

**Andrzej Bisztyga**

Uniwersytet Zielonogórski

**Daniel Wojtczak**

Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańtego w Katowicach

# Teoretyczne i komparatystyczne uwagi o trybie zmiany konstytucji i jej preambuły

## 1. Uwagi wprowadzające

Konstytucja stanowi fundament funkcjonowania państwa i słusznie oczekuje się, że będzie bardziej niezmienna od aktów prawnych stojących niżej w hierarchii źródeł prawa. Z jednej strony wiąże się to z tendencją do zapewnienia konstytucji większej trwałości od ustaw zwykłych. Tendencja ta znajduje zazwyczaj odzwierciedlenie w rozmaitych procedurach utrudniających zmianę konstytucji: wymagania kwalifikowanego kworum i kwalifikowanej większości, zatwierdzenia uchwalonej przez parlament zmiany w drodze referendum, zakaz dokonywania zmian konstytucji w pewnych sytuacjach bądź okresach itp. Poprzez wprowadzenie szczególnego trybu zmiany ustrojodawca dokonuje zabezpieczenia treści konstytucji, a tym samym dokonuje utrwalenia określonego systemu społeczno-politycznego<sup>1</sup>. Z drugiej zaś strony, konstytucja powinna odpowiadać rzeczywistości społecznej, w której funkcjonuje, a ta zmienna rzeczywistość powinna znajdować swoje odbicie w treści konstytucji. Konstytucja jest aktem prawnym szczególnego rodzaju, o cechach trwałości osiąganym przez ustalenie szczególnych rygorów proceduralnych modyfikacji jej postanowień. Niekiedy ustrojodawca bezpośrednio zakazuje zmiany określonych norm konstytucyjnych. Dodatkowo w doktrynie wskazuje się na ograniczoną zdolność ich modyfikacji<sup>2</sup>.

Należy mieć także świadomość, że zagadnienie zmiany konstytucji nie stanowi zagadnienia wyłącznie z zakresu konstytucyjnej procedury. Wszak obok konstytucji pisanej, rozumianej jako akt normatywny najwyższego rzędu, występuje jeszcze pojęcie konstytucji rzeczywistej, definiowanej jako panujący układ sił politycznych, społecznych i ekonomicznych<sup>3</sup>. Tak więc w szeroko pojętym procesie zmiany konstytucji, obok zagadnień proceduralnych, należy także uwzględniać sytuację społeczną, a zatem socjologiczny aspekt tego zabiegu, w tym zagadnienie stopnia rozeznania suwerena w zakresie

---

<sup>1</sup> A. Bałaban, *Trwałość konstytucji jako jedna z jej wartości*, [w:] J. Ciapała, A. Rost (red.), *Wokół konstytucji i zdrowego rozsądku. Circum constitutionem rationemque sanam. Prace dedykowane profesorowi Tadeuszowi Smolińskiemu*, Szczecin-Jarocin 2011, s. 71 i n.

<sup>2</sup> A. Bień-Kacała, *Rewizja czy zmiana konstytucji? (Charakter prawny nowelizacji konstytucji z 1989 r.)*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2010, tom VI, s. 94.

<sup>3</sup> F. Siemiński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 21.

proponowanych zmian. Istotne jest zachowanie spójności między proponowanymi zmianami regulacji konstytucyjnej a praktyką polityczną i społeczno-ekonomiczną. Potencjalny rozdzźwięk między konstytucją pisaną a rzeczywistością rodzi zjawisko fikcyjności konstytucji pisanej, którego rozmiary mają charakter stopniowalny. Fikcyjność całej lub części konstytucji pisanej jest zjawiskiem towarzyszącym poważnym, znaczącym transformacjom polityczno-ustrojowym<sup>4</sup>. Z drugiej strony należy wskazać, że doświadczenia państw demokratycznych wskazują, że w okresach deficytu owych poważnych, znaczących transformacji polityczno-ustrojowych, zmiana konstytucji i jej zakres pozostają w praktyce pochodną decyzji partii politycznych, podejmowanych przez partie rządzące, dążące do reformy istniejących instytucji prawnych. One też przesądzają o wyborze czy to całkowitej, czy to częściowej zmiany konstytucji<sup>5</sup>. Dodajmy, że jednym z wyznaczników demokracji konstytucji, jak również demokracji proponowanych w niej zmian zawsze jest ochrona wolności i praw mniejszości, na którą składa się z jednej strony konstytucyjna rejestracja tych wolności i praw, a z drugiej istnienie skutecznych, konstytucyjnych, formalnych gwarancji tychże wolności i praw. Od tego kanonu żaden proces zmiany konstytucji nie może być uwolniony, jeżeli rozważanie zmiany konstytucji ma sytuować się w obszarze konstytucjonalizmu demokratycznego i prawniczego. *A contrario*, odstępstwo od tego kanonu stwarza realne zagrożenie dryfem ku konstytucjonalizmowi niedemokratycznemu i politycznemu.

