

## ZMIANA KONSTYTUCJI W POLSCE: OD DOGMATYZMU DO EMPIRII

Marek Jarentowski

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie  
Instytut Politologii, Katedra Instytucji i Zachowań Politycznych  
e-mail: m.jarentowski@uksw.edu.pl

**Streszczenie.** W niniejszym artykule na podstawie inicjatyw o zmianie Konstytucji RP z 1997 r. zgłoszonych do Sejmu do 2017 r. autor odpowiada na pytanie, dlaczego czasem dochodzi do zmiany jej zapisów, a czasem nie. Wyniki w umiarkowanym stopniu potwierdzają hipotezę stwierdzającą, że im projekt posiada więcej z czterech cech: 1) nie dotyczy przepisów określających reguły gry między aktorami politycznymi współdecydującymi o zmianie konstytucji, 2) zaspokaja społeczne poczucie sprawiedliwości, 3) nie powoduje istotnego przesunięcia finansowo-majątkowego w krótkiej perspektywie czasowej, 4) jest inicjowany lub wspierany przez wpływową grupę interesów – tym ma większe szanse na uchwalenie (mierzone etapem, do którego doszedł w postępowaniu ustawodawczym w Sejmie i odsetkiem głosów).

**Słowa kluczowe:** konstytucja, zmiana konstytucji, Polska, politologia, nauka

### WSTĘP

Próbując wyjaśnić fenomen (zjawisko) dyskusji i żonglowania projektami dotyczącymi zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej po 1997 r., można zauważyć ich dwa źródła. Pierwszym są działania niektórych partii politycznych, diagnozujących zły stan państwa lub demokracji. Drugim źródłem są poglądy przedstawicieli niektórych dyscyplin naukowych, w jakiś sposób związanych z problematyką konstytucyjną, na ogół o nieempirycznym nastawieniu do swojej profesji. Można jeszcze wspomnieć o grupie innych obserwatorów lub uczestników polityki, tzw. komentatorów, dziennikarzy czy publicystów, którzy występują raz jako inicjatorzy zmian, raz jako „recenzenci”. Rezultaty obserwacji prowadzą do wniosku, że propozycje składane przez polityków mają zwykle charakter propagandowy [Paradowska 2009], a środki rozwiązania domniemanych czy realnych problemów leżą na ogół poza regulacją konstytucyjną, natomiast pro-

pozycje składane przez przedstawicieli nauki być może niekiedy mogą stanowić jakieś drobne usprawnienie mechanizmu konstytucyjnego [Zoll 2009], przede wszystkim są jednak przez tych naukowców traktowane jako forma uprawiania „nauki” (a z takim rozumieniem nauki zgodzić się nie sposób). Być może konstytucja wymaga paru zmian (np. zniesienie konstytucyjnej gwarancji bezpłatności studiów wyższych). Jednak tego, czy takie zmiany są potrzebne, nie sposób dowieść naukowo. Konstytucja lub nowelizacja, choć kojarzą się z prawem i instytucjami politycznymi, dla politologa są w znacznej mierze przejawem zachowań politycznych. W tej perspektywie ciągły proces konstytucjonalizacji i dekonstytucjonalizacji może być przedmiotem badań politologicznych, jako odzwierciedlenie układu sił i stanu świadomości w społeczeństwie i jego elitach.

Przedstawienie wyników badania ma, co oczywiste, dostarczyć wiedzy o fragmencie rzeczywistości politycznej (i poniekąd prawnej). W naukach (nie tylko) społecznych, do których należy politologia, praca badacza polega głównie na odpowiedzi na pytania: co? (jak?) jest i dlaczego tak jest? [Babbie 2004]. Publikacja ta ma także na celu zwrócenie uwagi, iż zadaniem nauki nie jest ocena zachowań badanych podmiotów, ich wartościowanie, czy też podpowiadanie, jak powinny się zachować. Politolog (ani też prawnik-akademik, jeżeli traktuje swoją działalność jako naukę) nie jest od podpowiadania aktorom politycznym takich czy innych rozwiązań ustrojowych. Wtedy bowiem przestaje być badaczem, a staje się jednym z aktorów politycznych – podmiotem badania. Trudno odbierać komukolwiek prawa do wypowiedzania się na temat konstytucji, jej oceny i postulowania jej zmiany, jednak wypowiedzi takie nie mogą aspirować do wypowiedzi o charakterze hipotez, twierdzeń czy wyjaśnień naukowych.

Prezentowane badanie jest próbą falsyfikacji hipotezy będącej konsekwencją pytania: dlaczego zmiana zapisów Konstytucji RP z 1997 r. czasem się udaje, a czasem nie. Hipoteza zakłada, że jeżeli przyjmiemy, iż projekt może charakteryzować się następującymi cechami:

- 1) nie dotyczy przepisów określających reguły gry między aktorami politycznymi współdecydującymi o zmianie konstytucji,
- 2) zaspokaja społeczne poczucie sprawiedliwości,
- 3) nie powoduje istotnego przesunięcia finansowo-majątkowego w krótkiej perspektywie czasowej,
- 4) jest inicjowany lub wspierany przez wpływową grupę interesów,  
– to im więcej z tych cech ma projekt zmiany konstytucji, tym ma większe szanse uchwalenia; szanse mierzone etapem, do którego doszedł w postępowaniu ustawodawczym w Sejmie, i odsetkiem głosów, które uzyskał – w I lub III czytaniu w Sejmie, jeśli był poddany głosowaniu. Tytułem wprowadzenia przedstawię wszystkie projekty ustaw o zmianie Konstytucji RP z 1997 r., które pojawiły się w Sejmie do 2017 r. Podstawowe informacje o projektach zawarto w tabeli 1.

