

Rozdział III

EWOLUCJA USTROJU POLITYCZNEGO

Marek Bankowicz



Polska ma bogate tradycje w dziedzinie konstytucjonalizmu i ustrojów państwowych. To właśnie w Polsce uchwalono pierwszą w Europie – a drugą w świecie po amerykańskiej – konstytucję. Zadaniem uchwalonej przez Sejm Wielki 3 maja 1791 roku Konstytucji było ratowanie chylącego się do upadku państwa poprzez wyposażenie go w nowoczesny system rządów. Niestety, cel ten nie został osiągnięty i Polska na długie lata straciła niepodległość.

Odrodzone w listopadzie 1918 roku państwo polskie energicznie przystąpiło do budowy porządku politycznego i ustrojowego. Ta praca musiała być wykonana od samych podstaw. Polska ze zrozumiałych względów nie mogła i nie chciała nawiązać do doświadczeń ustrojowych żadnego z państw zaborczych. Doświadczenia te zostały uznane nie tylko za obce, ale i za z gruntu negatywne. Wacław Makowski, wybitny polski konstytucjonalista z okresu międzywojennego, argumentował, że wynikało to z tego, iż „były to bowiem monarchie imperialistyczne, obce swoimi formami prawnymi zarówno potrzebom życia narodowego polskiego, jak nowoczesnym dążeniom ustrojowym w ogóle”¹. Nie istniała też możliwość nawiązania do własnej tradycji ustrojowej sprzed rozbiorów, ponieważ była ona zupełnie nieprzystawalna do potrzeb i wyzwania nowych czasów.

¹ W. Makowski, *Konstytucja*, [w:] *Dziesięciolecie Polski Odrodzonej. Księga Pamiątkowa 1918–1928*, Kraków–Warszawa 1928, s. 175.

Przywołajmy jeszcze raz W. Makowskiego:

„Zadanie więc nie było łatwe. Ale było to jednocześnie zadanie bardzo wdzięczne: teren, na którym miała się ujawniać twórczość rozwojowa, był jak gdyby przygotowany dla przyjęcia form najlepszych, wolny od krępujących pozostałości, dostępny dla rozumnej twórczości organizacyjnej”².

Gdy 11 listopada 1918 roku przybył do Warszawy zwolniony przez Niemców z Magdeburga komendant Józef Piłsudski, cieszący się zasłużoną opinią przywódcy polskiego ruchu niepodległościowego, utworzona jeszcze przez zaborców Rada Regencyjna – prowizoryczny organ władzy w Polsce – przekazała mu władzę wojskową, a w trzy dni później także władzę polityczną. Dysponując pełnią władzy, Piłsudski natychmiast przystąpił do budowy organizacyjnych struktur polskiej państwowości. Zdawał sobie sprawę z tego, że proces ten musi przebiegać szybko i sprawnie. Już w momencie przejmowania władzy ogłosił on Polskę republiką, zdecydowanie ucinając tym samym ewentualną dyskusję o formie ustrojowej powstającego państwa.

22 listopada 1918 roku ukazał się podpisany przez Piłsudskiego „Dekret o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej”. Był to pierwszy akt prawny, który regulował podstawowe zagadnienia ustroju odrodzonej Polski, stanowił zatem swoistą prefigurację konstytucji, spełniając rudymentarne funkcje właściwe dla ustawy zasadniczej. Najwyższą władzę w państwie do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego sprawować miał Tymczasowy Naczelnik Państwa, który to urząd objął rzecz jasna Józef Piłsudski. Tymczasowy Naczelnik Państwa powoływał odpowiadający przed nim politycznie rząd. Zatwierdzał uchwalone przez rząd projekty ustawodawcze. Akty te musiały jednak być przedstawione Sejmowi do zatwierdzenia na jego pierwszym posiedzeniu. Dekret formalnie potwierdzał republikańską formę rządów w Polsce.

Dekretem Naczelnika Państwa z 28 listopada 1918 roku ogłoszona została ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego, a wybory rozpisano na 26 stycznia 1919 roku. Ordynację charakteryzował głęboki demokratyzm, odrzucała ona wszelkie cenzusy, poza oczywistym cenzusem wiekowym (21 lat – czynne prawo wyborcze), przyznawała prawa wyborcze kobietom, które wówczas nie posiadały ich w wielu krajach europejskich, a także szeroko otwierała możliwości ubiegania się o mandat parlamentarny, ponieważ listę w okręgu wyborczym mogła zarejestrować już grupa 50 obywateli.

Sejm Ustawodawczy na swym pierwszym posiedzeniu zebrał się 9 lutego 1919 roku. 20 lutego Józef Piłsudski złożył w Sejmie urząd Naczelnika Państwa. Tego samego dnia Sejm jednomyślnie przyjął uchwałę, którą potocznie nazywano małą konstytucją³. Była to druga po dekreście z 22 listopada 1918 roku prefiguracja konstytucji, znacznie bardziej jednak w stosunku do niego rozwinięta i szczegóło-

² Tamże, s. 175–176.

³ Oficjalna nazwa tej uchwały brzmiała: *Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 roku w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa*. Zob. „Dziennik Praw Państwa Polskiego” 1919, nr 19, poz. 226.

wa, choć też tymczasowa. Miała ona regulować podstawowe zasady ustroju politycznego do czasu uchwalenia właściwej konstytucji. Zgodnie z małą konstytucją władzę suwerenną i ustawodawczą w Państwie Polskim – tym razem taką nazwą się posłużono⁴ – sprawował Sejm Ustawodawczy. Naczelnik Państwa był przedstawicielem państwa oraz najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych. W porozumieniu z Sejmem powoływał rząd. Naczelnik Państwa i rząd ponosili za swą działalność odpowiedzialność przed Sejmem. Mimo że uchwała nie stwierdzała wyraźnie, o jaki rodzaj odpowiedzialności tu chodzi, wiadomo było, iż może tu chodzić tylko o odpowiedzialność polityczną. Naczelnik Państwa był również Naczelnym Wodzem, zwierzchnikiem sił zbrojnych. Mechanizm funkcjonowania państwa, którego centralnym elementem był Sejm Ustawodawczy, uległ zakłóceniu w połowie 1920 roku, kiedy to walczące z bolszewikami wojska polskie zostały zmuszone do pełnego odwrotu, a młode państwo znalazło się w poważnym niebezpieczeństwie. Ustawą z 1 lipca 1920 roku powołano wówczas Radę Obrony Państwa, w skład której weszli Naczelnik Państwa, 11 przedstawicieli Sejmu (w tym Marszałek Sejmu), czterech członków rządu (w tym premier) oraz trzech wojskowych wyznaczonych przez Naczelnego Wodza. Przez kilka miesięcy – wtedy zresztą Sejm nie obradował – Rada Obrony Państwa była organem kierującym państwem, w tym również najwyższym organem ustawodawczym.

Zamknięcie i zarazem ukoronowanie procesu konstruowania ustroju politycznego Polski stanowiła uchwalona 17 marca 1921 roku konstytucja, zwana popularnie konstytucją marcową. Ponad wszelką wątpliwość była jedną z najbardziej demokratycznych konstytucji ówczesnej Europy. Mocno akcentowała zasadę zwierzchnictwa narodu, a w zakresie organizacji władzy odwoływała się do systemu parlamentarno-gabinetowego, uznając, że najbardziej koresponduje on z wymogami demokracji. Podkreślić wypada, iż konstytucja przyznawała obywatelom nader szeroki katalog praw politycznych i obywatelskich.

Utrzymaną w podniosłym tonie preambułę do konstytucji otwierała identyczna jak w Konstytucji 3 maja 1791 roku inwokacja religijna: „W Imię Boga Wszechmogącego!”. Do pierwszej polskiej konstytucji odwołano się zresztą *expressis verbis*, ponieważ preambuła stwierdzała, iż konstytucja nawiązuje do „świątecznej tradycji wiekopomnej Konstytucji 3-go Maja”. Za cel, jaki wyznacza się konstytucji w preambule, uznano „dobro całej, zjednoczonej i niepodległej Matki-Ojczyzny”, a może być on osiągnięty poprzez urzeczywistnienie pragnienia, aby: „Jej byt niepodległy, potęgę i bezpieczeństwo oraz ład społeczny utwierdzić na wiekiustych zasadach prawa i wolności”.

Art. 1 konstytucji stwierdzał: „Państwo Polskie jest Rzeczpospolitą”. Konstytucja przywracała zatem historyczną nazwę państwa i do niej nawiązała, potwierdzając obowiązywanie w Polsce republikańskiej formy rządów. Staropolskie

⁴ Odejście od nazwy Republika Polska było raczej dziełem przypadku, nie zaś przemyślaną decyzją i w najmniejszym nawet stopniu nie oznaczało próby zdezawuowania republikańskiej formy państwa, bo to rozstrzygnięcie ustrojowe było trwałe i nieodwracalne.

słowo „rzeczpospolita”, będące tłumaczeniem łacińskiego terminu *res publica*, jest bowiem synonimem określenia „republika”.

Fundamentalną zasadą konstytucji marcowej była zasada zwierzchnictwa narodu, sformułowana w art. 2, który głosił:

„Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości – niezawisłe Sądy”.

Naród rozumiany jako zbiorowość polityczna, a tę tworzył ogół obywateli polskich, został uznany za dysponenta władzy w państwie. Zarazem konstytucja, świadoma faktu, że naród bezpośrednio władzy sprawować nie może, wprowadziła formułę rządów pośrednich. Organizację, tryb działania i kompetencje organów narodu, tj. parlamentu, egzekutywy i sądownictwa, oparto na Monteskiuszowskiej doktrynie trójpodziału władz⁵.

