

*Krzysztof Skotnicki\** <https://orcid.org/0000-0002-9428-2103>

## UDZIAŁ PREZYDENTA W PROCEDURZE ZMIANY KONSTYTUCJI W PAŃSTWACH GRUPY WYSZEHRADZKIEJ

**Streszczenie.** Artykuł omawia udział prezydenta w procedurze zmiany konstytucji w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Prawo inicjowania zmiany konstytucji mają prezydenci Polski i Węgier, nie posiadają go natomiast prezydenci Czech i Słowacji. Prezydenci wszystkich czterech państw nie mogą wносить poprawek do ustaw zmieniających konstytucję. Tylko Prezydent Polski ma prawo zażądania przeprowadzenia referendum zatwierdzającego zmianę konstytucji, ale wyłącznie w przypadku nowelizacji przepisów rozdziałów I, II lub XII. Z kolei Prezydent Węgier może wystąpić do Sądu Konstytucyjnego o zbadanie, czy zmiana konstytucji została dokonana w procedurze przewidzianej w konstytucji. Prezydenci wszystkich państw podpisują zmiany konstytucji, termin, w którym mają tego dokonać, jest jednak bardzo zróżnicowany.

Dlatego można stwierdzić, że prezydenci wszystkich czterech państw nie odgrywają w procedurze zmiany konstytucji roli, jaka wynika z ich pozycji ustrojowej.

**Słowa kluczowe:** prezydent, konstytucja, ustawa konstytucyjna, zmiana konstytucji, procedura ustawodawcza, procedura ustrojodawcza, inicjatywa ustawodawcza

## PARTICIPATION OF THE PRESIDENT IN THE PROCEDURE OF AMENDING THE CONSTITUTION IN THE COUNTRIES OF THE VISEGRAD GROUP

**Abstract.** The article discusses presidential participation in the constitutional amendment in the Visegrad Group countries. The presidents of Poland and Hungary have the right to initiate a constitutional amendment, while the presidents of the Czech Republic and Slovakia do not. The presidents of all four countries cannot bring amendments to laws amend laws amending the constitution. Only the President of Poland has the right to request a referendum approving a constitutional amendment of the constitution, but only in the case of when the changes concern provisions of Chapters I, II or XII. The President of Hungary, on the other hand, can ask the Constitutional Court to examine whether a constitutional amendment has been made in accordance with the procedure prescribed by the constitution. Presidents of all countries sign constitutional amendments, however, the deadline for them to do so varies greatly.

---

\* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego, [kskotnicki@wpia.uni.lodz.pl](mailto:kskotnicki@wpia.uni.lodz.pl)

Therefore, it can be concluded that the presidents of all four countries do not play a role in the constitutional amendment procedure that is based on their constitutional position.

**Keywords:** president, constitution, constitutional law, amending the constitution, legislative procedure, constitutional procedure, legislative initiative

## 1.

Republika Czeska, Republika Słowacka, Rzeczpospolita Polska i Węgry to państwa tworzące Grupę Wyszehradzką – stowarzyszenie czterech państw Europy Środkowej, którego celem jest pogłębianie współpracy między tymi krajami. Jego powstanie jest zrozumiałe i przemawia za tym wiele powodów. Są to państwa, w przypadku których w dużej mierze w wielu obszarach można mówić o ich podobieństwach. Z jednej strony jest to przeszłość i przynależność przynajmniej części terytoriów do monarchii austro-węgierskiej (choć o innym statusie prawnym), a później po okresie międzywojennym do bloku państw socjalistycznych, to także zbliżony (zwłaszcza w porównaniu z innymi państwami tego regionu) poziom rozwoju gospodarczego, z drugiej zaś strony – współczesne dążenia w okresie transformacji ustrojowej do integracji europejskiej. Nie oznacza to jednak, że w ich przypadku nie występują odrębności wynikające zarówno z doświadczeń historycznych, zwłaszcza z okresu międzywojennego, jak i dzisiejszej innej wizji przyszłości.

W moim przekonaniu w przestrzeni publicznej istnieje przeświadczenie o znacznym podobieństwie współczesnych ustrojów politycznych tych państw. Przy bardzo dużym uogólnieniu można się z tym twierdzeniem zgodzić, gdyż wszystkie cztery państwa są republikami z modelem parlamentaryzmu zracjonalizowanego. W rzeczywistości istnieje jednak między nimi wiele różnic, co widać już chociażby w strukturze parlamentów – jednoizbowej w Słowacji i na Węgrzech oraz dwuizbowej w Czechach i Polsce.

O wyborze tematu opracowania zdecydowały zainteresowania naukowe Profesora Tadeusza Szymczaka, którego pamięci w setną rocznicę urodzin dedykowany jest ten numer „Acta Universitatis Lodzianae. Folia Iuridica”, instytucją prezydenta oraz ustrojami politycznymi państw Europy Środkowej i Wschodniej, a celem publikacji jest zbadanie i przedstawienie podobieństw oraz odmienności uprawnień prezydentów tych państw w procedurze zmiany konstytucji. Procedura ta była już przedmiotem analiz przedstawicieli polskiej doktryny (Zaleśny 1999, 142–152; Filip 2008, 93–102; Szmyt 2008, 257–274; Skotnicki 2008, 311–319; Budziło 2008, 372–381; Kruk 2010, 13–37; Laskowska 2010, 125–164; Grabowski 2013; Szmyt 2022, 215–226), która odnosiła się jednak do poszczególnych państw Grupy Wyszehradzkiej i nie była skoncentrowana na roli w niej głowy państwa; nie miało też miejsca porównanie rozwiązań obowiązujących w tych krajach. Trzeba również pamiętać, że w związku z upływem lat od jej dokonania, w trakcie których w niektórych państwach nastąpiła zmiana stanu prawnego – stała się nieaktualna.

