

## KONSTITUCJA JAKO USTAWA ZASADNICZA W PAŃSTWIE

W opublikowanym dziesięć lat temu artykule *O powołaniu naszych czasów do stanowienia konstytucji* Janina Zakrzewska, autorka prac z zakresu konstytucjonalizmu europejskiego, pisała: „Konstytucja może być ustawą zasadniczą, ale i kartką papieru bez większego znaczenia. Może być demokratyczna i antydemokratyczna, może - jak to się niekiedy podniosło mówi - żyć w sercach obywateli, a może być im narzucona i obca. Place konstytucji bywają w wielu miastach, od Aten po Warszawę. Skoro zaś tak jest, to widać dlatego, że w świadomości społecznej istnieje idea konstytucji jako zbioru praw kardynalnych, jako ustawy fundamentalnej, jako prawą zasadniczego, wyznaczającego pole działania władzy i gwarantującego wolność obywatelom”<sup>1</sup>. W tak zwięzłym a zarazem oryginalnym ujęciu pisząca te słowa określiła istotę konstytucji, która stała się (z kilkoma wyjątkami)<sup>2</sup> powszechnie przyjętą formą regulacji podstawowych założeń oraz instytucji ustrojowych współczesnego państwa.

Konstytucja we współczesnych systemach ustrojowych jest podstawowym źródłem prawa konstytucyjnego. Jako podstawowy akt określający kształt ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego posiada ona zawsze podwójne znaczenie: polityczne i prawne. Znaczenie polityczne konstytucji polega głównie na tym, że wyrażone są w niej najważniejsze idee i zasady, na których opiera się struktura władzy politycznej i struktura określonego państwa. Jej szczególne znaczenie prawne polega zaś na tym, że wyrażone w niej idee i zasady zostały sformułowane jako normy prawne, jako prawne zasady ustroju danego państwa. Kon-

---

1 J. Zakrzewska, *O powołaniu naszych czasów do stanowienia konstytucji*, Tygodnik Powszechny nr 18/1988.

2 Konstytucji pisanej nie ma Wielka Brytania, gdzie podstawy ustroju politycznego określają ustawy i uchwały parlamentu, jak też zwyczajowe prawo konstytucyjne oraz konwenanse konstytucyjne. Akty o najwyższej mocy prawnej nie występują ponadto w systemach prawno-ustrojowych Izraela i Nowej Zelandii.

stytucja każdego państwa posiada przy tym trzy specyficzne cechy, które odróżniają ją wyraźnie od ustaw zwykłych. Należą do nich:

- szczególna treść,
- szczególna forma, wyrażająca się zwłaszcza w swoistym trybie uchwalania konstytucji oraz dokonywania zmian w jej treści,
- najwyższa moc prawna w systemie źródeł prawa.

Wszystkie te cechy muszą występować łącznie, bo w przeciwnym wypadku określony akt prawny nie może być traktowany jako konstytucja w znaczeniu formalnym. A więc tylko wówczas, gdy treść, forma i moc prawna aktu konstytucyjnego odróżniają go wyraźnie od aktów ustawodawczych posiada on jednoznacznie charakter ustawy zasadniczej w państwie<sup>3</sup>.

Szczególna treść konstytucji wyraża się w tym, że reguluje ona podstawowe instytucje ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa. O tym, jakie instytucje ustroju państwa uznać należy za podstawowe i uczynić je przedmiotem regulacji konstytucyjnej, decyduje w każdym przypadku ustawodawca konstytucyjny. Nie ma bowiem ściśle określonego katalogu instytucji podstawowych, które powinny być uregulowane wyłącznie w normach rangi konstytucyjnej. Określone instytucje ustrojowe są w jednym państwie uznawane za podstawowe i stanowią przedmiot regulacji konstytucyjnej, w innym zaś takim samym instytucjom przypisuje się znaczenie drugorzędne i pozostawia do regulacji w aktach prawnych niższego rzędu. Zakres regulacji konstytucyjnej uzależniony jest w każdym przypadku od konkretnych warunków historycznych, charakteru państwa oraz istniejących w danym państwie uwarunkowań społecznych i politycznych.

Przedmiotowy zakres regulacji konstytucyjnej w najstarszych ustawach zasadniczych był z reguły bardzo wąski. Konstytucje końca XVIII oraz XIX w. ograniczały się najczęściej jedynie do wskazania podmiotu

---

3 W polskiej literaturze prawnoustrojowej szczegółową analizę cech szczególnych konstytucji jako ustawy zasadniczej przedstawił S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967. Z nowszych opracowań podejmujących problematykę teorii konstytucji na uwagę zasługuje zwłaszcza praca zbiorowa *Charakter i struktura norm konstytucji*, pod red. J. Trzczińskiego, Warszawa 1997.

władzy najwyższej w danym państwie, określenia formy sprawowania władzy przez suwerena, ogólnej regulacji zasad organizacji aparatu państwowego oraz praw politycznych i wolności osobistych jednostki<sup>4</sup>. Znaczne rozszerzenie zakresu regulacji konstytucyjnej miało miejsce dopiero w ustawach zasadniczych uchwalonych w okresie międzywojennym oraz po II wojnie światowej. W dużym stopniu pod wpływem rozwijającego się ruchu socjalistycznego oraz rewolucji w Rosji do treści wielu konstytucji wprowadzono określenie podstawowych zasad ustroju społeczno-gospodarczego oraz regulację praw socjalnych, kulturalnych i ekonomicznych jednostki. Zapisy dotyczące tej problematyki znalazły się m.in. w konstytucji Rzeszy Niemieckiej (tzw. „konstytucji weimarskiej”) z 1919 r. i w konstytucji Włoch z 1947 r., ale przede wszystkim w konstytucjach państw realnego socjalizmu (w tym w konstytucji PRL z 1952 r.)<sup>5</sup>. Od wielu lat w konstytucjach nowo uchwalonych lub poważnie znowelizowanych widoczna jest natomiast tendencja do rozszerzania prawno-instytucjonalnych gwarancji nadrzędności norm konstytucyjnych (głównie poprzez wprowadzenie i konstytucjonalizację sądownictwa konstytucyjnego) oraz gwarancji podstawowych praw i wolności jednostki<sup>6</sup>.

