

# Piotr Okarmus

---

## Czynniki wpływające na trwałość konstytucji

---

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 4(33), 129-143

---

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## Czynniki wpływające na trwałość konstytucji

Konstytucja jest aktem prawnym o zasadniczym znaczeniu dla funkcjonowania państwa. Ze względu na szczególną rolę jaką odgrywa, konieczność zagwarantowania dla niej większej trwałości niż w stosunku do ustaw zwykłych, nie budzi wątpliwości.

Dyskusje na temat tego jak długo powinna trwać ustawa zasadnicza, toczyły się już w okresie prac nad konstytucją Stanów Zjednoczonych z 1787 r. Krytycznie w stosunku do zbytnej sztywności konstytucji odnosił się T. Jefferson, który uważał, że „martwi nie mają prawa rządzić nad żywymi” postulując zmianę konstytucji co 19 lat tak, aby każde pokolenie mogło stanowić prawa fundamentalne dla siebie. W podobnym tonie wypowiadał się na ten temat N. Webster, który stwierdził, że uczynienie konstytucji niewygasającymi to „stanowienie praw dla tych, nad którymi mamy tyle samo władzy co nad Azjatami”<sup>1</sup>. Zbliżone poglądy znalazły wyraz w wielu ustawach zasadniczych, przewidujących okresową możliwość wprowadzenia do nich zmian w ułatwionej procedurze. Przykładem może być polska Konstytucja 3 maja 1791 r., która przewidywała, możliwość wprowadzenia zmian zwykłą większością głosów co 25 lat, przez zbierający się w tym celu Sejm Konstytucyjny oraz Konstytucja z 21 marca 1921 r., która wprowadzała analogiczne uprawnienie dla Zgromadzenia Narodowego i możliwość rewizji przez drugi z kolei Sejm większością 3/5 głosów, przy kworum wynoszącym połowę ogólnej liczby posłów, a także Konstytucja Irlandii z 1922 r., która przewidywała

---

<sup>1</sup> T. Ginsburg, *Constitutional Endurance* [w:] T. Ginsburg, R. Dixon (red.), *Comparative constitutional law*, Chentelman-Northampton 2011, s. 112–113.

możliwość zmian w zwykłym trybie ustawodawczym, w okresie pierwszych 5 lat jej obowiązywania<sup>2</sup>.

Niebezpieczeństwa płynące z nazbyt częstych i głębokich zmian konstytucji nigdy nie były ignorowane. Idea zapewnienia trwałości przepisom ustawy zasadniczej znalazła wyraz w niemal wszystkich współczesnych aktach tego typu. Wprowadzenie szczególnego trybu zmiany konstytucji jest regułą, co wynika również z faktu, iż jest on niezbędny do zapewnienia jej najwyższej mocy prawnej<sup>3</sup>.

Na ogół organem uprawnionym do dokonywania zmian konstytucji jest parlament działający w szczególnym trybie przewidującym wymóg uzyskania większego kworum i większości głosów niż w stosunku do ustaw zwykłych, często przy zastosowaniu instrumentów partycypacji obywateli. Stopień skomplikowania przybiera różną intensywność, ale za minimum należy uznać rozwiązania, które wymagają współdziałania z opozycją parlamentarną dla przyjęcia poprawki<sup>4</sup>.

Nierzadko zdarza się, że w obrębie samej konstytucji dodatkowo utrudniono tryb zmiany przepisów, którym przypisano fundamentalne znaczenie dla ustroju danego państwa (np. rozdziały I, II i XII Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., rozdziały I, II i IX Konstytucji Federacji Rosyjskiej z 22 grudnia 1993 r.). W. Sokolewicz nowelizacje dokonywane w takim trybie określa mianem kwalifikowanych zmian konstytucji, odróżniając je od zmian prostych. Najczęściej spotykaną odmiennością procedury kwalifikowanej jest przewidzenie w niej udziału obywateli, w drodze referendum<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> W. Sokolewicz, *O gradacji zmian konstytucji* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja, wybory, parlament*, Warszawa 2000, s. 190–191.

<sup>3</sup> L. Garlicki, *Aksjologiczne podstawy reinterpretacji konstytucji* [w:] *20 lat transformacji ustrojowej w Polsce*, Warszawa 2009, s. 43.

<sup>4</sup> Zob. *Ibidem*, s. 43; R. Grabowski, *Partycypacja obywateli w procesie zmiany konstytucji w państwach europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2009, nr 1, s. 51–53.

<sup>5</sup> Zob. W. Sokolewicz, *O gradacji...*, *op. cit.*, s. 187–188.

