

JAROSŁAW SZYMANEK

TYMCZASOWE AKTY KONSTITUCYJNE W POLSKIEJ TRADYCYJ USTROJOWEJ

UWAGI WSTĘPNE

Chociaż nie da się wskazać, w jakich momentach historycznych tworzone są konstytucje, ani też jednoznacznie określić, jakie wydarzenia społeczne i polityczne determinują przyjmowanie ustaw zasadniczych, tym niemniej często występują sytuacje, w których uchwalenie pełnej, trwałej i akceptowanej społecznie konstytucji jest z różnych przyczyn niemożliwe. Niezależnie jednak od tego, czy tworzona jest właściwa, pełna albo też całkowita ustawa zasadnicza, czy też akt będący jej substytutem, a zatem akt niewyczerpujący w zupełności znamion konstytucji, można chyba bez większego ryzyka błędu powiedzieć, że konstytucja, ewentualnie inny akt spełniający rolę konstytucji, powstaje w sytuacji odejścia od dotychczasowego ustroju, a przynajmniej jego poważnej modyfikacji¹.

Często zmiana taka dokonywana jest w sposób szybki, gwałtowny, a nawet, przynajmniej do pewnego stopnia, nieoczekiwany i nieprzewidywalny. Jest to zresztą oczywiste, jeśli tylko uwzględni się fakt, że zmianą taką, będącą zarazem przesłanką dla uchwalenia konstytucji, jest albo zerwanie z dotychczasowym porządkiem ustrojowym, albo uzyskanie lub odzyskanie niepodległości, albo też zamiana odmiany istniejącej formy państwa. Wszystkie te sytuacje nie dadzą się wobec tego zaplanować czy zaprojektować.

Dr JAROSŁAW SZYMANEK – politolog, ustrojoznawca, specjalista z zakresu polskiego oraz porównawczego prawa konstytucyjnego, adiunkt Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego; adres do korespondencji: e-mail: inp@uw.edu.pl

¹ Por. B. B a n a s z a k, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 62 i n.

Wszystkie one są bowiem na ogół gwałtowne, czasami nawet bardzo nieprzewidywalne, dziejące się niejako „z dnia na dzień”. Powoduje to, że konieczność istnienia aktu o charakterze konstytucji pojawia się najczęściej spontanicznie. W takim momencie pisanie właściwej, pełnej konstytucji jest choćby z przyczyn praktycznych niemożliwe, a w każdym razie dalece utrudnione. Z drugiej jednak strony państwo, nawet znajdujące się w okresie przejściowym, nie może pozostawać w stanie ustrojowej próżni i musi opierać rudymenty swojej egzystencji na minimalnych choćby podstawach prawnych. Z tego też powodu tworzone są w takich sytuacjach „tymczasowe akty ustrojowe mające przez pewien czas stanowić namiastkę pełnego aktu konstytucyjnego”².

W polskiej tradycji konstytucyjnej przyjęło się nazywać takie tymczasowe akty konstytucyjne „małymi konstytucjami”³. Pojęcie „mała” ma tu przede wszystkim wskazywać na temporalność tych aktów, na ich jedynie prowizoryczny charakter i na to, że w swoim założeniu mają one obowiązywać jedynie przez okres przejściowy, do czasu uchwalenia właściwej, czyli pełnej konstytucji. Założoną z góry temporalność „małych konstytucji” wskazują przy tym bardzo często wstępy, czyli preambuły, bądź pierwsze artykuły tymczasowych konstytucji, mocno zaznaczające ich jedynie przejściowy, doraźny charakter. Wręcz podręcznikowym tego przykładem może tu być art. 2 małej konstytucji z 1919 r.⁴, zaczynający się od słów: „aż do ustawowego uchwalenia tej treści konstytucji, która określi zasadniczo przepisy o organizacji naczelnych władz w państwie”. Takie sformułowanie artykułu, i to w dodatku na samym początku ustanowionego aktu, wskazywało już *prima facie* prowizoryczność tego aktu, wyznaczając czas jego obowiązywania jedynie do momentu przyjęcia właściwej, a więc pełnej, całkowitej ustawy zasadniczej.

Bardzo podobny w treści był art. 1 małej konstytucji z 1947 r.⁵, który również sygnalizował *in principio* limitowany pod względem czasowym okres obowiązywania cząstkowej, a więc ograniczonej także i pod względem przed-

² T. M o ł d a w a, *Konstytucja i tymczasowe akty konstytucyjne*, w: *Między polityką a historią. Księga pamiątkowa na sześćdziesięciopięciolecie profesora Zygmunta Hemerlinga*, red. M. Nadolski, Warszawa 1995, s. 289.

³ Przyjmuje się, że w Polsce jest to określenie już tradycyjne, będąc właśnie elementem tradycji ustrojowej czy konstytucyjnej. Por. M. K r u k, *Mała konstytucja z komentarzem*, Warszawa 1993, s. 4. Pamiętać przy tym trzeba, że określenie „mała konstytucje” jest określeniem jedynie doktrynalnym.

⁴ Dz. P.P.P., Nr 19, poz. 226.

⁵ Dz. U. RP, Nr 18, poz. 71.

miotowym konstytucji „do czasu wejścia w życie nowej konstytucji”. Niemalże identyczna w treści⁶ była preambuła „małej konstytucji” z 1992 r.⁷, co równie mocno zaznaczało epizodyczność tej konstytucji i jej ograniczoność, zarówno co do materii, jak i czasu, w jakim miała ona obowiązywać. Mała konstytucja po to bowiem, aby była rzeczywiście mała, musi być przede wszystkim aktem temporalnym, czasowo ograniczonym do momentu przejściowego, określanego nie bez racji mianem prowizorium ustrojowego (konstytucyjnego). Przy czym *signum specificis* takiej tymczasowej konstytucji nie zawiera się li tylko w limicie czasu jej obowiązywania, choć bezsprzecznie to właśnie temporalność „małej konstytucji” jest jej cechą szczególną, przesądzającą w ogóle o racjonalności jej ustanowienia. Jednak ta sama racjonalność, jaka dyktuje potrzebę ustanowienia aktu prowizorycznego, regulującego ustrój państwa w momentach dla niego wyjątkowych, przesądzających być może o jego rozwoju na kolejne lata czy dziesięciolecia, jest przyczyną decydującą o drugiej, zasadniczej cesze „małych konstytucji”.

Przymiotnik „mała” w odniesieniu do aktu konstytucyjnego okresu przejściowego obrazuje przecież nie tylko tymczasowość, a więc swoistą incydentalność takiego aktu ustrojowego (czy nawet i kilku aktów), ale także ograniczony zakres jego regulacji w porównaniu z „definitywnym” zakresem treści pełnej konstytucji jako ustawy zasadniczej⁸. Zakres ten ogranicza się bowiem do regulacji podstawowych zasad funkcjonowania władzy publicznej i ewentualnie związanych z tym zagadnień, natomiast poza nim pozostają inne materie konstytucyjne, zwłaszcza zaś zasady ogólnoustrojowe, zadania i charakter państwa oraz prawa i wolności obywatelskie⁹. Dopiero te dwie cechy podstawowe, czyli ograniczoność czasowa i ograniczoność materialna, danego aktu konstytucyjnego przesądzają o jego temporalnym charakterze, będąc jednocześnie *ratio legis* wprowadzenia do obiegu prawnego każdej „małej konstytucji”. „Mała konstytucja” właśnie dlatego, że jest mała, reguluje kwestie ustrojowe „z grubsza”, raczej je szkicując, niżli wyczerpująco detalizując, przy równoczesnym założeniu swojej wręcz programowej

⁶ „[...] do czasu uchwalenia nowej konstytucji [...]”.

⁷ Dz. U. RP, Nr 84, poz. 426.

⁸ Szerzej na ten temat zob.: M. G r z y b o w s k i, *Zakres przedmiotowy regulacji konstytucyjnej w klasycznych i historycznych konstytucjach pisanych*, w: *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 40 i n.

⁹ Por. M. K r u k, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza państwa*, w: *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 29.

pro wizoryczności¹⁰, która *notabene* przesądza o wąskim, w sensie przedmiotowym, zakresie regulacyjnym tymczasowych aktów ustrojowych.

W efekcie w przypadku konstytucyjnych aktów o charakterze przejściowym dwie definiujące te akty cechy, tj. temporalność oraz ograniczoność regulowanej materii działają na siebie niczym sprzężenie zwrotne. Skoro bowiem akt ma być w założeniu aktem krótkotrwałym, obowiązującym jedynie do momentu przyjęcia właściwej ustawy zasadniczej, to jest on – niejako z naturalnych, a w każdym razie pragmatycznych powodów – aktem wąskim pod względem przedmiotowym, ujmującym w swojej treści sprawy kluczowe, rudymentarne z punktu widzenia zabezpieczenia minimum ładu konstytucyjnego w państwie. Oczywiście jest tak, ponieważ akt ten, i to jest jego trzecia, ale chyba najważniejsza cecha, jest aktem wyjątkowym pod względem swojej „chwili historycznej”.

Tymczasowe akty ustrojowe pojawiają się wszakże w sytuacjach szczególnych, w momentach przełomowych, w czasach stanowiących cezurę w dziejach danego państwa i ustroju. W większości przypadków momenty te są też, z różnych zresztą względów, niebezpieczne, rodząc ostre kryzysy społeczne, polityczne, gospodarcze, a nawet kulturalne. W czasach przełomu, które są najbardziej charakterystyczne dla pojawiania się różnego rodzaju „małych konstytucji”, istnieje naturalna potrzeba określenia podstaw funkcjonowania państwa, nadania mu stabilnych, choćby nawet i obszernych i niedookreślonych, ram działania, sprzyjających tak potrzebnej stabilizacji. Ograniczoność materialna „małych konstytucji” ze zrozumiałych względów wychodzi więc

¹⁰ Co oczywiście nie oznacza, że „mała konstytucja” w rzeczywistości obowiązuje jedynie przez krótki czas. Czasami wręcz „mała konstytucja” przekształca się w „dużą” i to nie dlatego, że są do niej dodawane nowe postanowienia, wyczerpujące katalog materii konstytucyjnej, ale dlatego, że zaniechane zostaje dzieło uchwalenia właściwej, a więc dużej konstytucji. Zdarza się tak zwłaszcza wtedy, kiedy uchwalenie „małej konstytucji” jest dziełem kompromisu, zawartego w sytuacji ostrego kryzysu ustrojowego, powodowanego rozbieżnością koncepcji ustrojowo-politycznych, jakie pojawiają się w momencie stanowienia właściwej ustawy zasadniczej. Wówczas to konsens osiągnięty przy przyjmowaniu „małej konstytucji” jest jedynym możliwym konsensusem, co czyni niemożliwym uchwalenie jakiejś nowej, w domyśle pełnej ustawy zasadniczej. Znakomitym tego przykładem są losy ustaw konstytucyjnych fundujących III Republikę Francuską, początkowo traktowanych jako akty przejściowe, pełniące rolę takich „małych konstytucji”. Jak wiadomo, zakładane zrazu jako akty temporalne ustawy z 1875 r., określały ustrój całej III Republiki, w rzeczywistości stając się „dużymi konstytucjami”. Pamiętać przy tym trzeba, że zmiana statusu „małej konstytucji” (konstytucyjnego aktu tymczasowego) i przekształcenie jej w konstytucję „dużą” odbywa się zawsze *de facto*, a nie *de iure*. W znaczeniu ściśle jurydycznym bowiem akt tymczasowy cały czas jest aktem tymczasowym, dzięki swojej „niepełności”, ograniczeniu materii do niezbędnego minimum.

naprzeciw zapewnieniu takiego konstytucyjnego *minimum minimorum*, programowo zaplanowanego jedynie na okres przejściowy, a jednocześnie najbardziej trudny i – w bardzo wielu przypadkach – niebezpieczny.

