

Piotr Tuleja

*Problemy zmiany konstytucji*, red. Ryszard  
Chruściak, Warszawa 2017, ss. 309

Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP<sup>1</sup> stanowi dobrą okazję do refleksji nad problemami dotyczącymi jej zmiany. Pomysł przypomnienia wszystkich projektów nowelizacji, zmiany bądź uchwalenia nowej konstytucji należy uznać za trafny. Autorzy recenzowanej książki analizują te projekty, wyodrębniając trzy grupy problemów: przedstawienie katalogu zgłoszonych projektów zmian oraz ich klasyfikację, analizę propozycji zmian Konstytucji w zakresie systemów rządowych oraz przedstawienie relacji między proponowanymi zmianami a stabilnością ustawy zasadniczej.

Opis i klasyfikacja projektów zostały przedstawione w dwóch opracowaniach: R. Chruściak, *Zmiany, projekty i propozycje zmian w Konstytucji RP* oraz M. Kruk, *Propozycje zmian Konstytucji RP z 1997 r. Próba klasyfikacji*. Ryszard Chruściak podkreśla, że dwie dotychczas dokonane zmiany Konstytucji, dotyczące art. 55 i art. 99, miały niewielkie znaczenie z punktu widzenia całokształtu materii konstytucyjnej. Analizując projekty wniesione do Sejmu, Autor dzieli je na kilka grup. Najwięcej projektów dotyczyło ograniczenia immunitetu parlamentarnego oraz ograniczenia biernego prawa wyborczego. Ponadto R. Chruściak wskazuje pięć projektów zmian ograniczonych do jednego przepisu. Następnie przedstawia dwa projekty zgłoszone przez Prawo i Sprawiedliwość (w 2008 i 2013 r.), projekt grupy posłów Platformy Obywatelskiej oraz trzy projekty zmiany Konstytucji dotyczące członkostwa Polski w Unii

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 IV 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja RP”, „Konstytucja”.

Europejskiej. Pozostałe propozycje zmian zostały podzielone na dwie grupy: parlamentarne i pozaparlamentarne<sup>2</sup>. W pierwszym przypadku chodzi o propozycje zmian Konstytucji mające charakter wstępny i powstałe w klubach parlamentarnych oraz w komisjach sejmowych. W drugim zaś chodzi o propozycje przygotowywane przez podmioty nieposiadające inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany konstytucji. Mieszane kryteria (podmiotowo-przedmiotowe) prezentacji poszczególnych projektów czynią ją mało przejrzystą. Pozwalają jednak wyodrębnić projekty o istotnym znaczeniu materialnym oraz te, które stanowiły jedynie element bieżącej działalności politycznej. Autor zwraca uwagę, że choć dokonano zaledwie dwóch zmian Konstytucji, a spośród przedstawionych projektów tylko kilka przeszło fazę pierwszego czytania, to w sumie można mówić o dużej dynamice proponowanych zmian.

Maria Kruk klasyfikację projektów zmiany konstytucji rozpoczyna od stwierdzenia, że uchwalenie w 1997 r. Konstytucji nie zakończyło procesu „konstytucjonalizacji” ustroju państwa. Proces ten polega przede wszystkim na interpretacji zasad konstytucyjnych oraz opracowywaniu projektów zmian Konstytucji lub zastąpieniu jej nową ustawą zasadniczą. Autorka stawia pytanie: skąd bierze się tak wiele propozycji zmian Konstytucji przy równoczesnej stabilności jej tekstu? Nie rosząc pretensji do całościowej odpowiedzi na powyższe pytanie, Autorka stawia trzy pytania bardziej szczegółowe: (1) Na ile proponowane zmiany są powtórzeniem propozycji zgłaszanych przed 1997 r., odrzuconych w trakcie prac nad Konstytucją? (2) Czy ciągle próby zmiany Konstytucji nie są konsekwencją postrzegania jej jako aktu jednej opcji politycznej? (3) I wreszcie – czy proponowane zmiany są uzasadniane domniemaną dysfunkcyjnością Konstytucji?<sup>3</sup>

