



Katarzyna Kubuj

Zmiana Konstytucji V Republiki Francuskiej

PRZEDMIOT

TRYB

KONTROLA



**INP
PAN**

DOM
WYDAWNICZY
ELIPSA

Zmiana Konstytucji V Republiki Francuskiej

Przedmiot, tryb, kontrola

KATARZYNA KUBUJ

Zmiana Konstytucji V Republiki Francuskiej

Przedmiot, tryb, kontrola



**INP
PAN**



WARSZAWA 2018

Recenzenci: prof. dr hab. Maria Kruk
prof. dr hab. Mirosław Granat

Opracowanie redakcyjne i korekta: Hanna Januszewska

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Katarzyna Kubuj, Instytut Nauk Prawnych PAN
and Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2018

Zdjęcie na okładce: Keryann/fotolia.com

Instytut Nauk Prawnych PAN

ISBN 978-83-950165-2-3

e-ISBN 978-83-950165-3-0

Dom Wydawniczy ELIPSA

ISBN 978-83-8017-213-5

e-ISBN 978-83-8017-215-9



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel. 22 635 03 01, e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

„Oczywiście teksty są jedynie tekstami. Jakie zmiany na świecie pojawią się jutro? Jakie będą jutro wewnętrzne siły polityczne? Nikt nie może dać pewnej odpowiedzi na te pytania, od których zależy nasz los. (...) Konstytucja nie może uczynić niczego więcej, jak dać szansę politykom kierującym się dobrą wolą, którzy dla narodu i wolności chcą istnienia Państwa (...).”

Michel Debré, przemówienie przed Radą Stanu 27 sierpnia 1958 r.¹

Konstytucja z 4 października 1958 r. otworzyła okres ustrojowy V Republiki Francuskiej. Przygotowana pod silnym wpływem prezydenta Charles'a de Gaulle'a, w kolejnych latach przekroczyła ramy naznaczone osobowością i autorytetem swojego bezpośredniego inspiratora. Praktykę ustrojową Francji charakteryzują bowiem nieustanne tendencje reformistyczne, które zaowocowały wieloma formalnymi zmianami ustawy zasadniczej, a w perspektywie najbliższych lat pozwalają oczekiwać na kolejne nowelizacje. Sześćdziesiąt lat obowiązywania Konstytucji V Republiki – jak każdy jubileusz – jest dobrym powodem do refleksji i analiz nad osiągnięciami i niedostatkami obowiązujących obecnie rozwiązań prawnych oraz proponowanych kierunków modyfikacji. Tytułowa problematyka nabiera nowego kolorytu, gdyż pewne tematy, które wydawały się interesujące już tylko z perspektywy doktryny prawa konstytucyjnego, powracają do debaty publicznej. Omawiane zagadnienia są szczególnie istotne także w Polsce ze względu na aktualność pytań o rolę i znaczenie obowiązującej konstytucji.

¹ Cyt. za K.M. Ujazdowski, *V Republika Francuska. Idee, konstytucja, interpretacje*, Kraków 2010, s. 245.

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Wstęp	13
Rozdział I. Trwałość i zmiana/y konstytucji. Zagadnienia teoretyczno- -prawne	27
A. Istota trwałości i zmienności konstytucji	27
B. Szczególny tryb zmiany – szczególny czynnik stabilizujący	32
C. Zakres zmiany konstytucji oraz uprawnień władzy ustrojodawczej w prawie i doktrynie prawa francuskiego	37
1. Zmiana konstytucji (<i>révision</i>) – próba definicji	37
2. Zakres władzy ustrojodawczej (<i>pouvoir constituant</i>) jako kryterium zakresu zmian konstytucji	43
D. Wnioski	50
Rozdział II. Geneza Konstytucji V Republiki oraz tryb jej uchwalenia na tle bogactwa francuskiej tradycji konstytucyjnej	53
A. „Le réformisme constitutionnel” – konstytucyjna droga ku Konstytucji V Republiki	53
1. Początki francuskiej tradycji ustaw zasadniczych – prekursorzy i okres Wielkiej Rewolucji	57
2. Tradycja cesarska (1799–1814)	65
3. Tradycja parlamentarna (1814–1848)	67
4. Brak ciągłości politycznej (II Republika, II Cesarstwo)	69
5. Parlamentaryzm III i IV Republiki	72
B. Koncepcje ustrojowe oraz tryb uchwalenia Konstytucji V Republiki	78
1. Idee generała de Gaulle’a	78
2. Szczególny tryb uchwalenia Konstytucji V Republiki	83
C. Zmiany Konstytucji V Republiki (faktografia, typologia, klasyfikacja)	90
D. Wnioski	94

Rozdział III. Charakter i struktura norm Konstytucji V Republiki	97
A. Uwagi ogólne	97
B. Systematyka Konstytucji V Republiki	101
C. Koncepcja <i>bloc de constitutionnalité</i>	104
1. Narodziny koncepcji	104
2. Zakres przedmiotowy	107
D. Problem zróżnicowania i hierarchii norm konstytucyjnych	115
1. Zróżnicowanie norm i pytanie o hierarchię w obrębie <i>bloc de constitutionnalité</i>	115
2. <i>Supra-constitutionnalité</i> i normy niezmiennalne	117
E. Normy prawa międzynarodowego a <i>bloc de constitutionnalité</i> i hierarchia norm konstytucyjnych	126
1. Normy prawa międzynarodowego a <i>bloc de constitutionnalité</i>	128
2. Normy prawa międzynarodowego a hierarchia norm konstytucyjnych	134
F. Wnioski	146
Rozdział IV. Procedury zmiany konstytucji	149
A. Informacje ogólne	149
B. Zmiana konstytucji na podstawie art. 89 konstytucji (procedura zwykła)	152
1. Uwarunkowania (ograniczenia) zmiany	153
1.1. Uwarunkowania sytuacyjne	153
1.2. Uwarunkowania materialne	155
2. Podstawowe fazy postępowania w sprawie nowelizacji konstytucji	157
2.1. Inicjatywa ustawodawcza	157
2.2. Postępowanie w parlamencie	179
2.3. Zatwierdzenie zmiany konstytucji	197
2.4. Promulgacja i wejście w życie ustawy konstytucyjnej	206
C. Zmiana konstytucji na gruncie art. 11 konstytucji	210
1. Przedmiot regulacji (zagadnienia podstawowe)	210
2. Przyczyny rozpatrywania art. 11 jako procedury zmiany konstytucji	219
3. Argumenty w sprawie dopuszczalności stosowania art. 11 dla zmiany konstytucji	225
4. Znaczenie art. 11 dla zmiany ustawy zasadniczej w związku z ratyfikacją zobowiązań międzynarodowych	235
D. Ustawy organiczne w procesie zmiany konstytucji	239
1. Ustawy organiczne – przedmiot regulacji i tryb uchwalenia (zarys problematyki)	239
2. Znaczenie ustaw organicznych dla zmiany konstytucji	244
E. Wnioski	249

Rozdział V. Kontrola konstytucyjności ustaw konstytucyjnych	255
A. Informacje ogólne	255
B. Dylemat kompetencyjny	258
1. Brak kognicji	258
2. Nowe przesłanki	270
C. Suwerenność ustrojodawcy i granice dopuszczalnych zmian	275
1. Wnioski Rady Konstytucyjnej	275
2. <i>Souveraineté du pouvoir constituant</i> w świetle poglądów doktryny	277
D. Wnioski	281
Zakończenie	287
1. „Żywa” Konstytucja (<i>Constitution vivante</i>)	287
2. Niepewna procedura (<i>procédure incertaine</i>)	288
3. Procedura nieokreślona (uchwalenie – zmiana – uchylenie?) (<i>Procédure indéfinie, élaboration – révision – abrogation?</i>)	290
4. Suwerenna władza ustrojodawcza (z zastrzeżeniem) a państwo prawa (<i>Pouvoir constituant souverain, sous réserve, et l'état de droit</i>)	290
5. Procedura a rzeczywistość (<i>procédure et réalité</i>)	293
6. Bilans: postępująca „desakralizacja” Konstytucji z 1958 (<i>désacralisation progressive</i>)	295
Aneksy	299
Aneks 1. Konstytucja z dnia 4 października 1958 r. (wyciąg)	299
Aneks 2. Wykaz zmian Konstytucji z 1958 r.	302
Aneks 3. Historyczne akty konstytucyjne	308
Bibliografia	309

Wykaz skrótów

AIJC	Annuaire International de Justice Constitutionnelle
AJDA	Actualité juridique de droit administratif
CC	Conseil constitutionnel
CCC	Cahiers du Conseil constitutionnel
CE	Conseil d'Etat
DA	Droit administratif
JORF	Journal officiel de la République française
NCCC	Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel
PiP	Państwo i Prawo
Prz. Leg.	Przegląd Legislacyjny
Prz. Sejm.	Przegląd Sejmowy
Pouvoirs	Revue Pouvoirs
PPE	Przegląd Prawa Europejskiego
RA	Revue administrative
RDP	Revue de droit public et des sciences politiques
RFDA	Revue française de droit administratif
RFDC	Revue française de droit constitutionnel

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.