## DWIE ZMIANY KONSTYTUCJI

Pierwszą uchwaloną (8 września 2006 r.) zmianą Konstytucji RP z 1997 r. było wprowadzenie możliwości **ekstradycji** obywatela polskiego w związku z prowadzonym wobec niego postępowaniem karnym w innym kraju do owego kraju, jeżeli możliwość taka wynika z wiążącej Polskę i ów kraj umowy międzynarodowej. Zmiana ta była pokłosiem, po pierwsze, wiążącej kraje UE umowy międzynarodowej o europejskim nakazie aresztowania [Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW], a po drugie, wyroku polskiego Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającego, że przepisy Kodeksu postępowania karnego stanowiące realizację owej umowy są niezgodne z przepisem Konstytucji RP (art. 55 ust. 1 w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2006 r.), stwierdzającym, że „ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana” [Konstytucja 1997; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego 2005]. Po wyroku Trybunału Polsce pozostało zatem albo wypowiedzieć umowę międzynarodową o europejskim nakazie aresztowania, w której zobowiązała się przekazywać delikwentów organom ścigania państw UE, jako niezgodną z konstytucyjnym zakazem ekstradycji, albo zmienić przepis Konstytucji RP, tak by obok ogólnego zakazu ekstradycji pojawił się wyjątek w postaci możliwości przekazywania obywateli polskich państwom unijnym oraz innym państwom, z którymi zawarto umowę podobną do europejskiego nakazu aresztowania. Bez większych kontrowersji (dotyczyły one szczegółów) wybrano drugie rozwiązanie. Można zatem powiedzieć, że zmiana ta miała charakter techniczny, wynikający z braku pewności sądów stosujących europejski nakaz aresztowania w kwestii, czy jest on zgodny z polską Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny podzielił wątpliwości sądu karnego, który zadał mu w tej sprawie pytanie. Ustawodawca za oczywiste uznał implementowanie do polskiego prawa norm wynikających z prawa Unii Europejskiej. Zmiana ta dotyczy marginalnej liczby osób (w latach 2012–2015 od 6 do 37 wniosków o ekstradycję rocznie [*Odpowiedź na interpelację* 2016]), na ogół mało znaczących dla aktorów politycznych, i nie pociąga przesunięć finansowych.

Druga uchwalona (7 maja 2009 r.) zmiana dotyczyła **biernego prawa wyborczego** w wyborach do Sejmu i Senatu [Chruściak 2010]. Temat ten był przedmiotem zainteresowania tabloidowych mediów przez długi czas i oddziaływał na wyobraźnię „czytelników” tego rodzaju wysokonakładowych czasopism [Safjan, Najsztab 2008]. Lider partii rządzącej nie miał innego wyjścia. Jedyнным sposobem na pozbycie się z parlamentu elementu przestępczego wydała mu się zmiana Konstytucji RP. Zaproponowano stosowną zmianę, w trakcie postępowania ustawodawczego przybierała ona różne szczegółowe postaci, w międzyczasie o mało nie zawetował jej Senat (co byłoby ewenementem skorzystania przez drugą izbę z jednej z niewielu jej realnych kompetencji) i ostatecznie przybrała treść zakazującą zasiadania w parlamencie osobom skazanym na karę pozbawienia wolności za przestępstwo ścigane przez prokuratora. Zmiana weszła w życie ze skutkiem od kadencji rozpoczynającej się po kadencji, w czasie której uchwalono ów prze-

pis. Ustawodawca wyszedł z aprobowanego przez wielu założenia, że nie można zmieniać reguł gry w trakcie meczu. Interesujące jest jednak to, że gdyby zmiana weszła w życie natychmiast po jej ogłoszeniu, skład parlamentu w zasadzie by się nie zmienił. Okazało się bowiem, że w parlamencie nie zasiadają osoby, wobec których taka kara była wymierzona. Zmiana była możliwa, ponieważ nie naruszała reguł gry między aktorami politycznymi, nie naruszała ich stanu posiadania mierzonego liczbą miejsc w parlamencie, nie godziła w żadnego polityka kluczowego dla działań politycznych decydujących o zmianie, w zasadzie nic nie kosztowała i zaspokajała społeczne poczucie sprawiedliwości. Dodajmy też, że już w 2006 i 2007 r. pojawiły się dwa projekty (PO i PiS) zmierzające w tym samym kierunku. „Procedowane” razem, nie doczekały się po I czytaniu sprawozdania komisji. Co ciekawe, zmiana ta w ogóle nie dotyczyła parlamentarzystów, którzy popełnili czyn zabroniony w trakcie kadencji, a których nie można za to ścigać i skazać, ponieważ nie zrzekli się immunitetu ani nie pozbawił ich go parlament. A to te przypadki właśnie bulwersowały opinię publiczną.

