

STANISŁAW ROGOWSKI

Uniwersytet Wrocławski

## Nowela konstytucyjna z 29 grudnia 1989 roku

Była to niewątpliwie najdonioślejsza zmiana konstytucji dokonana przez sejm X kadencji. Miała charakter przełomowy; odtąd trudno już było mówić – oczywiście w dobrej wierze – iż w Polsce obowiązuje nadal „stalinowska konstytucja”, chociaż i takie stwierdzenia nieraz później padały. Zmiany dotyczyły bowiem podstawowych zasad ustrojowych państwa. Nowelizacja ta stanowiła w pewnej mierze kontynuację przemian okrągłego stołu i nowelizacji kwietniowej. Ten sam był bowiem ogólny kierunek zmian, inne jednak już było ich zaawansowanie i końcowy efekt.

Wyniki wyborów czerwcowych i dojście do współrządzenia dotychczasowej opozycji – po nieudanych próbach sformowania rządu opartego na dotychczasowym układzie PZPR–ZSL–SD – było zapowiedzią przyspieszenia przemian politycznych i ustrojowych. Toteż nie może dziwić, że wczesną jesienią pojawiły się już nie tylko koncepcje reform ogólniejszej natury, lecz także konkretne projekty zgłaszane sukcesywnie do łaski marszałkowskiej. Rozpoczęły się też prace parlamentarne koncentrujące się zwłaszcza na zmianach systemu gospodarczego, ale nie tylko, które – zwłaszcza posłom Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego – wydawały się najpotrzebniejsze na tym etapie.

Nieco w cieniu aż do końca listopada pozostawały projekty zmian konstytucyjnych, mimo że pierwszy z nich złożony został jeszcze w końcu sierpnia, a następne – od września do listopada<sup>1</sup>. Narastanie tendencji do częściowej chociaż nowelizacji konstytucji oraz dające się zauważyć w sejmie, a także w se-

---

<sup>1</sup> Były to poselskie projekty: grupy posłów PZPR z 23 sierpnia 1989 r. z autopoprawką z 7 września (druki sejmowe nr 27 i 27A), klubu SD z 6 września (druk nr 26) oraz z 13 września (druk nr 34), klubów: Unii Chrześcijańsko-Społecznej (UChS), Stowarzyszenia PAX oraz Polskiego Związku Katolicko-Społecznego (PZKS) z 17 września (druk nr 64A). Projekty SD ze względu na porozumienie z OKP co do wspólnej inicjatywy zostały później wycofane.

nacie zniecierpliwienie z powodu braku znaczniejszych reform, zwłaszcza natury polityczno-ustrojowej, przeważyły w końcu zastrzeżenia panujące dotąd w OKP co do cząstkowych i czynionych jeszcze przed zasadniczymi reformami systemowymi zmian ustawy zasadniczej. Wydaje się, iż przynajmniej część kierownictwa klubu pogodziła się z koniecznością wszczęcia procesu stopniowych zmian konstytucji, chociażby z powodu paradoksalnej sytuacji, gdy wszystkie inne, poza ludowcami, kluby projekty takie już wniosły i tylko kwestią czasu było skierowanie wobec OKP zarzutów o niechęć do reform konstytucyjnych<sup>2</sup>. Toteż, co prawda niezbyt chętnie i wcale nie gremialnie, wystąpiono z projektem nowelizacji ustawy zasadniczej podpisanym również przez posłów innych klubów. Ten wspólny niejako projekt, zawierający w sobie także większość wcześniejszych propozycji, swoją wagę polityczną uzyskał z dwóch względów: po pierwsze – podpisało go kilkunastu prominentnych posłów OKP z przewodniczącym klubu Bronisławem Geremkiem, Adamem Michnikiem, Henrykiem Wujcem i Hanną Suchocką, a po drugie – że znalazły się tam również podpisy członków wszystkich większych klubów<sup>3</sup>. Tak więc dopiero ta inicjatywa stworzyła płaszczyznę polityczną umożliwiającą podjęcie prac nowelizujących ustawę zasadniczą, co zresztą nastąpiło dopiero po kilku tygodniach. Autorzy byli świadomi, iż zakres proponowanych zmian jest wąski, ale taki właśnie był ich cel, zwłaszcza w perspektywie szybkiej – jak wówczas przewidywano – uchwalenie nowej konstytucji. Zawierał jedynie zmiany „niezbędne dla podjętej przebudowy Państwa”<sup>4</sup>.

Pierwotny projekt został zmodyfikowany w wyniku spotkania prezydiów trzech klubów koalicyjnych 23 listopada, a także po uzyskaniu milczącej akcep-

<sup>2</sup> Geneza i okoliczności omawianej nowelizacji nie są do końca wyjaśnione. Pewne światło zarówno na uwarunkowania, jak i na szczegóły rzuca Bronisław Geremek w rozmowie z Jackiem Żakowskim w: *Geremek odpowiada, Żakowski pyta, rok 1989*, Wyd. „Plejada”, Warszawa 1991, zwłaszcza s. 371–379. Nie ze wszystkimi stwierdzeniami można się w pełni zgodzić, obrazują one jednak panujące wówczas poglądy i oceny. Np. mylącą i niejasną informację zawiera podpis pod zdjęciem na s. 373; wg niego sędzia Jadwiga Skórzewska „w ciągu paru godzin [...] przygotowała projekt nowelizacji”. Być może chodzi tu o projekt zawarty w druku nr 80 lub 80A (por. przyp. nr 3). Na pewno jednak, mimo współdziałania w pracach sejmowych nie była ona autorką ostatecznego tekstu.

<sup>3</sup> Ogółem projekt podpisało 47 posłów, w tym 31 z OKP, 7 z PSL, 5 z SD i 4 z PZPR. Skład taki wynikał przede wszystkim z nowego układu koalicyjnego, a także ze szczególnego zaangażowania się kilku posłów PZPR w popieranie przede wszystkim zmiany art. 3 konstytucji. B. Geremek w wystąpieniu klubowym w trakcie I czytania mówił wyraźnie o propozycji zgłoszonej przez „koalicję parlamentarną”, Sprawozdanie Stenograficzne z 14 posiedzenia Sejmu, s. 22, dalej: S.St./14.

<sup>4</sup> Tak stwierdziła przemawiająca w trakcie I czytania przedstawicielka wnioskodawców Hanna Suchocka (S.St./14, s. 35). Zmiany wg projektu z 17 października (druk sejmowy nr 80) zostały zawarte w 9 punktach i obejmowały: swobodę tworzenia i funkcjonowania partii politycznych, likwidację monopolu państwowego w handlu zagranicznym, zrównanie ochrony prawnej dla wszystkich form własności, zmiany w zakresie funkcjonowania rad narodowych oraz kształtu i usytuowania prokuratury. Większość tych zmian zawarta była już we wcześniej złożonych projektach (por. przyp. nr 1).

tacji prezydenta Wojciecha Jaruzelskiego, z którym kontaktowano się również w trakcie prac legislacyjnych<sup>5</sup>.

Pierwsze czytanie projektów przeprowadzono na 14 posiedzeniu sejmu 30 listopada. Hanna Suchocka, występując w imieniu wnioskodawców, stwierdziła, iż celem nowelizacji nie jest „ulepszenie tej konstytucji”, albowiem „ulepszyć się jej nie da”. Trzeba natomiast zmienić w niej zapisy, które „stoją na przeszkodzie przekształcenia ustroju państwowego w kierunku zgodnym z wolą narodu lub tworzą rozwiązania instytucjonalne, które [...] zdezaktualizowały się w [...] nowej [...] rzeczywistości politycznej”. Wreszcie należy wprowadzić zmiany, które stanowią „logiczną kontynuację zmian zapoczątkowanych w sferze przekształceń aparatu państwowego” i zmiierzają w kierunku urzeczywistnienia zasady trójpodziału władz. Suchocka podkreśliła przy tym wyraźnie, iż przed sejmem stoi konieczność „przygotowania i przyjęcia nowej konstytucji wobec »zużycia« dotychczasowej”<sup>6</sup>.