Z faktem, iż konstytucja stanowi zwieńczenie systemu źródeł prawa wewnętrznego, a zarazem źródło konstytucyjnych wzorców badania zgodności z nią wszelkich aktów normatywnych rządu niższego, ściśle powiązana jest kwestia jej demokracji. Otóż konstytucja, a zatem także proces konstruowania propozycji jej zmiany – czy to częściowej, czy to całkowitej – wymaga demokratycznej legitymacji. Stąd rzeczywisty udział suwerena w szeroko pojętym – zarówno proceduralnie, jak i społecznie – procesie zmiany konstytucji przedstawia się jako absolutnie konieczny. Uwaga ta uzmysławia nam, że w procesie tym nie tylko muszą zostać dochowane wszelkie konstytucyjne elementy procedury zmiany obowiązującej konstytucji, ale że i rozstrzygnięcie samego suwerena powinno być rozstrzygnięciem świadomym. Dlatego znaczenie odpowiedniej edukacji obywatelskiej i konstytucyjnej społeczeństwa jest nie do przecenienia, wydaje się, że w tym zakresie można mówić o pewnych zaniedbaniach. Z tego punktu widzenia rozciągniętą w czasie, realną, a nie pozorną debatę społeczną i medialną nad potrzebą (czy w ogóle ma ona miejsce?), istotą i kierunkami ewentualnych, proponowanych zmian konstytucji należy uznać za *conditio sine qua non* szeroko pojętej procedury zmiany konstytucji. Bez szerokiego, społecznego konsensusu co do potrzeby, istoty i kierunków zmiany konstytucji nie może być mowy o dopuszczalności samej zmiany konstytucji. Zmiana przeprowadzona bez poprzedzającego ją realnego, społecznego konsensusu

<sup>4</sup> A. Bisztyga, *Zmiana konstytucji jako źródła prawa o najwyższej mocy prawnej*, [w:] E. Barany a kolektiv: *Zmena prawa, Ustav statu a prava slovenskej akademie vied*, Slovakia Academic Press, Bratislava 2013, s. 89.

<sup>5</sup> B. Banaszak, *Przesłanki zmiany Konstytucji RP z 1997 roku w świetle dotychczasowych doświadczeń praktycznych i propozycji ustrojowych*, [w:] B. Banaszak, J. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądané zmiany w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010, s. 12.

byłaby zmianą już od początku swojego obowiązywania skazaną na fikcyjność. Zmiana konstytucji wprowadzona w warunkach jedynie pozornej, niepełnej społecznej akceptacji dla zmian nosiłaby znamiona gwałtu zadanego przez reprezentanta suwerena samemu suwerenowi – Narodowi. Każdy podmiot uczestniczący w szeroko pojętej procedurze zmiany konstytucji powinien mieć na uwadze, że proponowane zmiany konstytucji nie powinny przynosić uszczerbku integrującej funkcji konstytucji. *Ergo*, konstytucji nie wolno uchylać przeciwko komuś.

Prowadzenie rozważań na temat procedur zmian konstytucji w płaszczyźnie normatywnej nie jest wcale sprawą prostą. Przestrzeń od zmiany częściowej do rewizji konstytucji jest stopniowalna i nie opiera się na ostrych podziałach<sup>6</sup>. Wyróżnić możemy fragmentaryczną zmianę (nowelizację), która nie obejmuje najważniejszych zasad ustrojowych, a tym samym nie zmienia charakteru państwa, oraz jej rewizję. Ta ostatnia kategoria oznacza zmianę konstytucji dotyczącą większej liczby i bardziej fundamentalnych postanowień oraz przeprowadzoną w szczególnym trybie, często ułatwionym w stosunku do fragmentarycznej nowelizacji<sup>7</sup>. Różnica jest w tym wypadku przede wszystkim jakościowa. Najbardziej zasadnicze znaczenie będzie miało oczywiście uchwalenie całkiem nowej regulacji. Niekiedy kategorie rewizji i zmiany wprost są przewidziane w tekście konstytucji. Praktycznie nie spotyka się regulacji przewidujących możliwość czy konieczność uchwalenia nowego aktu np. wobec zdarzenia uzasadniającego kres obowiązywania danej regulacji. Należy zwrócić uwagę na to, że postanowienia konstytucji, szczególnie te dotyczące ustroju państwowego, wymagają trwałości i stałości większej niż postanowienia ustaw zwykłych. Zmiana tak istotnego aktu ustrojodawczego państwa, jakim jest konstytucja, niesie ze sobą potrzebę zachowania jego znaczenia prawnego i legitymacji społecznej.

W doktrynie prawa konstytucyjnego jednym z najbardziej klasycznych rozróżnień w zakresie procedury zmian konstytucji jest wyróżnienie trybu elastycznego i sztywnego<sup>8</sup>. Cechą charakterystyczną trybu elastycznego jest to, że procedura zmiany konstytucji jest identyczna jak w przypadku ustaw. Z kolei w przypadku trybu sztywnego mamy do czynienia z odmienną, bardziej rygorystyczną procedurą zmiany, niż ma to miejsce w przypadku ustawy<sup>9</sup>. Zastosowanie powyższego kryterium pozwala na wyodrębnienie dwóch grup konstytucji współczesnych państw europejskich: elastycznych oraz sztywnych. Należy podkreślić, że z biegiem czasu podział ten stał się dysfunkcyjny<sup>10</sup> i nie jest dostosowany do obecnej rzeczywistości prawnej. Na skutek przesuwającej się

<sup>6</sup> Por. W. Sokolewicz, *O gradacji zmian konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament, studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 182–192.

