



KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

Zmiany
Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej
w latach 1997–2011
w świetle projektów ustaw
oraz uchwalonych nowelizacji

OPRACOWANIA
TEMATYCZNE

OT-605

PAŹDZIERNIK, 2011

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

**Zmiany
Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej
w latach 1997–2011
w świetle projektów ustaw
oraz uchwalonych nowelizacji**

**OPRACOWANIA
TEMATYCZNE**

OT-605

Kancelaria Senatu
Październik 2011

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2011

Biuro Analiz i Dokumentacji

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28

Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Robert Stawicki
Główny specjalista
w Biurze Analiz i Dokumentacji

Zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1997–2011 w świetle projektów ustaw oraz uchwalonych nowelizacji

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej została uchwalona 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe, czyli połączone izby Sejmu i Senatu. Następnie została przyjęta w referendum konstytucyjnym 25 maja, zaś 17 października 1997 r. weszła w życie. Niemal od samego początku obowiązywania jej poszczególne unormowania stały się tematem mniej lub bardziej ożywionych dyskusji oraz komentarzy prezentowanych przez przedstawicieli różnych środowisk politycznych, społecznych oraz naukowych. Ich konsekwencją były konkretne propozycje zmian ustawy zasadniczej, formułowane przez polityków w projektach ustaw skierowanych do Sejmu. Treść propozycji zmian nierzadko wywoływała spory, zarówno w parlamencie jak i poza nim. Jednocześnie stawiano pytanie, które nadal jest aktualne czy, a jeżeli tak, to w jakim kierunku i zakresie należy zmieniać Konstytucję oraz jak ustrzec ustawę zasadniczą przed doraźnymi zmianami o politycznym charakterze. Wydaje się, że najbardziej odpowiedzialnej oraz politycznie neutralnej odpowiedzi udzielili akademicy-konstytucjoniści, zdaniem których przeprowadzenie ewentualnych zmian w Konstytucji powinno być zawsze poprzedzone dogłębną refleksją polityczną i prawną, zapobiegającą niebezpieczeństwu przeprowadzania instrumentalnych zmian w prawie dla doraźnych potrzeb politycznych.

W ciągu 14 lat obowiązywania Konstytucji wielokrotnie podejmowano próby zmiany jej treści, inicjowane zarówno przez posłów jak i Prezydenta RP. Jedynie Senat nie podejmował inicjatywy w tym zakresie. W opracowaniu zostały omówione podstawowe treści, zarówno ustaw nowelizujących ustawę zasadniczą, jak i projektów postulujących jej zmianę, które w toku procesu ustawodawczego w Sejmie zostały odrzucone bądź wycofane oraz nad którymi prace nie zostały zakończone.

III kadencja Sejmu (1997–2001)

Już w trakcie tej kadencji do Sejmu zostały skierowane dwa projekty zawierające propozycje zmian ustawy zasadniczej. Pierwszy z nich – **poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 72)**, został wniesiony do Sejmu 21 listopada 1997 r. przez posłów Akcji Wyborczej „Solidarność”. Propozycje w nim zawarte dotyczyły zmiany treści art. 105 Konstytucji RP regulującego problematykę immunitetu parlamentarnego. Zdaniem projektodawców szczególnego rodzaju ochrona parlamentarzysty (posła, senatora) powinna być uzasadniona wyłącznie wyjątkowymi okolicznościami i być ściśle określonym wyjątkiem od zasady równości wobec prawa. Celem tej ochrony powinno być jedynie zapewnienie parlamentarzystom całkowicie nieskrępowanej możliwości wykonywania

mandatu, a nie postawienie parlamentarzysty w uprzywilejowanej względem pozostałych obywateli sytuacji. Z wymienionych powodów w projekcie utrzymano instytucję bezwzględneho immunitetu materialnego, czyli zasadę nieodpowiedzialności (niekaralności) parlamentarzysty za wszelkie podejmowane przez niego działania związane nieodłącznie z wykonywaniem przez niego mandatu (w czasie jego trwania i po jego wygaśnięciu), zarówno w parlamencie, jaki i poza nim. Zaproponowano od tej zasady wyjątek – zwolnienie od odpowiedzialności prawnej nie miałoby zastosowania w przypadku, gdy czyn popełniony przez posła lub senatora jest równocześnie czynem naruszającym dobra osobiste innych osób, takie jak godność, cześć, wolność czy swoboda sumienia. Projekt znosił również konieczność uzyskania zgody Sejmu lub Senatu na pociągnięcie parlamentarzysty zarówno do odpowiedzialności karnej, jak i cywilnej za czyny, które naruszają dobra osobiste innych osób.