#### PROJEKTY ZMIAN KONSTYTUCJI

Projektów nieuchwalonych było znacznie więcej – 18. Niektóre z nich były rozpatrywane wspólnie.

Najczęściej zgłaszano propozycje zmiany przepisów Konstytucji RP dotyczących **immunitetu**. Chodziło o zniesienie immunitetu zarówno formalnego, jak i materialnego. Propozycje takie zgłaszały różne partie (raz AWS, trzy razy PO, raz PiS). Bywało, że propozycje takie zgłaszały dwie duże partie w tej samej kadencji (np. PiS i PO wiosną 2007 r.). Dwa razy zgłoszono wnioski o odrzucenie tych projektów w I czytaniu. Wnioski o odrzucenie nie zyskały akceptacji, ale we wszystkich pięciu przypadkach projekt nie przeszedł skutecznie prac komisyjnych następujących po I czytaniu. Wydaje się, że przyczyną nieuchwalenia żadnego z tych projektów była obawa, że zmiana ta może naruszyć reguły gry między rządem a opozycją, w tym pozycję (potencjalny, ale żywy interes) parlamentarzysty. Trzeba stwierdzić, że przypadków, w których oskarżyciel występuje o uchylenie immunitetu parlamentarzysty, jest przytłaczająco więcej niż wyimaginowanych przypadków, w których w parlamencie zasiada skazany parlamentarzysta. W tym kontekście nie można uznać za paradoks tego, że uchwalono omawiany wyżej zakaz sprawowania mandatu parlamentarnego przez przestępców (bo przestępca zasiadający w parlamencie to w Polsce sytuacja niezwykle rzadka), a nie uchwalono przepisu pozwalającego sądowi bez immunitetowych przeszkód orzec, że „urzędujący” parlamentarzysta popełnił przestępstwo lub wykroczenie (np. w kadencji 2011–2016 w Senacie RP było 16 spraw o zgodę na wszczęcie postępowania karnego lub wykroczeniowego przeciw senatorowi). Należy podkreślić, że nie chodzi tu o to, czy parlamentarzyści częściej niż reszta obywateli dokonują czynów zabronionych, lecz o to, że dzięki immuniteto-

wi mogą uchylić się od odpowiedzialności za popełnienie czynu zabronionego, a reszta obywateli nie.

Drugim pod względem liczby przedmiotem inicjatyw była **problematyka europejska**, tzn. wprowadzenie do konstytucji przepisów, które miałyby regulować kompetencje organów państwa w procesie decyzyjnym w ramach Unii Europejskiej lub też relacje między prawem polskim a prawem Unii. W 2009 r. PiS wniósł projekt umożliwiający badanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności prawa UE z Konstytucją RP i odbierający skuteczność przepisom UE uznanym przez TK za niezgodne z jej zapisami. Projekt ten doczekał się sprawozdania podkomisji po I czytaniu, choć to, co zaproponowała podkomisja, było treściowo innym projektem niż ten zaproponowany przez PiS. Projekt PiS dotyczył wtórnego prawa europejskiego (dyrektyw i rozporządzeń unijnych). Projekt przerobiony przez podkomisję zakładał poszerzenie dotychczasowego uprawnienia prezydenta do składania wniosku do TK o zbadanie umowy międzynarodowej przed jej ratyfikacją, także na grupę 115 posłów lub 25 senatorów. Nie dotyczył już zaś wtórnego prawa europejskiego. Rozwiązanie zaproponowane przez podkomisję było o tyle ciekawe, że dawało opozycji prawo do kwestionowania umów międzynarodowych przed związaniem się państwa tymi umowami, a Trybunałowi umożliwiało odważniejsze orzekanie o niezgodności tych umów z Konstytucją RP bez ryzyka zmuszania władzy do wypowiedzania umowy, która już została ratyfikowana. Sprawozdanie podkomisji sporządzono 27 lipca 2011 r., czyli krótko przed kolejnymi wyborami. Posiedzenie komisji – na którym widoczna była umiarkowana zgoda, i PiS, i PO, na projekt zaproponowany przez podkomisję – odbyło się 18 sierpnia 2011 r. Zapowiedziano na nim, że uchwalenie sprawozdania (rekomendacji) całej komisji odbędzie się przy okazji kolejnego posiedzenia Sejmu. Nie odbyło się jednak.

Pod koniec 2010 r. prezydent Bronisław Komorowski i PiS zgłosiły osobne projekty obejmujące nowelizację Konstytucji RP, w tym dodanie nowego rozdziału regulującego relację między organami władzy publicznej w zakresie spraw związanych z członkostwem w UE. Nad projektami pracowano wspólnie i doczekały się one sprawozdania komisji, przedstawionego (30 sierpnia 2011 r.) po poprawkach zgłoszonych (przez PO) w II czytaniu na posiedzeniu Sejmu. Do zakończenia prac nad projektem w Sejmie pozostało więc jedynie zarządzanie głosowania nad poprawkami zgłoszonymi w trakcie II czytania (komisja proponowała je odrzucić) i nad projektem zaproponowanym przez komisję po I czytaniu. Projekty „europeizacyjne” nie pociągały za sobą wydatków z budżetu państwa, pochodziły od dużych partii politycznych lub prezydenta. Nie było jednak ich celem zaspokojenie społecznego poczucia sprawiedliwości i – co istotniejsze – zmieniały one, choć niekoniecznie w zasadniczym stopniu, reguły gry między aktorami politycznymi w zakresie trudnym do przewidzenia. Niektóre organy lub podmioty miały być osłabione, a niektóre wzmocnione.

