

Aleksandra Trachta

Szkoła Doktorska Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie

ORCID: 0000-0003-4854-6494

**MATERIALNE GRANICE INGERENCJI
W TREŚĆ POSTANOWIEŃ USTAWY ZASADNICZEJ
JAKO INSTRUMENT OCHRONY WOLNOŚCI I PRAW
JEDNOSTKI NA GRUNCIE KONSTYTUCJI RP Z 1997 R.**

Wprowadzenie

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.¹ zawarto rozbudowany katalog wolności i praw człowieka i obywatela. Zagwarantowano również mechanizmy ich ochrony, które mają zabezpieczać jednostkę i inne podmioty prawa przed ich naruszeniem².

Upływ pewnego okresu obowiązywania ustawy zasadniczej umożliwia dokonanie oceny jej walorów prawnych³. Pozwala on też udzielić odpowiedzi na pytanie, czy postanowienia konstytucyjne w ich aktualnym kształcie spełniają przeznaczone im funkcje w sposób efektywny. Jak wynika z wcześniejszej praktyki ustrojowej, a także doświadczeń innych państw demokratycznych nie istnieją konstytucje niezmiennie. Nie ulega jednak wątpliwości, iż każda proponowana zmiana ustawy zasadniczej powinna zostać poddana pod dyskusję uwzględniającą konfrontację różnych stanowisk. Przeprowadzenie modyfikacji treści konstytucji musi być natomiast dokonane z dużą ostrożnością⁴, w szczególności gdy postulowana zmiana dotyczy tak istotnego obszaru jak wolności i prawa jednostki.

Celem artykułu jest zbadanie sposobów wyznaczania materialnych granic ingerencji w treść postanowień ustawy zasadniczej poświęconych wolnościom i prawom jednostki. Pozwoli ono określić, czy przewidziana w Konstytucji RP procedura jej zmiany stanowi efektywny instrument ochrony w przypadku, gdy postulowana

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

² W.J. Wołpiuk, *Dziesięciolecie obowiązywania Konstytucji RP w świetle badań naukowych*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 10, s. 5–6.

³ *Ibidem*, s. 16.

⁴ *Ibidem*.

modyfikacja ustawy zasadniczej dotyczyłaby ingerencji w treść konstytucyjnych wolności i praw. Ustawodawca zwykły nie jest bowiem jedynym podmiotem uprawnionym do limitowania zakresu wolności i praw jednostki zadekretowanych w ustawie zasadniczej⁵. Również prawodawca konstytucyjny posiada kompetencję do ustanawiania ograniczeń w tej sferze⁶. W wyniku zmiany (całkowitej lub częściowej) ustawy zasadniczej może dojść nawet do dekonstytucjonalizacji konkretnej wolności lub prawa, wskutek czego mogą one zostać wyeliminowane z porządku konstytucyjnego⁷. Należy zatem rozważyć, czy istnieją instrumenty pozwalające wyznaczyć materialne granice ingerencji w treść postanowień ustawy zasadniczej, a także czy szczególna procedura zmiany, przewidziana w Konstytucji RP, jest środkiem wystarczającym do zagwarantowania poszanowania praw i wolności jednostki w tym zakresie.

Tożsamość konstytucji jako podstawowy wyznacznik materialnych granic jej zmiany

Z zasady nadrzędności Konstytucji RP, wyrażonej w art. 8 ust. 1 ustawy zasadniczej, wynika jej doniosłe znaczenie w całym systemie prawa⁸. Stanowi ona akt normatywny, który określa podstawy ustroju państwa⁹, a także aksjologiczne ramy tworzonego w nim prawa¹⁰. Zakres materii, które są unormowane w Konstytucji RP, ma charakter uniwersalny¹¹. Treść ustawy zasadniczej została rozbudowana wokół trzech zasadniczych zagadnień. Obejmują one: ogólne zasady ustroju państwa, urząd naczelnych organów oraz sytuację jednostki (jej prawa, wolności i obowiązki)¹².

Nadrzędna pozycja Konstytucji RP w systemie źródeł prawa powoduje, że tryb jej zmiany powinien różnić się od trybu zmiany wszystkich innych aktów normatywnych¹³. Jest to też jedna z podstawowych przesłanek decydujących o jej „sztywności”¹⁴. Stanowi ona także immanentną i swoistą cechę każdej

⁵ A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 86.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*, s. 104.

⁸ P. Tuleja, komentarz do art. 8 [w:] *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Saffjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 324.

⁹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 55.

¹⁰ P. Tuleja, komentarz do art. 8, s. 324.

¹¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 46.

¹² *Ibidem*. Należy podkreślić, iż przedstawiona triada tematyczna występuje w większości współczesnych konstytucji. Zob. *ibidem*, s. 47.

¹³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 45.

