

Ryszard Balicki

Zakład Prawa Państwowego UW

„MAŁE KONSTYTUCJE” W POLSKIM PRAWIE KONSTYTUCYJNYM*

Zagmatwana historia Państwa Polskiego sprawiła, iż trzykrotnie już konieczne stawało się uchwalenie aktu o randze konstytucyjnej, który jednak swą regulacją nie obejmował wszystkich spraw „jakie zwyczajowo i doktrynalnie uznawane są za materię konstytucyjną”¹. Akty te w polskim prawie konstytucyjnym nazywane są „małymi konstytucjami”. Pojęcie to, jakkolwiek nie zostało normatywnie zdefiniowane używane było i jest powszechnie, i to zarówno w tekstach publicystycznych, jak i w rozważaniach doktrynalnych.

Pierwszą Małą konstytucją nazwana została uchwała Sejmu Ustawodawczego z 1919 r., powierzająca Józefowi Piłsudskiemu dalsze sprawowanie urzędu Naczelnika Państwa, kolejną - ustawa przyjęta przez Sejm Ustawodawczy w roku 1947, ostatnią (dotychczas) - ustawa konstytucyjna z 1992r.

Niniejszej praca ma celu skrótową rekonstrukcję genezy uchwalenia tych aktów oraz przedstawienie zakresu ich normowania.

1. W rywalizacji o honor „pierwszej regulacji ustroju nowo powstającego państwa” stawać mogą trzy akty:

a/ manifest Rady Regencyjnej z 7 października 1918 r. głoszący zasadę niepodległości Polski na podstawie 13 punktu orędzia prezydenta USA W. Wilsona²,

b/ odezwa tzw. Rządu Lubelskiego z 7 listopada 1918, głosząca m.in.: „Sejm ustawodawczy zwołany będzie przez nas jeszcze w roku bieżącym na podstawie powszechnego bez różnicy płci, równego, bezpośredniego, tajnego i proporcjonalnego głosowania. Ordynacja wyborcza będzie ogłoszona w ciągu najbliższych kilku dni. Czynne i bierne prawo wyborcze będzie przysługiwało każdemu obywatelowi i obywatelce, mającym 21 lat skończonych”³.

* Tekst ukazał się [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, Acta UW.1997, Prawo CCLVII, 1997 r. s. 11.

¹ *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 32

² Orędzie wygłoszone 8 stycznia 1918 r., którego punkt 13 brzmiał następująco: „Powinno być stworzone niepodległe państwo polskie, które winno obejmować ziemie zamieszkałe przez ludność bezsprzecznie polską, mieć zapewniony wolny i bezpieczny dostęp do morza; jego niezawisłość polityczna i całość terytorialna winna być zagwarantowana układem międzynarodowym”.

³ K. W. Kumaniecki, *Zbiór najważniejszych dokumentów do powstania Państwa Polskiego*, Warszawa-Kraków 1920, s. 127.

c/ dekret Naczelnika Państwa z 14 listopada 1918 r., zapowiadający zwołanie Sejmu Ustawodawczego oraz dekret z 22 listopada 1918 r. „*O najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej*”⁴.

Historia właśnie akt wymieniony jako ostatni uczyniła pierwszym aktem (polskiej władzy) o charakterze normatywnym⁵. Na jego podstawie władza - do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego - sprawowana była przez Tymczasowego Naczelnika Państwa. Mianował on prezydenta ministrów (premiera), ministrów oraz innych wyższych urzędników; przed nim też rząd był odpowiedzialny. W dekrete określono również, iż: akty rządu wymagają kontrasygnaty Prezydenta Ministrów⁶ (art. 4), sądy wydają wyroki w imieniu Republiki Polskiej (art. 5), urzędnicy składają przysięgę na wierność Republice Polskiej (art. 7), oraz że pierwszy budżet zostanie uchwalony przez rząd i zatwierdzony przez Tymczasowego Naczelnika Państwa (art. 8).

W dniu 10 lutego 1919 r. rozpoczął obrady Sejm Ustawodawczy, którego głównym zadaniem było określenie ustroju kraju i przyjęcie Ustawy Zasadniczej.

Zgodnie z art. 1 dekretu Naczelnika Państwa z 22 listopada 1918 r.⁷, na trzecim posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego, odbytym w dniu 20 lutego 1919 r., Józef Piłsudski złożył swoją władzę. W *Deklaracji o złożeniu urzędu Tymczasowego Naczelnika Państwa* stwierdził m.in. „Uważam, iż po jego [tj. Sejmu Ustawodawczego - przyp. mój RB] ukonstytuowaniu się rola moja jest skończona. Jestem szczęśliwy, że posłuszny swej żołnierskiej przysiędze i swemu przekonaniu - postawić mogę do dyspozycji Sejmowi swą władzę, którą dotąd w narodzie piastowałem. Oświadczam niniejszym, że składam swój urząd Naczelnika Państwa w ręce Marszałka Sejmu”⁸.

Niezwłocznie po tym Marszałek Sejmu poinformował posłów, iż na jego ręce wpłynął projekt uchwały podpisany przez ponad stu posłów ze wszystkich ugrupowań⁹. W projekcie wyrażano (pkt. I) podziękowanie dla Piłsudskiego za „pełne trudów sprawowanie urzędu w służbie dla Ojczyzny”, zaś w pkt. II zawarte zostały zasady na których winna opierać się władza Sejmu i Naczelnika Państwa „aż do ustawowego uchwalenia tej treści konstytucji, która określi zasadniczo przepisy o organizacji

⁴ Por. treść dekretu [w:] M. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791-1982*, Warszawa 1985, s. 196

⁵ Por. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1987, s. 425

⁶ Nie został jednak określone jaki znaczenie prawne ma kontrasygnata - „Chodziło tu nie tyle o przyjęcie odpowiedzialności przed reprezentacją narodu lub ograniczenie działalności Tymczasowego Naczelnika Państwa, który posiadał pełnię władzy, ile o poświadczenie zgodności aktu z wolą wyrażoną przez głowę państwa i przyjęcie woli tej do wiadomości i wykonania” - tak M. Nadrowska, *Pozycja prawna Naczelnika Państwa w latach 1918-1922*, Warszawa 1979, s. 15, cyt. za: Stanisław Krukowski, *Mała konstytucja z 1919 r.* [w:] *Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, tom 2, s. 8

⁷ „Obejmuję jako Tymczasowy Naczelnik Państwa, Najwyższą Władzę Republiki Polskiej i będę ją sprawował aż do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego”

⁸ Por. *Deklaracja o złożeniu urzędu Tymczasowego Naczelnika Państw*, [w:] *Józef Piłsudski Pisma zbiorowe*, Warszawa 1937, t. V, s. 61

⁹ Projekt ten był owocem spotkania Konwentu Seniorów odbytego w dniu 19 lutego 1919 roku, podczas którego ustalono, iż projekt uchwały wniesiony zostanie przez przedstawicieli wszystkich klubów, tak aby nie okazywać rozbieżności już na wstępie prac Sejmu Ustawodawczego, zob. S. Krukowski, *op. cit.*, s. 11

naczelnych władz w Państwie Polskim”. Sejm powyższą uchwałą jednogłośnie przyjął, a marszałek prowadzący obrady oświadczył J. Piłsudskiemu, iż Sejm Ustawodawczy powierzył mu pełnienie funkcji Naczelnika Państwa¹⁰.