Takie ujęcie problemu uzasadnia wielopoziomą klasyfikację projektów. Na początek przedstawione zostały propozycje zmian podzielone ze względu na podmioty zgłaszające: partie polityczne, organy państwa, podmioty społeczne, osobistości, ekspertów i doktrynę, opinię publiczną. Drugi podział projektów ma charakter przedmiotowy. Autorka analizuje je ze względu na zmiany dotyczące: aksjologii i podstawowych zasad,

---

2 Zob. *Problemy...*, red. R. Chruściak, s. 24, 33.

3 Zob. *Problemy...*, red. R. Chruściak, s. 58.

systemów rządowych, innych organów władzy, praw i wolności oraz integracji europejskiej. Trzecie kryterium zmiany ma charakter formalny, stąd podział na zmiany całościowe, zmiany dotyczące części przepisów, ale o istotnym znaczeniu ustrojowym, oraz zmiany dotyczące poszczególnych przepisów<sup>4</sup>. Kolejny podział projektów opiera się na kryterium proceduralnym: czy proponowane zmiany miały formę projektów, czy tylko wstępnych propozycji – oraz czy zostały wniesione do Sejmu, czy były tylko upublicznione. Autorka wyodrębnia też projekty uchwalone i nieuchwalone. Na koniec projekty zostały podzielone na konieczne ze względu na integrację europejską oraz niekonieczne. W podsumowaniu Autorka podkreśla szeroki zakres proponowanych zmian, dużą liczbę propozycji dotyczących systemu rządów oraz bezskuteczność zgłaszanych propozycji. W ramach proponowanych zmian niewiele odnosiło się do współczesnych idei konstytucjonalizmu. Maria Kruk w zakończeniu nie formułuje ocen omawianych projektów z punktu widzenia postawionych na wstępie problemów.

Drugą część książki dotyczącą projektów zmian Konstytucji w zakresie systemów rządowych otwiera opracowanie J. Szymanka: *Relacje w trójkącie rząd–parlament–prezydent jako przedmiot dyskusji konstytucyjnych po 1997 roku*. Tezy zawarte w tym opracowaniu stanowią w dużej mierze powtórzenie tez sformułowanych przez Autora na łamach „Przeglądu Sejmowego” w artykule: *System rządów w projektach i propozycjach zmiany Konstytucji RP*<sup>5</sup>. Niektóre fragmenty tekstu zostały wręcz przeklejone<sup>6</sup>. W recenzowanym opracowaniu Autor obszernie przedstawia ewolucje systemów rządowych różnych państw, wskazując na wielość czynników, które decydują o kształcie systemów rządowych. Podkreślając znaczenie praktyki politycznej dla analizy konkretnego systemu rządowego, nie odnosi się jednak szerzej do polskiej praktyki politycznej i prawnej. Za najistotniejsze czynniki w dyskusji nad projektami zmian Konstytucji dotyczącymi systemów rządowych J. Szymanek uznaje: partyjne odwrócenie polegające na sprawowaniu rządów po 1997 r. przez ugrupowania, które nie uczestniczyły w uchwalaniu Konstytucji, oraz

---

4 Zob. *Problemy...*, red. R. Chruściak, s. 92.

5 „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5, s. 55–82.

6 Zob. *Problemy...*, red. R. Chruściak, s. 164 i 165.

spór kompetencyjny między Premierem i Prezydentem, rozstrzygnięty ostatecznie orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego<sup>7</sup>. Autor wskazuje na niekonsekwencje poszczególnych projektów oraz ich niekompatybilność z modelami systemów rządowych, do których odwołują się twórcy projektów. W zakończeniu wskazuje, że obecne uwarunkowania polityczne mogą sprzyjać lansowaniu nowej wizji ustroju.