Przejściowość samego aktu, jego cząstkowość (w znaczeniu przedmiotowego niewyczerpania materii konstytucyjnej) i wreszcie ściśle określony kontekst sytuacyjny, rozumiany jako szczególny moment w dziejach danej państwowości – wszystko to nadaje specyficzny rys tymczasowym aktom konstytucyjnym. Z drugiej strony te specyficzne cechy aktów temporalnych, a zwłaszcza moment historyczny, w jakich się one pojawiają, uzewnętrzniają jakże ważne związki tymczasowych aktów konstytucyjnych z tradycją konstytucyjną rozumianą diachronicznie, czyli z tradycją rozumianą jako przegląd dziejów ustroju i dziejów konstytucji¹¹. Związki te są z co najmniej dwóch powodów wyjątkowe. Po pierwsze dlatego, że okres, w jakim pojawia się akt temporalny, sam w sobie jest okresem szczególnym, symbolizującym przemiany w strukturze prawnej, politycznej, a bardzo często również społecznej, a nawet psychologicznej¹². Po drugie – i zdaje się, że najważniejsze – konstytucyjne akty okresów przejściowych bardzo często – jeśli nie zawsze – nadają rytm późniejszemu „czasom konstytucyjnym”, wyznaczając najważniejsze linie w rozwoju konstytucjonalizmu danego państwa w dłuższej perspektywie czasowej. Jest bowiem rzeczą charakterystyczną, że rozwiązania prawnoustrojowe zawarte w regulacjach temporalnych, są najczęściej przenoszone do dużych, całkowitych aktów konstytucyjnych. W ten sposób „małe konstytucje” wprowadzają i sygnalizują pewne tendencje rozwojowe, pewne rozwiązania ogólne, które następnie są doprecyzowane i uszczegółowione we właściwych ustawach zasadniczych. Dla postrzegania konstytucji, zarówno tej indywidualnej, jak i tej globalnej, pojawiającej się w dziejach danej państwowości, a więc konstytucji „w ogóle”, i oceniania jej w pryzmacie tradycji konstytucyjnych, ma to ogromne znaczenie, gdyż „mała konstytucja” staje się bardzo często aktem wyjątkowym, bo nadającym kształt późniejszemu regula-

¹¹ Ten sposób patrzenia na tradycję konstytucyjną jest najczęściej spotykany. Szerzej na ten temat zob.: J. W a r z y n i a k, *Dziedzictwo i tradycja polskiego konstytucjonalizmu*, w: *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, s. 32 i n.; W. G o c, *Konstytucja w polskiej tradycji państwowej*, w: *Problemy socjologii konstytucji*, red. D. Waniek, Warszawa 1991, s. 41 i n.; J. W a r z y n i a k, *Zarys polskiego ustroju konstytucyjnego*, Bydgoszcz 1999, s. 26 i n.

¹² Por. T. B o d i o, *Romantyka i pragmatyka transformacji (psychologiczne aspekty zmiany politycznej)*, w: *Państwo. Demokracja. Samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciopięciolatecie profesora Eugeniusza Zielińskiego*, Warszawa 1999, s. 503 i n.

cjom, a także – co już wynika z samej „filozofii małych konstytucji” – aktem jakościowo odmiennym od poprzednich uregulowań konstytucyjnych¹³.

1. ISTOTA „MAŁEJ KONSTYTUCJI”

Mała konstytucja jest więc aktem – po pierwsze – tymczasowym, po drugie – aktem o wyraźnie ograniczonym zasięgu przedmiotowym. Wyróżnia ją zatem przede wszystkim lakoniczność treści (stąd pojęcie „mała” w przeciwieństwie do „dużej”, czyli pełnej, kompletnej konstytucji). Reguluje ona jedynie niektóre, uznane za niezbędne dla funkcjonowania państwa kwestie ustrojowe, koncentrując się w zasadzie na określeniu struktury i stosunków wzajemnych naczelnych władz państwa, w szczególności zaś relacji między legislatywą a egzekutywą¹⁴. Akty mające rangę małych konstytucji, nie zawsze przy tym muszą się wyróżniać jakąś szczególną mocą prawną w stosunku do pozostałych aktów funkcjonujących w obrocie prawnym. Inaczej mówiąc, akty te wcale nie muszą przybierać postaci ustaw konstytucyjnych, tj. ustaw o wyraźnie wyeksponowanym statusie prawnym, mając moc wyższą niż moc pozostałych, czyli zwykłych ustaw.

Dość powiedzieć, że takiej formalnej postaci ustawy konstytucyjnej nie miała polska „mała konstytucja” z 1919 r., ani poprzedzające je dekrety listopadowe, które choć nie przeszły do historii pod nazwą „małych konstytucji”, odgrywały analogiczną jak i one rolę ustrojową¹⁵. Ten ostatni

¹³ Bardzo widoczne to jest w Polsce, gdzie kolejne trzy „małe konstytucje” stanowią jednocześnie początek poszczególnych epok konstytucyjnych. Tak więc „mała konstytucja” z 1919 r. zapoczątkowała okres konstytucjonalizmu międzywojennego (konstytucjonalizmu II RP). Kolejna „mała konstytucja” z 1947 r. otwiera okres Polski Ludowej, zaś ostatnia – jak dotąd – „mała konstytucja” otwiera czasy III RP.

¹⁴ Szerzej na ten temat zob.: R. B a l i c k i, „*Małe konstytucje*” w *polskim prawie konstytucyjnym*, w: *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, B. Banaszak, Wrocław 1997, s. 309 i n.; S. R o g o w s k i, *Małe konstytucje (1919-1947-1992)*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2, s. 11 i n.

¹⁵ Chodzi tu przede wszystkim o dekret z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej. Jednak obok tego, podstawowego dla tamtego okresu dekretu, ważne są i inne jeszcze akty prawne, które miały także szczególną rolę (choć nie moc prawną). Chodzi tu o manifest Rady Regencyjnej z października 1918 r., głoszący zasadę niepodległości Polski, dalej – odezwę rządu lubelskiego z listopada 1918 r. i wreszcie dekret Naczelnika Państwa z 14 listopada 1918 r., zapowiadający zwołanie Sejmu Ustawodawczego. Por. A. A j n e n - k i e l, *Konstytucje Drugiej Rzeczypospolitej*, w: *Polska Niepodległa 1918-1939*, red. J. Żarnowski, Wrocław–Warszawa–Kraków 1984, s. 102 i n.; R. B a l i c k i, „*Małe konstytucje*” w *polskim prawie*, s. 309, 310.

przykład zaświadcza dodatkowo, że temporalne akty konstytucyjne wcale nie muszą być – i często nie są – formalnie konstytucjami czy nawet ustawami zwykłymi, ale taką właśnie rolę odgrywają w rzeczywistości ustrojowej. Co więcej, uwzględniając specyfikę momentu, w jakim rodzi się potrzeba ustanowienia aktu temporalnego, akt taki – szczególnie w sytuacjach skrajnych, właściwych dla momentów gwałtownych, jeśli wręcz nie rewolucyjnych – nie musi w ogóle przyjmować postaci aktu prawnego. W takich bowiem nadzwyczajnych sytuacjach materie konstytucyjne mogą być regulowane za pomocą bardzo różnych aktów niebędących ani konstytucjami w znaczeniu formalnym, ani nawet aktami normatywnymi, a jedynie różnego rodzaju odezwaniami, proklamacjami, apelami czy manifestami¹⁶.

Jeśli tylko tak się zdarza, to akty takie, zwłaszcza w późniejszym tzw. społecznym odbiorze nie są traktowane jako „małe konstytucje”, choć niewątpliwie w sensie materialnym im jak najbardziej odpowiadają. Tutaj bowiem czynnikiem bezsprzecznie rozstrzygającym o przyznaniu niektórym przynajmniej regulacjom (tak *stricte* prawnym, jak i pozaprawnym) charakteru konstytucji przejściowych, jest tradycja konstytucyjna. To wszak z uwagi na relewantność określonego aktu, jego wyjątkową rolę, jaką odegrał on w danym „momencie historycznym”, akt ten – by tak rzec – „staje się” sam przez się małą konstytucją. Oczywiście jest on taką „małą konstytucją” jedynie w powszechnym odbiorze czy w świadomości społecznej, nie mając odpowiedniego „zakotwiczenia” w hierarchii źródeł prawa, co swoją drogą pokazuje, jak ogromną rolę odgrywa społeczna czy nawet szerzej – polityczna rola konstytucji.

Usytuowanie pewnych aktów prawnych w katalogu temporalnych aktów konstytucyjnych przy jednoczesnym braku formalnego potwierdzenia ich konstytucyjności jest przecież faktem z dziedziny praktyki czy rzeczywistości konstytucyjnej, która to rzeczywistość zawsze wychodzi naprzeciw zapotrzebowaniu chwili, potwierdzając tylko dynamiczną rolę konstytucji jako ustawy zasadniczej¹⁷. Z drugiej strony takie *ex post* przyznawanie niektórym regulacjom prawnym rangi tymczasowych konstytucji pokazuje, że konstytucja nie lubi próżni, że państwo i społeczeństwo bardzo mocno reaguje na deficyt konstytucji, nadając cechy konstytucji aktom, które konstytucyjne wcale nie są. Przejawia się w tym z pewnością symboliczna rola konstytucji, często

¹⁶ Por. E. Z w i e r z c h o w s k i, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 32.

¹⁷ Por. A. B a ł a b a n, *Polskie problemy ustrojowe*, Kraków 2003, s. 21 i n.

utożsamiana z samym państwem. Państwo i konstytucja są tu nader często korelatami. Stąd też konstytucja to często synonim samego państwa, ustroju czy rządu w ogóle i *vice versa*, a więc państwo, ustrój, porządek polityczny są równoznaczne z konstytucją, w czym oczywiście znajduje swój refleks etymologiczny sens słowa *constitutio*¹⁸.

Z pewnością takie swoiste adoptowanie pewnych aktów prawnych, i związane z tym nadawanie im pozorów aktów konstytucyjnych, choćby nawet o ograniczonym, bo temporalnym charakterze, występuje szczególnie w tych wszystkich okresach historycznych, które na swój sposób są decydujące dla danej państwowości, przesądzając o kierunku jej rozwoju. Takie zaś okresy to okresy wyjątkowo podatne dla pojawiania się „małych konstytucji” i innych aktów tymczasowych, które poza spełnieniem swojej podstawowej, czyli ściśle prawnej (normatywnej) funkcji, spełniają także ważną funkcję porządkową, integracyjną i stabilizującą. Poczucie stabilności i porządku jest zaś w dwójnasób potrzebne w momentach przełomowych, w momentach, kiedy decydują się losy państwa i narodu. Stąd też bierze się owo często spotykane przyznawanie niektórym zwykłym regulacjom prawnym (w znaczeniu ustaw zwykłych, a nawet aktów podustawowych) charakteru tymczasowych aktów konstytucyjnych.

Widać to bardzo wyraźnie na przykładzie polskich doświadczeń z roku 1918, kiedy to nowo odbudowywane państwo borykało się z licznymi trudnościami społecznymi, politycznymi czy ekonomicznymi, i dla którego niezbędne były prowizoryczne akty ustrojowe, zapewniające minimalne choćby poczucie bezpieczeństwa¹⁹. Nie chodziło tutaj przy tym tylko i wyłącznie o bezpieczeństwo prawne, choć oczywiście komfort posiadania odpowiednich regulacji normatywnych był bezdyskusyjny i jak najbardziej oczywisty. Chodziło jednak o coś więcej, o stworzenie swoiście rozumianej „małej stabilizacji”, pewnego pozoru istnienia państwa w pełnym tego słowa znaczeniu, państwa z własnym rządem, z własnym ustrojem (choćby bardzo ograniczonymi) i – *last but not least* – z własną konstytucją. Stąd „małą konstytucją” w powszechnym odbiorze stała się zwykła uchwała Sejmu Ustawodawczego, stąd też taki sam, czyli konstytucyjny, a jednocześnie prowi-

¹⁸ Etymologicznie wszak *constitutio* znaczy tyle, co: ustrój, organizacja czegoś, urządzenie etc. Por. J. S o n d e l, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 2001, s. 212.

¹⁹ Por. A. G a r l i c k i, *Pierwsze lata Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1989, s. 9 i n.

zoryczny charakter miały dekrety listopadowe. Dekrety te formalnie, tak samo zresztą, jak i uchwała z lutego 1919 r., nie miały postaci aktów konstytucyjnych, co więcej – nie były nawet aktami pochodzącymi z parlamentu czy jeszcze innej formy przedstawicielstwa narodu. Niemniej dla kształtującego się państwa odgrywały rolę ustaw konstytucyjnych, projektując model funkcjonowania władz naczelnych, w tym pierwszym, najtrudniejszym okresie polskiej państwowości.