Z punktu widzenia tytułowego problemu niezbędne było określenie znaczenia zmiany konstytucji – *révision* – w prawie oraz doktrynie francuskiego prawa konstytucyjnego. Brak we Francji jednoznacznej definicji zakresu pojęcia „zmiana” (zmiana częściowa, całkowita, uchwalenie nowej, uchylenie obowiązującej konstytucji itp.) zmusza do oceny na podstawie różnych kryteriów, wśród których szczególnie interesująca wydaje się próba ustalenia roli podmiotu dokonującego zmian oraz jego uprawnień. Doktrynalne dylematy na temat *pouvoir constituant* i *pouvoir de révision* stanowią punkt wyjścia do dalszych refleksji poświęconych suwerenności ustrojodawcy.

W poszukiwaniu przesłanek stabilności oraz przyczyn zmienialności pomocne stało się spojrzenie na genezę Konstytucji z 1958 r. oraz tryb jej uchwalenia (rozdział II). Wielość aktów prawnych rangi konstytucyjnej oraz ich historyczne znaczenie pozwala na wyróżnianie w dziejach ustrojowych Francji różnych „czasów konstytucyjnych” oraz określenie tego procesu mianem „*réformisme constitutionnel*”. Choć zagadnienia te są w Polsce znane, nie mogły zostać pominięte, gdyż polityki ani prawa nie tworzy się w oderwaniu od rzeczywistości historycznej. Konstytucja V Republiki czerpie z doświadczeń poprzednich ustrojów, ale charakteryzuje się także wieloma osobliwościami, do których należy szczególny tryb jej uchwalenia. Już w tym miejscu warto zasygnalizować, że ta konstytucja nie została uchwalona przez parlament jako ustawa, co w istotny sposób zachwiało ukształtowaną w III i IV Republice zasadą „suwerenności parlamentu”. Interesujące wydaje się poszukiwanie zależności pomiędzy dynamicznym procesem powstawania ustawy zasadniczej pod wpływem generała de Gaulle’a, a jej fundamentalną zmianą już po czterech latach w części dotyczącej wyborów powszechnych na urząd prezydenta. Wykaz poszczególnych nowelizacji oraz ich typologia (klasyfikacja), jakiej dokonują przedstawiciele doktryny prawa, ma charakter przeglądu i porządkujący praktykę ustrojową V Republiki w zakresie nowelizacji ustawy zasadniczej oraz stanowi potrzebne tło dla dalszych rozważań w tym obszarze. I chociaż charakterystyka nowelizowanej materii wykracza poza ramy publikacji, odwołanie się do treści zmian, przesłanek ich przeprowadzenia czy związanych z nimi skutków, było niekiedy konieczne dla pełniejszego naświetlenia badanego zagadnienia.

Dla szczegółowego omówienia procedur zmiany konstytucji niezbędne stało się w rozdziale III określenie przedmiotu nowelizacji. Konstytucja V Republiki w wersji z 1958 r. została przyjęta w jednym akcie normatywnym, jednak odesłania we wstępie do Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. oraz Preambuły do Konstytucji z 1946 r. pozwoliły Radzie Kon-

stytucyjnej na wzbogacenie o te dokumenty materialnej treści konstytucji, a ponadto o zasady, o których mowa we wstępie. Wyjście poza ścisłe ramy tekstu konstytucji dały asumpt do ukształtowania w doktrynie koncepcji *bloc de constitutionnalité* (bloku konstytucyjności). Owa złożoność i różnorodność norm francuskiej ustawy zasadniczej w naturalny sposób implikuje pytania o zakres przedmiotowy ewentualnych nowelizacji. Wielokrotnie pojawiały się dylematy, do jakiego stopnia dopuszczalne są modyfikacje nie tylko tych norm konstytucji, które zostały zawarte w konkretnych przepisach przyjętych w 1958 r., ale także w dokumentach o ugruntowanej pozycji dziejowej. I chociaż co jakiś czas powraca do debaty myśl, iż sfera konstytucyjnych praw i wolności wymaga uporządkowania, a preambuła przeredagowania, idea ta wydaje się trudna do zrealizowania ze względów politycznych i ideologicznych, związanych z historycznym znaczeniem owych tekstów.

Różnorodność norm w obrębie bloku konstytucyjności, wynikająca z faktu, że powstawały one w różnych okresach, niejednolitej treści oraz stopnia zawartych w nich sformułowań rodzi pytania o hierarchię norm konstytucyjnych i w tym kontekście pytania o nadawanie niektórym z nich rangi ponadkonstytucyjności (tzw. koncepcja *supra-constitutionnalité*). Problematyka ta pojawiła się we Francji w dwóch obszarach. Pierwszy ma charakter wewnątrzkonstytucyjny, dotyczy norm ujętych w ramach *bloc de constitutionnalité* i wiąże się bezpośrednio z istotą norm niezmiennalnych (*intangibles*), zwłaszcza że konstytucja przewiduje zakaz zmiany republikańskiej formy rządów. Prześledzenie poglądów formułowanych w obrębie doktryny oraz orzecznictwa konstytucyjnego uzmysławia zarówno niejednoznaczną treść klauzuli niezmiennalnej, jak i dominujący pogląd na temat jej relatywności (względności), którą doktryna uzasadnia dopuszczalnością zmiany lub uchylecia w celu dokonania dalej idących zmian konstytucyjnych, z zasadą tą *a priori* kolidujących (w drodze tzw. *révision de la révision*). Pokazuje jednocześnie, że owa względność nie jest postrzegana jednolicie. Pytania o możliwość uchylecia normy niezmiennalnej wiążą się także z bardzo istotnym we Francji zagadnieniem suwerenności ustawodawcy konstytucyjnego. Temat ten znajduje odzwierciedlenie w dwóch sferach, doktrynalnej i orzeczniczej, a istotne miejsce w jego definiowaniu wyznaczyła Rada Konstytucyjna. W celu zwiększenia przejrzystości oraz zapewnienia komplementarności analizy tego zagadnienia, uwagi mu poświęcone znalazły miejsce w rozdziale V poświęconym kontroli konstytucyjności zmian konstytucji.

Druga sfera, z perspektywy której należy dokonywać oceny charakteru norm konstytucyjnych, dotyczy prawa międzynarodowego w porządku kra-

jowym, w szerokim rozumieniu obejmującego także prawo Unii Europejskiej. We Francji zagadnienie to z kilku powodów ma charakter szczególny. Do najistotniejszych zaliczyć należy sukcesywne nowelizowanie konstytucji w związku z ratyfikacją istotnych traktatów międzynarodowych. Odwoływanie się do traktatów bezpośrednio w tekście konstytucji zrodziło następnie pytania o ich miejsce i rangę w systemie źródeł prawa i w związku z tym relacji wobec norm konstytucyjnych. Zagadnienie, na które warto zwrócić szczególną uwagę, wiąże się natomiast z wpływem, jaki dla znaczenia niektórych norm konstytucyjnych miała interpretacja konstytucji związana z transpozycją norm wspólnotowych do prawa krajowego. W tym właśnie obszarze pojawiło się istotne dla państw członkowskich Unii Europejskiej zagadnienie „tożsamości konstytucyjnej”, w której zdefiniowaniu istotny wkład miały we Francji Rada Konstytucyjna i Rada Stanu. Choć rozważania poświęcone prawu międzynarodowemu znalazły się przede wszystkim w rozdziale III pkt. E, wieloaspektowość jego znaczenia dla procesu nowelizacji francuskiej ustawy zasadniczej sprawiła, że nawiązano do niego również w innych rozdziałach monografii (w rozdziale IV, przy okazji referendalnego wyrażania zgody na ratyfikację traktatu oraz w rozdziale V, w odniesieniu do orzeczeń Rady Konstytucyjnej oceniającej zgodność z konstytucją traktatów przed ich ratyfikacją).