## 2.

Przedstawiając problematykę zmiany konstytucji w państwach Grupy Wyszehradzkiej, należy zastrzec, że rozważania nie odnoszą się tylko do jednego aktu prawnego określanego mianem „konstytucja” bądź „ustawa zasadnicza” (tj. konstytucji w sensie formalnym), ale do wszystkich obowiązujących w tych państwach aktów prawnych o najwyższej mocy prawnej (rangi konstytucyjnej). O ile bowiem w Polsce jest to wyłącznie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> (dalej: Konstytucja RP), a na Węgrzech jedynie Ustawa Zasadnicza Węgier z dnia 18 kwietnia 2011 r.<sup>2</sup>, o tyle w przypadku Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej, zgodnie z tradycją czechosłowacką, mamy do czynienia z systemem aktów prawnych rangi konstytucyjnej (system poli-legalny), który oprócz aktów nazywanych konstytucjami tworzą również ustawy konstytucyjne (konstytucja w sensie materialnym). W Republice Czeskiej jest to Konstytucja z dnia 16 grudnia 1992 r.<sup>3</sup>, która w art. 112 stanowi wprost, że „Porządek konstytucyjny Republiki Czeskiej tworzy niniejsza Konstytucja, Karta Podstawowych Praw i Wolności, ustawy konstytucyjne przyjęte na podstawie niniejszej Konstytucji i ustawy konstytucyjne Zgromadzenia Narodowego Republiki Czechosłowackiej, Zgromadzenia Federalnego Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej i Czeskiej Rady Narodowej regulujące granice państwowe Republiki Czeskiej oraz ustawy konstytucyjne Czeskiej Rady Narodowej przyjęte po dniu 6 czerwca 1992 r.”. O Konstytucji Republiki Słowackiej i ustawach konstytucyjnych jest z kolei mowa wprost w art. 86 czy w art. 156 Konstytucji Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r.<sup>4</sup>

Przedmiotem analizy nie jest natomiast procedura uchwalania ustaw organicznych (szczegółowych) znanych prawu węgierskiemu, i to pomimo uchwalania ich większością 2/3 głosów deputowanych uczestniczących w głosowaniu

<sup>1</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.; Dz.U. z 2001 r. Nr 28 poz. 319 ze zm.; Dz.U. z 2006 r. Nr 200 poz. 1471 ze zm.; Dz.U. 2009 Nr 114 poz. 946.

<sup>2</sup> Magyar Közlöny z dnia 25 kwietnia 2011 r. Nr 43, s. 10656; Ustawa Zasadnicza była dziewięciokrotnie nowelizowana, ostatni raz 23 grudnia 2020 r.

<sup>3</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb.

<sup>4</sup> Ústava Slovenskej Republiky z 1. septembra 1992 č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z., ústavného zákona č. 9/1999 Z. z., ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., ústavného zákona č. 140/2004 Z. z., ústavného zákona č. 323/2004 Z. z., ústavného zákona č. 463/2005 Z. z., ústavného zákona č. 92/2006 Z. z., ústavného zákona č. 210/2006 Z. z., ústavného zákona č. 100/2010 Z. z., ústavného zákona č. 356/2011 Z. z., ústavného zákona č. 232/2012 Z. z., ústavného zákona č. 161/2014 Z. z., ústavného zákona č. 306/2014 Z. z., ústavného zákona č. 427/2015 Z. z., ústavného zákona č. 44/2017 Z. z., ústavného zákona č. 71/2017 Z. z., ústavného zákona č. 137/2017 Z. z., nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 40/2019 Z. z., ústavného zákona č. 99/2019 Z. z. a ústavného zákona č. 422/2020 Z. z.

(art. T ust. 4 Ustawy Zasadniczej), nie są to bowiem akty prawne o najwyższej mocy prawnej i jak inne akty prawne muszą być zgodne z Konstytucją.

Przystępując do analizy, należy również zwrócić uwagę na duże zróżnicowanie regulacji formy i procedury uchwalania konstytucji czy zmiany konstytucji w omawianych państwach. Sprawia to, że w literaturze przedmiotu są one kwalifikowane odrębnie: w przypadku polskiej procedury zaliczana jest ona do szczególnego trybu zmiany, w przypadku procedur czeskiej i słowackiej do zmodyfikowanej procedury ustawodawczej, w przypadku zaś procedury węgierskiej do trybu kwalifikowanego (Grabowski 2014, odpowiednio: 577, 576, 572).