Analizowane przez J. Szymanka projekty dotyczą m.in. dualizmu egzekutywy. Dualizm ten stanowi jedno z niewielu zagadnień konstytucyjnych, co do których stale toczony są spory konstytucyjne. Kwestii tej poświęcony został artykuł J. Jaskierni: *Konstrukcja dualizmu egzekutywy w pracach konstytucyjnych 2008–2011*. Autor przedstawia genezę konstytucyjnej zasady dualizmu egzekutywy oraz wskazuje na jej aksjologiczne uzasadnienie<sup>8</sup>. Zasadę dualizmu egzekutywy analizuje przede wszystkim jako element racjonalizacji systemu parlamentarno-gabinetowego<sup>9</sup>. Zdaniem Autora Konstytucja przewiduje model prezydentury aktywnej, umożliwiającej włączanie się Prezydenta do bieżącej polityki. Według J. Jaskierni aktywność Prezydenta powinna przybierać formę arbitrażu prezydenckiego. Jeżeli Prezydent przejawia aktywność w tym zakresie, pozostaje czynnikiem funkcjonalnie powiązany z systemem rządowym. Jeżeli jednak wykracza poza rolę arbitra, jego aktywność staje się dysfunkcyjna. W praktyce polegało to na tym, że Prezydent stawał się podmiotem wspierającym opozycję.

Z tak zarysowanej perspektywy Autor analizuje aktywność poszczególnych prezydentów. Następnie przechodzi do omówienia czterech projektów zmiany Konstytucji dotyczących dualizmu egzekutywy: projektu Platformy Obywatelskiej z 2010 r., projektu Prawa i Sprawiedliwości z 2010 r., projektu Rzecznika Praw Obywatelskich z 2009 r. oraz projektu Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” z 2009 r. Zdaniem Autora jedynie te projekty odnosiły się bezpośrednio do dualizmu egzekutywy. Jerzy Jaskiernia krytycznie ocenia m.in. propozycję obniżenia progu odrzucenia weta Prezydenta do bezwzględnej większości głosów. Jako interesującą ocenia natomiast propozycję Prawa i Sprawiedliwości

---

7 Zob. *Problemy...*, red. R. Chruściak, s. 120.

8 Zob. *Problemy...*, red. R. Chruściak, s. 174.

9 Zob. *Problemy...*, red. R. Chruściak, s. 175.

odnośnie do przyznania kanclerzowi prawa udzielania wytycznych członkom rządu. W podsumowaniu Autor podkreśla, że żaden z projektów nie kwestionuje dualizmu egzekutywy. Próbuje one natomiast doprowadzić do jego wzbogacenia lub doprecyzowania. Analizowane projekty wskazują na obecność w środowiskach politycznych stałej refleksji nad konstytucyjnym systemem rządów, która może mieć znaczenie dla przyszłych prac konstytucyjnych.

Problematykę systemu rządowego w projektach Konstytucji zamyka opracowanie J. Kucińskiego: *W kierunku prezydenckiego systemu rządów – postulaty dokonania zmian Konstytucji RP z 1997 r.* Autor przedstawia pozaparlamentarne projekty zmian Konstytucji przygotowane w latach 2004–2005 oraz 2009–2013, których przedmiotem było wzmocnienie pozycji Prezydenta. Przedmiotem analizy było pięć projektów, na podstawie których J. Kuciński prezentuje problematykę: wzmocnienia pozycji ustrojowej Prezydenta RP, zmiany w trybie jego wyboru, rozszerzenia zakresu kompetencji oraz uregulowania jego aktów urzędowych. W podsumowaniu Autor wskazuje, że wejście w życie Konstytucji RP nie wyeliminowało dążenia niektórych środowisk politycznych do zmiany systemu rządów; najdalej idące w kierunku systemu prezydenckiego propozycje zawiera projekt Solidarnej Polski. W podobnym kierunku zmierzał projekt Samoobrony, ale pozostawiał kilka instytucji charakterystycznych dla systemu parlamentarnego. Podobnie Autor ocenia projekty Rzecznika Praw Obywatelskich. Natomiast projekt Prawa i Sprawiedliwości z roku 2010 J. Kuciński uznaje za udaną próbę połączenia rozwiązań zmierzających w kierunku systemu prezydenckiego z systemem parlamentarnym. Równocześnie Autor podkreśla, że żaden z projektów deklarujących wprowadzenie systemu prezydenckiego w istocie nie przedstawił klarownego systemu rządów prezydenckich<sup>10</sup>.