Nadrzędną pozycję w systemie organów państwowych uzyskał Sejm. Senatowi – drugiej izbie parlamentu, wyznaczono rolę czynnika pomocniczego w działalności ustawodawczej i uchwalaniu budżetu, w konsekwencji czego posiadał on niewielkie uprawnienia. Konstytucja marcowa zerwała z tradycją ustrojową przedrozbiorowej Rzeczypospolitej, rezerwując nazwę „Sejm” wyłącznie dla izby poselskiej, a nie określając nią – jak to było dawniej – całego parlamentu⁶.

Sejm i Senat wyłaniane były na 5-letnią kadencję w głosowaniu pięcioprymiotnikowym – powszechnym, tajnym, bezpośrednim, równym i stosunkowym (proporcjonalnym). Czynne prawo wyborcze w wyborach do Sejmu posiadał każdy obywatel, który ukończył 21 lat, z wyjątkiem wojskowych pozostających w służbie czynnej (art. 12). Bierne prawo przysługiwało wszystkim obywatelom po ukończeniu 25 lat, w tym również wojskowym (art. 13). Kwalifikacje wiekowe w przypadku wyborów do Senatu były wyższe – odpowiednio 30 i 40 lat (art. 36). System wyborczy cechował się dużą otwartością oraz dążeniem do uczynienia izb parlamentarnych maksymalnie reprezentatywnymi politycznie. Spośród 444 posłów zasiadających w Sejmie, dużą większość, bo 372 wybierano w okręgach wyborczych (było ich 64), a 72 z list państwowych. Podobnie rzecz się miała z Senatem; liczył on 111 senatorów, z czego 93 wyłaniano w okręgach wyborczych tworzonych według województw, zaś 18 z list państwowych. Rozwiązanie

⁵ Interesujące rozważania o zasadzie zwierzchnictwa narodu w konstytucji marcowej zawiera artykuł S. Streichera pt. *Zasada zwierzchnictwa narodu*, [w:] *Nasza Konstytucja*, Kraków 1922, s. 27–49.

⁶ Zdaniem międzywojennego badacza M. Rostworowskiego kwestia ta nie miała charakteru wyłącznie terminologicznego. Chodziło bowiem o zdecydowane przerwanie zasady równouprawnienia izb parlamentarnych. Przewaga izby poselskiej, utożsamionej tym razem z Sejmem, nad Senatem była pod rządami konstytucji marcowej tak drastyczna, że prowadziła Rostworowskiego do takiej oto konkluzji: „system polski (...) nie jest ani czystym jednoizbowym, ani czystym dwuizbowym, ale systemem pośrednim, według terminologii politycznej «chromającym», w zasadzie jednoizbowym z lekkim skorygowaniem w kierunku dwuizbowości”. Zob. M. Rostworowski, *Ustawodawstwo*, [w:] *Nasza Konstytucja*, dz. cyt., s. 53.

Sejmu przed upływem kadencji mógł zarządzić Prezydent za zgodą 3/5 ustawowej liczby członków Senatu. Rozwiązanie Sejmu skutkowało automatycznym przerwaniem kadencji Senatu.

Parlament realizował funkcję ustawodawczą. Prawem inicjatywy ustawodawczej dysponował Sejm i rząd. Senat był tego prawa pozbawiony. Uchwalony przez Sejm projekt ustawy trafiał do Senatu, który mógł go odrzucić bądź wnieść poprawki. Stanowisko Senatu mogło być odrzucone przez Sejm większością 11/20 głosów (art. 35). Ogłoszenie uchwalonej ustawy zarządzał Prezydent, któremu nie przysługiwało prawo weta. Sejm miał prawo pociągania członków rządu do odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej. Senat nie wykonywał kontroli nad rządem.

Głową państwa był Prezydent Rzeczypospolitej. Wybierało go na 7-letnią kadencję bezwzględną większością głosów Zgromadzenie Narodowe, tzn. połączone izby Sejmu i Senatu (art. 39). Prezydent sprawował władzę wykonawczą, ale za pośrednictwem rządu (art. 43). Mianował i odwoływał premiera, a na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów (art. 45). Rada Ministrów nie była jednak w najmniejszym nawet stopniu rządem prezydenckim, lecz gabinetem wywodzącym się z większości sejmowej, co stanowiło konsekwencję zasady politycznej odpowiedzialności rządu przed Sejmem. Głowa państwa – na wniosek rządu – obsadzała wyższe stanowiska cywilne i wojskowe. Mianowała sędziów oraz przysługiwało jej prawo łaski. Ponadto Prezydent reprezentował państwo w stosunkach międzynarodowych, zawierał umowy międzynarodowe, był najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych, ale bez prawa sprawowania naczelnego dowództwa w czasie wojny (art. 46). Zadanie to spełniać miał bowiem Naczelnny Wódz, mianowany na wypadek wojny przez Prezydenta na wniosek rządu. Za zgodą Sejmu Prezydent wypowiadał wojnę i zawierał pokój. Za swoje czynności urzędowe Prezydent nie ponosił odpowiedzialności parlamentarnej ani cywilnej. Odpowiadał jedynie za zdradę kraju, pogwałcenie konstytucji lub przestępstwo karne. W takim przypadku mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności przez Sejm większością 3/5 głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, a sprawę rozpatrywał i wyrok wydawał Trybunał Stanu (art. 51).

Prezydentura na gruncie konstytucji marcowej była klasyczną konstrukcją urzędu republikańskiej głowy państwa w systemie parlamentarno-gabinetowym. Prezydent faktycznie nie dysponował żadnymi uprawnieniami, które pozwalałyby mu rządzić państwem, większość z nich należała bowiem do działań o charakterze formalnym lub reprezentacyjnym. Co więcej, wszystkie akty urzędowe prezydenta musiały być kontrasygnowane przez premiera i odpowiedniego ministra, którzy ponosili za nie odpowiedzialność.

Podstawowe kierunki polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa wytyczała Rada Ministrów działająca pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów (premier). W sensie politycznym rząd stanowił emanację większości sejmowej, sprawował władzę w imieniu tej większości oraz opierając się na niej. Utrata zaufania Sejmu, co było równoznaczne z przyjęciem przez izbę wniosku żądającego ustą-

pienia Rady Ministrów, pociągała za sobą jej dymisję. Niezależnie od tego Sejm był też władny odwołać poszczególnych ministrów.

Niestety ufundowany na najszczytniejszych zasadach demokratycznych porządek ustrojowy Polski odrodzonej w praktyce nie zdał egzaminu. Konstytucja marcowa, całkiem inaczej niż planowali to jej twórcy, „dała Polsce – pisał w 1939 roku Janusz Pajewski – jak to wykazały doświadczenia lat najbliższych, ustrój najzupełniej nieprzystosowany do trudnych warunków życia polskiego”⁷. Parlamentaryzm polski przybrał postać niekończących się kłótni i konfliktów partyjnych, co skutkowało brakiem stabilnej większości oraz w efekcie paraliżem parlamentu i częstymi kryzysami rządowymi. Słabe i krótkotrwałe gabinety, często o charakterze urzędniczym, gdyż zawodziły próby powołania rządu mającego podstawę parlamentarną, nie potrafiły działać w sposób politycznie spójny i jednoznaczny programowo. Postępowała demoralizacja stronnictw politycznych, nastawionych skrajnie partykularnie, pogrążających się w otchłani – jak to wówczas określano – „partyjniactwa” oraz gubiących z pola widzenia nadrzędny interes Rzeczypospolitej. W życiu publicznym dochodziło do gorszących zdarzeń, a najbardziej dramatycznym momentem było zabójstwo 16 grudnia 1922 roku pierwszego prezydenta Gabriela Narutowicza, który urząd swój sprawował zaledwie kilka dni. Krakowski konserwatysta i zarazem ceniony prawnik, Władysław Leopold Jaworski, już w 1922 roku uważał, że konstytucja marcowa to tylko raczej nieudany eksperyment ustrojowy, ponieważ główną jej cechą jest lęk przed silną władzą.

„W niepodległej Polsce – wzywał – nauczyć się musimy innego myślenia politycznego. (...) Z tego punktu widzenia skończyć się powinien romantyzm w naszej polityce. Miejsce jest tylko dla żmudnej pracy. Aby była owocną, musi być zorganizowaną i prowadzoną przez silną rękę”⁸.

Ta silna ręka dosyć szybko dała o sobie znać. Negatywne procesy polityczne w życiu kraju, a przede wszystkim chaos parlamentarny oraz nieudolność i niewydolność rządów, dały asumpt marszałkowi Józefowi Piłsudskiemu do przeprowadzenia w maju 1926 roku zamachu stanu, który oznaczał w praktyce koniec systemu demokratycznego⁹.

Autorytarnej przebudowie państwa na płaszczyźnie ustrojowej służyła uchwalona 2 sierpnia 1926 roku ustawa „zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 roku”, czyli tzw. nowela sierpniowa. Jej zadaniem było istotne wzmocnienie uprawnień głowy państwa i zarazem ograniczenie roli parlamentu. Prezydent otrzymał prawo rozwiązania – na wniosek rządu – Sejmu i Senatu przed upływem kadencji. Uzyskał ponadto prawo wydawania – w razie konieczności państwowej, gdy izby nie działają – rozporządzeń z mocą ustawy. Rozporządzenia takie traciły moc obowiązującą, gdy nie zostały

⁷ J. Pajewski, *Historia i sprawy polityczne: historia czasów najnowszych*, [w:] *Encyklopedia nauk politycznych*, t. IV, z. 3 – *Polska*, Warszawa 1939, s. 493.

⁸ W.L. Jaworski, *Rząd*, [w:] *Nasza Konstytucja*, dz. cyt., s. 76.

