

Andrzej Szmyt



Wydawnictwo  
Uniwersytetu Gdańskiego

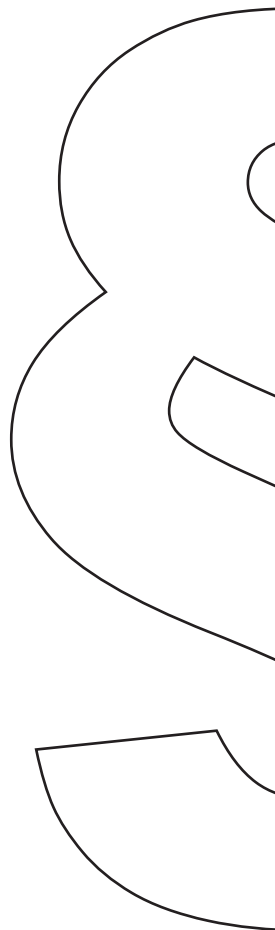
Tryb zmiany  
polskich  
konstytucji

# Tryb zmiany polskich konstytucji



Andrzej Szmyt

# Tryb zmiany polskich konstytucji



Wydawnictwo  
Uniwersytetu Gdańskiego  
Gdańsk 2022

Recenzent  
prof. dr hab. Mariusz Jabłoński

Redakcja, skład i łamanie  
Violet Design

Projekt okładki i stron tytułowych  
Studio Spectro

Publikacja sfinansowana ze środków Wydziału Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Gdańskiego

© Copyright by Uniwersytet Gdański  
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-8206-502-2

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego  
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot  
tel. +48 58 523 11 37, tel. kom. +48 725 991 206  
e-mail: [wydawnictwo@ug.edu.pl](mailto:wydawnictwo@ug.edu.pl)  
[wydawnictwo.ug.edu.pl](http://wydawnictwo.ug.edu.pl)

Księgarnia internetowa: [wydawnictwo.ug.edu.pl/sklep/](http://wydawnictwo.ug.edu.pl/sklep/)

Druk i oprawa  
Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego  
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot  
tel. +48 58 523 14 49

## Spis treści

Wykaz skrótów .....	7
Wprowadzenie .....	9

### Część I Konstytucje historyczne

O rewizji Konstytucji 3 Maja 1791 r. ....	13
Tryb zmiany i rewizji Konstytucji Marcowej z 1921 r. ....	45
Tryb zmiany Konstytucji Kwietniowej z 1935 r. ....	93
Dokonywanie zmian przepisów Konstytucji Lipcowej z 1952 r. i przepisów konstytucyjnych okresu transformacji ustrojowej .....	117

### Część II Pod rządami obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r.

Problematyka zmiany konstytucji w Polsce .....	205
O zmianach Konstytucji z 1997 r. (w 10-lecie jej obowiązywania) ...	227
Unormowanie w Regulaminie Sejmu postępowania z projektami ustaw o zmianie Konstytucji .....	261
Z doświadczeń prac nad projektami ustaw o zmianie Konstytucji w ostatnim roku V kadencji Sejmu .....	273

Problematyka zmiany Konstytucji z 1997 r. w trzech projektach konstytucji, przedstawionych w 2009 r. przez Rzecznika Praw Obywatelskich .....	285
W sprawie skutków prawnych art. 227h ust. 1 oraz ust. 3–4 Konstytucji z projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejm. nr 3598) .....	299
Sejm i Senat w projektach zmian Konstytucji .....	307
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w świetle projektu ustawy o zmianie Konstytucji wniesionego dnia 19 lutego 2010 r. ....	333
Uregulowania Konstytucji krajowej w perspektywie integracji europejskiej oraz kierunki niezbędnych uzupełnień .....	347
Z problematyki zmiany Konstytucji w Sejmie VII kadencji .....	371
O potrzebie sejmowej Komisji Konstytucyjnej .....	387
Wewnątrzsenacka inicjatywa zmiany Konstytucji .....	411
Dwa projekty ustaw o zmianie Konstytucji w toku wyborów prezydenckich 2020 r. ....	431
Próba zmiany art. 90 Konstytucji w 2021 r. ....	445
Zakończenie .....	461
Bibliografia .....	467

## Wykaz skrótów

k.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
Konstytucja	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
Konstytucja Kwietniowa / Ustawa Konstytucyjna	ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227)
Konstytucja Lipcowa / Konstytucja PRL	Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 33, poz. 232 ze zm.; tekst jedn.: Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.)
Konstytucja Marcowa	ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267 ze zm.)
k.p.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 1375)
Mała Konstytucja	ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.)



OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A
Regulamin Sejmu	uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: M. P. z 2021 r. poz. 483 ze zm.)

## Wprowadzenie

Tryb zmiany polskich konstytucji nie stał się dotychczas przedmiotem jednego kompleksowego opracowania monograficznego. Jest to nieco zaskakujące, jako że materia należy do fundamentalnych. Wyraźnie jednak została zdominowana przez problematykę trybów uchwalania polskich konstytucji, co wiązało się zwłaszcza z potrzebą przygotowania nowej konstytucji w ramach procesu transformacji ustrojowej. Dobrym przykładem może być tu praca zbiorowa pod redakcją Mirosława Wyrzykowskiego pt. *Tryby uchwalania polskich konstytucji* (Warszawa 1998). Dobrą i ciekawą dokumentację wraz z analizą zawiera natomiast w tymże kontekście praca Ryszarda Chruściaka i Wiktora Osiatyńskiego pt. *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997* (Warszawa 2001).

Przy całym szacunku dla oczekiwań co do stabilności konstytucji praktyka ustrojowa i konstytucyjne założenia normatywne uwzględniają zawsze różne formuły dokonywania zmian, tak aby umożliwić dostosowywanie treści ustawy zasadniczej do otaczającej ją zmiennej rzeczywistości. W odniesieniu do obowiązującej konstytucji polskiej w wymiarze merytorycznym dobrym punktem odniesienia są prace zbiorowe – pod redakcją Bogusława Banaszaka i Mariusza Jabłońskiego pt. *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku* (Wrocław 2010) oraz pod redakcją Ryszarda Chruściaka pt. *Problemy zmiany konstytucji* (Warszawa 2017), podejmujące materię po kilkunastu latach stosowania nowej konstytucji. W odniesieniu do tegoż aktu ciekawe są dwa tomy, o charakterze głównie dokumentacyjnym – autorstwa Ryszarda Chruściaka pt. *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007* (Warszawa 2009) i *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011* (Warszawa 2013).

Problematyka proceduralna – trybu dokonywania zmian konstytucji – dość nieoczekiwanie stała się przedmiotem analiz doktrynalnych głównie w wymiarze prawnoporównawczym. Ich rezultatem są zwłaszcza dwie prace

zbiorowe – *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich* pod redakcją Radosława Grabowskiego i Sabiny Grabowskiej (Warszawa 2008) oraz *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej* pod redakcją Katarzyny Kubuj i Jana Wawrzyniaka (Warszawa 2010), jak i autorska monografia Radosława Grabowskiego pt. *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich* (Rzeszów 2013). W ujęciach tych umyka kompleksowe spojrzenie na tryb zmiany wszystkich polskich konstytucji.

Praca *Tryb zmiany polskich konstytucji* stanowi owoc wielu lat badawczych poświęconych tej materii, łącząc analizy i publikacje obejmujące we wskazanym zakresie historyczne już: Konstytucję 3 Maja 1791 r., Konstytucję Marcową z 1921 r., Konstytucję Kwietniową z 1935 r., Konstytucję Lipcową z 1952 r. (część I), oraz dotyczące – w kilkunastu studiach i szkicach – obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. (część II). Część I stanowi w literaturze przedmiotu zapewne pierwszy zbiór tak obszernych opracowań, o daleko idącym rozwinięciu zakresu analizy badawczej, uwzględniający czas ustanowienia przepisów, oraz – w odniesieniu do Konstytucji Lipcowej – opisujący specyfikę okresu końca lat 80. i 90. XX w. Ułożenie tekstów bazuje na kryterium chronologii, choć w części II pracy także z koniecznymi powiązaniem materii proceduralnej z substratem merytorycznym prac nad rozważanymi zmianami.

Gdy mowa o toczonych pracach, to warto zauważyć, że analizy dotyczą nie tylko aspektów procedowania klasycznego projektu ustawy o zmianie konstytucji, lecz także oceny legalności (dopuszczalności) tych prób legislacyjnych, które koncentrowały się na mechanizmach tzw. obejścia wymogów proceduralnych, zdefiniowanych w treści art. 235 Konstytucji. Blok analiz dogmatycznoprawnych obejmuje nie tylko przepisy konstytucyjne, ale i ustawowe oraz regulaminowe, łączące się z materią zmiany Konstytucji. Kompleksowość analiz ukazuje zarówno założenia zasadnicze, jak i szereg rozwiązań szczegółowych, tworzących gwarancje przeprowadzenia prawidłowego postępowania. Istotnym akcentem jest wnikliwa analiza praktyki ustrojowej w omawianym zakresie, co wzbogaca walory poznawcze pracy.