Trzecia grupa opracowań dotyczy problematyki zmian Konstytucji w kontekście wymogu jej stabilności. Otwierają ją opracowanie M. Zubika pt. *Navigare necesse est. Lex fundamentalis semper reformanda. (Rzecz o niebanalności stabilności tekstu ustawy zasadniczej)*. Autor wskazuje na aksjologiczne uzasadnienie niezmienności konstytucji. Podkreśla też regulacyjną funkcję Konstytucji RP, uznając, że realizuje ją ona w dużo

---

<sup>10</sup> Zob. *Problemy...*, red. R. Chruściak, s. 231.

większym stopniu niż poprzednio obowiązujące konstytucje. Ciągłość i stabilność Konstytucji jest według Autora konieczną jej cechą, bez której nie może ona stanowić kotwicy dla całego systemu prawa. Interesującą jest teza, w myśl której jednoznaczność tekstu (jego sztywność) wcale nie gwarantuje ciągłości i stabilności konstytucji. Wręcz przeciwnie – może ona powodować niemożność uwzględniania w procesie stosowania konstytucji istotnych zmian społecznych<sup>11</sup>. Teza ta jest warta podkreślenia, gdyż przedstawiciele poszczególnych gałęzi prawa głoszą często tezę odwrotną, podkreślając zbytnią ogólność przepisów Konstytucji. Relacja między niezmiennością tekstu Konstytucji (potrzebą zachowania jej pierwotnego znaczenia) a potrzebą dokonywania w niej zmian jest analizowana przez M. Zubika na kilku przykładach: reinterpretacji niektórych przepisów Konstytucji, funkcjonowania mechanizmów ograniczających władzę państwową oraz mechanizmów konstytucyjnych stymulujących jej działanie. Autor wskazuje na niedostatki w realizacji tej ostatniej funkcji. Jako przykład braku odpowiedniego podejścia do zmiany Konstytucji M. Zubik wymienia niemożność uregulowania kwestii ustrojowych po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Rozważania dotyczące art. 235 Konstytucji dopełniają problematykę jej ciągłości. Na koniec Autor wymienia poszczególne przepisy, których zmianę należałoby rozważyć.

Mirosław Granat w artykule: *Rozumienie zmiany Konstytucji RP a tożsamość konstytucyjna* poddaje analizie art. 235 Konstytucji pod kątem wyznaczenia dopuszczalnych granic jej zmiany. Tezą wyjściową artykułu jest stwierdzenie, że posługiwanie się art. 235 Konstytucji jako podstawowym kryterium analizowania kwestii jej zmian jest dalece niewystarczające<sup>12</sup>. Przynajmniej art. 235 nie wyjaśnia, zdaniem M. Granata, problemu zmiany Konstytucji z punktu widzenia treściowego. Według Autora nie każda zmiana Konstytucji jest jednak dopuszczalna. Granicę treściową zmian wyznacza tożsamość konstytucyjna. Autor wyodrębnia zmiany Konstytucji o charakterze wykładniczym (przykładem jest wykładnia art. 79 ust. 1 Konstytucji dokonana przez Trybunał Konstytucyjny) oraz zmiany o charakterze rewizyjnym (wynikające z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej). Na tle tych zmian konstruuje pojęcie

---

11 Zob. *Problemy...*, red. R. Chruściak, s. 239.

12 Zob. *Problemy...*, red. R. Chruściak, s. 257.

tożsamości konstytucyjnej jako kategorię pozwalającą na wyznaczenie dopuszczalnych granic zmiany Konstytucji<sup>13</sup>. Istotne jest ustalenie, w jakim wymiarze Konstytucja powinna być stała i niezmienna. Oceniając istniejące projekty zmiany Konstytucji, M. Granat stwierdza, że nie służą one budowaniu tożsamości konstytucyjnej. Są wynikiem uprawiania polityki i reakcją na bieżące wydarzenia.