Dwa razy próbowano usunąć z Konstytucji RP regułę **proporcjonalności wyborów do Sejmu**. Na początku 2010 r. w ramach swojej większej reformy kon-

stytucyjnej zaproponowała to PO, a po I turze wyborów prezydenckich w 2015 r. prezydent B. Komorowski. Projekt prezydencki został stosownie do okoliczności, w jakich został zgłoszony, potraktowany przez marszałka Sejmu, tzn. nie odbyło się w jego sprawie I czytanie, choć został doń skierowany. Warto natomiast zwrócić uwagę na projekt z 2010 r., ponieważ był on elementem większego projektu, w którym proponowano **nowelizację (w tym dodanie lub uchylene) 19 artykułów, a ponadto dodanie nowego rozdziału dotyczącego prokuratury**, obejmującego pięć kolejnych artykułów. Projekt ten zakładał, oprócz zniesienia proporcjonalności wyborów sejmowych, zmniejszenie składu Sejmu i Senatu, zniesienie immunitetu materialnego, obniżenie niezbędnej do odrzucenia weta prezydenckiego większości głosów z 3/5 do bezwzględnej; zmniejszenie kompetencji prezydenta przez zmianę lub uchylene kilku innych przepisów, zniesienie wotum nieufności wobec ministra, zniesienie KRRiT. Po I czytaniu, w którym PiS i PSL głosowały za odrzuceniem projektu w I czytaniu, odbyło się kilka posiedzeń komisji (ostatnie 27 kwietnia 2011 r.), ale nie zdołała ona przygotować sprawozdania. Projekt ten przede wszystkim zmieniał reguły gry między aktorami politycznymi. Niektóre przepisy zaspokajały społeczne poczucie sprawiedliwości (immunitet).

Osobno należy jeszcze wspomnieć projekt PiS z końca 2008 r. obejmujący trzy zmiany: 1) dodanie przepisu stwierdzającego, że samorządy zawodowe nie mogą ograniczać wolności wyboru zawodu, 2) wprowadzenie regulacji przewidującej możliwość poddania osoby, która ze względu na zaburzenia psychiczne stwarza zagrożenie dla życia, zdrowia lub nieetykalności cielesnej innych osób, zabiegom medycznym służącym zmniejszeniu tego zagrożenia, 3) wprowadzenie lustracji i dekomunizacji, łącznie z ograniczeniem uprawnień emerytalnych. Projekt ten został odrzucony w I czytaniu. Za odrzuceniem głosowali wszyscy oprócz PiS. W zasadzie projekt ten nie posiadał w istotnym stopniu żadnej z czterech cech.

Pozostałe pojedyncze projekty zmiany Konstytucji obejmowały:

- 1) wprowadzenie instytucji **sędziów terminowych** (prezydent Lech Kaczyński, 2007),
- 2) prawo do wydawania **rozporządzeń przez organy NBP** (AWS, 2010),
- 3) konstytucjonalizację niektórych uprawnień dotyczących **obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej** oraz **referendum obligatoryjne na wniosek 1 mln** wyborców (PiS, 2013),
- 4) zakaz przekształcania własnościowego **lasów Skarbu Państwa** (projekt PSL–SLD–PO, 2014),
- 5) zwiększenie liczebności **Trybunału Konstytucyjnego** i większości niezbędnej do wyboru sędziów TK, powierzenie Sądowi Najwyższemu orzekania o zgodności ustawy o TK z Konstytucją, zmianę sposobu powoływania prezesa i wiceprezesa, wygaszenie dotychczasowych mandatów sędziów TK (projekt Kukiz–PiS, 2015).

Spośród tych pięciu projektów pierwszy, trzeci i piąty dotyczył reguł gry lub wpływał na istotne interesy aktorów politycznych (w pierwszym sędziowie,



w trzecim i piątym relacje rząd–opozycja); projekt czwarty mógł naruszyć źródło dochodów budżetu państwa. Zaskakujące może być nieuchwalenie nikomu nieszkodzącego projektu umożliwiającego wydawanie rozporządzeń przez NBP. Mógł on jednak uszczuplić uprawnienia rozporządzeniowe rządu i ministra finansów. Z nieuchwalonych projektów najbliższy powodzeniu (zabrakło pięciu głosów) był projekt przewidujący, że: „Lasy stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym”. Projekt byłby uchwalony, gdyby PiS (który pierwotnie popierał projekt) nie wstrzymał się od głosu wobec nieprzyjęcia jego poprawki do projektu. Za projektem stała wpływowa grupa osób prowadząca interesy w kręgu Lasów Państwowych [*Ważna inicjatywa* 2014]. Chodziło o kontrolę nad dochodami i majątkiem przedsiębiorstwa. Prace nad projektem pokazały jednak, jak daleko może zajść projekt, jeżeli stoi za nim (ponad podziałami partyjnymi) wpływowa grupa interesów.

