

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.01.02.17>

mgr Aleksandra TRACHTA

<https://orcid.org/0000-0003-4854-6494>

Szkoła Doktorska Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: aleksandra.trachta@doktorant.ujd.edu.pl

Upływ czasu a rewizja ustawy zasadniczej na przykładzie Konstytucji marcowej z 17 marca 1921 r. i Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.¹

Streszczenie

Konstytucja jako ustawa zasadnicza wyraża trwałe wartości narodu, wiążąc przyszłe pokolenia. Spotykane są jednak rozwiązania polegające na zmianie lub przeglądzie jej postanowień po upływie określonego czasu. Na szczególną uwagę zasługuje w tym kontekście Konstytucja marcowa z 1921 r., w której przewidziano instytucję rewizji z uwagi na upływ 25 lat. Aktualnie obowiązująca Konstytucja RP z 1997 r. określa tylko jeden tryb zmiany jej postanowień, pomijając aspekt upływu czasu. Twórcy Konstytucji z 1997 r. w niektórych względach wzorowali się na postanowieniach Konstytucji marcowej, choć niektóre z jej rozwiązań świadomie odrzucili. Ocena konieczności zmiany ustawy zasadniczej wymaga starannego rozważenia zasadności wprowadzenia nowych unormowań, a także rzetelnych ram proceduralnych ich uchwalenia.

Słowa kluczowe: ustawa zasadnicza, zmiana konstytucji, Konstytucja marcowa, Konstytucja RP, rewizja ustawy zasadniczej, prawo konstytucyjne.

Wstęp

Konstytucja to ustawa mająca najwyższą rangę w państwie². Stanowi ona akt tworzony w określonym miejscu i czasie, który wyraża trwałe wartości narodu³.

¹ Artykuł stanowi rozwinięcie głównych tez wystąpienia wygłoszonego podczas Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Czas a konstytucje” (5.06.2024 r.), która odbyła się na Wydziale Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie.

² W. Komarnicki, *O ustroju państwa i konstytucji*, Warszawa 2000, s. 94.

³ J. Galster, D. Lis-Staranowicz, *Doktryna zastępowalności konstytucji. Ratione materiae wobec ratione temporis*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 10, s. 25.

Określa ustrój organizacyjny oraz wartości i cele, jakie zbiorowość zamierza realizować⁴. Jest przyjmowana przez suwerena w szczególnej procedurze⁵. Wiąże ona zatem przyszłe pokolenia aż do czasu jej całkowitego zanegowania⁶. Stanowi ona „wyraz dążeń dziejowych, ideałów moralnych, kulturalnych i politycznych narodu, który dane państwo stworzył”⁷.

Szczególny tryb zmiany, obok najwyższej mocy prawnej, należy do nieodłącznych cech definiujących ustawę zasadniczą⁸. Ideą ustaw konstytucyjnych w znaczeniu formalnym jest tendencja do nadawania im trwałości większej od posiadanej przez ustawy zwykłe⁹. Konstytucje należą bowiem do tego rodzaju aktów normatywnych, które powinny charakteryzować się cechą stabilności ze względu na szczególne znaczenie, jakie przypisuje się przepisom w niej zawartym¹⁰.

Procedura zmiany konstytucji jest zazwyczaj wieloetapowa, długotrwała i wymaga szerokiego poparcia politycznego do jej przeprowadzenia¹¹. Przewiduje ona zachowanie specyficznych wymogów, które mogą mieć różny charakter¹². Utrudniona procedura zmiany ma zapewnić większą trwałość przyjętych rozwiązań ustrojowych¹³. Stanowi ona również gwarancję stałości podstaw porządku prawnego¹⁴, chroni bowiem przed dokonywaniem przypadkowych i nieprzemyślanych zmian w treści ustawy zasadniczej¹⁵.

Stabilności ustawy zasadniczej nie należy jednak pojmować w kategoriach wartości absolutnej¹⁶. Spotykane są bowiem rozwiązania polegające na zmianie lub co najmniej przeglądzie postanowień konstytucji po upływie wskazanego w nich czasu.

W niniejszym artykule poruszone zostaną, po wzmiance o Konstytucji 3 maja, zagadnienia zmiany konstytucji w regulacjach dwóch polskich konstytucji: z 1921 r.¹⁷ i 1997 r.¹⁸ Na szczególną uwagę zasługuje w tym zakresie Konstytu-

⁴ R. M. Małajny, *Pojęcie konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 2, s. 16.

⁵ J. Galster, D. Lis-Staranowicz, op. cit., s. 25.

⁶ Ibidem.

⁷ W. Komarnicki, *O ustroju...*, Warszawa 2000, s. 94.