Z pewnością najważniejszym i *de iure* oraz *de facto* pierwszym aktem odgrywającym rolę takiej tymczasowej (a zatem także i małej) konstytucji, był dekret z 22 listopada o „najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej”, będący punktem wyjścia dla konstruowania kolejnych aktów normatywnych regulujących funkcjonowanie państwa w okresie prowizorium ustrojowego czasu *in statu nascendi* nowo niepodległego państwa²⁰. Charakter tych aktów, jako aktów będących faktycznie prowizorycznymi konstytucjami, bierze się jednak nie tyle z ich usytuowania w hierarchii aktów normatywnych, ile z ich znaczenia dla ówczesnej sytuacji prawnopolitycznej²¹. Przy braku jakichkolwiek innych reguł działania państwa akty te musiały bowiem niejako z oczywistych względów odgrywać rolę konstytucyjną, nawet jeśli rola ta nie została formalnie im przyznana. Potwierdza to zresztą istnienie pewnego, zastrzeżonego obszaru regulacji konstytucyjnej, zwanego materią konstytucyjną, który to obszar nawet jeśli nie jest formalnie regulowany w akcie o randze konstytucyjnej, pozostaje obszarem materialnie konstytucyjnym, gdyż reguluje dziedziny spraw tradycyjnie zaliczane do katalogu materii konstytucyjnych²².

Natomiast akty tymczasowe uznawane jednocześnie za akty konstytucyjne, często wyróżniają się szczególną formą, co jest już elementem definicyjnym konstytucji jako ustawy zasadniczej²³. W takim przypadku dany akt ma po-

²⁰ Por. A. A j n e n k i e l, *Konstytucje*, s. 104, 105.

²¹ Szerzej na ten temat zob.: A. A j n e n k i e l, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991, s. 205 i n. Szerzej na temat sytuacji społeczno-politycznej tamtego okresu zob.: A. A j n e n k i e l, *Sejm jako czynnik integracji narodu i państwa*, w: *Sejmy Drugiej Rzeczypospolitej*, red. A. Zakrzewski, Warszawa 1990, s. 9 i n.; A. G w i ź d ź, *Sejm i Senat w latach 1918-1939*, w: *Dzieje Sejmu polskiego*, red. J. Bardach, Warszawa 1993, s. 147 i n.

²² Szerzej na ten temat zob.: S. B o ź y k, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza w państwie*, w: *Silne państwo*, red. M. Szyszkowska, Warszawa 1999, s. 23, 24; W. S k r z y - d ł o, *Leksykon wiedzy o państwie i konstytucji*, Warszawa 2000, s. 55, 56; M. K r u k, *Konstytucja jako ustawa*, s. 16 i n.

²³ Por. B. B a n a s z a k, A. P r e i s n e r, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 23 i n.

stać zarówno formalnie, jak i materialnie konstytucyjną, zaś jego tymczasowość powodowana jest jedynie ograniczonym przedmiotem regulacji podejmowanej przez ten akt. Oczywiście ograniczoność ta wynika z założonej *a priori* epizodyczności takiej temporalnej konstytucji, powodującej zbędność przeprowadzania jakiegś szczegółowej, a tym bardziej wyczerpującej reglamentacji. Te formalnie tymczasowe akty konstytucyjne odróżnia więc od właściwej, a zatem pełnej konstytucji fakt pominięcia klasycznego katalogu materii konstytucyjnej, co powoduje, że akt taki ma jedynie charakter cząstkowy, niekompletny, co jednak nie zmienia jego konstytucyjnego statusu. Są to więc w pełnym tego słowa znaczeniu „małe konstytucje”. Mają bowiem one formalną postać aktów konstytucyjnych, w przeciwieństwie np. do dekretów listopadowych, które takiej rangi nie miały, a ich charakter konstytucyjny wynikał jedynie z zakresu przeprowadzonej przez nie regulacji.

W przypadku aktów o charakterze tymczasowych konstytucji mogą być to akty pochodzące zarówno od władzy wykonawczej (*vide* dekrety listopadowe), jak i ustawodawczej (klasyczne „małe konstytucje”), z tym jednak, że aktom egzekutywy odmawia się najczęściej formalnego statusu „małych konstytucji”, co jednak w niczym nie zmienia ich materialnie konstytucyjnej rangi. Aż do czasu uchwalenia aktu ustawodawczego pozostają one bowiem głównym aktem konstytucyjnym okresu prowizorium ustrojowego i faktycznie odgrywają rolę ustaw konstytucyjnych. Jednak do historii nie przechodzą one pod nazwą „małych konstytucji”, a za właściwe akty tymczasowe mające rangę postanowień konstytucyjnych uznawane są akty pochodzące od organu parlamentarnego lub *quasi*-parlamentarnego. Wzmacnia to legitymację takiej cząstkowej konstytucji, która w przypadku aktów temporalnych wydaje się szczególnie potrzebna. Akty te już *ab initio* są bowiem, przynajmniej w pewien sposób, dyskredytowane przez swoją założoną z góry incydentalność i epizodyczność, co w odbiorze społecznym obniża ich rangę już nie tylko i niewyłącznie jako ustaw w pełnym tego słowa znaczeniu zasadniczych, ale jako ustaw fundujących podstawowe koncepcje ustrojowe. Takiej społecznej (w tym i politycznej) dewaluacji tymczasowych aktów konstytucyjnych sprzyja dodatkowo wielowariantowość formułowanych rozwiązań ustrojowych, która to wielowariantowość jest zjawiskiem jak najbardziej naturalnym w okresach przejściowych, tak przecież typowych dla pojawiania się różnego rodzaju aktów temporalnych²⁴. Nadanie w związku z tym aktowi pełniącemu rolę

²⁴ Stąd najczęściej tymczasowe akty konstytucyjne nie przewidują rozwiązań ustrojowych nawiązujących do jednej, wyraźnie określonej koncepcji ustrojowej. Por. L. G a r l i c k i, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 24. Sama bowiem potrzeba

„małej konstytucji” postaci aktu parlamentu bądź innego organu przedstawicielskiego, stanowi istotny element kompromisu, świadcząc chyba najlepiej o osiągnięciu minimalnego choćby *modus vivendi* w sprawie przyszłego kształtu ustroju państwowego²⁵. Pokazuje też – co z przyczyn politycznych, społecznych czy tylko symbolicznych ma niemałe znaczenie – że w podejmowaniu najważniejszych rozstrzygnięć głos decydujący ma zawsze suweren, określający podstawowe rudymenty zasad ustrojowych.

Widać z tego, że spośród licznych aktów konstytuujących nowy porządek ustrojowy można wskazać takie, które formalnie są „małymi konstytucjami”, i takie, które pozbawione są takiego przymiotu, choć ich znaczenie ustrojowe jest analogiczne jak właściwych czy też „prawdziwych” „małych konstytucji”. Nie ma tu przy tym zależności, że akt formalnie będący „małą konstytucją” pochodzi od parlamentu, tak samo jak nie ma zależności, że tylko akt spełniający formalne wymogi konstytucji, jest później oceniany jako prawdziwa „mała konstytucja”. Na tle doświadczeń polskich widać jednak wyraźnie, że akty wywodzące swoją legitymację z parlamentu, nawet jeśli pod względem formalnym nie spełniają wymogów ustaw konstytucyjnych, przechodzą do historii jako „małe konstytucje”, co w pewnym sensie zgodne jest z postrzeganiem szczególnej roli parlamentu w tradycji polskiego konstytucjonalizmu²⁶, z jednej strony, z drugiej zaś z traktowaniem konstytucji (czy szerzej – aktów konstytucyjnych) jako prostej transpozycji woli narodu (niezależnie, czy wyrażonej wprost, czy pośrednio).

ustanowienia tymczasowego skutku konstytucyjnego, szczególnie zaś tego, który nabiera rangi „małej konstytucji”, związana jest z kontrowersyjnością koncepcji ustrojowych, jakie miałyby być wprowadzone we właściwej, czyli „dużej” konstytucji. „Mała konstytucja” stanowi więc zawsze rodzaj kompromisu między zwolennikami różnych wizji ładu konstytucyjnego.

²⁵ Tym bardziej że parlament, w powszechnym odbiorze, jest miejscem dialogu politycznego, miejscem, w którym prowadzona jest debata publiczna, w czasie której różne programy i koncepcje są dyskutowane i konfrontowane. W konsekwencji parlament „jawi się jako potencjalne forum formowania się opinii publicznej oraz kontroli tejże opinii nad siłami politycznymi reprezentowanymi w parlamencie. Jest przeto współczesny parlament organem legitymizowania kierunku polityki państwa i demokratycznej kontroli nad nią” – T. M o ł - d a w a, *Parlament w państwie demokratycznym*, w: *Historia. Idee. Polityka. Księga dedykowana Profesorowi Janowi Baszkiewiczowi*, Warszawa 1995, s. 334.

²⁶ Por. H. I z d e b s k i, *Parlament, parlamentaryzm, idea parlamentaryzmu w myśli politycznej XIX i XX wieku*, w: *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwiżdż, Warszawa 1997, s. 28 i n.

2. FORMALNE I NIEFORMALNE AKTY TEMPORALNE O CHARAKTERZE KONSTYTUCJI

Na ogół więc tymczasowe akty konstytucyjne przybierają postać aktu ustawodawczego, ale trzeba pamiętać, że nie jest to regułą²⁷. Nie miały np. takiej postaci dekrety listopadowe, formalnie rzecz biorąc, uznawane za pierwsze akty konstytucyjne odbudowywanego państwa. Pośród zaś aktów ustawodawczych znowu można wskazać co najmniej kilka rodzajów. Wśród licznych aktów, które są uznane za akty o charakterze temporalnych uregulowań konstytucyjnych, można wszak wskazać cały szereg aktów o różnej formie, różnej postaci i w końcu różnej mocy obowiązującej. Dla przykładu – „mała konstytucja” z 1919 r. w ogóle nie była ustawą, lecz uchwałą Sejmu Ustawodawczego skierowaną w dodatku do konkretnie wskazanego adresata. *De iure* ta „mała konstytucja” była więc „tylko” uchwałą Sejmu Ustawodawczego z 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa. W efekcie przypominała ona raczej umowę publicznoprawną między Sejmem a Piłsudskim, będąc szczególnego rodzaju „umową o pracę”, określającą charakter „pracodawcy” (tj. Sejmu Ustawodawczego) i „pracobiorcy” (Piłsudskiego) oraz wskazującą układ stosunków między nimi²⁸. Powodowało to, że „mała konstytucja” obok tego, że była zaledwie uchwałą (co w hierarchii aktów normatywnych sytuowało ją stosunkowo nisko), była też aktem wybitnie zindywidualizowanym²⁹, co jeszcze bardziej wskazywało jej ograniczony, a dodatkowo wysoce specyficzny charakter. Ten akt konstytucyjny był bowiem ograniczony zarówno podmiotowo, przedmiotowo, jak i – z oczywistych względów – czasowo. Podmiotowo dlatego, że odnosił się tylko i wyłącznie do osoby Piłsudskiego, co

²⁷ Przy czym nie jest to tylko specyfika polska. Również i w przypadku innych państw tymczasowe akty konstytucyjne przybierają wielokrotnie różnorodną postać, poczynając od ustaw, poprzez uchwały, deklaracje, odezwy, manifesty, apele itp. Dość wskazać np. amerykańską Deklarację Niepodległości, będącą taką swoistą „małą konstytucją”.

²⁸ Por. T. M o ł d a w a, *Konstytucja i tymczasowe akty*, s. 290.

