Eugeniusz Sikorski: biografia polityczna*, Wrocław 1988, s. 219–221.

[24] Rozporządzenie to jest dostępne na stronie Biblioteki Sejmowej, www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 24.06.2022].

[25] To organ parlamentu, zadaniem, którego jest zapewnienie właściwych warunków współpracy dla klubów i kół parlamentarnych w kwestiach związanych z działalnością Sejmu i Senatu, oraz ustaleniem porządku dziennego posiedzeń izb.

[26] Stenogram z posiedzenia Konwentu Seniorów Sejmu RP z dnia 17 grudnia 1922 roku dostępny na stronie Biblioteki Sejmowej, www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 24.06.2022].

po dokonaniu wyboru. Słysząc te obiekcje Maciej Rataj oświadczył, iż tego dnia bierze całkowitą odpowiedzialność za bezpieczeństwo budynku Sejmu oraz posłów i senatorów[27]. Ręczył za to swoim autorytetem, a nawet stanowiskiem. Uzasadnił decyzję o pozostaniu na miejscu mówiąc, że w przeciwnym wypadku dałby społeczeństwu dowód na słabość i brak autorytetu państwa w tak ciężkiej chwili. Wówczas parlamentarzyści ugięliby się pod presją wydarzeń, skutkiem czego poza urzędem Prezydenta, także parlament pozostałby sparaliżowany. Nie chciał do tego dopuścić. Nie pozwalał mu na to pełniony urząd. Głosowanie faktycznie odbyło się 20 grudnia 1922 roku, tym razem bez negatywnych emocji.

21 grudnia 1922 roku miało miejsce żałobne posiedzenie Sejmu i Senatu poświęcone uczczeniu pamięci Prezydenta Gabriela Narutowicza. Byli na nim obecni posłowie, senatorowie, członkowie Rady Ministrów, przedstawiciele korpusu dyplomatycznego akredytowanego przy Rzeczypospolitej oraz inni przedstawiciele najważniejszych urzędów państwowych, w tym Józef Piłsudski. Przewodniczący posiedzeniu Maciej Rataj wygłosił wówczas naprawdę godne i właściwe sytuacji przemówienie, w którym stwierdził m.in.: „Ból, groza i oburzenie przejmuje każdego, w kim tli się iskierka poczucia państwowego. Targnięto się bowiem na życie człowieka, który powołany na urząd Prezydenta, uosabiał majestat Rzeczpospolitej. Czyn szaleńca wyrósł na tle nadmiernie wybujałych walk politycznych, co jest proszę Państwa, tym tragiczniejsze, że Narutowicz za swój najważniejszy cel uznał łagodzenie tych walk i wprzęgnięcie wszystkich obywateli dobrej woli do pracy dla Państwa. To, co miało być programem działalności, stało się testamentem. Wykonanie tego testamentu będzie najlepszym oddaniem czci zmarłemu. Krew pierwszego Prezydenta Rzeczpospolitej niech zaciąży plamą tylko na czele winnej jednostki, lecz niech

---

[27] W. Giełżyński, *Trzy momenty zwrotne w życiu Marszałka Rataja* [w:] *Gazeta Ludowa*, nr 146, 1946 r.

będzie lekarstwem dla duszy narodu”[28]. W podobnym tonie wypowiedział się także Marszałek Senatu, Wojciech Trąmpczyński. Powiedział wówczas: „Zbrodnia, która dokonała się 16 grudnia, stała się krzywdą wyrządzoną całemu narodowi, gdyż wobec świata stała się ona krajem zamętu i niesprawiedliwości”[29].

Warto zaznaczyć również udział Macieja Rataja w oficjalnych uroczystościach pogrzebowych zamordowanego Prezydenta. Trumna z zabalsamowanym ciałem Gabriela Narutowicza była wystawiona w sali audiencjonalnej Belwederu od 17 do 19 grudnia. Tego dnia o godzinie 11.00 odprawiono tam mszę żałobną za zmarłego, celebrowaną przez kard. Aleksandra Kakowskiego, biskupa Stanisława Przeździeckiego, biskupa Stefana Szelążka oraz kapelana Prezydenta ks. Mariana Tokarzewskiego[30]. Był na niej obecny także Marszałek Sejmu – pełniący obowiązki prezydenckie. Przed Belwederem oczekiwali posłowie, senatorowie, dyplomaci, generalicja i szwadron honorowy. Po zakończonej mszy, trumnę w żałobnym kondukcie przewieziono ulicami stolicy na Zamek Królewski i wystawiono w Sali Rycerskiej. Marszałek Maciej Rataj podążał w kondukcie zaraz za najbliższą rodziną zmarłego – synem Stanisławem i szwagierką Józefą Kodisową[31].

Pochówek ciała Prezydenta nastąpił 22 grudnia 1922 roku. Trumna po mszy świętej sprawowanej przez kardynała Aleksandra Kakowskiego spoczęła w podziemiach archikatedry Świętego Jana w Warszawie. Ostatniego pożegnania dokonał ordynariusz polowy Wojska Polskiego biskup Stanisław Gall[32]. Uczestniczył w tym obrzędzie

---

[28] Uczczenie pamięci Prezydenta Narutowicza przez Sejm i Senat dnia 21 grudnia 1922 roku stenogram dostępny na stronie Biblioteki Sejmowej, www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 24.06.2022].

[29] *Ibidem.*

[30] M. Białokur*, Gabriel Narutowicz. Biografia*, Opole 2016, s. 409.

[31] Opis na podstawie fotografii znajdującej się w serwisie Narodowego Archiwum Cyfrowego, www.nac.pl [dostęp: 24.06.2022].

[32] M. Białokur, *op. cit*., s. 416.

również Marszałek Sejmu, zastępujący głowę państwa – jako przedstawiciel najwyższych władz państwa.

Na odnotowanie zasługuje także fakt, że Maciej Rataj w trakcie pełnienia swojej dodatkowej funkcji, jako zastępujący Prezydenta specjalnym dekretem ułaskawił kilka osób skazanych na karę śmierci[33]. Dokumenty dotyczące tego tematu można odnaleźć w zbiorach Archiwum Akt Nowych w Warszawie. Było to piękne przedłużenie działania nieżyjącego Gabriela Narutowicza, którego jedyną podjętą w sposób formalny decyzją było ułaskawienie pewnego Ukraińca, skazanego na najwyższy wymiar kary za nieumyślne zabójstwo, dokonane w obronie własnej matki. Marszałek Sejmu pełnił swoje nadzwyczajne obowiązki do chwili złożenia przysięgi przez Stanisława Wojciechowskiego, co nastąpiło 20 grudnia 1922 roku.

Można wysunąć tezę, że w grudniu 1922 roku Rzeczpospolita znalazła się w bardzo poważnym kryzysie, a właściwie na skraju wojny domowej. Jak pisał Antoni Słonimski: „Dominowało poczucie bólu i hańby. Mieliśmy Polskę, mieliśmy pierwszego prezydenta i zabił go Polak"[34]. Potrzebne były rządy kogoś z autorytetem, a zarazem skłonnego do negocjacji. Tak się złożyło, że postacią tą po raz kolejny okazał się Marszałek Sejmu, wówczas zastępujący Prezydenta na mocy przepisów Konstytucji.

Pomimo zrozumiałego szoku nie było czasu na zastanawianie się, wątpliwości czy wahania. Państwo znalazło się w sytuacji wymagającej szybkiego działania. Należało zapewnić w miarę bezproblemowe funkcjonowanie najważniejszych urzędów i instytucji. W tej sytuacji znalazł się człowiek, który z odwagą i stanowczością, uchwycił ster państwa w swoje ręce i mądrymi decyzjami zapobiegł rodzeniu się naturalnemu w takich chwilach bezwładowi, a z czasem może też anarchii.

---

[33] A. Kołodziejczyk, *op. cit*., s.121.

[34] Fragment wiersza Antoniego Słonimskiego zamieszczonego w *Kurierze Polskim* 17 grudnia 1922 roku.

Potrafił zadusić jej symptomy i uspokoić rozgrzane do granic społeczeństwo. Szybka decyzja o powołaniu gabinetu pod kierownictwem Władysława Sikorskiego i jego naciski na partyjnych przywódców, aby ostudzić emocje i pozwolić premierowi działać, zapobiegły bez wątpienia wybuchowi społecznego oburzenia i dezaprobaty, co wywołałoby konsekwencje trudne do przewidzenia. Wszystko, co czynił wówczas, czynił zgodnie z literą obowiązujących przepisów, ani na moment nie naginając prawa. Maciej Rataj wykonywał jedynie działania pozwalające na zachowanie ciągłości władzy państwowej.

Przejęcie kompetencji prezydenckich nastąpiło bardzo szybko, właściwie błyskawicznie, w ten sposób urząd prezydencki pozostawał nieobsadzony przez niewiele więcej niż godzinę. To bardzo ważne z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa jako całości. Najważniejsze jednak, że Konstytucja z roku 1921 przewidywała taką możliwość prawną. Zupełnie inaczej mogła ułożyć się sytuacja, gdyby ta kwestia nie została uregulowana. Doszłoby wówczas może do ogromnego impasu politycznego, sporu kompetencyjnego, a nade wszystko wielkiej politycznej awantury, z negatywnymi skutkami. Na pewno ogromny wpływ na postępowanie w tym trudnym okresie i proces decyzyjny miał fakt, że Maciej Rataj bez zbędnej zwłoki podjął się trudnego zadania sterowania państwem.

Wzięcie udziału w posiedzeniu Rady Ministrów 16 grudnia chwilę po objęciu stanowiska, świadczy o posiadaniu u Marszałka Sejmu potrzeby zorientowania się w zaistniałej sytuacji i przemyślenia tego, jakie decyzje należy podjąć w trybie pilnym, a które mogą zaczekać. Sprawą niecierpiącą zwłoki było powołanie nowego składu rządu wraz z premierem. Było to tak ważne, albowiem poprzedni gabinet znajdował się od 48 godzin w trybie dymisji. Gabinet Juliana Nowaka zupełnie skompromitował się w dniach poprzedzających tragiczne wypadki. Nie przejawiał energii jakiej wymagałoby się od władzy w takich chwilach. Premier zniknął na kilka dni, nie był obecny na zaprzysiężeniu i nie przejawiał ochoty do uspokojenia wzburzonej ulicy.

Nieocenione okazało się wprowadzenie na terenie miasta stołecznego Warszawy i terenów przyległych stanu wyjątkowego. Co prawda sytuacja na ulicach osiągnęła apogeum w dniu zaprzysiężenia na urząd Gabriela Narutowicza, obawiano się jednak odwetowej akcji bojówek PPS-u i innych oburzonych, o których wieczorem 16 grudnia było dość głośno. Było to działanie ze wszech miar prewencyjne i świadczyło o tym, że obawiano się większego rozlewu krwi i ze wszystkich sił dążono do uniknięcia dramatu, który mógł przynieść nieobliczalne skutki.

Reguły stanu wyjątkowego nie były dla ludności stolicy bardzo surowe i nie krępowały właściwie zwykłego codziennego życia warszawskiej ulicy. Było to bardzo mądre i trafne posunięcie zarówno premiera Władysława Sikorskiego, jak i Macieja Rataja, z którym krok ten konsultowano, i który ostatecznie wprowadził stan wyjątkowy w życie. Warto wskazać także na niezłomność postaci Marszałka, gdy idzie o miejsce i czas ponownego wyboru Prezydenta. Miał tu bowiem na uwadze porządek konstytucyjny i fakt jak najkrótszego pozostawania Polski właściwie w „zawieszeniu", pozbawionej władzy zwierzchniej, reprezentującej godność Rzeczpospolitej. Maciej Rataj miał świadomość, że nie można ulegać zniechęceniu, marazmowi i przygnębieniu, dlatego też zdecydował się mimo wszystko na posiedzenie w Warszawie.

Co do udziału w uroczystościach pogrzebowych zamordowanego Prezydenta, to sam przeżył je bardzo osobiście, ponieważ szanował zmarłego zarówno za jego dotychczasową pracę, jak i niezłomną postawę w dniach pomiędzy wyborem a zaprzysiężeniem. Uczestnictwo w pogrzebie Prezydenta było jego obowiązkiem jako najwyższego przedstawiciela władzy państwowej. Sam bardzo zaangażował się w ich jak najgodniejszy przebieg. W trakcie przygniatała go zapewne świadomość, że zabito go tylko dlatego, iż nie spełniał oczekiwań jakieś grupy ludzi, że nie dano mu się sprawdzić w nowej, trudnej i wymagającej roli.

Przepisy Konstytucji marcowej określające ustrój polityczny kraju, tworzyły ramy, w których toczył się proces kształtowania i wykonywania władzy w państwie przez uprawnione do tego podmioty.

Widać było, że uchwalona zaledwie rok wcześniej konstytucja zdała egzamin. Nikt nie kwestionował sposobu przejęcia władzy, choć właściwie, z powodu tego, że odbywało się to dość szybko było to możliwe. Ustawa zasadnicza w sposób jasny i klarowny określiła na jakich zasadach ma nastąpić przekazanie lub przejęcie obowiązków Prezydenta. Jedyną uprawnioną do tego osobą był właśnie Marszałek Sejmu.

Problem, którego nie dałoby się rozwiązać na gruncie obowiązujących wówczas przepisów, pojawiłby się wówczas, gdyby Marszałek Sejmu nie mógł podjąć się zadania zastępowania głowy państwa. Konstytucja marcowa bowiem nie przewidywała urzędnika, który mógłby zastąpić przewodniczącego niższej izby parlamentu. Na szczęście do tego nie doszło. Okazuje się jednak, iż Konstytucja marcowa nie była tworem idealnym i wymagała pewnych poprawek lub uzupełnień. Sytuacja z grudnia 1922 roku była tego idealnym przykładem.

Rozważania końcowe – ocena działalności Macieja Rataja jako pełniącego obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Oceniając okres sprawowania najwyższej władzy w kraju przez Marszałka Sejmu Macieja Rataja, można powiedzieć, że spisał się on wyśmienicie. Państwo działało zupełnie normalnie, a on sam był doskonale zorientowany, w sytuacji zarówno wewnętrznej, jak i w sprawach polityki zagranicznej. Z perspektywy czasu wydaje się, że w tamtym trudnym okresie chyba nikt inny nie nadawał się do pełnienia tej funkcji czasie lepiej niż sam Maciej Rataj. Był on zdania, iż nie należy obalać siłą legalnie podjętych decyzji i zaakceptować wolę większości, bo tak stanowi istota demokracji, systemu, który nie jest pozbawiony wad, ale jak na razie nie wymyślono lepszego.

Omówione wyżej zachowanie i sposób postępowania dyktowała Maciejowi Ratajowi powaga pełnionego urzędu. Nie przemawiała

przez niego pycha czy zarozumiałość. Był wówczas właściwym człowiekiem na właściwym miejscu. Chwile te przeżywał z niebywałym spokojem i powagą. Nie nadużył swojego autorytetu, był wiarygodny dla pozostałych zwalczających się stronnictw. Nie bez znaczenia są również w tym przypadku okoliczności śmierci Prezydenta. Przecież nie zmarł on w sposób naturalny, lecz został zamordowany, w trakcie spełniania swoich obowiązków, przez jednego z obywateli. W chwili przejęcia obowiązków Marszałek Sejmu musiał powściągnąć towarzyszące mu emocje i skupić się na tym, w jaki sposób zabezpieczyć bezpieczeństwo i interes państwa.

Bibliografia

Akty normatywne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., (Dz.U. 44 poz. 267).
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. 78, poz. 483 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, (Dz.U. 2022 r. poz. 1277).
4. Rozporządzenie Marszałka Sejmu Wykonującego Obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 kwietnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia żałoby narodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. 58, poz. 368).

Orzecznictwo

1. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7.07.2020 roku, I NWW 21/20, LEX 3075896.

Literatura

1. Białokur M.*, Gabriel Narutowicz. Biografia*, Opole 2016.
2. Giełżyński W., *Trzy momenty zwrotne w życiu Marszałka Rataja* [w:] *Gazeta Ludowa* nr 146, 1946 r.
3. Kołodziejczyk A., *Maciej Rataj (1884—1940)*, Warszawa 1991.
4. Korpalska W., *Władysław Eugeniusz Sikorski: biografia polityczna*, Wrocław 1988.

5. Pajewski J., Łazuga W., *Gabriel Narutowicz. Pierwszy Prezydent Rzeczpospolitej*, Warszawa 1993.
6. Rataj M., *Pamiętniki*, Warszawa 1965.
7. Wojtyczek K., *Prezydent Rzeczypospolitej* [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 2014.

Źródła internetowe

1. *Postanowienie Marszałka Sejmu RP z dnia 16 grudnia 1922 r. o przejęciu obowiązków Prezydenta Rzeczpospolitej Polskiej,* http://www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 24.06.2022].
2. *Rozporządzenie Marszałka Sejmu RP z dnia 16 grudnia 1922 r. o wprowadzeniu stanu wyjątkowego na terenie miasta stołecznego Warszawy*, http://www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 24.06.2022].
3. *Stenogram z posiedzenia Konwentu Seniorów Sejmu RP z dnia 17 grudnia 1922 r.,* http://www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 24.06.2022].
4. Uczczenie pamięci prezydenta Narutowicza przez Sejm i Senat dnia 21 grudnia 1922 r., http://www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 24.06.2022].

Streszczenie

Autorzy wskazują na różnice w roli Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na tle Konstytucji marcowej z 1921 roku oraz Konstytucji Rzeczypospolitej z 2 kwietnia 1997 roku. Zaznacza się brak przyznania Prezydentowi inicjatywy ustawodawczej w Konstytucji z 1921 roku. Komparatystyka aktów prawnych dotyczy sposobu wyboru, kompetencji i prerogatyw Prezydenta RP. Podkreśla się, że w demokratycznym państwie prawnym, w którym obowiązuje system parlamentarno-gabinetowy, zdecydowanie lepszym rozwiązaniem jest wybór Prezydenta w wyborach tajnych, równych, powszechnych, bezpośrednich. Sprawia to, że jego legitymacja do pełnienia funkcji jest silniejsza. Autorzy wskazują na aspekt odpowiedzialności parlamentarnej, konstytucyjnej oraz karnej organu wykonawczego. Dodatkowo omówione zostają powody oraz sposób zastępstwa najważniejszej osoby w państwie na tle unormowań konstytucyjnych. Rozważania dotyczące zastępstwa Prezydenta RP poparte są faktami historycznymi, które dotyczą Macieja Rataja, który zastąpił Gabriela Narutowicza. Ponadto wskazuje się na zastępstwo Prezydenta RP, które miało miejsce w 2010 roku po śmierci Lecha Kaczyńskiego w katastrofie lotniczej w Smoleńsku.

Summary

The authors point out the differences in the role of the President of the Republic of Poland between the March Constitution of 1921 and the Constitution of the Republic of Poland of 2nd April 1997. The lack of granting the legislative initiative to the President in the Constitution of 1921 is noticeable. The comparative study of legal acts concerns the method of election, competences and prerogatives of the President of the Republic. It is stressed that in a democratic legal state with a parliamentary-cabinet system, it is definitely preferable to elect the President in secret, equal, universal and direct elections. This makes his legitimacy to hold office stronger. The authors point to the aspect of parliamentary, constitutional and criminal responsibility of the executive body. Additionally, the reasons for and methods of substitution of the most important person in the state are discussed against the background of constitutional regulations. The considerations concerning the substitution of the President of the Republic of Poland are supported by historical facts, which concern Maciej Rataj, who replaced Gabriel Narutowicz. Moreover, the substitution of the President of the Republic of Poland, which took place in 2010 after the death of Lech Kaczyński in the Smolensk air crash, is indicated.

Słowa kluczowe

Konstytucja, Prezydent, Rzeczpospolita Polska, prerogatywa, demokracja, wybory, porównanie, różnice.

Keywords

Constitution, President, Republic of Poland, prerogative, democracy, elections, comparison, differences.

Janusz Roszkiewicz

ZJAWISKO FALANDYZACJI PRAWA W OKRESIE PREZYDENTURY LECHA WAŁĘSY ORAZ ALEKSANDRA KWAŚNIEWSKIEGO

1. Wprowadzenie

Pojęcie falandyzacji wywodzi się od nazwiska Lecha Falandysza, karnisty, profesora Uniwersytetu Warszawskiego, wiceszefa Kancelarii Prezydenta Lecha Wałęsy i szefa jego Biura Prawnego w latach 1991–1995. Termin ten został ukuty przez dziennikarkę Ewę Milewicz w „Gazecie Wyborczej" w 1994 r. w kontekście licznych kontrowersyjnych decyzji prezydenta Wałęsy popartych prawną argumentacją prof. Falandysza[1]. To za jego sprawą określenie „falandyzacji" na trwałe weszło do języka potocznego, w którym jest definiowane jako »naginanie prawa zależnie od doraźnych potrzeb«[2]. Oczywiście nie był on pierwszym prawnikiem naginającym przepisy prawa do doraźnych potrzeb, ale to jego – jak sam zwykł to określać – „kugle" interpretacyjne stały się symbolem instrumentalizacji prawa do celów politycznych.

Prawnicza ekwilibrystyka była w praktyce ustrojowej narzędziem chętnie wykorzystywanym przez polityków zarówno II, jak

---

[1] E. Milewicz, *Jest w przecinku jakaś siła*, „Gazeta Wyborcza" z 1 października 1994 r.

[2] Słownik Języka Polskiego PWN, wydanie internetowe, https://sjp.pwn.pl/szukaj/falandyzacja.html [dostęp: 04.08.2022].

i III Rzeczypospolitej do usprawiedliwiania nadużywania i przekraczania kompetencji. Ramy artykułu, jak również tematyka pracy zbiorowej, w której się znajduje, nie pozwalają na omówienie ich wszystkich, dlatego ograniczę się do analizy kilku przykładów z okresu prezydentury Lecha Wałęsy oraz pierwszej kadencji prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego.

2. Wybrane przykłady falandyzacji prawa w okresie prezydentury Lecha Wałęsy

W okresie prezydentury Lecha Wałęsy podstawy ustroju określała Konstytucja Polski Ludowej z 1952 r., przemianowana w 1989 r. na Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej[3], a od 1992 r. także tzw. mała konstytucja[4]. Określony w nich system rządów z założenia stanowił jedynie prowizorium, próbę połączenia rozwiązań z różnych modeli ustrojowych do czasu osiągnięcia przez polityków wiodących ugrupowań konsensusu co do zupełnie nowej, bardziej kompleksowej i przemyślanej konstytucji. W literaturze przedmiotu ustrój obowiązujący w latach 1990–1991 określano jako semiprezydencjalizm[5], a w czasie obowiązywania małej konstytucji w latach 1992––1997 – jako system prezydencko-parlamentarny[6]. Będący owocem

---

[3] Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. – obowiązująca do 1997 r. (Dz.U. 33 poz. 232 ze zm.).

[4] Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 83 poz. 426).

[5] J. Raciborski, *System rządów w Polsce* [w:] J. J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frątczak-Rudnicka, J. Kilias, *Demokracja polska 1989–2003,* Warszawa 2003, s. 82.

[6] W. Roszkowski, *Historia Polski 1914–2005,* Warszawa 2007, s. 480. *Confer* A. Piasecki, R. Michalak, *Polska 1945–2015,* Warszawa 2016, s. 260. Notabene dualistyczny model egzekutywy przyjęty w małej konstytucji oceniano krytycznie – J. Raciborski, *op. cit.,* s. 86.

wielopartyjnego kompromisu mieszany model ustrojowy miał liczne wady stanowiące zarzewie przyszłych sporów u szczytów władzy. Sporów tych dałoby się uniknąć, gdyby twórcy konstytucji nie podzielili władzy wykonawczej między dwa niezależne od siebie ośrodki, narażając je na pokusę nieustannej rywalizacji i gdyby bardziej precyzyjnie określili kompetencje rządu, prezydenta i parlamentu. Narażało to raczkujący ustrój demokratyczny na poważne wstrząsy, które negatywnie odbiły się na prawnej i politycznej kulturze naszego kraju, którego mottem było niegdyś *in Polonia lex est rex*.

