



Stanisław Bożyk*

Uniwersytet w Białymstoku

KONSTITUCYJNE RAMY INICJATYWY USTAWODAWCZEJ W PARLAMENCIE RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

1. We wszystkich postępowaniach zmierzających do uchwalenia ustawy wszczęcie takiego postępowania następuje zawsze z chwilą wykonania inicjatywy ustawodawczej, która stanowi tym samym pierwszy etap rozbudowanej procedury ustawodawczej. W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że inicjatywa ustawodawcza oznacza prawo wnoszenia pod obrady parlamentu projektów ustaw przez określone podmioty ze skutkiem prawnym polegającym na formalnym wszczęciu postępowania ustawodawczego¹. Zasadniczym celem tak rozumianej inicjatywy ustawodawczej jest więc w każdym wypadku zobligowanie parlamentu przez wnioskodawcę do rozpatrzenia zgłoszonego projektu ustawy w ramach przyjętej procedury i ustosunkowanie się do niego poprzez uchwalenie danej ustawy bądź też odrzucenie przedłożonego projektu.

Podmioty, którym przysługuje prawo inicjowania aktów ustawodawczych, wyliczają zazwyczaj postanowienia ustaw zasadniczych. Z analizy treści współczesnych konstytucji wynika, że przyznają one prawo inicjatywy ustawodawczej przede wszystkim organom władzy wykonawczej (rządowi i głowie państwa) oraz deputowanym. W przypadku inicjatyw poselskich prawo to przysługuje najczęściej pojedynczym członkom parlamentu (np. w amerykańskim Kongresie oraz w brytyjskiej Izbie Gmin), ale w niektórych parlamentach projekt ustawy może być zgłoszony wyłącznie przez określoną liczbę parlamentarzystów (przykładowo, w austriackiej Radzie Narodowej uprawnienie to przysługuje grupie minimum 5 deputowanych). Ponadto uprawnienie do występowania z inicjatywami ustawodawczymi gwarantuje się zazwyczaj drugim izmom parlamentu

* stanislaw.bozyk@interia.pl

¹ Por. m.in. A. Patrzalek, A. Szymt, *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej* [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1994, s. 117 i nn.; M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 11 i nn.; J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka* [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 11 i nn.

oraz komisjom parlamentarnym, a niekiedy także obywatelom w postaci inicjatywy ludowej. Sporadycznie prawo inicjatywy ustawodawczej przyznawane jest natomiast w treści ustaw zasadniczych bezpośrednio frakcjom (klubom) parlamentarnym, tak jak czynią to obowiązujące konstytucje Republiki Portugalskiej (art. 167 ust.1) i Konfederacji Szwajcarskiej (art. 160). Faktycznie jednak frakcje parlamentarne powszechnie korzystają z tego uprawnienia, bowiem zawsze posiadają one taką liczbę deputowanych, która umożliwia im zgłoszenie projektu ustawy pod obrady parlamentu².

2. W Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku³ problematyka inicjatywy ustawodawczej nie została uregulowana w jednym jej przepisie, lecz w treści trzech odrębnych artykułów⁴. Listę podmiotów, którym zostało zagwarantowane generalnie prawo inicjowania projektów ustaw, wymienia art. 118. Odrębnie, w art. 221 i 222, określono ogólne zasady wykonywania inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do projektu ustawy budżetowej i projektów innych ustaw dotyczących finansów publicznych państwa. Wreszcie w art. 235 wskazano podmioty dysponujące prawem przedkładania projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP.

