

Politeja

Nr 1(76), 2022, s. 327-343

<https://doi.org/10.12797/Politeja.19.2022.76.16>

Licencja: CC BY-NC-ND 4.0

Rafał SMOLEŃ 

Uniwersytet Warszawski

rafal.smolen@uw.edu.pl

## PROBLEMATYKA WIĘKSZOŚCI GŁOSÓW WYMAGANEJ DO ZMIANY KONSTYTUCJI RP Z 1997 ROKU

### ABSTRACT

**Some Problems Associated with the Majority of Votes Required for Amending the 1997 Constitution of Poland**

The aim of this paper is to supplement the findings made by the doctrine of constitutional law regarding the requirements of the majority of votes for amending the 1997 Constitution of Poland at the parliamentary stage of that procedure. The following issues will be analysed in particular: the significance of constitutional amendment rules in a democratic system of government and their impact on its rigidity and durability; the role of the *quorum* as a factor contributing to the majority of votes' requirements and some political dilemmas associated with that matter; the reasons and consequences of adopting different levels of the majority of votes for amending the Constitution in the Sejm and the Senate and their relation to the form of the relationships between those chambers. Regulations regarding amending the 1997 Constitution of Poland will be presented against a background of contemporary constitutions of European states. The important interpretative context will be constituted by the issues of axiology of democracy, parliamentary bicameralism and legitimization of power.

**Keywords:** amendment of a constitution, majority of votes, axiology of democracy

**Słowa kluczowe:** zmiana konstytucji, większość głosów, aksjologia demokracji

## UWAGI WSTĘPNE

Zmiana konstytucji to temat dla nauki prawa konstytucyjnego podstawowy. Wynika to przede wszystkim ze znaczenia korelacji między kształtem zasad zmiany konstytucji a trwałością całego systemu konstytucyjnego. Trwałość konstytucji nie jest przy tym prostą konsekwencją sztywności zasad jej zmiany, zależy raczej od odpowiedniego wyważenia między ich sztywnością a elastycznością, z uwzględnieniem właściwej dla danego państwa i społeczeństwa kultury demokratycznej. Innymi słowy, sztywność zasad zmiany konstytucji nie musi oznaczać jej trwałości, a elastyczność tych zasad – jej niestabilności. Nadmierne usztywnienie konstytucji może zachęcać do jej zmiany w sposób niekonstytucyjny, a elastyczność zasad zmiany konstytucji, zwłaszcza w państwach o długich tradycjach demokratycznych, nie musi prowadzić do pochopnych zmian konstytucyjnych.

Tryb zmiany konstytucji stanowi przy tym jeden z podstawowych czynników definicyjnych konstytucji (konstytucja jako ustawa o szczególnej formie i mocy prawnej, w tym o szczególnym trybie zmiany) oraz jedno z podstawowych kryteriów klasyfikacji konstytucji (konstytucje sztywne i elastyczne). W konsekwencji tryb zmiany konstytucji uznaje się za tzw. tradycyjną materię konstytucyjną, tzn. należy on do tych zagadnień – obok naczelnych zasad ustroju, systemu organów państwowych i sytuacji jednostki – które są przedmiotem zainteresowania każdego ustrojodawcy i są regulowane w każdej współczesnej konstytucji państwowej<sup>1</sup>.

W końcu zmiana konstytucji stanowi dla prawa konstytucyjnego problem węzłowy, w tym sensie, że uregulowania dotyczące zmiany konstytucji tworzą i odzwierciedlają rozmaite zasady czy mechanizmy o decydującym dla wspólnoty politycznej znaczeniu, związane z hierarchią źródeł prawa, kształtowaniem organów państwowych i ich wzajemnymi relacjami czy zakresem władzy większości i prawami mniejszości.

Równocześnie zasady zmiany konstytucji, w tym składające się na nie wymogi większościowe, należą – mimo swojej pozornej prostoty i jednoznaczności – do tych zagadnień, które budzą niekiedy wiele pytań i wątpliwości, sporów i kontrowersji doktrynalnych; zwłaszcza w przypadku tych konstytucji, które przewidują dla swojej zmiany kilka alternatywnych trybów, a ich zastosowanie uzależniają od treści proponowanych zmian.

---

<sup>1</sup> Przyjmuje się przy tym, że wszystkie zasadnicze elementy trybu zmiany konstytucji powinny być określone właśnie na poziomie konstytucyjnym, a prawodawca podkonstytucyjny powinien mieć niewielką swobodę regulacyjną. Z uwagi na zasadę autonomii parlamentu – instytucji, która tradycyjnie odgrywa podstawową rolę w zmienianiu konstytucji – przepisy uszczegóławiające konstytucyjne zasady proceduralne zmiany konstytucji na ogół są zawierane w regulaminach parlamentarnych.

## WIĘKSZOŚĆ GŁOSÓW WŁAŚCIWA DLA ZMIANY KONSTITUCJI

Zmiana konstytucji, która w licznych systemach konstytucyjnych może być rozumiana także jako obejmująca ustanowienie nowej konstytucji<sup>2</sup>, bywa postrzegana jako najważniejsza i najbardziej doniosła – i praktycznie, i symbolicznie – decyzja, jaką może podjąć suweren lub jego przedstawiciele. Mogłoby się zatem wydawać, że konstytucja każdego demokratycznego państwa, jako jego najwyższe prawo, najwyższe większości przewidywać winna dla swojej zmiany. Przyjęcie w konstytucji, że niektóre decyzje państwowe wymagają spełnienia wyższych wymogów większościowych, mogłoby przecież podawać w wątpliwość sens zaostrożenia tych wymogów – skoro można by je zmienić w drodze zmiany konstytucji.

Większości głosów dla zmiany konstytucji należą – rzeczywiście – do tych najwyższych, zarazem liczne są przykłady konstytucji, które przewidują, że do zmiany części postanowień, przynajmniej w niektórych sytuacjach proceduralnych, wystarczy większość niższa niż kwalifikowana – bezwzględna albo nawet względna. Nie oznacza to, że konstytucję taką automatycznie powinniśmy zaliczyć do elastycznych; na sztywność konstytucji wpływ mają przecież także inne wymogi proceduralne niż te *stricto* większościowe, nie wspominając już o ograniczeniach materialnych – treściowych granicach zmiany konstytucji, wynikających z wartości w systemie demokratycznym niepodważalnych i nieusuwalnych, nieraz wyrażanych w postanowieniach niezmiennych<sup>3</sup>.

Równocześnie trzeba odnotować, że dla niektórych szczególnie ważnych decyzji w niektórych konstytucjach wymaga się – jednak – większości jeszcze wyższych niż do zmiany tych konstytucji. Konstytucja RP z 1997 roku, ściśle rzecz biorąc, przewiduje tylko jeden taki przypadek. O ile jej art. 235 ust. 4 stanowi, że *Ustawę o zmianie Konstytucji uchwała 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*<sup>4</sup>, o tyle art. 90 ust. 2 wymaga, aby ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikowanie przez prezydenta umowy międzynarodowej, na podstawie której Rzeczpospolita Polska przekazuje organowi lub organizacji międzynarodowej kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, była przyjmowana większością 2/3 głosów w obu izbach, przy zwykłym kworum. Można

<sup>2</sup> Niektóre konstytucje – np. obecnie obowiązujące konstytucje bułgarska, hiszpańska czy gruzińska – wyraźnie odróżniają od siebie zmianę rozumianą jako mniej bądź bardziej znaczące poprawki do obowiązującej konstytucji oraz ustanowienie nowej konstytucji (można by powiedzieć: „zamianę” konstytucji). Por. J. Trzeciński, *How to Adopt a New Constitution*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie – Studi polacco-italiani di Toruń” 2018, vol. 14, s. 66.