²⁹ Warto może wskazać, że przyjmowanie w prawie konstytucyjnym aktów o randze postanowień konstytucyjnych będących zarazem aktami indywidualnymi, wyraźnie spersonalizowanymi, jest stosunkowo rzadko spotykane, niemniej można je zaobserwować. Było ono charakterystyczne m.in. dla Hiszpanii frankistowskiej. Szerzej na ten temat zob.: T. M o ł d a w a, *Koncepcja roli ustrojowej szefa państwa w Hiszpanii*, „Studia Nauk Politycznych” 1973, nr 2, s. 47 i n. Z pewnością przy tym taka indywidualizacja aktów konstytucyjnych wyraźnie personalizuje władzę, będąc rysem systemu niedemokratycznego, a wręcz tzw. systemu wodzowskiego, charakteryzującego systemy autorytarne.

oznacza, że zmiana piastuna stanowiska Naczelnika Państwa musiała pociągać za sobą także i zmianę uchwały, a co za tym idzie – ustanowienie nowej regulacji ewentualnie potwierdzenie obowiązywania dotychczasowej, z tym jednak, że wskazującej personalnie nowego piastuna stanowiska Naczelnika Państwa. Przedmiotowo dlatego, że uchwała z 20 lutego 1919 r. regulowała jedynie bardzo wąski obszar relacji Naczelnika Państwa z Sejmem Ustawodawczym, co jednak jest zjawiskiem typowym dla każdego aktu o randze tymczasowości. Wreszcie czasowo dlatego, że jak każdy akt będący „małą konstytucją”, także i uchwała Sejmu Ustawodawczego z 1919 r. była aktem z założenia krótkotrwałym, obowiązującym jedynie do czasu przyjęcia właściwej, pełnej, regulacji konstytucyjnej.

Tak mocno limitowany charakter uchwały przyjętej przez Sejm Ustawodawczy w lutym 1919 r. wynikał – jak się wydaje – z co najmniej kilku powodów. Pierwszym była chęć stosunkowo szybkiego uregulowania kwestii najważniejszych, a wręcz kluczowych dla prawidłowego funkcjonowania państwa. Drugim była swoista petryfikacja norm przyjętych już wcześniej w dekreście listopadowym o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej. W tym sensie można powiedzieć, że przeniesienie części postanowień z dekretów listopadowych do uchwały sejmowej miało legitymować sytuację ustrojowo-prawną, jaka ukształtowała się w roku 1918, nadając jej placet prawomocności, w dodatku przez organ działający w imieniu i na rachunek przedstawiciela suwerena. Trzecim wreszcie powodem ograniczenia uchwały z 1919 r. była zakładana od samego początku prowizoryczność tego aktu, co wiązało się nie tylko z tym, że planowano w miarę szybko uchwalić właściwą, czyli pełną konstytucję, ale także z tym, że w samej tej uchwale zapowiedziano zamiar przygotowania uchwalenia właściwej tymczasowej konstytucji³⁰. W efekcie zatem „mała konstytucja” z 1919 r. miała nie tylko poprzedzać moment przyjęcia „dużej”, pełnej i kompleksowej regulacji konstytucyjnej, ale także – i to wydaje się kwestią o kapitalnym wręcz znaczeniu – miała poprzedzać uchwalenie właściwej konstytucji tymczasowej. W ten sposób uchwała z 1919 r. była jak gdyby w podwójny sposób „mała”, raz w stosunku do konstytucji pełnej czy też całkowitej, i dwa – w stosunku do zakładanej początkowo „prawdziwej” konstytucji tymczasowej, która zresztą nigdy się została uchwalona, przez co uchwała z lutego 1919 r. nabrała cech autentycznej „małej konstytucji”.

³⁰ Por. S. K r u k o w s k i, *Mała Konstytucja z 1919 r.*, w: *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, t. II, Warszawa 1990, s. 13.

Jeszcze inną postacią przyjęła faktyczna zmiana zasad Konstytucji kwietniowej, dokonana już na emigracji jesienią 1939 r. Po klęsce wrześniowej ewidentna, zwłaszcza w warunkach rządów emigracyjnych, okazała się racjonalizacja mechanizmu sprawowania władzy przez Prezydenta RP i przystosowanie go do zmienionych uwarunkowań politycznych³¹. Stąd też w tzw. umowie paryskiej z 30 września 1939 r., podanej do publicznej wiadomości w przemówieniu radiowym prezydenta Władysława Raczkiewicza 30 listopada 1939 r., stwierdzono, iż prezydent dokonał samoograniczenia przyznanych mu konstytucyjnie uprawnień, co przejawiało się w wykonywaniu dotychczas samodzielnych uprawnień w ścisłym współdziałaniu z Prezesem Rady Ministrów. I chociaż powyższa deklaracja nie miała żadnego charakteru prawnego, a była jedynie moralno-politycznym zobowiązaniem, w istotny sposób zmodyfikowała mechanizm sprawowania władzy przez prezydenta, będąc w istocie swoistą „pozakonstytucyjną zmianą konstytucji”. Umowa paryska dokonała przecież zmiany faktycznego centrum decyzyjnego, przyznając prymat premierowi, przy jednoczesnej dewaluacji pozycji ustrojowej prezydenta³². Z samego swojego założenia „umowa paryska” była też aktem czy też – mówiąc ściślej – porozumieniem tymczasowym, mającym obowiązywać jedynie epizodycznie do czasu ustania przesłanek faktycznych, jakie legły u podstaw jej zawarcia. Powodem jej zawarcia była bowiem nadzwyczajna (szczególna) sytuacja, w jakiej znalazła się Polska po 1 września 1939 r. Prognozowano w związku z tym, że zmiana tej sytuacji, a więc i ustanie bezpośrednich przyczyn jej zawarcia, spowoduje niejako naturalne przywrócenie konstytucyjnych mechanizmów funkcjonowania państwa i powrót do *status quo*. W tym sensie można powiedzieć, że umowa paryska była *sui generis* tymczasowym aktem ustrojowym, chociaż mającym postać jak najbardziej pozakonstytucyjną, w dodatku „pozaprawną”. Jednak jako swoisty akt tymczasowy znowu odpowiadała ona „modelowej sytuacji”, w jakiej tymczasowe regulacje konstytucyjne się pojawiają, tj. sytuacji szczególnej, niewralgicznej zarówno z politycznego, jak i ustrojowego punktu widzenia. Ów czynnik kontekstualny jest więc pewnego rodzaju wspólnym mianownikiem (obok oczywiście ograniczenia przedmiotowego) wszystkich tymczasowych aktów konstytucyjnych. Z tego punktu widzenia rzeczą najwyraźniej wtórną jest już formalna postać, jaką tymczasowe konstytucje przyjmują. Mogą być

³¹ Por. T. M o ł d a w a, *Konstytucja i tymczasowe akty*, s. 290, 291.

³² Szerzej na ten temat zob.: W. R o s t o c k i, *Stosowanie konstytucji kwietniowej w okresie drugiej wojny światowej*, Lublin 1988, s. 11 i n.; D. G ó r e c k i, *Polskie naczelne władze państwowe na uchodźstwie w latach 1939-1990*, Warszawa 2002, s. 21.

to więc równie dobrze ustawy konstytucyjne, ustawy zwykłe czy inne akty parlamentu bądź innego organu o przedstawicielskim charakterze, jak i akty władzy wykonawczej, a nawet – w sytuacjach skrajnych – akty pozaprawne, mające jedynie polityczne znaczenie.

Aktem tak samo politycznym jak „umowa paryska” i tak samo temporalnym, choć w swoich reperkusjach idących znacznie dalej, był Manifest PKWN. I choć nie jest on klasyfikowany jako „mała konstytucja”, to jednak w rzeczywistości ustrojowej lat 1944-1947 jego znaczenie było porównywalne z tymczasowym aktem konstytucyjnym³³, co raz jeszcze wskazuje, że przejściowy akt konstytucyjny po to, aby mieć taki charakter, wcale nie musi być konstytucyjny czy w ogóle prawny pod względem czysto formalnym. Był to akt o charakterze na wskroś politycznym³⁴. Dlatego też nie był on nawet dekretem rządowym, a jedynie odezwą, określającą program społeczno-polityczny i wyznaczającą zasadnicze kierunki działania nowej „władzy ludowej”. Tym niemniej w praktyce ustrojowej tamtego okresu Manifest rządu lubelskiego odgrywał doniosłą rolę nie tylko polityczną, ale i prawną³⁵. Jego znaczenie było podkreślane w kolejnych latach już typowo normatywnych, a swoistym potwierdzeniem pierwszoplanowej roli Manifestu było odwołanie się do niego w tekście preambuły Konstytucji z 22 lipca 1952 r. Mimo więc, że Manifest nie był aktem władzy ustawodawczej, mało tego – nie był w ogóle aktem normatywnym, to jednak przez pewien czas pełnił on rolę przynajmniej na poły czy też *quasi*-konstytucyjną. Taką samą rolę spełniała ustawa o organizacji i zakresie działania Rad Narodowych³⁶, która aż do przyjęcia właściwej „małej konstytucji” z 1947 r. była głównym regulatorem ustroju politycznego powojennej Polski.

Kolejne akty spełniające rolę konstytucji tymczasowych były już – po pierwsze – aktami wydanymi wyłącznie przez legislaturę i – po drugie – aktami nie tylko materialnie, ale – i to przede wszystkim – formalnie konstytucyjnymi. Dotyczy to „małej konstytucji” z 1947 r.³⁷, jak i kolejnej

³³ Por. W. S k r z y d ł o, *Charakter i znaczenie polityczno-prawne Manifestu Lipcowego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1959, nr 2, s. 9 i n.

³⁴ Niemniej warto pamiętać, że ten ze wszech miar polityczny akt był opublikowany w Dzienniku Ustaw, choć jedynie w postaci załącznika (por. Dz.U. RP, Nr 1, załącznik).

³⁵ Por. J. B a r d a c h, B. L e ś n o d o r s k i, M. P i e t r z a k, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1994, s. 623 i n.

³⁶ Dz. U. RP, Nr 5, poz. 22.

³⁷ Szerzej na ten temat zob.: K. D z i a ł o c h a, *Mała Konstytucja z 1947 r.*, w: *Konstytucje Polski. Studia monograficzne*, s. 263 i n.

(i jak na razie ostatniej) „małej konstytucji” przyjętej w roku 1992, a obowiązującej do października 1997 r. Ta pierwsza była w istocie ustawą konstytucyjną z 19 lutego 1947 r. „o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej”, natomiast ta druga ustawą konstytucją z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą w Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Obydwe „małe konstytucje” były przy tym aktami dość szczegółowo, choć oczywiście nie wyczerpująco regulującymi tytułowe zagadnienia, a w dodatku odznaczały się najdalej idącą kompleksowością w porównaniu z wszystkimi innymi aktami spełniającymi rolę tymczasowych konstytucji. Obydwa te akty były także aktami z góry i w pełni świadomie przewidzianymi, jako konstytucje temporalne. Wreszcie obydwie te akty były aktami mającymi rzeczywistą pozycję aktów konstytucyjnych w systemie źródeł prawa, co sprawia, że ich „mały” charakter wynikał jedynie z parcjalnego, a zatem ograniczonego przedmiotu regulacji oraz wybitnie incydentalnego okresu obowiązywania.

3. ROLA „MAŁYCH KONSTYTUCJI” W POLSKIEJ TRADYCJI USTROJOWEJ

Wynika z tego, że dla polskiej tradycji konstytucyjnych rzeczą charakterystyczną jest już samo występowanie aktów o charakterze tymczasowych konstytucji. Przy czym mogą być to akty kwalifikowane jako „małe konstytucje” albo akty faktycznie spełniające rolę takich „małych konstytucji”, czyli prowizorycznych konstytucji, obowiązujących jedynie przez okres przejściowy. Rzeczywistymi „małymi konstytucjami” była uchwała Sejmu Ustawodawczego z 1919 r.³⁸ oraz ustawy konstytucyjne z 1947 oraz 1992 r. Z kolei aktami, którym status tymczasowych aktów konstytucyjnych nadała rzeczywista rola, jaką akty te spełniały dla okresu prowizorium

³⁸ Przy czym należy pamiętać, że była to jedynie uchwała, ale w tradycji konstytucji „mała konstytucja” z 1919 r. wpisała się już na trwałe jako „właściwa” „mała konstytucja” i trudno jest dzisiaj deprecjonować taki właśnie jest status. Swoją drogą pokazuje to najlepiej, że „konstytucyjność” może być efektem nie tylko przesłanek normatywnych, ale także *stricte* politycznych. O konstytucyjności uchwały Sejmu Ustawodawczego z 1919 r. zdecydowała bowiem rzeczywista rola polityczna tego aktu, a nie jego normatywne ulokowanie w hierarchii źródeł prawa. Szerzej na ten temat zob.: S. K r u k o w s k i, *Mała Konstytucja z 1919 r.*, s. 7 i n.

ustrojowego, są dekrety listopadowe z 1918 r., „umowa paryska” oraz Manifest PKWN z 1944 r.³⁹ Ich wspólną cechą jest regulacja kwestii rudymen-tarnych z punktu widzenia podwalin ładu konstytucyjnego państwa, dalej – niepełność co do wymogu regulacji pewnego konstytucyjnego minimum wyznaczonego przez tzw. materie konstytucyjne oraz – *last but not least* – epizodyczność temporalna, oznaczająca w praktyce ich tymczasowość.

