

ZMIANA KONSTYTUCJI CZY ZMIANY W KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Z 1997 ROKU?¹

Wiesław Skrzydło

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Streszczenie. Autor poszukuje odpowiedzi na pytanie, czy istnieje potrzeba zmiany konstytucji w Polsce. Liczne przesłanki uzasadniają konieczność dokonania zmian w ustawie zasadniczej. Jedne z nich są nieodzowne (w celu uzgodnienia treści konstytucji z ustawodawstwem Unii Europejskiej), inne celowe (w celu usunięcia luk w przepisach). Wszystkie rozważane propozycje prowadzą się do korygowania przepisów konstytucyjnych. Żadna z nich nie dotyczy istoty obowiązującego ustroju politycznego, nie zmierza zatem do rewizji konstytucji ani też nie oznacza konieczności uchwalenia nowej ustawy zasadniczej.

Słowa kluczowe: konstytucja, zmiana, prawo Unii Europejskiej, luki prawne

STABILNOŚĆ PRAWA A POTRZEBA JEGO ZMIAN

Stabilność państwa i tworzonego przezeń prawa to wartość powszechnie uznawana. Jest to jednak stabilność, której nie należy utożsamiać z niezmiennością prawa, w tym i norm ustawy zasadniczej². Daje temu wyraz ustrojodawca, a zakładając możliwość zaistnienia zjawisk społeczno-politycznych uzasadniających potrzebę dokonania stosownych zmian, określa je w końcowych artykułach ustawy zasadniczej, czym reguluje tryb ich wprowadzania. Tryb ten jest z reguły utrudniony w porównaniu z dokonywaniem zmian ustaw zwykłych, usztywnia jej przepisy. Są one z reguły trudno zmienialne. Tego rodzaju ustawę zasadniczą zaliczamy do kategorii konstytucji sztywnych w odróżnieniu od konstytucji łatwo zmienialnych, czyli elastycznych.

W świetle art. 235 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. ten akt prawny należy do kategorii konstytucji sztywnych, co wyraża się w ograniczonej liczbie podmiotów dysponujących prawem inicjowania tych zmian, ograniczonych ścisłe okresach czasu na prowadzenie procesu legislacyjnego, wymogu poparcia projektowanych zmian przez kwalifikowaną większość głosów w Sejmie, a także zarządzania referendum stwarzającego wyborcom możliwość określenia swe-

¹ Tekst napisany został w 2006 r.

² Z. Radwański, *Rola prawników w tworzeniu prawa*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 3, s.4.

go stosunku do projektowanych zmian konstytucyjnych. Wprowadzenie przedstawionych utrudnień ma na celu ochronę ustawy zasadniczej przed zmianami dyktowanymi przez doraźne interesy polityczne ugrupowań rządzących, a nie wynikających z potrzeb narodu i państwa.

Od wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. upłynęło 8 lat, co pozwala z pewnej już perspektywy spojrzeć na doświadczenia wynikające ze stosowania jej przepisów. Z tej perspektywy można już oceniać przyjęte rozwiązania prawne ustawy zasadniczej. Takie oceny mogą być formułowane z różnych pozycji: politycznych – pochodzących od ugrupowań partyjnych zarówno należących do rządzącej koalicji, jak i opozycji, głównie parlamentarnej. Można też patrzeć, analizować i oceniać praktykę stosowania obowiązującej konstytucji w sposób wolny od doraźnych interesów i potrzeb politycznych. Obydwa te punkty widzenia dają o sobie znać w toku ostatnich kilku miesięcy. Partie polityczne upowszechniają swe stanowisko także w odniesieniu do obowiązującej Konstytucji bądź to przygotowując nowe projekty Konstytucji dla IV Rzeczypospolitej, czy też postulujące zmiany w tekście obowiązującej ustawy zasadniczej. Są też publikowane analizy i oceny pochodzące od środowisk prawniczych, przede wszystkim od konstytucjonalistów.

Ci ostatni, z inicjatywy Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego, podjęli w grupie badawczej liczącej blisko 90 osób, szeroko zakrojone badania nad problemami stosowania Konstytucji RP w praktyce. Celem tych badań było

ustalenie i opisanie dostępnymi w nauce prawa środkami najważniejszych problemów, jakie w praktyce wynikają ze stosowania zasad i podstawowych instytucji ustroju Rzeczypospolitej ustanowionych w Konstytucji z 1997 r. [...] wyniki badań – podjętych niezależnie od jakichkolwiek inspiracji politycznych, a tylko z przyczyn naukowej ciekawości – włączone zostaną, jak sądzić można w obecną dyskusję konstytucyjną³.

Badania te powinny służyć formułowaniu nowych rozwiązań w systemie obowiązującego prawa, mających uzasadnienie we wnioskach wynikających z praktyki konstytucyjnej. Te wyniki i publikowane opracowania powinny być brane pod uwagę w toku prac konstytucyjnych.

Z dotychczas opublikowanych materiałów, książek i artykułów wynika, że nadeszła już pora postawić pytanie i szukać na nie odpowiedzi – czy istnieje potrzeba dokonania zmian w konstytucyjnych regulacjach ustroju państwa i prawnego statusu jednostki, a w przypadku odpowiedzi pozytywnej, kolejne pytanie o zakres tych zmian, a także czy dokonywać ich w ramach obowiązującej Konstytucji, czy w drodze uchwalenia nowej ustawy zasadniczej?

³ K. Działocha, *Od autora [w:] Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, s. 5. W ramach przewidzianych do publikacji w latach 2005–2006 dziesięciu tomów opracowań będących rezultatem przeprowadzonych w latach 2002–2004 badań ukazały się dotąd nakładem Wydawnictwa Sejmowego trzy tomy. Obok cytowanego już tomu dwa pozostałe dotyczą: *Konstytucyjnego systemu źródeł prawa w praktyce* oraz *Sądy i Trybunały w Konstytucji i praktyce*.