⁹ Podczas zamachu majowego w wyniku trwających trzy dni walk pomiędzy wojskami wiernymi rządowi a oddziałami Józefa Piłsudskiego śmierć poniosło 379 osób, natomiast rany odniosło 920 osób.

przedłożone Sejmowi w ciągu 14 dni po jego zwołaniu lub też zostały przez Sejm uchylone. Ograniczone zostały uprawnienia budżetowe parlamentu. Jeśli Sejm i Senat w ściśle określonych terminach nie uchwałyły ustawy budżetowej ani jej nie odrzuciły, Prezydent ogłaszał rządowy projekt budżetu jako ustawę. Wreszcie zredukowano uprawnienia Sejmu w zakresie uchwalania wotum nieufności dla rządu. Wniosek w tej sprawie nie mógł być poddany głosowaniu na tym posiedzeniu, na którym został postawiony. Wszystko to sprawiło, że w Polsce kończyła się era parlamentaryzmu. Ustępował on miejsca systemowi autorytarnemu, w którym zasadniczą rolę odgrywała – realizująca dyrektywy marszałka Piłsudskiego – władza wykonawcza, zaś organy przedstawicielskie zostały zredukowane do roli fasadowej. Formalnie obowiązująca konstytucja z 1921 roku wyraźnie krępowała obóz rządzący. Normą stało się zatem obchodzenie konstytucji, jednym razem naginano przepisy, innym – łamano ducha bądź logikę konstytucji. Nowela sierpniowa nie odpowiadała wszystkim potrzebom sprawujących władzę i stało się jasne, iż dążyć oni będą do zastąpienia konstytucji marcowej inną konstytucją, która w sposób pełny i ostateczny potwierdzi zwrot polityczny, jaki dokonał się w następstwie zamachu stanu. Proces dochodzenia do nowej konstytucji dokonywał się jednak wolno i zajął sporo czasu¹⁰.

Ustanowienie porządku autorytarnego *de iure* stało się w Polsce faktem z chwilą wejścia w życie z dniem 23 kwietnia 1935 roku nowej konstytucji. Zwraçało uwagę i jednocześnie nieco zaskakiwało to, że dokument ten nosił nazwę „ustawa konstytucyjna”, nie zaś „konstytucja”.

„Konstytucja kwietniowa – trafnie zauważył czeski badacz polskiej problematyki politycznej i ustrojowej Michal Kubát – z punktu widzenia formy bardziej przypomina małą konstytucję niż «normalną» konstytucję, ale w polskiej literaturze specjalistycznej nie jest tak traktowana. Brakuje tu bowiem owego elementu przejściowości. Była przyjęta z taką myślą, że stanie się trwałym fundamentem polskiego systemu konstytucyjnego”¹¹.

Konstytucja kwietniowa, jakkolwiek hołdowała modnym wówczas w Europie wzorcom niedemokratycznym, zawierała specyficznie polskie rozwiązania. Zdecydowanie zrywała z kanonem systemu demokratycznego, negując dwie kardynalne dla tego systemu zasady – suwerenności narodu oraz podziału władzy. Zepchnęła naród z pozycji suwerena w państwie i w miejsce zwierzchnictwa narodu wprowadziła zwierzchnictwo państwa. W ten oto sposób suwerenem w państwie zostawało samo państwo. Kwintesencją i jednocześnie uosobieniem państwa stał się Prezydent, w rękach którego została skoncentrowana olbrzymia władza. Zamiast podziału władzy pojawił się monizm prezydencki. „Nowa konstytucja

¹⁰ Prace obozu piłsudczykowskiego nad nową konstytucją i przyświecające mu idee ustrojowe dobrze portretują następujące publikacje: A. Piasecki, *Sprawozdanie z ankiety przygotowawczej do reformy Konstytucji odbytej w dniach 30, 31 lipca i 1 sierpnia 1928 r. w Warszawie na zaproszenie pos. plk. Walerego Sławka Prezesa Klubu Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem pod przewodnictwem pos. Prof. Wacława Makowskiego*, Warszawa 1928; A. Piasecki, *Tezy konstytucyjne Marszałka Piłsudskiego*, Warszawa 1931 oraz S. Car, *Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1935.

¹¹ M. Kubát, *Vývoj a proměny státního zřízení Polska ve 20. století*, Praha 2006, s. 59.

– pisał chwalcący jej postanowienia krakowski międzywojenny konstytucjonalista Kazimierz Władysław Kumaniecki – stwarza w urzędzie Prezydenta Rzeczypospolitej – zwierzchnika Państwa¹². Konstytucja kwietniowa ustanawiała zatem system ustrojowy wznoszący się na dwóch filarach – absolutyzmie państwa i moizmie prezydenckim.

Konstytucja z 1935 roku nie posiadała preambuły, podstawowe zasady ustrojowe pomieszczone zostały w pierwszych dziesięciu artykułach, zwanych dekalogiem konstytucyjnym. Zawierały one swoistą apoteozę państwa uznanego z jednej strony za czynnik kształtujący życie społeczeństwa (art. 4), z drugiej zaś – dążący do zespolenia wszystkich obywateli w harmonijnym współdziałaniu na rzecz dobra powszechnego (art. 9). Powinnością obywateli – głosiła konstytucja – jest dochowanie państwu wierności oraz rzetelne wypełnianie nałożonych na nich przez nie obowiązków (art. 6). Żadne działanie nie może stanąć w sprzeczności z celami państwa, które zostały wyrażone w jego prawach, a w razie oporu państwo stosuje środki przymusu (art. 10). Tak więc państwo jest nadrzędne wobec obywateli. Co więcej, różnicuje ono obywateli, biorąc pod uwagę ich wysiłek i zasługi. „Wartością – powiadał art. 7 ust. 1 – wysiłku i zasług obywatela na rzecz dobra powszechnego mierzone będą jego uprawnienia do wpływania na sprawy publiczne”. Tym samym elitaryzm – rozumiany jako elitaryzm zasługi – bardziej niż *implicite*, chociaż jednak nie całkiem *explicite*, wyniesiony został do rangi zasady ustrojowej.

Utrzymano wprawdzie dotychczasową nazwę państwa – Rzeczpospolita Polska, ale konstytucja nazwą tą posługiwała się dość powściągliwie, znacznie częściej odwołując się do określeń „Państwo Polskie” lub po prostu „Państwo”. „Państwo Polskie – głosił art. 1 ust. 1 – jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli”. Następny artykuł stwierdzał: „Na czele Państwa stoi Prezydent Rzeczypospolitej” (art. 2 ust. 2), a ust. 4 tegoż artykułu precyzował: „W jego osobie skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa”. Za losy państwa Prezydent ponosił odpowiedzialność „wobec Boga i historii” (art. 2 ust. 2). Pod zwierzchnictwem Prezydenta pozostawały inne organy państwa – rząd, Sejm, Senat, siły zbrojne, sądy oraz kontrola państwowa (art. 3 ust. 1). Z kolei art. 11 stanowił: „Prezydent Rzeczypospolitej, jako czynnik nadrzędny w Państwie, harmonizuje działania naczelnych organów państwowych”.

Dość osobliwy był mechanizm obsadzania urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej. Konstytucja przewidywała w tym zakresie dwa tryby: zwyczajny i nadzwyczajny. Niektórzy badacze twierdzili nawet, że stanowił on połączenie elementów republikańskich z monarchicznymi¹³. Tryb zwyczajny zakładał dwie drogi postępowania. Pierwsza polegała na tym, że jednego kandydata na Prezydenta, którego kadencja trwała 7 lat, wybierało Zgromadzenie Elektorów, składające się z Marszałka Senatu jako przewodniczącego, Marszałka Sejmu jako jego zastępcy, Prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Generalnego

¹² K.W. Kumaniecki, *Ustrój polityczny Polski*, Kraków 1937, s. 29.

¹³ Zob. np. J. Bardach, B. Leśniorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1976, s. 510.

Inspektora Sił Zbrojnych oraz 75 elektorów wyłonionych spośród najgodniejszych obywateli w 2/3 przez Sejm i w 1/3 przez Senat, zaś drugiego kandydata mógł wskazać ustępujący Prezydent, przy czym nic nie stało na przeszkodzie, aby wysunął on własną kandydaturę. W takim przypadku Prezydenta wybierali obywatele w głosowaniu powszechnym spośród dwóch kandydatów. Druga z kolei miała miejsce wtedy, gdy ustępujący Prezydent oświadczył, że nie zamierza skorzystać ze swego prawa wskazania następcy lub w ciągu 7 dni od wyboru dokonanego przez Zgromadzenie Elektorów nie wytypował innego kandydata, a to powodowało, iż ten jedyny kandydat był uznany za obranego na Prezydenta (art. 16). Nadzwyczajny tryb obsadzania urzędu Prezydenta był ewentualnością na wypadek wojny. W razie bowiem wybuchu wojny urzędujący Prezydent wyznaczał swojego następcę na wypadek opróżnienia się urzędu przed zawarciem pokoju (art. 24).