⁸ M. Laskowska, *Pojęcie zmiany konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 12, s. 19. Por. R.M. Małajny, op. cit., s. 16. Zob. również A. Rytel-Warzocho, *Formalna zmiana konstytucji w Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, [w:] A. Domańska, A. Michalak (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 roku. W setną rocznicę uchwalenia*, Łódź 2022, s. 339.

⁹ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 578.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ M. Laskowska, op. cit., s. 19.

¹² A. Rytel-Warzocho, op. cit., s. 339.

¹³ Ibidem.

¹⁴ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 578.

¹⁵ A. Rytel-Warzocho, op. cit., s. 349.

¹⁶ B. Szczurowski, P. Tuleja, *Komentarz do art. 235*, [w:] L. Bosek, M. Safjan (red.), *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 1644.

¹⁷ Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1921 r. nr 44, poz. 267.; dalej: Konstytucja marcowa.

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP z 1997 r.

tucja marcowa z 1921 r. Przewidziano w niej bowiem *expressis verbis* instytucję rewizji ustawy zasadniczej z uwagi na upływ okresu 25 lat. W artykule rozważona zostanie także kwestia potrzeby zawierania w ustawach zasadniczych wyraźnej klauzuli przewidującej zmianę konstytucji po upływie wskazanego w niej okresu.

1. Zmiana ustawy zasadniczej a przesłanka upływu czasu

Pojęcie zmiany konstytucji i sposób jego rozumienia jest jednym z aktualnych zagadnień w prawie konstytucyjnym¹⁹. Nie zostało ono zdefiniowane przez ustrojodawcę²⁰. Przyjmuje się jednak, że zmianą ustawy zasadniczej jest każda ingerencja w jej warstwę językową, która pozwala odróżnić jej tekst, poprzedzający dokonanie zmiany, od tekstu będącego jej wynikiem²¹. Zmiana ustawy zasadniczej może polegać zatem na: modyfikacji treści zawartych w niej norm, usunięciu fragmentów z jej tekstu bądź dodaniu do niej nowych treści²².

Ustawa o zmianie Konstytucji jest zaliczana do ustaw nowelizujących²³. Charakteryzuje się ona jednak szczególnym charakterem²⁴. Zawiera ona bowiem przepisy, których normatywny skutek polega na dokonaniu zmian w brzmieniu ustawy zasadniczej²⁵. Modyfikacje w obrębie warstwy językowej tekstu konstytucji można podzielić na merytoryczne i pozamerytoryczne. Zmiana merytoryczna ma miejsce, gdy nadanie nowego brzmienia przepisom Konstytucji spowoduje zmianę w warstwie normatywnej ustawy zasadniczej. Brak wystąpienia takiego skutku przesądza, iż mamy do czynienia z modyfikacją pozamerytoryczną²⁶.

¹⁹ M. Granat, *O paradoksach pojęcia nieformalnej zmiany konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 12, s. 132.

²⁰ M. Laskowska, op. cit., s. 19.

²¹ Ibidem.

²² B. Szczurowski, P. Tuleja, op. cit., s. 1646. Należy również podkreślić, iż ze względu na to, że nieodłączną częścią Konstytucji RP z 1997 r. jest również nieartykułowany tekst preambuły, za zmianę ustawy zasadniczej uznaje się także modyfikacje dokonywane w jego treści. Więcej na ten temat zob. M. Laskowska, op. cit., s. 20-21.

²³ M. Laskowska, op. cit., s. 22. W odniesieniu do ustawy o zmianie konstytucji pojęciem „nowelizacji” posługują się również E. Gdulewicz i W. Zakrzewski. Więcej na ten temat zob. R. Grabowski, *Procedury specjalne zmiany konstytucji w państwach europejskich. Odstępstwo czasowe – tryb nadzwyczajny – tryb pilny*, [w:] J. Ciapała, P. Mijał (red.), *Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Bałabana*, Warszawa 2017, s. 103. Spotykane jest także określenie „przemiana konstytucji”, które oznacza zmianę niedotyczącą treści norm konstytucyjnych, lecz sposobu ich interpretacji. O funkcjonowaniu tego zjawiska świadczy m.in. praktyka ustrojowa Republiki Czeskiej. Por. R. Grabowski, op. cit., s. 104.

²⁴ E. Gierach, A. Syryt, *Ustawa o zmianie konstytucji – wybrane problemy związane z kontrolą konstytucyjnością*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 222.

²⁵ M. Laskowska, op. cit., s. 22.

²⁶ Ibidem.