Niestety, w praktyce ustrojowej lat 90. prawo nie było królem, lecz jedynie instrumentem w rękach rządzących, którzy chcieli zwiększyć swoje uprawnienia ponad to, co wynikało z litery małej konstytucji. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu: „prezydent Wałęsa, przy pomocy profesora Falandysza, usiłował poszerzyć jeszcze zakres prezydenckiej władzy metodą faktów dokonanych”[7]. Tymczasem przepisy kompetencyjne małej konstytucji powinny były być interpretowane literalnie, zgodnie z utrwalonym w polskiej tradycji prawnej zakazem domniemywania kompetencji. Choć samo pojęcie zakazu domniemywania kompetencji weszło do języka prawniczego dopiero w 1995 r.[8], to samo przekonanie, że każde działanie organu władzy publicznej musi mieć wyraźną podstawę prawną stanowi *communis opinio* nauki polskiego prawa publicznego od co najmniej 100 lat[9].

W tym kontekście nie powinno dziwić, że działania prezydenta Wałęsy pozbawione wyraźnej podstawy prawnej wzbudzały kontrowersje, pomimo podpierania ich ekwilibrystycznymi argumentami prof. Falandysza.

---

[7] A. Hall, *Osobista historia III Rzeczypospolitej,* Warszawa 2011, s. 250.

[8] Po raz pierwszy użyto tego określenia w zdaniu odrębnym sędziego Zdzisława Czeszejki-Sochackiego do uchwały TK z 13 grudnia 1995 r., W 6/95, choć zostało ono wyraźnie zainspirowane uchwałą z 10 maja 1994 r., W 7/94.

[9] *Vide* J. Roszkiewicz, *Zakaz domniemywania kompetencji i wyjątki od tego zakazu. Studium publicznoprawne,* Warszawa 2022, s. 12 wraz z cyt. tam literaturą.

2.1. Powołanie i odwołanie przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Najbardziej znanym przypadkiem takiego działania, które jako pierwsze zostało określone mianem „falandyzacji", było powołanie i odwołanie przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. W lutym 1993 r. prezydent Wałęsa powołał na szefa KRRiT Marka Markiewicza, nie zwracając się o kontrasygnatę premiera, a na dodatek – jeszcze przed wyborem pozostałych członków Rady, mimo że ustawa przewidywała powołanie przewodniczącego „z grona członków Rady"[10]. Notabene prezydent powołał bez kontrasygnaty także trzech członków KRRiT (pozostałą szóstkę miały powołać Sejm i Senat, odpowiednio po czterech i dwóch członków). Szef Biura Prawnego Kancelarii Prezydenta bronił działania Wałęsy, tłumacząc, że prezydent jedynie „desygnował" przewodniczącego, a nie dokonał jeszcze jego powołania. Desygnacja nie wymagała więc oczekiwania na wybranie przez parlament pozostałych członków KRRiT, z których grona miał nastąpić wybór przewodniczącego. Następnie prof. Lech Falandysz wysłał do Urzędu Rady Ministrów oryginały postanowień o powołaniu członków KRRiT, w tym przewodniczącego, bez zwyczajowego pisma przewodniego z prośbą o kontrasygnatę: „Podobno w URM juryści całą noc siedzieli i się głowili, co począć z tym fantem. I odesłali nam pismo bez podpisu, jedynie z dołączoną adnotacją, że szef Rady Ministrów dziękuje za informację. No, jeśli belwederski dokument potraktowano jako «do wiadomości», to uznałem, że takie zachowanie stanowi dowód, iż kontrasygnata przy powołaniach i odwołaniach członków Rady potrzebna nie jest!"[11].

---

[10] A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2012,* Kraków 2013, s. 254.

[11] L. Falandysz, *Adwokat prezydenta,* Warszawa 1995, s. 92. Książka jest zbiorem wspomnień oraz wywiadów, te ostatnie współtworzyli P. Ćwikliński i J. Ziarno. *Vide* też T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze,* Warszawa 2005, s. 186.

W moim przekonaniu powołanie bez kontrasygnaty było jaskrawym naruszeniem art. 46 małej konstytucji, zgodnie z którym „akty prawne Prezydenta dla swojej ważności wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra, którzy sprawę przedkładają Prezydentowi". Art. 47 precyzyjnie określał 13 wyjątków od tej reguły (takich jak rozwiązywanie Sejmu, desygnacja premiera, powoływanie sędziów czy prawo łaski), wśród których nie było jednak kompetencji do powoływania członków i przewodniczącego KRRiT. Oba przepisy małej konstytucji należało interpretować ściśle nie tylko z uwagi na ich kompetencyjny charakter, ale również ze względu na inną znaną już wtedy regułę *exceptiones non sunt extendae*[12]. Z czasem nawet sam prof. Falandysz przyznał, że powołanie bez kontrasygnaty „jest nieco wbrew konstytucji"[13].

Już w listopadzie 1993 r. prezydent Wałęsa stracił zaufanie do przewodniczącego Markiewicza, odwołując go ze stanowiska[14]. Pro-

---

[12] W doktrynie prawa konstytucyjnego podjęto co prawda próbę zmiękczenia reguły kontrasygnaty, dopuszczając rozszerzającą wykładnię wyjątków od tej reguły w ramach koncepcji „aktów pochodnych i analogicznych". Po pierwsze jednak, sam prof. Falandysz na nią się nie powoływał, na co wskazują jego własne wspomnienia. Po drugie, koncepcja ta została sformułowana dopiero kilka lat później, na gruncie nowej konstytucji (P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Warszawa 2000, s. 57–58). Po trzecie, koncepcja ta została potępiona przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok pełnego składu TK z 23 marca 2006 r., K 4/06). Po czwarte, nawet gdyby uznać tę koncepcję za słuszną, to w art. 47 małej konstytucji nie było prerogatywy, której „dalszym ciągiem" mogłaby być kompetencja do powołania Przewodniczącego KRRiT – w całej ustawie zasadniczej nie było w ogóle wzmianki o Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji.

[13] L. Falandysz, *op. cit.*, s. 93.

[14] Przyczyny nagłej zmiany stosunku Wałęsy do Markiewicza nie są do końca jasne. Markiewicz został odwołany w tym samym dniu, w którym podpisał koncesję dla Polsatu. Oficjalnie prezydent krytykował głównego udziałowca Polsatu, multimilionera Zygmunta Solorza-Żaka, którego część prasy oskarżała o prowadzenie w przeszłości szemranych interesów. Z drugiej strony krytycy Wałęsy podnosili, że prawdziwym powodem odwołania Markiewicza było nieprzyznanie przez niego koncesji Polonii 1 należącej do Nicoli Grauso, który miał być faworytem prezydenta – *vide* A. Dudek, *op. cit.,* s. 308.

blem w tym, że brakowało do tego wyraźnej podstawy prawnej. Zgodnie z obowiązującym wówczas art. 7 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji[15]: „Przewodniczącego Krajowej Rady powołuje Prezydent z grona członków Rady". Kadencja członków Rady wynosiła 6 lat, przy czym co 2 lata miała następować wymiana 1/3 składu (art. 7 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji). Członka Rady można było odwołać: „wyłącznie w przypadku: 1) gdy sam zrzeknie się swej funkcji, 2) ciężkiej choroby, uniemożliwiającej sprawowanie funkcji, 3) skazania prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej, 4) rażącego naruszenia przepisów ustawy" (art. 7 ust. 6 ustawy o radiofonii i telewizji). Odwołując Markiewicza, prezydent Wałęsa nie powołał się na żaden z przypadków wymienionych w art. 7 ust. 6 ustawy o radiofonii i telewizji, lecz na art. 7 ust. 2 tej ustawy, mówiącej wyłącznie o powoływaniu Przewodniczącego KRRiT.

Na początku 1994 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o dokonanie wiążącej wykładni art. 7 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji w celu ustalenia, czy z przewidzianego w cytowanym przepisie prawa powoływania Przewodniczącego KRRiT wynika także prawo swobodnego odwoływania go z tej funkcji, poza przypadkami upoważniającymi do odwołania członka Rady przewidzianymi w ust. 6 powołanego art. 7 ustawy. W postępowaniu przed TK prof. Lech Falandysz w imieniu Kancelarii Prezydenta zaprezentował stanowisko, wedle którego skoro prezydent może powołać przewodniczącego, to logiczne jest, że może go też odwołać[16]. To właśnie tego typu „logika" – stojąca w sprzeczności z obowiązującymi już wówczas zasadami sztuki prawniczej w zakresie wykładni przepisów kompetencyjnych – została określona mianem falandyzacji prawa. W tym samym roku Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, cytując wieloletnie orzecznictwo i ustalenia doktryny wskazujące na konieczność literalnej wykładni przepisów

---

[15] Ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r. 7 poz. 34).

[16] L. Falandysz, *op. cit.,* s. 118.

kompetencyjnych, orzekł, że art. 7 ust. 2 ustawy o radiofonii telewizji nie może być rozumiany jako dający uprawnienie do odwoływania Przewodniczącego Rady z tego stanowiska[17]. Wówczas jednak prof. Falandysz oświadczył, że orzeczenie TK nie działa wstecz, więc dopiero od momentu jego ogłoszenia jest jasne, że prezydent nie może odwołać przewodniczącego KRRiT[18]. Później, już po ustąpieniu ze stanowiska wiceszefa Kancelarii Prezydenta, prof. Falandysz otwarcie skrytykował uchwałę TK, zarzucając jej odwoływanie się do „ducha ustawy", z którego „wynika, że ustawodawca chciał zapewnić Radzie maksymalną niezależność, więc między prezydentem a przewodniczącym nie ma stosunku szef-podwładny". W efekcie uznał, że „ani to co myśmy twierdzili, ani to co Trybunał sporządził – to nie były w rzeczywistości wykładnie. Duch ustawy... duch to może straszyć po zamkach albo pokazywać się u Szekspira"[19]. Zarzut pod adresem wykładni TK był całkowicie chybiony, bo głównym argumentem leżącym u podstaw uchwały nie była mityczna niezależność KRRiT, lecz wieloletnia tradycja językowej wykładni przepisów kompetencyjnych, na której potwierdzenie Trybunał przytoczył wiele pozycji z literatury prawniczej. Odwołań do „ducha ustawy" w uzasadnieniu nie było natomiast wcale. O ile więc można się zgodzić z prof. Falandyszem, że jego argumentacja nie miała wiele wspólnego z wykładnią, o tyle uchwała TK broni się jako interpretacja ugruntowana w zasadach sztuki prawniczej.

Następcą Markiewicza – notabene znów powołanym przez prezydenta Wałęsę bez kontrasygnaty premiera – został Ryszard Bender. Nowy przewodniczący próbował bronić konstytucyjności rozstrzygnięcia prezydenta, wskazując, że: „mała konstytucja została uchwalona wcześniej niż ustawa o radiofonii i telewizji, dlatego też nie mogła

---

[17] Uchwała TK z 10 maja 1994 r., W 7/94.

[18] L. Falandysz, *op. cit.,* s. 119. *Vide* też T. Mielczarek, *Pierwsza lata działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (1993–1997),* „Zeszyty Prasoznawcze" 1997, 3–4, s. 81.

[19] L. Falandysz, *op. cit.,* s. 119.

być w niej rozstrzygnięta kwestia kontrasygnaty”[20]. Argument ten jednak jest obarczony poważnym błędem – reguła *lex posterior derogat legi priori* ma zastosowanie do aktów prawnych tej samej rangi (np. ustawa późniejsza wypiera ustawę wcześniejszą). Fakt, że w ustawie o radiofonii i telewizji nie przewidziano wymogu kontrasygnowania postanowień Prezydenta w przedmiocie powołania członków KRRiT nie stanowił podstawy do odstąpienia od konstytucyjnego wymogu kontrasygnaty. Jak się wydaje, Ryszard Bender pomylił akty prawne, błędnie uznając, że w czasie zmian personalnych w KRRiT obowiązywała jeszcze Konstytucja z 1952 r., która rzeczywiście nie regulowała tej kwestii, wskazując jedynie, że to ustawa ma określić akty prezydenckie wymagające kontrasygnaty (art. 32f ust. 2). Od 8 grudnia 1992 r. obowiązywała już jednak mała konstytucja, która ustanawiała domniemanie, że wszystkie akty prezydenckie wymagają kontrasygnaty premiera (art. 46), z zastrzeżeniem 13 wyjątków (art. 47).

Gdy kilka miesięcy później Ryszard Bender złożył na ręce prezydenta rezygnację z funkcji przewodniczącego, ten stwierdził, że nie może przyjąć rezygnacji z uwagi na wspomnianą uchwałę TK, która odmawia mu kompetencji do odwołania przewodniczącego[21]. Moim zdaniem jednak problem prawny był pozorny, bo nie można nikogo zmusić do piastowania funkcji publicznej, a więc rezygnacja z jej piastowania z natury rzeczy nie powinna wymagać zgody organu powołującego tzn. formalnego odwołania. Rezygnując z funkcji, piastun sam siebie „odwołuje”. W przypadku niektórych funkcji publicznych ustawodawca przewidział co prawda wymóg odwołania nawet w przypadku rezygnacji, ale akurat w przypadku przewodniczącego KRRiT takiego wymogu nie wprowadzono. Moim zdaniem więc uchwała TK nie stała na przeszkodzie rezygnacji z funkcji przewodniczącego KRRiT.

---

[20] R. Bender, M. Łętowski, *Wojna o media: Kulisy Krajowej Rady RTV,* [wywiad-rzeka] Warszawa 1994, s. 15.

[21] Pismo Prezydenta RP z 31 maja 1994 r. – kopia dostępna [w:] R. Bender, M. Łętowski, *op. cit.,* s. 128.

2.2. Próba rozwiązania parlamentu na podstawie art. 21 ust 4 małej konstytucji

Po transformacji ustrojowej polski parlamentaryzm odradzał się w bólach – najpierw w ramach grząskiego kompromisu między opozycją demokratyczną a komunistami, którego owocem był ostatni Sejm PRL, zwany kontraktowym (1989–1991), następnie w drodze prawdziwie demokratycznych wyborów, z których wyłonił się niestety straszliwie rozdrobniony sejm RP I kadencji, niezdolny do wyłonienia stabilnego rządu (1991–1993). Dopiero kolejny sejm dojrzał do utworzenia trwałej koalicji parlamentarnej, która dotrwała do końca kadencji (1993–1997). Po raz pierwszy od 1926 r. Polska miała znów stabilny rząd parlamentarny. Dobry czy zły – nie mnie oceniać, ale z pewnością stabilny, co samo w sobie było korzystne dla okrzepnięcia ustroju kraju. I właśnie wtedy prezydent Wałęsa oświadczył, że „ten Sejm jest niedobry dla polskiej demokracji, bo ma zbyt dużą większość”[22].

W tym celu zapowiedział rozwiązanie Sejmu na podstawie art. 21 ust. 4 małej konstytucji, który stanowił że: „jeżeli ustawa budżetowa nie zostanie uchwalona w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia Sejmowi projektu odpowiadającego wymaganiom prawa budżetowego, Prezydent może rozwiązać Sejm”. Według interpretacji prof. Falandysza „uchwalenie” ustawy budżetowej w rozumieniu art. 21 ust. 4 małej konstytucji nie mogło być utożsamiane z jej przyjęciem przez Sejm, lecz następowało ono dopiero z chwilą podpisania ustawy przez prezydenta: „Ręczna gimnastyka parlamentarna nie jest jeszcze końcem procesu legislacyjnego, bo ustawę może odrzucić (czy zmodyfikować) Senat lub też zawetować (albo skierować do TK) prezydent”[23]. W konsekwencji trzymiesięczny termin na uchwalenie ustawy zdaniem prof. Falandysza biegł dalej po uchwaleniu ustawy przez Sejm,

---

[22] A. Dudek, *op. cit.,* s. 313.

[23] L. Falandysz, *op. cit.,* s. 21.

aż do podpisania ustawy przez prezydenta. Dzięki tej interpretacji prezydent mógł rozwiązać parlament niezależnie od sprawności uchwalenia przezeń ustawy budżetowej, bo wystarczyło, że on sam odpowiednio długo wstrzymał się z jej podpisaniem.

Aby uniknąć zarzutów o rozwiązanie parlamentu z niejasnych powodów, prof. Falandysz znalazł prezydentowi pretekst do podjęcia takiej decyzji: niekonstytucyjność ustawy budżetowej powiązana z niekonstytucyjnością ustawy okołobudżetowej. 2 grudnia 1994 r. Sejm uchwalił ustawę podwyższającą stawki podatku dochodowego na rok 1995[24]. Wysokość dochodów zaplanowanych w ustawie budżetowej była bezpośrednio powiązana z planowanymi wpływami z podatku dochodowego w wysokości ustalonej w ustawie z 2 grudnia 1994 r. Prezydent Wałęsa zaskarżył do TK art. 6 ust. 5 tej ustawy, przewidujący zamrożenie na poziomie z 1994 r. mechanizmu waloryzacji tzw. ulgi mieszkaniowej, czyli odliczenia od podstawy opodatkowania wydatków na inwestycje mieszkaniowe. Trybunał Konstytucyjny chciał rozpoznać wniosek jeszcze przed uchwaleniem ustawy budżetowej, dlatego też wyznaczył rozprawę na 29 grudnia 1994 r. – prezydentowi zależało jednak na odwlekaniu sprawy, dlatego też prof. Falandysz nie stawił się na rozprawę, składając pisemnie wniosek o odroczenie, formułując argumentację pozwalającą mu na opóźnienie rozprawy o co najmniej kilkanaście dni (jak sam z satysfakcją wspominał: „Zagłębiłem się w paragrafy – i znalazłem wyjście palce lizać”[25]). Zgodnie z jego przewidywaniami ostatecznie TK wniosek oddalił, ale i tak musiał odroczyć rozprawę na termin po Nowym Roku, bo zgodnie z ówczesnymi przepisami w razie niestawiennictwa wnioskodawcy należało wyznaczyć nowy termin rozprawy, a rozprawa nie mogła się odbyć wcześniej niż 14 dni od doręczenia zawiadomienia o terminie[26].

---

[24] Ustawa z 2 grudnia 1994 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 1995 r., 5, poz. 25, ze zm.).

[25] L. Falandysz, *op. cit.,* s. 17.

[26] Art. 31 ust. 1 w zw. z art. 29 uchwały Sejmu PRL z 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 39

Sejm nie mógł już dłużej zwlekać z uchwaleniem ustawy budżetowej, dlatego przyjął ją 30 grudnia 1994 r.[27] – nie mając pewności, czy przewidziane w niej dochody budżetu będą mogły zostać zrealizowane, z uwagi na niepewny los wspomnianej ustawy podatkowej wciąż oczekującej na orzeczenie TK. Problem ten postanowił doraźnie rozwiązać minister finansów Grzegorz Kołodko, ogłaszając zaktualizowane stawki podatkowe na 1995 r. w drodze obwieszczenia – co było wątpliwe, bo tradycyjnie podatki były uznawane za materię ustawową, choć nie wynikało to wyraźnie z małej konstytucji. Prof. Falandysz postanowił wykorzystać te wątpliwości konstytucyjne, aby zakwestionować cały budżet: „Jeżeli w roku 1995 stawki podatku wprowadzono z naruszeniem konstytucji, to uwzględnione i przewidziane w ustawie budżetowej dochody (art. 1) na ten rok również powinny być uznane za sprzeczne z ustawą zasadniczą. Skoro zaś fragment ustawy uznano by za niezgodny z konstytucją, to cały budżet walił się w gruzy. Wtedy jestem w domu!”[28]. Kolejnym krokiem miało być zaskarżenie ustawy budżetowej do TK, ale niespodziewanie prawnicy z Biura Prawnego Kancelarii Prezydenta RP sprzeciwili się sporządzeniu wniosku do Trybunału, wskazując, że nie byliby w stanie podeprzeć go rzetelnym uzasadnieniem. Prof. Falandysz sporządził więc taki wniosek do TK osobiście, jak sam twierdził – w trzy godziny[29]. Wkrótce potem zapowiedział, że w takiej sytuacji prezydent nie uznaje budżetu za uchwalony w rozumieniu art. 21 ust. 4 małej konstytucji, co oznacza możliwość rozwiązania parlamentu od 4 lutego[30]. 2 lutego 1995 r. prezydent wszczął procedurę rozwiązania

---

poz. 184 ze zm.). Fortel prof. Falandysza skłonił Sejm do doprecyzowania art. 31 ust. 1 Uchwały, do którego już 6 stycznia 1995 r. dopisano zdanie „Terminu, o którym mowa w art. 29, nie stosuje się”.

[27] Ustawa budżetowa na rok 1995 z 30 grudnia 1994 r. (Dz.U. z 1995 r. 27 poz. 141).

[28] L. Falandysz, *op. cit.,* s. 20.

[29] L. Falandysz, *op. cit.,* s. 20–21.

[30] A. Dudek, *op. cit.*, s. 315.

parlamentu, występując w trybie art. 4 ust. 5 w zw. z art. 21 ust. 4 małej konstytucji do Marszałków Sejmu i Senatu z prośbą o opinię. Sejm wyraził stanowczy sprzeciw wobec działania prezydenta, podejmując uchwałę, w której ostrzegł, że „ewentualne rozwiązanie parlamentu przez Prezydenta RP – jako działanie niemające podstaw prawnych – będzie przez Sejm RP uznane za nielegalne i pociągnie za sobą odpowiedzialność konstytucyjną RP". Za uchwałą opowiedziało się aż 376 posłów, przy 16 przeciwnych (głównie z BBWR[31]) i 16 wstrzymujących się od głosu[32]. Przy tak jednoznacznym sprzeciwie koalicji rządzącej i większości opozycji, w Biurze Prawnym Kancelarii Prezydenta RP pojawiła się wątpliwość, czy zarządzenie prezydenta o rozwiązaniu parlamentu będzie w ogóle wykonalne, skoro prawo wymagało jego ogłoszenia w Monitorze Polskim, dzienniku urzędowym prowadzonym przez Urząd Rady Ministrów. Snute przez prezydenckich prawników możliwe metody obejścia tego wymogu robią wrażenie – jak wspomina prof. Falandysz, rozważali wydrukowanie zarządzenia prezydenta w drukarni za granicą, „ożywienie" rozporządzenia z okresu II RP pozwalającego Kancelarii Prezydenta na samodzielne ogłaszanie prezydenckich zarządzeń, a nawet... przekupienie pracowników drukarni rządowej, co jednak nawet sam wiceszef Kancelarii Prezydenta uznał za nonsens[33].

Ostatecznie ówczesna koalicja rządowa SLD–PSL oraz prezydent osiągnęli kompromis. Sojusz Lewicy Demokratycznej wymusił na swoim koalicjancie ustąpienie nielubianego przez Wałęsę premiera Waldemara Pawlaka, a jego miejsce zajął Józef Oleksy[34]. Prezydent Wałęsa wycofał z TK wniosek zaskarżający ustawę budżetową.

---

[31] Bezpartyjny Blok Wspierania Reform, klub parlamentarny mający stanowić polityczne zaplecze prezydenta Wałęsy, inspirowany przedwojennym Bezpartyjnym Blokiem Współpracy z Rządem, formacją polityczną powołaną w celu wspierania autorytarnego reżimu Józefa Piłsudskiego.

[32] *Ibidem.*

[33] L. Falandysz, *op. cit.,* s. 23.

[34] A. Dudek, *op. cit.*, s. 313–317.

Prof. Falandysz sugerował jeszcze prezydentowi, aby po wycofaniu wniosku z TK, zawetował ustawę budżetową, a w razie odrzucenia weta – zaskarżył ją ponownie do TK: „Prezydent nie chciał już jednak niczego słuchać: «Nie będziemy ciągali, wyciągali raz jeszcze. Ludzie to odbiorą jak kugle, krętactwa, kombinacje». Nie mogłem tak po prostu zgodzić się ze zdaniem Wałęsy, który raptem zapałał niechęcią do tego typu rozwiązań [...]: nie takie kugle się robiło..."[35]. W międzyczasie, w dniu 12 stycznia 1995 r., TK rozpoznał pierwszy wniosek prezydenta, uznając że zaskarżona przez niego ustawa podatkowa na rok 1995 była zgodna z konstytucją[36]. Ustawa została podpisana przez prezydenta i weszła w życie z mocą wsteczną od 1 stycznia 1995 r.[37] Ostry spór między koalicją rządzącą a prezydentem zakończył się rozejmem.

