

Paweł Sobczyk*

PROPOZYCJE ZMIAN KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Z 2.4.1997 R. W PROJEKTACH USTAW O ZMIANIE KONSTYTUCJI

1. Wprowadzenie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. ze względu na tryb zmiany determinujący jej moc prawną jest zaliczana do kategorii tzw. konstytucji sztywnych¹. Oznacza to, że podobnie jak w przypadku innych polskich ustaw zasadniczych, ustrojodawca postanowił, że zmiana Konstytucji RP może być dokonana w szczególnym trybie, który stawia wyższe wymagania formalne niż w przypadku tzw. ustaw zwykłych. Oznacza to także, że

* Dr Paweł Sobczyk – Adiunkt, Wydział Prawa Kanonicznego, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

¹ „Zmiana konstytucji” jest pojęciem szerokim. Najczęściej doktryna wyróżnia zmianę ustawy zasadniczej rozumianą szeroko, która może oznaczać wszelkie rodzaje zmian dokonywanych w tekście konstytucji oraz zmiany w wąskim znaczeniu, które najbardziej odpowiadają regułom techniczno-legislacyjnym. Wyróżnia się także zmianę całkowitą i częściową, rewizję i zmianę incydentalną, zmianę formalną i materialną (nieformalną). Wskazuje się także na przepisy względnie niezmiennalne, które mogą być zmienione tylko poprzez uchwalenie nowej konstytucji. Na ten temat pisali m.in.: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 63–68; E. Gdulewicz, W. Zakrzewski, *Źródła prawa konstytucyjnego*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2003, s. 35–37; W. Sokolewicz, *Rozdział XII „Zmiana konstytucji”*, kom. do art. 235, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, s. 2–8; W. Sokolewicz, *O gradacji zmian Konstytucji*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 190–192.

Konstytucja RP ma najwyższą moc prawną w systemie źródeł prawa, co zostało potwierdzone m.in. w art. 8 i 87 ustawy zasadniczej².

Postanowienia gwarantujące sztywny charakter Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zostały zawarte przede wszystkim w rozdziale XII ustawy zasadniczej zatytułowanym „Zmiana Konstytucji”. Z art. 235 ust. 1 Konstytucji wynika, że projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent. W stosunku do inicjatywy ustawodawczej określonej w art. 118 ustawy zasadniczej prawa inicjatywy w zakresie zmiany Konstytucji została pozbawiona Rada Ministrów oraz grupa co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. W dotychczasowej praktyce ustrojowej, pod rządami nowej ustawy zasadniczej, z prawa inicjatywy w omawianym zakresie korzystali posłowie oraz Prezydent RP³.

O sztywnym charakterze Konstytucji RP świadczą także przepisy art. 235 ust. 2–4, w których zostały zawarte szczególne wymagania proceduralne dotyczące trybu uchwalania zmian w ustawie zasadniczej. Po pierwsze, dotyczą one uchwalenia ustawy w jednakowym brzmieniu przez Sejm i następnie, w terminie nie dłuższym niż 60 dni, przez Senat. Senat może zatem uchwalić ustawę w brzmieniu przyjętym przez Sejm albo ją odrzucić, co oznacza, że Senat nie może wprowadzić do tekstu ustawy o zmianie Konstytucji przyjętego przez Sejm żadnej zmiany⁴. Jest to istotna różnica, w stosunku do postanowień art. 121 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika, że po uchwaleniu ustawy przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje ustawę Senatowi, który „w ciągu 30 dni od przekazania ustawy może ją uchwalić bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm”. Ze względu na rangę ustawy

² Z art. 8 Konstytucji RP wynika, że „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”, natomiast w art. 87 ustrojodawca określił hierarchię źródeł prawa powszechnie obowiązującego, wymieniając Konstytucję na pierwszym miejscu (przed ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i rozporządzeniami).

³ Pomijając inicjatywy dotyczące immunitetu posła i senatora, w trzeciej kadencji Sejmu (1997–2001) posłowie dwukrotnie wnieśli projekt ustawy o zmianie Konstytucji. W czasie IV kadencji Sejmu (2001–2005) uprawnione podmioty nie wniosły żadnego projektu ustawy o zmianie Konstytucji, natomiast w czasie V kadencji (2005–2007) z prawa inicjatywy w zakresie przedłożenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji dwukrotnie korzystał Prezydent RP oraz kilkakrotnie posłowie.

⁴ Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 304.

o zmianie Konstytucji, zgodnie z art. 235 ust. 3 Konstytucji, pierwsze czytanie może odbyć się nie wcześniej niż trzydziestego dnia od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy. Takiego ograniczenia nie ma w przepisach konstytucyjnych dotyczących trybu ustawodawczego, natomiast w stosunku do postępowania z projektami ustaw i uchwał, określonego w Regulaminie Sejmu, różnica polega na tym, iż w art. 37 ust. 4 Regulaminu znajduje się postanowienie, iż „pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm lub komisja postanowią inaczej”. Celem ograniczenia zapisanego w art. 235 Konstytucji była zapewne wola ustrojodawcy, aby w przypadku procedowania nad fundamentalnymi dla ustroju państwa kwestiami wyeliminować zbyt szybko podejmowane decyzje⁵. Potwierdzeniem sztywnego charakteru polskiej ustawy zasadniczej są także postanowienia art. 235 ust. 4, z których wynika, 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. Jest to zmiana istotna, w porównaniu z art. 120 Konstytucji, z którego wynika, że „Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość”.

