Stanisław Rogowski¹

**Główne czynniki determinujące proces kształtowania się
podstaw polskiego parlamentaryzmu w pierwszym
okresie transformacji ustrojowej (1989–1991)**

I.

Jak wiadomo, transformacja ustrojowa w Polsce, zwłaszcza w zakresie pryncypiów zapisanych w ustawie zasadniczej, trwała – w porównaniu z innymi państwami Europy Środkowo-Wschodniej, stosunkowo długo i zakończyła się uchwaleniem Konstytucji dopiero w 1997 r.² Wpłynęły na to różne czynniki i uwarunkowania, o których sporo już napisano, nie zawsze zresztą z odpowiednią wnikliwością i bezstronnością; temat ten wykracza poza ramy niniejszego opracowania, zasługując na odrębne, rzetelne potraktowanie. Nie wnikając więc głębiej w to zagadnienie należy jedynie stwierdzić, że okres ten, zamykający się datami 1989–1997, nie był także w tym zakresie zmarnowany, wtedy przecież metodą ewolucyjną kształtowały się poglądy na takie czy inne rozwiązania ustrojowe, z których spora część została jeszcze przed 1997 r. zastosowana, co dało twórcom kwietniowej ustawy zasadniczej bogaty materiał, w oparciu o który można było stworzyć dojrzały kształt ustroju państwa. Mimo krytyki, z jaką spotykała się ta konstytucja,

---

¹ Autor jest adiunktem na Wydziale Zamiejscowym we Wrocławiu Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej z siedzibą w Warszawie.

² Dla porównania – konstytucje Rumunii i Słowenii uchwalono już w 1991 r., a Czech i Litwy w 1992 r. Specyficzny, z uwagi na odniesienia do ustaw zasadniczych okresu międzywojennego, proces uchwalania konstytucji Węgier zakończył się również w 1991 r. – na Łotwie w 1992 r. „wprowadzono w życie” tekst konstytucji z 1922 r. i dopiero w 1997 i 1998 r. zmieniono niektóre przepisy odrębnymi ustawami. Por. teksty konstytucji, które wraz z analizą procesu ich uchwalania zawarto w odrębnych publikacjach Wydawnictwa Sejmowego z lat 1992–2001.

zwłaszcza bezpośrednio przed jak i po jej uchwaleniu, warto przypomnieć, iż przetrwała już kilkanaście lat, nie powodując perturbacji w funkcjonowaniu państwa, a krytyczne oceny z czasem wyraźnie przygasły, przyjmując rozmiary typowe dla praktyki obecnej także w innych państwach.

Istotne dla naszych rozważań jest, że mimo, iż pozycja ustrojowa parlamentu i zasady jego funkcjonowania kształtowały się przez cały ten okres³, to jednak działo się to zawsze w ramach form ustroju parlamentarnego. Szczególne znaczenie miały przy tym lata 1989–1991 obejmujące zarówno polityczne decyzje podjęte przy Okrągłym Stole, ich ustrojową konkretyzację w noweli konstytucyjnej z dnia 7 kwietnia 1989 r.⁴ oraz w wynikających z niej ordynacjach wyborczych do sejmu i senatu, a wreszcie w dorobku konstytucyjnym Sejmu X i Senatu I kadencji oraz w praktyce funkcjonowania obu izb. Przemiany te opierały się, jak wiadomo, na dwóch zasadniczych podstawach; nowym kształcie parlamentu zwłaszcza w zakresie zasad jego kreacji i struktury oraz reaktywowaniu urzędu prezydenta. Obie te sfery były ze sobą powiązane na płaszczyźnie ustrojowej i – co stanowiło o specyfice rozwiązań – politycznej. W stosunkowo niedługim czasie druga z wyżej wymienionych podstaw uległa zasadniczej zmianie a w sumie – osłabieniu, poprzez zmianę zasady wyboru prezydenta na jesieni 1990 r., co było związane z ustąpieniem z tego urzędu gen. Wojciecha Jaruzelskiego⁵ i – co za tym idzie – faktycznej dezaktualizacji ustaleń Okrągłego Stołu.