<sup>7</sup> W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, wyd. 5, Warszawa 2008, s. 33.

<sup>8</sup> Szerzej zob.: J. Szymanek, *Zabezpieczenie konstytucji przed zmianą konstytucji*, „Prawo i Polityka” 2015, tom 6, s. 7; B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 52–53.

<sup>9</sup> Por. R. Grabowski, *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013, s. 25–26.

<sup>10</sup> R. Grabowski, *Trójstopniowa klasyfikacja konstytucji z uwagi na tryb ich zmiany na przykładzie regulacji ustrojowych współczesnych państw europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 5, s. 127.

granicy pomiędzy konstytucjami sztywnymi i elastycznymi wykształciła się nowa grupa konstytucji półsztywnych.

Celowe utrudnienie zmiany konstytucji znajduje swoje uzasadnienie w szczególnej roli, jaką odgrywa ona we współczesnym państwie. Konstytucja, jak wiadomo, spełnia wiele funkcji, wśród których najistotniejszą wydaje się stabilizacja systemu społeczno-politycznego<sup>11</sup>. Wyraźnie dostrzegalna jest kwestia tego, że niektóre postanowienia konstytucji, zwłaszcza te dotyczące ustroju państwowego, wymagają trwałości i stałości większej niż postanowienia ustaw zwykłych. Tego rodzaju rozwiązania są gwarancją stałości podstaw porządku prawnego. Z drugiej jednak strony, im większa jest sztywność konstytucji, tym częściej może dochodzić do naruszeń zamieszczonych w niej zasad przez ustawy zwykłe. Dlatego też wskazuje się na ujawniającą się w praktyce potrzebę zmiany konstytucji.

Podstawowym kryterium zmiany obowiązującej konstytucji powinna być ocena jej funkcjonowania. Ocena ta powinna stanowić efekt swoistego przeglądu konsekwencji obowiązywania poszczególnych norm konstytucji. I dopiero wtedy, gdy uznamy, że bieżąca praktyka konstytucyjna oparta na danej normie lub dane normy konstytucyjne nie są obiektywnie praktyką optymalną i że zakładamy prawdopodobieństwo wprowadzenia lepszych rozwiązań, możemy rozważać rewizję danej normy czy norm konstytucyjnych<sup>12</sup>. Szczególnie istotny jest tutaj również tzw. moment konstytucyjny, czyli warunki, w których aktualizuje się konieczność uchwalenia nowej lub nowelizacji obowiązującej konstytucji<sup>13</sup>. Co do zasady, decyzję w tej sprawie podejmuje suweren, a zadaniem ustawodawcy konstytucyjnego jest jej realizacja. Trzeba również pamiętać o tym, że decyzja o zmianie konstytucji jest zawsze decyzją zależną w mniejszym lub większym stopniu od rozstrzygnięcia politycznego<sup>14</sup>. Żle, gdy służy ono doraźnym celom i interesom politycznym.

## 2. Procedura zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

Procedura regulująca tryb zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>15</sup> regulowana jest w jej art. 235, uzupełniająco również w przepisach konstytucyjnych regulujących kwestie trybu ustawodawczego (art. 119–122), regulaminie Sejmu i Senatu RP, a także w ustawie o referendum ogólnokrajowym<sup>16</sup>. Prawo inicjatywy w zakresie przedstawienia projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP przyznano ściśle

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 49–50.

<sup>12</sup> A. Bisztyga, *Czy potrzebne są zmiany w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?*, Zeszyty Naukowe Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. W. Korfańtego w Katowicach. Zeszyt Naukowy Katedry Prawa i Administracji 2007, nr 32, s. 22.

<sup>13</sup> B. Banaszak, *W poszukiwaniu „momentu konstytucyjnego”, czyli o warunkach zmiany konstytucji*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2, s. 11.

<sup>14</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 1116.

<sup>15</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>16</sup> Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 318.

określonej grupie podmiotów<sup>17</sup>. Zaliczono do nich m.in.: prezydenta, senat oraz co najmniej  $\frac{1}{5}$  ustawowej liczby posłów. Zmiana konstytucji następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat RP (art. 235 ust. 2). Należy tutaj zwrócić uwagę na wydłużony termin na uchwalenie ustawy przez senat, który przy zachowaniu normalnego trybu ustawodawczego wynosi jedynie 30 dni (art. 122). Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie konstytucji nie może nastąpić wcześniej niż trzydziestego dnia od momentu jej przedłożenia Sejmowi. Termin ten wydaje się wystarczający, aby każdy z posłów mógł się z nim zapoznać<sup>18</sup>. Jeżeli przedmiotem zmiany są przepisy rozdziałów I, II lub XII Konstytucji RP, to uchwalenie tej ustawy przez Sejm może odbyć się nie wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po pierwszym czytaniu projektu tej ustawy. Postanowienia te mają być gwarancją stabilności przepisów o szczególnym znaczeniu dla państwa i jego obywateli.

Zgodnie z art. 235 ust. 4 Konstytucji RP ustawa o jej zmianie może być uchwalona przez Sejm większością co najmniej  $\frac{2}{3}$  głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat RP bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Postanowienia tegoż artykułu są przykładem wprowadzenia przez ustrojodawcę szczególnego trybu zmiany konstytucji. Wymogiem w tym przypadku jest zarówno określone kworum, jak i uzyskanie odpowiedniej większości.