<sup>3</sup> Przy czym konstytucyjne postanowienia niezmiennalne obejmują niekiedy także te zasady czy rozwiązania, które nie są konieczne dla systemu demokratycznego, ale z innych względów zostały uznane przez ustrojodawcę za niepodlegające zmianie (np. federalna struktura państwa w Ustawie Zasadniczej Niemiec z 1949 r. czy zakaz nadawania i uznawania tytułów szlacheckich w Konstytucji Grecji z 1975 r.).

<sup>4</sup> Co można określić jako „zwykłe kworum”. Tak M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020, s. 35 i n.

dodać, że większości jeszcze wyższe Konstytucja przewiduje w art. 131 ust. 2 i art. 145 ust. 2 (2/3 ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego – do stwierdzenia trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu oraz do postawienia prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu), a także w art. 98 ust. 3 (2/3 ustawowej liczby posłów – do skrócenia kadencji parlamentu). Ponieważ jednak w opisanych w obu tych przepisach procedurach nie biorą udziału obie izby: i Sejm, i Senat (tylko Zgromadzenie Narodowe lub sam Sejm), większości głosów, o których w nich mowa, trudno z większościami głosów do zmiany Konstytucji bezpośrednio zestawiać.

We współczesnych państwach demokratycznych do zmiany konstytucji najczęściej wymaga się jednak – przynajmniej w jednej z izb parlamentu – kwalifikowanej większości głosów; często jest to właśnie większość 2/3 oddanych głosów lub większość 2/3 wszystkich deputowanych. Zdarzają się wszakże konstytucje, które wymagają w tym zakresie większości jeszcze wyższych, choć nieraz dopiero w konsekwencji nieosiągnięcia porozumienia na wcześniejszym etapie procedury, w dodatku niekoniecznie w ramach tego samego organu. Przykładowo art. 151 Konstytucji Rumunii z 1991 roku stanowi, że *Projekt zmiany wymaga przyjęcia przez Izbę Deputowanych i Senat większością głosów co najmniej dwóch trzecich głosów członków każdej z izb* (ust. 1); jeżeli jednak *w procedurze mediacyjnej nie osiągnie się porozumienia, Izba Deputowanych i Senat na wspólnym posiedzeniu, decydują większością co najmniej trzech czwartych głosów deputowanych i senatorów* (ust. 2)<sup>5</sup>. W pewnym zakresie odwrotną sytuację przewiduje uchwalona w tym samym roku konstytucja sąsiedniej Bułgarii, która dla zmiany swoich przepisów – wszystkich poza tymi, których zmiana jest zarezerwowana dla Wielkiego Zgromadzenia Narodowego – wymaga większości 3/4 członków Zgromadzenia Narodowego (*w trzech głosowaniach w różnych dniach*); w przypadku nieuzyskania takiej większości, ale uzyskania więcej niż 2/3 głosów członków ZN w ponownym głosowaniu wystarczająca jest już jednak większość 2/3 głosów członków ZN (art. 153 i 155)<sup>6</sup>. Ewenementem na tle innych państw demokratycznych jest Konstytucja Liechtensteinu z 1921 roku, która do swojej zmiany lub dokonania ogólnie obowiązującej wykładni wymaga *jednomysłnej zgody obecnych na posiedzeniu członków Landtagu lub większości 3/4 głosów obecnych członków na dwóch kolejnych posiedzeniach Landtagu, a w każdym przypadku zgody wyrażonej w referendum* (art. 66) *i następującej każdorazowo po nim zgody Panującego Księcia, z wyjątkiem procedury zniesienia monarchii* (art. 113) (art. 112 ust. 2)<sup>7</sup>.

W ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 roku o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przyjęto, że jej uchwalenie w Zgromadzeniu Narodowym winno nastąpić większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby jego członków (art. 8 ust. 3); przy czym art. 1 ust. 1 tej ustawy konstytucyjnej dodawał, jak wiadomo, że ostatecznie Konstytucję *przyjmuje Naród w referendum konstytucyjnym* (zwraca uwagę użycia słowa „przyjmuje”, a nie „zatwierdza”).

<sup>5</sup> *Konstytucja Rumunii*, przeł. A. Cosma, Wydawnictwo Sejmowe, [online] [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Rumunia\\_pol\\_010711.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Rumunia_pol_010711.pdf), 13 VIII 2021.

<sup>6</sup> *Konstytucja Republiki Bułgarii*, przeł. H. Karpińska, wstęp J. Karp, Warszawa 2012.

<sup>7</sup> *Konstytucja Księstwa Liechtensteinu*, przeł. R. Grabowski, wstęp S. Grabowska, Warszawa 2013.

Artykuł 91 Konstytucji PRL z 1952 roku stanowił, że *Zmiana Konstytucji może nastąpić tylko w drodze ustawy uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej większością co najmniej dwu trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów*. Kwalifikowana większość głosów do zmiany konstytucji nie była jednak regułą w XX-wiecznych polskich uregulowaniach w tym zakresie, na co wskazuje już choćby art. 80 ust. 3 konstytucji kwietniowej z 1935 roku, który przewidywał, że *Ustawa, zmieniająca Konstytucję z inicjatywy Prezydenta Rzeczypospolitej, wymaga zgodnych uchwał Sejmu i Senatu, powziętych zwykłą większością głosów; z inicjatywy zaś Rządu lub Sejmu – zgodnych uchwał, powziętych większością ustawowej liczby posłów i senatorów*. Artykuł 125 konstytucji marcowej z 1921 roku przewidywał wprawdzie, że *Zmiana Konstytucji może być uchwalona w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, względnie członków Senatu, większością 2/3 głosów*, przy czym *Drugi z rzędu na zasadzie tej Konstytucji wybrany Sejm mógł dokonać jej rewizji własną uchwałą, powziętą większością 3/5 głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów*, jednak co 25 lat, licząc od jej uchwalenia, konstytucja ta miała być poddawana *rewizji zwyczajną większością głosów Sejmu i Senatu, połączonych w tym celu w Zgromadzenie Narodowe*.

## KWORUM JAKO CZYNNIK WSPÓŁOKREŚLAJĄCY WYMÓG WIĘKSZOŚCI GŁOSÓW

Z pojęciem większości głosów ściśle związana jest, jak widać, liczba osób stanowiąca punkt wyjścia do obliczania tej większości, określana albo jako najmniejsza możliwa (np. „w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów” – kworum *sensu stricto*), albo w sposób sztywny (np. „ustawowa liczba posłów” – w tym przypadku można powiedzieć, że minimalna wymagana większość głosów jest w istocie równoznaczna z kworum), a także liczba osób rzeczywiście biorących udział w głosowaniu. Czynniki te właściwie współkształtują wymóg większości głosów; bez analizy uregulowań dotyczących kworum nie sposób całościowo wyciągać wniosków na temat większości głosów i tych większości ze sobą porównywać.