Przedstawiciele klubów nie mieli w tym względzie wątpliwości, deklarując poparcie i udział w pracach nad przedstawioną nowelizacją, a przede wszystkim nad nową konstytucją. Dużą wagę miało tu stanowisko wciąż największego klubu – PZPR. Przemawiający w jego imieniu Janusz Trzciniński stwierdził, iż „obecna konstytucja w coraz mniejszym stopniu spełnia rolę regulatora życia politycznego i społecznego państwa”. Jednak dokonywanie w niej „daleko idących poprawek” mogłoby „oddalić chwilę uchwalenia nowej konstytucji i zdestabilizować i tak już wątłą jej wewnętrzną spójność”, a „takie niebezpieczeństwo istnieje, gdy na konstytucję skonstruowaną według koncepcji dokumentu politycznego nakłada się nowelizacja będąca wyrazem koncepcji konstytucji jako aktu normatywnego”. Profesor Trzciniński – specjalista prawa konstytucyjnego i jednocześnie przewodniczący sejmowej Komisji Ustawodawczej – stwierdził, iż poprzez nowelizację uczyniony zostanie krok „na drodze przygotowania na 200 rocznicę Konstytucji 3 Maja nowej konstytucji, która powinna być odzwierciedleniem naszych tradycji konstytucyjnych i aspiracji społeczeństwa XXI wieku”.

W debacie w ramach I czytania można wyróżnić trzy elementy: poparcie zgłoszonych w projektach poprawek wraz z dodatkową, w zasadzie jednak niewiele nowego wnoszącą argumentacją, akcenty polemiczne wobec konkretnych poprawek, przy ich zasadniczej akceptacji, oraz nowe propozycje, które stały się załączkiem późniejszego rozszerzenia nowelizacji. Pewne kontrowersje wystąpiły w kwestii ewentualnych ograniczeń tworzenia i funkcjonowania partii politycznych. Przeciwno takim ograniczeniom wystąpił B. Geremek. Przyznając, iż „pewien typ doświadczeń każe iść w tym właśnie kierunku” (ograniczeń), zapytywał

<sup>5</sup> Por. relacje B. Geremka w: *Geremek odpowiada...*, s. 377–379, który pozytywnie ocenia zrozumienie prezydenta dla konieczności szybkich zmian konstytucyjnych i oferującego pomoc w przekonaniu doń klubu PZPR. Por. też: Informator Parlamentarny OKP i Komitetów Obywatelskich nr 6 z 1 grudnia 1989, s. 10.

<sup>6</sup> S.St./14, s. 13 i nast. Stamtąd też kolejne cytaty z I czytania.

retorycznie: „ale czy naprawdę każdą partię polityczną należy traktować jak dzikie zwierzę, które chce zniszczyć demokrację?” Jednocześnie poseł J. Bogusz (PZPR) argumentował, iż pewna reglamentacja prawna w tym zakresie jest pożyteczna, m.in. jako zabezpieczenie „przed wynaturzeniem i wykorzystywaniem przez siły antydemokratyczne”.

Pogląd ten nie uzyskał jednak znaczniejszego poparcia. Przedstawiciel UChS przypomniał natomiast propozycję zawartą w projekcie z druku nr 64A, przewidującą zakaz istnienia organizacji (w tym partii), „które wykraczają poza porządek prawny państwa lub też naruszają ten porządek”.

Mimo zasadniczej zgody co do ograniczenia zakresu nowelizacji, pojawiły się jednak propozycje jej rozszerzenia. Było to nieuchronne, m.in. ze względu na treść wcześniejszych, formalnie wycofanych projektów. Ważniejszą rolę odegrało rosnące oczekiwanie społeczne dokonania zasadniczych zmian systemowych. Spotykali się z nim posłowie w kontaktach z wyborcami i za pośrednictwem środków masowego przekazu. Wreszcie, nastąpił normalny, choć na polskiej scenie politycznej z oczywistych względów dawno niespotykany, proces rywalizacji partii i ugrupowań politycznych o jak najlepszą pozycję i społeczne poparcie<sup>7</sup>. Projekty zostały skierowane do Komisji Ustawodawczej, która pracowała nad nimi na 3 posiedzeniach: 20, 27 i 28 grudnia<sup>8</sup>. Pierwsze z nich zdominowane zostało przez kwestie proceduralne. Wiązało się to z rozstrzygnięciem problemu, czy ograniczyć się do projektów formalnie skierowanych do Komisji po I czytaniu, czy też brać pod uwagę także inne złożone wcześniej, czy wreszcie w ogóle nie ograniczać się ramami projektów<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Pierwsza konkretna propozycja dotyczyła skreślenia preambuły ze względu na to, iż zawiera ona treści, które „absolutnie nie są zgodne z odczuciami społecznymi i naszą rzeczywistością” (poseł Stanisław Rogowski – UChS). Wniosek ten poparli inni posłowie, w tym Andrzej Kern (OKP), który stwierdził, iż zawiera ona „oczywiste kłamstwa”. A. Kern miał w OKP znaczny autorytet i jego wypowiedzi reprezentowały często stanowisko kręgów pravicowych OKP. Inną propozycję, zgodną z programem SD, złożył poseł tego klubu Stefan Bieliński; dotyczyła ona zmiany nazwy państwa („Rzeczpospolita Polska”) oraz godła (wizerunek orła białego w koronie). Ta ostatnia stała się jedną z głównych płaszczyzn dyskusji i sporów także w dalszych stadiach postępowania legislacyjnego.

<sup>8</sup> Rozważano też przekazanie projektów do organizowanej w tym czasie Komisji Konstytucyjnej, ale ze względu na to, iż powołano ją formalnie dopiero na następnym posiedzeniu sejmu 7 grudnia oraz z uwagi na chęć oddzielenia prac nad szybką i fragmentaryczną nowelizacją od zasadniczych prac konstytucyjnych – pomysł ten odrzucono. Informacje z prac Komisji na podstawie jej Biuletynu z kolejnych dni: 194/X (37), 198/X (38) i 199/X (39), dalej: BKU/37, BKU/38 i BKU/39.

<sup>9</sup> Przewodniczący Komisji, stojąc na gruncie regulaminu, optował za ściśle ograniczonym zakresem. Odmiennie stanowisko zaprezentował S. Rogowski (UChS); jego zdaniem Komisja nie jest nim związana, a nowelizację należy uzupełnić „o dalsze niebudzące wątpliwości sprawy”, wynikające także z dokonanych już przez sejm zmian w ustawodawstwie zwykłym, nieraz formalnie niezgodnych z obowiązującą konstytucją. Jako przykład wskazał na przepis dający prezydentowi prawo rozwiązania sejmu w przypadku nieuchwalenia w ciągu trzech miesięcy narodowego planu społeczno-gospodarczego, a właśnie sejm zrezygnował z tworzenia tego planu na rok 1990. Podobne stanowisko zajęła również H. Suchocka, wskazując na konieczność zmiany art. 17 i ewentualnie

Definitywnie problem ten został rozwiązany na następnym posiedzeniu Komisji. Otwierający obrady J. Trzciniński stwierdził, iż z punktu widzenia regulaminu sejm Komisja może rozszerzyć zakres spraw poza formalnie zgłoszone projekty, co nie zostało zakwestionowane. Było to wynikiem stanowiska Prezydium Sejmu i uzgodnień międzyklubowych. Z rosnącego zakresu projektowanych zmian wynikała konieczność skreślenia dwóch pierwszych rozdziałów konstytucji i sformułowania w to miejsce nowych przepisów mieszczących się w jednym rozdziale. Powołana została podkomisja, która miała opracować tekst w istocie nowego projektu<sup>10</sup>. Projekt ten stał się podstawą wznovionych po kilku godzinach prac Komisji.

Początkowo, decydując się na skreślenie 1 i 2 rozdziału, zamierzano zawrzeć ich treść w czterech lub pięciu artykułach, określających: podstawowe cechy państwa („demokratyczne państwo prawne”), zasadę przedstawicielstwa, swobodę działania partii politycznych, swobodę gospodarowania oraz ochronę własności i prawa dziedziczenia. Skreśleniu uległaby również preambuła – co przyjęto zresztą bez żadnej dyskusji jako rzecz oczywistą. Jednak w trakcie dyskusji nad formułowaniem tych artykułów pojawiły się wątpliwości, czy przyjęty początkowo zakres skreśleń nie jest zbyt duży i czy pominięcie niektórych przepisów nie wywoła negatywnych skutków, chociażby ze względu na oparte na nich orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego czy Naczelnego Sądu Administracyjnego. Toteż w efekcie nastąpiło początkowo niezamierzone, lecz konieczne rozszerzenie tekstu.