---

³ M.in. o tym: S. Rogowski, J. Trzcíński, *Kształtowanie się pozycji ustrojowej i zasad funkcjonowania sejmu 1989–1997. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, 2010, s. 202. Interesującą analizę politologiczną przemian lat 90. zawiera opracowanie *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997, zwłaszcza rozdz. 3 (*Forma rządu*), s. 53–73.

⁴ Dz.U. Nr 19, poz. 101.

⁵ Owe osłabienie nastąpiło – paradoksalnie – mimo uzyskania silniejszej legitymacji do sprawowania władzy wynikającej z wyborów powszechnych na ten urząd, jak również osobistego autorytetu i społecznego poparcia kandydatury Lecha Wałęsy, nie tak jednak powszechnego jak jeszcze w 1989 r. i w latach poprzednich. Ten ostatni czynnik miał spore znaczenie w niepowodzeniu prób wzmocnienia pozycji ustrojowej prezydenta zarówno w przepisach przygotowywanych przez obie Komisje Konstytucyjne projektów ustawy zasadniczej, jak i w zakresie realnie sprawowanej wówczas przez prezydenta władzy. Por. także: S. Rogowski, *Zasada powszechności wyborów prezydenckich w świetle nowelizacji Konstytucji RP z dnia 27 września 1990 r.*, „Studia Historyczno-Prawne”, Prawo CCLXXXV, Wrocław 2003, s. 357–377.

Tak więc pozycja parlamentu mimo nasilającej się z czasem krytyki, która przyniosła także skrócenie także jego kadencji, w istocie wzrosła w relacjach z innymi organami państwa, w tym zwłaszcza z prezydentem. Wybrany jesienią 1991 r. w sposób w pełni demokratyczny Sejm I kadencji mógł już w pełni z tej pozycji korzystać, inna sprawa, czy potrafił tego dokonać.

Nadszedł czas postawienia zasadniczego dla niniejszego tekstu pytania: jakie były przyczyny takiego właśnie ukształtowania pozycji ustrojowej parlamentu w sytuacji zasadniczych przemian polityczno-ustrojowych, które wprowadzie, przynajmniej zewnętrznie, nie miały charakteru i przebiegu typowego dla rewolucji (nawet „aksamitnej”), ale biorąc pod uwagę istotę, głębię i trudność zapoczątkowanych w 1989 r. przemian, spowodowały – w porównaniu z poprzednim okresem – skutki takiej właśnie natury. Odpowiedź jest tu z pozoru nietrudna i stosunkowo często w różnych rozważaniach spotykana – tradycja. Lecz wychodząc poza prostotę, ale i znaczny stopień ogólności takiego sformułowania, stwierdzić można, że jest ono w tej postaci niewystarczające i wymaga konkretyzacji o co najmniej kilka elementów:

- po pierwsze – jak daleko sięgała w 1989 r. owa tradycja, a przynajmniej poczucie więzi z nią;
- po drugie – jak wiadomo – polski parlamentaryzm miał w swych dziejach zarówno dobre, jak i gorsze okresy – czy zatem bezkrytycznie zapomniano o tych drugich, które przecież mogły być – teoretycznie – immanentną cechą parlamentaryzmu w ogóle, a nie tylko charakterystycznym dla pewnego okresu dziejów wynaturzeniem;
- po trzecie – w doktrynie ustrojowej i myśli politycznej, także i polskiej, ustrój parlamentarny miał przecież wielu krytyków, na poglądach których opierały się zasady ustrojowe oraz praktyka wielu państw europejskich, zwłaszcza w okresie międzywojennym w tym i Polski już nawet od noweli sierpniowej z 1926 r.⁶, a w pełni od Konstytucji kwietniowej z 1935 r.⁷;
- wreszcie – trzeba wziąć pod uwagę, iż w 1989 r. ogromna większość społeczeństwa polskiego parlamentaryzm państwa demokratycznego знаła jedynie z przekazów historycznych bądź nie zawsze pełnej wiedzy o ustrojach innych państw.