Znane jest również rozwiązanie polegające na wprowadzaniu do konstytucji przepisów niepodlegających zmianom. Instytucja ta pojawiła się w końcu XIX w. we Francji. Obecnie postanowienia takie występują np. w konstytucji francuskiej z 4 października 1958 r., niemieckiej z 23 maja 1949 r., portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r. czy czeskiej z 16 grudnia 1992 r. Ich zakres przedmiotowy przybiera zróżnicowaną postać. Poczynając od wskazania jednej zasady o zasadniczym znaczeniu dla danego państwa jak (np. konstytucja Francji) do wskazania obszernego katalogu zasad niepodlegających zmianie (np. konstytucja Portugalii)<sup>6</sup>. Określenie przepisów i zasad niezmiennych, dokonywane jest poprzez bezpośrednie ich wymienienie lub określenie dopuszczalnego kierunku zmian w ustawie zasadniczej. W drugim przypadku niedopuszczalne miałyby być zmiany z nim niezgodne (np. konstytucja Norwegii z 1814 r. dopuszczająca tylko takie modyfikacje jej treści, które nie naruszają jej zasad naczelnych i ducha, francuskie konstytucje II, IV i V Republiki, uznające za niepodlegającą zmianie zasadę republikańskiej formy państwa). Znane są również rozwiązania zakazujące dokonywania zmian całkowitych konstytucji, a dopuszczające pełną swobodę w dokonywaniu zmian częściowych (konstytucja Meksyku z 1917 r.)<sup>7</sup>. Jeżeli wprowadzenie postanowień niezmiennych połączone jest z silnym sądownictwem konstytucyjnym to można sobie wyobrazić sytuację, gdy sąd konstytucyjny staje się ich strażnikiem, chroniąc ustawę zasadniczą przed zmianami wypaczającymi jej podstawowe idee. Do badania materialnej konstytucyjności zmian w ustawie zasadniczej przypisuje sobie kompetencję np. niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny. Słabością wymienionych rozwiązań jest brak absolutnej ochrony samej klauzuli niezmienności. Możliwa jest więc zmiana przepisu wymieniającego postanowienia lub zasady niezmiennalne, a następnie ingerencja w ich treść. Dlatego też mówi

---

<sup>6</sup> Zob. L. Garlicki, *Aksjologiczne...*, *op. cit.*, s. 43.

<sup>7</sup> Zob. W. Sokolewicz, *O gradacji...*, *op. cit.*, s. 181; L. Garlicki, *Aksjologiczne...*, *op. cit.*, s. 44; S. Bożyk, *Konstytucja*, Białystok 1999, s. 28–30.

się o względnej niezmienności takich postanowień<sup>8</sup>. Postanowienia takie mogą być również uchylone poprzez uchwalenie nowej konstytucji oraz – jak dowodzi praktyka niektórych państw (np. w konstytucji Grecji z 1952 r., gdzie w ten sposób zmieniona została forma rządów z monarchii na republikę) – w drodze referendum, erozji obowiązującej konstytucji (czyli sytuacji, gdy wraz z zachodzącymi zmianami społecznymi stopniowo wprowadzane są poprawki), bądź w drodze rewolucji<sup>9</sup>. Znana również jest koncepcja w myśl której, za niedopuszczalne uznaje się dokonywanie pewnych zmian pomimo braku postanowień konstytucji, które wprost formułowałyby taki zakaz (np. niedopuszczalność zmian niezgodnych z rozwojem państwa ku socjalizmowi)<sup>10</sup>.

Do trybu zmiany nawiązuje jedna z klasycznych klasyfikacji ustaw zasadniczych na elastyczne i sztywne zaproponowana przez J. Bryce'a. Pierwsze miały być uchwalane w ten sam sposób co ustawy zwykłe, drugie w procedurze trudniejszej gwarantującej szczególną moc prawną<sup>11</sup>. Wkrótce to rozróżnienie poddane zostało krytyce. Podkreślano, że Bryce miał tendencje do utożsamiania konstytucji elastycznych z niepisаныmi i dodatkowo przyznawał, że niemal wszystkie uchwalone w jego czasach ustawy zasadnicze są sztywne. Zaproponowano podział oparty nie na analizie formalnych wymogów, a na obserwacji, które konstytucje są w praktyce łatwo i często modyfikowane<sup>12</sup>. Dostrzegano więc, że na trwałość konstytucji poza trybem jej zmiany mają wpływ również inne czynniki. Pomimo starań podejmowanych przez ustrojodawców w celu zapewnienia ustawom zasadniczym trwałości przejawiających się w przepisach o trybie ich zmiany, tylko 12 spośród nich obowiązywało dłużej niż wiek, mediana czasu

---

<sup>8</sup> L. Garlicki, *Aksjologiczne...*, *op. cit.*, s. 44.