Wspólną cechą takich prowizorycznych, tymczasowych aktów konstytucyj-nych jest również pojawianie się ich w ściśle określonych sytuacjach czy też momentach historycznych, które zresztą wcale wzajemnie się nie wyklucza-ją⁴⁰. Pierwszym jest istnienie tzw. pustki konstytucyjnej, kiedy brak jest jakichkolwiek konstytucyjnych podstaw ustroju państwa lub kiedy dotych-czasowe akty ustrojowe przestały z różnych zresztą przyczyn obowiązywać. Takie akty występują w związku z tym z reguły w pierwszym okresie kształ-towania nowej lub odrodzonej państwowości, bądź w wypadku rewolucyjnego odrzucenia dotychczasowych aktów konstytucyjnych, nie do pogodzenia z powstającym nowym porządkiem politycznym. W Polsce sytuację tę zna-mionują dekrety listopadowe z roku 1918, Manifest PKWN oraz „małe kon-stitucje” z 1919 i 1947 r.

Drugim przypadkiem modelowym powstawania tymczasowych aktów kon-stitucyjnych jest sytuacja odznaczająca się brakiem wyraźnie zarysowanej koncepcji ustrojowej, co w Polsce najlepiej charakteryzują ustawy kon-stitucyjne z 1947 oraz 1992 r. Wreszcie trzecim momentem, kiedy tworzone są akty o statusie tymczasowości, jest moment ewolucyjnego przejścia z jednego systemu do drugiego systemu ustrojowego (z reguły autorytarneho), realizującego zasady demokracji politycznej⁴¹. Jest to sytuacja, w której podstawy konstytucyjne istnieją, ale wymagają stopniowej zmiany i przysto-sowania do dokonujących się przeobrażeń politycznych, a niekiedy i spo-łeczno-ekonomicznych. Wówczas tymczasowe akty ustrojowe zastępują częś-

³⁹ Do tego dodać można jeszcze ustawę konstytucyjną z 4 lutego 1947 r. o wyborze Prezydenta RP oraz deklarację Sejmu Ustawodawczego z 22 lutego 1947 r. w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich. Zwłaszcza ten drugi akt, mający prawną postać deklaracji, był zdezawuowany jako ustawa konstytucyjna, nawet o charakterze temporalnym, niemniej materialnie regulując obszar praw obywatelskich, była ona aktem o charakterze konstytucyjnym. Por. T. M o ł d a w a, *Konstitucje polskie. 1918-1998*, Warszawa 1999, s. 177 i n.

⁴⁰ Por. T. M o ł d a w a, *Konstitucja i tymczasowe akty*, s. 291.

⁴¹ Obok doświadczeń polskich można tu przykładowo wskazać hiszpańską ustawę z 4 stycznia 1977 r. o reformie politycznej (*Ley para la Reforma Política*).

ciowo dotychczasowe, skompromitowane unormowania konstytucyjne, umożliwiając – w płaszczyźnie prawno-konstytucyjnej – kontynuację i pogłębienie procesu reform. W Polsce temu wzorcowi tworzenia tymczasowych regulacji konstytucyjnych odpowiada najlepiej „mała konstytucja” z 1992 r., która była jednym z elementów zasadniczych przeobrażeń ustrojowych, spełniając rolę tranzycyjną (przejściową) między dwoma, jakościowo odmiennymi modelami ustrojowymi⁴².

Uwzględniając moment sytuacyjny ustanowienia tymczasowych aktów konstytucyjnych, rzeczą o kapitalnym znaczeniu w odniesieniu do „małych konstytucji” oraz innych aktów charakterystycznych dla okresu prowizorium konstytucyjnego jest tradycja tych aktów pojmowana *sensu largo*. Jeśli bowiem przez tradycję rozumieć przegląd historii danego państwa, chronologiczną retrospekcję jego dziejów ustrojowych, to „małe konstytucje” odmierzają momenty przełomowe, momenty, w których państwowość albo zostaje na nowo odbudowana (*casus* roku 1918/19), albo na nowo zdefiniowana i określona (*casus* lat 1944/47 oraz okresu po roku 1989). Z tej perspektywy patrzenia tymczasowe akty konstytucyjne odgrywają rolę wręcz rewolucyjną. „Mała konstytucja” z 1919 r. oraz okres bezpośrednio ją poprzedzający kojarzy się wszak z odzyskaniem suwerenności, z zakończeniem niewoli narodowej znaczonej czasem zaborów, a jednocześnie z nowoczesną – w pełnym tego słowa znaczeniu – państwowością.

Z kolei lata 1944-1947 wyznaczają początek niesuwerenności państwa polskiego, okres kiedy powoli acz bardzo konsekwentnie przechodzi ono w orbitę wpływów komunistycznych i kiedy systematycznie odrzucane są tradycyjnie polskie, a także demokratyczne i zachodnie rozwiązania ustrojowe, które definitywnie refutowane zostały w momencie przyjęcia konstytucji PRL⁴³. Wreszcie okres po roku 1989, a zwłaszcza „mała konstytucja” z 1992 r. wiąże się jednoznacznie z odejściem od autorytarności reżymu komunistycznego oraz z restytucją zachodnich, demokratycznych reguł funkcjonowania państwa i społeczeństwa.

Widać z tego, że okresy znakowane „małymi konstytucjami” otwierają prawdziwe „epoki ustrojowe”. W dziejach państwa są one swoistymi kamieniami milowymi, wyznaczającymi najbardziej zasadnicze zmiany, i to nie

⁴² Por. T. M o ł d a w a, *Ewolucja konstytucyjna Polski w latach 1989-1992*, w: *Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, red. E. Zieliński, Warszawa 1993, s. 67 i n.

⁴³ Por. M. A d a m c z y k, S. P a s t u s z k a, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791-1982*, Warszawa 1985, s. 289 i n.

tylko o charakterze ściśle prawnym, ale także społecznym, politycznym czy ekonomicznym. Dlatego wydaje się, że znaczenie tymczasowych aktów konstytucyjnych jest szczególnie istotne właśnie dla tradycji ujmowanej *sensu largo*. W rozwoju dziejowym państwa i jego ustroju „małe konstytucje” odmierzą bowiem prawdziwe cezury czasowe, punkty zwrotne, punkty, które rozpoczynają najczęściej diametralnie różne „czasy konstytucyjne”⁴⁴.

Z tym też wiąże się kolejna i chyba najważniejsza kwestia właściwa dla „małych konstytucji”. Otóż akty, które przechodzą do historii pod nazwą „małych konstytucji”, są uznawane za akty szczególnego rodzaju, akty, których rola dla określenia kształtu ustroju państwa na kolejne kilkanaście czy też kilkadziesiąt lat była tak doniosła, że z czasem zaczęto je nazywać właśnie „małymi konstytucjami”. Tym też należy tłumaczyć, że wśród całego szeregu aktów temporalnych, właściwych dla okresu prowizorium ustrojowego, tylko część z nich określa się mianem „małych konstytucji”. Inne, choć spełniały podobną, jeśli wręcz nie analogiczną rolę, nie są już konstytucjami, choćby nawet małymi, a tylko „zwykłymi” aktami normatywnymi (dekrety listopadowe) bądź politycznymi (umowa paryska, Manifest PKWN). Pojęcie „małej konstytucji” nie określa zatem ani miejsca danego aktu w systemie źródeł prawa, ani jego mocy prawnej, ani wreszcie prawnej postaci, jaką dany akt przybiera⁴⁵. Określa ono jedynie realne znaczenia danego aktu i jego rezonansowość dla kształtu powstającego ustroju, przyznając rolę priorytetową tym spośród nich, których konstytucyjność odnosiła się nie tylko i nie przede wszystkim do konkretnego momentu historycznego, w którym obowiązywały, ale również i później, kiedy już przestały formalnie obowiązywać, ale w sposób tak silny oddziaływały na późniejsze akty konstytucyjne, że zdefiniowały model konstytucyjnego systemu rządów zawarty w nowych, pełnych konstytucjach.

⁴⁴ Warto przy tym wskazać, że nie jest to tylko zjawisko typowo polskie. Dość wskazać na przykład frankistowskiej Hiszpanii i dekretów z 1936 r., dalej – przykład Portugalii po zwycięstwie rewolucji kwietniowej, kiedy to rolę szczególną odgrywała ustawa konstytucyjna z 14 maja 1974 r., Francji po drugiej wojnie światowej i ustawy z 2 listopada 1945 r., czy też na rolę ustawy o reformie politycznej z 1977 r., które zapoczątkowały okres transformacji ustrojowej Hiszpanii, po okresie dyktatury generała Franco.

⁴⁵ Stąd właśnie bierze się wielość postaci, pod jakimi „małe konstytucje” czy w ogóle wszystkie inne akty o charakterze konstytucji tymczasowych występują. Ich znaczenie jako temporalnych konstytucji wynika bowiem przede wszystkim z ich realnej roli ustrojowej, a nie z mocy prawnej czy też np. z przedmiotu regulacji, choć faktem jest, że przedmiot regulacji przeprowadzonej przez dany akt jest tym elementem, który w największym stopniu decyduje o „konstytucyjności” konkretnego aktu.

O statusie jakiegokolwiek aktu jako „małej konstytucji” rozstrzyga więc tak naprawdę tradycja ustrojowa. Przegląd dziejów ustroju danego państwa i związane z tym poszukiwanie momentów szczególnych, punktów zwrotnych i innych cezur czasowych, powoduje dopiero, że w całym szeregu aktów przejściowych odnajdujemy te, które z uwagi na swoją doniosłość, w tym przede wszystkim polityczną, uznajemy za „małe konstytucje”, nawet wówczas, kiedy formalnie nie spełniają wymogów konstytucyjności. Co więcej, najczęściej jest tak, że „mała konstytucja” wcale nie chce być ani też nie pretenduje do miana „małej konstytucji”, a określenie takie stosuje się względem niej *ex post* wówczas, kiedy okaże się ona aktem z różnych względów wyjątkowym, aktem, na którym albo opiera się ustrój państwa w stosunkowo dłuższym okresie, albo też zbudowana jest następnie właściwa, czyli pełna konstytucja.

Tę pierwszą sytuację najlepiej ilustrują losy „małej konstytucji” z 1919 r., która miał być aktem krótkotrwałym, bo obowiązującym raptem kilka tygodni (jak pierwotnie zakładano), była aktem ustalającym formę państwa na kolejne kilka lat. Podobnie rzecz się ma i z konstytucją z 1992 r., która w założeniu jej twórców wcale nie miała być „małą”⁴⁶ i miała obowiązywać przez kilka, góra kilkanaście miesięcy. „Mała konstytucja” z 1992 r. ilustruje jednocześnie i drugi przypadek modelowy, w którym jakiś akt zyskuje rangę „małej konstytucji”, czyli przypadek, w którym staje się on swoistą bazą dla następnej, właściwej, a więc kompleksowej już regulacji konstytucyjnej⁴⁷. Nietrudno wszak zauważyć, że uregulowania konstytucji z 1997 r. są w bardzo dużym stopniu wzorowane na postanowieniach „małej konstytucji” z 1992 r., która z tego punktu widzenia odegrała rolę istnego „laboratorium” ustrojowego, w którym różne rozwiązania tak systemowe, organizacyjne, jak i proceduralne były ze sobą zestawiane, kombinowane i wypróbowywane. W efekcie po takiej „próbie” „małej konstytucji” powstała konstytucja „duża”, adaptująca to wszystko, co w „małej konstytucji” się sprawdziło, a zarazem odrzucająca to, co okazało się złe, nieefektywne i niefunkcjonalne. O tym zatem czy konkretny akt stanie się z czasem „małą konstytucją”, decyduje tak naprawdę nie forma, nie treść ani też nie intencje, jakie przyświecają kreatorom danego aktu, lecz rzeczywista rola, jaką spełnia on w rzeczywi-

⁴⁶ Por. M. K r u k, *Wstęp. Między konstytucją a konstytucją*, w: „Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 9.