Wszystkie opisane powyżej działania podejmowane przez prezydenta Wałęsę i prof. Falandysza w celu doprowadzania do rozwiązania parlamentu zasługują na krytykę: od arbitralnej wykładni art. 21 ust. 4 małej konstytucji, przez wymuszenie odroczenia rozprawy TK i snucie planów publikacji zarządzenia prezydenta z pominięciem „Monitora Polskiego", a na sugestii przerzucania ustawy między TK a parlamentem skończywszy.

Przesłanka rozwiązania parlamentu w przypadku „jeżeli ustawa nie zostanie uchwalona w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia Sejmowi projektu" w sposób oczywisty odnosiła się do nieuchwalenia w tym terminie ustawy przez Sejm. Po pierwsze, pojęcie «uchwalenia»

---

[35] L. Falandysz, *op. cit.*, s. 26.

[36] Orzeczenie TK z 12 stycznia 1995 r., K 12/94.

[37] Prof. Falandysz był świadom, że odwleczenie w czasie podpisania tej ustawy przez prezydenta spowoduje nadanie jej mocy wstecznej, co byłoby nie tylko niezgodne z konstytucyjnym zakazem retroakcji, ale również zasadą miesięcznej *vacatio legis* w przypadku regulacji podatków rozliczanych w stosunku rocznym – ale dał się przekonać współpracownikom z podległego mu Biura Prawnego, aby nie podnosić zarzutów niekonstytucyjności w tym zakresie, ponieważ podobne regulacje podatkowe były uchwalane przez parlament i podpisywane przez prezydenta w przeszłości – L. Falandysz, *op. cit.,* s. 16.

miało od dawna ugruntowane znaczenie jako pochodnej «uchwały», czyli aktu kolegialnego organu państwa np. parlamentu[38]. Co więcej, w latach 90. ugruntowana była praktyka legislacyjna, zgodnie z którą projekt ustawy z chwilą uchwalenia przez Sejm był nazywany ustawą. Po drugie, zarówno w orzecznictwie TK[39], jak i doktrynie[40] przesłankę z art. 21 ust. 4 małej konstytucji interpretowano jako nieuchwalenie ustawy przez Sejm. Po trzecie, oczywistym założeniem małej konstytucji było ograniczenie kompetencji prezydenta w zakresie rozwiązywania Sejmu do ściśle określonych przypadków, w których parlament okazywał się niezdolny do wypełniania swoich podstawowych funkcji takich jak wyłonienie rządu (art. 62, art. 66 ust. 5) lub uchwalenie ustawy budżetowej (art. 21 ust. 4). Tymczasem w świetle wykładni prof. Falandysza prezydent mógł rozwiązać także stabilny, wywiązujący się ze swoich zadań parlament, całkowicie uznaniowo, po prostu zwlekając z podpisaniem ustawy budżetowej. Krótko mówiąc, rozumienie art. 21 ust. 4 małej konstytucji przyjęte przez prof. Falandysza było niezgodne nie tylko z wykładnią językową, ale również celowościową i systemową tego przepisu.

Wymuszenie na TK przesunięcia rozprawy z 29 grudnia 1994 r. na 12 stycznia 1995 r. mieściło się co prawda w granicach przepisów

---

[38] *Vide* W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922 (reprint z 2008 r.,), s. 477–478.

[39] *Vide* orzeczenie TK z 21 listopada 1994 r., K 6/94, która notabene dotyczyło wniosku samego prezydenta Wałęsy: „Pojęcie "uchwalenia" należy przy tym rozumieć stosownie do art. 17 ust. 1 małej konstytucji który odróżnia uchwalenie ustawy od jej przyjęcia (art. 18 ust. 1) i podpisania (art. 18 ust. 2–4)". Podobnie uchwała TK z 11 kwietnia 1995 r., W 2/95.

[40] P. Sarnecki, *Termin uchwalenia budżetu w związku z prawem Prezydenta RP do rozwiązania Sejmu*, „Przegląd Sejmowy" 1994, 4, s. 145–146; T. Włodek, *Instytucja rozwiązania parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009, s. 156–157; A. Tokarski, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procedurze stanowienia ustawy budżetowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" 2021, vol. LXVIII, 2, s. 220.

prawa, ale stanowiło przejaw ich instrumentalnego traktowania. Jak przyznał sam prof. Falandysz w cytowanych wyżej wspomnieniach, chodziło wyłącznie o wydłużenie procedury przyjęcia ustawy budżetowej, aby doszło do przekroczenia 3-miesięcznego terminu określonego w art. 21 ust. 4 małej konstytucji.

Rozważane przez zespół prof. Falandysza scenariusze obejścia wymogu publikacji zarządzenia o rozwiązaniu parlamentu w „Monitorze Polskim" mówią same za siebie, więc nie wymagają komentarza.

Z kolei sugestia prof. Falandysza – którą nawet prezydent Wałęsa odrzucił – aby wycofać ustawę budżetową z TK, następnie ją zawetować, a po odrzuceniu weta przez Sejm znów ją zaskarżyć do TK, była niezgodna z celowościową wykładnią art. 18 ust. 3 i 4 małej konstytucji. Celem tych przepisów było uniknięcie uporczywego blokowania przez prezydenta ustaw uchwalonych przez większość parlamentarną poprzez ograniczenie możliwości kumulacji weta oraz wniosku do TK. Przepisy zostały jednak niezręcznie sformułowane, co otwierało furtkę do nadużyć: zgodnie z art. 18 ust. 3 małej konstytucji w razie odrzucenia weta prezydent musiał podpisać ustawę „chyba że zgodnie z ust. 4 wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego". Z kolei według art. 18 ust. 4 małej konstytucji „prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją". Intencja takiego rozwiązania była oczywista: prezydent mógł więc zawetować ustawę i następnie zaskarżyć ją do TK, ale nie na odwrót. Nie przewidziano jednak sytuacji, w której prezydent wycofuje wniosek z Trybunału. Wówczas TK wydawał postanowienie o umorzeniu postępowania, a interpretowany dosłownie art. 18 ust. 4 małej konstytucji wykluczał weto jedynie w przypadku wydania przez TK wyroku stwierdzającego konstytucyjność ustawy. Moim zdaniem jednak dosłowna wykładnia art. 18 ust. 4 małej konstytucji prowadziła do głęboko nieracjonalnych, sprzecznych z intencją ustrojodawcy, rezultatów. Poza tym taka wykładnia była obarczona grzechem hipokryzji, ponieważ jeśli już upierać się przy dosłownej interpretacji art. 18 małej konstytucji, to należało być w tym

konsekwentnym, a to oznaczałoby, że nie ma podstaw prawnych do wycofania przez prezydenta wniosku do TK, bo przepis ten nie przewidywał wyraźnie takiej możliwości. Tymczasem prof. Falandysz raz interpretował art. 18 małej konstytucji celowościowo (gdy trzeba było uzasadnić kompetencję prezydenta do wycofania wniosku z TK), a innym razem dosłownie (gdy celowościowa wykładnia wykluczałaby możliwość zawetowania ustawy po jej zaskarżeniu do TK).

2.3. Powoływanie i odwoływanie szefów MSZ, MON i MSW za zgodą Prezydenta RP

Innym przykładem falandyzacji była wykładnia art. 61 małej konstytucji, zgodnie z którym: „wniosek dotyczący powołania Ministrów Spraw Zagranicznych, Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych Prezes Rady Ministrów przedstawia po zasięgnięciu opinii Prezydenta". Przepis ten w jasny sposób przyznawał prezydentowi kompetencję opiniodawczą – i nic więcej. Prezydent Wałęsa jednak z pomocą prof. Falandysza przeforsował interpretację, wedle której art. 61 małej konstytucji uprawniał go do samodzielnego wyznaczania kandydatów na szefów MSZ, MON i MSW, które z tego powodu zaczęto określać jako resorty prezydenckie[41]. Na tym nie koniec – prezydentowi udało się „rozszerzyć" zastosowanie tego przepisu na obsadzanie stanowisk sekretarzy i podsekretarzy stanu w tych resortach. W 1994 r. w ramach ciężko wypracowanego kompromisu prezydent Wałęsa łaskawie zgodził się, aby Sojusz Lewicy Demokratycznej we własnym rządzie mógł wskazać po jednym „swoim" wiceministrze w MSW, MON i MSZ[42].

W moim przekonaniu takie rozumienie art. 61 małej konstytucji stanowiło po prostu wykładnię *contra legem,* wykraczającą nie tylko poza językowe znaczenie przepisu, ale także poza granice dozwolonej wykładni celowościowej i funkcjonalnej. Nic w małej konstytucji nie

---

[41] A. Dudek, *op. cit.*, s. 294. *Vide* też L. Falandysz, *op. cit.,* s. 95–98.

[42] J. Raciborski, *op. cit.*, s. 87; L. Falandysz, *op. cit.,* s. 98.

dawało podstaw do formułowania kompetencji prezydenta do narzucania premierowi trzech ministrów.

Na marginesie warto zauważyć, że zwyczaj traktowania MSZ, MON i MSW jako „resortów prezydenckich" w szczątkowej formie żyje po dziś dzień, co przejawia się we wpływaniu przez prezydentów na nominacje ambasadorskie, awanse generalskie oraz obsady stanowisk szefów służb specjalnych – ale ta praktyka ma pewne podstawy konstytucyjne i ustawowe, czego nie można powiedzieć o działaniach prezydenta Wałęsy.

2.4. Odmowy powołania ministrów

W 1993 r. prezydent Wałęsa odmówił powołania Zbigniewa Klajnerta na ministra kultury i dziedzictwa narodowego, wbrew wnioskowi premier Hanny Suchockiej[43], a w 1994 r. odmówił powołania Dariusza Rosatiego na ministra finansów, wbrew wnioskowi premiera Waldemara Pawlaka[44].

Kwestia legalności tych decyzji jest mniej oczywista od omawianych powyżej sytuacji, bo w tym przypadku przepisy kompetencyjne były niejednoznaczne – zgodnie z art. 68 ust. 2 małej konstytucji: „na wniosek Prezesa Rady Ministrów Prezydent **może** (wytł. JR) dokonywać zmian na stanowiskach poszczególnych ministrów". Takie postanowienie można było zinterpretować na dwa sposoby. Z punktu widzenia wykładni językowej słowo „może" wskazuje na dyskrecjonalny charakter kompetencji prezydenta. Z punktu widzenia wykładni systemowej pojawia się wątpliwość, czemu ma służyć w takim razie wymóg zasięgnięcia przez premiera opinii prezydenta przed wystąpieniem z wnioskiem o powołanie ministra obrony, spraw zagranicznych lub spraw wewnętrznych (art. 61 małej konstytucji) – skoro wniosek premiera i tak nie jest dla prezydenta wiążący, to wymóg jego uprzedniego zaopiniowania wydaje się zbędny. Z punktu

---

[43] *Zgoda na Przymierze*, „Rzeczpospolita", 141 (3790), 1994, s. 2.

[44] W. Roszkowski, *op. cit.,* s. 492; J. Raciborski, *op. cit.*, s. 87.

widzenia wykładni funkcjonalnej można też uwzględnić kontekst ustrojowy, z którego wynikało, że ówczesnej Polsce bliżej było do systemu parlamentarno-gabinetowego niż prezydenckiego, a w takiej sytuacji wykładnia wzmacniająca kompetencje prezydenta byłaby nieuzasadniona. W moim przekonaniu trafna jest pierwsza, językowa wykładnia przepisu – co do zasady przepisy kompetencyjne należy interpretować ściśle, a w tym przypadku ewidentnie tekst przepisu wskazywał na dyskrecjonalny charakter kompetencji prezydenta[45]. Argument ustrojowy jest nieprzekonujący, bo jak już wspomniałem powyżej, w latach 1990–1997 polski ustrój był daleki od klasycznego systemu parlamentarno-gabinetowego, z uwagi na pozycję prezydenta – słabszą niż w systemie prezydenckim i semiprezydenckim, ale znacznie silniejszą niż w systemie parlamentarno-gabinetowym. Nic dziwnego więc, że w praktyce ustrojowej lat 90. utrwaliło się przekonanie, że prezydent może odmówić nominacji ministerialnej. Odmowy powołania Klajnerta i Rosatiego na ministrów nie stanowiły więc moim zdaniem falandyzacji prawa, ale zasługiwały one na omówienie, z uwagi na kontynuację tej praktyki pomimo zmiany konstytucji, której wyraźną intencją było wyłączenie swobody prezydenta w tym zakresie.

W czasie prac nad nową konstytucją postanowiono skończyć z tą praktyką, przyjmując przepis, zgodnie z którym „Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, **dokonuje** (wytł. JR) zmian w składzie Rady Ministrów" (art. 161). Użycie trybu oznajmującego jednoznacznie wskazywało na związany charakter kompetencji prezydenta, ale nie powstrzymało to prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego przed przyjęciem odmiennej interpretacji, o czym będzie jeszcze mowa poniżej.

---

[45] Za dopuszczalnością odmowy uwzględnienia wniosku premiera przez prezydenta opowiedział się również P. Momro, *Prezydentura polska w pierwszych latach III RP*, Radzymin 2019, s. 97.

3. Wybrane przykłady falandyzacji prawa w okresie prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego

Praktyka ustrojowa w okresie prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego była bardziej ucywilizowana niż w czasach Lecha Wałęsy. Mimo to zdarzały się przypadki instrumentalnej wykładni przepisów kompetencyjnych zasługujących na miano falandyzacji prawa. Najbardziej znamienne są trzy przykłady.

3.1. Podpisanie ustawy upoważniającej organy NBP do tworzenia powszechnie obowiązującego prawa

Pierwszym z nich jest podpisanie przez prezydenta Kwaśniewskiego Ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim[46] mimo, że zawierała rozwiązania niezgodne z niedawno uchwaloną Konstytucją z tego samego roku. Istota problemu dotyczyła przyznania organom NBP kompetencji do ustanawiania norm wiążących banki – czyli w istocie mające charakter powszechnie obowiązującego prawa – w drodze uchwał, czyli aktów prawa wewnętrznego. Przykładowo Rada Polityki Pieniężnej ustala stopy rezerwy obowiązkowej (art. 12 ust. 2 pkt 2 i art. 39 ust. 2 ustawy o NBP), a w razie zagrożenia realizacji polityki pieniężnej wprowadza ograniczenie wielkości środków pieniężnych oddawanych przez banki do dyspozycji kredytobiorców i pożyczkobiorców (art. 46 pkt 1 ustawy o NBP). Z kolei Zarząd NBP ustala stawkę odsetek od różnicy pomiędzy kwotą, która powinna być utrzymywana na rachunkach, a kwotą faktycznie na tych rachunkach utrzymywaną w granicach określonych w ustawie (art. 41 ust. 2 ustawy o NBP), a także określa tryb i szczegółowe zasady przekazywania wskazanych w ustawie informacji (m.in. „danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa") przez naczelne organy państwowe, organy

---

[46] Dz.U. z 2022 r. poz. 492 ze zm.

administracji rządowej i samorządu terytorialnego, banki i inne osoby prawne, jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi oraz innych przedsiębiorców (art. 23 ust. 4 ustawy o NBP).

Moim zdaniem przyznanie organom banku centralnego władczych kompetencji do stanowienia norm wiążącym podmioty prywatne było niezgodne z art. 7, art. 87 ust. 1 oraz art. 93 ust. 1 Konstytucji. Kompetencje RPP oraz Zarządu NBP dałyby się pogodzić z elastycznym modelem źródeł prawa pod rządami Konstytucji PRL oraz małej konstytucji, ale już nie z Konstytucją z 1997 r. Konstytucja z 1997 r. wprowadziła bowiem jasny rozdział źródeł powszechnie obowiązującego prawa od źródeł wewnętrznie obowiązującego prawa, ograniczając zastosowanie tych ostatnich do podmiotów «podległych organizacyjnie» organowi wydającemu dany akt. Prywatne spółki prawa handlowego prowadzące banki z pewnością nie są podległe organizacyjnie Narodowemu Bankowi Polskiemu.

Skoro Konstytucja stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa są wyłącznie ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe za zgodą wyrażoną w ustawie, rozporządzenia, akty prawa miejscowego (art. 87 ust. 1 Konstytucji) oraz prawo wtórne UE (art. 91 ust. 3 Konstytucji), to oczywiste jest, że nie należą do nich uchwały stanowione przez jakiekolwiek organy państwa. Skoro Konstytucja mówi, że uchwały i inne akty prawa wewnętrznego „obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty" (art. 93 ust. 1 Konstytucji) oraz „nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów", to nie obowiązują one jednostek niepodległych organowi wydającemu i nie mogą stanowić podstawy jakichkolwiek rozstrzygnięć względem nich. Twórcy Konstytucji mieli możliwość przyznania organom NBP kompetencji do wydawania rozporządzeń, ale po długiej dyskusji z tego zrezygnowali[47].

---

[47] Biuletyn KKZN 1995, X, Warszawa 1995, s. 135–136; Biuletyn KKZN 1996, XXXII, Warszawa 1996, s. 34–51.

Mimo to omawiane przepisy ustawy o NBP zostały jednak w 2000 r. uznane przez Trybunał Konstytucyjny za zgodne z Konstytucją, który odwołał się do koncepcji „podległości funkcjonalnej" mającej stanowić odmianę «podległości organizacyjnej» w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji[48]. Wyrok TK w tej sprawie oceniam jednak krytycznie, bo zamiast zadbać o dostosowanie ustawy o NBP do Konstytucji, dostosował Konstytucję do ustawy o NBP. Trybunał postąpił wbrew własnemu orzecznictwu, które nakazywało interpretować przepisy kompetencyjne w sposób ścisły i literalny. Dopuszczenie kształtowania praw i obowiązków prywatnych banków przez akty prawa wewnętrznego wymagało *implicite* przyjęcia założenia, że prywatne banki są „jednostkami organizacyjnymi" Narodowego Banku Polskiego i „podlegają" mu „organizacyjnie" w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem literalna wykładnia art. 93 ust. 1 Konstytucji – którą Trybunał powinien był się kierować, jeśli chciał pozostać wierny wcześniejszemu rygorystycznemu stanowisku co do niedopuszczalności domniemywania kompetencji – wyraźnie wskazuje, że podległość organizacyjna odnosi się przede wszystkim do relacji między organem władzy publicznej a stanowiącej część jego wewnętrznej struktury jednostką organizacyjną (departamentu, wydziału, innej komórki) bądź jednostką organizacyjną usytuowaną na zewnątrz, ale podporządkowaną temu organowi (w szczególności: organ niższego rzędu)[49].

W tym kontekście można by powiedzieć, że przejawem falandyzacji prawa była nie tyle sama decyzja prezydenta Kwaśniewskiego o podpisaniu ustawy o NBP, co wyrok TK potwierdzający jej konstytucyjność. Moim zdaniem jednak wina za przeforsowanie niepoprawnej wykładni Konstytucji spoczywa na obu organach. Chciałbym podkreślić, że mimo tej krytyki nie kwestionuję ekonomicznej potrzeby posiadania przez bank centralny instrumentów

---

[48] Wyrok TK z 28.6.2000 r., K 25/99.

[49] *Vide* szerszy komentarz do tego wyroku TK – J. Roszkiewicz, *op. cit.*, s. 158–161.

wywierania wpływu na banki komercyjne – uważam jedynie, że przyznanie takich instrumentów powinno nastąpić na drodze zmiany konstytucji.

3.2. Odmowa powołania ministra

Drugim przykładem falandyzacji prawa była odmowa uwzględnienia przez prezydenta Kwaśniewskiego wniosku premiera Leszka Millera o powołanie ministra zdrowia w 2003 r.[50] Jak wspominałem powyżej, wcześniej podobnie postępował prezydent Wałęsa, ale różnica polega na tym, że z punktu widzenia art. 68 ust. 2 małej konstytucji kwestia związania prezydenta wnioskiem premiera nie była oczywista, natomiast z punktu widzenia art. 161 Konstytucji – już tak. Mało któremu przepisowi konstytucji poświęcono tak wiele uwagi w trakcie prac w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego[51]. Dlatego też w art. 161 Konstytucji zastąpiono frazę mówiącą, że prezydent „może dokonywać zmian w Radzie Ministrów" na „dokonuje zmian" na wniosek premiera. Przykładowo ekspert KKZN prof. Kazimierz Działocha tłumaczył, że art. 161 Konstytucji „stanowi reakcję na wadliwość przepisu art. 68 ust. 2 małej konstytucji oraz na praktykę jego stosowania" oraz „usuwa zasadniczą wadę, którą posiadał art. 68 ust. 2 małej konstytucji". W jego ocenie „Prezydent ma obowiązek dokonania zmian w składzie rządu. Została tu wprowadzona obligatoryjność w miejsce fakultatywności, wynikającej z małej konstytucji, w której jest zapisane, że Prezydent może dokonać zmian w składzie Rady Ministrów. Forma «dokonuje» w rozumieniu języka prawnego

---

[50] Wspomina o tym W. Skrzydło, *Ustrój polityczny w RP w świetle Konstytucji z 1997 r.,* Kraków 2004, s. 209, a także L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne,* Warszawa 2020, s. 327. Kwestia ta jest jednak niejednoznaczna, bo w żadnej książce o historii politycznej Polski tego okresu nie wspomina się o tym incydencie, a jeden z autorów stwierdza wręcz, że prezydent Kwaśniewski nigdy nie odmówił powołania ministra – J. Raciborski, *op. cit.*, s. 94.

[51] *Vide* omówienie przebiegu prac nad tym przepisem – J. Roszkiewicz, *op. cit.*, s. 214–216.

jest jednoznaczna z wprowadzeniem obowiązku”[52]. Także i przewodniczący KKZN Aleksander Kwaśniewski w podsumowaniu dyskusji na ten temat powiedział, że „pod terminem «dokonuje» wszyscy rozumiemy obowiązek dokonania przez Prezydenta zmian w składzie Rady Ministrów na wniosek prezesa rady ministrów”[53]. Najwyraźniej jako prezydent zmienił zdanie w tej kwestii.

Mimo jednoznacznego głosu uczestników prac KKZN dopuszczalność odmowy powołania bądź odwołania ministra na podstawie art. 161 Konstytucji jest w doktrynie sporna, choć wydaje się dominować stanowisko, że prezydent jest związany wnioskiem premiera[54]. Moim zdaniem prezydent jest związany wnioskiem premiera o dokonanie zmiany w składzie rządu. Po pierwsze, wskazuje na to wykładnia językowa, zgodnie z którą tryb oznajmujący w czasowniku świadczy o wykreowaniu obowiązku działania organu – skoro art. 161 Konstytucji mówi, że prezydent „na wniosek Prezesa Rady Ministrów dokonuje zmian”, to ma obowiązek dokonania zmiany zgodnie z wnioskiem premiera. Po drugie, sama korekta formuły z art. 68 ust. 3 małej konstytucji w ramach której zmieniono frazę „może dokonać” na „dokonuje”, świadczy o zmianie treści normy kompetencyjnej – gdyby było inaczej, to czemu twórcy Konstytucji mieliby w ogóle dokonywać jakiejkolwiek modyfikacji? Po trzecie, istotne znaczenie ma również argument ustrojowy – prawo współkształtowania rządu przez

---

[52] Biul. KKZN XXII, Warszawa 1996, s. 39.

[53] Biul. KKZN XXII, Warszawa 1996, s. 81.

[54] Tak B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 523; A. Kulig, *Rada Ministrów* [w:] *Prawo konstytucyjne* P. Sarnecki (red.), Warszawa 2014, s. 306; M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski,* Warszawa 2020, s. 280 (choć ten autor dopuszcza odmowę uzasadnioną „bardzo doniosłymi przesłankami natury konstytucyjnej”); L. Garlicki, *op. cit.*, s. 277. Za możliwością odmowy uwzględnienia wniosku: W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001, komentarz do art. 161, 5–6, s. 7–10; D. Dudek, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86,* M. Safjan, L. Bosek (red.), Legalis 2016*,* kom. do art. 161, Nb 14.

prezydenta i premiera jest cechą systemu semiprezydenckiego (takiego jak Francja), natomiast nie pasuje do systemu parlamentarno-gabinetowego, który ustanawia Konstytucja z 1997 r. Nie bez znaczenia jest też okoliczność, że w niewielu materiach twórcy Konstytucji byli tak stanowczy, tak świadomi i tak jednomyślni, jak w kwestii związania prezydenta wnioskiem premiera o zmianę w składzie rządu, co moim zdaniem trzeba uszanować.