Analiza treści współczesnych konstytucji pozwala wyodrębnić kilka grup zagadnień, które są przedmiotem regulacji (oczywiście w różnym zakresie) w każdej pełnej konstytucji. Zagadnienia te określane są w nauce prawa konstytucyjnego pojęciem „materii konstytucyjnych”. Do kategorii tej należą normy konstytucji regulujące następujące grupy zagadnień:

- określenie podmiotu władzy najwyższej w państwie oraz form sprawowania władzy przez suwerena,
- podstawy ustroju społeczno-gospodarczego państwa, a przynajmniej określenie charakteru istniejących w danym państwie stosunków własnościowych,

- 
- 4 Przykładem może być m.in. konstytucja Norwegii z 1814 r. oraz konstytucja Belgii z 1831 r.
  - 5 Poszerzenie tej sfery regulacji miało też miejsce w kilku nowszych konstytucjach: Grecji z 1975 r., Portugalii z 1976 r. i Hiszpanii z 1978 r.
  - 6 W przypadku konstytucyjnych gwarancji praw i wolności jednostki szczególnie znaczenie miało upowszechnienie skargi konstytucyjnej oraz instytucji ombudsmána.

- podstawowe prawa i wolności jednostki,
- określenie struktury terytorialnej państwa, a w przypadku państw federacyjnych także wzajemnych relacji między związkami i podmiotami federacji,
- struktura organów państwowych oraz wzajemne stosunki między nimi,
- określenie procedury zmiany konstytucji.

Wymienione wyżej zagadnienia zalicza się do tzw. minimum pełnej regulacji materii konstytucyjnych. Wynika więc z tego jednoznacznie, że jeśli jakaś konstytucja pomija w swojej treści jeden z tych elementów nie powinna być uznana za pełną konstytucję.

Niekiedy mogą rzeczą jasną rodzić się w związku z tym pewne wątpliwości. Jako przykład może służyć francuska konstytucja V Republiki z 1958 r., która pomija w swej treści regulację podstawowych praw i wolności jednostki, powołując się jedynie w tej kwestii na Deklarację Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. i wstęp do konstytucji IV Republiki z 1946 r., który z kolei odwołuje się do „fundamentalnych zasad uznanych przez ustawy Republiki”. Nie można jednak z tego powodu uznać tej konstytucji za akt fragmentaryczny, gdyż zawiera ona wyczerpującą regulację pozostałych materii konstytucyjnych.

W konstytucjach poszczególnych państw w różnym zakresie zawarta jest regulacja wielu innych zagadnień. Najczęściej są to postanowienia odnoszące się do finansów publicznych, niekiedy nawet bardzo rozbudowane (m.in. w ustawach zasadniczych Szwajcarii, Niemiec i Australii). Z reguły też przedmiotem regulacji konstytucyjnej są sprawy obronności i bezpieczeństwa państwa. Przykładem może być zapis art.16 konstytucji francuskiej, który stanowi, że „w wypadku, gdy instytucje Republiki, niezawisłość Narodu, integralność jego terytorium lub wykonanie zobowiązań międzynarodowych zostały zagrożone w sposób poważny i bezpośredni i gdy normalne funkcjonowanie konstytucyjnych władz publicznych zostało przerwane, Prezydent Republiki podejmuje środki, jakich wymagają te okoliczności...<sup>7</sup>”. Coraz częściej określa się też w przepisach konstytucyjnych zasady tworzenia oraz rolę partii politycznych

7 Zob. Konstytucja V Republiki Francuskiej, oprac. Z. Jarosz, Warszawa 1997.

(m.in. w art. 5 konstytucji Republiki Czeskiej z 1992 r.). Liczne są także przykłady regulacji zagadnień charakterystycznych dla konstytucji tylko jednego państwa. Wskazać tu można m.in. art. 9 konstytucji Japonii z 1946 r., który stanowi, że naród japoński „wyrzeka się na zawsze wojny jako suwerennego prawa narodu, jak również użycia lub groźby użycia siły jako środka rozwiązywania sporów międzynarodowych” i w związku z tym wprowadza zakaz utrzymywania potencjału wojennego, a zwłaszcza sił lądowych, morskich i powietrznych<sup>8</sup>. Tak rozumiana zasada pacyfizmu jest przy tym zaliczana do podstawowych zasad ustrojowych współczesnej Japonii.

Ze względu na różnorodność zakresu regulacji konstytucje są z reguły aktami obszernymi. Wyjątkowo rozbudowana była zwłaszcza konstytucja Jugosławii z 1974 r., która - poza obszernym wstępem - składała się z 406 artykułów. Wśród obowiązujących obecnie ustaw zasadniczych wyróżniają się pod tym względem m.in. konstytucja Indii z 1949 r. (liczy ona 395 artykułów) oraz konstytucja Portugalii z 1976 r. (zawierająca 312 artykułów). Także konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 IV 1997 r. (243 artykuły) należy do najobszerniejszych pod względem treści ustaw zasadniczych Europy. Najczęściej jednak liczba artykułów konstytucji mieści się w granicach od 100 do 200. Wyjątkiem jest konstytucja USA z 1787 r., której pierwotny tekst składa się zaledwie z 7 rozbudowanych artykułów.

