

Maciej Pisz

Uniwersytet Warszawski, Polska

m.pisz@wpia.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0001-7516-7786

<https://doi.org/10.26881/gsp.2026.3.08>

Ustawa organiczna w państwie demokratycznym – uwagi na tle doświadczeń ustrojowych Polski oraz innych wybranych państw współczesnych

1. Wprowadzenie

Celem artykułu jest przedstawienie instytucji ustawy organicznej z perspektywy współczesnego państwa demokratycznego, z uwzględnieniem polskich doświadczeń ustrojowych oraz rozwiązań przyjętych w tym obszarze w innych państwach. Na wstępie dokonano rekonstrukcji założeń tej instytucji, koncentrując się przede wszystkim na miejscu ustawy organicznej w systemie źródeł prawa, zasadzie jej jednolitości, trybie uchwalania oraz zakresie materii podlegającej regulacji. W dalszej części omówiono sposób uregulowania ustawy organicznej w wybranych współczesnych państwach demokratycznych. Rozważania te uzupełnia analiza polskich doświadczeń ustrojowych, obejmująca m.in. możliwe przyczyny pominięcia przez polskiego ustrojodawcę instytucji ustaw organicznych w Konstytucji RP z 1997 r.¹ W końcowej części opracowania zasygnalizowano – jako postulat *de lege ferenda*, skierowany m.in. do polskiego ustrojodawcy – koncepcję wykorzystania instytucji ustawy organicznej jako narzędzia umożliwiającego podwyższenie istniejącego standardu ochrony wolności i praw jednostki we współczesnym państwie demokratycznym.

2. Założenia instytucji ustawy organicznej w państwie demokratycznym

Pojęcie ustawy organicznej można zaliczyć do tzw. pojęć zastanych współczesnego konstytucjonalizmu². Wykształciło się ono pierwotnie we Francji w czasach monarchicznych, kiedy określano tak ustawy odnoszące się do organizacji władz

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

² Na temat pojęć zastanych w polskim prawie konstytucyjnym zob. m.in. R. Piotrowski, *Pojęcia zastane w Konstytucji RP. Dylematy teorii i praktyki* [w:] *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, red. T. Giaro, Warszawa 2016, s. 21–50.

publicznych³. Następnie pojęcie to ewoluowało w kolejnych wiekach, przyjmując znaczenie współcześnie ukształtowane w ramach konstytucjonalizmu.

We współczesnej doktrynie prawa konstytucyjnego powszechnie przyjmuje się, że ustawy organiczne stanowią źródło prawa odznaczające się szczególnymi cechami, wyraźnie odróżniającymi je od konstytucji (ustaw zasadniczych – zajmujących najwyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa), ustaw zwykłych oraz innych źródeł prawa. Warto jednak odnotować, że zakres materii regulowanych przez ustawy organiczne ściśle („organicznie”) łączy się z określoną regulacją konstytucyjną, która – jak się niekiedy wskazuje – powinna znaleźć swoje przedłużenie właśnie w ustawach organicznych⁴. W tym też można upatrywać genezy pojęcia „ustawa organiczna”, oznaczającego szczególną kategorię ustawy, która jest ściśle – „organicznie” – związana z konstytucją, mimo że pod względem formalnoprawnym stanowi zupełnie odrębny od niej akt.

Ustawę organiczną wyróżnia szczególna treść oraz szczególna procedura uchwalania, odmienna od trybu uchwalania innych źródeł prawa, w tym konstytucji i ustaw ją zmieniających, a także ustaw zwykłych. Procedura ta zasadniczo zakłada uchwalanie tego typu ustaw przez parlament szczególną większością głosów, zazwyczaj w drodze zgodnej decyzji podjętej przez obie izby parlamentu w przypadku parlamentów dwuizbowych. Co więcej, można uznać, że ustawy organiczne na tle innych źródeł prawa wyróżnia również szczególna moc prawna – wyższa od mocy ustaw zwykłych i wszelkich innych aktów podustawowych, jednak niższa od konstytucji.

W świetle powyższego należy jednak zastrzec, że współczesne rozwiązania ustrojowe nie zawsze potwierdzają w sposób wyraźny tezę, iż ustawy organiczne wyróżnia na tle innych źródeł prawa szczególna moc prawna. Egzemplifikując, Konstytucja Republiki Francuskiej z 1958 r. (a zatem jednego z państw przewidujących omawianą instytucję na gruncie ustawy zasadniczej) nie rozstrzygnęła jednoznacznie mocy prawnej ustaw organicznych⁵, mimo że – w moim przekonaniu – ich szczególna moc prawna we Francji może zostać pośrednio wyinterpretowana z treści francuskiej Konstytucji⁶. Podobne wnioski można wyprowadzić z analizy rozwiązań ustrojowych w zakresie ustaw organicznych przyjętych w innych państwach, np. w Hiszpanii, których charakterystyka zostanie przedstawiona w dalszej części artykułu.

Istota ustaw organicznych wyraża się w tym, że stanowią one szczególnego rodzaju źródło prawa (z polskiej perspektywy – szczególnego rodzaju źródło prawa powszechnie obowiązującego), które należałoby umieścić wyżej w hierarchii źródeł prawa niż ustawy zwykłe, m.in. z uwagi na bardziej restrykcyjny tryb ich uchwalania i zmiany. Zrazem zajmują one miejsce poniżej konstytucji (ustawy zasadniczej)⁷. Można wskazać,

³ Zob. w szczególności E. Gdulewicz, *Ustawa organiczna w projektach Konstytucji RP w świetle doświadczeń V Republiki Francuskiej* [w:] *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, red. K. Działocha, A. Preisner, Wrocław 1995, s. 36.

⁴ Por. P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013, s. 237.

⁵ Tak też np. E. Gdulewicz, *Ustawa organiczna w projektach...*, s. 36.

⁶ Zob. także dalsze rozważania zawarte w niniejszym artykule.

⁷ Zob. M. Pisz, *Akty organów egzekutywy z mocą ustawy we współczesnym polskim prawie i myśli konstytucyjnej*, Warszawa 2024, s. 346–363.

że ze względu na ścisłe – „organiczne” – związki ustaw organicznych z konstytucją w hierarchii źródeł prawa są one ulokowane poniżej konstytucji, lecz w jej bezpośrednim sąsiedztwie (niejako „bezpośrednio pod konstytucją”), a przez to w sposób jednoznaczny powyżej ustaw zwykłych.

Z ustawami organicznymi – podobnie jak z ustawami zwykłymi – muszą być zgodne wszystkie źródła prawa ulokowane w hierarchii źródeł prawa poniżej ustaw zwykłych. Do takich aktów, z perspektywy polskiego systemu prawa, zaliczają się przede wszystkim – stanowiące źródła prawa powszechnie obowiązującego – rozporządzenia (wykonawcze) wydawane w trybie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego wydawane w trybie art. 94 Konstytucji RP i ratyfikowane umowy międzynarodowe, których ratyfikacja nie wymaga uprzedniej zgody parlamentu wyrażonej w ustawie (w rozumieniu art. 89 ust. 2 Konstytucji RP)⁸.

Bardziej złożona pozostaje kwestia określenia miejsca ustaw organicznych w hierarchii źródeł prawa względem umów międzynarodowych, które w przypadku kolizji z ustawami mają pierwszeństwo, a tym samym zajmują w tej hierarchii pozycję powyżej ustaw zwykłych (i zarazem poniżej konstytucji) – tak jak w polskim porządku prawnym w przypadku ratyfikowanych umów międzynarodowych, których ratyfikacja jest dokonywana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (w trybie art. 89 ust. 1 lub art. 90 Konstytucji RP)⁹. Można w tym kontekście przyjąć pogląd, że ustawy organiczne mają niższą moc prawną względem tego typu umów i w konsekwencji ustawy organiczne muszą pozostawać zgodne nie tylko z konstytucją (jako aktem znajdującym się na szczycie hierarchii źródeł prawa), lecz także ze wskazanymi umowami międzynarodowymi. Nie mogą one zatem zmieniać ani konstytucji, ani postanowień tych umów. Tym samym należy uznać, że przywołane umowy międzynarodowe stanowią akty ulokowane wprawdzie poniżej konstytucji w hierarchii źródeł prawa (podobnie zresztą jak ustawy organiczne), ale zarazem zajmujące pozycję powyżej ustaw organicznych. Zaprezentowane stanowisko może uzasadniać m.in. szczególny tryb zawierania i ratyfikacji tych umów, odmienny od trybu stanowienia ustaw organicznych, a zakładający istotny udział także innych niż parlament organów władzy publicznej – takich jak prezydent – oraz wcześniejsze zaangażowanie podmiotów prawa międzynarodowego prowadzące do zawarcia samej umowy międzynarodowej. Na tej podstawie zasadne jest przyjęcie, że tryb uchwalania ustaw organicznych zakłada co prawda szczególną procedurę, bardziej restrykcyjną od trybu stanowienia ustaw zwykłych, jednak przede wszystkim przewiduje ich uchwalanie przez parlament.

