

Zmiana Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Streszczenie: *Zmiana Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zapewne nie jest efektywnym sposobem zmiany polskiego prawa, ponieważ istnieje w Polsce utrudniona procedura zmieniająca przepisy ustawy zasadniczej. Niewątpliwie procedura ta wpływa na poprawę ustawodawstwa. Do ulepszenia prawa konieczne są zmiany ustawy zasadniczej. Zmiana ta odbywa się zazwyczaj w sposób szczególny i utrudniony. Daje to gwarancję, że propozycje nowych regulacji zostaną przedyskutowane oraz przeanalizowane zanim wprowadzi się je w życie. Niestety skomplikowana procedura stwarza zagrożenie nieuchwalenia rzetelnych przepisów.*

Wstęp. Regulacje prawne dotyczące zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Zmiana Konstytucji RP jest bardzo ważną inicjatywą zarówno pod względem społecznym, jak również cywilizacyjnym. Postęp technologiczny, zmiany oraz ruchy społeczne mają duży wpływ na inicjatywę ukierunkowaną na zmiany ustawy zasadniczej. Z biegiem lat konkretne artykuły stają się przestarzałe i nieodpowiadające aktualnej sytuacji społecznej. W związku z tym nieunikniona staje się nowelizacja ustawy. Konstytucja jako ustawa wyższej rangi ma jednak tryb zmiany bardziej skomplikowany niż zwykłe ustawy. Taki tryb ma na celu ochronę aktu prawnego przed nieuzasadnionymi zmianami, które mogłyby podważyć wiarygodność władzy wybranej w sposób demokratyczny.

Na początku rozważań na temat zmian w ustawie zasadniczej należy przedstawić definicję dotyczącą tej materii. Pojęcie zmiany konstytucji oznacza uchylenie, czyli unieważnienie, skasowanie całej treści lub tylko niektórych postanowień tego aktu prawnego i uchwalenie nowej treści. Ze zmianą niewątpliwie wiąże się wydanie nowych norm o charakterze konstytucyjnym, które uchwalane są w odmiennym trybie – przewidzianym dla celów zmiany najwyższego aktu prawnego¹.

Przepisy dotyczące zmian konstytucyjnych w polskim ustawodawstwie zawarte są w rozdziale 12, w art. 235. Konstytucji RP z 1997 r. Projekt ustawy dotyczący zmiany konstytucji może być złożony, przez co najmniej jedną piątą

¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2009, s. 995.

liczby ustawowej posłów (tj. 72 posłów), cały Senat, a także przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej².

Zmiana polskiej konstytucji następuje w sposób szczególny, bowiem w drodze ustawy, która uchwalana jest w jednakowym brzmieniu najpierw przez niższą izbę parlamentu, a następnie – w terminie nie dłuższym niż 60 dni – przez senat³. Wymogi te znacząco odróżniają proces zmiany konstytucji od procesu zmiany innej ustawy⁴. Ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalana jest przez izbę niższą parlamentu większością co najmniej 2/3 głosów w obecności połowy ustawowej liczby posłów. Izba wyższa uchwała zmianę konstytucji bezwzględną większością głosów również w obecności połowy ustawowej liczby senatorów⁵. W ten sposób została wprowadzona kwalifikowana procedura zmiany konstytucji⁶.

Jeżeli zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dotyczą rozdziałów: pierwszego, drugiego oraz jedenastego, w terminie 45 dni, licząc od dnia ich uchwalenia przez Senat Rzeczypospolitej, może zostać zarządzone przez Marszałka Sejmu W aktach prawnych referendum. Jest ono przeprowadzane w ciągu 60 dni. Zmiana konstytucji zostaje w tym przypadku przyjęta, jeżeli za zmianą zagłosowała większość⁷. Następnie Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę o zmianie konstytucji do podpisu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który ma 21 dni na jej podpisanie i zarządzenie publikacji⁸.

Istnieją okoliczności wyłączające zmiany ustawy zasadniczej. Dotyczy to zazwyczaj stanów nadzwyczajnych. Niektóre kraje dopuszczają modyfikację w tym okresie, ale mają one charakter przejściowy. Polska ma zakaz zmiany ustawy zasadniczej w trakcie stanów nadzwyczajnych⁹. Zmiana konstytucji uregulowana jest prawnie w rozdziale ustawy zasadniczej z 1997 r. Procedura zmiany tego aktu prawnego jest skomplikowana, przez co istnieje utrudniony proces zmiany.