Zasadnicze znaczenie miało sformułowanie art. 1 konstytucji. Przyjęto iż: „Rzeczpospolita, Polska jest demokratycznym państwem prawnym”. Przemawiał za tym argument, że pojęcie „państwa prawnego” miało określoną teoretycznie treść, a także – co podkreślono w dyskusji – występowało w niektórych konstytucjach państw europejskich. Łączył się z tym zamiar skreślenia dotychczasowego pkt 5 art. 5, który stanowił, że państwo „urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej”. Komisja początkowo podzieliła pogląd H. Suchockiej, iż pojęcie państwa prawnego zawiera w sobie również treść „zasad sprawiedliwości społecznej”, mimo iż nie wszyscy jej członkowie byli o jego słuszności przekonani. Kwestia ta przewijała się w toczących się także poza salą obrad dyskusjach, by wreszcie powrócić pod sam koniec drugiego dnia obrad, za sprawą posła H. Michalaka (OKP), co było tym bardziej dziwne, iż poprzednio poddał on surowej krytyce cały dotychczasowy art. 5 konstytucji. Niespodziewana – nawet dla niektórych członków jego klubu – propozycja Michalaka, aby ust. 1 art. 1

---

innych przepisów rozdziału 2 konstytucji „na tle dokonywanych obecnie przemian własnościowych”. Padły wreszcie – głównie ze strony posłanki Anny Dynowskiej (SD) – propozycje dotyczące zmiany nazwy i godła państwa oraz skreślenia preambuły.

<sup>10</sup> BKU/38, s. 1–4 i nast. Do podkomisji weszli: J. Trzciniński, H. Suchocka, Lech Paprzycki (PSL-O), Iwona Chojnacka (PZPR) oraz Kazimierz Ujazdowski (SD). Ekspertem był doc. dr Z. Kędzia. Z ramienia Biura Prawnego Sejmu uczestniczyli też Adam Wójcik – dyrektor Biura oraz sędzia Jadwiga Skórzewska. Na opracowanie tekstu dano podkomisji ok. 2 godzin – odracając obrady Komisji do godz. 13.00 tego samego dnia.

sformułować: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa i sprawiedliwości społecznej”, poparta w zmodyfikowanej przez J. Trzcieskiego wersji, została zaaprobowana bez głosowania<sup>11</sup>. Bez dyskusji przyjęto dwa następne przepisy składające się na nowy art. 2 określające władzę zwierzchnią narodu w miejsce „ludu pracującego miast i wsi” oraz zasadę przedstawicielstwa. Nowy art. 3 zawierający zasadę praworządności powstał natomiast ze zmodyfikowanych ustępów 2 i 3 dotychczasowego art. 8 (ust. 1 skreślono). Interesująca dyskusja, zmierzająca do usunięcia z treści dawnego ust. 2: „Ścisłe przestrzeganie praw Rzeczypospolitej Polskiej jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa i każdego obywatela”, rozwinęła się wokół trzech ostatnich wyrazów. Ekspert Komisji doc. Wyrzykowski, który jako pierwszy podniósł tę kwestię, argumentował, iż obowiązki obywatela w tym zakresie właściwie ujmuje art. 90, który mówi o „obowiązku przestrzegania przepisów Konstytucji i ustaw”. Ostatecznie Komisja zaaprobowwała milcząco skreślenie tych wyrazów.

Znacznie więcej kontrowersji wywołało znów brzmienie ust. 2 art. 4 określającego ograniczenie zawartej w ust. 1 swobody tworzenia i działalności partii politycznych. Według podkomisji miał on brzmieć: „O zakazie działalności partii politycznej, której cele lub działalność są sprzeczne z Konstytucją, orzeka Trybunał Konstytucyjny”. Posłowie OKP wysunęli zastrzeżenie wobec kategoryczności wyrazu „zakaz”, przy akceptacji kompetencji Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie. Ostatecznie przyjęto propozycję eksperta prof. Janiny Zakrzewskiej, pomijając ten wyraz.

Jeszcze większe trudności napotkała Komisja przy formułowaniu dwóch artykułów, które miały pomieścić podstawowe zasady dotyczące problematyki mieszczącej się dotychczas w rozdziale 2 konstytucji (ustrój społeczno-gospodarczy). Pierwszy z nich dotyczył swobody gospodarczej, a odnośna propozycja podkomisji brzmiała: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje swobodę gospodarczą bez względu na formę własności”. Zasadnicza dyskusja rozwinęła się wokół problemu możliwości ograniczenia tej swobody. Zdawano sobie sprawę, że muszą istnieć pewne wyjątki, a przy tak kategorycznym zapisie nie było to możliwe bez naruszania konstytucji<sup>12</sup>. Ostatecznie przyjęto propozycję doc. dr. Zdzisława

<sup>11</sup> Przebieg tego fragmentu obrad wskazuje, że mogło dojść do pewnego kompromisu między OKP i posłami innych klubów, w tym PZPR – zgoda na pominięcie zmiany godła zrekompensowana została pozostawieniem „sprawiedliwości społecznej”. Według informacji, jaką autor niniejszego opracowania usłyszał z ust prominentnego posła z grona podkomisji, współautorem owego kompromisu był prezydent Jaruzelski, który – będąc zwolennikiem zmiany godła – wymógł jako rekompensatę za rezygnację (jak się okazało tylko chwilową) właśnie wprowadzenie owego zapisu. Por. też *Geremek odpowiada...*, s. 379. Samo pojęcie, mające zarówno treść wynikającą z rozważań teoretycznych, jak i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, niewątpliwie związane było z ideologią lewicy, lecz nie tylko komunistycznej. Pamiętać też trzeba, że było również związane ze społeczną nauką Kościoła.

<sup>12</sup> Najbardziej przekonująco przedstawił to poseł prof. Adam Zieliński – prezes NSA, BKU/38, s. 18. Dalsza dyskusja na s. 19–21.

Kędzi, dodając do pierwotnego tekstu drugie zdanie, przewidujące ograniczenie swobody gospodarczej jedynie w ustawie.

Podobny problem powstał przy okazji kolejnego artykułu, określającego ochronę własności i dziedziczenia: zastanawiano się, czy wprowadzić tu całkowitą ochronę, czy tylko w ramach istniejących ustaw. Podkomisja wybrała pierwsze rozwiązanie, stając na słusznym zresztą stanowisku, iż uwzględnienie istniejących jeszcze licznych ograniczeń zbyt zawęziłoby zakres ochrony.

Do nowego rozdziału 1 ustawy zasadniczej wprowadzono też przepis o samorządzie. Bez większej dyskusji zgodzono się z poglądem posła Andrzeja Bratkowskiego (PZPR), iż trzeba ustanowić zasadę „Rzeczypospolitej samorządnej”<sup>13</sup>. Pozostałe propozycje uzupełnienia rozdziału 1 odrzucono<sup>14</sup>. W efekcie skreślono dotychczasowe art. 5–10 oraz cały rozdział 2 konstytucji.

Pewne kontrowersje wywołała sprawa tytułu nowego rozdziału. Początkowo padły dwie propozycje: „Ustrój państwa” (J. Trzciniński) oraz „Ustrój polityczny i gospodarczy” (W. Pańko). Ostatecznie, mimo przegłosowania pierwszego wariantu, Komisja uległa argumentacji prof. J. Zakrzewskiej i przyjęła sformułowanie „Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego”, które, jak się wydaje, rzeczywiście najlepiej odpowiadało treści rozdziału i jego miejscu w strukturze ustawy zasadniczej<sup>15</sup>.

Problemem spornym pozostała sprawa zmiany godła. Początkowo, aczkolwiek niechętnie, posłowie OKP pogodzili się z takim rozwiązaniem. Jednak pod koniec drugiego dnia obrad Komisji podniesiono znów ten problem, wysuwając różne, mniej lub bardziej zasadne argumenty<sup>16</sup>. Mimo oporu, zwłaszcza posłów SD, wykreślenie tej zmiany zostało niewielką większością przegłosowane<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Przyjęty zapis, będący modyfikacją dotychczasowego pkt 2 w art. 5 konstytucji, nie zadowalał, jak się wydaje, nikogo, lecz z braku czasu Komisja nie podjęła nad nim dalszych prac, odrzucając również, chyba zbyt pochopnie, propozycję Bratkowskiego przyjęcia sformułowania z konstytucji marcowej. BKU/39, s. 7 oraz BKU/38, s. 28.

<sup>14</sup> Dotyczyły one: szczególnej ochrony rolników, podstawowych zasad polityki zagranicznej, a zwłaszcza zasady pokojowego współistnienia, określenia państwa jako republiki parlamentarnej oraz roli i zadań sił zbrojnych. W tym ostatnim przypadku stosowny przepis znalazł się jednak w noweli (por. niżej). BKU/38, s. 25–30 i BKU/39, s. 3.

<sup>15</sup> BKU/39, s. 8–9. Prowadzący posiedzenie J. Trzciniński nie bronił swego poprzedniego stanowiska: „Zostałem przekonany. Już tyle rzeczy zmieniliśmy, że i to możemy zmienić. Proponuję, aby posłowie się nie buntowali i zgodzili na sformułowanie »Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego«”. Podsumowanie to mimo pewnego sarkazmu, przecinało – także jak w kilku innych przypadkach – dalszą dyskusję. Taka postawa Przewodniczącego Komisji, nacechowana wolą kompromisu i szybkiego sfinalizowania prac nad ustawą, odegrała dużą rolę.

