



Ryszard Mojak\*

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

**GENEZA, PRAWNOUSTROJOWE ZASADY  
I PRAWNE PROCEDURY TWORZENIA I UCHWALENIA  
KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Z 2 KWIECZNIA 1997 R.**

**Wstęp**

Podstawą porządku prawnego w państwie polskim jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalona 2 kwietnia 1997 r. Jest to ustawa zasadnicza określająca zasady ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego III Rzeczypospolitej Polskiej.

Konstytucja RP, jak również konstytucje innych współczesnych państw regulują organizację i zasady ustroju oraz kształt prawny ustroju państwa. Zakres regulacji ustroju w Konstytucji RP zawiera unormowania dotyczące organizacji władzy państwowej, a także w istotnym zakresie organizację i zadania ustrojowe społeczeństwa w państwie demokratycznym. Przyjęta konstrukcja demokratycznego państwa prawnego mocno wyznaczyła także konstrukcję roli Konstytucji RP jako podstawy uregulowania tzw. zbioru praw kardynalnych, przysługujących człowiekowi i obywatelowi w państwie.

Zakres przedmiotowy regulacji konstytucyjnych również jest brany pod uwagę przy konstruowaniu pojęcia „konstytucja” w doktrynie prawa konstytucyjnego. Nazwa ta wywodzi się z łacińskiego słowa *constituere* (*constituo, constitui*) – ustanawiać, urządzać, uporządkować, nadawać określoną formę organizacji państwa.

Już w średniowieczu terminu *constituito* używano w doktrynie prawa i posługiwano się na oznaczenie praw fundamentalnych państwa. Współcześnie termin „konstytucja” używany jest na określenie całokształtu norm prawnych, mających za przedmiot ustrój polityczny państwa. W tym kontekście pojęcie „konstytucja” należy opisać jako akt prawny, tj. konstytucja w znaczeniu formalnym, definiując ją jako ustawę zasadniczą, zawierającą normy prawne o najwyższej

\* ryszard.mojak@poczta.umcs.lublin.pl

mocy prawnej, regulujące zasady ustroju politycznego i społecznego państwa. Na podstawie dotychczasowych wywodów można skonstruować pojęcie terminu „konstytucja” przydatne w późniejszych rozważaniach dotyczących genezy, uwarunkowań polityczno-doktrynalnych oraz uwarunkowań prawnych tworzenia i uchwalenia Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Obowiązującą w III Rzeczypospolitej Polskiej Konstytucję z dnia 2 kwietnia 1997 r., należy uznać jako ustawę zasadniczą, a więc akt prawny o najwyższej mocy prawnej, co oznacza szczególny tryb jej uchwalenia i zmiany oraz jej szczególną treść, zawierającą normatywne regulacje podstawowych zasad ustroju państwa, podmiot władzy najwyższej w państwie i sposoby wykonywania tej władzy, a także określającą prawa, wolności oraz obowiązki człowieka i obywatela.

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. stanowi obecnie podstawowy akt prawny ustroju naszego państwa. Jest analizowana na tle treści polskiej tradycji konstytucyjnej oraz zasadniczych zamian konstrukcji polityczno-ustrojowych państwa w latach osiemdziesiątych XX wieku.

Obecnie obowiązujący ustrój polityczny państwa polskiego jest wynikiem w dużej mierze ewolucji rozwiązań konstytucyjno-ustrojowych oraz praktyki ustrojowej na podstawie transformacji polityczno-ustrojowej dokonanej w latach 1989–1997.

W treści niniejszego artykułu naukowego zgodnie z jego tytułem zostaną opracowane zasadnicze procedury, prace konstytucyjne, obejmujące przedmiotowo tryb przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Zostaną ponadto przedstawione przesłanki i uwarunkowania dotyczące przygotowania i uchwalenia Konstytucji III Rzeczypospolitej Polskiej oraz obecnie obowiązujące konstytucyjne regulacje ustroju państwa polskiego w III Rzeczypospolitej Polskiej.

Przyjęty tryb przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP był w konkretnych przypadkach zdeterminowany ewolucją rozwiązań konstytucyjno-ustrojowych i praktyki ustrojowej w ramach dokonanej transformacji ustrojowej oraz w konkretnych przypadkach ustalonym stanem rozwoju ustrojowego państwa, rodzajem ustroju politycznego oraz interesem podmiotów sprawujących władzę państwową.

Analiza trybu przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., w sensie prawnym, wskazuje na treść ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r., o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 330). Na podstawie norm prawnych tej ustawy konstytucyjnej została opracowana obecnie obowiązująca ustawa zasadnicza. Omawiana ustawa konstytucyjna z 1992 r. regulowała zasady i procedury dwóch związanych ze sobą procesów: procesu przygotowania i procesu uchwalenia Konstytucji RP.

## Rozdział I

### Proces stanowienia nowej Konstytucji RP i prace konstytucyjne w latach 1989–1991

#### 1.1. Inicjatywa uchwalenia nowej Konstytucji w świetle pierwszych prac nad zmianą ustroju politycznego Polski

Postulat uchwalenia nowej Konstytucji zaczął pojawiać się w połowie lat osiemdziesiątych, początkowo w wypowiedziach doktryny, a w późniejszym czasie również w zakresie nowelizacji Konstytucji z dnia 2 lipca 1952 r., przeprowadzanych w latach 1989–1992<sup>1</sup>.

Polityczno-ustrojowy program NSZZ „Solidarność” z dnia 16 października 1981 r. zawierał koncepcję gruntownych reform ustrojowych. Realizacji tych zamierzeń nie sprzyjała sytuacja polityczna w kraju, jak również wprowadzenie dnia 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego<sup>2</sup>.

Prace studyjne nad przygotowaniem zmiany Konstytucji rozpoczęły się w organach partii PZPR w 1987 r. Zadaniem powołanego zespołu było przygotowanie założeń nowej Konstytucji do października 1988 r. Nowelizowana Konstytucja PRL miała stanowić najwyższy akt prawny państwa socjalistycznego, opartego na zasadzie prymatu społeczeństwa w stosunku do państwa. Rozwój ustroju politycznego miał postępować w stronę demokracji oraz pluralizmu politycznego i społecznego. W zakresie zmiany ustroju politycznego nowa ustawa zasadnicza miała uwzględniać w szerszym zakresie zasady gospodarki rynkowej. Przyszła, nowa Konstytucja RP miała również zmienić koncepcję przewodniej roli PZPR. Rozważano ponadto postulaty utworzenia nowych organów państwa, takich jak Prezydent PRL oraz druga izba parlamentu o charakterze reprezentacji społeczno-zawodowej<sup>3</sup>.

Uchwalenie przyszłej Konstytucji zapowiadały tzw. umowy społeczne okrągłego stołu. Obrady konferencji „okrągłego stołu” miały miejsce w Warszawie od 6 lutego do 5 kwietnia 1989 r., w ramach dwóch sesji plenarnych oraz w zespołach i podzespołach.

Konferencja „okrągłego stołu” oznacza „przyjęte w języku politycznym, określenie debat politycznych nad kształtem reform ustrojowych w Polsce końca lat osiemdziesiątych, które miały w krótkim czasie przesądzić o procesie tworzenia demokratycznego ustroju politycznego III Rzeczypospolitej Polskiej”.

Konferencja ta miała stanowić instytucjonalną formę dialogu, w którym z jednej strony uczestniczyliby przedstawiciele tzw. strony koalicyjno-rządowej oraz

<sup>1</sup> Zob. R. Mojak, *Transformacja Ustroju Politycznego w latach 1989–1997* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2008, s. 73–76.

<sup>2</sup> Zob. M. Kallas, *Konstytucja RP*, Warszawa 1997, s. 14.

<sup>3</sup> Zob. R. Mojak, *Droga do nowej Konstytucji RP* [w:] *Ustrój konstytucyjny RP*, red. R. Mojak, Lublin 2000, s. 12.

z drugiej strony przedstawiciele środowisk opozycji demokratycznej reprezentujący szerokie kręgi społeczeństwa.

W dniu 5 kwietnia 1989 r., w wyniku dwumiesięcznych negocjacji, zostały podpisane porozumienia okrągłego stołu, obejmujące trzy zasadnicze umowy społeczne:

- 1) stanowisko w sprawie reform politycznych;
- 2) stanowisko w sprawie polityki społecznej i gospodarczej oraz reform systemowych;
- 3) stanowisko w sprawie pluralizmu związkowego.

Zakres oraz kształt zasadniczej reformy polityczno-ustrojowej państwa, określonej przy okrągłym stole, formułowały następujące postanowienia umów społecznych w ramach porozumienia okrągłego stołu (6 lutego–5 kwietnia 1989 r.)<sup>4</sup>:

- 1) wybory kontraktowe do Sejmu oparte na umownym podziale mandatów w proporcji 65% dla koalicji ówczesnych partii politycznych i 35% dla opozycji politycznej, a zwłaszcza dla wolnej konkurencji wyborczej;
- 2) wolne oraz demokratyczne wybory do Senatu z prawem inicjatywy ustawodawczej i weta wobec ustaw sejmowych;
- 3) wprowadzenie do organów władzy państwowej instytucji Prezydenta, wyposażonego we władzę wykonawczą i kontrolę nad parlamentem;
- 4) legalizacja NSZZ „Solidarność” oraz wprowadzenie zasady pluralizmu związkowego w zakładach pracy;
- 5) reforma ustroju sądów w kierunku ich niezależności, niezawisłości oraz nieusuwalności sędziów;
- 6) poszerzenie pola swobód politycznych poprzez zagwarantowanie zasady wolności słowa oraz częściowe zniesienie monopolu rządowego i politycznego środków masowego przekazu, jak również wolność zrzeszania się w formie stowarzyszeń.

Ustrój polityczny państwa, który został określony w umowach społecznych okrągłego stołu, stanowił konstrukcję przejściową łączącą wizję zreformowanego systemu polityczno-ustrojowego w ramach tzw. socjalistycznej demokracji parlamentarnej oraz elementy klasycznej demokracji- ograniczony pluralizm polityczny oraz wolne wybory do Senatu<sup>5</sup>.

Najistotniejsze znaczenie dla przemian ustrojowych miało stanowisko w sprawie reform politycznych okrągłego stołu z dnia 5 kwietnia 1989 r., podpisane przez stronę koalicyjno-rządową i stronę opozycyjno-solidarnościową, biorące udział w obradach okrągłego stołu. W dokumencie tym, zawarto stwierdzenie, iż: „zdaniem parlamentu wybranego w tegorocznych wyborach jest stworzenie nowej, demokratycznej Konstytucji i nowej, demokratycznej ordynacji wybor-

<sup>4</sup> Zob. *Porozumienia Okrągłego Stołu: Warszawa 6 luty–5 kwietnia 1989 r. Dyskusja plenarna. Dokumenty. Notatki biograficzne*, Warszawa 1989, s. 4–15.

<sup>5</sup> Zob. R. Mojak, *Droga do nowej Konstytucji...*, s. 12–13.

czej". Jednocześnie zadeklarowano, że „Senat będzie wraz z Sejmem uczestniczył w nowelizowaniu i uchwalaniu Konstytucji”<sup>6</sup>.

Do przedstawionego stanowiska okrągłego stołu nawiązywał wprost program wyborczy Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” przez uznanie, że „przebudowa państwa powinna być oparta na nowej Konstytucji odpowiadającej demokratycznym tradycjom Polaków, realizującej ideę wolności i równości obywateli, bez względu na narodowość, przekonania religijne, polityczne czy inne, gwarantującej suwerenność narodu i społecznie akceptowane metody sprawowania władzy. Należy wykluczyć przyznanie jakiegokolwiek partii czy innej sile politycznej roli przewodniej czy kierowniczej albo inne rodzaju przywilejów”<sup>7</sup>.

Sukces wyborczy „Solidarności”, osiągnięty w dniu 4 czerwca 1989 r., umożliwił w istotnym zakresie zainicjowanie prac przygotowawczych nad nową ustawą zasadniczą. Przeważało wówczas przekonanie, iż możliwe jest w krótkim czasie uchwalenie nowej polskiej Konstytucji, co traktowano jako najważniejsze zadanie nowo wybranego dwuizbowego parlamentu<sup>8</sup>.

Po wyborach parlamentarnych w czerwcu 1989 r. podjęto w nowym, dwuizbowym parlamencie prace przygotowawcze zmierzające do realizacji postulatu umowy społecznej – uchwalenia nowej Konstytucji. Obie izby parlamentu – Sejm X kadencji i Senat I kadencji zainicjowały prace konstytucyjne. Sejm X kadencji, powołując w dniu 7 grudnia 1989 r. własną Komisję Konstytucyjną, dokonał też powołania ich składu osobowego. Podobną Komisję Konstytucyjną powołał w dniu 7 grudnia 1989 r. Senat I kadencji. Była to tzw. bezpośrednia aktywność konstytucyjna oraz reakcja na powołaną przez Sejm X kadencji Komisję Konstytucyjną. Obie izby prowadziły odrębne, ale w pewnym stopniu konkurencyjne prace konstytucyjne<sup>9</sup>.

## 1.2. Prace Sejmu X kadencji nad projektem nowej Konstytucji

W dniu 7 grudnia 1989 r. Sejm X kadencji powołał Komisję Konstytucyjną, która miała status komisji nadzwyczajnej. Początkowo liczyła 45 posłów, reprezentujących wszystkie istniejące w Sejmie kluby oraz koła poselskie. Komisja Konstytucyjna pracowała w zasadzie przez cały czas w tym samym składzie osobowym. Charakterystyczne dla Sejmu tamtej kadencji było jednakże to, iż zmieniała się przynależność polityczna członków Komisji.

W 1991 r. w Komisji Konstytucyjnej zasiadało aż 6 posłów niezrzeszonych, 9 posłów Parlamentarnego Klubu Lewicy Demokratycznej, 8 posłów Klubu Parlamentarnego UD, 7 posłów PSL, 7 posłów członków Obywatelskiego Klubu

<sup>6</sup> Porozumienia okrągłego stołu, Olsztyn 1989, s. 7–10.

<sup>7</sup> Program wyborczy Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”, Warszawa 1989, s. 1.

<sup>8</sup> Zob. M. Kallas, *Konstytucja RP...*, s. 15.

<sup>9</sup> Zob. R. Mojak, *Uchwalenie i ogólna charakterystyka Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku* [w:] *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. R. Mojak, Lublin 2000, s. 25.

Parlamentarnego, 2 posłów PKP oraz po jednym przedstawicielu: SD, SP, PZKS, KWP, UChS i PAX.

Posiedzenie inauguracyjne Komisji Konstytucyjnej odbyło się 6 lutego 1990 r., w dniu pierwszej rocznicy obrad okrągłego stołu. W trakcie tego posiedzenia dokonano ponadto wyboru Prezydium Komisji Konstytucyjnej. Jej przewodniczącym został prof. Bronisław Geremek – poseł OKP, a następnie UD. Wybrano również trzech zastępców Komisji Konstytucyjnej: Mariana Orzechowskiego z PZPR, Aleksandra Łuczaka z PSL oraz Jerzego Ruseckiego z SD.

