Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:22:01

Artykuły Studia Iuridica Lublinensia vol. XXV, 2, 2016
DOI: 10.17951/sil.2016.25.2.245

Edyta Tkaczyk
Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie
edytatkaczyk13@wp.pl

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie Konstytucji – aspekty praktyczne

Justification of the Bill on the Amendment of the Constitution – Practical Aspects

STRESZCZENIE

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie Konstytucji musi być załączone za każdym razem, gdy wnioskodawca składa projekty ustawy o zmianie Konstytucji do Sejmu. Regulamin Sejmu w art. 34 ust. 2 określił, co powinno zawierać uzasadnienie. Brak uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie Konstytucji skutkuje tym, że Marszałek Sejmu może zwrócić projekt wnioskodawcy celem uzupełnienia. Nieuzupełnienie braków w uzasadnieniu powoduje, że inicjatywa ustawodawcza o zmianie Konstytucji nie rozpoczyna procesu ustawodawczego. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie Konstytucji jest koniecznym elementem do wszczęcia procedury ustawodawczej w Sejmie.

Słowa kluczowe: uzasadnienie projektu ustawy; zmiana Konstytucji; regulamin Sejmu; proces legislacyjny

Rozważania podjęte w tym artykule zachęcają do spojrzenia na uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie Konstytucji, jaki formułuje się w przypadku przedłożenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji. W zakresie zmian do Konstytucji już na wstępie warto zasygnalizować, że czasami są one skromnie opisane w uzasadnieniu, a czasami w odważnej formie opisują to, co zawiera projekt. Należy zauważyć, iż uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie Konstytucji obejmuje element polityczny (praktyczny). Co prawda, przedłożenie Sejmowi projektu ustawy o zmianie Konstytucji przez uprawniony do tego podmiot w brzmieniu art. 235 ust. 1 Konstytucji oznacza, że chodzi o rodzaj czynności prawnej jednorodnej, przewidzianej dla zwykłego postępowania legislacyjnego zapoczątkowa-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:22:01

nego w art. 118 Konstytucji[1], lecz w tym przypadku nawiązanie jest oczywiste do pojęć zastanych i wiąże się z prawidłowo wykonaną inicjatywą ustawodawczą.

W nauce prawa nie ma zasadniczych różnic co do rozumienia uzasadnienia[2] zwykłego projektu ustawy. To założenie wprowadza, że

> […] przyjęcie czysto literalnej wykładni wyrażenia „projekt ustawy", i to odwołującej się wyłącznie do regulaminu Sejmu, nie tylko nie uwzględnia metod pozajęzykowych wykładni treści przepisów prawnych, ale również, a może przede wszystkim, nie jest korzystne dla samego podmiotu, który wykonuje inicjatywę ustawodawczą. Skupiając się na tym ostatnim elemencie, trzeba podkreślić, że osobne traktowanie projektu rozumianego jako sam tekst propozycji legislacyjnej oraz jego uzasadnienia mogłoby doprowadzić do zablokowania inicjatywy ustawodawczej[3].

Oznacza to, że w dokumencie załączanym do projektu ustawy o zmianie Konstytucji należy opisać, jakie zmiany zostaną naniesione na tekst. Co więcej, stosowne uzasadnienie załączane do projektu ustawy o zmianie Konstytucji jest ważne z punktu widzenia zasad prawnych obowiązujących w danym państwie. Dowodzą tego podejmowane decyzje racjonalne, że dana zmiana Konstytucji jest konieczna[4]. Niemniej świadomość tego, że zmiana Konstytucji może być całkowita bądź częściowa, musi być brana pod uwagę, jeśli rozważamy załączenie do projektu stosownego uzasadnienia. Istotne jest w tym to, że uzasadnienie to tak naprawdę zbiór argumentów, które wyjaśniają konieczność zmian[5].

Niemniej trzeba mieć świadomość, że punktem wyjścia dla każdego uzasadnienia[6], także uzasadnienia projektu ustawy o zmianie Konstytucji, jest art. 118 ust. 3 Konstytucji, który wymaga od wnioskodawców przedstawienia „skutków

---

[1] M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 11; M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy" 1998, nr 2, s. 10; A. Patrzałek, A. Szmyt, *Prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciński, Warszawa 1994, s. 117; A. Szmyt, *Leksykon prawa konstytucyjnego: 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010, s. 108; L. Garlicki, *Uwaga 11 do art. 118*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 2, Warszawa 2001, s. 12; B. Szepietowska, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 101; J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 12; *idem*, *Normatywne regulacje inicjatywy ustawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny" 2004, nr 1, s. 11 i n.; J. Kostrubiec, *Zasady przygotowania rządowego projektu ustawy*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013, s. 74.