W przeciwieństwie do większości głosów dookreślanych przez formułę *ustawowej liczby posłów (senatorów, członków Zgromadzenia Narodowego)* większości głosów z art. 235 są częściowo zmienne – mieszcząc się w przedziale między najmniejszą (230 posłów i 50 senatorów) a największą (460 posłów i 100 senatorów) możliwą liczbą głosujących, zależą od liczby posłów lub senatorów, którzy faktycznie biorą udział w głosowaniu. To też oznacza, że w skrajnym przypadku w sensie formalnym wystarczy, aby za zmianą Konstytucji opowiedziało się 154 posłów i 26 senatorów. Wątpliwe jednak, czy taka zmiana cieszyłaby się wystarczającą legitymacją polityczną i społeczną. Również jej legitymacja aksjologiczna mogłaby budzić zasadnicze wątpliwości, ze względu na zasadę reprezentatywności parlamentu. Czy zmiana Konstytucji dokonana tak małą liczbą głosów odpowiadałaby racjom, jakie stały za wprowadzeniem wymogu szczególnie wysokiej większości głosów?

Dodać warto jednak, że wymogi większościowe dla sejmowego głosowania nad zmianą Konstytucji i np. głosowania w sprawie skrócenia kadencji Sejmu (wspomniany art. 98 ust. 3) będą *de facto* tymi samymi wymogami, jeżeli w sejmowym głosowaniu nad zmianą Konstytucji wezmą udział wszyscy posłowie. Nawet w przypadku ważnych lub kontrowersyjnych zmian w Konstytucji taka zbieżność nie musi być jednak oczywista. Przy tej okazji, pomijając pytanie o ich kontrowersyjność, warto zwrócić uwagę na to, przy jakiej frekwencji przyjmowane były dwie dotychczasowe zmiany Konstytucji; w głosowaniach nad zmianą art. 55 (w 2006 roku) wzięło udział jedynie 421 posłów (i 81 senatorów), nad zmianą art. 99 (w 2009 roku) – 413 posłów (i 80 senatorów)<sup>8</sup>. Warto też przypomnieć, że w głosowaniu nad uchwaleniem Konstytucji, 2 kwietnia 1997 roku, uczestniczyło 497 na 560 członków Zgromadzenia Narodowego<sup>9</sup>.

Skoro zmiana Konstytucji wymaga innej niż zwykła większości głosów, oddanych w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby uprawnionych do głosowania, to wstrzymanie się od głosu można traktować, także w kategoriach prawnych, jako określony rodzaj decyzji – skoro, jak wiadomo, w przypadku wymogu większości bezwzględnej lub kwalifikowanej prawne skutki głosu wstrzymującego są takie same jak głosu przeciw. Taką decyzją, również w sensie prawnym, może być też brak udziału w głosowaniu, wpływający na jego ostateczny wynik lub powodujący, że nie będzie miało ono skutku wiążącego („zerwanie kworum”).

Powstaje pytanie, czy decyzja o niewzięciu udziału w głosowaniu – zwłaszcza w przypadku fundamentalnych dla państwa zmian w Konstytucji, ale pytanie to można odnieść do głosowania w każdej bardziej istotnej dla państwa sprawie – odpowiadałaby istocie mandatu parlamentarnego, współkształtowanej przez zasadę przedstawicielstwa. Czy byłaby ona spójna z wymogami, jakie wobec przedstawicieli narodu formułowane są choćby w art. 7 Regulaminu Sejmu, zgodnie z którym *Posła obowiązuje obecność i czynny udział w posiedzeniach Sejmu oraz organów Sejmu, do których został wybrany* (ust. 1 zd. 1), a *Do podstawowych obowiązków posła należy w szczególności: 1) udział w głosowaniach podczas posiedzeń Sejmu i w komisjach sejmowych* (ust. 4)<sup>10</sup>? Chyba jeszcze wyraźniej wymogi w tym zakresie formułuje Regulamin Senatu, który w art. 19 stanowi, że *Senatora obowiązuje obecność i czynny udział w posiedzeniach Senatu oraz organów Senatu, do których został wybrany* (ust. 1), a *Senatorowi uczestniczącemu w posiedzeniu nie wolno uchylić się od udziału w głosowaniu* (ust. 3 zd. 1)<sup>11</sup>.

Odpowiedź na pytanie o możliwość nieuczestniczenia w głosowaniu nad zmianą Konstytucji (czy innego równie ważnego prawa) – zwłaszcza gdyby miało to mieć

<sup>8</sup> Dane za R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 1997-2007*, Warszawa 2009, s. 89-90 oraz R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 2008-2011*, Warszawa 2013, s. 44 i 58.

<sup>9</sup> Stenogram tego posiedzenia dostępny na stronie <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=zn4&dzien=1&wyp=0&kad=2>, 11 VIII 2021.

<sup>10</sup> Zob. jednak także art. 7 ust. 8 Regulaminu Sejmu, w którym zawarto tylko częściowo zamknięty katalog przyczyn usprawiedliwiających niemożność wzięcia przez posła udziału w posiedzeniu Sejmu lub komisji bądź w głosowaniu.

<sup>11</sup> Art. 22 ust. 2a Regulaminu Senatu również zawiera jednak półotwarty katalog przeszkód usprawiedliwiających udział w posiedzeniu Senatu lub jego organu, a także w głosowaniu na posiedzeniu Senatu.

wpływ na wynik tego głosowania, co w pewnym uproszczeniu można sprowadzić do formuły „głosowania przez niegłosowanie” – nie jest jednak łatwa i powinna być dokonywana *a casu ad casum*, z uwzględnieniem treści określonej w Konstytucji roty ślubowania poselskiego (senatorskiego) i całości konstytucyjnej aksjologii. Pewne wydaje się jednak, że jeżeli np. niewzięcie udziału w głosowaniu mogłoby przyczynić się do zatrzymania czy choćby zahamowania destrukcji systemu demokratycznego, decyzję taką należałoby uznać za prawnie – i moralnie – uzasadnioną. Podobnie gdyby – przykładowo – głosowanie zostało zarządzane przez prowadzącego obrady marszałka czy wicemarszałka z ewidentnym pogwałceniem Konstytucji czy regulaminu izby (a więc wyrażanej w art. 7 i art. 2 Konstytucji zasady legalizmu).

Z problemem kworum potrzebnego do zmiany Konstytucji łączy się problem trybu, w jakim Konstytucja w tym zakresie mogłaby ewentualnie zostać zmieniona<sup>12</sup>; w szczególności chodzi tu o to, czy do zmiany postanowień Konstytucji dotyczących kworum wymaganego do zmiany Konstytucji zastosowanie mogłoby znaleźć kwalifikowany tryb jej zmiany, uwzględniający referendum zatwierdzające tę zmianę. Użycie w art. 235 ust. 6 zd. 1 – *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* – dość ogólnego słowa „dotyczy” oznacza – zdaniem, jak się wydaje, większości doktryny – że ocena w tym zakresie powinna być dokonywana wedle kryteriów materialnych, a nie ściśle formalnych. I tak jeśli ustawa o zmianie Konstytucji zmieniałaby liczbę członków Sejmu lub Senatu – a więc ową „ustawową liczbę” określoną w zawartych w rozdziale IV *Sejm i Senat* art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 – to jako wpływająca w sposób wyraźny i bezpośredni na kształt choćby art. 235 powinna być zatwierdzona w referendum. W moim przekonaniu także słowo „zmieniającej” z ust. 5 art. 235 – *Uchwalenie przez Sejm ustawy zmieniającej przepisy rozdziałów I, II lub XII Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po pierwszym czytaniu projektu tej ustawy* – należy właśnie w taki, materialny sposób rozumieć. Przyjęcie przeciwnej interpretacji mogłoby prowadzić do obejścia Konstytucji<sup>13</sup>. Odwoływanie się do argumentu zakładającego, że skoro ustrojodawca w tych dwóch różnych przepisach użył różnych słów, to musiał mieć różne rzeczy na myśli, jest moim zdaniem dalece zawodne, jako że każda zmiana „dotycząca” przepisu prawnego, a więc wpływająca na ten przepis (jeśli nie na jego tekst, to na jego treść, znaczenie), równocześnie zmienia (przekształca) ten przepis<sup>14</sup>. Zatem usta-

<sup>12</sup> Co jakiś czas – od lat – formułuje się przecież postulaty zmniejszenia liczby parlamentarzystów, zwłaszcza posłów. Przykładowo projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej autorstwa PiS ze stycznia 2010 r. zakładał, że Sejm składa się z 360 wybranych posłów, a Senat z 50 wybranych senatorów oraz z senatorów z urzędu – osób, które w przeszłości sprawowały urząd prezydenta RP na podstawie wyborów bezpośrednich. Zob. projekt tej konstytucji dostępny na stronie <http://niezniknelo.com/konstytucjaPiS2010.pdf>, 13 VIII 2021.