Jeżeli uchwalona przez Sejm i Senat RP ustawa o zmianie Konstytucji RP dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII, każdy z określonych podmiotów (co najmniej  $\frac{1}{5}$  ustawowej liczby posłów, Senat RP lub Prezydent RP) może wystąpić do Marszałka Sejmu z wnioskiem o przeprowadzenie referendum zatwierdzającego. Podmioty te mogą wystąpić z wnioskiem w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat. Jeżeli taki wniosek wpłynął, marszałek Sejmu jest zobowiązany niezwłocznie zarządzić referendum. Marszałek Sejmu w drodze postanowienia wyznacza datę przeprowadzenia referendum na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Stosownie do art. 235 ust. 6 „zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeśli za tą zmianą opowie się większość głosujących”. Trzeba podkreślić, że referendum to nie ma charakteru obligatoryjnego, a jedynie fakultatywny.

Jeżeli w referendum w sprawie zmiany konstytucji większość wypowie się za przedstawionymi propozycjami zmian, to prezydent RP jest zobowiązany tę ustawę zaakceptować i podpisać. Sąd Najwyższy podejmuje uchwałę o ważności referendum, a prezydent w ciągu 21 dni podpisuje ustawę i zarządza jej niezwłoczne ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy również przypomnieć o innej gwarancji stabilności Konstytucji RP, jaka została wyrażona w art. 228 ust. 6. Mowa tam o zakazie dokonywania jakichkolwiek zmian podczas stanu nadzwyczajnego. Zakaz ten dotyczy podejmowania wszelkiego

<sup>17</sup> M. Jabłoński, *Artykuł 235 jako podstawa zmiany i uchwalenia nowej Konstytucji RP*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010, s. 43.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 44.



rodzaju działań legislacyjnych mających na celu zmianę Konstytucji RP oraz ich prowadzenie. Generalnie rozpoczęte już wcześniej w tym zakresie procedury powinny być wstrzymane<sup>19</sup>.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. jest przykładem tego rodzaju konstytucji, w której występują dwie grupy norm, tj. normy zmieniane na zasadach ogólnych oraz normy szczególne, zmieniane przy wykorzystaniu dodatkowych utrudnień proceduralnych. Do tej drugiej grupy z pewnością możemy zaliczyć normy o szczególnej doniosłości, zawarte w rozdziale I Konstytucji RP (zasady ustroju), rozdziale II (dotyczące wolności i praw człowieka i obywatela) oraz w rozdziale XII (dotyczące zmiany konstytucji). Nie bez powodu w odniesieniu do rozdziałów I, II i XII Konstytucji RP ustrojodawca wprowadził usztywniony tryb ich zmiany w porównaniu z trybem zmiany pozostałych rozdziałów Konstytucji RP. Wszak to w rozdziale I oraz II zlokalizowana jest większość zasad naczelnych Konstytucji RP oraz wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela oraz ich gwarancje. Natomiast powodem wprowadzenia usztywnionego trybu zmiany rozdziału XII Konstytucji z pewnością była chęć uniknięcia swoistego „włamania” do rozdziału I oraz II poprzez liberalizację trybu zmiany Konstytucji RP<sup>20</sup>.

### 3. Tryby zmian konstytucji w wybranych państwach europejskich

W naszej ocenie prezentacja trybów zmian konstytucji w wybranych państwach europejskich pozwoli na stworzenie swoistego punktu odniesienia i uczynienia rzetelnym ewentualnego porównania do analogicznych postanowień zawartych w Konstytucji RP.

Konstytucja V Republiki Francuskiej uchwalona 4 października 1958 r. w rozdziale XVI zatytułowanym „O zmianie Konstytucji” określa procedury rewizji jej postanowień. W myśl art. 89 inicjatywa w kwestii zmiany konstytucji przysługuje Prezydentowi Republiki, na wniosek premiera oraz członkom parlamentu. Projekt zmiany konstytucji powinien być uchwalony przez obydwie izby w identycznym brzmieniu. Zmiana wchodzi w życie po zatwierdzeniu jej w drodze ogólnokrajowego referendum. W trybie szczególnym wynikającym z art. 89 ust. 3 projektu zmiany konstytucji nie poddaje się pod referendum, jeżeli Prezydent Republiki zdecyduje się przedłożyć go parlamentowi zwołanemu w charakterze Kongresu. W takim wypadku projekt ustawy konstytucyjnej musi uzyskać poparcie  $\frac{3}{5}$  zebranych razem członków obu izb parlamentarnych, co w wypadku projektów wywołujących pewne kontrowersje jest trudniejsze od uzyskania zwykłej większości w każdej z izb osobno<sup>21</sup>. Żadne postępowanie w sprawie zmiany konstytucji nie może być wszczęte ani kontynuowane w wypadku zagrożenia integralności terytorialnej państwa. Ustęp 5 art. 89 stanowi, że przedmiotem zmiany konstytucji nie może być republikańska forma rządów<sup>22</sup>. W Konstytucji V Republiki

<sup>19</sup> M. Haczowska, *Komentarz do art. 235*, [w:] M. Haczowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 594.

<sup>20</sup> A. Bisztyga, *Czy potrzebne są zmiany...*, s. 30–31.