¹⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 48.

konstytucji¹⁵. Kwalifikowany tryb zmiany ustawy zasadniczej podkreśla jej doniosłość ustrojową¹⁶. Ma on również istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji funkcji gwarancyjnej, która jest kluczowa dla zapewnienia efektywnej ochrony wolności i praw jednostki¹⁷. Szczególny tryb zmiany konstytucji jest zaliczany do czynników współwyznaczających jej miejsce w hierarchii źródeł prawa¹⁸.

W ustawie zasadniczej został zawarty spójny system wartości i zasad wyznaczający jej materialną tożsamość¹⁹. Przyjmuje się, iż tożsamość konstytucji jest rozumiana jako pewien nienaruszalny rdzeń, który ogranicza swobodę ustrojodawcy²⁰. Jest ona rekonstruowana na podstawie faktów historycznych z życia państwa i narodu²¹. Niektóre jej elementy są pochodną założeń modelu ustrojowego i jego podstaw aksjologicznych²². Bywa ona również wywodzona z postanowień preambuły²³. W preambule przedstawiono bowiem okoliczności, które miały miejsce w chwilach przełomowych dla narodu, i dlatego zostały uznane przez ustrojodawcę za „moment konstytucyjny”²⁴. Należy też podkreślić, iż znacząca część wartości i zasad, które składają się na tożsamość konstytucji, odnosi się do statusu jednostki²⁵.

Ustawy zasadnicze są więc tego rodzaju aktami normatywnymi, które powinny odznaczać się znaczną stabilnością²⁶. Dlatego też są one zabezpieczone przed zmianami, które umożliwiałyby ingerencję w tę sferę²⁷. Realizacji tego celu służą przepisy proceduralne, które normują tryb przygotowania i uchwalania zmian. Nie jest to jednak wystarczający sposób zagwarantowania nienaruszalności tożsamości konstytucji²⁸. Szczególny tryb zmiany określa jedynie formalne warunki legalności przeprowadzenia modyfikacji treści ustawy zasadniczej²⁹. Odrębną kwestię stanowi natomiast problem materialnych granic zmiany konstytucji³⁰.

¹⁵ M. Laskowska, *Pojęcie zmiany konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 12, s. 19.

¹⁶ P. Radziejewicz, komentarz do art. 235 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 725.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ J. Zaleśny, *Tryb zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Państwo – demokracja – samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciopięciolecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, red. T. Mołdawa, Z. Kiełmiński, G. Ulicka, K.A. Wojtaszczyk, B. Sikorska, Warszawa 1999, s. 141.

¹⁹ A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania...*, s. 103.

²⁰ M. Laskowska, *Pojęcie zmiany...*, s. 31.

²¹ M. Granat, *Ukryte bogactwo preambuły Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 3, s. 129.

²² M. Laskowska, *Pojęcie zmiany...*, s. 31.

²³ *Ibidem*. Zob. też: K.J. Kaleta, *Ograniczenia władzy ustrojodawczej w demokracji konstytucyjnej*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 12, s. 14.

²⁴ M. Granat, *Ukryte bogactwo...*, s. 129.

²⁵ A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania...*, s. 103.

²⁶ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 55.

²⁷ J. Galster, D. Lis-Staranowicz, *Doktryna zastępowalności konstytucji. Ratione materiae wobec ratione temporis*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 10, s. 25.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania...*, s. 103.

³⁰ M. Laskowska, *Pojęcie zmiany...*, s. 32.

Twórcy każdej konstytucji stają przed trudnym zadaniem, jakim jest konieczność optymalnego wyważenia dwóch wartości³¹. Muszą oni zapewnić z jednej strony gwarancję zwiększonej trwałości ustawy zasadniczej (w porównaniu do ustaw zwykłych), a z drugiej – możliwość realnej jej modyfikacji, która powinna uwzględniać jej tożsamość i poszanowanie dla jej postanowień³². Należy bowiem zauważyć, iż pewna elastyczność w zakresie adaptowania norm konstytucyjnych do zachodzących zjawisk i przemian politycznych jest niezbędna dla zapewnienia im skuteczności³³.

Mimo że Konstytucja RP z 1997 r. nie zawiera postanowień, które *expressis verbis* uznawałyby konkretne jej zasady za niezmiennialne³⁴, należy jednak stwierdzić, że w świetle wymogów określonych w art. 235 ustawy zasadniczej jej zmiana nie może być dowolna³⁵.

Ograniczenie zakresu konstytucyjnych wolności i praw jednostki jako rezultat zmian dokonywanych przez władzę ustrojodawczą

Nadrzędną zasadą każdego demokratycznego państwa jest umacnianie i ochrona konstytucyjnych wolności i praw³⁶. Nie ulega jednak wątpliwości, że każda wolność lub prawo, nawet mające rangę konstytucyjną, muszą mieć swoje granice. Określenie relacji między nimi jest niezbędne do zagwarantowania im rzeczywistej ochrony i możliwości realizacji. Wyznaczanie granic konstytucyjnych wolności i praw wiąże się nierozdzielnie z pojęciem ograniczeń ustanawianych w tej sferze³⁷.