W przypadku formy zmiany konstytucji Konstytucja Republiki Czeskiej (dalej: Konstytucja RCz) w art. 11 wyraźnie stanowi, że jej uzupełnienie lub zmiana może być dokonana jedynie w drodze ustaw konstytucyjnych. Oznacza to, że odbywa się to w procedurze trudniejszej w porównaniu z trybem uchwalania ustaw, czyli istnieją bardziej surowe wymogi odnośnie do całego procesu legislacyjnego i odnosi się to nie tylko do aktu prawnego noszącego tytuł Konstytucja Republiki Czeskiej, ale – zgodnie z art. 3 i art. 112 Konstytucji RCz – do całego porządku konstytucyjnego (Jirásek 2018, 65). Podobnie jest przy zmianie Konstytucji Republiki Słowackiej (dalej: Konstytucja RS), chociaż w tym przypadku należy rozróżnić, że całkowita zmiana Konstytucji dokonywana jest konstytucją, natomiast jej nowelizacja ustawą konstytucyjną (art. 86 lit. a Konstytucji RS). W Polsce, zgodnie z art. 235 Konstytucji RP, uchwalane są ustawy o zmianie konstytucji; istnieje przy tym spór o rozumienie pojęcia „zmiana konstytucji”, gdyż jest ono pojemne treściowo i może oznaczać zarówno tzw. zmianę całkowitą (a więc uchwalenie nowej konstytucji), jak i zmianę częściową, nowelizację, a nawet przemianę ustawy zasadniczej (Grabowski 2013, 11–12, i przywołana tam literatura). W przypadku Węgier nie jest to natomiast wyraźnie określone, z tekstu Konstytucji można jednak wywnioskować, że w celu zmiany Konstytucji uchwalana jest ustawa.

Odnośnie do procedury zmiany konstytucji w Polsce w Konstytucji poświęcony jest temu osobny Rozdział XII, pewne elementy tego postępowania znajdują się również w innych postanowieniach, odnoszących się np. do liczby czytań projektu ustawy<sup>5</sup>. Ustawa Zasadnicza Węgier reguluje procedurę uchwalenia nowej konstytucji lub zmian do konstytucji w art. S w części „Fundamenty”, nie jest ona jednak specjalnie rozbudowana. W porównaniu z konstytucyjną regulacją trybu zmiany konstytucji w Polsce i na Węgrzech procedury czeska i słowacka są zaś stosunkowo oszczędne i przede wszystkim nie są zawarte w jednym miejscu, należy też do niej stosować regulacje odnoszące się do trybu uchwalania ustaw. Jedynie w Polsce ma także miejsce wyodrębnienie obszernego Rozdziału

---

<sup>5</sup> Poza zakresem rozważań pozostawiam kwestię, czy na podstawie art. 235 Konstytucji można jedynie znowelizować obowiązującą Konstytucję, czy uchwalić również nową konstytucję uchylającą Konstytucję z 1997 r.

w uchwale Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>6</sup>; jest to Rozdział 3a „Postępowanie z projektami ustaw o zmianie konstytucji” (art. 86a – art. 86k) w Dziale II „Postępowanie w Sejmie”. W pozostałych państwach Grupy Wyszehradzkiej brak natomiast odrębnej procedury uchwalania zmian konstytucji, co sprawia, że postępowanie jest takie samo jak w przypadku ustaw, a jedynie dla ich przyjęcia wymagana jest kwalifikowana większość głosów; doprecyzowanie tej procedury zawierają parlamentarne regulaminy. Sytuacja ta sprawia nawet, że w słowackiej literaturze przedmiotu Kamil Baranik czy Marián Giba stawiają pytanie, na ile Konstytucja RS jest konstytucją sztywną (Giba 2012, 193–206; Giba i in. 2019, 64).

### 3.

Niewątpliwie niezwykle istotnym uprawnieniem określającym pozycję ustrojową prezydenta jest prawo inicjatywy ustawodawczej, a w szczególności prawo inicjatywy zmiany konstytucji. We współczesnych państwach europejskich nie jest to jednak rozwiązanie ustanawiane zbyt często, i to nawet w tych krajach, które przyjmują system rządów ze znaczącą rolą głowy państwa (np. Francja z systemem półprezydenckim). Stawiana jest nawet teza, że „instytucja prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej jest praktycznie nieobecna lub ograniczona w państwach Europy Zachodniej oraz upowszechniona w państwach Europy Środkowo-Wschodniej”, oprócz Polski ustanowiona jest bowiem na Węgrzech, Litwie, Łotwie, w Rosji i na Ukrainie (Dziemidok-Olszewska, Michalczuk-Wliziło 2022, 99). Brak przyznawania prezydentom prawa inicjowania ustaw, a zwłaszcza prawa inicjowania zmiany konstytucji, tłumaczony jest jako chęć zachowania przez nich dystansu do bieżącego życia politycznego (Ciapała 1999, 245). Biorąc jednak pod uwagę pozycję ustrojową prezydentów, nawet w państwach, w których nie odgrywają istotnej roli, można się zastanawiać, czy jest to słuszne odnośnie do materii konstytucyjnej.

Prezydent RP ma prawo inicjowania ustawy o zmianie Konstytucji obok grupy co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów i całego Senatu i nie jest w żaden sposób ograniczony przedmiotowo. Przyznanie mu tego prawa w sytuacji, gdy nie ma go Rada Ministrów, tłumaczone jest tym, że jest on uwikłany w sprawy bieżącej polityki w mniejszym stopniu niż rząd, nie jest również pod taką presją interesów partyjnych jak siły polityczne, z których się wywodzi i z którymi sympatyzuje (Sokolewicz 2001, uwaga 13). W polskiej literaturze przedmiotu ma miejsce spór o to, czy prezydencka inicjatywa zmiany konstytucji musi być kontrasygnowana przez Prezesa Rady Ministrów. Wynika to z faktu, że zgodnie z generalną zasadą wyrażoną w art. 144 ust. 2 Konstytucji RP akty