2. Uchwała powyższa - która jako pierwsza została nazwana „małą konstytucją”¹¹ - jest prawdopodobnie najkrótszym współczesnym aktem ustrojodawczym. Jej oficjalna nazwa brzmi: *Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 roku w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa*¹², zaś merytorycznie złożona była z dwóch części¹³.

W pierwszej - Sejm „przyjmuje oświadczenie” Naczelnika, iż składa on swój urząd i wyraża podziękowanie za sprawowanie tej funkcji. Druga część to: wprowadzenie, zakreślające ramy temporalne sprawowania urzędu Naczelnika Państwa przez Józefa Piłsudskiego¹⁴ oraz 5 punktów określających zasady sprawowania władzy przez Naczelnika. Uchwała ta regulowała jedynie stosunki pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą poza swym zakresem normowania pozostawiając inne kwestie. Na jej podstawie władza zwierzchnia w Polsce znalazła się w rękach Sejmu Ustawodawczego¹⁵. Stanowiło to odrzucenie zasady trójpodziału władzy i wprowadzenie rządów komitetowych - zgodnie z pojęciem wprowadzonym przez H. Kelsena. System ten - wprowadzony bezpośrednio po wojnie nie tylko w Polsce, lecz również w Niemczech, Austrii, Czechosłowacji i Estonii - polegał na sprowadzeniu innych naczelnich organów do roli swoistych komitetów wykonawczych parlamentu.¹⁶

Omawiane regulacje - w porównaniu z dekretem z 22 listopada 1918 r. - radykalnie zmniejszyły uprawnienia Naczelnika. Pozostał on „przedstawicielem Państwa i najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych” (pkt. II-2 uchwały), jednak tworzenie przezeń rządu winno odbywać się na podstawie „porozumienia z Sejmem” (pkt. II-3 uchwały). Naczelnika Państwa

¹⁰ Por. *Józef Piłsudski. Pisma zbiorowe* Warszawa 1937, t. V, s. 62

¹¹ Mimo - co warto podkreślić - akt ten nie był ustawą konstytucyjną czy też nawet zwykłą ustawą, lecz tylko uchwałą.

¹² Por. M. Adamczyk, S. Pastuszka, *op. cit.* s. 197-198

¹³ 13 lutego 1920 r. Mała konstytucja została uzupełniona o następujące postanowienie: „emisja biletów Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej lub innych biletów, obciążających Skarb Państwa, nie mniej zaciąganie pożyczek państwowych, tudzież przyjmowanie przez Państwo gwarancji finansowych nie może nastąpić bez uprzedniego zezwolenia Sejmu”. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* (dalej DzU RP) z 1920 r., Nr 17, poz. 84.

¹⁴ Zgodnie z ustaleniami wewnętrznymi Konwentu Seniorów planowano uchwalić w terminie czterotygodniowym tymczasowe postanowienia mające szczegółowo określić organizację naczelnich władz państwa. Zob. S. Krukowski, *op. cit.*, s. 12

¹⁵ „Władzą suwerenną i ustawodawczą w państwie polskim jest Sejm Ustawodawczy” - pkt. II-1 uchwały, Por. M. Adamczyk, S. Pastuszka, *op. cit.* s. 198, Uchwała zrywa z zasadą suwerenności narodu wprowadzając w to miejsce zasadę suwerenności reprezentacji narodu czyli Sejmu Ustawodawczego.

¹⁶ Zob. A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991, s. 217 oraz J. Wawrzyniak, *Zarys historii instytucji ustrojowych i konstytucyjnych w Polsce*, Warszawa 1996, s. 55

nie został wyposażony w prawo inicjatywy ustawodawczej, prawo rozwiązywania parlamentu czy też w prawo weta.

Każdy akt Naczelnika Państwa wymagał kontrasygnaty właściwego ministra (pkt. II-5 uchwały), jednocześnie jednak została wprowadzona bezpośrednia odpowiedzialność Naczelnika przed Sejmem (na takich samych zasadach, jak w przypadku odpowiedzialności ministrów - pkt. II-4 uchwały) w doktrynie podnosi się, iż wprowadzenie zasady osobistej odpowiedzialności Naczelnika w związku z prowadzoną przez niego działalnością (zapewne wbrew zamiarom twórców uchwały) powodowało, paradoksalnie, zwiększenie jego samodzielności. Co prawda, winien on otrzymać kontrasygnatę dla każdej swej decyzji, jednak przy tym akcie pozycja Naczelnika była silniejsza niż wówczas, kiedy tylko minister byłby za daną decyzję odpowiedzialny¹⁷.

Analizując ustrój skonstruowany przez Małą konstytucję należy szczególną uwagę zwrócić na dwa aspekty: działalność ustawodawczą oraz sposób kreowania rządu¹⁸.

Odnosnie uprawnień związanych z legislacją należy stwierdzić, iż całość kompetencji spoczywała w rękach Sejmu Ustawodawczego, którego rola została również wzmocniona nieokreśleniem czasu trwania kadencji, zasadą permanencji pracy oraz podporządkowaniem mu wszystkich pozostałych organów władzy państwowej.

Sytuacja uległa zmianie wraz z powołaniem - w 1920 r. - Rady Obrony Państwa¹⁹, która miała prawo podejmować rozporządzenia i zarządzenia „we wszystkich sprawach, związanych z prowadzeniem i zakończeniem wojny oraz z zawarciem pokoju”²⁰. Jednak nawet w tej sytuacji wszystkie decyzje podjęte przez Radę - mimo, iż przedstawiciele parlamentu dysponowali w Radzie większością - musiały zostać przedłożone Sejmowi na najbliższym posiedzeniu.

Do otwartego konfliktu pomiędzy Naczelnikiem a Sejmem doszło w związku z procedurą powoływania rządu - przedmiotowe postanowienia Małej konstytucji były bardzo lakoniczne: „Naczelnik Państwa powołuje rząd w pełnym składzie na podstawie porozumienia z sejmem” (art. II-3 uchwały). Niedookreślonym elementem była forma owego „porozumienia”. Do połowy roku 1922 przyjęta była praktyka polegająca na ustaleniu kandydata na premiera podczas posiedzenia Konwentu Seniorów (po uprzednim wysunięciu kandydatury przez Naczelnika, marszałka Sejmu lub przedstawicieli klubów). Po uzyskaniu akceptacji przedstawicieli klubów, marszałek powiadamiał o tym fakcie Naczelnika, który desygnował zgłoszonego kandydata na premiera. W oficjalnej korespondencji używano wówczas zwrotu: „po porozumieniu z Sejmem Ustawodawczym w osobie jego marszałka”. Po ustaleniu składu rządu premier przedstawiał cały gabinet Naczelnikowi Państwa,

¹⁷ Por. S. Krukowski, *op. cit.*, s. 13

¹⁸ Por. A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 220.