Kluczowym problemem badawczym, dla którego poprzedzające uwagi stanowią obszerny ale konieczny wstęp, było ukazanie w rozdziale IV monografii zmiany Konstytucji z 1958 r. przez pryzmat procedur, jakie towarzyszą temu procesowi. Podstawowym trybem, jaki znajduje się w rozdziale XVI ustawy zasadniczej „O zmianie” (*De la révision*) jest procedura zawarta w art. 89 i ze względu na swój podstawowy dla tego zagadnienia charakter zwana zwykłą/klasyczną, w odróżnieniu od zastosowanego dwukrotnie w historii ustrojowej V Republiki art. 11 konstytucji. Analiza procedury zmierzała do wychwycenia pewnych prawidłowości ujętych w kolejnych pytaniach badawczych:

- Na ile brak szczególnych procedur parlamentarnych dla prac nad ustawą o zmianie konstytucji (wyjątek stanowi wymóg uchwalenia ustawy konstytucyjnej w jednakowym brzmieniu przez obie izby parlamentu – Zgromadzenie Narodowe i Senat) ułatwia przeprowadzenie konstytucyjnych reform? Jakie mechanizmy służą parlamentarzystom dla opóźniania bądź przyspieszania prac?
- Jakie mechanizmy proceduralne służą organom władzy wykonawczej – rządowi i prezydentowi – do forsowania lub blokowania inicjatyw w zakresie zmiany konstytucji?

- Jakie mechanizmy proceduralne zmuszają do współpracy nie tylko pomiędzy organami władzy wykonawczej i ustawodawczej, ale także – w ramach władzy wykonawczej – prezydenta z rządem oraz – w ramach parlamentu – Zgromadzenia Narodowego z Senatem?
- Jaką rolę w procedurze zmian pełnią komitety konsultacyjne przygotowujące założenia reform konstytucyjnych, które można zaliczyć do istotnych pozakonstytucyjnych elementów (czynników) wpływających na zakres nowelizacji?
- Jakie przyczyny sprawiły, że w praktyce marginalne znaczenie ma podstawowy tryb zatwierdzenia zmiany konstytucji, jakim jest referendum? Spojrzenie na zmianę Konstytucji w trybie art. 11, o którym mowa w rozdziale IV pkt. C, następowało natomiast w obliczu pytań, których obecność w momencie rozpoczynania prac nad książką była znacznie słabsza niż w okresie jej ukończenia. Jeszcze do niedawna wydawało się bowiem, że charakterystyczne dla de Gaulle'a odwołanie do referendum ustawodawczego na gruncie art. 11 w celu dokonania konstytucyjnych reform można uznać za praktykę ustrojową poddawaną już tylko akademickim debatom. Okazało się jednak, że teza o incydentalnym charakterze przeprowadzenia zmiany konstytucji w drodze referendum ustawodawczego i wiązania jej głównie z osobą prezydenta Charlesa de Gaulle'a, powróciła do debaty za sprawą obecnego prezydenta V Republiki, Emmanuela Macrona. Prześledzenie zatem argumentacji, jaka legła u podstaw praktyki lat 60., wydaje się tym bardziej interesujące i niezbędne dla poszukiwania odpowiedzi o dopuszczalność zmian konstytucji w trybie, który co do zasady nie jest dla tego celu przewidziany.

Rozdział poświęcony procedurom zmiany konstytucji kończą uwagi dotyczące ustaw organicznych (IV pkt D). Choć trudno je klasyfikować w kategorii czysto proceduralnych metod zmiany, to zarówno ze względu na sposób ich uchwalenia (trudniejszy od ustaw zwykłych), jak zwłaszcza rolę, jaką pełnią poprzez rozwijanie i uzupełnianie norm konstytucji, stanowią istotny i komplementarny element procesu nowelizowania ustawy zasadniczej. Znaczenie tej tematyki wzrosło w ostatnich latach wraz ze zwiększeniem liczby konstytucyjnych odesłań, jakie stosuje ustrojodawca, pozostawiając szereg kwestii do unormowania w ustawach organicznych. Praktyka parlamentarna dostarcza interesujących przykładów opieszałości ustawodawcy w tej dziedzinie.

Należy podkreślić, że ukazanie procedur zmiany Konstytucji V Republiki uwzględnia liczne i istotne modyfikacje trybu ustawodawczego, jakie zostały przeprowadzone zwłaszcza w 2008 r. w obrębie relacji pomiędzy rządem

a parlamentem oraz znaczącej nowelizacji procedury referendalnej, o której mowa w art. 11 konstytucji.

Zagadnieniem, które zamyka w rozdziale V analizę zmiany francuskiej ustawy zasadniczej, jest kwestia kontroli konstytucyjności ustawy o zmianie konstytucji. Można ją rozpatrywać w aspekcie materialnym oraz proceduralnym, biorąc ponadto pod uwagę fazę postępowania – przed oraz po uchwaleniu zmiany. Szereg mechanizmów kontrolnych dotyczących projektów czy propozycji ustaw konstytucyjnych pojawia się na etapie prac ustawodawczych, toteż w sposób oczywisty znalazły one rozwinięcie w rozdziale IV, przy okazji omówienia procedury uchwalenia ustawy o zmianie konstytucji. Problematyka poruszona w rozdziale V koncentruje się natomiast na kontroli konstytucyjnych poprawek już po ich uchwaleniu. Ma ona we Francji swoją specyfikę ze względu na zdecydowaną postawę Rady Konstytucyjnej w sprawie braku własnych kompetencji do dokonywania tej kontroli oraz niejednorodne poglądy przedstawicieli doktryny prawa. Kontrola konstytucyjności ustawy konstytucyjnej uwidacznia ponadto kształtowanie się podejścia do tego zagadnienia w zależności od procedury służącej nowelizacji – art. 11 oraz art. 89. Stanowisko Rady Konstytucyjnej jest mocno osadzone w przekonaniu o wspomnianej już suwerenności ustrojodawcy i z tego względu wymaga szczególnej uwagi. Problematyka ta, choć wieńczy niejako rozważania na temat zmiany Konstytucji V Republiki, nie rozwiewa wszystkich wątpliwości dotyczących zakresu dopuszczalnych zmian oraz podmiotu władnego rozstrzygać w dziedzinie ewentualnych naruszeń.

7. Prezentowana praca należy do obszaru nauki prawa konstytucyjnego i problem zmiany francuskiej ustawy zasadniczej ujmuje w sposób teoretyczno-prawny. Trzon rozważań stanowi analiza materiału normatywnego, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów Konstytucji z 1958 r., ale także regulaminów izb parlamentarnych oraz ustaw zwykłych i ustaw organicznych. I chociaż podstawową metodą badawczą zastosowaną przez autorkę jest metoda formalno-dogmatyczna, nie można było abstrahować od innych metod. Po pierwsze, wpisanie Konstytucji V Republiki w ewolucję historii konstytucyjnej Francji wymagało spojrzenia na nią przez pryzmat nie tylko wcześniejszych ustaw zasadniczych, ale także faktów historycznych oraz materiałów źródłowych dotyczących ideowego podłoża przyjętych w konstytucji rozwiązań, w tym dokumentów obrazujących przebieg prac nad ustawą zasadniczą. Po drugie, konieczność ustalenia normatywnej treści przepisów konstytucyjnych w powiązaniu z ich częstą niejednoznacznością

wymagała stosowania wykładni celowościowej, dla której charakterystyczne jest sięganie do argumentacji politycznej. Uwzględnienie tych argumentów jest we Francji konieczne ze względu na miejsce, jakie w procesie zmiany konstytucji wyznaczyły nie tylko przepisy prawa, ale także aktywna działalność organów władzy publicznej. I choć wiodące miejsce w tej dziedzinie zajmują przede wszystkim prezydenci Republiki, na uwagę zasługuje również praktyka innych organów, np. parlamentu, którego raporty stanowią ważny materiał badawczy. Analiza przepisów określających tryb zmiany konstytucji nie może pominąć wykładni norm konstytucyjnych ze względu na ich umiejscowienie w systematyce konstytucji – jak wskazano – bardzo rozbudowanej, co skłania do posłużenia się wykładnią systemową. Opracowanie tematu byłoby niepełne, gdyby nie uwzględniła orzecznictwa sądów, a przede wszystkim decyzji Rady Konstytucyjnej, która zajmuje niekwestionowane miejsce w tworzeniu norm konstytucyjnych, nadawaniu im znaczenia oraz formułowaniu zasad określających granice dopuszczalnych zmian ustawy zasadniczej. Nie można było oczywiście pominąć opinii Rady Stanu, ze względu na jej istotną rolę w sferze konsultacyjnej i sądowej. Niezbędnym źródłem poznawczym jest literatura naukowa. Praca odwołuje się do licznych monografii i artykułów naukowych francuskojęzycznych. Cytowanie francuskich tekstów nastąpiło w tłumaczeniach zaczerpniętych z polskiej literatury prawniczej, a w razie ich braku – w tłumaczeniu autorskim. Uwzględnione zostały także pozycje polskiego piśmiennictwa dotyczące teorii konstytucji oraz poruszające problematykę francuskiego prawa konstytucyjnego.