<sup>13</sup> W tej kwestii stanowisko doktryny jest już jednak dość niejednolite. Przeciwno interpretowaniu tej formuły w taki sposób jak wspomnianej formuły „dotyczy” opowiada się np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019, s. 50.

<sup>14</sup> Zob. uwagi dotyczące m.in. ograniczeń wykładni polegającej na odwoływaniu się do intencji twórców konstytucji w W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2014, vol. 9, s. 12.

wa o zmianie Konstytucji zmieniająca określoną w rozdziale IV „ustawową liczbę” posłów lub senatorów, a w konsekwencji zmieniająca (treść) art. 235, nie mogłaby zostać uchwalona wcześniej niż 60 dnia po pierwszym czytaniu.

W końcu warto wspomnieć, że choć kworum potrzebne do zmiany Konstytucji RP z 1997 roku należy do typowych na tle innych systemów konstytucyjnych, to w niektórych z nich jest ono określane na wyraźnie niższym bądź wyższym poziomie; choć nie zawsze wynika to z norm rangi konstytucyjnej, ale z regulaminów parlamentarnych. Przykładowo kworum do zmiany konstytucji w czeskim Senacie wynosi 1/3 (wymagana większość wynosi 3/5 obecnych senatorów; w Izbie Poselskiej wymaga się już jednak zgody 3/5 wszystkich posłów – art. 39 ust. 4 Konstytucji Czech z 1992 roku). Niezwykle oryginalne są uregulowania irlandzkie – zgodnie z art. 21 regulaminu Izby Reprezentantów kworum potrzebne do zmiany konstytucji wynosi tam 20 ze 160 (obecnie<sup>15</sup>) deputowanych (chyba że posiedzenie rozpocznie się... przed godziną 12.00 – wtedy wystarczy zaledwie 10 deputowanych)<sup>16</sup>, a zgodnie z art. 19 regulaminu Senatu – 6 na 60 senatorów<sup>17</sup>. Wyższe niż w Polsce wymogi dotyczące kworum do zmiany konstytucji przewidują natomiast Konstytucja Belgii z 1831 roku (2/3 członków każdej z izb – art. 195 ust. 5) czy Konstytucja Łotwy z 1922 roku (2/3 członków Sejmu – art. 76).

## KWALIFIKOWANA WIĘKSZOŚĆ GŁOSÓW W SEJMIE

Sam przymiotnik „kwalifikowany” jest słownikowo definiowany m.in. jako *wyselekcjonowany spośród innych rzeczy tego samego rodzaju ze względu na najwyższą jakość*<sup>18</sup> czy *poddany selekcji jakościowej, najlepszy, najwyższej wartości*<sup>19</sup>. W naukach prawnych funkcjonuje w nieco odmiennych znaczeniach, zresztą nie zawsze równie pozytywnych – mówi się i pisze np. o *rozboju kwalifikowanym*<sup>20</sup>, podstępnie jako kwalifikowanym rodzaju błędu<sup>21</sup>, *kwalifikowanej wadliwości postępowania*

<sup>15</sup> Zgodnie z art. 16 (2) (2°) Konstytucji Irlandii z 1937 r. liczba członków Izby Reprezentantów *co pewien czas określana jest ustawowo*, na podstawie jednolitej normy przedstawicielstwa. Zob. *Konstytucja Irlandii*, przeł. S. Grabowska, Wydawnictwo Sejmowe, [online] [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/11/Irlandia\\_pol\\_010711.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/11/Irlandia_pol_010711.pdf), 14 VIII 2021.

<sup>16</sup> Regulamin dostępny na stronie [https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/parliamentaryBusiness/standingOrders/dail/2021/2021-01-27\\_consolidated-dail-eireann-standing-orders-january-2021\\_en.pdf](https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/parliamentaryBusiness/standingOrders/dail/2021/2021-01-27_consolidated-dail-eireann-standing-orders-january-2021_en.pdf), 13 VIII 2021.

<sup>17</sup> Regulamin dostępny na stronie [https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/parliamentaryBusiness/standingOrders/seanad/2020/2020-04-15\\_seanad-eireann-standing-orders-relative-to-public-business-2020\\_en.pdf](https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/parliamentaryBusiness/standingOrders/seanad/2020/2020-04-15_seanad-eireann-standing-orders-relative-to-public-business-2020_en.pdf), 13 VIII 2021.

<sup>18</sup> Hasło *kwalifikowany* w *Słowniku języka polskiego* PWN dostępne na stronie <https://sjp.pwn.pl/sjp/kwalifikowany;2565337.html>, 11 VIII 2021.

<sup>19</sup> *Słownik współczesnego języka polskiego*, red. nauk. B. Dunaj, Warszawa 2008, s. 447.

<sup>20</sup> Zob. np. W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2014, s. 28.

<sup>21</sup> Por. A. Brzozowski, W.J. Kocot, E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2018, s. 365.



*administracyjnego*<sup>22</sup>, ale także o *kwalifikowanym, słusznym interesie jednostki*<sup>23</sup> czy – *last but not least* – kwalifikowanym podpisie i pieczęci elektronicznej (te ostatnie także w samych aktach prawnych). Przymiotnik ten stanowi zatem wzmocnienie słowa, które określa, i jako taki jest synonimem czegoś szczególnego, nadzwyczajnego, czasem być może wyjątkowego, ponadto zwiększonego czy dodatkowego.

W prawie konstytucyjnym słowo „kwalifikowany” najczęściej łączy się z kwestiami proceduralnymi, oznaczając te wymogi formalne, które są trudniejsze do spełnienia, bardziej rygorystyczne, zastrzone, „obostrzone”. Tak jest właśnie w przypadku terminu „kwalifikowana większość głosów”, który – wobec braku definicji legalnej w tekście Konstytucji – wyjaśniany jest w nauce prawa konstytucyjnego<sup>24</sup>. Jego znaczenie raczej nie budzi kontrowersji; powszechnie przyjmuje się, że jest to określony ułamek głosów, wyższy niż połowa. Kwalifikowaną większość głosów konsekwentnie odróżnia się przy tym od bezwzględnej większości głosów<sup>25</sup>.