¹⁹ Rada Obrony Państwa - powołana ustawą z 1 lipca 1920 roku (DzU RP z 1920 r., Nr 53, poz. 327) - składała się z Naczelnika Państwa jako przewodniczącego, premiera i 3 członków rządu, marszałka Sejmu Ustawodawczego i 10 przedstawicieli sejmu oraz 3 przedstawicieli wojska wyznaczonych przez Naczelnego Wodza.

²⁰ Ustawa z dnia 1 lipca 1920 roku o utworzeniu Rady Obrony Państwa, por. A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 220.

a ten dokonywał oficjalnej nominacji. W następnym zaś etapie premier prezentował Sejmowi program powołanego gabinetu²¹.

Spór powstał w czerwcu 1922 r., kiedy Naczelnik Państwa zdymisjonował rząd Antoniego Ponikowskiego pomimo, iż cieszył się on poparciem Sejmu. Naruszając w ten sposób utarty zwyczaj Piłsudski doprowadził do kryzysu gabinetowego, podczas którego pragnął zmusić Sejm do ustalenia jasnych reguł określających sposób powoływania (i odwoływania) rządu, a zwłaszcza swoich uprawnień w tej materii. Efektem sporu był kompromis głoszący, iż nie może powstać rząd nie dysponujący poparciem zarówno Naczelnika Państwa jak i Sejmu Ustawodawczego. Ustalono również, iż wymaganą Małą konstytucją wolę Sejmu („w porozumieniu”) wyrażać będzie powołana specjalnie do tego celu Komisja Główna składająca się z przedstawicieli wszystkich klubów²².

Należy podkreślić, iż lakoniczność pierwszej - tak niepełnej - „małej konstytucji” podyktowana była rachubami twórców o jej krótkotrwałym obowiązywaniu. Podczas obrad Konwentu Seniorów w dniu 19 lutego 1919 r. w dyskusji stwierdzono: „projekty konstytucji po pierwszym czytaniu, które może się ciągnąć najdłużej przez trzy posiedzenia, będą odesłane do Komisji Konstytucyjnej z poleceniem przedłożenia sprawozdania o organizacji naczelnych władz w Państwie Polskim najdalej w trzech tygodni, tak iżby powyższe tymczasowe zasady Konstytucji mogły być uchwalone najdalej w ciągu czterech tygodni”²³. W rzeczywistości jednak tekst Małej konstytucji obowiązywał nawet po uchwaleniu Konstytucji marcowej, aż do ukonstytuowania się najwyższych władz Rzeczypospolitej, co nastąpiło w grudniu 1922 r.

3. Bezpośrednio po roku 1944 i wkroczeniu wojsk Armii Czerwonej, nastąpił okres zwany w literaturze prawniczej często okresem „przejściowym”²⁴. Rządy objęła wówczas władza obca społeczeństwu, narzucona przez sąsiednie mocarstwo. Jednak czynione były wówczas próby zjednania narodu, np. poprzez formalne odwoływanie się do tradycji konstytucji marcowej²⁵.

Symptomatyczne jest, iż o ile po pierwszej wojnie światowej i odzyskaniu niepodległości wybory do sejmu odbyły się bardzo szybko, to nowi rządcy Polski po roku 1944 unikali bezpośredniego odwołania się do woli narodu²⁶.

Barometrem nastrojów społecznych i jednocześnie namiastką wyborów miało być referendum przeprowadzone 30 czerwca 1946²⁷. Trudno jednak oceniać je w kategoriach opisu nastrojów

²¹ Por. A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 221.

²² Regulacje dot. Komisji Główniej - w przeciwieństwie do Konwentu Seniorów - zostały ujęte w znowelizowanym regulaminie sejmowym. O kulisach kryzysu rządowego z 1922 roku zob. szerzej w literaturze powołanej w przypisie 35 [w:] S. Krukowski, *op. cit.*, s. 17

²³ Cyt. z posiedzenia Konwentu Seniorów, za: *Konstytucje Polski, op. cit.*, tom 2, s. 12

²⁴ Trwający do uchwalenia w roku 1952 Konstytucji PRL.

²⁵ Zob. J. Trzcziński, *Instytucje ustrojowe okresu przejściowego 1944-1947*, [w:] *Konstytucje polskie, op. cit.*, s. 239-261, K. Działocha, J. Trzcziński, *Zagadnienie obowiązywania konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944-1952*, Wrocław 1977.

²⁶ Zob. też K. Działocha, *Mała konstytucja z 1947 r.*, [w:] *Konstytucje polskie, op. cit.*, s. 263-266

społeczeństwa, bowiem: „zachęcając wyborców do głosowania <<trzy razy tak>> na pytania wzięte żywcem z ustalonego programu opozycji, rząd odrzucił wszelkie pozory etyki”²⁸. Referendum zostało sfałszowane²⁹, nie stało się więc wyznacznikiem społecznych oczekiwań lecz jedynie sprawdzianem siły rządzących i zdolności do wymuszania pozytywnego dla siebie wyniku.

Wybory jednak musiały się odbyć, zostało to bowiem zapisane w postanowieniach konferencji jałtańskiej³⁰. Ordynacja wyborcza uchwalona 22 września 1946 r., oparta była na wzorcach ordynacji z roku 1922 z uwzględnieniem zaistniałych już zmian ustrojowych³¹.

Wynik wyborów odbytych 19 stycznia 1947 r. został określony jako zdecydowana wygrana Bloku Demokratycznego. Protesty zgłoszone przez PSL we wszystkich 52 okręgach nie zostały uwzględnione³².

Prace związane z realizacją konstruowaniem nowego ustroju Sejm rozpoczął niezwłocznie³³. 4 lutego 1947 r. uchwalona została *Ustawa konstytucyjna o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej*. Na jej podstawie, już następnego dnia, Prezydentem RP wybrano Bolesława Bieruta - jedynego zgłoszonego kandydata³⁴. Po wybraniu Prezydenta uznano, iż pilnym zadaniem jest tymczasowe uregulowanie zasad funkcjonowania państwa. Przystąpiono więc do opracowania kolejnej w dziejach Polski Małej konstytucji, która miała obowiązywać do czasu uchwalenia ustawy regulującej całość materii konstytucyjnej. W celu przygotowania projektu konstytucji, w dniu 8 lutego 1947 r. powołana została 30 - osobowa Komisja Specjalna. Za podstawę prac przyjęty został projekt zgłoszony przez PPR i PPS, negatywnie zaś oceniono projekt przygotowany przez PSL³⁵. Również wszystkie zgłoszone przez opozycję poprawki³⁶ zostały krytycznie ocenione przez większość sejmową zarówno

²⁷ Na podstawie ustawy z 27 kwietnia 1946 r. o głosowaniu powszechnym, DzU RP z 1946 r., Nr 15, poz. 104

²⁸ N. Davies, *Boże igrzysko. Historia Polski*, Kraków 1993, tom II, s. 701

²⁹ „Referendum /.../ odbyło się w warunkach nie sprzyjających ani możliwości wyrażenia rzeczywistej woli przez głosujących, ani też, co równie istotne, zapoznania się z rzeczywistymi wynikami głosowania.” A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 375-376.