Po uchwaleniu ustawy o zmianie Konstytucji przez Sejm i Senat (ust. 4) lub po jej zatwierdzeniu w referendum (ust. 6) Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej uchwaloną ustawę do podpisu. Prezydent jest zobowiązany do podpisania ustawy w ciągu 21 dni od przedstawienia mu ustawy do podpisu⁶. W odróżnieniu od postanowień art. 122 Konstytucji, Prezydent nie ma możliwości odmówienia podpisania ustawy o zmianie Konstytucji i przekazania jej do ponownego rozpatrzenia⁷.

⁵ B. Banaszak uzasadnia postanowienia art. 235 ust. 3 możliwością przeprowadzenia szerokich konsultacji w sprawie zmian Konstytucji oraz polskimi doświadczeniami z uchwalania Konstytucji Kwietniowej z 1935 r. Por. B. Banaszak, *op.cit.*, s. 69.

⁶ W. Sokolewicz w rozważaniach na temat podpisania i ogłoszenia ustawy o zmianie Konstytucji słusznie pyta: „Kontrola Prezydenta – wykluczona czy dopuszczalna?” i odpowiada: „Przyjmując naszą koncepcję postępowania ustrojodawczego jako wyodrębniającej się z postępowania ustawodawczego samoistnej procedury prawotwórczej, dojść trzeba do wniosku, że zasad proceduralnych zamieszczonych w art. 235 ust. 7 konstytucji nie można dowolnie »uzupełniać« zasadami z art. 122 ust. 3–6, a tylko takimi, które odpowiadają dającemu się ustalić w drodze wykładni przyzwoleniu ustawodawcy konstytucyjnego na dokonanie takiego »uzupełnienia«...”. W. Sokolewicz, *Rozdział XII...*, s. 68.

⁷ Odrębną kwestią jest sprawa kognicji Trybunału Konstytucyjnego w zakresie badania zgodności ustawy o zmianie Konstytucji z Konstytucją. Uważam, w świetle obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej przepisów Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku oraz ustawy z dnia

Obok przepisów, które mają charakter ogólnych ograniczeń dotyczących procedury uchwalania ustawy o zmianie Konstytucji RP, polski ustrojodawca w art. 235 Konstytucji wyróżnił dwa tryby uchwalania ustawy o zmianie Konstytucji. Pierwszy – określany jako podstawowy (zwykły) – dotyczy zmian przepisów spoza rozdziału I, II i XII, drugi natomiast – zwany kwalifikowanym – wiąże się z procedurą dokonywania zmian właśnie w rozdziale I, II i XII obowiązującej Konstytucji RP⁸.

Z prawa przedłożenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji w trybie art. 235 ustawy zasadniczej kilkakrotnie korzystali posłowie oraz Prezydent Rzeczypospolitej. Projekty te zostaną omówione w oparciu o systematykę ustawy zasadniczej. W pierwszej kolejności zostanie zaprezentowana inicjatywa dotycząca ochrony życia od momentu poczęcia (art. 38), uchwalona przez Sejm i Senat – w oparciu o projekt przedłożony przez Prezydenta RP – zmiana art. 55 Konstytucji, a następnie sposób powoływania osób sprawujących wymiar sprawiedliwości (art. 179). Jako ostatnia zostanie omówiona inicjatywa przyznania organom Narodowego Banku Polskiego prawa do wydawania rozporządzeń (art. 227).

Ze względu na ramy artykułu pominięte zostaną projekty ustaw o zmianie art. 105 Konstytucji, są one przedmiotem innego opracowania tego samego autora.

2. Ochrona życia od momentu poczęcia

Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji, który wpłynął do Sejmu 7.9.2006 r. dotyczył uzupełnienia obowiązującego przepisu art. 38 ustawy zasadniczej poprzez zagwarantowanie ochrony życia od momentu poczęcia⁹. Wnioskodawcy proponowali, aby doprecyzować art. 38 Konstytucji w następujący sposób: „Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia od momentu poczęcia”¹⁰. Taka zmiana przepisu konstytucyjnego, wychodziła – zdaniem wnioskodawców – naprzeciw orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 28.5.1997 r.¹¹ Trybunał orzekając o zgodności

1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym, że Trybunał Konstytucyjny nie ma prawa oceniać zgodność ustawy o zmianie Konstytucji z Konstytucją pod względem materialnym (merytorycznym). Obowiązujące przepisy dopuszczają tylko i wyłącznie kontrolę przez Trybunał Konstytucyjny prawidłowości uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji (kontrola kompetencyjna i proceduralna).

⁸ Por. P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 303–304.

⁹ Por. Druk nr 993, Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP, Sejm V kadencji.

¹⁰ Druk nr 993.

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28.5.1997 r., K 26/96, OTK ZU 1997, Nr 2, poz. 19.

ustawy z 30.8.1996 r. o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz zmianie niektórych innych ustaw z Konstytucją RP stwierdził m.in. „jeżeli treścią zasady państwa prawa jest zespół podstawowych dyrektyw wyprowadzanych z istoty demokratycznie stanowionego prawa, a gwarantujących minimum jego sprawiedliwości, to pierwszą taką dyrektywą musi być respektowanie w państwie prawa wartości, bez której wykluczona jest wszelka podmiotowość prawna, tj. życia ludzkiego od początków jego powstania. Demokratyczne państwo prawa jako naczelną wartość stawia człowieka i dobra dla niego najcenniejsze”. Wnioskodawcy, powołując się w uzasadnieniu projektu na obszerne fragmenty orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, wskazywali, iż wartość konstytucyjnie chronionego dobra prawnego jakim jest życie ludzkie nie może być różnicowana ze względu na fazę rozwojową ludzkiego życia. Odwołali się także do ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską dnia 30.9.1991 r. Konwencji Praw Dziecka. Z treści preambuły Konwencji wynika m.in., iż dziecko z uwagi na swą niedojrzałość fizyczną i umysłową wymaga szczególnej opieki i troski, w tym prawnej, zarówno przed i po urodzeniu. Przepis art. 24 Konwencji Praw Dziecka zawiera uznanie przez Państwa-Strony prawa dziecka do korzystania z możliwie najlepszego stanu zdrowia oraz zobowiązanie do pełnego urzeczywistnienia tego prawa m.in. poprzez zapewnienie matkom właściwej opieki prenatalnej i postnatalnej.