<sup>16</sup> Szczególnie aktywny w pracach podkomisji poseł OKP Henryk Michalak, a także ekspert prof. dr Janina Zakrzewska wyrazili pogląd, iż „orzeł może uzyskać koronę [...] w drodze ustawy zwykłej”. Argumentowano też, że nie można wprowadzać takiej zmiany w sytuacji, gdy nadal obowiązuje konstytucja z 1952 r., a nawet, że koronę można przywrócić „gdy rząd londyński zwróci państwu insygnia II RP”. BKU/38, s. 11–17.

<sup>17</sup> 9 posłów było za wykreśleniem, 6 przeciw, a 4 wstrzymało się od głosu. Zastanawiać może tak duży opór OKP przeciwko tej zmianie. Trudno pośądzać ten właśnie klub o niechęć do tradycji.

Jedną z najdłużej dyskutowanych spraw wykraczających poza ramy rozdziału 1 była kwestia Prokuratury Generalnej. Zwolennicy zmian wyraźnie zmierzali do tego, aby „prokuratura była po prostu częścią administracji państwowej, bez specjalnego wyodrębnienia”. Podkreślano, że głównym, a według niektórych jedynym celem prokuratury było „ściganie przestępstw”, a nie na przykład „zabezpieczenie praw i wolności obywateli”<sup>18</sup>. Zapowiadano, iż „rzeczywistego modelu będziemy szukać w nowej ustawie o prokuraturze”, której projekt jest już prawie gotowy. Stwierdzono wreszcie, że wprowadzone zmiany mają charakter tymczasowy i dopiero Komisja Konstytucyjna rozważać będzie zasadniczy kształt modelu prokuratury na dalsze lata<sup>19</sup>.

Odmienne poglądy prezentowane były głównie w płaszczyźnie merytorycznej. Podnoszono niewłaściwość powierzenia jednemu z ministrów szczególnych kompetencji, które – z jednej strony – stworzą mu wyższą pozycję w stosunku do innych ministrów, z drugiej – biorąc pod uwagę uzależnienia, także polityczne, wynikające z uczestnictwa w rządzie – zmniejszą jego rolę jako niezależnego prokuratora generalnego; takie właśnie usytuowanie prokuratury powodowałoby upolitycznienie tego organu<sup>20</sup>. Dowodzono również, że prokuratura, oprócz problematyki związanej ze ściganie przestępstw, w szerokim zakresie zajmuje się kontrolą przestrzegania prawa, w tym decyzji administracyjnych. Bierze wówczas udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, zajmując niekiedy odmienne stanowisko niż rząd, a także w postępowaniu cywilnym. Zabierający głos w imieniu prokuratora generalnego Wiesław Śliwa stwierdził wreszcie, iż „nie można kierować się wyłącznie zaszciościami [...]. Zresztą nawet złe doświadczenia nie przesądzają o tym, że aparat prokuratury nie może dobrze służyć obecnemu państwu”<sup>21</sup>.

Ani argumenty, które – przynajmniej w części – miały swe uzasadnienie i były wypowiedzane w dobrej wierze, ani – przytoczona na końcu – swoista deklaracja lojalności, nie zmieniły zasadniczo zapatrywań i celów zwolenników zmian, nieco je tylko modyfikując poprzez pozostawienie zapisu powierzającego

---

Wydaje się, że zaważyło tu kilka przyczyn. Przede wszystkim w OKP dostrzeżono, iż inicjatywa przemian ustrojowych, jeszcze kilka miesięcy wcześniej należąca niepodzielnie do środowisk opozycji, teraz jest w coraz większym stopniu dzielona z innymi siłami obecnymi w sejmie. Przy tym chodziło o zmianę ważną i spektakularną, lecz nieobciążoną ryzykiem i kosztami społecznymi, jak zwłaszcza realizowane równoległe reformy gospodarcze. Wydaje się, że pewien wpływ mogły mieć również coraz wyraźniejsze różnice polityczno-programowe w OKP, a także coraz silniejsza krytyka ze strony pozasejmowych ugrupowań dawnej opozycji skierowana wobec – ich zdaniem – „kapitulanckiej” postawy w odniesieniu do sił dawnej władzy. Kierownictwo OKP przeciwstawiało się tym zarzutom, a jednocześnie unikało dyskusji wewnątrzklubowej np. o kształt godła; niektórzy posłowie optowali np. za kształtem godła z wkomponowanym w koronę orła krzyżem.

<sup>18</sup> Takie było również stanowisko rządu, wyrażone tu przez wiceministra sprawiedliwości, prof. A. Strzembosza, BKU/38, s. 10. Było ono w pełni zgodne z poglądem ministra Aleksandra Bentkowskiego (ZSL), który w znacznym stopniu przyczynił się do tej zmiany.

<sup>19</sup> Tak posłowie OKP: H. Suchocka i A. Sikora, BKU/37, s. 35–36.

<sup>20</sup> Tak A. Zieliński i S. Rogowski oraz Kazimierz Małecki – zastępca szefa Kancelarii Prezydenta, BKU/37, s. 31, 33 i 37.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 34, 35.



prokuraturze strzeżenie praworządności. Osiągnięto jednak najważniejsze cele, jakimi były podporządkowanie prokuratury ministrowi sprawiedliwości i odesłanie reszty spraw do regulacji ustawowej<sup>22</sup>.

Komisja dokonała, już niemal bez dyskusji, kilku innych zmian w przepisach znajdujących się w następnych rozdziałach, stanowiących konsekwencję nowych regulacji rozdziału 1<sup>23</sup>.

Tak szeroki zakres zmian, przekraczający znacznie, nie tylko ilościowo, treść wniesionych wcześniej projektów poselskich, legł u podstaw niekonwencjonalnej, choć słusznej merytorycznie decyzji o potraktowaniu ostatecznej wersji prac Komisji jako nowego, komisyjnego projektu. Z taką koncepcją zaproponowaną przez podkomisję zgodzono się bez żadnych sprzeciwów. Oznaczało to przerwanie wszczętej już drogi legislacyjnej bez formalnego zakończenia i kontynuację działań w oparciu o nową inicjatywę ustawodawczą<sup>24</sup>.

W rekordowo krótkim czasie powstał więc tekst zawierający zasadniczy kształt nowelizacji (druk nr 160); późniejsze zmiany były już niewielkie. I czytanie odbyło się 29 grudnia. Większość wypowiedzi – nawet nacechowanych emocjami – zawierała treści merytoryczne, skupiając się głównie wokół projektu komisyjnego. Przeważało przekonanie o koniecznej – dla powodzenia prac konstytucyjnych – zgodnej współpracy całego sejmu. „Jest głębokim życzeniem Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, byśmy tych zmian dokonali razem, byśmy tym wspólnym gestem dali społeczeństwu do zrozumienia, że wszystkim w tej sali zależy na zmianach ustrojowych, na dobru tego kraju, byśmy mogli – składając sobie za kilkadziesiąt godzin życzenia – życzyć sobie pomyślności w nowej demokratycznej Polsce – Rzeczypospolitej Polskiej” – mówił w imieniu klubu poseł Edward Rzepka<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Decyzję tę podjęła Komisja w drugim dniu posiedzenia, po przerwie ogłoszonej w celu konsultacji klubowych właśnie w tej sprawie. Charakterystyczne jest, że inicjatywa przewodniczącego Komisji Janusza Trzczińskiego nie spotkała się ze sprzeciwem, a konsultacje doprowadziły do ustalenia brzmienia przepisu, który – mimo zastrzeżeń wniesionych na posiedzeniu plenarnym – w zasadniczo niezmienionej postaci wszedł do ostatecznego tekstu nowelizacji.

<sup>23</sup> Dotyczyły one: uwzględnienia w kilkudziesięciu przepisach nowej nazwy państwa, rezygnacji z instytucji „narodowego planu społeczno-gospodarczego” i przyjęcia w art. 56 nazwy „sądy powszechne” w perspektywie zamierzonej zmiany struktury sądów. BKU/38, s. 8 i nast.

<sup>24</sup> Komisja tylko w ogólnym zarysie ustaliła treść przepisów przejściowych. Wprowadzono je do projektu w brzmieniu prowizorycznym, zakładając z góry – co też się stało – późniejsze ich doprecyzowanie przy udziale m.in. przedstawicieli URM, NBP, MSW oraz Biura Prawnego Sejmu. Dotyczyły one, według brzmienia z druku nr 160, zachowania mocy wszelkich dokumentów urzędowych sporządzonych na drukach, formularzach i blankietach z oznaczeniem „Polska Rzeczpospolita Ludowa”, a także znaków pieniężnych z takim oznaczeniem (art. 2) i zezwolenia na dalsze używanie takich druków etc. aż do ich wyczerpania oraz emitowania znaków pieniężnych i używania pieczęci z takim oznaczeniem nie dłużej niż do 31 grudnia 1995 r. (art. 3). Ustawa miała wejść w życie z dniem ogłoszenia.