<sup>6</sup> T.j. M.P. 2022 r. poz. 1092.

urzędowe Prezydenta wymagają dla swojej ważności podpisu premiera, od czego istnieją wyjątki enumeratywnie wymienione w art. 144 ust. 3 tegoż aktu (tzw. prerogatywy), wśród których w pkt 4 jest wprawdzie wskazana inicjatywa ustawodawcza, ale *expressis verbis* nie ma wymienionego prawa inicjowania ustawy o zmianie konstytucji. Dlatego jedni autorzy twierdzą, że należy wyraźnie odróżnić inicjatywę ustawodawczą od inicjatywy zmiany konstytucji, stąd prerogatywą Prezydenta jest jedynie przedkładanie projektów ustaw (Safian, Bosek 2016, 1649). Drudzy podnoszą z kolei, że skoro Rada Ministrów nie jest jednym z podmiotów uprawnionych do inicjowania zmiany konstytucji, to intencją ustrojodawcy było całkowite wyłączenie administracji rządowej z procesu zmiany konstytucji; gdyby Prezes Rady Ministrów odmawiał podpisania takiej inicjatywy, mógłby bowiem w pośredni sposób wpływać na ten proces (Sokolewicz 2001, uwaga 13; Szmyt 2022, 218). I chociaż zastrzegają, że ich stanowisko nie jest wolne od kontrowersji, to uważam, że należy w pełni przyznać im rację. Przedkładany przez Prezydenta projekt ustawy o zmianie konstytucji musi spełniać wszystkie wymogi przewidziane w przypadku występowania z inicjatywą ustawodawczą, a więc mieć formę pisemną, zawierać proponowaną treść przepisów, być podpisany, zawierać uzasadnienie oraz wskazywać osobę upoważnioną do reprezentowania Prezydenta w pracach nad tą ustawą w Sejmie i w Senacie. Konstytucja RP w art. 235 ust. 1 i 3 wyraźnie stanowi, że Prezydent (jak i inne podmioty występujące z inicjatywą zmiany konstytucji) mają przedłożyć projekt tego aktu prawnego, co zgodnie z językiem techniki legislacyjnej oznacza, że ma to być tzw. inicjatywa sformułowana (Szmyt 2022, 218).

Prawo inicjatywy ustawodawczej odnośnie do przyjęcia nowej ustawy zasadniczej bądź prawo inicjowania zmiany konstytucji ma również Prezydent Węgier (art. S ust. 1 części „Fundamenty” Konstytucji Węgier). Oprócz Prezydenta prawo to mają także Rząd, komisja Zgromadzenia Krajowego lub członek Zgromadzenia. Posiadanie przez Prezydenta prawa inicjatywy ustawodawczej tłumaczone jest przysługiwaniem tego prawa w przeszłości Radzie Prezydialnej (Brodziński 1996, 183, i przywołana tam literatura węgierska).

Prawa inicjatywy zmiany konstytucji, inicjatywy przedkładania projektów ustaw konstytucyjnych oraz – generalnie – prawa inicjatywy ustawodawczej nie ma Prezydent Republiki Czeskiej. Jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, że prawo takie przysługiwało w przeszłości czechosłowackiej głowie państwa na gruncie zarówno Konstytucji Czechosłowacji z 1960 r. (art. 52 ust. 1), jak i Ustawy konstytucyjnej nr 143 z dnia 27 października 1968 r. o Federacji Czechosłowackiej (art. 45 ust. 1), należy uznać, że obecne rozwiązanie zostało przyjęte w pełni świadomie, zwłaszcza że wówczas Prezydent był wybierany przez Parlament Republiki Czeskiej, a nie w wyborach powszechnych. W czeskiej literaturze przedmiotu akcentowano, że chociaż formalnie ustrojodawca zaliczył go do organów władzy wykonawczej, to w rzeczywistości jego pozycja ustrojowa jest specyficzna, jest on władzą neutralną („*pouvoire neutre*”), co odpowiada

koncepcji prezydenta ponadpartyjnego (Bahýľová, Filip, Molek i in. 2010, 656), jest też czynnikiem stabilizującym (Pavliček a kol. 2015, 832). Dlatego w doktrynie czeskiej brak w tym państwie prezydenckiego prawa inicjowania zmiany konstytucji nie budzi wątpliwości, natomiast w literaturze polskiej było to uznawane za dyskusyjne już w czasach, gdy Prezydent był wybierany przez Parlament (Kruk 2010, 24), stąd tym bardziej może to zastanawiać, gdy jest on wybierany w wyborach powszechnych.

Ze względu na wchodzenie Słowacji przed 1 stycznia 1993 r. w skład Czechosłowacji podobną uwagę odnośnie do braku prezydenckiego prawa inicjatywy zmiany konstytucji, inicjatywy przedkładania projektów ustaw konstytucyjnych, a także – generalnie – braku prawa inicjatywy ustawodawczej, można mieć w przypadku Prezydent Republiki Słowackiej. W tamtejszej literaturze z zakresu prawa konstytucyjnego akcentuje się, że brak ten jest konsekwencją przyjętej w Republice Słowackiej koncepcji formy rządu (Svák, Cibulka 2009, 652; Posluch, Cibulka 2006, 250); w przeszłości L'ubor Cibulka podkreślał też, że wynika to z faktu, iż w przeciwieństwie do podmiotów, którym taka inicjatywa przysługuje<sup>7</sup>, tylko Prezydent RS ma prawo weta zawieszającego w stosunku do ustaw konstytucyjnych (w późniejszych latach zostało ono uchylone) i ustaw uchwalonych przez Radę Narodową Republiki Słowackiej (Čič i in. 1997, 329).