<sup>9</sup> W. Sokolewicz, *O gradacji...*, *op. cit.*, s. 181–182.

<sup>10</sup> S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1967, s. 274–279.

<sup>11</sup> Zob. J. Bryce, *Constitutions*, Nowy Jork 1905, s. 7–9.

<sup>12</sup> Zob. R. R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 34–35.

trwania ustawy zasadniczej wynosi zaś 19 lat – a w niektórych regionach świata np. Europie wschodniej i Ameryce Południowej 8 lat<sup>13</sup>.

Podatność konstytucji na zmiany, nie zawsze oznaczać musi naruszenie jej trwałości. Akt ten ze swej natury działa w czasie i aby pozostawać w związku z realnym funkcjonowaniem państwa, to w jego treści muszą znajdować swój wyraz zmiany kontekstu tego funkcjonowania. Konstytucji nie można jednak pojmować jako rejestratora tych zmian, bo straciłaby walor autonomicznego i najwyższego prawa dla danego państwa. Ustawa zasadnicza odgrywa rolę regulatora przekształceń w funkcjonowaniu państwa i społeczeństwa, wskazując pożądane kierunki i granice. Ewolucja konstytucji jest niepotrzebna tylko tam, gdzie dokument ten odgrywa rolę pozorną. Tak rozumiana stabilność jest cechą tzw. konstytucji semantycznych, typowych dla systemów autorytarnych. Cechą państwa demokratycznego jest stały proces ewolucji pierwotnego tekstu konstytucyjnego<sup>14</sup>. Unormowanie optymalnego porządku zmiany konstytucji, zapewniającego realną możliwość modyfikacji jej postanowień może pełnić funkcję stabilizującą dla założonego w niej systemu sprawowania władzy. Przepisy o trybie zmiany powinny więc zapewniać ustawie zasadniczej odpowiednią sztywność, rozumianą jako odporność na zmiany podyktowane doraźnymi interesami politycznymi ugrupowań rządzących oraz elastyczność rozumianą jako zdolność do

---

<sup>13</sup> Więcej na temat długości obowiązywania konstytucji zob. Z. Elkins, T. Ginsburg, J. Melton, *The endurance of national constitutions*, Cambridge 2009, s. 2, 122–146; T. Ginsburg, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 117. Wśród tych 12 ustaw zasadniczych znalazły się konstytucje rozproszone – takie jak konstytucja Szwecji, Nowej Zelandii, Kanady, w przypadku, których przyjęcie w poczet aktów rangi konstytucyjnej, nowego o zasadniczym znaczeniu (np. regulującego podstawowe prawa i wolności człowieka i obywatela) można by było uznać za przyjęcie nowej ustawy zasadniczej.

<sup>14</sup> Zob. L. Garlicki, *Aksjologiczne...*, *op. cit.*, s. 42.

przystosowania jej postanowień do zmieniającej się rzeczywistości, potrzeb narodu i państwa<sup>15</sup>.

Można więc stwierdzić, że konstytucja powinna się charakteryzować pewnym dynamizmem, który może być uznawany za *conditio sine qua non* jej trwałości<sup>16</sup>. Nie wszystkie przepisy ustawy zasadniczej mają kluczowe znaczenia dla ustroju państwa, a kwestie których dotyczą, nierzadko mogą być z powodzeniem regulowane przez ustawy zwykłe. Zmiana takich przepisów nie będzie oznaczała naruszenia jej trwałości. Nawet jeżeli zmiany konstytucji formalnej będą częste, to konstytucja rzeczywista będzie stabilna, jeżeli jej cechy fundamentalne pozostaną nienaruszone<sup>17</sup>. Można więc stwierdzić, że zmiany konstytucji nie tylko nie zawsze naruszają jej trwałość, ale często będą pozytywnie wpływały na tę cechę poprzez uczynienie tego dokumentu bardziej aktualnym, także dzięki wyznaczeniu dla niego nowych celów<sup>18</sup>. Zapewnienie więc spójności pomiędzy konstytucją rzeczywistą a formalną, również jest rolą przepisów o zmianie konstytucji<sup>19</sup>.

Ponieważ jednak konstytucja wskazuje ramy aksjologiczne dla funkcjonowania państwa, ciężko jest z tym pogodzić sytuację, gdy dokonywane zmiany są częste i głębokie. Stan taki sprawia, że trudno jest ustalić zasady i wartości, wokół których zbudowane są szczegółowe przepisy ustawy zasadniczej, deprecjonując jednocześnie jej najwyższą pozycję w systemie źródeł prawa<sup>20</sup>. Nad-

---

<sup>15</sup> Por. R. R. Ludwikowski, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 76; W. Sokolewicz, *O gradacji...*, *op. cit.*, s. 178–179; W. Skrzydło, *Zmiana Konstytucji czy zmiany w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku?* [w:] W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt (red.), *O potrzebie...*, *op. cit.*, s. 17–18.