Z przywołanymi definicjami słownikowymi, akcentującymi przymiot jakości, połączyć można jednak powody, dla których ustrojodawca zdecydował się na przyjęcie do zmiany Konstytucji właśnie kwalifikowanej większości głosów (w Sejmie). W doktrynie jako *ratio legis* tego rozwiązania wskazuje się m.in. potrzebę zbudowania odpowiednio szerokiego porozumienia wokół tak ważnej sprawy, jaką jest zmiana Konstytucji – praw podstawowych dla państwa (tak preambuła), czy zapewnienia jej odpowiednio silnej legitymacji – a więc tego wszystkiego, co pośrednio decyduje o jakości tej zmiany. Wskazuje się także, że wprowadzenie wymogu kwalifikowanej większości 2/3 głosów, podobnie jak innych odrębności od zwykłego trybu ustawodawczego, miało na celu zabezpieczenie przed zbyt pochopnymi zmianami konstytucyjnymi<sup>26</sup>. Ryzyko takie dostrzegali już choćby twórcy Konstytucji 3 maja, traktując je jako jeden z podstawowych czynników, który powinien określać tryb jej zmiany: *Zapobiegając z jednej strony gwałtownym i częstym odmianom konstytucji narodowej, z drugiej uznając potrzebę wydoskonalenia onej, po doświadczeniu jej skutków, co do pomysłowości publicznej, porę i czas rewizji i poprawę konstytucji co lat dwadzieścia pięć naznaczamy* (rozdział VI: *Sejm czyli władza prawodawcza*, zdanie ostatnie).

Większość głosów wymagana do uchwalenia zmiany Konstytucji z 1997 roku jest równocześnie najwyższą większością głosów w ramach całej procedury jej zmiany, zarówno w Sejmie, jak i w Senacie – na żadnym z wcześniejszych bądź późniejszych etapów tej procedury nie wymaga się ani nie dopuszcza decyzji wymagających jakiegś wyższej większości. Rozwiązanie to, choć typowe, nie jest jednak na tle innych konstytucji regułą. Przykładowo do rozpoczęcia prac nad zmianą nadzwyczajną Konstytucji

<sup>22</sup> Zob. np. *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021, s. 103.

<sup>23</sup> *Tamże*, s. 64.

<sup>24</sup> W tym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego; por. uzasadnienie wyroku z 9 marca 2016 r., K 47/15.

<sup>25</sup> Choć można by bronić założenia, że ta druga jest jedynie jednym z typów tej pierwszej.

<sup>26</sup> Tak M. Haczkowska, komentarz do art. 235, [w:] *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 596.

Portugalii z 1976 roku przed upływem pięciu lat od jej ostatniej zmiany wymaga się większości  $\frac{4}{5}$  ogólnej liczby parlamentarzystów – wobec  $\frac{2}{3}$  ogólnej liczby parlamentarzystów do uchwalenia tej zmiany z zachowaniem tej karencji (art. 284 i 286 ust. 1); do wyrażenia zgody na zmianę Konstytucji Estonii z 1992 roku w trybie pilnym wymaga się większości  $\frac{4}{5}$  głosów – wobec większości  $\frac{2}{3}$  głosów wszystkich parlamentarzystów do uchwalenia tej zmiany w tym trybie, będącej zarazem najwyższą znaną tej konstytucji większością wymaganą do uchwalenia jej zmiany (art. 166); do rezygnacji z wymogu uchwalenia zmiany Konstytucji Finlandii z 1999 roku w dwóch kolejnych kadencjach parlamentu i uchwalenia jej w trakcie jednej jego kadencji, poprzez uznanie projektu zmiany za pilny, wymaga się większości  $\frac{5}{6}$  oddanych głosów – wobec  $\frac{2}{3}$  oddanych głosów do uchwalenia tej zmiany w tym, ale także w standardowym trybie (art. 73)<sup>27</sup>.

W warunkach polskich z większością  $\frac{2}{3}$  głosów mamy jednak do czynienia nie tylko na ostatnim etapie sejmowej procedury zmiany Konstytucji, tj. przy jej uchwaleniu, lecz także na etapach wcześniejszych. Nie wynika to wprawdzie z uregulowań zawartych w samym tekście Konstytucji, ale z Regulaminu Sejmu, w którym na podstawie art. 120 Konstytucji określono, w ramach rozdziału 3a: *Postępowanie z projektami ustaw o zmianie Konstytucji, że Przyjęcie sprawozdania przez Komisję, która rozpatruje projekt ustawy o zmianie Konstytucji, następuje większością  $\frac{2}{3}$  głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji* (art. 86h; zgodnie z art. 86b ust. 2 skład tej Komisji Nadzwyczajnej *powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich*), a *Przyjęcie poprawki albo wniosku mniejszości do projektu ustawy o zmianie Konstytucji następuje większością co najmniej  $\frac{2}{3}$  głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów* (art. 86k). Przyjęcie większości kwalifikowanej  $\frac{2}{3}$  głosów jest na gruncie Regulaminu Sejmu rozwiązaniem wyjątkowym<sup>28</sup>. Jego nowelizację w tym zakresie uzasadniano potrzebą wprowadzenia symetrii między zasadami uchwalania konstytucji a jej zmianą<sup>29</sup>. W doktrynie zauważa się, że *W przeciwnym wypadku propozycje takie mogłyby zostać włączone do tekstu, będącego przedmiotem ostatecznego głosowania w ułatwiony sposób, co mogłoby zaważyć na losach całego projektu, ponieważ posłowie skłonni do jego poparcia mogliby zmienić zdanie z uwagi na to, iż większością zwykłą przyjęto poprawki, których nie akceptują*<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Zob. także R. Grabowski, *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacyjne konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013, s. 194.

<sup>28</sup> Tak M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 34. Choć warto odnotować, że nie jest to jedyna większość kwalifikowana, jaka występuje w Regulaminie Sejmu – w art. 34 ust. 8 przewiduje się większość  $\frac{3}{5}$  głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji Ustawodawczej.

<sup>29</sup> Zob. *Sprawozdanie Stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 listopada 2008 r. (pierwszy dzień obrad)*, s. 8, [online] [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/8E7289B-F24EEE6DFC12574F900085026/\\$file/28\\_a\\_ksiazka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/8E7289B-F24EEE6DFC12574F900085026/$file/28_a_ksiazka.pdf), 11 VIII 2021.

<sup>30</sup> P. Tuleja, B. Szczurowski, komentarz do art. 235, [w:] *Konstytucja RP*, vol. 2: *Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1652-1653.

## BEZWZGLĘDNA WIĘKSZOŚĆ GŁOSÓW W SENACIE

Konstytucja wielokrotnie posługuje się pojęciem bezwzględnej większości głosów, zawsze łącząc je zresztą z formułą „w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby” posłów czy senatorów. Pojęcie większości bezwzględnej, podobnie jak większości zwykłej i większości jako takiej, nie zostało nigdzie w Konstytucji sprecyzowane, również nie budzi jednak na gruncie prawnym wątpliwości definicyjnych<sup>31</sup>. W wyroku z 9 marca 2016 roku, K 47/15, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że kryterium rozróżnienia między większością zwykłą a bezwzględną jest sposób uwzględniania głosów wstrzymujących się: *Zwykła większość głosów oznacza, że więcej posłów jest „za” niż „przeciw”, niezależnie od tego, ilu wstrzymało się od głosu. Większość bezwzględna zaś oznacza, że więcej jest głosów „za” niż łącznie przeciwnych i wstrzymujących się (pkt III.5.9.5)*<sup>32</sup>.