Ograniczenie konstytucyjnej wolności lub prawa polega na zawężeniu zakresu ich ochrony wynikającego z Konstytucji RP, które następuje w odniesieniu do przynajmniej jednego podmiotu danej wolności lub prawa³⁸. Ograniczenie prawa może być definiowane jako działanie lub zaniechanie podmiotu zobowiązanego do realizacji tego prawa, które narusza ciężący na nim obowiązek względem podmiotu tego

³¹ W. Sokolewicz, *O gradacji zmian konstytucji* [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 179.

³² *Ibidem*.

³³ J. Zaleśny, *Tryb zmiany...*, s. 141.

³⁴ M. Laskowska, *Pojęcie zmiany...*, s. 31. Przykładem ustawy zasadniczej, w której zawarto klauzulę limitującą materialny zakres wprowadzanych zmian, jest Konstytucja Norwegii z 17 maja 1814 r. W przepisie art. 112 norweskiej ustawy zasadniczej materialne granice zmiany wyznaczono za pośrednictwem klauzuli „nienaruszalności ducha i zasad”. Więcej na ten temat zob. J. Galster, D. Lis-Staranowicz, *Doktryna zastępowalności...*, s. 25.

³⁵ M. Laskowska, *Pojęcie zmiany...*, s. 32.

³⁶ A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania...*, s. 74.

³⁷ *Ibidem*, s. 73.

³⁸ M. Szydło, komentarz do art. 31 ust. 3 [w:] *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 775.

prawa³⁹. Przedstawiona definicja ma charakter uniwersalny⁴⁰. Obejmuje ona ograniczenia wprowadzane zarówno na płaszczyźnie stanowienia, jak i stosowania prawa⁴¹.

Ingerencja ustawodawcy (prawodawcy zwykłego) w sferę wolności i praw może polegać na stanowieniu określonych norm prawnych bądź zaniechaniu ich stanowienia⁴². Nie jest on jednak jedynym podmiotem uprawnionym do limitowania zakresu wolności i praw⁴³. Także ustrojodawca (prawodawca konstytucyjny) może ustanawiać ograniczenia w tej sferze⁴⁴. Pojęcie zmiany ustawy zasadniczej obejmuje swoim zakresem modyfikacje o różnym stopniu intensywności (głębokości)⁴⁵, w tym dotyczące materii poświęconej wolnościom i prawom jednostki.

Można wyróżnić dwa podstawowe rodzaje ograniczeń wolności i praw dokonywanych przez ustrojodawcę⁴⁶. Pierwszy przypadek obejmuje nowelizację przepisów konstytucji odnoszących się do konkretnego uprawnienia jednostki, która polega na zawężeniu jego zakresu. Wyznaczenie granic wolności lub prawa przez prawodawcę konstytucyjnego staje się wówczas punktem odniesienia przy kreowaniu zakresu ograniczeń, które będą ustanawiane w przyszłości przez ustawodawcę zwykłego⁴⁷. Drugi przypadek odnosi się do tzw. ograniczenia pośredniego. Polega ono na nowelizacji przepisów ustawy zasadniczej poświęconych konkretnej wolności lub prawu, której skutkiem będzie możliwość szerszej (głębszej) ingerencji ustawodawcy zwykłego w tę sferę. Ma to miejsce w szczególności, kiedy zmiana konstytucji obejmuje rozszerzenie katalogu wartości uzasadniających ustanawianie ograniczeń konkretnej wolności lub prawa⁴⁸.

Kwalifikowany tryb zmiany przepisów Konstytucji RP poświęconych wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela

Normatywne podstawy trybu zmiany ustawy zasadniczej są wskazane w art. 235 Konstytucji RP⁴⁹. Jest to jedyna procedura dokonywania modyfikacji ustawy zasadniczej⁵⁰.

³⁹ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 64.

⁴⁰ A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania...*, s. 75.

⁴¹ *Ibidem*, s. 76–77.

⁴² K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, s. 66.

⁴³ A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania...*, s. 86.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ K.J. Kaleta, *Ograniczenia władzy...*, s. 3.

⁴⁶ A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania...*, s. 86.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 86–87.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 89.

⁴⁹ P. Radziejewicz, komentarz do art. 235, s. 724.

⁵⁰ B. Szczurowski, P. Tuleja, komentarz do art. 235 [w:] *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1645.