Zdaniem wnioskodawców polskie ustawodawstwo nie zwiera norm, które w sposób wyraźny chroniłyby życie dziecka poczętego, zawiera natomiast postanowienia określające warunki dopuszczalności zabójstwa: „Dziecko poczęte będące ofiarą aborcji jest wyjęte spod jakiegokolwiek ochrony prawa. Jest to sytuacja – czytamy w uzasadnieniu – niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym, jakim jest Rzeczpospolita Polska”¹².

Wyrażając przekonanie, że każde normalne demokratyczne społeczeństwo powinno zapewnić opiekę swoim najmniejszym członkom, wnioskodawcy przywołali także nauczanie papieża Jana Pawła II na temat ochrony życia ludzkiego od momentu poczęcia¹³ oraz stanowisko Kościoła Katolickiego wyrażone w Katechizmie¹⁴.

¹² Uzasadnienie, Druk nr 993.

¹³ Papież Jan Paweł II podczas homilii w Kaliszu dnia 4.6.1997 r. mówił m.in.: „Kościół broniąc prawa do życia odwołuje się do szerszej, uniwersalnej płaszczyzny obowiązującej wszystkich ludzi. Prawo do życia nie jest tylko kwestią światopoglądu, nie jest tylko prawem religijnym, ale jest prawem człowieka. Najbardziej podstawowym prawem człowieka!”.

¹⁴ Niezbywalne prawo do życia każdej niewinnej istoty ludzkiej stanowi element konstytucyjny społeczeństwa cywilnego i jego prawodawstwa.

Konkludując swoje uzasadnienie, wnioskodawcy wyrazili przekonanie, iż życie ludzkie i prawo do życia jest podstawowym prawem każdego człowieka i każde demokratyczne społeczeństwo powinno zapewnić jego całkowitą i bezwzględną ochronę.¹⁵

Zespół Prawa Europejskiego Biura Analiz Sejmowych w opinii prawnej z 15.9.2006 r. stwierdził, iż „projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie jest objęty prawem Unii Europejskiej”¹⁶. Jednocześnie w konkluzji napisano, iż w uzasadnieniu do projektu nie zawarto oświadczenia w sprawie zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej, które jest wymagane art. 34 ust. 2 pkt 7 Regulaminu Sejmu. W związku z tym, poseł wnioskodawca Marek Kotlinowski uzupełnił dnia 22.9.2006 r. poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji oświadczeniem, iż złożony projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

W opinii prawnej w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu – czy projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej Zespół Prawa Europejskiego potwierdził, że projekt nie jest objęty prawem Unii Europejskiej i nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej¹⁷.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego prof. dr hab. Lech Gardocki, w odpowiedzi na pismo Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu Lecha Czapli stwierdził, iż Sąd Najwyższy nie zajmie stanowiska w sprawie opinii o poselskim projekcie ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwszy Prezes SN napisał, iż „ocena proponowanej nowelizacji art. 38 Konstytucji wymagałaby oparcia się o pewien system poglądów moralnych, filozoficznych i religijnych. Uważam w związku z tym, że wydanie takiej oceny nie mieści się w kompetencjach Sądu Najwyższego”¹⁸. Również Krajowa Rada Radców Prawnych, w piśmie z 28.9.2006 r., nie zgłosiła uwag do projektu ustawy o zmianie art. 38 Konstytucji¹⁹.

Dnia 28.9.2006 r. projekt został skierowany do pierwszego czytania, które odbyło się na posiedzeniu Sejmu dnia 27.10.2006 r., a następnie do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Podczas trzeciego czytania – dnia 13.4.2007 r. – poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji został odrzucony.

¹⁵ Por. Uzasadnienie, Druk nr 993.

¹⁶ Opinia prawna, BAS-WAEM-2060/06.

¹⁷ Por. Opinia prawna BAS-WAEM-2061/06.

¹⁸ Por. Załącznik do druku nr 993.

¹⁹ Por. ibidem.

3. Europejski nakaz aresztowania

Wśród projektów ustaw o zmianie Konstytucji zgłoszonych do Sejmu w latach 1997–2007 szczególne znaczenie posiada jedyny projekt ustawy o zmianie Konstytucji, który został przyjęty w procesie legislacyjnym i wpłynął na zmianę treści art. 55 Konstytucji. Dnia 15.5.2006 r. Prezydent RP skierował do Sejmu projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dotyczący europejskiego nakazu aresztowania²⁰. Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się 21.6.2006 r., a 8.9.2006 r. została uchwalona ustawa o zmianie Konstytucji RP, która weszła w życie 7.11.2006 r.²¹

Europejski nakaz aresztowania (ENA) jest wynikiem procesu integracji europejskiej w ramach tzw. trzeciego filaru („Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych”)²². Nakaz jest traktowany jako jeden z instrumentów tworzenia wspólnego obszaru wolności, bezpieczeństwa i spra-

²⁰ Druk nr 580, Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie Konstytucji, Sejm V kadencji.