<sup>21</sup> A. Sulikowski, *Procedury rewizji konstytucji w V Republice Francuskiej*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 1, s. 82.

<sup>22</sup> W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 37.

Francuskiej znajduje się również nietypowe rozwiązanie zakazujące zmiany konstytucji „w okresie opróżnienia urzędu prezydenta, jak też w okresie, jaki upływa między stwierdzeniem zaistnienia trwałej przeszkody w sprawowaniu funkcji prezydenta Republiki a wyborem jego następcy”<sup>23</sup>.

Przepisy o randze konstytucyjnej, kształtujące ustrój współczesnych Niemiec zawarte są w Ustawie Zasadniczej (*Grundgesetz*), uchwalonej 24 maja 1949 r. W tym miejscu należy dodać, że w teorii prawa konstytucyjnego określenie „ustawa zasadnicza” uważane jest za synonim określenia „konstytucja”. Ustawa Zasadnicza jest aktem o średnim stopniu sztywności, może zostać uzupełniona lub zmieniona jedynie ustawą. Przyjęcie tej ustawy wymaga zgody udzielonej przez  $\frac{2}{3}$  posłów Bundestagu i  $\frac{2}{3}$  głosów Bundesratu<sup>24</sup>. Należy również zwrócić uwagę na kilka zasad uznanych za niezmiennialne. Są to zasady: suwerenności narodu, państwa socjalnego, zasada federalizmu opartego o kraje związkowe wraz z „zasadniczym” udziałem tych krajów w ustawodawstwie, zasada reprezentacji, trójpodziału władzy, zasada legalizmu, oparcie statusu jednostki na nienaruszalności jej godności. Za nienaruszalne uznano również prawo Niemców do oporu wobec każdego, kto usiłowałby zmienić ustrój oparty na powyższych zasadach<sup>25</sup>.

W Konstytucji Republiki Włoskiej uchwalonej 22 grudnia 1947 r. tryb nowelizacji konstytucji został ujęty w rozdziale II tytułu VI Konstytucji „Gwarancje konstytucyjne”<sup>26</sup>. Zmiana konstytucji wymagana dwukrotnego uchwalenia przez każdą z izb parlamentu, z konieczną przerwą między nimi nie krótszą niż trzy miesiące, przy wymogu większości bezwzględnej w drugim głosowaniu. Dodatkowo na żądanie  $\frac{1}{5}$  jednej z izb, pięciuset tysięcy wyborców albo pięciu rad regionalnych nad ustawą zmieniającą konstytucję powinno się odbyć referendum, które zatwierdza ewentualną zmianę większością głosów. Nie przeprowadza się referendum, jeśli ustawa została uchwalona w drugim głosowaniu przez każdą z izb większością  $\frac{2}{3}$  głosów ich członków. Wzorem konstytucji francuskich konstytucja włoska uznaje republikańską formę rządów za zasadę niezmiennalną<sup>27</sup>.

Konstytucja Hiszpanii uchwalona 27 grudnia 1978 r.<sup>28</sup> w tytule X określa procedurę zmiany jej postanowień. Zgodnie z art. 87 ust. 1 inicjatywa ustawodawcza w kwestii reformy konstytucyjnej przysługuje rządowi, kongresowi i senatowi. Projekty o zmianie konstytucji powinny być przyjęte większością  $\frac{3}{5}$  głosów przez każdą z izb. W przypadku braku zgody między izbami powołuje się komisję złożoną z równej liczby deputowanych i senatorów, która przedstawia tekst poddawany następnie pod głosowanie w kongresie i senacie. Jeżeli jednak nie doszło do akceptacji projektu w wyniku tej procedury, a tekst otrzymał poparcie bezwzględnej większości w senacie, to kongres może postanowić, większością  $\frac{2}{3}$ , o przyjęciu reformy. Następnie projekt reformy konstytucyjnej uchwalony

<sup>23</sup> K. Wojtyczek, *Francja*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa 2007, s. 179.

<sup>24</sup> Zob. art. 79 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r., [w:] B. Banaszak, A. Malicka (tłum.), *Konstytucja Niemiec*, Warszawa 2008.

<sup>25</sup> P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, wyd. 4, Warszawa 2008, s. 165.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 127.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r., [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wpcontent/uploads/2015/10/Hiszpania\\_pol\\_300612.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wpcontent/uploads/2015/10/Hiszpania_pol_300612.pdf) [dostęp 31.01.2018].

przez parlament może zostać poddany pod referendum dla jego zatwierdzenia. Może to nastąpić nie później niż 15 dni od chwili jego uchwalenia na żądanie  $\frac{1}{10}$  części członków którejkolwiek z izb.

Jeśliby została podjęta całkowita reforma konstytucji lub reforma częściowa dotycząca m.in.: zasad ustroju, wolności i praw obywatelskich, to przystępuje się do przyjęcia jej założeń większością  $\frac{2}{3}$  każdej z izb, po czym następuje niezwłocznie rozwiązanie parlamentu. Następnie nowo wybrany parlament przystępuje do rozpatrzenia nowego tekstu konstytucji, który powinien być przyjęty większością  $\frac{2}{3}$  głosów obu izb. Po przyjęciu reformy przez Kortezy Generalne poddaje się ją pod referendum w celu jej zatwierdzenia. Podkreślenia wymaga fakt, że niedopuszczalne jest podejmowanie działań zmierzających do zmiany konstytucji w czasie wojny i innych stanów nadzwyczajnych<sup>29</sup>.