<sup>16</sup> A. Kustra, „Euronowelizacja” w projektach ustaw o zmianie Konstytucji RP. *Próba oceny*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 31–32.

<sup>17</sup> Zob. T. Ginsburg, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 115.

<sup>18</sup> A. Kustra, „Euronowelizacja”..., *op. cit.*, s. 32.

<sup>19</sup> Z. Łuń, *Niektóre aspekty wprowadzania zmian do konstytucji* [w:] K. Eckhardt, W. Skrzydło, W. Szapował (red.), *O potrzebie zmian Konstytucji Polski i Ukrainy*, Przemysł 2006, s. 284–285.

<sup>20</sup> Zob. L. Garlicki, *Aksjologiczne...*, *op. cit.*, s. 42.

mierne utrudnienia we wprowadzaniu poprawek do konstytucji, zwiększają z kolei prawdopodobieństwo jej pogwałcenia. W tym sensie realna dopuszczalność i możliwość zmiany konstytucji stabilizuje założone w niej podstawowe zasady ustroju państwa<sup>21</sup>. Konstytucje przewidujące bardzo łatwy lub bardzo trudny tryb zmiany zazwyczaj nie obowiązują zbyt długo<sup>22</sup>.

Dostosowanie ustawy zasadniczej do zmieniającego się kontekstu jej funkcjonowania może być zapewnione również poprzez orzecznictwo sądów konstytucyjnych. Za przykład posłużyć może chociażby konstytucja Stanów Zjednoczonych z 17 września 1787 r., Konstytucja Czech z 16 grudnia 1992 r. czy wreszcie konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. w latach 1989–1997. Efektywne funkcjonowanie orzecznictwa konstytucyjnego redukuje potrzebę dokonywania formalnych zmian tekstu konstytucji. Rozbudowana konstytucja sądowa rozwijająca i modyfikująca konstytucję pisaną występuje w niemal wszystkich państwach demokratycznych. Sądowa procedura kontroli konstytucyjności może stanowić więc wyraz przekonania o zaletach tej drogi adaptacji konstytucji do zmieniającej się rzeczywistości<sup>23</sup>. Zaletą w dostosowywaniu przepisów ustawy zasadniczej w drodze wykładni dokonywanej przez sąd konstytucyjny jest też szybkość działania, która może mieć szczególne znaczenie podczas gwałtownych przemian ustrojowych. Przykładem może być rola polskiego Trybunału Konstytucyjnego w tworzeniu zasad naczelnych formującego się po 1989 r. ustroju, w większości wpisanych później do konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.<sup>24</sup>

Również w procesie integracji europejskiej dała się zauważyć rola sądownictwa konstytucyjnego na tym polu. Orzeczenia sądów

---

<sup>21</sup> W. Sokolewicz, *O gradacji...*, *op. cit.*, s. 178–179.

<sup>22</sup> O wpływie częstotliwości dokonywania zmian w konstytucjach na czas ich obowiązywania zob. Z. Elkins, T. Ginsburg, J. Melton, *The endurance...*, *op. cit.*, s. 139–141.

<sup>23</sup> L. Garlicki, *Aksjologiczne...*, *op. cit.*, s. 40–41.

<sup>24</sup> Zob. A. Bałaban, *Trwałość konstytucji jako jedna z jej wartości [w:]* J. Ciapała, A. Rost (red.), *Wokół konstytucji i zdrowego rozsądku. Circum constitutionem rationemque sanam*, Szczecin–Jarocin 2011, s. 73.



konstytucyjnych państw członkowskich nie tylko niejednokrotnie powodowały konieczność dokonania zmian w konstytucjach, ale również nierzadko je zastępowały. Zjawisko to jest najbardziej widoczne w procesie ratyfikacji traktatu z Maastricht, który dostarczył przykładów orzeczeń sądów konstytucyjnych, skutkujących dokonaniem zmian, jak i pozwalających ich uniknąć<sup>25</sup>. Oczywiście dynamiczna wykładnia tekstu konstytucji oraz aktywność orzecznicza sądów konstytucyjnych, nie oznacza wyeliminowania konieczności dokonywania formalnych poprawek w tekście ustawy zasadniczej. Zbyt daleko idąca „zmiana” konstytucji dokonana w drodze wykładni jest niekorzystna z punktu widzenia pewności prawa. Przy stabilnej warstwie tekstu ustawy zasadniczej prowadzi bowiem do zmiany treści norm prawnych<sup>26</sup>.