Uprawnienia Prezydenta, jako zwierzchniego i nadrzędnego organu w państwie, były bardzo rozległe i odnosiły się do wszystkich sfer aktywności państwa. Do prerogatyw, czyli uprawnień osobistych głowy państwa niewymagających kontrasygnaty, zaliczały się liczne działania o charakterze kreacyjnym, a mianowicie: wskazywanie jednego z kandydatów na urząd Prezydenta, wyznaczanie w razie wojny ewentualnego następcy Prezydenta, mianowanie i odwoływanie według swego uznania Prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Naczelnego Wodza, Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, powoływanie sędziów Trybunału Stanu i senatorów piastujących mandat z wyboru Prezydenta oraz mianowanie i zwalnianie szefa i urzędników swojej kancelarii. Prerogatywą Prezydenta było ponadto rozwiązywanie Sejmu i Senatu przed upływem kadencji, pociąganie członków rządu i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli przed Trybunał Stanu, a także stosowanie prawa łaski. Pozostałe akty urzędowe Prezydenta w celu uzyskania ważności wymagały kontrasygnaty premiera i właściwego ministra. W tej grupie znajdowały się następujące uprawnienia głowy państwa: mianowanie i odwoływanie ministrów na wniosek premiera, zwoływanie i rozwiązywanie po upływie kadencji Sejmu i Senatu, zarządzanie otwarciem, odroczeniem i zamknięciem sesji Sejmu i Senatu, sprawowanie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, reprezentowanie państwa na zewnątrz, przyjmowanie przedstawicieli państw obcych i wysyłanie polskich przedstawicieli za granicę, stanowienie o wojnie i pokoju oraz zawieranie i ratyfikowanie umów z innymi państwami. Prezydent dysponował prawem do wydawania dekretów, które były aktami ustawodawczymi. Dekrety mogły być wydane na wniosek rządu w trzech sytuacjach: 1. na podstawie ustaw jako akty wykonawcze do nich; 2. w przypadku, gdy Sejm jest rozwiązany, a zachodzi konieczność ustawodawstwa państwowego (nie mogło to wszakże dotyczyć zmiany konstytucji, zmiany ordynacji wyborczych do izb parlamentu, budżetu, podatków, systemu monetarnego, zaciągania pożyczek państwowych oraz zbywania i obciążania nieruchomości państwowego o wartości przekraczającej kwotę 100 tys. złotych) oraz 3. w czasie trwania stanu wojennego. Prezydent podpisywał ustawy

i zarządzał ich publikację. Miał prawo zwrócić uchwaloną ustawę Sejmowi z żądaniem jej ponownego rozpatrzenia. Posiadał też prawo inicjatywy w zakresie zmiany konstytucji. Za swe akty urzędowe Prezydent nie ponosił odpowiedzialności. Przywołany już powyżej K.W. Kumaniecki, po dokonaniu analizy uprawnień głowy państwa, stwierdził, że

„władza Prezydenta Rzpltej Polskiej jest wielka, a jego stanowisko wyjątkowe, odpowiadające istotnie powadze Zwierzchnika i Naczelnika Państwa. W ten sposób w 359 lat urzeczywistniło się to, co według świadectwa Reinholda Heidensteina chciał wyrazić król Stefan Batory na sejmie toruńskim w tym powiedzeniu, że chce być i jest *rex non fictus neque pictus*”¹⁴.

Paralela z monarchą była jak najbardziej adekwatna, Prezydent bowiem na gruncie konstytucji kwietniowej prezentował się w istocie jak swego rodzaju republikański król¹⁵ lub władca cezarystyczny¹⁶.

Rząd składał się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Pozycja premiera w gabinecie była mocna. Nie tylko reprezentował on rząd, ale również kierował jego pracami oraz ustalał ogólne zasady polityki państwowej (art. 25 ust. 3). Ministrowie kierowali poszczególnymi działami administracji państwowej lub wykonywali powierzone im zadania. Rząd posiadał prawo inicjatywy ustawodawczej, wydawał rozporządzenia wykonawcze oraz decydował w sprawach powierzonych mu przez ustawy. Rada Ministrów ponosiła trojaką odpowiedzialność – polityczną, parlamentarną oraz konstytucyjną. Politycznie członkowie rządu odpowiadali przed prezydentem, który mógł ich w każdej chwili odwołać, parlamentarnie – przed Sejmem i Senatem, a konstytucyjnie przed Trybunałem Stanu. Jeżeli Sejm zażądał ustąpienia Rady Ministrów lub ministra, Prezydent mógł albo odwołać rząd lub ministra, albo rozwiązać obie izby ustawodawcze. Jeżeli zaś głowa państwa nie skorzystała z żadnego z tych dwóch swoich praw, to wniosek Sejmu trafiał do Senatu. W razie poparcia przez Senat tego wniosku, Prezydent miał obowiązek odwołać rząd lub ministra bądź musiał rozwiązać Sejm i Senat.

Konstytucja kwietniowa wyznaczyła parlamentowi ewidentnie drugorzędną rolę ustrojową. Warto odnotować, że znacząco osłabła pozycja Sejmu wobec Senatu. Sejm składał się z posłów wybranych w głosowaniu powszechnym, tajnym, równym i bezpośrednim (art. 32 ust. 1). Szczegóły prawa wyborczego określiła

¹⁴ K.W. Kumaniecki, *Ustrój polityczny Polski*, dz. cyt., s. 39.

¹⁵ Na tendencje i ciągoty monarchistyczne obecne w konstytucji kwietniowej zwracali uwagę liczni autorzy międzywojenni, np.: A. Deryng, *Akty rządowe głowy państwa. Rozważania ustrojowe*, Lwów 1934, s. 110–111; W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 194–196 i 210–211; K.W. Kumaniecki, *Nowa konstytucja polska*, Kraków 1935, s. 39; T. Orlewicz, *Zasady konstytucji 23 kwietnia 1935 roku*, Warszawa 1935, s. 26 i A. Peretiatkiewicz, *Państwo współczesne*, Lwów–Warszawa 1935, s. 144, a z autorów współczesnych: L. Górnicki, *Idea autorytarnego ustroju państwa w konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, [w:] M. Maciejewski, M. Marszał (red.), *Doktryny polityczne i prawne u progu XXI wieku*, Wrocław 2002, s. 355–356.

¹⁶ System polityczny ustanowiony przez konstytucję kwietniową jako cezarystyczny, tzn. stanowiący osobliwą kombinację republiki i monarchii, charakteryzował m.in. M. Starzewski, *Z zagadnień konstytucji kwietniowej. Na marginesie książki prof. Wacława Komarnickiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1937, z. 3, s. 381–384.

ordynacja wyborcza z 8 lipca 1935 roku. Przewidywała ona, że posłów wybierano w 104 okręgach dwumandatowych, a zatem Sejm składał się z 208 deputowanych. Kandydatów na posłów zgłaszały Zgromadzenia Okręgowe, co zamykało proces wyborczy dla partii politycznych i utrudniało opozycji wysuwanie własnych kandydatów. Tym samym ordynacja nawet w sensie formalnym zrywała z procedurami demokratycznymi. Czynne prawo wyborcze mieli obywatele, którzy ukończyli 24 lata oraz korzystali z pełni praw cywilnych i obywatelskich; bierne – obywatele, którzy ukończyli 30 lat. Senat, w którym zasiadało 96 senatorów, w 1/3 był powoływany przez Prezydenta, a w 2/3 pochodził z wyborów pośrednich, w których uczestniczyli obywatele mający co najmniej 30 lat, legitymujący się przynajmniej jednym z trzech tytułów: 1. tytułem zasługi (posiadacze określonych odznaczeń państwowych), 2. tytułem wykształcenia (osoby posiadające wykształcenie wyższe, średnie zawodowe lub stopień oficerski) lub 3. tytułem zaufania obywateli (działacze samorządowi i społeczni)¹⁷. Członek Senatu musiał ukończyć 40 lat. Taki tryb wyłaniania Senatu oczywiście nie miał już nic wspólnego z wymogami demokracji, ponieważ jego konstrukcja opierała się na otwarciu elitarystycznych wzorcach. Kadencja Sejmu i Senatu wynosiła 5 lat.

Konstytucja w sposób niebudzący najmniejszych nawet wątpliwości stanowiła: „Funkcje rządu Państwem nie należą do Sejmu” (art. 31 ust. 3). Sejm i Senat sprawowały funkcje ustawodawcze, natrafiając jednak w tej materii na liczne bariery i ograniczenia. Izby wbrew Prezydentowi nie mogły uchwalić zmian konstytucji. Sejm nie dysponował inicjatywą ustawodawczą w sprawach budżetu, zasad poboru do wojska, ratyfikacji umów międzynarodowych oraz we wszystkich sprawach pociągających za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, co znajdowało się w gestii rządu. Ustawodawstwu parlamentarnemu nie podlegały sprawy organizacji rządu, administracji oraz sił zbrojnych. Sejm kontrolował – w praktyce w bardzo ograniczonym wymiarze – rząd. Druga izba parlamentu, Senat, rozpatrywała uchwalone przez Sejm projekty ustaw i budżet państwa. Poprawki Senatu Sejm mógł odrzucić, ale wymagało to większości 3/5 głosów.

Po II wojnie światowej Polska znalazła się w orbicie wpływów Związku Radzieckiego, co doprowadziło do ustanowienia w kraju systemu komunistycznego. Organem przedstawicielskim w sposób uzurpatorski ogłosiła się powstała jeszcze w okresie wojny (w nocy z 31 grudnia na 1 stycznia 1944 roku) Krajowa Rada Narodowa (KRN), skupiająca delegatów partii komunistycznej – Polskiej Partii Robotniczej (PPR) oraz jej politycznych satelitów. Wraz z postępami wojsk radzieckich kontrolę nad krajem rozciągał utworzony 21 lipca 1944 roku Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN), który będąc formalnie komitetem wykonawczym KRN, w praktyce spełniał funkcje rządu. Ogłoszony 22 lipca 1944 roku Manifest PKWN uznawał KRN za jedyne legalne źródło władzy w Polsce i zarazem odmawiał legalności emigracyjnemu rządowi w Londynie. Manifest

¹⁷ Teksty ordynacji sejmowej i senackiej z 1935 r., a także aprobatywną analizę zasad ówczesnego prawa wyborczego zawiera książka: S. Car, B. Podoski, *Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu*, Warszawa 1935.

PKWN stał na stanowisku, że konstytucja kwietniowa z 1935 roku była aktem bezprawnym co do formy, tudzież faszystowskim, jeśli idzie o treść. W konsekwencji takiej oceny manifest formalnie odwoływał się do konstytucji marcowej z 1921 roku jako „jedynie obowiązującej konstytucji legalnie uchwalonej prawnie”, zapowiadając przy tym, iż będzie ona obowiązywać do czasu uchwalenia przez Sejm ustawodawczy nowej konstytucji. Stanowiło to zabieg o charakterze wyłącznie propagandowym, rodzący się bowiem ustrój był jaskrawym zaprzeczeniem porządku demokratycznego założonego przez konstytucję marcową.