Większość głosów wymagana do zmiany Konstytucji jest w izbie wyższej znacznie niższa niż w izbie niższej. Co więcej, zmiana Konstytucji jest jedną z wielu spraw, w których większość ta – bezwzględna większość głosów oddanych w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów – ma w izbie wyższej zastosowanie. Zgodnie ze swoim Regulaminem tą samą większością Senat wybiera marszałka i wicemarszałków, uchwała tajność swoich obrad, wyraża zgodę na zarządzenie przez prezydenta referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (z art. 125 Konstytucji), wybiera dwóch członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród senatorów, jednego członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i trzech członków Rady Polityki Pieniężnej, pociąga senatora do odpowiedzialności konstytucyjnej. Już jednak wyższą większością – bezwzględną większością głosów ustawowej liczby senatorów – Senat marszałka i wicemarszałków odwołuje. Większość głosów wymagana w izbie drugiej do zmiany Konstytucji wciąż jest jednak wyższa niż ta wymagana tam w zwykłym postępowaniu ustawodawczym, do przyjęcia, odrzucenia lub poprawienia ustawy.

Znaczenie większości głosów wymaganej w Senacie do zmiany Konstytucji jest dookreślane przez rolę, jaką izba ta odgrywa w całej procedurze zmiany Konstytucji, a zwłaszcza przez jej relacje z Sejmem w tym zakresie. W przeciwieństwie do zwykłego postępowania ustawodawczego Senat ma możliwość zablokowania ustawy o zmianie

<sup>31</sup> Choć warto przywołać wątpliwości w tym zakresie, jakie pojawiły się po głosowaniu w sprawie wyboru gen. W. Jaruzelskiego na prezydenta PRL. Por. *Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 19 lipca 1989 r.*, s. 59 i n., [online] [https://www.sejm.gov.pl/ZN/ZN\\_19890719.pdf](https://www.sejm.gov.pl/ZN/ZN_19890719.pdf), 1 VIII 2021.

<sup>32</sup> W przestrzeni medialnej natomiast pojęcie bezwzględnej większości głosów budzi niekiedy pewne zamieszanie – wymóg bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (senatorów) bywa bowiem utożsamiany z „większością absolutną”, najczęściej rozumianą i tłumaczoną jako większość wszystkich wybieranych członków Sejmu lub Senatu, a więc sztywno określona liczba 231 posłów lub 51 senatorów. W sensie prawnym tak rozumiana „większość absolutna” odpowiada oczywiście nie bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (senatorów), ale formule większości głosów ustawowej liczby posłów (senatorów) (przyjętej np. w art. 159 ust. 2 Konstytucji). Rozróżnienie to ma istotne konsekwencje dla oceny głosu wstrzymującego się lub decyzji o niegłosowaniu.

Konstytucji – Konstytucja wymaga bowiem, aby ustawa ta została uchwalona przez obie izby, w jednakowym brzmieniu. Jeżeli Senat w ciągu konstytucyjnie wymaganych 60 dni nie uchwali ustawy o zmianie Konstytucji, to postępowanie w jej sprawie ulegnie zakończeniu; brak decyzji pozytywnej oznaczać będzie zatem decyzję negatywną.

Omawiając procedurę zmiany Konstytucji, w doktrynie pisze się często o zrównaniu czy równorzędności obu izb, niejako na przekór przyjętemu przez ustrojodawcę modeli dwuizbowości asymetrycznej. W istocie rola Senatu jest jednak zrównana z rolą Sejmu tylko na etapie uchwalania ustawy o zmianie Konstytucji, nie jest taka na pozostałych etapach czy w pozostałych wymiarach procedury zmiany Konstytucji<sup>33</sup>. Inicjatywę w sprawie zmiany Konstytucji podjąć może przecież tylko Senat jako taki (uchwałą całej izby), podczas gdy w przypadku Sejmu może to być grupa posłów (92 – a więc także opozycja). To marszałek Sejmu zarządza referendum zatwierdzające zmianę Konstytucji, w razie złożenia przez uprawniony do tego podmiot (w tym 92 posłów lub Senat jako taki) stosownego wniosku; zarządzenie tego referendum jest co prawda jego obowiązkiem, jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy przepisów rozdziałów I, II i XII – ale to, czy rzeczywiście ich dotyczy, może być jednak – jak zasygnalizowano wcześniej – przedmiotem prawnych, a także politycznych wątpliwości i kontrowersji. W końcu to marszałek Sejmu po przeprowadzeniu referendum przedstawia ustawę o zmianie Konstytucji prezydentowi do podpisu – co może się wydawać czynnością czysto wykonawczą, „notariuszowską”, w świetle doświadczeń z 2015 roku i późniejszych, faktycznie daje jednak marszałkowi Sejmu możliwość przynajmniej opóźniania procesu zmiany Konstytucji.

Zresztą i na etapie uchwalania Konstytucji ta równorzędność nie rysuje się zupełnie jasno. Jak zauważa Andrzej Szmyt, *Niższy próg większości głosów wymagany w Senacie „ulatwia” Senatowi wyrażenie zgody na brzmienie ustawy uchwalonej przez Sejm, co ma trochę instrumentalny odcień w relacjach między izbami*<sup>34</sup>.

Wymóg przyjęcia ustawy o zmianie Konstytucji przez obie izby w jednakowym brzmieniu oznacza także, że Senat – inaczej niż w zwykłym postępowaniu ustawodawczym – nie może wprowadzać do niej poprawek. Może jedynie wystąpić do Sejmu z inicjatywą ustrojodawczą – samo postępowanie ustrojodawcze rozpocząć się może bowiem tylko w Sejmie – nawet i w tym przypadku nie będzie miał jednak pełnej kontroli nad tym, jaki ostatecznie sejmowa ustawa o zmianie Konstytucji przybierze kształt. Poza inicjatywą ustrojodawczą i związanymi z nią ograniczeniami dotyczącymi zakresu przedmiotowego swojego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Senat został zatem pozbawiony formalnego wpływu na treść sejmowej ustawy o zmianie Konstytucji (na gruncie polskim nie funkcjonują znane w innych systemach konstytucyjnych procedury mediacyjne w tym zakresie); pozostaje wpływ nieformalny, polegający na wcześniejszym ustalaniu (negocjowaniu) przez izby takiej wersji tej ustawy, która byłaby przez nie do zaakceptowania<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> A. Szmyt, *Zasady zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. R. i S. Grabowscy, Warszawa 2008, s. 266.

<sup>34</sup> *Tamże*.

<sup>35</sup> Por. M. Laskowska, *Tryb zmiany konstytucji w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem nowych elementów proceduralnych i praktyki)*, [w:] *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2010, s. 152-153, zdaniem której nie można

Z drugiej strony w przypadku zmiany Konstytucji – inaczej niż w zwykłym postępowaniu ustawodawczym, w którym „ostatnie słowo” należy do prezydenta (chyba że zawetuje ustawę – wtedy do Sejmu, ale wymóg 3/5 głosów do obalenia prezydenckiego weta istotnie ogranicza jego możliwości) – to Senat jest ostatnim organem merytorycznie oceniającym zasadność tej zmiany<sup>36</sup>, z prawem weta absolutnego (a nie jedynie zawieszającego); w świetle art. 235 ust. 7 zd. 2 Konstytucji oraz zgodnych poglądów doktryny ustawy o zmianie Konstytucji prezydent zawetować bowiem nie może. (Choć może ją – w moim przekonaniu – skierować do TK, z wnioskiem o zbadanie jej konstytucyjności, wedle kryteriów zarówno proceduralnych, jak i materialnych).