Pytanie to ma zasadniczy sens, gdyż pojęcie zmiana Konstytucji może mieć różne znaczenie i zakres. Rozdział XII Konstytucji RP z 1997 r. nosi tytuł „Zmiana Konstytucji”, a zawarte w nim regulacje prawne dotyczą zarówno zmian wprowadzanych do obowiązującego jej tekstu, jak i uchwalenia zupełnie nowej ustawy zasadniczej. Także w literaturze istnieje pogląd, że przez zmianę konstytucji

rozumie się uchylenie lub nadanie odmiennej niż dotychczas obowiązującej treści wszystkim lub tylko niektórym postanowieniom konstytucji, a także wydanie nowych norm konstytucyjnych w przewidzianym dla zmiany konstytucji trybie⁴.

Działania tego rodzaju są w literaturze różnie określane, spotykamy się bowiem z terminem **zmiana**, niekiedy **reforma**, **nowelizacja**, jak też **rewizja** konstytucji, przy czym często nazwy te są używane zamiennie. Najczęściej spotykane jest określenie nowelizacja, przez co rozumie się częściową zmianę lub uzupełnienie ustawy wcześniejszej przez ustawę późniejszą. Rzadziej używane jest określenie reforma konstytucji lub jej rewizja, a niektórzy autorzy nadają im szczególny sens⁵. Najpełniej pojęcie rewizja wyjaśnia W. Sokolewicz, który stwierdza:

Odrzucam [...] koncepcje traktujące [...] „rewizję” jako synonim zmiany względnie nowelizacji”, przez rewizję rozumie „zmianę konstytucji: 1) poprzedzoną przeglądem jej postanowień i oceną ich złożonej skuteczności; 2) dotyczącą większej liczby [...] bardziej fundamentalnych postanowień; 3) przeprowadzoną w szczególnym trybie⁶.

Przy czym dodaje, że cechy te nie muszą występować łącznie. Przyjmując to właśnie stanowisko, należy rozważyć zakres postulowanych zmian i szukać odpowiedzi na pytanie, czy istnieje potrzeba dokonania w Polsce zmiany (nowelizacji) ustawy zasadniczej czy jej rewizji, lub uchwalenia nowej konstytucji.

PRZESŁANKI UZASADNIAJĄCE ZMIANY W KONSTITUCJI RP

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. jest zaliczana do grupy nowoczesnych ustaw zasadniczych, spełnia wymogi stawiane współczesnym aktom prawnym tego rodzaju. Odpowiada ona międzynarodowo-

⁴ B. Banaszek, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 69. Autor ten wymienia dwa znaczenia terminu zmiana. Poprzez zmianę formalną rozumie uchwalenie całkiem nowego aktu prawnego, zaś przez zmianę materialną – zmianę jej zasad naczelnych w wyniku zastąpienia dotychczas obowiązujących najbardziej istotnych postanowień nowymi, powodującymi w rezultacie zmianę charakteru państwa, np. zmiana Konstytucji PRL dokonana 29 grudnia 1989 r.

⁵ Zob. np. A. Preisner (red.), *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 1995, s. 61. Por. też *Wielką encyklopedię prawa*, red. E. Smoktunowicz, Warszawa 2000, s. 531.

⁶ W. Sokolewicz, *O gradacji zmian konstytucji* [w:] *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 190.

wym standardom. Nie znaczy to jednak, że nie ma także określonych braków, że nie wymaga dokonania w niej odpowiednich zmian bądź uzupełnień. Wprawdzie w zamiarach jej twórców była dostrzegalna intencja zabezpieczenia unormowań przed nieprzemyślanymi, pochopnymi zmianami, dyktowanymi przez bieżące potrzeby rządzących, doraźne cele i interesy polityczne. Stąd też tryb przeprowadzania zmian uczynili trudnym, wymagającym poparcia ich przez wyraźną większość sił politycznych reprezentowanych w Sejmie i Senacie, a w pewnych dziedzinach także aprobaty wyborców, to jednak nie wykluczono dopuszczalności nowelizacji jej przepisów, dostosowywania ich do potrzeb wynikających ze zmieniających się stosunków społecznych i politycznych. Tworząc zatem ustawę zasadniczą zaliczaną do typu konstytucji sztywnych, przewidzieli i określili tryb zmian.

W ostatnich kilku latach coraz częściej pojawiają się w Polsce głosy domagające się zmiany konstytucji, przy czym niektóre z nich są raczej dyktowane bieżącymi uwarunkowaniami i dążeniami określonych sił politycznych, głoszących potrzebę całkowitej zmiany ustroju, zastąpienia III Rzeczypospolitej przez nowy ustrój określany jako IV Rzeczypospolita. Te propozycje można określić jako wynikające z przesłanek natury subiektywnej i nimi zajmować się szerzej nie warto. Należy jednak dostrzegać występowanie także przesłanek zmian, które mogą być określane jako obiektywne, zasadne i zasługujące na poważne i wnikliwe ich rozpatrzenie.

Przesłanki określone mianem obiektywnych wynikają z dwu źródeł o charakterze zasadniczym. Jedno z nich to doświadczenie praktyki ustrojowej w okresie 8 lat stosowania obowiązującej Konstytucji z 1997 r., świadczące o istnieniu luk w obowiązujących przepisach prawnych, o braku określonych rozstrzygnięć. Tego rodzaju propozycji jest dotąd mniej, mogą też być one bardziej dyskusyjne i wymagające głębszego ich rozważenia na tle zasad istniejącego ustroju politycznego.