19 lutego 1947 roku Sejm przyjął ustawę konstytucyjną o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, czyli drugą w historii Polski tzw. małą konstytucję. Miała ona charakter tymczasowy i miała obowiązywać do czasu uchwalenia nowej pełnej konstytucji. Organem władzy zwierzchniej narodu polskiego mała konstytucja czyniła Sejm Ustawodawczy (art. 1). Przypomnieć trzeba w tym miejscu, że Senat został zlikwidowany w wyniku sfałszowanego referendum z dnia 30 czerwca 1946 roku. Nadrzędność Sejmu, chociaż czysto formalna i bez praktycznych konsekwencji, łamała zasadę podziału władz (art. 2). W zakresie władzy wykonawczej organami państwa były trzy instytucje – Prezydent, Rada Państwa i rząd. Prezydent wybierany był na 7 lat przez Sejm bezwzględną większością głosów spośród kandydatów wysuniętych przez co najmniej 50 posłów. Formalnie rzecz biorąc, pozycja ustrojowa Prezydenta nie była mocna, ale faktycznie spełniał on ważną rolę polityczną. Wynikało to z faktu, iż urząd ten sprawował Bolesław Bierut, od września 1948 roku przywódca rządzącej PPR. Novum ustrojowe stanowiła Rada Państwa, która miała nawiązywać do doświadczeń Prezydium KRN. Jak trafnie zauważył Andrzej Ajnenkiel:

„Jej skład, a zwłaszcza kompetencje, wyraźnie odbiegały od rozwiązań przewidywanych w państwach stosujących zasadę trójpodziału władz. Tutaj też najwyraźniej uwidaczniały się, jakkolwiek jeszcze niezbyt wyraźnie, zapożyczenia z sowieckiego systemu ustrojowego”¹⁸.

W skład Rady Państwa wchodził: Prezydent jako przewodniczący, Marszałek i Wicemarszałkowie Sejmu, Prezes Najwyższej Izby Kontroli oraz w czasie wojny Naczelnny Dowódca Wojska Polskiego. Sejm na jednomyślny wniosek Rady Państwa mógł uzupełniać jej skład poprzez powoływanie nowych członków. Do uprawnień Rady Państwa należało: sprawowanie nadzoru nad terenowymi radami narodowymi, zatwierdzanie dekretów z mocą ustawy, wprowadzanie na wniosek rządu stanu wyjątkowego lub wojennego, wyrażanie zgody na ogłaszanie ustaw o budżecie, narodowym planie gospodarczym i poborze rekruta, gdyby w ciągu trzech miesięcy od przedłożenia przez rząd stosownych projektów nie zostały one uchwalone przez Sejm, wykonywanie inicjatywy ustawodawczej oraz rozpatrywanie sprawozdań NIK. Na rządzie spoczywała odpowiedzialność za prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej, a także za wykonywanie ustaw. Mała konstytucja wzmacniała Prezesa Rady Ministrów, którego określiła jako szefa

¹⁸ A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991, s. 386.

rządu. Rząd wszelako – wbrew formalnie obowiązującym mechanizmom systemu parlamentarno-gabinetowego – nie był liczącym się ośrodkiem decyzji politycznych i państwowych, taką bowiem rolę odgrywały gremia kierownicze PPR, a na polu instytucjonalnym Prezydent, tak samo jak Rada Państwa, znajdował się nieco na uboczu i zadowalał się funkcjami administracyjnymi.

22 lipca 1952 roku uchwalono Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, która w dziedzinie organizacji władzy państwowej zakładała rozwiązania typowe dla konstytucjonalizmu komunistycznego, recypując wprost wzorce radzieckie i w wielu miejscach naśladowując konstytucję ZSRR z 1936 roku. Była to konstytucja, którą zaliczyć można do kategorii konstytucji fikcyjnych, ponieważ wiele jej postanowień odbiegało od rzeczywistości politycznej. Mimo iż konstytucja przyznawała pierwszeństwo polityczne organom przedstawicielskim, tj. Sejmowi i radom narodowym, to w praktyce ciała te nie miały żadnych poważniejszych uprawnień, odgrywając rolę całkowicie fasadową i dekoracyjną. Władzę sprawowała partia komunistyczna – Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (PZPR)¹⁹, której instancje stały nad konstytucyjnymi organami władzy państwowej. Ten stan rzeczy dobrze ilustrował propagandowy slogan – „Partia kieruje, a rząd rządzi”.

Preambułę do Konstytucji PRL otwierały stwierdzenia:

„Polska Rzeczpospolita Ludowa jest republiką ludu pracującego. Polska Rzeczpospolita Ludowa nawiązuje do najszczytniejszych postępowych tradycji Narodu Polskiego i urzeczywistnia idee wyzwolenie polskich mas pracujących”.

Konstytucja definiowała PRL jako państwo socjalistyczne, w którym władza należy do ludu pracującego miast i wsi (art. 1). Tym samym nastąpiło odejście od zasady suwerenności narodu na rzecz bardziej restrykcyjnej zasady ludowładztwa. Suwerenem w państwie nie był odtąd naród jako taki, lecz tylko jego wyrażnie określona część. Pochodną zasady ludowładztwa była zasada sojuszu robotniczo-chłopskiego i kierowniczej w nim roli klasy robotniczej, co konkretyzowało się kierowniczą rolą w państwie partii klasy robotniczej. W pierwotnym tekście konstytucji owa kierownicza rola partii robotniczej (komunistycznej) nie została wyrażona wprost, lecz pośrednio w preambule i rozmaitych sformułowaniach konstytucyjnych. Dopiero przeprowadzona w 1976 roku nowelizacja konstytucji stanowiła jednoznacznie i zdecydowanie, że PZPR jest: „Przewodnią siłą polityczną społeczeństwa w budowie socjalizmu” (art. 3 ust. 1).

Do naczelných organów władzy państwowej konstytucja z 1952 roku zaliczyła Sejm i Radę Państwa, przyznając zarazem prymat Sejmowi jako najwyższemu organowi władzy państwowej, który jest „najwyższym wyrazicielem woli ludu pracującego miast i wsi” i jako taki „urzeczywistnia suwerenne prawa narodu” (art. 20 ust. 2). Rada Państwa miała podlegać w całej swej działalności Sejmowi. Formalna, bo w żadnym razie nie faktyczna, nadrzędność Sejmu wynikała z za-

¹⁹ Powstała ona w grudniu 1948 r. z połączenia Polskiej Partii Robotniczej (PPR) z kompletnie zwasalizowaną przez komunistów Polską Partią Socjalistyczną (PPS). Bliższe prawdy historycznej byłoby jednak stwierdzenie, że PPR wchłonęła PPS i jednocześnie zmieniła nazwę.

sady jednolitości władzy państwowej, którą konstytucjonalizm komunistyczny postawił w miejsce odrzuconej zasady podziału władz.

Sejm składał się z 460 posłów wybieranych na okres 4 lat w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych. W rzeczywistości system wyborczy był zupełnie niedemokratyczny, wykluczał jakąkolwiek – choćby najbardziej ograniczoną – konkurencyjność polityczną i nie zezwalał na zgłoszenie niezależnych kandydatów, a obywatele głosowali na jedną listę kandydatów. W ten oto sposób z góry większość miejsc w Sejmie była zarezerwowana dla przedstawicieli PZPR, pozostałe zaś mandaty przypadały tzw. stronnictwom sojuszniczym, tj. Zjednoczonemu Stronnictwu Ludowemu (ZSL) i Stronnictwu Demokratycznemu (SD), oraz nielicznej grupie kontrolowanych przez władze bezpartyjnych. Według konstytucji do Sejmu należały następujące funkcje: 1. ustrojodawcza, 2. ustawodawcza, 3. kontrolna i 4. kreacyjna. W 1976 roku wprowadzono ponadto funkcję sprawowania ogólnego kierownictwa nad państwem i gospodarką narodową. Wszystkie te funkcje były sprawowane w sposób mechaniczny i rytualizowany, Sejm jedynie aprobował rozstrzygnięcia, które zapadały poza nim, przede wszystkim w strukturach kierowniczych PZPR bądź w rządzie.

Rada Państwa miała stanowić emanację Sejmu. Była ona wyłaniana przez Sejm z grona posłów. Składała się z przewodniczącego, 4 zastępców przewodniczącego, sekretarza i początkowo 9, a później 11 członków. Rada Państwa spełniała funkcje kolegiatnej głowy państwa, co dawało jej wiele formalnych uprawnień o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, ponadto zarządzała wybory do Sejmu, zwoływała sesje Sejmu, posiadała prawo inicjatywy ustawodawczej, między sesjami Sejmu wydawała dekrety z mocą ustawy, które musiały być przedłożone parlamentowi do zatwierdzenia na najbliższej sesji, ustalała powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw, a także miała prawo dokonywania zmian w składzie rządu w okresach między sesjami Sejmu.

Radę Ministrów Konstytucja PRL uznawała za naczelny wykonawczy i zarządzający organ władzy państwowej. Rząd był powoływany i odwoływany przez Sejm, a w okresach między jego sesjami – o czym już była mowa – właściwość ta należała do Rady Państwa. Pracami rządu kierował Prezes Rady Ministrów (premier), która to funkcja zawsze przypadała członkowi ścisłego kierownictwa PZPR. Spore znaczenie posiadało Prezydium Rady Ministrów²⁰.

Upadek komunizmu w Polsce w 1989 roku nieuchronnie oznaczał konieczność wypracowania nowych rozwiązań ustrojowych²¹. Dwa dni po podpisaniu umów „okrągłego stołu”, które zakładały stopniową i ewolucyjną demokratyzację syste-

²⁰ Szerszą analizę postanowień Konstytucji PRL z 1952 r. zawierają m.in. prace: A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, dz. cyt., s. 420–439; M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2006, s. 294–306, 346–359; W. Skrzydło (red.), *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1994, s. 109–135 i W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1997, s. 56–71.