W polskim porządku prawnym na problematykę zmiany Konstytucji zwrócono uwagę już w preambule Ustawy Rządowej 3 maja 1791 r., w myśl której ustawa zasadnicza miała być „święta” i „niewzruszona [...], dopóki by naród w czasie, prawem przepisany, wyraźnie wolą swoją nie uznał potrzeby odmienienia w niej jakiego artykułu, do której to konstytucji dalsze ustawy sejmu [...] we wszystkim stosować się mają”²⁷. Przyczyną „odmieniania” postanowień ustawy zasadniczej był zatem upływ czasu wskazanego w przepisach prawa.

Przesłanka upływu czasu odgrywa doniosłą rolę w kontekście procedury dokonywania zmian konstytucji. Ustawa zasadnicza jest bowiem na ogół uchwalana w konkretnej sytuacji historycznej, która w miarę upływu czasu może ulegać zmianom. Procesy te powodują, że dotychczasowe unormowania rangi konstytucyjnej przestają być adekwatne do rzeczywistości.

Problem zasadności ingerencji w treść konstytucji powinien być zawsze rozpatrywany z punktu widzenia dwóch wartości: stabilności ustawy zasadniczej z jednej strony, a z drugiej – adekwatności jej postanowień w relacji do aktualnych uwarunkowań²⁸. Regulacje zawarte w tekście ustawy zasadniczej powinny być przedmiotem pogłębionej i stałej refleksji²⁹. Uchwalenie jej nowelizacji powinno następować zawsze po przeprowadzeniu rzetelnych i całościowych prac konceptualnych. Musi ona zostać dokonana również w odpowiednim czasie tak, aby można było ją uznać za istotne i ważne wydarzenie w historii państwowości³⁰.

2. Tryby zmiany ustawy zasadniczej przewidziane w regulacjach Konstytucji Marcowej z dnia 17 marca 1921 r.

Przed problemem określania zasad dokonywania zmian ustawy zasadniczej stanęli również twórcy Konstytucji z 17 marca 1921 r.³¹ W trakcie prac ustrojodawczych przedkładano projekty, które różniły się od siebie w zakresie szczegółowych rozwiązań ustrojowych, w tym w szczególności pod względem procedury dokonywania zmian w przyszłej konstytucji³². Ostatecznie w Konstytucji marcowej przewidziano trzy odrębne tryby dokonywania zmian w ustawie zasadniczej³³. Procedurę tę uregulowano w przepisie art. 125, który został zawarty w rozdziale VII zatytułowanym „Postanowienia ogólne”³⁴.

²⁷ H. Izdebski, *Konstytucjonalizm – legicentryzm – ustawowy nihilizm prawny. O powołaniu naszych czasów do nauki konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 6, s. 5.

²⁸ R. Puchta, *Czy Konstytucja wymaga naprawy? O propozycjach zmian ustawy zasadniczej*, [w:] M. Zubik (red.), *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2012, s. 225.

²⁹ J. Ciapała, *Kilka uwag o potrzebie zmian w obowiązującej Konstytucji RP*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 112.

³⁰ Ibidem.

³¹ A. Rytel-Warzocho, op. cit., s. 339.

³² Ibidem.

³³ Ibidem, s. 348.

³⁴ Ibidem.

Pierwszy tryb przewidywał, że zmiana konstytucji może być uchwalona w każdym czasie, jeżeli odpowiedni projekt zostałby wniesiony przez co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowej liczby posłów, przy czym wniosek taki musiał być zapowiedziany co najmniej na 15 dni³⁵. Zgodnie z art. 125 Konstytucji marcowej, jej zmiana mogła być uchwalona tylko w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, względnie członków Senatu, większością dwóch trzecich głosów³⁶. W przepisie art. 125 nie przewidziano szczegółowej procedury postępowania z projektem ustawy zmieniającej konstytucję³⁷. Zatem zastosowanie musiał znaleźć art. 35 Konstytucji marcowej, w myśl którego każdy projekt ustawy uchwalony przez Sejm był przekazywany Senatowi, który miał na jego rozpatrzenie 30 dni od dnia doręczenia mu uchwalonego projektu ustawy. Procedura zmiany konstytucji mogła być udaremniona przez Senat poprzez brak wymaganego kworum albo brak wymaganej większości dwóch trzecich głosów popierających zmianę³⁸. Analiza wskazanych przepisów pozwala sformułować wniosek, iż Konstytucję marcową należy zaliczyć do konstytucji „sztywnych”³⁹. Procedura zmiany Konstytucji przewidywała bowiem stosunkowo wysokie wymagania, które były trudne do zrealizowania, zwłaszcza w przypadku znacznego rozdrobnienia parlamentu. Zagwarantowano w ten sposób ochronę treści ustawy zasadniczej przed częstymi modyfikacjami, zwłaszcza w sytuacji, gdy za proponowanymi zmianami stałyby doraźne interesy polityczne⁴⁰.