[2] L. Garlicki, *Uwaga 19 do art. 235*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej…*, s. 38.

[3] P. Uziębło, *Glosa do postanowienia SN z dnia 9 września 2010 r., III SO 16/10*, „Przegląd Sejmowy" 2011, nr 4, s. 143 i n.

[4] J. Szymanek, *System rządów w projektach i propozycjach zmiany Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy" 2015, nr 5, s. 55 i n.

[5] E. Tkaczyk, *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 235 i n.

[6] *Eadem*, *Pojęcie i rola „uzasadnienia projektu ustawy" w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Legislacyjny" 2010, nr 1, s. 11 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:22:01

finansowych jej wykonania". Wielokrotnie, jeśli dochodziło do sytuacji dyskusyjnych czy z innych względów nietypowych, aktualne stawało się pytanie, jak rozumieć skutki finansowe wykonania projektu ustawy o zmianie Konstytucji. To właśnie Konstytucja jako akt szczególny najwyżej usytuowany w hierarchii aktów prawnych powinna być dobrze uzasadniona. Należy nadmienić, że może się zdarzyć, że zmiany Konstytucji pociągną za sobą obciążenia dla budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W takiej sytuacji konieczne jest przedstawienie w uzasadnieniu skutków, jakie będą wiązać się z tą zmianą.

Uwzględniając istnienie pewnych wymogów formalnych, należy zwrócić uwagę, że istotne jest właściwe opisanie uzasadnienia, na co wskazuje art. 34 ust. 2 regulaminu Sejmu[7]. Są tu określone wymogi, jakie powinno spełniać uzasadnienie do projektu ustawy. Trzeba sobie zdawać sprawę z tego, że elementem koniecznym dla wykonania inicjatywy ustawodawczej jest załączenie do projektu ustawy o zmianie Konstytucji uzasadnienia. Podstawą do takiej interpretacji jest art. 86a regulaminu Sejmu, który mówi, że do postępowania z projektami ustaw o zmianie Konstytucji stosuje się przepisy działu II rozdziału 1, 1a i 14 regulaminu Sejmu. W dziale II znajduje się omawiany art. 34, dotyczący właśnie uzasadnienia. Opracowując uzasadnienie do projektu o zmianie Konstytucji, nie bierze się pod uwagę tego, czy zmiana ta dotyczy całego aktu czy jest tylko częściowa. Podobnie w uzasadnieniu nie ma znaczenia, czy uchylenie lub nadanie odmiennej treści dotyczy wszystkich czy tylko niektórych postanowień ustawy zasadniczej oraz wydania nowych norm konstytucyjnych przewidzianych dla zmiany Konstytucji. Obowiązkiem redaktora legislacyjnego jest tak opisać zmiany, które są zawarte w projekcie ustawy o zmianie Konstytucji, by uzasadnienie oddało ducha zmiany legislacyjnej.

Opracowanie uzasadnienia nie jest łatwym zadaniem. To od redaktora i autora tekstu zależy, czy będzie ono opisane na jedną stronę czy też na kilkanaście stron. Na wstępie należy zaznaczyć, że błędem jest powtarzanie przepisów zawartych w projekcie. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie Konstytucji ma ten walor, że można się zapoznać z intencją projektodawcy. W późniejszym etapie, tuż po uchwaleniu zmian do Konstytucji, można wykorzystać uzasadnienie do wykładni dokonywanej w ramach oceny nowego rozwiązania prawnego. Nie mamy tu do czynienia ze zjawiskiem specyficznym, charakterystycznym tylko dla uzasadnienia projektu ustawy o zmianie Konstytucji. Pojawia się ono także w przypadku projektów zwykłych, do których jest dołączane uzasadnienie. Niemniej uzasadnienie w przypadku projektu ustawy o zmianie Konstytucji nabiera szczególnego znaczenia. W wielu sytuacjach modyfikacje treści norm konstytucyjnych