Jednocześnie Bronisław Geremek, poprosił członków Komisji Konstytucyjnej o zgłoszenie zainteresowania pracą w jednej z trzech proponowanych podkomisji: do spraw ustroju politycznego, do spraw ustroju gospodarczo-społecznego oraz podkomisji do spraw praw i wolności człowieka i obywatela.

W dniu 27 lutego 1990 r. Komisja Konstytucyjna zatwierdziła propozycje prezydium w kwestii wyboru członków trzech podkomisji i ich przewodniczących. Decyzja ta miała istotne znaczenie praktyczne dla toku dalszych prac.

Przewodniczącym podkomisji do spraw ustroju politycznego został poseł Janusz Trzcíński, przewodniczącym podkomisji do spraw ustroju gospodarczo-społecznego poseł Andrzej Zawíslak, zaś podkomisji do spraw wolności i praw obywatelskich posłanka Hanna Suchocka<sup>10</sup>.

Komisja Konstytucyjna Sejmu X kadencji obradowała między 20 grudnia 1989 r. a 17 października 1991 r. aż 56 razy. Niestety, tylko mniej niż połowa posiedzeń została poświęcona w całości problematyce prac nad nową Konstytucją. Wiele czasu zajęły powiem prace nad przyszłą ordynacją wyborczą do Sejmu. Przedmiotem posiedzeń były ponadto nowelizacje obowiązującej tzw. Małej Konstytucji z dnia 17 października 1992 r. oraz inicjatywy dotyczące referendum.

Komisja Konstytucyjna pracowała w dwóch etapach. Na wniosek Bronisława Geremka przyjęto zasadę, że praca powinna przebiegać równolegle na posiedzeniach plenarnych i w podkomisjach. W okresie od lutego do lipca 1990 r. Komisja Konstytucyjna spotykała się przeciętnie raz w miesiącu, w celu przedyskutowania konkretnych zagadnień ogólnych na podstawie opracowań ekspertów.

Pierwsza wersja projektu Konstytucji przygotowana w podkomisjach została opracowana pod koniec października 1990 r. Wtedy też Komisja Konstytucyjna powróciła do prac plenarnych, na których podjęto dyskusję dotyczącą treści poszczególnych rozdziałów Konstytucji. Posiedzenia te odbywały się przeciętnie trzy razy w miesiącu, aż do końca stycznia 1991 r. Na początku lutego Sejm podjął decyzję o skróceniu kadencji parlamentu. Odtąd prawie wszystkie posiedzenia Komisji były poświęcone pracy nad nową ordynacją wyborczą<sup>11</sup>.

Na pierwszym posiedzeniu Komisja Konstytucyjna ustaliła, że prace będą odbywać się przy otwartej debacie. Obradom Komisji Konstytucyjnej będą przy-

<sup>10</sup> Zob. R. Chruściak, W. Osiałyński, *Tworzenie Konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001, s. 14.

<sup>11</sup> Tamże, s. 18.

słuchiwać się dziennikarze, a stenograficzny zapis wszystkich posiedzeń będzie publikowany na bieżąco<sup>12</sup>.

W trakcie prac konstytucyjnych coraz więcej informacji zachowano, jednakże do wiadomości samych członków Komisji Konstytucyjnej. Stenograficzne protokoły posiedzeń Komisji dostępne były tylko dla pracowników sekretariatu Komisji. Na podstawie protokołów posiedzeń Komisji został przygotowany *Biuletyn* Komisji Konstytucyjnej, ostatecznie zatwierdzony do druku przez samego przewodniczącego Komisji. *Biuletyn* odzwierciedlał w zasadzie przebieg posiedzeń i przedstawiał racje stron wypowiadających się w każdej konkretnej sprawie, pomijając jednak konflikty, do jakich niekiedy dochodziło w trakcie posiedzeń, a także nie podając przebiegu i rezultatów głosowań w każdej kwestii. Mimo to, *Biuletyny* Sejmowej Komisji Konstytucyjnej pozwalają odtworzyć przebieg merytorycznych obrad Komisji Konstytucyjnej.

Podkomisja praw i wolności ogłosiła publicznie rezultat swych prac, podczas gdy pozostałe podkomisje zatrzymały treść swych uzgodnień w tajemnicy. Bronisław Geremek utajnił pierwszy projekt Konstytucji, który był gotowy w marcu 1991 r., zezwalając na jego publikację dopiero późnym latem 1991 r. Ostatecznie te utrudniły publiczną dyskusję nad projektem Konstytucji<sup>13</sup>.

Komisja Konstytucyjna opracowała ostateczny projekt Konstytucji na podstawie projektów podkomisji. Efekty tych prac były różne. Podkomisja do spraw ustroju politycznego przygotowała projekt Konstytucji w aż jedenastu rozdziałach dotyczących ustroju politycznego. Podkomisja do spraw praw i wolności zaproponowała trzydzieści trzy artykuły, a podkomisja do spraw ustroju gospodarczo-społecznego przyjęła zaledwie pięć artykułów.

Pierwsza wersja całego projektu Konstytucji, uwzględniając również preambułę, i zawierająca 176 artykułów w trzynastu rozdziałach, została przygotowana w czerwcu 1991 r.<sup>14</sup>

W dwa dni później, na 51. posiedzeniu Komisji ustalono warunki przyjęcia projektu Konstytucji oraz złożono wiele uwag i propozycji zmian, które zostały przekazane do opracowania specjalnemu zespołowi redakcyjnemu. Zespół ten przygotował do 9 sierpnia 1991 r. kolejną wersję projektu składającą się z dwunastu rozdziałów i 162 artykułów<sup>15</sup>.

Komisja Konstytucyjna, opracowując nową wersję Konstytucji RP, stanęła na stanowisku, że nowa ustawa zasadnicza ma być przede wszystkim aktem normatywnym, stąd też system zakładał zamknięty system źródeł prawa. Do systemu źródeł prawa w tej wersji projekt Konstytucji zaliczał również umowy międzynarodowe, ratyfikowane przez Polskę. Konstytucja miała być poza tym bezpośrednio stosowana wszędzie tam, gdzie formułowała normy prawne, zwłaszcza zaś

<sup>12</sup> Por. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, *Biuletyn*, nr 1, s. 10.

<sup>13</sup> Zob. R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie Konstytucji...*, s. 18.

<sup>14</sup> Por. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, *Biuletyn*, nr 40, s. 17.

<sup>15</sup> Zob. R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie Konstytucji...*, s.

w stosunku do postanowień dotyczących instytucji praw i wolności obywatelskich. Projekt przewidywał ponadto uzupełnienie praw obywateli – w razie naruszenia prawomocnym rozstrzygnięciem organu państwa ich konstytucyjnych praw lub wolności – w prawo złożenia skargi do Trybunału Konstytucyjnego. W projekcie przewidziano również instytucje demokracji bezpośredniej w postaci referendum i inicjatywy ludowej<sup>16</sup>.

W zakresie normowania praw i wolności obywatelskich przyjęto, iż podstawową zasadą regulacji konstytucyjnej w tym zakresie miała być idea godności człowieka oraz osobowości.

W zakresie regulacji zasad i organizacji władzy państwowej w systemie ustroju politycznego projekt wprowadzał system rządów parlamentarnych z silnym podkreśleniem pozycji Sejmu w systemie organów państwa. Najszerzej dyskutowaną w Komisji kwestią była struktura przyszłego parlamentu oraz o szczególnym znaczeniu w zakresie regulacji systemu rządów parlamentarnych, nowy system wyborczy do Sejmu i Senatu oraz relacje obu izb parlamentu.

W zakresie problematyki powoływania rządu przewidywano, iż Prezydent miałby prawo desygnowania kandydata na premiera, który przedstawiałby Sejmowi program i skład Rady Ministrów. Sejm, udzielając rządowi inwestytury, akceptowałby jego program działania oraz proponowany przez premiera skład Rady Ministrów.

Projekt zaliczał Prezydenta do organów władzy wykonawczej, ale główny ciężar wykonywania tej władzy należyć powierzyć Radzie Ministrów. W zakresie stosunków z rządem Prezydent miał mieć wpływ na powoływanie premiera i funkcjonowanie Rady Ministrów<sup>17</sup>.

Konstrukcja ówczesnej wersji projektu Konstytucji z 9 sierpnia 1991 r. stała się przedmiotem obrad ostatniego posiedzenia Komisji Konstytucyjnej Sejmu w dniu 24 sierpnia 1991 r. Na posiedzeniu tym przyjęto ostateczną wersję projektu Konstytucji. Zarazem jednogłośnie przyjęto uchwałę w sprawie przekazania Sejmowi RP projektu nowej Konstytucji. Wraz z uchwałą Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Sejmu przekazał Marszałkowi Sejmu RP projekt nowej Konstytucji. Debata konstytucyjna odbyła się 10 października 1991 r.

Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej B. Geremek stwierdził, iż brak klimatycznej zgody i konsensusu wokół Konstytucji spowodował, że Komisja zaproponowała, aby nowa Konstytucja została uchwalona przez Sejm wybrany w wolnych i demokratycznych wyborach oraz aby stała się przedmiotem referendum.

Z uwagi na sprzeciw niektórych środowisk politycznych wobec uchwalenia przez Sejm X kadencji nowej Konstytucji projektowi nie nadano dalszego biegu<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Zob. W. Kręcisz, W. Orłowski, *Przygotowanie, Uchwalenie i ogólna charakterystyka Konstytucji z 1997 r.* [w:] *Polskie Prawo Konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1997, s. 99–100.

<sup>17</sup> Tamże, s. 100.

<sup>18</sup> Zob. R. Mojak, *Uchwalenie i ogólna charakterystyka Konstytucji...*, s. 26



### 1.3. Pace Senatu I kadencji nad projektem nowej Konstytucji

Senacka Komisja Konstytucyjna została powołana przez Senat 7 grudnia 1989 r. w kilka godzin po utworzeniu sejmowej Komisji Konstytucyjnej. Na pierwszym posiedzeniu Komisji wybrano jej prezydium, w skład którego weszli: Alicja Grześkowiak – przewodniczący Komisji oraz Jerzy Pietrzak i Andrzej Rozmarynowicz jako zastępcy przewodniczącego.

W przeciwieństwie do sejmowej Komisji, grupującej szerokie spektrum sił politycznych, Komisja senacka była złożona raczej z osób o wysokim autorytecie w izbie niż z reprezentantów określonych sił politycznych. W tym znaczeniu można powiedzieć, że przygotowany przez Komisję projekt w większym stopniu miał charakter „autorski”<sup>19</sup>.

W chwili powoływania senackiej Komisji Konstytucyjnej nie było jednak do końca jasne, jaka będzie jej rola przy przygotowywaniu nowej Konstytucji. W uchwale Senatu z 7 grudnia 1989 r. nie było mowy o samodzielnym opracowaniu osobnego projektu Konstytucji, ale nie został też wyraźnie określony cel Komisji. Określając czynności Komisji, uchwała Senatu stwierdziła, że „Komisja Konstytucyjna może powoływać podkomisje do określonych zagadnień konstytucyjnych oraz może korzystać z opracowań, opinii, i ekspertyz przygotowanych na jej zlecenie, a także zapraszać rzeczoznawców i ekspertów na swoje posiedzenia oraz posiedzenia podkomisji”<sup>20</sup>.

Komisja pracowała bardzo rzetelnie, odbywając od 10 stycznia 1990 r. przeciętnie jedno, a pod koniec swych prac dwa posiedzenia tygodniowo. Dodatkowo spotykały się podkomisje lub zespoły. Komisja pracowała głównie nad projektem Konstytucji, chociaż sporo czasu poświęciła problemom związanym z ustaleniem trybu uchwalenia Konstytucji, zwłaszcza występując o zmianę art. 106 obowiązującej Konstytucji, tak aby została przyznana Senatowi w nowym trybie uchwalenia Konstytucji większa rola w tej dziedzinie<sup>21</sup>.

Ostatecznie prace nad wstępną, jak się okazało, wersją projektu Konstytucji zostały zakończone około 12 kwietnia 1991 r. Opracowany wówczas projekt zawierał 161 artykułów ujętych w dziesięciu rozdziałach poprzedzonych wstępem.

Projekt stał się przedmiotem obrad Senatu w dniu 24 maja 1991 r. Uwzględniając rezultaty dokonanej debaty, podczas obrad prowadzonych na posiedzeniu Senatu, Komisja zdecydowała się na wprowadzenie 22 października 1991 r. podczas obrad Senatu istotnych zmian w projekcie, obejmujących około 88% pierwotnego tekstu. Ostateczny projekt Konstytucji wraz z 141 poprawkami stał się przedmiotem obrad ostatniego posiedzenia Senatu w dniu 24 października 1991 r. W istocie projekt, znany powszechnie jako Projekt Senatu I kadencji, formalnie nigdy nie został poddany pod głosowanie. W trakcie debaty zgłoszono bowiem wniosek o przyjęcie projektu Konstytucji przedstawionego przez Kom-

<sup>19</sup> Zob. *Uchwalenie i ogólna charakterystyka Konstytucji...*, s. 100.

<sup>20</sup> Por. *Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu RP*, z. 1, red. J. Pietrzak, Z. Witkowski, Warszawa 1991, s. 8.

<sup>21</sup> Zob. R. Chruściak, W. Osiałyński, *Tworzenie Konstytucji...*, s. 43.

sję i przekazanie go wraz ze zgłoszonymi poprawkami oraz innymi materiałami przysłanemu Senatowi<sup>22</sup>.

Opracowany projekt, nawiązując szeroko do wcześniejszych polskich tradycji konstytucyjnych, zawierał wstęp z zaczerpniętą z Konstytucji marcowej *invocatio dei*, rozpoczynający się od słów: „W imię Boga Wszzechmogącego”. Opracowana w projekcie Konstytucji konstrukcja państwa miała się opierać na dwóch podstawowych wartościach – na człowieku jako istocie ludzkiej o przyrodzonej godności i wynikających stąd nienaruszalnych prawach oraz na państwie widzianym jako dobro wspólne wszystkich obywateli<sup>23</sup>.

W projekcie Konstytucji za podstawę ładu moralnego wspólnoty państwowej uznano wartości chrześcijańskie, które od pokoleń kształtują wzorce życia indywidualnego, rodzinnego i społecznego.

W zakresie konstytucyjnych regulacji praw i wolności obywatelskich uznano, iż Konstytucja powinna uznawać i gwarantować prawa człowiekowi jako osobie ludzkiej i jako uczestnikowi wspólnot, której najszerszym wyrazem miała być Rzeczpospolita Polska. Analizując projekt Konstytucji, mogę wskazać, że katalog regulowanych praw i wolności stanowił odbicie prawno naturalnej wizji praw człowieka. W projekcie Konstytucji szeroko ujęto również problematykę praw politycznych i osobistych oraz ich gwarancji. W przypadku naruszenia chronionego konstytucyjnie prawa obywatelskiego, wobec bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji, podstawową gwarancją miała być sądowa ochrona prawna. Wśród szczegółowych postanowień projektu należy zwrócić uwagę na objęcie ochroną prawa o życia od momentu poczęcia oraz na zakaz stosowania kary śmierci. W projekcie nie zawarto natomiast praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych.