Obowiązująca Konstytucja RP wylicza większość podmiotów dysponujących prawem zgłaszania projektów ustaw w treści art. 118 ust. 1. Przepis ten stanowi, że: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów”. Kolejny podmiot mający w tym zakresie prawo inicjatywy wymienia art. 118 ust. 2: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”⁵. W tym wypadku przepis art. 118 ust. 2 przewiduje ponadto, że szczegółowy tryb postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej obywateli zostanie uregulowany w odrębnej ustawie, co uczyniła ostatecznie ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli⁶. Ze sformułowania art. 118 ust. 3 Konstytucji wynika z kolei jednoznacznie, że wnioskodawcy wszystkie projekty ustaw wnoszą do Sejmu, gdyż w polskim prawie parlamentarnym nie przewiduje się, jak ma to miejsce w wielu współczesnych systemach ustrojowych, że projekt ustawy może być skierowany – w ra-

² Por. S. Bożyk, *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 17 i nn.

³ Dz. U. Nr 78, poz. 483.

⁴ Por. np. M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 12 i nn.

⁵ To wyliczenie podmiotów prawa inicjatywy ustawodawczej ma charakter enumeratywny. Tym samym żaden inny podmiot nie może być wyposażony w prawo inicjatywy ustawodawczej ani takiej inicjatywy wykonywać, chyba że zostanie stworzona ku temu podstawa prawna w drodze odrębnego unormowania konstytucyjnego, por. m.in. L. Garlicki, *Artykuł 118 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 13.

⁶ Dz. U. Nr 62, poz. 688.

mach inicjatywy ustawodawczej – zarówno do pierwszej, jak też do drugiej izby parlamentu.

Wśród podmiotów, którym przepis art. 118 ust. 1 Konstytucji przyznał prawo inicjatywy ustawodawczej, w pierwszej kolejności wymienieni zostali posłowie. Ze sformułowania tego przepisu konstytucyjnego nie wynika jednak, czy jest to indywidualne uprawnienie posłów, czy też mogą oni korzystać z niego tylko w ramach określonej grupy deputowanych⁷. Dlatego też konkretyzacja tej ogólnej normy konstytucyjnej znalazła się w treści regulaminu Sejmu, który przewiduje, iż poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. W konsekwencji przyznanie w treści regulaminu prawa zgłoszenia do Sejmu projektu ustawy przez grupę co najmniej 15 posłów oznacza, że z inicjatywą taką może wystąpić samodzielnie każdy klub poselski, albowiem grupa 15 posłów stanowi faktycznie minimalną liczbę warunkującą zorganizowanie klubu poselskiego (parlamentarnego) na zasadzie przynależności politycznej jego członków. Tym samym z formalnymi inicjatywami ustawodawczymi mogą występować także ugrupowania tworzące opozycję parlamentarną, ale pod warunkiem iż zgłoszony przez nich projekt ustawy będzie podpisany przez minimum 15 posłów.

Kolejnym podmiotem, któremu Konstytucja RP przyznaje prawo zgłaszania inicjatyw ustawodawczych, jest Senat. Ze sformułowania art. 118 ust. 1 wynika, że inicjatywa Senatu może być zrealizowana jedynie w formie uchwały podjętej większością głosów senatorskich, czyli musi to być faktycznie inicjatywa całej drugiej izby parlamentu. Tak więc przyznanie prawa inicjatywy ustawodawczej określonej grupie senatorów lub jednemu z wewnętrznych organów Senatu byłoby niedopuszczalne w świetle przepisów ustawy zasadniczej⁸.

Przepis art. 118 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. zalicza do grona podmiotów posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej także oba organy egzekutywy, a więc Prezydenta RP oraz Radę Ministrów. Jest to niewątpliwie rozwiązanie niezbyt często wykorzystywane we współczesnych systemach ustrojowych, gdyż z reguły prawo inicjowania projektów aktów ustawodawczych przysługuje tylko jednemu członowi dualistycznej władzy wykonawczej i jest to zazwyczaj rząd, a nie głowa państwa. W świetle przepisów Konstytucji RP inicjatywa prezydencka może być wykonywana tylko przez Prezydenta RP, a kiedy urząd ten zostanie opróżniony, przez zastępującego go marszałka Sejmu lub marszałka Senatu⁹.