⁶ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 442).

⁷ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

Przyjrzyjmy się bliżej tym kwestiom. Otóż długość tradycji historycznej przynajmniej w niektórych jej elementach może być znaczna, dowodzą tego przykłady nie tylko polskie. Odnosi się to również do płaszczyzny prawno-ustrojowej, na ogół w ścisłym powiązaniu z dziejami danego państwa czy narodu; obserwacja ta jest dość oczywista i nie wymaga specjalnego dowodu. Natomiast im dawniej konkretne jej elementy, nawet te szczególnie istotne i znane, miały miejsce, tym wiedza o nich jest bardziej ogólna i często – w powszechnej świadomości – fakty i rzeczowa ich ocena zastępowane są wyobrażeniami przybierającymi postać mitów. Spory wpływ na taki stan rzeczy mogą też mieć poglądy i cele polityczne danego środowiska czy też ugrupowania lub partii, realizującej tzw. „politykę historyczną”, traktując dzieje jako swego rodzaju magazyn rekwizytów, wydobywanych i używanych dla własnych celów, co zazwyczaj nijak się ma do naukowej oceny faktów z przeszłości⁸.

W polskiej tradycji sejm zajmował poczesne miejsce, zależnie jednak od oceny jego funkcjonowania w danym okresie, a także wpływu, jaki wywierał na rozkwit bądź kryzys państwa. Nawet krytycy polskiego parlamentaryzmu I Rzeczypospolitej czy to z kręgu XIX w. szkoły krakowskiej, czy z okresu Polski Ludowej mimo wielu zastrzeżeń nie pisali na ogół źle o polskim parlamentaryzmie XVI w. Zupełnie inne były oceny funkcjonowania i roli sejmu w kolejnych wiekach; jak wiadomo, dostrzegano w szlacheckim parlamentaryzmie, nieraz ze sporą przesadą, wszelkie zło, które doprowadziło do kryzysu i upadku Rzeczypospolitej, mniej lub bardziej chwając przy tym rozwiązania ustrojowe typowe dla absolutyzmu i późniejszych form rządów jednostki. Odnosząc te uwagi do świadomości historycznej polskiego społeczeństwa schyłku XX w., trzeba stwierdzić, iż owa „czarna legenda” dawnego polskiego sejmu i senatu, rozjaśniona co prawda pozytywną oceną Sejmu Wielkiego i Konstytucji 3 maja, ujmowanych jednak jako szacowny epizod, który nie wywarł większego wpływu na dalszy bieg wydarzeń, w sumie górowała. Na potwierdzenie tych słów możnaby przywołać rozległą literaturę, w tym miejscu, także z uwagi na ramy niniejszego opracowania, przy-

---

⁸ Mimo iż określenie to pojawiło się w powszechnym obiegu stosunkowo niedawno, to taki sposób postrzegania historii znany był i stosowany znacznie wcześniej, w różnych państwach i systemach polityczno-ustrojowych, w których konkretne grupy czy stronnictwa starały się uzyskać w ten sposób historyczną legitymację swych programów politycznych, a co za tym idzie – zdobyć lub utwierdzić władzę.

toczę powszechnie znaną, chociaż z pewnym zróżnicowaniem występującą obserwację, iż nawet obecnie w świadomości społecznej sejm Rzeczypospolitej Szlacheckiej kojarzy się nadal przede wszystkim z instytucją liberum veto, a Sejm II RP – z kłótniami posłów i nadmiernie eksponowanymi przypadkami niewybrednego traktowania przez Józefa Piłsudskiego, przy czym niewiele się mówi np. o relacjach Marszałka z Sejmem Ustawodawczym, którego rekordowo szybkie powstanie i funkcjonowanie zapoczątkowane były przecież jego decyzjami powziętymi już w listopadzie 1918 r. oraz przekazaniem temu organowi najwyższej władzy w państwie.