Pogląd o wyższym miejscu w hierarchii źródeł prawa przywołanych umów międzynarodowych względem ustaw organicznych znajduje również uzasadnienie w rozwiązaniach i doświadczeniach ustrojowych państw, których porządki prawne przewidują instytucję ustaw organicznych (np. Francji czy Hiszpanii). Przykładowo stanowisko to

⁸ Por. M. Pisz, P. Ochmann, *Umowy międzynarodowe i prawo Unii Europejskiej* [w:] *idem*, *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2018, s. 35–37.

⁹ *Ibidem*.

może znajdować oparcie w art. 55 Konstytucji Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r. (V Republika)¹⁰ czy też w art. 96 Konstytucji Hiszpanii¹¹.

Ustawę organiczną można uznać za wyjątek od zasady jednolitości ustawy, zakładającej brak istnienia w porządku prawnym szczególnych, wyodrębnionych kategorii ustaw¹². Można także przyjąć, że zasada ta opiera się na założeniu, iż wszystkie ustawy zajmują takie samo miejsce w systemie źródeł prawa, tzn. nie występuje podział na ustawy nadrzędne i ustawy zwykłe¹³.

W moim przekonaniu nie ma zarazem przeciwwskazań, by we współczesnym państwie demokratycznym istniały różne rozwiązania ustrojowe, zarówno opowiadające się za utrzymaniem zasady jednolitości ustawy, zakładające istnienie wyłącznie ustaw zwykłych (i w konsekwencji nieprzewidujące instytucji ustaw organicznych), jak i odstępujące od tej zasady. W efekcie we współczesnym państwie demokratycznym, opierającym się na zasadach rządów prawa czy legalizmu (działania na podstawie i w granicach prawa), w pełni dopuszczalne są rozwiązania ustrojowe stwarzające płaszczyznę do istnienia różnych kategorii ustaw – nie tylko ustaw zwykłych – a tym samym zakładające m.in. możliwość uchwalania ustaw organicznych, odróżniających się np. treścią czy procedurą uchwalania od ustaw zwykłych.

Rozwiązania takie potwierdzają zresztą doświadczenia ustrojowe niektórych współczesnych państw demokratycznych, np. Węgier, Francji czy Hiszpanii, w których ustawy organiczne funkcjonują w porządku prawnym niezależnie od innych kategorii ustaw (w tym ustaw zwykłych¹⁴). Powyższe założenie nie kwestionuje jednak dość oczywistego faktu, że we współczesnych państwach demokratycznych obecne są także rozwiązania ustrojowe w znacznie większym stopniu odpowiadające zasadzie jednolitości ustawy, czego przykładem jest również Polska i regulacje przyjęte na gruncie Konstytucji RP z 1997 r.¹⁵

¹⁰ Stosownie do jego treści: „Traktaty lub umowy należycie ratyfikowane bądź zatwierdzone zyskują z chwilą ich ogłoszenia moc wyższą niż ustawy, o ile zasada ta jest stosowana przez drugą stronę wobec tych umów lub traktatów” – *Konstytucja Francji*, tłum. W. Skrzydło, wyd. 2 uaktual., Warszawa 2005.

¹¹ Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 96 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii: „Prawomocnie zawarte traktaty międzynarodowe, po ich urzędowym ogłoszeniu w Hiszpanii, stanowią część wewnętrznego porządku prawnego. Ich postanowienia mogą być uchylone, zmienione lub zawieszone jedynie w sposób przewidziany w samych traktatach lub zgodnie z ogólnymi normami prawa międzynarodowego” – *Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r.*, tłum. T. Mołdawa, Warszawa 2001.

¹² W kwestii jednolitości ustawy por. np. E. Gdulewicz, *Ustawa organiczna w projektach...*, s. 35.

¹³ Por. M.A. Winogrodzka, *Miejsce ustawy w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, „International Journal of Legal Studies” 2019, no. 2(6), s. 321–340.

¹⁴ Należy zwrócić uwagę, że Republika Francuska jest szczególnym przykładem państwa, które nie tylko zaaprobowało instytucję ustawy organicznej, lecz także wprowadziło wiele innych odstępstw od zasady jednolitości ustawy (i tym samym formułuje szereg różnych kategorii ustawy). Zob. szerzej: P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 237.

¹⁵ Jedynym w zasadzie wyjątkiem od zasady jednolitości ustawy we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym jest instytucja rozporządzeń Prezydenta RP z mocą ustawy, wydawanych w trybie art. 234 ust. 1 Konstytucji RP w czasie stanu wojennego. Zob. szerzej: M. Pisz, *Akty organów egzekutywy...*, s. 280 i nn.

Z uwagi na swoją specyfikę ustawa organiczna, jeśli jest przewidziana w porządku prawnym państwa demokratycznego, powinna zasadniczo regulować materie odnoszące się do organizacji i działania organów państwowych lub warunków związanych z piastowaniem ważnych urzędów i funkcji państwowych. Nie jest to jednak – jak podkreśla się w doktrynie – katalog „zamknięty”, ponieważ niektóre konstytucje do materii organicznych zaliczają także kwestie dotyczące stosunków własnościowo-finansowych państwa czy praw obywatelskich¹⁶. Z kolei zdaniem Kazimierza Działocha ustawy organiczne są przeznaczone do regulacji ważnych materii ustrojowo-politycznych¹⁷.

Dokonując analizy rozwiązań ustrojowych państw, które przewidują instytucję ustawy organicznej (np. Francji czy Hiszpanii), oraz uwzględniając najnowsze ustalenia doktryny państw obcych, można wyróżnić kilka kluczowych kategorii materii, które mogą być regulowane przez ustawy organiczne we współczesnym państwie demokratycznym. W szczególności należą do nich: 1) materie odnoszące się do ochrony wolności i praw jednostek; 2) materie odnoszące się do parlamentu; 3) materie odnoszące się do innych organów władzy publicznej oraz 4) inne materie¹⁸. Zakres materii regulowanych przez ustawy organiczne powinien wynikać z treści konstytucji (ustawy zasadniczej).

Należy jednocześnie zastrzec, że w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego nie wykształciła się rozbudowana i jednolita koncepcja ustawy organicznej, mimo że – jak wskazano wyżej – samo pojęcie ustawy organicznej można zaliczyć do tzw. pojęć zastanych współczesnego konstytucjonalizmu. Co więcej, zarówno w świetle poglądów polskiej doktryny, jak i dotychczas przyjętych lub proponowanych w różnych państwach rozwiązań ustrojowych trudno wskazać jeden spójny pogląd na temat tego, jakich konkretnie materii powinny dotyczyć ustawy organiczne oraz w jakim konkretnym trybie powinny być przyjmowane.

Ponadto warto odnotować, że instytucja ustawy organicznej nie doczekała się do chwili obecnej kompleksowej monografii w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego. Odmienna sytuacja występuje natomiast m.in. we Francji i w Hiszpanii, gdzie instytucja ustawy organicznej jest szeroko podejmowana przez doktrynę i stała się przedmiotem odrębnych analiz monograficznych¹⁹.

¹⁶ Zob. E. Gdulewicz, *Ustawa organiczna w projektach...*, s. 39.

¹⁷ K. Działocha, *System źródeł prawa w Konstytucji PRL po 20 latach jej obowiązywania*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 12, s. 19–32.

¹⁸ Por. regulacje dotyczące ustaw organicznych, wynikające z konstytucji francuskiej, hiszpańskiej i węgierskiej. Zob. też poglądy B. Szentgáli-Tótha na temat ustawy organicznej – *idem*, *Organic/Cardinal Laws* [w:] *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, eds. R. Grote, F. Lachenmann, R. Wolfrum, Oxford 2021.

¹⁹ Zob. szerzej: M. Barceló Serramalera, *Ley organica, la. Ambito material y posición en el sistema de fuente*, Barcelona 2005; J.-C. Car, *Les lois organiques de l'article 46 de la constitution du 4 octobre 1958*, Aix-en-Provence 1999.

3. Ustawa organiczna we współczesnych państwach demokratycznych

Ustawa organiczna nie stanowi instytucji szeroko rozpowszechnionej we współczesnym prawie konstytucyjnym. Funkcjonuje ona w systemach konstytucyjnych takich państw europejskich, jak: Francja, Rumunia, Mołdawia, Węgry, Portugalia i Hiszpania²⁰.