³⁰ „Polski Rząd Tymczasowy Jedności Narodowej <<będzie miał obowiązek>> przeprowadzenia wyborów powszechnych <<możliwie najprędzej>>”, Wł. T. Kowalski, *Walka dyplomatyczna o miejsce Polski w Europie 1939-1945*, Warszawa 1985, część 2, s. 116.

³¹ „Podstawowe założenia Konstytucji z 17 marca 1921 r. obowiązywać będą aż do zwołania wybranego w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, równym, tajnym i stosunkowym Sejmu Ustawodawczego”, *Manifest PKWN*, [w:] J. Mordwiłko, *Konstytucja i podstawowe akty ustrojowe PRL*, Warszawa 1988, s. 9-10 Szerzej na temat ordynacji zob. K. Działocha, *Mała konstytucja z 1947 r.*, *op. cit.*, s. 267-269

³² Oficjalnie podawano, iż Blok Demokratyczny zdobył 80,1% głosów, zaś PSL tylko 10,3% głosów. PSL stało na stanowisku, iż w rzeczywistości wolnych wyborach zdobyłoby 205 mandatów - „Gazeta Ludowa” z 12 lutego 1947, Nr 19, [za:] M. Adamczyk, S. Pastuszka, *op. cit.*, s. 291. Nb. oficjalne protesty złożyły również rządy USA i Wielkiej Brytanii, por. A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 379

³³ Mimo, iż pierwszego dnia obrad Stanisław Mikołajczyk zakwestionował jego prawo do wypełniania funkcji ustrojodawczej i ustawodawczej. Por. M. Kallas, *op. cit.* s. 401

³⁴ „Za” oddano 358 głosów, „przeciw” 26, 2 posłów wstrzymało się.

³⁵ Projekt ten składał się z 5 artykułów i opierał się na przyjęciu zasady, iż do czasu uchwalenia nowej konstytucji obowiązuje w całej pełni Konstytucja marcową.

³⁶ Poprawki dotyczyły: usunięcia art. 1, zawężenia uprawnień rządu do wydawania dekretów z mocą ustawy, umieszczenia w przepisach przejściowych rozdziału V Konstytucji marcowej o prawach i wolnościach obywatelskich. Por. K. Działocha, *op. cit.*, s. 271.

podczas prac Komisji Specjalnej, jak i na posiedzeniu plenarnym Sejmu, i w efekcie odrzucone podczas drugiego czytania.

Podczas prac Komisji Specjalnej zarysował się konflikt pomiędzy stanowiskiem posłów Bloku Stronnictw Demokratycznych, a posłami opozycyjnego PSL. Opozycja stała zdecydowanie na gruncie utrzymania postanowień Konstytucji marcowej, a niezbędne zmiany pragnęła ograniczyć do minimum. Stanowisko to uzasadniano tezą o dalszym obowiązywaniu Konstytucji marcowej i nielegalności wyborów do Sejmu Ustawodawczego, a w konsekwencji brakiem jego legitymacji do przygotowania ustawy zasadniczej. Odmienne stanowisko PPR i PPS, oficjalnie oparte było na twierdzeniu, iż Konstytucja marcowa nie może być utrzymana, bowiem nie uwzględnia radykalnych zmian politycznych i ustrojowych zaistniałych po wojnie³⁷.

Fakt posiadania przez partie Bloku Demokratycznego większości kwalifikowanej powodował, iż prace nad zgłoszonym projektem ustawy konstytucyjnej przebiegały bardzo szybko. Już jedenaście dni po powołaniu Komisji Specjalnej, 333 głosami „za”, przy 17 głosach sprzeciwu, uchwalona została *Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej*³⁸.

4. Mała konstytucja (zgodnie z ukształtowanym już pojęciem) nie aspirowała do rangi aktu ogarniającego wszystkie sfery niezbędne do normowania aktem konstytucyjnym, *expressis verbis* określała również swój ograniczony czas obowiązywania.

Omawiana ustawa konstytucyjna przyjęła specyficzne uregulowania w zakresie podziału władzy. Artykuł 2 wprowadził pojęcie „najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej” określając, iż są nimi: „w zakresie ustawodawstwa - Sejm Ustawodawczy, w zakresie władzy wykonawczej - Prezydenta Rzeczypospolitej, Rada Państwa i Rząd Rzeczypospolitej, w zakresie wymiaru sprawiedliwości - niezawisłe sądy”. Wyprowadzenie z powyższego zapisu wniosku, iż ustawa wprowadza zasadę trójpodziału władzy nie odpowiadałoby istniejącej praktyce ustrojowej.

Analiza zasady podziału władzy na gruncie Małej konstytucji pozwala wyróżnić trzy poglądy. Pierwszy, aprobujący hasła o obowiązywaniu „podstawowych zasad” Konstytucji marcowej i w niej lokujący korzenie Małej konstytucji oraz opierający się na zbliżonym brzmieniu jej art. 2 i art. 2 Konstytucji z 17 marca 1921 r. (która stała na gruncie zasady podziału władzy) - w efekcie, zwolennicy tego poglądu głosili tezę, iż również Mała konstytucja przyjmuje zasadę podziału władzy.

³⁷ W rzeczywistości rządzący uznali, iż nawet ten „listek figowy” jakim było oficjalne odwoływanie się do - nieokreślonych - „podstawowych założeń konstytucji marcowej” nie jest już konieczny, bowiem społeczeństwo zostało spacyfikowane, zaś w głównej partii opozycyjnej - PSL - do głosu dochodzili zwolennicy „sojuszu robotniczo-chłopskiego” i bliskiej współpracy z partią komunistyczną.

³⁸ Należy podkreślić, iż wydane zostały również inne akty rangi konstytucyjnej. Były to: 1/ (wspomniana już) ustawa konstytucyjna z 4 lutego 1947 r. o wyborze Prezydenta RP, 2/ ustawa konstytucyjna z 26 maja 1951 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej oraz 3/ ustawa z 15 grudnia 1951 r. o zmianie terminu przygotowania projektu konstytucji i przedłużeniu kadencji Sejmu Ustawodawczego. Do źródeł prawa konstytucyjnego (z uwagi na treść, nie zaś na formę aktu) zaliczana jest Deklaracja Sejmu Ustawodawczego z 22 lutego 1947 r. dotycząca realizacji praw i wolności obywatelskich. Por. K. Działocha, *op. cit.*, s. 276-277

Drugi pogląd (mający szerszą rzeszę zwolenników) był swoistym kompromisem pomiędzy poglądem przedstawionym powyżej a zwolennikami tezy o nowych rozwiązaniach ustrojowych stworzonych przez Małą konstytucję i złamaniu starych wzorców. Zwolennicy tego poglądu głosili, iż zasada podziału władzy zawarta jest w (swoistej) formie wydzielenia organów państwa i powierzenia im trzech, również wydzielonych funkcji, co nie stanowiło jednak przeszkody do udziału jednego organu w sprawowaniu funkcji drugiego. Trzeci pogląd odrzucał w całości istnienie zasady podziału władzy w postanowieniach Małej konstytucji. Najdobitniej ten pogląd wyraził S. Rozmaryn stwierdzając: „Nie ma więc u nas ani <<podziału władz>> ani <<rozdziału władzy>>, a jest jednolita od góry do dołu władza państwowa, wykonywana przez organa Rzeczypospolitej”³⁹.