Sejm powojenny był z kolei, może poza kilkoma miesiącami 1947 r., traktowany niemal powszechnie jako atropa prawdziwego parlamentaryzmu, stanowiąca element systemu polityczno-ustrojowego państwa „demokracji ludowej”; mimo iż – paradoksalnie właśnie na mocy Konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r. – to właśnie sejm stał się formalnie najwyższym organem państwa.

Ów co najmniej niejednoznaczny stosunek do tradycji parlamentaryzmu różnił się oczywiście, także w ostatnim 20-leciu ubiegłego wieku, w zależności od środowiska, poziomu wykształcenia czy też znajomości współczesnych ustrojów funkcjonujących na świecie. Tym niemniej nie wydaje się, aby tradycja polskiego parlamentaryzmu sama w sobie mogła odegrać decydującą rolę w podejmowaniu decyzji programujących zasady nowego ustroju, tym bardziej, że istotną rolę i to również w kręgach opozycji, odgrywały także poglądy o wyższości form ustrojowych, w których istotnym elementem jest silna pozycja jednostki stojącej na czele państwa (np. prezydenta). Świadczą o tym pozytywne na ogół oceny dawnych władców polskich, którzy faktycznie bądź tylko w powszechnej świadomości potrafili sprawować silną, samodzielną władzę, dominując w praktyce nad parlamentem, jak np. Stefan Batory czy Jan III Sobieski w pierwszym okresie panowania. Taka ocena wybitnych jednostek i ich roli, niekiedy przesadna, odnosiła się również do postaci XIX w., przywódców powstań (np. Romuald Traugutt), a swoje apogeum znalazła w XX w. kulcie Józefa Piłsudskiego i – w mniejszym stopniu – przywódców innych ugrupowań (Roman Dmowski, Wincenty Witos)⁹.

⁹ W okresie II wojny światowej pewną kontynuacją takich poglądów była nadmierne nawet pozytywna, aczkolwiek zrozumiała w kontekście wcześniejszej sytuacji politycznej ocena działalności gen. Władysława Sikorskiego, skupiającego w swoim ręku większość realnej władzy państwowej, mimo jednoczesnej – bardzo krytycznej – oceny tzw. rządów sanacji, przede wszystkim ze względu właśnie na autorytarną formę rządów.

Poglądy te nie ograniczały się wcale do tzw. powszechnych odczuć społecznych; obecne były również w naukowych opracowaniach prawnoustrojowych czy też historyczno-politycznych. Nawet wobec w większości jawnie niedemokratycznych przepisów Konstytucji kwietniowej, ordynacji do sejm i senatu czy innych ważnych ustaw wydanych w latach 30., także przedstawiciele nauki wypowiadali się na ogół dość powściągliwie, a niekiedy – wręcz pozytywnie¹⁰.

Schyłek lat 30., a zwłaszcza okres II wojny światowej, kiedy to totalitaryzm czy to w wydaniu faszystowskim, czy bolszewickim osiągnął swe apogeum, miał niewątpliwie ważny wpływ na zasadnicze przewartościowanie poglądów uznających silną władzę jednostki czy też grupy za pozytywny element funkcjonowania państwa. Okazało się też, że nie stanowi on nawet gwarancji osiągnięcia celów politycznych danego państwa. Zwycięstwo w wojnie odniosły przecież demokracje zachodnie, co prawda w tymczasowym, jak się okazało, sojuszu z mocarstwem totalitarnym, które jednak – nie bez powodzenia – starało się przedstawić na arenie międzynarodowej swój ustrój w postaci nowej – wyprzedzającej klasyczne wzorce – demokracji socjalistycznej. Oczywiście te ostatnie zabiegi nie mogły osiągnąć uznania przez znaczną większość Polaków, ale i tutaj – jak wykazały zresztą lata 1945–1947 – przyjmowano je przede wszystkim z konieczności determinowanej przez wyniki wojny, a niekiedy nawet z pewną nadzieją, że można będzie tworzyć ograniczone demokratyczne formy ustrojowe także i w tym kontekście politycznym.