Kolejnym czynnikiem mającym istotny wpływ na trwałość konstytucji jest szczegółowość i zakres jej uregulowań. Dominującym jest pogląd, że konstytucje o ograniczonym zakresie regulacji oraz ogólnych sformułowaniach są rzadziej zmieniane. Ogólność postanowień sprzyja możliwości dostosowywania jej postanowień do zmieniającej się rzeczywistości, w drodze jej wykładni. Stwarza większe pole do działania sądom konstytucyjnym, a także ustawodawcy w rozwijaniu jej postanowień. Wskazuje się, że jeżeli przedmiotem regulacji konstytucji są sprawy bieżące, tymczasowe oraz zagadnienia o małym znaczeniu społecznym, to wiąże się z tym konieczność dokonywania częstych zmian<sup>27</sup>. Istnieje również pogląd, że bardziej szczegółowe konstytucje o szerszym zakresie regulacji charakteryzują się większą trwałością. Zaznaczając jednocześnie, że mogą one wymagać liczniejszych modyfikacji, powinny więc wykazywać się odpowiednio większym stopniem elastyczności. Jako uwarunkowanie przesądzające o trwałości takich ustaw zasadniczych wskazywane jest lepsze zrozumienie ich

---

<sup>25</sup> Zob. W. Orłowski, *Zmiany w konstytucjach związane z członkostwem w Unii Europejskiej*, Kraków–Rzeszów–Zamość 2011, s. 53.

<sup>26</sup> Zob. A. Kustra, „Euronowelizacja”..., *op. cit.*, s. 32.

<sup>27</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 88–89.

postanowień przez obywateli, a także uwzględnienie interesów większej liczby grup społecznych zaangażowanych w ich tworzenie. Społeczeństwo lepiej rozumiejące postanowienia konstytucji będzie mniej zainteresowane dokonaniem rewizji jej zasad naczelnych lub uchwaleniem nowej. Zbytняя szczegółowość i obszerność ustaw zasadniczych może jednak przynieść odwrotny efekt<sup>28</sup>. Tezę tą wydaje się potwierdzać również Konstytucja RP z 1997 roku, charakteryzująca się dużym zakresem regulacji i stopniem szczegółowości przepisów<sup>29</sup>.

Innym czynnikiem wpływającym na trwałość konstytucji jest stopień zaangażowania społeczeństwa w proces jej przyjęcia i stosowania. Partycypacja obywateli w procesie uchwalania ustawy zasadniczej – jeżeli wcześniej zaangażowane w prace nad nią były różne grupy społeczne, a społeczeństwo było informowane o ich przebiegu – pozytywnie wpływa na zapewnienie jej trwałości. Jednakże jeżeli w konstytucji nie zostaną szeroko zabezpieczone różne interesy, ten pozytywny efekt może szybko stracić na znaczeniu. Partie polityczne, partnerzy społeczni i inne grupy społeczne będą w mniejszym stopniu zainteresowane uchwaleniem nowej konstytucji lub dokonaniem szeroko zakrojonych zmian w obowiązującej, gdy były zaangażowane w proces prac nad nią a ich udział jest przewidziany w toku jej stosowania<sup>30</sup>.

Trwałości sprzyja również stabilna sytuacja polityczna. W większości państw demokratycznych, w których nie dochodzi do wydarzeń przełomowych w życiu politycznym, społecznym lub ekonomicznym, prace nad zmianami konstytucyjnymi toczą się opieszale i to nawet gdy te zapowiadane były w kampaniach wyborczych, a do ich wprowadzenia istnieje odpowiednia większość<sup>31</sup>. Przykładem takiej sytuacji może być brak dokonania

---

<sup>28</sup> Zob. Z. Elkins, T. Ginsburg, J. Melton, *The endurance...*, *op. cit.*, s. 84–88.

<sup>29</sup> Zob. P. Sarnecki, *Funkcjonowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 33.

<sup>30</sup> Zob. Z. Elkins, T. Ginsburg, J. Melton, *The endurance...*, *op. cit.*, s. 78–81.

<sup>31</sup> Zob. B. Banaszak, *Przesłanki zmiany Konstytucji RP z 1997 roku w świetle dotychczasowych doświadczeń praktycznych i propozycji reform ustrojowych*,

zmian w konstytucji, związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Pomimo istnienia zgody co do konieczności dokonania takiej nowelizacji oraz rozpoczęcia prac nad jej przygotowaniem w Sejmie uprzedniej kadencji<sup>32</sup>, wydają się, że ich dokonanie w najbliższym czasie jest mało realne<sup>33</sup>. Świadczy o tym brak obecności tej problematyki w pracach Sejmu VII kadencji.