²¹ W wyniku uchwalenia ustawy z 8.9.2006 r. o zmianie Konstytucji (Dz.U. Nr 200, poz. 1471) art. 55 otrzymał następujące brzmienie: „1. Ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana, z wyjątkiem przypadków określonych w ust. 2 i 3. 2. Ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem, pod warunkiem, że czyn objęty wnioskiem o ekstradycję: 1) został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz 2) stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku. 3. Nie wymaga spełnienia warunków określonych w ust. 2 pkt 1 i 2 ekstradycja mająca nastąpić na wniosek sądowego organu międzynarodowego powołanego na podstawie ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej, w związku z objętą jurysdykcją tego organu zbrodnią ludobójstwa, zbrodnią przeciwko ludzkości, zbrodnią wojenną lub zbrodnią agresji. 4. Ekstradycja jest zakazana, jeżeli dotyczy osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych lub jej dokonanie będzie naruszać wolności i prawa człowieka i obywatela. 5. W sprawie dopuszczalności ekstradycji orzeka sąd”.

²² Europejski nakaz aresztowania – zgodnie z powszechnie przyjętym stanowiskiem – to decyzja sądowa wydana przez państwo członkowskie w celu aresztowania i przekazania przez inne państwo członkowskie osoby ściganej w związku z prowadzonym przeciwko niej postępowaniem karnym dotyczącym przestępstwa, dla którego górna granica kary wynosi co najmniej 1 rok pozbawienia wolności, bądź dla wykonania kary lub środka zabezpieczającego polegających na pozbawieniu wolności w wymiarze nie niższym niż 4 miesiące.

wiedliwości²³. Istota instytucji ENA opiera się na zasadzie wzajemnego uznawania, którą Rada Unii Europejskiej określiła jako „kamień węgielny współpracy sądowej”. W Polsce przepisy dotyczące ENA znajdują się w rozdziałach 65a i 65b ustawy z 6.6.1997 r. Kodeks postępowania karnego, stanowiących implementację Decyzji Rady Unii Europejskiej z 13.6.2002 r. Ustawodawca w art. 607a–607 z dodanych do KPK ustawą z 18.3.2004 r., która weszła w życie 1.5.2004 r. określił podstawowe kwestie dotyczące tej instytucji prawnej.

W związku z wprowadzeniem w Polsce ENA pojawiły się wątpliwości dotyczące zgodności ENA z przepisami konstytucyjnymi, a ściślej z art. 55 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r., z którego wynikało, iż „1 Ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana. 2. Zakazana jest ekstradycja osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych. 3. W sprawie dopuszczalności ekstradycji orzeka sąd”²⁴. Art. 607t KPK dotyczący warunkowego przekazania był przedmiotem rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym. W wyroku z 27.4.2005 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 607t par. 1 ustawy z 6.6.1997 r. – Kodeks postępowania karnego w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, jest niezgodny z art. 55 par. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r.²⁵

Projekt Prezydenta wiązał się zatem z międzynarodowymi zobowiązaniami Polski wynikającymi z faktu przynależności do Unii Europejskiej, z treścią art. 9 Konstytucji RP, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego oraz z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. „Wejście w życie proponowanej nowelizacji ustawy zasadniczej – pisał w uzasadnieniu projektu Prezydent RP – zapobiegnie naruszeniu prawa wspólnotowego, a ponadto zapewni ciągłość stosowania przez sądy polskie

²³ Por. R. Kmiecik, A. Przyborowska-Klimczak, *Prawo ekstradycyjne Unii Europejskiej*, [w:] *Prawne problemy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. L. Leszczyński, Lublin 2005, s. 207–216. Warto odnotować, iż formułowanie zakazu ekstradycji własnych obywateli w konstytucjach współczesnych państw należy do rzadkości. Wynika on z zasady władztwa państwowego. Niemniej jednak konstytucje Niemiec, Portugalii i Szwajcarii zakazują ekstradycji swoich obywateli. Por. P. Sarnecki, *Rozdział II „Wolności, prawa i obowiązki...”*, kom. do art. 55, po noweli z 2006 r., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, s. 2.

²⁴ Szerzej na temat wspomnianych wątpliwości piszą m.in. R. Kmiecik, A. Przyborowska-Klimczak, *op.cit.*, s. 216–217.

²⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27.4.2005 r., P 1/05, OTK ZU 2005 A, Nr 4, poz. 42.

instytucji europejskiego nakazu aresztowania (ENA)²⁶. Inicjatywa Prezydenta RP w zakresie zmiany treści art. 55 Konstytucji wynikała z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził niekonstytucyjność przepisu procedury karnej, na podstawie którego możliwe jest wydanie państwu obcemu osoby posiadającej obywatelstwo polskie, jednocześnie Trybunał ustalił osiemnastomiesięczny (maksymalny) termin odsunięcia w czasie utraty jego mocy wiążącej i stwierdził ponadto, że zapewnienie ciągłości funkcjonowania europejskiego nakazu aresztowania stanowić powinno najwyższy priorytet dla polskiego ustawodawcy, ponieważ ENA ma doniosłe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i jest wyrazem zaawansowanej współpracy między państwami członkowskimi, służącej zwalczaniu przestępczości i wzmocnieniu bezpieczeństwa²⁷.

4. Sposób powoływania osób sprawujących wymiar sprawiedliwości

Prezydent RP skierował do Sejmu 28.3.2007 r. projekt ustawy o zmianie Konstytucji dotyczący sposobu powoływania osób sprawujących wymiar sprawiedliwości, zawierający propozycję wprowadzenia instytucji sędziego powoływanego do pełnienia urzędu na czas określony (od 2 do 4 lat), co umożliwi rozpoznawanie spraw przez organy spełniające konstytucyjne standardy niezależności i niezawisłości bez zależności od organów wykonawczych²⁸.