Prawo dokonania rewizji przysługiwało także drugiemu z rzędu wybranemu Sejmowi, który mógł dokonać takiej rewizji własną uchwałą, powziętą większością trzech piątych głosujących, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów⁴¹. Był to drugi tryb zmiany ustawy zasadniczej przewidziany w regulacjach Konstytucji marcowej. Należy podkreślić, iż rewizja ta mogła zostać uchwalona przez Sejm w sposób samodzielny, bez udziału Senatu⁴². Dla przeprowadzenia rewizji w tym trybie zgoda Senatu nie była bowiem wymagana. Druga izba nie mogła zatem skutecznie przeciwdziałać decyzjom podejmowanym przez Sejm w przedmiocie zmiany przepisów Konstytucji. Ustrojodawca nie wskazał jednak, na czyj wniosek taka rewizja mogła zostać dokonana⁴³.

Trzecim i ostatnim trybem, jaki określił ustrojodawca, była okresowa rewizja konstytucji, która miała być przeprowadzana co 25 lat po uchwaleniu Konstytucji⁴⁴. Przewidziano zatem obligatoryjną procedurę „kontroli funkcjonowa-

³⁵ B. Szczurowski, P. Tuleja, op. cit., s. 1639–1640.

³⁶ Ibidem, s. 1639.

³⁷ A. Rytel-Warzocho, op. cit., s. 348.

³⁸ Ibidem, s. 348–349. Por. również W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 581.

³⁹ A. Rytel-Warzocho, op. cit., s. 349.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ B. Szczurowski, P. Tuleja, op. cit., s. 1640.

⁴² A. Rytel-Warzocho, op. cit., s. 349.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

nia” Konstytucji, która następowała zwyczajną większością Sejmu i Senatu, połączonych w tym celu w Zgromadzenie Narodowe⁴⁵. W przepisie art. 125 Konstytucji marcowej nie wskazano jednak *expressis verbis* określonego kworum wymaganego do jej przeprowadzenia⁴⁶.

W Konstytucji marcowej przewidziano zatem trzy rodzaje modyfikacji postanowień ustawy zasadniczej: zmianę, rewizję nadzwyczajną oraz rewizję periodyczną⁴⁷. W jej tekście nie zawarto jednak wyjaśnienia, na czym polega różnica między pojęciem zmiany a pojęciem rewizji⁴⁸. Terminy te były definiowane w zróżnicowany sposób przez ówczesnych przedstawicieli doktryny. Najczęściej jednak przyjmowano, że twórcy Konstytucji marcowej używali tych pojęć świadomie, przypisując im odmienne znaczenia⁴⁹. Rewizja jest definiowana jako zmiana zasadnicza, czyli zmiana dotycząca pojęć zasadniczych⁵⁰. Oznacza ona zatem zmianę konstytucji poprzedzoną przeglądem całości jej postanowień i oceną ich skuteczności⁵¹. Natomiast pojęcie „zmiana” było rozumiane jako modyfikacja częściowa, nie dotycząca całej konstytucji⁵².

W odniesieniu do trybu rewizji periodycznej, zakładającej modyfikację postanowień ustawy zasadniczej z uwagi na upływ 25 lat, W. Komarnicki podkreślił, że trwałość Konstytucji marcowej została obliczona przez jej twórców na okres oddzielający kolejne pokolenia, który przeciętnie wynosi 25 lat⁵³. Nie chcieli oni jednak uniemożliwić poprzez to postanowienie wprowadzania innych zmian poszczególnych jej przepisów. Dlatego też obok instytucji rewizji ustawy zasadniczej wprowadzono również instytucję jej zmiany⁵⁴.

Konstytucja marcowa stała się punktem odniesienia w trakcie prac nad późniejszymi aktami ustrojowymi⁵⁵. Mimo pewnych podobieństw w zakresie rozwiązań ustrojowych przyjętych w aktualnie obowiązującej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. do tych, które przewidziano w tekście Konstytucji marcowej, trudno stwierdzić, iż w zakresie trybu zmiany ustawy zasadniczej czerpano w 1997 r. wzorce bezpośrednio z Konstytucji marcowej⁵⁶.

⁴⁵ B. Szczurowski, P. Tuleja, op. cit., s. 1640. Zob. również A. Rytel-Warzocho, op. cit., s. 349–350.

⁴⁶ A. Rytel-Warzocho, op. cit., s. 350.