8. Rozważania nad zmianą Konstytucji V Republiki Francuskiej nawiązują do wcześniejszych badań autorki nad prawem francuskim, zwłaszcza w zakresie reform ustrojowych wynikających z członkostwa Francji w Unii Europejskiej¹⁵. Prace prowadzone były w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego i Badań Europejskich. Niniejsza publikacja stanowi zatem dobrą okazję, by złożyć podziękowania wszystkim, których cenne uwagi przyczyniły się do rozwoju pracy naukowej oraz przeprowadzenia prezentowanych badań. Słowa wdzięczności kieruję do Pani prof. dr hab. Marii Kruk-Jarosz, pod której opieką rozwijałam umiejętności zawodowe, a w czasie wielu lat wspólnej pracy doświadczałam

¹⁵ K. Kubuj, *Implementacja prawa wspólnotowego na tle doświadczeń Francji*, Warszawa 2006; *Europeizacja konstytucji w świetle zmian Konstytucji V Republiki Francuskiej*, [w:] *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, op. cit., s. 87 i n. oraz inne.

nie tylko wsparcia naukowego, ale także wielkiej życzliwości. Za cenne rady i owocną współpracę serdecznie dziękuję Profesorom i Kolegom z Zakładu Prawa Konstytucyjnego i Badań Europejskich, z którymi dane mi było pracować, pamiętając o tych, którzy odeszli w ostatnich latach, o Panu prof. dr. hab. Wojciechu Sokolewiczu i Panu prof. dr. hab. Jerzym Ciemniwskim. Słowa podziękowania kieruję do wszystkich, których merytoryczne uwagi były inspiracją do pogłębienia refleksji nad analizowanym zagadnieniem, a zwłaszcza do Pana prof. dr. hab. Leszka Garlickiego, Pana prof. dr. hab. Mirosława Granata oraz Pana prof. dr. hab. Kazimierza Michała Ujazdowskiego.

Szczególne miejsce na liście podziękowań zajmują Profesorowie oraz Koleżanki i Koledzy z Francji, bez których prezentowana monografia byłaby znacznie uboższa. Podziękowania kieruję zatem do Pana prof. Didiera Mause i Pana prof. Jeana Gicquela za ich życzliwość i nieustanną gotowość do wymiany poglądów. Za cenne doświadczenia, pogłębiające spojrzenie na konstytucję i instytucje prawa konstytucyjnego szczególnie dziękuję Panu prof. Jean-Philippe'owi Derosierowi z Uniwersytetu w Lille, który zaprosił mnie do współpracy w ramach międzynarodowego Forum International sur la Constitution et les Institutions Politiques.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że chociaż w czasie pisania niniejszej pracy wiele kompetentnych osób służyło mi radą i pomocą, za wszystkie błędy lub niedoskonałości ponoszę osobiście wyłączną odpowiedzialność.

Trwałość i zmiana/y konstytucji. Zagadnienia teoretyczno-prawne

A. Istota trwałości i zmienności konstytucji

1. Stabilność jest niewątpliwie jedną z podstawowych wartości konstytucyjnych. Reguła, która współcześnie wydaje się oczywista i nie wymaga szczególnego uzasadnienia, sięga źródłami okresu formowania idei praw fundamentalnych i odróżnienia ich od zwyczajnych przez juryskonsultów XVII i XVIII stulecia ze szkoły prawa natury i narodów. W prawach fundamentalnych upatrywali oni pierwiastkową czynność zwierzchnictwa narodu, której jedynie dalszym następstwem miały być wszelkie inne przejawy zwierzchnictwa¹. Emerich de Vattel dowodził, że powierzenie przez Naród władzy prawodawczej monarche lub zgromadzeniu, czy obu jednocześnie, nie sięga tak daleko, by zmienić konstytucję państwa, która powinna być trwała. Skoro naród najpierw ją ustanowił, a potem ona powierzyła moc prawodawczą pewnym osobom, to prawa fundamentalne są wyjęte spod ich kompetencji.² Podobnie Emmanuel-Joseph Sieyès opowiadał się za niezmiennością praw podstawowych stanowiących wyraz woli narodu³.

Z tak rozumianego pojęcia praw konstytucyjnych wynikał postulat prawnej niezmienności ustaw konstytucyjnych. Ale już teoretycy XVIII w. dostrzegali, że niezmienność ta nie może być bezwzględna. Możliwość zmiany konstytucji wywodzono ze zwierzchnictwa ludu; uważano, że jej sztuczne unieruchomienie oznaczałoby zaprzeczenie prawom historii i dążeniu ku postępowi.

¹ Zob. A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2013, reprint wydania z 1921 r., s. 445.

² E. Vattel, *Le droit des gens*, ks. I, r. III, § 34, cyt. za A. Esmein, *ibidem*, s. 446.

³ E.J. Sieyès, *Czym jest stan trzeci. Esej o przywilejach*, tłum. M. Jarosz, Warszawa 2016, s. 101.

Wśród teoretyków XVIII w. można było wyodrębnić dwa poglądy dotyczące sposobów dokonywania zmian. Pierwszy był usytuowany w nurcie, który konstytucję przyrównywał do umowy społecznej. Ponieważ w myśl tej teorii warunkiem koniecznym dla zmiany konstytucji powinna być jednomyślność, Vattel wprowadził do niej ograniczenie uznające, że decyzja musi należeć do większości obywateli, zaś przegłosowana mniejszość ma prawo wystąpienia ze społeczeństwa, w którym zmieniono umowę społeczną⁴. Autorem przeciwstawnej interpretacji był Sieyès, który twierdził, że prawa konstytucyjne obowiązują władze ustanowione, nie mogą natomiast krępować narodu, który nie tylko może je zmieniać w każdej chwili, ale ma w tym zakresie pełną swobodę co do formy. Trzymając się systemu przedstawicielskiego, Sieyès rozciągał tę swobodę na przedstawicieli, wybranych dla dokonania zmian w konstytucji, uznając, że „Ciało złożone z przedstawicieli nadzwyczajnych zastępuje zgromadzenie całego narodu. Nie musi ono niewątpliwie mieć prawa wykonywania całości woli narodu, potrzebuje tylko uprawnień szczególnych i to w rzadkich wypadkach. Zastępuje ono jednak naród również w jego niezależności od wszelkich form konstytucyjnych. (...) Działają oni (*przedstawiciele* – K.K.) w miejsce narodu mającego ustanowić konstytucję. Tak jak naród, nie podlegają jej. Wystarczy, że wyrażą swą wolę, jak osobnicy w stanie natury (...). Naród nie powinien i nie może nałożyć na siebie zobowiązań konstytucyjnych, gdyż co się stanie przy pierwszym powstałym sporze między stronami owej konstytucji z narodem tak zorganizowanym, że wszelkie działania mogą być podejmowane tylko w zgodzie ze sporną konstytucją?”⁵

Pomiędzy tymi skrajnymi poglądami znalazł się pogląd Jean-Jacques'a Rousseau, wedle którego konstytucje może zmienić i zrewidować ta władza i w ten sposób, jaki sama ustanowiła, jednak zawsze z zachowaniem tych form. Najbardziej przydatne okazały się wywody Rousseau zawarte w „Uwagach nad rządem polskim”, w których twierdził: „[...] sprzecznym jest z naturą organizmu politycznego, aby on sam nakładał na siebie ustawy, których nie mógłby odwołać; lecz nie będzie to sprzecznem ani z ustawą, ani z rozsądkiem, jeśli będzie można odwołać te ustawy, lecz jedynie przy zachowaniu tych samych formalności, których dokonywano przy ustanowieniu”⁶. Z myśli Rousseau zaczerpnęli twórcy konstytucji Francji z 3 września

⁴ *Le droit des gens*, op. cit. ks. I, r. 3, § 33.