W Konstytucji RP nie przewidziano gradacji mocy prawnej poszczególnych norm⁵¹. W szczególności o istnieniu wewnętrznej hierarchii przepisów nie świadczy zróżnicowanie trybu przyjmowania zmian ustawy zasadniczej, o których mowa w art. 235 ust. 5–6 Konstytucji RP⁵². Unormowania te określają pewne odmienności trybu zmiany Konstytucji RP, jeżeli ustawa o jej zmianie dotyczy przepisów rozdziału I („Rzeczpospolita”), rozdziału II („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”) lub rozdziału XII („Zmiana Konstytucji”)⁵³. Modyfikacje wprowadzone do któregośkolwiek z przepisów znajdujących się w tych jednostkach redakcyjnych powodują aktualizację obowiązku stosowania szczególnych reguł proceduralnych⁵⁴. Procedura kwalifikowana dotyczy zatem m.in. dokonywania modyfikacji przepisów znajdujących się w rozdziale II Konstytucji RP, który został poświęcony wolnościom, prawom i obowiązkom jednostki⁵⁵.

Wyróżnienie przepisów poświęconych wolnościom, prawom i obowiązkom jednostki było spowodowane koniecznością zagwarantowania ochrony jej statusowi prawnemu. Rozwiązanie to należy uznać za trafne. Zwiększa ono trwałość standardów ochrony wolności i praw jednostki. Podkreśla również znaczenie tych przepisów dla stabilizacji ustroju państwa⁵⁶. W związku z tym zasadne wydaje się wyróżnienie trybu prostego (zwykłego) i trybu kwalifikowanego zmiany Konstytucji RP w zależności od tego, które jej unormowania mają podlegać modyfikacjom⁵⁷. Powodem konstytucyjnego różnicowania trybu zmiany poszczególnych przepisów ustawy zasadniczej jest zamiar zapewnienia szczególnej ochrony postanowieniom, które w przekonaniu ustrojodawcy mają największą wagę⁵⁸. Podstawą wprowadzenia kwalifikowanego trybu zmiany przepisów Konstytucji RP poświęconych wolnościom, prawom i obowiązkom jednostki było zatem kryterium materialne, jakie stanowi w tym przypadku szczególny przedmiot dokonywanych zmian⁵⁹.

Procedura kwalifikowana zmiany jest oparta na zasadach zwykłego trybu zmiany, przy czym charakteryzuje się jednak dwoma elementami, które są od niego odrębne⁶⁰. Pierwszy z nich dotyczy wyróżnienia dodatkowego terminu mającego spowołnić prace parlamentarne⁶¹. W myśl przepisu art. 235 ust. 5 Kon-

⁵¹ P. Radziewicz, komentarz do art. 235, s. 726.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ B. Szczurowski, P. Tuleja, komentarz do art. 235, s. 1652.

⁵⁴ P. Radziewicz, komentarz do art. 235, s. 728.

⁵⁵ A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania...*, s. 107.

⁵⁶ W. Sokolewicz, *O gradacji zmian...*, s. 187.

⁵⁷ P. Radziewicz, komentarz do art. 235, s. 728.

⁵⁸ A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania...*, s. 104.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 107.

⁶¹ *Ibidem*.

stytucji RP: „Uchwalenie przez Sejm ustawy zmieniającej przepisy rozdziałów I, II lub XII Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po pierwszym czytaniu projektu tej ustawy”. W ustawie zasadniczej nie wskazano żadnej możliwości skrócenia tego terminu⁶². Celem regulacji jest zapewnienie dostatecznej ilości czasu na refleksję i rzetelne rozpatrzenie projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP. Podobną funkcję spełnia określony w art. 235 ust. 3 Konstytucji RP wymóg odbycia pierwszego czytania nie wcześniej niż trzydziestego dnia od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy⁶³. Omówione unormowania mają stanowić zabezpieczenie przed podejmowaniem pochopnych i nieprzemyślanych decyzji w przedmiocie zmiany ustawy zasadniczej⁶⁴.

Drugim elementem, swoistym dla kwalifikowanego trybu zmiany, na jaki należy zwrócić uwagę w kontekście przepisu art. 235 ust. 6 Konstytucji RP, to możliwość fakultatywnego przeprowadzenia referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji RP dotyczącą przepisów znajdujących się w rozdziałach I, II lub XII⁶⁵. Materie zawarte w tych jednostkach redakcyjnych są bowiem na tyle doniosłe, iż suweren powinien mieć możliwość bezpośredniego wypowiedzenia się w przedmiocie akceptacji zmiany ich treści. Naród uzyskał w ten sposób uprawnienie, by zapobiec niekorzystnej w jego ocenie modyfikacji Konstytucji RP⁶⁶.