⁷ Zawarte w art. 118 ust. 1 Konstytucji RP sformułowanie, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje „posłom” prowadzi do wniosku, iż poselskie prawo wykonania inicjatywy ustawodawczej należy rozumieć jako prawo „współuczestniczenia” w przedkładaniu projektu ustawy. Oznacza to więc, że posłowie nie mogą występować z inicjatywami ustawodawczymi indywidualnie, por. A. Szmyt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 32 i nn.

⁸ Por. L. Garlicki, *Artykuł 118...*, s. 16.

⁹ Zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 4 ustawy zasadniczej inicjatywy ustawodawcze Prezydenta RP są zwolnione od wymogu uzyskania kontrasygnaty ze strony Prezesa Rady Ministrów.

Wszelkie inicjatywy ustawodawcze Rady Ministrów z kolei mogą przejawiać się wyłącznie „w formie uchwały tego organu podjętej przy zachowaniu wymagań dotyczących kworum i większości”¹⁰. Tak więc ani Prezes Rady Ministrów, ani też poszczególni członkowie rządu (ministrowie) nie są konstytucyjnie umocowani do samodzielnego występowania z rządowymi projektami aktów ustawodawczych.

Istotnym novum w zakresie konstytucyjnego określenia kręgu podmiotów mających prawo inicjatywy ustawodawczej, wprowadzonym przez Konstytucję RP z 1997 r., jest instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. W tej materii art. 118 ust. 2 przewiduje jedynie, że prawo wystąpienia z taką inicjatywą posiada co najmniej 100 000 obywateli dysponujących czynnym prawem wyborczym do Sejmu, odsyłając jednocześnie do szczegółowej regulacji procedury inicjowania projektów obywatelskich w ustawodawstwie zwykłym¹¹. Przepisy wspomnianej wcześniej ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (art. 5 i 6) przewidują, że grupa co najmniej 15 obywateli może utworzyć komitet inicjatywy ustawodawczej i po wstępnym zebraniu minimum 1000 podpisów obywateli popierających projekt, zawiadomić marszałka Sejmu o utworzeniu takiego komitetu, dołączając zawsze do zawiadomienia przygotowany projekt ustawy. Jeżeli zawiadomienie wraz z projektem ustawy spełniają wymogi stawiane przez obowiązujące regulacje prawne i marszałek postanowi o przyjęciu zawiadomienia, to wówczas może się rozpocząć kampania promocyjna na rzecz zgłoszonego projektu ustawy i zbieranie wymaganej przez przepisy konstytucyjne liczby podpisów obywateli. Dopiero po zebraniu 100 000 podpisów pełnomocnik komitetu wnosi do marszałka Sejmu projekt ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów popierających ten projekt¹².

Ze sformułowania art. 118 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że wnioskodawcy wszystkie projekty ustaw wnoszą do Sejmu. Jest to w pełni uzasadnione, albowiem w polskim prawie parlamentarnym etap sejmowego postępowania z projektem ustawy poprzedza każdorazowo fazę postępowania ustawodawczego w Senacie. W tym samym przepisie określony też został jedyny konstytucyjny warunek wykonania inicjatywy ustawodawczej. Jest nim nałożony na wnioskodawcę, przedkładającemu Sejmowi projekt ustawy, obowiązek przedstawienia wraz z tym projektem skutków finansowych wykonania proponowanej ustawy. Pozostałe wymogi, jakie powinien spełniać każdy projekt aktu ustawodawczego, zostały wyraźnie sprecyzowane w postanowieniach regulaminu Sejmu¹³.

Bardzo wyraźnie określonym warunkiem regulaminowym wykonania prawa inicjatywy ustawodawczej jest złożenie projektu ustawy w formie pisemnej na

¹⁰ L. Garlicki, *Artykuł 118...*, s. 17.

¹¹ Zob. szerzej P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006, s. 117 i nn.

¹² Por. J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 27 i nn.