<sup>25</sup> S.St./14, s. 324–326. Moment debaty był tu pomocny w wywołaniu takiej atmosfery; w przerwie odbył się w Sali Kolumnowej historyczny oplatek parlamentarzystów z prymasem Głempem, gdzie można było zaobserwować wzajemne składanie życzeń także przez politycznych adwersarzy.

Jedyny spór o charakterze czysto politycznym powstał na tle wystąpienia posła Ireneusza Sekuły (PZPR), który podał w wątpliwość sens tak szybkiej zmiany konstytucji bez wysłuchania opinii wyborców i konsultacji z ekspertami. Wywołało to niezwykle emocjonalną replikę Andrzeja Kerna, który odrzucając opinię o nadmiernym pośpiechu sejmu, powołał się na dużo wcześniejsze prace nad nową konstytucją podjęte w Komitecie Helsińskim jeszcze w czasie stanu wojennego. Ważniejszy jednak był zarzut Kerna, iż klub PZPR w istocie nie popiera nowelizacji. Wywołało to sprzeciwy i polemikę ze strony posłów tego klubu. Najpełniej stanowisko to przedstawił poseł Józef Oleksy, który przyznał, iż klub „bardzo wnikliwie i z wielką troską o sprawę kraju” dyskutował tę kwestię, lecz nie oznacza to, że kwestionuje potrzebę zmian w konstytucji. Zmiany te muszą być jednak wprowadzone z precyzją i troską o „dokładność reguł aktu podstawowego”, jakim jest konstytucja<sup>26</sup>.

Powrócono znów do sprawy zmiany statusu prokuratury. Zasadnicze rozwiązanie uzupełniono przepisem, iż art. 64 konstytucji w nowym brzmieniu miał wejść w życie wraz z nową ustawą o prokuraturze, nie później jednak niż do 31 marca 1990 r. (art. 2 ustawy nowelizującej).

Wiele miejsca w debacie poświęcono też sprawie zmiany godła, którą łączono przeważnie z łatwiej zaakceptowaną nową nazwą państwa. Nie pojawiły się już tutaj właściwie żadne argumenty, które nie zostałyby poruszone w trakcie posiedzenia Komisji. Jednakże sam fakt zaprezentowania ich w trakcie debaty plenarnej nadał im nowy wymiar. Powszechnie oczekiwano, że jako pierwsi zgłoszą stosowny projekt rozszerzenia nowelizacji posłowie SD. Ci jednak zwlekali – jak się wydaje – z obawy przed negatywną reakcją OKP. Obawy przed zburzeniem rysującego się coraz wyraźniej porozumienia w sprawie nowelizacji przez wprowadzenie tej poprawki nurtowały zresztą i inne kluby. Dopiero w klubowym wystąpieniu UChS padła zapowiedź poparcia niezłożonego jeszcze formalnie wniosku, dotyczącego brzmienia art. 103, wraz z odczytaniem brzmienia przepisu i uzasadnieniem<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Oleksy, z właściwą sobie zręcznością, wykorzystał zacięcie polemiczne Kerna, by jednocześnie wykazać pozytywny stosunek swego klubu do zmian w konstytucji oraz rzeczowość i pragmatyzm w tworzeniu prawa. Jednocześnie jednak słowa Kerna wywołały pozytywny efekt w postaci wyraźnego oświadczenia klubu PZPR, i to ustami jednego z prominentnych jego członków, o poparciu nowelizacji. Jak dotąd takie stwierdzenie oficjalnie nie padło; przemawiająca w imieniu klubu Dorota Kempka przedstawiła jedynie własną poprawkę, a później głos zabrał Sekuła, którego wystąpienie można było odczytać jako wolę bezterminowego odłożenia całej sprawy. Jednak niespotykany dotychczas nacisk ze strony posłów OKP, wsparty przez inne kluby, na dokonanie nowelizacji i to w atmosferze powszechnej zgody, wytrącił broń z ręki zachowawczym kręgom klubu PZPR, ułatwiając jednocześnie działanie zwolennikom reform w tym klubie. Potencjalny konflikt, załagodzony przez Oleksego, zakończył ostatecznie A. Kern, który po przerwaniu przepraszył klub PZPR za posądzenie, iż zajmuje on stanowisko przeciwne nowelizacji. *Ibidem*, 2. 250–267. Charakterystyczne, że Kern nawiązał do rozmów z koleżankami i kolegami z klubu PZPR w czasie oplatka z ks. Prymasem.

<sup>27</sup> Poseł S. Rogowski stwierdził, że skoro zdecydowano się na zmianę nazwy państwa, logicznym uzupełnieniem będzie także zmiana godła. Wprowadzenie odpowiedniego zapisu kon-

Interesujące jest, że do tej kwestii nie odniosły się wówczas dwa największe kluby. Posłowie PZPR nie wypowiedzieli się na ten temat w ogóle, natomiast przez OKP temat ten został wprawdzie poruszony, lecz przez posłów spoza kierownictwa klubu: m.in. Maria Sielicka-Gracka popierając, także w imieniu kręgów kombatanckich, zmianę nazwy państwa, odnośnie do godła zapowiedziała tylko inicjatywę ustawodawczą „po konsultacjach z heraldykami”. Było to zgodne z poglądem, iż aktualny zapis jest na tyle szeroki, że można ustawą zwykłą wprowadzić również wizerunek orła w koronie. Reprezentatywny, przynajmniej dla niektórych kręgów OKP, był pogląd posła Pietkiewicza, że nie należy wprowadzać zmiany godła i nazwy państwa do konstytucji, będącej „dokumentem pseudoprawa realnego socjalizmu”; „nie wiem, czy ten orzeł w koronie by się nie obraził z tego powodu” – mówił Pietkiewicz<sup>28</sup>.

Zatrzymaliśmy się dłużej nad tą kwestią, gdyż niewątpliwie miała ona, oprócz patriotyczno-symbolicznych akcentów, pewne przełomowe znaczenie w reformach konstytucyjnych. Zmiana nazwy i godła, oczywiście w kontekście skreślenia preambuły i rozdziału 2 oraz gruntownej zmiany rozdziału 1, stwarzała nową płaszczyznę nie tylko dalszych prac konstytucyjnych, lecz także nowego postrzegania państwa. Nie oznacza to, że sprawy te zdominowały debatę, jak to często podnosiły środki masowego przekazu, kształtując opinię publiczną, według której sejm zajmuje się sprawami drugorzędnymi, zamiast realizować zasadnicze reformy.

Mimo zgodnej na ogół opinii o ograniczeniu zakresu nowelizacji, zgłoszono kilka nowych propozycji zmian. Do najważniejszych należały kwestie samorządu i sił zbrojnych. Poseł A. Bratkowski, uznając wprowadzony przez Komisję zapis dotyczący samorządu za „enigmatyczny” i nieoddający jego istoty i roli w państwie demokratycznym, zaproponował nową treść art. 5 w brzmieniu: „Rzeczpospolita Polska opiera się na ustrojowej zasadzie szerokiego samorządu społecznego, przede wszystkim terytorialnego, gospodarczego, zawodowego, spółdzielczego i pracowniczego. Właściwy zakres praw i obowiązków publicznych samorządu określają odrębne ustawy”<sup>29</sup>.

Poprawki odnoszące się do problematyki sił zbrojnych dotyczyły dwóch kwestii: umieszczenia odrębnego artykułu o siłach zbrojnych w rozdziale 1 oraz zmiany ich nazwy. Propozycję pozostawienia art. 10 konstytucji w dotychczasowo-

---

stytucyjnego byłoby symbolem zamykającym „wstępny etap modyfikacji [...] ustroju”. Kilka minut później poseł Jan Świtka (SD) wniósł oficjalnie projekt wprowadzenia do konstytucji nowego art. 103 ust. 1, poparty w kilku kolejnych wystąpieniach. Charakterystyczne, że Świtka nie powołał się tu na wolę klubu SD, lecz na „grupę mniejszości”, przemawiający przedtem w imieniu klubu J. Dobrosz nie poruszył tego tematu, będąc skądinąd zwolennikiem zmiany; zaważyły tu zapewne względy, o których wyżej mowa.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 236, 257.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 323–333. Poprawka ta stała się przedmiotem dalszej dyskusji w komisji i w trakcie II czytania, w wyniku przyjęto przepis rozszerzający rolę samorządu, aczkolwiek w mniej korzystnym brzmieniu niż w propozycji Bratkowskiego (por. niżej).

wym brzmieniu, oczywiście z uwzględnieniem zmiany nazwy państwa, uzasadniono tradycją polskich konstytucji, począwszy od Konstytucji 3 maja, przykładami konstytucji innych państw, a także koniecznością wynikającą z systematyki aktów prawnych, na których oparty jest polski system obronny<sup>30</sup>.