W uzasadnieniu swojego projektu Prezydent odwołał się do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 30.10.2006 r., w którym Trybunał, opierając się na licznych skargach konstytucyjnych, zasygnalizował Sejmowi konieczność podjęcia inicjatywy ustawodawczej „w przedmiocie unormowania systemu powoływania osób sprawujących władzę sędziowską, tak aby zapewnić pełną realizację konstytucyjnych standardów prawa do sądu”. Podstawą sygnalizacji ze strony Trybunału Konstytucyjnego był fakt, iż instytucja asesora nie spełnia konstytucyjnych wymogów przewidzianych dla sędziego, a w związku z tym rozstrzygnięcie sprawy sądowej przez osobę, która ma status asesora

²⁶ Uzasadnienie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm V kadencji.

²⁷ Por. Dz.U. Nr 77, poz. 680.

²⁸ Druk nr 1605, Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm V kadencji.

ra sądowego i została upoważniona do pełnienia czynności sędziowskich oznacza, że rozstrzygnięcie zostało dokonane przez organ, który nie był niezawisłym i niezależnym sądem. Inicjatywa ustrojodawcza, polegająca na dodaniu do obowiązującego art. 179 ust. 2 w brzmieniu „Sędziowie są powoływani na czas nieoznaczony, jednakże sędziowie sądów orzekających wyłącznie w pierwszej instancji powoływani są po raz pierwszy na czas od 2 do 4 lat” wprowadzałyby do polskiego porządku konstytucyjnego instytucję sędziego powoływanego do pełnienia urzędu na czas oznaczony, który byłby wyposażony we wszystkie atrybuty statusu sędziego²⁹. Projekt Prezydenta zmierzał zatem do wprowadzenia instytucji pomiędzy aplikacją sądową i służbą sędziowską, która zastąpiłaby asesurę. Projektodawca zwracał także uwagę, iż Krajowa Rada Sądownictwa zobowiązana do ustalenia kryteriów dla kandydatów na stanowiska sędziowskie powinna uwzględnić w ocenie kulturę prowadzenia rozpraw, poziom kultury osobistej oraz predyspozycje osobowościowe do zawodu.

Z art. 2 ust. 1 projektu ustawy o zmianie Konstytucji wynika, iż osoba pozostająca w dniu wejścia w życie ustawy w stosunku służbowym asesora w sądzie powszechnym, sądzie wojskowym lub sądzie administracyjnym staje się powołanym na 4 lata sędzią sądu, w którym zajmuje stanowisko asesora. Natomiast „w uzasadnionych przypadkach sędzia, o którym mowa w ust. 1, może być powołany na czas nieoznaczony po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, jeżeli uprzednio przez co najmniej 2 lata pełnił czynności sędziowskie na stanowisku asesora” (art. 2 ust. 2). Pod pojęciem „uzasadnione przypadki”, należy rozumieć zdaniem projektodawcy, dobro wymiaru sprawiedliwości lub szczególnie pozytywną ocenę kwalifikacji oraz przydatności byłego asesora sądowego do pełnienia urzędu sędziego.

W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP Prezydent napisał, iż w pierwszym okresie obowiązywania ustawa nie spowoduje skutków finansowych dla budżetu państwa ze względu na utrzymanie wysokości wynagrodzenia sędziów sądów powołanych na czas oznaczony w wysokości porównywalnej do obecnego wynagrodzenia otrzymywanego przez asesorów. Jednocześnie Prezydent wskazał, iż materia przedmiotowej nowelizacji leży poza zakresem spraw regulowanych przez prawo Unii Europejskiej³⁰.

²⁹ Instytucja sędziego powoływanego na czas oznaczony tzn. sędziego na próbę znana jest w systemie niemieckim. Odwołując się do art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Prezydent RP uzasadniał, że ustawodawca jest zobowiązany do wyposażenia sądu i sędziego w przymiot niezawisłości, niezależności i bezstronności. Nie wiąże się z tym jednak obowiązek powoływania sędziów na stałe, skoro dokumenty Rady Europy dopuszczają taką możliwość.

³⁰ Por. Uzasadnienie, Druk nr 1605.

Negatywny pogląd na temat prezydenckiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji wyraziła Krajowa Rada Radców Prawnych, która stwierdziła, że proponowana zmiana uzasadniona jest sygnalizacją Trybunału Konstytucyjnego, która zobligowała Sejm do podjęcia inicjatywy ustawodawczej, zapewniającej pełną realizację konstytucyjnego prawa do sądu. Zdaniem Rady nie można akceptować metody dostosowywania Konstytucji do rozwiązywania bieżących doraźnych problemów organizacyjnych sądownictwa. Nieznana polskiej tradycji instytucja sędziego na próbę nie gwarantuje niezawisłości sędziowskiej poprzez fakt sprawowania funkcji na czas określony. Sposobem na rozwiązanie problemu jest usprawnienie i przyspieszenie nominacji osób spełniających kryteria zawodu sędziowskiego oraz szersze stosowanie konkursu na stanowisko sędziego poprzez wyłanianie kandydatów również z innych profesji prawniczych³¹.

Podobną, negatywną opinię, na temat projektu ustawy o zmianie Konstytucji wyraziła Krajowa Rada Sądownictwa. Jej zdaniem „niezgodność ustawy z Konstytucją winna być usunięta przez dostosowanie ustawy do wymagań Konstytucji, a nie przez zmianę ustawy zasadniczej. Nie dochodzi wówczas do niemożliwego do zaakceptowania obniżenia standardów konstytucyjnych”³². Po drugie „powołanie sędziego na czas nieoznaczony przewidziane w art. 179 Konstytucji przedstawia istotną wartość konstytucyjną. Wyraża się ona w dwóch aspektach. Powołanie sędziego na czas nieoznaczony stanowi ważny element zespołu gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Niezależnie od tego nieograniczony czas powołania sędziego jest dopełnieniem gwarantowanego w art. 45 Konstytucji prawa do sądu”³³.