Stopień szczegółowości regulacji konstytucyjnej posiada niezwykle istotne znaczenie w procesie stosowania przepisów konstytucji w praktyce. Szczegółowe ustawy zasadnicze stwarzają organom państwowym możliwości stosowania przepisów konstytucji bezpośrednio, a więc bez konieczności rozwijania ich postanowień aktami prawnymi niższego rzędu. Natomiast konstytucje lakoniczne utrudniają poważnie ich bezpośrednie stosowanie, gdyż w odniesieniu do większości postanowień tego typu konstytucji konieczne jest wydawanie ustaw zwykłych. W tym wypadku konstytucja może być stosowana bezpośrednio w zasadzie tylko przez parlament, który jest zobowiązany do wydawania ustaw konkretyzujących określone normy konstytucyjne. Inne organy państwowe nie mogą więc stosować konstytucji bezpośrednio w sprawach stanowiących materie ustawowe, czyli jednoznacznie zastrzeżonych w samej konstytu-

8 Zob. Konstytucja Japonii, oprac. A. i L.Garlicy, Wrocław 1990.

cji do regulacji w formie ustaw zwykłych. Konstytucje bardzo ogólne stwarzają jednak znacznie większe możliwości dokonywania wykładni (interpretacji) ich przepisów, sprzyjają więc dostosowywaniu systemu prawa oraz praktyki ustrojowej do zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych i politycznych.

Przy analizie treści konstytucji należy uwzględnić także zagadnienie wewnętrznej systematyki tego aktu prawnego. Systematyka konstytucji oznacza uporządkowaną w określony sposób treść konstytucji oraz jej podział na części, rozdziały i artykuły. Można tu wyróżnić:

- systematykę ogólną, której wyrazem jest odpowiednio uszeregowany układ dużych części składowych ustawy zasadniczej (nazywanych najczęściej rozdziałami),
- systematykę szczegółową - podział rozdziałów na poszczególne artykuły oraz wewnętrzna struktura samych artykułów (paragrafy, ustępy, punkty itp.)<sup>9</sup>.

Systematyka ogólna konstytucji kształtuje się zawsze pod wpływem określonych koncepcji filozoficznych i politycznych, które są akceptowane i przyjmowane przez ustrojodawcę. Widoczne jest to bardzo wyraźnie na przykładzie umiejscowienia w systematyce konstytucji regulacji praw i wolności jednostki. W państwie liberalno-demokratycznym status jednostki określony jest najczęściej w pierwszej części konstytucji (np. konstytucja Włoch z 1947 r. i konstytucja RFN z 1949 r.). Natomiast w państwach realnego socjalizmu (zwłaszcza w okresie stalinowskim) problematyka ta umieszczana była dopiero po rozdziałach konstytucji poświęconych zasadom ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego oraz strukturze aparatu państwowego (np. konstytucja ZSRR z 1936 r. i wzorowana na niej konstytucja PRL z 1952 r.). Jako przykład może służyć także porównanie systematyki obu ustaw zasadniczych II Rzeczypospolitej, różniące się zwłaszcza w odniesieniu do regulacji ustroju naczelnych organów państwa. Różnice te wynikały stąd, że w konstytucji z 1921 r. przyjęta została w tej kwestii zasada podziału władz, zaś konstytucja z 1935 r. wyraźnie eksponowała w strukturze organów państwa Prezy-

9 Zob. szerzej P. Sarnecki, *Systematyka konstytucji*, (w:) *Charakter i struktura norm konstytucji*, pod red. J. Trzcíńskiego, Warszawa 1997, s. 20 i nast.

denta Rzeczypospolitej. Koncepcje filozoficzne i polityczne nie decydują natomiast o systematyce szczegółowej konstytucji. Kształtują ją jedynie określone założenia techniczno-legislacyjne, dlatego też pod względem systematyki szczegółowej konstytucje poszczególnych państw nie różnią się zasadniczo między sobą.

Charakterystycznym elementem systematyki wielu konstytucji jest to, że posiadają one wstępy (preambuły), co także odróżnia je wyraźnie od ustaw zwykłych. Wstępy do konstytucji mają zawsze uroczystą formę, ich postanowienia nie są ujęte w postaci artykułów czy paragrafów, stanowią one jednak integralną część konstytucji. W treści wstępów do konstytucji wskazuje się najczęściej: a) ustrojodawcę, czyli podmiot ustanawiający konstytucję oraz b) cele, którym ma służyć uchwalana konstytucja. Niekiedy wstępy do konstytucji są rozbudowane (przykładem może być np. wstęp do konstytucji Japonii z 1946 r.)<sup>10</sup>, innym razem bardzo lakoniczne. Tak np. wstęp do konstytucji USA ma następujące brzmienie: „My, naród Stanów Zjednoczonych, pragnąc udoskonalić Unię, ustanowić sprawiedliwość, zabezpieczyć spokój w kraju, zapewnić wspólną obronę, podnieść ogólny dobrobyt oraz utrzymać dla nas samych i naszego potomstwa dobrodziejstwa wolności, wprowadzamy i ustanawiamy dla Stanów Zjednoczonych Ameryki niniejszą konstytucję”<sup>11</sup>. Wstęp do konstytucji nie jest jednak niezbędnym elementem ustawy zasadniczej, dlatego też wiele konstytucji nie zawiera go w swej systematyce (np. konstytucja Austrii z 1920 r., konstytucja Danii z 1953 r. i konstytucja Holandii z 1983 r.)<sup>12</sup>.