Na wolę dokonania zmian konstytucji wpływ mogą mieć modyfikacje dokonywane w innych państwach. Prawdopodobieństwo wprowadzenia określonych zmian ustawy zasadniczej danego państwa jest większe, jeżeli inne państwa bliskie mu geograficznie lub kulturowo dokonały podobnych modyfikacji. Zjawisko takie określane jest mianem „dyfuzji” i zazwyczaj jest połączone z innymi czynnikami wpływającymi na trwałość ustaw zasadniczych np. fala zmian konstytucji dokonana po zakończeniu II wojny światowej, fala zmian związana z upadkiem Związku Radzieckiego<sup>34</sup>. Wzajemne oddziaływanie na siebie systemów konstytucyjnych państw członkowskich ujawniające się zarówno w podejmowaniu decyzji o dokonaniu zmian, jak również ich kształcie jest widoczne w pogłębiającym się procesie integracji europejskiej w ramach najpierw Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej. Szczególnie wyraźnie proces ten widoczny był w fali zmian w konstytucjach państw członkowskich związanych z ratyfikacją Traktatu z Maastricht<sup>35</sup>. Zjawisko to potwierdzać może również argument przytaczany w dyskusji nad tzw. „euronowelizacją” polskiej ustawy zasadniczej wskazujący, że podobnych zmian dokonała już większość państw członkowskich, wobec czego należy ich dokonać również w Konstytucji RP.

---

[w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010, s. 12.

<sup>32</sup> Zob. druki nr 3598, 3687, Sejm VI kadencji.

<sup>33</sup> O projektach „euronowelizacji” zob. np. A. Kustra, „*Euronowelizacja*...”, *op. cit.*, s. 34–55.

<sup>34</sup> Szerzej na ten temat zob. Z. Elkins, T. Ginsburg, J. Melton, *The endurance...*, *op. cit.*, s. 112–114.

<sup>35</sup> Zob. W. Orłowski, *Zmiany...*, *op. cit.*, s. 52.

Zmiany dokonywane w konstytucjach innych państw samodzielnie mają raczej ograniczony wpływ na częstotliwość i kształt modyfikacji wprowadzanych w danej ustawie zasadniczej, wzmacnia jednak znaczenie uwarunkowań takich jak np. kryzysy ekonomiczne, konflikty, oddziaływanie prawa międzynarodowego i ponadnarodowego. „Dyfuzja” jest więc zjawiskiem towarzyszącym różnego rodzaju zewnętrznym wobec konstytucji czynnikiem wpływającym na jej treść.

Jak już wspomniano uwarunkowaniem wpływającym na trwałość konstytucji, jest również proces integracji europejskiej. Systemy prawne państw członkowskich Unii Europejskiej poddawane są procesowi europeizacji, który ma szczególne znaczenie dla państw postkomunistycznych. Oznacza bowiem dopasowywanie ich ustaw zasadniczych do obowiązujących w Europie standardów konstytucyjnych i tendencji rozwojowych społeczności międzynarodowych. Za minimum europeizacji należy uznać powrót do zasad demokratycznych stanowiących podstawę europejskiej kultury prawnej<sup>36</sup>. Europejska tożsamość konstytucji może wyznaczać również granice dla jej sądowej wykładni oraz dla dokonywania w niej zmian<sup>37</sup>.

Przejawem europeizacji jest również tworzenie przez ustrojodawców, konstytucyjnych podstaw dla członkostwa w Unii Europejskiej, przybierających postać przepisów integracyjnych. Proces ten rozpoczął się już w drugiej połowie lat czterdziestych dwudziestego wieku<sup>38</sup>. Kolejne etapy integracji europejskiej znajdowały często swoje odzwierciedlenie w dokonywanych zmianach konstytucji państw członkowskich. Największą falę zmian w konstytucji

---

<sup>36</sup> Zob. A. Bałaban, *Trwałość...*, *op. cit.*, s. 77.

<sup>37</sup> Zob. L. Garlicki, *Aksjologiczne...*, *op. cit.*, s. 59.