Drugie źródło jest związane z ważnymi wydarzeniami z 2004 r., czyli z akcesją Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Fakt ten rodzi w wielu dziedzinach zupełnie nową sytuację prawno-polityczną, która zaistniała już po wejściu w życie obowiązującej ustawy zasadniczej. Jako państwo członkowskie Unii Europejskiej Polska jest zobowiązana do wprowadzenia wielu nowych rozwiązań prawnych, co już rodziło określone trudności i problemy natury prawnej – np. związane z wyborami do Parlamentu Europejskiego czy z wyborami samorządowymi na szczeblu gminy, wprowadzeniem europejskiego nakazu aresztowania itd. Sytuacji tego rodzaju, wynikających z obowiązku implementacji wielu unormowań prawnych zawartych w prawie Unii Europejskiej jest wiele i wszystkie one zasługują na bardziej wnikliwą analizę.

SKUTKI PRAWNE AKCESJI POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Wśród problemów, jakie rodzi akcesja Polski do Unii Europejskiej, jest wiele kwestii natury prawnokonstytucyjnej. Fakt akcesji oddziałuje w sposób widoczny i wieloaspektowy na system prawny naszego państwa, rodzi to problem wzajemnych relacji między konstytucją państwa członkowskiego a prawem wspólnotowym i unijnym⁷. Problem określenia aspektów ustrojowokonstytucyjnych przystąpienia Polski do Unii Europejskiej rodzi zasadnicze pytanie o to, czy zmieniać Konstytucję RP. Było ono aktualne jeszcze przed dniem 1 maja 2004 r.⁸ i pozostaje nadal.

Problem zmiany konstytucji to sprawa wyjątkowej wagi i powinna być podejmowana ze szczególną ostrożnością. Stabilność ustawy zasadniczej stanowi ważną wartość ustrojową, bowiem konstytucji nie zmienia się bez szczególnej potrzeby, w przeciwnym razie przestaje ona pełnić funkcję stabilizacji fundamentu ustrojowego państwa. Zmiana taka jest przy tym bardzo utrudniona. Stąd też podzielić należy pogląd, że

zmiana Konstytucji powinna nastąpić dopiero wówczas, gdy nie da się w inny sposób (np. drogą ustawodawstwa zwykłego, w ramach dopuszczalnej interpretacji ustawy zasadniczej) zrealizować celów związanych z konsekwencjami integracji europejskiej⁹.

Niektóre konstytucje, np. Konstytucja Francji z 1958 roku stanowi wprost, że w razie stwierdzenia przez Radę Konstytucyjną, iż zobowiązanie międzynarodowe

zawiera postanowienie sprzeczne z Konstytucją, upoważnienie do ratyfikacji lub zatwierdzenia **nie może być udzielone przed dokonaniem zmiany Konstytucji** [podkr. W. S.].

Najszerzej prowadzone w Polsce rozważania w tym zakresie dotyczyły problematyki ratyfikacji Traktatu o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, Art. 90 Konstytucji RP przewiduje dwie formy wyrażania zgody na ratyfikację traktatu przez Prezydenta RP: drogę parlamentarną lub referendum ogólnokrajowe. Nie zawiera jednak odpowiedzi na pytanie, co należy czynić w przypadku, gdy okaże się, że wybór drogi referendalnej staje się nieskuteczny z uwagi na niską frekwencję wyborców. Problem ten nadal pozostaje nierozstrzygnięty konstytucyjnie, a przecież dotyczy kwestii niezwykle istotnej, jaką jest zgoda na przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu

⁷ Problematyka ta jest szeroko poruszana w literaturze prawnokonstytucyjnej, zob. np. J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a problem nowelizacji Konstytucji RP*, Warszawa 2004 i zawarta tam bibliografia.

⁸ Tak też kwestia ta została określona w zbiorowej publikacji pod red. J. Barcza, *Czy zmieniać Konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.

⁹ Zob. J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski...*, s. 82.

kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 1)¹⁰. Słusznie zatem zwraca uwagę J. Jaskiernia, że w świetle art. 90 nie jest dopuszczalne przekazanie całości kompetencji organów państwowych, ale brak jest pozytywnego w Konstytucji określenia, jakie kompetencje mogą być przekazywane, a jakie nie. Stan taki nie pozwala na określenie „jądra suwerennego” nienaruszalnego¹¹. Postulat ten przy tym nadal pozostaje aktualny i wyznacza kierunek nowelizacji art. 90.

W literaturze polskiej występuje pogląd, że zmiany w Konstytucji z 1997 r. będące następstwem akcesji Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej można rozpatrywać w dwu grupach. Do pierwszej z nich zaliczyć należy te, które uznaje się za zmiany konieczne (niezbędne), drugie zaś jako zmiany pożądane (celowe).

Kategoria zmian określanych jako niezbędne występuje wówczas, gdy istnieje niezgodność między normami Konstytucji RP a prawem Unii Europejskiej. Do sytuacji tego rodzaju dochodzi wówczas, gdy równocześnie nie można zrealizować dwóch lub więcej norm branych pod uwagę i jeśli mają one choćby częściowo wspólny zakres zastosowania. W sytuacji tego rodzaju zachowanie organów państwowych RP byłoby niezgodne z prawem Unii Europejskiej lub regulacje unijne byłyby niezgodne z Konstytucją RP¹².

Z innego rodzaju sytuacją mamy do czynienia w przypadku zmian uznawanych za pożądane (celowe), gdyż nie chodzi tu o usunięcie niezgodności dwu systemów prawa, ale o zlikwidowanie dostrzeganych luk lub nieścisłości, bądź też o uzupełnianie regulacji ustrojowych¹³.