Systematyka konstytucji nie ma żadnego wpływu na wewnętrzne zhierarchizowanie norm konstytucyjnych. W doktrynie prawa konstytu-

- 
- 10 Charakterystyczne w tym zakresie rozwiązania zawierała konstytucja Jugosławii z 1974 r. Zasadniczy tekst konstytucji został poprzedzony „klasyczną” preambułą, ale niezależnie od tego konstytucja ta zawierała w swej treści bardzo rozbudowaną część wstępną zatytułowaną „Zasady podstawowe”, której postanowienia miały uroczystą postać i nie były podzielone na rozdziały lub paragrafy. Zob. Konstytucja Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii, oprac. J. Cierniewski, Wrocław 1975.
  - 11 Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii, pod red. A. Burdy i M. Rybickiego, Wrocław 1970, s. 105.
  - 12 Problematyka wstępu do konstytucji wzbudzała wiele emocji w trakcie prac nad nową konstytucją RP. Ostatecznie uchwalona 2 IV 1997 r. konstytucja poprzedzona została wstępem, ale np. we wstępnym projekcie konstytucji przygotowanym przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego preambuła nie była przewidywana.

cyjnego wyróżnia się najczęściej pięć rodzajów norm składających się na treść ustawy zasadniczej:

- zasady konstytucji - są to podstawowe rozstrzygnięcia autorytetu ustrojodawczego dotyczące kształtu ustroju politycznego danego państwa np. zasada suwerenności narodu, zasada republikańskiej formy państwa, zasada federalizmu, zasada podziału władz, zasada państwa prawnego,
- normy kompetencyjne - określają one m.in. zakres uprawnień poszczególnych organów państwowych oraz podstawowe prawa i wolności obywateli,
- normy organizacyjne - dotyczą one organizacji samego państwa i jego organów (jak np. struktury parlamentu i rządu),
- normy proceduralne - regulują one m.in. tryb uchwalania ustaw oraz procedurę powoływania rządu,
- normy programowe - wytyczają one zasadnicze cele działalności państwa a także określają zadania, które powinny być zrealizowane w przyszłości (tego rodzaju normy były charakterystyczne przede wszystkim dla konstytucji państw realnego socjalizmu)<sup>13</sup>.

Hierarchizacja norm konstytucyjnych nie ma rzecz jasna żadnego wpływu na moc prawną postanowień konstytucji, które nie są pod tym względem zróżnicowane i tym samym powinny być przestrzegane na tych samych zasadach. Ma ona natomiast duże znaczenie dla podmiotów stosujących konstytucję, jest też bardzo przydatna w procesie wykładni przepisów ustawy zasadniczej.

Szczególne formy konstytucji przejawia się głównie w tym, że jest ona uchwalana oraz zmieniana z zastosowaniem procedur nie stosowanych z reguły przy podejmowaniu innych aktów normatywnych. Specyficzny tryb uchwalania konstytucji oraz dokonywania zmian w jej treści jest jedną z cech odróżniających ten akt normatywny od ustaw zwykłych. Ta cecha konstytucji jest wyrazem szczególnej mocy prawnej tego aktu, a jednocześnie ma stanowić o większej jego trwałości w porównaniu z ustawami zwykłymi.

13 Zob. przede wszystkim Charakter i struktura..., s. 78 i nast.



Sposób uchwalania konstytucji, a w konsekwencji także jej zmiany, wiąże się ściśle z określeniem podmiotu, do którego należy władza najwyższa w państwie, jak też z ustaleniem form, w jakich suweren powinien tę władzę sprawować. W tym zakresie wykształciły się historycznie cztery podstawowe rozwiązania:

- suwerenem jest monarcha, on więc nadaje konstytucję,
- konstytucja zostaje uchwalona w drodze referendum, a więc przez naród w głosowaniu powszechnym,
- konstytucję uchwała specjalnie do tego celu powołany organ przedstawicielski (konstytuanta),
- konstytucja uchwalana jest przez parlament, który działa jednak w szczególnym trybie, innym niż przy uchwalaniu ustaw zwykłych.

Konstytucja nadawana przez panującego, określana najczęściej w doktrynie prawa konstytucyjnego mianem „oktrojowana” (wywodzącym się od francuskiego *octroyer* - nadać), pojawia się w XIX w., stając się formą wprowadzenia w kilku krajach instytucji monarchii konstytucyjnej. Taki charakter posiadały m.in. karta konstytucyjna Ludwika XVIII z 1814 r., narzucona przez cara Aleksandra I konstytucja Królestwa Polskiego z 1815 r., konstytucja pruska z 1850 r. oraz pierwsza konstytucja Japonii z 1889 r. Współcześnie ze zjawiskiem konstytucji oktrojowanej zetknąć się można jedynie w niektórych krajach rozwijających się o niedemokratycznych systemach rządów m.in. w Nepalu, jak również w kilku monarchiach arabskich (Bahrajn, Jordania, Kuwejt).

