

Wstęp

1. „Przekonanie, że państwu – a zwłaszcza państwu demokratycznemu – konieczna jest ustawa konstytucyjna, jest dziś powszechnym artykułem wiary politycznej. Nikt we współczesnej nauce polityki lub prawa państwowego nie kwestionuje poważnie potrzeby istnienia ustawy, która by określając zasady organizacji naczelnych władz państwowych oraz podstawowe prawa i obowiązki obywatela, posiadała zarazem wyższe święcenia prawne. Potrzeba ta stała się dogmatem, co najmniej zaś jest uważana za rzecz tak normalną, iż nie wywołuje zastanawiania się nad swym uzasadnieniem”¹. Myśl ta, wyrażona kilkadziesiąt lat temu, sięga źródłami XVIII w., gdy ówczesni publicyści za najcenniejszą zdobycz swoich czasów uważali ideę, że konstytucja narodu musi zawierać się w fundamentalnej, systematycznej ustawie pisanej. Pogląd ten wspierał się na trzech wyobrażeniach. Po pierwsze, wyższość prawa pisanego nad zwyczajowym cieszyła się wówczas powszechnym uznaniem, co prowadziło do konstatacji, że formę tę należy nadać regułom najważniejszym – konstytucyjnym. Po drugie, w konstytucji uchwalonej przez sprawujący swe zwierzchnictwo naród, widziano prawdziwe odnowienie umowy społecznej, co należało wyrazić w formie jak najuroczystszej i najpełniejszej. Po trzecie, sądzono, że ułożone w ten sposób przejrzyste i systematyczne konstytucje dadzą najlepszy środek politycznego wychowania, który rozpowszechni wśród obywateli znajomość i umiłowanie swych praw².

Uznanie potrzeby posiadania konstytucji jest obecnie równie silne – we współczesnych państwach demokratycznych akt najwyższej rangi w systemie prawa krajowego traktowany jest jak fundament ustroju państwa i całego systemu prawa. Na takie postrzeżenie konstytucji wpłynęło niewątpliwie

¹ M. Szerer, *O powołaniu naszych czasów do stanowienia konstytucyj*, PiP 1947, z. 11, s. 68.

² Zob. A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2013, reprint wydania z 1921 r., s. 444; o idei konstytucji w świadomości społecznej zob. także J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Warszawa 1993, s. 25.

rozumienie jej w kategoriach nie tylko politycznych, ale także prawnych. Oznacza to, że stanowiąc normy prawne o podstawowym znaczeniu może być traktowana jako realny regulator konkretnych stosunków społecznych. Jako dokument prawny konstytucja przyjmuje postać podstawowego w systemie prawnym aktu normatywnego, czyli ustawy. Jest to jednak ustawa o szczególnym charakterze, co predestynuje ją do zajęcia naczelnego miejsca w systemie źródeł prawa i nadania miana „ustawy zasadniczej”³.

Koncepcja aktu normatywnego, który ma wyrażać podstawę legitymizacji władzy i podstawowe zasady jej działania oraz określać pozycję jednostki względem państwa, zdecydowała o połączeniu w konstytucji pisanej jej aspektu materialnego i formalnego. Idea prawa wyższego zawartego w konstytucji, niezależnie od tego, czy wywodzonego z prawa natury, czy wprost z zasady suwerenności ludu, uzasadniała wyodrębnienie konstytucji spośród innych aktów prawnych i nadanie jej szczególnej mocy, treści i formy, a dla zagwarantowania nadrzędnego miejsca w systemie źródeł prawa krajowego wzmocniono ją odmiennym wobec ustaw zwykłych trybem zmiany. Jak konstatuje Piotr Tuleja, cechy powyższe są na gruncie nauki prawa konstytucyjnego od dawna znane i w chwili obecnej bezsporne, zaś wszystkie systemy prawne, w których mamy do czynienia z konstytucją pisaną, bez zastrzeżeń akceptują te elementy jako wyróżniające konstytucje spośród innych aktów prawotwórczych. W poszczególnych systemach prawnych różny był natomiast sposób ich kształtowania⁴.