Propozycje zmian dotyczyły również treści wspomnianego artykułu w zakresie instytucji immunitetu formalnego i nietykalności parlamentarnej. W miejsce obowiązującej zasady, zgodnie z którą pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej za przestępstwa lub wykroczenia niezwiązane z wypełnianiem funkcji parlamentarnych uzależnione jest od zgody Sejmu lub Senatu, zaproponowano przyjęcie zasady swobodnej realizacji odpowiedzialności parlamentarzysty za tego typu czyny. Ustanowiono przy tym wyjątek chroniący parlamentarzystów polegający na tym, że każde postępowanie karne wszczęte przeciwko posłowi lub senatorowi musi, na żądanie właściwej izby parlamentu, zostać zawieszona do czasu wygaśnięcia jego mandatu. Żądanie zawieszenia postępowania dotyczy zarówno postępowania wszczętego w czasie sprawowania mandatu przez parlamentarzystę jak i przed uzyskaniem mandatu. Konsekwencją tego była propozycja kolejnej zmiany, w myśl której w czasie zawieszenia postępowania karnego zawieszeniu ulega również bieg przedawnienia karalności popełnionego przez parlamentarzystę czynu.

Ostatnia z zaproponowanych zmian w tym projekcie dotyczyła przywileju nietykalności parlamentarnej. Zgodnie z nią organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości miałyby prawo do zatrzymania lub aresztowania posła lub senatora bez konieczności uzyskania uprzedniej zgody właściwej izby. Jednak celem uniknięcia możliwości politycznego szykanowania parlamentarzysty projekt oblił te organy do niezwłocznego zawiadomienia Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu o zatrzymaniu lub aresztowaniu parlamentarzysty, który z kolei mógłby nakazać organom ścigania natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego parlamentarzysty.

W dniu 26 listopada 1997 r. projekt został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. Odbyło się ono podczas 8. posiedzenia Sejmu w dniu 8 stycznia 1998 r., po czym projekt skierowano do Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Do końca kadencji nie został on rozpatrzony przez wymienione Komisje.

Drugą z kolei propozycję nowelizacji ustawy zasadniczej przewidywał **projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 1890)**, wniesiony do Sejmu 27 kwietnia 2000 r. również przez posłów Akcji Wyborczej „Solidarność”. Zaproponowano w nim zmianę brzmienia art. 227 Konstytucji polegającą na dodaniu nowego ust. 2¹, w którym organy Narodowego Banku Polskiego zostałyby wyposażone w prawo do wydawania rozporządzeń „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”, czyli aktów prawa powszechnie obowiązującego. Zdaniem projektodawców sposoby wykonywania konstytucyjnych obowiązków banku centralnego powinny być określone nie tylko w tzw. ustawie zwykłej (ustawa o Narodowym Banku Polskim), która m.in. określa prawo do wydawania przez organy NBP aktów normatywnych oraz ich rodzaje, lecz również w ustawie zasadniczej. Prace nad tym projektem nie rozpoczęły się i do końca kadencji nie został on rozpatrzony.

IV kadencja Sejmu (2001–2005)

W czasie tej kadencji do Sejmu nie został wniesiony żaden projekt ustawy, którego celem byłaby zmiana Konstytucji.

V kadencja Sejmu (2005–2007)

W czasie trwania tej skróconej kadencji do Sejmu wpłynęło siedem projektów ustaw mających na celu zmianę Konstytucji RP. Tylko w jednym przypadku proces ustawodawczy zakończył się uchwaleniem ustawy nowelizującej ustawę zasadniczą.

Pierwsza po prawie 10 latach obowiązywania nowelizacja Konstytucji RP została uchwalona przez Sejm w dniu 8 września 2006 r. Jej podstawę stanowił wniesiony do Sejmu 15 maja 2006 r. przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej **projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 580)**. Proponowano w nim zmianę dotychczasowej treści art. 55 Konstytucji, która miała na celu usunięcie zarzutu niekonstytucyjności części przepisów Kodeksu postępowania karnego (kpk) określających procedury ekstradycji polskiego obywatela na podstawie europejskiego nakazu aresztowania (ENA) implementowanego do polskiego systemu prawnego w 2004 r. Wcześniej Trybunał Konstytucyjny, mając na uwadze składane liczne skargi konstytucyjne, w wyroku z dnia 27 kwietnia 2005 r. (sygn. P 1/05, OTK 2005 Nr 4/A, poz. 42), uznał, że art. 607t § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, w zakresie w jakim zezwala na przekazanie (ekstradycję) obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania (ENA), jest niezgodny z art. 55 ust.1 Konstytucji, który wyraźnie stanowi, iż zakazana jest ekstradycja obywatela polskiego. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając niekonstytucyjność tego przepisu, jednocześnie przypomniał z jednej strony o obowiązku wywiązywania się Polski z zobowiązań międzynarodowych, z drugiej docenił znaczenie ENA dla właściwego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Dlatego też w sentencji wyroku Trybunał ustalił osiemnastomiesięczny termin odsunięcia w czasie utraty jego mocy obowiązującej, dając tym samym czas ustawodawcy do usunięcia niezgodności przepisów kpk z ustawą zasadniczą.