[7] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r., poz. 32 z późn. zm.).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:22:01

następują w trakcie ich interpretacji i tym bardziej ważne jest dobrze przygotowane uzasadnienie do takiego projektu. Widać z tego, że w praktyce wszystkie wymogi formalne z regulaminu Sejmu należy odnosić do uzasadnienia projektu ustawy o zmianie Konstytucji. Nie trzeba dodawać, że Konstytucja RP nie definiuje pojęcia projektu ustawy o zmianie Konstytucji. Określa ona jedynie szczególny tryb jej uchwalenia, podkreślając przy tym, że taki akt jest ustawą o mocy równej Konstytucji, jest uchwalany w trybie szczególnym, przewidzianym dla jej zmiany, i służy do dokonywania zmian Konstytucji[8].

Trzeba pamiętać, że kształt wymogów formalnych na przestrzeni lat się zmieniał. Ostatecznie, zgodnie z regulaminem Sejmu, uzasadnienie powinno: 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, 3) wskazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, 4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne, 5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenia dla budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, 6) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych, 7) zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej[9].

Poza tym uzasadnienie powinno przedstawiać wyniki konsultacji i dyskusji publicznych, jeżeli były przeprowadzone, oraz zawierać informację o przedstawionych wariantach i opiniach, gdy obowiązek zasięgania takich opinii wynika z przepisów ustawowych. W kontekście zd. 2 ust. 3 art. 34 regulaminu Sejmu pojawia się pytanie, czy w wypadku poselskich projektów, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. W konsekwencji „możliwość blokowania projektów ustaw przed rozpoczęciem pierwszego czytania została wprowadzona w regulaminie Sejmu w 1992 r., przed ustanowieniem obowiązującej Konstytucji, w okresie kształtowania postaw demokratycznego państwa prawnego”[10]. Wszystkie te postulaty należy mieć na uwadze, opracowując uzasadnienie do zmian w Konstytucji. Trzeba zauważyć, że są one zupełnie inaczej definiowane na szczeblu zmian do Konstytucji. To projektodawcy tych zmian są zmuszeni je opisać tak, by uzasadnienie w pełni wpisywało się w postanowienia regulaminu Sejmu.

[8] Por. J. Kostrubiec, *Źródła prawa*, [w:] L. Dubel, J. Kostrubiec, G. Ławnikowicz, Z. Markwart, *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa 2011, s. 329.

[9] J. Jaskiernia, *Badanie zgodności projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 7, s. 19–33.

[10] R. Piotrowski, *Uwagi o zgodności z konstytucją badania dopuszczalności inicjatywy ustawodawczej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 665.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:22:01

Kolejna bardzo ważna kwestia dotyczy tego, że Marszałek Sejmu może zwrócić każdy projekt wnioskodawcy (w omawianym przypadku będzie to projekt o zmianie Konstytucji), jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom określonym powyżej. W efekcie jest to bardzo znaczące uprawnienie marszałka, ponieważ w przypadku projektu o zmianie Konstytucji mogą nastąpić sytuacje, przez które nie zostanie nadany bieg projektowi ze względu na braki w uzasadnieniu.

Warto również odnotować, że analizując wymogi, jakie musi spełniać uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie Konstytucji, widać, iż wymagania te są tożsame co do projektu ustawy zwykłej, lecz z tym zastrzeżeniem, że np. do takiego uzasadnienia nie są wymagane projekty aktów niższego rzędu. Z tego punktu widzenia można zaryzykować stwierdzenie, że warunki formalne uzasadnienia są ogólnikowo sformułowane i pozwalają podmiotom prawa inicjatywy ustawodawczej na dowolne formułowanie zapisów w uzasadnieniu. Pokazują to zresztą postanowienia zawarte w art. 34 ust. 2 regulaminu Sejmu, które pozwalają na dowolność opisu w uzasadnieniu. Wydaje się (i jest to zrozumiałe), że dla zmiany Konstytucji powinny zostać ustanowione bardziej szczegółowe wymogi[11]. Nie mogą to być lakoniczne zdania, które uzasadniają potrzebę tworzenia prawa na poziomie ustawy zasadniczej[12]. Trzeba mieć na uwadze, że tak ważny akt, jak konstytucja, powinien być opatrzony bardziej szczegółowym uzasadnieniem niż projekt ustawy zwykłej. Dodatkowym argumentem przemawiającym za takim pojmowaniem tego zagadnienia jest treść preambuły do Konstytucji RP, która stanowi swego rodzaju uzasadnienie aktu[13].