Należy jednak podkreślić, że spośród przewidzianych odrębności jedynym obligatoryjnym wymogiem jest konieczność upływu okresu, jaki musi minąć pomiędzy pierwszym czytaniem projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP a jej uchwaleniem przez Sejm⁶⁷. Przeprowadzenie referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji RP dotyczącą przepisów znajdujących się w rozdziałach I, II lub XII jest natomiast fakultatywne i w pełni uzależnione od woli podmiotów wskazanych w art. 235 ust. 6 Konstytucji RP, czyli podmiotów uprawnionych do przedłożenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP. W pozostałym zakresie zasady przyjmowania zmian modyfikujących przepisy zawarte w rozdziałach I, II lub XII Konstytucji RP są identyczne jak w trybie zwykłym zmiany ustawy zasadniczej⁶⁸.

W przepisie art. 235 Konstytucji RP nie wskazano jednak sposobu wyznaczania materialnych granic zmiany ustawy zasadniczej, rozpatrywanej z punktu widzenia jej treści⁶⁹.

⁶² B. Szczurowski, P. Tuleja, komentarz do art. 235, s. 1653.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ P. Radziewicz, komentarz do art. 235, s. 728.

⁶⁵ B. Szczurowski, P. Tuleja, komentarz do art. 235, s. 1653.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 1652.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ M. Laskowska, *Pojęcie zmiany...*, s. 31.

Koncepcje umożliwiające wyznaczenie materialnych granic zmiany ustawy zasadniczej

Zakres proponowanych przez wnioskodawcę modyfikacji w projekcie ustawy o zmianie Konstytucji RP jest co do zasady nieograniczony⁷⁰. W nauce prawa konstytucyjnego wyodrębnił się nurt, który podkreśla konieczność wzmocnienia materialnej trwałości tych postanowień konstytucyjnych, które determinują aksjologiczną spójność ustawy zasadniczej⁷¹. Koncepcje prezentowane przez przedstawicieli tego nurtu odnoszą się najczęściej do stosowanych w innych państwach tzw. postanowień niezmiennych, teorii implikowanych zakazów zmiany konstytucji czy też doktryny tożsamości konstytucyjnej. Rozwiązania te nie znalazły odzwierciedlenia w polskim porządku konstytucyjnym⁷², zasługują one jednak na uwagę ze względu na konieczność oceny, czy na gruncie Konstytucji RP kwalifikowany tryb zmiany ustawy zasadniczej jest instrumentem wystarczającym do zagwarantowania przewidzianym w niej rozwiązaniom dostatecznej ochrony i trwałości. Należy także rozważyć możliwość i skutki potencjalnej ich aplikacji.

Najdalej idącym instrumentem zabezpieczenia materialnej tożsamości ustawy zasadniczej jest wyłączenie możliwości zmiany przepisów konstytucji, które statuują zasady uznane za szczególnie doniosłe w obowiązującym porządku prawnym⁷³. Przepisy te są określane mianem tzw. postanowień niezmiennych. Zróznicowanie rangi poszczególnych postanowień ustawy zasadniczej może być jednak z kilku względów problematyczne⁷⁴. Przede wszystkim wiąże się ono bezpośrednio z zagrożeniami dla integralności konstytucji jako aktu prawnego, na system źródeł prawa powszechnie obowiązującego powinna bowiem oddziaływać całość jej przepisów. Ponadto nadana przepisom hierarchia może w miarę upływu czasu ulegać ewolucji. Dlatego też w piśmiennictwie proponuje się formułę tzw. postanowień relatywnie niezmiennych⁷⁵. Charakter relatywny (względny) niezmienności takich postanowień polega na tym, że brak możliwości zmiany odnosi się wyłącznie do dokonywania modyfikacji w aktualnie obowiązującej konstytucji. Nie wiąże on natomiast prawodawcy uchwalającego nową ustawę zasadniczą⁷⁶. Niezależnie od wyboru którejkolwiek z zaprezentowanych koncepcji należy jednak podkreślić, iż całkowite wyłączenie możliwości zmiany określonych norm konstytucyjnych powinno być stosowane z dużą

⁷⁰ B. Szczurowski, P. Tuleja, komentarz do art. 235, s. 1646.

⁷¹ P. Radzewicz, komentarz do art. 235, s. 726.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ K.J. Kaleta, *Ograniczenia władzy...*, s. 12.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 13.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania...*, s. 112.

ostrożnością⁷⁷. Musi ono również odnosić się jedynie do najistotniejszych – z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego – zasad. Ponadto ich prawidłowe stosowanie zależy od istnienia instrumentów gwarancyjnych, wśród których decydującą rolę odgrywa sądowa kontrola konstytucyjności zmian dokonywanych w ustawie zasadniczej. W tym zakresie postanowienia niezmiennialne pełnią funkcję materialnych podstaw kontroli⁷⁸. Należy także wskazać, iż w praktyce ustrojowej negatywnie oceniono skuteczność prób dekodowania z tekstu Konstytucji RP postanowień niezmiennialnych⁷⁹.