Artykuł 2 Małej konstytucji określał kompetencje Sejmu Ustawodawczego zaliczając do nich: uchwalenie nowej konstytucji, ustawodawstwo, kontrolę na działalnością rządu oraz ustalania zasadniczego kierunku polityki państwa.

Podstawowy cel - przyjęcie nowej ustawy zasadniczej - Sejm Ustawodawczy wykonywał zgodnie z postanowieniami ustawy konstytucyjnej z 26 maja 1951 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej. Będąc konstytuanta, musiał spełniać tradycyjną funkcję każdego parlamentu - ustawodawczą. Ustawa konstytucyjna przewidywała również instytucję dekretów z mocą ustawy. Pełnomocnictwo do ich wydawania przez rząd, udzielane było w drodze ustawy na okres między sesjami Sejmu i nie mogło dotyczyć spraw wymienionych w art. 4 ustawy, tj.: konstytucji, ordynacji wyborczej, kontroli państwowej, odpowiedzialności Prezydenta RP i ministrów, budżetu, narodowego planu gospodarczego, systemu monetarnego, poboru rekruta oraz ratyfikacji umów międzynarodowych⁴⁰. Dekrety przygotowane przez rząd wymagały zatwierdzenia przez Radę Państwa i ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, a następnie podlegały weryfikacji dokonywanej przez Sejm na najbliższej sesji. Dekret tracił swą moc jeżeli nie zostanie przedłożony Sejmowi do zatwierdzenia, lub też Sejm - zwykłą większością - tego zatwierdzenia odmówi⁴¹.

Należy zauważyć, iż Mała konstytucja szeroko rozwijając procedurę ustawodawstwa dekretowego, nader powściągliwie przedstawia właściwy proces ustawodawczy⁴².

Interesująco przedstawia się kwestia obrad nad przedłożonym projektem ustawy. Początkowo obowiązywał (tradycyjny) system trzech czytań, jednak 26 lutego 1951 r. podjęta została uchwała o zmianie regulaminu w wyniku której obrady Sejmu nad projektem ograniczone zostały do jednego czytania odbywanego na posiedzeniu plenarnym izby (z możliwością odesłania do właściwej komisji).

³⁹ Por. S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1949, s. 32. Szerzej na temat sporów o pojmowanie zasady podziału władzy na gruncie Małej konstytucji zob. K. Działocha, *op. cit.*, s. 283-284.

⁴⁰ Pierwotna wersja ustawy uniemożliwiała również regulowanie dekrétami ustroju samorządu, zostało to jednak zmienione nowelą z 20 marca 1950 r.

⁴¹ W sumie Sejm Ustawodawczy uchwalił 391 ustaw i zatwierdził 348 dekretów z mocą ustawy, por. *Prawo konstytucyjne*, W. Skrzydło (red.), *op. cit.*, s. 83

Po latach oceniono, iż: „zmiana była jednym z bardziej oczywistych przejawów rysującego się już wówczas upadku roli najwyższego organu przedstawicielskiego”⁴³.

Sejm Ustawodawczy - zgodnie z postanowieniem art. 3 ust. c - sprawował również kontrolę nad działalnością rządu. Jednak konstytucja nie precyzowała ani kryteriów ani też instytucji owej kontroli pozostawiając zadanie to ustawodawstwu zwykłemu⁴⁴.

Przedstawione funkcje zaliczyć można do typowych, jednak Mała konstytucja z 1947 r. wprowadzała również nową funkcję - „ustalania zasadniczego kierunku polityki państwa”. Ustawa nie określiła formy sprawowania tej działalności, należy jednak domniemywać, iż miało to się dokonywać zwłaszcza poprzez uchwalanie narodowych programów gospodarczych i budżetu. Jednak tak niedookreślona kompetencja mogła być realizowana również na innych polach parlamentarnej aktywności np.: uchwalanie ustaw, szczególnie dotyczących materii gospodarczej i społecznej, podejmowanie uchwał i rezolucji itp.

W zakresie władzy wykonawczej Mała konstytucja wymieniała trzy organy: Prezydenta RP, Radę Państwa i rząd.

Prezydent: reprezentował Państwo na zewnątrz, zawierał umowy międzynarodowe oraz miał prawo mianowania (i odwołania) Prezesa Rady Ministrów i ministrów oraz obsadzania urzędów cywilnych i wojskowych.

Odpowiedzialność Prezydenta, wybieranego na siedmioletnią kadencję bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej 2/3 posłów, ukształtowana została według zasad recypowanych z Konstytucji marcowej⁴⁵, tj. nie ponosił on odpowiedzialności politycznej, ponosił natomiast odpowiedzialność konstytucyjną za zdradę kraju, pogwałcenie konstytucji lub przestępstwa karne⁴⁶.

Stosunek głowy państwa do rządu normowany był postanowieniami przejętymi z Konstytucji z 17 marca 1921 r. określającymi, iż Prezydent sprawuje władzę wykonawczą przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników (art. 43) oraz konstruującymi wymóg kontrasygnaty „aktów rządowych”⁴⁷ Prezydenta przez premiera i właściwego ministra. Prezydent wyposażony został również w tradycyjne uprawnienia głowy państwa: był zwierzchnikiem sił zbrojnych oraz dysponował prawem łaski.

⁴² Określone są podmioty dysponujące prawem inicjatywy (rząd, 10 posłów, Rada Państwa) oraz w przepisach przejętych z Konstytucji marcowej: konieczność podpisania ustawy przez Prezydenta (i właściwego ministra) i zarządzenia jej opublikowania.

⁴³ A. Gwiżdż, *Zagadnienia parlamentarizmu w Polsce Ludowej*, Warszawa 1972, s. 203

⁴⁴ Wyjątek stanowił art. 22 stanowiący, iż Sejm rozpatruje wniosek NIK w sprawie udzielenia lub odmówienia absolutorium rządowi. Por. też K. Działocha, *op. cit.*, s. 294

⁴⁵ Na podstawie art. 13 Małej konstytucji do sprawowania urzędu Prezydenta stosowane były art. art. 40, 42-45 ust. 1, oraz 46-53)

⁴⁶ Procedura opisana jest w art. 51 recypowanym z Konstytucji marcowej.