2. Istotną rolę w budowaniu pozycji konstytucji w porządkach prawnych państw odegrały francuskie wydarzenia historyczne. Wielka Rewolucja Francuska z 1789 r. utorowała miejsce dla rozumienia konstytucji jako aktu pisanego o najwyższej mocy prawnej w państwie. W XIX wieku znaczenie zyskała koncepcja suwerenności ustawy. Drugą połowę XX wieku oraz czasy współczesne w Europie charakteryzują nowe tendencje, które wyróżniają dwa istotne dla ustrojów państw oraz ich systemów prawnych procesy: wpływ prawa międzynarodowego oraz integracji europejskiej na system źródeł prawa wewnętrznego, a także znacząca rola sądów konstytucyjnych i ich aktywna działalność orzecznicza. Sfery te podlegają wzajemnemu przenikaniu. Jak zauważa Hénry Roussillon, o ile wiek XIX dla wielu

³ Zob. M. Kruk, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza państwa*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, W. Sokolewicz (red.), Warszawa 1997, s. 14–16.

⁴ Zob. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności*, Kraków 2003, s. 16–17.

państw był „wiekiem ustawy”, nie ma wątpliwości, że wiek XX pozostanie „wiekiem konstytucji”, nawet jeśli obecna rzeczywistość daleka jest od jednoznaczności⁵. Wzrost rangi konstytucji podkreślany jest nadawaniem jej wielu znaczeń⁶. Jest bowiem zarówno symbolem jak i aktem przygotowanym w społeczeństwie demokratycznym dobrowolnie przez swych obywateli lub ich reprezentantów w celu określenia zasad organizacji władzy; a także normą – zasadą nadrzędną w systemie prawa. Konstytucja pełniąca rolę podstawowej karty narodu tworzona jest jako akt trwały, stabilny, co nakazuje wnioskować, że zarówno obywatelom jak i władzy trudno ją zmieniać w sposób swobodny. Utrudnienie trybu zmiany służyć ma zabezpieczeniu jej przed pokusą dokonywania arbitralnych korekt.

3. Konstytucja V Republiki wpisuje się w długą i bogatą historię konstytucyjną Francji, którą rozpoczęły wydarzenia 1789 roku. Na skutek rewolucji francuskiej, zrywającej z tradycją monarchiczną, ustanowiono nowy porządek prawny i nowe zasady funkcjonowania państwa dając początek francuskiemu parlamentaryzmowi. Od tego czasu ustrój Francji przeszedł wiele przeobrażeń. Wśród zmieniających się typów ustrojów i sposobów sprawowania władzy najdłuższy okres przypadł na demokrację parlamentarną związaną z systemem parlamentarno-gabinetowym, praktykowanym najpierw w monarchii, a następnie w ramach republiki. W klasycznej postaci przyjęła go Konstytucja III Republiki; w Konstytucji IV Republiki był to parlamentarizm zracjonalizowany z silniejszą pozycją rządu. Do tego sys-

⁵ Zob. H. Roussillon, *Rigidité des constitutions et justice constitutionnelle: Réflexions sur un paradoxe*, [w:] *Mélanges Philippe Ardant: Droit et politique à la croisée des cultures*, Paris 1999, s. 251; A. Jamróz, *Refleksje o statusie konstytucji na gruncie europejskiej kultury prawnej*, [w:] *Minikommentarz dla maksiprofesora. Księga jubileuszowa Profesora Leszka Garlickiego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2017, s. 114 i n. Na temat swoistej francuskiej drogi od legicentryzmu do konstytucjonalizmu zob. H. Izdebski, *Konstytucjonalizm – legicentryzm – ustawowy nihilizm prawny. O powołaniu naszych czasów do nauki konstytucji*, PIP 2016, nr 6, s. 6–16. Autor zwraca uwagę, iż konstytucjonalizm *sensu stricto* – zaprzeczenie legicentryzmu – można zdefiniować jako taki ustrój polityczny i właściwe im doktryny polityczno-prawne, które dzięki ustanowieniu kontroli konstytucyjności dokonywanej przez niezależną instancję polityczno-sądową, umożliwiają ograniczenie władzy ustawodawczej poprzez czuwanie nad zgodnością ustaw z konstytucją i jej ogólnymi zasadami, a nie tylko nad legalnością działania władzy wykonawczej i administracyjnej (s. 13).