Brak wyraźnego wyłączenia możliwości zmiany określonych norm konstytucyjnych nie musi oznaczać całkowitej swobody prawodawcy konstytucyjnego w zakresie wprowadzanych modyfikacji⁸⁰. W nauce prawa konstytucyjnego wyodrębnił się kierunek rozważań, który jako podstawę ustanawiania tego rodzaju ograniczeń wskazuje wewnętrzną strukturę norm ustawy zasadniczej. Wyróżniono w ten sposób koncepcję tzw. implikowanych zakazów zmiany konstytucji⁸¹. Polega ona na tym, że z całokształtu postanowień ustawy zasadniczej, a więc z jej istoty (tożsamości), można wyprowadzić niepisany zakaz dokonywania określonych modyfikacji w jej tekście⁸².

Zarys założeń tej koncepcji został wyartykułowany w odniesieniu do porządku konstytucyjnego opartego na ustawie zasadniczej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r.⁸³ przez S. Rozmaryna⁸⁴, który stwierdził: „Mimo braku takich wyraźnych zakazów jesteśmy zdania, że niektóre zasady prawne naszego ustroju, wyrażone w Konstytucji PRL, mogą być zmienione (...) jedynie w pewnym kierunku. To zaś – w braku trybów alternatywnych – oznacza (...) niedopuszczalność ich zmiany w kierunkach innych”⁸⁵. Zdaniem tego autora w ówczesnej ustawie zasadniczej brak było „postanowień absolutnie niezmiennych”⁸⁶. Można było w niej natomiast wskazać postanowienia, które mogą ulec modyfikacji jedynie wtedy, gdy zmiana ma określoną treść społeczno-polityczną, a zatem „tylko wtedy, gdy zdąża w pewnym określonym kierunku”⁸⁷. S. Rozmaryn zaliczył do kategorii postanowień relatywnie niezmiennych te zasady prawne, które

⁷⁷ K.J. Kaleta, *Ograniczenia władzy...*, s. 13.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ B. Szczurowski, P. Tuleja, komentarz do art. 235, s. 1646.

⁸⁰ K.J. Kaleta, *Ograniczenia władzy...*, s. 13.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania...*, s. 109.

⁸³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1976, nr 7, poz. 36 ze zm.).

⁸⁴ A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania...*, s. 109.

⁸⁵ S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1967, s. 274.

⁸⁶ *Ibidem*, s. 274–275.

⁸⁷ *Ibidem*, s. 275.

określały Polską Rzeczpospolitą Ludową jako republikę ludu pracującego i ustaliły jej rozwój w kierunku socjalizmu. Wprowadzona zmiana w żadnym razie nie mogła doprowadzić do cofnięcia się z tego kierunku, który wyznaczyła ustawa zasadnicza⁸⁸.

W aktualnie obowiązującej Konstytucji RP nie zawarto uregulowań, które pozwoliłyby wyodrębnić kategorię postanowień relatywnie niezmiennych⁸⁹. W piśmiennictwie podjęto jednak próby wyprowadzenia tzw. implikowanych zakazów zmiany konstytucji z całokształtu postanowień konstytucji i jej aksjologii⁹⁰. Wiąże się to z koniecznością objęcia relatywną niezmiennością przepisów wyznaczających tożsamość ustawy zasadniczej. Merytoryczne podstawy tej koncepcji należy uznać za trafne, wątpliwości może budzić jednak kwestia jej stosowania w praktyce. W szczególności najbardziej problematyczne wydaje się orzekanie przez sądy konstytucyjne w przedmiocie przestrzegania „implikowanych zakazów”. Z tego względu koncepcja ta rozpatrywana jest wciąż jedynie w kategorii postulatów⁹¹.

Materialnych granic ingerencji w treść postanowień ustawy zasadniczej poszukuje się również w prawie międzynarodowym lub ponadnarodowym⁹². W nauce prawa konstytucyjnego na ogół wyraźnie odrzuca się możliwość skrępowania ustrojodawcy przez normy prawa międzynarodowego na innej niż wskazana w samej konstytucji podstawie. Należy jednak stwierdzić, iż współcześnie nie da się uniknąć wpływu tego rodzaju norm na proces interpretacji przepisów konstytucji, w szczególności tych, które dotyczą ochrony praw człowieka. Zjawisko fragmentaryzacji materii konstytucyjnej, związane przede wszystkim z procesem integracji europejskiej, znacząco oddziałuje bowiem na pozycję władzy ustrojodawczej⁹³.

Istotą koncepcji umożliwiających wyznaczanie materialnych granic ingerencji prawodawcy konstytucyjnego w treść ustawy zasadniczej było dążenie do zagwarantowania zakazu naruszania istoty tożsamości konstytucji⁹⁴, formalnie pojmowana „sztywność” ustawy zasadniczej nie obejmuje bowiem swoim zakresem granic działania władzy ustrojodawczej⁹⁵. Argumenty na rzecz limitowania swobody ustrojodawcy znajdują zatem aksjologiczne uzasadnienie⁹⁶, gdyż akcentują one znaczenie materialnej stabilności ustawy zasadniczej⁹⁷.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania...*, s. 110.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ *Ibidem*, s. 111.