⁴⁷ Mała konstytucja nie знаła podziału na „akty rządowe” i „akty urzędowe”, w związku z powyższym wymóg kontrasygnaty dotyczył wszystkich aktów Prezydenta RP. Por. K. Działocha, *op. cit.*, s. 295

Rada Państwa - nowo utworzony organ (nawiązujący do dziedzictwa Prezydium KRN i przejmujący jego kompetencje), wyposażony został w uprawnienia wyszczególnione w art. 16 Małej konstytucji⁴⁸. W jej skład wchodził: Prezydent jako przewodniczący, marszałek i wicemarszałkowie Sejmu oraz Prezes NIK (art. 15 ust. 1 Małej konstytucji), a w czasie wojny również Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych (ust. 2 tegoż art.). Na zgodny wniosek Rady Państwa Sejm mógł powołać w jej skład dalszych członków. Rada Państwa nie była więc organem wybieralnym, lecz w jej skład wchodziły osoby w związku z zajmowanym stanowiskiem, nie ponosząc z tytułu tej działalności żadnej odpowiedzialności.

Ostatnim członem władzy wykonawczej była Rada Ministrów na czele której stał premier. Do Rady Ministrów stosowane były art. 44 i 45 ust. 1 i 2 oraz art. 56-63 Konstytucji marcowej, określające sposób jej powołania oraz zasady ponoszenia odpowiedzialności politycznej (w tym za akty Prezydenta) i konstytucyjnej. Tak więc pozycja rządu kształtowana była w całości przepisami przejętymi z Konstytucji z 17 marca 1921 r. Można uciec się więc do stwierdzenia, iż stosunki rządu z prezydentem i Sejmem winne być oparte na zasadach systemu parlamentarno - gabinetowego, w praktyce jednak system taki nie funkcjonował - wynikało to ze wzrostu roli prezydenta i przejęcie przez niego kierownictwa rządu. Jednocześnie, co wymaga podkreślenia, prezydent naruszając zasadę apolityczności i neutralności⁴⁹ stał się wykonawcą poleceń kierownictwa partyjnego⁵⁰.

Dla rozpatrywania spraw wyjątkowej wagi premier (na życzenie głowy państwa) zwoływał Radę Gabinetową, którą tworzyli członkowie Rady Ministrów pod przewodnictwem Prezydenta, w praktyce jednak organ ten nie działał, funkcjonował natomiast organ pozakonstytucyjny - Prezydium Rządu⁵¹. W jego skład wchodził: premier i wicepremierzy oraz podsekretarz stanu w Prezydium Rady Ministrów⁵². Posiedzeniom Prezydium Rządu często przewodniczył Prezydent RP. Doprowadziło to do kumulacji władzy w rękach niewielkiego grona polityków i „zdekomponowało w całości konstytucyjny ustrój rządu”⁵³.

Mała konstytucja obok (omówionych wyżej) postanowień dotyczących parlamentu, prezydenta, Rady Państwa i rządu normowało również sytuację prawną Najwyższej Izby Kontroli (rozdział VI) oraz organów wymiaru sprawiedliwości (rozdział VII). Jednak postanowienia te są bardzo fragmentaryczne i odsyłają do ustaw zwykłych uchwalonych w latach 1949-1950⁵⁴.

⁴⁸ M.in. wyposażona została w prawo inicjatywy ustawodawczej, prawo zatwierdzania dekretów z mocą ustawy, rozpatrywania sprawozdań NIK oraz podejmowanie uchwał w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego lub wojennego.

⁴⁹ B. Bierut sprawował początkowo obowiązki sekretarza generalnego a następnie przewodniczącego KC PPR.

⁵⁰ Por. K. Działocha, *op. cit.*, s. 299

⁵¹ Utworzone niepublikowaną uchwałą rządu z 31 maja 1951 r.

⁵² Na wniosek premiera w skład Rady Państwa mogli wchodzić również inni ministrowie.

⁵³ K. Działocha, *op. cit.*, s. 300

⁵⁴ Por. K. Działocha, *op. cit.*, s. 300-301 oraz J. Wawrzyniak, *op. cit.*, s. 98

5. Efektem rozmów przy „okrągłym stole” były porozumienia podpisane 5 kwietnia 1989 r., których najważniejszym dokumentem było *Stanowisko w sprawie reform politycznych*⁵⁵. Dokument ten stanowił podstawę nowelizacji Konstytucji PRL dokonanej w dniu 7 kwietnia 1989 r. oraz wyborów przeprowadzonych w czerwcu 1989 r.

Zdecydowane zwycięstwo opozycji solidarnościowej powodowało powstanie dogodnych warunków do przeprowadzenia szerokich reform ustrojowych. Jednak uznano wówczas, iż „kontraktowy” parlament nie jest legitymowany do uchwalenia Konstytucji III Rzeczypospolitej. Nową konstytucję miał uchwalić kolejny parlament wybrany w przedterminowych wyborach w roku 1991.

Pierwszą ustawą konstytucyjną uchwaloną przez nowo wybrany parlament była (uchwalona 23 kwietnia 1992 r.), *Ustawa konstytucyjna o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. W ten sposób usunięto formalne przeszkody w pracach nad przyjęciem nowej konstytucji. Jednak szybko okazało się, iż również ten parlament, mimo, iż wybrany w wolnych wyborach nie ma możliwości uchwalenia nowej ustawy zasadniczej. Przyczyn zapewne było wiele, do najważniejszych jednak należy zaliczyć rozdrobnienie Sejmu, w którym reprezentowanych było 29 partii, zaś największy klub liczył 62 posłów⁵⁶.

W związku z narastającą świadomością długotrwałego oczekiwania na nową Konstytucję RP i zrozumienia wewnętrznej niespójności dotychczasowych uregulowań, wywodzących się z różnych koncepcji politycznych, pojawiły się inicjatywy przygotowania tymczasowych zasad funkcjonowania państwa. Pierwszy projekt zgłoszony został przez Prezydenta RP (w grudniu 1991 r.), następny zaś przez Klub Parlamentarny Unii Demokratycznej (13 lutego 1992 r.)⁵⁷. W związku z wycofaniem projektu prezydenckiego, Komisja Nadzwyczajna podjęła prace nad projektem KP UD. W czasie ich trwania zgłoszono tak wiele poprawek, iż Komisja zamiast sprawozdania z prac przedłożyła Sejmowi nowy projekt. Ustawa została uchwalona przez Sejm 1 sierpnia 1992 r. W toku prac w Senacie zgłoszone zostały zmiany zmierzające do zwiększenia roli drugiej izby, po ich częściowym przyjęciu ustawa została ponownie uchwalona 17 października 1992 r.⁵⁸.

W ten sposób w polskim prawie konstytucyjnym pojawiła się kolejna niepełna i - z natury swej - tymczasowa ustawa konstytucyjna.