Konstytucja Grecji z 9 czerwca 1975 r.<sup>30</sup> przewiduje rewizję swych postanowień, z wyjątkiem tych, które określają podstawy i formę ustroju, a także tych, które zostały uznane za niezienne<sup>31</sup>. Konieczność rewizji konstytucji jest stwierdzona uchwałą Izby Deputowanych podjętą, na wniosek co najmniej 50 deputowanych, większością  $\frac{3}{5}$  głosów ogólnej liczby członków Izby Deputowanych, w dwóch oddzielnych głosowaniach następujących po sobie w odstępie co najmniej jednego miesiąca. W uchwale tej powinny być wyraźnie określone postanowienia, które mają ulec zmianie. Rewizję uznaje się za przyjętą, jeżeli podczas pierwszej sesji następnej Izby Deputowanych za dokonaniem rewizji opowie się bezwzględna większość ogólnej liczby jej członków. Gdy projekt rewizji konstytucji uzyska poparcie większości ogólnej liczby deputowanych, ale nie uzyska poparcia większości  $\frac{3}{5}$  ogólnej liczby deputowanych, to Izba Deputowanych pochodząca z następnych wyborów może podczas swej pierwszej sesji zadecydować o dokonaniu rewizji większością  $\frac{3}{5}$  głosów ogólnej liczby jej członków. Podkreślenia wymaga fakt, że żadna rewizja konstytucji nie jest dozwolona przed upływem 5 lat od dokonania poprzedniej rewizji.

W Konstytucji Królestwa Danii uchwalonej 5 czerwca 1953 r.<sup>32</sup> tryb nowelizacji konstytucji został ujęty w części X zatytułowanej „Zmiana Konstytucji”. Zgodnie z § 88, jeśli parlament uchwalił projekt ustawy wprowadzającej nowe postanowienia konstytucyjne, a rząd zamierza nadać dalszy bieg sprawie, wówczas zarządza się wybory nowego parlamentu. Jeżeli nowo wybrany parlament przyjmie wspomniany projekt ustawy bez poprawek, to w ciągu sześciu miesięcy, licząc od jego ostatniego uchwalenia, będzie on przedłożony wyborcom do aprobaty lub odrzucenia w głosowaniu bezpośrednim. Jeśli większość osób uczestniczących w głosowaniu, a stanowiących co najmniej 40% ogółu uprawnionych do głosowania, wypowie się za uchwalonym przez parlament projektem ustawy, i gdy uzyska on sankcję królewską, staje się integralną częścią duńskiej konstytucji.

<sup>29</sup> Szerzej zob. art. 116 Konstytucji Hiszpanii.

<sup>30</sup> Konstytucja Grecji z 9 czerwca 1975 r., wyd. 2 zm. i uaktual., tłum. G i W Uliccy, Warszawa 2005.

<sup>31</sup> Za niezienne zostały uznane: art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1, 4 i 7, art. 5 ust. 1 i 3, art. 13 ust. 1 i art. 26 Konstytucji Grecji.

<sup>32</sup> Konstytucja Królestwa Danii z 5 czerwca 1953 r., tłum. M. Grzybowski, Warszawa 2002.



Konstytucja Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r.<sup>33</sup> zakłada możliwość zmiany jej postanowień po upływie 5 lat od dnia opublikowania ostatniej ustawy o jej zmianie. Zgromadzenie Republiki może jednak w każdej chwili dokonać nadzwyczajnej zmiany konstytucji większością  $\frac{4}{5}$  ogólnej liczby deputowanych. Zgodnie z art. 285 ust. 1 inicjatywa zmiany należy do deputowanych. Po przedstawieniu pierwszego projektu zmiany konstytucji, wszelkie inne projekty zmiany muszą być przedstawione w ciągu trzydziestu dni. Zmiany konstytucji są uchwalane w drodze ustawy, większością  $\frac{2}{3}$  ogólnej liczby deputowanych. Prezydent Republiki podpisuje przyjętą przez Zgromadzenie ustawę i zarządza jej ogłoszenie. Podkreślić należy, że ustrojodawca wytyczył pewne granice zmiany konstytucji<sup>34</sup>. Nie można podejmować żadnych czynności zmierzających do zmiany konstytucji w czasie stanu wojennego lub stanu wyjątkowego.

W Konstytucji Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r.<sup>35</sup> przepisy dotyczące zmiany jej postanowień znajdują się w rozdziale VIII „Zmiana Konstytucji”. Z inicjatywą w sprawie jej zmiany może wystąpić grupa co najmniej  $\frac{1}{5}$  deputowanych do chorwackiego parlamentu, prezydent i rząd Republiki Chorwacji. Decyzję o podjęciu prac nad zmianą konstytucji podejmuje parlament większością głosów wszystkich deputowanych. Zmianę konstytucji uchwała parlament większością  $\frac{2}{3}$  głosów wszystkich deputowanych<sup>36</sup>.