Ustawa utrzymała w mocy zasadę zakazującą ekstradycji obywatela polskiego (art. 55 ust. 1 Konstytucji) z wyjątkiem dwóch przypadków:

- ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana na wniosek innego państwa lub sądownego organu międzynarodowego, jeżeli wynika to 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 został popełniony poza terytorium Polski oraz, że stanowił przestępstwo lub stanowiłby przestępstwo według prawa polskiego, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku o ekstradycję (art. 55 ust. 2 Konstytucji),
- ekstradycja może być również dokonana bez spełnienia powyższego warunku, na wniosek sądownego organu międzynarodowego (Międzynarodowy Trybunał Karny) 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 (art. 55 ust. 3 Konstytucji).

Ponadto ustawa wprowadziła pewną modyfikację w treści art. 55 ust. 4. Utrzymano dotychczasowy zakaz ekstradycji wobec osoby (obywatela polskiego, obywatela państwa obcego, bezpaństwowca) podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych oraz dodano, że nie będzie się dokonywać ekstradycji w sytuacji, gdy jej przeprowadzenie będzie naruszać wolności i prawa człowieka i obywatela.

Jak już wspomniano ustawa została uchwalona przez Sejm 8 września 2006 r. Tego samego dnia skierowano ją do Senatu. Z uwagi na konieczność zakończenia procesu legislacyjnego do 5 listopada (w tym dniu, na mocy wspomnianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego tracił moc przepis kodeksu postępowania karnego zezwalający na ekstradycję obywatela polskiego) ustawa została skierowana celem rozpatrzenia do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka i Praworządności, które na wspólnym posiedzeniu w dniu 8 września rozpatrzyły ustawę i zarekomendowały Izbie jej przyjęcie. Senat na 18. posiedzeniu w dniu 14 września uchwalił ustawę. Podsumowując, uchwalona nowelizacja Konstytucji zgodnie z intencją Prezydenta usunęła zarzut niekonstytucyjności, zapobiegła naruszeniu prawa wspólnotowego oraz zapewniła ciągłość stosowania przez polskie sądy instytucji europejskiego nakazu aresztowania.

Poniżej zostały omówione podstawowe założenia projektów, nad którymi w omawianej kadencji Sejmu proces legislacyjny nie został zakończony.

Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 993), wniesiony do Sejmu 7 września 2006 r. przez posłów Prawa i Sprawiedliwości, Ligi Polskich Rodzin, Samoobrony oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego. Projektowana zmiana miała na celu modyfikację treści art. 38 Konstytucji, gwarantującego każdemu człowiekowi prawną ochronę życia. Proponowano w niej takie doprecyzowanie treści tego przepisu, aby ochrona ta obejmowała istotę ludzką już od momentu poczęcia. Projekt został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu i następnie do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw. W trakcie prac w komisji posłowie postanowili zrezygnować z projektowanej zmiany treści art. 38 i w zamian nadać nowe brzmienie art. 30 o następującej treści: „Źródłem wolności i praw człowieka i obywatela jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka, przynależna mu od chwili poczęcia. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Ta propozycja zmiany została przyjęta przez Komisję, co znalazło wyraz w przedłożonych Sejmowi sprawozdaniach (druki sejmowe nr 1472 i 1472-A). Ostatecznie, na 39. posiedzeniu w dniu 13 kwietnia 2007 r. Sejm nie zdołał uchwalić ustawy z uwagi na nieuzyskanie wymaganej do zmiany Konstytucji większości kwalifikowanej 2/3 głosów.

Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 1302), wniesiony do Sejmu 12 grudnia 2006 r. przez posłów Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Projekt proponował uzupełnienie dotychczasowej treści art. 99 Konstytucji o nowy ust. 3 stanowiący, że „posłem i senatorem nie może być osoba karana za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego oraz osoba, wobec której wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego”. Intencją projektodawców było spowodowanie, aby w Sejmie oraz w Senacie nie mogły zasiadać osoby karane za przestępstwa umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego. Pierwsze czytanie projektu odbyło się na 45. posiedzeniu Sejmu w dniu 5 lipca 2007 r. i następnie został on skierowany do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Do końca kadencji projekt nie został rozpatrzony.

Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 1605), wniesiony do Sejmu 30 marca 2007 r. Projekt zawierał propozycję zmiany art. 179 Konstytucji polegającą na wprowadzeniu do porządku konstytucyjnego nowej instytucji – sędziego powoływanego (przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa) na czas oznaczony (od 2 do 4 lat), zastępującą dotychczasową asesurę. Projekt stanowił odpowiedź na sygnalizowaną przez Trybunał Konstytucyjny potrzebę podjęcia przez ustawodawcę inicjatywy, której celem byłoby wyeliminowanie, kwestionowanej w licznych skargach konstytucyjnych, zgodności z ustawą zasadniczą instytucji asesora sądowego. W skargach tych podnoszono, że asesor nie spełnia konstytucyjnych wymogów przewidzianych dla sędziego – nie jest sędzią w rozumieniu Konstytucji (jest mianowany przez organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości), przez co może być kwestionowana jego niezawisłość i niezależność podczas rozstrzygania spraw sądowych. Zgodnie z intencją projektodawcy, ta nowa instytucja miałaby stanowić etap pośredni pomiędzy aplikacją sądową, a gwarantowaną przymiotem nieusuwalności właściwą służbą sędziowską. Projekt spotkał się z aprobatą rządu oraz Rzecznika Praw Obywatelskich i Krajowej Rady Sądownictwa. Pierwsze czytanie projektu odbyło się na 43. posiedzeniu Sejmu w dniu 14 czerwca 2007 r. i następnie został on skierowany do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Do końca kadencji projekt nie został rozpatrzony.

Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 1834), wniesiony do Sejmu 17 kwietnia 2007 r. przez posłów Prawa i Sprawiedliwości. Projekt przewidywał zmianę art. 99 Konstytucji polegającą na dodaniu nowego ust. 3, stwarzającego konstytucyjne podstawy do ustawowego ograniczenia prawa wybieralności do Sejmu i Senatu lub wygaśnięcia mandatu posła i senatora z powodu prawomocnego skazania za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe. Podstawową intencją, jaką kierowali się projektodawcy było spowodowanie, aby do Sejmu lub do Senatu mogły kandydować osoby o nieposzlakowanej opinii, hołdujące w życiu społecznym postawie legalizmu. Pierwsze czytanie projektu odbyło się na 45. posiedzeniu Sejmu w dniu 5 lipca 2007 r. i następnie został on skierowany do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Do końca kadencji projekt nie został rozpatrzony.

Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 1835), wniesiony do Sejmu 11 kwietnia 2007 r. przez posłów Prawa i Sprawiedliwości. Celem projektu była zmiana treści art. 105 Konstytucji, w którym utrzymana byłaby dotychczasowa ochrona parlamentarzystów przed odpowiedzialnością za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu (immunitet materialny), natomiast ograniczeniu uległby dotychczasowy zakres immunitetu formalnego regulujący odpowiedzialność karną parlamentarzysty. Zdaniem projektodawców, posłowie i senatorowie mieliby podlegać odpowiedzialności karnej na takich samych zasadach, jakie dotyczą wszystkich obywateli. W związku z powyższym zaproponowano zniesienie obowiązku wyrażenia zgody, odpowiednio przez Sejm lub Senat albo samego posła lub senatora, na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej, zniesienie możliwości żądania przez Sejm lub Senat zawieszenia postępowania karnego wszczętego wobec osoby przed dniem jej wyboru na posła lub senatora oraz możliwości zatrzymania lub aresztowania parlamentarzysty wyłącznie za zgodą właściwej izby. Utrzymano natomiast zasadę, że o każdym zatrzymaniu posła lub senatora niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. Zasada ta nie miałaby zastosowania w przypadku wykonania kary pozbawienia wolności orzeczonej prawomocnym wyrokiem ani aresztowania na podstawie orzeczenia sądu. Projekt został skier-

rowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 15 czerwca 2007 r. Pierwsze czytanie nie odbyło się i do końca kadencji projekt nie został rozpatrzony.

Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 1883), wniesiony do Sejmu 8 maja 2007 r. przez posłów Platformy Obywatelskiej. Projekt zawierał propozycję nadania nowego brzmienia art. 105 Konstytucji regulującego problematykę immunitetu parlamentarnego. Celem zmiany było ograniczenie instytucji immunitetu polegające na zniesieniu w całości immunitetu materialnego, chroniącego parlamentarzystę od odpowiedzialności za działania wchodzące w zakres sprawowania mandatu przedstawicielskiego i utrzymaniu przepisów określających immunitet formalny czyli zakaz zatrzymania lub aresztowania posła lub senatora bez zgody Sejmu lub Senatu, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Bez zmian pozostawionoby natomiast obowiązek nałożony na organy ścigania do niezwłocznego powiadomienia Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu o fakcie zatrzymania lub aresztowania parlamentarzysty. Projekt został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 26 czerwca 2007 r. Pierwsze czytanie nie odbyło się i do końca kadencji projekt nie został rozpatrzony.

VI kadencja Sejmu (2007–2011)

W trakcie tej kadencji, do Sejmu wpłynęło sześć projektów ustaw zawierających różnego rodzaju propozycje zmian w ustawie zasadniczej. Na wstępie tej części opracowania w pierwszej kolejności został omówiony projekt, nad którym prace zakończyły się uchwaleniem ustawy, następnie projekty wycofane bądź odrzucone oraz pozostałe, co do których proces legislacyjny nie został zakończony.