Uwagi do projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i niektórych innych ustaw przygotowane przez Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego przesłał do Prezydenta RP Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego L. Gar-

³¹ Krajowa Rada Radców Prawnych, do druku 1605.

³² Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z 1.6.2007 r., do druku 1605.

³³ Ibidem. Krajowa Rada Sądownictwa zaproponowała także zmiany w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych. Pierwsza z nich miałaby polegać na wprowadzeniu w miejsce asesury dodatkowego pierwszego szczebla w hierarchii stanowisk sędziowskich, które charakteryzowałoby się ograniczeniem kompetencji. Ponadto zwróciła uwagę na konieczność ustawowego uregulowania sytuacji osób pełniących funkcję asesorów w przypadku, gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją dotyczące ich przepisy lub wyeliminował asesurę. W takim przypadku należałoby umożliwić asesorom kandydowanie na stanowiska sędziów sądów rejonowych. Rada odrzuciła także propozycje zmian art. 91 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, jako zmniejszające motywacje ubiegania się o awans na wyższe stanowisko sędziowskie.

docki. Wskazano w nich, iż status asesora sądowego wynikający z przepisów ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych nie jest zgodny z konstytucyjnym wzorcem określonym w art. 179. Zdaniem Sądu Najwyższego „problem zasadniczy polega na tym, że w okresie poprzedzającym uzyskanie nominacji pozycja prawna asesora nie jest w pełni niezależna. Nade wszystko podlega on decyzjom – Ministra Sprawiedliwości i przełożonych właściwych sądów”³⁴. Sąd Najwyższy proponował dodanie w ust. 1 art. 179 słów „na czas nieoznaczony”, co oznaczałoby konieczność ustanowienia odpowiednich kryteriów doboru na stanowiska sędziowskie. Ponadto Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na niezbyt precyzyjne sformułowanie „sędziowie sądów orzekających wyłącznie w pierwszej instancji”, proponując zastosowanie „sąd najniższego szczebla, najniższego stopnia itp.”³⁵. W uwagach do przełożonych przez Prezydenta RP projektów ustaw Sąd Najwyższy postulował także „aby wśród kandydatów na stanowiska sędziowskie na czas określony uwzględnić także prokuratorów”³⁶.

W imieniu Naczelnego Sadu Administracyjnego stanowisko w sprawie proponowanych przez Prezydenta zmian w art. 179 Konstytucji oraz w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych i w niektórych innych ustawach przedstawił jego Prezes J. Trzcíński. NSA nie uznał za niezbędne wprowadzanie zmian do art. 179 Konstytucji RP, proponując jednocześnie nowe brzmienie art. 179 Konstytucji, skreślenie art. 2 projektu i zamieszczenie odpowiednio zmodyfikowanych rozwiązań w przepisach końcowych projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw³⁷. Uzasadniając swoją propozycję treści art. 179 NSA zwrócił uwagę, że Konstytucja nie odnosiła się do asesora sądowego, dlatego też nie ma potrzeby zamieszczać uregulowań dotyczące go w ustawie zasadniczej. NSA zaproponował także kilka zmian redakcyjnych, polegających na uzupełnieniu ust. 1 in fine o wyrazy „na czas nieoznaczony”, uelastycznieniu ust. 2 poprzez przyjęcie formuły „mogą być po raz pierwszy” powoływani na czas oznaczony³⁸.

³⁴ Uwagi Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego do projektów ustaw: o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, do druku nr 1603, 1605.

³⁵ Por. Uwagi Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, op.cit., do druku nr 1603, 1605.

³⁶ Por. ibidem.

³⁷ NSA proponował następującą treść: „Art. 179. 1. Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. 2. Sędziowie sądów wyłącznie pierwszej instancji mogą być powoływani po raz pierwszy na czas oznaczony od 2 do 4 lat. Szczegółowe zasady powoływania sędziów na czas oznaczony określa ustawa”. Por. Pismo Naczelnego Sądu Administracyjnego, do druku nr 1603, 1605.

³⁸ Por. ibidem.

Z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości Podsekretarz Stanu Andrzej Kryże stwierdził, iż „należy zasadniczo zaaprobować zaprezentowaną w projekcie koncepcję wprowadzenia do polskiego porządku konstytucyjnego nowej instytucji sędziego powoływanego do pełnienia urzędu na czas oznaczony”³⁹. Jednocześnie wskazano w piśmie na wątpliwości dotyczące proponowanych zmian, a dotyczące w pierwszej kolejności niepoprawnego z punktu widzenia zasad ustrojowych polskiego sądownictwa określenia „sądy orzekające w pierwszej instancji”. Zastrzeżenia budził także czasookres powołania sędziego na próbę, w związku z czym zaproponowano nowe brzmienie ust. 2 art. 179⁴⁰. Minister Sprawiedliwości sformułował także uwagi do art. 2 projektu ustawy o zmianie Konstytucji regulującego status osób zajmujących obecnie stanowiska asesorów, proponując m.in. dodanie do art. 2 prezydenckiego projektu przepisu gwarantującego niewzruszalność orzeczeń sądowych wydawanych przez asesorów⁴¹.

Dnia 11.4.2007 r. prezydencki projekt ustawy o zmianie Konstytucji został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, które odbyło się 14.6.2007 r. Projekt został następnie skierowany do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Sprawa nie została zamknięta.