Biorąc pod uwagę regulacje konstytucyjne występujące w poszczególnych państwach europejskich, możemy wyprowadzić wnioski, że należy je zaliczyć do konstytucji sztywnych. Z punktu widzenia procedur zmian konstytucji w ich treści dostrzec możemy stosunkowo duże zróżnicowanie w zakresie uregulowań szczegółowych. Mają one charakter łączny lub rozłączny, w zależności od sytuacji.

<sup>33</sup> Konstytucja Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r., tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2000.

<sup>34</sup> Zgodnie z art. 288 Konstytucji Republiki Portugalskiej „Ustawy o zmianie Konstytucji muszą respektować: a) niepodległość narodową i jedność państwa; b) republikańską formę rządów; c) rozdział Księciołów od państwa; d) prawa, wolności i gwarancje obywateli; e) prawa pracowników, komisji pracowniczych i związków zawodowych; f) współistnienie sektora publicznego, sektora prywatnego oraz spółdzielczego i społecznego sektora własności środków produkcji; g) istnienie planów gospodarczych w zakresie gospodarki mieszkaniowej; h) zasadę powszechności, bezpośredniości i okresowości oraz tajności głosowania w wyborach do organów suwerenności, organów regionów autonomicznych i organów władzy lokalnej, a także zasadę proporcjonalności; i) pluralizm poglądów i organizacji politycznej, w tym partii politycznych, oraz prawo do demokratycznej opozycji; j) rozdzielenie i współzależność organów suwerenności; l) kontrolę konstytucyjności norm prawnych poprzez badanie działań i zaniechań; m) niezawisłość sądów; n) autonomię jednostek władzy lokalnej; o) autonomię polityczno-administracyjną archipelagów Azorów i Madery.

<sup>35</sup> Konstytucji Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r., wyd. 2 zm. i uaktual., tłum. T.M. Wójcik, M. Petryńska, Warszawa 2007.

<sup>36</sup> Zob. art. 142–144 Konstytucji Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r., wyd. 2 zm. i uaktual., tłum. T.M. Wójcik, M. Petryńska, Warszawa 2007.

#### 4. Charakter normatywny preambuły do konstytucji

Zagadnieniem objętym tytułem artykułu, niemniej nacechowanym pewną odrębnością względem wiodącego nurtu rozważań, jest zagadnienie zmiany treści konstytucyjnej preambuły. Jest to jednocześnie zagadnienie doniosłe, determinowane rolą i funkcjami w doktrynie i orzecznictwie konstytucyjnym preambule przypisywanymi. Zagadnienie zmiany konstytucyjnej preambuły pozostaje w ścisłym związku z potrzebą ustalenia jej prawnego charakteru<sup>37</sup>, a w tej sprawie doktryna polskiego prawa konstytucyjnego dotąd nie wypracowała stanowiska jednolitego, podobnie nasze orzecznictwo konstytucyjne przedstawia się w tym zakresie jako dopiero poszukujące powszechnie obowiązującego stanowiska. Różne są też determinanty ustanowienia preambuły, która jest przecież fakultatywnym elementem konstytucji<sup>38</sup>. W sprawie normatywnego charakteru preambuły nadal trwa proces swoistego dialogowania z udziałem Trybunału Konstytucyjnego i przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego. Dokonując pewnej generalizacji tego zjawiska, można stwierdzić, że zarówno w ramach ewoluujących ustaleń doktryny polskiego prawa konstytucyjnego oraz polskiego orzecznictwa konstytucyjnego, można mówić o tendencji coraz szerszego doceniania walorów normatywnych konstytucyjnej preambuły<sup>39</sup>. Analogiczny proces przebiegający swego czasu w Republice Federalnej Niemiec został tam domknięty za sprawą orzeczenia Federalnego Sądu Konstytucyjnego z 1956 roku, dotyczącego zakazu działalności skrajnej Komunistycznej Partii Niemiec. W konsekwencji, na gruncie konstytucjonalizmu niemieckiego uznaje się w pełni normatywny charakter preambuły tamtejszej ustawy zasadniczej<sup>40</sup>, podczas gdy na gruncie konstytucjonalizmu polskiego wciąż normatywność konstytucyjnej preambuły traktuje się jako cechę stopniowalną. Wydaje się, że sytuacja powoli, ale pewnie dojrzewa do uznania z czasem i na naszym gruncie w pełni normatywnego charakteru obowiązującej konstytucji, przy czym z pewnością rozstrzygnięcie takie będzie stanowiło poważne wykładnicze wyzwanie, ale i znaczące rozszerzenie pola operacji Trybunału Konstytucyjnego.

Za takim ujęciem charakteru konstytucyjnej preambuły już dzisiaj przemawiają istotne, prawnicze, następujące<sup>41</sup> argumenty. Po pierwsze, preambuła konstytucji powstaje i jest ustanawiana w tej samej procedurze, co cała konstytucja, to znaczy powstaje i jest ustanawiana w proceduralnej łączności z samą konstytucją. Zatem i potencjalna zmiana treści preambuły musi dokonywać się w trybie właściwym zmianie konstytucji, który to tryb jest konstytucyjnie określony. Już tylko ten, proceduralnie doniosły

<sup>37</sup> A. Bisztyga, *Zmiana konstytucji...*, s. 90.

<sup>38</sup> A. Ławniczak, *Kwestia modyfikacji treści lub usunięcia preambuły do Konstytucji RP*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010, s. 130.