⁶ Zob. B. Mathieu, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2014, 26 éd., s. 58; S. Pierré-Caps, *Les mutations de la notion de constitution et le droit constitutionnel*, *Cuestiones Constitucionales*, 2004, nr 10, s. 170.

temu rządów nawiązała Konstytucja z 1958 r.⁷ Ustrój V Republiki odbiega jednak od klasycznych ustrojów współczesnych państw demokratycznych. Choć ogranicza władzę parlamentu i w uprzywilejowanej sytuacji stawia prezydenta, nie jest prawdziwym systemem prezydenckim, co sprzyja określaniu go najczęściej jako półprezydencki, semi-prezydencki (semi-présidentiel), mieszany czy parlamentaryzm zracjonalizowany⁸.

4. Długi czas obowiązywania Konstytucji V Republiki jest we francuskich warunkach przypadkiem szczególnym, gdyż jedynie ustawa zasadnicza III Republiki obowiązywała dłużej. Konstytucja z 1958 r. poddawana była licznym nowelizacjom: trzem w latach 60., dwóm w latach 70. i aż dziewiętnastu w latach 1992-2008, które, choć ze zmiennym natężeniem, zawsze wzbudzały dyskusje polityczne i doktrynalne⁹. Proces szczegółowej „modernizacji” w 2008 r. przyczynił się do przeprowadzenia przeglądu jej słabości i pozytywów oraz skłonił do ożywionej dyskusji nad tym, co się potwierdziło bądź nie wytrzymało próby czasu. Francuska ustawa zasadnicza wciąż budzi zainteresowanie i spory równie żywe, jak w czasie jej ustanowienia. Wraz z tradycją interpretacji i orzecznictwem stanowi część dziedzictwa prawnego Europy. Poddawana nieustannie operatywnej wykładni i konfrontowana z wyzwaniem współczesności jest jednym z zasadniczych punktów odniesienia we współczesnych debatach konstytucyjnych¹⁰. Doktrynie i praktyce konstytucyjnej

⁷ Zob. E. Gdulewicz, *System konstytucyjny Francji*, Warszawa 2000, s. 6. Szerzej w rozdziale II niniejszej monografii.

⁸ Swoisty sposób ukształtowania instytucji V Republiki oraz praktyka tego okresu ze szczególnym miejscem oraz rolą w sprawowaniu władzy przez głowę państwa pozwoliły wyodrębnić następujące okresy V Republiki: okres gaullistowski (lata 1958–1969) zdominowany przez szczególny styl i osobowość de Gaulle’a; okres post-gaullistowski (lata 1969–1986), w czasie którego prezydent dysponował przyjazną mu większością; okres od 1986 r. do 2007 r., w którym prezydent musiał kilkakrotnie współpracować z nieprzyjazną mu większością parlamentarną; okres prezydentury Nicolasa Sarkozy’ego (2007–2012), wyróżniający się wyjątkowym wzmocnieniem władzy głowy państwa; okres charakteryzujący się spadkiem jej znaczenia za prezydentury François Hollande’a (2012–2017) i okres prezydentury Emmanuela Macrona, którego styl jeszcze się kształtuje. Zob. L. Philip, *Reforma instytucji V Republiki*, Prz. Sejm. 2008, nr 6, s. 99.

⁹ Wykaz wszystkich nowelizacji konstytucji zob. w aneksie. Prace zmierzające do kolejnej nowelizacji konstytucji są prowadzone także obecnie. Projekt ustawy konstytucyjnej został przedłożony w Zgromadzeniu Narodowym 9 maja 2018 r. z inicjatywy prezydenta E. Macrona (*projet de loi constitutionnelle n° 911*, <http://www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl0911.asp>).

¹⁰ Zob. M. Granat, K. Kaleta, *Fenomen Konstytucji V Republiki Francuskiej*, Prz. Sejm. 2008, nr 6, s. 12.

V Republiki poświęcono wiele miejsca także w polskim piśmiennictwie. Często analizowano rolę organów władzy, w tym silną pozycję prezydenta oraz relacje pomiędzy organami władzy wykonawczej i ustawodawczej. Badania dotyczyły także prawa wyborczego oraz kontroli konstytucyjności ustaw dokonywanej przez Radę Konstytucyjną. Analiza ustroju politycznego V Republiki prowadzona była z uwzględnieniem specyfiki różnych jej okresów oraz w świetle zmiennych okoliczności politycznych, ze szczególnym uwzględnieniem okresów kohabitacji. Rozważania dotyczące zmian francuskiej konstytucji stanowiły zazwyczaj zarys problemu, albo koncentrowały się na fragmentarycznych jego aspektach, a wiodący przedmiot badań w tym obszarze obejmował głównie zakres nowelizowanej materii i czynniki go warunkujące. Często rozważania prowadzono na pograniczu politologii i prawa konstytucyjnego¹¹.