CZEŚĆ I  
KONSTYTUCJE HISTORYCZNE



## O REWIZJI KONSTYTUCJI 3 MAJA 1791 R.

1. W 215 lat od uchwalenia Ustawy Rządowej z dnia 3 maja 1791 r., zwanej w tradycji ustrojowej Konstytucją 3 Maja, na pozór całkowicie nieoczekiwanie konstytucjonalista może rozpocząć uwagi o zmianie tej Konstytucji od stwierdzenia zawartego w zupełnie nowej książce poświęconej obowiązującej dziś Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> Mianowicie po siedmiu latach obowiązywania nowej Konstytucji z inicjatywy Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego zorganizowana została konferencja dotycząca wstępnych wyników badań nad stosowaniem tejże ustawy zasadniczej w praktyce<sup>2</sup>. Wystąpienia referatów i zapis dyskusji utrwalone zostały w osobnej publikacji<sup>3</sup>, gdzie we „Wprowadzeniu”, autorstwa redaktorów tomu, znajdujemy – w kontekście podnoszonych dziś postulatów nowelizacji Konstytucji – uwagę o potrzebie stabilizacji prawa jako cechy dobrego państwa, z podkreśleniem, że dotyczy to zwłaszcza ustawy zasadniczej jako m.in. symbolu ciągłości państwa i przedmiotu dumy narodowej<sup>4</sup>. Autorzy tej uwagi doceniają rozwagę i wstrzeźliwość w modyfikowaniu norm konstytucyjnych, zaś stabilizacyjną rolę Konstytucji postrzegają jako wydatniejszą w miarę upływu czasu od jej uchwalenia, bowiem dopiero długa praktyka pod jej rządami – jak stwierdzają – pozwala się z nią identyfikować czy nabrać do niej szacunku.

---

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>2</sup> Polskie Towarzystwo Prawa Konstytucyjnego rozpoczęło badania w 2003 r. w ramach projektu (grantu) ustanowionego przez Komitet Badań Naukowych (K 049/H02/2003), którego kierownikiem został prof. dr hab. Kazimierz Działocho. Podstawę wymienionej konferencji (Wrocław, 25–26.11.2004 r.) stanowiła publikacja książkowa *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocho, Warszawa 2004, s. 345.

<sup>3</sup> *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*, red. A. Preisner, T. Zalański, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2005, nr 2804, s. 166.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 11.

W powyższym kontekście pada stwierdzenie, że „[...] choć dziś, gdy postęp i przemiany społeczne są bardzo szybkie, trudno przyjąć np. założenia twórców Konstytucji 3 Maja o konieczności rewizji konstytucji w odstępach dwudziestopięcioletnich [...]”<sup>5</sup>, to nie możemy pominąć istnienia w innych państwach znacznie dłuższych historii konstytucji, w czasie których konstytucje te miały możliwość przystosowania się do zmieniających się warunków. Co warto podkreślić jako istotne, w powyższym stwierdzeniu znajdujemy nie tylko ocenę okresu 25 lat jako zbyt długiego – ze względu na dynamikę współczesnych przemian społecznych – dla zakazu dokonywania zmian konstytucyjnych, lecz także – co z uwagi na Konstytucję 3 Maja dla nas istotniejsze – dowód na trwałe miejsce Konstytucji 3 Maja w naszej pamięci prawnoustrojowej nawet wtedy, gdy myślimy o rozwiązaniach zupełnie współczesnych. Oczywiście pośrednio wyrażona przywołanym cytatem uwaga wyraża także aprobatę dla samej idei stabilizacji ówczesnej Konstytucji w formie w niej przewidzianej. Jest to jednak tylko jeden z aspektów interesującej nas problematyki.