⁵ *Czym jest stan trzeci...*, op. cit., s. 103–104.

⁶ *Uwagi nad rządem polskim*, cyt. za Esmein, *Prawo konstytucyjne*, op. cit., s. 449.

1791 r., której art. 1 tytułu VII poświęconego rewizji uchwał konstytucyjnych stanowił: „Konstytucyjne Zgromadzenie Narodowe deklaruje, że Naród ma nie podlegające przedawnieniu prawo zmiany swej Konstytucji. Jednakże mając na uwadze, iż w większej zgodzie z interesem narodowym pozostaje dokonanie zmiany w trybie określonym w samej Konstytucji tych jej artykułów, których stosowanie powodowało trudności, ustala się następujące zasady działania Zgromadzenia Rewizyjnego”⁷.

Przyjęcie ogólnej zasady zmienialności konstytucji oraz przypisanie specjalnemu zgromadzeniu prawa do jej reformowania przyczyniło się do odróżnienia w ówczesnej Francji władzy prawodawczej (*pouvoir législatif*) od ustawodawczej (*pouvoir constituant*)⁸. Jak podkreśla Esmein „Obie wprawdzie władze ustanowiła ta sama konstytucja, lecz jedna może stanowić prawa zwyczajne, druga zaś konstytucyjne. Zazwyczaj konstytucja powierza te dwie czynności dwóm osobnym organom. Ale i wtedy, gdy rewizję konstytucji powierza pierwiastkom, tworzącym ciało prawodawcze, różnica się nie zaciera. Wtedy bowiem pierwiastki te działają w odmiennych warunkach, niż przy uchwaleniu praw zwyczajnych; albo zlewają się w nowe, jednolite zgromadzenie, jak to się dzieje we Francji, albo, jak w Belgii, podlegają uprzedniemu odnowieniu przed rozpoczęciem swych czynności w charakterze władzy ustawodawczej. Zwykle też dla rewizji konstytucji wymaga się silniejszej, niż zwyczajna, większości. Tę różnicę między władzą prawodawczą a ustawodawczą Sieyès wystawił jako jedną z pierwszych zdobyczy Rewolucji Francuskiej, jako wytwór narodowego geniuszu Francuzów”⁹.

⁷ Cyt. za P. Sarneckim, (wybór, przekład i wstęp), *Najstarsze konstytucje z końca XVIII i połowy XIX wieku*, Warszawa 1997 r., s. 67. Za Esmeinem warto przytoczyć wymowne fragmenty dyskusji, jaka w sierpniu 1791 r. towarzyszyła pracom nad sformułowaniem tego tytułu konstytucji: „Zabezpieczyć ludowi jego konstytucję przed nim samym, t.j. bronić jej od niepohamowanej skłonności natury ludzkiej do ciągłych zmian swego położenia gwoli lepszej wymarzonej przyszłości; zabezpieczyć narodowi konstytucję od zamachów wichrzycieli, od zakusów deputowanych, jego przedstawicieli; dać wreszcie samowładnemu narodowi prawny sposób częściowego reformowania lub nawet całkowitej zmiany zaprzysiężonej konstytucji – oto, panowie, mojem zdaniem, prawdziwy cel zajmującej nas obecnie ustawy” (słowa wypowiedziane przez N. Frochot’a), op. cit., s. 450.

⁸ Tak w tłumaczeniu dzieła A. Esmeina. We współczesnej terminologii określenie *pouvoir législatif* oznacza władzę ustawodawczą, zaś *pouvoir constituant* władzę ustrojodawczą. Znaczenie *pouvoir constituant* stanie się przedmiotem dalszych rozważań.

⁹ Autor przypominał jednak, że myśl, na której opiera się owa różnica, jest dawniejsza i po raz pierwszy zastosowano ją w praktyce w Ameryce Północnej. Według tego typu zostały bowiem zredagowane pierwsze konstytucje wyzwolonych kolonii angielskich, a także konstytucja federalna 1787–1789. Zob. A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, op. cit., s. 451.

Rozwiązania wychodzące z dwóch podstawowych założeń – z jednej strony, że akt konstytucyjny wyróżnia szczególna trwałość, z drugiej zaś, iż naród nie może być pozbawiony prawa do jej reformowania – zostały w przyszłości przyjęte i zawarte w większości konstytucji pisanych. Zasada zmienialności konstytucji wykształciła się zatem już w początkowym okresie nowoczesnego konstytucjonalizmu.

2. Wydarzenia historyczne, intensywne procesy politycznych przemian wewnętrznych, międzynarodowych, ekonomicznych, czy społecznych sprawiają, że państwa – także na gruncie prawnym – nie mogą pozostawać obojętne wobec zmieniającej się rzeczywistości. Jak zauważa Leszek Garlicki, systemy konstytucyjne poszczególnych państw muszą znajdować sposoby oddziaływania na proces tych zmian, a zwłaszcza ujmowania go w pewne ramy, uporządkowane w perspektywie legalności i demokracji. Ewolucja konstytucji jest bowiem niepotrzebna tylko tam, gdzie dokument ten pełni rolę pozorną. Cechą konstytucji stanowiącej rzeczywistą ustawę zasadniczą państwa jest zatem stały proces ewolucji pierwotnego tekstu konstytucyjnego, który przybiera różne formy, prowadząc w efekcie do reinterpretacji i modyfikacji konstytucji¹⁰. Praktyka państw jest w tym obszarze różnorodna. Formalne zmiany tekstu ustawy zasadniczej następują najczęściej w drodze poprawki do konstytucji, niekiedy poprzez uchwalanie aktów rangi konstytucyjnej (jak np. w Austrii, czy Włoszech), lub innych aktów normatywnych ingerujących w treść ustawy zasadniczej (jak stosowane w Finlandii ustawy zawierające czasowe odstępstwa od konstytucji zwane „wyjątkami od konstytucji”). Najdalej idącym środkiem jest zastąpienie ustawy zasadniczej nowym tekstem, co charakteryzuje np. państwa okresu rewolucyjnych przemian, jak Francję przełomu XVIII i XIX w.; okresy związane z upadkiem rządów autorytarnych i powrotu do demokracji, jak w Hiszpanii i Portugalii lat 70. XX w., czy transformacji ustrojowej, jak w państwach Europy Środkowo-Wschodniej lat 90. Czasem stanowi to efekt przemyślanych przez ustrojodawcę działań (jak np. w Szwajcarii). Swoiste miejsce w procesie zmian

¹⁰ Zob. L. Garlicki, *Aksjologiczne podstawy reinterpretacji konstytucji*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, M. Zubik (red.), Warszawa 2010, s. 85; C. Geslot, *Stabilité et révisions constitutionnelles sous la V^e République*, RDP 2013, Nr 3, s. 645. D.G. Lavroff pisał, iż „trzeba, by Konstytucja była stabilna, aby zapewnić bezpieczeństwo obywateli, ale Konstytucja jest jednocześnie poddana wpływowi Czasu, który wymaga, by dostosowywała się do warunków chwili (momentu)” (tłum. K.K.), *La Constitution et le Temps*, [w:] *Mélanges Philippe Ardant...*, op. cit., s. 209.

zajmuje orzecznictwo sądów, a zwłaszcza sądów konstytucyjnych, dzięki którym w drodze wykładniczego rozwijania norm oraz zasad konstytucyjnych następuje rozbudowywanie materialnej treści ustawy zasadniczej. Odrębna i niemała rola przypada organom władzy państwowej, których praktyka konstytucyjna dostarcza dodatkowych argumentów za wprowadzeniem zmian.