Jako zasadnicza podstawa ustroju politycznego państwa w projekcie Konstytucji została wpisana zasada suwerenności narodu oraz trójpodziału władzy. W zasadach naczelnych Konstytucji ujęto również pozycję Kościoła w państwie<sup>24</sup>.

Według projektu, władza ustawodawcza miała należeć do dwuizbowego parlamentu, złożonego z Sejmu i Senatu. Obie izby parlamentu miały pochodzić z wyborów powszechnych. O ile kadencja Sejmu miała trwać cztery lata, natomiast senatorów wybierano by na sześć lat, przy czym skład Senatu ulegałby odnowieniu w połowie co trzy lata<sup>25</sup>.

Sejm miałby kompetencje do wyrażania rządowi wotum nieufności, jak również powoływania i odwoływania Prezesa NIK. Senat natomiast uzyskać miał samodzielne prawo powoływania Rzecznika Praw Obywatelskich i zgody na ratyfikowanie umów międzynarodowych. Obu izbom parlamentu projekt przyznawał prawo do zmiany Konstytucji, przesłuchiwanie kandydatów na Prezy-

<sup>22</sup> Zob. *Uchwalenie i ogólna charakterystyka Konstytucji...*, s. 101.

<sup>23</sup> Tamże, s.101.

<sup>24</sup> Tamże.

<sup>25</sup> Zob. R. *Chruściak, W. Osiatyński, Tworzenie Konstytucji...*, s. 55.

denta oraz prawo postawienia Prezydenta w stan oskarżenia, a także mianowania Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych<sup>26</sup>.

W zakresie regulacji władzy wykonawczej projekt ustanowił, iż na czele władzy wykonawczej stoi Prezydent. Miał on także pełnić funkcję głowy państwa. Wybierany był w wyborach powszechnych na pięcioletnią kadencję. Tryb wyboru Prezydenta miał przesądzać o szerokim zakresie jego kompetencji. Miał posiadać prawo powoływania i odwoływania ministrów, a także prawo zwoływania posiedzeń rządu i przewodniczenia podczas obrad rządu. Rząd, na którego czele miał stać premier, polegałby też w pełni na Prezydencie. Ponośliby on jednak również odpowiedzialność polityczną przed Sejmem, który mógłby wyrazić mu wotum nieufności.

W rezultacie projekt senacki w istotnym zakresie odbiegał o sejmowego projektu Konstytucji i nie stał się przedmiotem dalszych prac legislacyjnych.

Parlamentarne prace konstytucyjne w latach 1989–1991 ujawniły zasadnicze różnice ustrojowe i odmienne wizje przyszłego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej prezentowane w pracach Sejmowej Komisji Konstytucyjnej i Senackiej Komisji Konstytucyjnej, co utrudniło również zawarcie kompromisu politycznego niezbędnego do uchwalenia nowej ustawy zasadniczej<sup>27</sup>.

#### 1.4. Końcowa analiza prac konstytucyjnych w latach 1989–1991

Po wyborach parlamentarnych w czerwcu 1989 r. obie izby parlamentu – Sejm X kadencji i Senat I kadencji, działające w latach 1989–1991, zainicjowały prace konstytucyjne zmierzające do realizacji jednego z postulatów umowy społecznej okrągłego stołu – to znaczy stworzenia nowej, demokratycznej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Pojawiły się także deklaracje polityczne dotyczące uchwalenia nowej ustawy zasadniczej w dniu 3 maja 1991 r. – w 200. rocznicę uchwalenia Konstytucji RP z 3 maja 1791 r.

Sejm X kadencji i Senat I kadencji prowadziły odrębne, a nawet politycznie konkurencyjne prace konstytucyjne. Pracom konstytucyjnym w obu izbach parlamentu można przypisać realizację stworzenia nowej Konstytucji RP utrwalającej zakres reform ustrojowych państwa i ich konsekwencje polityczne, które były dokonane w 1989 r. na podstawie umowy społecznej, ustalonej na konferencji okrągłego stołu oraz reform ustroju politycznego państwa „realnego socjalizmu” w nowelizacji Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 r.

Obie izby parlamentu – Sejm X kadencji oraz Senat I kadencji – zainicjowały prace konstytucyjne, powołując w dniu 7 grudnia 1989 r. własne Komisje Konstytucyjne. W wyniku prac Komisji Konstytucyjnej każda izba parlamentarna przygotowała projekt Konstytucji RP. Oba projekty Konstytucji RP były przedmiotem debaty plenarnej w Sejmie oraz dwukrotnej debaty plenarnej w Senacie.

<sup>26</sup> Zob. *Uchwalenie i ogólna charakterystyka Konstytucji...*, s. 102.

<sup>27</sup> R. Mojak, *Uchwalenie i ogólna charakterystyka Konstytucji...*, s. 26.

Próba uchwalenia Konstytucji RP w obu izbach parlamentu – w Sejmie X kadencji oraz w Senacie I kadencji – zakończyła się niepowodzeniem. Mimo że Komisje Konstytucyjne każdej z izb parlamentu przygotowały przed samorozwiązaniem Sejmu w 1991 r. dwa odrębne projekty nowej Konstytucji RP. Doświadczenia w okresie dwóch lat pracy nad przygotowaniem i uchwaleniem nowej Konstytucji nie były zbyt zachęcające. Żaden z tych projektów nie stał się przedmiotem formalnej inicjatywy ustawodawczej. Została bowiem politycznie zakwestionowana demokratyczna legitymacja parlamentu, zwłaszcza „kontraktowego” Sejmu do działania w roli organu konstytuancy, tj. tworzącego Konstytucję RP. Wskazał na ten aspekt Bronisław Geremek – przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Sejmu X kadencji. Przedstawiając projekt Konstytucji pod obrady Sejmu, stwierdził, że brakuje tzw. konsensusu politycznego do uchwalenia nowej Konstytucji RP. Główną przyczyną negatywnego stanowiska Sejmu było wyrażone w środowisku polityków i parlamentarzystów zwątpienie w celowość i moralną zasadność podjęcia takiej decyzji dotyczącej uchwalenia nowej Konstytucji RP. W Sejmie X kadencji rozważania wokół tej kwestii doprowadziły do sformułowania tezy, że Sejm wyłoniony w wyborach w czerwcu 1989 r. nie ma wystarczającej legitymacji, by ustanowić nową Konstytucję. Z uwagi na sprzeciw niektórych środowisk politycznych wobec uchwalenia przez Sejm X kadencji nowej Konstytucji RP projektowi Konstytucji RP, opracowanemu przez Komisję Konstytucyjną, nie nadano dalszego biegu oraz stwierdzono, że nie jest przedmiotem formalnej inicjatywy ustawodawczej.

Komisja Konstytucyjna Sejmu X kadencji zaproponowała, aby nowa Konstytucja została uchwalona przez Sejm wybrany w wolnych i demokratycznych wyborach oraz aby stała się przedmiotem referendum.

Senat I kadencji odniósł się do stanowiska Sejmu X kadencji. Ostateczny projekt Konstytucji RP, opracowany przez Komisję Konstytucyjną, stał się ostatecznym przedmiotem obrad na plenarnym posiedzeniu Senatu w dniu 24 października 1991 r.

W istocie projekt nowej Konstytucji, znany powszechnie jako projekt Senatu I kadencji, formalnie nie został poddany pod głosowanie i nie stał się przedmiotem dalszej, formalnej inicjatywy ustawodawczej oraz dalszych prac legislacyjnych.

W trakcie debaty na posiedzeniu Senatu zgłoszono wniosek, iż projekt nowej Konstytucji RP, przedstawiony przez Komisję Konstytucyjną wraz ze zgłoszonymi poprawkami na posiedzeniu Senatu w dniu 24 maja 1991 r. będzie przekazany Senatowi, wybranemu w nowej kadencji.

## Rozdział II

### Prace konstytucyjne w latach 1991–1993

#### 2.1. Wstępna analiza prac konstytucyjnych w latach 1991–1993 prowadzonych w drugim etapie przez Sejm I kadencji i Senat II kadencji

Drugi etap prac konstytucyjnych był prowadzony przez parlament w latach 1991–1993, w następnej niepełnej kadencji, skróconej na skutek rozwiązania Sejmu przez Prezydenta RP Lecha Wałęsę w dniu 3 maja 1991 r. Podjęcie prac konstytucyjnych, prowadzących do przygotowania i uchwalenia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zawierającej regulację podstawowych zasad konstytucyjno-ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, liberalno-demokratycznego państwa prawnego, zostało przekazane, zgodnie z wcześniejszymi politycznymi zapowiedziami, parlamentowi wybranemu w demokratycznych wyborach, w dniu 27 października 1991 r. Parlamentowi wybranemu na nową kadencję, składającego się z dwóch nowych izb parlamentu – Sejmu I kadencji oraz Senatu II kadencji, nie można było kwestionować demokratycznej, politycznej legitymizacji do uchwalenia nowej Konstytucji RP, a zwłaszcza nie odmówiono nowym izmom parlamentarnym prawnoustrojowych kompetencji do działania w roli konstytuanty.

Oceniając z perspektywy historycznej prace konstytucyjne w tym okresie, należy wskazać, że z kilku powodów nastąpiło przedłużenie prac konstytucyjnych. Można wskazać, iż wyraźnie brakowało entuzjazmu politycznego w ówczesnych klubach parlamentarnych do realizacji przez parlament w praktyce ustrojowej zadań związanych z konstrukcją doktrynalno-ustrojową parlamentu, realizującego funkcję konstytuanty. Jednym z zasadniczych powodów przedłużających prace konstytucyjne było pojawienie się w polskiej transformacji polityczno-ustrojowej nowych tzw. procesów polityczno-ustrojowych, dotyczących przebudowy podstaw konstytucyjnych ustroju politycznego i gospodarczego, prowadzących do budowy państwa liberalno-demokratycznego.

Transformacja ustroju politycznego w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. polegała również na pragmatycznym dostosowaniu przepisów konstytucyjnych do zasadniczej transformacji ustrojowej oraz aktualnych potrzeb i procesów polityczno-ustrojowych. Wskazana koncepcja budowania materialnej treści ustawy zasadniczej (tzn. Nowej Konstytucji RP), mająca swoje źródło w politycznych uwarunkowaniach polskich przemian ustrojowych, była w praktyce ustrojowej tworzona na drodze ciągłej konfrontacji politycznej oraz na gruncie ostrych sporów polityczno-ustrojowych między Prezydentem Lechem Wałęsą a parlamentem i kilkoma partiami politycznymi.

W wyborach demokratycznych do Sejmu i Senatu, przeprowadzonych 27 października 1991 r. na podstawie nowych ordynacji wyborczych (z 28 czerwca 1991 r. do Sejmu oraz 10 maja 1991 r. do Senatu) mandaty parlamentarne uzyskało 29 partii i ugrupowań politycznych, dysponując mandatami od 1 do 62.

Po tych wyborach w Sejmie zostało utworzonych 25 klubów i kół poselskich. Sejm I kadencji wyróżniał się wielkim rozproszeniem partii politycznych. Taka duża polaryzacja polityczna parlamentu była źródłem wielu konfliktów politycznych oraz nie sprzyjała budowaniu stabilnej większości parlamentarnej i wypełnianiu zadań ustrojowych stojących przed parlamentem. Taka duża polaryzacja polityczna parlamentu miała z pewnością również wpływa na czasowe przedłużenie rozpoczęcia prac konstytucyjnych dotyczących przygotowania oraz uchwalenia nowej Konstytucji RP.

## **2.2. Prace konstytucyjne parlamentu dotyczące uchwalenia Małej Konstytucji**

Parlament, wkrótce po wyborach z 27 października 1991 r., nie rozpoczął prac konstytucyjnych nad przygotowaniem projektu nowej Konstytucji RP, lecz została ponownie podjęta przez Sejm I kadencji procedura uchwalenia ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Procedura ustawodawcza rozpoczęła się w listopadzie 1991 r., a ustawa konstytucyjna o tym tytule została uchwalona w dniu 17 października 1992 r., która doktrynalnie otrzymała potoczną nazwę Mała Konstytucja.

Sejm I kadencji na początku nowej kadencji podjął, jak wskazałem, ponowne uchwalenie przedmiotowej ustawy konstytucyjnej. W procesie transformacji ustrojowej, na gruncie doktrynalnym, politycznie-ustrojowych reform, pojawiła się idea uchwalenia Małej Konstytucji – aktu prawnoustrojowego o charakterze tymczasowym. Po raz pierwszy próba uchwalenia tego rodzaju ustawy konstytucyjnej została podjęta jeszcze pod koniec kadencji „kontraktowego” Sejmu, tj. Sejmu X kadencji. W październiku 1991 r. zostały jednocześnie podjęte przez rząd Jana K. Bieleckiego (4 października 1991 r.) i Komisję Konstytucyjną Sejmu X kadencji (5 października 1991 r.) odpowiednie inicjatywy wniesienia pod obrady Sejmu projektów ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą w Rzeczypospolitej Polskiej. Sejm natomiast krytycznie odniósł się do koncepcji uchwalenia Małej Konstytucji i na posiedzeniu 5 października 1991 r. dokonał odrzucenia projektu ustawy zgłoszonego przez rząd oraz na następnym posiedzeniu 17 października 1991 r. także odrzucił projekt ustawy Komisji Konstytucyjnej.

Sejm I kadencji i Senat II kadencji, wybrany w procedurze wyborów demokratycznych, zgodnie z negatywnym zakończeniem prac konstytucyjnych przez Sejm X kadencji i Senat I kadencji, był oczywiście legitymowany do podjęcia roli konstytuandy i rozpoczęcia od początku procedury przygotowania i uchwalenia nowej Konstytucji RP. Jak wskazałem, Sejm I kadencji, na początku swojej kadencji, podjął procedurę uchwalenia ustawy konstytucyjnej, przyjmując priorytetowo decyzję, że przed rozpoczęciem prac konstytucyjnych w zakresie uchwalenia nowej Konstytucji RP są potrzebne nowe, chociażby tymczasowo obowiązujące, konstytucyjne regulacje, wyznaczające zasady sprawowania władzy państwo-

wej. Ustawa konstytucyjna miała przede wszystkim służyć stworzeniu sprawnego w nowych warunkach polityczno-ustrojowych mechanizmu rządzenia w państwie, uwzględniając ukształtowane po roku 1989 fundamentalne zasady ustroju politycznego państwa – zasada demokratycznego państwa prawa, zasada suwerenności narodu, zasada pluralizmu politycznego.

Z tym zakresem działalność Sejmu I kadencji, na początku kadencji po wyborach parlamentarnych z 27 października 1991 r., była bezpośrednio powiązana z inicjatywą uchwalenia Małej Konstytucji podjętej przez Prezydenta RP Lecha Wałęsę. Pod koniec listopada 1991 r. Prezydent Lech Wałęsa wystąpił do Sejmu z inicjatywą uchwalenia Małej Konstytucji oraz 3 grudnia 1991 r. złożył do Sejmu projekt ustawy konstytucyjnej o powołaniu i odwołaniu rządu oraz zawierający propozycję nowych regulacji dotyczących sprawowania władzy. Treść złożonego do Sejmu projektu ustawy konstytucyjnej zawierała propozycje zmiany dotychczasowych stosunków prawnoustrojowych pomiędzy najwyższymi organami władzy państwowej. Projekt ten zawierał nową koncepcję ustrojową organizacji stosunków pomiędzy naczelnymi organami władzy państwowej oraz nową procedurę sprawowania władzy, zgodnie z koncepcją prawnoustrojową rządu prezydencko-parlamentarnego.