Pierwszym i zarazem jedynym z wniesionych projektów, nad którym proces legislacyjny zakończył się uchwaleniem ustawy, był **poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 432)**, wniesiony do Sejmu 27 lutego 2008 r. przez posłów Platformy Obywatelskiej. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że zawierał on powtórzenie treści projektu o zmianie konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 1302), wniesionego przez posłów tego ugrupowania w trakcie poprzedniej kadencji Sejmu, nad którym prace nie zostały zakończone.

Zaproponowano w nim uzupełnienie dotychczasowej treści art. 99 Konstytucji o nowy ust. 3, zgodnie z którym posłem i senatorem nie może być osoba karana za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub wobec której wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego. Intencją projektodawców było wprowadzenie, obok jedynej istniejącej konstytucyjnej przesłanki ograniczającej prawo wybieralności w wyborach do Sejmu i do Senatu (tzw. cenzus wieku), dodatkowej przesłanki tzw. cenzusu niekaralności. Pierwsze czytanie projektu odbyło się na 15. posiedzeniu Sejmu w dniu 8 maja 2008 r. i następnie został on skierowany do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw. W trakcie prac komisja zasięgała opinii wielu konstytucjonalistów oraz specjalistów z dziedziny prawa karnego. Zarówno eksperci jak i posłowie zgłaszający propozycje poprawek byli zgodni co do zasadności projektowanej nowelizacji ustawy zasadniczej w tym zakresie, zwracali jednak uwagę na potrzebę dokonania w jej tekście pewnych modyfikacji. Wynikało to z powstałych kontrowersji wokół zakresów pojęciowych wyrazów „karana” (osoba) oraz „skazana” (osoba). Ożywioną dyskusję wywołała propozycja poprawki, pole-

gająca na dodaniu nowego ust. 4, zgodnie z którym bierne prawo wyborcze do Sejmu lub do Senatu traciłyby osoby, które przed 1 stycznia 1990 r. „służyły lub pracowały w strukturach PZPR i podporządkowanemu jej aparatowi przymusu państwowego (...)”. Komisja, odrzucając tę poprawkę uznała, że wybiega ona poza zakres przedmiotowy nowelizacji. Efektem prac oraz dyskusji prowadzonych zarówno w komisji, jak i podczas drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu (rozpatrzenie sprawozdania - druk sejmowy nr 1721), było uchwalenie przez Sejm na 41. posiedzeniu w dniu 7 maja 2009 r. ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nowelizującej art. 99 poprzez dodanie nowego ust. 3 w brzmieniu: „Wybraną do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego”. Posłowie uznali również, iż, aby nie destabilizować wybranego zgodnie z obowiązującym prawem Sejmu i Senatu, konieczne jest wprowadzenie do ustawy nowelizującej nowego artykułu o treści: „Przepis art. 99 ust. 3 Konstytucji w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą ma zastosowanie do kadencji Sejmu i Senatu następujących po kadencji, w czasie której ustawa weszła w życie”. Ustawa została skierowana do Senatu, który w przypadku ustawy zmieniającej Konstytucję, może ją przyjąć bez możliwości wprowadzenia do niej zmian lub ją odrzucić. Ustawę rozpatrywały dwie komisje senackie - Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Ustawodawcza, które w przyjętych stanowiskach nie rekomendowały Senatowi przyjęcia ustawy. Na 35. posiedzeniu w dniu 1 lipca 2009 r. Senat przyjął ustawę, pomimo negatywnych rekomendacji wspomnianych Komisji.

Kolejna i zarazem ostatnia w omawianej kadencji Sejmu próba zmiany ustawy zasadniczej znalazła swój wyraz w przyjętym przez Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej sprawozdaniu (druk sejmowy nr 4450), którego podstawę stanowiły propozycje nowych rozwiązań konstytucyjnych zawarte w dwóch projektach ustaw:

- **przedstawionym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekcie ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 3598)**, wniesionym do Sejmu 12 listopada 2010 r.,
- **poselskim projekcie ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 3687)**, wniesionym do Sejmu 26 listopada 2010 r. przez posłów Prawa i Sprawiedliwości.

Komisja Nadzwyczajna rozpatrywała je wspólnie, wraz z pozostałymi projektami omówionymi w dalszej części opracowania. Jednak ostatecznym efektem prac Komisji było przyjęcie wspomnianego sprawozdania zawierającego propozycje kompromisowych rozwiązań, powstałych na bazie tylko tych dwóch projektów. W tym miejscu należy wyraźnie zaznaczyć, że pomimo różnic dzielących te dwa przedłożenia, co było widoczne w dyskusji podczas wielomiesięcznych prac, Komisja zdołała uzgodnić, przy wydatnej pomocy wielu ekspertów – przedstawicieli nauki prawa międzynarodowego i prawa konstytucyjnego, takie propozycje zmian ustawy zasadniczej, które uzyskały jednomyślne poparcie przedstawicieli wszystkich klubów parlamentarnych.