Powszechność oraz rodzaj dokonywanych modyfikacji wyznaczone są tempem przemian, jakie zachodzą w państwie i społeczeństwie. I chociaż trudno jest znaleźć ogólne prawidłowości kierujące tym procesem, gdyż szczególne czynniki wiążą się z tradycją, kulturą, systemem prawnym czy praktyką ustrojową danego państwa, doktrynie prawa konstytucyjnego nie jest obce poszukiwanie elementów pozwalających w jakiś sposób generalizować problematykę zmienialności¹¹. Do najczęściej wymienianych warunkowań częstotliwości nowelizacji należą zwłaszcza: zakres regulowanej materii (jej ograniczenie sprzyja trwałości danej konstytucji, czego dobrym przykładem jest konstytucja Stanów Zjednoczonych z 1787 r.); stopień ogólności jej sformułowań (im jest on większy, tym zmiany są rzadsze, pozostaje bowiem więcej pola dla interpretacji jej unormowań); rola sądów krajowych w dostosowywaniu tekstu konstytucji do potrzeb rozwoju społecznego; pełnienie przez konstytucję funkcji normatywnej, w przeciwieństwie do aktu stanowiącego jedynie zbiór zasad, ozdób, bez realnego znaczenia w państwie¹²; wreszcie procedury przewidziane dla dokonywania modyfikacji treści ustawy zasadniczej. Do katalogu tego warto dodać także wiek konstytucji, bowiem reinterpretacja w sposób bardziej wyrazisty dotyka tekstów ustaw zasadniczych o długotrwałym bycie (jak np. konstytucję Belgii z 1831 r.).

W doktrynie prawa konstytucyjnego zwraca się uwagę, że chociaż częściowa zmiana treści konstytucji stanowi wyraz dostosowywania jej do nowych okoliczności, odpowiada wciąż potrzebie zachowania ciągłości konstytucyjnej państwa. Jednak, jak zauważa Leszek Garlicki, w pewnych warunkach zmienialność konstytucji może skutkować deprecjacją jej roli prawnej. Traktowana jako ustawa zasadnicza wskazuje aksjologiczne ramy funkcjonowania systemu państwowego i nadaje mu pewną sztywność. Trudno jest z tym pogodzić zmiany konstytucji nie tylko częste, ale także na tyle głębokie, że traci się możliwość ustalenia podstawowych zasad i wartości, na których oparte są szczegółowe rozwiązania konstytucyjne. Grozi to

¹¹ Zob. J. Szymanek, *Determinanty procesu zmiany konstytucji*, Prz. Leg. 2015, nr 3, s. 9 i n.

¹² Zob. B. Banaszak, *Uwagi o zmianie konstytucji*, Prz. Sejm. 1995, nr 2, s. 19–20.

instrumentalnym postrzeganiem konstytucji, którą zmienia się zawsze, gdy jest to potrzebne do realizacji doraźnych celów politycznych¹³. Pojawia się zatem kluczowe pytanie o to, jak daleko mogą pójść te zmiany i czy po przekroczeniu pewnego progu jakościowego nie przekształcą się one w ukrytą postać obalenia konstytucji, tzn. odrzucenia brzmienia i rozumienia przyjętego niegdyś przez jej twórców. Przestroga dla ustrojodawcy, by reformy konstytucyjne nie spełniły funkcji „konienia trojańskiego” jest w tym obszarze szczególnie istotna¹⁴.

B. Szczególny tryb zmiany – szczególny czynnik stabilizujący

1. Powiązanie zmienialności konstytucji z koniecznością zapewnienia jej stabilności jako aktu nadrzędnego w systemie obowiązującego w państwie prawa wymaga stworzenia odpowiednich mechanizmów godzących te dwie uzupełniające się wartości. Niekwestionowaną cechą współczesnej konstytucji, mającą na celu zapewnienie jej najwyższej mocy w państwie oraz nadanie trwalszego charakteru, jest wprowadzenie do treści konstytucji utrudnionego – w porównaniu z ustawami zwykłymi – trybu jej zmiany¹⁵. Dostrzeżenie tej zależności wpłynęło na ugruntowanie w doktrynie rozróżnienia na konstytucje sztywne oraz elastyczne (giętkie). Ten dychotomiczny podział zaproponowany w drugiej połowie XIX w. przez J.B. Bryce’a¹⁶,

¹³ Zob. L. Garlicki, *Aksjologiczne podstawy...*, op. cit., s. 87–88; idem, *Konstytucyjność zmiany konstytucji*, [w:] *Zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej czy nie zmieniać?*, D. Dudek (red.), Lublin 2017, s. 36. Autor formułuje pogląd na temat nadużycia poprawki konstytucyjnej polegającym na jej instrumentalnym zastosowaniu dla „załatwienia” konkretnej sprawy, często o charakterze indywidualnym. Wskazuje ponadto inne formy nadużycia kompetencji do stanowienia poprawek.

¹⁴ Zob. S. Milacic, *Entre la longévité et la stabilité: les ambiguïtés*, Politeia 2009, nr 15, s. 149.

¹⁵ Zob. M. Kruk, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza państwa*, op. cit., s. 20–22.

¹⁶ Koncepcje zaprezentowane w 1884 zostały następnie zebrane i opublikowane w 1889 r. [w:] *The American Commonwealth*, vol. I, Macmillan, Londyn, s. 350. Główna myśl autora opierała się na założeniu, że konstytucja sztywna znajduje się poza zasięgiem ustawodawcy zwykłego, a wszelkie zmiany ustawy zasadniczej powinny być dziełem władzy odrębnej – nadrzędnej. Nieco inaczej problem ten postrzegano w literaturze włoskiej. D. Pace (*La naturale rigidità costituzionale*, Giurisprudenza costituzionale, 1993, no 6, s. 4085–4134) sztywność konstytucji wywodził z samego uznania jej za akt nadrzędny wobec innych aktów prawnych, a zwłaszcza ustaw zwykłych. Zdaniem Pace’a specjalne procedury przewidziane dla zmiany konstytucji są wyłącznie potwierdzeniem podstawowej tezy o nadrzędności

został następnie przejęty przez większość przedstawicieli doktryny. Jego celem było odróżnienie ustaw zwykłych od konstytucji, co miało wówczas istotne znaczenie teoretyczne i praktyczne. We Francji klasyczny podział na konstytucje sztywne (*rigide*) oraz elastyczne (*souple*) stanowi jedną z podstawowych cech charakterystyki konstytucji¹⁷. Podział ów opiera się na ogólnym założeniu, że cechą konstytucji sztywnej jest jej nadrzędność wzmocniona trybem zmiany odmiennym i bardziej rygorystycznym, niż w przypadku ustaw zwykłych. Konstytucję elastyczną charakteryzuje natomiast sposób zmiany postanowień identyczny, jak dla ustaw zwykłych¹⁸.

Różnorodność procedur modyfikowania treści konstytucji oraz czynniki je warunkujące znalazły trwałe miejsce w literaturze przedmiotu. Warto podkreślić, że analiza trybu nowelizacji ustawy zasadniczej sprzyja wychwytywaniu odrębności proceduralnych. Pozwala dostrzec rolę przypadającą w tym procesie suwerenowi oraz poszczególnym organom władzy, których

konstytucji. Zob. F. Moderne, *Réviser la Constitution. Analyse comparative d'un concept indéterminé*, Paris 2006, s. 18.

¹⁷ Zob. O. Duhamel, Y. Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris 1992, s. 932; w taki sposób konstytucje określają autorzy niemal wszystkich podręczników prawa konstytucyjnego.

¹⁸ Zob. R. Grabowski, *Zróznicowanie trybu zmian jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Warszawa 2013, s. 29–32 wraz z powołaną tam literaturą. Autor stoi na stanowisku, że niski stopień klasyfikacji dwustopniowej sprawia, że posiada ona szereg wad, typowych dla wszystkich dychotomii. Narzuca skupienie się na przypadkach skrajnych, w żaden sposób nie eksploatując szeregu różnic, nie mniej istotnych, niż ogólnikowe stwierdzenie o posługiwaniu się trybem ustawodawczym, bądź od niego odmiennym. Konkluzja ta doprowadziła autora do wniosku, że tej dwustopniowej klasyfikacji wymykają się konstytucje, których zmiana nie jest realizowana ani w trybie ustawodawczym, ani w odrębnym trybie konstytucyjnym. W związku z tym wyodrębnia trzy grupy (typy) konstytucji: elastyczne, sztywne oraz półsztywne, czyli takie, które na użytek zmiany konstytucji jedynie modyfikują elementy trybu ustawodawczego, jak np. katalog podmiotów inicjatywnych, czy wymogi ilościowe (kworum, większość). Ibidem, s. 33. Nie wchodząc w tym miejscu w polemikę na temat zaproponowanej przez autora klasyfikacji, tytułem wstępu można podać w wątpliwość wyróżnienie trzeciego rodzaju konstytucji – półsztywnych. Przykład Francji pokazuje bowiem, że prosta ocena instrumentarium procedury zmiany konstytucji w porównaniu z procedurą ustawodawczą jest niewystarczająca bez uwzględnienia szeregu innych czynników, wynikających z przesłanek politycznych, orzecznictwa sądów i innych uwarunkowań, co będzie stanowić przedmiot dalszych rozważań.