Zmiany w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w ramach członkostwa w Unii Europejskiej

Przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (UE) wiązało się z koniecznością dostosowania prawa polskiego do unijnych regulacji praw-

² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483), art. 235, ust. 1.

³ Tamże, art. 235, ust. 2.

⁴ Banaszak B., dz. cyt., s. 999-1000.

⁵ *Konstytucja...*, dz. cyt., art. 235, ust. 4.

⁶ Banaszak B., dz. cyt., s. 1000.

⁷ *Konstytucja...*, dz. cyt., art. 235, ust. 6.

⁸ Tamże, art. 235, ust. 7.

⁹ R. Grabowski, *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2013, s. 108-109.

nych. W związku z tym nie tylko ustawy uległy nowelizacji, ale również wprowadzono zmianę w Konstytucji RP. Nie ulega wątpliwości, że zmiany artykułów ustawy zasadniczej będą w przyszłości dokonywane i rozszerzane, ponieważ nie wszystkie regulacje prawne mogą być dostosowane do rzeczywistości.

W Rzeczypospolitej Polskiej do momentu uchwalenia konstytucji z 1997 r. nowelizacja ustawy zasadniczej nastąpiła tylko dwa razy. Były to niewielkie poprawki, bowiem dotyczyły one pojedynczych przepisów prawnych. Pierwsza formalna zmiana Konstytucji RP nastąpiła w drodze ustawy z 2006 r. Zmiana dotyczyła artykułu 55. Związana była z akcesją państwa Polskiego do Unii Europejskiej oraz sprawami dotyczącymi europejskiego nakazu aresztowania, a także wszelkich procedur wydawania osób pomiędzy państwami członkowskimi wspólnoty Unii Europejskiej. Nowy artykuł 55 Konstytucji został skonstruowany w taki sposób, aby był szerszy i pozwalał na wyjątki od zakazu ekstradycji obywateli państwa polskiego, nie tylko w ramach członkostwa Polski w Unii Europejskiej, ale również w ramach umów międzynarodowych¹⁰.

Kolejna zmiana Konstytucji RP z 1997 r. dotyczyła biernego prawa wyborczego. Nie była to zmiana związana bezpośrednio z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Można jednak uznać, że była to zmiana pośrednia, ponieważ dotyczyła ona ważnych spraw dla obywateli jednego z państw członkowskich. Celem tej zmiany było zagwarantowanie, że w Sejmie i Senacie nie będą zasiadały osoby prawomocnie skazane za umyślne przestępstwa. Zmiana Konstytucji w tym zakresie miała przyczynić się do polepszenia wizerunku oraz podwyższenia wiarygodności organów władzy ustawodawczej¹¹.

Polska Konstytucja nie zawiera regulacji dotyczących przynależności Rzeczypospolitej do struktur Unii Europejskiej. Dobrą i trafioną staje się idea skupienia regulacji dotyczących tej problematyki w oddzielnym rozdziale. Zastosowanie odrębnego rozdziału poświęconego UE w polskiej konstytucji rozwiązywałoby wiele różnych problemów¹².

Wstąpienie do Unii Europejskiej wymusiło na Polsce dostosowanie przepisów polskiego ustawodawstwa do tego obowiązującego na terenie wspólnoty prawa europejskiego. Zmian na przestrzeni kilku ostatnich lat było niewiele, mimo to potrzebna jest ciągła dyskusja na temat kolejnych.

¹⁰ K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red. nauk.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2011, s. 206-207.

¹¹ Tamże, s. 208-209.

¹² M. Kruk, *Nowe idee konstytucyjne. Kilka wybranych zagadnień*, [w:] P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas (red. nauk.), *Prawa człowieka. Społeczeństwo Obywatelskie, Państwo Demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 75.

Nowe kierunki systemu rządów w projekcie zmiany Konstytucji z 2010

Rok 2010 obfitował w nowe projekty ustawy zasadniczej, które miałyby obowiązywać w Polsce. W tej kwestii różne ugrupowania prezentowały odmienne wizje. Z jednej strony postulowano ograniczenie roli Prezydenta RP w państwie, z drugiej zaś podwyższenie roli tego organu. Oba projekty nie zostały przyjęte i zostały tylko i wyłącznie propozycjami, które warto przeanalizować.