W lutym 1992 r. została podjęta nowa inicjatywa uchwalenia ustawy konstytucyjnej przez grupę posłów Parlamentarnego Klubu Unii Demokratycznej. Ta grupa posłów złożyła do Sejmu kolejny projekt ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt ten był zasadniczą podstawą prac konstytucyjnych w powołanej przez Sejm Komisji Nadzwyczajnej, a następnie w Sejmie. Prezydent RP Lech Wałęsa wycofał zgłoszony projekt ustawy konstytucyjnej z powodu wprowadzenia przez Komisję Nadzwyczajną do opracowanego projektu Małej Konstytucji z 1992 r. regulacji pozycji prawnej organów władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz relacji prawnoustrojowych pomiędzy tymi naczelnymi organami władzy państwowej., zasadniczo zmieniających koncepcję rządów prezydencko-parlamentarnych.

Pracom konstytucyjnym nad uchwaleniem Małej Konstytucji z 1992 r. towarzyszyło wiele politycznych kontrowersji dotyczących uregulowania zwłaszcza pozycji parlamentu, Prezydenta RP, pozycji ustrojowej i trybu powoływani rządu oraz kształtu ustrojowego samorządu terytorialnego. Sejm po rozpatrzeniu i przyjęciu wielu poprawek Senatu II kadencji, uchwalił w dniu 17 października 1992 r. ustawę konstytucyjną o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, tj. Małą Konstytucję. Prezydent RP Lech Wałęsa podpisał uchwaloną przez Sejm ustawę w dniu 17 listopada 1992 r. i po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw 23 listopada 1992 r. (Dz. U. Nr 84, poz. 426) weszła w życie 8 grudnia 1992 r.

Mała Konstytucja, uchwalona 17 października 1992 r., już na wstępie zawierała ważną deklarację, że w jej treści została podjęta na czas przejściowy frag-

mentaryczna regulacja stosunków wzajemnych między władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą w celu usprawnienia działalności władz państwa do czasu uchwalenia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Mała Konstytucja z 1992 r. niewątpliwie wywierała duży wpływ na procedurę transformacji ustroju konstytucyjnego państwa w latach 1992–1997. Stała się także impulsem do dalszego, ustrojowo-prawnego procesu przekształcania stosunków między naczelnymi organami państwa, a także kształtowania się nowej praktyki politycznej stanowiącej źródło tzw. polskich politycznych uwarunkowań przemian ustrojowych do czasu uchwalenia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>28</sup>

### **2.3. Prace konstytucyjne Sejmu I kadencji dotyczące ustawowego uregulowania trybu przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP**

Prace konstytucyjne prowadzone przez parlament dwuizbowy w kadencji 1991–1993 nie rozpoczęły się w 1991 r., jak już zostało to opisane wcześniej, od opracowania projektu nowej Konstytucji RP, lecz Sejm I kadencji na początku swojej kadencji podjął prace konstytucyjne dotyczące ustawowego uregulowania trybu przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP.

W istniejącej wówczas atmosferze politycznej, sprzyjającej parlamentowi podjęciu prac konstytucyjnych, w grudniu 1991 r. zostały wniesione do Marszałka Sejmu dwa projekty ustaw dotyczące konstytucyjno-prawnej regulacji trybu uchwalenia nowej Konstytucji RP, a trzeci projekt ustawy konstytucyjnej w marcu 1992 r. wniósł Prezydent RP Lech Wałęsa. W nauce prawa konstytucyjnego był prezentowany pogląd<sup>29</sup>, do którego się dołączam, że jednym z ważniejszych osiągnięć parlamentu tej kadencji w zakresie prowadzonych prac konstytucyjnych było uchwalenie przez Sejm I kadencji w dniu 23 kwietnia 1992 r. ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1992 r. Nr 67, poz. 336; zmiana Dz. U. z 1997 r. Nr 61, poz. 251).

W następnej części tego artykułu przedstawię w szerszym ujęciu opis treści ustawy konstytucyjnej dotyczącej nowej procedury przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

### **2.4. Prace konstytucyjne Sejmu I kadencji i Senatu II kadencji nad projektem nowej Konstytucji RP w latach 1992–1993**

Sejm I kadencji i Senat II kadencji – obie izby parlamentu rozpoczęły prace konstytucyjne nad przygotowaniem nowej Konstytucji RP jesienią 1992 r., zgodnie z procedurą prawnie uregulowaną w ustawie konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r.

<sup>28</sup> Zob. R. Mojak, *Uchwalenie i ogólna charakterystyka Konstytucji...*, s. 96–97.

<sup>29</sup> Zob. P. Winczorek, *Uwarunkowania prac nad nową Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, Warszawa, s. 4.



Na wstępie przedstawię kilka podstawowych regulacji ustawowych dotyczących trybu przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP, które zostały użyte w pracach konstytucyjnych przez parlament w latach 1992–1993.

Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r. stanowiła, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej jest uchwalana przez Sejm i Senat, połączona w Zgromadzenie Narodowe, a następnie Konstytucję RP przyjmuje Naród w drodze referendum konstytucyjnego (art. 1). W świetle ustawy konstytucyjnej prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie przedstawienia Zgromadzeniu Narodowemu projektu nowej Konstytucji RP przysługiwało (art. 2):

- 1) Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego,
- 2) Grupie 56 członków Zgromadzenia Narodowego,
- 3) Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.

Organem Zgromadzenia Narodowego była Komisja Konstytucyjna utworzona w celu przygotowania projektu w formie tekstu jednolitego na podstawie projektów nowej Konstytucji RP, skierowanych do Zgromadzenia Narodowego. Komisja Konstytucyjna po wykonaniu tego zadania przedkłada Zgromadzeniu Narodowemu sprawozdanie zawierające projekt jednolity Konstytucji RP. Sprawozdanie to Komisja Konstytucyjna przyjmowała większością 2/3 głosów członków w obecności co najmniej połowy jej członków. Skład Komisji Konstytucyjnej według treści ustawy konstytucyjnej stanowiło 46 posłów wybranych przez Sejm i 10 senatorów wybranych przez Senat. Zgodnie z regulacją ustawy pracami Komisji Konstytucyjnej kierowali, wybierani przez Zgromadzenie Narodowe, przewodniczący Komisji lub w ich zastępstwie, jako zastępcy przewodniczącego – wiceprzewodniczący Komisji, z których jeden musiał być posłem, a drugi zaś senatorem.

Parlament rozpoczął prace konstytucyjne nad projektem Konstytucji RP od wyboru Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Sejm uchwałą z dnia 17 października 1992 r. powołał 46 posłów, a Senat uchwałą w dniu 29 października 1992 r. powołał 10 senatorów do składu Komisji Konstytucyjnej. Pierwsze inauguracyjne posiedzenie Komisji Konstytucyjnej odbyło się 30 października 1992 r. Dokonano na posiedzeniu wyboru przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego. Funkcję przewodniczącego powierzono senatorowi Walerianowi Piotrowskiemu, a jego zastępcą został poseł Jerzy Ciemniowski. Komisja Konstytucyjna na tym pierwszym posiedzeniu powołała Komisję Regulaminową. Jednym z obowiązków, jaki ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r. nałożyła na Komisję Konstytucyjną, było uchwalenie regulaminu. Zadanie to Komisja Konstytucyjna wykonała na posiedzeniu w dniu 13 stycznia 1993 r., uchwalając swój regulamin.

Ustawa konstytucyjna zawierała regulację, że wskazane w art. 2 podmioty, poza Komisją Konstytucyjną, mają prawo wniesienia projektów nowej Konstytucji RP w terminie 6 miesięcy od dnia ukonstytuowania Komisji Konstytucyjnej. Natomiast Komisja Konstytucyjna miała uprawnienie do przedstawienia Zgro-

madzeniu Narodowemu projektu Konstytucji RP w każdym czasie. Wskazany ustawowo termin upływał wówczas do 30 kwietnia 1993 r.

W okresie prac Komisji Konstytucyjnej, w ustawowo określonym terminie, zostały złożone w marcu i kwietniu 1993 r. następujące projekty nowej Konstytucji RP:

- 1) projekt uchwalony przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji, podpisany przede wszystkim przez parlamentarzystów (członków Zgromadzenia Narodowego) z ZChN;
- 2) projekt podpisany przez członków Klubu Parlamentarnego SLD;
- 3) projekt podpisany przez członków Klubu Parlamentarnego UD;
- 4) projekt podpisany przez parlamentarzystów PSL i UP;
- 5) projekt zgłoszony przez Prezydenta RP – Lecha Wałęsę;
- 6) projekt podpisany przez posłów – członków Klubu Parlamentarnego KPN;
- 7) projekt podpisany przez posłów – członków Klubu Parlamentarnego PC.

Zgodnie z regulacją ustawy konstytucyjnej zostało złożonych 7 projektów nowej Konstytucji RP – projekt złożony przez Lecha Wałęsę oraz 6 projektów partyjnych (formalnie złożone przez co najmniej 56 członków Zgromadzenia Narodowego).

Ponadto, bez określonych w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. wymogów formalnych złożenia projektu Konstytucji RP, zostały złożone także projekty Konstytucji RP, opracowane i przygotowane przez:

- 1) Stanowisko Narodowo-Demokratyczne;
- 2) Unię Wielkopolan;
- 3) Unię Polityki Realnej;
- 4) projekt zapisów konstytucyjnych, złożony przez Podkomisję do spraw Dialogu Kościoła Rzymskokatolickiego i kościołów zrzeszonych w Polskiej Radzie Ekumenicznej.

Projekty te zostały wniesione po upływie terminu 6 miesięcy, wyznaczonego ustawą konstytucyjną, tj. po 30 kwietnia 1993 r. Z uwagi na te sprzeczności z wymogami ustawy konstytucyjnej zgłoszone projekty nie mogły spowodować żadnych skutków prawnych w pracach konstytucyjnych Zgromadzenia Narodowego<sup>30</sup>.

Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, zgodnie z wymogami określonymi w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r., do swoich prac konstytucyjnych przyjęła w odniesieniu do siedmiu prawidłowo wniesionych projektów Konstytucji RP, jednakże żaden z tych projektów nie był poddany pierwszemu czytaniu na posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego. Komisja Konstytucyjna na posiedzeniu w maju 1993 r. dokonała wstępnej prezentacji i debaty tylko nad czterema projektami złożonymi do Zgromadzenia Narodowego. Dotyczyło to:

<sup>30</sup> Zob. R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie Konstytucji...*, s. 207.

- 1) projektu Prezydenta Lecha Wałęsy;
- 2) projektu opracowania przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji;
- 3) projektu zgłoszonego przez parlamentarzystów SLD;
- 4) projektu zgłoszonego przez parlamentarzystów KPN<sup>31</sup>.

Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego w swoich pracach konstytucyjnych nad projektem Konstytucji RP wyznaczyła debatę konstytucyjną w Sejmie, która miała odbyć się 10 lipca 1993 r. Jej przedmiotem miało być kilka propozycji przyszłych unormowań konstytucyjnych, uznanych przez Komisję Konstytucyjną za fundamentalne dla treści przyszłej Konstytucji RP:

- 1) w zakresie uregulowań ustroju politycznego państwa – problematyka podziału władzy i równowagi władz, struktura dwuizbowego parlamentu, pozycja samorządu terytorialnego i zawodowego oraz gospodarczego, sposób regulacji stosunków między państwem i Kościołem katolickim i innymi związkami wyznaniowymi;
- 2) uregulowanie ustroju społeczno-gospodarczego – określenie praw socjalnych, które miały być sformułowane jako kategoria praw podmiotowych dla wybranych organizacji społeczno-zawodowych, związków zawodowych, ruchów obywatelskich i innych zrzeszeń, wyznaczenie obowiązku państwa w zakresie prowadzenia polityki socjalnej w określonej dziedzinie; do rozpatrzenia zgłaszano, czy ten zakres regulacji miałby być sformułowany w Konstytucji RP, czy w ustawach zwykłych, gdzie i jak miałby być sformułowany katalog praw i wolności gospodarczych;
- 3) konstrukcja systemu źródeł prawa – do ustalenia otwarty czy zamknięty system prawa, problematyka pozycji prawnej i stosunek prawa międzynarodowego do krajowego systemu prawa<sup>32</sup>.

Przeprowadzenie wskazanej debaty w Sejmie nie zostało dokonane. W pracach konstytucyjnych parlamentu tej kadencji nie została przedstawiona prezentacja pozostałych projektów Konstytucji RP oraz dalsze, merytoryczne prace konstytucyjne zostały przerwane decyzją Prezydenta RP Lecha Wałęsy, który w dniu 31 maja 1993 r. dokonał rozwiązania Sejmu I kadencji. Sejm I kadencji i Senat II kadencji nie wykonały zadania konstytuancy.

Drugi etap prac konstytucyjnych w latach 1991–1993 również nie został zakończony uchwaleniem nowej Konstytucji RP.

<sup>31</sup> Zob. W. Kręcisz, W. Orłowski, *Przygotowanie, Uchwalenie i Ogólna Charakterystyka Konstytucji...*, s. 109.

<sup>32</sup> Tamże, s. 110.

### Rozdział III

#### **Parlamentarna regulacja ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. dotycząca trybu przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**

##### **3.1. Uwagi wstępne dotyczące sejmowych prac dotyczących przygotowania i uchwalenia ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r.**

Parlament w kadencji 1991–1993 prace konstytucyjne rozpoczął nie od prac nad przygotowaniem projektu nowej Konstytucji RP, lecz podjął prace nad ustawowym uregulowaniem trybu przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP. Sejm I kadencji, podejmując prace nad przygotowaniem i uchwaleniem ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r., wykorzystał przebieg prac konstytucyjnych i polityczne doświadczenia dotyczące dwóch pierwszych lat prac konstytucyjnych prowadzonych przez parlament poprzedniej kadencji. Uwarunkowania polityczne doprowadziły do tzw. negatywnych skutków prowadzonych w latach 1989–1991 prac konstytucyjnych w każdej z izb parlamentu poprzedniej kadencji. Próba uchwalenia nowej Konstytucji RP w Sejmie X kadencji i w Senacie I kadencji (1989–1991) zakończyła się, jak opisałem wcześniej, niepowodzeniem. W prowadzonych wówczas pracach konstytucyjnych w Sejmie X kadencji i w Senacie I kadencji pojawiła się problematyka zmiany trybu prac konstytucyjnych nad przygotowaniem nowej Konstytucji RP. W Sejmie X kadencji rozważano, że Sejm nie ma wystarczającej legitymacji do ustanowienia nowej Konstytucji RP oraz że uchwalenie nowej Konstytucji RP ma być przypisane nowemu organowi. Na posiedzeniu Sejmu X kadencji w dniu 28 listopada 1990 r. podjęto rozważania wokół tych zagadnień podczas debaty nad kolejną nowelizacją Konstytucji z 1952 r. oraz nad zmianą ustawy z 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum<sup>33</sup>.