5. Prawo organów Narodowego Banku Polskiego do wydawania rozporządzeń

Do projektów ustaw o zmianie Konstytucji, zgłoszonych na podstawie art. 235 Konstytucji, rozszerzających postanowienia Konstytucji z 2.4.1997 r. należy projekt ustawy o zmianie Konstytucji z 11.1.2000 r., w którym posłowie proponowali uzupełnić art. 227 o przepis dający organom Na-

³⁹ Pismo Ministra Sprawiedliwości, do druku nr 1603, 1605.

⁴⁰ „Sędziowie są powoływani na czas nieoznaczony, jednakże sędziowie sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych najniższego szczebla powoływani są po raz pierwszy na okres 3 lat”.

⁴¹ Minister Sprawiedliwości, dążąc do pozbawienia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego skutków przewidzianych w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP oraz do wstecznego nadania orzeczeniom wydanym przez asesorów waloru konstytucyjnej legalności, zaproponował następującą treść ust. 2 art. 2: „Orzeczenia sądowe wydane przed wejściem w życie ustawy nie mogą być wzruszane na skutek ich zaskarżenia albo wznowienia postępowania tylko z tej przyczyny, że w składzie sądu brał udział asesor sądowy”. Por. Pismo Ministra Sprawiedliwości, do druku nr 1603, 1605.

rodowego Banku Polskiego prawo wydawania rozporządzeń na zasadach i w zakresie określonych w Konstytucji i ustawach⁴². Projektodawcy wnosili, aby w art. 227 Konstytucji po dotychczasowym ust. 2, z którego wynika, że organami NBP są: Prezes, Rada Polityki Pieniężnej oraz Zarząd, dodać ust. 2¹ w brzmieniu: „2¹ Organy Narodowego Banku Polskiego wydają rozporządzenia w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”⁴³.

Wnioskodawcy w uzasadnieniu napisali, że nowelizacja zmierza do naprawienia jednego z najpoważniejszych błędów, jakie znalazły się w tekście Konstytucji. Ich zdaniem ustrojodawca ukształtował, na wzór wielu krajów europejskich, Narodowy Bank Polski jako instytucję niezależną, posiadającą wyłączne uprawnienia do emisji pieniądza, ustalania polityki pieniężnej oraz realizowania polityki pieniężnej. Nie wyposażył natomiast NBP w odpowiednie narzędzia do realizacji konstytucyjnych zadań. Podstawowym narzędziem, zdaniem projektodawców, jest możliwość wydawania aktów prawa powszechnie obowiązujących, jakimi są rozporządzenia⁴⁴. Faktem jest, że w świetle obowiązującej Konstytucji oraz ustawy z 29.8.1997 r. o Narodowym Banku Polskim⁴⁵, NBP nie ma kompetencji do wydawania aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące. W związku z tym, ustawodawca nie może upoważnić NBP do wydania rozporządzenia w trybie art. 92 ust. 1 Konstytucji⁴⁶.

Wnioskodawcy zwrócili także uwagę, iż ustawa z 29.8.1997 r. o Narodowym Banku Polskim, przyznająca – ich zdaniem – organom Banku prawo wydawania rozporządzeń została uchwalona po uchwaleniu Konstytucji RP przez Zgromadzenie Narodowe 2.4.1997 r., przyjęciu jej przez naród w referendum 25.5.1997 r. i podpisaniu przez Prezydenta 16.7.1997 r. Art. 8 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika, iż jest ona najwyższym prawem RP, nie rozstrzyga, zdaniem wnioskodawców, kolizji wewnętrznej między art. 227 a art. 92 ust. 1 w związku z art. 87. Problem ten został inaczej rozstrzygnięty przez Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że upoważnienia ustawowe dla organów Narodowego Banku Polskiego nie pozostają w sprzeczności z prze-

⁴² Por. Druk nr 1890, Sejm III kadencji.

⁴³ Druk nr 1890.

⁴⁴ Por. Uzasadnienie, Druk nr 1890. Ograniczenia przez ustrojodawcę kompetencji Narodowego Banku Polskiego do wydawania rozporządzeń nie można tłumaczyć faktem, iż pozostaje on poza systemem administracji rządowej. Poza systemem tym jest także Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, która na mocy art. 213 ust. 2 Konstytucji może wydawać rozporządzenia.

⁴⁵ T.j.: Dz.U. z 2005 r. nr 1, poz. 2 ze zm.

⁴⁶ Por. W. Sokolewicz, *Rozdział X „Finanse publiczne”*, kom. do art. 227, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, s. 23.

pisami Konstytucji RP dotyczącymi systemu źródeł prawa. Akty normatywne, które mogą wydawać organy NBP mają charakter aktów prawa wewnętrznego, a nie powszechnie obowiązującego. W związku z tym obowiązują one wewnętrznie tzn. są adresowane do banków komercyjnych związanych z centralnym bankiem państwa⁴⁷. W. Sokolewicz zwraca uwagę, iż „zrównanie – choć nie bezwarunkowe – w tym orzeczeniu podległości funkcjonalnej z organizacyjną czyni mniej szczelnym zamknięty, jak przyjęto uważać, konstytucyjny system źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Trybunał Konstytucyjny dał tu wyraz, sporadyczny w jego orzecznictwie, prymatowi potrzeb praktyki nad dosłownym rozumieniem przepisów konstytucji. [...] Jest to rzadki, by nie rzecz wyjątkowy, przykład osłabiania siły dyrektywnej konstytucji poprzez wykładnię dokonywaną *contra legem fundamentali*”⁴⁸.

Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP dotyczący wyposażenia Narodowego Banku Polskiego w możliwości wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego ma istotne znaczenie dla sposobu rozumienia katalogu form źródeł prawa w obowiązującej Konstytucji⁴⁹. Projekt ten zmierzał bowiem do poszerzenia zamkniętego podmiotowo systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego⁵⁰. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu dał jednak wyraz dbałości o trwałość i niezmienność Konstytucji. Zagadnieniem, które wymaga naukowej refleksji pozostaje nadal kwestia zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Projekt ustawy o zmianie Konstytucji został opatrzony informacją, iż ustawa nie zawiera sprzeczności z prawem unii Europejskiej oraz nie wiąże się z obciążeniem budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego⁵¹.

⁴⁷ Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28.6.2000 r., K 25/99, OTK ZU 2000, Nr 5, poz. 141.

⁴⁸ W. Sokolewicz, *Rozdział X „Finanse publiczne”...*, s. 23. Krytyczne stanowisko wobec omawianego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wyraził m.in. P. Winczorek, *Co może NBP?*, „Rzeczpospolita” z 29.6.2000 r., s. A13.

⁴⁹ Por. A. Szmyt, *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004, s. 165.

⁵⁰ Z art. 87 Konstytucji wynika, że źródłami prawa powszechnie obowiązującego są: Konstytucja, ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Źródła te, zawierające generalne i abstrakcyjne normy, tworzą w aspekcie przedmiotowym i podmiotowym zamknięty system źródeł prawa. Oznacza to, iż Konstytucja wymienia wyczerpująco formy aktów, w jakich mogą być zawierane normy o powszechnie obowiązującym charakterze (aspekt przedmiotowy) oraz katalog organów upoważnionych do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego (aspekt podmiotowy).

⁵¹ Por. Uzasadnienie, Druk nr 1890.

6. Zakończenie

Analiza projektów ustaw o zmianie Konstytucji dotyczących ochrony życia od momentu poczęcia (art. 38), europejskiego nakazu aresztowania (art. 55), sposobu powoływania osób sprawujących wymiar sprawiedliwości (art. 179) oraz przyznania organom Narodowego Banku Polskiego prawa do wydawania rozporządzeń (art. 227) przedłożonych w trybie art. 235 Konstytucji RP pozwala na sformułowanie kilku ogólnych spostrzeżeń.

Jedenaście lat obowiązywania ustawy zasadniczej to okres, w którym uprawnione podmioty wystąpiły z inicjatywą zmiany tylko kilku przepisów ustawy zasadniczej. Inicjatywy w tym zakresie pochodziły od posłów i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Z przysługującego prawa inicjatywy ustawodawczej w trybie art. 235 nie korzystał Senat. Trudno wskazać jednoznacznie na przyczyny braku inicjatywy po stronie Senatu. Jedną z nich jest zapewne zdecydowanie mniejsza, w porównaniu z posłami i Prezydentem, a zwłaszcza Radą Ministrów, aktywność w zakresie inicjatywy ustawodawczej Senatu także w odniesieniu do projektów ustaw zwykłych na podstawie art. 118 Konstytucji.

Nieliczne inicjatywy w zakresie zmiany Konstytucji, w tym tylko jedna zakończona uchwaleniem ustawy o zmianie art. 55 Konstytucji, świadczą, że podstawowe założenie dotyczące konstytucji sztywnych, aby ustawa zasadnicza nie była zmieniana przez przypadkową większość zostało spełnione. Przyczyniło się do tego zapewne ograniczenie w art. 235 ust. 1 kręgu podmiotów, którym przysługuje inicjatywa ustrojodawcza, do co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senatu i Prezydenta oraz określenie w art. 235 ust. 4 większości wymaganej do uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji w Sejmie na co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz w Senacie na bezwzględną większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Jedyna, jak do tej pory, zmiana Konstytucji wynikała z consensusu u podstaw którego leżało przede wszystkim orzeczenie, w którym – jak zostało to przedstawione powyżej – Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność przepisu procedury karnej, na podstawie którego możliwe jest wydanie państwu obcemu osoby posiadającej obywatelstwo polskie oraz ustalił osiemnastomiesięczny (maksymalny) termin odsunięcia w czasie utraty jego mocy wiążącej⁵².

⁵² Por. Dz.U. Nr 77, poz. 680.

Analizując projekty ustaw o zmianie Konstytucji zgłoszone do Sejmu, należy zwrócić uwagę, iż podstawą ich przedłożenia, co znalazło wyraz m.in. w ich uzasadnieniach, jest orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który bezpośrednio lub pośrednio wskazywał na konieczność zmian w określonym zakresie. Świadczy to niewątpliwie o istotnej roli, jaką Trybunał odgrywa w procesie stanowienia prawa, mimo iż parlament niezbyt chętnie odnosi się do uwag i wskazań Trybunału Konstytucyjnego w zakresie poprawy jakości stanowionego w Polsce prawa.

Na podstawie analizy projektów ustaw o zmianie Konstytucji trudno wskazać na jeden kierunek zmian w ustawie zasadniczej. Od momentu uchwalenia Konstytucji RP, z wyjątkiem najczęściej proponowanych zmian art. 105 będących przedmiotem innego opracowania, projekty ustaw przedkładane w trybie art. 235 Konstytucji, obejmowały status jednostki, wymiar sprawiedliwości oraz finanse publiczne.

Na zakończenie należy postawić tezę, która może stać się podstawą szerszej analizy politologiczno-prawnej, iż podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza w trybie art. 235 Konstytucji RP nie mają świadomości, że możliwość oraz konieczność dokonywania zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie jest sprzeczna ze stabilnością państwa i tworzonych przez nie prawa, co więcej zmiany w ustawie zasadniczej nie podważają także znaczenia Konstytucji RP jako ustawy zasadniczej, czyli takiej, która zawiera podstawowe zasady dotyczące aksjologii prawa oraz prawa kardynalne, stanowiące fundament politycznego, społecznego i gospodarczego ładu.