3.3. „Immunitet" prezydencki

W 1998 r. w tygodniku „Wprost" ukazały się artykuły oskarżające Socjaldemokrację Rzeczypospolitej Polskiej (następczynię dawnej partii komunistycznej) o malwersacje finansowe polegające na przejęciu w 1990 r. z kont dewizowych PZPR gotówki o wartości 7,5 mln USD, co stanowiłoby naruszenie prawa, które pozwalało SdRP na przejęcie jedynie pieniędzy pochodzących ze składek członkowskich. Byli liderzy SdRP wytoczyli tygodnikowi proces o ochronę dóbr osobistych. Sąd w charakterze świadka wezwał m.in. Aleksandra Kwaśniewskiego, który w 1990 r. był przewodniczącym SdRP. Kwaśniewski jednak nigdy nie stawił się na wezwanie sądu, wskazując ustami szefa swojej Kancelarii Ryszarda Kalisza, że jako prezydent „nie może być przesłuchany jako świadek w sprawie cywilnej przed sądem powszechnym". Minister Kalisz wyprowadził taki wniosek z konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy, która ma polegać na tym, że żadna z nich nie ma kompetencji władczych w stosunku do innej – chyba że przewiduje to konstytucja lub ustawa. Jego zdaniem prezydent jako świadek pozostając „w dyspozycji władzy sądu" traci atrybut swej szczególnej roli w państwie[55].

Teza o swego rodzaju „immunitecie" prezydenta w sprawach cywilnych była pozbawiona jakichkolwiek podstaw prawnych. Słowo „immunitet" należy wziąć w cudzysłów, ponieważ immunitet w prawie konstytucyjnym oznacza jedynie wyłączenie odpowiedzialności

[55] R. Kamiński, *Świadek koronny*, „Wprost" z 30 kwietnia 2000 r.

sądowej danej osoby tzn. występowania w charakterze oskarżonego (jeśli immunitet obejmuje sprawy karne) lub pozwanego (jeśli obejmuje sprawy cywilne). Immunitet nie wyłącza możliwości występowania przez prezydenta w charakterze świadka – czy to w procesie cywilnym, czy procesie karnym. Złożenie zeznań nie wiąże się bowiem z żadną odpowiedzialnością – dopiero ich bezprawna odmowa albo mówienie nieprawdy mogłyby się wiązać z odpowiedzialnością karną.

Immunitet karny prezydenta jest standardowym przywilejem występującym w większości konstytucji na świecie, w tym również w polskiej (art. 145). Rzadziej konstytucje przyznają prezydentom immunitet cywilny – ale nawet jeśli to robią, to poprzez wyłączenie odpowiedzialności cywilnoprawnej jedynie za działania podejmowane w związku ze sprawowaniem urzędu[56]. Nigdzie na świecie – przynajmniej w państwach demokratycznych – immunitet nie wyklucza zeznawania przez prezydenta w charakterze świadka.

Z pewnością nie był podstawą dla tezy o „immunitecie" cywilnym prezydenta przywołany przez ministra Kalisza art. 10 Konstytucji, wyrażający zasadę podziału władzy. Zasada podziału władzy – jak wynika z tego przepisu – dzieli władzę na trzy segmenty (ustawodawczy, sądowniczy i wykonawczy), stawiając na ich czele odrębne organy państwa. Władzę wykonawczą w Polsce sprawują – jak wynika z art. 10 ust. 2 Konstytucji – Prezydent RP oraz Rada Ministrów. Podstawową konsekwencją zasady podziału władzy jest zakaz ingerencji organu jednej władzy w działalność drugiego, o ile nie upoważniają do tego wyraźne przepisy. Z całą pewnością jednak z powierzenia prezydentowi współudziału w sprawowaniu władzy wykonawczej nie wynika jego wyłączenie spod jurysdykcji władzy sądowniczej. W innym przypadku prezydent mógłby bezkarnie nie wywiązywać

---

[56] *Vide* wyrok SN USA z 24 czerwca 1982 r. w sprawie *Nixon v. Fitzgerald* (opinia większości sędziego Powella), w którym wyprowadzono z konstytucji absolutny i nieograniczony w czasie immunitet cywilny Prezydenta Stanów Zjednoczonych za szkody wyrządzone jego działaniami w związku ze sprawowaniem urzędu.

się z zobowiązań cywilnoprawnych np. odmawiając spłaty kredytu czy nie płacąc czynszu najmu mieszkania. Zaciągane przez prezydenta w życiu prywatnym zobowiązania nie mają żadnego związku ze sprawowaniem przez niego władzy wykonawczej, więc trudno byłoby uznać wyrok eksmisyjny czy wyrok nakazujący spłatę zaległych rat kredytu z odsetkami za władczą ingerencję w działalność prezydenta. Tym bardziej wezwanie prezydenta w charakterze świadka nie stanowi ingerencji w sposób sprawowania przez niego władzy wykonawczej, bo nie wiąże się z żadnymi konsekwencjami cywilnoprawnymi. Fakt złożenia zeznań przez prezydenta w żaden sposób nie wywiera wpływu na to, jak wykonuje swoje konstytucyjne i ustawowe kompetencje.

Do esencji władzy sądowniczej należy sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji), czyli kompetencja do wiążącego rozstrzygania sporów o prawo, których stroną lub uczestnikiem może być każdy, w tym również osoba zajmująca stanowisko Prezydenta RP. Konkludentnie przyznał to sam prezydent Kwaśniewski, który w 1997 r. wystąpił w charakterze powoda w sprawie, którą wytoczył dziennikowi „Życie" za artykuł zarzucający mu potajemne spotkania z rosyjskim szpiegiem kilka lat wcześniej[57].

Wbrew argumentacji ministra Kalisza, to nie władza sądownicza potrzebowała dodatkowej podstawy prawnej do wezwania prezydenta w charakterze świadka, lecz to prezydent powinien był wskazać podstawę prawną zwalniającą go z obowiązku stawiennictwa. Konstytucja przyznaje prezydentowi immunitet w sprawach karnych (art. 145), ale nic nie mówi o analogicznym immunitecie w sprawach cywilnych. Zresztą nawet gdyby przyznawała taki immunitet, to zwalniałby on prezydenta jedynie z występowania w procesie w charakterze pozwanego, i to wyłącznie w sprawach związanych ze sprawowaniem urzędu, a nie w charakterze świadka, w sprawie niezwiązanej ze sprawowaniem urzędu.

---

[57] E. Szwaczko, *Sukcesor,* Toruń 2001, s. 82.

Zresztą nawet gdyby zgodzić się z tą argumentacją, to w 1998 r. istniała wyraźna podstawa prawna do wezwania prezydenta w charakterze świadka – art. 262 k.p.c., który upoważniając sąd do wzywania świadków w sprawach cywilnych, nie przewidywał żadnych zwolnień dla osób piastujących stanowiska państwowe.

Konsekwentne zastosowanie toku rozumowania ministra Kalisza, wedle którego wezwanie w charakterze świadka stanowi ingerencję władzy sądowniczej w inny segment władzy, prowadziłoby do absurdalnego wniosku, że sąd nie może wezwać w charakterze świadka nie tylko prezydenta, ale również premiera, ministrów, posłów, senatorów i innych przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej. Zasada podziału władzy nie wyróżnia bowiem w sposób szczególny prezydenta, lecz wyodrębnia trzy różne segmenty, które mają swoich przedstawicieli.

Koncepcja prezydenckiego „immunitetu" w sprawach cywilnych opierała się na arbitralnej wykładni art. 10 Konstytucji, oderwanej od tekstu, funkcji i celów tego przepisu. Dodatkowo teza o „immunitecie" była niezgodna z zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), bo zwalniała prezydenta z obowiązku przestrzegania art. 262 k.p.c. wymagającym stawienie się w charakterze świadka na wezwanie sądu. W tym kontekście jasne jest, że przyjęty przez prezydenta Kwaśniewskiego i jego ministra sposób interpretacji art. 10 Konstytucji, stanowił przejaw falandyzacji prawa – co *nomen omen* poświadczył sam prof. Falandysz, publicznie wyrażając poparcie dla tej wykładni[58].

4. Uwagi końcowe

W świetle powyższych przykładów można powiedzieć, że falandyzacja prawa jest anty-metodą interpretacji przepisów, która charakteryzuje się czterema cechami:

---

[58] *Ibidem.*

1) dążeniem do wzmocnienia kompetencji organu władzy publicznej, na rzecz którego działa interpretator;
2) częstym odwoływaniem się do faktów dokonanych, które wywołały trudne do odwrócenia skutki prawne, w celu usprawiedliwienia *ex post* działań podjętych z naruszeniem prawa;
3) ignorowaniem zakazu domniemywania kompetencji;
4) niekiedy także pomijaniem innych zasad sztuki prawniczej takich jak obowiązek poszanowania orzeczeń TK, zasada równości wobec prawa, czy reguła *exceptiones non sunt extendae*.

W tym kontekście dziwią próby rehabilitacji tego określenia, jakie miały miejsce w panelu dyskusyjnym z udziałem wybitnych przedstawicieli nauki prawa w 2008 r. Prof. Lech Gardocki bronił „dokonań" prof. Falandysza, wskazując, że „falandyzacja" w jego wydaniu była „pierwszą w demokratycznej Polsce próbą interpretacji prawa konstytucyjnego, konieczną wówczas dla ustalenia relacji między ośrodkami władzy. Profesor Falandysz dokonywał tego na wysokim poziomie kultury politycznej, na co dziś można patrzeć z zazdrością". Jego zdaniem „można powiedzieć, że w USA w 1873 r. nastąpiła «falandyzacja» konstytucji, prowadząca do powołania sądu konstytucyjnego"[59]. Z kolei zdaniem prof. Ewy Łętowskiej: „L. Falandysz zmagał się z takimi problemami, lecz nigdy nie przekraczał granic proporcjonalności. Stosował przy tym w życiu zasadę Saint-Exupery'ego – działania dla dobra innych"[60]. Natomiast sędzia TK w stanie spoczynku Jerzy Stępień mówił, że: „«falandyzacja» nie powinna być terminem pejoratywnym, bo praktyka prawna nie jest zjawiskiem *constans*, lecz «migotliwym łukiem biegnącym między elektrodami». Istnieje też różnica między przepisem prawnym a normą prawną, a dla sformułowania normy konieczne jest minimum interpretacji. Wiedzieli o tym już prawnicy w starożytnym Rzymie, gdzie odróżniano *ius* od *lex*.

---

[59] Cyt. za: Sprawozdanie J. Sozańskiego z panelu dyskusyjnego *Odwieczny problem falandyzacji*, który odbył się 22 lutego 2008 r., PiP 2008, 7, s. 116–117.

[60] *Ibidem*, s. 116.

W polskiej historii obawiano się umocnienia jednego ośrodka władzy kosztem innych. Tak było w I Rzeczypospolitej, »broniącej się przed zagrożeniem absolutyzmem«. Ale czy silny ośrodek władzy wykonawczej musi być zły, a jego słabość – przynosić korzyści?"[61].

Z poglądami tymi trudno się zgodzić – w literaturze przedmiotu prezydentura Lecha Wałęsy jest oceniana jako okres konstytucyjnych napięć, ostrych walk o wpływy między parlamentem, rządem a Belwederem osłabiających efektywność instytucji publicznych[62]. Swój udział w wywoływaniu tych konfliktów i polaryzacji społeczeństwa miał prof. Falandysz, który wspierał prezydenta w forsowaniu kontrowersyjnych interpretacji prezydenckich kompetencji – jak w przypadku kazusu KRRiT, próby rozwiązania parlamentu wbrew woli większości czy narzucania swoich kandydatów na ministrów obrony, spraw zagranicznych i wewnętrznych. Żaden z historyków współczesności nie ocenia okresu rządów prezydenta Lecha Wałęsy jako czasów „wysokiej kultury politycznej" – wręcz przeciwnie. Całkowicie chybione jest także porównanie przez prof. Gardockiego działań szefa Biura Prawnego Prezydenta Wałęsy z ustanowieniem sądownictwa konstytucyjnego w Stanach Zjednoczonych w 1803 r.[63] Orzeczenie SN USA w sprawie *Marbury v. Madison* w pełni mieściło się w standardach wykładni prawa precedensowego charakterystycznego dla anglosaskiej kultury prawnej, natomiast koncepcje prof. Falandysza stały w głębokiej sprzeczności z polskimi standardami wykładni z zakazem domniemywania kompetencji na czele. Nie wspomnę o tym, że kontrola konstytucyjności prawa przyniosła wiele pożytku obywatelom, cywilizując działania władzy wykonawczej i ustawodawczej, czego nie można powiedzieć o gorzkich owocach pracy prof. Falandysza, które

---

[61] *Ibidem*, s. 117.

[62] J. Raciborski, *op. cit.,* s. 88. *Vide* też. A. Dudek, *op. cit.,* s. 153, 191–194, 205–212, 234, 253–254, 294–295, 305–310, 312–315.

[63] W tekst sprawozdania musiał wkraść się błąd, bo początek sądownictwa konstytucyjnego datuje się w USA od orzeczenia w sprawie *Marbury v. Madison* z 1803 r., a nie z 1873 r.

wzmacniając pozycję prezydenta Wałęsy, przyczyniły się jedynie do zaognienia sporów u szczytów władzy. Nie można się też zgodzić z idealizowaniem postaci prof. Falandysza przez prof. Łętowską, poprzez twierdzenie, że kierował się „zasadą Saint-Exupery'ego – działania dla dobra innych". Można retorycznie zapytać: czyje dobro realizowało powołanie przewodniczącego KRRiT bez kontrasygnaty i odwołanie go kilka miesięcy później bez podstawy prawnej? Czyje dobro realizowało wynajdowanie pretekstów do rozwiązania parlamentu, który po raz pierwszy od lat miał stabilną demokratyczną większość? Czyje dobro realizowało odwlekanie podpisania ustawy podwyższającej podatku tak długo, aż weszła ona w życie bez *vacatio legis* oraz z mocą wsteczną? Czyje dobro realizowały rozważania, jak opublikować zarządzenie prezydenta z pominięciem Monitora Polskiego? Nie przekonują mnie też próby sędziego Stępnia, który bronił falandyzacji prawa jako sposobu wyprowadzania norm z przepisów oraz realizacji rzymskiego ideału sprawiedliwości – koncepcje prof. Falandysza dalece wykraczały poza to, co nie tylko dzisiaj, ale nawet w latach 90. było uznawane za *lege artis,* co sam w chwilach szczerości przyznawał, mówiąc że niektóre jego działania były „nieco wbrew konstytucji" czy „nie były w rzeczywistości wykładnią".

Falandyzacja powinna zatem pozostać określeniem pejoratywnym, wyrażającym anty-metodę wykładni przepisów kompetencyjnych, opierającą się na założeniu, że to nie prawo ma ograniczać rządzących, ale to rządzący mogą wykorzystywać prawo do zwiększania swojej władzy. Zresztą sam prof. Falandysz z pewną dumą przyznawał się do instrumentalnego stosunku do prawa, nazywając siebie „prezydenckim psem łańcuchowym" i „najemnikiem skrajnie lojalnym wobec władcy"[64]. Z uznaniem przyjmował opinie porównujące go do Stanisława Cara, czołowego prawnika autorytarnego reżimu sanacyjnego: „Józef Piłsudski miał prawnika nazwiskiem Stanisław Car,

[64] L. Falandysz, *op. cit.,* s. 7.

który kroił konstytucję wedle życzeń Marszałka. [...] Piłsudski miał Cara, a Wałęsa miał falandyzatora, jak paralizatora!"[65].

Niestety, zjawisko falandyzacji prawa obecne jest w polskiej praktyce ustrojowej po dziś dzień i nic nie wskazuje na to, aby miało ono ustąpić w dającej się przewidzieć przyszłości. Niezależnie od tego, kto sprawuje władzę, rządzący zawsze mają większe zapotrzebowanie na „najemników" wynajdujących interpretacje „takie, że aż palce lizać" niż na prawników mających szacunek dla prawa. Wyjaśnienie takiego stanu rzeczy jest proste: każdy polityk woli mieć więcej władzy niż mniej, a jeśli odpowiednia wykładnia może mu w tym pomóc, to czemu miałby z niej nie skorzystać? Jedynym remedium na ten stan rzeczy jest kultura polityczno-prawna, cywilizująca praktykę ustrojową organów państwa, ta jednak przypomina mityczną beczkę Danaid, bo wypełnienie jej dobrymi obyczajami graniczy z niemożliwością.

Bibliografia

Akty prawne

1. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. – obowiązująca do 1997 r. (Dz.U. 33 poz. 232 ze zm.).
2. Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 83 poz. 426).
3. Ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r. 7 poz. 34).
4. Ustawa z 2 grudnia 1994 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 1995 r., 5, poz. 25, ze zm.).
5. Ustawa budżetowa na rok 1995 z 30 grudnia 1994 r. (Dz.U. z 1995 r. 27 poz. 141).
6. Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 492 ze zm.)

---

[65] Cyt. za: *WOBEC Szefa i Historii* [z Lechem Falandyszem rozmawia Ewa Milewicz], „Gazeta Wyborcza" z 17 grudnia 1994 r.

Literatura

1. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017.
2. Bender R., M. Łętowski, *Wojna o media: Kulisy Krajowej Rady RTV,* [wywiad-rzeka] Warszawa 1994.
3. Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2012,* Kraków 2013.
4. Dudek D., [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86,* M. Safjan, L. Bosek (red.), Legalis 2016.
5. Falandysz L., *Adwokat prezydenta,* Warszawa 1995.
6. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne,* Warszawa 2020.
7. Hall A., *Osobista historia III Rzeczypospolitej,* Warszawa 2011.
8. Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne,* Warszawa 1922 (reprint z 2008 r.).
9. Kulig A., *Rada Ministrów* [w:] *Prawo konstytucyjne*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 2014.
10. Mielczarek T., *Pierwsza lata działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (1993–1997),* „Zeszyty Prasoznawcze" 1997, 3–4.
11. Momro P., *Prezydentura polska w pierwszych latach III RP,* Radzymin 2019.
12. Piasecki A., R. Michalak, *Polska 1945–2015,* Warszawa 2016.
13. Raciborski J., *System rządów w Polsce* [w:] J. J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frątczak-Rudnicka, J. Kilias, *Demokracja polska 1989––2003,* Warszawa 2003.
14. Roszkiewicz J., *Zakaz domniemywania kompetencji i wyjątki od tego zakazu. Studium publicznoprawne,* Warszawa 2022.
15. Roszkowski W., *Historia Polski 1914–2005,* Warszawa 2007.
16. Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Warszawa 2000.
17. Sarnecki P., *Termin uchwalenia budżetu w związku z prawem Prezydenta RP do rozwiązania Sejmu*, „Przegląd Sejmowy" 1994, 4.
18. Skrzydło W., *Ustrój polityczny w RP w świetle Konstytucji z 1997 r.,* Kraków 2004.
19. Słomka T., *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze,* Warszawa 2005.
20. Sokolewicz W., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001.
21. Sozański J., Sprawozdanie z panelu dyskusyjnego *Odwieczny problem falandyzacji,* który odbył się 22 lutego 2008 r., PiP 2008, 7, s. 116–117.
22. Szwaczko E., *Sukcesor,* Toruń 2001.
23. Tokarski A., *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procedurze stanowienia ustawy budżetowej,* „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" 2021, vol. LXVIII, 2.

24. Włodek T., *Instytucja rozwiązania parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009.
25. Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski,* Warszawa 2020.

Orzecznictwo

1. Zdanie odrębne sędziego Zdzisława Czeszejki-Sochackiego do uchwały TK z 13 grudnia 1995 r., W 6/95.
2. Uchwała TK z 10 maja 1994 r., W 7/94.
3. Orzeczenie TK z 21 listopada 1994 r., K 6/94.
4. Orzeczenie TK z 12 stycznia 1995 r., K 12/94.
5. Uchwała TK z 11 kwietnia 1995 r., W 2/95.
6. Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99.
7. Wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06.
8. Wyrok SN USA z 24 czerwca 1982 r. w sprawie *Nixon v. Fitzgerald* (opinia większości sędziego Powella).

Inne źródła

1. Słownik Języka Polskiego PWN, wydanie internetowe, https://sjp.pwn.pl/szukaj/falandyzacja.html [dostęp: 04.08.2022].
2. E. Milewicz, *Jest w przecinku jakaś siła*, „Gazeta Wyborcza" z 1 października 1994 r.
3. *Zgoda na Przymierze*, „Rzeczpospolita", 141 (3790), 1994.
4. R. Kamiński, *Świadek koronny,* „Wprost" z 30 kwietnia 2000 r.
5. *WOBEC Szefa i Historii* [z Lechem Falandyszem rozmawia Ewa Milewicz], „Gazeta Wyborcza" z 17 grudnia 1994 r.
6. Biuletyn KKZN, X, Warszawa 1995.
7. Biul. KKZN XXII, Warszawa 1996.
8. Biuletyn KKZN, XXXII, Warszawa 1996.

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest tzw. falandyzacji prawa, czyli wykładni przepisów kompetencyjnych z naruszeniem zasad sztuki prawniczej, w celu poszerzenia uprawnień organu władzy publicznej. Analiza obejmuje wybrane przykłady falandyzacji z praktyki ustrojowej prezydenta Lecha Wałęsy (1990–1995) oraz pierwszej kadencji prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego (1995–2000). W przypadku prezydenta Wałęsy przeanalizowane zostaną cztery kazusy: 1) powoływanie i odwoływanie członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, 2) próba rozwiązania parlamentu z przyczyn nieprzewidzianych w konstytucji,

3) narzucanie rządowi własnych kandydatów na ministra spraw wewnętrznych, ministra spraw zagranicznych i ministra obrony, 4) odmowa powołania ministra na wniosek premiera,. W przypadku prezydenta Kwaśniewskiego omówione zostaną trzy kazusy: 1) podpisanie ustawy o banku centralnym, przyznającym jego organom kompetencje do regulowania sytuacji banków i innych prywatnych podmiotów w drodze aktów prawa wewnętrznego; 2) odmowa powołania ministra; 3) odmowa złożenia zeznań w charakterze świadka w procesie cywilnym pomimo wezwania sądu.

Summary

The article is devoted to the specific type of instrumentalization of the law, called in Polish as "falandyzacja" (word untranslatable into English) i.e. the interpretation of the legal provisions regulating powers of the state in violation of the established professional standards, in order to expand the powers of the public authority. The analysis includes selected examples of "falandyzacja" from the systemic practice of President Lech Wałęsa (1990–1995) and the first term of President Aleksander Kwasniewski (1995–2000). Four cases from the President Wałęsa's term will be analyzed: 1) the appointment and dismissal of members of the National Broadcasting Council, 2) an attempt to dissolve the parliament for reasons not provided for in the constitution, 3) imposing on the government his own candidates for the minister of internal affairs, the minister of foreign affairs and the minister of defense, 4) refusal to appoint a minister at the request of the prime minister. Three cases from the President Kwasniewski's will be discussed: 1) the signing of the act on the central bank, granting its authorities the power to regulate the situation of banks and other private entities by means of acts of internal law; 2) refusal to appoint a minister; 3) refusal to testify as a witness in a civil trial despite a court summons.

Słowa kluczowe

Instrumentalizacja prawa, prezydent, rząd, Lech Wałęsa, Aleksander Kwaśniewski.

Keywords

Instrumentalization of law, the President, the government, Lech Wałęsa, Aleksander Kwaśniewski.

Marcin Dorochowicz

EWOLUCJA KONSTYTUCYJNEGO UREGULOWANIA PROKURATURY W POLSCE W LATACH 1989–1997

Wprowadzenie

Reformy polskiego systemu konstytucyjnego w latach 1989–1997 dotknęły m.in. prokuratury. Były to zmiany o charakterze rewolucyjnym, dotykające tak doniosłych kwestii jak unia personalna Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości czy zadania prokuratury. Zagadnienia te pozostają aktualne w dyskursie publicznym także dzisiaj, co uzasadnia refleksję nad nimi.