⁴⁷ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 582.

⁴⁸ A. Rytel-Warzocho, op. cit., s. 350.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 581.

⁵¹ A. Rytel-Warzocho, op. cit., s. 348–349. Odmienne rozumienie pojęcia „rewizja” przedstawił W. Sokolewicz, definiując ją jako zmianę cykliczną, nierzadko rozległą i realizowaną na zasadach uprzywilejowanych. Więcej na ten temat zob. R. Grabowski, op. cit., s. 104.

⁵² Ibidem.

⁵³ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 582.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ A. Rytel-Warzocho, op. cit., s. 357.

⁵⁶ Ibidem.

3. Zmiana ustawy zasadniczej w regulacjach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

W aktualnie obowiązującej Konstytucji z 1997 r., w przeciwieństwie do jej poprzedniczki sprzed ponad stu lat, określono tylko jeden tryb, w jakim można dokonać zmiany ustawy zasadniczej⁵⁷. Brak jest w niej jednak odniesienia do instytucji rewizji. Trybowi zmiany ustawy zasadniczej został poświęcony rozdział XII Konstytucji, zatytułowany „Zmiana Konstytucji”⁵⁸.

Szczegółowy sposób postępowania w tej kwestii został uregulowany w art. 235⁵⁹. Różni się on, mimo pewnych podobieństw o charakterze „zewnętrznym”, od trybu, w jakim uchwalane są ustawy zwykłe⁶⁰. Sformułowane wymogi, niezbędne do przeprowadzenia takiej zmiany, są znacznie trudniejsze do spełnienia. Przejawia się to w szczególności koniecznością uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji RP kwalifikowaną większością dwóch trzecich głosów w Sejmie i bezwzględną większością głosów w Senacie. Przedstawione rozwiązania stanowią wyraz podkreślenia szczególnej formy Konstytucji RP, a jednocześnie gwarancję jej zwiększonej stabilności, w porównaniu do aktów, które są niżej usytuowane w hierarchii źródeł prawa. Utrudniona procedura zmian stanowi również ochronę przed ryzykiem ingerencji w treść ustawy zasadniczej w imię politycznych interesów większości parlamentarnej⁶¹.

Warto podkreślić, że regulacja przewidziana w art. 235 Konstytucji RP z 1997 r. dotyczy jedynie wprowadzania do niej modyfikacji (poprawek)⁶². Milczy ona natomiast w zakresie trybu i przesłanek uchwalania nowej konstytucji⁶³, jak również procedury derogowania dotychczasowej ustawy zasadniczej⁶⁴. Z pewnością wątpliwym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie nowej konstytucji w drodze jednej, bardzo obszernej poprawki do konstytucji obowiązującej⁶⁵, choć przepis art. 235 Konstytucji RP nie wyklucza takiej możliwości⁶⁶. Należałoby zastanowić się nad przyjęciem w pierwszej kolejności unormowań, które określiłyby procedurę i poszczególne etapy prac nad nową konstytucją. Należy jednak podkreślić, iż taka regulacja powinna mieć z oczywistych względów rangę konstytucyjną⁶⁷. Za dominujący uznaje się jednak pogląd, w myśl którego zmiana Konstytucji może polegać na jej uchyleniu w całości i uchwaleniu nowej ustawy zasadniczej⁶⁸.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ B. Szczurowski, P. Tuleja, op. cit., s. 1644.

⁶⁰ Ibidem, s. 1644–1645.

⁶¹ Ibidem, s. 1645.

⁶² L. Garlicki, *O powołaniu naszych czasów do uchwalenia konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 9, s. 10.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ B. Szczurowski, P. Tuleja, op. cit., s. 1647.

⁶⁵ L. Garlicki, op. cit., s. 10.

⁶⁶ M. Laskowska, op. cit., s. 20.

⁶⁷ L. Garlicki, op. cit., s. 10.

⁶⁸ M. Laskowska, op. cit., s. 29.

Należy podkreślić, iż w przepisie art. 235 Konstytucji RP przyjęto wewnętrzne zróżnicowanie trybu zmiany ustawy zasadniczej w zależności od tego, które jej unormowania mają być przedmiotem zmiany⁶⁹. Konstytucja RP przewiduje pewne odmienności tej procedury, jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji RP dotyczy przepisów: Rozdziału I – „Rzeczpospolita”, Rozdziału II – „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, a także Rozdziału XII – „Zmiana Konstytucji”⁷⁰. Wyróżnienie tych rozdziałów Konstytucji jest niewątpliwie uzasadnione okolicznością, iż zawierają one regulacje o fundamentalnym znaczeniu dla kształtu ustrojowego państwa i statusu prawnego jednostki⁷¹. Podkreśla ono również szczególną wagę, jaką ustrojodawca przywiązuje do uregulowań zamieszczonych w tych jednostkach systematycznych⁷². Decyzję ustrojodawcy o wprowadzeniu odrębności w zakresie dokonywania zmian w przepisach tych rozdziałów należy więc uznać za trafną⁷³.