Istotnym, chociaż powszechnie mniej znanym faktem było i to, że w projektach ustrojowych powstałych w okresie II wojny światowej i bezpośrednio po jej zakończeniu w kręgach polskich władz na uchodźctwie i polskiego państwa podziemnego wyzwolone państwo miało posiadać ustrój demokratyczny oparty na parlamentarystyce i innych formach udziału społeczeństwa we władzy¹¹. Mimo iż z oczywistych względów projekty te nie mogły zostać

¹⁰ Interesującą i stosunkowo mało znaną ilustracją różnicowania tych poglądów są wyniki ankiety czasopisma „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” przeprowadzonej wśród ludzi nauki a także polityków, w której postawiono pytanie: „Czy obecna ordynacja wyborcza jest zgodna z konstytucją kwietniową?”, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1939, z. 1 i 2.

¹¹ Najbardziej reprezentatywny i obejmujący wszystkie główne płaszczyzny życia państwowego program zawarty został w dokumencie z dnia 1 lipca 1945 r. *Odezwa Rady Jedności Narodowej do narodu polskiego i narodów sprzymierzonych oraz testa-*

zrealizowane to jednak ówczesna opozycja w ograniczonych realiach politycznymi ramach i w miarę swych niewielkich możliwości starała się wpływać w latach 1945–1947 na kształt ustroju, w którym parlament pełniłby istotną rolę. Początkowo mogło się wówczas wydawać, iż cele te mają pewne szanse powodzenia, co wynikało z narzuconej z zewnątrz i realizowanej przez PPR taktyki stopniowego przechodzenia do nowych form ustrojowych i ich politycznej treści, przy zachowaniu niektórych elementów ustrojowych znanych klasycznej demokracji i polskiej tradycji. Należał do nich właśnie parlamentaryzm, oczywiście w nowych ramach organizacyjnych i politycznych. Uwidoczniło się to w określeniu Krajowej Rady Narodowej parlamentem oraz w oficjalnym przyjęciu, iż wybory do Sejmu Ustawodawczego stanowią istotny moment budowy państwa „demokracji ludowej” a sam sejm zajmie najwyższą pozycję wśród organów państwa¹². Powstały w lutym 1947 r. Sejm Ustawodawczy, niezależnie od wszelkich okoliczności związanych z ordynacją a jeszcze bardziej – z samymi wyborami, ich przebiegiem i wynikami, poddawany już współcześnie zasadniczej krytyce rozpoczął funkcjonowanie przy zastosowaniu tradycyjnych procedur, nazewnictwa itp., a jednym z pierwszych jego czynności było uchwalenie tzw. Małej Konstytucji odwołującej się także do Konstytucji marcowej z 1921 r.¹³

II.

W krótkim czasie rozdzźwięk między formą a treścią parlamentaryzmu stawał się coraz większy, a jego fasadowość w systemie ustrojowym państwa była aż nadto widoczna, mimo iż – paradoksalnie – według Konstytucji

---

ment Polski Podziemnej, [w:] *Armia Krajowa w dokumentach 1939–1945*, t. V, Londyn 1981, s. 475–484. Najistotniejszą dla naszych rozważań jest część tego dokumentu zatytułowana: *Program demokracji polskiej*, gdzie m.in. czytamy: „Demokracja to rządy większości wyłonionej w drodze swobodnych wyborów, odbywających się przez pięcioprzymiotnikowe powszechne głosowanie.”

¹² Cel ten przedstawiony został w Manifeście PKWN z dnia 22 lipca 1944 r. (załącznik do Dz.U. Nr 1), w podstawowym dokumencie polityczno-programowym nowej władzy.

¹³ Na ten temat m.in. S. Rogowski, *Małe Konstytucje (1919–1947–1992)*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2, s. 11 in. oraz R. Balicki, *Małe konstytucje w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzciński, B. Banaszak, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo CCLVII, 1997, s. 11 i n.

z dnia 22 lipca 1952 r. jego rola wzrosła. Odtąd aż do końca IX kadencji Sejm jako „najwyższy organ władzy państwowej” wykonywał związane z tym funkcje ustrojodawcze, ustawodawcze, kontrolne oraz kreacyjne, zgodnie z literą prawa, aczkolwiek w wyraźnym i oczywistym rozdzwieku z istotą parlamentaryzmu państwa demokratycznego¹⁴.