Prace konstytucyjne prowadzone w Komisji Konstytucyjnej Senatu I kadencji zostały zakończone opracowaniem projektu nowej Konstytucji RP. Projekt ten – znany powszechnie jako projekt Senatu I kadencji, nie stał się przedmiotem dalszych prac legislacyjnych związanych z prowadzeniem prac konstytucyjnych, w procedurze uregulowanej w art. 106 Konstytucji RP z 1952 r. – wskazujący na uchwalenie nowej Konstytucji RP oddzielnie przez każdą z dwóch izb parlamentu. Senat I kadencji na ostatnim posiedzeniu w dniu 24 października 1991 r. wystąpił z wnioskiem o przyjęcie projektu Konstytucji RP, przedstawionego przez Komisję Konstytucyjną i przekazanie go wraz z innymi materiałami opracowanymi przez Komisję Konstytucyjną Senatowi następnej kadencji. Komisja Konstytucyjna Senatu I kadencji wskazała, że uchwalenie nowej Konstytucji RP należy przypisać do kompetencji Zgromadzenia Narodowego oraz złożyła propozycję nowelizacji art. 106 Konstytucji RP z 1952 r.

Wybory parlamentarne przeprowadzone w październiku 1991 r. na podstawie nowej, demokratycznej ordynacji wyborczej stanowiły, zgodnie z wcześniej-

<sup>33</sup> Zob. P. Winczorek, *Uwarunkowania prac nad nową Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 5.

szymi zapowiedziami politycznymi, nową polityczną podstawę do przekazania obu izbom parlamentarnym – Sejmowi I kadencji oraz Senatowi II kadencji – kompetencji do podjęcia prac konstytucyjnych prowadzonych na podstawie demokratycznej, politycznej legitymacji, w drugiej turze, zmierzających do uchwalenia nowej Konstytucji RP. Przeprowadzone w październiku 1991 r. wybory parlamentarne zostały dodatkowo wykorzystane przez Sejm I kadencji do podjęcia prac konstytucyjnych, które rozpoczęły się od podjęcia nowej regulacji ustawowej, zawierającej uwarunkowania prawne, na podstawie których powinny być podjęte prace konstytucyjne dotyczące opracowania nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Sejm I kadencji, podejmując parlamentarne prace nad nową ustawową konstytucyjną regulacją trybu przygotowania i uchwalenia nowej Konstytucji RP, zrezygnował ze zgłoszonych wcześniej propozycji nowelizacji art. 10 Konstytucji RP z 1952 r.

Sejm I kadencji, w atmosferze politycznej sprzyjającej pracom konstytucyjnym, podjął pracę nad ustawowym uregulowaniem trybu przygotowania uchwalenia Konstytucji RP na podstawie złożonych do Marszałka Sejmu projektów ustaw zawierających odrębne propozycje dotyczące uregulowania trybu prac nad nową Konstytucją RP.

W grudniu 1991 r. zostały złożone dwa projekty ustaw:

- 1) Projekt z inicjatywy posłów ZChN pt. „O uchwaleniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;
- 2) Projekt z inicjatywy posłów UD i KLD oraz posłów UP i PC pt. „Projekt ustawy o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

W marcu 1992 r. projekt ustawy konstytucyjnej złożył Prezydent RP Lech Wałęsa pt. „O trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>34</sup>.

W projektach poselskich zgłoszono propozycję, że prace nad nową Konstytucją RP prowadzi Sejm i Senat nie odrębnie, lecz obie izby parlamentarne miały tworzyć Zgromadzenie Narodowe, którego zdaniem miało być uchwalenie Konstytucji RP. W dwóch projektach poselskich także zgłoszono propozycję, że uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe Konstytucja RP miała być przyjęta przez Naród w drodze referendum konstytucyjnego.

Projekt ustawy konstytucyjnej złożony przez Prezydenta RP, podobnie jak w projektach poselskich, zawierał propozycję uchwalenia Konstytucji RP przez Zgromadzenie Narodowe i poddanie jej do zatwierdzenia przez Naród w ogólnonarodowym referendum konstytucyjnym. W tym projekcie została zgłoszona propozycja dotycząca przeprowadzenia w procedurze opracowania w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego treści projektu Konstytucji RP

<sup>34</sup> Zob. A. Szmyt, *Uwagi w sprawie projektów Ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 roku*, „Przeгляд Sejmowy” 1994, nr 2, s.15–31.

dotatkowego referendum, tzw. referendum częściowe, w którym Naród miał wypowiedzieć się w sprawie zasad, na jakich miała być przygotowana nowa Konstytucja RP. Referendum częściowe miało być zarządzane przez Prezydenta RP, a także przez Sąd Najwyższy.

Sejm I kadencji po złożeniu trzech projektów ustawy konstytucyjnej rozpoczął merytoryczne prace w procedurze ustawodawczej. W prowadzonych debatach nad przedłożonymi projektami ustawy konstytucyjnej była powszechnie wyrażona zgoda na zgłoszone w przedłożonych projektach propozycje nowego uregulowania trybu uchwalenia Konstytucji RP, dotyczące utworzenia Zgromadzenia Narodowego jako organu mającego kompetencje do uchwalenia nowej Konstytucji RP. Chodziło tu też o wskazanie, że Konstytucję RP uchwalają Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe. Dotyczyło to w szczególności powierzenia Sejmowi i Senatowi wspólnych prac nad przygotowaniem i uchwaleniem nowej Konstytucji RP. Zgodnie z przedłożonymi do Sejmu projektami ustaw konstytucyjnych została podjęta przez Sejm ważna decyzja dotycząca zmiany stosowanego dotychczasowo trybu tworzenia nowej Konstytucji. Podczas prowadzonych w Sejmie debat wskazywano zgodnie, że Konstytucja RP nie może być uchwalona w trybie art. 106 Konstytucji RP z 1952 r.

W pracach nad uregulowaniem trybu uchwalenia nowej Konstytucji RP, prowadzonych przez Sejm w procedurze ustawodawczej, uznano za zdecydowanie niecelowe utrzymanie odrębnie dwóch komisji konstytucyjnych i prowadzenie w nich oddzielnie prac nad treścią projektu Konstytucji RP.

Sejm I kadencji w dniu 23 kwietnia 1992 r. uchwalił ustawę konstytucyjną o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Sejm, po dyskusji nad projektem ustawy i głosowaniu nad poprawkami, dokonał uchwalenia tej ustawy większością 313 głosów „za” przy 47 głosach „przeciw” i 14 głosach „wstrzymujących się”. Ustawa uchwalona przez Sejm I kadencji została przekazana zgodnie z procedurą ustawodawczą do Senatu II kadencji, który zgłosił 11 poprawek do ustawy konstytucyjnej. Senat podjął decyzję zawierającą poprawki tej ustawy z naruszeniem prawnie określonych wymogów proceduralnych. Uchwała Senatu w sprawie przyjęcia zgłoszonych poprawek nie była podjęta większością kwalifikowaną 2/3 głosów senatorów. Spowodowało to, że Sejm po uzyskaniu opinii sejmowej Komisji Ustawodawczej uznał, że Senat w konstytucyjnie określonym terminie 30 dni nie podjął ustalonego prawnie stanowiska w sprawie przekazania mu do rozpatrzenia ustawy konstytucyjnej. Na tej podstawie nie zostały przez Sejm poddane pod głosowanie zgłoszone przez Senat poprawki dotyczące ważnych regulacji ustawy konstytucyjnej.

Kilka zgłoszonych przez Senat poprawek dotyczyło:

- 1) odrzucenia instytucji referendum krajowego;
- 2) upoważnienia Rady Ministrów do dokonania inicjatywy ustawodawczej, dotyczącej projektu nowej Konstytucji RP;

3) zmniejszenia proponowanej liczby 46 posłów wchodzących w skład Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowana i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej została opracowana i uchwalona samodzielnie przez Sejm I kadencji. Po podpisaniu przez Prezydenta Lecha Wałęsę i opublikowaniu w Dzienniku Ustaw z 1992 r. Nr 67, poz. 336, weszła w życie oraz wyznaczyła uwarunkowania prawne, na podstawie których została opracowana i uchwalona Konstytucja Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

### **3.2. Analiza ustawowego uregulowania w treści ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. trybu przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**

Ustawa konstytucyjna o trybie przygotowani i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1992 r. Nr 67, poz. 336; zmiana Dz. U. z 1994 r. Nr 61, poz. 251) stanowiła, że Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej uchwalają Sejm i Senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe, a następnie Konstytucję RP przyjmuje Naród w drodze referendum konstytucyjnego (art. 1).

Podjęta przez Sejm decyzja dotycząca zawartej w ustawie konstytucyjnej regulacji Zgromadzenia Narodowego jako organu mającego kompetencję do uchwalenia nowej Konstytucji RP miała doprowadzić do przewyżczenia politycznych zagrożeń w pracach konstytucyjnych dotyczących uchwalenia nowej Konstytucji RP, wynikających z istniejącej dotychczas w praktyce polityczno-ustrojowej znacznej rozbieżności politycznej między partyjnym składem Sejmu i Senatu. Zawarta w art. 1 regulacja ustawy konstytucyjnej wskazuje na szczególny status prawny Sejmu i Senatu, połączonych w Zgromadzenie Narodowe jako nowego organu uchwalającego nową Konstytucję RP. W ten sposób Sejm w ustawowej regulacji wyznaczył Zgromadzenie Narodowe za organ pełniący funkcję ustrojową konstytuanta.

Sejm, uchwalając ustawę konstytucyjną, podjął drugą ważną decyzję dotyczącą przyznania prawa inicjatywy ustawodawczej poza Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego, również innym podmiotom. Ustawa konstytucyjna w art. 2 zawierała następującą regulację: prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie przedstawienia Zgromadzeniu Narodowemu projektu nowej Konstytucji RP przysługiwało:

- 1) Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego;
- 2) grupie 56 członków Zgromadzenia Narodowego;
- 3) Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.

W dniu 4 czerwca 1994 r. weszła w życie uchwalona 22 kwietnia 1994 r. nowelizacja ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. Zgodnie z przepisem art. 12 a została przyjęta nowa regulacja postępowania legislacyjnego mówiąca, że zgłoszone do Zgromadzenia Narodowego projekty nowej Konstytucji podlegają rozpatrzeniu przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego

bez względu na to, w której kadencji Sejmu i Senatu zostały zgłoszone. W ten sposób przedmiotem prac konstytucyjnych prowadzonych w Zgromadzeniu Narodowym mogą być projekty Konstytucji RP wniesione w poprzedniej kadencji, tj. w prowadzonych pracach konstytucyjnych w latach 1992–1993, które do prac Komisji Konstytucyjnej złożono w marcu i kwietniu 1993 r. Po zmianie w dniu 22 kwietnia 1994 r. ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r., o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP, zgodnie z treścią art. 2 a, prawo inicjatywy ustawodawczej poszerzono o inicjatywę grupy obywateli, którzy do swojego projektu uzyskają poparcie co najmniej 500 000 osób, tj. obywateli posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu. Tę nową inicjatywę ustawodawczą w doktrynie prawa określono mianem „obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej”.

Ustawa konstytucyjna zawierała regulację, iż podmioty wymienione w treści art. 2, pkt. 2 i 3 uregulowanego ustawowo w dniu 23 kwietnia 1992 r., mogły wnieść projekty nowej Konstytucji RP w terminie 6 miesięcy od dnia ukonstytuowania się Komisji Konstytucyjnej, z wyjątkiem Komisji Konstytucyjnej, która miała prawo do przedstawienia Zgromadzeniu Narodowemu projektu Konstytucji RP w każdym czasie. Natomiast w treści art. 2 ust. 2 ustalonym przez znowelizowaną ustawę konstytucyjną z 23 kwietnia 1992 r., tzw. obywatelskiemu projektowi Konstytucji RP został wyznaczony trzymiesięczny termin jego wniesienia od dnia ukonstytuowania się Komisji Konstytucyjnej.

Ustawa konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego dokonała ważnego uregulowania pozycji prawnej i kompetencji Komisji Konstytucyjnej. Komisja Konstytucyjna była szczególnie ważnym organem wewnętrznym Zgromadzenia Narodowego. Ustawa konstytucyjna zawierała jeszcze jedną ważną regulację – zgłoszone do Zgromadzenia Narodowego projekty Konstytucji RP były przekazywane po przeprowadzeniu w pierwszym czytaniu podczas debaty prowadzonej w Zgromadzeniu Narodowym do Komisji Konstytucyjnej.

W ustawowym uregulowaniu trybu przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP wyznaczono Komisji Konstytucyjnej jako organowi Zgromadzenia Narodowego ważne zadania i kompetencje, w zakresie prac konstytucyjnych prowadzonych przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe. Komisja Konstytucyjna została utworzona w celu przygotowania projektu nowej Konstytucji RP w formie tekstu jednolitego, w oparciu o skierowane przez Zgromadzenie Narodowe projekty Nowej Konstytucji RP. Istotne znaczenie dla tego sposobu potraktowania przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego wniesionych do niej projektów Konstytucji RP miał uprawnienie zapisane w art. 5 ust. 3 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. Na podstawie tej ustawowej regulacji Komisja Konstytucyjna po wykonaniu powyższego zadania była też zobowiązana przedłożyć Zgromadzeniu Narodowemu sprawozdanie zawierające projekt nowej Konstytucji RP w formie tekstu jednolitego. Umożliwiło to Komisji Konstytucyjnej przygotowanie projektu Konstytucji, który stanowił dzieło oryginalne, choć nawiązujące do różnych koncepcji prawnoustrojowych



znajdujących się w projektach Konstytucji RP, przedłożonych Zgromadzeniu Narodowemu. Ustawa konstytucyjna zawierała regulację mówiącą, że Komisja Konstytucyjna tego rodzaju sprawozdanie może przyjmować większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy jej członków<sup>35</sup>.

Ustawa konstytucyjna w art. 4 ust. 1 dokonała uregulowania składu Komisji Konstytucyjnej. W skład osobowy Komisji Konstytucyjnej wchodziło 46 posłów wybranych przez Sejm i 10 senatorów wybranych przez Senat. Ukształtowany skład Komisji Konstytucyjnej został poszerzony dodatkowo postanowieniem art. 4 ust. 2, dotyczącym wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Komisji, z których jeden musiał być posłem, drugi zaś senatorem. Szczególny charakter tego organu podkreślały także te postanowienia ustawy, które dawały Komisji Konstytucyjnej możliwość uchwalenia własnego regulaminu.

Na posiedzeniu w dniu 13 stycznia 1993 r. Komisja Konstytucyjna uchwaliła swój regulamin. Przyjęte rozwiązanie wskazywało, że pracami Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego będzie kierować osobno jej przewodniczący. Regulamin zawierał regulacje dotyczące powołania organów wewnętrznych Komisji Konstytucyjnej, niezależnie od powołania zespołu koordynacyjnego, który miał zapewniać współdziałanie klubów parlamentarnych w działalności Komisji Konstytucyjnej. Regulamin stanowił, że Komisja Konstytucyjna w razie potrzeby może tworzyć stałe podkomisje lub zespoły robocze. Komisja Konstytucyjna i stałe podkomisje mogły powoływać stałych ekspertów, a Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej lub przewodniczący stałych podkomisji miał prawo doraźnie powoływać ekspertów dla opracowania wyznaczonych zagadnień.