W świetle powyższych uwag można uznać, że regulacje konstytucyjne dotyczące roli Senatu w postępowaniu ustrojodawczym, mimo przyjęcia wymogu jedynie bezwzględnej większości głosów, wzmacniają jego pozycję ustrojową. Zbliżenie (względnie zrównanie) pozycji obu izb na etapie uchwalania zmiany Konstytucji ma przy tym nieco paradoksalne konsekwencje. O ile zasadniczo można by przyjąć, że obniżenie progu większości głosów potrzebnej do uchwalenia zmiany Konstytucji na etapie senackim może znajdować uzasadnienie w tym, że jej uchwalenie przez kwalifikowaną większość posłów jest decyzją na tyle legitymizowaną i reprezentatywną dla woli większości narodu, że na dalszych etapach wymogi proceduralne nie muszą być już tak rygorystyczne (z czego może wynikać także ograniczenie roli prezydenta w procedurze zmiany Konstytucji), o tyle za nieco intrygujące można by uznać to, że o ostatecznym odrzuceniu zmiany Konstytucji zdecydować może proporcjonalnie (i oczywiście nominalnie) znacznie mniejsza liczba przedstawicieli narodu niż ta, która na tę zmianę wcześniej się zgodziła. W świetle odmienności wymogów konstytucyjnych dotyczących ordynacji wyborczej do Sejmu (wybory muszą być proporcjonalne) i do Senatu (wybory mogą być proporcjonalne, większościowe lub mieszane) proste matematyczne porównania w tym zakresie mogą być jednak złudne, gdyż każda z izb cieszyć się może innego rodzaju demokratyczną legitymacją, które dodatkowo mogą się wzajemnie uzupełniać. Ich legitymacja – a w konsekwencji legitymizacja kolejnych etapów procedury zmiany Konstytucji – może być zresztą wyraźnie różna także z innych względów, związanych z zasadą rzetelności działania instytucji publicznych (preambuła) i innymi aksjologicznymi uzasadnieniami dwuizbowości parlamentu.

Dotychczasowe doświadczenia ustrojowe pokazują również, że wspomniane milczenie tekstu Konstytucji w zakresie sposobu przeliczania głosów na mandaty w wyborach senackich powoduje, w połączeniu z odpowiednim ukształtowaniem wyborczej sceny partyjnej, że rola Senatu w procedurze zmiany Konstytucji może być mniej bądź bardziej samodzielna. O ile bowiem od wyborów z 1997 roku większość senacka zawsze odpowiadała większości sejmowej, a proporcjonalnie była od niej nawet silniejsza, o tyle wybory z 2019 roku i będąca ich konsekwencją wewnątrzparlamentarna

---

*wykluczyć, że w przyszłości [...] być może i w Polsce powoływane będą ad hoc, do prac nad założeniami konkretnego projektu ustawy zmieniającej Konstytucję, jakieś ciała mediacyjne skupiające zarówno posłów, jak i senatorów.*

<sup>36</sup> M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 1998, s. 78. Por. P. Tuleja, B. Szczurowski, komentarz do art. 235, s. 1651 i powołana tam literatura.

koabitacja pokazały, że nie jest to jedyny możliwy model polityczno-ustrojowy. Na tym tle widać, że sztywność procedury zmiany Konstytucji może być w istotnym stopniu kształtowana również przez ustawodawstwo zwykłe (ordynację wyborczą do Senatu) oraz nieprawodawcze, *stricte* polityczne (wyborcze) decyzje partii politycznych.

## WNIOSKI KOŃCOWE. AKSJOLOGIA PROCEDURY ZMIANY KONSTYTUCJI

Konstytucja z 1997 roku powszechnie uznawana jest za konstytucję sztywną (choć naturalnie podlegającą dynamicznej wykładni). Głównym, choć oczywiście niejedynym czynnikiem, który o tym decyduje, jest konieczność uzyskania większości 2/3 głosów w Sejmie. Jest to zresztą ten wymóg, który w przestrzeni publicznej postrzegany jest chyba – może obok referendum – jako podstawowy element odróżniający procedurę zmiany Konstytucji od procedury uchwalania i zmiany ustaw zwykłych. Przyjęcie tak wysokiego progu poparcia – charakterystyczne dla politycznych organów kolegialnych, ale już np. nie sądowych<sup>37</sup> – wymusza poszukiwanie ponadpartyjnego kompromisu, chroni prawa i interesy mniejszości, zapewnia wprowadzającym zmianom większą legitymację, zwiększa sztywność, a nieraz także trwałość systemu konstytucyjnego. W swoim czasie Wiesław Skrzydło wskazywał – już w odniesieniu do całości wymogów proceduralnych, ale uwagę tę odnieść można także do samych wymogów większościowych – że *przyjęty tryb wyklucza zmiany ustawy zasadniczej w celach doraźnych*; choć w dalszej części swojego komentarza nieco ten sąd łagodził, pisząc, że dzięki przyjętym obostrzeniom *Konstytucja ma szansę [...] zabezpieczyć państwo przed doraźnymi, wynikającymi z bieżących potrzeb politycznych, planami [swojej] zmiany*<sup>38</sup>.

Szansa jest tu słowem kluczowym. Warunkiem trafności i aktualności powyższych rozważań jest bowiem założenie, że Konstytucja będzie zmieniana w sposób w niej przepisany, a więc że politycy będą się kierować dobrą wolą i stosować ją – w tym przepisy dotyczące jej zmiany – *dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej i dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi* (tak w preambule). *Bo konstytucja nie jest paktem samobójców, konstytucja jest obliczona na ludzi, którzy są pełni dobrej woli, dobrych chęci, zaufania do siebie nawzajem i empatii. [...] Konstytucja nie jest dla ludzi, którzy zainteresowani są tym, ażeby nawzajem się paraliżować, nawzajem się wykluczać i zagarnąć dla siebie jak najwięcej. [...] konstytucja jest szansą, a nie pułapką. Konstytucja jest po to, by dawać wolność. Jeśli chcemy ją zmieniać, to tylko wtedy, gdy chcemy dać więcej wolności, a nie mniej wolności, i gdy chcemy więcej rozsądku i więcej światła, a nie mniej rozsądku*<sup>39</sup>. W przeciwnym wypadku nie pozostanie

<sup>37</sup> Por. uzasadnienie wyroku z 9 marca 2016 r., K 47/15, pkt I.4.2.8.

<sup>38</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, komentarz do art. 235.

<sup>39</sup> R. Piotrowski, wypowiedź na wspólnym posiedzeniu Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP 4 maja 2020 r. poświęconym rozpatrzeniu ustawy z 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych

nam nic innego jak powtórzyć znane słowa Michela Debrégo: *Oczywiście teksty są jedynie tekstami. [...] Konstytucja nie może uczynić niczego więcej, jak dać szansę politykom kierującym się dobrą wolą, którzy dla narodu i wolności chcą istnienia Państwa*<sup>40</sup>.