Na tle poruszonych kwestii rodzi się pytanie, czy wymienione i konieczne zmiany w prawie polskim można przeprowadzać w drodze nowelizacji konstytucji, czy też w drodze ustawy regulującej kompleksowo skutki prawne akcesji Polski do Unii Europejskiej. Ustawa tego rodzaju mogłaby zawierać, jak to podkreśla C. Mik, postanowienia rozwijające przepisy konstytucji¹⁴. Z propozycjami tego rodzaju łączy się kolejne pytanie – czy ustawa taka miałaby się pojawić obok zmian konstytucyjnych (wówczas jej celem byłoby uszczegółowienie norm ustawy zasadniczej), czy też jako samodzielny akt prawny pozwalający na uniknięcie zmiany ustawy zasadniczej? Jest to pytanie o kluczowym znaczeniu,

¹⁰ Podobną dyskusję wywołała kwestia ratyfikacji przez Polskę w 2001 r. Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego – czy należy go ratyfikować w trybie art. 89 czy art. 90, inaczej mówiąc – czy art. 90 został zredagowany z myślą wyłącznie o Unii Europejskiej, czy też w szerszym zakresie. Jest to problem istotny gdyż sprawa dotyczy ochrony suwerenności prawa polskiego.

¹¹ J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski...*, s. 15. Por. też K. Wojtowicz: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w Unii Europejskiej* [w:] E. Popławska (red.): *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 161.

¹² J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski...*, s. 25.

¹³ Por. S. Biernat, *Czy konieczne są zmiany w Konstytucji RP przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej* [w:] J. Barcz (red.), *Czy zmieniać Konstytucję...*, s. 43–44.

¹⁴ Por. C. Mik, *Zasady ustrojowe europejskiego prawa wspólnotowego a polski porządek konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 1, s. 39.

jeśli zważy się na trudności związane z pokonywaniem przeszkód proceduralnych określonych w art. 235 Konstytucji, ale i z nadrzędną pozycją Konstytucji w systemie źródeł prawa w Polsce. Trudności te wynikają zarówno z regulacji prawnych, jak i z dużego zróżnicowania politycznego składu polskiego parlamentu, a więc i kłopotów ze sformowaniem wystarczającej większości w Sejmie i Senacie niezbędnej do uchwalenia zmian w ustawie zasadniczej.

W tej sytuacji pożytecznym wydaje się rozróżnienie dwu potencjalnych obszarów zmian ustawy zasadniczej. Pierwszy obejmuje zakres zmian obligatoryjnych, a występuje on wówczas, gdy mamy do czynienia z niezgodnością, której nie można uniknąć w inny sposób niż w drodze dokonania zmian w Konstytucji RP. Drugi zakres można określić jako fakultatywny, a cechuje go brak występowania niezgodności, co pozwala na utrzymanie aktualnego stanu prawnego w relacjach Konstytucja RP a prawo wspólnotowe. W tym zakresie szło by więc o usunięcie występujących dotychczas luk i nieścisłości¹⁵. Postulaty tego rodzaju działań są różnorodne, nie zawsze muszą wynikać z prawa Unii Europejskiej, ale np. z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, stanowiska doktryny prawa itd.

Rozwiązaniem tego problemu, zgłaszanych wątpliwości i znaków zapytania wydaje się być propozycja J. Barcza, który wyróżnia kilka kategorii zmian ujętych w kolejności od postulatów najdalej idących. Wykaz ten obejmuje: a) zmiany konieczne przed uzyskaniem członkostwa w Unii Gospodarczej i Walutowej – dotyczy to w szczególności art. 227 regulującego kompetencje NBP i Rady Polityki Pieniężnej, b) zmiany bardzo pożądane – należy tu wymienić art. 62 (sprawa wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz do rad gmin), c) zmiany pożądane, chodzi głównie o uchybienia legislacyjne – art. 90 brak postanowienia dotyczącego wypowiedzenia umowy, d) uzupełnienia bardzo pożądane – udział parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym, e) uzupełnienia pożądane – udział regionów w krajowym procesie decyzyjnym¹⁶.

Nie jest to pełny katalog postulowanych zmian – brak w nim np. regulacji dotyczących międzynarodowego nakazu aresztowania w związku z zakazem ekstradycji obywatela polskiego (art. 55 Konstytucji). Mimo to, jak też mimo wątpliwości formułowanych wobec propozycji prof. J. Barcza¹⁷ jest to jednak dobry punkt wyjścia do prowadzenia dyskusji.

KONIECZNOŚĆ USUNIĘCIA LUK PRAWNYCH

¹⁵ Zob. J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski...*, s. 26

¹⁶ Zob. J. Barcz, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 roku* [w:] *Czy zmieniać Konstytucję...*, s. 40.

¹⁷ Zob. J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski...*, s. 37.

Wątpliwości prawnej natury budzi regulacja dotycząca ustawowego upoważnienia Prezydenta RP do ratyfikacji umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej. Art. 90 Konstytucji przewiduje tryb postępowania określany alternatywnie. Wybór jednego z nich należy do Sejmu. Brak jest natomiast rozstrzygnięcia sytuacji powstałej, gdy tryb referendalny nie przyniesie wyniku wiążącego. Mamy tu do czynienia jednoznacznie z luką prawną, brak bowiem odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest wówczas zastosowanie drogi ustawodawczej, a więc uchwalenia upoważnienia w drodze legislacyjnej. Luka ta powinna być wypełniona w drodze nowelizacji Konstytucji. Nie jest tu istotne, że w roku 2003 referendum przyniosło wynik rozstrzygający, bo przecież w przyszłości może jeszcze wystąpić konieczność stosowania art. 90 i należy wprowadzić do Konstytucji wyraźny przepis jednoznacznie określający tryb dalszego postępowania, gdy droga referendalna nie przyniesie rozstrzygnięcia. Uniknięcie konfliktu konstytucyjnego w przeszłości (w 2003 r.) nie oznacza, iż problem nie istnieje, że nie stracił znaczenia. Słuszny jest też postulat, by rozstrzygnięcie tej kwestii nastąpiło w momencie, który nie rzutuje na przebieg procesów decyzyjnych w konkretnej sprawie¹⁸. Pozwoli to na uniknięcie niebezpieczeństwa upolitycznienia problemu zmiany Konstytucji.