#### 4.

Zainicjowanie przez prezydenta Polski i Węgier zmiany konstytucji nie sprawia, że procedura jej rozpatrzenia jest w jakikolwiek sposób odmienna, czy tym bardziej uprzywilejowana, w porównaniu do inicjatyw, z którymi wystąpiły inne podmioty uprawnione do wszczynania tej procedury. Jest ona zawsze taka sama, przy czym w Polsce dotyczy to zarówno procedury prostej (zwykłej), jak i złożonej (kwalifikowanej), która ma miejsce w przypadku zmiany przepisów Rozdziałów I, II lub XII Konstytucji RP.

Kierując się treścią art. 119 Konstytucji RP, można wyprowadzić wniosek, że Prezydent RP podczas prac nad projektem ustawy o zmianie konstytucji w Sejmie może wносить poprawki wyłącznie do projektu, w przypadku którego wystąpił z inicjatywą, nie ma natomiast takiego prawa w stosunku do projektu takiej ustawy wniesionego przez inny podmiot. Do czasu zakończenia drugiego czytania ma też możliwość wycofania projektu; dotyczy to również sytuacji, gdyby w okresie między wystąpieniem z inicjatywą ustawy o zmianie konstytucji a zakończeniem drugiego czytania nastąpiła zmiana osoby piastującej urząd Prezydenta, prawo wycofania projektu przysługuje bowiem urzędowi, a nie osobie.

<sup>7</sup> Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RS prawo inicjatywy ustawodawczej mają komisje Rady Narodowej Republiki Słowackiej, posłowie i rząd.

Konstytucja Republiki Czeskiej oraz Konstytucja Republiki Słowackiej nie ustanawiają odrębnej procedury uchwalania ustaw konstytucyjnych, stąd tryb prac nad nimi jest taki sam jak w przypadku ustaw.

## 5.

Tylko w Polsce istnieje możliwość przeprowadzenia referendum zatwierdzającego zmianę konstytucji, i to tylko w przypadku procedury kwalifikowanej, a więc jeżeli zmiana dotyczy przepisów Rozdziałów I, II lub XII. Prawo zażądania przeprowadzenia takiego referendum mają te same podmioty, które mają prawo wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą uchwalenia ustawy o zmianie konstytucji; jest nim więc również Prezydent RP. I w tym przypadku w literaturze przedmiotu stawiane jest pytanie, czy postanowienie Prezydenta o wystąpieniu z takim żądaniem do Marszałka Sejmu wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Podobnie jak przy występowaniu z inicjatywą ustawodawczą, odpowiedź jest przecząca. Przemawia za tym wykluczenie rządu z procedury zmiany konstytucji poprzez nieprzyznanie mu prawa przedkładania projektu ustawy o zmianie konstytucji oraz brak wymogu kontrasygnaty w przypadku inicjowania przez Prezydenta takiej ustawy (Sokolewicz 2001, uwaga 34)<sup>8</sup>.

## 6.

Prezydenci wszystkich państw Grupy Wyszehradzkiej podpisują ustawy, w tym ustawy zmieniające konstytucję. Uprawnienia ich w tym zakresie są jednak różne.

Prezydent RP niewątpliwie nie może składać weta w stosunku do ustawy o zmianie konstytucji. Konstytucja nie przyznaje mu tego prawa, wątpliwa wydaje się również próba wyprowadzenia takiego prawa z kompetencji prezydenta do wetowania ustaw. Trudno przecież uznać, że miałby ją rozpatrywać wyłącznie Sejm, powstaje też pytanie, jaką większością głosów miałyby być taka ustawa ponownie uchwalana, skoro została uchwalona większością 2/3 w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, a w przypadku ustaw zawetowanych przez Prezydenta ponowne uchwalenie następuje większością 3/5 w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Bardzo dyskusyjna jest natomiast odpowiedź na pytanie, czy Prezydent ma prawo przed podpisaniem ustawy o zmianie konstytucji wystąpić do Trybunału

---

<sup>8</sup> W świetle poczynionych uwag zaskakuje trochę pogląd Wojciecha Sokolewicza, wyprowadzany z art. 119 ust. 2 Konstytucji RP, o możliwości wnoszenia przez Radę Ministrów poprawek do projektu ustawy o zmianie konstytucji (Sokolewicz 2001, Uwaga 21).



Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie jej konstytucyjności. O ile w przypadku kontroli treści zmiany można mieć co do tego wątpliwości (kontrola materialna), to dopuszczalność kontroli procedury uchwalenia zmiany wydaje się możliwa (Wawrzyniak 2016, 47; Szmyt 2022, 223); do takiego wniosku skłania także długi czas przewidziany na podpisanie ustawy o zmianie konstytucji – aż 21 dni – co wskazuje, że pozostawiony jest on Prezydentowi do namysłu i ewentualnego skierowania do Trybunału Konstytucyjnego w celu dokonania takiego badania (Sokolewicz 2001, uwagi 39 i 40). Jest zrozumiałe, że w przypadku wystąpienia z takim wnioskiem (analogicznie jak w procedurze uchwalania ustaw) zostaje zawieszony konstytucyjny termin wyznaczony na podpisanie ustawy przez Prezydenta. Natomiast w konsekwencji przeprowadzenia takiego badania Prezydent musi podpisać ustawę o zmianie konstytucji, jeżeli naruszenie procedury uchwalenia nie zostanie stwierdzone, bądź odmówić podpisania, gdyby zostało ono przez Trybunał stwierdzone. W polskiej literaturze przedmiotu rozważania na temat możliwości zawetowania przez Prezydenta ustawy o zmianie konstytucji prowadzą jednak do wniosku, że nie ma on nawet możliwości kwestionowania procedury uchwalenia takiej zmiany (Sokolewicz 2001), gdyż pomimo wszystko prowadziłyby to do kontroli politycznej Prezydenta nad decyzją ustrojową Sejmu i Senatu (Wawrzyniak 2016, 48–49).