Najnowsza literatura konstytucyjnoprawna wraca do problematyki Konstytucji 3 Maja jednak nie tylko okazjonalnie, by nie rzec – jedynie dla podtrzymania pamięci historycznej w świadomości społecznej, lecz także i wtedy, gdy przedmiotem badań prawoznawczych czyni się fundamentalne i aktualne problemy szczegółowe, konkretne rozwiązania prawne *de lege lata*. Z uwagi na tematykę niniejszego opracowania jasne jest, że chodzi tu o zagadnienia związane z dokonywaniem współcześnie zmian konstytucyjnych, w tym problematyki zmiany Konstytucji z 1997 r. Wyraźnie zakreślone przedmiotowo studia w tym zakresie również wykazują, iż nieodzowne jest rozważanie tych zagadnień z dokonywaną równolegle konfrontacją (egzegezą) treści normatywnych Konstytucji 3 Maja w tymże czy zbliżonym zakresie. Znaczącymi punktami odniesienia będą tu osobne opracowania dotyczące zmiany Konstytucji autorstwa Wiesława Skrzydło<sup>6</sup> i Wojciecha Sokolewicz<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> W. Skrzydło, *Z problematyki zmiany Konstytucji w Polsce* [w:] *Państwo – Prawo – Myśl Prawnicza. Prace dedykowane Profesorowi Grzegorzowi Leopoldowi Seidlerowi w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin*, red. A. Korobowicz, L. Leszczyński, A. Pieniążek, M. Stefaniuk, Lublin 2003, s. 233–241.

<sup>7</sup> W. Sokolewicz, *O gradacji zmian Konstytucji* [w:] *Konstytucja – Wybory – Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszewi w czterdziestopięcioletnie pracy naukowej*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 177–196.

W opracowaniu W. Skrzydło problematyka zmiany Konstytucji 3 Maja pojawia się w jednej z trzech jego części, mianowicie części poświęconej kwestiom terminologicznym. Ograniczając się do zagadnienia dokonywania zmian jedynie częściowych w treści Konstytucji obowiązującej nadal, choć częściowo w innej postaci, autor konstatuje używanie – tak w doktrynie, jak i w przepisach konstytucyjnych – różnych określeń dla oznaczenia takich działań. Wymienić tu można takie nazwy, jak: zmiana, nowelizacja, reforma, rewizja – nie zawsze o jasnych zakresach, a także i używane zamiennie. Dalej autor przytacza, że polskie konstytucje „posługiwały się takimi terminami, jak: odmiana Konstytucji (1791), poprawa (1791), zmiana (1921, 1935 oraz 1952), a także rewizja (1791, 1921)”. Pomijając już terminy „odmiana” czy „poprawa” Konstytucji, spotykane tylko w ustawie zasadniczej z 1791 r., mamy do czynienia z pojęciami: „zmiana” i „rewizja”<sup>8</sup> – pisze W. Skrzydło i następnie koncentruje się na próbie zdefiniowania obu tych pojęć. W odniesieniu do Konstytucji 3 Maja stwierdza tu, że „rewizją nazywała przegląd ustawy zasadniczej dokonywany co 25 lat przez nadzwyczajny sejm konstytucyjny”<sup>9</sup>. Z przeglądu konstytucyjnie określonych trybów zmiany ustawy zasadniczej wyprowadza autor wniosek, że zakres treściowy terminu „zmiana” nie jest równoznaczny z określeniem „rewizja”, bowiem zmiana miałaby obejmować każdą zmianę treści konstytucji, przy czym zakres wprowadzonych zmian nie miałby w tym przypadku znaczenia, zaś pojęcie rewizji – co istotniejsze z uwagi na Konstytucję 3 Maja – miałoby oznaczać coś konkretnego, a mianowicie „nie każdą zmianę (nowelizację), ale zmianę oznaczającą wkroczenie w dziedzinę zasad ustrojowych państwa. Jest to więc zmiana sięgająca głęboko w podstawy ustrojowe państwa, oznaczająca nową jakość”<sup>10</sup>. Jak wynika z wywodu, konstatację tę należałoby odnieść także do Konstytucji 3 Maja, aczkolwiek w jej treści jest tylko jedno z obu zinterpretowanych odmiennie pojęć. Dalej, już bez osobnej analizy, ale w widocznym nawiązaniu do elementów proceduralnych zawartych w przywołanych przepisach wymienionych Konstytucji, autor konkluduje, że rewizja konstytucji – poza wskazanym zakresem wprowadzanych zmian – „wyróżnia się [...] także trybem jej przeprowadzania [...]”<sup>11</sup>, który zawsze ma też konstytucyjne podstawy (jest w ustawie zasadniczej

<sup>8</sup> W. Skrzydło, *Z problematyki...*, s. 236.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 237.