<sup>38</sup> Pierwszym państwem, które otworzyło swój system na proces integracji była Francja. Wstęp do konstytucji z 1946 r. wskazywał, że „pod warunkiem wzajemności Francja wyraża zgodę na ograniczenie suwerenności niezbędne do konstruowania i ochrony pokoju”. Również konstytucja Włoch z 22 grudnia 1947 r. zawierała przepisy, które pomimo tego, że tworzone były głównie z myślą o przystąpieniu do ONZ to stanowiły podstawę przystąpienia do Wspólnot Europejskich. W. Orłowski, *Zmiany...*, *op. cit.*, s. 21–22.

tuczach państw członkowskich – jak już wspomniano – przyniosło podpisanie Traktatu z Maastricht<sup>39</sup>. Przedmiotem regulacji konstytucyjnej są materie w różny sposób powiązane z prawem UE, nie tylko przepisy stwarzające podstawy dla przekazania części kompetencji tej organizacji międzynarodowej. W Polsce pojawił się szereg postulatów zmiany konstytucji w celu przystosowania jej do członkostwa w UE. Jeszcze przed dokonaniem akcesji podzielone zostały na konieczne i pożądane<sup>40</sup>. Prowadzone były również – przytoczone już – prace nad kompleksowym uregulowaniem kwestii związanych z członkostwem w UE poprzez dodanie do konstytucji tzw. „rozdziału europejskiego”.

Z zasady prymatu konstytucji wynika problem niezgodności norm prawa UE z konstytucją. W sprawie tej wypowiedziały się wielokrotnie sądy konstytucyjne państw członkowskich, w tym polski Trybunał Konstytucyjny<sup>41</sup>. W przypadku kolizji norm konstytucji z normami prawa unijnego możliwe są trzy rozwiązania: zmiana konstytucji, zmiana aktu wspólnotowego oraz wystąpienie z UE<sup>42</sup>. W praktyce zastosowanie ma pierwszy z wymienionych sposobów, czego przykładem może być chociażby zmiana art. 55 Konstytucji RP z 1997 r. w związku z wyrokiem TK z 27 kwietnia 2005 r. (sygn. akt P 1/05, OTK ZU 2005, seria A, nr 4, poz. 42), jak też szereg zmian dokonywanych w konstytucjach państw członkowskich, będących następstwem orzeczeń sądów konstytucyj-

---

<sup>39</sup> Duża liczba dokonanych zmian w konstytucjach państw członkowskich w związku z ratyfikacją Traktatu z Maastricht po części mogła być również spóźnioną reakcją na postanowienia przyjętego wcześniej Jednolitego Aktu Europejskiego. Zob. *Ibidem*, s. 37.

<sup>40</sup> Zob. S. Biernat, *Czy konieczne są zmiany w Konstytucji RP przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej* [w:] J. Barcz (red.), *Czy zmieniać Konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 43.

<sup>41</sup> Szczególne znaczenia miały orzeczenia niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego *Solange I* z 1974 r., *Solange II* z 1986 r. oraz *Maastricht* z 1993 r.

<sup>42</sup> Zob. np. J. Galster, D. Lis-Staranowicz, *O zjawisku europeizacji polskiego prawa konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2, s. 30.

nych. Państwa członkowskie bardzo często dokonywały też zmian przed rozpoczęciem procesu ratyfikacji poszczególnych traktatów lub w trakcie jego trwania nie czekając, aż konieczność taka wyniknie z rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego<sup>43</sup>.

Podsumowując, należy stwierdzić, że prawo Unii Europejskiej stymuluje dokonywanie zmian w konstytucjach państw członkowskich. Wpływ prawa ponadnarodowego na trwałość konstytucji nie ogranicza się jednak wyłącznie do tego, gdyż stanowi ono również istotny czynnik zmniejszający ryzyko dokonania zmian sprzecznych z jego normami, w tym także z podstawowymi prawami człowieka, zasadami demokracji, czy państwa prawa uznawanych za wspólne w ramach Unii Europejskiej.

Realny wpływ na konstytucje ma również prawo międzynarodowe. Państwa niejednokrotnie wprowadzają zmiany do ustaw zasadniczych lub powstrzymują się od dokonywania takich, które byłyby niezgodne z wiążącymi je umowami międzynarodowymi. W szczególności odnosi się to do przepisów zawierających katalog podstawowych praw i wolności człowieka. Wpływ prawa międzynarodowego widoczny jest również w kształcie katalogu zasad naczelnych oraz systemu źródeł prawa. Dzieje się tak pomimo tego, że nie ma ono charakteru nadrzędnego w stosunku do prawa krajowego (wyjątkiem jest Konstytucja Szwajcarii z 1999 r. oraz Konstytucja Gwatemali z 1985 r.<sup>44</sup>). Oddziaływanie to jest wzmacniane przez funkcjonowanie międzynarodowych systemów ochrony praw człowieka. Największą wagę w tym przedmiocie mają podstawowe dokumenty organizacyjne i programowe organizacji międzynarodowych. Obowiązki państw członkowskich ONZ i innych organizacji międzynarodowych, a także następstwa procesów ratyfikacyjnych w stosunku do aktów prawa międzynarodowego, rodzą obowiązek ich stosowania, z własnej mocy, bądź poprzez wprowadzanie odpowiednich zmian w prawie wewnętr-

---

<sup>43</sup> Na temat zmian dokonywanych w konstytucjach w związku z pogłębiającym się procesem integracji europejskiej zob. W. Orłowski, *Zmiany...*, *op. cit.*, s. 17–85.