Zwolennikiem uchwalania konstytucji w drodze referendum był przede wszystkim J.J. Rousseau, co wiązało się ściśle z głoszoną przez niego teorią umowy społecznej. Ta forma uchwalania ustawy zasadniczej znalazła zastosowanie już na przełomie XVIII i XIX w. - w drodze referendum przyjęto m.in. konstytucję jakobińską z 1793 r. oraz konstytucję stworzonej przez Napoleona Republiki Helweckiej z 1802 r. Instytucja referendum konstytucyjnego wprowadzana jest współcześnie przez coraz większą liczbę państw, gdyż przyjęcie konstytucji w tym trybie uznawane jest za najbardziej demokratyczny sposób jej uchwalenia. W tych przypadkach projekt konstytucji jest przyjmowany przez parlament lub konstytuante a następnie poddawany pod głosowanie powszechne (referendum), w którym głosujący wypowiadają się „za” lub „przeciw” temu pro-

jektowi. Taka procedura została przyjęta m.in. we Francji przy uchwaleniu konstytucji IV Republiki z 1946 r. Po uchwaleniu w drodze referendum konstytucji Hiszpanii z 1978 r. doszło jeszcze do uroczystej proklamacji tego aktu - król Juan Carlos I podpisał tekst konstytucji na połączonym posiedzeniu obu izb parlamentu (Kortezów). W drodze referendum konstytucyjnego przyjęta została także nowa konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>14</sup>.

W niektórych krajach w celu uchwalenia konstytucji wybierano specjalny organ przedstawicielski, określany najczęściej mianem konstytuanty. Z reguły konstytuanty nie miały z góry określonej kadencji, były wybierane na okres do uchwalenia konstytucji. Wybrane w celu uchwalenia nowej konstytucji, a więc nie obciążone zajmowaniem się różnymi sprawami (w odróżnieniu od zwykłych parlamentów), mogły skupić się na poszukiwaniu optymalnych dla danego kraju rozwiązań ustrojowych. Przez konstytuantę została uchwalona m.in. konstytucja Włoch z 1947 r. oraz konstytucja Portugalii z 1976 r. Niekiedy rolę konstytuanty może spełniać także zwykły parlament. Z taką sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy podstawowym zadaniem nowo wybranego parlamentu jest przygotowanie i uchwalenie nowej konstytucji, mimo że wykonuje on jednocześnie inne kompetencje. Charakter konstytuanty miał m.in. wybrany w 1919 r. Sejm Ustawodawczy, który 17 III 1921 r. uchwalił pierwszą konstytucję II Rzeczypospolitej (Konstytucję Marcową), a także Sejm Ustawodawczy z lat 1947-1952, którego „dziełem” była konstytucja PRL z 22 VII 1952 r.

Najczęściej wykorzystywanym współcześnie rozwiązaniem jest uchwalanie konstytucji przez parlament, przy czym jego funkcja ustrojodawcza jest wówczas wyraźnie oddzielona od pozostałych funkcji parlamentu. Wyodrębnienie tej funkcji parlamentu następuje w wyniku ustanowienia szczególnego trybu postępowania przy uchwalaniu ustawy zasadniczej, różniącego się wyraźnie od parlamentarnej procedury uchwalania ustaw zwykłych. Chodzi w tym wypadku głównie o spełnienie dwóch szczególnych wymogów - odpowiedniego quorum oraz kwalifi-

---

14 W referendum przeprowadzonym 25 V 1997 r. za przyjęciem konstytucji głosowało 6 396 641 osób, przeciwko - 5 570 493 osoby. Zob. obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z 8 VII 1997 r. o skorygowanych wynikach głosowania i wyniku referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r. (Dz.U. Nr 75, poz. 476).

owanej większości głosów, niezbędnej do podjęcia prawomocnej decyzji o uchwaleniu konstytucji<sup>15</sup>.

Podobnie jak uchwalenie konstytucji, również dokonywanie zmian w jej treści wymaga szczególnego trybu postępowania oraz spełnienia określonych warunków, które nie są wymagane przy dokonywaniu zmian w ustawodawstwie zwykłym. Jest to konieczne z uwagi na miejsce zajmowane przez konstytucję w systemie źródeł prawa oraz ze względu na potrzebę zapewnienia trwałości jej rozwiązań.

Biorąc pod uwagę zakres zmiany konstytucji możemy wyróżnić: 1) zmianę całkowitą, 2) zmianę częściową. Zmiana całkowita może polegać: a) na zastąpieniu dotychczas obowiązującej konstytucji całkowicie nową ustawą zasadniczą lub b) na uchyleniu dotychczasowej konstytucji bez jednoczesnego wprowadzania w jej miejsce innego aktu rangi konstytucyjnej (taka sytuacja miała miejsce przede wszystkim w niektórych krajach Ameryki Łacińskiej po dokonanych tam zamachach wojskowych i wprowadzeniu rządów dyktatorskich, jak chociażby w Wenezueli w 1953 r. oraz w Brazylii w 1967 r.)<sup>16</sup>. Zmiana częściowa polega zaś na zmianie treści jedynie niektórych postanowień konstytucji. Jeśli jednak zmiana ta dotyczy podstawowych zasad ustroju państwa, obejmuje znaczną część przepisów konstytucji lub polega na istotnym uzupełnieniu jej dotychczasowego tekstu, mówimy wówczas o rewizji konstytucji. Z rewizją konstytucji mamy z reguły do czynienia w okresach istotnych przemian politycznych i gospodarczych. Taki charakter miała m.in. nowelizacja konstytucji PRL z 1952 r. dokonana w dniu 29 XII 1989 r., w jej wyniku nastąpiła bowiem gruntowna zmiana zasad ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa polskiego.