Istnienia luki prawnej można także dostrzec w toku analizy relacji zachodzących między Konstytucją RP a systemem wyborczym do Parlamentu Europejskiego, a także regulacji dotyczących wyborów samorządowych na szczeblu gminy.

W kwestii wyborów do Parlamentu Europejskiego prawo Unii Europejskiej pozostawia ustawodawstwu krajowemu szeroki zakres swobody regulacji, wprowadzając jedynie obowiązek tworzenia wielomandatowych okręgów wyborczych i stosowania zasady proporcjonalnego rozdziału mandatów. Wprowadza też zasadę, że w wyborach tych udział biorą oprócz obywateli polskich, także obywatele państw członkowskich Unii stale zamieszkujący na terenie gminy. Natomiast art. 62 polskiej Konstytucji traktuje prawo wyborcze do organów władzy jako prawo obywatelskie, a więc przysługujące wyłącznie obywatelom polskim. W innych sprawach prawo Unii Europejskiej pozostawia ustawodawcy polskiemu pełną swobodę regulacji, traktując zbudowanie systemu wyborczego do Parlamentu Europejskiego jako wewnętrzną sprawę każdego z państw członkowskich. Doktryna prawa w Polsce stoi na stanowisku, że kwestie te mogą być unormowane w drodze ustawy zwykłej. Rodzi się jednak pytanie, czy rozstrzygnięcie kwestii wyboru w Polsce członków Parlamentu Europejskiego może nastąpić wyłącznie w drodze ustawy, czy też byłaby pożądana także zmiana Konstytucji? Jest to bowiem kwestia dużej rangi, stanowiąca niewątpliwie materię konstytucyjną co uzasadnia poszerzenie kręgu regulacji dotyczących problematyki wyborów w przepisach ustawy zasadniczej. Chodzi o to, że mamy w oma-

¹⁸ Tamże, s. 27.

wianym przypadku do czynienia z prawami politycznymi tak wysokiej rangi, że w ich unormowaniach nie powinno być pola do powstania zasadniczych wątpliwości interpretacyjnych.

Także nowelizacja samorządowej ordynacji wyborczej wywoływała spory i dyskusje. Zgodnie z prawem Unii Europejskiej w wyborach tych powinni uczestniczyć obywatele Unii niebędący obywatelami polskimi, o ile stale zamieszkują w Polsce. Rozwiązania takiego nie przewiduje art. 62 Konstytucji traktujący prawo udziału w referendum i w wyborach Prezydenta RP, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego (art. 62 ust. 1) jako prawo obywatelskie. Natomiast dyrektywa 94 Wspólnoty Europejskiej w sprawie prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przewiduje udział obywateli Unii Europejskiej zamieszkałych w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami. Wystąpiła zatem konieczność dokonania stosownych zmian w samorządowej ordynacji wyborczej w celu dostosowania jej do wymogów wynikających z art. 19 TWE. Było to także konieczne z uwagi na wprowadzenie instytucji obywatelstwa europejskiego, które przysługuje wszystkim obywatelom państw członkowskich Unii.

W sprawie rozszerzenia praw wyborczych do organów samorządu terytorialnego na obywateli Unii Europejskiej nieposiadających obywatelstwa polskiego spotyka się w doktrynie wiele wypowiedzi akcentujących konieczność wprowadzenia stosownych zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹.

Podjmując kwestię interpretacji treści art. 62 ust. 1 Konstytucji, J. Jaskiernia stawia pytanie, czy ustawa zasadnicza zamyka katalog podmiotów posiadających czynne prawo wyborcze? Skoro Konstytucja posługuje się różnymi pojęciami („wszyscy”, „człowiek”, „obywatel” etc.), to zastosowanie każdego z nich w danym kontekście należy traktować jako przejaw świadomego i celowego działania ustrojodawcy wiążącego z daną konwencją terminologiczną określone skutki prawne²⁰.

Stanowisko doktryny me jest jednak w tej sprawie jednolite. Są bowiem zwolennicy teorii, że jeśli

¹⁹ Winczorek akcentował konieczność wprowadzenia odpowiedniej korekty, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000, s. 85. Podobne stanowisko zajął M. Jabłoński w pracy zbiorowej pod red. B. Banaszaka i A. Preisnera: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2000, s. 152–154 pisząc, iż „realizacja praw wyborczych obywateli Unii Europejskiej w wyborach do rad gmin bez wcześniejszej zmiany Konstytucji prowadziłaby do zaprzeczenia nadrzędności ustawy zasadniczej w systemie źródeł prawa” i, że „ustawowa możliwość rozszerzenia kategorii podmiotów uprawnionych do powoływania się na pewne prawa będzie dopuszczalna tylko wtedy, gdy poprzedzi ją odpowiednia zmiana konstytucji”. Wszak w art. 62 ust. 1 mowa jest o „obywatelu polskim” i jego prawach wyborczych, które stanowią jego uprawnienia związane z realizacją władzy. Z takich uprawnień mogą korzystać wyłącznie osoby powiązane przez węzeł prawny obywatelstwa z danym państwem. Jest to zatem szczególna postać praw człowieka. Podobnie B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 364.

²⁰ Zob. J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski...*, s. 48.

konstytucja nie wyklucza (nie zakazuje) rozszerzenia pewnych praw jednostki, to wtedy ustawowa droga ich uzupełnienia jest dopuszczalna na podstawie zasady domniemania zgodności z konstytucją²¹.