Zdaniem J. Szymanka podział konstytucji na sztywne i elastyczne jest czysto teoretyczny, gdyż praktycznie każda w zasadzie konstytucja jest dzisiaj konstytucją sztywną, w tym sensie, że różnicującą zwykły tryb ustawodawczy od tzw. trybu konstytucyjnego. *Zabezpieczenia konstytucji przed zmianą konstytucji*, Prawo i Polityka 2015, Tom 6, s. 7.

kompetencje prawodawcze ulegają zmianie, często wzmocnieniu. Czynniki te stanowią pochodną przyjętych w danym państwie rozwiązań ustrojowych¹⁹.

2. Odrębne cechy procedury zmiany konstytucji, tak bardzo charakterystyczne dla współczesnych ustaw zasadniczych, pojawiły się już w konstytucjach drugiej połowy XVIII w.²⁰ Cechą modyfikacji konstytucji państw o złożonej strukturze, takich jak federacje czy konfederacje, było zatwierdzenie (ratyfikacja) zmiany przez władze lub ludność części składowych państwa. W Stanach Zjednoczonych Konstytucja z 1787 r. dla ważności zmiany wprowadziła konieczność uzyskania zgody co najmniej trzech czwartych ogólnej liczby stanów (obecnie to 38 na 50 stanów) wyrażonej przez ich legislatury lub specjalnie w tym celu zwołane konwencje. Wyrażonej zgody nie można wycofać, ale w razie jej nieuzyskania można dowolnie powtarzać głosowanie. Konstytucja Helwecji z 12 kwietnia 1798 r. przewidywała ratyfikację zmian przez tzw. zgromadzenia pierwiastkowe w kantonach, które mogły zmianę w całości przyjąć lub odrzucić. Obie konstytucje powierzały władzę ustrojodawczą parlamentom działającym w szczególnym trybie²¹. Specjalne uregulowania odnoszące się do zmiany ustawy zasadniczej, nadające jej cechy sztywności, znalazły miejsce w konstytucjach francuskich XVIII i XIX w., o czym będzie mowa dalej.

Do mniej rygorystycznych należały niemieckie rozwiązania XIX w. Konstytucja dla Państwa Pruskiego z 31 stycznia 1850 r. przewidywała zmianę konstytucji w zwykłym trybie ustawodawczym, absolutną większością głosów w każdej izbie, w dwóch głosowaniach przeprowadzonych z co najmniej 21-dniowym odstępem. Konstytucja ta dopuszczała zmianę także w zwykłym trybie ustawodawczym, ale wymagała udziału poszczególnych części składowych Rzeszy, których rola była istotna, gdyż ich reprezentacja – Rada Związku – mogła zmianę odrzucić co najmniej 14 głosami (na ogólną

¹⁹ Zob. R. Grabowski. Ibidem; R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008; K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

²⁰ Zob. M. Laskowska, W. Sokolewicz, *Procedura zmiany Konstytucji RP na tle porównawczym*, Studia Prawnicze 2002, z. 2, s. 23 i n.

²¹ W Stanach Zjednoczonych poprawkę uchwała najpierw Kongres większością dwóch trzecich w obu izbach lub konwencja zwołana na wniosek dwóch trzecich stanów (w praktyce nigdy z tej możliwości nie skorzystano). W Szwajcarii projekt inicjowany był zawsze w Senacie (izbie wyższej), musiał być dwukrotnie przegłosowany w odstępnie co najmniej 5 lat, aby stać się uchwałą, którą przekazywano do przegłosowania w Wielkiej Radzie (izbie niższej).

liczbę 58). Ponadto konstytucyjnie gwarantowane prawa landów mogły być zmienione tylko za zgodą zainteresowanych landów.

Konstytucje elastyczne należały i należą do wyjątków. Giętkość cechowała francuską Kartę Konstytucyjną z 1814 r., która mogła być zmieniana w drodze ordonansów królewskich mających rangę ustawy. Interesujące rozwiązanie zawierała konstytucja Irlandii z 1922 r., dopuszczająca w ciągu pierwszych pięciu lat obowiązywania zmianę swoich postanowień w zwykłym trybie ustawodawczym. Podobnie kolejna konstytucja tego państwa z 1937 r. przewidywała przez okres blisko czterech lat prawo wnoszenia poprawek do konstytucji w uproszczonym trybie, właściwym dla ustaw zwykłych²².

3. Różne utrudnienia proceduralne służą zapewnieniu trwałości ustawy konstytucyjnej²³. Nie traci jednak na aktualności pogląd, że uczynienie konstytucji zbyt sztywną może być przedsięwzięciem równie szkodliwym jak pochoptność ustawodawcza. Wacław Komarnicki pisał, że „życie nie da się ująć w stężałe formy i pod naporem jego pękają one, często wśród niepożądanych wstrząśnień społecznych. Stąd też wskazaniem ustawodawczym nie jest iść zbyt daleko w usztywnieniu konstytucji i zabezpieczyć możliwość legalnego jej przystosowania do zmiennych warunków życia narodu”²⁴. Mieczysław Szerer zauważał, że nie jest korzystne tworzenie norm „ufortyfikowanych” w okresie kształtowania się nowych postaci życia zbiorowego, z powodu braku perspektywy, z której można dostrzec, że proces ten jeszcze nie uległ zakończeniu. Działa przy tym chęć, by przez zobrazowanie aktualnego stanu odciąć dany etap rozwojowy od poprzedniego. Najlepszym przykładem tego rodzaju usiłowań i ich daremności dostarcza historia konstytucyjna Francji po Wielkiej Rewolucji. Jak konstatuje sędzia Szerer, „zmiana warty konstytucyjnej” odbywała się wówczas co kilka lat. Pierwsza konstytucja, z r. 1791, skończyła żywot już po dwóch latach, choć obwarowana była istotnymi gwarancjami proceduralnymi mającymi na celu

²² Zob. M. Laskowska, W. Sokolewicz, *Procedura zmiany Konstytucji RP...*, op. cit., s. 23–24.

²³ Utrudnienia i różnice proceduralne w stosunku do zwykłego postępowania ustawodawczego polegają m.in. na: modyfikacji w zakresie inicjatywy zmiany konstytucji; konieczności uzyskania kwalifikowanej większości (dwie trzecie, trzy czwarte itp.) dla uchwalenia ustawy zmieniającej konstytucję; konieczności uzyskania zgody pomiędzy izbami parlamentu co do treści zmiany; wydłużeniu w parlamencie czasu na debatę nad projektem; dodatkowych utrudnieniach w przypadku zmiany niektórych przepisów konstytucji; instytucji referendum (fakultatywnego bądź obligatoryjnego) dla zatwierdzenia zmiany konstytucji.

²⁴ Zob. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006 (reprint dzieła opublikowanego w Wilnie w 1937 r.), s. 437.

zapewnienie jej trwałości. Konstytucja z r. 1793 istniała jedynie na papierze – rzeczywistością był terror. Konstytucja z r. 1795 przetrwała niespełna pięć lat. Konstytucja z r. 1799, uzupełniona tzw. *senatus-consultus organiques* z r. 1802 i 1804, utorowała drogę bonapartyzmowi. Po upadku Napoleona dwaj ostatni Burbonowie rządili przy pomocy Karty z r. 1814, której rewizja nastąpiła po wypadkach r. 1830. W 1848 r. powstała Konstytucja II Republiki – na cztery lata. Dalsza historia konstytucyjna Francji nie jest już tak usiana zmianami, gdyż okresy trwałości ustroju były dłuższe²⁵. Znamienne jest zatem dostrzeżenie przez Wojciecha Sokolewicza sprzeczności pomiędzy naturalną w okresie rewolucyjnych przemian zmiennością i płynnością materii, jaką ma konstytucja regulować, a istotą konstytucji jako aktu prawnego o szczególnej trwałości mającego z założenia stanowić czynnik stabilizacji prawno-ustrojowej. Sprzeczność ta wyraża się z jednej strony we wspólnym całej „klasie politycznej” dążeniu do dokonania reformy konstytucyjnej, z drugiej – w daleko idącej niepewności co do tempa, form i kierunków tej reformy²⁶.

