LOKALNIE

NOWA KONSTYTUCJA? OD CZEGO ZACZĄĆ?

Michał Adam Szymański · 8 sierpnia 2025

Jak będzie przebiegał proces zmiany Konstytucji?

Prezydent Karol Nawrocki w inauguracyjnym orędziu wygłoszonym przed Zgromadzeniem Narodowym zadeklarował, iż jego celem jest rozpoczęcie prac nad projektem nowej konstytucji, który miałby być gotowy do 2030 roku (a zatem na koniec jego pierwszej kadencji). Ideę tę należy traktować więc jako swoisty „główny cel" nowej głowy państwa oraz informację, co prawdopodobnie będzie przedmiotem kolejnej kampanii prezydenckiej.

Polska ustawa zasadnicza nie jest specjalnie lubiana na polskiej prawicy – powszechnie określa się ją mianem „konstytucji Kwaśniewskiego", choć, prawdę powiedziawszy, jest to ocena nieco zbyt surowa, a jej krytycy nie chcą zazwyczaj dostrzec jej mocno konserwatywnego rysu w obszarze aksjologii. Nie czas i miejsce jednak na to, by analizować dobre i złe strony ustawy zasadniczej z 1997 roku – faktem jest, że od wielu lat politycy prawicy podkreślają, iż Polska, tak jak Węgry, powinna przyjąć nową konstytucję.

Niestety z pewnym smutkiem odnotować należy fakt, że rozmowy na ten temat zazwyczaj toczone są na poziomie absolutnie amatorskim (zazwyczaj sprowadzając je do standardowego narzekania na „konstytucję Kwaśniewskiego" oraz rozważań, czy lepszy byłby w Polsce model prezydencki rodem ze Stanów Zjednoczonych, czy może jednak kanclerski jak w Niemczech – prawdę powiedziawszy, gdyby ktoś się mnie o to spytał, powiedziałbym, że... jest to najmniej ciekawy z problemów, przed którymi stoi polski konstytucjonalizm), prowadzone przez polityków, publicystów bądź przypadkowych prawników, zaś najrzadziej o zabranie głosu prosi się... konstytucjonalistów. Z racji na fakt, że naukowo prawem konstytucyjnym zajmuję się od około dekady, czuję się w pewien sposób upoważniony do udziału w tej debacie.

> Jeśli chcemy jednak, ażeby nasza debata nad przyszłą konstytucją była faktycznie merytoryczna, musimy postawić sobie pytanie – od czego zacząć?

Odpowiedź na nie będzie dla wielu Czytelników niestety niezwykle nudna, gdyż dotyczy pewnych problemów natury proceduralnej. Warto jednak je zasygnalizować, jeśli zależy nam na tym, by proces ten został przeprowadzony w sposób legalny i nie budzący prawnych kontrowersji.

Konstytucja RP zawiera rozdział XII zatytułowany *Zmiana Konstytucji*, w którym znajduje się jeden artykuł – 235., a w nim siedem ustępów. I tak zgodnie z art. 235 ust. 1 Konstytucji projekt ustawy o zmianie

Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej. Kolejne ustępy opisują zasady procedowania projektu ustawy o zmianie Konstytucji. Ustęp 4 wskazuje, że ustawę o zmianie Konstytucji uchwala Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Dodatkowo, zgodnie z ustępem 6, jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII, podmioty określone w ust. 1 mogą zażądać w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Z wnioskiem w tej sprawie podmioty te zwracają się do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłocznie przeprowadzenie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku.

Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli za tą zmianą opowiedziała się większość głosujących. Rozdział I (*Rzeczpospolita*) zawiera najbardziej podstawowe normy ustrojowe, z kolei Rozdział II reguluje wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela, stąd wprowadzona możliwość zapytania Narodu Polskiego o zgodę na wprowadzanie zmian w tych trzech kluczowych rozdziałach (przypomnijmy, że próba zmienienia omawianego art. 235 Konstytucji również mogłaby być przedmiotem referendum). Po zakończeniu postępowania Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej uchwaloną ustawę do podpisu. Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Prezydentowi – zauważmy – nie przysługuje prawo weta. Kontrowersje budzi też pytanie, czy taki projekt może on skierować do Trybunału Konstytucyjnego (osobiście stoję na zdrowo-rozsądkowym stanowisku, iż może, ale wyłącznie celem kontroli przez Trybunał prawidłowości przebiegu procesu procedowania ustawy o zmianie Konstytucji pod kątem formalnym).

> Zauważmy fundamentalny problem – konstytucja przewiduje możliwość zmiany Konstytucji (zmiany jej treści), ale nie jej całkowite odrzucenie i wprowadzenie nowej.

Istnieje, co prawda, mniejszościowy pogląd głoszący, że byłoby możliwe wprowadzenie nowej konstytucji na podstawie art. 125 Konstytucji, który reguluje referenda ogólnokrajowe „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa". Jego zwolennicy podnoszą, że ciężko znaleźć sprawę o jeszcze bardziej „szczególnym znaczeniu dla państwa" niż wprowadzenie nowej konstytucji. Jest to jednak pogląd, prawdę mówiąc, absurdalny – referendum ogólnokrajowe ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów, a jeżeli wzięła w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący. Pozytywny wynik referendum nakłada na Sejm obowiązek przyjęcia ustawy, która będzie realizować wolę Narodu. Sęk w tym, że mowa tu o przyjęciu „zwykłej" ustawy, a nie ustawy o zmianie Konstytucji, a cała procedura jest o wiele „prostsza", gdyż nie zawiera obostrzeń, które zawarto w art. 235 (przypomnijmy tylko podstawową informację – większość dwóch trzecich w izbie niższej parlamentu!). Teoria, iż wprowadzenie nowej konstytucji miałoby być „łatwiejsze" niż jej znowelizowanie, jest teorią, której nie da się bronić.

> Jakie więc są możliwości? Czy jesteśmy faktycznie skazani na aktualną konstytucję? Nie mamy możliwości dokonania zmian? Otóż nie, można wskazać dwie ścieżki, którymi prawodawca może podążyć.

Pierwsza z nich to nie tyle uchwalenie nowej konstytucji, co wykorzystanie znanego już nam i obowiązującego art. 235 – czyli nie całkowite odrzucenie ustawy zasadniczej z 1997 roku, a dokonanie w niej zmian. Jeżeli zmiany te miałyby polegać na, przykładowo, wzmocnieniu roli Prezydenta i osłabieniu Prezesa Rady Ministrów czy też rozsądnym opisaniu zasad prowadzenia polityki zagranicznej (charakterystycznych dla III RP sporów pomiędzy głową państwa a MSZ można było uniknąć – po transformacji ustrojowej, lecz przed wprowadzeniem nowej konstytucji ministrowie spraw zagranicznych oraz obrony narodowej byli „ministrami prezydenckimi" i byli oni wskazywani nie przez premiera, ale właśnie przez głowę państwa) czy wprowadzeniu, podobnie jak na Węgrzech, do katalogu źródeł prawa (art. 87 Konstytucji) nowego rodzaju źródła prawa w postaci „ustaw konstytucyjnych" (ustaw dotyczących szczególnych kwestii ustrojowych, możliwych do znowelizowania bądź uchylenia w podobnie lub równie skomplikowany sposób, co sama konstytucja) – to bardziej racjonalnym wyborem wydaje się zastosowanie art. 235 i jedynie znowelizowanie konstytucji.