Pierwszym celem niniejszego opracowania jest próba porównania regulacji poświęconych prokuraturze w Konstytucji z 1952 r.[1] (przed i po noweli z 1989 r.) oraz z 1997 r. W zarysie przedstawione zostaną zatem wszystkie normy dotyczące prokuratury zawarte w tych aktach prawnych. Szerzej omówione zostaną natomiast zagadnienia, które w 1989 r. zostały w znacznym stopniu zmienione, a zatem poświęcone zadaniom prokuratury, w tym Prokuratora Generalnego oraz unii personalnej Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. W odniesieniu do nich, posiłkując się stanowiskami Komisji

---

[1] Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1976 nr 7 poz. 36).

Rady Europy ds. Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej) dotyczącymi innych państw oraz zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy, autor podejmie próbę oceny, które z analizowanych rozwiązań tychże zagadnień najbliższe były standardowi demokratycznemu i europejskiemu. Pozwoli to na wyprowadzenie wniosków *de lege ferenda*.

Prokuratura w polskich konstytucjach 1952–1997
Rys ogólny

W Konstytucji PRL z 1952 r. rozdział 6 nosił tytuł „Sąd i prokuratura". Tej ostatniej poświęcone był aż trzy artykuły (art. 54–56) w następującym brzmieniu:

Art. 54
1. Prokurator Generalny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej strzeże praworządności ludowej, czuwa nad ochroną własności społecznej, zabezpiecza poszanowanie praw obywateli.
2. Prokurator Generalny czuwa w szczególności nad ściganiem przestępstw godzących w ustrój, bezpieczeństwo i niezawisłość Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.
3. Zakres i tryb działania Prokuratora Generalnego określa ustawa.

Art. 55
1. Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej powołuje i odwołuje Rada Państwa.
2. Tryb powoływania i odwoływania prokuratorów podległych Prokuratorowi Generalnemu jak również zasady organizacji i postępowania organów prokuratury określa ustawa.
3. Prokurator Generalny zdaje sprawę Radzie Państwa z działalności prokuratury.

Art. 56
Organy prokuratury podlegają Prokuratorowi Generalnemu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i w sprawowaniu swych funkcji są niezależne od organów terenowych.

Obowiązująca w chwili uchwalania Konstytucji PRL Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej[2] była zgodna z przyjętymi rozwiązaniami konstytucyjnymi i pozostała w mocy aż do 1967 r., kiedy to upoważnienie zawarte w art. 54 ust. 3 Konstytucji PRL zrealizowała Ustawa o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej[3]. Kolejna ustawa, z 20 czerwca 1985 r. o pierwotnym tytule „o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej"[4] obowiązywała przez cały okres interesujących nas przemian, aż do 2016 r.[5], choć zmianie poddano nawet jej tytuł, który od 1990 r. brzmiał „o prokuraturze"[6]. Niektóre regulacje ustawowe będą szerzej omówione w późniejszych miejscach pracy.

Przepisy art. 65 ust. 1 i 3 zostały w niewielkim stopniu zmodyfikowane Ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej[7]. Skoro wprowadzała ona jednoosobową głowę państwa w osobie Prezydenta Rzeczypospolitej, to przejął on kompetencje do powoływania i odwoływania Prokuratora Generalnego oraz stał się – zamiast Rady Państwa – adresatem sprawozdania z działalności prokuratury.

Natomiast istotne zmiany przyniosła ustawa nowela Konstytucji z 29 grudnia 1989 r. Uchyliła ona art. 55 i 56 Konstytucji[8], połączyła urzędy Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, zakroiła właściwość rzeczową (*rationae materiae*) prokuratury (a nie

---

[2] Dz.U. 38 poz. 346.

[3] Ustawa z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1980 nr 10 poz. 30).

[4] Dz.U. 1985 31 poz. 138.

[5] Art. 74 Ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 178).

[6] Ustawa z 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. nr 20 poz. 121).

[7] Dz.U. 19 poz. 101.

[8] Art. 1 pkt 17 Ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 75 poz. 444).

już tylko Prokuratora Generalnego) jako „strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw", zaś zakres spraw przekazanych do uregulowania w ustawie określiła jako „tryb powoływania i odwoływania prokuratorów oraz zasady organizacji i postępowania organów prokuratury"[9]. Była to zatem zmiana rewolucyjna, gdy idzie o konstytucyjne uregulowania prokuratury. Dotykała spraw tak doniosłych jak określenie zadań prokuratury, unia Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości czy niezależność prokuratury od organów terenowych (uchylono przepis konstytucyjny ją gwarantujący). Nastąpiły one na skutek wspólnego projektu klubów OKP, SD i PSL Odrodzenie z października 1989 r., który oprócz ustrojowej pozycji prokuratury obejmował nieliczne zagadnienia: monopolu państwa w zakresie handlu zagranicznego, wzmocnienia gwarancji prawa własności oraz przeniesienie sprawowania nadzoru nad radami narodowymi z kompetencji prezydenta w gestię Sejmu[10].

Dekonstytucjonalizacja prokuratury w 1997 r.[11] była wynikiem prac Podkomisji Instytucji Ochrony Prawa i Organów Wymiaru Sprawiedliwości. Omawiana przez nią propozycja brzmienia przepisu konstytucyjnego regulującego ustrój i kompetencję prokuratury brzmiała następująco:

Art. 188

1. Prokurator czuwa nad ściganiem przestępstw oraz wnosi oskarżenie o przestępstwa.
2. Prokuratorem Generalnym jest Minister Sprawiedliwości.

---

[9] Art. 1 pkt 16 Ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

[10] J. Ciemniewski, *Nowela konstytucyjna z 29 grudnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy" 2009, nr 3, s. 29.

[11] *Vide* M. Dorochowicz, K. Kapica, *Prokurator Generalny w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym – udział w rzeczywistej ochronie praworządności*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2021, nr 1, s. 59.

3. Prokuratorów powołuje i odwołuje Prezydent na wniosek Prokuratora Generalnego.
4. Zasady organizacji urzędów prokuratorskich oraz zasady działania prokuratorów określa ustawa[12].

Krytykując ją, poseł J. Ciemniewski z Unii Wolności wywodził, że „Jeżeli Prokuratorem Generalnym jest Minister Sprawiedliwości, to nie ma absolutnie żadnych podstaw do tego aby wyróżniać prokuraturę w Konstytucji [...] [Wyodrębniając prokuraturę z rządu] pozbawia się po prostu rząd możliwości wypełniania jednej z funkcji, a mianowicie odpowiedzialności za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa". Podobnie wywodził przedstawiciel Rady Ministrów, prof. S. Gebethner, twierdząc: „Należy napisać [...] że prokuratura jest pionem niezależnym od rządu [...] albo w ogóle nie umieszczać prokuratury w Konstytucji"[13]. Wobec tego uzgodniono, że obok proponowanego przepisu gwarantującego unię personalną Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego głosowany będzie wariant II zakładający wykreślenie przepisu dotyczącego prokuratury z tzw. ujednoliconego projektu Konstytucji, wobec czego jedyne dalej projektowane rozwiązanie zakładało tę unię. Jednocześnie debatowano o alternatywnej do omawianych wariantów propozycji przedstawiciela Rady Ministrów prof. S. Gebethnera, zgodnie z którą omawiany przepis miał brzmieć następująco:

Art. 188
1. Prokurator stoi na straży przestrzegania ustaw, nadzoruje ściganie przestępstw oraz wnosi oskarżenie o przestępstwa.
2. Funkcję Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości, któremu podlegają wszyscy prokuratorzy.

---

[12] Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, XXV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 79.

[13] Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, XI, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 340–341.

3. Prokuratorów powołuje i odwołuje Prezydent na wniosek prokuratora Generalnego.
4. Prokuratorzy przy wykonywaniu swoich funkcji są bezstronni i niezależni od innych organów państwowych.
5. W okresie zajmowania stanowiska prokuratorzy – z wyjątkiem Prokuratora Generalnego – nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności politycznej nie dającej się pogodzić z zasadami bezstronności i niezależności prokuratorów.
6. Zasady organizacji urzędów prokuratorskich oraz zasady działania prokuratur określa ustawa[14].

Senatorowie R. Grodzicki i P. Andrzejewski zgłosili wprawdzie propozycję nadania owemu przepisowi brzmienie, iż Sejm za zgodą Senatu wybiera Prokuratora Generalnego na okres 5 lat, jednak został on odrzucony[15]. Wobec kontrowersji związanej z rolą prokuratorów w postępowaniach pozakarnych oraz znaczenia pojęcia niezależności czy bezstronności w sytuacji kierowania prokuraturą przez Ministra Sprawiedliwości, zamiast wyboru jednego z dwóch wyżej wymienionych wariantów, dokonano reasumpcji głosowania nad wariantem II, który przewidywał wykreślenie przepisu regulującego funkcjonowanie prokuratury z jednolitego projektu Konstytucji, i przegłosowano usunięcie tego przepisu z owego projektu.

Wobec tego Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.[16] traktuje o prokuratorach jedynie w dwóch przepisach. W art. 103 ust. 2 zakazuje prokuratorom sprawowania mandatu poselskiego (na mocy art. 108 Konstytucji przepis ten stosuje się odpowiednio do senatorów), zaś w art. 191 ust. 1 pkt 1 wymienia

---

[14] Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, XXV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 76.

[15] Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, XXV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 78.

[16] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483).

Prokuratora Generalnego wśród podmiotów o nieograniczonej kompetencji do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie hierarchicznej zgodności aktów prawnych podlegających kognicji Trybunału. W toku prac nad tym drugim przepisem, na posiedzeniu w dniu 5 września 1995 r. poseł J. Ciemniewski wywodził, że propozycja dodania Prokuratora Generalnego do katalogu podmiotów uprawnionych do kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego dąży „do tego, aby poza Prezesem Rady Ministrów jeszcze jeden z członków Rady Ministrów mógł występować z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. [...] Można z [...] projektu jednolitego Konstytucji RP wykreślić Prezesa Rady Ministrów i na to miejsce wpisać Ministra Sprawiedliwości jako reprezentanta rządu w zakresie interesów prawnych. Sytuacja paralelności tego uprawnienia w ramach rządu kłóci się z moją koncepcją spójności polityki Rady Ministrów”[17]. Odpowiadał mu przedstawiciel Rady Ministrów, prof. S. Gebethner: „Włączenie Prokuratora Generalnego do grona podmiotów mających występować z wnioskiem [...] do Trybunału Konstytucyjnego wzmocniłoby pozycję Ministra Sprawiedliwości”[18]. Podobnie wywodził poseł W. Majewski: „Nie trzeba tego formułować w ten sposób: „Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny”, tylko konkretnie – „Prokurator generalny”, bo uprawnienie jest z tego tytułu, a nie z faktu, że jest on jednocześnie Ministrem. Wprawdzie w Konstytucji rozstrzygamy, że on nadal będzie Ministrem Sprawiedliwości – Prokuratorem Generalnym [na tym etapie w projekcie Konstytucji istniał ten przepis] ale przecież nie jest to praktyka wieczna. Być może kiedyś prokuratura będzie wyłączona z gestii rządowej”[19].

---

[17] Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, XXIV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 56.

[18] *Ibidem*, s. 57.

[19] Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, XXV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 80.

Unia personalna Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości oraz dekonstytucjonalizacja prokuratury

Ogromne wątpliwości budzi dzisiaj kwestia unii personalnej Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Została ona wprowadzona nowelą Konstytucji z 1989 r., zaś w latach 1997–2010 oraz ponownie od 2016 r. – wobec dekonstytucjonalizacji prokuratury – wynika jedynie z przepisów rangi ustawowej.

Jak łatwo dostrzec, argumentacja mająca przemawiać za tą unią była taka sama w toku prac Komisji Konstytucyjnej (*confer* wyżej przytoczona wypowiedź posła J. Ciemniewskiego) jak i obecnie. Jej zwolennicy wywodzą, że wyłączenie prokuratury z kompetencji rządu pozbawiłoby go możliwości efektywnego wykonywania swej konstytucyjnej kompetencji zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego (art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji). Wybitny polski karnista S. Waltoś jako zapewniające prokuraturze największy dopuszczalny konstytucyjnie poziom niezależności, uznawał rozdział funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości z pozostawieniem zwierzchnictwa Ministra Sprawiedliwość nad Prokuratorem Generalnym, argumentując: „Przy milczącej Konstytucji nie wchodziłaby w rachubę podległość Sejmowi lub Senatowi ani tym bardziej Prezydentowi funkcji Prokuratora Generalnego. Jedynym rozwiązaniem do zaakceptowania w obowiązującym porządku konstytucyjnym jest zatem podporządkowanie prokuratury takiemu ministrowi, którego zadania są najbliższe funkcjom, jakie ma spełniać prokuratura" (podkr. wł.)[20]. Odrzucał zatem niezależność Prokuratora Generalnego.

---

[20] S. Waltoś, *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo" 2002, nr 4, s. 10.

Adwersarze podnoszą zaś, że Rada Ministrów ma inne środki do realizacji tej kompetencji[21]. W mojej ocenie za prawidłowością tej drugiej tezy przemawia przede wszystkim fakt, że – co zostanie szerzej omówione w kolejnym fragmencie pracy – to nie „zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego" jest zadaniem prokuratury.

Co jednak najważniejsze, jak trafnie dostrzega P. Kardas, ustrojodawca nie określił, czy Prokuratorem Generalnym ma być Minister Sprawiedliwości, czy też nie, pozostawiając tę kwestię do uregulowania ustawodawcy zwykłemu[22]. Nie są więc w mojej ocenie trafnie ani te poglądy zarzucające niekonstytucyjność owej unii ani te czyniące taki zarzut niezależności Prokuratora Generalnego.

Unii personalnej Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego nie sprzeciwiają się także standardy europejskie i demokratyczne. Próby przedstawienia ich zacząć trzeba od stwierdzenia, że istnieją różne modele pozycji ustrojowej prokuratora generalnego, zawsze jednak koniecznym jest zachowanie odpowiedniej równowagi między wymogiem legitymacji demokratycznej z jednej strony, a wymogiem odpolitycznienia z drugiej[23]. Z tego powodu dopuszcza się system, w którym prokuratura nie jest niezależna od władzy wykonawczej[24]. Komitet Ministrów Rady Europy w rekomendacjach (2000) 19 z dnia 6 października 2000 r. dot. roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych zalecił:

---

[21] Uzasadnienie poselskiego projekt ustawy – Prawo o prokuraturze (VIII kadencja, druk 162), s. 1.

[22] P. Kardas, *Rola i miejsce prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego*, „Prokuratura i Prawo" 2009, nr 9, s. 14.

[23] Wspólna opinia Komisji Weneckiej, Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich i Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE w sprawie projektu nowelizacji ustawy o prokuraturze Gruzji, § 19.

[24] Komisja Wenecka, Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze Ukrainy, § 26. Odmiennie: Komisja Wenecka, Opinia w sprawie koncepcji regulacyjnej Konstytucji Republiki Węgierskiej, rozdział 11, s. 7.

13. W przypadkach, gdy prokuratura stanowi część rządu lub jest mu podległa, państwa powinny podejmować skuteczne kroki w celu zagwarantowania:
a. prawnego ustanowienia natury i zakresu władzy, jaką rząd posiada nad prokuraturą;
b. korzystania przez rząd ze swojej władzy w przejrzysty sposób, zgodny z traktatami międzynarodowymi, ustawodawstwem narodowym i ogólnymi zasadami prawnymi;
c. udzielania instrukcji na piśmie i publikowania ich w odpowiedni sposób w przypadkach instrukcji natury ogólnej;
d. zapewnienia odpowiedniej gwarancji poszanowania zasad przejrzystości i równości zgodnie z prawem narodowym, w szczególności jeśli chodzi o udzielanie instrukcji dotyczących poszczególnej sprawy, gdy rząd ma taki obowiązek, na przykład:
— uprzednie zwrócenie się o pisemną radę do kompetentnego prokuratora lub organu zajmującego się ściganiem;
— opatrzenie swoich pisemnych instrukcji odpowiednimi wyjaśnieniami, zwłaszcza gdy odbiegają one od porad prokuratora, oraz przekazanie ich kanałami hierarchicznymi;
— dopilnowanie tego, aby przed rozprawą taka porada i instrukcje stały się częścią akt, aby pozostałe strony mogły z nimi zapoznać się i zgłosić swoje uwagi;
e. pozostawienia wolności prokuratorom do przedkładania w sądzie wszelkich prawnych argumentów według własnego wyboru, nawet jeżeli mają obowiązek wyrażenia na piśmie otrzymanych instrukcji;
f. zakazania z zasady dawania instrukcji zaniechania ścigania w poszczególnym przypadku. W przypadku gdy taki zakaz nie istnieje, takie instrukcje powinny być zarezerwowane dla wyjątkowych sytuacji, a ich wydanie musi zależeć nie tylko od wymagań zawartych w powyższych podpunktach (d) i (e), lecz również od odpowiedniej kontroli, mającej na względzie w szczególności zapewnienie przejrzystości.

Podobne poglądy wyrażała co do zasady Komisja Wenecka[25]. Jednocześnie dostrzega ona, że istnieje ogólna tendencja do wprowadzania niezależności prokuratury[26].

Podsumowując, ani Konstytucja ani standardy europejskie nie sprzeciwiają się unii personalnej Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości *in se ipso* (o ile zachowane zostaną stosowne normy gwarancyjne niezależności prokuratorów) ani też jej nie wymagają.

Jak już zauważono, przeprowadzona w 1997 r. dekonstytucjonalizacja prokuratury wynikała bezpośrednio z przyjęcia możliwości unii personalnej pomiędzy Prokuratorem Generalnym a Ministrem Sprawiedliwości. Zdaniem autorów Konstytucji, zawarcie w niej regulacji poświęconych prokuraturze miałoby sens jedynie wówczas, gdyby miały one chronić jej niezależność (*confer* wyżej przytoczona wypowiedź prof. S. Gebethnera). Także dekonstytucjonalizacji prokuratury nie sprzeciwiają się standardy europejskie, choć gdy prokurator generalny ma być niezależny, Komisja Wenecka proponuje, aby gwarancje jego niezależności, sposób jego powołania i usunięcia z urzędu był uregulowany w akcie prawnym rangi konstytucyjnej[27]. Niezależnie jednak od kwestii dopuszczalności dekonstytucjonalizacji prokuratury, rozwiązanie to ocenić należy negatywnie. Jak trafnie wskazuje się w doktrynie: „Uregulowanie konstytucyjnej pozycji Prokuratora Generalnego korespondujące z jego ustawowymi zadaniami to droga, jaką powinien podążać ustrojodawca”[28].

---

[25] Komisja Wenecka, Wstępna opinia w sprawie projektu ustawy o prokuraturze Czarnogóry, § 16.

[26] Komisja Wenecka, Opinia w sprawie projektu zmian do ustawy o prokuraturze Serbii, § 20.

[27] Komisja Wenecka, Opina w sprawie koncepcji regulacyjnej Konstytucji Republiki Węgierskiej, rozdział 11, s. 6.

[28] M. Dorochowicz, K. Kapica, *Prokurator... op. cit.*, s. 74.

Zadania prokuratury

Fascynującym zagadnieniem jest kwestia określenia zadań prokuratury. Funkcjonowanie polskiej prokuratury opiera się bowiem na koncepcji Lenina. Uważał on, że należy utworzyć nowy, nieznany dotychczas aparat, którego zadaniem – oprócz tych tradycyjnych – będzie czuwanie nad przestrzeganiem całokształtu „socjalistycznego prawa" oraz reagowanie na wszelkie jego naruszenia. Rolę tę miała odgrywać odpowiednio zmodyfikowana prokuratura. Podstawową cechą nowej prokuratury było sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem prawa przez wszystkich obywateli i przez cały aparat państwowy[29].

W momencie uchwalania Konstytucji PRL z 1952 r. obowiązywała ustawa z 20 lipca 1950 r., której art. 1 brzmiał: „W celu ugruntowania praworządności ludowej, ochrony mienia społecznego i ścigania przestępstw tworzy się urząd Generalnego Prokuratora Rzeczypospolitej"[30]. Bez wątpienia zadaniami prokuratury były wówczas „ugruntowanie praworządności ludowej, ochrona mienia społecznego i ścianie przestępstw". Jak wyżej przedstawiono, w Konstytucji PRL z 1952 r. zadania te określono jako „strzeżenie praworządności ludowej, czuwanie nad ochroną własności społecznej, zabezpieczenie poszanowania praw obywateli". Zawarte w tejże Konstytucji upoważnienie ustawodawca wykonał dopiero w 1967 r. Wówczas jako zadania Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i podległych mu prokuratorów określono „strzeżenie praworządności ludowej, a w szczególności ściganie przestępstw, czuwanie nad ochroną własności społecznej, zapewnienie poszanowania praw obywateli"[31].

---

[29] M. Dorochowicz, K. Kapica, *Prokuratorska kontrola prawa miejscowego*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2020, t. CXXII, s. 267.

[30] Dz.U. 38 poz. 346.

[31] Art. 2 ust. 1 Ustawy z dn. 14 kwietnia 1967 r. o prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1980 nr 10 poz. 30).

Natomiast ustawa z 1985 r. traktowała o „strzeżeniu praworządności oraz czuwaniu nad ściganiem przestępstw”[32], a takie brzmienie obowiązywało do 2016 r. Zmieniła się natomiast regulacja konstytucyjna, albowiem w 1989 r. zadania prokuratury (a nie już tylko Prokuratora Generalnego) zakrojono jako „strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw”[33].

Prima facie widać, że określenie zadań prokuratury stanowiło zarówno dla ustrojodawcy, jak ustawodawcy zwykłego trudność przez omówione 50 lat (notabene jeszcze gorzej poradził sobie z tym ustawodawca w 2016 r.). Porównując stan sprzed i po noweli Konstytucji PRL z 1989 r. dostrzec trzeba, że niezmienionym zadaniem prokuratury pozostało „strzeżenie praworządności, przy czym zasadnie usunięto przymiotnik „ludowej”. Zasadnie także odstąpiono od poruczania prokuraturze „czuwania nad ochroną własności społecznej” i „zabezpieczania poszanowania praw obywateli” (w późniejszym okresie Komisja Wenecka kwestionowała przyznawanie w innych państwach prokuratorom kompetencji w zakresie ochrony praw obywateli podnosząc, że powinien zajmować się tym ombudsman[34]). Natomiast na negatywną ocenę zasługuje dopisanie do zadań prokuratury „oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw”, albowiem było to rozwiązanie niepoprawne logicznie. Strzeżenie praworządności spełnia bowiem przedmiotowo znacznie szerszą rolę, aniżeli czuwanie nad ściganiem przestępstw. Drugie wyrażenie stanowi elementu zbioru, jaki stanowią czynności związane ze strzeżeniem praworządności, nie zaś do oddzielną sferę działania prokuratury. Głównym zadaniem prokuratury powinno być czuwanie nad ścisłym przestrzeganiem przepisów

---

[32] Art. 2 Ustawy z dn. 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. 2011 nr 270 poz. 1599).

[33] Art. 1 pkt 16 Ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

[34] *Vide* Komisja Wenecka, Wspólna opinia do projektów ustaw o zmianie Konstytucji Republiki Kirgistanu, § 98; Opinia w sprawie projektu ustawy o prokuraturze Republiki Mołdawii, § 42, 43 i 49.

prawa. Ochrona praworządności stanowi zatem nie tyle podstawowe, co jedyne zadanie prokuratury. Wszystkie czynności i funkcje, do jakich powołana jest prokuratura, zmierzają bowiem do utrwalania i pogłębiania praworządności[35]. Zadaniem prokuratury jest strzeżenie, aby państwo polskie było rzeczywiście demokratycznym państwem prawnym, co w aspekcie formalnym musi znaczyć, że prawo musi być respektowane przez wszystkich jego adresatów, a w szczególności przez organy publiczne i inne jednostki organizacyjne[36]. To niepoprawne logicznie rozwiązanie wprowadzono najpierw na poziomie ustawowym w 1985 r., a potem właśnie w analizowanym przepisie konstytucyjnym. Tymczasem z tej perspektywy (konstrukcji przepisu) najbliższe ideałowi ujęcie proponowała ustawa z 1967 r., która stanowiła, że zadaniem Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i podległych mu prokuratorów jest „strzeżenie praworządności ludowej, a w szczególności ściganie przestępstw, czuwanie nad ochroną własności społecznej, zapewnienie poszanowania praw obywateli" (rozstrz. wł.), choć – jak wyżej zauważono – egzemplifikacja czuwania nad ochroną własności społecznej i zapewnienia poszanowania praw obywateli była zbędna ergo nieprawidłowa.