¹³ Por. M. Kruk, *Prawo inicjatywy...*, s. 25 i nn.

ręce marszałka Sejmu. Wnosząc projekt ustawy, wnioskodawca wskazuje jednocześnie swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem. Za każdym razem do projektu ustawy musi być też dołączone uzasadnienie, które powinno: 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, 3) wykazywać 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 obciążenie 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. W uzasadnieniu powinny być też przedstawione wyniki przeprowadzonych konsultacji oraz informacje o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. Jeżeli nie przeprowadzono jednak wymaganych konsultacji, a projekt został wniesiony przez posłów lub komisję sejmową, to wówczas marszałek Sejmu jest zobowiązany skierować taki projekt do konsultacji przed nadaniem mu dalszego biegu w procesie ustawodawczym, a do uzasadnienia wniesionego przez Radę Ministrów projektu ustawy muszą być dołączone projekty podstawowych aktów wykonawczych.

Jeśli jednak przedłożone uzasadnienie projektu ustawy nie odpowiada wymogom prawnym, marszałek Sejmu może zwrócić zgłoszony projekt jego wnioskodawcy. Natomiast w sytuacji, kiedy pojawi się wątpliwość, czy zgłoszony projekt ustawy jest zgodny z przepisami prawa, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować go do Komisji Ustawodawczej celem wyrażenia opinii o treści tego projektu. Gdy komisja ta większością 3/5 głosów zaopiniuje projekt jako niedopuszczalny, marszałek Sejmu otrzymuje podstawę do odmowy nadania dalszego biegu temu projektowi. Należy poza tym zwrócić uwagę, że obowiązkiem marszałka Sejmu po otrzymaniu przez niego projektu ustawy (z wyjątkiem projektów wnoszonych przez Prezydenta oraz Radę Ministrów), ale jeszcze przed skierowaniem go do pierwszego czytania, jest zarządzenie sporządzenia przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie zgodności treści wniesionego projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej.

Nie ulega wątpliwości, że przyznanie marszałkowi Sejmu, związanemu każdorazowo ze sprawującą w danym momencie władzę większością rządową w parlamencie, tak istotnych uprawnień w zakresie nadawania biegu inicjatywom ustawodawczym nie jest rozwiązaniem zasługującym na pozytywną ocenę. Jego wykorzystywanie może bowiem prowadzić w praktyce ustrojowej do celowego „blokowania”, choć w ograniczonych regulaminowo ramach czasowych, przez ten jednoosobowy organ kierowniczy Sejmu poselskich projektów ustaw

zgłaszanych przez poszczególne ugrupowania mniejszości parlamentarnej. Można w związku z tym przyjąć, że najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby przekazanie prawa podejmowania decyzji w tych sprawach do zakresu kompetencji Prezydium Sejmu, które reprezentuje w swoim składzie zarówno większość sejmową, jak też największe kluby opozycji politycznej w parlamencie. Jednocześnie w celu zwiększenia wpływu na tego typu decyzje Prezydium Sejmu ze strony wszystkich klubów poselskich byłoby bez wątpienia uzasadnione wprowadzenie i stosowanie zasady konsultowania tych decyzji z Konwentem Seniorów.

3. Odrębna konstytucyjna regulacja problematyki inicjatywy ustawodawczej odnosi się do inicjowania projektu ustawy budżetowej i innych projektów ustaw dotyczących finansów publicznych. Znalazła się ona w treści rozdziału X Konstytucji RP („Finanse publiczne”), bo tam określone zostały szczególne zasady postępowania z projektem ustawy budżetowej. To postępowanie opiera się generalnie na modelu postępowania z projektem ustawy zwykłej, ale posiada też pewne odrębności, które wynikają głównie z kluczowej roli budżetu dla funkcjonowania państwa¹⁴, jak również z konieczności terminowego uchwalania tego aktu normatywnego. Przepis art. 225 Konstytucji RP przewiduje bowiem w tej kwestii, że jeżeli w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi RP do podpisu, Prezydent może w ciągu 14 dni podjąć decyzję o skróceniu kadencji Sejmu. Ze względu na istotne znaczenie polityczne ustawy budżetowej, określającej przecież planowane dochody i wydatki państwa na dany rok kalendarzowy, zarówno podczas prac parlamentarnych nad budżetem państwa, jak też później w trakcie debaty sejmowej nad sprawozdaniem Rady Ministrów z wykonania tej ustawy, parlament staje się za każdym razem areną ostrej konfrontacji pomiędzy ugrupowaniami większości rządowej i opozycji parlamentarnej.