Przedstawione w sprawozdaniu zmiany ustawy zasadniczej dotyczyły wyłącznie tej części materii konstytucyjnej, która reguluje prawno-ustrojowe kwestie związane zwłaszcza z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Zdaniem twórców sprawozdania, pozwolą one, w nowych warunkach politycznych wyznaczonych przez obowiązujący od grudnia 2009 r. Traktat z Lizbony, na efektywne działania organów państwa w strukturach Unii Europejskiej, zapewniając skuteczną ochronę podstawowych wartości konstytucyjnych oraz gwarantując wykonywanie prawa wspólnotowego. Znajduje to wyraz zwłaszcza w proponowanym, nowym rozdziale Xa Konstytucji zatytułowanym ”Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”.

Wyodrębniono w nim przepisy, których celem było:

- ustanowienie jednoznacznej podstawy konstytucyjnej członkostwa Polski w UE, tj. klauzuli limitacyjnej. Klauzula ta utrzymywała nadrzędność Konstytucji RP, co do zasady przewidzianą w art. 8 Konstytucji, zarówno wobec wszelkich aktów prawa krajowego, jak i aktów zewnętrznych. Podkreślała zasadę, że członkostwo Polski w Unii Europejskiej służy celom Konstytucji i nie narusza jej podstawowych zasad. Mówiła również o poszanowaniu przez Unię Europejską suwerenności i tożsamości narodowej państw członkowskich;
- określenie konstytucyjnych podstaw upoważnienia przez Rzeczpospolitą Polską organizacji lub organu międzynarodowego do wykonywania kompetencji organu władzy publicznej w niektórych sprawach (dotyczy to również zmiany art. 90 Konstytucji, który nie znajduje się w tym rozdziale);
- ustanowienie szczególnej procedury wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Rzeczpospolita Polska upoważnia do wykonywania kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach szczególną organizację międzynarodową – Unię Europejską;
- ustanowienie zasady określania stanowiska Polski na temat szczególnej kategorii działań prawnych Unii Europejskiej, czyli tzw. uproszczonych zmian traktatów stanowiących jej podstawę;
- ustanowienie konstytucyjnych podstaw umożliwiających Sejmowi i Senatowi wykonywanie uprawnień, które przyznaje im Traktat z Lizbony. Byłyby to: uprawnienie do wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości UE w związku z naruszeniem przez akt ustawodawczy UE zasady pomocniczości oraz prawo do wnoszenia przez Sejm i Senat sprzeciwu wobec projektu aktu prawnego UE lub uzasadnionej opinii w sprawie niezgodności projektu aktu prawnego UE z zasadą pomocniczości;
- zagwarantowanie obywatelom polskim oraz obywatelom UE nieposiadającym obywatelstwa polskiego, a zamieszkałym na terenie naszego kraju, biernego i czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach samorządowych;
- określenie kompetencji Rady Ministrów, Prezydenta oraz innych organów władzy publicznej dotyczących prowadzenia polityki Polski w stosunkach z Unią Europejską;
- określenie trybu podejmowania decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej.

Podczas drugiego czytania na 99. posiedzeniu Sejmu w dniu 30 sierpnia 2011 r. w imieniu posłów Platformy Obywatelskiej zostały zgłoszone poprawki mające na celu, zdaniem autorów, powrót do pierwotnych propozycji zmian zawartych w projekcie prezydenckim. W szczególności dotyczyły one wykreślenia ze sprawozdania tzw. klauzuli limitacyjnej oraz obniżenia wymaganego progu kwalifikowanej większości 2/3 głosów do progu większości bezwzględnej, którą Senat miałby wyrażać zgodę na przekazywanie Unii Europejskiej lub organizacjom międzynarodowym innym niż UE kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach. Ponadto postulowano rezygnację z przepisów ustalających zasady określania stanowiska Polski na temat szczególnej kategorii działań prawnych Unii Europejskiej, czyli tzw. uproszczonych zmian traktatów stanowiących podstawę Unii. W pozostałych poprawkach proponowano również wykreślenie przepisów projektu ustanawiających konstytucyjne podstawy do wykonywania przez Sejm i Senat uprawnień, które Traktat z Lizbony przyznaje parlamentom narodowym. Uprawnienia te zostały omówione wyżej.

Komisja, po rozpatrzeniu poprawek zawartych w dodatkowym sprawozdaniu (druk sejmowy 4450-A), zarekomendowała Sejmowi ich odrzucenie. Ostatecznie nie przeprowadzono głosowania, tym samym prace nad omawianym projektem nie zostały zakończone.

Jak już wspomniano, Komisja Nadzwyczajna dodatkowo rozpatrywała jeszcze trzy, niżej omówione, projekty ustaw.

Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 433), wniesiony do Sejmu 26 lutego 2008 r. przez posłów Platformy Obywatelskiej. Projekt zawierał propozycję zmiany treści art. 105 Konstytucji, polegającą na zniesieniu immunitetu formalnego (osobistego) w aspekcie procesowym, uregulowanego w ust. 2-4 przy jednoczesnym utrzymaniu immunitetu materialnego (art. 105 ust. 1) oraz immunitetu formalnego w aspekcie nietykalności (art. 105 ust. 5). Przepisy, których zniesienie zaproponowano, ustanawiają obowiązek wyrażenia zgody odpowiednio przez Sejm albo Senat, samego posła lub senatora na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej, a także przewidują możliwość żądania przez Sejm albo Senat zawieszenia postępowania karnego wszczętego wobec osoby przed dniem jej wyboru na posła albo senatora.

Pierwsze czytanie projektu odbyło się na 15. posiedzeniu Sejmu w dniu 9 maja 2008 r. i następnie został skierowany do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W trakcie prac komisja zapoznała się z szeregiem ekspertyz, opinii i stanowisk zaprezentowanych m.in. przez specjalistów z dziedziny prawa konstytucyjnego oraz ekspertów Biura Analiz Sejmowych. Poza stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego aprobującym rozwiązania zawarte w projekcie, w pozostałych opiniach eksperci wyrazili swoje negatywne stanowiska odnośnie projektowanych propozycji. Ostatecznie projekt został wycofany przez projektodawców.

Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 2989), wniesiony do Sejmu 19 lutego 2010 r. przez posłów Platformy Obywatelskiej. Zaproponowano w nim najszerszą, jak dotąd, próbę nowelizacji Konstytucji od czasu jej uchwalenia. Zawarte w nim propozycje zmian zasadniczo odnosiły się do regulacji konstytucyjnych dotyczących systemu funkcjonowania organów państwa. W szczególności miały one na celu:

- zdefiniowanie roli najwyższych organów władzy wykonawczej – Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów w procesie rządzenia państwem poprzez rozgraniczenie kompetencji i ponoszonej odpowiedzialności;
- ograniczenie instytucji weta prezydenckiego, polegające na odejściu od obecnego wymogu kwalifikowanej większości 3/5 głosów niezbędnych do odrzucenia weta Prezydenta i ustanowienie nowego progu w postaci „bezwzględnej większości głosów”, zdolnej skutecznie odrzucić weto;
- zmniejszenie liczby posłów (z dotychczasowych 460 do 300) oraz rezygnacja z konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyborów;
- zmniejszenie liczby senatorów (z dotychczasowych 100 do 49) oraz opracowanie nowej formuły określania składu Senatu. W jego skład, obok senatorów wybranych w wyborach powszechnych, wchodziłoby również byli Prezydenci RP wybrani w wyborach powszechnych (nowa instytucja dożywotnich senatorów);
- ograniczenie immunitetu parlamentarnego, poprzez odstąpienie od określania immunitetu formalnego oraz możliwości indywidualnego wyrażania zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej przez zainteresowanego parlamentarzystę;
- wpisanie do Konstytucji instytucji prokuratury, Prokuratora Generalnego oraz Krajowej Rady Prokuratury;
- wykreślenie z Konstytucji przepisów dotyczących Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

W dniu 17 kwietnia 2010 r. projekt skierowano do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. Na 76. posiedzeniu w dniu 22 października 2010 r. Sejm odrzucił zgłoszony wniosek o odrzucenie projektu i skierował projekt do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt był rozpatrywany na

kilku posiedzeniach powołanej do tego celu podkomisji, jednak ostatecznie prace nad nim nie zakończyły się uchwaleniem sprawozdania.

Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 3399), wniesiony do Sejmu 6 listopada 2009 r. przez posłów Prawa i Sprawiedliwości.

Projekt proponował zmianę dotychczasowej treści art. 188 Konstytucji polegającą na przyznaniu Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencji do orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją przepisów prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, na rzecz której Polska przekazała kompetencje w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji. Jej celem, zdaniem projektodawców, było zapewnienie kontroli konstytucyjności aktów prawa pochodnego (wtórnego) Unii Europejskiej. Ponadto w projekcie proponowano modyfikację dotychczasowej treści art. 190 polegającą na dodaniu nowego ust. 3a, zgodnie z którym, w zakresie w jakim Trybunał Konstytucyjny orzeknie o niezgodności z Konstytucją umowy międzynarodowej lub przepisów prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczypospolita Polska przekazała kompetencje, nie będzie stosowało się art. 91 Konstytucji. Ponadto w przepisie tym zobowiązano Radę Ministrów do niezwłocznego poinformowania strony takiej umowy lub organizacji międzynarodowej, od której pochodzą takie przepisy, o skutkach orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto rząd byłby zobowiązany do podjęcia działań na rzecz usunięcia niezgodności.