6. *Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym* jest najobszerniejszą, niepełną ustawą konstytucyjną w dziejach polskiego konstytucjonalizmu. Składa się

⁵⁵ Tekst zob: *Porozumienia Okrągłego Stołu*, Olsztyn 1989, s. 5 in

⁵⁶ Por. Z. Witkowski [w:] *Prawo konstytucyjne*, praca zbiorowa, Toruń 1996, s. 101

⁵⁷ Jako pierwsze - już w listopadzie 1991 r. - projekt Tymczasowej Konstytucji RP przygotowała KPN, lecz nie został on zgłoszony formalnie. Por. *Prawo konstytucyjne*, W. Skrzydło (red.), *op. cit.*, s. 121

⁵⁸ O wątpliwościach związanych z przyjęciem Małej konstytucji z 1992 r. zob. F. Siemieński, *Uchwalanie konstytucji polskich*, [w:] *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 1817, Wrocław 1995 r., s. 13 i nast.

z 78 artykułów, ujętych w 6 rozdziałach. Z uwagi na swój cel, wyrażony również w tytule, skupia się na określeniu podstawowych związków pomiędzy naczelnymi organami państwa, odsyłając do ustaw zwykłych w których winna nastąpić konkretyzacja przyjętych uregulowań.

Należy podkreślić, iż Mała konstytucja stanowi klamrę spinającą wszelkie zmiany zaistniałe w naszym kraju po roku 1989 r. Ujęte zostały w niej te postanowienia, które (wprowadzone nowelizacjami konstytucji) w praktyce już się sprawdziły i zostały ocenione pozytywnie. Do nowych rozstrzygnięć zaliczyć należy: zasadę podziału władzy, system parlamentarny, zasadę mandatu wolnego, zasadę immunitetu materialnego, zasadę *incompatibilitas*⁵⁹.

Najistotniejszym rozstrzygnięciem Małej konstytucji jest niewątpliwie przyjęcie zasady trójpodziału władzy⁶⁰. Art. 1 omawianego aktu wprost określa, iż władzą ustawodawczą są: Sejm i Senat; wykonawczą: Prezydent i rząd zaś sędziowską - niezawisła sądy. Przyjęcie powyższej zasady spowodowało konieczność wprowadzenia nowych rozstrzygnięć odnoszących się do uprawnień parlamentu, prezydenta i rządu.

Sejm został pozbawiony charakteru „najwyższego organu władzy państwowej”. Nadal jednak stosunki pomiędzy izbami nie są równoprawne. Do zadań Sejmu należy działalność legislacyjna oraz sprawowanie funkcji kontrolnej nad rządem. Senat współuczestniczy w wypełnianiu funkcji ustawodawczej, jednak nie wywiera żadnego wpływu na rząd. Obie izby⁶¹ dysponują również możliwością kreowania innych organów. Ustawa usprawniła proces ustawodawczy zarówno poprzez wyeliminowanie tzw. pata legislacyjnego⁶² jak i wprowadzenie tzw. trybu pilnego. Jednocześnie zaś wprowadzona została możliwość upoważnienia rządu do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, aczkolwiek należy mieć świadomość, iż jest to rozwiązanie krytykowane⁶³.

Zauważalny jest w Małej konstytucji wzrost znaczenia władzy wykonawczej, zwłaszcza zaś rządu. Wyżej wspomniano już o możliwości wydawania rozporządzeń z mocą ustawy⁶⁴, należy również pamiętać o nowej procedurze powoływania rządu, w której znaczącą rolę odgrywa prezydent⁶⁵ oraz o wprowadzonych utrudnieniach postępowania w sprawie odwołania rządu. Ustawa wprowadziła również możliwość zastosowania konstruktywnego wotum nieufności (art. 66 ust. 5 ustawy).

⁵⁹ Por. M. Kruk, „Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, Warszawa 1993 r., s. 10

⁶⁰ Dotychczas zasada ta mogła być tylko wywodzona z zasady państwa prawnego.

⁶¹ Zauważalne jest jednak ograniczenie uprawnień Senatu.

⁶² Art. 17 ust. 4 stwierdza: „Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę lub poprawkę zaproponowaną w uchwale uważa się za przyjętą jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów”.

⁶³ Por. A. Pułto, *Podział władzy. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, Przegląd Sejmowy, nr 3/93 s. 26

⁶⁴ Szerzej zob. K. Działocha, *Rozporządzenie z mocą ustawy w świetle ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku*, Przegląd Sejmowy, nr 1/93, s. 43, P. Sarnecki, *Rozporządzenie z mocą ustawy w ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku*, Państwo i Prawo, nr 3/92, s. 3

⁶⁵ Nb. należy jednak zauważyć, iż jest to procedura czasochłonna i dosyć skomplikowana, w nowej konstytucji warto rozważyć możliwość jej uproszczenia.

W związku z istniejącym domniemaniem kompetencji na rzecz Rady Ministrów (zawartym w art. 51 ust. 2 i art. 52 ust. 1 omawianej ustawy), może powstać przekonanie, iż do zakresu uprawnień Prezydenta zaliczać się będzie jedynie te, które ustawa - enumeratywnie - tak określi. jednak Uwzględnić jednak należy powierzenie Prezydentowi „sprawowania ogólnego kierownictwa” w dziedzinie stosunków zagranicznych (art. 32 ust. 1 ustawy) oraz bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego (art. 34 ustawy). Z przyjętych norm muszą wynikać kompetencje szczegółowe, a użyte pojęcie jest bardzo nieostre. Daje to prezydentowi szerokie możliwości działania a ich wypełnianie zależy w głównej mierze od jego osobowości.

Ustawa konstytucyjna z 1992 r. wprowadza również wymóg kontrasygnaty aktów Prezydenta (z wyłączeniami określonymi w art. 47), jednak więcej uznania zdobył pogląd, iż jest to wyliczenie jedynie przykładowe, a „dalsze wyjątki od zasady kontrasygnaty wynikają z interpretacji innych przepisów konstytucyjnych”⁶⁶.

Mała konstytucja z roku 1992, w czasie swojego obowiązywania, była już nowelizowana. Pierwsza nowela świadczy (najprawdopodobniej) o „reakcji obronnej parlamentu”⁶⁷, związana była bowiem z rezygnacją z przerwy międzykadencyjnej i zmianą obliczania kadencji Sejmu (i co za tym idzie Senatu). Obecnie rozpoczyna się ona nie w dniu wyborów, lecz w dniu pierwszego posiedzenia i trwa do czasu zebrania się parlamentu następnej kadencji (art. 4 ust. 2)⁶⁸. Kolejna nowela (wprowadzona tak jak i poprzednia w roku 1995) regulowała przepisy związane przyjęciem ustawy budżetowej (skrócony został termin na podpisanie jej przez Prezydenta do 20 dni, oraz zmieniono przepis umożliwiający prezydentowi rozwiązanie Sejmu w wypadku nie uchwalenia budżetu⁶⁹).

7. Cechą polskiego konstytucjonalizmu jest odwoływanie się do rozstrzygnięć tymczasowych i niepełnych czyli do aktów popularnie zwanych „małymi konstytucjami”. Instytucja ta - pomimo krytyki - zdobyła już trwałe miejsce w polskiej tradycji prawnej.

Warto zadać pytanie - co łączy te akty?

Niewątpliwie wspólną cechą jest ich nazwa oraz podkreślana wprost tymczasowość, jednak dzieli je zakres regulowanej materii konstytucyjnej i co więcej - zauważalne jest, iż w każdym kolejnym akcie materia ta ulega zwiększeniu.