Inaczej problem ten przedstawia się na Węgrzech. Ustawa Zasadnicza w art. 8 stanowi:

Jeżeli Prezydent Republiki stwierdzi, że nie został spełniony którykolwiek z wymogów proceduralnych przewidzianych w Ustawie Zasadniczej w odniesieniu do uchwalenia Ustawy Zasadniczej lub zmiany Ustawy Zasadniczej, zwraca się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie sprawy. Jeżeli badanie Trybunału Konstytucyjnego nie stwierdzi naruszenia tych wymogów, Prezydent Republiki niezwłocznie podpisuje Ustawę Zasadniczą lub zmianę Ustawy Zasadniczej i zarządza ich ogłoszenie w dzienniku urzędowym.

Obowiązek ten został na Prezydenta Węgier nałożony czwartą poprawką do Ustawy Zasadniczej uchwaloną 25 marca 2013 r. Należy jednak pamiętać, że zmiana ta została dokonana w celu ograniczenia roli Sądu Konstytucyjnego i pozbawienia go możliwości jakiegokolwiek merytorycznej kontroli konstytucyjności poprawek, co nieśmiało próbował czynić, i odnosiła się przede wszystkim do części „Fundamenty” (Chronowski 2020, 140, i przywołana tam literatura).

Analizowane zagadnienie bardzo specyficznie przedstawia się w Republice Słowackiej. Konstytucja w pierwotnym brzmieniu stanowiła bowiem w art. 87 ust. 2 oraz w art. 102 ust. 1 lit. n, że Prezydent w terminie 15 dni od uchwalenia ustawy konstytucyjnej i ustawy może zwrócić ją z uwagami Radzie Narodowej Republiki Słowackiej. W słowackiej literaturze przedmiotu prowadziło to niektórych autorów do wniosku, że jest to ukryta forma inicjatywy ustawodawczej Prezydenta (Palúš, Somorová 2009, 362). Wskazywano również, że uprawnienie to należy do klasycznych uprawnień głowy państwa (Orosz, Šimuničová 1998, 96). Należy też pamiętać,

że początkowo na podstawie art. 87 ust. 4 Konstytucji RS Prezydent miał obowiązek zawetowania ustawy zawsze wtedy, kiedy zażądał tego rząd, co było uważane za rozwiązanie niestandardowe. Prezydenckie weto było jedynie zawieszające, gdyż ustawa mogła być ponownie uchwalona zwykłą większością głosów. Konstrukcja prezydenckiego weta była bardzo krytykowana zarówno ze względu na liczenie czasu dla Prezydenta od momentu uchwalenia takiego aktu prawnego, a nie od momentu jego doręczenia, jak i na wymaganą większość głosów przy ponownym jej uchwaleniu (Orosz, Šimuničová 1998, 96–97)<sup>9</sup>. Zmiana nastąpiła na podstawie ustawy konstytucyjnej nr 9/1999 Z. z. z dnia 14 stycznia 1999 r. i obecnie Prezydent nie ma prawa wetowania ustaw konstytucyjnych (a w przypadku ustaw czas na zawetowanie liczony jest od momentu jej doręczenia Prezydentowi, ponowne zaś uchwalenie ustawy następuje większością głosów ponad połowy liczby posłów)<sup>10</sup>.

Prezydent Republiki Czeskiej nie może zawetować ustawy konstytucyjnej. Jest to wyraźnie ustanowione w art. 50 ust. 1 i w art. 62 lit. h Konstytucji RCz, a także mocno akcentowane w czeskiej literaturze przedmiotu (Klíma 2002, 357). Oznacza to, że nie może on tego uczynić nie tylko w sytuacji, gdy ma wątpliwości odnośnie do treści uchwalonej ustawy konstytucyjnej, ale również co do procedury jej przyjęcia. W czeskiej literaturze przedmiotu przypomina się jednak, że rządowy projekt konstytucji przewidywał możliwość zwrócenia jedynie ustaw konstytucyjnych; miało to być także jedynie weto zawieszające, gdyż nad taką ustawą konstytucyjną miały ponownie głosować osobno Izba Poselska i Senat, a ponadto dla jej uchwalenia wymagana byłaby większość 3/5 wszystkich członków każdej z izb. Brak prezydenckiego weta sprawia tym samym, że Parlament RCz jest jedynym organem rozstrzygającym o porządku konstytucyjnym państwa (Bahýľová, Filip, Molek i in. 2010, 733).