Zgodnie z regulaminem Komisja Konstytucyjna obradowała na posiedzeniach, w terminach ustalanych przez jej przewodniczącego lub w terminach określonych przez Komisję Konstytucyjną. O terminach posiedzeń zawiadamiano Radę Ministrów, Prezydenta RP, Trybunał Konstytucyjny. Wskazane organy mogły wyznaczyć i upoważnić przedstawicieli, którzy mogli uczestniczyć w posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej z prawem przedkładania wniosków.

Komisja Konstytucyjna mogła też zawiadomić Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu o ustalonych terminach posiedzeń oraz zaprosić ich do udziału w zorganizowanych posiedzeniach. W posiedzenia Komisji Konstytucyjnej mogli też uczestniczyć posłowie i senatorowie niebędący członkami Komisji. Ta grupa członków Zgromadzenia Narodowego nie mogła brać udziału w głosowaniu podejmowanym na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej. Regulamin zawierał regulację dotyczącą organizacji i przebiegu posiedzeń Komisji Konstytucyjnej.

Komisja Konstytucyjna mogła prowadzić legalnie prace konstytucyjne w terminowo ustalonych posiedzeniach. Zgodnie z ustalonymi regulaminowo wymogami Komisja mogła obradować na posiedzeniach, które musiały być prowadzone dla swojej ważności w obecności co najmniej 1/3 liczby jej członków, natomiast

<sup>35</sup> Zob. R. Mojak, *Uchwalenie i ogólna charakterystyka Konstytucji RP...*, s. 27–28.

Komisja – podejmować na posiedzeniach uchwały, spełniając wymóg ważności, w których uczestniczyła i brała udział w głosowaniu co najmniej połowa ogólnej liczby jej członków. Ustawa konstytucyjna w art. 5 ust. 1 zawierała generalną zasadę, że Komisja Konstytucyjna mogła podejmować uchwały zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy jej członków, natomiast odrębnie wyznaczyła kryteria dotyczące podjęcia przez Komisję projektu Konstytucji wnoszonego z własnej inicjatywy. Przyjęcie przez Komisję tego rodzaju projektu musiało być dokonane bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy jej członków.

Ustawa konstytucyjna zawierająca regulacje dotyczące trybu przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP w treści art. 6, art. 7 oraz art. 8 wyznaczyła Zgromadzeniu Narodowemu kompetencje i procedurę prowadzenia w trzech etapach prac konstytucyjnych.

Ustawa konstytucyjna stanowiła, że Zgromadzenie Narodowe uchwała Konstytucję RP po przeprowadzeniu debaty w dwóch czytaniach, a w razie zgłoszenia przez Prezydenta RP propozycji dokonania zmian w treści Konstytucji RP, uchwalonej w drugim czytaniu, Zgromadzenie Narodowe miało przeprowadzić debatę i dokonać uchwalenia Konstytucji RP w trzecim czytaniu. Ustawa konstytucyjna w art. 3 zobowiązała Sejm do podjęcia samodzielnie debaty po zebraniu projektów Konstytucji RP na temat zasadniczych kwestii ustrojowych wskazanych przez Komisję Konstytucyjną. Komisja Konstytucyjna mogła w każdym czasie wystąpić do Sejmu z wnioskiem o przeprowadzenie debaty na temat wybranych zagadnień konstytucyjnych.

W ustawowo uregulowanym trybie przygotowania projektu nowej Konstytucji RP została wyznaczona Zgromadzeniu Narodowemu debata nad zgłoszonymi projektami Konstytucji. Regulamin zawierał regulację mówiącą, że przedmiotem debaty w pierwszym czytaniu są wszystkie projekty Konstytucji RP złożone zgodnie z przepisami ustawy konstytucyjnej. Zgodnie z regulaminem debata prowadzona podczas pierwszego czytania obejmowała przedstawienie projektów Konstytucji RP przez wnioskodawców, którzy byli zobowiązani do udzielenia odpowiedzi na pytania zgłoszone podczas debaty przez członków Zgromadzenia Narodowego. Regulamin zawierał też regulację prawa wycofania projektu Konstytucji RP przez wnioskodawcę. Projekt Konstytucji RP mógł być wycofany jedynie przed zakończeniem pierwszej procedury merytorycznej prac konstytucyjnych prowadzonych przez Zgromadzenie Narodowe podczas pierwszego czytania, zgodnie z procedurą ustawowo określoną.

Ustawa konstytucyjna w art. 6 zawierała regulację dotyczącą decyzji podejmowanych przez Zgromadzenie Narodowe podczas prowadzonej debaty. Ustawa w treści art. 6 stanowiła, że „Zgromadzenie Narodowe po przeprowadzeniu w pierwszym czytaniu debaty może złożyć projekt Konstytucji RP odrzucić lub skierować do Komisji Konstytucyjnej”. Zgodnie z ustawową regulacją Zgromadzenie Narodowe rozpoczęło prace konstytucyjne nad przygotowaniem projek-

tu nowej Konstytucji RP na tzw. pierwszym etapie, podczas pierwszego czytania, przeprowadzając debatę nad przedstawionymi do Zgromadzenia Narodowego projektami nowej Konstytucji RP. Zgodnie z uregulowaniami w ustawie konstytucyjnej trybem przygotowana projektu nowej Konstytucji RP, Zgromadzenie Narodowe po przeprowadzeniu debaty podjętej podczas pierwszego czytania miało podjąć decyzje dotyczące rozpoczęcia procedury prowadzenia prac nad przygotowaniem projektu nowej Konstytucji przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego. Ustawa konstytucyjna stanowiła, że Zgromadzenie Narodowe po przeprowadzeniu w pierwszym czytaniu debaty nad zgłoszonymi projektami Konstytucji RP mogła na tym pierwszym etapie zakończyć podjęte prace konstytucyjne. Pierwsze czytanie miało się zakończyć skierowaniem przez Zgromadzenie Narodowe projektów Konstytucji RP do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego projektów Konstytucji RP w celu przygotowania projektu jednolitego nowej Konstytucji RP. Zgromadzenie Narodowe nie było zobowiązane odesłać do Komisji Konstytucyjnej wszystkich projektów Konstytucji RP, które były przedmiotem debaty w pierwszym czytaniu. Zgodnie z treścią art. 6 ustawy konstytucyjnej Zgromadzenie Narodowe po przeprowadzeniu w pierwszym czytaniu mogło projekt Konstytucji odrzucić. Podczas debaty mógł być zgłoszony wniosek w sprawie odrzucenia przez Zgromadzenie Narodowe zgłoszonego projektu Konstytucji RP. W związku ze zgłoszonym wnioskiem Zgromadzenie Narodowe miało prawo odrzucić dany projekt Konstytucji RP, podejmując w formie głosowania decyzję bezwzględną większością głosów.

Ustawa konstytucyjna i regulamin wyznaczyły Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego zadania dotyczące opracowania na podstawie skierowanych do niej projektów Konstytucji RP w formie tekstu jednolitego projektu nowej Konstytucji oraz Komisja Konstytucyjna została zobowiązana przedstawić Zgromadzeniu Narodowemu sprawozdanie o skierowanych do niej projektach w formie tekstu jednolitego. Ustawa konstytucyjna w zakresie regulacji trybu przygotowania i uchwalenia nowej Konstytucji RP wyznaczyła w art. 7 w formie drugiego czytania procedurę przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP przez Zgromadzenie Narodowe.

Ustawowa regulacja w art. 7 instytucji drugiego czytania wyznaczyła następującą jego treść – drugie czytanie obejmuje:

- 1) przedstawienie Zgromadzeniu Narodowemu przez Komisję Konstytucyjną sprawozdania zawierającego projekt Konstytucji w formie tekstu jednolitego;
- 2) przeprowadzenie debaty oraz zgłoszenie poprawek do projektu;
- 3) głosowanie.

Regulamin wyznaczył Zgromadzeniu Narodowemu w następujący sposób termin przeprowadzenia debaty: przeprowadzenie debaty w drugim czytaniu może być podjęte nie wcześniej niż po upływie 14 dni od przekazania Zgromadzeniu Narodowemu przez Komisję Konstytucyjną sprawozdania zawierającego projekt Konstytucji RP. Regulamin zawierał jeszcze jedną ważną regulację, że

Zgromadzenie Narodowe nie może poddać pod głosowanie wniosku o odrzuceniu w całości projektu Konstytucji, który Komisja Konstytucyjna przekazała Zgromadzeniu Narodowemu.

Ustawa konstytucyjna zawierała jeszcze ważną regulację wyznaczającą kryteria dotyczące przeprowadzenia debaty i podejmowanych decyzji przez Zgromadzenie Narodowe w drugim czytaniu.

Zgromadzenie Narodowe było ustawowo legitymowane do uchwalenia nowej Konstytucji RP po przeprowadzeniu debaty w drugim czytaniu nad projektem jednolitym Konstytucji RP. Podczas prowadzonej debaty w drugim czytaniu nad projektem jednolitym Konstytucji RP członkowie Zgromadzenia Narodowego mieli prawo zgłaszania poprawek do projektu Konstytucji RP. W zakresie regulacji instytucji drugiego czytania ustawa konstytucyjna w art. 7 wskazała, że przyjęcie poprawek oraz uchwalenie Konstytucji RP w drugim czytaniu następować miało większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia Narodowego. W razie nieuchwalenia Konstytucji RP w drugim czytaniu Zgromadzenie Narodowe było zobowiązane ponownie przekazać projekt Konstytucji RP do Komisji Konstytucyjnej. Ustawa konstytucyjna zawierała jeszcze następującą regulację, że po przeprowadzeniu debaty Zgromadzenie Narodowe miało prawo, przed przeprowadzeniem głosowania w sprawie przyjęcia poprawek oraz uchwalenia Konstytucji, przekazać Komisji Konstytucyjnej przedstawione przez nią sprawozdanie, określając jednocześnie termin dla złożenia dodatkowego sprawozdania.

Ustawa konstytucyjna w art. 8 zawierała regulację dotyczącą dalszej procedury prowadzenia prac konstytucyjnych po zakończeniu drugiego czytania. Ustawa konstytucyjna w treści art. 8 wyznaczyła dwie procedury prowadzenia prac dotyczących trybu przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP po zakończeniu prac konstytucyjnych prowadzonych przez Zgromadzenie Narodowe w ramach procedury drugiego czytania. W treści art. 8 ust. 1 była uregulowana procedura jako pierwsza w kolejności do podjęcia, która dotyczyła przekazania Prezydentowi RP Konstytucji uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe.

Ustawa konstytucyjna dokonała uregulowania w art. 8 ust. 1 tej procedury: „Konstytucję RP uchwaloną w drugim czytaniu Marszałek Sejmu, jako przewodniczący Zgromadzenia Narodowego, przesyłał Prezydentowi RP oraz zarządzał podanie jej do wiadomości publicznej”.

Druga procedura uregulowana w ustawie konstytucyjnej w art. 8 ust. 2 dotyczy rozpatrzenia Konstytucji RP w trzecim czytaniu. Zgromadzenie Narodowe zostało wyznaczone do rozpatrzenia Konstytucji RP w trzecim czytaniu, jeżeli Prezydent RP w ciągu 60 dni od dnia przesłania Konstytucji RP po drugim czytaniu przez Marszałka Sejmu zgłosi do tekstu Konstytucji RP, uchwalonej w drugim czytaniu, propozycje zmian. Ustawa konstytucyjna w art. 8 ust. 2 wyznaczyła Zgromadzeniu Narodowemu rozpatrzenie zgłoszonych przez Prezydenta RP propozycji zmian treści art. 8 ust. 2. Zgromadzenie Narodowe rozpatruje Kon-

stytucję w trzecim czytaniu, jeśli Prezydent RP zgłosił propozycje zmian treści Konstytucji. Podczas prowadzonej debaty Zgromadzenie Narodowe może przyjmować zgłoszone przez Prezydenta RP propozycje zmian treści Konstytucji RP, przeprowadzając oddzielnie głosowanie bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia. Ustawa konstytucyjna wymagała uchwalenia Konstytucji RP na tym trzecim etapie prac konstytucyjnych. Zgromadzenie Narodowe mogło dokonać uchwalenia Konstytucji RP w trzecim czytaniu większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia Narodowego.

Konstytucja RP ostatecznie uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe zgodnie z ustaloną ustawowo procedurą była skierowana do Prezydenta RP, który miał obowiązek podania Konstytucji RP pod referendum konstytucyjne. Ustawa konstytucyjna w art. 9 zawierała następującą regulację: „Prezydent zarządza podanie Konstytucji pod referendum w ciągu 14 dni od daty jej uchwalenia przez Zgromadzenie Narodowe w trzecim czytaniu. W razie niezgłoszenia propozycji zmian przez Prezydenta w terminie, o którym mowa w art. 8 ust. 2 – zasada referendum, w ciągu 14 dni od upływu terminu 60 dni, w ciągu którego może zgłosić propozycje zmian treści Konstytucji RP, uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w drugim czytaniu”. Prezydent wyznacza datę przeprowadzenia referendum na dzień wolny od pracy, przypadający w okresie nie dłuższym niż 4 miesiące od dnia zarządzenia referendum.

Prawo do udziału w referendum przysługuje każdemu obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej, który ma czynne prawo wyborcze do Sejmu. Zgodnie z wyznaczonym postanowieniem w art. 11 ustawy konstytucyjnej przyjęcie w referendum Konstytucji następuje wówczas, gdy opowiedziała się za przyjęciem większość obywateli biorących udział w głosowaniu.

Przyjętą w referendum Konstytucję RP Prezydent podpisuje i zarządza niezwłocznie jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa konstytucyjna w uregulowanej prawnie procedurze prowadzenia prac konstytucyjnych nad przygotowaniem projektu nowej Konstytucji RP, a także w przyjętym trybie jej uchwalenia, wyznaczyła w szerokim zakresie demokratyczną legitymizację Konstytucji RP oraz uspołecznienia w szczególny sposób i zdemokratyzowania prac konstytucyjnych.

## **Rozdział IV**

### **Prace konstytucyjne w latach 1993–1997 dotyczące przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.**

#### **4.1. Uwagi wstępne dotyczące rozpoczęcia w trzeciej turze prac konstytucyjnych w latach 1993–1997**

Zadanie przygotowania i uchwalenia nowej Konstytucji RP otrzymał parlament, składający się z Sejmu II kadencji oraz Senatu III kadencji, wyłoniony

w wyborach przeprowadzonych w dniu 19 września 1993 r. Obie izby parlamentu, połączone w Zgromadzenie Narodowe, jesienią 1993 r. rozpoczęły w trzeciej turze prace nad nową Konstytucją RP, które były prowadzone w ciągu czterech lat. Sejm w dniu 21 października 1993 r., natomiast Senat 22 października 1993 r., wybrały członków Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. 9 listopada 1993 r. z kolei Komisja Konstytucyjna podczas swojego pierwszego posiedzenia dokonała wyboru przewodniczącego oraz wiceprzewodniczącego Komisji. Podczas głosowania wybrano na przewodniczącego posła Aleksandra Kwaśniewskiego oraz senatora Stefana Pastuszkę. W późniejszym czasie w Komisji następowały zmiany na stanowisku przewodniczącego. Po objęciu przez Aleksandra Kwaśniewskiego urzędu Prezydenta RP następnym przewodniczącym Komisji Konstytucyjnej został wybrany poseł Włodzimierz Cimoszewicz, a po powołaniu go na stanowisko Prezesa Rady Ministrów, od lutego 1996 r. aż do czasu uchwalenia nowej Konstytucji RP w 1997 r., funkcja przewodniczącego została powierzona posłowi Markowi Mazurkiewiczowi.