#### WYNIKI BADANIA

Testowanie hipotezy polega na ustaleniu zależności między podanymi cechami sprzyjającymi projektom zmiany Konstytucji RP a etapem postępowania, do którego projekt doszedł w Sejmie, i liczbą głosów, jaką uzyskał. Badaniu poddano wszystkie 20 projektów zmian Konstytucji RP z lat 1997–2017, przy czym mieliśmy do czynienia z 27 tekstami, ponieważ niektóre projekty w trakcie postępowania ulegały zmianie. Cechy sprzyjające skuteczności projektu (wartości zmiennej niezależnej) brzmią następująco:

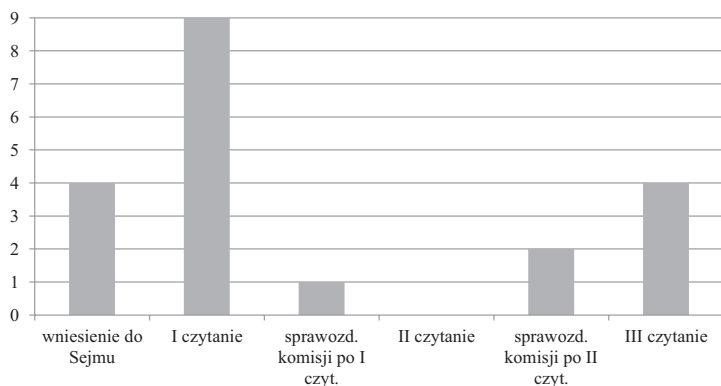
- 1) projekt nie dotyczy przepisów określających reguły gry między aktorami politycznymi współdecydującymi o zmianie konstytucji,
  - 2) projekt zaspokaja społeczne poczucie sprawiedliwości,
  - 3) projekt nie powoduje istotnego przesunięcia finansowo-majątkowego w krótkiej perspektywie czasowej,
  - 4) projekt jest inicjowany lub wspierany przez wpływową grupę interesów.
- Zmienne zależne (skuteczność, szanse uchwalenia, projektu) obejmują:
- 1) wyniki 12 głosowań nad 10 projektami (nad niektórymi projektami głosowano dwa razy),
  - 2) etapy postępowania ustawodawczego, do których doszły poszczególne projekty.

W konsekwencji parę słów trzeba poświęcić procedurze ustawodawczej w zakresie pozwalającym na operacjonalizację zmiennej zależnej. Projekt ustawy o zmianie Konstytucji jest rozpatrywany przez Sejm w trzech czytaniach (wszystkie odbywają się na posiedzeniu Sejmu). Bywa, że projekt nie zostanie poddany przez marszałka nawet I czytaniu. Jeżeli zaś zostanie poddany, to może, choć nie musi, paść wniosek o odrzucenie projektu już w I czytaniu. Jeżeli złożono taki wniosek i zostanie uchwalony, projekt upada. Jeżeli wniosku nie złożono albo taki wniosek zostanie odrzucony, projekt trafia do komisji, która proponuje

uchwalenie projektu (z poprawkami lub bez) albo jego odrzucenie. Wiele projektów zatrzymuje się na tym etapie, nie doczekawszy się komisyjnej konkluzji. Jeżeli taka nastąpi, projekt trafia do II czytania. Jeśli w II czytaniu zostaną zgłoszone nowe wnioski czy poprawki, projekt wraca do komisji, która przedstawia swoje stanowisko. Wraz z nim projekt trafia do III czytania, czyli ostatecznego głosowania nad poprawkami i ustawą jako całością [Regulamin Sejmu 2018, art. 34–52 i art. 86a–86k]. Zmienna „etap postępowania ustawodawczego, do którego doszedł projekt” otrzymała wartości od 1 do 6, w zależności od etapu, do którego projekt doszedł:

- 1) inicjatywa ustawodawcza – złożenie projektu na ręce marszałka Sejmu,
- 2) odbycie I czytania (głosowanie fakultatywne),
- 3) sporządzenie sprawozdania przez komisję,
- 4) odbycie II czytania,
- 5) sporządzenie sprawozdania (rekomendacji) przez komisję (jeżeli w II czytaniu zgłoszono kolejne wnioski),
- 6) III czytanie (głosowanie obligatoryjne) – głosowanie nad poprawkami (jeżeli takie zgłoszono) i nad całością projektu.

Pomijając w tej chwili kwestię uchwalenia czy odrzucenia projektu, tylko cztery projekty doszły do etapu głosowania w III czytaniu, a większość projektów zatrzymała się na etapie I czytania (dziewięć) lub wcześniejszym (cztery). Etap postępowania, do którego doszły projekty, ilustruje wykres 1.



Wykres 1. Liczba projektów, które doszły do poszczególnych etapów postępowania ustawodawczego w Sejmie (1997–2017).