Istotne odrębności w postępowaniu z projektem ustawy budżetowej są widoczne już przy wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej, z której może korzystać wyłącznie Rada Ministrów jako organ władzy wykonawczej. Przesądza o tym art. 221 Konstytucji RP stanowiący, że: „Inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów”. Poza tym inicjatywa ustawodawcza rządu w tym zakresie jest traktowana jako wyraźnie określony konstytucyjny obowiązek egzekutywy, w którym nie może być ona wyłączone przez żaden z pozostałych podmiotów inicjatywy ustawodawczej. Nie pozostawia co do tego żadnych wątpliwości przepis art. 222 ustawy zasadniczej, w którym podkreślono, że: „Rada Ministrów przedkłada Sejmowi

¹⁴ Por. M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 59 i nn.

najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego projekt ustawy budżetowej na rok następny”.

Ten sam przepis Konstytucji RP jednak dopuszcza możliwość późniejszego wniesienia projektu ustawy budżetowej, ale tylko „w wyjątkowych przypadkach”. Takie sytuacje miały już zresztą miejsce w praktyce parlamentarnej; zostały one kilkakrotnie wymuszone wskutek przeprowadzania we wrześniu wyborów parlamentarnych. Wówczas dopiero po powołaniu nowego rządu, a więc już po upływie konstytucyjnego terminu przedkładania projektu ustawy budżetowej, była wykonywana inicjatywa ustawodawcza w tym zakresie¹⁵.

4. Problematyka inicjatywy w zakresie zgłaszania projektów aktów ustawodawczych unormowana została także w rozdziale XII Konstytucji RP („Zmiana Konstytucji”), a dotyczy ona zgłaszania projektów ustaw mających na celu dokonanie zmian w ustawie zasadniczej. Ze względu na to, że konstytucja zajmuje najwyższe miejsce w systemie źródeł prawa, jak też z uwagi na potrzebę zapewnienia trwałości jej rozwiązań dokonywanie zmian w treści tego aktu normatywnego wymaga zawsze zastosowania szczególnej procedury postępowania oraz spełnienia określonych warunków, które nie są wymagane przy dokonywaniu zmian w ustawodawstwie zwykłym¹⁶.

Najczęściej podmiotem uprawnionym do dokonywania wszelkich zmian konstytucyjnych jest parlament, działający jednak wówczas w szczególnym trybie postępowania. W niektórych państwach zasadnicze decyzje w tym zakresie są podejmowane także w drodze referendum. Przykładem może być tu przede wszystkim Szwajcaria, gdzie referendum konstytucyjne ma w każdym przypadku obligatoryjny charakter. Oznacza to, że jakakolwiek zmiana konstytucji nie może mieć miejsca bez zaakceptowania tej nowelizacji przez większość głosujących w referendum¹⁷.

Szczególne warunki dokonywania zmian konstytucyjnych przejawiają się praktycznie w różnych stadiach postępowania ustawodawczego. Prawo podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany konstytucji przysługuje najczęściej głowie państwa, rządowi i określonej liczbie deputowanych do parlamentu¹⁸. W przypadku inicjatywy członków parlamentu wymaga się z reguły zebrania podpisów pod projektem przez większą liczbę deputowanych, aniżeli przy zwykłej inicjatywie ustawodawczej (np. konstytucja marcowa z 1921 r. przewidywała, iż projekt zmiany konstytucji musi być zgłoszony przez co najmniej 1/4 ustawowej liczby posłów). Zazwyczaj do rozpatrzenia projektu zmiany w treści konsty-

¹⁵ Por. J. Głuchowski, *Budżet i procedura budżetowa*, Warszawa 2001, s. 71 i nn.