I czytanie zakończyło się o godz. 15.50 i już po kilkunastu minutach Komisja Ustawodawcza podjęła prace nad skierowanym do niej projektem wraz ze zgłoszonymi w debacie poprawkami. Czas pracy był ograniczony przyjętą przez Prezydium i zaakceptowaną przez Konwent Seniorów decyzją przeprowadzenia II czytania wraz z ostatecznym głosowaniem jeszcze w tym samym dniu. Każde inne rozwiązanie wykluczało praktycznie możliwość uchwalenia nowelizacji i jej wejścia w życie jeszcze w 1989 r. Komisja wprowadziła tylko kilka zmian w stosunku do projektu z druku nr 160, w większości zresztą bez dyskusji, a tylko w wyniku głosowania. Tak było przede wszystkim w przypadku zmiany godła, gdy za zmianą głosowało 12 posłów, a 6 się wstrzymało. Brak sprzeciwu oznaczał pogodzenie się OKP z przyjęciem takiej zmiany już w tej nowelizacji; po debacie plenarnej nie było już innej możliwości.

Przy dwóch głosach wstrzymujących przyjęto również wnioszek o wprowadzeniu artykułu o siłach zbrojnych (art. 8) w brzmieniu zaproponowanym w II czytaniu. Szerszą dyskusję wywołały natomiast dwie ostatnie propozycje zmian, w części przyjęte przez Komisję. Dotyczyły one samorządu (art. 5) oraz własności (art. 7). W pierwszym przypadku stosunkiem głosów 12 do 8 odrzucono propozycję posła A. Bratkowskiego<sup>31</sup>, co wywołało jednak pewne zakłopotanie; niektórzy posłowie OKP odczuwali, że przyjęte dotychczas sformułowanie nie jest adekwatne do poglądów i programu „S” i komitetów obywatelskich. Dostrzeżono też, iż informacja o takim właśnie stanowisku OKP mogłaby wywołać negatywny oddźwięk; świadczy o tym wypowiedź posła tego klubu M. Bednarkiewicza: „Bardzo jest ważne, aby przedstawić sejmowi dokładne uzasadnienie, dlaczego tak właśnie głosowaliśmy”. Zasadniczy sprzeciw wobec przyjętego wcześniej rozwiązania zgłosił również inny poseł OKP Walerian Pańko, dla którego „nie budziło wątpliwości”, że „samorząd terytorialny stanowić ma zasadę

<sup>30</sup> Poprawkę tę wniósł poseł PZPR gen. dyw. dr inż. Tadeusz Jemiolo, ówczesny komendant Akademii Obrony Narodowej. Drugi wniosek, zgłoszony przez Marię Sielicką-Gracką (OKP), dotyczył przywrócenia nazwy „Wojsko Polskie”. Z wnioskiem tym polemizował T. Bień (SD), argumentując, iż nazwy tej nigdy oficjalnie nie zmieniono, a przymiotnik „Ludowe” nie miał notyfikacji prawnej, *ibidem*, s. 236, 248.

<sup>31</sup> Trudno powiedzieć, czy większość głosujących przeciw temu wnioskowi podzielała punkt widzenia zaprezentowany przez H. Suchocką, która obawiała się „tak szerokiej proklamacji zasady samorządu”, pozostającej w zakresie samorządu pracowniczego „w sprzeczności z intencją rozwoju własności prywatnej”, oraz H. Michalaka podającego w wątpliwość zgodność „zasady rozwoju samorządu” z „zasadą demokracji parlamentarnej”. Stanowisko H. Suchockiej odpowiadało poglądom pewnej części posłów OKP, a także innych klubów, stojących na gruncie liberalizmu w gospodarce i obawiających się ograniczeń, skądkolwiek by pochodziły. Do zwolenników takich rozwiązań należał również H. Michalak, jednak jego argument był oczywistym nieporozumieniem. Por. replikę J. Trzcinińskiego, BKU/40, s. 5–6.

tego państwa<sup>32</sup>. Sprawą budzącą wątpliwości była według niego idea samorządu pracowniczego, którą trudno byłoby zrealizować w przedsiębiorstwach prywatnych – chociaż i tam, w ramach partycypacji, mógł istnieć również samorząd zawodowy.

Ostatecznie udało się sformułować przepis różnicujący pozycję i rolę samorządu terytorialnego oraz innych form samorządu. Poprzez uznanie, iż „Rzeczpospolita Polska opiera się na zasadzie udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy”, samorząd ten uzyskał bardzo wysoką pozycję ustrojową. Przepis ten uzupełniono gwarancją państwa dla „swobody działalności” innych form samorządu; niestety w późniejszej redakcji przyjętej w II czytaniu przyjął on gorszy kształt (por. niżej). Pozostałe propozycje zmian Komisja w całości odrzuciła bądź też przyjęła rezygnację projektodawców. Ograniczony czas i wcześniejsze omówienie większości problemów pozwoliły na rekordowo szybkie (ok. 1,5 godz.) przeprowadzenie posiedzenia i przedstawienie sprawozdania Komisji stanowiącego podstawę II czytania (druk nr 162).

Gdy o godzinie 19.10 wicemarszałek Tadeusz Fiszbach ogłaszał rozpoczęcie debaty, wydawało się, że zarówno z uwagi na uwzględnienie przez Komisję części poprawek ze zmianą godła na czele, powszechną wolę wszystkich klubów do uchwalenia jeszcze w tym dniu nowelizacji, jak i późną porę debaty, będzie ona krótka i zakończy się niebawem zgodnym głosowaniem<sup>33</sup>.

Polityczny sens debaty sprowadził się głównie do unikanego dotychczas sporu o to, kto położył największe zasługi i umożliwił taką właśnie nowelizację, której symbolem stało się przywrócenie dawnego kształtu nazwy i godła państwa. Jednak w łatwych do zauważenia podtekstach wypowiedzi szło o coś więcej – mianowicie o całokształt reform ustrojowych, dokonanych i dokonujących się, i to nie tylko w płaszczyźnie genezy przemian, lecz przede wszystkim w sporze o to, kto w istocie je przeprowadza: czy tylko siły dawnej opozycji skupionej w OKP, ewentualnie wraz z sojusznikami, z zachowaniem jednak gradacji zarówno zasług, jak i celów programowych oraz wyływającej z tego wewnętrznej hierarchii wewnątrzkoalicyjnej, czy też cały sejm.

Tak więc różnicujące płaszczyzny występowały i w samej koalicji OKP–PSL–SD, i w układzie OKP – reszta sejmu. Istniały one obiektywnie, bez względu na takie czy inne wypowiedzi, które tylko je uwidaczniały i przypominały o swym istnieniu. Doskonale zdawały sobie z tego sprawę kierownictwa klubów, stąd też wynikały dążenia widoczne także już wcześniej do ograniczenia wpływu tych aspektów.

Dyskusji politycznej nie udało się jednak uniknąć. Sprowokował ją przemawiający w imieniu klubu SD Andrzej Bondarewski, nadając swojej wypowiedzi

---

<sup>32</sup> Prof. dr W. Pańko został przewodniczącym Komisji Nadzwyczajnej, która opracowała już kilka miesięcy później ustawy regulujące status samorządu terytorialnego.

<sup>33</sup> Było to tym bardziej prawdopodobne, że pierwotnie zapisało się do głosu tylko dwóch posłów; tak więc kolejne wystąpienia były „lawnową” konsekwencją poprzednich, co zresztą cechowało także inne debaty.

uroczysty patriotyczno-historyczny charakter i w tym kontekście po raz kolejny eksponując zasługi Stronnictwa w projektowaniu i dopominaniu się o zmiany ustrojowe, zwłaszcza w zakresie symboliki, i polemizując ze zwolennikami – bez określania kim są – odkładania tych zmian<sup>34</sup>.