⁴⁷ Szerzej na ten temat zob.: M. K a l l a s, *Mała Konstytucja z 1992 roku*, Warszawa 1993, s. 5 i n.

stości ustrojowej państwa⁴⁸. O powstaniu „małej konstytucji” decyduje więc w pewnym sensie przypadkowość, a ostatecznym decydentem pozostaje w tej sprawie zawsze historia. Dlatego właśnie „mała konstytucja” tak bardzo wiąże się z tradycjami *sensu largo*, to one bowiem przesądzą o „małych konstytucjach”, lokując je w gronie aktów o fundamentalnym dla losów państwa i społeczeństwa znaczeniu.

4. WPLYW POSZCZEGÓLNYCH „MAŁYCH KONSTITUCJI” NA POLSKI KONSTITUCJONALIZM

Jednak poza tradycją w szerokim tego słowa znaczeniu w stosunku do „małych konstytucji” da się również zaobserwować tradycje *sensu stricto*, a więc tradycję odnoszoną do jednej konkretnej konstytucji bądź jej poszczególnych elementów (zasad, wartości, idei, instytucji bądź procedur), choć z pewnością są one o wiele mniejsze i skromniejsze, aniżeli te, jakie niosą ze sobą pełne, duże konstytucje. Będąc aktami przejściowymi, aktami właściwymi dla okresów tzw. prowizoriów ustrojowych, „małe konstytucje”, i to jest ich cecha wspólna, są aktami ustalającymi pewne rozwiązania o charakterze *modus vivendi*, rozwiązania kompromisowe, rozwiązania, które, zwłaszcza przy braku klarownych wizji ustrojowych, spełniają rolę niesprzeczných, akceptowalnych reguł działania państwa (władz publicznych), które są swego rodzaju próbą ustrojową. Oznacza to, że rozwiązania te zostaną w okresie ich obowiązywania albo pozytywnie zweryfikowane, albo sfalsyfikowane, przy czym najczęściej jest tak, że ulegają one absorpcji i z czasem, przez właściwe już, a więc pełne konstytucje, są adoptowane, a modele ustrojowe, które one przewidują, podlegają procesowi petryfikacji. Najlepszym tego potwierdzeniem jest oczywiście „mała konstytucja” z 1992 r., która w zasadniczej swojej części została „inkorporowana” do treści nowej konstytucji, a założenia ustrojowe, a także wiele innych szczegółowych rozstrzygnięć, zostało po prostu przeniesionych do nowej konstytucji.

Zupełnie inny jest przypadek „małej konstytucji” z 1947 r. Konstytucja ta była bowiem świadomie traktowana jako rodzaj powiązania różnych modeli ustrojowych, prawdziwą kompilacją odmiennych wzorców i rozwiązań szczegółowych, co jednak wynikało nie tyle z samej kontrowersyjności przy-

⁴⁸ Tamże.

mowanego ustroju i związanych z tym rozbieżności stanowisk, ile raczej z tego, że miała ona w pewien sposób powiązać to, co stare i sprawdzone, z tym, co nowe i nie do końca akceptowane. Ustawa konstytucyjna 1947 r. przede wszystkim miała zatem legitymizować nowy porządek ustrojowy, a jednocześnie miała w sposób łagodny wprowadzić rozwiązania jakościowe odmienne od tych, jakie wcześniej obowiązywały i do jakich wszyscy byli przyzwyczajeni. Swoją drogą potwierdza to tylko wartość tradycji konstytucyjnej i to, że radykalne zerwanie z tradycyjnie ukształtowanymi wzorcami konstytucyjnymi może się okazać zabiegiem trudnym, a wręcz nieskutecznym, a dodatkowo szkodliwym dla stabilności ustrojowej państwa, w istotny sposób obniżając poziom niezbędnego legitymizmu odnoszonego do ustroju *tout court*. Każdy system ustrojowy powinien bowiem, obok oczywiście samej tylko optymalizacji wartości, zasad i reguł jego funkcjonowania, odznaczać się pewnym, minimalnym choćby poziomem legitymizmu, który decyduje tak naprawdę o jego efektywności i empirycznej egzekwowalności⁴⁹.

„Małe konstytucje” umożliwiają osiągnięcie takiego legitymizmu, a to dzięki temu, że pozwalają wypośredkować sprzeczne koncepcje ustrojowe, co oczywiście jest następstwem konsensu społeczno-politycznego osiągniętego przy ich ustanawianiu. W ten sposób tymczasowe akty konstytucyjne gwarantują niezbędne minimum stabilności ustrojowej, co samo w sobie jest czynnikiem szalenie potrzebnym, zwłaszcza w momentach przejściowych, a zatem momentach charakterystycznych dla istnienia „małych konstytucji”. Prowizorium ustrojowe, właściwe dla okresu obowiązywania „małych konstytucji”, jest wszak najczęściej okresem niestabilnym, płynnym, odznaczającym się daleko posuniętymi fluktuacjami. Osiągnięcie ładu społecznego, politycznego i w końcu gospodarczego jest wówczas potrzebą najważniejszą, stąd też bardzo często rozwiązania zaproponowane w „małych konstytucjach” – oczywiście pod warunkiem, że się sprawdziły – są następnie kontynuowane. Dlatego obok tradycji *sensu largo*, tak mocno związanej z „małymi konstytucjami”, można też – aczkolwiek w bez porównania mniejszej skali – mówić o tradycjach *sensu stricto*. Te ostatnie w największym stopniu są widoczne, jeśli odnosimy je do tradycji samej konstytucji. Przy czym, i to jest rzeczą charakterystyczną dla wszystkich bez mała „małych konstytucji”, są one związane z postrzeganiem każdej z tych konstytucji jako aktu wyjątkowego dla określonego momentu historycznego, jako aktu w pewien sposób fundującego

⁴⁹ Szerzej na ten temat zob.: P. W i n c z o r e k, *Legitymizacja władzy politycznej*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 11/12, s. 66 i n.

ład społeczno-ustrojowy. Tak np. w przypadku „małej konstytucji” 1919 r. akt ten postrzegany jest jako akt odbudowujący państwo polskie po okresie niewoli narodowej, jako akt rozpoczynający zupełnie nowy etap w dziejach rozwoju Polski, jako akt, od którego historia zaczyna liczyć się od nowa. Z drugiej strony ta sama „mała konstytucja” jest swego rodzaju pokazaniem zgody narodowej, kompromisu różnych opcji politycznych co do spraw dla państwa najważniejszych⁵⁰. Z tego punktu widzenia znaczenie tradycji „małej konstytucji” z 1919 r. jest wręcz nieocenione. Jednak ta sama tradycja w stosunku do tej samej konstytucji pokazuje, że wypracowanie trwałych podstaw ustrojowych nie jest wcale zadaniem łatwym ani szybko osiągalnym. Tradycja ta w tym samym miejscu pokazuje, że akt tymczasowy, jedynie prowizoryczny, wbrew intencjom swoich twórców, może obowiązywać nawet przez kilka lat⁵¹, co z jednej strony podnosi jego walor właśnie jako „małej konstytucji”, z drugiej jednak pokazuje, jak trudnym, zwłaszcza z politycznego punktu widzenia, jest pisanie pełnej, kompleksowej konstytucji⁵².

Tradycja kolejnej „małej konstytucji” jest już nieco inna. Po pierwsze – wiąże się ona z narodzinami nowej powojennej Polski. Po drugie – ta nowa Polska jest Polską diametralnie zmienioną, wchodzącą w sferę wpływów wschodnich, państwem demokracji ludowej, państwem, które powoli acz bardzo konsekwentnie odrzuca wcześniejsze doświadczenia ustrojowe oraz to wszystko, co wiązało się z demokratycznym, zachodnim ustrojowalizmem. „Mała konstytucja” z 1947 r. jest więc znowu symbolem początku, ale ma wyraźnie pejoratywny oddźwięk, kojarząc się z eliminacją tradycyjnych rozwiązań ustrojowych oraz wprowadzaniem na ich miejsce innych zasad, norm i wartości właściwych dla okresu „budowy socjalizmu”⁵³. Następstwem tego jest systematyczne odchodzenie od zasad Konstytucji marcowej⁵⁴ i stop-

⁵⁰ Zwłaszcza jeśli spojrzymy na heterogeniczność Sejmu Ustawodawczego, w którym „mała konstytucja” z 1919 r. powstała. Owa heterogeniczność powodowała także, z oczywistych powodów, trudności z wypracowaniem najpierw „małej konstytucji”, którą w ostateczności stała się jedynie zwykła uchwała, przy jednoczesnym porzuceniu prac nad „właściwą” czy też „typową” „małą konstytucją”, a następnie pełnej, czyli kompleksowej konstytucji, uchwalonej ostatecznie dopiero w 1921 r. Szerzej na ten temat zob.: S. K r u k o w s k i, *Sejm ustawodawczy 1919-1922. Uwagi o składzie i działalności*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1986, nr 1, s. 94 i n.

⁵¹ Co *notabene* jest pewną tradycją wszystkich polskich „małych konstytucji”.

⁵² Por. J. Z a k r z e w s k a, *Spór o konstytucję*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 27 i n.

⁵³ Por. S. R o g o w s k i, *Małe konstytucje*, s. 36.

⁵⁴ Por. R. B a l i c k i, „Małe konstytucje” w polskim prawie, s. 316. Szerzej na ten

niowe, ewolucyjne adoptowanie rozwiązań sowieckich, co w efekcie miało doprowadzić do ujednoczenia wszelkich rozstrzygnięć konstytucyjnych w całym bloku wschodnim⁵⁵. W tym sensie „mała konstytucja” jest jak gdyby pożegnaniem z tradycyjnym, rodzimym konstytucjonalizmem, stanowiąc swego rodzaju „preludium” dla Konstytucji z 1952 r., która w sposób już otwarty ustanowiła ustroj socialistyczny, dezawuuując to wszystko, z czym wiązały się i na czym opierały się wszelkie polskie doświadczenia konstytucyjne⁵⁶. Wreszcie swoiście rozumianą tradycją „małej konstytucji” z 1947 r. jest wprowadzenie silnego elementu przewagi polityki nad prawem, bowiem w rzeczywistości ustrojowej ustawa konstytucyjna musiała ustąpić miejsca polityce i wyznaczonym przez nią celom programowym. Wszystko to sprawia, że znaczenie prawne, jak i realne, polityczne oddziaływanie ustawy konstytucyjnej z 1947 r. skończyło się o wiele wcześniej, niżby to wynikało z upływu terminu jej obowiązywania⁵⁷, co mogło być tylko jak najgorszym prognostykiem tego, że podobny, jeśli wręcz nie gorszy los spotka kolejną, tym razem dużą konstytucję.

Ostatnia – jak na razie – „mała konstytucja”, z 1992 r. – podobnie jak i dwie poprzednie – jest początkiem zupełnie nowej, jakościowo odmiennej epoki konstytucyjnej. Wiąże się ona z procesem przeobrażeń ustrojowych, zapoczątkowanych w roku 1989, stanowiąc na swój sposób moment przełomowy, który w sensie *stricto* prawnym, formalnym, zakończył erę obowiązywania Konstytucji PRL z 1952 r. Pod tym względem „mała konstytucja” ma sens niemal symboliczny⁵⁸. Zerwanie w sposób definitywny z tym wszystkim, z czym kojarzy się Konstytucja lipcowa, stanowiło przecież nieodwracalny moment w podjętym dziele przeobrażeń ustrojowych, znaczących powrotem do sprawdzonych zasad demokracji parlamentarnej⁵⁹. Potrzeba pojawienia się „małej konstytucji” ujawniła przekonanie o nieodwracalności

temat zob.: J. T r z c i ń s k i, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji z 17 marca 1921 w latach 1944-1952*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1974, t. 5, s. 11 i n.