¹⁶ Por. W. Sokolewicz, *Artykuł 235 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 2 i nn.

¹⁷ Szerzej o trybie dokonywania zmian konstytucyjnych zob. R. Grabowski, *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013, *passim*.

¹⁸ Tamże, s. 54 i nn.

tucji jest powoływana nadzwyczajna komisja parlamentarna. Podczas głosowania nad takim projektem niezbędne jest zawsze określone quorum (najczęściej co najmniej połowa ogólnej liczby deputowanych) oraz wprowadza się wymóg uzyskania bezwzględnej lub kwalifikowanej większości głosów. W parlamentach dwuizbowych określona konstytucyjnie większość głosów deputowanych musi być uzyskana w odrębnych głosowaniach w obu izbach parlamentu.

Daleko idące odrębności w zakresie postępowania z projektami ustaw w sprawie zmiany przepisów konstytucyjnych przyjęto także w polskim prawie konstytucyjnym¹⁹. Wynikają one przede wszystkim z faktu, że konstytucja jest ustawą zasadniczą o najwyższej mocy prawnej, a tym samym jej treść może być modyfikowana tylko przy zastosowaniu szczególnego trybu ustawodawczego. Przepisy Konstytucji RP mogą być zmieniane wyłącznie w drodze ustawy o zmianie Konstytucji, która jest co prawda ustawą, ale ustawą o szczególnym charakterze. Wyróżnia się ona na tle pozostałych ustaw nie tylko nazwą i przedmiotem regulacji, który jest identyczny z przedmiotem regulacji konstytucyjnej, ale również mocą prawną oraz trybem jej uchwalania. Moc prawna ustawy o zmianie Konstytucji jest oczywiście taka sama jak moc prawna samej Konstytucji, zaś procedura uchwalania tej ustawy jest zasadniczo odmienna od zwykłej procedury ustawodawczej.

Przepis art. 235 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że projekt ustawy o zmianie jej przepisów może być przedłożony wyłącznie przez co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat oraz Prezydenta RP. W porównaniu ze zwykłym postępowaniem ustawodawczym ograniczono więc liczbę podmiotów, którym przysługuje prawo inicjowania projektów w sprawie zmiany przepisów Konstytucji. Prawa tego nie przyznano zarówno rządowi, jak też obywatelom, zaś w odniesieniu do inicjatyw poselskich zostały one poddane ostrzejszemu rygorowi. O ile bowiem do zgłoszenia projektu zwykłej ustawy wystarczy 15 podpisów poselskich, to dla wystąpienia z inicjatywą dokonania zmian konstytucyjnych jest konieczne poparcie takiej inicjatywy przez co najmniej 1/5 ustawowej liczby, czyli 92 posłów.

Po wykonaniu inicjatywy „konstytucyjnej”, czyli zgłoszeniu projektu ustawy o zmianie Konstytucji, dalsze postępowanie w Sejmie z tym projektem ustawodawczym jest bardzo podobne do procedury mającej zastosowanie podczas prac nad projektem każdej ustawy zwykłej²⁰. Zasadnicza różnica sprowadza się do tego, że dla przyjęcia ustawy o zmianie przepisów Konstytucji zawsze jest konieczna zgoda obu izb parlamentu. W tej materii art. 235 ust. 4 Konstytucji przewiduje, że taką ustawę uchwała Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, natomiast Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

¹⁹ Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1118 i nn.

²⁰ Por. W. Sokolewicz, *Artykuł 235...*, s. 20 i nn.