Jan Wawrzyniak w artykule *Stabilność a zmienność konstytucji (kilka refleksji)* wskazuje na dwie przyczyny braku zmian w obowiązującej Konstytucji: rozbitcie polityczne społeczeństwa oraz tryb zmiany, który nadaje Konstytucji sztywny charakter. Potrzebę zmian Autor dostrzega przede wszystkim w dwóch obszarach: kompleksu problemów związanych z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej<sup>14</sup> oraz doprecyzowania relacji Sejm – Prezydent – Rada Ministrów.

Książkę zamyka artykuł A. Szmyta: *Problemy zmiany Konstytucji RP w trzech projektach ustawy zasadniczej przedstawionych w 2009 r. przez Rzecznika Praw Obywatelskich*. Autor przedstawia ogólną charakterystykę trzech projektów konstytucji przedstawionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Wskazuje, że inicjatywa Rzecznika miała charakter seminaryjny. Chodziło o zaproponowanie trzech różnych wizji konstytucji. U podstaw tej inicjatywy leżało krytyczne stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich do wielu rozwiązań obowiązującej Konstytucji. Przeprowadzając charakterystykę trzech projektów, A. Szmyt podkreśla, że największe zmiany dotyczą systemu rządowego oraz trybu zmiany konstytucji<sup>15</sup>. Zdaniem A. Szmyta żaden z przedstawionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich projektów nie zasługuje na pozytywną ocenę. Są one z grubsza zarysowanymi szkicami legislacyjnymi, a nie – dopracowanymi projektami eksperckimi.

W poszczególnych tekstach zbędne wydaje się kilkukrotne prezentowanie treści tych samych projektów. Książka zyskałaby także na zamieszczeniu w niej podsumowania – tym bardziej, że poszczególni autorzy nie są jednolici w ocenie projektów. Potrzeba takiego podsumowania uzasadniona jest też zróżnicowanym charakterem kolejnych opracowań. Niektóre

---

13 Zob. *Problemy...*, red. R. Chruściak, s. 271.

14 Zob. *Problemy...*, red. R. Chruściak, s. 286.

15 Zob. *Problemy...*, red. R. Chruściak, s. 296.

mają charakter opisowy, inne raczej normatywny. W podsumowaniu warto byłoby pokusić się o próbę ustosunkowania się do stawianych na wstępie problemów. Recenzowane opracowania nie składają się na całościową ocenę przygotowanych projektów zmiany Konstytucji. Pozwalają jednak czytelnikowi wyrobić sobie własny pogląd na temat celowości i zasadności proponowanych zmian Konstytucji RP. Stanowią dobry punkt wyjścia do odpowiedzi na dwa pytania: czy Konstytucja RP wymaga zasadniczej bądź punktowej zmiany oraz czy przedstawione dotychczas propozycje zmian stanowią jakkolwiek alternatywę dla obowiązującej Konstytucji. Punktem odniesienia w kolejnych rozważaniach o zmianie Konstytucji RP powinny być też zawarte w recenzowanej książce ustalenia dotyczące stabilności tekstu i normatywnej treści Konstytucji RP.

Książka pod red. R. Chruściaka powinna stanowić obowiązkową lekturę dla wszystkich, którzy zamierzają wypowiedzieć się o zmianie Konstytucji RP.

**Piotr Tuleja** – dr hab., prof. UJ, Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego

### **Bibliografia**

- Problemy zmiany konstytucji*, red. R. Chruściak, Warszawa 2017.  
Szymanek J., *System rządów w projektach i propozycjach zmiany Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5.