⁵⁵ Por. *Europejskie kraje demokracji ludowej 1944-1948*, red. A. Chmielewska, Warszawa 1972.

⁵⁶ Por. K. D z i a ł o c h a, *Funkcje Sejmu ustawodawczego: funkcja ustrojodawcza*, w: *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej (1947-1952)*, red. M. Rybicki, Wrocław-Warszawa-Kraków 1977, s. 220 i n.

⁵⁷ Por. S. R o g o w s k i, *Małe konstytucje*, s. 36.

⁵⁸ Por. T. M o ł d a w a, *Ewolucja konstytucyjna*, s. 92.

⁵⁹ Szerzej na ten temat zob.: L. G a r l i c k i, *Mała konstytucja czyli wizja parlamentaryzmu pozytywnego*, „Przegląd Sądowy” 1993, nr 5.

przemian, a jednocześnie o tym, że Polska, po raz kolejny w swojej historii, znalazła się w punkcie zwrotnym, w punkcie, który zadecyduje o rozwoju konstytucyjnym na następne kilkanaście czy nawet kilkadziesiąt lat⁶⁰. Jednocześnie uchwalenie „małej konstytucji” było nawiązaniem do tradycji tworzenia w okresach przejściowych i przełomowych właśnie „małych konstytucji”, czyli aktów konstytucyjnych o tymczasowym i prowizorycznym znaczeniu. „Mała konstytucja” z 1992 r. wpisuje się więc znakomicie w polską historię konstytucyjną, odmierzając jednocześnie moment kluczowy w periodyzacji dziejów ustrojowych Polski⁶¹. Potwierdza też, że akty temporalne, zwłaszcza zaś te o charakterze „małych konstytucji”, są istotnym elementem ewolucyjnych przekształceń porządku konstytucyjnego⁶², przekształceń, które choć są ewolucyjne, to jednak niosą za sobą zmiany o rewolucyjnym znaczeniu. Tradycja odnoszona do tradycji samej konstytucji, w odniesieniu do ustawy konstytucyjnej z 1992 r. wiąże się więc – po pierwsze – z odrzuceniem wszystkich negatywnych doświadczeń przeszłości, po drugie – z ostatecznym zakończeniem okresu Polski Ludowej, który to okres jest tak bardzo negatywnie oceniany i kojarzony, po trzecie – z zapoczątkowaniem procesu demokratyzacji⁶³ i po czwarte wreszcie – z powrotem do rozwiązań zachodnich, rozwiązań o jednoznacznie demokratycznym i parlamentarnym rodowodzie. Generalnie więc, jeśli tradycję związaną z „małą konstytucją” 1992 r. należałoby ująć w jakieś jedno hasło, to można by było powiedzieć, że wiąże się ona ze zmianą systemu politycznego Polski i przejściem od PRL do III RP⁶⁴.

⁶⁰ Por. R. B a l i c k i, „Małe konstytucje” w polskim prawie, s. 321, 322.

⁶¹ Por. W. S o k o l e w i c z, *Konstytucja wobec ewolucyjnej zmiany ustroju: od dyktatury proletariatu do demokracji parlamentarnej*, w: *Zmiany konstytucyjne a system organów państwa*, red. Z. Jarosz („Studia Konstytucyjne” t. VIII), Warszawa 1990, s. 28 i n.

⁶² Por. M. K r u k, *Konstytucja jako ustawa*, s. 31.

⁶³ Przy czym należy pamiętać, że „mała konstytucja” z 1992 r. wieńczy te przemiany i niejako w sposób symboliczny zamyka okres PRL-u. Najważniejsze zmiany w stosunku do ustroju zaprogramowanego w Konstytucji z 1952 r. zostały bowiem wprowadzone znacznie wcześniej, bo w grudniu 1989 r. Szerzej na ten temat zob.: W. S o k o l e w i c z, *Rzeczpospolita Polska – demokratyczne państwo prawne (uwagi na tle ustawy z 29 XII 1989 o zmianie Konstytucji)*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 4, s. 12 i n.

⁶⁴ Por. W. S k r z y d ł o, *Struktura władz państwowych na gruncie małej konstytucji z roku 1992 (legislatywa a egzekutywa w świetle doświadczeń polskiej transformacji)*, w: *Ustrój polityczny i gospodarczy współczesnej Polski*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 99 i n.; T. G o d l e w s k i, *Od PRL do III RP. Zmiany systemu politycznego*, Olsztyn 1998.

Przechodząc z kolei na drugi poziom tradycji konstytucyjnej, pojmowanej *sensu stricto*, a więc na poziom wartości, zasad i idei przewodnich zawartych w poszczególnych aktach konstytucyjnych, to można powiedzieć, że „małe konstytucje” niosą ze sobą o wiele mniejszy ładunek aksjologiczny, o wiele mniej zasad, norm i wartości o charakterze ogólnym czy programowym. Jest to jednak ściśle związane z ich pragmatycznym charakterem, z tym, że mają one być aktami na swój sposób „technicznymi”, stwarzającymi podstawy efektywnego działania władz państwa w momencie przejściowym. „Mała konstytucja” z samego swojego założenia nie reguluje zatem takich kwestii ogólnych, jak zasady oraz inne normy i wartości, na których opiera się cały ład konstytucyjny państwa, bowiem właśnie w tym względzie przejawia się ich niepełny, cząstkowy i fragmentaryczny charakter⁶⁵. Akty te mają wszak jedynie temporalnie i prowizorycznie określać reguły funkcjonowania państwa, zawierając w swej treści pewne konieczne minimum, niezbędne po to, aby państwo mogło w ogóle egzystować w tym początkowym, a przez to i najtrudniejszym okresie. Niemniej nawet względem tak ograniczonych przedmiotowo aktów, jakimi są „małe konstytucje”, można wskazać pewne idee i zasady generalne, stanowiące jednocześnie rys charakteryzujący kolejne tymczasowe akty konstytucyjne. Oczywiście ilość takich zasad i idei jest z każdej z „małych konstytucji” odmienna, co wiąże się – po pierwsze – z okresem, w jakim dana konstytucja obowiązywała i – po drugie – z materialnym zasięgiem regulacji, jaki dana konstytucja przeprowadzała. Im regulacja konstytucyjna bardziej syntetyczna, tym, z oczywistych powodów, mniej takich idei i koncepcji ogólnych, natomiast – co jest równie naturalne – rozrost przedmiotowy „małych konstytucji” zwiększa szanse zawarcia w nich rozstrzygnięć generalnych, mających postać aksjologicznych i teologicznych założeń projektowanego systemu.

Inna sprawa, że temporalne akty konstytucyjne, z samego swojego założenia, raczej dystansują się od przesądzania takich kwestii, jak zasady ogólne, wartości czy idee ustrojowe. Prakseologiczne podstawy funkcjonowania „małych konstytucji” nakazują wstrzemięźliwość co do ostatecznego przesądzania tak relewantnych, rudymenarnych, a zarazem dalekosiężnych zagadnień konstytucyjnych. *Telos* regulacji zawartej we wszelkiego rodzaju tymczasowych

⁶⁵ Choć oczywiście poza tym istnieje cały jeszcze katalog materii konstytucyjnej niepomieszczony w aktach mających postać konstytucji tymczasowych. Dla przykładu wskazać tu można chociażby całą sferę regulacji statusu prawnego jednostki, która we wszystkich polskich „małych konstytucjach” nie była przeprowadzona.

aktach konstytucyjnych, niezależnie od tego, czy konstytucyjnych formalnie, czy tylko materialnie, wyznacza potrzeba uregulowania najważniejszych, w tym zwłaszcza „technicznych” przepisów określających funkcjonowanie instytucji państwa. „Małe konstytucje” mają więc być prostymi instrukcjami, pozwalającymi w ogóle na istnienie jakichś podstawowych form władzy (instytucji), eliminującymi możliwe konflikty i nieporozumienia⁶⁶. Fragmentaryczność tych regulacji, a jednocześnie doraźność motywowana chęcią osiągnięcia minimalnej przynajmniej stabilizacji wyklucza, przynajmniej w większości przypadków, możliwość ich „obudowywania” założeniami generalnymi, o charakterze np. zasad naczelnych. Stąd właśnie bierze się w „małych konstytucjach” deficyt norm, wartości i idei ogólnych, określających *en général* właściwości ustroju konstytucyjnego. Niepełność, a także od samego początku zakładana tymczasowość, nakazuje więc inkorporowanie do treści „małych konstytucji” tylko rozstrzygnięć najistotniejszych, ale bynajmniej nie z punktu widzenia aksjologii konstytucyjnej, co raczej pragmatyki konstytucyjnej.

Przejęciowe akty ustrojowe, z uwagi na swą incydentalność i epizodyczność, mają być aktami swoiście pojmowanej ekonomiki konstytucyjnej, pomieszczenia rozstrzygnięć rzeczywiście kluczowych, szczególnie dla państwowości będącej w stanie *nascendi*. Z drugiej strony eliminowanie rozwiązań teoretycznych, filozoficznych, ideologicznych i aksjologicznych, powodowane jest brakiem ostatecznych ich koncepcji, z tym że w tyglu najrozmaitszych pomysłów są one dopiero dyskutowane i wypróbowywane, co m.in. jest przyczyną ustanawiania aktów tymczasowych. To przecież owa „próżnia doktrynalna” sprawia, że w tym pierwszym, najtrudniejszym momencie przemian ustrojowych (kiedy zmieniane są pryncypia porządku konstytucyjnego) rodzi się potrzeba ustanowienia „małej konstytucji”. Aksjologiczno-filozoficzny impas jest wówczas substytuowany rozstrzygnięciami natury prakseologicznej, ułatwiającymi zarządzanie skomplikowaną strukturą państwa. Nie oznacza to oczywiście całkowitego agnostycyzmu konstytucyjnego ustawodawcy kształtującego konstrukcję gmachu państwa. Każda regulacja konstytucyjna, nawet najbardziej skromna, nawet najbardziej lakoniczna w treści musi przecież zawierać niezbędny *background* ideologiczno-aksjologiczno-doktrynalny. Dlatego nawet względem „małej konstytucji” z 1919 r. wskazać można najważniejszą ideę, mianowicie ideę preponderancji parla-

⁶⁶ Por. S. Rogoyski, *Małe konstytucje*, s. 12.

mentu. Związana z nią była następna zasada właściwa dla tamtego aktu, tj. zasada jedności władzy, co przejawiało się maksymalnym podporządkowaniem wszystkich organów państwa Sejmowi.

Wreszcie zasadą mocno wyeksponowaną w „małej konstytucji” z 1919 r. była parlamentarna odmiana rządów, choć aplikowana w postaci skrajnej, charakteryzującej się uzależnieniem od Sejmu nie tylko rządu ale i Naczelnika Państwa⁶⁷. Idee przewodnie „małej konstytucji” 1919 r., choć bezpośrednio niepowtórzone w Konstytucji marcowej, rzutowały jednak na postrzeganie wzajemnych relacji między kluczowymi organami państwa, w tym zwłaszcza między organami legislatywy a egzekutywy. Ich odbiciem była m.in. dominująca pozycja Sejmu, jaką zakładały szczegółowe regulacje Konstytucji marcowej i do jakich powrócono w okresie powojennym, choć ze zrozumiałych względów w zupełnie innych warunkach politycznych i ustrojowych⁶⁸. W tym sensie można powiedzieć, że tradycja „małej konstytucji” z 1919 r., dotycząca szczególnej roli Sejmu, okazała się bardzo trwała i kontynuowana we wszystkich kolejnych polskich aktach konstytucyjnych, zarówno „małych”, jak i „dużych”⁶⁹.

Jeśli zaś chodzi o zasady ogólne ustawy konstytucyjnej z 1947 r., to były nimi znowu wyjątkowa pozycja Sejmu Ustawodawczego, dalej – zasada zwierzchnictwa narodu i przedstawicielskiej formy rządów, następnie zasada parlamentaryzmu i w końcu zasada podziału władz, przy czym te ostatnie zasady były już wprowadzone w sposób zmodyfikowany, przynajmniej częściowo adaptujący wzorce socjalistyczne⁷⁰, w czym zresztą przejawiał się swoisty eklektyzm „małej konstytucji” z 1947 r.⁷¹ Natomiast idee kolejnej

⁶⁷ Por. M. P i e t r z a k, *Parlament w systemie organów państwowych, w: Sejmy Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 59.