Na potrzeby niniejszego artykułu – z uwagi na ograniczoną objętość rozważań – pokrótce zostaną przedstawione doświadczenia ustrojowe Francji oraz Hiszpanii związane z funkcjonowaniem ustawy organicznej. Wybór tych państw uzasadnia fakt, że reprezentują one dwa odmienne, a zarazem wartościowe pod względem badawczym sposoby ukształtowania tej instytucji przez prawodawcę w systemach prawa stanowiącego współczesnych państw europejskich. Analizowane przykłady dostarczają interesujących rozwiązań ustrojowych, odnoszących się m.in. do trybu stanowienia ustaw organicznych czy zakresu materii podlegających ich regulacji.

3.1. Instytucja ustawy organicznej we Francji

Odnosząc się do ustawy organicznej we współczesnym francuskim prawie konstytucyjnym, należy wskazać, że jest ona obecnie przewidziana w Konstytucji V Republiki Francuskiej²¹. Instytucja ta pojawiła się jednak we francuskim prawie konstytucyjnym znacznie wcześniej, gdyż po raz pierwszy ten typ ustaw został przewidziany w art. 115 Konstytucji z 1848 r. (przepisy przejściowe), odsyłającym uregulowanie niektórych materii o charakterze konstytucyjnym do ustaw specjalnych (*lois spéciales*), które miały zostać uchwalone po wejściu w życie Konstytucji. Tym samym w ówczesnym porządku prawnym dokonano materialnego wyodrębnienia kategorii ustaw organicznych, lecz bez formalnych regulacji odnoszących się do szczególnego trybu ich uchwalania. Warto podkreślić, że instytucja ustawy organicznej była obecna również w konstytucjach III i IV Republiki. Dopiero jednak Konstytucja V Republiki Francuskiej z 1958 r., przewidując instytucję ustawy organicznej, uzupełniła wcześniej już zaaprobowane we francuskim modelu ustrojowym materialne kryterium wyodrębnienia ustaw organicznych o kryterium formalne, tj. szczególną procedurę ich uchwalania, odmienną zarówno od trybu uchwalania konstytucji i ustaw ją zmieniających, jak i od procedury przyjmowania ustaw zwykłych²².

Warto zauważyć, że we współczesnej Francji ustawa organiczna (*loi organique*) stanowi jedno ze źródeł prawa, a zarazem jeden z kilku rodzajów aktów ustawodawczych

²⁰ Por. R.M. Małajny, *Pojęcie ustawy i ich rodzaje* [w:] *Studia z wykładni prawa*, red. C. Martysz, Z. Tobor, Bydgoszcz–Katowice 2008, s. 54.

²¹ Por. E. Gdulewicz, *Ustawa organiczna w projektach...*, s. 35 i nn. Zob. też inne publikacje tej autorki: *eadem*, *System konstytucyjny Francji*, Warszawa 2000; *eadem*, *System źródeł prawa pod rządami Konstytucji V Republiki*, „Studia Prawnicze” 1989, nr 2–3; *eadem*, *Kilka uwag w sprawie ustaw organicznych w V Republice Francuskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 1990, vol. 37, no. 6.

²² Por. E. Gdulewicz, *Ustawa organiczna w projektach...*, s. 35–36.

przewidzianych obecnie w prawie konstytucyjnym²³. Należy podkreślić, że może to dowodzić istnienia we francuskim prawie konstytucyjnym szerokich odstępstw od zasady jednolitości ustawy. Poza ustawami organicznymi dopuszczono bowiem możliwość uchwalenia ustawy w drodze referendum, a także ustaw zwykłych, ustaw finansowych, ustaw o finansowaniu ubezpieczeń społecznych oraz ustaw programowych²⁴. Instytucja ustawy organicznej, ze względu na swoją specyfikę, ma jednak charakter nadrzędny wobec pozostałych kategorii ustaw obowiązujących we współczesnej Francji, zajmując wyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa.

Trzeba zarazem odnotować, że instytucja ustaw zwykłych – niezależnie od istnienia kilku rodzajów ustaw we francuskim prawie konstytucyjnym (w tym omawianych ustaw organicznych) oraz przewidzianej przez francuskiego ustrojodawcę możliwości wydawania ordonansów (aktów organów egzekutywy z mocą ustawy) – jest powszechnie wykorzystywana w praktyce ustrojowej Francji²⁵. Nie oznacza to jednak, że ustawy organiczne stanowią we współczesnej Francji martwą instytucję; przeciwnie, są trwale obecne w praktyce ustrojowej V Republiki. Co więcej, ich znaczenie jest sukcesywnie podkreślane i wzmacniane przez orzecznictwo francuskiej Rady Konstytucyjnej.

Orzecznictwo to rozwija się niemal od początku wejścia w życie Konstytucji V Republiki Francuskiej, odnosząc się do różnych kwestii związanych z ustawami organicznymi, m.in. do zakresu materii przez nie regulowanych, relacji ustaw organicznych do innych źródeł prawa (np. regulaminów izb parlamentarnych), a także kontroli konstytucyjności ustaw organicznych przez Radę Konstytucyjną. Warto podkreślić, że już w pierwszej swojej decyzji z dnia 15 stycznia 1960 r. dotyczącej ustaw organicznych Rada Konstytucyjna uznała się za uprawnioną do badania konstytucyjności procedury uchwalania tych ustaw.

Ustawa organiczna we współczesnym francuskim prawie konstytucyjnym cechuje się szczególną mocą prawną – co można, w moim przekonaniu (i co zasignalizowano już w tym artykule, a potwierdzają dalsze rozważania w niniejszym podrozdziale), wyinterpretować z treści Konstytucji Francji z 1958 r., przy równoczesnym zastrzeżeniu, że Konstytucja nie przesądza tej kwestii wprost. Ponadto ustawa organiczna w modelu ustrojowym współczesnej Francji wyróżnia się procedurą stanowienia, zakładającą znaczący udział obu izb francuskiego parlamentu (izby niższej – Zgromadzenia Narodowego i izby wyższej – Senatu) w procesie jej uchwalania, w znacznej mierze wyrównując pozycję Senatu względem izby niższej²⁶. W tym kształcie – zakładając szczególną

²³ Ponadto we współczesnej Francji mamy do czynienia (poza ustawami organicznymi, uchwalanymi w szczególnym trybie przez parlament) także z: 1) ustawami organicznymi, uchwalanymi w drodze referendum; 2) ordonansami organicznymi, uchwalanymi na podstawie delegacji konstytucyjnej (art. 91 oraz art. 92 Konstytucji Francji) przez rząd; 3) dekretemi organicznymi Prezydenta, podjętymi na mocy delegacji udzielonej przez ustawę uchwaloną w referendum. Tak *ibidem*, s. 46.

²⁴ Por. P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 237–238.

²⁵ Por. M. Pisz, *Akty organów egzekutywy...*, s. 327 i nn.

²⁶ Dopiero w razie braku zgody między obiema izbami (Zgromadzeniem Narodowym i Senatem) w procedurze uchwalania ustawy organicznej jej tekst może zostać przyjęty w ostatnim czytaniu przez Zgromadzenie Narodowe tylko bezwzględną większością głosów jego członków. Wyjątek ten

moc prawną i szczególną procedurę stanowienia – instytucja ustawy organicznej, z perspektywy wcześniejszych francuskich doświadczeń ustrojowych okresu III i IV Republiki, stanowi istotną nowość konstytucyjną we francuskim modelu ustrojowym²⁷ i znacząco odbiega od wcześniejszych założeń tej instytucji przewidzianych we francuskim porządku prawnym.

Zgodnie z art. 46 Konstytucji Francji z 1958 r., odnoszącym się do trybu stanowienia ustaw organicznych przez parlament francuski: „Ustawy, którym Konstytucja przyznaje charakter ustaw organicznych, są uchwalane i zmieniane w następującym trybie. Rządowy lub parlamentarny projekt ustawy nie może być poddany debacie i głosowaniu w izbie, do której został wniesiony, wcześniej niż po upływie piętnastu dni od daty wniesienia. Stosuje się postępowanie przewidziane w art. 45. Jednakże w razie braku zgody między obiema izbami tekst może być przyjęty przez Zgromadzenie Narodowe w ostatnim czytaniu tylko bezwzględną większością głosów jego członków. Ustawy organiczne dotyczące Senatu muszą być uchwalone przez obie izby w identycznym brzmieniu. Ustawy organiczne są promulgowane dopiero po stwierdzeniu przez Radę Konstytucyjną ich zgodności z Konstytucją”²⁸.