[11] J. Mordwiłko, *Możliwość zbadania zgodności projektu ustawy i uchwały z prawem w świetle regulaminu Sejmu*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, wyb. i oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, t. 1, Warszawa 2010, s. 194.

[12] Sejm może zmieniać prawo, ale powinien to robić w konstytucyjnych granicach. Tak: R. Piotrowski, *Zagadnienie granic zmiany konstytucji w państwie demokratycznym*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne*, red. J. Czajkowski, Kraków 2007, s. 275.

[13] M.E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz procesie stanowienia polskiego prawa w latach 1989–2007*, Lublin 2009, s. 330 i n.; M. Granat, *Zasada pomocniczości jako norma konstytucyjna. Czy wstęp do konstytucji zobowiązuje?*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 68 i n.; A. Ławniczak, *Kwestie modyfikacji treści lub usunięcie preambuły do Konstytucji RP*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 133 i n.; K.A. Strzępek, *Znaczenie prawne wstępu do Konstytucji z RP z 1997 roku*, Warszawa 2013, s. 115 i n.; A. Gwiżdż, *Wstęp do Konstytucji – zagadnienia prawne*, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997, s. 183; J. Trzciński, M. Wiącek, *Znaczenie wstępu do Konstytucji dla interpretacji statusu jednostki w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 1: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 74.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:22:01

Należy dodać, iż uzasadnienie ma do wypełnienia pewną rolę. Mówiąc o roli uzasadnienia, trzeba zwrócić uwagę na to, że w przypadku projektu o zmianie Konstytucji jest to uzasadnienie do szczególnego aktu.

Spośród wielu problemów dotyczących uzasadnienia projektu ustawy o zmianie Konstytucji pojawia się kolejne pytanie: jak rozumieć wymogi zawarte w ust. 2 art. 34 w pkt. od 1 do 7 w odniesieniu do uzasadnienia projektu o zmianie Konstytucji? „Regulamin Sejmu w art. 34 ust. 7 w sposób wyraźny uprawnia marszałka do zwrotu wnioskodawcy projektu ustawy, jeżeli jego uzasadnienie nie odpowiada wymogom regulaminowym”[14]. Tu rodzi się pytanie, jak powinien zachować się Marszałek Sejmu w odniesieniu do braków formalnych w uzasadnieniu do konstytucji.

Generalnie do propozycji zmian Konstytucji w praktyce są załączane uzasadnienia. Sprawę należy ocenić przez praktyczną analizę uzasadnień do konstytucji w projektach wniesionych w kilku kadencjach. Głównie chodzi o to, że konstytucja – jako akt stojący najwyżej w hierarchii aktów prawnych – musi zostać poddana pełnemu procesowi legislacyjnemu i musi być do niej załączone stosowne uzasadnienie. Oczywiście zastanawiające jest, jak rozumieć przesłanki z art. 34 ust. 2 regulaminu Sejmu w odniesieniu do tak ważnego aktu.

Należy zauważyć, że wniesienie projektu ustawy o zmianie Konstytucji do laski marszałkowskiej rodzi po stronie Marszałka Sejmu obowiązek podjęcia wstępnej kontroli tego projektu wraz z uzasadnieniem. Z tego punktu widzenia o kontroli uzasadnienia przez Marszałka Sejmu można mówić w dwóch aspektach. Po pierwsze, aspekt formalny odnosi się do obowiązku badania uzasadnienia pod kątem dopełnienia wymogów regulaminowych, tzn. czy w uzasadnianiu wymieniono wszystkie parametry dotyczące uzasadnienia. Natomiast patrząc przez pryzmat analizy materialnej, uzasadnienie powinno być skontrolowane pod względem merytorycznych zagadnień opisanych w jego treści. Chodzi o to, czy parametry opisane w uzasadnieniu zostały ujęte w sposób pełny i wyczerpujący. Ocena uzasadnienia projektu ustawy o zmianie Konstytucji tak naprawdę pozostaje w gestii Marszałka Sejmu. Ze zrozumiałych powodów nie ma on żadnych instrumentów w postaci komisji, która opiniowałaby zawartość uzasadnienia zarówno pod względem formalnym, jak i materialnym. Takie kontrole są jednak elementem koniecznym dla wykonania inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany konstytucji. Wiadomo przecież, że to Marszałek Sejmu dokonuje oceny uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie Konstytucji i w momencie, gdy nie dostrzeże żadnych uchybień w uzasadnieniu, wówczas nadaje bieg projektowi.