²¹ Transformację polityczną 1989 r. w Polsce, jej uwarunkowania, przebieg i następstwa wnikliwie omawia praca: A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków 2004.

mu politycznego, a więc 7 kwietnia 1989 roku Sejm uchwalił nowelizację konstytucji z 1952 roku. Owa nowelizacja służyć miała potrzebom okresu przejściowego. Budowała ustrój państwowy, który wykonując krok w kierunku odejścia od systemowych założeń komunizmu, nie przyjmował jednak zasad demokratycznych *par excellence*. Nowelizacja kwietniowa wprowadziła dość istotne zmiany w zakresie organizacji naczelných organów władzy państwowej. Utworzenie Senatu stanowiło odejście od parlamentarnej jednoizbowości. Nowymi instytucjami ustrojowymi były również urząd Prezydenta PRL oraz Zgromadzenie Narodowe.

Sejm pozostał najwyższym organem władzy państwowej i przedstawicielem narodu. Jakkolwiek zatem jego pozycja ustrojowa była taka sama jak dawniej, to w sensie politycznym izba zmieniła swoje oblicze wskutek przeobrażenia zasad prawa wyborczego. I tak, wyborcy w liczbie 3 tys. uzyskali prawo do zgłaszania kandydatów na posłów. Pojawiła się możliwość dokonywania wyboru pomiędzy różnymi kandydatami, reprezentującymi jednak tę samą opcję polityczną. Te regulacje wychodziły naprzeciw wynegocjowanej przy „okrągłym stole” formule kontraktowych i niekonfrontacyjnych wyborów. Stronie rządowo-koalicyjnej z założenia przysługiwało 65% mandatów poselskich, podczas gdy opozycja mogła ubiegać się jedynie o 35% miejsc. Tak więc ostateczny skład polityczny Sejmu był przesądzony z góry, wyborcom zaś przysługiwała decyzja o tym, którzy kandydaci ubiegający się o wybór zwyciężą w wyznaczonych im kuriach.

W wolnych i demokratycznych wyborach wyłaniana miała być natomiast druga izba parlamentu – Senat. Senat uczestniczył w realizacji funkcji ustawodawczej, jednakowoż jego uprawnienia w tej mierze były znacznie skromniejsze niż Sejmu. Wyższa izba parlamentu współuczestniczyła w powoływaniu Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, wyrażając zgodę na ich wybór. Senat nie posiadał uprawnień kontrolnych w stosunku do rządu i w konsekwencji nie mógł pociągać go do odpowiedzialności politycznej. Połączone izby Sejmu i Senatu tworzyły Zgromadzenie Narodowe. Wybierało ono Prezydenta PRL oraz kontrolowało jego działania, mogąc postawić go w stan oskarżenia za złamanie konstytucji bądź popełnienie przestępstwa.

Urząd Prezydenta PRL utworzony mocą noweli kwietniowej 1989 roku miał zagwarantować polityczne interesy strony rządowej, a mówiąc wprost – instytucja Prezydenta była, jak to nader celnie ujął Roman Graczyk, „potrzebna na wypadek zagrożenia ustroju komunistycznego (czy też tego, co z niego wtedy jeszcze pozostało), czyli politycznej dominacji PZPR w Polsce i dominacji ZSRR nad Polską”²². Przy „okrągłym stole” bowiem uzgodniono, że prezydentura przypadnie PZPR. Art. 32 noweli wyznaczył Prezydentowi bardzo szerokie zadania, wśród których było m.in. czuwanie nad przestrzeganiem konstytucji, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności jego terytorium oraz przestrzegania międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych. Prezydent mógł rozwiązać Sejm, gdy izba przez trzy miesiące nie powoła rządu, nie

²² R. Graczyk, *Konstytucja dla Polski. Tradycje, doświadczenia, spory*, Kraków 1997, s. 82.

uchwali budżetu albo gdy podejmie ustawę lub uchwałę uniemożliwiającą Prezydentowi wykonywanie jego konstytucyjnych kompetencji. Ta trzecia przesłanka była na tyle niejasna, że powstawało nieodparte wrażenie, iż chodziło tu o kwestie czysto polityczne, przede wszystkim o powściągnięcie opozycji, gdyby uznano, że wykracza ona poza wyznaczone jej pole działania.

Wybory parlamentarne odbyły się 4 czerwca 1989 roku i dzień ten powszechnie uważa się za datę symbolicznego końca komunizmu w Polsce. Głosowanie zakończyło się triumfalnym wręcz zwycięstwem obozu solidarnościowego, którego kandydaci zdobyli wszystkie możliwe do uzyskania przez nich mandaty w Sejmie (35% miejsc poselskich) oraz 99 na 100 mandatów w Senacie. Klęska strony rządowej była dotkliwa, miała wymiar polityczny i prestiżowy. A co najważniejsze, załamały się nadzieje rządzących na kontrolowaną i rozłożoną w czasie transformację systemową. Rozmiary zwycięstwa zaskoczyły też, a poniekąd nawet przeraziły opozycję, która obawiała się, że w pełni kontrolująca wojsko i służby bezpieczeństwa PZPR porzuci dialog polityczny, wracając do tradycyjnych dla komunizmu form rządzenia. Tak więc szybko biegnące wydarzenia, będące konsekwencją wyniku wyborczego, zrodziły zupełnie nową jakość polityczną, której nie przewidzieli uczestnicy rozmów „okrągłego stołu”.

19 lipca 1989 roku z najwyższym trudem, bo uzyskując tylko jeden głos więcej od minimum gwarantującego wybór (270 głosów na 537 oddanych głosów ważnych), Zgromadzenie Narodowe wybrało generała Wojciecha Jaruzelskiego na prezydenta, co *implicite* zakładał „okrągłostołowy” kontrakt. Strona dotychczas sprawująca władzę nie była w stanie powołać własnego rządu. 24 sierpnia 1989 roku premierem został Tadeusz Mazowiecki – przedstawiciel Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego (OKP), czyli parlamentarnej reprezentacji „Solidarności”. Stał się on pierwszym niekomunistycznym premierem w Europie Środkowo-Wschodniej po II wojnie światowej. W jego gabinecie znalazło się ostatecznie co prawda czterech ministrów z PZPR, ale to nie oni decydowali o rozwoju sytuacji.

W rezultacie tych wszystkich wydarzeń ukształtowała się rzeczywistość polityczna, która – przypomnijmy raz jeszcze – w poważny sposób wykraczała poza ramy transformacji ustrojowej założonej przy „okrągłym stole”. Powstała zatem pilna potrzeba dostosowania rozwiązań konstytucyjnych do stanu faktycznego. Temu celowi służyła przeprowadzona 29 grudnia 1989 roku zmiana Konstytucji PRL. Nowelizacja grudniowa szła znacznie dalej niż nowelizacja kwietniowa. Tym razem nie chodziło już o incydentalne uzupełnienie treści starej konstytucji nowymi rozwiązaniami, lecz o gruntowną przebudowę ustroju państwa. „Tym samym – jak trafnie zauważył Wiesław Skrzydło, jeden z autorów podręcznika *Prawo konstytucyjne* – nastąpiła jakościowa zmiana ustroju politycznego”²³.

Znaczenie symboliczne, ale nie tylko takie, miała zmiana nazwy państwa z Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na Rzeczpospolitą Polską, a także przywrócenie historycznego godła – orła w koronie. Skreślona została cała, utrzymana w konwen-

²³ W. Skrzydło (red.), *Prawo konstytucyjne*, dz. cyt., s. 150.

cji ideologicznego manifestu, preambuła do konstytucji z 1952 roku, która mówiła m.in. o nienaruszalności sojuszu z ZSRR. Przeprowadzono zmianę konstytucyjnego określenia suwerena w państwie. Suwerenem tym przestawał być typowy dla konstytucjonalizmu komunistycznego lud pracujący miast i wsi, a na jego miejsce wchodził naród, tj. ogół pełnoprawnych obywateli państwa. Z konstytucji usunięto przepis o przewodniej roli PZPR w państwie. Konstytucyjną definicję państwa oparto na zasadzie państwa prawa. „Rzeczpospolita Polska – głosił po nowelizacji art. 1 konstytucji – jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Oprócz tego nowela grudniowa wprowadziła pełny pluralizm polityczny, zrównywała wobec prawa wszystkie formy własności oraz gwarantowała swobodę działalności gospodarczej.

„Ustrój polityczny – pisał R. Graczyk – ukształtowany przez nowe kwietniową i grudniową z 1989 roku był w znacznym stopniu hybrydalny”²⁴. Hybrydalny był już sam stan przepisów konstytucyjnych. Nowe regulacje, przewyższające system komunistyczny i ustanawiające zręby porządku demokratycznego, wpisane zostały w obcą im zarówno duchem, jak i formą konstytucję z 1952 roku, która po nowelizacjach wciąż zachowywała ważność. Owa kontaminacja konstytucyjna nabrała cech – jak się potem miało okazać – struktury wyjątkowo trwałej, na nową konstytucję bowiem trzeba było czekać aż do 1997 roku. Po nowelizacjach z 1989 roku hybrydalny okazał się również ustrój polityczny państwa, który łączył elementy demokracji parlamentarnej – ujawniające się w charakterze wzajemnych stosunków pomiędzy parlamentem a rządem – z pozostałościami po komunistycznej zasadzie jednolitości władzy państwowej uosabianej przez ciała przedstawicielskie. W to wszystko wpisana została nadzwyczaj enigmatyczna prezydentura z szerokimi uprawnieniami, przynajmniej potencjalnie. PZPR, pozbawiona konstytucyjnego parasola ochronnego, jakim cieszyła się w warunkach *ancien regime*’u, szybko traciła grunt pod nogami. Pod koniec stycznia 1990 roku partię komunistyczną rozwiązano.