W 2010 r. projekt zmiany ustawy zasadniczej zgłosili posłowie Platformy Obywatelskiej. Chcieli oni ograniczenia roli prezydenta i pozbawienia go rangi najwyższego przedstawiciela. W zamian w projekcie proponowano przyznanie mu statusu reprezentanta państwa polskiego. Zmiana ta miałaby kluczowe znaczenie, ponieważ w ten sposób pomniejszona zostałaby rola prezydenta jako głowy państwa polskiego. Stałby się on tylko jednym z kilku reprezentantów Polski. W projekcie umniejszono również rolę prezydenta w zakresie polityki zagranicznej. Kolejna zmiana, która również ograniczała rolę głowy państwa, miała na celu wprowadzenie przymusu ratyfikacji lub wypowiedzenia umowy międzynarodowej w ciągu 7 dni od podpisania ustawy. W ten sposób pozbawiono by prezydenta prawa odmowy ratyfikacji różnych umów międzynarodowych lub traktatów. W projekcie tej ustawy ograniczono także weto, czyli kluczową prerogatywę prezydenta RP¹³.

Kolejny projekt zmiany Konstytucji był proponowany i stworzony przez Prawo i Sprawiedliwość. Postulowano w nim, aby zachować te przepisy prawne, które sprawdziły się w obowiązującej Konstytucji RP, ponieważ dobre prawo służy rozwojowi Rzeczypospolitej. W projekcie tym proponowano również, aby zachować dotychczasowe przepisy dotyczące wolności obywatelskich. Wnosząc nowy projekt postulowano, ażeby zmienić to prawo, które ma na celu pozbawienie państwa spójności w prowadzonej polityce rozwojowej. Chciano również ograniczyć prawo, które niewątpliwie godzi w interes narodowy oraz sprzyja różnym patologiom. W nowym projekcie to premier ponosiłby odpowiedzialność za całą Radę Ministrów przed izbą niższą. Zakładano również rozszerzenie uprawnień prezydenta. Do jego nowych obowiązków należałoby ustalanie z rządem strategicznych, flagowych kierunków prowadzenia polityki państwa¹⁴.

Wyżej omówione projekty zmiany ustawy zasadniczej to nie jedyne, które ukazały się na przestrzeni lat, w okresie obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Ciekawym projektem, chociaż wcześniejszym, niż te z 2010 r., był projekt Samoobrony RP. Propozycja z 2004 r. miała wprowadzić w Polsce system prezydencki.

¹³ J. Jaskiernia, *Konstrukcja dualizmu egzekutywy w pracach konstytucyjnych 2008-2011*, [w:] R. Chruściak (red. nauk.), *Problemy zmiany konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017, s. 184-189.

¹⁴ Tamże, s. 189-192.

To z prezydenta chciano uczynić organ pierwszego rzędu w ramach władzy wykonawczej¹⁵.

Omówione wyżej projekty ilustrują różnorodność propozycji zmian w ustawie zasadniczej, często skrajnie różnych. W 2010 r. dotyczyły ograniczenia roli prezydenta RP lub zwiększenia jego roli w państwie. W 2004 r. był również przedstawiony projekt mający na celu wprowadzenie w Polsce systemu prezydenckiego. Wszystkie te projekty nie zostały wprowadzone do polskiego ustawodawstwa.

Konsultacje społeczne dotyczące zmiany Konstytucji w latach 2017-2018

W latach 2017-2018 zaistniała potrzeba przeprowadzenia społecznych i politycznych konsultacji dotyczących zmiany ustawy zasadniczej. Odbłyło się wiele spotkań poświęconych tej tematyce. Obywatele interesują się tego typu inicjatywami i chętnie uczestniczą w spotkaniach, na których mogą oddziaływać w jakimś stopniu na sposób tworzenia prawa w Polsce.