Pierwsze czytanie projektu odbyło się na 76. posiedzeniu Sejmu w dniu 21 października 2010 r., po czym został on skierowany do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Powołana w celu jego rozpatrzenia podkomisja przygotowała projekt sprawozdania, który ostatecznie nie został rozpatrzony przez Komisję.

Podsumowując powyższe opracowanie należy wspomnieć o dwóch wydarzeniach, bezpośrednio związanych z bieżącą dyskusją na temat zmian w Konstytucji. Pierwszym z nich było zorganizowane w dniu 19 stycznia 2011 r. przez Ośrodek Analiz Politologicznych Uniwersytetu Warszawskiego, naukowe seminarium pt. „Co z tą Konstytucją – czy warto zmieniać, jeśli tak to co?” poświęcone analizie propozycji zmian w Konstytucji, zawartych w skierowanych do Sejmu projektach ustaw. Biorący w nim udział eksperci-konstytucjonaliści oraz politolodzy z Uniwersytetu Warszawskiego oraz Uniwersytetu Jagiellońskiego zastanawiali się nad zasadnością oraz kierunkiem proponowanych zmian w ustawie zasadniczej w dwóch podstawowych obszarach - usprawnienie systemu rządzenia oraz w sprawach związanych z integracją europejską - tzw. europeizacją Konstytucji. Wszyscy naukowcy byli zgodni co do konieczności przeprowadzenia nowelizacji Konstytucji w związku z postępującym procesem integracji europejskiej. Natomiast sceptycznie odnieśli się do prób zmian ustawy zasadniczej w obszarze usprawnienia systemu rządzenia. Zdaniem większości z nich, Konstytucja nie może być polem dla politycznej rywalizacji powodowanej chęcią korygowania systemu władzy w imię partykularnych interesów politycznych. Zwracano uwagę, że problemem jest nie tyle konieczność zmian w ustawie zasadniczej, co panujący niski poziom kultury prawnej oraz nieumiejętność zastosowania przepisów prawa w świetle przyjętych zasad konstytucyjnych.

Problematyce zmian w obowiązującej ustawie zasadniczej poświęcona była również konferencja pt. „Czy i jak zmieniać Konstytucję RP?”, zorganizowana w dniu 29 marca 2011 r. przez Instytut Spraw Publicznych. Wzięli w niej udział posłowie, przedstawiciele Trybunału Konstytucyjnego, Kancelarii Prezydenta RP, rządu, Prokuratury Generalnej, Krajowej Rady Sądownictwa oraz przedstawiciele środowisk naukowych. W zaprezentowanych podczas jej pierwszej części referatach przedstawiono historię prac nad ustawami zasadniczymi w 20-leciu międzywojennym. Drugą część konferencji poświęcono już właściwemu tematowi spotkania. W jej ramach odbyła się dyskusja, która w szczególności dotyczyła perspektyw noweli-

zacji obowiązującej Konstytucji pod kątem członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zostały również zaprezentowane oraz krótko omówione wyniki ankiety konstytucyjnej skierowanej do ekspertów w dziedzinie prawa konstytucyjnego reprezentujących ważniejsze ośrodki akademickie w kraju. Ankieta zawierała kilkanaście pytań o ocenę obowiązującej Konstytucji oraz o potrzebę ewentualnej jej zmiany. Zdaniem prof. Mirosława Wyrzykowskiego, który zaprezentował wyniki ankiety, zdecydowana większość konstytucjonalistów nie widzi potrzeby radykalnej modyfikacji obowiązującej Konstytucji a jedynie proponuje wprowadzenie w niej pewnych zmian.

Za absolutnie konieczną uznali potrzebę uaktualnienia przepisów Konstytucji dotyczących integracji Polski z Unią Europejską tak, aby wszelkie kwestie regulowane przez UE nie kolidowały z treścią ustawy zasadniczej. Pozostałe propozycje zmian skutkowałyby odebraniem statusu organu konstytucyjnego Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, Radzie Gabinetowej, Rzecznikowi Praw Dziecka oraz Radzie Bezpieczeństwa Narodowego. Status taki eksperci proponują nadać prokuraturze, Państwowej Komisji Wyborczej oraz Głównemu Inspektorowi Danych Osobowych. Postulowano również zniesienie kadencyjności funkcji sędziego Trybunału Konstytucyjnego oraz wprowadzenie zasady, że jest ona pełniona do osiągnięcia wieku 70 lat.

Ponadto niektórzy z naukowców rekomendowali wpisanie do Konstytucji klauzuli państwa socjalnego jako zobowiązania władzy publicznej do realizacji określonych zadań, zaś w konstytucyjnym obszarze instrumentów demokracji bezpośredniej, zdaniem części ekspertów, należałoby ustanowić instytucję referendum o charakterze weta oraz zlikwidować bądź znacząco ograniczyć wymóg 50% frekwencji jako wymogu, aby referendum ogólnokrajowe było wiążące.