⁶⁸ Por. W. S k r z y d ł o, *Parlament w ustroju Polski Ludowej (1944-1989) na tle pozycji parlamentu w państwach realnego socjalizmu, w: Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwiżdż, Warszawa 1997, s. 32 i n.

⁶⁹ Wszystkie polskie konstytucje odznaczają się bowiem wyraźnym, pro-parlamentarnym nachyleniem (z wyjątkiem oczywiście Konstytucji kwietniowej, która tworzona była jako opozycja do zasady wyeksponowania Sejmu).

⁷⁰ Por. K. D z i a ł o c h a, *Mala Konstytucja z 1947*, s. 283.

⁷¹ Trzeba przy tym pamiętać, że eklektyzm „małej konstytucji” z roku 1947 wynikał z tego, że konstytucja ta pełniła rolę swoistego przejścia między zasadami właściwymi dla parlamentarnego systemu rządów a zasadami typowymi dla ustroju socjalistycznego. W efekcie zatem ustawa konstytucyjna kompilowała instytucje i zasady pochodzące z krainowo odmiennych systemów, a co w całości kształcie powodowało trudności z jednoznaczną klasyfikacją ustroju wprowadzonego w roku 1947.

„małej konstytucji”, z 1992 r., zawierają się w ideach mających swoje zasadnicze źródło inspiracji w zasadach parlamentarno-gabinetowego systemu rządów, z elementami racjonalizacji⁷². Mamy tu więc do czynienia z suwerennością narodu, z podziałem władz, z zasadą rządów odpowiedzialnych, a jednocześnie rządów efektywnych, których celem jest minimalizacja napięć i konfliktów między władzami, czemu zresztą dawała wyraz „mała konstytucja” w samej swojej preambule, głoszącej zasadniczy cel ustanowienia konstytucji, jakim było „usprawienie działalności naczelnych władz Państwa”.

5. PRÓBA SYNTEZY

Zjawiskiem typowym dla „małych konstytucji”, a zarazem dość łatwo wytłumaczalnym, jest za to stosunkowo mała tradycja konstytucyjna odnośzona do „najniższego” poziomu tradycji, pojmowanej w sposób ścisły czy też dosłowny, czy do zawartych w tych aktach normach proceduralnych, czy wręcz „technicznych”. Jeśli bowiem wziąć pod uwagę konkretne rozwiązania organizacyjne i proceduralne, ustanowione przez poszczególne tymczasowe akty konstytucje, to ich tradycyjność, rozumiana jako kontynuacja w późniejszych aktach konstytucyjnych, jest już raczej ograniczona. Przy czym znowu, z przyczyn raczej oczywistych, owa ograniczoność tradycji jest niejednakowa i różnie wygląda w odniesieniu do różnych aktów, którym przyznano status „małych konstytucji”. Jest to powodowane – najogólniej mówiąc – określonym kontekstem sytuacyjnym, w jakim dochodziło do ustanowienia każdorazowo „małej konstytucji”. Już przecież sam fakt, że nie każdy akt temporalny miał być „małą konstytucją” (*vide* uchwała Sejmu Ustawodawczego z 1919 r.), powoduje, że różna była jego szczegółowość, a co za tym idzie – i różne możliwości późniejszej adaptacji w aktach o charakterze „dużych” konstytucji. Również duża doza polityczności, a wręcz instrumentalnego traktowania aktów mających postać „małych konstytucji”, powoduje ograniczoność ich tradycji. Tutaj z pewnością przykładem najlepszym jest „mała konstytucja” z 1947 r., która w swojej perspektywie miała być zastąpiona przez zupełnie inny akt, ustanawiający inne reguły funkcjonowania państwa i inny, nowy ustrój polityczny⁷³. Tradycyjność

⁷² Por. M. K a l l a s, „Mała konstytucja” w praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 25 i n.

⁷³ Por. M. K a l l a s, A. L i t y Ń s k i, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000, s. 61 i n.

postanowień „małej konstytucji” z 1947 r. była zatem niejako *a priori* wykluczona. Szczegółowe instytucje i procedury, jakie konstytucja ta przewidywała, miały być przecież od samego początku jedynie przejściowe, co dyktowane było potrzebą legitymizacji państwa ludowego (np. instytucja jednoosobowego Prezydenta). Kontynuowane miały być za to inne instytucje, które jeszcze w niedoskonałej czy też raczej niepełnej postaci konstytucja ta wprowadzała (np. Rada Państwa).

Jeszcze inny przypadek stanowi „mała konstytucja” z 1992 r. Ona jest bowiem tą konstytucją, której poszczególne rozwiązania, instytucje i procedury znalazły swoją ciągłość w nowej Konstytucji z 1997 r. I znowu nie jest to jedynie zbieg okoliczności, gdyż „mała konstytucja” wcale nie była traktowana na początku jako „mała”⁷⁴, później zaś, kiedy jej tymczasowy charakter nie był kwestionowany, pełniła rolę swobodnego „laboratorium”, które w założeniu miało zweryfikować efektywność rozwiązań szczegółowych. Ich ewentualna sprawdzalność i efektywność oznaczała zatem naturalną ich kontynuację w nowej, pełnej konstytucji. Stąd też to właśnie „mała konstytucja” z 1992 r. jest tą ustawą konstytucyjną, której tradycyjność odnoszona do unormowań szczegółowych jest najbardziej widoczna i oczywista. W wielu przepisach instytucjonalnych, organizacyjnych i proceduralnych nowa konstytucja (z 1997 r.) petryfikuje *status quo* zalegalizowane postanowieniami „małej konstytucji”⁷⁵. Jest tak np. z systemem dwuizbowym, w dodatku w asymetrycznej, nierównorzędnej formie; dalej – z proporcjonalnością wyborów do Sejmu, przy jednoczesnym większościowym systemie wyborczym do Senatu; następnie z zasadą powszechnych i bezpośrednich wyborów Prezydenta; zasadą politycznej odpowiedzialności Rady Ministrów przed Sejmem oraz regulacjami dotyczącymi egzekwowania tej odpowiedzialności czy wreszcie z zasadą decentralizacji administracji. W konsekwencji większość z uregulowań nowej konstytucji jest niczym innym, jak kontynuacją wcześniejszych uregulowań zawartych w „małej konstytucji”. Zmiany, w sumie drobne i mało znaczące, mają w dużej części charakter kosmetyczny, doprecyzowujący, usprawniający funkcjonowanie władz publicznych poprzez

⁷⁴ Por. M. K r u k, *Wstęp. Między konstytucją*, s. 7 i n.

⁷⁵ Jest to rzecz powszechnie podkreślana przy wszelkiego rodzaju ocenach Konstytucji z 1997 r. Por. np.: M. K r u k, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z komentarzem*, Warszawa 1997, s. 7 i n.; W. S k r z y d ł o, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Kraków 2002, s. 57 i n.

eliminację rozwiązań nieefektywnych i tych, które w czasie ich obowiązywania pod rządami „małej konstytucji” okazały się dysfunkcjonalne.

W efekcie więc to, czy i w jakim zakresie w stosunku do „małej konstytucji” występuje tradycja odnoszona do szczegółowych postanowień, zależy od znaczenia, jakie „małej konstytucji” jest każdorazowo przypisywane i jakie przychodzi jej pełnić w konkretnej rzeczywistości ustrojowej. Pewna „przypadkowość” małych konstytucji i to, że częstokroć stają się one „małymi” dopiero *ex post*, nie pozwala stwierdzić jednoznacznie zakresu recepcji uregulowań małej konstytucji w późniejszych aktach konstytucyjnych.

Inna sprawa, że w odniesieniu do tymczasowych aktów konstytucyjnych rzeczą najważniejszą jest sam fakt ich pojawiania się w określonych momentach historycznych, najczęściej przełomowych, kluczowych dla dalszego rozwoju państwa i narodu. Specyficzną, polską tradycją jest określanie niektórych z takich aktów mianem „małych konstytucji”, co z jednej strony podkreśla ich temporalny, przejściowy charakter, z drugiej ich jedynie częściowy zakres regulacji i wreszcie z trzeciej, być może nawet najważniejszej strony, ich rudymenarne znaczenie nie tylko dla tego konkretnego momentu sytuacyjnego, w jakim się one pojawiają, ale dla dłuższego okresu rozwoju dziejów państwa. „Małe konstytucje” są prawdziwymi cezurami czasowymi, otwierającymi poszczególne epoki konstytucyjne. I tak „mała konstytucja” z 1919 r. zapoczątkowała II RP, kolejna „mała konstytucja” otwiera okres Polski Ludowej, wreszcie trzecia, ostatnia „mała konstytucja” sygnalizuje początek III Rzeczypospolitej. Wszystkie też polskie „małe konstytucje” są aktami bardzo politycznymi, aktami, w których „polityczność” konstytucji, a także „polityczność” „sporu o konstytucję” uwidacznia się w największym chyba stopniu i zakresie. Niemniej powstawanie małych konstytucji w kolejnych, najważniejszych punktach dziejów państwa, stało się już swoistą tradycją, dowodząc ponadto, że „idea oparcia systemu państwowego na aktach o charakterze konstytucyjnym odznacza się trwałością”⁷⁶, a sama „mała konstytucja” jest aktem wielce przydatnym, choć prawie zawsze niedoskonałym, ułomnym, obciążonym wieloma mankamentami. Mankamenty te pozwalają jednak wyeliminować znacznie poważniejsze wady późniejszych, pełnych czy też „dużych” konstytucji, co potwierdza na swój sposób „laboratoryjną” rolę tymczasowych aktów ustrojowych.

⁷⁶ S. Rogowski, *Małe konstytucje*, s. 47.

PROVISIONAL CONSTITUTIONAL ACTS IN THE POLISH
CONSTITUTIONAL TRADITION

S u m m a r y

The subject of the article are provisional constitutional acts. Such acts are usually passed in critical and historical moments which are often crucial for the development of a given statehood in the perspective of the few successive years or even decades. Different provisional acts are often passed at specific moments of social and political strains when a country is being recreated (Polish *casus* of the year 1918-1919) or when its statehood is being redefined and its political system completely changed (*casus* of the year 1989 in Poland). From the perspective of the creation of a constitutional order, such moments are characterised by a constitutional vacuum. The situation of such *tabula rasa* is unfavourable for a country and its institutions. Such a situation is a threat to the country's stability and democratic foundation. Therefore, there is a need to pass provisional acts which temporarily establish rudiments of constitutional political system and ensure minimal legal order.

In the Polish constitutional tradition such acts are referred to as 'small constitutions'. The term 'small' clearly indicates that such provisional acts are incomplete in terms of constitutional matters and that they are binding only temporarily. However, Polish 'small constitutions' are not the only provisional constitutional acts to occur in the history of Polish Constitution. Different acts which were not formally classified as small constitutions performed the same functions as these acts. Among such documents are: different executives (for instance, decrees of November 1918) and acts which cannot be even classified as legal acts but as a result of the constitutional 'vacuum' they performed the function of small constitutions. In the Polish constitutional tradition three following acts are considered to be small constitutions: acts of the years 1919, 1947 and 1992. All these acts were acts of the Parliament which means that the term 'small constitution' underlines not only the temporary emphasises and incomplete character of such acts but also the fact that they were created by a sovereign state. This means that small constitutions are special from the historical and political point of view. However, the term 'small constitution' has assessment qualities which indicate a specific role that a given act had in forming the fundamentals of a political system of a country. What is specific about Polish small constitutions is the fact that they commenced particular constitutional 'eras' and determined statehood models. Therefore, the small constitution of 1919 established the fundamentals of the Second Polish Republic, the small constitution of 1947 commenced the period of the People's Republic of Poland. So far the last small constitution determined the essence of the Third Polish Republic. The significance of small constitutions is therefore clearly visible, as they are provisional acts which constitute the basis for subsequent 'complete constitutional periods'.

Słowa kluczowe: małe konstytucje, Sejm, parlament, tymczasowe akty, tradycja ustrojowa.

Key words: small constitutions, Sejm, parliament, provisional acts, political tradition.