Przepisy ustawy zasadniczej z 1997 r. są nieostre. W związku z tym powstaje szereg nieścisłości i niejasności. Konsultacje społeczne miały służyć stworzeniu nowoczesnego aktu prawnego, odpowiadającego współczesności oraz zapewniającego sprawne funkcjonowanie państwa. Obecnie obowiązująca ustawa zasadnicza była efektem ówczesnej sytuacji społeczno-politycznej. Konstytucja ta nie wprowadza jednoznacznego rozłożenia obowiązków organów. Kompetencje zawarte w ustawie zasadniczej zostają często określone, jako nietrafne. Obecnie powstaje pytanie, jaki system ma być wprowadzony w Polsce. Czy ma to być model prezydencki, czy system parlamentarno-gabinetowy, gdzie prezydenta RP jako reprezentanta państwa polskiego powoływałoby Zgromadzenie Narodowe. Stworzony w przyszłości model musi być zbudowany w taki sposób, aby był spójny oraz konsekwentny, a także, żeby rządy były sprawowane wydajnie. Różne badania opinii publicznej wskazują, iż Polacy chcą ewidentnie zmiany ustawy zasadniczej i rozmów z tym związanych. Obecnie istniejący stan prawny nie jest najlepszy. Naród zasługuje na takie prawo, które będzie odpowiadało społecznym oczekiwaniom wszystkich Polaków¹⁶.

Konsultacje są potrzebne, ponieważ przepisy prawa ustawy zasadniczej powinny być dostosowane do współczesnej rzeczywistości społeczno-politycznej. Niektóre przepisy są już nieaktualne i muszą być zmienione.

¹⁵ J. Kuciński, *W kierunku prezydenckiego systemu rządów – postulaty dokonania zmian Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] R. Chruściak (red. nauk.), dz. cyt., s. 209.

¹⁶ P. Mucha, *W ramach konsultacji na temat konstytucji spotkania w każdym województwie*, „Gazeta Prawna”, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1065862,konsultacje-na-temat-konstytucji-spotkania-w-kazdym-wojewodztwie-wideo.html> (data dostępu: 20.12.2018).

Wnioski

Analizując materię związaną ze zmianą Konstytucji można stwierdzić, że należałoby częściej zmieniać ustawę zasadniczą. Obecna Konstytucja była uchwalana przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, w związku z tym nie obejmowała swym zakresem spraw unijnych. Obecne prawo nie stwarza jednak skutecznych możliwości zmian. Procedura zmiany ustawy zasadniczej jest utrudniona, przez co projekty zmian stają się mniej istotne. Projekty z 2010 roku dawały możliwość zmiany, jednak nie zostały przyjęte. Analizując projekty Konstytucji z 2010 r. można dojść do wniosku, że w Polsce potrzebna jest zmiana ustawy zasadniczej. W Polsce należałoby stworzyć ustrój prezydencki lub parlamentarny, ponieważ obecny system jest nieskuteczny i prowadzi do wielu nieścisłości. Pomimo, że prowadzone są konsultacje społeczne dotyczące zmiany przepisów ustawy zasadniczej, to można dojść do wniosku, że nie przynoszą one spodziewanych zmian. Do tej pory przeprowadzono sporo rozmów, które nie wpłynęły na stworzenie nowego aktu prawnego. Nowej Konstytucji nie uchwalono, a istniejące nieścisłości nadal się pogłębiają.

Podsumowanie

Zmiana Konstytucji może zostać wprowadzona z różnych przyczyn. Mogą to być m.in. konsultacje społeczne. Zmiany można również dokonać pod wpływem przystąpienia do organizacji międzynarodowej, która niewątpliwie wpływa na dostosowanie prawa do struktur tej organizacji. Przeważnie zmiany ustawy zasadniczej są efektem szerokich analiz i służą usprawnieniu funkcjonowania prawa. Obecna Konstytucja w opinii wielu środowisk nie jest najlepszym aktem prawnym i w związku z tym należałoby częściej stosować do niej poprawki.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2009.
- Chruściak R. (red. nauk.), *Problemy zmiany konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017.
- Grabowski R., *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2013.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Kubuj K., Wawrzyniak J. (red. nauk.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2011.

Mucha P., *W ramach konsultacji na temat konstytucji spotkania w każdym województwie*, „Gazeta Prawna”, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1065862,konsultacje-na-temat-konstytucji-spotkania-w-kazdym-wojewodztwie-wideo.html> (data dostępu: 20.12.2018).

Tuleja P., Florczak-Wątor M., Kubas S. (red. nauk.), *Prawa człowieka. Społeczeństwo Obywatelskie, Państwo Demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.

Amendment of the constitution of the Republic of Poland

Summary: The change of the Constitution is probably not an effective way to change the Polish law, because there is a difficult procedure in Poland that changes the provisions of the Basic Law. It undoubtedly affects the improvement of legislation. To improve the law, it is necessary to amend the Basic Law. This change usually takes place in a special and difficult way. This ensures that this change will be discussed and analyzed before it is implemented.

Keywords: constitution, change, amendment