Na problem gradacji trwałości przepisów konstytucyjnych zwracał uwagę już W. Komarnicki, wskazując, że:

Przyjąwszy, iż przepisy konstytucyjne wszystkie, jako takie, potrzebują gwarancji większej trwałości, niż ustawy zwykłe, należy żądać zapewnienia im tych gwarancji, jednak gwarancje te nie mogą być jednakowe, lecz różne dla naczelných zasad konstytucji, różne zaś dla jej szczegółów. Zmiana tych ostatnich, a także uzupełnienie konstytucji, wypełnienie luk w niej, pozostając obstarawione większymi formalnościami, niż uchwalenie ustaw zwykłych, powinno być ułatwione w porównaniu do zmiany zasad konstytucji⁷⁴.

W odniesieniu do ustawy o zmianie Konstytucji Prezydent RP aktualnie nie posiada prawa weta⁷⁵. Natomiast uprawnienie do odesłania ustawy o zmianie Konstytucji do Trybunału Konstytucyjnego, przysługujące w ramach kontroli prewencyjnej, zostało co do zasady ograniczone do kwestii proceduralnych. W Konstytucji RP z 1997 r. przewidziano, że do kompetencji Prezydenta RP należy podpisanie ustawy uchwalonej przez Sejm i Senat w terminie 21 dni oraz zarządzenie jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw⁷⁶.

Analizując problematykę zmiany ustawy zasadniczej wobec upływu czasu, należy również zastanowić się, czy sama zmiana Konstytucji może mieć tymczasowy, a więc ograniczony temporalnie charakter⁷⁷. Należy zatem podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, czy celem przeprowadzenia zmiany Konstytucji może być modyfikacja bądź czasowe zawieszenie jej postanowień z zamiarem przy-

⁶⁹ B. Szczurowski, P. Tuleja, op. cit., s. 1647.

⁷⁰ Ibidem, s. 1652.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ibidem, s. 1647–1648.

⁷³ Ibidem, s. 1652.

⁷⁴ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 580.

⁷⁵ A. Rytel-Warzocha, op. cit., s. 357.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ M. Laskowska, op. cit., s. 26.

wrócenia ich stosowania w przyszłości w dotychczasowym brzmieniu. W przepisie art. 235 Konstytucji RP brak jest odniesienia do tej kwestii. W Polsce taka praktyka co do zasady jest dopuszczalna w zakresie ustawodawstwa zwykłego⁷⁸. Natomiast w odniesieniu do przepisów konstytucyjnych także nie można wykluczyć jednoznacznie dopuszczalności takiej konstrukcji. Podkreśla się jednak, że jej stosowanie wymagałoby spełnienia dodatkowych warunków⁷⁹. Konstytucyjnie doniosła wartość, której realizacji temporalna zmiana konstytucji miałaby służyć, musiałaby bowiem zyskać pierwszeństwo przed inną wartością, jaką w tym przypadku jest nie tylko pewność prawa, lecz przede wszystkim trwałość (stabilność) ustawy zasadniczej⁸⁰.

Podsumowanie

Zamiarem ustrojodawcy II RP było uczynienie z Konstytucji marcowej dokumentu prawnego, a nie jedynie deklaracji politycznej⁸¹. Twórcy Konstytucji RP z 1997 r. pod wieloma względami niewątpliwie wzorowali się na postanowieniach Konstytucji z 1921 r., choć niektóre z jej rozwiązań świadomie odrzucili⁸². Znajomość uregulowań Konstytucji marcowej umożliwia zatem pełniejsze odczytanie treści regulacji zawartych w Konstytucji RP z 1997 r.⁸³

Z uwagi na relatywnie wysokie wymogi większości kwalifikowanej, niezbędne dla przeprowadzenia zmiany ustawy zasadniczej, obie konstytucje należy uznać za „konstytucje sztywne”⁸⁴. Zarówno w Konstytucji RP z 1997 r., jak i w Konstytucji marcowej (w przypadku pierwszego trybu zmiany) określono bowiem taki sam warunek kwalifikowanej większości dwóch trzecich głosujących przy udziale co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Zarówno w Konstytucji marcowej, jak i Konstytucji RP z 1997 r. został ograniczony również udział Prezydenta w ostatnich etapach procedury zmiany konstytucji. Podobieństwo formalne między analizowanymi ustawami zasadniczymi przejawia się również w umiejscowieniu przepisów, które regulują problematykę zmiany ustawy zasadniczej, w systematyce obu aktów. Został im bowiem poświęcony przedostatni rozdział. Zarówno rozdział VII Konstytucji marcowej zatytułowany „Postanowienia ogólne”, jak i rozdział XII aktualnie obowiązującej Konstytucji RP, noszący nazwę „Zmiana Konstytucji” ujmują tę problematykę w jednym artykule⁸⁵.