<sup>11</sup> *Ibidem*.



określony). Tę ostatnią uwagę w większym stopniu można odnieść wprost i do Konstytucji 3 Maja niż uwagę dotyczącą „zakresu przedmiotowego” rewizji, z uwagi – jak to stwierdziliśmy – na elementy „proceduralne” w treści samego unormowania konstytucyjnego.

W. Sokolewicz w swym opracowaniu traktuje rewizję jako wręcz „osobliwą” postać zmiany Konstytucji z 1997 r., z trudem znajdującą dla siebie miejsce wśród różnorodnych procedur, odrzucając jej rozumienie jako synonimu zmiany (nowelizacji)<sup>12</sup>. Przez „typową” rewizję rozumie tu autor – wprost stwierdzając, że nawiązuje do „dziedzictwa polskiego demokratycznego konstytucjonalizmu”, i przywołując Ustawę Rządową z 1791 r. (obok Konstytucji Marcowej z 1921 r.) – „[...] zmianę konstytucji: (1) poprzedzoną przeglądem całości jej postanowień i oceną ich założonej skuteczności; (2) dotyczącą większej liczby oraz – jeśli wolno tak powiedzieć – bardziej fundamentalnych postanowień; (3) przeprowadzoną w szczególnym trybie, często – ułatwionym w stosunku do «prostej», a tym bardziej – «kwalifikowanej» zmiany Konstytucji. Nie znaczy to, byśmy musieli w każdym przypadku konkretnej procedury rewizyjnej mieć do czynienia z wszystkimi wymienionymi wyżej trzema cechami takiej procedury łącznie”<sup>13</sup>. W konkluzji wywodów wraca zaś do swej myśli stwierdzeniem, że w pojęciu rewizji powinna mieścić się „jedność przesłanek materialnych (namysł nad całokształtem przepisów, rozległość zmian oraz ich znaczenie dla ustroju konstytucyjnego postrzeganego całościowo) oraz proceduralnych (tryb łatwiejszy od przewidzianego dla zmian cząstkowych «kwalifikowanych», ale nawet i «prostych»), z wyraźną jednakże preferencją dla tych pierwszych, jako rozstrzygających o zdefiniowaniu danej zmiany jako rewizji”<sup>14</sup>.

Co istotne, W. Sokolewicz pogląd swój formułuje z zaznaczeniem *explicite*, że rewizja była jedyną formą zmiany konstytucji przewidzianą przez twórców

<sup>12</sup> W. Sokolewicz, *O gradacji zmian...*, s. 190.

<sup>13</sup> *Ibidem*. Autor ten dostrzega też jednak (s. 191), że postrzeganie rewizji jako osobnej formy zmiany konstytucji jest zaledwie jedną z możliwych propozycji teoretycznych i terminologicznych, bowiem nazwa ta stosowana jest czasem do wszelkich zmian konstytucyjnych o charakterze całościowym i zasadniczym bez względu na tryb ich dokonywania, a nawet do nieformalnych zmian konstytucji, dokonywanych w drodze reorientacji praktyki wykładni i stosowania konstytucji, zwłaszcza w orzecznictwie sądowym, byleby zmiany te ingerowały szeroko w treść przepisów konstytucyjnych, zmieniając charakter i wymowę postanowień istotnych dla całej konstytucyjnej konstrukcji.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 191–192.

Ustawy Rządowej<sup>15</sup>. *Ratio legis* postrzega tu – jak stwierdza – „chyba głównie w braku usatysfakcjonowania ustrojodawcy swoim dziełem. Widząc jego niedoskonałości z góry zakłada konieczność i mus pewien jego totalnej weryfikacji przez następców w trybie nie nadmiernie utrudnionym, a więc np. co 25 lat przez Sejm Nadzwyczajny (wg Ustawy Rządowej z 3 V 1791 r.)”. Argumentem dodatkowym – stwierdza autor dalej – dla zwolenników takiej procedury rewizyjnej „mogła być chęć otwarcia drogi następnemu pokoleniu, by mogło przystosować konstytucję do własnej wizji prawa i państwa”<sup>16</sup>.