Replikował poseł OKP Jan Rokita; w polemicznym, miejscami nawet ostrym stylu, zarzucił koalicjantom, iż nie dotrzymani umowy o ograniczonym zakresie zmian, które miała zawierać nowelizacja. Przedstawił też argumenty uzasadniające „brak entuzjazmu” klubu dla zmian symboliki narodowej, dokonywanych, zwłaszcza gdy idzie o godło, „na wyrost”, gdy „nie odzwierciedla ona jeszcze w pełni polskiej rzeczywistości”. Niemniej jednak według Rokity był to „znak nadziei”, że „zasadnicze przemiany wkrótce nastąpią” i z tego względu OKP godzi się na nie. Jednocześnie – wyraźnie polemizując z Bondarewskim, a pośrednio również z innymi ugrupowaniami – stwierdził, iż „ludzie z »Solidarności« będą to czynić w najgłębszym przekonaniu, iż tradycję polskiej korony”, w której symbolizuje się polska niepodległość, przeniósł „naród, walczący w ciągu ostatnich 50 lat o suwerenność”, a także „AK, WiN, robotnicy Poznania i Wybrzeża, KOR, »Solidarność« i polska emigracja niepodległościowa, paryska »Kultura« i rząd londyński”. Zakwestionował jednocześnie udział tych sił politycznych, „które w ciągu swoich 40-letnich działań nie wykazały się pełną legitymacją do tego, aby dziś o przywrócenie tej korony wołać najgłośniej”. Mimo to Rokita stwierdził, że „będziemy nakładać tę koronę – woła całej Izby”. Oczywiście pojawiły się wypowiedzi polemiczne, w równie emocjonalny sposób protestujące przeciwko odczytanej w wystąpieniu Rokity chęci przejęcia pełni zasług w walce o suwerenność tylko przez „Solidarność”<sup>35</sup>.

Wypowiedzi te, przerywane oklaskami, świadczyły niewątpliwie, że słowa Rokity wywołały żywy rezonans. Podobnie zresztą było w przypadku *sui generis* repliki Adama Michnika, który retorycznie pytał: „Jeżeli panowie kwestionujecie pewną specyfikę roli »Solidarności« w tej zmianie konstytucyjnej, jeżeli panowie powiadacie, że my, ludzie z »Solidarności«, nie mamy prawa do pewnego szczególnego tytułu, to pozostaje nam zapytać, co przeszkadzało, aby te wszystkie zmiany, łącznie z usunięciem kierowniczej roli komunistycznej partii z konstytucji, uchwalić w sejmie poprzednich kadencji?”.

<sup>34</sup> S.St./17, s. 275 i nast. Stamtąd również pozostałe informacje o tej debacie.

<sup>35</sup> Między innymi Anna Dynowska (SD) wyraziła Rokicie współczucie, „że o tak wielkiej dla każdego Polaka wartości, jak przywiązanie do tradycyjnego godła Rzeczypospolitej [...] dowiedział się dopiero w wieku dojrzałym. Ja i moi rówieśnicy – kontynuowała – byliśmy już w rodzinie od najmłodszych lat przywiązani do tej wartości i bardzo bym prosiła, żeby do enumeratywnie wyliczonej tu przez pana posła liczby organizacji uprawnionych do zgłaszania tego wniosku dodać moją babcie oraz wszystkie babcie w Polsce”. J. Sroczyński (PZPR) zgromił wręcz Rokitę za obrzę sędzących po lewej stronie sali, „wśród których są i tacy, którzy walczyli we wrześniu, [...] w czasie Powstania Warszawskiego”, którzy „nie oszczędzili życia i krwi, a którym droga jest Polska i jej symbole” (*ibidem*, s. 293).

Trudno tu ocenić – wykracza to zresztą poza ramy i płaszczyznę tego tekstu – czy taka reakcja była podyktowana autentycznym oburzeniem i poczuciem krzywdy (jak na pewno w przypadku A. Dynowskiej czy J. Sroczyńskiego), czy też miała inny wymiar, w tym także przebiegającej na równych prawach rywalizacji politycznej na płaszczyźnie nie w pełni jeszcze, ale jednak suwerennego i demokratycznego państwa, gdzie partie i ugrupowania posługują się oceną przeszłości jako jednym z wielu instrumentów tej rywalizacji. Drugi aspekt sprawy to autentyczne u jednych, koniunkturalne u drugich przekonanie o słuszności zachowań własnych i ugrupowania, do którego należeli, z czym wiązała się różnorodna ocena uwarunkowań politycznych i wyboru właściwej drogi przez naród i państwo w powojennych dziejach Polski.

W dużej mierze dzięki zdecydowanej woli kierownictw klubów oraz większości posłów nie doszło do najgorszego – czyli do zdominowania dyskusji przez tego typu spory, a w konsekwencji – do zniweczenia zabiegów nowelizacyjnych. Dużą rolę odegrał tu Bronisław Geremek, który w znakomitym wystąpieniu przerwał definitywnie ten wątek. Trafnie zauważył, iż takie spory są niekiedy „grą do kamery” (nawiązał tu do transmitowania obrad przez TV); przyznając jednocześnie, iż z jednej strony występuje „trochę neofickiego zapału w przywracaniu znaków i rzeczywistości, której naród chce”, z drugiej zaś „poczucie nieco kombatanckie”. Geremek uznał pewne racje obu postaw, a także to, że nie można oczekiwać, aby wszyscy debatujący nad poprawkami „myśleli tak samo”. Zapelował jednocześnie „do siebie”, „z poczuciem, że każdy [...] z obecnych ma prawo, a może nawet i obowiązek w pewnych chwilach takiego apelu do samego siebie wysłuchać”, o kierowanie się w pracach nad zmianami ustrojowymi dobrem kraju i dobrem narodu, co w chwili obecnej oznacza „dostosowanie konstytucji do życia państwa”.

Niejako na drugiej płaszczyźnie debaty należy umieścić wypowiedzi, w których podtrzymywano wcześniej zgłoszone, a także wnoszono nowe poprawki; wokół nich toczyła się dyskusja, prowadzona miejscami w polemicznym tonie; wydaje się, że pewien wpływ na to miały wspomniane wyżej względy propagandowo-polityczne. Najwięcej uwagi poświęcono sprawom brzmienia przepisu o partiach, przy czym nie pojawiły się już w zasadzie żadne nowe argumenty<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> I. Sekuła podtrzymał odrzucony przez Komisję wniosek o uzupełnienie art. 4 o ust. 2 w ostatecznym brzmieniu: „Zasady tworzenia, finansowania oraz gospodarowania majątkiem partii politycznych określa ustawa”. W odpowiedzi A. Michnik zarzucił Sekule, iż chce stworzyć „fałszywe wrażenie”, że brak tego sformułowania ograniczy możliwość „powstawania i przetwarzania się partii”. W rzeczywistości ograniczenie może właśnie z takiego zapisu wypływać. Nie zapis konstytucyjny zresztą o tym decyduje, lecz warunki polityczne, w których „organy policyjno-represyjne [...] nie będą ścigać i represjonować [partii – przyp. S.R.]”. Wesołość sali wywołały słowa Michnika, że takie stanowisko przyjął „w trosce o to, żeby Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej żadna taka instancja nie była władna zlikwidować”. Żywą reakcję Izby wywołał także „zwischenruf” Michnika w trakcie przemówienia przewodniczącego klubu PZPR Mariana Orzechowskiego: zapytał on, w jaki sposób członkom PZPR wytłumaczyć postawie tego klubu głosowanie przeciwko

Powróciły też wcześniej podnoszone w Komisji sprawy regulacji statusu prokuratury, szczególnej ochrony mienia oraz określenia obowiązków i zadań państwa w zakresie ochrony rodziny, macierzyństwa i wychowania, stanu zdrowotnego społeczeństwa i rozwoju oświaty, nauki i kultury narodowej. Podobnie jak w przypadku partii politycznych także i te wnioski nie uzyskały większości<sup>37</sup>.

Przyjęto natomiast poprawkę Czesława Kurzajewskiego (OKP), aby w art. 85, poświęconym związkom zawodowym i ich roli w państwie, zmienić brzmienie ostatniego zdania z „[...] są szkołą obywatelskiej aktywności i zaangażowania w budowie społeczeństwa socjalistycznego” na „są szkołą aktywności i zaangażowania w budowie społeczeństwa obywatelskiego”. Mimo wcześniejszych porozumień niedokonywania w tej nowelizacji zmian w zakresie rozdziału 8, propozycja ta nie spotkała się ze sprzeciwem, gdyż zmiana była oczywista i nieskomplikowana<sup>38</sup>.

Głosowanie nad poprawkami i całością ustawy, którą przyjęto zdecydowaną większością głosów, zakończyło sejmową część drogi legislacyjnej. Po akceptacji senatu i prezydenta pierwsza ustawa o zmianie konstytucji uchwalona przez sejm X kadencji została ogłoszona w Dzienniku Ustaw i weszła w życie z datą 31 grudnia 1989 r.