Nie został zrealizowany zamiar uchwalenia konstytucji demokratycznej Rzeczypospolitej Polskiej w 1991 roku, czyli w 200 rocznicę konstytucji majowej. Uregulowano wszelako sam tryb dochodzenia do nowej konstytucji. 23 kwietnia 1992 roku Sejm uchwalił ustawę konstytucyjną „O trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Stanowiła ona, że konstytucję ma uchwalić Zgromadzenie Narodowe, a następnie zostanie ona przedłożona narodowi, który w drodze referendum zadecyduje o jej przyjęciu bądź odrzuceniu. Projekt konstytucji mogły zgłosić następujące podmioty: Prezydent RP, Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego oraz grupa 56 członków Zgromadzenia Narodowego. Na mocy noweli do tej ustawy z 2 kwietnia 1994 roku prawo do zgłoszenia własnego projektu konstytucji uzyskało ponadto co najmniej 500 tys. wyborców, a także Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego mogła rozpatrywać projekty konstytucji zgłoszone w parlamencie poprzedniej kadencji.

²⁴ R. Graczyk, *Konstytucja dla Polski*, dz. cyt., s. 79.

Wiosną 1994 roku Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego rozpoczęła prace nad siedmioma projektami. Prace te trwały trzy lata.

Wobec przeciągającego się prowizorium ustrojowego zdecydowano się sięgnąć po znane z tradycji polskiego konstytucjonalizmu rozwiązanie w postaci małej konstytucji. Uchwalona 17 października 1992 roku „Ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym” stała się trzecią małą konstytucją w historii Polski. W dziedzinie ustrojowo-politycznej mała konstytucja zmieniła liczne postanowienia i przepisy konstytucji z 1952 roku. Deklarowała ona *expressis verbis* porzucenie charakterystycznej dla systemu komunistycznego zasady jednolitości władzy, zastępując ją demokratyczną zasadą podziału władz, i stanowiła, iż „organami Państwa w zakresie władzy ustawodawczej są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, w zakresie władzy sądowniczej – niezawisłe sądy” (art. 1).

System władzy państwowej ustanowiony przez małą konstytucję z 1992 roku odwoływał się do założeń ustroju parlamentarno-prezydenckiego, zwanego też półprezydenckim lub mieszanym. Wykazywał tym samym pewną parantezę z ustrojem V Republiki Francuskiej. W ustroju tym – podobnie jak w systemie parlamentarno-gabinetowym – występuje dualistyczna egzekutywa, którą tworzy rząd, wyłoniony przez większość parlamentarną, oraz prezydent. Odmiennie jednak niż w ustroju parlamentarnym, gdzie głowa państwa spełnia niemal wyłącznie funkcje reprezentacyjne, prezydent odgrywa tutaj aktywną rolę polityczną oraz bezpośrednio uczestniczy w sprawowaniu władzy i podejmowaniu decyzji politycznych. Przyjęcie tej koncepcji ustrojowej w Polsce w 1992 roku było rezultatem kompromisu między celami prezydenta Lecha Wałęsy, sprawującego ten urząd od grudnia 1990 roku, dążącego *per fas et nefas* do ustanowienia w kraju systemu prezydenckiego, a stanowiskiem czołowych ugrupowań politycznych, które jednoznacznie opowiadały się za modelem parlamentarno-gabinetowym.

Rozdział kompetencji w zakresie władzy pomiędzy Prezydenta i rząd mała konstytucja przeprowadziła jednak w sposób niedostatecznie jasny i precyzyjny – co zresztą jest z reguły słabą stroną każdego systemu parlamentarno-prezydenckiego – a to otwierało pole do różnych sporów interpretacyjnych i nawet konfliktów w obrębie dualistycznej egzekutywy. Sytuację tę zaogniał jeszcze swoisty temperament polityczny prezydenta Wałęsy, który swym znakiem firmowym uczynił działanie „na granicy prawa”²⁵. Głośna stała się dokonana przez prezydenta Wałęsę interpretacja art. 61 małej konstytucji. Wedle tego artykułu, premier przedstawiał Sejmowi wniosek dotyczący powołania ministra spraw zagranicznych, ministra obrony narodowej i ministra spraw wewnętrznych „po zasięgnięciu opinii Prezydenta”. Owo „zasięgnięcie opinii” L. Wałęsa niezmiennie pojmował w ten sposób, że to właśnie Prezydentowi przysługuje decyzja co do obsady sze-

²⁵ Drobiazgową i zarazem wielce kompetentną analizę sytuacji politycznej w Polsce po przełomie politycznym 1989 r. znajdzie czytelnik w książce: A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2005*, Kraków 2007.

fów wymienionych trzech resortów. I rzeczywiście, aż do końca kadencji L. Wałęsy w grudniu 1995 roku ministerstwami tymi zawsze kierowali ludzie prezydenta, narzuceni premierowi i większości parlamentarnej przez głowę państwa.

Trzeba jednak podkreślić, że mała konstytucja, mimo wszelkich niedoskonałości, stworzyła mechanizmy ustrojowe sprzyjające większej stabilności i efektywności systemu władzy. Był to zatem niewątpliwie postęp w stosunku do stanu poprzedniego. Mała konstytucja niezwykle szczegółowo regulowała kwestię formowania rządu, dążąc do wyeliminowania niebezpieczeństwa zaistnienia kryzysu gabinetowego czy instytucjonalnego. W tym kontekście przewidywała aż pięć wariantów powołania Rady Ministrów, przy czym inicjatywa w tym procesie należała na przemian do Prezydenta i Sejmu. W ostateczności Prezydent mógł na sześć miesięcy powołać rząd bez podstawy parlamentarnej (art. 62).

2 kwietnia 1997 roku Zgromadzenie Narodowe olbrzymią większością głosów uchwaliło Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. Referendum konstytucyjne odbyło się 25 maja 1997 roku. Przy stosunkowo niewielkiej frekwencji (w głosowaniu wzięło udział 42,86% uprawnionych), za konstytucją opowiedziało się 52,71% głosujących, a przeciw niej – 45,89%. Pozostałe głosy były nieważne. Taki wynik referendum pokazywał, że konstytucja wzbudziła silne kontrowersje. Konstytucja RP weszła w życie 17 października 1997 roku.

Konstytucja RP z 1997 roku stara się zespolic polską tradycję konstytucyjną z wymogami konstytucjonalizmu nowoczesnego państwa demokratycznego. Jej forma pozostawia jednak sporo do życzenia. Przede wszystkim jest to regulacja stanowczo zbyt obszerna, składa się bowiem z aż 243 artykułów (często nader rozbudowanych), ale z tą dużą liczbą artykułów często nie idzie w parze ich czytelność i klarowność. Konstytucja podejmuje bardzo wiele zagadnień, czasami nazbyt wiele, ponieważ są w niej sprawy, które wcale nie wymagają ujęcia na tym poziomie. Pomimo to konstytucja wielu podnoszonych przez siebie kwestii nie rozstrzyga. Złą regułą stało się to, że liczne problemy przekazuje ona do uregulowania na drodze ustawowej. Tak więc konstytucja z 1997 roku sytuje się w niedobrej konwencji konstytucji kazuistycznej, to znaczy bardzo rozbudowanej pod względem formy, ale mało zdyscyplinowanej merytorycznie. Marian Kallas trafnie zwraca uwagę na pluralizm aksjologiczny konstytucji i w konsekwencji niespójność stojącego za nią systemu wartości²⁶. Przy lekturze konstytucji pojawia się też nieodparte wrażenie, że jej twórcom zabrakło wyraźnej i zdecydowanej wizji ustrojowej, a ponadto wigoru intelektualnego, co charakteryzowało autorów polskich konstytucji z okresu międzywojennego.

„Rzeczpospolita Polska – głosi art. 1 – jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. W zakresie określenia istoty państwa konstytucja przyjmuje występujące już w dawnej konstytucji po nowelizacji z grudnia 1989 roku sformułowanie, według którego „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” (art. 2). Władzę

²⁶ M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, dz.cyt., s. 315.

zwierzchnią konstytucja oddaje narodowi, który sprawuje ją przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio (art. 4). Państwo gwarantuje obywatelom wszelkie swobody polityczne, chociaż zakazane jest istnienie partii politycznych i organizacji odwołujących się do „totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa” (art. 13).

Na gruncie ustrojowym konstytucja przynosi zazwyczaj rozwiązania typowe dla systemu parlamentarno-gabinetowego, choć zarazem stara się dodatkowo ustabilizować pozycję Rady Ministrów, tak aby przy pełnym respektowaniu zasady odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem, mogła ona efektywnie kierować państwem. Centrum decyzyjnym państwa stał się rząd mający oparcie w większości parlamentarnej. Konstytucja osłabiła pozycję kompetencyjną Prezydenta RP, mimo iż utrzymała zasadę jego wyboru w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim, co stanowi element pozostający w pewnej kolizji z regułami modelu parlamentarno-gabinetowego. Tak komentował ten stan rzeczy R. Graczyk:

„Powiedzmy wprost, nie ma żadnych racji ustrojowych, by «słaby» prezydent dysponował silną demokratyczną legitymacją. Jedyne co za tym przemawia, to przyzwyczajenie wyborców. Jak dotąd nie znalazła się jednak taka siła polityczna i taki polityk, którzy umieliby powiedzieć ludziom prosto w oczy tę prawdę, że powszechne wybory prezydenta w ustroju parlamentarno-gabinetowym są iluzją władzy. I niczym więcej, bo w tym ustroju obywatele zyskują realny wpływ na kierunek polityki tylko poprzez udział w wyborach parlamentarnych”²⁷.

Głowa państwa przestała być drugim obok rządu realizatorem władzy politycznej w państwie. Prezydent nie sprawuje już – jak pod rządami małej konstytucji z 1992 roku – „ogólnego kierownictwa” w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz w dziedzinie stosunków zagranicznych. Stracił prawo opiniowania kandydatów na ministrów spraw zagranicznych, obrony narodowej i spraw wewnętrznych. Nie może, tak jak poprzednio, wobec ustaw parlamentarnych stosować równocześnie weta i skarg do Trybunału Konstytucyjnego, lecz musi zdecydować się na jedno z tych rozwiązań. Słabsze znaczenie ma prezydenckie weto wobec ustaw, które teraz Sejm może przewyciężyć większością 3/5 głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, a nie większością 2/3 głosów. Poważnej redukcji uległy indywidualne uprawnienia głowy państwa, czyli takie, które nie są objęte kontrasygnatą. Konstytucja kosztem Prezydenta wzmacnia rząd i premiera. Mogła tutaj jednak pójść nieco dalej i pokusić się o kanclerski wariant systemu parlamentarnego, który wydaje się optymalny dla Polski²⁸.