Należy odnotować istnienie w doktrynie interesującego podejścia w kwestii rozwiązania omawianego problemu. W. Sokolewicz wskazuje na występowanie dwu podejść określanych jako rygorystyczne oraz elastyczne. Pierwsze z nich operuje wieloma argumentami i sprowadza się do wniosku wyprowadzane go z rozumowania a *contrario* i oznacza – skoro ustawodawca konstytucyjny przyznał prawo wybieralności obywatelom polskim, to tym samym odmówił możliwości przyznania go w drodze ustawy osobom niemającym polskiego obywatelstwa. Jest to bowiem prawo, przez które Naród (w rozumieniu politycznym) urzeczywistnia najwyższą władzę w państwie, co oznacza, że prawem tym mogą dysponować tylko osoby stanowiące Naród – ogół obywateli.

Podejście elastyczne sprowadza się do uwzględnienia specyfiki wykładni odrzucającej wnioskowanie a *contrario*, uwzględnia zatem specyfikę wyborów lokalnych i wynikającą z nich specyfikę samorządu terytorialnego. Powołując się na art. 16 Konstytucji, można przyjąć, iż samorząd lokalny obejmuje „ogół mieszkańców”, a nie ogół obywateli, w referendum lokalnym mają decydować „członkowie wspólnoty samorządowej” (art. 170). Wybory te są zatem czymś innym niż realizacją przez Naród suwerennej władzy państwowej, zaś art. 9 Konstytucji dopuszcza interpretowanie konstytucji przyjazne prawu międzynarodowemu²².

W kwestii tej należy wziąć pod uwagę stanowisko TK, który w orzeczeniu z dnia 27 marca 2003 r. (K11/03) uznał zgodność ustawy o referendum ogólnokrajowym z Konstytucją RP w oparciu o tezę, że

wykładnia obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać konstytucyjną zasadę **przychylności procesowi integracji europejskiej** [podkr. W. S.].

Stanowisko to jest niewątpliwie dyskusyjne. Jest prawdą, że w okresie prac nad Konstytucją z 1997 r. i w trakcie jej uchwalania nie była jeszcze przesądzona sprawa członkostwa Polski w Unii Europejskiej, jednak teza przyjęta przez TK może być niebezpieczna. Uzasadniony jest zatem pogląd, że rozszerzenie praw wyborczych do organów samorządu gminnego, na obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, bez dokonania zmiany Konstytucji RP, jest rozwiązaniem niedoskonałym²³, bowiem w tej sprawie niezbędna jest zmiana Konstytucji. W kwestii tej podzielić należy pogląd A. Zolla, który przestrzega, iż proeuropejska interpretacja Konstytucji, odbiegająca od jednoznacz-

²¹ J. Trzeciński w opinii dołączonej do druku sejmowego nr 1747.

²² W. Sokolewicz, *Opinia prawna w sprawie zgodności z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP ustawy przyznającej cudzoziemcom – obywatelom UE prawa wybierania do organów stanowiących podstawowych jednostek samorządu terytorialnego (gmin)*, Warszawa 9 września 2002 roku, Biuro Studiów Ekspertyz (m.p.) s. 2 i nast.

²³ Por. J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski...*, s. 51–52.

nych ustaleń wykładni językowej umożliwia manipulowanie konstytucją. Uczy-nienie zaś z TK instytucji umożliwiającej uzupełnianie ustawy zasadniczej w drodze uchwalania ustaw zwykłych może prowadzić do upolitycznienia TK, praktykę zatem tego rodzaju trudno aprobować²⁴.

Działania w zakresie dostosowywania prawa polskiego, włącznie z Konstytucją, do unormowań prawnych Unii Europejskiej wymagają wysokiego stopnia rozważli. Mniej jest skomplikowana sytuacja, gdy w Konstytucji RP brak jest regulacji prawnych unormowanych w prawie Unii Europejskiej, którego to prawa, zgodnie z art. 9 Konstytucji RP, państwo nasze jest zobowiązane przestrzegać jako wiążącego Polskę prawa międzynarodowego. I znów można się powołać na przykład rozwiązań prawnych przyjętych w Konstytucji Francji z 1958 r. Art. 88–3 stanowi:

Pod warunkiem wzajemności i stosownie do postanowień przewidzianych w Traktacie o Unii Europejskiej [...] prawo głosowania i wybieralności w wyborach municypalnych może być przyznane jedynie obywatelom Unii Europejskiej mieszkającym we Francji. Obywatele ci nie mogą zajmować stanowiska mera ani jego zastępcy.

Kolejny problem z zakresu niezbędnych zmian w ustawie zasadniczej jest związany z wprowadzaniem do polskiego, ustawodawstwa instytucji europejskiego nakazu aresztowania. Instytucja ta dotyczyć może także obywateli polskich, a jej zastosowanie jest równoznaczne z obowiązkiem wydania danej osoby, co może dotyczyć także polskiego obywatela, oznacza to jego ekstradycję. Natomiast polski ustrojodawca wprowadził w art. 55 Konstytucji ust. 1 przepis, który stanowi, iż „ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana”. Oznacza to, że twórcy Konstytucji RP przewidzieli odpowiedzialność polskiego obywatela tylko przed sądem polskim, a konstytucjonalizację tej zasady uznali za szczególnie ważną, nie przewidziano bowiem w tym względzie żadnych odstępstw. Przepis art. 55 stwarza gwarancję, iż polski obywatel nie może być sądzony przez organy innego państwa za przyzwoleniem organów władzy Rzeczypospolitej Polskiej.

Wprowadzenie omawianej instytucji do prawa polskiego bez odpowiedniej zmiany art. 55 Konstytucji oznacza, iż z mocy europejskiego nakazu aresztowania polski obywatel może być wydany organom obcego państwa, osądzony i odbywać tam karę. Mamy tu do czynienia z jaskrawą sprzecznością tej instytucji z przepisami Konstytucji RP.