Trzeba w końcu podkreślić, że niektóre prawa, jak się powszechnie we współczesnym konstytucjonalizmie uważa, nie mogą być przedmiotem żadnego kompromisu – tak jak przedmiotem negocjacji czy handlu nie może być w państwie demokratycznym przestrzeganie konstytucji. O rządach ludu możemy bowiem mówić nie tyle wtedy, gdy są one sprawowane po prostu przez większość, nawet najwyższą i najbardziej „zdecydowaną” i „znakomitą”, ile wtedy, gdy poprzez ochronę podstawowych praw i wolności, w tym zwłaszcza osób należących do mniejszości, możliwość współudziału w rządach przysługuje każdemu. Chroniące te prawa rozwiązania proceduralne, w tym te większościowe, trzeba zatem odczytywać nie jako dopuszczające ich zmianę, w razie „zebrania się” odpowiednio szerokiej większości, ale jako minimalizujące ryzyko ich niekonstytucyjnego uchylecia czy pomniejszenia. Jako umożliwiające równocześnie ich poszerzenie i wzmocnienie rozwiązania te mogą nadawać konstytucji jeszcze większy sens, siłę, znaczenie – i prawomocność<sup>41</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- Brzozowski A., Kocot W.J., Skowrońska-Bocian E., *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2018.
- Brzozowski W., *Obejście konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2014, vol. 9.
- Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009.
- Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019.
- Grabowski R., *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacyjne konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013.
- Haczkowska M., komentarz do art. 235, [w:] *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.
- Konstytucja Grecji*, przeł. G. i W. Ulicy, B. Zdaniuk, N. Ciesielczyk, Wydawnictwo Sejmowe, [online] [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Grecja\\_pol\\_010711.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Grecja_pol_010711.pdf).
- Konstytucja Irlandii*, przeł. S. Grabowska, Wydawnictwo Sejmowe, [online] [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/11/Irlandia\\_pol\\_010711.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/11/Irlandia_pol_010711.pdf).

---

w 2020 r., stenogram, [online] <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,8625,2.html>, 12 VIII 2021.

<sup>40</sup> *V Republika Francuska. Idee, konstytucja, interpretacje*, wybór K.M. Ujazdowski, Kraków 2010, s. 245.

<sup>41</sup> Myślenie takie w interesujący sposób oddaje systematyka i tytulatura poszczególnych części i rozdziałów niektórych konstytucji; w Konstytucji Włoch z 1947 r. rozdział *Zmiana konstytucji. Ustawy konstytucyjne* został zawarty – razem z rozdziałem *Sąd Konstytucyjny* – w części *Gwarancje konstytucyjne*; w Konstytucji Portugalii z 1976 r. rozdział *Zmiana Konstytucji* wraz z rozdziałem *Kontrola konstytucyjności* tworzą część zatytułowaną *Gwarancja i zmiana Konstytucji*.

- Konstytucja Królestwa Belgii*, przeł. W. Skrzydło, Wydawnictwo Sejmowe, [online] [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Belgia\\_pol010811.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Belgia_pol010811.pdf).
- Konstytucja Księstwa Liechtensteinu*, przeł. R. Grabowski, wstęp S. Grabowska, Warszawa 2013.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.* (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232, z późn. zm.).
- Konstytucja Republiki Bułgarii*, przeł. H. Karpińska, wstęp J. Karp, Warszawa 2012.
- Konstytucja Republiki Czeskiej*, przeł. M. Kruk-Jarosz, Wydawnictwo Sejmowe, [online] [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Czechy\\_pol\\_010811.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Czechy_pol_010811.pdf).
- Konstytucja Republiki Estońskiej*, przeł. A. Puu, Wydawnictwo Sejmowe, [online] <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/estonia2011.html>.
- Konstytucja Republiki Finlandii*, przeł. J. Osiński, Wydawnictwo Sejmowe, [online] [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Finlandia\\_pol010811.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Finlandia_pol010811.pdf).
- Konstytucja Republiki Łotewskiej*, przeł. L. Gołubiec, I. Jaroszkiewicz, Wydawnictwo Sejmowe, [online] [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Lotwa\\_pol\\_010711.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Lotwa_pol_010711.pdf).
- Konstytucja Republiki Portugalskiej*, przeł. A. Wojtyczek-Bonnand, Wydawnictwo Sejmowe, [online] [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Portugalia\\_pol\\_010116.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Portugalia_pol_010116.pdf).
- Konstytucja Rumunii*, przeł. A. Cosma, Wydawnictwo Sejmowe, [online] [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Rumunia\\_pol\\_010711.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Rumunia_pol_010711.pdf).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1997 roku* (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, z późn. zm.).
- Konstytucja Włoch*, przeł. i wstęp Z. Witkowski, Warszawa 2004.
- Kudej M., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 1998.
- Kwalifikowany*, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, [online] <https://sjp.pwn.pl/sjp/kwalifikowany;2565337.html>.
- Laskowska M., *Tryb zmiany konstytucji w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem nowych elementów proceduralnych i praktyki)*, [w:] *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2010.
- Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021.
- V Republika Francuska. Idee, konstytucja, interpretacje*, wybór K.M. Ujazdowski, Kraków 2010.
- Piotrowski R., wypowiedź na wspólnym posiedzeniu Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP 4 maja 2020 r. poświęconym rozpatrzeniu ustawy z 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., stenogram, [online] <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,8625,2.html>.
- Projekt Prawa i Sprawiedliwości. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, I 2010*, [online] <http://niezniknelo.com/konstytucjaPiS2010.pdf>.
- Regulamin Izby Reprezentantów Irlandii, [online] [https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/parliamentaryBusiness/standingOrders/dail/2021/2021-01-27\\_consolidated-dail-eireann-standing-orders-january-2021\\_en.pdf](https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/parliamentaryBusiness/standingOrders/dail/2021/2021-01-27_consolidated-dail-eireann-standing-orders-january-2021_en.pdf), 13 VIII 2021.
- Regulaminu Senatu Irlandii, [online] [https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/parliamentaryBusiness/standingOrders/seanad/2020/2020-04-15\\_seanad-eireann-standing-orders-relative-to-public-business-2020\\_en.pdf](https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/parliamentaryBusiness/standingOrders/seanad/2020/2020-04-15_seanad-eireann-standing-orders-relative-to-public-business-2020_en.pdf), 13 VIII 2021.



- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002.
- Słownik współczesnego języka polskiego*, red. nauk. B. Dunaj, Warszawa 2008.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 listopada 2008 r. (pierwszy dzień obrad)*, [online] [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/8E7289BF24EEE6DFC12574F900085026/\\$file/28\\_a\\_książka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/8E7289BF24EEE6DFC12574F900085026/$file/28_a_książka.pdf).
- Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 19 lipca 1989 r.*, [online] [https://www.sejm.gov.pl/ZN/ZN\\_19890719.pdf](https://www.sejm.gov.pl/ZN/ZN_19890719.pdf).
- Stenogram posiedzenia Zgromadzenia Narodowego 2 kwietnia 1997 r., [online] <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=zn4&dzien=1&wyp=0&kad=2>.
- Szmyt A., *Zasady zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. R. i S. Grabowscy, Warszawa 2008.
- Trzciniński J., *How to Adopt a New Constitution*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie – Studi polacco-italiani di Toruń” 2018, vol. 14.
- Tuleja P., Szczurowski B., komentarz do art. 235, [w:] *Konstytucja RP*, vol. 2: *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (M.P. 1992 nr 26 poz. 185, z późn. zm.).
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu* (M.P. 2018 poz. 846, z późn. zm.).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.* (Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. 1992 nr 67 poz. 336, z późn. zm.).
- Ustawa Rządowa z dnia 3-go maja 1791 roku*, [w:] *Konstytucje w Polsce: 1797-1990*, wybór i oprac. T. Kołodziejczyk, M. Pomianowska, Warszawa 1990, s. 13-18, [online] <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/1791.html>.
- Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, przeł. B. Banaszak, A. Malicka, Wydawnictwo Sejmowe, [online] [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy\\_pol\\_010711.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy_pol_010711.pdf).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267, z późn. zm.).
- Wróbel W., Zoll A., *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2014.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r., K 47/15.
- Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020.

---

**Rafał SMOLEŃ** – doktorant w Katedrze Prawa Konstytucyjnego WPiA UW. Jego zainteresowania naukowe dotyczą m.in. trybu i granic zmiany konstytucji, podziału władzy i równoważenia się władz, dwuizbowości parlamentu.