Warto jednak zauważyć – zwłaszcza w kontekście naszych poszukiwań genezy przemian ustrojowych polskiej transformacji – że mimo tych oczywistych ograniczeń sejm Polski Ludowej miewał również okresy wzrostu swej społecznej roli, chociaż oczekiwanie trwałości tego stanu nie znajdowały spełnienia. Epizody te związane były z ważnymi wydarzeniami politycznymi, jak np. przełom październikowy w 1956 r. i wybory do sejmu w styczniu 1957 r.¹⁵ Podobnie w okresie od jesieni 1980 r. do grudnia 1981 r. Sejm stanowił płaszczyznę intensywnych dyskusji i dawno niesłyszanych publicznych wystąpień, mimo iż jego skład był przecież zdeterminowany przepisami skrajnie niedemokratycznej ordynacji wyborczej. Podobne ożywienie wraz z niekonwencjonalnymi wypowiedziami poselskimi miały miejsce także u schyłku IX kadencji¹⁶.

Pomimo wszelkich oczywistych ograniczeń możliwości funkcjonowania Sejmu PRL bywał on ponadto płaszczyzną nieoficjalnych czy też półoficjalnych kontaktów przedstawicieli najwyższych władz gremialnie w nim zasiadających z posłami innych klubów i kół, co oczywiście nie miało zasadniczego znaczenia dla funkcjonowania państwa, ale w sytuacji ograniczenia innych możliwości było jednak pewną płaszczyzną działania posłów¹⁷. Sejm stanowił również forum, na którym ze względu na zakres kompetencji ujaw-

¹⁴ Oczywiście w demokratycznej tradycji miejsca i roli parlamentu w państwie. W doktrynie obowiązującej w ZSRR oraz państwach „demokracji ludowej” tradycja jak i współczesne rozwiązania ustrojowe istniejące w państwach zachodnich były poddawane krytyce i odrzucane. Natomiast istniejący w Związku Radzieckim i państwach bloku wschodniego kształt parlamentu, w tym i wyborów, relacji z innymi organami itd. stanowiły właśnie immanentny element nowego, postępowego ustroju.

¹⁵ Ograniczone poparcie dla przemian i apel do udziału w wyborach do sejmu i rad narodowych wyraził również Kościół, głównie w osobie prymasa Stefana Wyszyńskiego. Oczywiście należy postrzegać to w całym kontekście wydarzeń, zwłaszcza zagrożeń interwencją z zewnątrz, ale i nadziei na demokratyczne przemiany.

¹⁶ Por. Stenogramy sejmowe z tych lat, źródło wciąż rzadko w nauce wykorzystywane.

¹⁷ Informacje o tym spotykamy także w dziennikach i wspomnieniach osób różnej zresztą proveniencji politycznej, sprawujących mandat poselski: m.in. Mieczysława Rakowskiego, Andrzeja Micewskiego, a także Stefana Kisielewskiego.

niały się także różne konflikty i zmiany układu sił w łonie partii rządzącej, np. w postaci zmian w składzie Rady Państwa czy Rady Ministrów, w tym także szefów tych organów. Mimo więc, iż decyzje zapadały gdzie indziej, to jednak ich formalna finalizacja miała miejsce właśnie w sejmie, trafiając ponadto właśnie tą drogą do powszechnej wiadomości. Podobnie było zresztą z innymi elementami funkcjonowania państwa, a zwłaszcza zmianami w konstytucji, uchwalaniem budżetu, planów gospodarczych i całym ustawodawstwem.

III.

Tak więc mimo, raz jeszcze powtórzmy – wszelkich ograniczeń natury prawnoustrojowej i politycznej – sejm istniał i nie trzeba było w okresie dyskusji nad zmianami ustrojowymi tworzyć go od podstaw, lecz jedynie w istotny sposób zreformować, począwszy zwłaszcza od zmian w sposobie jego kreacji.