Szczególne warunki dokonywania zmian konstytucyjnych przejawiają się z reguły w różnych stadiach postępowania ustawodawczego. Prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany konstytucji przysługuje najczęściej głowie państwa, rządowi oraz określonej liczbie deputowanych do parlamentu. Przy dokonywaniu zmiany całkowitej, gdy konieczne jest przygotowanie projektu nowej konstytucji, zadanie to powierza się specjalnej komisji konstytucyjnej, którą powołuje z reguły

---

15 Z nowszych konstytucji, które zostały uchwalone przez parlament, wymienić można m.in. konstytucję Grecji z 1975 r. oraz konstytucję Holandii z 1983 r.

16 Szerzej na ten temat zob. K. Complak, *Rządy faktyczne w Ameryce Południowej (1930-1979)*, Wrocław 1990.

izba niższa parlamentu. Niekiedy do rozpatrzenia projektu zmiany konstytucji powoływana jest nadzwyczajna komisja parlamentarna. W trakcie głosowania nad projektem zmiany konstytucji niezbędne jest określone quorum (najczęściej co najmniej połowa ogólnej liczby deputowanych do parlamentu) oraz wprowadzany jest wymóg uzyskania kwalifikowanej większości głosów (w większości państw wynosi on 2/3, ale np. w Grecji i Hiszpanii - 3/5). W parlamencie dwuizbowym kwalifikowana większość głosów musi być uzyskana w odrębnych głosowaniach w obu izbach parlamentu.

Wyjątkowo utrudniona procedura zmiany konstytucji wprowadzona została w kilku państwach federacyjnych. Jako przykład mogą służyć rozwiązania przyjęte w systemach konstytucyjnych USA i Australii. W USA zmiana konstytucji federalnej może dojść do skutku tylko wtedy, gdy projekt takiej zmiany zostanie przyjęty przez obie izby Kongresu kwalifikowaną większością głosów, a następnie zaakceptowany przez co najmniej 3/4 legislatur stanowych. W Australii każdy projekt zmiany konstytucji musi być najpierw przyjęty bezwzględną większością głosów w Senacie oraz w Izbie Reprezentantów. Następnie poddawany jest on pod głosowanie w referendum konstytucyjnym, przy czym zmiana konstytucji jest możliwa wyłącznie w wyniku uzyskania w referendum tzw. „potrójnej większości”: 1) ponad 50% głosów osób biorących udział w referendum w całym kraju, 2) ponad 50% głosów w co najmniej 4 stanach, a więc 3) większości stanów<sup>17</sup>. Tak skomplikowana procedura zmiany konstytucji spowodowała, że konstytucje USA i Australii należą do najbardziej stabilnych ustaw zasadniczych w świecie - do konstytucji USA wprowadzono dotychczas tylko 26 poprawek, zaś konstytucja Australii z 1900 r. zmieniana była jedynie 6 razy.

Niektóre konstytucje zawierają postanowienia całkowicie „niezmiennie”, czyli nie podlegające zmianie nawet w trybie przewidzianym dla zmiany treści ustawy zasadniczej. Tytułem przykładu można tu wymienić art. 79 ust. 3 ustawy zasadniczej RFN z 1949 r., zgodnie z którym niedopuszczalna jest zmiana m.in. zasady federacyjnej struktury RFN,

---

17 Zob. Konstytucja Związku Australijskiego, oprac. S.Bożyk, Białystok 1993. Por. też S. Bożyk, Konstytucyjny model federacji australijskiej, Zesz. Naukowe Filii UW w Białymstoku, Prawo i Demokracja z. 1/1992.

zasady współuczestnictwa krajów w ustawodawstwie związkowym oraz zasad określających podstawowe prawa jednostki<sup>18</sup> oraz art. 89 ust. 5 konstytucji Francji z 1958 r., który postanawia, że „republikańska forma rządów nie może stanowić przedmiotu zmiany konstytucji”. Jeszcze inne rozwiązanie zostało przyjęte w art. 136 konstytucji Meksyku z 1917 r., który proklamuje zasadę „nienaruszalności” konstytucji tego kraju<sup>19</sup>. Dopuszcza on częściowe zmiany konstytucji (miały one miejsce wielokrotnie), wyklucza jednak całkowicie możliwość jej uchylecia i przyjęcia nowej ustawy zasadniczej.

Każda konstytucja posiada najwyższą moc prawną, co znaczy, że jest ona aktem nadrzędnym w stosunku do ustaw zwykłych, a w konsekwencji - w stosunku do wszystkich innych aktów prawnych w państwie. Jej nadrzędność w systemie źródeł prawa jest konsekwencją dwóch omówionych wyżej cech charakterystycznych konstytucji: szczególnej treści oraz szczególnego trybu uchwalania i dokonywania zmian w treści ustawy zasadniczej.

Na treść konstytucji składają się jedynie normy o charakterze podstawowym, wymagające uzupełnienia i rozwinięcia w normach prawnych niższego rzędu, albo też w drodze wykładni konstytucji. W każdej konstytucji znajduje się z reguły szereg przepisów, które odsyłają do ustaw zwykłych, mających za zadanie konkretyzację oraz zapewnienie wykonania jej postanowień. Tym samym ustawy traktowane są jako akty „wykonawcze” w stosunku do konstytucji, a więc mają one niższą od konstytucji rangę w systemie źródeł prawa. Z kolei szczególny tryb uchwalania i zmiany konstytucji ustalony został po to, aby uniemożliwić zmiany konstytucji w drodze zwykłego ustawodawstwa. Tryb ten określony jest przy tym w samej konstytucji, co stanowi istotną przesłankę jej nadrzędności nad ustawami zwykłymi.