Należy zauważyć, że ewentualne zwrócenie projektu ustawy powinno być uzależnione od stopnia niezgodności uzasadnienia z wymogami prawnymi. Po-

[14] K. Kubuj, *Rola Marszałka Sejmu w postępowaniu ustawodawczym*, „Przegląd Emisyjny” 2004, nr 2, s. 2 i n.; S. Patyra, *Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw – zarys problemu*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, Vol. 22, s. 497 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:22:01

trzeba dokonania takiej oceny nie zachodzi w przypadku braku uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie Konstytucji. Wówczas rolą Marszałka Sejmu jest zwrócić projekt i nie nadawać mu biegu. Trzeba sobie zdawać sprawę z tego, że przedłożenie projektu ustawy o zmianie Konstytucji bez uzasadnienia jest sprzeczne z prawem w znaczeniu formalnym. Jednocześnie w regulaminie Sejmu jest mowa o tym, że marszałek może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy – w omawianym przypadku projekt ustawy o zmianie Konstytucji ma tak naprawdę charakter uznaniowy. Należy zauważyć, że w przypadku braku uzasadnienia nie został wskazany termin, w którym należałoby dołączyć bądź uzupełnić uzasadnienie.

Zwrócenie projektu ustawy o zmianie Konstytucji ze względu na brak uzasadnienia bądź braki formalne w uzasadnieniu tak naprawdę wstrzymuje wykonanie inicjatywy ustawodawczej. Marszałek Sejmu otrzymał kompetencję do pozbawienia podmiotów prawa inicjatywy ustawodawczej i skorzystania z niego zgodnie z art. 118 w zw. z art. 235 Konstytucji.

Ocena praktyczna uzasadnień do projektów ustaw o zmianie Konstytucji wskazuje, że zostały one opisane na jednej czy kilku stronach. Warto przywołać kilka uzasadnień do projektów ustaw o zmianie Konstytucji, które wpłynęły w ostatnich kadencjach Sejmu.

W poselskim projekcie ustawy o zmianie Konstytucji[15] odwołano się do wydarzeń, które spowodowały spór wokół Trybunału Konstytucyjnego, ukazując wadliwość przepisów dotyczących tej instytucji, a zwłaszcza norm konstytucyjnych. W tym uzasadnieniu oceniono, że przepisy konstytucji są wadliwe i odwołano się także do jednej z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa – *nemo iudex causa sua*. Jako przykład proponowanych rozwiązań przywołano Federalny Trybunał Konstytucyjny w Niemczech. W kwestii oceny skutków wskazano, że projekt ustawy wywołuje pozytywne skutki społeczno-gospodarcze i nie rodzi skutków dla budżetu państwa i budżetów samorządu terytorialnego.

Tak silnie akcentowana praktyka znalazła swój wyraz w kolejnym poselskim uzasadnieniu do projektu[16]. Autorzy odwołali się w nim do urzeczywistnienia zasady suwerenności narodu i przekonań o pożytkach płynących z rozszerzania praw politycznych. Wnioskodawca odwołał się w uzasadnieniu do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, wskazując na regulacje, które nie zapewniają jej równego statusu z projektami zgłoszonymi przez inne podmioty. Jeśli chodzi o referendum krajowe, to wskazano na praktyczne zamarcie tej instytucji. Innymi słowy, w tym uzasadnieniu oceniono rozwiązania prawne przyjęte w obecnie obowiązującej Konstytucji i połączono je z praktycznymi wnioskami.

Natomiast projekt ustawy o zmianie Konstytucji dotyczący zagwarantowania lasom będącym własnością Skarbu Państwa ochrony przed procesem przekształ-

[15] Druk sejmowy nr 1666, VIII kad. Sejmu.
[16] Druk sejmowy nr 1646, VII kad. Sejmu.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:22:01

ceń własnościowych (w tym komercjalizacji i prywatyzacji[17]) został odrzucony w trzecim czytaniu. Autorzy uzasadnienia odwołali się do art. 5, wskazując na podstawowe funkcje naszego państwa i cele jego działania. W uzasadnieniu przywołano art. 82 Konstytucji, podkreślając, że każdy jest zobowiązany do dbania o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie pogorszenie tego stanu. W uzasadnieniu wskazano, że przepisy Konstytucji ustanawiają prawo człowieka do środowiska w znaczeniu przedmiotowym, którego treść można wyprowadzić z art. 5, art. 68 ust. 4, art. 74 oraz art. 86.