Jednocześnie francuskie doświadczenia ustrojowe dowodzą, że ustawy organiczne – poza wykorzystaniem podstawowej parlamentarnej procedury, określonej w art. 46 Konstytucji Francji z 1958 r. – mogą być także stanowione w drodze referendum²⁹. Możliwość tę można wyinterpretować na podstawie wykładni systemowej art. 46, dokonywanej przede wszystkim w powiązaniu z art. 11 Konstytucji Francji z 1946 r., zgodnie z którym: „Prezydent Republiki, na wniosek rządu przedstawiony w okresie trwania sesji lub na łączny wniosek obydwu izb ogłoszony w »Journal Officiel«, może poddać referendum każdy projekt ustawy dotyczący organizacji władz publicznych, reform w zakresie polityki ekonomicznej lub społecznej Narodu i służb publicznych, które w tym uczestniczą, lub upoważniającej do ratyfikacji traktatu, który nie będąc sprzeczny z Konstytucją, wywierałby wpływ na funkcjonowanie instytucji. Jeżeli referendum zostaje zarządzane na wniosek rządu, wówczas składa on przed każdą z izb deklarację, nad którą przeprowadzana jest debata. Jeżeli projekt ustawy zostanie przyjęty w referendum, Prezydent Republiki promulguje ją w ciągu piętnastu dni następujących po ogłoszeniu wyników głosowania”³⁰.

Ustawy organiczne we współczesnej Francji dotyczą wielu kwestii wyraźnie wskazanych w artykułach konstytucyjnych, co stanowi przejaw koncepcji „zamkniętego” charakteru ich materii. Można zarazem za Ewę Gdulewicz uznać, że domena ustaw organicznych, co wynika z brzmienia art. 46 Konstytucji Francji z 1958 r. (tj. ustaw, którym Konstytucja przyznaje charakter ustaw organicznych), jest jednocześnie ograniczona

nie odnosi się jednak do ustaw organicznych dotyczących Senatu, w przypadku których pozycja obu izb parlamentu jest równorzędna.

²⁷ Por. P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 237.

²⁸ *Konstytucja Francji...*

²⁹ Uchwalenie ustawy organicznej w drodze referendum pozwala też na ominięcie kontroli Rady Konstytucyjnej. Por. E. Gdulewicz, *Kilka uwag w sprawie ustaw organicznych...*, s. 83–84.

³⁰ *Konstytucja Francji...*

i zarezerwowana³¹, przy czym pogląd ten wymaga zastrzeżenia, iż zakres tych ustaw stanowi zarazem przedmiot działalności orzeczniczej Rady Konstytucyjnej. Jej orzecznictwo pozwala w pełni zrekonstruować katalog materii regulowanych we współczesnej Francji przez ustawy organiczne. Odnosi się ono m.in. do kwestii dopuszczalności normowania materii zastrzeżonej dla ustaw organicznych za pomocą innych źródeł prawa (w tym ustaw zwykłych), konsekwentnie uznając takie działanie za niekonstytucyjne.

Ponadto ustawy organiczne we współczesnym porządku prawnym we Francji regulują szereg różnorodnych kwestii, m.in.: wybory do izb parlamentarnych i na urząd Prezydenta Republiki (na podstawie odesłań zawartych w art. 6 i art. 25 Konstytucji Francji), organizację i zasady funkcjonowania takich organów władzy publicznej we Francji, jak Rada Konstytucyjna i Najwyższa Rada Sądownictwa, status sędziów (art. 64 Konstytucji Francji), a także warunki przeprowadzania referendum lokalnego (art. 72 ust. 1 Konstytucji Francji)³². W odróżnieniu jednak od rozwiązań i doświadczeń ustrojowych innych państw, które również przewidują instytucję ustaw organicznych (co jest szczególnie widoczne w regulacjach przyjętych przez ustrojodawcę w Hiszpanii), we Francji w bardzo ograniczonym zakresie powierzono ustawom organicznym regulowanie kwestii dotyczących ochrony wolności i praw jednostki.

Trzeba wskazać, że regulacje Konstytucji V Republiki Francuskiej dotyczące materii ustaw organicznych powinny być odczytywane w powiązaniu z innymi przepisami francuskiej ustawy zasadniczej odnoszącymi się do zakresu materii regulowanych przez pozostałe źródła prawa. Dotyczy to w szczególności przepisów określających zakres materii zastrzeżonych dla samej Konstytucji oraz tych, które wskazują zakres materii regulowanych przez ustawy zwykłe, które we współczesnej Francji tworzą enumeratywny katalog spraw ustawowych (art. 34 ust. 2 i nn. oraz art. 37 ust. 1–2 Konstytucji Francji)³³. Regulacje te należy również uwzględnić w kontekście przepisów dotyczących innych źródeł prawa, w tym ordonansów (art. 38 Konstytucji Francji) i umów międzynarodowych (art. 52–55 Konstytucji Francji).

Warto odnotować, że we Francji ustawa organiczna podlega odmiennym procedurom uchwalania niż ustawa zwykła³⁴. Polegają one w szczególności na ustanowieniu minimum piętnastodniowego okresu między dniem wniesienia projektu a rozpoczęciem jego rozpatrywania przez izbę, na – zasygnalizowanym już – wzmocnieniu pozycji izby wyższej francuskiego parlamentu, tj. Senatu (którego sprzeciw może zostać przełamany dopiero bezwzględną większością głosów ogółu członków izby niższej francuskiego parlamentu – Zgromadzenia Narodowego, a w sprawach dotyczących Senatu jego sprzeciw ma charakter ostateczny) oraz na wprowadzeniu obligatoryjnej kontroli konstytucyjności ustawy organicznej przez Radę Konstytucyjną przed jej ogłoszeniem³⁵.

³¹ Tak E. Gdulewicz, *Kilka uwag...*, s. 75.

³² P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 237.

³³ Por. *ibidem*.

³⁴ Zob. szerzej: E. Gdulewicz, *Kilka uwag...*, s. 78 i nn.

³⁵ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 237.

Jeśli zaś chodzi o moc prawną ustawy organicznej przewidzianej we współczesnej Francji (w relacji do ustawy zwykłej), to z całokształtu przepisów Konstytucji V Republiki można wywnioskować, że ustawa organiczna – zgodnie z typowymi założeniami tej instytucji we współczesnym państwie demokratycznym – odznacza się wyższą mocą prawną od ustawy zwykłej. Dowodzić tego może, w mojej ocenie, systemowa interpretacja przepisów francuskiej Konstytucji w zakresie instytucji ustawy organicznej (m.in. regulacji dotyczących trybu uchwalania ustaw organicznych czy szczególnych kompetencji Rady Konstytucyjnej względem tych ustaw – por. art. 61 Konstytucji Francji), dokonywana na tle przepisów konstytucyjnych odnoszących się do innych źródeł prawa we francuskim porządku prawnym.

Można zarazem przyjąć, że we współczesnej Francji wyższa moc prawna ustaw organicznych wyraża się m.in. w tym, że Rada Konstytucyjna uznaje za niekonstytucyjne te ustawy zwykłe, które wkraczają w materie zastrzeżone dla ustaw organicznych. Jeżeli natomiast ustawy organiczne wykraczają poza konstytucyjne odesłanie, Rada Konstytucyjna nie orzeka niekonstytucyjności takiego przekroczenia, lecz „degraduje” taką dodatkową regulację do poziomu ustawy zwykłej, która może być wówczas zmieniana na zasadach ogólnych³⁶ (przyjętych dla ustaw zwykłych).

3.2. Instytucja ustawy organicznej w Hiszpanii

Analizując instytucję ustawy organicznej we współczesnym hiszpańskim prawie konstytucyjnym, warto wskazać, że system prawa Królestwa Hiszpanii, który został zdefiniowany przez Konstytucję z dnia 27 grudnia 1978 r. (podobnie jak system prawa współczesnej Francji), z jednej strony odpowiada z pewnością standardom państwa prawnego oczekiwanym wobec państw demokratycznych, identyfikując poszczególne formy działalności prawotwórczej oraz porządkując je zgodnie z zasadą hierarchiczności i poszanowaniem zasady nadrzędności Konstytucji³⁷. Z drugiej strony charakteryzuje się wieloma nietypowymi cechami, świadczącymi o jego oryginalności (choć niektóre z nich można znaleźć z większym lub mniejszym podobieństwem w innych krajach), co dotyczy m.in. – znanej również we współczesnej Francji – instytucji ustawy organicznej (*ley organica*)³⁸.