Jeżeli zaś chodzi o głosowania, to jak wspomniano powyżej, tylko cztery projekty (z 20) zostały poddane głosowaniu w trakcie III czytania, a osiem głosowaniu w trakcie I czytania (z tego dwa doszły do głosowania w III czytaniu). Spośród ośmiu projektów głosowanych w I czytaniu dwa na tym etapie odrzucono. Spośród czterech projektów głosowanych w III czytaniu dwa uchwalono. Trzeba dodać, że do odrzucenia projektu w I czytaniu wystarcza większość głosów (za odrzuceniem),



natomiast do uchwalenia projektu w III czytaniu potrzeba 2/3 głosów. Charakterystykę projektów zawiera tabela 1. Wskazano w niej m.in. numery cech sprzyjających (spośród czterech), którymi charakteryzuje się projekt, ich sumę, wnioskodawcę, etap postępowania, do którego projekt doszedł w Sejmie (projekty ułożono według etapów postępowania), odsetek głosów za odrzuceniem w I czytaniu oraz odsetek głosów za przyjęciem w III czytaniu [Druk sejmowy 2002–2008].

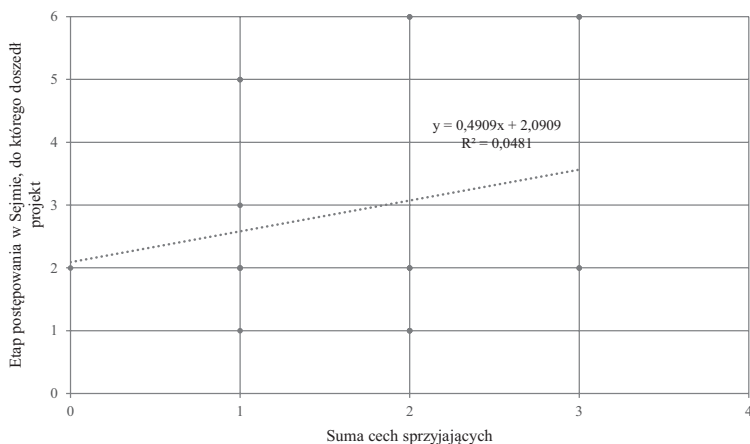
Tabela 1. Charakterystyka projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP

Data i nr druku Przedmiot projektu	Nr cechy	Suma cech	Wniosk.	Etap	Za odrzuc.	Za przyj.
2000.01.11 (1890) rozporządzenia NBP	3	1	AWS	1		
2007.04.11 (1835) zniesienie immunitetu formalnego	2, 3	2	PiS	1		
2007.05.08 (1883) zniesienie immunitetu materialnego i formalnego	2, 3	2	PO	1		
2015.05.12 (3424) skreślenie proporcjonalności wyborów do Sejmu	2, 3	2	Prezydent	1		
2008.10.17 (1518) ograniczenie samorządów zawodowych; lustracja; „unieszkodliwianie” chorych psychicznie	–	0	PiS	2	63,9%	
2013.06.17 (1646) konstytucjonalizacja niektórych uprawnień dot. obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej; referendum obligatoryjne na wniosek 1 mln wyborców; zgłoszenie projektu zm. Konstytucji przez 1 mln wyborców	3	1	PiS	2	50,2%	
2007.03.28 (1605) sędziowie „terminowi”	3	1	Prezydent	2	48,1%	
2010.02.19 (2989) zmniejszenie składu Sejmu i Senatu; likwidacja proporcjonalności wyb. do Sejmu; zniesienie immunitetu formalnego; ogr. kompetencji Prezydenta; konstytucjonalizacja prokuratury; likw. KRRiT; likw. wotum nieufności dla ministra; usunięcie „luk”	2, 3	2	PO	2	44,1%	
1997.11.10 (72) zniesienie immunitetu formalnego	2, 3	2	AWS	2	43,5%	
2015.12.15 (166) zwiększenie liczebności TK i większości do wyboru sędziów TK; powierzenie SN orzekania o ustawie o TK; zmiana sposobu powoływania prezesa i wiceprezesa; wygaszenie dotychczasowych mandatów sędziów	3	1	Kukiz, PiS	2	41,3%	
2006.12.12 (1302) „nie” przestępcom w parlamencie	1, 2, 3	3	PO	2		
2007.04.17 (1834) „nie” przestępcom w parlamencie	1, 2, 3	3	PiS	2		
2008.02.26 (433) zniesienie immunitetu formalnego	2, 3	2	PO	2		

Data i nr druku Przedmiot projektu	Nr cechy	Suma cech	Wniosk.	Etap	Za odrzuc.	Za przyj.
2009.11.06 (3399) przyznanie TK kompetencji do badania zgodności z Konstytucją przepisów prawa stanowionego przez organizację międzynarodową; odebranie skuteczności umowom międzynarodowym i prawu organizacji międzynarodowej, uznanych przez TK za niezgodne Konstytucją	3	1	PiS	3		
2010.11.12 (3598) europeizacja konstytucji	3	1	Prezydent	5		
2010.11.26 (3687) europeizacja konstytucji	3	1	PiS	5		
2006.09.05 (993) ochrona życia od momentu poczęcia	3, 4	2	LPR, PiS	6	24,0%	60,7%
2014.03.13 (2374) zakaz przekształcania własnościowego lasów Skarbu Państwa	1, 3, 4	3	PSL, SLD, PO	6	18,3%	65,7%
2006.05.12 (580) umożliwienie ekstradycji obywateli polskich	1, 3	2	Prezydent	6		81,7%
2008.02.26 (432) „nie” przestępcom w parlamencie	1, 2, 3	3	PO	6		97,8%