W przedstawionym przez prezydenta projekcie ustawy o zmianie Konstytucji RP, umożliwiającym zmiany systemu w wyborach do Sejmu, bardzo krótko opisano, iż projekt stanowi podstawę prawną określenia systemu wyborczego w wyborach do Sejmu w ustawie. W tym uzasadnieniu dano wyraz, że konieczne będzie wydanie nowej ordynacji wyborczej do Sejmu.

Z kolei poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., dotyczący rozszerzenia przesłanek biernego prawa wyborczego do Sejmu RP i Senatu, został opatrzony oceną skutków regulacji[18]. W tej dwuwersowej ocenie zwrócono uwagę, iż projekt zostaje poza zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej. Wejście w życie ustawy nie spowoduje konsekwencji dla budżetu państwa. W omawianym wcześniej uzasadnieniu także wskazano, że projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, lecz nie nazwano tego oceną skutków regulacji[19].

Podobnie ocena skutków regulacji została załączona do poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., dotyczącego zniesienia przepisów odnoszących się do immunitetu formalnego przysługującego posłom i senatorom[20].

Z kolei w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji, dotyczącym wyeliminowania wpływu samorządów (korporacji) zawodowych na dostęp do zawodów osób, które pragną go wykonywać, zawarto dane statystyczne[21]. Opisano w nim, ile osób przystąpiło do egzaminu na aplikację adwokacką, radcowską, notarialną, komorniczą i referendalną. Zawarto także informację, ile osób uzyskało pozytywny wynik z egzaminów konkursowych.

---

[17] Druk sejmowy nr 2374, VII kad. Sejmu.

[18] Druk sejmowy nr 432, VI kad. Sejmu.

[19] W. Kozłowski, M. Matczak, O. Luty, *Ocena skutków regulacji a krajowy i wspólnotowy proces prawotwórczy*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Wierzba, 3–5 czerwca 2004 r.*, red. M. Kruk, Kraków 2005; A. Szpringer, W. Rogowski, *Problemy metodologiczne oceny skutków regulacji w Polsce – czy powstają nowe perspektywy ekonomicznej analizy prawa*, [w:] *Ocena skutków regulacji, poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, red. A. Szpringer, W. Rogowski, Warszawa 2007, s. 8.

[20] Druk sejmowy nr 433, VI kad. Sejmu.

[21] Druk sejmowy nr 1518, VI kad. Sejmu.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:22:01

Najobszerniejsze uzasadnienie załączono do projektu ustawy o zmianie Konstytucji dotyczące zmiany przepisów dotyczących składu Sejmu i Senatu, zasad przeprowadzania wyborów do Sejmu, zakresu parlamentarnego immunitetu formalnego, zasad rozpatrywania prezydenckiego weta przez Sejm, zasad orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach o zbadanie zgodności ustaw z Konstytucją z wniosku Prezydenta (łącznie 13 stron). Uzasadnienie zostało podzielone na części. Pierwsza to uwagi wstępne, druga – szczegółowa analiza zmian w Konstytucji RP (art. 1 projektu nowelizacji), zawarto w niej dane statystyczne dotyczące liczby mandatów przypadających w poszczególnych województwach. Trzecia część to uwagi końcowe, czyli brak obciążeń dla budżetu państwa oraz stwierdzenie, że projekt nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Wskazano tu również, które ustawy zwykłe należy znowelizować. Ciekawie zarysowało się uzasadnienie przedstawione przez prezydenta do projektu ustawy o zmianie Konstytucji, który dotyczył wprowadzenia rozwiązań ułatwiających efektywne wykonywanie prawa UE przez pełną realizację zobowiązań zaciągniętych w Traktacie akcesyjnym w zakresie uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej i przyjęcia euro[22]. W uzasadnieniu tym dokonano szczególnego opisu dotychczasowego stanu prawnego oraz potrzebę i cel ustawy o zmianie Konstytucji. Przedstawiono ponadto różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym i uwzględniono najważniejsze skutki projektowanej regulacji, tj. skutki finansowe projektu. W uzasadnieniu zawarto kwestie zgodności z prawem Unii Europejskiej. Dodatkowo przywołano konkretne artykuły i dokonano opisu, o czym traktuje dana jednostka. Jest to o tyle istotne, że w metodologii opracowywania uzasadnień nie należy powtarzać zapisów o zmianie projektu.