Prawne uwarunkowania ustaw organicznych we współczesnym hiszpańskim prawie konstytucyjnym opierają się, jak można przyjąć na podstawie poglądów doktryny, na dwóch kluczowych zasadach, zasadniczo zbliżonych do rozwiązań francuskich: 1) na zasadzie materialnej – zgodnie z którą, podobnie jak we Francji, ustawy organiczne mogą regulować wyłącznie materie wyraźnie zastrzeżone dla nich przez Konstytucję (w Hiszpanii następuje to zarówno poprzez ich wskazanie w art. 81 Konstytucji, jak i poprzez odesłania zawarte w licznych innych przepisach konstytucyjnych) oraz 2) na zasadzie formalnej – związanej, także analogicznie jak we Francji,

³⁶ Por. *ibidem*.

³⁷ Zob. A. Jackiewicz, *Ustawa organiczna a la española – uwarunkowania konstytucyjne i miejsce w hierarchii hiszpańskich źródeł prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 5, s. 182.

³⁸ Por. *ibidem*.

z odrębnościami proceduralnymi dotyczącymi uchwalania ustaw organicznych przez parlament (względem ustaw zwykłych). W hiszpańskim modelu ustrojowym odrębności te zostały ukształtowane odmiennie niż w modelu francuskim, mimo że w procedurę uchwalania tych ustaw również są zaangażowane obie izby parlamentu (Kongres Deputowanych i Senat). Zgodnie z przywołaną zasadą formalną w Hiszpanii przewidziany został przede wszystkim konstytucyjny wymóg zatwierdzenia ustawy organicznej bezwzględną większością głosów członków Kongresu Deputowanych (izby niższej parlamentu w Hiszpanii), przy czym następuje ono w końcowym głosowaniu nad całością ustawy³⁹.

Odnosząc się do kwestii odrębności proceduralnych dotyczących ustaw organicznych we współczesnym hiszpańskim prawie konstytucyjnym, należy także wspomnieć o konieczności wyraźnego zakwalifikowania ustawy jako organicznej przez Prezydium Kongresu Deputowanych, o wymogu uzyskania bezwzględnej większości w Kongresie Deputowanych – zarówno przy przekazaniu ustawy organicznej do izby wyższej parlamentu (Senatu), jak i przy jej ponownym przyjęciu w Kongresie Deputowanych (po zgłoszeniu weta lub poprawek senackich), o zakazach, które nie pozwalają na uchwalanie ustaw organicznych w procedurze delegacji ustawodawczej udzielonej stałym komisjom ustawodawczym w trybie art. 75 ust. 2 i 3 Konstytucji Hiszpanii, o procedurze delegacji ustawodawczej na rzecz Rządu w trybie art. 82 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii oraz o ograniczeniu możliwości wnoszenia wniosków ustawodawczych odnośnie do instytucji ustawy organicznej w trybie inicjatywy ludowej (art. 87 ust. 3 Konstytucji Hiszpanii)⁴⁰. Stosownie do art. 81 Konstytucji Hiszpanii, mającego kluczowe znaczenie z perspektywy instytucji ustaw organicznych: „1. Ustawami organicznymi są ustawy rozwijające prawa podstawowe i wolności publiczne, aprobujące statuty o autonomii i powszechny system wyborczy oraz pozostałe ustawy tego rodzaju przewidziane w Konstytucji. 2. Dla uchwalenia, zmiany lub uchylenia ustaw organicznych jest wymagana bezwzględna większość członków Kongresu, w głosowaniu końcowym nad całością ustawy”⁴¹.

Przechodząc z kolei do kwestii odrębności proceduralnych dotyczących ustaw organicznych we współczesnym hiszpańskim prawie konstytucyjnym, należy wskazać, że Konstytucja Hiszpanii nadaje charakter organiczny „ustawom rozwijającym prawa podstawowe i wolności publiczne” (art. 81 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii)⁴², a także „aprobuje statuty o autonomii i powszechny system wyborczy oraz pozostałym ustawom tego rodzaju przewidzianym w Konstytucji (art. 81 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii *in fine*). W tym kontekście do materii organicznej zaliczono m.in. określenie sposobu wykonywania kompetencji finansowych przez wspólnoty autonomiczne w ramach ich środków finansowych (art. 157 Konstytucji Hiszpanii), jak również określenie form realizacji i warunków inicjatywy ludowej dla przedstawienia wniosku ustawodawczego

³⁹ Por. m.in. *ibidem*, s. 183–184; T. de la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, *Artículo 81* [w:] *Comentario mínimo a la Constitución española*, coord. S. Muñoz Machado, Barcelona–Madrid 2018, s. 324.

⁴⁰ A. Jackiewicz, *Ustawa organiczna...*, s. 183–184.

⁴¹ Tak *Konstytucja Hiszpanii...*

⁴² Tak E. Gdulewicz, *Ustawa organiczna w projektach...*, s. 39.

(art. 87 ust. 3 Konstytucji Hiszpanii). W konsekwencji trzeba uznać, że w hiszpańskim modelu ustrojowym – odmiennie niż we Francji – jedną z kluczowych materii objętych zakresem ustaw organicznych jest ochrona wolności i praw jednostki.

Warto podkreślić, że w praktyce ustrojowej ustawy organiczne we współczesnej Hiszpanii regulują wiele zagadnień istotnych nie tylko z punktu widzenia współczesnego państwa, lecz także ochrony wolności i praw jednostki. Tytułem przykładu można wskazać hiszpańską ustawę organiczną o wolności religijnej z dnia 5 lipca 1980 r., która ma doniosłe znaczenie dla standardu ochrony wolności i praw jednostki w Hiszpanii⁴³.

Analizując kwestię miejsca ustaw organicznych w hierarchii źródeł prawa w Hiszpanii, można stwierdzić, że Konstytucja Hiszpanii nie zawiera wyraźnej regulacji określającej miejsce ustaw organicznych w systemie źródeł prawa oraz przyznającej im szczególną moc prawną (podobnie jak we Francji). W hiszpańskiej nauce prawa konstytucyjnego dominuje jednak pogląd, że ustawy organiczne zajmują wyższą pozycję w hierarchii źródeł prawa niż ustawy zwykłe. Podobne wnioski wynikają również z orzecznictwa hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK)⁴⁴. Stanowisko to uzasadnia, w mojej ocenie, także analiza systemowa przepisów Konstytucji Hiszpanii, w szczególności regulacji odnoszących się do ustawy organicznej (w tym trybu jej stanowienia), oraz innych źródeł prawa funkcjonujących w hiszpańskim porządku prawnym.

Warto odnotować, że w prawie konstytucyjnym współczesnej Hiszpanii (analogicznie jak we współczesnej Francji) ustawy organiczne nie stanowią martwej instytucji i są obecne w praktyce ustrojowej. Podobnie jak we Francji ich rola jest podkreślana i wzmacniana przez organ władzy publicznej powołany do kontroli konstytucyjności prawa – w Hiszpanii jest nim Trybunał Konstytucyjny. Hiszpański TK w przywoływanym już wyroku z dnia 13 lutego 1981 r. (STC 5/1981) podkreślił przy tym, że ustawa organiczna nie stanowi formy prawa swobodnie dostępnej dla ustawodawcy, lecz jest raczej konstrukcją legislacyjną, polegającą na zastrzeżeniu rangi prawa organicznego wyłącznie do przypadków przewidzianych przez Konstytucję⁴⁵.

4. Polskie doświadczenia ustrojowe w zakresie instytucji ustawy organicznej

Należy zauważyć, że ustawy organiczne do chwili obecnej nie zostały wprowadzone do polskiego prawa konstytucyjnego. Co więcej, tego rodzaju regulacje nie występują dotychczas również w prawie konstytucyjnym innych państw Europy kontynentalnej

⁴³ Zob. P. Ryguła, *Hiszpańska ustawa organiczna o wolności religijnej z 5 lipca 1980 roku*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2017, t. 80, s. 91–106.

⁴⁴ O czym może świadczyć m.in. wyrok hiszpańskiego TK z dnia 13 lutego 1981 r., STC 5/1981, dotyczący konstytucyjności niektórych aspektów ustawy organicznej o statucie szkół. Por. też: A. Jackiewicz, *Ustawa organiczna...*, s. 188.

⁴⁵ Por. *ibidem*, s. 184.

poza wymienionymi już w niniejszym artykule (Francja, Rumunia, Mołdawia, Węgry, Portugalia i Hiszpania).

Odnosząc się do kategorii ustaw organicznych w polskim prawie konstytucyjnym, Trybunał Konstytucyjny wyraził następujący pogląd w orzeczeniu z dnia 21 listopada 1994 r. (K 6/94, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 39), wydanym jeszcze w pierwszej połowie lat 90. XX w. na gruncie tzw. Małej Konstytucji z 1992 r.⁴⁶, lecz zachowującym aktualność do dziś: „Polskie prawo konstytucyjne nie zna – poza ustawami konstytucyjnymi – żadnej innej kategorii ustaw, usytuowanych w hierarchii źródeł prawa ponad ustawami zwykłymi. Nie zna ono w szczególności kategorii »ustaw organicznych«, występujących w systemach prawnych innych krajów. Takie jednolite rozumienie pojęcia ustawy uważano za oczywiste zarówno pod rządem Konstytucji Marcowej, jak w całym okresie powojennym, można więc przyjąć, iż Mała Konstytucja potraktowała je jako »pojęcie zastane«”⁴⁷.