2. Nie dziwi oczywiście tym bardziej fakt, że interesująca nas problematyka jest również przedmiotem uwagi także i w obszarze nauki historii polskiego państwa i prawa. Biorąc pod uwagę publikacje najnowsze, wskazać można tu dwa opracowania autorstwa Mariana Kallasa – jedno poświęcone wprost wstępom do konstytucji<sup>17</sup>, gdzie znajdujemy szereg odniesień dotyczących też przedmiotowo zmiany Konstytucji 3 Maja, drugie zaś poświęcone wprost trybowi zmiany konstytucji doby porozbiorowej, gdzie także – tytułem wprowadzenia – znajdujemy uwagi dotyczące Konstytucji 3 Maja<sup>18</sup>. W pierwszym z przywołanych opracowań M. Kallas wskazuje na istnienie we „Wstępie” do Konstytucji 3 Maja m.in. takiego członu redakcyjnego tekstu, który związany jest z unormowaniem problematyki zmiany tej Konstytucji, przyjętym w części artykułowanej tekstu, jak i na fakt, że brzmienie tego fragmentu uległo zmianie w toku prac projektodawczych nad Ustawą Rządową z 1971 r.<sup>19</sup> Podkreślimy, że sygnalizowana zmiana miała znaczenie nie tylko redakcyjne, ale i merytoryczne. W drugim z opracowań autor dopełnia wcześniejsze uwagi charakterystyką celu wyrażonych dążeń, jakim miało być zapewnienie stabilizacji porządku prawnego ówczesnej Rzeczypospolitej<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> *Ibidem*, przypis 50. Konstatację tę znajdujemy też w opracowaniu M. Kallasa, *Tryb zmiany aktów konstytucyjnych w Polsce doby porozbiorowej*, „Zamojskie Studia i Materiały” – seria „Prawo i Administracja” 2005, z. 1, s. 89.

<sup>16</sup> W. Sokolewicz, *O gradacji zmian...*, s. 190–191.

<sup>17</sup> M. Kallas, *Wstępy do polskich Konstytucji (1791–1921)* [w:] *Honeste vivere... Księga pamiątkowa ku czci Profesora Władysława Bojarskiego*, Toruń 2001, s. 515–533.

<sup>18</sup> Por. przypis 14. Generalnie zgodzić się też trzeba z M. Kallasem, że zagadnienie trybu zmiany polskich aktów konstytucyjnych – w odróżnieniu od zagadnienia trybu uchwalania nowych konstytucji – nadal oczekuje na pełne i wszechstronne omówienie (s. 89).

<sup>19</sup> M. Kallas, *Wstępy...*, s. 523–524.

<sup>20</sup> M. Kallas, *Tryb zmiany...*, s. 89; na s. 88 autor deklaruje, iż podziela pogląd W. Sokolewicza co do rozumienia pojęcia rewizji Konstytucji.

3. Pełen obraz sytuacji normatywnej tworzy w Konstytucji 3 Maja kilka odniesień. Nie ulega wątpliwości, że podstawowe znaczenie ma tu ostatni, dwuzdaniowy fragment przepisu art. VI<sup>21</sup>, dotyczący wprost rewizji tej Konstytucji. Głosił on: „Zapobiegając z jednej strony gwałtownym i częstym odmianom konstytucyi narodowej, z drugiej uznając potrzebę wydoskonalenia onej po doświadczeniu jej skutków co do pomyślności publicznej, porę i czas rewizyi i poprawy Konstytucyi co lat dwadzieścia pięć naznaczony. Chcąc mieć takowy sejm konstytucyjny ekstraordynaryjnym podług osobnego o nim prawa opisu”<sup>22</sup>. Jak zwrócił uwagę M. Kallas, sam fakt uregulowania w Konstytucji 3 Maja zagadnień trybu jej zmiany pozwala – biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy regulacji konstytucyjnych – traktować ją w kategoriach konstytucji „pełnej”. W odróżnieniu od tego wcześniejsze takie akty – jak artykuły henrykowskie z 1573 r. (obowiązujące od 1576 r.) czy prawa kardynalne z 1768 i 1775 r. – traktowane są przez autora jako akty konstytucyjne „niepełne”. Jak się wydaje, autor ten postrzega unormowanie trybu zmiany Konstytucji 3 Maja jako odrębność – w porównaniu z sytuacją wcześniejszą – także w tym sensie, że wspomniane artykuły henrykowskie i prawa kardynalne określa mianem konstytucji wieczystych – ze swej istoty niezmiennych, tj. obowiązujących bez ograniczeń w czasie<sup>23</sup>.