Prawidłowa droga, jaką Polska, będąca członkiem Unii Europejskiej, powinna zastosować jest zmiana Konstytucji (art. 55 ust. 1). Przy czym nie chodzi bynajmniej o rezygnację z art. 55, lecz o takie jego znowelizowanie, które by dopuszczało, jako wyjątek, stosowanie instytucji europejskiego nakazu aresztowania wobec obywatela polskiego. Zaniechanie tego narusza zasadę wyrażoną w art. 8 Konstytucji, iż ustawa zasadnicza „jest najwyższym prawem Rzeczypos-

²⁴ Zob. *Sprawozdanie z dyskusji* [w:] J. Barcz (red.) *Czy zmieniać Konstytucję...*, s. 133.

spolitej Polskiej”. W tak istotnej sprawie niedopuszczalna jest żonglerka słowna i posługiwanie się wątpliwym argumentem, że „ekstradycja” to coś zupełnie innego niż „przekazanie osoby”, gdyż stanowi to w istocie rzeczy posługiwanie się manipulacją językową²⁵. Powoływana Konstytucja Francji wprowadziła odpowiednie rozwiązanie w art. 88–2 ust. 3, stanowiąc, iż

Ustawa określi reguły dotyczące europejskiego nakazu aresztowania w zastosowaniu aktów podjętych na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej.

Omawiane problemy powstały w konsekwencji akcesji Polski do Unii Europejskiej. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynikał obowiązek zastosowania innej niż to uczyniono w praktyce drogi do implementacji prawa unijnego (wspólnotowego) do prawa krajowego. Jak świadczą omawiane przykłady, uczyniono to w sposób, który nie pozostawał w zgodzie z tą zasadą. Nie oznacza to, że problem nie istnieje, bowiem występuje konieczność dokonania stosownych zmian w Konstytucji RP, by wyeliminować występowanie przypadków sprzecznych regulacji konstytucyjnych i unormowań zawartych w ustawach zwykłych.

Nie można nie wspomnieć o jeszcze jednej kwestii, a mianowicie nowej roli parlamentu krajowego. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej niesie za sobą zmiany jego funkcji, tak w zakresie ustawodawstwa – gdzie dojdą nowe zadania związane z kontrolą prawa unijnego i wspólnotowego, a także z nowym ukierunkowaniem funkcji kontrolnej, łącznie z kontrolą powstawania prawa unijnego. Prowadzi to do wniosku o konieczności doskonalenia nowej regulacji prawnej roli Sejmu i Senatu w unijnym procesie decyzyjnym. Pewne aspekty tej problematyki znalazły wyraz w treści ustaw, m.in. w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach unijnych związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Sprawy te jednak wymagają uregulowania na kilku poziomach. W innych państwach członkowskich Unii Europejskiej sprawy te są normowane także w ustawach zasadniczych. Konstytucjonalizacja tych spraw w Polsce jest niezbędna, gdyż kwestie te mają zasadnicze znaczenie dla określenia roli Sejmu i Senatu w unijnym procesie decyzyjnym.

POTRZEBA ZMIAN, WYNIKAJĄCA NA TLE PRAKTYKI USTROJOWEJ

Doświadczenia 8 lat stosowania Konstytucji RP dowodzą, że niezbędna jest korekta określonych unormowań prawnych ustawy zasadniczej. Konieczność ta wynika głównie z występowania luk prawnych istniejących w dotychczasowych unormowaniach. Dotyczą one takich spraw, jak: regulacji w zakresie mandatu przedstawicielskiego, którego zakres jest bardzo szeroki, poczynając

²⁵ Stanowisko doktryny w tej kwestii referuje J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski...*, s. 53 i n.

już od kwestii jego nabycia. Dotychczasowa regulacja dopuszcza możliwość kandydowania (posiadania biernego prawa wyborczego) na posła i senatora osób, które mają na swym koncie skazujący wyrok sądowy. Bardziej rygorystycznie kwestie te reguluje samorządowa ordynacja wyborcza niż ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu. Jako lukę prawną uznać należy brak rozstrzygnięcia o losach mandatu przedstawicielskiego w przypadku skazania posła lub senatora za przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego.

Niewątpliwą lukę stanowi brak określenia skutków prawnych odmowy udzielenia rządowi przez Sejm absolutorium. Czyniły to wcześniej obowiązujące konstytucje, łącznie z małą konstytucją z 1992 r., a obecny art. 226 ust. 2, jak też art. 162 tego nie czynią. Może to wywołać określone trudności w warunkach sytuacji zaistniałej po ewentualnej odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium.

Uzupełnienia wymaga niewątpliwie art. 127 ust. 5, który przewiduje, iż w razie, gdy przed ponownym głosowaniem w wyborach prezydenckich jeden z dwu kandydatów dopuszczonych do ponownego głosowania wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze lub umrze, w jego miejsce w ponownym głosowaniu dopuszcza się kandydata, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. Rozwiązanie to jest niewątpliwie wadliwe, skoro zważy się, iż kandydaci reprezentują określone siły polityczne, stąd też do ponownego głosowania dopuszczeni być powinni kandydaci ugrupowań najsilniej popieranych w pierwszym głosowaniu. Jeśli jednego z tych kandydatów zabraknie, to kandydat dodatkowo dopuszczony do kandydowania w drugiej turze wyborów reprezentuje zupełnie inną opcję polityczną, ciesząc się mniejszym poparciem wyborców. Będą zatem wprawdzie rywalizować dwaj kandydaci, ale zupełnej zmianie ulega ich w tej sytuacji polityczna afiliacja. Wyborcy popierający kandydata, który np. zmarł, nie mają możliwości wysunięcia jego następcy. Rozwiązaniem właściwym byłoby rozpoczęcie kampanii wyborczej od nowa, co pozwoli zwolennikom określonej opcji politycznej na wysunięcie nowego kandydata. Ich rola nie zostanie więc ograniczona. Warto dodać, że rozwiązanie tego rodzaju jest przewidziane w Konstytucji V Republiki Francuskiej z 1958 r.