Najwyższa moc prawna konstytucji w systemie źródeł prawa oznacza, że żadna norma prawna niższej rangi nie może być sprzeczna z normami konstytucyjnymi. O zgodności z konstytucją ustaw zwykłych oraz innych aktów normatywnych decyduje zarówno treść tych aktów, jak też tryb ich uchwalania. Warunkiem zgodności z konstytucją jest więc nie

---

18 Zob. Konstytucja Niemiec, oprac. S. Bożyk, Warszawa 1993.

19 Tekst konstytucji Meksyku zob. m.in. *Constitucion politica de los Estados Unidos Mexicanos, Mexico 1982.*

tylko merytoryczna niesprzeczność aktów prawnych z zasadami konstytucji, ale także uchwalanie ich przez upoważnione do tego w przepisach konstytucji organy państwowe i to w takim trybie postępowania, jaki został przewidziany w postanowieniach ustawy zasadniczej.

Zasada nadrzędności konstytucji w systemie źródeł prawa oznacza nie tylko zakaz wydawania aktów prawnych sprzecznych z konstytucją, lecz również obowiązek wydawania aktów niezbędnych dla zapewnienia pełnej realizacji norm konstytucyjnych. Obowiązek ten spoczywa przede wszystkim na organie ustawodawczym (parlamencie), jest on bowiem powołany w pierwszej kolejności (poprzez uchwalanie ustaw zwykłych) do realizacji przepisów konstytucji. Obowiązek realizacji postanowień konstytucji dotyczy zarówno tych wypadków, gdy konstytucja wyraźnie nakłada na parlament obowiązek uchwalenia ustawy, jak i tych, gdy wydanie ustawy nie jest w konstytucji wyraźnie przewidziane, lecz jest niezbędne dla zapewnienia realizacji jej postanowień. W sytuacji, gdy organ ustawodawczy nie wydaje ustaw, do uchwalenia których został zobowiązany w przepisach konstytucji, to uniemożliwia on pełną realizację norm konstytucyjnych, naruszając przy tym ciężący na nim obowiązek ścisłego przestrzegania norm zawartych w ustawie zasadniczej. Ma to w sumie nie mniejsze znaczenie niż zakaz wydawania aktów normatywnych sprzecznych z przepisami konstytucji.

Z problematyką nadrzędności norm konstytucyjnych wiąże się ściśle kwestia zapewnienia zgodności ustaw i innych aktów normatywnych z konstytucją. Aby to osiągnąć konieczne jest stworzenie mniej lub bardziej rozbudowanego systemu gwarancji nadrzędności konstytucji, czyli określonych rozwiązań i instytucji prawnoustrojowych, których zadaniem byłoby zabezpieczenie realizacji norm konstytucyjnych.

Szereg gwarancji nadrzędności konstytucji ma charakter pośredni. Zalicza się do nich te rozwiązania i instytucje, które sprzyjają zabezpieczeniu nadrzędności konstytucji w systemie prawa, mimo że nie zostały one stworzone w celu realizacji tylko tej jednej funkcji. Przykładowo można tu wymienić zasadę podziału władz, która umożliwia poszczególnym władzom wzajemną kontrolę również z punktu widzenia zgodności ich działania z przepisami konstytucji (m.in. parlamentarna kontrola działalności władzy wykonawczej). Najskuteczniejszą gwarancją nadrzędności konstytucji jest jednak instytucja badania konstytucyjności ustaw oraz innych aktów prawnych, która może być realizowana w dwóch podstawo-

wych formach: 1) kontroli parlamentarnej, 2) kontroli pozaparlamentarnej.

Parlamentarna kontrola konstytucyjności prawa polega na tym, że każdy organ państwowy uprawniony do stanowienia aktów normatywnych ma obowiązek przy wydawaniu aktu prawnego zbadania projektu tego aktu z punktu widzenia jego zgodności z konstytucją. Szczególne znaczenie ma w tym wypadku kontrola sprawowana przez parlament, uchwała on bowiem ustawy, a więc akty prawne zajmujące po konstytucji najwyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa. Cechą charakterystyczną tej formy kontroli jest to, że tylko parlament decyduje ostatecznie o zgodności uchwalanej przez siebie ustawy z przepisami konstytucji. W związku z tym przyjmuje się, że każda ustawa uchwalona przy zachowaniu wymaganej procedury parlamentarnej jest zgodna z konstytucją. Dlatego też, biorąc pod uwagę zasadę nadrzędności parlamentu nad innymi organami tworzącymi prawo, nie dopuszcza się w tym modelu możliwości kwestionowania zgodności ustawy z konstytucją przez jakiegokolwiek organ pozaparlamentarny.