Gdyby zmiany te nie dotykały rozdziału I, II oraz XII, to (zakładając w tym momencie, że w 2027 roku prawicowa koalicja uzyskałaby większość konstytucyjną – co przecież wcale nie jest pewne), to wówczas możliwe byłoby dokonanie zmian w ustawie zasadniczej bez konieczności przeprowadzenia referendum (a takowe, z całą pewnością, byłoby zorganizowane na wniosek posłów opozycji). Dodatkowo uchwalenie nowej konstytucji mogłoby być odczytane jako swoisty koniec III RP – prawica w 2030 roku będzie musiała odpowiedzieć sobie na pytanie, czy faktycznie chce taki ruch ostatecznie wykonać.

Odczytuję jednak wypowiedź Prezydenta jako chęć nie tyle zmian na poziomie *stricte* ustrojowym (np. wzmocnienie głowy państwa), ale jako gotowość do stworzenia w pełni nowej konstytucji – od preambuły do ostatniej kropki. Czy jest to dziś prawnie możliwe? Nie. Czy może być? Otóż tak.

Jeżeli Prezydent chce zaproponować faktycznie nową konstytucję, musi najpierw zaproponować zmianę aktualnie obowiązującej. Na podstawie art. 235 Konstytucji musi on przedłożyć projekt ustawy o zmianie Konstytucji, która stworzy podstawę prawną (na przykład art. 235a Konstytucji zawarty w Rozdziale XIIa zatytułowanym *Uchwalenie nowej Konstytucji*) dla dalszych działań.

W jaki sposób powinien być on sformułowany? Zdrowo-rozsądkowy. Rzeczywiście nowa konstytucja, będąca nowym rozdziałem w dziejach polskiej państwowości, powinna zawierać normę zakładającą co najmniej takie same większości w izbach parlamentu, co art. 235, a także przeprowadzenie referendum konstytucyjnego. Z technicznego punktu widzenia warto wskazać, że istotnie można byłoby odwołać się w art. 235a do wspomnianego już art. 125 – podobnie jak ma to miejsce w art. 90 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym „wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy (tj. umowy, w której Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach) może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125" (to właśnie ten przepis był podstawą prawną dla przeprowadzenia tzw. referendum akcesyjnego).

Oczywistym problemem takiego rozwiązania jest natomiast fakt, iż należy zdawać sobie sprawę z możliwości politycznej porażki – zdawać sobie sprawę należy z faktu, iż środowiska liberalno-lewicowe będą starały się projekt nowej konstytucji przedstawiać w najczarniejszych barwach, zarzucając jej zapewne „niedemokratyczny" charakter (nawet jeżeli będzie ona jak najbardziej demokratyczna, ale zbudowana np. na mocno chrześcijańskich filarach). Odradzałbym przy tworzeniu art. 235a Prezydentowi (czy też komukolwiek, kto będzie inicjował procedowanie ustawy o zmianie Konstytucji) pomysły, by takowy przepis nie przewidywał przeprowadzenia referendum konstytucyjnego. Odradzałbym z dwóch powodów – polityczno-wizerunkowych (taka konstytucja byłaby odbierana jako narzucona społeczeństwu i nie posiadałaby mocnej legitymacji), ale i prawnych (oznaczałoby to bowiem, że art. 235a Konstytucji jest mniej „proobywatelski" niż art. 235, a to mogłoby służyć za podstawę do tworzenia kolejnych teorii o „niepraworządności" i kolejnych szaleńczych tez, np. o „nieobowiązywaniu" nowej konstytucji).

Która ścieżka byłaby lepsza? Jest to już pytanie natury politycznej, nie prawnej. I jest to rzecz, o której – wbrew pozorom – warto jest już na samym początku konstytucyjnej debaty porozmawiać.

Oryginał: https://nlad-kopia1113.instawp.site/nowa-konstytucja-od-czego-zaczac/

DOBRA ANALIZA WYMAGA CZASU

Rzetelny tekst to dni pracy: źródła, dane, redakcja. Każda wpłata pozwala nam przygotować kolejny. Nawet niewielka kwota ma znaczenie.

WSPIERAM ANALIZY

wspieram.nlad.pl



Zeskanuj, aby wesprzeć