Podsumowanie

Przeprowadzone analizy pozwalają wysnuć wniosek, że Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. celowo nie reguluje kwestii unii personalnej Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, pozostawiając to decyzji ustawodawcy zwykłego, co nie jest sprzeczne ze standardem europejskim. Od strony natomiast celowościowej, wprowadzona nowelą Konstytucji z 1989 r. unia, która od 1997 r. – z wyjątkiem lat 2010–2016 – utrzymywana jest na mocy uregulowań ustawowych,

---

[35] A. Kiełtyka, *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 82.

[36] S. Waltoś, *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo" 2002, nr 4, s. 6.

nie jest rozwiązaniem optymalnym i wiele państw europejskich zmierza w kierunku zapewnienia Prokuratorowi Generalnemu niezależności. Niezależnie jednak od pozycji ustrojowej samego Prokuratora Generalnego bezwzględnie koniecznym jest zapewnienie na gruncie ustaw zwykłych stosownych gwarancji dotyczących postępowania innych prokuratorów.

Gdyby ustrojodawca uznał w przyszłości, że Prokurator Generalny winien być niezależny od rządu, winien uregulować w Konstytucji tę gwarancję, a także tryb jego powoływania i odwoływania.

Natomiast dwojako ocenić należy wprowadzoną w 1989 r. zmianę zadań prokuratury. O ile zasadnie odstąpiono od wyróżniania wśród zadań prokuratury „czuwania nad ochroną własności społecznej" oraz „zabezpieczenia poszanowania praw obywateli", a tym bardziej – odstąpiono od określania praworządności przymiotnikiem „ludowa", to w sposób niepoprawny logicznie określono drugie zadanie prokuratury jako „czuwanie nad ściganiem przestępstw", łącząc je wraz z pierwszym („strzeżeniem praworządności") spójnikiem „oraz". Ściganie sprawców przestępstw (w innych aktach: ściganie przestępstw, nadzorowanie ścigania) jest bowiem jednym z działań zmierzających do przestrzegania prawa przez wszystkie podmioty, a zatem strzeżenia praworządności. Skoro mieści się ono w pierwszym katalogu, to skoro ustrojodawca (a wcześniej ustawodawca) uznał za zasadne ich wyróżnianie – zgodnie z ogólną tendencją kierowania prokuratury głównie do zadań w zakresie prawa karnego – to winien był to uczynić za pomocą spójnika „w szczególności", nie zaś „oraz". Defekt ten dotyczy także obowiązującego uregulowania i to w jeszcze większym stopniu, wszak kolejność tych zadań odwrócono[37].

---

[37] Art. 2 Ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2022 poz. 1247).

Bibliografia

Akty prawne

1. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U.1976 nr 7 poz. 36).
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483).
3. Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 38 poz. 346).
4. Ustawa z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, (Dz.U. 1980 nr 10 poz. 30).
5. Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 31 poz. 138).
6. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 19 poz. 101).
7. Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 75 poz. 444).
8. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 20 poz. 121).
9. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 178).

Literatura

1. Ciemniewski J., *Nowela konstytucyjna z 29 grudnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy" 2009, nr 3.
2. Dorochowicz M., Kapica K., *Prokurator Generalny w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym – udział w rzeczywistej ochronie praworządności*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2021, nr 1.
3. Dorochowicz M., Kapica K., *Prokuratorska kontrola prawa miejscowego*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2020, t. CXXII.
4. Kardas P., *Rola i miejsce prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego*, „Prokuratura i Prawo" 2009, nr 9.
5. Kiełtyka A., Prawo o prokuraturze. Komentarz, Warszawa 2017.
6. Waltoś S., *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo" 2002, nr 4.

Streszczenie

Przeprowadzone analizy pozwalają wysnuć wniosek, że Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. celowo nie reguluje kwestii unii personalnej Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, pozostawiając to decyzji ustawodawcy zwykłego, co nie jest sprzeczne ze standardem europejskim. Od strony natomiast celowościowej, wprowadzona nowelą Konstytucji z 1989 r. unia, która od 1997 r. – z wyjątkiem lat 2010–2016 – utrzymywana jest na mocy uregulowań ustawowych, nie jest rozwiązaniem optymalnym i wiele państw europejskich zmierza w kierunku zapewnienia Prokuratorowi Generalnemu niezależności. Niezależnie jednak od pozycji ustrojowej samego Prokuratora Generalnego bezwzględnie koniecznym jest zapewnienie na gruncie ustaw zwykłych stosownych gwarancji dotyczących postępowania innych prokuratorów. Gdyby ustrojodawca uznał w przyszłości, że Prokurator Generalny winien być niezależny od rządu, winien uregulować w Konstytucji tę gwarancję, a także tryb jego powoływania i odwoływania. Natomiast dwojako ocenić należy wprowadzoną w 1989 r. zmianę zadań prokuratury. O ile zasadnie odstąpiono od wyróżniania wśród zadań prokuratury „czuwania nad ochroną własności społecznej" oraz „zabezpieczenia poszanowania praw obywateli", a tym bardziej – odstąpiono od określania praworządności przymiotnikiem „ludowa", to w sposób niepoprawny logicznie określono drugie zadanie prokuratury jako „czuwanie nad ściganiem przestępstw", łącząc je wraz z pierwszym („strzeżeniem praworządności") spójnikiem „oraz". Ściganie sprawców przestępstw (w innych aktach: ściganie przestępstw, nadzorowanie ścigania) jest bowiem jednym z działań zmierzających do przestrzegania prawa przez wszystkie podmioty, a zatem strzeżenia praworządności. Skoro mieści się ono w pierwszym katalogu, to skoro ustrojodawca (a wcześniej ustawodawca) uznał za zasadne ich wyróżnianie – zgodnie z ogólną tendencją kierowania prokuratury głównie do zadań w zakresie prawa karnego – to winien był to uczynić za pomocą spójnika „w szczególności", nie zaś „oraz". Defekt ten dotyczy także obowiązującego uregulowania i to w jeszcze większym stopniu, wszak kolejność tych zadań odwrócono.

Summary

The conducted analyzes lead to the conclusion that the Constitution of April 2, 1997 deliberately does not regulate the issue of the personal union of the Public Prosecutor General and the Minister of Justice, leaving it to the decision of the ordinary legislator, which is not contrary to the

European standard. Considering the purpose of the amendment to the 1989 Constitution, the union, which since 1997 – with the exception of 2010–2016 – has been maintained under statutory regulations, is not an optimal solution and many European countries are heading towards ensuring the independence of the Public Prosecutor General. Regardless of the political position of the Public Prosecutor General himself, it is absolutely necessary to provide, under ordinary statutes, appropriate guarantees regarding the conduct of other public prosecutors. Should the author of the constitution decide in the future that the Public Prosecutor General should be independent from the government, he should regulate this guarantee in the Constitution, as well as the procedure for appointing and dismissing it. On the other hand, the change in the tasks of the prosecutor's office introduced in 1989 should be assessed in two ways. While it was rightly abandoned from distinguishing among the tasks of the prosecutor's office "ensuring the protection of social property" and "securing respect for citizens' rights", and even more so – the adjective "socialist" was abandoned, the second task of the public prosecutor's office was incorrectly defined as prosecution of crimes ", combining them with the first ("safeguarding the rule of law") conjunction "and". The prosecution of perpetrators of crimes (in other acts: prosecution of crimes, supervision of the prosecution) is one of the activities aimed at compliance with the law by all entities, and therefore guarding the rule of law. Since it is included in the first catalog, since the author of the constitution (and previously the legislator) considered it justified to distinguish them – in line with the general tendency to assign the prosecution service mainly to tasks in the field of criminal law – it should have been done using the conjunction "in particular", not "and". This defect also applies to the regulations in force, and to an even greater extent, as the order of these tasks has been reversed.

Słowa kluczowe

Prokuratura, zadania prokuratury, Minister Sprawiedliwości, dekonstytucjonalizacja.

Keywords

Prosecutor's office, tasks of the prosecutor's office, Minister of Justice, deconstitutionalization.

Maciej Serowaniec

KONTROLA PAŃSTWOWA W POLSCE W OKRESIE PRZEŁOMÓW*

Uwagi wprowadzające

W momencie uchwalania Konstytucji marcowej funkcjonował już w Polsce organ kontroli państwowej powołany dekretem Józefa Piłsudskiego z 7 lutego 1919 r. o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa. Zgodnie z jego postanowieniami Izba była organem władzy państwowej podległym Naczelnikowi Państwa, stworzonym do stałej oraz wszechstronnej kontroli dochodów i wydatków państwowych. W dalszych swych postanowieniach dekret konstruował jednak istnienie sporej ilości instytucjonalnych powiązań w zakresie kontroli z Sejmem Ustawodawczym. Izba miała obowiązek przedstawiania Sejmowi sprawozdań, dbając o wskazywanie przekroczeń w dziale dochodów i wydatków budżetowych, a także ujawnianie przekroczeń oraz oszczędności kredytowych[1]. Szczególnie ważną rolę w zakresie kontroli rachunków państwowych miało do odegrania kolegium Izby. Wypowiadało się ono m.in. w kwestii absolutorium dla rządu oraz w sprawach zamknięć rachunków państwa. Istotną gwarancją niezależności miała

---

* W artykule zostały wykorzystane materiały zebrane dzięki grantowi JM Rektora Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu na pobyt naukowy w Polskiej Misji Historycznej przy Uniwersytecie w Würzburgu.

[1] *Confer* L. Garlicki, *Narodziny i kształtowanie się kontroli w niepodległej Polsce*, „Kontrola Państwowa" 1999, nr 2, s. 34–36.

być także szeroka autonomia finansowa Izby[2]. W ramach przyznanej autonomii Prezes przedstawiał rokrocznie budżet Izby ministrowi skarbu, który automatycznie włączał takie przedłożenie do projektu budżetu państwa. Kompetencje kontrolne w zakresie jego wykonania służyły natomiast, na zasadzie wyłączności, Sejmowi[3]. Zgodnie z postanowieniami dekretu Izba mogła podejmować kontrolę rachunków władz cywilnych i wojskowych, urzędów, zakładów i przedsiębiorstw państwowych oraz rachunków dotyczących majątku państwowego, rachunków instytucji, zakładów, fundacji i funduszów niepaństwowych czerpiących dotacje ze Skarbu Państwa. Kontroli podlegały także rachunki wydatków i dochodów, majątków i długów wyższych jednostek samorządowych oraz większych miast. Odpowiednio do powyższych grup zakresów kontrolnych wyróżniono także trzy rodzaje kontroli: kontrolę prewencyjną, represyjną i faktyczną. Jednocześnie dekret formułował kryteria kontroli, wymieniając wśród nich zasadę sprawdzania porządku i zgodności w dowodach rachunkowych, zasadę oszczędności, gospodarności i praworządności zarówno zakresie przestrzegania form, jak i terminów podejmowanych czynności[4]. Model polskiego organu kontroli państwowej, który powstał w dwudziestoleciu międzywojennym, nawiązywał do rozwiązań niemieckich[5].

Kontrola państwowa w okresie międzywojennym

Konstytucja z 17 marca 1921 r. uregulowała status prawny Najwyższej Izby Kontroli w art. 9. Zgodnie z jego postanowieniami:

---

[2] *Confer* J. Jagielski, *Kompetencje Prezesa i Kolegium NIK – Izba w latach 1919–2013,* „Kontrola Państwowa" 2014, numer jubileuszowy, s. 64–65.

[3] *Confer* Z. Witkowski, *Pozycja ustrojowa i zadania NIK w okresie 80-lecia*, „Kontrola Państwowa" 1999, nr 2, s. 50–51.

[4] *Confer* A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997, s. 34–38.

[5] *Confer* szerzej M. Serowaniec, *The influence of Prussian and German constitutional solutions on the development of modern state audits in Poland*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu" 2022, nr 1, s. 65–77.

„Do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, badania zamknięć rachunków Państwa, przedstawiania corocznie Sejmowi wniosku o udzieleniu lub odmówieniu Rządowi absolutorium – jest powołana Najwyższa Izba Kontroli, oparta na zasadzie kolegialności i niezależności sędziowskiej członków jej kolegium, usuwalnych tylko uchwałą Sejmu, większością 3/5 głosujących. Organizację Najwyższej Izby Kontroli i sposób jej działania określi szczegółowo osobna ustawa. Prezes Najwyższej Izby Kontroli zajmuje stanowisko równorzędne ministrowi, nie wchodzi jednak w skład Rady Ministrów, a jest za sprawowanie swego urzędu i za podległych mu urzędników odpowiedzialny bezpośrednio przed Sejmem". Wzorem prusko-niemieckich rozwiązań ustawowych Konstytucja marcowa statuowała zatem Najwyższą Izbę Kontroli jako prawnie wyodrębniony podmiot, stanowiący zorganizowaną instytucję o określonej strukturze wewnętrznej, z której to powierzono określone funkcje kontrolne[6].

W świetle postanowień Konstytucji marcowej działalność Najwyższej Izby Kontroli opierała się na zasadzie kolegialności, której instytucjonalnym wyrazem było Kolegium NIK. Konstytucja marcowa eksponowała także wprost zasadę niezawisłości sędziowskiej członków kolegium Najwyższej Izby Kontroli oraz ich ograniczoną usuwalność. Zgodnie z postanowieniami art. 9 Konstytucji do odwołania członka kolegium Najwyższej Izby Kontroli konieczne było podjęcie uchwały przez Sejm większością kwalifikowaną 3/5 głosów. Kwestie dotyczące pozycji prawno-ustrojowej Kolegium NIK rozwinięte zostały w Ustawie z 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej. W świetle postanowień art. 20 ustawy Kolegium NIK stanowiło „najwyższą w obrębie kontroli państwa kolegialną instytucję". W skład Kolegium Izby wchodził Prezes, jako przewodniczący, dwóch wiceprezesów oraz

---

[6] P. Bergel, *Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt? Verfassungsvergleich der Rechnungshöfe Deutschlands, Frankreichs, Österreichs, Spaniens, des Vereinigten Königreichs und des Europäischen Rechnungshofs im Gefüge der Gewaltenteilung,* Göttingen 2010, s. 9–11; N. B. Wagner, *50 Jahre Bundesrechnungshof*, „Archiv des öffentlichen Rechts" 2001, nr 1, s. 99–101.

dyrektorowie departamentów i ich zastępcy. Ustawodawca zastrzegł przy tym, że w skład Kolegium wchodzić mogą wyłącznie osoby legitymujące się wyższym wykształceniem[7]. Do podstawowych kompetencji Kolegium należało podejmowanie rozstrzygnięć w sprawach wynikłych wskutek odwołania się od orzeczeń kolegiów, departamentów i izb okręgowych; w przedmiocie ogólnych zamknięć rachunkowych ubiegłego okresu budżetowego; w przedmiocie ustalenia układu i treści sprawozdania kontroli państwowej za ubiegły okres budżetowy oraz uwag o wykonaniu budżetu; w przedmiocie ogólnych zasad kontroli i ogólnych przepisów rachunkowych i kasowych oraz we wszelkich sprawach poddanych pod obrady kolegium przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 21 ustawy).

Konstytucja marcowa ukształtowała także podstawowe wzorce w zakresie określenia pozycji prawno-ustrojowej Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. W świetle art. 9 Konstytucji Prezes NIK kierował Izbą, a za sprawowanie swojego urzędu i podległych mu urzędników ponosił odpowiedzialność przed Sejmem. W świetle postanowień analizowanego przepisu Prezes NIK zajmował stanowisko równorzędne ministrowi, choć nie wchodził w skład Rady Ministrów, mógł natomiast zabierać głos na posiedzeniach Sejmu i Senatu. Prezes NIK, podobnie jak pozostali członkowie Kolegium, korzystał także z gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Warto zwrócić uwagę, że pomimo wprowadzenia konstytucyjnej zasady podległości NIK parlamentowi, to Sejm nie został zaangażowany w procedurę kreacji Prezesa Izby. Zgodnie z art. 14 ustawy Prezesa NIK mianował Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów. Na ręce głowy państwa Prezes NIK składał także przysięgę. Na gruncie ustawowym określono ponadto funkcje kierownicze, organizatorskie i reprezentacyjne Prezesa NIK w odniesieniu nie tylko do Najwyższej Izby Kontroli, ale całej kontroli państwowej. Zgodnie z postanowieniami art. 16 ustawy

[7] *Confer* T. Liszcz, *Status prawny pracowników Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa" 2014, numer jubileuszowy, s. 114.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli był odpowiedzialny za prawidłowy bieg spraw w kontroli państwowej. Do niego należało także wydawanie wszelkich zarządzeń administracyjnych i organizacyjnych w zakresie kompetencji kontroli państwowej. Prezes NIK posiadał również kompetencje w zakresie ustalania regulaminów normujących ustrój wewnętrzny NIK oraz izb okręgowych (art. 33), jak również wydawania w porozumieniu z ministrami, władzami centralnymi i innymi podmiotami, instrukcji zawierających przepisy o sposobie wykonywania kontroli (art. 10 ustawy). Prezes NIK był odpowiedzialny za zapewnienie podstaw finansowych funkcjonowania całej kontroli państwowej. W tym zakresie przesyłał on corocznie Ministrowi skarbu preliminarz budżetowy kontroli, w celu uzgodnienia go i włączenia do budżetu państwowego. W razie braku tego uzgodnienia, Prezes miał prawo, niezależnie od terminów wniesienia do Sejmu ogólnego preliminarza budżetowego, zgłosić do Sejmu wniosek o udzielenie kontroli państwowej kredytu. Jak już wspomniano Prezes Najwyższej Izby Kontroli wchodził również w skład Kolegium NIK[8].

Konstytucja marcowa ukształtowała także podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli państwowej sprawowanej przez NIK. Sformułowała w tym zakresie przede wszystkim zasadę przedstawiania przez rząd corocznych zamknięć rachunków państwowych do tzw. parlamentarnego zatwierdzenia (art. 7), czyniąc NIK organem upoważnionym do zgłaszania wniosku o absolutorium (art. 9). Najwyższa Izba Kontroli została również upoważniona do kontrolowania całej administracji państwowej pod względem finansowym, a także prowadzenia kontroli wykonywania zadań z punktu widzenia celowości, oszczędności oraz gospodarności podmiotów kontrolowanych[9]. Zakres kontroli obejmował przy tym również sferę działalności jednostek

---

[8] *Confer* szerzej M. Serowaniec, *Wpływ Konstytucji marcowej na kształtowanie się współczesnego organu kontroli państwowej w Polsce*, „Przegląd konstytucyjny" 2021, nr 2, s. 129–144.

[9] *Confer* M. Serowaniec, *Konstytucyjne gwarancje niezależności najwyższych organów kontroli w państwach członkowskich UE*, Toruń 2018, s. 58–59.

samorządu terytorialnego oraz podmiotów niepaństwowych. Zgodnie z art. 2 Ustawy o Kontroli Państwowej zakres aktywności Najwyższej Izby Kontroli obejmował także „rewizję dochodów i wydatków Państwa oraz jego stan majątkowy". NIK mogła także prowadzić kontrolę „ciał samorządowych" oraz instytucji, zakładów, fundacji, stowarzyszeń i spółek działających z udziałem finansowym Skarbu Państwa lub z jego gwarancją. Najistotniejszym rezultatem kontroli NIK były uwagi o wykonaniu budżetu wraz z wnioskami o udzielenie rządowi absolutorium (art. 9 Konstytucji i art. 7 ustawy). Izba przedstawiała je Prezydentowi RP, Sejmowi i Senatowi w terminie sześciu miesięcy od otrzymania z Ministerstwa Skarbu ogólnego zamknięcia rachunków[10]. Także w ciągu sześciu miesięcy od upływu okresu budżetowego NIK przedstawiała tym organom sprawozdanie z czynności kontroli. Izba miała też prawo „w wypadkach szczególnej wagi lub nie cierpiących zwłoki przedstawić Prezydentowi, Sejmowi i Senatowi sprawozdania i wnioski z poszczególnych wyników kontroli" (art. 8 ustawy).

Konstytucja kwietniowa z 1935 r. poważnie przewartościowała system organów państwowych, powierzając zwierzchnictwo nad kontrolą państwową Prezydentowi, który w ramach przysługującej mu prerogatywy, mianował i odwoływał jej Prezesa. Najwyższej Izbie Kontroli poświęcony został odrębny przepis (art. 77), powołujący ją do kontroli (pod względem finansowym) gospodarki państwa oraz związków publiczno-prawnych, badania zamknięć rachunków państwa, przedstawiania Sejmowi corocznie wniosków o absolutorium dla rządu. Zgodnie z analizowanym przepisem działalność Izby oparta była na zasadzie kolegialności oraz niezawisłości członków jej kolegium. Konstytucja kwietniowa przesądziła również o tym, że Prezes Najwyższej Izby Kontroli za sprawowanie swego urzędu odpowiedzialny był według zasad odpowiedzialności ustalonych dla ministrów[11].

---

[10] D. Bolikowska, *Najwyższa Izba Kontroli. Sto lat troski o państwo*, Warszawa 2018, s. 37.

[11] *Confer* Z. Witkowski, *op. cit.*, s. 52.

Najwyższy organ kontroli państwowej w okresie PRL-u

W powojennej Polsce, zgodnie z postanowieniami Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego do czasu restytuowania Najwyższej Izby Kontroli Państwa, jej dotychczasowe uprawnienia powierzono Prezydium Krajowej Rady Narodowej. W praktyce zadania te były wykonywane za pośrednictwem usytuowanego przy nim Biura Kontroli i jego terenowych delegatur, które miały stanowić instytucjonalny pomost między organami kontroli państwowej z okresu międzywojennego a wizją kontroli państwowej funkcjonującej w nowych warunkach ustrojowych[12]. Zgodnie z postanowieniami Ustawy z dnia 9 marca 1949 r. o kontroli państwowej reaktywowano Najwyższą Izbę Kontroli. Rozwiązania przyjęte w tej ustawie zasadniczo kontynuowały tradycyjny model kontroli państwowej niezależnej od rządu i usytuowanej przy organach przedstawicielskich. Jest to o tyle warte odnotowania, że omawiane rozwiązania prawne funkcjonowały w czasie narastających tendencji centralistycznych i antydemokratycznych w sferze zarządzania sprawami społeczeństwa i państwa. Zgodnie z ustawą o kontroli państwowej Prezesa Izby powoływał i odwoływał Sejm, także przed nim Prezes ponosił odpowiedzialność. Uchwalona 22 lipca 1952 r. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (dalej Konstytucja PRL) nie zawierała żadnej wzmianki o Najwyższej Izbie Kontroli, a także o kwestii kontroli państwowej. W konsekwencji tego, na mocy Ustawy z dnia 22 listopada 1952 r. o kontroli państwowej, Izba została zniesiona i zastąpiona Ministerstwem Kontroli Państwowej. Instytucje kontroli państwowej włączone zostały zatem do systemu aparatu administracyjnego i stanowiły instrument kontrolny wobec terenowych organów administracji i jednostek gospodarczych. Nie podlegały jej natomiast organy naczelne i centralne, co

---

[12] *Confer* A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2001, s. 67–68.

de facto prowadziło do całkowitego wyłączenia ich spod obiektywnego działania kontroli[13]. Na fali popaździernikowej odwilży, Ustawą z 13 grudnia 1957 r. o zmianie Konstytucji PRL, Najwyższa Izba Kontroli ponownie stała się organem konstytucyjnym, tworzącym wraz z delegaturami odrębny pion jednostek państwowych, pozostających w bezpośrednim powiązaniu z organami przedstawicielskimi. Na konstytucyjnej pozycji Izby ciążyły jednak polityczne uwarunkowania owego okresu. Na mocy Ustawy z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji PRL doszło do kolejnego przewartościowania pozycji ustrojowej organu kontroli państwowej. W świetle analizowanej regulacji Najwyższa Izba Kontroli znalazła się, pomimo pozostawienia nazwy, w ramach aparatu administracyjnego. Konstytucja, co prawda przyjmowała, że NIK służy Sejmowi, Radzie Państwa i Radzie Ministrów (art. 35 ust. 2), ale równocześnie stanowiła, że podlega ona nadzorowi Prezesa Rady Ministrów. Bez wątpienia rozwiązanie takie stwarzało sytuację dominacji Prezesa Rady Ministrów wobec Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, a w konsekwencji względem całej Izby. Kolejną zmianę w funkcjonowaniu organów kontroli państwowej przyniosły wydarzenia z sierpnia 1980 r. oraz formułowane w owym okresie postulaty dotyczące reformy państwa i jego aparatu. Zgodnie z postanowieniami Ustawy z dnia 8 października 1980 r. o zmianie Konstytucji PRL powrócono do istniejącego wcześniej modelu zakładającego usytuowanie kontroli państwowej przy Sejmie i uniezależnienie Izby od administracji rządowej. W świetle wprowadzonych zmian Najwyższa Izba Kontroli podlegała Sejmowi (art. 35 ust. 1), który powoływał i odwoływał jej Prezesa (art. 36 ust. 1). Prezes Najwyższej Izby Kontroli kierował działalnością całej Izby, ponosząc odpowiedzialność przed Sejmem za sprawowanie swego urzędu oraz za podległych mu pracowników[14]. W ten sposób uległa także wzmocnieniu kontrolna funkcja Sejmu.