<sup>44</sup> Zob. B. Banaszak, *Porównawcze...*, *op. cit.*, s. 95–96.

nym<sup>45</sup>. Przepisy konstytucji dotyczące praw człowieka przybierają często niemal identyczne brzmienie co w aktach prawa międzynarodowego. Prawo międzynarodowe może dawać wskazówki, co do wykładni takich przepisów. Może ono również stanowić podstawę kwestionowania prawidłowości wprowadzanych do konstytucji zmian nawet w sytuacji, gdy są one dokonane w drodze formalnie prawidłowych poprawek<sup>46</sup>.

Trudno wymieniść wszystkie czynniki mające wpływ na dokonywanie zmian w ustawach zasadniczych. Oprócz wskazanych wyżej uwarunkowań na trwałość konstytucji wpływa również m.in. przyjęta forma rządów<sup>47</sup>, poziom kultury konstytucyjnej społeczeństwa, zdarzenia takie jak zamachy stanu, kryzysy ekonomiczne, konflikty zbrojne i wiele innych. Ze względu na mnogość tych uwarunkowań oraz występowanie ich łącznie, bardzo trudne byłoby dokonanie uogólnienia dotyczącego tego, które z nich mają najbardziej znaczący wpływ stabilność treści ustawy zasadniczej. Stopień oddziaływania określonych czynników będzie inny dla poszczególnych państw, ze względu na różnice w ich sytuacji geopolitycznej, zróżnicowany poziom wpływu prawa ponadnarodowego i międzynarodowego, odmienny poziom oddziaływania systemów konstytucyjnych innych państw, krąg kultury prawnej. Znaczenie będzie miał również przyjęty w danym państwie system wyborczy oraz system partyjny w szczególności w kontekście określonego w konstytucji trybu jej zmiany, często przesądzając

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, A. Bałaban, *Trwałość...*, *op. cit.*, s. 76–77.

<sup>46</sup> L. Garlicki, *Aksjologiczne...*, *op. cit.*, s. 59.

<sup>47</sup> Forma rządów o tyle ma wpływ na trwałość konstytucji, że jej zmiana implikuje modyfikację (rewizję) ustawy zasadniczej. Analiza obowiązujących obecnie konstytucji wskazuje, że rzadziej dochodzi do zmian systemu prezydenckiego na parlamentarny niż odwrotnie, a ryzyko zaistnienia takiego przekształcenia jest znacznie mniejsze w państwach, w których już raz ono zaszło. Szczegółowo na temat czynników wpływających na zmiany ustaw zasadniczych w tym przedmiocie zob. B. Hayo, S. Voigt, *Determinants of Constitutional Change: Why do Countries Change Their Form of Government?*, CESifo Working Paper Series No. 3087, 2010, <http://papers.ssrn.com> (dostęp: 19.04.2013 r.).

o faktycznej trudności w osiągnięciu określonych w nim wymogów. Z punktu widzenia twórców konstytucji najistotniejsze będą te czynniki, na które potencjalnie mają oni największy wpływ, a więc tryb zmiany konstytucji, zakres i szczegółowość regulacji, a także stopień zaangażowania obywateli w proces jej tworzenia i stosowania. Wydaje się, że świadomie kształtowani przez twórców konstytucji w celu nadania jej trwałości jest przede wszystkim pierwszy z wymienionych.

## ABSTRACT

### Factors influencing durability of the Constitution

Durability is a feature which the founders of the Constitution tried to attribute to it since the very beginning of the constitutional system. Discussion over it already appeared during the debate over the Constitution of the United States from 1787.

In the paper there were presented factors influencing durability of fundamental acts indicated in the literature, both connected with its contents and an accepted course of changes, occurrence of unchangeable provisions, the scope and detailed character of regulation, degree of engagement of the society in the process of passing and application of the fundamental statute, as well as those, which are external towards the Constitution, as e.g. jurisdictional activism of constitutional courts, influence of the international and transnational law, armed conflicts, integration processes.

It would be difficult to indicate all circumstances which have the most essential influence on performance of changes of the Constitution, the more so as a degree of their influence will be different in particular states. However, from the point of view of the system-makers the greatest meaning will have these factors, which potentially have the greatest influence, thus they are connected with the contents of the fundamental statutes.