⁷⁸ Ibidem, s. 27.

⁷⁹ Ibidem, s. 27-28.

⁸⁰ Ibidem, s. 28.

⁸¹ M. Wiącek, *Wpływ Konstytucji marcowej na treść i praktykę stosowania Konstytucji z 1997 r.*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 11, s. 48.

⁸² Ibidem, s. 53.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ A. Rytel-Warzocho, op. cit., s. 357.

⁸⁵ Ibidem.

Natomiast jednym z powodów różnic wskazywanych między obydwoma konstytucjami jest z pewnością odległość czasowa, jaka je dzieli.

Ocena konieczności wprowadzenia zmian w aktualnie obowiązującej Konstytucji RP wymaga starannego rozważenia zasadności podjęcia prac konstytucyjnych, przypuszczalnego zakresu nowych uregulowań, ich treści, a także rzetelnych ram procedury ich uchwalania⁸⁶. Natomiast odpowiedź na pytanie, czy istnieje potrzeba zawierania wyraźnej klauzuli o rewizji ustawy zasadniczej z uwagi na upływ czasu, wymaga rozważenia kilku aspektów.

Niewątpliwie zamieszczenie wyraźnej klauzuli o rewizji Konstytucji po upływie ściśle określonego, wskazanego w niej okresu jest korzystne z punktu widzenia zapewnienia skuteczności regulacji zawartych w ustawie zasadniczej. Umożliwia ono bowiem dokonanie periodycznego przeglądu jej postanowień i ocenę efektywności ich realizacji. Przyczynia się zatem do wyeliminowania unormowań, które w praktyce okazały się nieskuteczne, jak również do zastąpienia ich bardziej odpowiednimi rozwiązaniami. Klauzula poświęcona rewizji Konstytucji z uwagi na upływ czasu sprzyja zatem optymalizacji gwarancji konstytucyjnych i ich lepszemu egzekwowaniu w praktyce. Skłania również do refleksji nad konstrukcją dotychczasowych instytucji i propozycjami w zakresie poprawy ich funkcjonalności. Względy te wyraźnie przemawiają na rzecz zamieszczenia w tekście Konstytucji klauzuli przewidującej rewizję ustawy zasadniczej po upływie określonego w niej okresu. Istotnym zagadnieniem jest jednak sprecyzowanie długości okresu, po którym ma nastąpić ocena skuteczności postanowień konstytucyjnych. Twórcy Konstytucji marcowej za adekwatny uznali okres 25 lat. Należy jednak zastanowić się, biorąc pod uwagę dynamikę procesów zachodzących we współczesnym porządku prawnym, czy okres ten nie jest zbyt długi, by umożliwić realizację celów, którym rewizja Konstytucji miałaby służyć. Precyzyjne określenie przesłanki upływu czasu w sposób konieczny wymaga więc uwzględnienia aktualnych uwarunkowań, które są charakterystyczne dla obowiązującego systemu prawnego.

Zawieranie w ustawie zasadniczej wyraźnej klauzuli o jej rewizji po upływie określonego okresu wiąże się jednak z pewnymi zagrożeniami. Może ono bowiem powodować obawy o trwałość zadekretowanych w niej gwarancji. Niesie również ze sobą ryzyko dokonywania zmian, które będą motywowane partykularnymi interesami politycznymi, a nie potrzebą zagwarantowania skuteczności postanowień konstytucji. Nie sprzyja ono również stabilizacji podstaw porządku prawnego.

Nie można jednak całkowicie odrzucić możliwości zamieszczania takiej klauzuli w tekście ustawy zasadniczej, ponieważ sama Konstytucja może zawierać wady, które ujawnią się dopiero po upływie pewnego okresu jej stosowania⁸⁷.

⁸⁶ L. Garlicki, op. cit., s. 6.

⁸⁷ B. Szczurowski, P. Tuleja, op. cit., s. 1644.