#### **4.1.1. Uwarunkowania i dylematy w procesie uchwalenia**

##### **Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.**

Prace konstytucyjne prowadzone w Zgromadzeniu Narodowym w latach 1993–1997, w oparciu o procedurę określoną w ustawie konstytucyjnej z 1992 r., zostały pomyślnie ukończone uchwaleniem w dniu 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Podjęcie prac konstytucyjnych w 1993 r. nie zapowiadało korzystnych prognoz odnośnie do możliwości uchwalenia nowej Konstytucji. Przebieg prac konstytucyjnych w okresie od grudnia 1993 r. do lutego 1997 r. obnażył liczne bariery oraz drogi tych prac, co przełożyło się na przeciągający się w czasie proces prac nad przygotowaniem oraz uchwaleniem nowej Konstytucji RP.

Wkrótce po wyborach w niektórych środowiskach politycznych, związanych z orientacją pravicową, zaczęto podważać mandat parlamentu oraz jego legitymację polityczną do działania w roli konstytuandy, pomimo iż parlament został wyłoniony w wyborach demokratycznych oraz posiadał legitymację prawno-ustrojową do prowadzenia prac konstytucyjnych.

W 1993 r., po wyborach parlamentarnych, powstała specyficzna sytuacja polityczna, ponieważ poza parlamentem znalazła się część prawicowych partii politycznych, którym nie udało się pokonać bariery tzw. klauzuli zaporowej uregulowanej w ordynacji wyborczej do Sejmu.

Akty politycznej dobrej woli ówczesnej większości parlamentarnej o orientacji lewicowej nie ustrzegły Zgromadzenia Narodowego przed tymi zarzutami. Zmierzały one do ustalenia składu Komisji Konstytucyjnej odzwierciedlającej pluralistyczny układ sił politycznych w parlamencie. Spośród 56 członków Komisji 20 było parlamentarzystami z SLD, 16 z PSL, 8 z UD, 4 z UP, po 2 parlamentarzystów z BBWR, KPN i NSZZ „Solidarność”, 1 z mniejszości niemieckiej oraz

senator z Klubu Senatorów Niezależnych. Większość parlamentarną tworzącą koalicję rządową w tamtym czasie stanowili posłowie i senatorowie frakcji parlamentarnych SLD i PSL. Także takimi aktami były decyzje zapewniające opozycyjnym członkom Komisji Konstytucyjnej zasadniczy wpływ na przebieg prac konstytucyjnych, przewodniczenie znaczącym podkomisjom Komisji Konstytucyjnej powierzono m.in. posłowi Krzysztofowi Kamińskiemu z KPN, posłowi Ryszardowi Bugajowi z UP, posłowi Jerzemu Gwiżdżowi z BBWR oraz senatorowi Piotrowi Andrzejewskiemu z Senackiego Klubu NSZZ „Solidarność”.

W tym okresie osłabło również poparcie społeczne dla konstytucji, co przełożyło się na znaczny dystans do nowej Konstytucji przez siły parlamentarne reprezentowane w parlamencie. Już na początku prac konstytucyjnych pojawiła się istotna bariera polityczna, gdyż zaczęto zadawać sobie fundamentalne pytanie – kto i kiedy ma uchwalić nową Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej i kto będzie beneficjentem politycznym nowych rozwiązań konstytucyjno-ustrojowych. Problem ten pojawił się po raz kolejny już po uchwaleniu konstytucji RP przez Zgromadzenie Narodowe, w czasie kampanii referendalnej w kwietniu–maju 1997 r.

Pierwsze kilka miesięcy prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego upłynęło na rozwiązywaniu problemów regulaminowo-organizacyjnych Komisji oraz na prowadzeniu sporów dotyczących procedury konstytucyjnej. Spoty te przeniosły się na forum Sejmu oraz Senatu, a związane były z podjęciem inicjatyw ustawodawczych przez Prezydenta RP Lecha Wałęsę oraz grupę posłów opozycyjnych dotyczących nowelizacji ustawy konstytucyjnej z 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP.

Prace ustawodawcze prowadzone w Sejmie i Senacie w tym zakresie, od grudnia 1993 r. do 22 kwietnia 1994 r., formalnie wstrzymały podjęcie merytorycznej debaty konstytucyjnej, a w istocie potwierdziły pojawienie się barier natury politycznej.

Mimo początkowego sceptycyzmu SLD i PSL wobec prezentowanych koncepcji zmiany procedury konstytucyjnej większość parlamentarna, reprezentowana przez te partie, nie zdecydowała się ostatecznie na ich odrzucenie. Był to gest polityczny w stronę opozycyjnych sił prawicowych oraz związany z faktem zakwestionowania politycznej reprezentacji Zgromadzenia Narodowego.

Prace w zakresie zmiany trybu przygotowania Konstytucji RP zostały zakończone uchwaleniem 22 kwietnia 1994 r. ustawy konstytucyjnej, nowelizującej ustawę konstytucyjną z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP (Dz. U. Nr 61, poz. 251), która weszła w życie 4 czerwca 1994 r.

Zakres zmian obejmował trzy kwestie:

- 1) stworzenie podstaw konstytucyjnych dla referendum dotyczącego określenia zasad, na których ma się opierać nowa Konstytucja;
- 2) przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym projekty Konstytucji wniesione na podstawie i w trybie ustawy konstytucyjnej z 1992 r. podlegają rozpatrzeniu bez względu na to, w której kadencji Sejmu i Senatu zostały zgłoszone;

- 3) przyznanie prawa inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie projektu nowej Konstytucji grupie co najmniej 500 000 obywateli posiadających prawa wyborcze, możliwe do wykonania w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy konstytucyjnej uchwalonej 22 kwietnia 1994 r.

#### 4.2. Projekty nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Dyskusja nad zmianą trybu uchwalenia Konstytucji, a następnie prace ustawodawcze nad uchwaleniem ustawy konstytucyjnej nowelizującej tryb przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP spowodowały, że Zgromadzenie Narodowe mogło przystąpić do rozpatrywania zgłoszonych projektów Konstytucji dopiero po upływie terminu na wniesienie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.

W tym czasie, zgodnie z regulacjami określonymi w ustawach konstytucyjnych z 1992 r. oraz z 1994 r., były wnoszone projekty nowej Konstytucji.

W dniu 9 maja 1994 r. upłynął 6-miesięczny termin na wniesienie projektów przez grupę co najmniej 56 członków Zgromadzenia Narodowego i Prezydenta RP. W terminie tym wniesiono 3 projekty:

- 1) projekt Konstytucji RP wniesiony przez Prezydenta RP Lecha Wałęsę;
- 2) projekt Konstytucji podpisany przez 60 członków Zgromadzenia Narodowego, członków Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznej;
- 3) projekt Konstytucji podpisany przez 68 członków Zgromadzenia Narodowego, posłów i senatorów Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej.

W dniu 4 czerwca 1994 r. weszła w życie uchwalona 22 kwietnia 1994 r. nowelizacja ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r., co zgodnie z art. 12 a oznaczało objęcie przedmiotem prac konstytucyjnych projektów Konstytucji wniesionych w poprzedniej kadencji.

W dniach 22–23 czerwca 1994 r. na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej odbyła się wstępna prezentacja 6 projektów Konstytucji wniesionych do tego czasu do Zgromadzenia Narodowego. Wstępna prezentacja projektów Konstytucji – chociaż niemająca oparcia w formalnych przepisach procedury konstytucyjnej – była pierwszą merytoryczną debatą konstytucyjną w Komisji Konstytucyjnej, mimo że niepełną. W tym czasie był niezakończony jeszcze proces wnoszenia projektów nowej Konstytucji. Oczekiwano bowiem na ewentualne wniesienie projektu obywatelskiego.

W dniu 5 września 1994 r. wniesiono obywatelski projekt Konstytucji RP przygotowany przez Społeczną Komisję Konstytucyjną oraz poparty podpisami 959 270 obywateli posiadających prawa wyborcze. Pracom Społecznej Komisji Konstytucyjnej i inicjatywie obywatelskiej wniesienia projektu nowej Konstytucji RP politycznie patronował, a także udzielał wsparcia NSZZ „Solidarność”. Ostatecznie wniesionych zostało do Zgromadzenia Narodowego 7 projektów Konstytucji. Zakończenie procedury wnoszenia projektów konstytucji pozwoliło na przejście do kolejnego etapu prac konstytucyjnych.



### 4.3. Pierwsze czytanie projektów Konstytucji RP w Zgromadzeniu Narodowym oraz sejmowa debata konstytucyjna

W dniach 21–23 września 1994 r. odbyło się na posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego pierwsze czytanie zgłoszonych projektów nowej Konstytucji RP. Po przeprowadzonej debacie uchwałą Zgromadzenia Narodowego wszystkie projekty zostały przyjęte i skierowane do prac Komisji Konstytucyjnej. Była to pierwsza konstytucyjna debata Zgromadzenia Narodowego poświęcona Nowej Konstytucji RP.

Zgromadzenie Narodowe uchwałą z dnia 22 września 1994 r. przyjęło również Regulamin Zgromadzenia Narodowego dla uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 54, poz. 453; zmiana z dnia 19 stycznia 1996 r., M.P. Nr 7, poz. 75).

Kolejnym etapem prac konstytucyjnych była debata sejmowa na temat zasadniczych kwestii ustrojowych. Zasadnicze kwestie ustrojowe debaty sejmowej przedstawiła Komisja Konstytucyjna. Stały się one przedmiotem jej obrad w dniu 11 października 1994 r. Wykaz tych zagadnień objęty formalną uchwałą Komisji wskazywał na szereg problemów ustrojowych zarówno co do kształtu ustroju politycznego Rzeczypospolitej, koncepcji ustrojowej wolności i praw obywatelskich, systemu prawa Rzeczypospolitej i wielu innych stanowiących szczegółowe dylematy konstytucyjne przedłożone przez 6 podkomisji Komisji Konstytucyjnej.

Debata sejmowa, stanowiąca kolejny etap prac konstytucyjnych, odbyła się w dniu 21 października 1994 r.

Pierwsze czytanie projektów Konstytucji w Zgromadzeniu Narodowym oraz dylematy ustrojowe do debaty sejmowej wykazały kolejną, zasadniczą barierę w uchwaleniu nowej Konstytucji RP.

Dotyczyło to meritum nowej Konstytucji RP, a więc jasnej oraz kompleksowej wizji ustrojowej państwa. Przedłożone projekty bardziej ujawniły zasadnicze rozbieżności niż wspólną wizję koncepcji nowego ustroju Rzeczypospolitej, zawarte w postulatach głównych partii politycznych. Spór dotyczył zagadnień takich, jak: aksjologia przyszłej ustawy zasadniczej, koncepcja ustrojowa systemu rządów, filozofia oraz koncepcja praw i wolności człowieka, ustrój władzy lokalnej oraz charakter stosunków wyznaniowych w państwie.

Prace konstytucyjne w latach 1993–1997 mogły zostać prowadzone oraz zakończone uchwaleniem Konstytucji RP jedynie w sytuacji stworzenia kompromisu politycznego i społecznego w sprawie uchwalenia nowej ustawy zasadniczej. Była to podstawowa dyrektywa polityczna prowadzenia prac konstytucyjnych w Komisji Konstytucyjnej i w czasie obrad plenarnych Zgromadzenia Narodowego. Była to nie tylko dyrektywa polityczna, lecz wręcz doktryna polityczno-ustrojowa kształtowania ustroju konstytucyjnego państwa.

#### 4.4. Prace konstytucyjne w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego

Zasadnicze prace nad projektem Konstytucji RP były prowadzone w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Komisja przyjęła główny ciężar poszukiwania kompromisu politycznego oraz ukształtowania rozwiązań ustrojowych, wyrażających historyczny konsensus społeczny do podstawowych zasad ustroju państwa.

Okres dwóch lat prac Komisji Konstytucyjnej, od listopada 1994 r. do 16 stycznia 1997 r., charakteryzował się licznymi oraz trudnymi zabiegami na rzecz osiągnięcia konstytucyjnego kompromisu polegającego na czynieniu koncesji wobec postulatów ustrojowych poszczególnych partii politycznych oraz postulatów Kościoła katolickiego w Polsce.

Pierwszy etap prac dotyczył przygotowania projektu jednolitego w ujęciu wariantowym Konstytucji RP (od listopada 1994 r. do 26 stycznia 1995 r.). Po zakończeniu debaty sejmowej dalsze prace prowadzono w 6 podkomisjach stałych, których celem było przygotowanie poszczególnych części Konstytucji. Do podkomisji tych należały: Podkomisja redakcyjna, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających, Podkomisja podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego, Podkomisja zagadnień systemu źródeł prawa, Podkomisja organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego, Podkomisja instytucji ochrony prawa i organów wymiaru sprawiedliwości, Podkomisja praw i obowiązków obywateli.

W oparciu o wyniki pracy w podkomisjach Komisja Konstytucyjna opracowała w styczniu 1995 r. projekt jednolity, który pod debacie został przyjęty w drodze głosowania. Wersja robocza nosiła nazwę „Projekt jednolity Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (w ujęciu wariantowym) noszący datę 26 stycznia 1995 r.

Drugi etap prac Komisji Konstytucyjnej obejmował prace nad poszczególnymi artykułami i rozdziałami projektu jednolitego Konstytucji RP, które były prowadzone od 27 lutego 1995 r. do 19 czerwca 1996 r. W tym okresie powstał projekt będący wynikiem prac całej Komisji Konstytucyjnej. W dniu 19 czerwca 1996 r. Komisja przyjęła ostatni rozdział XII „Przepisy końcowe”, a tym samym zakończyła trwający 1,5 roku zasadniczy etap prac nad przygotowaniem nowej Konstytucji.

Trzeci etap to prace Komisji Konstytucyjnej, zmierzające do przygotowania sprawozdania Komisji, zawierającego projekt Konstytucji RP w formie tekstu jednolitego (17 września 1996–16 stycznia 1997). Etap ten był poprzedzony pracami redakcyjnymi nad projektem Konstytucji RP, prowadzonymi w lipcu i sierpniu 1996 r. przez zespół ekspertów pod kierownictwem prof. A. Gwiżdża, a następnie w Podkomisji redakcyjnej, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających w okresie od 12 do 17 sierpnia 1996 r. Efektem prac podkomisji było sprawozdanie zawierające projekt Konstytucji RP w formie tekstu jednolitego.

W dniu 17 września 1996 r. Komisja rozpoczęła rozpatrywanie sprawozdania Podkomisji redakcyjnej. W kolejnych miesiącach Komisja przeprowadziła szczegółową debatę i dokonała wiele zasadniczych zmian wcześniejszych przepisów oraz uzupełniła je o wiele nowych artykułów.