Podsumowując, można stwierdzić, że niektóre z uzasadnień do projektów zmiany Konstytucji miały charakter tylko uzasadnień do projektu ustawy o zmianie Konstytucji. Inny rodzaj uzasadnień to uzasadnienia racjonalizatorskie[23], które racjonalny prawodawca powinien rozwiązać, czyli powinien się nimi zająć. Oceniając przenalizowane uzasadnienie, stwierdza, czy wszystkie uzasadnienia zostały załączone do projektów ustaw o zmianie Konstytucji. Po wstępnej kontroli przez Marszałka Sejmu zostaje tym projektom nadany bieg. Kategoryzując te uzasadnienia, za każdym razem Marszałek Sejmu musi podejść do nich indywidualnie, gdyż treść zawarta w tym dokumencie dotyczy pojedynczej zmiany bądź zmiany zawartej na kilku stronach tekstu.

Reasumując, można stwierdzić, że ocenienie roli uzasadnień do projektu ustawy o zmianie Konstytucji można rozpatrywać zarówno w odniesieniu do postanowień ujętych w regulaminie Sejmu, jak i z punktu widzenia ogólnych postu-

[22] Druk sejmowy nr 3598, VI kad. Sejmu.

[23] Tak: J. Wróblewski, *Uzasadnienie aktu prawodawczego*, „Państwo i Prawo" 1987, z. 1, s. 22 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:22:01

latów racjonalnego tworzenia prawa[24] oraz jego złożonych konkretnych funkcji. Biorąc pod uwagę uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie Konstytucji z punktu widzenia ogólnych postulatów racjonalnego tworzenia prawa, należy je traktować jako zbiór argumentów koniecznych do wskazania, że za nim przemawiają określone dane wypływające z wiedzy popartej stosownymi wynikami, analizami, badaniami czy danymi statystycznymi. Dlatego uzasadnienie projektu ustawy o zmianie Konstytucji, które swój początek bierze z postanowień regulaminu Sejmu, powinno być przygotowane w oparciu o możliwie wysokie standardy, gdyż dotyczy aktu o najwyższej mocy prawnej w państwie.

Na obecnym etapie nie sposób opracować klasycznego wzorca dla uzasadnienia projektu ustawy o zmianie Konstytucji. Za każdym razem to autor uzasadnienia musi się zmierzyć z problematyką, jaka jest zawarta w projekcie i opisać ją w sposób pozwalający czytelnikowi zrozumieć zawiłości przedstawione w projekcie. Innymi słowy, uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie Konstytucji jest szczególnego rodzaju dokumentem, który należy załączyć, gdyż od dobrze opracowanego uzasadnienia zależy wszczęcie całego procesu ustawodawczego. Projektodawca zmian do Konstytucji powinien pamiętać o tym, że uzasadnienie ma zawierać argumenty za wprowadzeniem zmian. Nie tylko posłowie będą się z nim zapoznawać, ale także obywatele. Dobrze opracowane uzasadnienie jest tak naprawdę wprowadzeniem do zmian opisanych w poszczególnych jednostkach redakcyjnych aktu. To z uzasadnienia dowiadujemy się, jakie są intencje projektodawcy i jakie zmiany chce wprowadzić.

BIBLIOGRAFIA

Druk sejmowy nr 432, VI kad. Sejmu.
Druk sejmowy nr 433, VI kad. Sejmu.
Druk sejmowy nr 1518, VI kad. Sejmu.
Druk sejmowy nr 3598 VI kad. Sejmu.
Druk sejmowy nr 1646, VII kad. Sejmu.
Druk sejmowy nr 2374, VII kad. Sejmu.
Druk sejmowy nr 1666, VIII kad. Sejmu.
Garlicki L., *Uwaga 11 do art. 118*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 2, Warszawa 2001.
Garlicki L., *Uwaga 19 do art. 235*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 2, Warszawa 2001.
Granat M., *Zasada pomocniczości jako norma konstytucyjna. Czy wstęp do konstytucji zobowiązuje?*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009.
Gwiżdż A., *Wstęp do Konstytucji – zagadnienia prawne*, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997.