Mała konstytucja z 1919 roku nie była nawet ustawą konstytucyjną - w związku z skomplikowaną sytuacją kraju i pragnieniem uniknięcia długiej procedury parlamentarnej przyjęto formę bardzo związanej uchwały sejmowej regulującej podstawowe zasady ustroju państwa. Podkreślenie wymaga fakt, iż powyższy akt pojawił się w momencie przełomowym, po latach rodziło się wolne państwo polskie, które walcząc o granice kształtowało jednocześnie swoje stosunki

⁶⁶ Lech Garlicki, Krzysztof Gołyński, *Polskie prawo konstytucyjne. Wykłady*, Warszawa 1996, s. 195

⁶⁷ Tak D. Dudek, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Wybór źródeł*, Lublin 1996, s. 11

⁶⁸ Jednocześnie w prowadzono ograniczenia w działalności rozwiązanego parlamentu, por. art. 4 ust. 6..

wewnętrzne w sposób demokratyczny. Najistotniejszym rozwiązaniem omawianej uchwały było odrzucenie zasady podziału władzy i wprowadzeni prymatu parlamentu przy jednoczesnym ograniczeniu uprawnień Naczelnika Państwa (w porównaniu ze rozwiązaniami zastanymi). Rozstrzygnięcia te, mimo, iż były kontrowersyjne zostały jednak zaaprobowane przez większość uczestników ówczesnego życia politycznego.

Podkreślenia wymaga również fakt, iż akt ten, początkowo planowany jako kilkutygodniowy, przez kilka lat (obowiązywał do grudnia 1922, czyli do ukonstytuowania się naczelnych władz RP) pozwolił funkcjonować państwu które dopiero tworzyło swoją współczesną tradycję polityczną i to na dodatek w wybitnie niesprzyjających okolicznościach.

Inne były okoliczności przyjęcia Małej konstytucji w roku 1947. Polska przeżywała wówczas przełomowe zmiany politycznych, które odcisnęły swoje piętno na najbliższe 40 lat. Ustrojodawca przyjmując konstytucję niepełną, tworzył pomost pomiędzy rozstrzygnięciami poprzednimi (akceptowanymi przez znaczną część społeczeństwa a nie będącymi już do przyjęcia dla elit rządzących) oraz nowymi wzorcami które w pełni miały pojawić się w konstytucji Polski Ludowej. Akt ten był znacznie obszerniejszy od poprzedniego, obejmował swym zakresem szerszą materię. Jego postanowienia odwoływały się często do rozwiązań Konstytucji marcowej, jednak ustroj kształtowany był zwłaszcza w oparciu o „zasady Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944, zasady ustawodawstwa o radach narodowych oraz reformy społeczne i ustrojowe, potwierdzone przez Naród w głosowaniu ludowym z dnia 30 czerwca 1946”⁷⁰.

Również Mała konstytucja z roku 1992 r. pojawiła w momencie kształtowania się nowego systemu politycznego. Jednak tym razem, po przemianach zaistniałych w roku 1989, Polska powracała na drogę demokracji.

Początkowo wśród polityków przeważała opcja, iż wystarczy nowelizacja Konstytucji z 1952 roku dostosowująca ją do wymagań przekształcanego ustroju, a jednocześnie parlament przygotowuje nową Ustawę Zasadniczą. Kiedy jednak okazało się, iż jest to utrudnione, kolejny raz sięgnięto po rozwiązanie tymczasowe. Uchwalona wówczas Mała konstytucja z roku 1992 odwoływała się do sprawnie funkcjonujących i ocenianych pozytywnie rozwiązań ustrojowych, które zostały przyjęte nowelizacjami do poprzedniej konstytucji, i jednocześnie wprowadzała nowe regulacje np.: zasadę podziału władzy, kwestie formowania rządu i jego odwołania, stosunki pomiędzy izbami parlamentu, kontrasygnata aktów prawnych prezydenta. Mała konstytucja przyznała również osobowość prawną wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego (określanego jako podstawowa forma życia

⁶⁹ Zostało określone, iż termin 3 miesięczny wynikający z ustawy konstytucyjnej tyczy się wyłącznie Sejmu. Nb. kolejna - biorąc pod uwagę możliwość uchwalenia nowej Konstytucji - być może ostatnia nowela z roku 1996 związana była z dokonywaną reformą centrum administracyjnego państwa.

⁷⁰ Art. 1 *Ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 o ustroju i zakresie działania najwyższych organów władzy Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Adamczyk, S. Pastuszka, *op. cit.*, s. 293

publicznego)⁷¹ oraz określiła jego zasady funkcjonowania. Ustawa konstytucyjna z 1992 r. jest aktem najobszerniejszym z funkcjonujących dotychczas „małych konstytucji”, co uzasadniło nawet twierdzenie, iż „gdy chodzi o objętość - Mała konstytucja jest nią tylko z nazwy”⁷². Oryginalnym rozwiązaniem ustawy konstytucyjnej z 1992 r., aczkolwiek krytykowanym⁷³, jest uchylenie przez ten akt mocy obowiązującej Konstytucji lipcowej z 1952 r. oraz utrzymanie w mocy jej ściśle określonych postanowienia (art. 77). Powstała w związku z tym sytuacja, istnienia grupa przepisów równych postanowieniom Małej konstytucji, bowiem czerpiących z niej swą moc, z lecz zawartych w innym akcie. Tzw. „przepisy pozostające w mocy” poszerzają zakres materii będącej wspólnie przedmiotem regulacji normami konstytucyjnymi.

Małe konstytucje dotychczas spełniały swoje zadanie - tworzyły prowizorium konstytucyjne obowiązujące do momentu uchwalenia pełnej konstytucji. Jednak obecna Mała konstytucja z 1992 r. wraz z przepisami pozostającymi w mocy znacznie wykracza poza obszar typowego prowizorium ustrojowego, kiedy regulacji poddane jest jedynie to, co umożliwi sprawne funkcjonowanie władz państwa - nawet przy uwzględnieniu, iż przepisy pozostawione w mocy odbiegają od współcześnie przyjmowanych standardów, np.: w zakresie praw i wolności obywatelskich.

Obecnie, kolejny już parlament staje przed szansą uchwalenia Konstytucji na miarę III Rzeczypospolitej. Czyniąc to musi mieć jednak nie tylko wizję nowych rozstrzygnięć, lecz również pamiętać o dorobku poprzednich rozwiązań. Mając to na względzie może się okazać, iż niepełna, tymczasowa konstytucja była rozwiązaniem ze wszech miar pożytecznym. Pogłębiona ocena jej funkcjonowania pozwoli bowiem uniknąć błędnych rozwiązań i do nowej ustawy przenieść tylko te, które zostały pozytywnie zweryfikowane.

⁷¹ Art. 70 Małej konstytucji z 1947 r.

⁷² Por. J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Przegląd Sejmowy, nr 3/93, s. 27

⁷³ Por. D. Dudek, *op. cit.*, s. 9