System kontroli parlamentarnej był do niedawna bardzo często wykorzystywaną formą kontroli konstytucyjności ustaw. Utrzymał się on najdłużej w państwach realnego socjalizmu, gdzie względy doktrynalne (zasada jednolitości władzy państwowej oraz wynikająca z niej zasada nadrzędności parlamentu) uniemożliwiały wprowadzenie pozaparlamentarnej kontroli zgodności ustaw z konstytucją. Jedynie w Jugosławii powołano w 1963 r. Sąd Konstytucyjny, który nie przejawiał jednak w praktyce większej aktywności<sup>20</sup>. W pozostałych państwach bloku wschodniego obowiązek sprawowania kontroli zgodności ustaw z konstytucją pozostawiono parlamentowi lub naczelnemu organowi prezydialnemu (np. Radzie Państwa w NRD). Drugie z tych rozwiązań znalazło zastosowanie także w Polsce, gdy nowelizacja konstytucji w 1976 r. przyznała Radzie Państwa PRL uprawnienie do tzw. czuwania nad zgodnością prawa z konstytucją. Rada Państwa nie korzystała jednak w praktyce z tego uprawnienia, tracąc je wraz z utworzeniem, w drodze nowelizacji konstytucji z 26 III 1982 r., instytucji Trybunału Konstytucyjnego. Pozostałe państwa bloku wschodniego zaczęły odchodzić od systemu

---

20 Por. J. Ciemniowski, *Ustawa w jugosłowiańskim systemie konstytucyjnym*, Wrocław 1977, s. 183 i nast.

parlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa dopiero w okresie transformacji polityczno-ustrojowej po 1989 r. Współcześnie formy kontroli parlamentarnej, z uwagi na swą małą skuteczność jako środka zabezpieczającego zgodność ustaw z konstytucją, wykorzystywane są już coraz rzadziej<sup>21</sup>.

Istotą pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa jest powierzenie funkcji ochrony konstytucji (badania zgodności ustaw i aktów prawnych niższego rzędu z przepisami ustawy zasadniczej) organowi niezależnemu od parlamentu. Ta forma kontroli konstytucyjności prawa reprezentowana jest przez dwa podstawowe modele: 1) model amerykański, 2) model europejski (kontynentalny).

W modelu amerykańskim kontrolę konstytucyjności aktów ustawodawczych sprawują sądy powszechne. Jej istota polega na tym, że każda ze stron w postępowaniu sądowym może zakwestionować konstytucyjność ustawy, na podstawie której sąd ma wydać orzeczenie w konkretnej sprawie. Jeśli sąd podzieli tę opinię, a więc uzna niekonstytucyjność aktu lub przepisu w danej sprawie, traktuje go jako „nieistniejący” i pomija przy wydawaniu orzeczenia. Ten model kontroli konstytucyjności prawa wykształcił się w praktyce ustrojowej USA już na początku XIX w. Konstytucja USA nie przyznała co prawda sądom uprawnienia do badania zgodności aktów prawnych z ustawą zasadniczą, ale Sąd Najwyższy USA uznał swą właściwość do kontroli konstytucyjności prawa, wywodząc ją z zapisu art. VI konstytucji, który stanowi, że: „Niniejsza konstytucja i zgodnie z nią wydane ustawy Stanów Zjednoczonych [...] stanowią najwyższe prawo krajowe”. Na tej podstawie Sąd Najwyższy przyjął zasadę, że ustawa sprzeczna z konstytucją jest nieważna, a tym samym nie może być ona stosowana przez sądy powszechne przy rozstrzyganiu spraw indywidualnych<sup>22</sup>.

Cechą charakterystyczną europejskiego (kontynentalnego) modelu kontroli konstytucyjności prawa jest powoływanie specjalnego, wyodrębnionego organu państwowego, którego zadaniem jest kontrola konstytucyjności aktów ustawodawczych oraz legalności (zgodności z konstytucją).

- 21 Wśród państw zachodniej demokracji pozaparlamentarny system ochrony konstytucji nie znalazł dotychczas zastosowania jedynie w kilku krajach m.in. w Holandii i Luksemburgu.
- 22 Amerykański model kontroli konstytucyjności prawa znalazł zastosowanie m.in. w Australii, Izraelu, Japonii, Kanadzie, Meksyku, Nowej Zelandii, RPA i Szwajcarii.



tucją i ustawami) aktów normatywnych niższego rzędu. Jednym z twórców takiej koncepcji sądownictwa konstytucyjnego był wybitny austriacki filozof prawa Hans Kelsen. Pod jego znaczącym wpływem w konstytucji Republiki Austriackiej z 1920 r. znalazła się instytucja Trybunału Konstytucyjnego, jako organu powołanego do kontroli zgodności aktów prawnych z przepisami ustawy zasadniczej<sup>23</sup>. Austriacki Trybunał Konstytucyjny stał się pierwowzorem europejskiego modelu kontroli konstytucyjności prawa, który znalazł zastosowanie w większości państw europejskich, jak również w wielu krajach poza Europą<sup>24</sup>.

Podstawowym zadaniem sądownictwa konstytucyjnego (bez względu na jego postać) jest czuwanie nad tym, aby poszczególne organy państwowe funkcjonowały w ramach norm konstytucyjnych. Chodzi w tym wypadku nie tylko o zagwarantowanie podejmowania decyzji przez organy państwa w ramach konstytucyjnie zakreślonych kompetencji, ale także o zagwarantowanie nadrzędności norm konstytucyjnych zarówno w procesie stanowienia prawa, jak też w trakcie jego stosowania. Pozaparlamentarne formy kontroli konstytucyjności aktów normatywnych umożliwiają więc tym samym nie tylko eliminację z porządku prawnego państwa norm prawnych sprzecznych z przepisami konstytucji, ale także stwarzają realną szansę gwarancji zgodnego z konstytucją stosowania prawa.

- 
- 23 Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sąd Konstytucyjny w systemie ustrojowym Austrii*, (w:) *Sądy konstytucyjne w Europie*, t. I, Warszawa 1996, s. 12 i nast.
- 24 Szerzej na temat istoty i charakteru sądownictwa konstytucyjnego zob. M.in. E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994.