W miarę upływu czasu zachodzące przemiany gospodarcze, społeczne i polityczne mogą sprawić, że normy Konstytucji przestaną być adekwatne do rzeczywistości⁸⁸. W. Komarnicki podkreślał, że ustrój państwa oparty na Konstytucji powinien odpowiadać duchowi i potrzebom narodu⁸⁹. Konstytucja, która przestała być skutecznym narzędziem regulacji unormowanych w niej kwestii, wymaga stosownych modyfikacji po starannym rozważeniu całokształtu okoliczności⁹⁰. Zdaniem W. Komarnickiego: „Zmiana konstytucji nie może być eksperymentem. Musi być więc ostrożna, ewolucyjna, a nie rewolucyjna. Musi stanowić ewolucję systemu [...], ale nie krańcową przeciwność”⁹¹.

Podatność ustawy zasadniczej na zmiany związane z procesem rozwoju historycznego i cywilizacyjnego jest równie istotnym zagadnieniem, co jej trwałość⁹². Nawet najbardziej restrykcyjny tryb zmiany Konstytucji nie wyklucza możliwości wprowadzenia zmian w treści jej uregulowań w taki sposób, by maksymalnie przystosować je do zmieniających się uwarunkowań faktycznych i prawnych⁹³. Zatem dopiero uwzględnienie całokształtu tych czynników pozwoli podjąć trafną decyzję o częstotliwości i zakresie zmian Konstytucji.

Bibliografia

Literatura

- Ciapała J., *Kilka uwag o potrzebie zmian w obowiązującej Konstytucji RP*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.
- Galster J., Lis-Staranowicz D., *Doktryna zastępowalności konstytucji. Ratione materiae wobec ratione temporis*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 10.
- Garlicki L., *O powołaniu naszych czasów do uchwalenia konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 9.
- Gierach E., Syryt A., *Ustawa o zmianie konstytucji – wybrane problemy związane z kontrolą konstytucyjności*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.
- Grabowski R., *Procedury specjalne zmiany konstytucji w państwach europejskich. Odstępstwo czasowe – tryb nadzwyczajny – tryb pilny*, [w:] J. Ciapała, P. Mijał (red.), *Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Bałabana*, Warszawa 2017.
- Granat M., *O paradoksach pojęcia nieformalnej zmiany konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 12.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ W. Komarnicki, *O ustroju...*, op. cit., s. 94.

⁹⁰ B. Szczurowski, P. Tuleja, op. cit., s. 1644.

⁹¹ W. Komarnicki, *O ustroju...*, op. cit., s. 57.

⁹² R. Grabowski, op. cit., s. 113.

⁹³ B. Szczurowski, P. Tuleja, op. cit., s. 1659.

- Izdebski H., *Konstytucjonalizm – legicentryzm – ustawowy nihilizm prawny. O powołaniu naszych czasów do nauki konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 6.
- Komarnicki W., *O ustroju państwa i konstytucji*, Warszawa 2000.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008.
- Laskowska M., *Pojęcie zmiany konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 12.
- Małajny R. M., *Pojęcie konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 2.
- Puchta R., *Czy Konstytucja wymaga naprawy? O propozycjach zmian ustawy zasadniczej*, [w:] M. Zubik (red.), *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2012.
- Rytel-Warzocho A., *Formalna zmiana konstytucji w Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, [w:] A. Domańska, A. Michalak (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 roku. W setną rocznicę uchwalenia*, Łódź 2022.
- Szczurowski B., Tuleja P., *Komentarz do art. 235*, [w:] L. Bosek, M. Safjan (red.), *Konstytucja RP, t. 2: Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.
- Wiącek M., *Wpływ Konstytucji marcowej na treść i praktykę stosowania Konstytucji z 1997 r.*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 11.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1921 r. nr 44, poz. 267.

The passage of time and the revision of the Constitution on the example of the March Constitution of 17th March 1921 and the Constitution of the Republic of Poland of 2nd April 1997

Abstract

The constitution, as the basic law, expresses the lasting values of the nation, which bind future generations. However, there are solutions that consist in a change or review of its provisions after a specified period of time. Particularly noteworthy in this context is the March Constitution of 1921, which provides for the institution of revision due to the passage of 25 years. The currently applicable Constitution of the Republic of Poland of 1997 stipulates only one procedure of amending its provisions, apart from the aspect of the passage of time. The creators of the Constitution of 1997 relied in some respects upon the provisions of the March Constitution, although they consciously rejected some of its solutions. Assessment of the need to change the Constitution requires careful consideration of the justification for introducing new regulations, as well as a reliable procedural framework for their adoption.

Keywords: constitution, amendment to the constitution, March Constitution, Constitution of the Republic of Poland, revision of the constitution, constitutional law.