Była to w trakcie debat Okrągłego Stołu sprawa oczywista dla obu stron tak rządowej, jak i opozycji. Szybko zresztą dostrzeżono, że wkomponowanie zmian właśnie w tym zakresie w całość kompromisowych uzgodnień jest w sumie rozwiązaniem najprostrzym, co nie oznacza, by konkretne jego kształty przyjmowane były bez trudności¹⁸. Interesujące jest, że sięgnięto wówczas zarówno do wzorów istniejących we współczesnym parlamentarzmie wielu państw demokratycznych, jak i do tradycji polskiej, co prawda – traktowanej dość symbolicznie. Reaktywacja senatu była np. takim jej elementem, który został wykorzystany nie ze szczególnego przywiązania do dwuizbowości parlamentu, lecz z przyczyn czysto użytkowych – znalezieniu kompromisu między, przynajmniej częściowo, demokratycznymi zasadami kreacji parlamentu a warunkiem zachowania władzy przez rządzące dotąd siły polityczne¹⁹.

---

¹⁸ Wnioski te można wyciągnąć z analizy relacji z obrad Okrągłego Stołu zarówno w postaci oficjalnych protokołów, jak i wspomnień poszczególnych uczestników. Por. np. *Okrągły Stół*, oprac. K. Dziubiński, Warszawa 1999.

¹⁹ Stwierdzeniu temu nie przeczą wcześniejsze koncepcje pojawiające się zwłaszcza w drugiej połowie lat 80. powołania drugiej izby parlamentu. Mimo iż wynikały one z poszukiwań zwiększenia reprezentatywności społeczeństwa, to jednak omijały na ogół kwestię zasadniczej zmiany polskiego parlamentaryzmu, podkreślając natomiast

Ustrój państwa, który powstał w wyniku porozumień Okrągłego Stołu, zmian konstytucji i ordynacji wyborczej do sejmu i uchwalenie zupełnie nowej – do senatu, znalazł swoją konkretyzację w wyniku wyborów czerwcowych. Stan taki według powziętych ustaleń, ale i przewidywań większości polityków, z różnych stron sceny politycznej, opinii przedstawicieli nauki, a także większości społeczeństwa, mimo iż posiadał charakter przejściowy, to jednak miał trwać stosunkowo długo, co najmniej całą kadencję parlamentu. Wyniki wyborów czerwcowych oraz wydarzenie polityczne z sierpnia i września tego roku doprowadziły jednak do znacznego przyspieszenia tempa przemian. Istotne dla naszych obserwacji jest to, iż niezależnie od zakulisowych kontaktów zasadnicze kwestie rozgrywały się i znajdowały swą finalizację na forum sejmu, w którym – także przez klęskę listy krajowej – pojawiły się istotne zmiany w układzie sił także wewnątrz partii i ugrupowań dotąd nadrzędnych, ale także i w Obywatelskim Klubie Parlamentarnym, w którym już w tym samym roku dały się zauważyć różnice natury politycznej, przekładające się również na koncepcje modelu przyszłego ustroju²⁰. Kolejne miesiące funkcjonowania parlamentu wzmocniły tę tendencję. To właśnie sejm i w mniejszym stopniu senat, a nie urząd prezydenta czy też pozostające poza parlamentem siły polityczne, stały się płaszczyzną nie tylko finalizacji działań reformatorskich – co nie byłoby, w świetle przepisów Konstytucji dziwne – lecz także tworzenia ich podstaw i nadania konkretnych form i kształtów. Dotyczy to zresztą i takich kwestii, w których – z różnych przyczyn, w tym także skrócenia kadencji – nie udało się zamysłów i projektów sfinalizować, w tym przede wszystkim uchwalenie Konstytucji czy też np. rozwiązanie kwestii repywatyzacji.