---

[13] *Confer* Z. Witkowski, *op. cit.*, s. 55.

[14] *Confer* J. Jagielski, *Kształtowanie się instytucji kontroli państwowej w Polsce*, „Kontrola Państwowa" 2009, nr 1, s. 37–40.

Współczesny kształt kontroli państwowej w Polsce

Powrót do rodzimych tradycji kontroli państwowej, kształtowanej w głównej mierze na gruncie Konstytucji marcowej, kontynuowany był po 1989 r. Wówczas to najlepsze rozwiązania i doświadczenia funkcjonowania w Polsce niezależnego organu kontroli państwowej twórczo recypowano w Ustawie z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli oraz w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. statuuje Najwyższą Izbę Kontroli jako naczelny organ kontroli państwowej, charakteryzuje relacje NIK z Sejmem, wymienia główne kompetencje NIK, wylicza przedkładane Sejmowi sprawozdania z kontroli, określa tryb powoływania prezesa, jego immunitet i niepołączalność, ustala zasadę kolegialnego działania Izby.

Podstawę dla ustalenia statusu prawno-ustrojowego Najwyższej Izby Kontroli stanowi art. 202 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej (art. 202 ust. 1), podlega Sejmowi (art. 202 ust. 2) oraz działa na zasadach kolegialności (art. 202 ust. 3). W literaturze wskazuje się, iż „naczelny" charakter Najwyższej Izby Kontroli oznacza, że organ ten stanowi odrębny pion w systemie organów państwa, w związku z tym rozstrzyga samodzielnie i ostatecznie, bez możliwości uchylenia czy zmiany przez inny organ państwa. Zwraca się przy tym uwagę, że kontrola przeprowadzana przez NIK prowadzona jest w celu właściwego funkcjonowania całego systemu organów państwowych, zaś same uprawnienia kontrolne NIK mają charakter generalny i obejmują przeważającą część działalności państwa we wszystkich dziedzinach. Najwyższa Izba Kontroli dysponuje bowiem szczególnymi uprawnieniami wobec organów kontroli, rewizji i inspekcji działających w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym.

Statuowaną w art. 202 ust. 2 zasadę podległości NIK Sejmowi należy rozumieć wieloaspektowo. Sejm sprawuje bowiem ograniczone

władztwo personalne w odniesieniu do NIK, związane z procedurą powoływania (i odwoływania) Prezesa NIK, wiceprezesów NIK oraz dyrektora generalnego NIK. Najwyższa Izba Kontroli, przedkłada ponadto corocznie Sejmowi: analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej; opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów oraz informacje o wynikach kontroli, wnioski i wystąpienia, określone w ustawie (art. 204 ust. 1 Konstytucji)[15]. Obowiązek corocznego przedkładania Sejmowi informacji o wynikach kontroli trzeba powiązać ze wskazanym w art. 204 ust. 2 Konstytucji obowiązkiem corocznego przedstawiania Sejmowi sprawozdania ze swojej działalności[16]. Sprawozdanie to podlega następnie rozpatrzeniu na posiedzeniu Sejmu. W świetle postanowień Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (dalej Ustawa o NIK) podległość Sejmowi trzeba również pojmować jako prawo niższej izby parlamentu do wpływania na określanie kierunków działania NIK[17]. Sejm dysponuje bowiem kompetencjami w zakresie zlecania przeprowadzenia kontroli działalności Kancelarii Prezydenta, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu i innych jednostek. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli wykonuje swoje zadania na podstawie okresowych planów pracy przedkładanych niższej izbie polskiego parlamentu. Sejm reguluje również pewne sprawy z zakresu organizacji NIK. Ten aspekt podległości powiązać należy m.in. z kompetencją do nadawania przez Marszałka Sejmu w drodze zarządzenia, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, statutu Najwyższej Izby Kontroli (art. 25 ust. 2 Ustawy o NIK).

---

[15] *Confer* szerzej H. Zięba-Załucka, *Najwyższa Izba Kontroli – kontynuacja konstytucyjnej roli czy nowe wyzwania* [w:] *Minikomentarz dla Maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2017, s. 843–853.

[16] *Confer* A. Kustra, *Najwyższa Izba Kontroli* [w:] *Prawo konstytucyjne*, Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), Toruń 2015, s. 598.

[17] *Confer* M. Serowaniec, *Najwyższa Izba Kontroli* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne w obliczu wyzwań współczesności*, Z. Witkowski, D. Lis-Staranowicz, M. Serowaniec (red.), Toruń 2021, s. 509–511.

Kolegialność, jako zasada funkcjonowania NIK, dookreśla status prawny tego organu na gruncie art. 202 Konstytucji RP. Wykładnia sformułowania zawartego w ust. 3 tego przepisu wskazuje wyraźnie, że kolegialność ma dotyczyć metody realizowania przez NIK kontroli państwowej. Chodzi tu zatem o taki sposób realizowania funkcji NIK, którego podstawą jest wspólne przyjmowanie stanowisk[18]. W doktrynie zwraca się przy tym uwagę, że chodzi o stanowiska w sprawach najważniejszych, mających strategiczne znaczenie dla działalności NIK[19]. Art. 202 ust. 3 Konstytucji RP nie przesądza bowiem o kolegialności jako jedynej i wyłącznej formie podejmowania wszelkich decyzji przez NIK. Ustanawia jednak zasadniczy model działania tego organu, a tym samym nakazuje ustawodawcy przyjęcie takich rozstrzygnięć, które będą ów model urzeczywistniały w praktyce.

Podsumowanie

Uchwalenie Konstytucji z 17 marca 1921 r. zapoczątkowało ważny etap w rozwoju nowoczesnej kontroli państwowej w Polsce. Konstytucja marcowa przyczyniła się bowiem do wyodrębnienia kontroli państwowej jako nowej funkcji państwa, powierzonej samodzielnemu organowi, zorganizowanemu w formie urzędu z elementami kolegialności, niezależnemu od Rady Ministrów, a blisko związanemu z Sejmem i pracującemu głównie dla jego potrzeb. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. przywróciła z kolei należnie miejsce Najwyższej Izby Kontroli wśród najważniejszych organów w państwie.

---

[18] *Confer* M. Stębelski, *Komentarz do art. 202* [w:] *Konstytucja RP, tom II. Komentarz do art. 87–243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, Legalis.

[19] *Confer* W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 202* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 3,* L. Garlicki (red.), Warszawa 2003, s. 19.

Bibliografia

Literatura

1. Bergel P., *Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt? Verfassungsvergleich der Rechnungshöfe Deutschlands, Frankreichs, Österreichs, Spaniens, des Vereinigten Königreichs und des Europäischen Rechnungshofs im Gefüge der Gewaltenteilung*, Göttingen 2010.
2. Bolikowska D., *Najwyższa Izba Kontroli. Sto lat troski o państwo*, Warszawa 2018.
3. Garlicki L., *Narodziny i kształtowanie się kontroli w niepodległej Polsce*, „Kontrola Państwowa" 1999, nr 2.
4. Jagielski J., *Kompetencje Prezesa i Kolegium NIK – Izba w latach 1919–2013*, „Kontrola Państwowa" 2014, numer jubileuszowy.
5. Jagielski J., *Kształtowanie się instytucji kontroli państwowej w Polsce*, „Kontrola Państwowa" 2009, nr 1.
6. Kustra A., *Najwyższa Izba Kontroli* [w:] *Prawo konstytucyjne*, Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), Toruń 2015.
7. Liszcz T., *Status prawny pracowników Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa" 2014, numer jubileuszowy.
8. Serowaniec M., *Konstytucyjne gwarancje niezależności najwyższych organów kontroli w państwach członkowskich UE*, Toruń 2018.
9. Serowaniec M., *Najwyższa Izba Kontroli* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne w obliczu wyzwań współczesności*, Z. Witkowski, D. Lis-Staranowicz, M. Serowaniec (red.), Toruń 2021.
10. Serowaniec M., *The influence of Prussian and German constitutional solutions on the development of modern state audits in Poland*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu" 2022, nr 1.
11. Serowaniec M., *Wpływ Konstytucji marcowej na kształtowanie się współczesnego organu kontroli państwowej w Polsce*, „Przegląd konstytucyjny" 2021, nr 2.
12. Sokolewicz W., *Komentarz do art. 202* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 3*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2003.
13. Stębelski M., *Komentarz do art. 202* [w:] *Konstytucja RP, tom II. Komentarz do art. 87–243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, Legalis.
14. Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2001.
15. Sylwestrzak A., *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997.

16. Wagner N.B., *50 Jahre Bundesrechnungshof*, „Archiv des öffentlichen Rechts" 2001, nr 1.
17. Witkowski Z., *Pozycja ustrojowa i zadania NIK w okresie 80-lecia,* „Kontrola Państwowa" 1999, nr 2.
18. Zięba-Załucka H., *Najwyższa Izba Kontroli – kontynuacja konstytucyjnej roli czy nowe wyzwania* [w:] *Minikomentarz dla Maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2017.

Streszczenie

Na skutek istotnych zmian w realiach politycznych, społecznych oraz gospodarczych po zakończeniu I wojny światowej wiele państw europejskich wprowadziło lub też zreorganizowało kontrolę państwową. Kolejnym etapom rozwoju państwa towarzyszył bowiem organizacyjny i funkcjonalny rozrost kontroli, co potwierdza tylko tezę o współzależności obu procesów, czyli z jednej strony adaptacji i akomodacji państwa, z drugiej zaś takiej samej adaptacji i modyfikacji kontroli państwowej. Za sprawą ciągłej rozbudowy administracji państwowej oraz wkraczania przez państwo w coraz to nowe obszary życia, kontrola stawała się jeszcze bardziej szczegółowa, drobiazgowa i wszechstronna. Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie kolejnych etapów rozwoju nowoczesnej kontroli państwowej począwszy od Konstytucji marcowej aż do założeń przyjętych pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

Summary

Due to significant political, social and economic changes after the First World War, many European states introduced or reorganised state control. Indeed, the successive stages of state development were accompanied by an organisational and functional expansion of control, which only confirms the thesis of the interdependence of the two processes, i.e. the adaptation and accommodation of the state on the one hand, and the same adaptation and modification of state control on the other. With the continuous expansion of state administration and the state's encroachment into new areas of life, control became even more detailed, finer and more comprehensive. This article aims to present the successive stages in the development of modern state control, from the March Constitution to the assumptions adopted under the Constitution of 2 April 1997.

Słowa kluczowe

Kontrola państwowa, Najwyższa Izba Kontroli, Konstytucja marcowa, Konstytucja kwietniowa, Konstytucja PRL, Konstytucja RP, organ kontroli.

Keywords

State control, Supreme Audit Office, March Constitution, April Constitution, Constitution of the People's Republic of Poland, Constitution of the Republic of Poland, audit body.

Hubert Żurkiewicz

STANY NADZWYCZAJNE W POLSCE W LATACH 1918–1921 ORAZ 1989–1997

Wprowadzenie

Uznanie, że w życiu państwa mogą zachodzić sytuacje, których nie da się rozwiązać w ramach istniejącego porządku prawnego, jest – jak twierdzi Leszek Garlicki – niemal równie stare, jak sama instytucja państwa: nie miało to większego znaczenia w państwach autorytarnych, w których i tak wola monarchy, wodza czy dyktatora była prawem najwyższym, jednak już w republice rzymskiej pojawiła się paremia *salus rei publicae suprema lex esto* (ratunek państwa prawem najwyższym), wskazująca, że nadzwyczajne zagrożenie państwa może uzasadniać działania pomijające obowiązujący porządek prawny[1], a w momentach kryzysowych konieczne było sprawne i szybkie podejmowanie decyzji, dlatego senat powoływał dyktatora, który otrzymywał specjalne uprawnienia w celu przywrócenia stanu bezpieczeństwa w państwie[2]. W monarchii średniowiecznej możliwość zastosowania środków nadzwyczajnych wyprowadzono z zasady suwerenności monarchy. Dopiero kształtowanie się elementów konstytucjonalizmu

---

[1] L. Garlicki, *Stany nadzwyczajne* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 455.

[2] A. Kustra-Rogatka, *Stany nadzwyczajne* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne w obliczu wyzwań współczesności*, Z. Witkowski, D. Lis-Staranowicz, M. Serowaniec (red.), Toruń 2021, s. 564.

przyniosło pierwsze postulaty ograniczenia swobody działania monarchy w tym zakresie. Regulacje konstytucyjne nie były stanowione jednak z myślą o możliwości wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (bo możliwość taką domniemywano z samej istoty państwa), przeciwnie – ich celem było narzucenie ograniczeń i uniemożliwienie monarsze (egzekutywie) niekontrolowanego decydowania o tym, czy i kiedy taki stan nadzwyczajny wprowadzić[3]. W państwach anglosaskich było to tzw. „prawo wojenne" (*martial law*), a w dobie rewolucji francuskiej – „stan oblężenia"[4]. Stany nadzwyczajne są: „instytucją prawa konstytucyjnego przewidzianą na wypadek zaistnienia szczególnych sytuacji, kiedy ze względu na wyjątkowe okoliczności nie jest możliwe normalne funkcjonowanie państwa. W tym czasie ulegają zmianie zasady działania organów władzy publicznej oraz następuje ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela. Zakres tych zmian i ograniczeń w niewielkim stopniu reguluje Konstytucja, a przede wszystkim ustawy do których ona odsyła"[5]. W doktrynie wskazuje się następujące elementy konstytutywne stanu wyjątkowego:

1. istnienie nieprzewidzianej sytuacji poważnego kryzysu, który zagraża najczęściej bytowi państwa jako takiego (tj. *necessitas*),
2. zawieszenie lub naruszanie norm prawnych przewidzianych dla sytuacji spokoju,
3. czasowość owego zawieszenia – powinno ono mieć na celu jak najszybsze przywrócenie stanu umożliwiającego zastosowanie norm powszechnie obowiązujących[6].

Uzasadnienie istnienia stanów nadzwyczajnych jest oczywiste: „demokracja nie może bowiem być bezbronna tak wobec zamachów

---

[3] L. Garlicki, *Stany... op. cit.*, s. 455.

[4] K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 10–11.

[5] K. Skotnicki, *Opinia na temat skutków prawnych wprowadzenia stanu klęski żywiołowej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych" 2010, nr 3, s. 36.

[6] B. Manin, *The Emergency Paradigm and the New Terroris*, s. 23

na swe instytucje, jak i wobec innych sytuacji obiektywnie grożących załamaniem porządku społecznego”[7].

Celem niniejszego opracowania jest weryfikacja dwóch tez. Po pierwsze, na przykładzie okresów transformacji ustrojowych, autor podejmuje próbę weryfikacji wyrażanej w doktrynie tezy, że „kolejni twórcy polskich konstytucji coraz bardziej doceniali znaczenie stanów nadzwyczajnych”[8]. Aby ją zweryfikować, analizie poddane zostaną – przy użyciu metody historycznej i formalno-dogmatycznej – przemiany regulacji konstytucyjnych w latach 1918–1921 oraz 1989–1997, zatem w okresach tworzenia wpierw II, potem III Rzeczypospolitej. Po wtóre natomiast, porównanie regulacji z okresu tworzenia państwa (1918–1921) z regulacjami obowiązującymi i bezpośrednio je poprzedzającymi umożliwić powinno weryfikację innej wyrażonej w doktrynie tezy, krytykującej zawarte w Konstytucji marcowej regulacje poświęcone stanom nadzwyczajnym z uwagi na zarzuty, że: „zawarte w niej postanowienia znamionowała nieprecyzyjność i fragmentaryczność, które wynikały z niskiego poziomu techniki prawodawczej oraz braku refleksji i wyciągania wniosków z doświadczeń w stosowaniu stanów nadzwyczajnych okresu poprzedzającego uchwalenie przedstawionej Konstytucji”[9].

Początki II Rzeczypospolitej (1918–1921)

Ustrój Polski w okresie 1918–1921 był regulowany przez:

1. Dekret Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej[10],

---

[7] K. Wójtowicz, *Stany nadzwyczajne. Analiza prawno-porównawcza z uwzględnieniem Projektu Konstytucji RP*, Archiwum Sejmu, „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Ekspertyzy” 1995/96, nr 68, s. 1.

[8] K. Prokop, *Stany... op. cit.*, s. 201.

[9] M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 84.

[10] Dekret Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz.U. 17, poz. 41).

2. Uchwałę Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa[11],
3. Ustawę z dnia 1 lipca 1920 r. o utworzeniu Rady Obrony Państwa[12].

Akty te miały jednak czasowy, przejściowy charakter i zapewniały jedynie niezbędne minimum do doraźnego rządzenia państwem. Ich treść ograniczona była do podstawowych zasad działania oraz wzajemnych relacji naczelnych władz państwowych. Żaden z wymienionych aktów nie regulował problematyki stanów nadzwyczajnych. Stany te w okresie 1918–1921 nie miały więc solidnych, konstytucyjnych podstaw. Opierając się jedynie na zwykłych dekretach bądź ustawach, podlegały zmianom w sposób oderwany od zachodzących przekształceń ustrojowych[13].

Do czasu uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.[14] problematykę stanów nadzwyczajnych regulowano trzema aktami prawnymi:

1. Dekretem Naczelnika Państwa z dnia 2 stycznia 1919 r. o wprowadzeniu stanu wyjątkowego[15] (na jego podstawie Rada Ministrów trzykrotnie rozporządzeniami wprowadzała stan nadzwyczajny[16]),

---

[11] Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz.U. 19, poz. 226).

[12] Ustawa z dnia 1 lipca 1920 r. o utworzeniu Rady Obrony Państwa (Dz.U. 53, poz. 327).

[13] M. Brzeziński, *Stany...*, *op. cit.*, s. 65.

[14] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. 44, poz. 267).

[15] Dekret Naczelnika Państwa z dnia 2 stycznia 1919 r. o wprowadzeniu stanu wyjątkowego (Dz.Pr.P.P. 1, poz. 79).

[16] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1919 r. w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego w st. m. Warszawie i w pow. Warszawskim (Dz.Pr.P.P. 2, poz. 82). Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1919 r. o wprowadzeniu na trzy miesiące stanu wyjątkowego na obszarze b. Królestwa Kongresowego (Dz.Pr.P.P. 28, poz. 249). Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 1919 r. w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego w Warszawie, Łodzi i niektórych powiatach (Dz.Pr.P.P. 53, poz. 337).

2. Ustawą z dnia 25 lipca 1919 r. w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny[17] (w związku z przyjętą konstrukcją wydawania zarządzeń wyjątkowych, która rozdzielała uprawnienia między Radę Ministrów a ministra spraw wewnętrznych, wykonywanie ustawy wymagało wielu aktów prawnych: aby minister spraw wewnętrznych mógł wydawać zarządzenia wyjątkowe, najpierw Rada Ministrów musiała go do tego upoważnić – rozporządzenia takie rząd podejmował siedmiokrotnie)[18],
3. Rozporządzeniem Rady Obrony Państwa z dnia 6 sierpnia 1920 r. w przedmiocie ustanowienia stanu oblężenia[19] (w przeciwieństwie do wcześniej wymienionych unormowań, akt ten równocześnie stworzył regulacje stanu oblężenia i wprowadził je w życie).

Pierwszą polską ustawą zasadniczą, w której znalazła się problematyka stanów nadzwyczajnych była Konstytucja marcowa z 17 marca 1921 r. Znała ona dwa stany nadzwyczajne: stan wojenny i stan wyjątkowy. Określiła ich zakres terytorialny, przesłanki zastosowania oraz tryb wprowadzenia. Całość poświęconej jej regulacji należy podzielić na trzy części:

I. regulacje wspólne dla obu stanów nadzwyczajnych (środki nadzwyczajne oraz ogólna przesłanka zastosowania),
II. regulacje szczegółowe dla stanu wyjątkowego,
III. regulację szczegółową dla stanu wojennego (poświęcono mu tylko jedno zdanie, w którym krótko wskazano zakres terytorialny, czas obowiązywania i przesłankę zastosowania).

Przesłanką ogólną wprowadzenia stanów nadzwyczajnych była konieczność ochrony bezpieczeństwa publicznego. W części wspólnej

---

[17] Ustawa z dnia 25 lipca 1919 r. w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny (Dz.Pr.P.P. 61, poz. 364).

[18] M. Brzeziński, *Stany... op. cit.*, s. 69.

[19] Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z dnia 6 sierpnia 1920 r. w przedmiocie ustanowienia stanu oblężenia (Dz.U. 69, poz. 460).

dotyczącej środków nadzwyczajnych uregulowano także katalog zawieszanych praw obywatelskich oraz problem użycia siły zbrojnej na żądanie władzy cywilnej. Konstytucyjny katalog praw podlegających zawieszeniu był zamknięty i zbudowany na zasadzie odesłania do wcześniejszych przepisów Konstytucji. Wyliczenie praw, które mogły zostać czasowo wyłączone objęło: wolność osobistą, nietykalność mieszkania, wolność prasy, tajemnicę korespondencji oraz prawo koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń. W konsekwencji, stany nadzwyczajne nie mogły powodować zawieszenia innych, wyraźnie niewymienionych praw obywatelskich, jak na przykład równości wobec prawa, prawa dochodzenia swych praw w sądzie, poszanowania prywatnej własności, wolności sumienia i wyznania lub prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez organy publiczne.

Elementem części wspólnej dotyczącej środków nadzwyczajnych była kwestia użycia siły zbrojnej. Zasadą – będącą przejawem cywilnego zwierzchnictwa nad armią – było, iż: „użycie siły zbrojnej do uśmierzania rozruchów lub do przymusowego wykonania przepisów prawnych może nastąpić tylko na żądanie władzy cywilnej, przy czym muszą być zachowane ustawy w tej kwestii wydane" (samodzielne działanie siły zbrojnej we wskazanym zakresie, gdy władze cywilne nie wystąpiły z uprzednim żądaniem, stanowiłoby naruszenie Konstytucji – w okresie, w którym nie obowiązywał żaden ze stanów nadzwyczajnych, jedynie władza cywilna mogła wydać sile zbrojnej rozkaz, mający w swej treści wymienione cele). Natomiast przewidziano od niej wyjątek, stanowiąc, iż: „tylko ustawy o stanie wyjątkowym i wojennym mogą zawierać przepisy zezwalające, bez względu na żądanie władzy cywilnej, na samodzielne wystąpienie siły zbrojnej w celu uśmierzenia rozruchów lub w celu przymusowego wykonania przepisów prawnych".