W tym kontekście warto wyraźnie podkreślić, że materia ustaw organicznych – obca polskiemu prawu konstytucyjnemu – została całkowicie pominięta przez ustrojodawcę również w obowiązującej Konstytucji RP. Tego rodzaju źródła prawa nie przewidywał polski ustrojodawca m.in. w rozdziale III ustawy zasadniczej, statuującym system źródeł prawa w Polsce⁴⁸. Źróżłami prawa powszechnie obowiązującego – zgodnie z art. 87 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji RP⁴⁹ – są bowiem: Konstytucja, ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy, rozporządzenia i akty prawa miejscowego (na obszarze działania organów, które je ustanowiły). Ponadto do katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce należy zaliczyć rozporządzenia z mocą ustawy, wydawane w trybie art. 234 Konstytucji RP⁵⁰, oraz prawo stanowione w trybie art. 91 ust. 3 Konstytucji RP⁵¹.

⁴⁶ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426; dalej: Mała Konstytucja z 1992 r.).

⁴⁷ Por. M. Wróblewska, *Pilny projekt ustawy w Polsce – założenia konstytucyjnoprawne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2024, s. 8.

⁴⁸ Zob. M. Pisz, P. Ochmann, *Konstytucja i inne źródła prawa* [w:] *iidem*, *Prawo konstytucyjne...*, s. 33–44; A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5(22); M. Kulesza, „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w nowej Konstytucji, „Państwo i Prawo” 1998, z. 2.

⁴⁹ Stosownie do art. 87 ust. 1 Konstytucji RP: „Źróżłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia”. Z kolei w myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji RP: „Źróżłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”.

⁵⁰ Jak stanowi art. 234 ust. 1 Konstytucji RP: „Jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3–5. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu”. Przepis ten uzupełnia art. 234 ust. 2 Konstytucji RP: „Rozporządzenia, o których mowa w ust. 1, mają charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa”.

⁵¹ Zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP: „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”.

Powyższe nie przeczy jednak temu, że instytucja ustaw organicznych jest od dłuższego czasu obecna w myśli konstytucyjnej w Polsce (podobnie zresztą jak w wielu innych państwach, które nie przewidują tego rodzaju rozwiązań w swoich porządkach prawnych). W przeszłości stanowiła ona przedmiot debaty publicznej w toku prac nad Konstytucją z 1997 r. Warto odnotować, że ustawy organiczne znalazły się w większości projektów konstytucyjnych opracowanych w latach 90. XX w. i przedłożonych Komisji Konstytucyjnego Zgromadzenia Narodowego⁵² w trakcie prac nad obowiązującą Konstytucją RP.

Nie można wykluczyć, że w przypadku podjęcia w Polsce prac nad nową ustawą zasadniczą – bądź też nad kompleksową nowelizacją obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. – zagadnienie ustaw organicznych ponownie stanie się jedną z kwestii rozważanych w kontekście kształtowania polskiego porządku prawnego. Z tego względu zasadne wydaje się przedstawienie szerszej refleksji nad instytucją ustawy organicznej oraz jej miejscem w polskim porządku prawnym.

Niezależnie od wskazanej wyżej możliwości ponownego podjęcia dyskusji nad ustawami organicznymi w ramach zmian konstytucyjnych zasadność bliższego przyjrzenia się tej instytucji wynika również z potencjalnych korzyści, jakie mogłoby przynieść jej wprowadzenie do polskiego porządku prawnego. Można do nich zaliczyć w szczególności: 1) zagwarantowanie – z uwagi na szczególnie charakter prawny ustaw organicznych – wyższej rangi ochrony prawnej określonym materiom objętym tą formą regulacji (względem ustaw zwykłych), co ma istotne znaczenie zwłaszcza w odniesieniu do ochrony wolności i praw jednostki oraz 2) ograniczenie – za sprawą tej instytucji – możliwości dokonywania przez parlament instrumentalnych zmian legislacyjnych w odniesieniu do materii zastrzeżonych dla ustaw organicznych, a tym samym zapewnienie większej stabilności tych regulacji i ich mniejszej podatności na doraźne, ukierunkowane na partykularny interes polityczny, modyfikacje.

Warto odnieść się zarazem do instytucji ustawy organicznej w projektach konstytucyjnych przedłożonych w latach 90. XX w. Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Mając jednocześnie na uwadze, że zagadnienie to jest dobrze rozpoznane w polskiej doktrynie⁵³, na potrzeby prezentowanych rozważań należy jedynie zasygnalizować, że: „W sześciu – z ośmiu przedstawionych Zgromadzeniu Narodowemu – projektach konstytucji wnioskodawcy (...) [proponowali – M.P.] wprowadzenie w przyszłej ustawie zasadniczej wewnętrznej kategoryzacji ustaw poprzez wyodrębnienie ustaw:

⁵² Zob. E. Gdulewicz, *Ustawa organiczna w projektach...*, s. 35–51 oraz *eadem*, *Problemy związane z konstytucyjną regulacją ustaw organicznych w świetle zgłoszonych projektów Konstytucji RP*, ekspertyza dla Podkomisji Zagadnień Systemu Źródeł Prawa Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

⁵³ O powyższym przesądają w szczególności prace E. Gdulewicz (zob. np. *eadem*, *Ustawa organiczna w projektach...*, s. 35–51). Zob. też: Instytut Spraw Publicznych, *Seminarium: „Ustawa organiczna w polskim prawie konstytucyjnym?”*, 18.02.2011, <https://www.isp.org.pl/pl/aktualnosci/seminarium-ustawa-organiczna-w-polskim-prawie-konstytucyjnym> [dostęp: 20.09.2025]. Por. także poglądy innych przedstawicieli doktryny, m.in. R. Chruściaka (*idem*, *Podstawowe problemy przyszłej konstytucji w debacie Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 1) i M. Grzesik-Kuleszy (*eadem*, *Ustawodawstwo delegowane w projektach Konstytucji RP z 1997 roku*, „Ius et Administratio” 2013, nr 3).

»organicznych« (projekty: senacki, PC, SLD, PSL-UP), »kardynalnych« (PSL), »ustrojowych« (»Solidarność«) i ustaw zwykłych⁵⁴.

Można wskazać, że w niektórych aspektach podejście do ustaw organicznych przyjmowane w poszczególnych projektach wykazywało widoczne analogie. Warto w tym kontekście zauważyć, że wszystkie projekty (z wyjątkiem Porozumienia Centrum) przewidywały kontrolę konstytucyjności ustaw, w tym również ustaw organicznych, przez Trybunał Konstytucyjny. Co zarazem istotne, w projektach SLD, PSL-UP oraz w projekcie senackim – kierując się zasadą hierarchiczności systemu źródeł prawa – wybrano formę enumeratywnego wskazania aktów normatywnych tworzących „porządek prawny RP”, „prawo RP” lub stanowiących „źródła prawa”, statuując ustawę organiczną w hierarchii pomiędzy konstytucją a ustawą zwykłą⁵⁵.

Nie oznacza to, że pomiędzy projektami nie występowały również widoczne różnice w kwestii zapatrywania się na instytucję ustawy organicznej, dotyczące m.in. zakresu regulacji, przyjętych technik legislacyjnych dla konstytucyjnych delegacji, katalogu materii uznanych za organiczne oraz koncepcji „otwartego” lub „zamkniętego” charakteru tych materii⁵⁶. Niezależnie jednak od różnych stanowisk prezentowanych w poszczególnych projektach wszystkie one *per se* dowodzą dużego zainteresowania ustawą organiczną na etapie ówczesnych prac nad obowiązującą Konstytucją RP. W realiach lat 90. w Polsce była to z pewnością jedna z materii powszechnie rozważanych do wprowadzenia na gruncie nowej konstytucji.

Pomimo – zaprezentowanego powyżej – bardzo dużego zainteresowania instytucją ustawy organicznej, widocznego jeszcze na etapie prac nad obowiązującą Konstytucją RP z 1997 r., w ostatecznie przyjętym tekście polskiej ustawy zasadniczej instytucja ta została jednak całkowicie pominięta (jak już wcześniej wskazano). W konsekwencji na gruncie obowiązującej w Polsce Konstytucji RP utrzymano też zasadę jednolitości ustawy.