⁹² K.J. Kaleta, *Ograniczenia władzy...*, s. 14.

⁹³ *Ibidem*, s. 15.

⁹⁴ A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania...*, s. 108.

⁹⁵ K.J. Kaleta, *Ograniczenia władzy...*, s. 17.

⁹⁶ *Ibidem*, s. 15.

⁹⁷ *Ibidem*, s. 17.

Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że można wyróżnić dwa aspekty dotyczące zmiany konstytucji⁹⁸. Pierwszy z nich odnosi się do zakresu poprawek, a drugi – do ich głębokości⁹⁹. W tym kontekście istotna jest bowiem nie tylko sama forma zmiany konstytucji¹⁰⁰. Decydujące znaczenie przypisuje się również zakresowi przedmiotowemu wprowadzonych do niej modyfikacji, który jest rozumiany jako stopień intensywności ingerencji w tożsamość ustawy zasadniczej i zastany porządek konstytucyjny¹⁰¹, w tym w szczególności w sferę praw i wolności jednostki.

Jest to zagadnienie istotne przede wszystkim z tego powodu, iż ustawa zasadnicza tworzy ramy aksjologiczne dla całego porządku prawnego¹⁰². Jej postanowienia wyznaczają granice działania władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Tożsamość konstytucji immanentnie wiąże się także z zagadnieniami jedności oraz ciągłości państwa. Dlatego też Konstytucja RP jest zaliczana do tzw. konstytucji sztywnych. Tryb jej zmiany wiąże się z koniecznością dochowania szczególnych wymogów proceduralnych. Utrudniona procedura zmiany, znacznie bardziej skomplikowana w porównaniu do procesu stanowienia ustaw zwykłych, ma gwarantować zwiększoną trwałość zadekretowanych w niej rozwiązań. Jest ona zatem uznawana za podstawowy wyznacznik jej stabilności¹⁰³.

W Konstytucji RP nie wskazano mechanizmów, które pozwoliłyby wyznaczyć materialne granice ingerencji w treść jej postanowień czy też dopuszczalną głębokość (zakres) wprowadzanych zmian¹⁰⁴. Choć w preambule do Konstytucji RP wspomniano o zagwarantowaniu „na zawsze” praw obywatelskich, mimo to nie jest możliwe całkowite wykluczenie sytuacji, w której zmiany proponowane przez wnioskodawcę mogłyby w swoich skutkach doprowadzić do obniżenia standardu ochrony praw jednostki¹⁰⁵. Niezależnie od oceny aksjologicznej tych rozwiązań nie można jednak stwierdzić, że modyfikacje takie byłyby niedopuszczalne. Wprowadzenie postanowień objętych gwarancją niezmienności powinno być bowiem wyraźnie zaznaczone w przepisach Konstytucji RP¹⁰⁶.

Objęcie konstytucyjnej regulacji dotyczącej wolności i praw jednostki wymogami procedury kwalifikowanej świadczy o wysokim stopniu ochrony norm, które

⁹⁸ M. Laskowska, *Pojęcie zmiany...*, s. 32.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ K.J. Kaleta, *Ograniczenia władzy...*, s. 4.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² P. Radziejewicz, komentarz do art. 235, s. 725.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania...*, s. 106.

¹⁰⁵ B. Szczurowski, P. Tuleja, komentarz do art. 235, s. 1646.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

dotyczą statusu jednostki¹⁰⁷. Fakultatywny charakter referendum zatwierdzającego przesądza jednak, iż stopień trudności przeprowadzenia zmiany konstytucji w tym trybie nie jest zbyt wysoki¹⁰⁸. Ponadto należy zauważyć, iż choć instytucja referendum zapobiega przyjęciu modyfikacji niecieszącej się poparciem suwerena, to nie eliminuje ona jednak całkowicie ryzyka „rozmycia” aksjologii ustawy zasadniczej¹⁰⁹. W konkluzji należy stwierdzić, iż objęcie postanowień konstytucyjnych poświęconych kwestiom wolności i praw jednostki wymogiem kwalifikowanej procedury dokonywania w nich zmian jest istotnym instrumentem zagwarantowania efektywnej ochrony w tej sferze. Utrudnione wymogi proceduralne w kontekście modyfikacji treści ustawy zasadniczej nie zawsze jednak mogą okazać się wystarczające z punktu widzenia zabezpieczenia jej aksjologicznej spójności. Dlatego też coraz większą wagę przywiązuje się do instrumentów prawnych zapewniających materialną trwałość jej uregulowaniom.