Obie konstatacje uzupełnić można wskazaniem także specyfiki „systematycznej”, bowiem zagadnieniu trybu zmiany Konstytucji 3 Maja nie poświęcono jeszcze osobnego artykułu (rozdziału), jak to zwykle przyjęło się

---

<sup>21</sup> Jak pamiętamy, Konstytucja 3 Maja zwraca m.in. uwagę swą zwięzłością. Zawiera ona „Wstęp” i 11 artykułów, przy czym „Wstęp” – poza apostrofą sakralną (*Invocatio Dei*) i tytułaturą królewską – obejmował dwa zdania. Pierwsze rozbudowane zdanie zawierało w głównej mierze treść o charakterze agitacyjno-propagandowym (tak M. Kallas, *Wstępy...*, s. 522), ale obejmowało również – o czym za chwilę – fragment istotny z punktu widzenia naszych rozważań; drugie krótkie zdanie to deklaracja nakazu zgodności z Konstytucją dalszych ustaw Sejmu (do zagadnienia tego również wrócimy). Zgodnie z ówczesną techniką legislacyjną poszczególne artykuły oznaczone były cyframi rzymskimi, a każdy z nich – co jednak specyficzne – opatrzony był tytułem, co zbliża je do współczesnego ujęcia rozdziałów.

<sup>22</sup> Tekst Konstytucji 3 Maja – pozostawiony w archaicznej polszczyźnie – za: P. Sarnecki, *Najstarsze Konstytucje z końca XVIII i I połowy XIX wieku*, Warszawa 1997, s. 21–29.

<sup>23</sup> M. Kallas, *Tryb zmiany...*, s. 86. Konstatację swą opiera on na założeniu, że „Konstytucje pełne regulują co najmniej zasady ustroju państwa, wskazują suwerena, określają pozycję jednostki (osoby ludzkiej) oraz tryb zmiany ustawy zasadniczej. Konstytucje niepełne regulują jedynie część materii konstytucyjnej”.

czynić w późniejszych polskich konstytucjach<sup>24</sup>, choć niewątpliwie uwzględniać należy – na co generalnie zwraca uwagę w swym słowie wstępnym Paweł Sarnecki<sup>25</sup> – jej kształt „jeszcze niedoskonały” wobec „pionierskiego charakteru jej przepisów”. Jednakże i przyjęta w Konstytucji 3 Maja systematyka jest odzwierciedleniem logiki będącej podstawą ustroju państwa i redakcji samego aktu. Przepisy art. VI noszą bowiem tytuł „Sejm czyli władza prawodawcza”. Z uwagi więc na charakter działań (funkcji), jak i podmiot władny tego rodzaju działania realizować zamieszczenie przepisu o rewizji Konstytucji 3 Maja w ramach jej art. VI może nie budzić zastrzeżeń techniczno-legislacyjnych, a powinno zyskiwać słowa uznania w świetle konsekwencji – przyjętej przecieź w Konstytucji 3 Maja – zasady trójpodziału władzy<sup>26</sup>; „Izba poselska jako wyobrażenie i skład wszechwładztwa narodowego będzie świątynią prawodawstwa”<sup>27</sup>. Logika taka w pełni odpowiada wymogom leżącym u podstaw – jak przyjęło się to we współczesnej nauce prawa konstytucyjnego przyjmować w odniesieniu do teorii Konstytucji, zwłaszcza zaś jej cech szczególnych<sup>28</sup> – tzw. systematyki ogólnej aktu, bazującej przede wszystkim na kryteriach wartości i zasad przyjętych przez twórców Konstytucji przy określaniu m.in. funkcji państwa i organizacji aparatu państwowego.

Również w odniesieniu do tzw. systematyki szczegółowej, czyli struktury i miejsca konkretnego przepisu w ramach większej całości (rozdziału, tu – art. VI), a więc przede wszystkim w wymiarze *stricte* techniczno-legislacyjnym, przyjęty w Konstytucji 3 Maja układ zasługuje na aprobatę. Mały „blok” obu zdań (jeden z dziewięciu w tymże art. VI) znajdujemy jako końcowy.