Prezydent RP, o czym była już mowa, ma na podpisanie ustawy o zmianie konstytucji 21 dni. Przywołany art. S Ustawy Zasadniczej Węgier nakłada na Prezydenta obowiązek podpisania ustawy zasadniczej lub zmiany ustawy zasadniczej w ciągu pięciu dni od jej otrzymania ze Zgromadzenia Krajowego. Konstytucje Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej nie określają terminu, w którym Prezydent ma podpisać ustawę zmieniającą treść konstytucji, a tym samym odbywa się to na takich samych zasadach jak w przypadku podpisywania ustaw. Prezydenci obu państw podpisują te ustawy jako ostatni, tj., odpowiednio, po przewodniczącym Izby Poselskiej w Czechach lub Rady Narodowej w Słowacji, a także po przewodniczącym rządzie.

<sup>9</sup> W praktyce miały nawet miejsce przypadki, gdy Prezydentowi przekazywano ustawę do podpisu później niż po 15. dniach od jej uchwalenia (Orosz, Šimuničová 1998, 96).

<sup>10</sup> Trzeba również pamiętać, że prawo weta przechodzi na rząd w przewidzianych przez Konstytucję przypadkach, kiedy zastępuje on Prezydenta.

## 7.

Pierwszą refleksją, jaka nasuwa się po przeanalizowaniu udziału prezydentów Czech, Polski, Słowacji i Węgier w procedurze zmiany konstytucji, jest duża oszczędność konstytucyjnej regulacji tego trybu. Uwaga ta odnosi się nawet do Polski, w której w tym celu wyodrębniony jest wprawdzie osobny rozdział w Konstytucji (Rozdział XII), zawiera on jednak tylko jeden artykuł (art. 235). Z jednym artykułem mamy do czynienia również w Ustawie Zasadniczej Węgier, w części „Fundamenty” (art. S), jest on jednak jeszcze węższy w treści niż regulacja polska. Regulacje czeska i słowacka nie zawierają nawet takiej regulacji, stąd postanowienia odnoszące się do całej procedury umieszczone są w konstytucjach tych państw w różnych miejscach. Taka wąska regulacja czyni koniecznym pomocnicze korzystanie z innych postanowień konstytucji, jak i stosownych regulaminów parlamentarnych, które przede wszystkim regulują procedurę uchwalania ustaw. Przy takim sięganiu do innych przepisów należy być jednak niezwykle ostrożnym, gdyż nie zawsze są one do pogodzenia z konstytucyjną regulacją trybu zmiany Konstytucji, co wyraźnie widać na przykładzie Konstytucji RP (Szymt 2022, 220–231).

Inicjatywa ustawodawcza odnośnie do zmiany konstytucji przysługuje tylko prezydentom Polski i Węgier, prezydenci Czech i Słowacji są natomiast tego prawa pozbawieni, co nawet dziwi ze względu na posiadanie takiego prawa przez Prezydenta Czechosłowacji na gruncie Konstytucji z 1960 r. i ustawy konstytucyjnej z 1968 r. Prezydenci wszystkich czterech państw nie mają prawa wnoszenia poprawek do procedowanych ustaw zmieniających konstytucje. Nie mają też prawa ich wetowania. Tylko Prezydentowi Polski przysługuje prawo zażądania przeprowadzenia referendum zatwierdzającego ustawę o zmianie konstytucji, tylko jednak w przypadku tzw. trybu kwalifikowanego, tzn. jeżeli nowelizacja dotyczy przepisów rozdziałów I, II lub XII. Tylko Prezydent Węgier ma prawo wystąpić do Sądu Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności uchwalonej ustawy, ale jedynie odnośnie do procedury jej uchwalenia, a nie do treści przyjętej przez Zgromadzenie Krajowe. Prezydenci wszystkich państw podpisują zmiany konstytucji, lecz termin, w którym mają tego dokonać, jest bardzo zróżnicowany.

Dlatego należy, w moim przekonaniu, stwierdzić, że prezydenci wszystkich czterech państw nie odgrywają w procedurze zmiany konstytucji roli, jakiej można oczekiwać od głowy państwa, zwłaszcza gdy wybierana jest w bezpośrednich wyborach. Za pozbawieniem ich w tym zakresie większych uprawnień nie przemawia argumentacja, że są oni odseparowani od spraw politycznych, gdyż jest to słuszne wyłącznie w odniesieniu do kwestii bieżącej polityki, nie zaś fundamentu, jakim jest konstytucyjny system społeczny, polityczny i gospodarczy państwa.