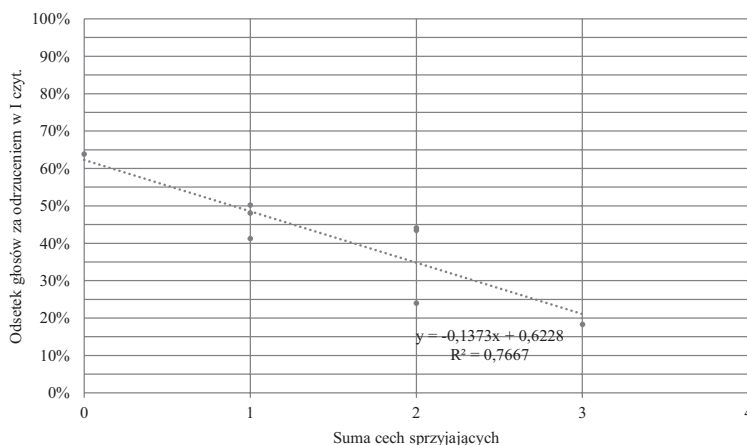
Powyższa tabela zawiera m.in. zmienne kluczowe do falsyfikacji hipotezy przedstawionej na początku. Przypomnijmy: im większą liczbą cech sprzyjających charakteryzuje się projekt, tym dalej zajdzie w trakcie postępowania i tym więcej uzyska głosów.

Jeżeli chodzi o pierwszy element hipotezy (cechy sprzyjające a etap postępowania sejmowego), to korelacja między tymi zmiennymi wynosi 0,22, a obrazuje ją wykres 2.



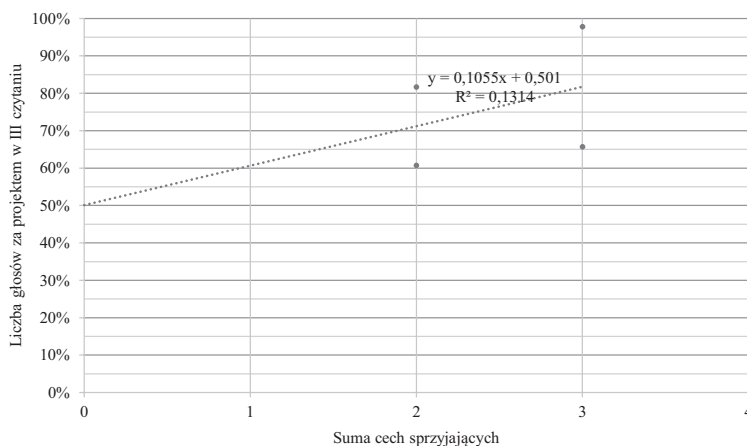
Wykres 2. Zależność między sumą cech sprzyjających uchwaleniu projektu a etapem postępowania, do którego doszedł.

Wykres obejmuje wszystkie 20 projektów. Graficznie nie wszystkie są widoczne, ponieważ np. pod punktem „1 (suma cech sprzyjających), 2 (etap postępowania)” kryje się kilka projektów. Wynik wskazuje na pozytywny, choć nieszczególnie mocny związek między liczbą cech sprzyjających uchwaleniu projektu a jego skutecznością mierzoną etapem postępowania, do którego projekt zaszedł w Sejmie. Drugi element hipotezy – im więcej cech sprzyjających, tym więcej głosów za projektem, czyli mniej głosów za jego odrzuceniem w I czytaniu – obrazuje wykres 3.



Wykres 3. Zależność między sumą cech sprzyjających a odsetkiem głosów za odrzuceniem w I czytaniu.

Korelacja między zmiennymi: suma cech sprzyjających i odsetek głosów za odrzuceniem projektu w I czytaniu jest negatywna:  $-0,88$ . Jest ona dość silna, a fakt, iż jest w tym przypadku negatywna (ujemna), potwierdza przypuszczenie



Wykres 4. Zależność między sumą cech sprzyjających a odsetkiem głosów za przyjęciem w III czytaniu.

zawarte w hipotezie: im więcej cech sprzyjających uchwaleniu projektu, tym mniej głosów zostanie oddanych za jego odrzuceniem w I czytaniu. Przypomnijmy, że głosowaniu takiemu poddano jedynie osiem projektów (z 20).

Wykres 4 obrazuje zależność między sumą cech sprzyjających a liczbą głosów za projektem w III czytaniu. Korelacja między tymi zmiennymi wynosi 0,36, ale pamiętajmy, że głosowaniu takiemu poddano tylko cztery projekty.

Zwróćmy uwagę, że wszystkie projekty, które dotarły do III czytania, cieszyły się poparciem większości głosujących (choć nie zawsze 2/3). Może to świadczyć o tym, że zatrzymywanie się pozostałych projektów na wcześniejszych etapach postępowania nie tyle pozbawia te projekty możliwości uchwalenia, co jest nieoficjalnym wskaźnikiem (zastępującym wynik głosowania) braku poparcia tych projektów przez istotnych aktorów politycznych kierujących postępowaniem ustawodawczym.