Tak więc to praktyka funkcjonowania parlamentu w latach 1989–1991 utwierdziła powstały w 1989 r. i funkcjonujący w następnych latach model ustrojowy. Nie oznacza to, iż funkcjonowanie zarówno sejmu, jak i senatu nie pozbawione było w owym czasie zjawisk negatywnych. Jednak kryty-

---

polityczną celowość takiego rozwiązania. O tym: W. Orłowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–1991. Geneza instytucji*, Warszawa 2009, zob. zwłaszcza rozdz. I, s. 11–69.

²⁰ Najwyraźniej było to widoczne już od pierwszych miesięcy 1990 r. w wystąpieniach posłów i senatorów na posiedzeniach plenarnych, a zwłaszcza w ramach prac obu Komisji Konstytucyjnych. Już wówczas kształtowały się podstawowe rozwiązania ustrojowe, które swój ostateczny kształt znalazły później w projektach konstytucji. Por. stenogramy obrad sejmu i senatu i sprawozdania Komisji Konstytucyjnych.

ka – kierowana zwłaszcza wobec sejmu głównie ze względu na jego kontraktość nie powodowała, iż przewagę uzyskały pojawiające się także koncepcje prezydenckiego czy też kanclerskiego modelu rządów. Wydaje się, że wpływ na to miała także z jednej strony świeża przecież pamięć o kilkunastu latach funkcjonowania ustroju „socjalizmu realnego” opartego, jak wiadomo, na rządach jednostki i co najwyżej wąską grupę współpracowników a z drugiej – obawa silnej prezydentury czy to – wcześniej – w rękach Wojciecha Jaruzelskiego, mogącej do tego stanowić kontynuację poprzednich nie tyle form co politycznych uwarunkowań ustrojowych, czy *mutatis mutandis* Lecha Wałęsy, którego dążenia do wzmocnienia władzy ujawniły się wyraźnie niemal od początku sprawowania urzędu prezydenta, wywołując obawy i sprzeciwy także ze strony części obozu „Solidarności”, w którym nastąpiła także na forum sejmu i senatu znaczna dekompozycja, wynikająca przede wszystkim z pogłębiającej się różnicy poglądów także, a może przede wszystkim w kwestiach ustrojowych.

Tak więc wybór i kontynuacja parlamentarnego modelu ustrojowego stały się niezależnie od tradycji historycznej pewną koniecznością, w sytuacji zarówno obaw przed zbyt silną władzą prezydenta, jak i nadziei na udział we władzy partii i ugrupowań zarówno tych, które dopiero się tworzyły, ale także i tych, które w niedalekiej przeszłości ją sprawowały i z tego względu mogły szczególnie obawiać się o swoją przyszłość. System parlamentarny takie nadzieje dawał wszystkim. Jednocześnie przynajmniej przez kilka następnych lat cieszył się on poparciem społeczeństwa, co prawda nie gremialnym o czym świadczy np. słaba frekwencja wyborcza²¹, ale jednak wystarczającym dla uchwalenia i przyjęcia w referendum nowej konstytucji zamykającej zasadniczy okres kształtowania się ustroju Rzeczypospolitej.

---

²¹ Por. m.in. M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza w Polsce. Perspektywa porównawcza*, Warszawa 2007, passim oraz A. K. Piasecki, *Wybory w Polsce 1989–2011*, Kraków 2012, passim.

Summary

The Main Factors Determining the Process of Shaping the Basis of the Polish Parliamentary System in the First Stage of the Political Transformation (1989–1991)

The article is devoted to the functioning of the Polish parliamentary system during the period of the political transformation in the years 1989–1991. A study of the phenomena that occurred in those times is particularly important in connection with the fact that it was then when the systemic position of the Polish parliament was taking shape. The years 1989–1991 were especially important as they included political decisions made by the Round Table, their systemic realization in the Constitutional Amendment of April 7, 1989 and the following elections statutes for the Sejm and the Senate, as well as in the constitutional output of the Sejm of the 10th term and the Senate of the 1st term and in the practice of both chambers of the parliament. Those transformations were obviously based on two rudimentary fundamentals: a new shape of the parliament, especially in terms of its creation and structure, and in reactivation the office of the president. Both spheres were interconnected both on the systemic plain and – which determined the specific character of this system – also on the political plain.