## BIBLIOGRAFIA

- Bahýľová, Lenka, Jan Filip, Pavel Molek, Milan Podhrázký, Radovan Suchánek, Vojtěch Šimíček, Ladislav Vyhnanek. 2010. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde Praha.
- Brodziński, Witold. 1996. „Republika Węgierska”. W *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry*. 167–200. Red. Witold Brodziński, Dariusz Górecki, Krzysztof Skotnicki, Tadeusz Szymczak. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Budziło, Krzysztof. 2008. „Zasady zmiany konstytucji Republiki Węgierskiej”. W *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*. 372–381. Red. Radosław Grabowski, Sabina Grabowska. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Chronowski, Nóra. 2020. „The Post-2010 ‘Democratic Rule of Law’ Practice of the Hungarian Constitutional Court Under a Rule by Law Governance”. *Hungarian Journal of Legal Studies* 61(2): 136–158. <https://doi.org/10.1556/2052.2020.00267>
- Ciapała, Jerzy. 1999. *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Čič, Milan. i in. 1997. *Komentár k Ústave Slovenskej Republiky*. Martin: Matica slovenská.
- Dziemidok-Olszewska, Bożena. Marta Michalczyk-Wliziło. 2022. „Prawo inicjatywy ustawodawczej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w perspektywie porównawczej”. W *Prawo. Państwo. Polityka. Monografia dedykowana Profesorowi Markowi Żmigrodzkiemu*. 91–102. Red. Marta Michalczyk-Wliziło, Małgorzata Podolak. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Filip, Jan. 2008. „Zasady zmiany Konstytucji Republiki Czeskiej”. W *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*. 93–102. Red. Radosław Grabowski, Sabina Grabowska. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Giba, Marián. 2012. „Potrebuje slovenská ústava zmenu?” W *Ústava Slovenskej republiky: 20 rokov v národnom a európskom pohľade*. 193–206. Red. Ladislav Orosz, Marta Breichová Lapčáková, Tomáš Majerčák. Bratislava: Lonnger.
- Giba, Marián. i in. 2019. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer.
- Grabowski, Radosław. 2013. *Zróźnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Grabowski, Radosław. 2014. „Dysfunkcjonalność stosowanej klasyfikacji konstytucji ze względu na tryb ich zmiany na przykładzie współczesnych państw europejskich”. *Gdańskie Studia Prawnicze* 31: 567–580.
- Jirásek, Jiří. 2018. „Změny Ústavy České republiky”. *Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica* 84: 63–73. <https://doi.org/10.18778/0208-6069.84.04>
- Klíma, Karel. 2002. *Ústavní právo*. Dobrá voda: Vydatelství Aleš Čeněk, s.r.o.
- Kruk, Maria. 2010. „Procedura zmiany konstytucji na tle zasad trybu ustawodawczego Republiki Czeskiej (podstawowe dane)”. W *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach Unii Europejskiej*. 13–37. Red. Katarzyna Kubuj, Jan Wawrzyniak. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Laskowska, Marzena. 2010. „Tryb zmiany konstytucji w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem nowych elementów proceduralnych i praktyki)”. W *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach Unii Europejskiej*. 125–164. Red. Katarzyna Kubuj, Jan Wawrzyniak. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Orosz, Ladislav. Katarína Šimuničová. 1998. *Prezident w ústavnóm systéme Slovenskej republiky*. Bratislava: VEDA vydateľ'stvo Slovenskej akademie vied.
- Palúš, Igor. L'udmila Somorová. 2008. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice: Univerzita P.J. Šafárika.
- Posluch, Marian. L'ubor Cibulka. 2006. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Šamorín: Heuréka.

- Safian, Marek. Leszek Bosek. Red. 2016. *Konstytucja RP. T. 2. Komentarz do art. 87–243*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Skotnicki, Krzysztof. 2008. „Zasady zmiany konstytucji Republiki Słowackiej”. W *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*. 311–319. Red. Radosław Grabowski, Sabina Grabowska. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sokolewicz, Wojciech. 2001. „Komentarz do art. 235”. W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T. 2*. Red. Leszek Garlicki. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Svák, Jan. L’ubor Cibulka. 2009. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva.
- Szmyt, Andrzej. 2008. „Zasady zmiany konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*. 257–274. Red. Radosław Grabowski, Sabina Grabowska. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szmyt, Andrzej. 2022. *Tryb zmiany polskich konstytucji*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Wawrzyniak, Jan. 2016. *Sejm a prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Zaleśny, Jacek. 1999. „Tryb zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W *Państwo – Demokracja – Samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciopięciolate Profesora Eugeniusza Zielińskiego*. 142–152. Red. Tadeusz Mołdawa. Warszawa: „Elipsa”.

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.; Dz.U. z 2001 r. Nr 28 poz. 319 ze zm.; Dz.U. z 2006 r. Nr 200 poz. 1471 ze zm.; Dz.U. z 2009 Nr 114 poz. 946).
- Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r. (Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb.).
- Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r. i ustawy konstytucyjne (Ústava Slovenskej Republiky z 1. septembra 1992 č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z., ústavného zákona č. 9/1999 Z. z., ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., ústavného zákona č. 140/2004 Z. z., ústavného zákona č. 323/2004 Z. z., ústavného zákona č. 463/2005 Z. z., ústavného zákona č. 92/2006 Z. z., ústavného zákona č. 210/2006 Z. z., ústavného zákona č. 100/2010 Z. z., ústavného zákona č. 356/2011 Z. z., ústavného zákona č. 232/2012 Z. z., ústavného zákona č. 161/2014 Z. z., ústavného zákona č. 306/2014 Z. z., ústavného zákona č. 427/2015 Z. z., ústavného zákona č. 44/2017 Z. z., ústavného zákona č. 71/2017 Z. z., ústavného zákona č. 137/2017 Z. z., nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 40/2019 Z. z., ústavného zákona č. 99/2019 Z. z. a ústavného zákona č. 422/2020 Z. z.).
- Ustawa Zasadnicza Węgier z dnia 18 kwietnia 2011 r. (Magyar Közlöny z dnia 25 kwietnia 2011 r. Nr 43, s. 10656).
- Konstytucja Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej z dnia 11 lipca 1960 r.* 1967. W *Konstytucje europejskich państw socjalistycznych*. Red. Andrzej Burda. Wrocław–Warszawa–Kraków: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Ustawa konstytucyjna nr 143 z 27 października 1968 r. o Federacji Czechosłowackiej.* 1973. W *Konstytucja Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej*, tłum. M. Kruk i W. Sokolewicz. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.