Warto podkreślić, w nawiązaniu do wskazanego uprzednio orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 listopada 1994 r. (K 6/94), że w polskim prawie konstytucyjnym ustawa była zawsze uznawana za akt jednolity. Tym samym Polska wpisuje się w krąg współczesnych państw demokratycznych, które opowiadają się za utrzymaniem zasady jednolitości ustawy.

Zarówno konstytucje międzywojenne, jak i Konstytucja PRL⁵⁷ nie wprowadzały szczególnych, wyodrębnionych kategorii ustaw⁵⁸. Jednolitość ustawy – zgodnie z wcześniejszą polską tradycją ustrojową – nie została zaburzona również w toku zmian ustrojowych lat 90. XX w. (postępujących sukcesywnie po 1989 r.) i taki stan trwa

⁵⁴ E. Gdulewicz, *Ustawa organiczna w projektach...*, s. 35.

⁵⁵ Por. *ibidem*, s. 49.

⁵⁶ Por. *ibidem*, s. 40.

⁵⁷ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 1979 r. Nr 7, poz. 36).

⁵⁸ E. Gdulewicz, *Ustawa organiczna w projektach...*, s. 40. Zob. także prace S. Rozmaryna dotyczące ustawy o okresie PRL (w szczególności *idem*, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964).

do chwili obecnej (z oczywistym wyjątkiem dla aktów organów egzekutywy z mocą ustawy przewidzianych w art. 234 Konstytucji RP).

Podejmując się określenia przyczyn ostatecznego pominięcia przez polskiego ustrojodawcę instytucji ustawy organicznej w Konstytucji RP z 1997 r., można za Ryszardem Piotrowskim wskazać, że za utrzymaniem jednolitego charakteru ustawy na gruncie Konstytucji RP przemawiał zapewne brak tradycji ustaw organicznych w Polsce, a także konsekwencje ich wprowadzenia dla procesu stanowienia, stosowania i kontroli konstytucyjności prawa⁵⁹.

Można zarazem przyjąć, że ostateczne pominięcie ustaw organicznych w obowiązującej w Polsce ustawie zasadniczej było związane z szeregiem wątpliwości i kontrowersji narosłych wokół omawianej instytucji⁶⁰. Moim zdaniem można je sprowadzić do kilku kluczowych obszarów: 1) ustawy organiczne stanowią instytucję zupełnie nieznaną polskiej tradycji ustrojowej (w przeciwieństwie do aktów organów egzekutywy z mocą ustawy, znanych m.in. z okresu II Rzeczypospolitej oraz z Małej Konstytucji z 1992 r.); 2) ustawy organiczne prowadzą do zaburzenia pozycji ustaw zwykłych w hierarchii źródeł prawa i dodatkowo mogą wywoływać problemy w obszarze kontroli konstytucyjności prawa; 3) w skrajnym przypadku mogłyby w praktyce stosowania prawa przynieść efekt przeciwny do zamierzonego i doprowadzić do faktycznego braku możliwości dokonywania w Polsce zmian w obrębie określonych materii nimi regulowanych. Powyższe uwidoczniłoby się szczególnie w razie – niemożliwej do definitywnego wykluczenia w polskiej praktyce ustrojowej – sytuacji wprowadzenia nad wyraz restrykcyjnych oraz trudnych do zrealizowania wymogów dotyczących procedury uchwalania i zmiany ustaw organicznych⁶¹, np. poprzez określenie restrykcyjnej większości wymaganej w izbach parlamentu celem ich przyjęcia, choćby poprzez zapobieganie jednemu z wariantów większości kwalifikowanej.

Mając na względzie tego typu wątpliwości, nie można całkowicie wykluczyć, że ustawa organiczna – przy założeniu wprowadzenia bardzo restrykcyjnych wymogów warunkujących jej zastosowanie – mogłaby stać się instytucją rzadko wykorzystywaną w praktyce ustrojowej, a w skrajnym przypadku wręcz instytucją martwą. Należy także zaznaczyć, że – z uwagi na dość niestabilną scenę polityczną współczesnej Polski – istniałoby niemożliwe do pełnego wykluczenia ryzyko instrumentalnego wykorzystywania instytucji ustawy organicznej lub omijania formalnych procedur przez parlamentarzystów w celu realizacji partykularnych interesów politycznych. Innym problemem mogłaby się potencjalnie okazać m.in. przystosowalność instytucji ustaw organicznych do systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. Ponadto instytucję ustaw organicznych trzeba byłoby skonfrontować z problemami ujawnionymi we współczesnych państwach demokratycznych, w tym również w Polsce, takimi jak np. kryzys konstytucjonalizmu.

⁵⁹ Por. R. Piotrowski, *Koncepcja prawa w projekcie Konstytucji RP* [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997, s. 14–15.

⁶⁰ Tak M. Pisz, *Akty organów egzekutywy...*, s. 346–363.

⁶¹ *Ibidem*.

Nie przeczy to jednak – moim zdaniem – temu, że z perspektywy współczesnego polskiego modelu ustrojowego instytucja ustawy organicznej (szczególnie w kontekście dyskusji nad kierunkami możliwych w przyszłości zmian ustrojowych w Polsce) zasługuje na pogłębioną i merytoryczną debatę. Co więcej, mając na względzie zasygnalizowane już wcześniej wymierne korzyści związane z wprowadzeniem ustawy organicznej, z pewnością nie można zupełnie wykluczyć możliwości wprowadzenia *pro futuro* tego typu instytucji do polskiego porządku prawnego.

Kompleksowa prezentacja argumentów uzasadniających istnienie instytucji ustaw organicznych we współczesnym państwie demokratycznym (co odnosi się również do polskiego ustrojodawcy), a także ewentualnych postulatów *de lege ferenda* z tym związanych znacznie wykracza poza ramy niniejszego artykułu. Warto jednak, w mojej ocenie, zwrócić szczególną uwagę na kwestię możliwości wykorzystania instytucji ustawy jako narzędzia służącego podwyższeniu istniejącego standardu ochrony wolności i praw jednostki we współczesnym państwie demokratycznym. Kwestia ta (i związany z nią postulat *de lege ferenda*) może mieć niezwykle istotne znaczenie dla kierunku ewentualnej dyskusji dotyczącej zasadności wprowadzenia instytucji ustaw organicznych do polskiego porządku prawnego.

W świetle powyższego można zasygnalizować (z zastrzeżeniem konieczności przeprowadzenia pogłębionych badań w tym zakresie), że ustawy organiczne – przy założeniu, iż regulowałyby materie związane z ochroną wolności i praw jednostki – mogłyby potencjalnie zapewnić skuteczniejszą ochronę tych wolności i praw niż ustawy zwykłe, a tym samym przyczynić się do podniesienia ogólnego standardu ochrony wolności i praw człowieka i obywatela we współczesnym państwie demokratycznym. Uzupełniając można sformułować hipotezę badawczą, zgodnie z którą ustawy organiczne (z uwagi na swoją specyfikę i doświadczenia ustrojowe współczesnych państw, takich jak Hiszpania) mogłyby stanowić racjonalne źródło prawa do regulowania za jego pośrednictwem materii odnoszących się do wolności i praw jednostki (w zakresie wykraczającym poza materię uregulowaną na gruncie konstytucyjnym), które zazwyczaj pozostają domeną regulacji ustaw zwykłych⁶².

5. Podsumowanie

Ustawa organiczna stanowi – w moim przekonaniu – interesującą instytucję z perspektywy współczesnego prawa konstytucyjnego, rozpatrywaną w ramach systemu źródeł prawa, a zarazem wartościowy przedmiot badań naukowych. Wskazane argumenty zdają się dodatkowo potwierdzać bogate doświadczenia ustrojowe takich państw, jak Francja i Hiszpania (związane z instytucją ustawy organicznej), jak również potencjalne korzyści, jakie można wiązać z istnieniem tego typu instytucji w porządku prawnym. Korzyści tych można upatrywać m.in. w 1) zagwarantowaniu – z uwagi na charakter

⁶² Przykładem takiej materii, którą można wskazać z perspektywy polskiego porządku prawnego, jest materia dotycząca Rzecznika Praw Obywatelskich.

prawny ustaw organicznych – wyższej rangi ochrony prawnej określonym materiom przez nie regulowanym oraz 2) ograniczeniu – za sprawą tej instytucji – możliwości dokonywania przez parlament instrumentalnych zmian legislacyjnych w zakresie materii regulowanych przez ustawy organiczne, a tym samym zapewnieniu większej stabilności tych materii.

Nie oznacza to jednak, że instytucja ustawy organicznej nie budzi żadnych wątpliwości ani kontrowersji. Z pewnością nie może być ona również postrzegana jako konieczna do wprowadzenia w każdym współczesnym państwie demokratycznym, w tym także w polskim modelu ustrojowym.