<sup>39</sup> L. Garlicki, M. Derlatka, *Wstęp, pkt 3*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, Warszawa 2016, s. 20 i n.; M. Piechowiak, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Aksjologiczne podstawy prawa*, Warszawa 2018 (praca złożona do druku), s. 108.

<sup>40</sup> M. Piechowiak, *op. cit.* i za nim BVerfGE 5,85.

<sup>41</sup> A. Bisztyga, *Zmiana konstytucji...*, s. 90.

argument przemawia za niedopuszczalnością traktowania preambuły jako wyłącznie rezerwuaru wytycznych interpretacji norm zawartych w artykułach konstytucji. Przyjęte rozumowanie nakazuje uznanie istnienia norm konstytucyjnych w samej preambule, ustalenie brzmienia tych norm jest zadaniem doktryny oraz orzecznictwa konstytucyjnego. Uznanie w pełni normatywnego charakteru konstytucyjnej preambuły stanowiłoby krok ku petryfikacji zasady pewności prawa, jako że jednoznacznie określony zostałby charakter poważnej jednostki konstytucyjnego tekstu. Z drugiej jednak strony, zabieg taki otwierałby szerokie pole działania właśnie dla doktryny i sądu konstytucyjnego, które musiałyby wziąć na siebie zadanie bliższego, kontekstowego określenia preambułowych treści, w imię zasady określoności prawa. Ponadto, argumentu na rzecz objęcia preambuły procedurą zmiany konstytucji dostarcza także praktyka ustrojowa. Otóż wstęp do Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej został uchylony ustawą konstytucyjną o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>42</sup>. Po drugie, odmowa uznania normatywnego charakteru konstytucyjnej preambuły musiałaby skutkować postawieniem pytania o tryb jej potencjalnej zmiany lub skreślenia, ponieważ automatycznie nie mogłaby zostać ona zmieniona w trybie właściwym zasadniczej części konstytucji, cieszącej się normatywnym charakterem<sup>43</sup>. Za uznaniem normatywnego charakteru konstytucyjnej preambuły, a w konsekwencji za tożsamością trybów zmiany preambuły i artykułów konstytucji przemawia doniosłość treści niesionych przez preambułę. Nie wchodząc w szczegółową analizę treści preambuły obowiązującej Konstytucji RP, należy uznać, że są to treści szczególne w rozumieniu cechy konstytucyjnej konstytucji. Wszak szczególna treść stanowi jedną z przesłanek konstytucyjnych konstytucji. Co więcej, preambuła obowiązującej Konstytucji RP ustanawia między innymi nakaz współdziałania władz, dialogu społecznego oraz nakaz realizacji zasady pomocniczości (subsydiarności). Co prawda zakres oddziaływania zasady pomocniczości został przez ustrojodawcę zredukowany do obszaru umacniania uprawnień obywateli i ich wspólnot, ale mamy tu zarazem do czynienia z przypadkiem użycia w odniesieniu do pomocniczości terminu „zasada” rozumianego jako norma konstytucji o szczególnej doniosłości. To także poważny argument na rzecz uznania, a w zasadzie przesądzenia przez samego ustrojodawcę o istnieniu norm konstytucyjnych w preambule konstytucji, a w konsekwencji za normatywnym charakterem preambuły i objęcia jej postanowień trybem zmiany konstytucji.

## 5. Wnioski

Analiza rozwiązań dotyczących procedury zmian konstytucji w poszczególnych państwach europejskich wykazała stosunkowo duże zróżnicowanie stosowanych w tym zakresie rozwiązań. W procesie zmiany konstytucji, która może być dokonywana jedynie w formie ustawy, możemy wyróżnić trzy etapy: stadium inicjatywy ustawodawczej,

---

<sup>42</sup> Dz. U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444. Art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 grudnia o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej brzmiał: „Wstęp skreśla się”.

<sup>43</sup> A. Bisztyga, *Zmiana konstytucji...*, s. 91.

stadium prac parlamentarnych oraz stadium zatwierdzenia zmian w referendum oraz ich promulgacji i ogłoszenia. Dostrzegalne są różnice pomiędzy poszczególnymi państwami i stosowanymi w nich procedurami. Jest to związane z tendencją zapewnienia konstytucji większej trwałości od zwykłych ustaw. Część ustrojodawców wprowadziła klauzule rewizyjne, tj. kwalifikowany tryb zmiany wybranych postanowień konstytucji, a część poszła dalej, wprowadzając do swoich konstytucji normy relatywnie niezmiennalne.

Zagadnieniem nadal nierozstrzygniętym i budzącym pytania na gruncie rodzimej doktryny prawa konstytucyjnego jest charakter normatywny konstytucyjnej preambuły. Od rozstrzygnięcia tej kwestii zależy określenie trybu zmian czy skreślenia konstytucyjnej preambuły. Autorzy skłaniają się – wzorem niemieckim – ku uznaniu w pełni normatywnego charakteru preambuły konstytucyjnej.

Istotne z punktu widzenia zmian w konstytucji jest to, aby te zmiany były przemyślane, rozważne i lepiej służyły dobru wspólnemu. Czas pokaże, w jakim kierunku będą ewaluować procedury zmian konstytucji poszczególnych państw europejskich.