Powodzenie prac nad tą ważną dla dalszych przemian systemowych ustawą świadczyło przede wszystkim o akceptacji przez większość posłów głównej linii nowelizacji przyjętej przez Komisję Ustawodawczą. Polegała ona na poczynieniu najkonieczniejszych zmian przystosowujących przepisy konstytucyjne do częściowo już dokonanych lub zamierzonych w najbliższej przyszłości reform ustroju politycznego i gospodarczego. Wybór ewolucyjnej, a nie rewolucyjnej drogi przemian dokonany w momencie zgody na okrągły stół, utwierdzany przez kolejne działania i przemiany, przy jednoczesnym przyśpieszeniu tej ewolucji przyniósł interesujące, zarówno w płaszczyźnie politycznej, jak i prawnoustrojowej, zjawisko odwrócenia kolejności budowy poszczególnych elementów systemu prawa. Najpierw zmieniano czy też przygotowywano zmiany poszczególnych elementów systemowych, a później – dostosowywano doń przepisy obowiązującej konstytucji. Wynikało to również z niskiej jej oceny i powszechnego przekonania o ko-

---

„zasadzie dobrowolnej przynależności do partii”. Ostatecznie sejm przyjął wcześniej ustalony przez Komisję kształt art. 4. *Ibidem*, s. 281, 306 i 310.

<sup>37</sup> Poprawki te wniosły posłanki PZPR: Iwona Chojnacka, Anna Bukowska i Dorota Kempka, *ibidem*, s. 286–304.

<sup>38</sup> Tylko ta właśnie poprawka uzyskała akceptację Izby, jeżeli nie liczyć zaproponowanej przez I. Sekułę i przyjętej bez głosowania – jako zmiany redakcyjnej – modyfikacji art. 5. Zmiana polegała na zastąpieniu wyrażenia: „Rzeczpospolita Polska opiera się na zasadzie udziału samorządu w sprawowaniu władzy oraz gwarantuje swobodę działalności innych form samorządu” (art. 5 z druku 162) na „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę w działalności innych form samorządu”. Otóż można mieć poważne wątpliwości, czy zmiana ta miała charakter redakcyjny. Z zapisu sprawozdania wynika, że pewne wątpliwości miała również poseł sprawozdawca. Zapewne gdyby nie późna pora i brak możliwości przełożenia obrad na następny dzień, ta i pozostałe poprawki trafiłyby raz jeszcze do Komisji.



nieczności jak najszybszego uchwalenia całkowicie nowej ustawy zasadniczej. Wolę taką, wyrażaną przez przedstawicieli wszystkich klubów także w trakcie kolejnych etapów trybu legislacyjnego tej nowelizacji, prezentowano jednocześnie z przekonaniem, iż czynione zmiany mają charakter doraźny, zwłaszcza w perspektywie wówczas powszechnie przyjmowanej – szybkiego uchwalenia nowej konstytucji. Tym bardziej należy podkreślić, że mimo to wykazano daleko idący legalizm. Nikt, nawet kularowo, nie proponował np. natychmiastowego uchylecia całej konstytucji lipcowej, co oznaczałoby bądź pozbawienie Państwa ustawy zasadniczej, bądź też konieczność bardzo szybkiego uchwalenia prowizorycznej „małej konstytucji”, co było możliwe, lecz – w sytuacji intensywnych prac nad zmianą poszczególnych elementów systemu prawnego – bardzo trudne. Wnosząc o uchylene dwóch pierwszych rozdziałów, zgłaszano jednocześnie propozycje nowych uregulowań w tym zakresie. Wzmocniło to niewątpliwie ewolucyjność przemian, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Wypada zgodzić się z poglądami, iż lepszej drogi nie było.

W przemówieniu podsumowującym kończący się rok 1989 i dotychczasową pracę sejmku marszałek Mikołaj Kozakiewicz, oceniając pozytywnie jego dokonania, przeciwstawił gwałtowność przemian w innych krajach regionu procesowi przemian polskich, którego przebieg spowodował, iż „Polska jest obecnie jednym z najbardziej ustabilizowanych krajów Europy Wschodniej”. Przypominając słowa prezydenta Masaryka, iż „demokracja polega na dyskusji”, marszałek podkreślił, iż uchwalenie w ciągu krótkiego czasu wielu nowych aktów prawnych, w tym zmiany konstytucji, „było możliwe dzięki temu, że znakomita większość posłów uznała zasadę osiągania porozumienia w sprawach spornych [...] że kierują się przy tym nie partyjnym czy klasowym interesem, lecz nadrzędnym dobrem kraju”<sup>39</sup>.

Wprawdzie te ostatnie słowa nie zawsze znajdowały potwierdzenie w faktach, jednak na pewno można stwierdzić, iż w tym czasie takie właśnie zjawisko dominowało i chociaż po obu stronach sceny politycznej padały głosy krytyki wobec zbyt daleko – zdaniem niektórych – posuniętego kompromisu, nie miały one wówczas decydującego znaczenia.

Nowela grudniowa, mimo niespotykanie szybkiego tempa prac legislacyjnych, nie zawierała przepisów błędnych i szkodliwych dla systemu prawa oraz dalszych przemian ustrojowych. Oczywiście nie oznacza to, że nie można wyobrazić sobie, przynajmniej w niektórych kwestiach, lepszych rozwiązań. Niemniej jednak – jak pokazała przyszłość – jej przepisy stanowiły dobrą podstawę funkcjonowania państwa na tym etapie transformacji. Widoczny w wielu wypowiedziach optymizm jej twórców co do dalszych możliwości przemian, zwłaszcza szybkiego uchwalenia nowej konstytucji mimo sporów i polemik wyrażających także odmienność poglądów i celów politycznych, stanowił wyraźną kontynuację filozofii okrągłego stołu, w zmienionych już warunkach, uzasadniających i po-

<sup>39</sup> S.St./17, s. 314.

zwalających na przyspieszenie przemian. Sejm X kadencji okazję tę wówczas w pełni wykorzystał. Wynikało to z wielu czynników, a zwłaszcza z oczekiwań i powszechnego niemal poparcia społeczeństwa, programu przemian autorstwa opozycji solidarnościowej oraz akceptacji, jaką w większości przypadków program ten uzyskał przez siły reformatorskie w środowiskach partii i ugrupowań z kręgu niedawnej władzy. Znaczną rolę odegrali też ludzie pracujący nad nowelizacją: posłowie, zwłaszcza członkowie Komisji Ustawodawczej, wśród których spotykamy nazwiska specjalistów różnych gałęzi prawa, a także eksperci.

Mimo iż nadzieje na szybkie uchwalenie nowej konstytucji nie spełniły się, to jednak nowela grudniowa stworzyła płaszczyznę wyjściową kolejnych zmian, w oparciu o które polski system konstytucyjny mógł funkcjonować bez zasadniczych trudności przez następne lata, aż do roku 1997.

## Die Verfassungsnovelle vom 29. Dezember 1989

### Zusammenfassung

Der Aufsatz zeigt den Ursprung und die Umstände der ersten Novellisierung der Verfassung vom 22. Juli 1952, die nach den Juniwahlen vom Parlament der X. Legislaturperiode beschlossen wurde. Die nach diesen Wahlen entstandene neue politische Konfiguration ermöglichte die Aufnahme eines breiten Reformprogramms, das teilweise eine Kontinuation der Beschlüsse des „Runden Tisches“ war, aber zugleich über diese weit hinausging und die Transformation beschleunigte. Die Dezember-Novellisierung war die bedeutendste Verfassungsänderung des Grundgesetzes der Volksrepublik Polen; gestrichen wurde die Präambel und die ersten zwei Kapitel, geändert wurden auch weitere Bestimmungen, die nicht zu der Änderungsvision passten und die schnelle Verabschiedung einer neuen Verfassung krönen sollte. Eine symbolische Bedeutung hatte die Rückkehr zur Staatsbezeichnung „Republik Polen“ und zum traditionellen Staatswappen, dem gekrönten Adler. Anstelle der aufgehobenen Bestimmungen kam ein neues I. Kapitel, das die verfassungsmäßigen Grundprinzipien der Republik als ein demokratischer Rechtsstaat bestimmte. Die Novellisierung, trotz unterschiedlicher Meinungen der Parlamentsklubs, entstand in einer Kompromissatmosphäre, bei allgemeiner Akzeptation der Schlussfassung. Eine große Rolle spielte der Bürgerliche Parlamentsklub, aber auch die Beteiligung anderer Klubs war bedeutend, besonders bei der Formulierung der neuen Bestimmungen. Der Legislationsprozess war äußerst kurz; die grundlegenden Arbeiten dauerten drei Tage, was ohne dem allgemeinen politischen Willen der verfassungsmäßigen Änderungen und der Kompetenz ihrer Autoren nicht möglich gewesen wäre.