Ożywioną dyskusję, szczególnie na tle praktyki Sejmu IV kadencji, wywołała sprawa zakresu immunitetu parlamentarnego. Problem ten niewątpliwie zasługuje na przedyskutowanie i w wyniku tej dyskusji znowelizowanie także przepisów ustawy zasadniczej, ale w sposób, który nie podważy istoty parlamentarnego immunitetu. Jest on nie tylko przywilejem przysługującym parlamentarzystom, ale stanowił ważną zdobycz parlamentu w toku kształtowania się jego pozycji prawnej i roli ustrojowej. Są to tylko przykłady potrzebnych zmian przepisów Konstytucji, a nie ich pełny katalog.

PROPOZYCJE ZMIAN WYSUWANE PRZEZ PARTIE POLITYCZNE

W okresie poprzedzającym rozpoczęcie kampanii wyborczej do parlamentu w 2005 r. różne partie polityczne wystąpiły z propozycjami zmian konstytucyjnych mających na celu usprawnienie funkcjonowania ustroju państwa. Propozycje te dotyczyły likwidacji Senatu, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Rady Polityki Pieniężnej, zniesienia immunitetu parlamentarnego²⁶, zmniejszenia liczby posłów, wprowadzenia w wyborach parlamentarnych jednomandatowych okręgów wyborczych, rozdzielenia stanowiska Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego itd. Są to propozycje zgłaszane głównie na użytek kampanii wyborczej. Nie zmierzały więc do uchwalania nowej Konstytucji, lecz do znowelizowania dotychczasowej ustawy zasadniczej.

Pojawiły się także całościowe projekty konstytucji, opracowane przez PIS a także przez Samoobronę. Trudno je nazwać całkowicie nowymi, choć ich uchwalenie oznaczałoby wprowadzenie nowego aktu prawnego najwyższego szczebla. Stwierdzenie to jest oparte na analizie treści wymienionych projektów. W większym stopniu nowe elementy wprowadza projekt PIS, o znaczenie zmniejszonej liczbie artykułów, zredukowano je bowiem do 170. Systematyka projektu niewiele różni się od systematyki obowiązującej Konstytucji, a w najwyższym stopniu zmiany dotyczą instytucji Prezydenta RP, zaś rozdział poświęcony głowie państwa został wysunięty na czoło rozdziałów regulujących strukturę aparatu państwowego. Poprzedza on rozdział o Sejmie i Senacie. Zmiany są konsekwencją dążenia do zwiększenia roli ustrojowej Prezydenta RP i zakresu jego kompetencji.

Widoczny jest pośpiech w przygotowaniu tego projektu, stąd wiele przepisów jest niedopracowanych, np. w art. 70 czytamy, że „pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu lub Senatu zwołuje i otwiera Prezydent...” zamiast określenia „Sejmu i Senatu”, gdyż uprawnienie to odnosi się do każdej z dwu izb naszego parlamentu.

Jeszcze większy stopień braku dopracowania cechuje projekt Samoobrony. Jest to w zasadzie tekst obecnej Konstytucji z niewielkimi zmianami. Uderza przy tym brak staranności przygotowania tego tekstu, o czym świadczy przepisanie treści rozdziału XIII obowiązującej Konstytucji, wraz z artykułami, które przestały obowiązywać w roku 1999. Projekt ten przewiduje likwidację Senatu, Rady Polityki Pieniężnej oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Dla obydwu wymienionych projektów punkt wyjścia stanowią przepisy obowiązującej Konstytucji, poddane pewnym modyfikacjom. Przy czym jest rzeczą charakterystyczną i zastanawiającą, że projekty te nie uwzględniają żadnych zmian konstytucyjnych w zakresie najbardziej pilnych spraw i całkowicie uzasadnionych – a wynikających z faktu członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

²⁶ Propozycja zmian przepisów w zakresie immunitetu parlamentarnego omawia M. Granat, *Uwagi do projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zgłoszonego w 2004 roku*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu”, 2005, nr 2, s. 47 i nast.

WNIOSKI KOŃCOWE

Na postawione wcześniej pytanie czy zmieniać Konstytucję odpowiedź nasuwa się oczywista. Liczne przesłanki uzasadniają konieczność dokonania zmian w ustawie zasadniczej. Jedne z nich są nieodzowne inne celowe, niektóre niezbędne, by doprowadzić do pełnej zgodności stan obowiązującego prawa z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Wszystkie rozważane propozycje sprowadzają się do korygowania przepisów konstytucyjnych, do wyeliminowania istniejących luk prawnych. Żadna z nich nie dotyczy istoty obowiązującego ustroju politycznego, nie zmierza zatem do rewizji Konstytucji ani nie oznacza konieczności uchwalenia nowej ustawy zasadniczej.

CHANGING THE CONSTITUTION OR CHANGES TO THE CONSTITUTION OF REPUBLIC OF POLAND (1997)?

Summary. The Author seeks to answer the question if there is a need for any changes to the Constitution. There exist numerous reasons for introducing changes to this fundamental law. Some of these alterations are indispensable in order to harmonize the content of the Constitution with the EU legislation while some others are to remove any legal loopholes. All proposals suggest making amendments to the constitutional regulations. None of them relates to the essence of the political system, thus aiming at reviewing the Constitution or enacting a new constitution.

Keywords: constitution, change, amendment, EU law, loopholes