Stanowiąca przedmiot niniejszej monografii analiza zmiany Konstytucji V Republiki Francuskiej koncentruje się na metodach dokonywania formalnych modyfikacji treści, co charakteryzuje prawnopozytywistyczne podejście do tego, co jest, a co nie jest zmianą (nowelizacją, uzupełnieniem). Sposoby nieformalnych przekształceń tekstu, dokonywane w trybie wykładni orzeczniczych lub wynikające z praktyki ustrojowej organów władzy państwowej, nie stanowią zatem głównego tematu rozważań. Nie zawsze jednak rozgraniczenie tych dwóch sfer – formalnej i nieformalnej – jest możliwe do precyzyjnego uchwycenia¹², zwłaszcza gdy – jak we Francji – na proces ten silnie oddziałuje praktyka organów władzy oraz aktywna działalność Rady Konstytucyjnej.

5. Punktem wyjścia do dalszej analizy jest kilka podstawowych założeń:

Po pierwsze, konstytucja jako akt prawny o najwyższej mocy w systemie źródeł prawa krajowego stanowi fundament nie tylko ustroju państwa, ale także obowiązującego w nim systemu prawa. Jej stabilność jest zatem jedną z kluczowych wartości.

¹¹ Polska literatura prawnicza poświęcona francuskiemu konstytucjonalizmowi jest bardzo bogata, toteż przytoczenie jej wykracza poza ramy wstępu. Pozycje istotne dla analizowanego zagadnienia będą przytaczane w dalszych rozważaniach. Wybór polskiej bibliografii dotyczącej ustroju politycznego Francji został zamieszczony w książce pod red. J. Szymanka, *Ustrój polityczny Francji współczesnej*, Warszawa 2013.

¹² Wymowne są myśli B. Mathieu, który zauważa, że pomimo braku zmian formalnych, w obliczu nowych obszarów zainteresowania prawa konstytucyjnego powodujących transformację tego prawa, chociaż formalnie „nic się nie zmienia, to jednak zmienia się wszystko”. *Constitution: rien ne bouge et tout change*, Paris 2013.

Po drugie, systemy konstytucyjne muszą znajdować sposoby dostosowywania ustawy zasadniczej do zmieniającej się rzeczywistości. Zmienialność konstytucji jest więc koniecznością służącą zachowaniu realnego znaczenia ustawy zasadniczej w życiu społecznym i pełnieniu przez nią roli narzędzia oraz stimulatora zmian.

Po trzecie, dostosowywanie do zmieniającej się rzeczywistości i oddziaływanie na proces tych zmian muszą być ujmowane w pewne ramy, uporządkowane w perspektywie legalności i demokracji. Trudnym zadaniem twórców każdej konstytucji jest więc optymalne wyważenie dwóch wymogów – zapewnienia realnej zmienialności oraz zagwarantowania większej trwałości w porównaniu z ustawami zwykłymi. Chodzi bowiem o stworzenie prawno-proceduralnej przesłanki najbardziej społecznie pożądanej skali zmian, których liczba i zakres wiąże się w jakiejś mierze ze stopniem utrudnień¹³.

Przyjęcie tych założeń pozwala na postawienie tezy, iż trwałość oraz zmienność ustawy zasadniczej są dwiema podstawowymi wartościami konstytucyjnymi, które nie muszą się wykluczać, a formalnoprawne metody zmiany należą do czynników wpływających na realizację tych zasad. Ukazanie i konkretyzacja elementów procedury zmiany francuskiej ustawy zasadniczej sprzyja ustalaniu, jakie jest ich znaczenie dla głównego celu tej procedury – zachowania równowagi między trwałością, a możliwością dokonywania zmian. W rozważania te wplatają się dylematy dotyczące przyczyn nowelizowania konstytucji na podstawie procedur nie przewidzianych wprost dla zmiany ustawy zasadniczej.