Kwestia zasadności istnienia tej instytucji w porządku prawnym współczesnego państwa demokratycznego (co odnosi się również do Polski) – szczególnie w razie podjęcia przez ustrojodawcę prac nad nową konstytucją lub nowelizacją obecnej – każdorazowo wymagałaby pogłębionej i merytorycznej debaty, a także wszechstronnego przeanalizowania szans i zagrożeń związanych z wprowadzeniem ustaw organicznych. Ocena zasadności funkcjonowania tego typu instytucji we współczesnym państwie powinna opierać się przede wszystkim na kompleksowym, rzetelnym i pogłębionym zbadaniu jej wpływu na proces stanowienia, stosowania i kontroli konstytucyjności prawa. Należy również uwzględnić (i poddać wnikliwemu rozważeniu) alternatywne wobec tego rozwiązania postulatów, w tym zreformowanie parlamentarnego procesu legislacyjnego dotyczącego konstytucji i ustaw zwykłych w celu jego zoptymalizowania.

Warto także mieć na uwadze ogromne znaczenie kultury prawnej i politycznej, która może odgrywać kluczową rolę w dyskusji na temat zasadności wprowadzenia *pro futuro* instytucji ustawy organicznej do porządku prawnego współczesnego państwa. Nawet najlepsze rozwiązania instytucjonalne mogą bowiem okazać się niezasadne i zupełnie nieprzydatne w warunkach instrumentalizacji prawa bądź braku należytej kultury prawnej i politycznej, niezbędnej do prawidłowego funkcjonowania określonej instytucji w praktyce ustrojowej.

Literatura

- Bałaaban A., *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5(22), s. 33–44.
- Barceló Serramallera M., *Ley organica, la. Ambito material y posición en el sistema de fuente*, Barcelona 2005.
- Car J.-C., *Les lois organiques de l'article 46 de la constitution du 4 octobre 1958*, Aix-en-Provence 1999.
- Chruściak R., *Podstawowe problemy przyszłej konstytucji w debacie Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 1, s. 58–71.
- Działocha K., *System źródeł prawa w Konstytucji PRL po 20 latach jej obowiązywania*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 12, s. 19–32.
- Gdulewicz E., *Kilka uwag w sprawie ustaw organicznych w V Republice Francuskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 1990, vol. 37, no. 6, s. 73–85.

- Gdulewicz E., *Problemy związane z konstytucyjną regulacją ustaw organicznych w świetle zgłoszonych projektów Konstytucji RP*, ekspertyza dla Podkomisji Zagadnień Systemu Źródeł Prawa Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.
- Gdulewicz E., *System konstytucyjny Francji*, Warszawa 2000.
- Gdulewicz E., *System źródeł prawa pod rządami Konstytucji V Republiki*, „*Studia Prawnicze*” 1989, nr 2–3, s. 93–119.
- Gdulewicz E., *Ustawa organiczna w projektach Konstytucji RP w świetle doświadczeń V Republiki Francuskiej* [w:] *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, red. K. Działocha, A. Preisner, Wrocław 1995, s. 35–51.
- Grzesik-Kulesza M., *Ustawodawstwo delegowane w projektach Konstytucji RP z 1997 roku*, „*Ius et Administratio*” 2013, nr 3, s. 33–49.
- Instytut Spraw Publicznych, *Seminarium: „Ustawa organiczna w polskim prawie konstytucyjnym?”*, 18.02.2011, <https://www.isp.org.pl/pl/aktualnosci/seminarium-ustawa-organiczna-w-polskim-prawie-konstytucyjnym> [dostęp: 20.09.2025].
- Jackiewicz A., *Ustawa organiczna a la española – uwarunkowania konstytucyjne i miejsce w hierarchii hiszpańskich źródeł prawa*, „*Przegląd Prawa Konstytucyjnego*” 2024, nr 5, s. 181–193.
- Konstytucja Francji*, tłum. W. Skrzydło, wyd. 2 uaktual., Warszawa 2005.
- Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r.*, tłum. T. Mołdawa, Warszawa 2001.
- Kulesza M., „*Źródła prawa*” i przepisy administracyjne w nowej Konstytucji, „*Państwo i Prawo*” 1998, z. 2, s. 12–19.
- Linde Paniagua E., *Leyes orgánicas: un estudio de legislación y jurisprudencia*, Madrid 1990.
- Małajny R.M., *Pojęcie ustawy i ich rodzaje* [w:] *Studia z wykładni prawa*, red. C. Martysz, Z. Tobor, Bydgoszcz–Katowice 2008, s. 45–57.
- Piotrowski R., *Koncepcja prawa w projekcie Konstytucji RP* [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997, s. 8–18.
- Piotrowski R., *Pojęcia zastane w Konstytucji RP. Dylematy teorii i praktyki* [w:] *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, red. T. Giaro, Warszawa 2016, s. 21–51.
- Pisz M., *Akty organów egzekutywy z mocą ustawy we współczesnym polskim prawie i myśli konstytucyjnej*, Warszawa 2024.
- Pisz M., Ochmann P., *Konstytucja i inne źródła prawa* [w:] M. Pisz, P. Ochmann, *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2018, s. 33–44.
- Pisz M., Ochmann P., *Umowy międzynarodowe i prawo Unii Europejskiej* [w:] M. Pisz, P. Ochmann, *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2018, s. 35–37.
- de la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo T., *Artículo 81* [w:] *Comentario mínimo a la Constitución española*, coord. S. Muñoz Machado, Barcelona–Madrid 2018, s. 324–327.
- Rozmaryn S., *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964.
- Ryguła P., *Hiszpańska ustawa organiczna o wolności religijnej z 5 lipca 1980 roku*, „*Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica*” 2017, t. 80, s. 91–106.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013.
- Szentgáli-Tóth B., *Organic/Cardinal Laws* [w:] *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, eds. R. Grote, F. Lachenmann, R. Wolfrum, Oxford 2021.
- Winogrodzka M.A., *Miejsce ustawy w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, „*International Journal of Legal Studies*” 2019, no. 2(6), s. 321–340.
- Wronkowska S., *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „*Przegląd Legislacyjny*” 1996, nr 4(10), s. 31–40.
- Wróblewska M., *Pilny projekt ustawy w Polsce – założenia konstytucyjnoprawne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2024.

Streszczenie

Maciej Pisz

Ustawa organiczna w państwie demokratycznym – uwagi na tle doświadczeń ustrojowych Polski oraz innych wybranych państw współczesnych

Celem artykułu jest przedstawienie instytucji ustawy organicznej z perspektywy współczesnego państwa demokratycznego, z uwzględnieniem polskich doświadczeń ustrojowych oraz rozwiązań przyjętych w innych państwach. W opracowaniu zaprezentowano założenia instytucji ustaw organicznych w systemie źródeł prawa, w powiązaniu m.in. z zasadą jednolitości ustawy, trybem jej uchwalania oraz zakresem materii podlegającej regulacji. Analizę skoncentrowano na podejściu ustrojodawcy do instytucji ustaw organicznych w wybranych państwach europejskich: we Francji, w Hiszpanii i w Polsce. Rozważania te mogą stać się przyczynkiem szerszej debaty nad miejscem, rolą i znaczeniem ustaw organicznych we współczesnym państwie demokratycznym, a także nad postulowanym *de lege ferenda* kierunkiem kształtowania tej instytucji przez polskiego ustrojodawcę. W tym kontekście zasygnalizowano również koncepcję wykorzystania instytucji ustawy organicznej jako narzędzia umożliwiającego podwyższenie standardu ochrony wolności i praw jednostki.

Słowa kluczowe: ustawa organiczna, konstytucja, źródła prawa, ustawa, państwo demokratyczne.

Summary

Maciej Pisz

Organic Law in a Democratic State: Remarks in the Light of the Constitutional Experience of Poland and Selected Contemporary States

The aim of this article is to discuss the institution of organic law from the perspective of a modern democratic state, while taking into account Polish constitutional experience in this area and the systemic experiences of other contemporary countries. In the article, I present the underlying principles of the institution of organic laws from the perspective of the system of sources of law. *Inter alia*, I also refer to: the principle of statute uniformity, the issue of the procedure for adopting organic laws, and the issue of the scope of matters regulated by organic law. My discussion also presents the legislator's approaches to the institution of organic law in France and Spain, and Poland. My discussion is a contribution to a broader debate on the place, role, and importance of organic laws in a modern democratic state and the *de lege ferenda* approach of the Polish legislator to the institution under discussion. In this respect, I also point to the use of the institution of organic law as a tool making possible an increase in the standard of protection of individual freedoms and rights.

Keywords: organic law, constitution, sources of law, statute, democratic state.