²⁷ R. Graczyk, *Konstytucja dla Polski*, dz. cyt., s. 169.

²⁸ Por. M. Bankowicz, *Die neue polnische Verfassung. Zwischen liberalen Prinzipien und realpolitischen Zwängen*, „Liberal. Vierteljahreshefte für Politik und Kultur” Heft 2/Mai 2000, s. 56 oraz M. Kubát, *Vývoj a proměny...*, dz. cyt., s. 157.

Parlament stanowią dwie izby – Sejm i Senat. Sejm składa się z 460 posłów wybranych w głosowaniu powszechnym, równym, bezpośrednim, tajnym i proporcjonalnym, podczas gdy Senat, składający się ze 100 senatorów, pochodzi z wyborów powszechnych, bezpośrednich i tajnych. Obie izby wybierane są na czteroletnie kadencje. Czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelom po ukończeniu 18 lat, zaś bierne po ukończeniu 21 lat w przypadku wyborów do Sejmu i 30 lat, jeśli idzie o Senat. Po 1989 roku parlamentarne ordynacje wyborcze, regulujące szczegółowo procedury wiążące się z wyborami, ulegały częstym zmianom. Ostatnia z tych ordynacji pochodzi z 2001 roku. Stanowi ona, że wybory do Sejmu przebiegają w co najmniej 7-mandatowych okręgach wyborczych. Lista kandydatów musi być poparta przez co najmniej 5 tys. wyborców stale zamieszkujących w danym okręgu wyborczym. Komitet wyborczy, który zarejestruje swe listy w połowie okręgów, uprawniony jest do zgłoszenia dalszych list bez okazywania podpisów wyborców. W podziale mandatów uczestniczą te listy kandydatów, które uzyskały przynajmniej 5% głosów w skali kraju, a koalicje wyborcze obowiązuje próg 8%. Gdyby tych warunków nie spełnił żaden komitet wyborczy bądź któryś z nich spełnił tylko jeden komitet, wówczas progi obniża się do 3% (komitety wyborcze) i 5% (koalicyjne komitety wyborcze). Progi nie obowiązują komitetów wyborczych mniejszości narodowych. Natomiast w okręgach wyborczych do Senatu wyłania się od 2 do 4 senatorów. Zgłoszenie kandydata na senatora musi być poparte podpisami co najmniej 3 tys. wyborców zamieszkałych w danym okręgu. Członkowie Senatu są wybierani w systemie większości zwykłej, a mandaty przypadają w tym okręgu – dwóm, trzem lub czterem, w zależności od wielkości okręgu – kandydatom, którzy otrzymali kolejno najwięcej głosów.

Do Sejmu i Senatu należy władza ustawodawcza, chociaż przewaga kompetencyjna w tym procesie – jak i zresztą w każdym innym – Sejmu nad Senatem jest ogromna²⁹. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi i Radzie Ministrów. Z inicjatywą ustawodawczą może ponadto wystąpić grupa co najmniej 100 tys. obywateli. Ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi, który ma 30 dni na wyrażenie własnego stanowiska. Ustawę nie przyjętą przez Senat lub wniesione przez tę izbę poprawki Sejm może podtrzymać, jeżeli odrzuci stanowisko Senatu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 121). Ostatnim etapem trybu ustawodawczego jest przedstawienie ustawy do podpisu Prezydentowi. Prezydent może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z konstytucją lub przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm więk-

²⁹ Ewidentnym błędem konstytucji z 1997 r. jest wadliwa konstrukcja dwuizbowego parlamentu. Wpływowemu Sejmowi towarzyszy bowiem Senat mający minimalne – wręcz zerowe – kompetencje. Jest on do tego stopnia słaby, że zasadne jest charakteryzowanie go jako *par excellence* ustrojowej atrapy. W ironicznych komentarzach często polski Senat prezentowany jest jako „izba interpunkcji”.

szością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów Prezydent zobowiązany jest w ciągu 7 dni podpisać ustawę.

„Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – mówi art. 126 ust. 1 – jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej”. Czuwa on nad przestrzeganiem konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. O urząd Prezydenta RP może ubiegać się obywatel polski, który ukończył 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych. Prezydent jest wybierany przez naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych. Do rejestracji kandydatury niezbędne jest przedłożenie list z poparciem co najmniej 100 tys. obywateli. Głowa państwa wybierana jest w systemie większości bezwzględnej. Oznacza to, że do wyboru konieczne jest uzyskanie więcej niż połowy ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska takiej liczby głosów, 14 dni później przeprowadza się drugą turę głosowania, do której dopuszcza się dwóch kandydatów z największą liczbą głosów w pierwszej turze. Prezydentem zostaje ten, który w drugiej turze uzyska większą liczbę głosów. Kadencja Prezydenta trwa pięć lat. Jedna osoba sprawować może ten urząd tylko przez dwie kadencje.

Prezydent jest reprezentantem państwa w stosunkach zewnętrznych. Działając w tym charakterze, ratyfikuje i wypowieda umowy międzynarodowe, mianuje i odwołuje przedstawicieli państwa polskiego w innych państwach i organizacjach międzynarodowych oraz przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych w Polsce przedstawicieli dyplomatycznych. W dziedzinie polityki zagranicznej Prezydent ma obowiązek współdziałania z premierem i ministrem spraw zagranicznych. Prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych. W czasie pokoju zwierzchnictwo to sprawuje za pośrednictwem ministra obrony narodowej, a na czas wojny na wniosek premiera mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Akty urzędowe głowy państwa – z wyjątkiem spraw ściśle określonych w konstytucji – wymagają dla swej ważności podpisu premiera. Za naruszenie konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa Prezydent może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. W stan oskarżenia stawia go Zgromadzenie Narodowe większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego na wniosek przynajmniej 140 jego członków.

Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Polski, a także kieruje administracją rządową (art. 146). Rząd składa się z Prezesa Rady Ministrów (premiera) i ministrów. Konstytucja zmierza do wykreowania silnego szefa rządu. Premier reprezentuje rząd i kieruje jego pracami, wytycza generalną linię polityczną gabinetu i odpowiada za jej realizację. Ministrowie z kolei kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez premiera.

Konstytucja z wielką pieczołowitością reguluje tryb powoływania rządu (art. 154 i 155). Prezydent desygnuje premiera i na jego wniosek powołuje ministrów. Premier w ciągu 14 dni musi przedstawić w Sejmie program działania gabinetu i wnioskować o udzielenie mu wotum zaufania. Wotum zaufania Sejm uchwała

bezwzględna większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Gdyby nie doszło do powołania Rady Ministrów w tym trybie, wówczas sam Sejm – już bez udziału Prezydenta – wybiera premiera i proponowanych przez niego członków rządu bezwzględna większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W razie fiaska i tej procedury uaktywnia się znowu Prezydent, który powołuje premiera i na jego wniosek ministrów. Sejm wtedy w ciągu 14 dni udziela rządowi wotum zaufania, ale w tym przypadku do uchwalenia wotum wymagana jest już tylko zwykła większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jeśliby Sejm odmówił rządowi wotum zaufania zwykłą większością, prezydent skracza jego kadencję i zarządza nowe wybory. Skrócenie kadencji Sejmu jest równoznaczne ze skróceniem kadencji Senatu, który jest całkowicie wykluczony zarówno z procesu powoływania Rady Ministrów, jak i z procedur parlamentarnej kontroli politycznej nad rządem.

Innym rozwiązaniem, mającym na celu ustabilizowanie systemu politycznego i zapobieganie kryzysom rządowym, jest konstruktywne wotum nieufności (art. 158). Rząd może być przez Sejm odwołany, lecz pod warunkiem że jednocześnie dokona się wyboru nowego Prezesa Rady Ministrów. W. Skrzydło w jednym z rozdziałów podręcznika *Polskie prawo konstytucyjne* pisał:

„Konstytucja zrywa więc, ze znaną z małej konstytucji, instytucją zwykłego wotum nieufności, które łatwo mogło zgromadzić tzw. większość negatywną, przeciwną Radzie Ministrów”³⁰.

Teraz większość negatywna chcąc obalić dotychczasowy gabinet musi stać się również większością pozytywną, gotową do wyłonienia następnej Rady Ministrów.

Z satysfakcją trzeba odnotować bardzo dobre usytuowanie przez konstytucję z 1997 roku w systemie ustrojowym państwa takich instytucji, jak Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Rzecznik Praw Obywatelskich czy Najwyższa Izba Kontroli. Na podkreślenie zasługuje wreszcie dbałość konstytucji o zagwarantowanie obywatelom szerokiego zestawu praw i wolności nie tylko o charakterze politycznym, ale również o charakterze ekonomicznym, socjalnym i kulturalnym. Innowacyjnym rozwiązaniem jest umożliwienie obywatelom występowania z indywidualną skargą konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego (art. 79).

Konstytucja z 1997 roku ustabilizowała w sensie ustrojowym i instytucjonalnym system polityczny III Rzeczypospolitej, bo tak popularnie określa się tę formację polskiej państwowości, która ukształtowała się w wyniku przełomu politycznego 1989 roku. Konstytucja funkcjonuje już ponad 10 lat i wszystko wskazuje na to, że zachowa aktualność jeszcze przez długie lata w XXI stuleciu, bowiem trudno spodziewać się w dającej się przewidzieć perspektywie jakiś zasadniczych przeobrażeń politycznych w Polsce, co pociągnęłoby za sobą konieczność uchwalenia nowej konstytucji.

³⁰ W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, dz. cyt., s. 353.