[24] Por. J. Kostrubiec, *Podstawy teorii prawa w legislacji administracyjnej*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *op. cit.*, s. 38–41.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:22:01

Jaskiernia J., *Badanie zgodności projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, „Państwo i Prawo" 1999, z. 7.

Kostrubiec J., *Podstawy teorii prawa w legislacji administracyjnej*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013.

Kostrubiec J., *Zasady przygotowania rządowego projektu ustawy*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013.

Kostrubiec J., *Źródła prawa*, [w:] L. Dubel, J. Kostrubiec, G. Ławnikowicz, Z. Markwart, *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa 2011.

Kozłowski W., Matczak M., Luty O., *Ocena skutków regulacji a krajowy i wspólnotowy proces prawotwórczy*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Wierzba, 3–5 czerwca 2004 r*., red. M. Kruk, Kraków 2005.

Kruk M., *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy" 1998, nr 2.

Kubuj K., *Rola Marszałka Sejmu w postępowaniu ustawodawczym*, „Przegląd Emisyjny" 2004, nr 2.

Kudej M., *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995.

Ławniczak A., *Kwestie modyfikacji treści lub usunięcie preambuły do Konstytucji RP*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010.

Mordwiłko J., *Możliwość zbadania zgodności projektu ustawy i uchwały z prawem w świetle regulaminu Sejmu*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, wyb. i oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, t. 1, Warszawa 2010.

Patrzałek A., Szmyt A., *Prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciński, Warszawa 1994.

Patyra S., *Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw – zarys problemu*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2014, Vol. 22.

Piotrowski R., *Uwagi o zgodności z konstytucją badania dopuszczalności inicjatywy ustawodawczej*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2014, t. XXXI.

Piotrowski R., *Zagadnienie granic zmiany konstytucji w państwie demokratycznym*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne*, red. J. Czajkowski, Kraków 2007.

Stefaniuk M.E., *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz procesie stanowienia polskiego prawa w latach 1989–2007*, Lublin 2009.

Strzępek K.A., *Znaczenie prawne wstępu do Konstytucji z RP z 1997 roku*, Warszawa 2013.

Szepietowska B., [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006.

Szmyt A., *Leksykon prawa konstytucyjnego: 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010.

Szpringer A., Rogowski W., *Problemy metodologiczne oceny skutków regulacji w Polsce – czy powstają nowe perspektywy ekonomicznej analizy prawa*, [w:] *Ocena skutków regulacji, poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, red. A. Szpringer, W. Rogowski, Warszawa 2007.

Szymanek J., *System rządów w projektach i propozycjach zmiany Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy" 2015, nr 5.

Tkaczyk E., *Pojęcie i rola „uzasadnienia projektu ustawy" w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Legislacyjny" 2010, nr 1.

Tkaczyk E., *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014.

Trzciński J., Wiącek M., *Znaczenie wstępu do Konstytucji dla interpretacji statusu jednostki w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 1: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:22:01

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r., poz. 32 z późn. zm.).

Uziębło P., *Glosa do postanowienia SN z dnia 9 września 2010 r., III SO 16/10*, „Przegląd Sejmowy" 2011, nr 4.

Wawrzyniak J., *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005.

Wawrzyniak J., *Normatywne regulacje inicjatywy ustawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny" 2004, nr 1.

Wróblewski J., *Uzasadnienie aktu prawodawczego*, „Państwo i Prawo" 1987, z. 1.

SUMMARY

The justification of the bill on the amendment of the Constitution must be attached every time the petitioner files a bill on the amendment of the Constitution to the Sejm. The regulations of the Sejm in the art. 34 § 2 stipulate the required provisions of the justification. Lack of justification with regard to the bill on the amendment of the Constitution will cause the Speaker of the Sejm to return the petition and require the petitioner to complete it. In the event of a failure to complete the justification, the right of legislative initiative on the amendment of the Constitution will not commence the legislative process. Justification to the bill on the amendment of the Constitution is obligatory to initiate the legislative proceedings in the Sejm.

Keywords: justification of the bill; amendment of the constitution; regulations of the Sejm legislative process