W regulacjach szczegółowych odnoszących się do stanu wyjątkowego określono, że mógł być zarządzony przez Radę Ministrów za zezwoleniem Prezydenta, które nie zmniejszało odpowiedzialności parlamentarnej i konstytucyjności rządu. Stosowne zarządzenie podlegało zatwierdzeniu, którego udzielał Sejm. W przypadku odmowy udzielenia zatwierdzenia, stan wyjątkowy natychmiast tracił moc

obowiązującą. Stan ten mógł zostać wprowadzony na obszarze całego państwa lub w jego konkretnej miejscowości. Szczegółową przesłanką materialną jego wprowadzenia była: „konieczność ochrony bezpieczeństwa publicznego: w czasie wojny, groźby jej wybuchu, podczas rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, które zagrażały Konstytucji państwa albo bezpieczeństwu obywateli". Zaliczenie do przesłanek zastosowania stanu wyjątkowego wojny oraz groźby jej wybuchu, czyli przesłanek obecnie wiązanych ze stanem wojennym, spowodowało – jak stwierdza Michał Brzeziński – przeładowanie i dwoistość przyszłej ustawy o stanie wyjątkowym. Taki sposób potraktowania przesłanek wprowadzenia stanu wyjątkowego wskazuje, jak ważne było zabezpieczenie nadrzędnej pozycji Sejmu nad Radą Ministrów i konsekwentne utrzymanie dominacji władzy ustawodawczej nad wykonawczą. Z obawy przed potencjalnym nadużyciem tego stanu i wzmocnieniem Rady Ministrów, zwiększono liczbę oraz siłę środków, jakimi Sejm mógł oddziaływać na rząd. Stan wyjątkowy został więc zabezpieczony nowymi gwarancjami[20]. Brak natomiast wymienienia Senatu przy wprowadzaniu stanu wyjątkowego wynikał z głównie z faktu, że Senat został umiejscowiony w projekcie konstytucji bardzo późno, niemal tuż przed jej uchwaleniem[21].

W regulacji szczegółowej poświęconej stanowi wojennemu określono natomiast, że przesłanką szczegółową jego wprowadzenia jest wojna, może on trwać przez cały czas wojny i obejmować terytorialnie obszar objęty działaniami wojennymi.

Koniec Polski Ludowej i początek III Rzeczypospolitej (1989–1997)

Wśród wielu zmian w polskim ustroju, wprowadzonych Ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej

---

[20] M. Brzeziński, *Stany.... op. cit.*, s. 79.

[21] *Ibidem*, s. 80.

Ludowej, przywróciła ona urząd Prezydenta RP. Jemu zatem powierzyła kompetencje do wprowadzania tak stanu wojennego, jak i wyjątkowego.

Przesłankę materialną wprowadzenia stanu wojennego rozszerzono. Odtąd bowiem Prezydent mógł wprowadzić stan wojenny oraz ogłosić mobilizację: „jeżeli wymagał tego wzgląd na obronność lub zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa". Zakres znaczeniowy przesłanki „wzgląd na obronność" z pewnością jest szerszy niż przesłanek zawartych w pierwotnym brzmieniu Konstytucji PRL uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. („dokonanie zbrojnego napadu na Polską Rzeczpospolitą Ludową albo gdy z umów międzynarodowych wynika konieczność wspólnej obrony przeciwko agresji")[22], czy tym bardziej przesłanki wprowadzonej Ustawą z dnia 20 lipca 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, którą sformułowanie „wzgląd na [...] bezpieczeństwo państwa" zastąpiono „zewnętrznym zagrożeniem bezpieczeństwa państwa"[23].

Jeżeli chodzi natomiast o stan wyjątkowy, nowela Konstytucji ograniczyła go czasowo, uprawniając Prezydenta do wprowadzenia stanu wyjątkowego „na czas oznaczony, nie dłuższy niż trzy miesiące" przy czym przedłużenie stanu wyjątkowego mogło nastąpić tylko raz na okres nie dłuższy niż trzy miesiące, za zgodą Sejmu i Senatu. Była to zatem norma gwarancyjna, prawdopodobnie związana z obawami wynikającymi z obietnicy okrągłostołowej powierzenia urzędu pierwszego Prezydenta RP gen. Wojciechowi Jaruzelskiemu. Dodano także inne normy gwarancyjne. Odtąd w okresie trwania stanu wyjątkowego, Sejm nie mógł się rozwiązać, a w przypadku upływu kadencji ulegała ona przedłużeniu na okres trzech miesięcy po zakończeniu stanu wyjątkowego. Ponadto, w okresie trwania stanu wyjątkowego nie mogła być zmieniana

---

[22] Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 33, poz. 232).

[23] Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 39, poz. 175).

Konstytucja ani ordynacje wyborcze. Co ciekawe, gwarancje te nie obejmowały stanu wojennego, co potwierdza tezę o ich instrumentalnym wprowadzeniu celem ograniczenia potencjalnych możliwości działań osoby przymierzanej na urząd pierwszego Prezydenta.

Przepisy te zostały uchylone na mocy Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym[24]. Ustawa ta ograniczała przesłankę materialną wprowadzenia stanu wojennego do „zagrożenia zewnętrznego Państwa". Wyszczególniono także wśród „skutków prawnych wprowadzenia stanu wojennego" – które określać musiała ustawa – „organizację władz państwa". Odstąpiono natomiast od delegacji uregulowania warunków oraz trybu wprowadzania tego stanu. W odniesieniu do stanu wyjątkowego, wyłączono udział Senatu w jego przedłużaniu oraz zakazano rozwiązywania Sejmu, tak przez sam Sejm, jak i przez Prezydenta. Zgodnie z treścią Małej Konstytucji z dnia 17 października 1992 r., prawo wprowadzenia stanu wojennego i wyjątkowego przysługiwało Prezydentowi, który w odróżnieniu od poprzedniej Konstytucji mógł działać tylko przy kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra. Mała Konstytucja z 1992 r. utrzymała zatem instytucję stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego.

Przepisy te obowiązywały przez niemal pięć lat, aż do wejścia w życie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.[25]. Zawiera ona dużo bardziej obszerne regulacje poświęcone stanom nadzwyczajnym, poświęcając im cały jedenasty rozdział. Wprowadzono dwie ogólne przesłanki wprowadzenia jakiegokolwiek stanu nadzwyczajnego, które muszą wystąpić łącznie:

---

[24] Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 84, poz. 426).

[25] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 78, poz. 483).

„sytuację szczególnego zagrożenia" oraz „jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające". Określono także wymóg dodatkowego podania do publicznej wiadomości rozporządzenia wprowadzającego stan nadzwyczajny w innych formach, łatwo docierających do ludności. Przepis ten uszczegóławiają ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r.[26], 21 czerwca 2002 r.[27] oraz 29 sierpnia 2002 r.[28]. Zgodnie z nimi, rozporządzenie wprowadzające stan klęski żywiołowej, stan wyjątkowy czy stan wojenny podawane jest do publicznej wiadomości w drodze obwieszczenia właściwego wojewody przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze. Ponadto, redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych zostali zobowiązani do niezwłocznego, nieodpłatnego podania do publicznej wiadomości rozporządzenia wprowadzającego dany stan nadzwyczajny, przekazanego im przez wojewodę, właściwego ze względu na siedzibę redakcji lub nadawcy.

Tak jak i w innych miejscach Konstytucji, wiele uwagi poświęcono wolnościom i prawom człowieka i obywatela. Określono, że zakres, w jakim mogą zostać one ograniczone w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych określa ustawa. Wprowadzono dodatkową klauzulę limitacyjną, zgodnie z którą działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Zastrzeżono także, że ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w artykułach Konstytucji poświęconych godności człowieka, obywatelstwu, ochronie życia, humanitarnemu

---

[26] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 62, poz. 558).

[27] Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. 113, poz. 985).

[28] Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 156, poz. 1301).

traktowaniu, ponoszeniu odpowiedzialności karnej, dostępu do sądu, dobrom osobistym, sumieniu, religii, petycjom, rodzinie i dzieciom, a także że niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku. Natomiast w odniesieniu do stanu klęski żywiołowej określono, że ustawa może ograniczać wolności i prawa określone w artykułach Konstytucji traktujących o wolności działalności gospodarczej, wolności osobistej, nienaruszalności mieszkania, wolności poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, prawa do strajku, prawa własności, wolności pracy, prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz prawa do wypoczynku.

Stan nadzwyczajny umożliwia zatem ograniczanie części praw człowieka w zakresie szerszym niż dopuszcza to art. 31 ust. 3 Konstytucji, a nawet całkowite ich zawieszenie. Prawa człowieka można w związku z tym podzielić na prawa, które mogą zostać zawieszone w stanie nadzwyczajnym i prawa, które nigdy nie mogą zostać zawieszone. Te pierwsze zostały wymienione w art. 233 Konstytucji. Określają one bezwzględne minimum ochrony, jakie należy zapewnić jednostce w każdych okolicznościach. W przypadku drugiego rodzaju praw, zakres dopuszczalnych ograniczeń mają określić ustawy o stanach nadzwyczajnych. Prawodawca nie jest przy tym związany zakazem naruszania istoty poszczególnych praw. Jest natomiast związany zasadą proporcjonalności. Podjęte działania muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Z perspektywy rozważań o stanie epidemii szczególnie istotna jest tzw. zasada tymczasowości, który wymusza, aby stany nadzwyczajne nie obowiązywały ponad miarę konieczną do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Z zasady tymczasowości wynika obowiązek szybkiego przywracania normalnego funkcjonowania państwa, który dopuszcza działania surowsze i usprawiedliwia głębsze ograniczenia. Z kolei zasada proporcjonalności podkreśla umiarkowanie w podejmowanych

działaniach, co w rezultacie może prowadzić do wydłużenia czasu obowiązywania stanu nadzwyczajnego[29].

Wśród ustaw, których zmian w trakcie stanu nadzwyczajnego zakazano, dodano ustawy o stanach nadzwyczajnych. Normy gwarancyjne związane z samorozwiązaniem Sejmu rozszerzono także na inne sposoby skrócenia jego kadencji. W czasie stanu nadzwyczajnego zakazano także przeprowadzania referendum ogólnokrajowego, przeprowadzania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborów do organów samorządu terytorialnego, przy czym wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny. Dopuszczalne jest przeprowadzanie w czasie trwania stanów nadzwyczajnych oraz w ciągu 90 dni po ich zakończeniu referendów lokalnych. Ponadto, na terytorium, gdzie dany stan nadzwyczajnych nie został wprowadzony, zezwala się na przeprowadzenie wyborów do organów samorządu terytorialnego.

Konstytucja RP z 1997 r. wprowadziła stan klęski żywiołowej jako odpowiedź na zagrożenia ze strony sił przyrody. Niewiele państw europejskich zdecydowało się na konstytucjonalizację tej kategorii stanu nadzwyczajnego. Uregulowano, że wprowadzić go można: „w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz celu ich usunięcia", zaś do jego wprowadzenia upoważniono Radę Ministrów.

Przesłankę materialną wprowadzenia stanu wojennego zakrojono jako: „zewnętrzne zagrożenie państwa, zbrojną napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji". Jest to zatem połączenie przesłanek określonych w poprzednich ustawach zasadniczych. Przewidziano także, że jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w określonym zakresie i granicach, a rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm

[29] K. Prokop, *Stany... op. cit.*, s. 34–35.

na najbliższym posiedzeniu i mają charakter źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Zmodyfikowano także przesłankę materialną wprowadzenia stanu wyjątkowego. Jest nią: „zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego". Skrócono także okres jego dopuszczalnego przedłużenia do 60 dni.

Kompetencję do wprowadzenia stanu wojennego i stanu wyjątkowego powierzono Prezydentowi jedynie wówczas, gdy wniosek o jego wprowadzenie złoży Rada Ministrów. Wprowadzono także swoistą normę gwarancyjną o charakterze ustrojowym. Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego Prezydent zobowiązany jest bowiem przedstawić Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia. Sejm niezwłocznie rozpatruje to rozporządzenie i może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Dopuszczalne jest przeprowadzanie w czasie trwania stanów nadzwyczajnych oraz w ciągu 90 dni po ich zakończeniu referendów lokalnych. Ponadto, na terytorium, gdzie dany stan nadzwyczajnych nie został wprowadzony, zezwala się na przeprowadzenie wyborów do organów samorządu terytorialnego[30].

Przemiany regulacji konstytucyjnych pod koniec Polski Ludowej i na początku III Rzeczypospolitej były zatem niezwykle ciekawe: z jednej bowiem strony ustrojodawca, po odzyskaniu przez Polskę suwerenności, mógł wreszcie zlikwidować możliwości prawne dla terroru jaki miał miejsce w 1981 r., a z drugiej chciał zachować rozsądne postanowienia poprzednich ustaw zasadniczych dla III Rzeczypospolitej.

Podsumowanie

Bez wątpienia interesująca nas problematyka stanów nadzwyczajnych nigdy nie była zatem: „pierwszoplanowym zagadnieniem

---

[30] M. Brzeziński, *Stany... op. cit.*, s. 178.

doktryny prawa konstytucyjnego, choć istniały okresy, najczęściej związane z dramatycznymi wydarzeniami w historii poszczególnych państw, gdy była ona podejmowana przez naukę w szerokim zakresie. Doktryna polskiego prawa konstytucyjnego zajmowała się stanami nadzwyczajnymi przy okazji rozważań o kompetencjach głowy państwa albo o prawach i wolnościach jednostki. Nie zajmowała się natomiast kompleksowo, z nielicznymi wyjątkami, problematyką teorii i praktyki stanów nadzwyczajnych"[31].

Porównanie postanowień Konstytucji marcowej z regulacjami konstytucyjnymi z okresu końca Polski Ludowej oraz obowiązującymi w III Rzeczypospolitej – bez wątpienia bardzo obszernymi – prowadzi do wniosku, że nie są zasadne zarzuty o jej nieprecyzyjność i fragmentaryczność. Nadal używano bowiem i używa się podobnie precyzyjnych określeń (np. „konieczność ochrony bezpieczeństwa publicznego w czasie wojny, groźby jej wybuchu, podczas rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, które zagrażały Konstytucji państwa albo bezpieczeństwu obywateli" *vs.* „zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego") i niewiele obszerniejsze są to regulacje.

Natomiast porównywane regulacje mają coraz więcej norm o charakterze gwarancyjnym. Wraz z kompleksowym uregulowaniem zagadnienia stanów nadzwyczajnych w rozdziale XI Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. pozwala to przyznać rację tezie, iż: „kolejni twórcy polskich konstytucji coraz bardziej doceniali znaczenie stanów nadzwyczajnych".

Bibliografia

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. 44, poz. 267).

---

[31] K. Prokop, *Stany... op. cit.*, s. 13.

2. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 33, poz. 232).
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 78, poz. 483).
4. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 84, poz. 426).
5. Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz.U. 19, poz. 226).
6. Ustawa z dnia 25 lipca 1919 r. w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny (Dz.Pr.P.P. 61, poz. 364).
7. Ustawa z dnia 1 lipca 1920 r. o utworzeniu Rady Obrony Państwa (Dz.U. 53, poz. 327).
8. Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 39, poz. 175).
9. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 62, poz. 558).
10. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. 113, poz. 985).
11. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 156, poz. 1301).
12. Dekret Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz.U. 17, poz. 41).
13. Dekret Naczelnika Państwa z dnia 2 stycznia 1919 r. o wprowadzeniu stanu wyjątkowego (Dz.Pr.P.P. 1, poz. 79).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1919 r. w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego w st. m. Warszawie i w pow. Warszawskim (Dz.Pr.P.P. 2, poz. 82).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1919 r. o wprowadzeniu na trzy miesiące stanu wyjątkowego na obszarze b. Królestwa Kongresowego (Dz.Pr.P.P. 28, poz. 249).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 1919 r. w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego w Warszawie, Łodzi i niektórych powiatach (Dz.Pr.P.P. 53, poz. 337).

17. Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z dnia 6 sierpnia 1920 r. w przedmiocie ustanowienia stanu oblężenia (Dz.U. 69, poz. 460).

Literatura

1. Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
2. Garlicki L., *Stany nadzwyczajne* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016.
3. Kustra-Rogatka A., *Stany nadzwyczajne* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne w obliczu wyzwań współczesności*, Z. Witkowski, D. Lis-Staranowicz, M. Serowaniec (red.), Toruń 2021.
4. Manin B., *The Emergency Paradigm and the New Terroris*.
5. Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
6. Skotnicki K., *Opinia na temat skutków prawnych wprowadzenia stanu klęski żywiołowej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych" 2010, nr 3.
7. Wójtowicz K., *Stany nadzwyczajne. Analiza prawno-porównawcza z uwzględnieniem Projektu Konstytucji RP*, Archiwum Sejmu, „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Ekspertyzy" 1995/96, nr 68.

Streszczenie

W latach 1918–1921 stany nadzwyczajne regulowane były wpierw dekretem, następnie ustawą, a wreszcie rozporządzeniem, który równocześnie stworzyło regulacje „stanu oblężenia", wprowadzając go. Pierwszą regulacją konstytucyjną poświęconą stanom nadzwyczajnym była Konstytucja marcowa z 1921 r., która wyróżniała stan wojenny i stan wyjątkowy, określając ich zakres terytorialny, przesłanki ich wprowadzenia (ogólną i szczegółowe), tryb ich wprowadzenia, zakres temporalny, katalog zawieszanych praw obywatelskich, dopuszczalność użycia siły zbrojnej. Regulacji tej zarzucono w doktrynie nieprecyzyjność i fragmentaryczność. Porównanie jej jednak z regulacjami konstytucyjnymi z okresu końca Polski Ludowej (Konstytucją PRL po noweli z 7 kwietnia 1989 r. oraz Małej Konstytucji z 1992 r.) oraz obowiązującymi w III Rzeczypospolitej – bez wątpienia bardzo obszernymi – prowadzi do wniosku, że zarzuty te nie są zasadne. Nadal używano bowiem i używa się podobnie precyzyjnych określeń i niewiele obszerniejsze są to regulacje. Natomiast porównywane regulacje mają coraz więcej norm o charakterze gwarancyjnym. Zważywszy na kompleksowe uregulowanie zagadnienia stanów nadzwyczajnych

w rozdziale XI Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., pozwala to przyznać rację tezie, iż „kolejni twórcy polskich konstytucji coraz bardziej doceniali znaczenie stanów nadzwyczajnych".

Summary

In the years 1918–1921, the states of emergency were first regulated by a decree, then by the Act, and finally by a regulation that simultaneously created and introduced the "state of siege". The first constitutional regulation devoted to extraordinary states was the March 1921 Constitution, which distinguished martial law and the state of emergency, defining their territorial scope, the conditions for their introduction (general and detailed), the mode of their introduction, the temporal scope, the catalog of suspended civil rights, the admissibility of the use of armed force. This regulation was accused of imprecision and fragmentation in the doctrine. However, comparing it with the constitutional regulations from the end of Polish People's Republic (the Constitution of the People's Republic of Poland after the amendment of April 7, 1989 and the Small Constitution of 1992) and those in force in the Third Republic – undoubtedly very extensive – leads to the conclusion that these allegations are not justified. For, similarly precise terms have still been used and are still used, and these regulations are not much more extensive. On the other hand, the compared regulations have more and more standards of a guarantee nature. Considering the comprehensive regulation of the issue of states of emergency in Chapter XI of the Constitution of April 2, 1997, this allows us to agree with the thesis that "successive authors of Polish constitutions appreciated the importance of states of emergency more and more".

Słowa kluczowe

Stany nadzwyczajne, stan wojenny, stan wyjątkowy, Konstytucja marcowa, precyzja, kompleksowość.

Keywords

States of emergency, martial law, the March Constitution, precision, comprehensiveness.

O AUTORACH

Marcin Dorochowicz (ORCID: 0000-0003-2750-712X) – doktorant w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Członek Biura Prawnego Krajowej Reprezentacji Doktorantów, Senator Uniwersytetu. Za swoje osiągnięcia wielokrotnie nagradzany stypendiami Ministra, Marszałka Województwa, Prezydenta Miasta, Rektora UMK, a także tytułem Najlepszego Studenta UMK w Toruniu. Prelegent podczas licznych konferencji naukowych. Autor kilkudziesięciu publikacji przede wszystkim z zakresu pozakarnej działalności prokuratury, praworządności oraz gwarancji konstytucyjnych w procesie karnym.

Eryk Łęgowik (ORCID: 0000-0001-7499-2303) – student IV roku prawa Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie Wydział Prawa i Ekonomii.

Dominik Majczak (ORCID: 0000-0001-5645-1052) – student V roku prawa Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie Wydział Prawa i Ekonomii.

Maciej Pisz (ORCID: 0000-0001-7516-7786) – doktor nauk prawnych, zakład Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Michał Przychodzki (ORCID: 0000-0002-2217-3346) – doktorant w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, dyscyplina nauki prawne. Wykonawca projektu badawczego pt. *Rola procesów polityczno-społecznych w kształtowaniu ustroju konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej* w ramach programu *Diamentowy Grant*.

Patryk Rejs (ORCID: 0000-0003-4456-7781) – doktorant w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół prawa ustrojowego i praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem wolności myśli, sumienia i wyznania oraz stosunków państwo-związki wyznaniowe.

Janusz Roszkiewicz (ORCID: 0000-0001-5055-2215) – doktor nauk prawnych, radca prawny, adiunkt w Zakładzie Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Maciej Serowaniec (ORCID: 0000-0003-4693-7977) – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Katedra Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Hanna Suchocka (ORCID: 0000-0002-6218-1893) – doktor habilitowana nauk prawnych, profesor Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Profesor w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Prezes Rady Ministrów w latach 1992–1993, minister sprawiedliwości i prokurator generalny w latach 1997–2000, ambasador RP przy Stolicy Apostolskiej 2001–2013, członek Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo w latach 1991–2016, a od 2016 jej honorowa przewodnicząca.

Andrzej Szmyt (ORCID: 0000-0003-3101-4838) – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych, doktor *honoris causa*, emerytowany profesor Uniwersytetu Gdańskiego, były kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

Dobromir Szymański (ORCID: 0000-0002-0279-8269) – student III roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, seminarzysta dr. hab. Macieja Serowańca, prof. UMK. Prezes Studenckiego Koła Naukowego Prawa Konstytucyjnego. Prelegent podczas licznych konferencji naukowych. Swoje zainteresowania badawcze koncentruje wokół prawa konstytucyjnego.

Rafał Świergiel (ORCID: 0000-0002-7519-6955) – doktorant w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, dyscyplina nauki prawne. Kierownik projektu badawczego pt. *Rola procesów polityczno-społecznych w kształtowaniu ustroju konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej* w ramach programu *Diamentowy Grant*.

Zbigniew Witkowski (ORCID: 0000-0003-3220-2697) – profesor zwyczajny Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu i kierownik (od 1992 roku) Katedry Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji. Dziekan Wydziału Prawa i Administracji UMK (w latach 1999–2005 oraz ponownie od 2016 roku). Zajmuje się polskim i porównawczym prawem konstytucyjnym ze szczególnym uwzględnieniem prawa włoskiego i watykańskiego. W kadencji 2015––2018 i 2020–2023 – członek Komitetu Nauk Prawnych PAN, Profesor Honorowy Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

Hubert Żurkiewicz (ORCID: 0000-0003-3119-8411) – Absolwent Prawa na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu. Redaktor Naczelny Studenckich Zeszytów Naukowych WPiA UMK

w Toruniu. W trakcie studiów Prezes SKN Prawa Konstytucyjnego, aktywnie zaangażowany w działalność samorządową. Autor kilku publikacji naukowych. Prelegent krajowych i międzynarodowych konferencji naukowych. Za swoje osiągnięcia nagradzany stypendiami naukowymi Marszałka Województwa oraz JM Rektora UMK. Zainteresowania naukowe skupia wokół prawa konstytucyjnego.

TOWARZYSTWO NAUKOWE
ORGANIZACJI I KIEROWNICTWA

STOWARZYSZENIE WYŻSZEJ UŻYTECZNOŚCI

DOM ORGANIZATORA

ul. Czerwona Droga 8
87-100 Toruń
tel. (56) 622 38 07, (56) 622 28 98

www.tnoik.torun.pl
e-mail: sekretariat@tnoik.torun.pl

www.wydawnictwo.tnoik.torun.pl/sklep/
e-mail: wydawnictwo@tnoik.torun.pl

DZIAŁ WYDAWNICTW
Wydajemy drukiem
poradniki, podręczniki akademickie i komentarze
z zakresu prawa, ekonomii, organizacji i zarządzania

DZIAŁ EDUKACJI
Organizujemy szkolenia, seminaria,
konferencje naukowe krajowe i międzynarodowe

Chcesz wiedzieć więcej?

zapraszamy
do naszej księgarni internetowej

www.wydawnictwo.tnoik.torun.pl/sklep/

ISBN 978-83-67153-27-0