Znaczącym wydarzeniem politycznym prowadzonych prac było przedłożenie 16 grudnia 1996 r. propozycji poprawek ustrojowych przez kluby parlamentarne PSL i UD, reprezentowane przez członków Komisji, które oświadczyły, że od ich przyjęcia uzależniają poparcie polityczne dla nowej Konstytucji RP. W tej sytuacji Komisja przyznała prawo złożenia poprawek wszystkim klubom i kołom poselskim do dnia 31 grudnia 1996 r.

Propozycje poprawek zgłoszone przez kluby parlamentarne były rozpatrywane na posiedzeniu Komisji w dniach 14–16 stycznia 1997 r. Do końcowego głosowania, po zakończeniu prac nad projektem, doszło 16 stycznia 1997 r. Przedmiotem głosowania był wniosek przewodniczącego Komisji o przyjęciu sprawozdania Komisji o skierowaniu do niej przez Zgromadzenie Narodowe projektu zawierającego projekt Konstytucji RP w formie tekstu jednolitego. Wniosek poparło 45 członków Komisji, 2 członków było przeciwnych, a 1 członek Komisji wstrzymał się od głosu.

W sprawie nowej ustawy zasadniczej przygotowanej przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego stanowisko zajął również Episkopat Kościoła Katolickiego w Polsce. W dniu 3 lutego 1997 r. Sekretarz Generalny Konferencji Episkopatu Polski bp Tadeusz Pieronek przekazał Prezydentowi RP Aleksandrowi Kwaśniewskiemu oraz Marszałkom Sejmu i Senatu stanowisko Rady Stałej Konferencji Episkopatu Polski w sprawie Konstytucji Rzeczypospolitej, zawierające postulaty biskupów polskich Kościoła katolickiego dotyczące rozwiązań konstytucyjnych, m.in. dotyczące wartości chrześcijańskich, odwołania się do Boga w Konstytucji (*invocatio Dei*), ochrony życia człowieka od poczęcia aż do śmierci, definicji chrześcijańskiej małżeństwa, odwołania się do pojęcia „Naród Polski”, którego tożsamość wyraża jego historia oraz kultura.

#### **4.5. Uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w drugim i trzecim czytaniu w Zgromadzeniu Narodowym**

Kolejnym etapem prac konstytucyjnych było rozpatrzenie projektu i uchwalenie Konstytucji RP w drugim czytaniu przez Zgromadzenie Narodowe. W dniach 24–28 lutego 1997 r. odbyła się pierwsza część trzeciego posiedzenia Zgromadzenia Narodowego, na którym przeprowadzono drugie czytanie projektu Konstytucji Rzeczypospolitej, a więc rozpoznano sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej zawierające jednolity projekt Konstytucji.

Po przedstawieniu sprawozdania Komisji przez jej przewodniczącego prof. Marka Mazurkiewicza oraz wniosków mniejszości rozpoczęto debatę, podczas której głos zabrało ponad 200 członków Zgromadzenia Narodowego w ramach wystąpień klubowych oraz wystąpień indywidualnych, spośród któ-

rych 120 uczestników debaty konstytucyjnej zgłosiło prawie 500 poprawek do projektu.

W dniu 27 lutego Marszałkowi Sejmu RP Józefowi Zychowi przekazano stanowisko Społecznej Komisji Konstytucyjnej „W sprawie zasadniczych kwestii związanych z parlamentarnym projektem Konstytucji”. Stanowisko zawierało wykaz zagadnień konstytucyjno-ustrojowych do negocjacji między opozycją pozaparlamentarną a „koalicją konstytucyjną”.

Kierownictwo klubów parlamentarnych „koalicji konstytucyjnej” podjęło dialog z opozycją pozaparlamentarną, jednak konsultacje polityczne nie wniosły niczego nowego do przebiegu prac konstytucyjnych. Nie wpłynęły również na zmianę stanowiska obu stron w przedmiocie rozwiązań konstytucyjno-ustrojowych.

Poprawki zgłoszone w debacie konstytucyjnej w drugim czytaniu stały się przedmiotem prac Komisji Konstytucyjnej. Komisja po ich rozpatrzeniu w dniach 7–14 marca 1997 r., rekomendowała w dodatkowym sprawozdaniu 362 poprawki, spośród których 113 wnioskowała o przyjęcie przez Zgromadzenie Narodowe.

W dniach 21–22 marca 1997 r. miała miejsce druga część trzeciego posiedzenia Zgromadzenia Narodowego, poświęcona rozpatrzeniu wniosków mniejszości i 362 poprawek przedłożonych w dodatkowym sprawozdaniu Komisji Konstytucyjnej. Przeprowadzono 328 głosowań i kwalifikowaną większością 2/3 głosów przyjęto prawie 100 poprawek oraz dwa wnioski mniejszości. W wyniku tych głosowań wprowadzono do Konstytucji 5 nowych artykułów (art. 19, 69, 78, 153 i 237), dokonano zmian w preambule oraz w ponad 70 artykułach. Następnie odbyło się głosowanie nad przyjęciem całości projektu Konstytucji RP wraz z przyjętymi poprawkami.

W głosowaniu wzięło udział 497 członków Zgromadzenia Narodowego, z czego za przyjęciem projektu głosowało 461 członków Zgromadzenia Narodowego, przeciw – 31, a 5 wstrzymało się od głosu. Oznaczało to, iż Zgromadzenie Narodowe uchwaliło w drugim czytaniu Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej wymaganą większością 2/3 głosów. Była to większość głosów wskazująca na szeroki konsensus polityczny oraz społeczny, który pozwolił na legitymizowanie w Zgromadzeniu Narodowym nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jako Konstytucji szerokiego, obywatelskiego kompromisu.

Marszałek Sejmu, jako przewodniczący Zgromadzenia Narodowego, Konstytucję RP uchwaloną w drugim czytaniu przesłał Prezydentowi RP, który w ciągu 60 dni miał prawo zgłosić do jej tekstu propozycje zmian (art. 8 ust. 2).

Prezydent Aleksander Kwaśniewski skorzystał z przysługującego mu prawa i 24 marca 1997 r. złożył na ręce przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego propozycję zmian do Konstytucji RP uchwalonej w drugim czytaniu. Obejmowały one łącznie 41 artykułów Konstytucji.

Propozycje te były przedmiotem prac na 101. i zarazem ostatnim posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej w dniu 26 marca 1997 r. Rolą Komisji było wyrażenie

opinii na temat proponowanych zmian w formie rekomendacji ich przyjęcia lub odrzucenia przez Zgromadzenie Narodowe. Komisja pozytywnie zaopiniowała 30 propozycji zmian. Dwie propozycje zmian zostały poparte przez Komisję częściowo, negatywnie zaś zaopiniowała Komisja jedynie 10.

Pierwsza grupa propozycji zmian przedłożonych przez Prezydenta RP obejmowała zmiany o charakterze legislacyjnym, poprawiające tekst Konstytucji, druga zaś – to propozycje merytoryczne. Stanowiły one konstruktywny wkład w kształtowanie treści Konstytucji i proponowały w znacznym zakresie zmianę dotychczasowych rozwiązań ustrojowych.

Najistotniejsze z nich dotyczyły: ograniczenia immunitetu parlamentarnego i poszerzenia niepołączalności immunitetu parlamentarnego z innymi funkcjami w państwie, kadencyjności najwyższych stanowisk w Siłach Zbrojnych RP, powierzenia Prezydentowi RP prawa powoływania na najwyższe stanowiska w Sądzie Najwyższym i Trybunale Konstytucyjnym, gwarantując tym samym w większym stopniu ich apolityczność, wprowadzenie zasady ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, zmiany w zakresie zasad ponoszenia odpowiedzialności politycznej przez rząd i poszczególnych ministrów. Istotną poprawkę stanowiła propozycja uzupełnienia treści Konstytucji o przepis, że wolności i prawa ujęte w Konstytucji nie powinny być interpretowane w sposób ograniczający prawa człowieka, wynikające z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz innych norm prawa międzynarodowego, jednakże zostały negatywnie zaopiniowane przez Komisję Konstytucyjną.

W dniu 2 kwietnia 1997 r. odbyło się 4. posiedzenie Zgromadzenia Narodowego, na którym dokonano trzeciego czytania Konstytucji RP, czyli dokonano rozpatrzenia sprawozdania Komisji Konstytucyjnej o prezydenckich propozycjach jej zmian.

W wyniku przeprowadzonej debaty konstytucyjnej Zgromadzenie Narodowe rozpatrzyło 39 propozycji zmian (2 poprawki zostały wycofane ze Zgromadzenia Narodowego), przyjmując w drodze głosowania 31 poprawek, a 8 odrzucając. Z propozycji pozytywnie zaopiniowanych przez Komisję Zgromadzenia Narodowego nie przyjęto jedynie poprawki dotyczącej ograniczenia immunitetu parlamentarnego.

Kolejnym krokiem było poddanie pod głosowanie wniosku o przyjęcie w całości Konstytucji RP wraz z przyjętymi propozycjami zmian zgłoszonymi przez Prezydenta RP. W głosowaniu uczestniczyło 497 członków Zgromadzenia Narodowego. Nie głosowało 63. Wymagana większość 2/3 głosów wynosiła 332. Za uchwaleniem Konstytucji zagłosowało 451 członków Zgromadzenia Narodowego, przeciw – 40, natomiast 6 wstrzymało się od głosu.

W dniu 2 kwietnia 1997 r. Zgromadzenie Narodowe uchwaliło nową Konstytucję RP po 7 latach prac konstytucyjnych, prowadzonych przez 3 kolejne parlamenty, wybrane w czerwcu 1989 r., w październiku 1991 r. oraz we wrześniu 1993 r.

Pomyślne zwieńczenie prac konstytucyjnych uchwaleniem Konstytucji Rzeczypospolitej w 1997 r. nie byłoby możliwe bez wypracowania społecznego oraz politycznego kompromisu.

#### 4.6. Referendum Konstytucyjne

Konstytucja RP uchwalona w trzecim czytaniu przez Zgromadzenie Narodowe musiała zostać poddana pod referendum. Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski wydał zgodnie z art. 9 ustawy konstytucyjnej z 1992 r. w dniu uchwalenia Konstytucji zarządzenie w sprawie przeprowadzenia referendum konstytucyjnego, ustalając jego datę na niedzielę 25 maja 1997 r. (Dz. U. Nr 31, poz. 174).

W dniu 5 maja 1997 r. rozpoczęła się oficjalnie kampania referendalna, która trwała do 23 maja, jednakże nieoficjalnie kampania, zwłaszcza o charakterze antykonstytucyjnym, rozpoczęła się znacznie wcześniej, bo już w lutym 1997 r., w okresie debaty konstytucyjnej w Zgromadzeniu Narodowym.

Kampania referendalna została wyraźnie zdominowana przez ostrą krytykę nowej Konstytucji, prowadzoną często w demagogicznej formie, zamiast w sposób rzetelny wyjaśnić wyborcom zalety i walory nowych rozwiązań ustrojowych, a także wskazywać ewentualne ułomności przyjętych rozwiązań konstytucyjnych.

Wyraźnie zadeklarowanymi przeciwnikami nowej ustawy zasadniczej były środowiska polityczne parlamentarnej oraz pozaparlamentarnej prawicy, wspierane przez niektórych hierarchów Kościoła katolickiego. Oznaczało to polityczną aktywność niektórych duchownych w kampanii referendalnej.

W publicznej debacie oraz polemikach podnoszono najczęściej kwestie, takie jak: zbyt małe nawiązanie Konstytucji RP do tradycji narodowych oraz dziedzictwa chrześcijańskiego, brak rozrachunku z okresem Polski Ludowej, brak odniesienia do prawa naturalnego, zagrożenia wypływające z regulacji konstytucyjnych dla praw rodziny, suwerenności państwa i narodu polskiego. Ponadto podnoszono zarzuty dotyczące bardziej szczegółowych regulacji dotyczących pozycji ustrojowej Prezydenta RP, statusu prawnego posłów i senatorów, instytucji dotyczących finansów publicznych.

Prowadzona kampania zmierzała do wyraźnej polaryzacji politycznej społeczeństwa w sprawie nowej Konstytucji i miała niewątpliwy wpływ na frekwencję w głosowaniu. Karty do głosowania oddało 12 139 790 osób, czyli 42,86% wszystkich uprawnionych do głosowania. Uprawnionych do głosowania było 28 324 965 obywateli.

W referendum Konstytucję poparło 6 396 641 głosujących, czyli 328 072 osoby więcej od wymaganej większości biorących udział w głosowaniu (ustawowo wymagana większość wynosiła 6 068 569). Przeciwno Konstytucji opowiedziały się 5 570 493 osoby (obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 lipca 1997 r., Dz. U. Nr 75, poz. 476).

Sąd Najwyższy w uchwale z 15 lipca 1997 r. stwierdził ważność referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r., a Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski podpisał nową Konstytucję RP 16 lipca 1997 r.

Konstytucja RP, ogłoszona w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) weszła w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, tj. z dniem 17 października 1997 r. W tym dniu utraciły moc Mała Konstytucja z 17 października 1992 r. oraz utrzymane w mocy na jej podstawie przepisy Konstytucji z 22 lipca 1952 r.

**Ryszard Mojak**

### **GENESIS, CONSTITUTIONAL PRINCIPLES AND LEGAL PROCEDURES FOR THE CREATION AND ADOPTION OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND OF 2 APRIL 1997**

The Constitution of the Republic of Poland, adopted on 2 April 1997, is the basic legal act regulating the organization of the state, the principles of the political system and the legal shape of the constitutional system of the Polish state. It is a fundamental law that regulates the principles of political and socio-economic system in the Third Republic of Poland. The scope of the regulation of the constitutional system by the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 includes norms considering the organization of state power and, to a significant extent, the organization and constitutional tasks of the society in a democratic state. The current political and socio-economic system is to a large extent conditioned by the evolution of constitutional regulations and practice, based on reforms of the political system implemented as part of the constitutional and political transformation in the period of 1989 - 1997. The adoption of the Constitution of the Republic of Poland in April 1997 and the procedure for its preparation and adoption regulated by the constitutional law of 1992 were determined by the evolution of constitutional and political solutions and political practice as part of the constitutional transformation. In specific cases, it was politically conditioned to shape the liberal democratic system in the Third Republic of Poland. The adoption of the new Constitution of the Republic of Poland was promised by the „social contract” concluded at the Round Table Conference on 5 April 1989. The fundamental scope and shape of the political reform, agreed as a result of the political negotiations of the Round Table, were determined by the provisions included in the social contract under the title “Position on political reforms”. This document stated that the task of the parliament elected in the elections which took place that year was to create a new democratic Constitution of the Republic of Poland and new democratic electoral law. Political agreements concluded during the Round Table Conference laid the foundations for the commencement of fundamental reforms in the political and economic system of the state in 1989 and created a valid justification and favorable political climate for the adoption of the new Constitution of the Republic of Poland.

The transformation of the political system in Poland at the turn of the eighties and nineties of the twentieth century was a pragmatic adaptation of constitutional provisions