Dokonane spostrzeżenia mogą być przydatne w odkrywaniu bardziej ogólnych zależności dotyczących wpływu sposobów zmiany konstytucji na tempo oraz zakres konstytucyjnych reform. Sprzyjają poszukiwaniu optymalnych metod przeprowadzania reform ustrojowych w ciągle dyskutowanych sprawach oraz argumentów tak dla zwolenników jak i przeciwników zmian konstytucyjnych. Efekt prowadzonych badań może stanowić wkład zarówno dla praktyki, jak i teorii konstytucjonalizmu wobec pytań o trwałość ustawy zasadniczej oraz jej rolę, miejsce i znaczenie dla porządku prawnego państwa w zmieniającej się rzeczywistości. Pytania o to, jakie są granice ewolucji konstytucji, których przekroczenie sprawia, iż proces ten przechodzi w fazę zmian o rewolucyjnym charakterze, są wciąż aktualne i ważne dla

¹³ Zob. W. Sokolewicz, *O gradacji zmian konstytucji*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament, Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2000, s. 179.

rozwoju każdego państwa. Podobne dylematy przywoływane są w dyskusji również w Polsce, gdzie projekty zmierzające do zreformowania bądź nawet całkowitej zmiany konstytucji są w ostatnim czasie szczególnie widoczne¹⁴.

6. Tytuł monografii odzwierciedla trzy główne sfery, w których została ujęta analizowana tematyka: przedmiot podlegający nowelizacji (konstytucja w jej szerokim rozumieniu), tryb dokonywania zmian prowadzących do modyfikacji tekstu konstytucji oraz kontrola konstytucyjności tego procesu.

Wprowadzeniem do omawianego problemu stały się w rozdziale I zagadnienia dotyczące kilku podstawowych kwestii. Pierwszą było spojrzenie na zasady stabilności i zmienialności konstytucji przez pryzmat myśli teoretyków, którzy już w XVIII w. dostrzegali, że trwałość praw konstytucyjnych, choć nie podawana w wątpliwość, nie mogła być niezmienna. Myśl ta wyznaczyła istotne ramy kształtowania w latach późniejszych procesu obowiązywania oraz zmienialności konstytucji. Z tego względu szczególny tryb zmiany konstytucji jawi się jako niezbędny czynnik determinujący nie tylko zakres dokonywanych zmian, ale ponadto miejsce konstytucji w systemie źródeł prawa. Warto zwrócić uwagę, że odrębne cechy procedury zmiany nadające sztywność konstytucji, charakteryzowały niemal wszystkie francuskie ustawy zasadnicze XVIII i XIX w. Nawiązanie do teoretycznych koncepcji wyróżniania konstytucji sztywnych i elastycznych („giętkich” – jak wówczas mówiono) ze względu na stopień proceduralnych utrudnień ma stanowić punkt wyjścia do analizowania tego instrumentarium oraz przyporządkowanie Konstytucji V Republiki do którejś z grup w klasycznym ujęciu. Skłania ponadto do refleksji, że pełen obraz badanego zjawiska pojawia się dopiero wtedy, kiedy rzeczywistość prawną umiejscowimy w realiach konkretnej praktyki politycznej.

¹⁴ Na temat propozycji zmian Konstytucji RP w okresie niemal dwudziestolecia jej obowiązywania zob. zwłaszcza R. Chruściak (red.), *Problemy zmiany konstytucji*, Warszawa 2017; zob. także B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Wrocław 2010; S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, artykuły zawarte w części I pt. „Problemy zmian konstytucyjnych w RP”, Białystok 2013, s. 17–260; M. Laskowska, *Przyczyny i skutki zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. a członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), Warszawa 2011, s. 201 i n. M. Kruk patrząc na „swoisty pęd do zmian konstytucyjnych” dostrzega w nim „pewien fenomen polityczno-socjologiczny”, *Propozycje zmian Konstytucji RP z 1997 r. Próba klasyfikacji*, [w:] *Problemy zmiany...*, R. Chruściak (red.), op. cit., s. 60, zob. eadem, *Przyszłość konstytucji a konstytucja przyszłości*, [w:] *Przyszłość prawa. Księga pamiątkowa XX-lecia Wydziału Prawa i Administracji, Uczelnia Łazarskiego*, B. Hołyst (red.), Warszawa 2017, s. 145 i n.