Koncepcje umożliwiające wyznaczenie materialnych granic ingerencji prawodawcy konstytucyjnego w treść postanowień konstytucji mają doniosłe znaczenie z perspektywy zagwarantowania nienaruszalności jej tożsamości. Materialna stabilność ustawy zasadniczej pełni prymarną rolę w kontekście ochrony wolności i praw jednostki. Podkreśla się jednak, iż koncepcje dotyczące wyznaczania materialnych granic zmiany konstytucji nie mają dostatecznych podstaw dogmatycznych¹¹⁰. Nie mogą one zatem limitować w sposób bezpośredni swobody regulacyjnej prawodawcy konstytucyjnego¹¹¹. Powinny one być jednak uwzględniane przez władzę ustrojodawczą zarówno w procesie rekonstrukcji tożsamości ustawy zasadniczej, jak i podejmowania decyzji w przedmiocie ewentualnych modyfikacji jej postanowień.

Bibliografia

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.
- Galster J., Lis-Staranowicz D., *Doktryna zastępowalności konstytucji. Ratione materiae wobec ratione temporis*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 10.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021.
- Granat M., *Ukryte bogactwo preambuły Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 3.
- Kaleta K.J., *Ograniczenia władzy ustrojodawczej w demokracji konstytucyjnej*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 12.
- Laskowska M., *Pojęcie zmiany konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 12.
- Małajny R.M., *Pojęcie konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 2.
- Niżnik-Mucha A., *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.

¹⁰⁷ A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania...*, s. 108.

¹⁰⁸ *Ibidem*, s. 107.

¹⁰⁹ *Ibidem*, s. 108.

¹¹⁰ P. Radziejewicz, komentarz do art. 235, s. 726.

¹¹¹ *Ibidem*.

- Radzewicz P., komentarz do art. 235 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1967.
- Sokolewicz W., *O gradacji zmian konstytucji* [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszewi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.
- Szczurowski B., Tuleja P., komentarz do art. 235 [w:] *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Szydło M., komentarz do art. 31 ust. 3 [w:] *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Tuleja P., komentarz do art. 8 [w:] *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- Wołpiuk W.J., *Dziesięciolecie obowiązywania Konstytucji RP w świetle badań naukowych*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 10.
- Zalesny J., *Tryb zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Państwo – demokracja – samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciopięciolecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, red. T. Mołdawa, Z. Kiełmiński, G. Ulicka, K.A. Wojtaszczyk, B. Sikorska, Warszawa 1999.

Streszczenie

Celem artykułu jest zbadanie sposobów wyznaczania materialnych granic ingerencji w treść postanowień konstytucyjnych poświęconych wolnościom i prawom jednostki, materie te wchodzi bowiem w skład systemu wartości i zasad wyznaczających materialną tożsamość ustawy zasadniczej. Objęcie tych regulacji wymogami kwalifikowanej procedury zmiany świadczy o wysokim stopniu ochrony tych norm. W Konstytucji RP nie wskazano jednak sposobu wyznaczania materialnych granic proponowanych zmian. Najdalej idącym instrumentem zabezpieczenia materialnej tożsamości konstytucji jest całkowite wyłączenie możliwości zmiany określonych jej przepisów, nazywanych z tego względu postanowieniami niezmiennymi. Koncepcja tzw. implikowanych zakazów zmiany konstytucji polega natomiast na wyprowadzeniu z całokształtu postanowień ustawy zasadniczej zakazu dokonywania określonych modyfikacji. Materialna stabilność ustawy zasadniczej pełni doniosłą rolę z perspektywy ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Słowa kluczowe: ustawa zasadnicza, zmiana konstytucji, ochrona wolności i praw, materialna tożsamość konstytucji, prawodawca konstytucyjny

MATERIAL LIMITS OF INTERFERENCE IN THE CONTENT OF THE PROVISIONS OF THE CONSTITUTION AS AN INSTRUMENT FOR THE PROTECTION OF INDIVIDUAL FREEDOMS AND RIGHTS UNDER THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND OF 1997

Summary

The aim of the article is to analyze the ways of determining material limits of interference in the content of constitutional provisions devoted to individual freedoms and rights. These matters are part of the system of values and principles that determine the material identity of the Constitution.

Covering these regulations with the requirements of a qualified amendment procedure proves the high degree of protection of these standards. However, the Constitution of the Republic of Poland does not indicate how to determine the material limits of the proposed changes. The most far-reaching instrument for securing the material identity of the constitution is the complete exclusion of the possibility of modifying certain provisions of the constitution, which are therefore called immutable provisions. The concept of the so-called implied prohibitions on amending of the constitution consist in deriving from the entire provisions of the Constitution of a prohibition on making specific modifications. The material stability of the Constitution plays an important role from the perspective of protecting constitutional freedoms and rights.

Keywords: constitution, amendment to the Constitution, protection of freedoms and rights, material identity of the constitution, constitutional legislator