<sup>24</sup> Por. rozdział VI („Postanowienia ogólne”) w Konstytucji Marcowej z 1921 r., rozdział XIII („Zmiana Konstytucji”) w Konstytucji Kwietniowej z 1935 r., rozdział 11 („Zmiana konstytucji”) w Konstytucji Lipcowej z 1952 r. (w brzmieniu pierwotnym, przed nowelizacjami – rozdział 10) i rozdz. XII („Zmiana Konstytucji”) w obowiązującej Konstytucji z 1997 r.

<sup>25</sup> P. Sarnecki, *Najstarsze Konstytucje...*, s. 6–7; Konstytucja 3 Maja była przecieź dopiero pierwszą konstytucją europejską.

<sup>26</sup> Por. art. V. „Rząd czyli oznaczenie władz publicznych” – „[...] trzy władze rząd narodu polskiego składać powinny i z woli prawa niniejszego na zawsze składać będą, to jest: władza prawodawcza w stanach zgromadzonych, władza najwyższa wykonawcza w królu i Straży i władza sądownicza w jurysdykcjach [...]”.

<sup>27</sup> Art. VI, zdanie drugie Konstytucji 3 Maja.

<sup>28</sup> Por. przykładowo: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2005, s. 38; *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2002, s. 39.

Materia całego artykułu jest ujęta w sposób świadomie uporządkowany, obejmujący odrębne mniejsze zakresy przedmiotowe, na tle których zagadnienie zmiany (rewizji) samej Konstytucji 3 Maja postrzega się również jako merytorycznie odrębne, wieńczące i jednocześnie incydentalne na tle całości przepisów, co tłumaczy dostatecznie jego „końcową” pozycję. Harmonijność takiego rozwinięcia treści w art. VI budzi aprobatę, w niczym nie osłabiając przecież znaczenia prawnego regulowanej „na końcu” treści. Co więcej, wydaje się, iż miejsce to – końcowe w ramach art. VI – koresponduje w jakiejś mierze z wyobrażeniami o końcowym rozdziale tej Konstytucji, dotyczącym jej zmiany, spotykanym w późniejszych aktach konstytucyjnych.

Jak wspomnieliśmy, analizowany fragment art. VI Konstytucji 3 Maja składa się jednak z dwóch zdań, których odrębność także w pełni znajduje swe wytłumaczenie i aprobatę, świadcząc o profesjonalnym kunszcie redakcji. Zdanie pierwsze, bardziej rozbudowane, obejmuje bowiem normę typu materialnego, zawierając odpowiednio ukształtowany nakaz rewizji Konstytucji 3 Maja, o czym za chwilę. Zdanie drugie stanowi zaś przede wszystkim odesłanie – w zakresie, chciałoby się rzec, organizacyjno-proceduralnym sejmowego przedsięwzięcia – do osobnej ustawy („podług osobnego o nim prawa opisu” – art. VI *in fine*). Zastosowano więc „odesłanie” jako konstrukcję legislacyjną, znany i typowy środek techniki prawodawczej<sup>29</sup>, uzyskując jego efekty co do pewnej spójności tekstu w częściowo różnych zakresach potrzebnej regulacji, jak i osiągnięcia wspomnianej wcześniej zwięzłości tekstu samej Ustawy Rządowej. Zapewnione zostało wskazanie powiązań między formalnie odrębnymi przepisami. Przepisy, do których odsyłał art. VI Konstytucji 3 Maja, miały być wprawdzie wydane dopiero później – jak się też rychło stało<sup>30</sup> – ale już w samym przepisie konstytucyjnym zostały tematycznie określone i nakazane zostało ich wydanie. Przepisy, do których odsyłało, nadawały się niewątpliwie do wydzielenia i osobnego uregulowania w sposób całościowy. Mimo że odesłanie dotyczyło przepisów, które dopiero miały być wydane, nie było to oczywiście odesłanie „pozaprawne” – we współczesnym rozumieniu – typu klauzuli generalnej, nieokreślonej znaczeniowo i której sens sprowadziłby się do pozostawienia swobody decyzji

<sup>29</sup> Współczesne uwagi o instytucji odesłania por.: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 298–313; *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, red. J. Warylewski, Warszawa 2003, s. 499–513.

<sup>30</sup> *Ustawa z dnia 28 V 1791 r. – Sejm konstytucyjny ekstraordynaryjny* [w:] *Volumina Legum*, t. 9, Kraków 1889, s. 241–243.



Wydawnictwo  
Uniwersytetu  
Gdańskiego

ISBN 978-83-8206-502-2



9 788382 065022

**63,00 zł** (w tym 5% VAT)