## DYSKUSJA I KONKLUZJE

Przechodząc do dyskusji nad wynikami badania, należy zwrócić uwagę, że po pierwsze liczba badanych projektów (choć badaniu poddano wszystkie projekty) nie była zbyt duża, jeszcze mniej odbyło się głosowań. Po drugie, choć podane w wykresach 2, 3 i 4 wyniki pokazują na związek między sumą cech sprzyjających uchwaleniu projektu a etapem postępowania, do którego projekty zaszyły, i liczbą głosów przeciw projektowi lub za projektem w I lub III czytaniu, to najwyraźniejszy jest on tylko w przypadku głosowania w I czytaniu. Po trzecie, w przyszłych badaniach można próbować modyfikować zakres cech sprzyjających. Ogółu tych cech nie można kształtować i rozumieć jako tautologii. Samo stwierdzenie: im więcej cech sprzyjających uchwaleniu projekt posiada, tym ma większe szanse na jego uchwalenie, mogłoby być uznane za tautologię. W istocie „suma cech sprzyjających” to skrót na oznaczenie grupy pewnych cech projektu. Być może bardziej właściwe byłoby sumę tych cech nazwać inaczej, w ten sposób formułując też wniosek z tego badania: im projekt ustawy o zmianie Konstytucji zawiera mniej rzeczywistych czy doniosłych zmian, tym ma większe szanse powodzenia w postępowaniu ustawodawczym (takim określeniem zainspirował mnie Jacek Sokołowski z UJ). Przy projektach zmieniających Konstytucję (w przeciwieństwie do ustaw zwykłych) jest to o tyle istotne, że do skutku dochodzą tylko te projekty, na które godzą się najwięksi aktorzy polityczni (większość 2/3). W konsekwencji nie może być zaskoczeniem, że dwie dotychczas udane nowelizacje w zasadzie nie wpłynęły na zmianę rzeczywistości społeczno-politycznej i bez tych zmian historia toczyłaby się tak samo. Być może do jednej z nich by nie doszło, gdyby była wymierzona przeciw politykowi ważnemu dla jakiegoś istotnego aktora politycznego. Po czwarte, publikację wyników przedstawionego badania należy rozumieć też jako opowiedzenie się za widocznym tu sposobem rozumienia politologii (nauka empiryczna, a nie normatywna: jak jest, a nie jak być powinno), niezależnie od tego, czy mówimy o konstytucji, systemie wyborczym, aborcji czy podatkach.

**Title:** Change of the Constitution in Poland: From Dogmatism to Empiricism

**Abstract:** Based on the initiatives to amend the Constitution of Poland of 1997, submitted to the parliament by 2017, the author answers the question of why sometimes the Constitution is amended and sometimes not. The results of the study moderately confirm the hypothesis stating that if the project has more than four characteristics – it does not concern regulations defining the rules of the game between political actors co-deciding on changing the constitution, satisfies the social sense of justice, does not cause a significant financial and material shift in the short term, is initiated or supported by an influential interest group – it is more likely to be adopted (measured by the stage reached in the legislative proceedings in the Sejm and the percentage of votes).

**Keywords:** constitution, change of constitution, Poland, political science, science

## BIBLIOGRAFIA

1. Babbie E., 2004, *Badania społeczne w praktyce*, PWN, Warszawa.
2. Chruściak R., 2010, *Prace parlamentarne nad zmianą Konstytucji RP z dnia 7 maja 2009 r.*, „Przegląd Sejmowy”, 1.
3. Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi, 2002.
4. Druk sejmowy (data i nr): 2000.01.11 (1890), 2007.04.11 (1835), 2007.05.08 (1883), 2015.05.12 (3424), 2008.10.17 (1518), 2013.06.17 (1646), 2007.03.28 (1605), 2010.02.19 (2989), 1997.11.10 (72), 2015.12.15 (166), 2006.12.12 (1302), 2007.04.17 (1834), 2008.02.26 (433), 2009.11.06 (3399), 2010.11.12 (3598), 2010.11.26 (3687), 2006.09.05 (993), 2014.03.13 (2374), 2006.05.12 (580), 2008.02.26 (432), [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
6. *Odpowiedź na interpelację nr 422 w sprawie instytucji ekstradycji, 2016*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5951FABF> (dostęp: 7 lutego 2018).
7. Paradowska J., 2009, *Zasadniczy kłopot*, „Polityka” 12.09, nr 37.
8. Regulamin Sejmu z 1992 r., 2018, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>.
9. Safjan M., Najsztub P., 2008, *Czy tabloidy napiszą nam konstytucję?*, „Przekrój” 2.10, nr 40, s. 30–32.
10. *Ważna inicjatywa instytutu badawczego leśnictwa w sprawie lasów, 2014*, <http://www.npl.ibles.pl/wazna-inicjatywa-instytutu-badawczego-lesnictwa-w-sprawie-lasow>.
11. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r., P 1/05. Dziennik Ustaw, nr 77, poz. 680.
12. Zoll A., 2009, *Projekt zmiany Konstytucji RP przygotowany przez Radę Programową Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 4.