4. Wyróżnianie konstytucji sztywnych i elastycznych ze względu na proceduralne przesłanki ich modyfikowania nie może abstrahować od faktu, iż rzeczywistość prawna często nie nadąża za realiami praktyki politycznej. Faktyczna sztywność (lub elastyczność) może bowiem odbiegać od założeń konstytucyjnych, głównie z uwagi na bieżący układ sił w parlamencie czy polityczne reguły gry ustrojowej (jak np. w okresie PRL, gdy osiągnięcie większości dwóch trzecich głosów w Sejmie nie stanowiło realnej przeszkody ani nawet jakiegokolwiek trudności w przeprowadzeniu zmiany konstytucji). Instrumentarium usztywnienia konstytucji może być rozbudowane w różnym stopniu i iść w różnych kierunkach²⁷. Z poglądem tym koresponduje myśl, że przez konstytucję sztywną można rozumieć także tę, którą w określonym układzie sił politycznych trudno jest zmieniać, w przeciwieństwie do konstytucji elastycznej, którą zmienić jest łatwo. Nie można także abstrahować od wpływu tradycji prawnej i kultury politycznej, która w poszczególnych państwach ułatwia lub ogranicza adaptowanie konstytucji do nowych oko-

²⁵ Zob. M. Szerer, *O powołaniu naszych czasów...*, op. cit., s. 73.

²⁶ W. Sokolewicz, *Konstytucja w dobie przemian*, [w:] *Wokół konstytucji. Pisma wybrane*, Wojciech Sokolewicz, Warszawa 2011, s. 321; tekst opublikowany pierwotnie w „Dziś” 1992, nr. 1, s. 32–45.

²⁷ Zob. A. Szmyt, *Zmiana Konstytucji RP (art. 228, 235)*, [w:] *Komentarz encyklopedyczny*, W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Warszawa 2009, s. 750.

liczności²⁸. Oznacza to, że stopień sztywności czy elastyczności w przypadku różnych konstytucji (a niekiedy nawet tych samych, ale w różnym czasie) może być różny²⁹.

C. Zakres zmiany konstytucji (*révision*) oraz uprawnień władzy ustrojodawczej (*pouvoir constituant*) w prawie i doktrynie prawa francuskiego

1. Zmiana konstytucji (*révision*) – próba definicji

1.1. W polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego pojęciu zmiana konstytucji nadaje się wiele znaczeń, stosując w tym celu rozmaite kryteria³⁰. Nie zagłębiając się w problematykę, która znalazła trwałe miejsce w nauce prawa konstytucyjnego³¹, jedynie tytułem przykładu warto wskazać, że zmiana konstytucji może oznaczać zarówno tzw. zmianę częściową – nowelizację – rozumianą jako zmiana fragmentaryczna, jak i zmianę całkowitą – utożsamianą z uchwaleniem nowej ustawy zasadniczej. W zestawieniu tym uwzględnia się także pojęcie reformy konstytucji, dla opisanego zamiarów inicjatorów tzw. częściowej zmiany. Dla określenia zmiany cyklicznej, nierzadko rozległej,

²⁸ Na tle wielu współczesnych państw warto wskazać specyfikę Wielkiej Brytanii. Brak konstytucji w znaczeniu formalnym, jakkolwiek wydaje się przemawiać za ułatwionym trybem zmiany konstytucji w znaczeniu materialnym, nie stoi na przeszkodzie, by dostrzegać jej trwałość (choć nie jest ona równoznaczna z niezmiennością) w odniesieniu do kształtującego ją systemu prawa.

²⁹ Zob. J. Galster, *Propedeutyka wiedzy o konstytucji*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, Z. Witkowski (red.), Toruń 2013, s. 34.

³⁰ M. Laskowska dokonując przeglądu polskiej literatury prawa konstytucyjnego wyodrębniła rodzaje zmian konstytucji na podstawie następujących kryteriów: 1) kryterium zakresu – zmiana całkowita, częściowa (zmiana, nowelizacja, modyfikacja, poprawka, korekta, rewizja, reforma), 2) kryterium rangi materii, która jest poddawana zmianie (zmiana, rewizja), 3) kryterium procedury (łatwa, trudna, pilna), 4) kryterium techniki legislacyjnej (inkorporowana, odrębna, załączona na końcu), 5) kryterium skutku prawnego (zmiana, tekstualna, normatywna; sprostowanie omyłki), 6) kryterium trwałości (zmiany trwałe, czasowe), 7) kryterium sposobu (formalna, nieformalna; kwestia *desuetudo*). Referat pt. „Pojęcie zmiany konstytucji – zagadnienia wprowadzające. Typologia zmian konstytucji w polskiej nauce prawa konstytucyjnego” na konferencji „Zmiana konstytucji – pojęcie, ograniczenia, tendencje rozwojowe”, Warszawa, INP PAN 8 czerwca 2017 r.; materiały własne.

³¹ Zob. bibliografię R. Grabowski, *Zróżnicowanie trybu zmiany...*, op. cit.

realizowanej na uprzywilejowanych zasadach, używa się też pojęcia rewizja. Niektórzy autorzy mówią o przemianie konstytucji, dla oznaczenia zmiany nie tyle treści norm konstytucyjnych, co sposobu ich interpretacji³².

Klasyfikację istotnie porządkującą formalne zmiany konstytucji zaproponował Wojciech Sokolewicz rozróżniając: 1) modyfikację fragmentaryczną – dokonywaną przez autorytet ustrojodawczy (odpowiednio zorganizowane władze państwowe realizujące funkcję ustrojodawczą państwa) w szczególnym – odrębnym od ustawodawczego trybie, niekiedy także przy udziale innych podmiotów lub z inaczej określonym udziałem tych podmiotów; w ramach tych mieści się tzw. modyfikacja prosta, odnosząca się do wszystkich przepisów i zasad konstytucyjnych oraz modyfikacja kwalifikowana, odnosząca się tylko do niektórych zasad lub do zmiany konstytucji w całości; 2) zmianę kwalifikowaną – dotyczącą tylko niektórych wyodrębnionych w samej konstytucji przepisów, odbywającą się w specjalnym postępowaniu, jeszcze bardziej utrudnionym, niż w przypadku zmiany fragmentarycznej „prostej”; procedura ta jest niekiedy identyczna z procedurą całkowitej zmiany konstytucji; zmiana kwalifikowana dotyczy wyodrębnionych konkretnie przepisów konstytucyjnych, albo nawet całych rozdziałów; 3) rewizję – polegającą na zmianie konstytucji (1) poprzedzonej przeglądem całości jej postanowień i oceną ich założonej skuteczności; (2) dotyczącą większej

³² Zob. np. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004. W ramach zmiany całkowitej autor wyodrębnia dwa jej rodzaje: zmianę formalną i zmianę materialną. Ta pierwsza pokrywa się z uchwaleniem nowej ustawy zasadniczej; druga zaś następuje wtedy, gdy zmieniane są najbardziej istotne postanowienia danej konstytucji, jej zasady naczelne, bez uchwalania w jej miejsce nowego aktu prawnego (jako przykład autor podaje zmianę Konstytucji PRL z 1952 r. w grudniu 1989 r.), s. 86 i n.; R. Grabowski, dążąc do ujednoczenia terminologii, podaje następujące definicje: zmiana konstytucji – uzupełnienie, modyfikacja, skreślenie; w pojęciu tym mieści się zarówno modyfikacja (zmiana nieingerująca w zasady ustrojowe), jak i rewizja (zmiana modyfikująca zasady ustrojowe państwa); uchwalenie konstytucji – ustanowienie całkowicie nowego aktu prawnego, *Zróznicowanie trybu zmiany...*, op. cit., s. 11 wraz z cytowaną tam literaturą. W. Skrzydło terminem zmiana określa zarówno zmianę częściową, jak i zastąpienie dotychczasowego aktu przez nowy akt, nowelizacja oznacza natomiast zmianę w treści ustawy zasadniczej. *Zmiana Konstytucji czy zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.?* [w:] *O potrzebie zmian konstytucji Polski i Ukrainy*, W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt (red.), Przemyśl 2006; Z. Jarosz, *Zmiana Konstytucji czy zmiany w Konstytucji*, PiP 1987, nr 11, s. 5 i n.; o dylematach w rozumieniu zmiany na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. zob. M. Granat, *Rozumienie zmiany Konstytucji RP a tożsamość konstytucyjna*, [w:] *Problemy zmiany...*, R. Chruściak (red.), op. cit., s. 255 i n.

liczby postanowień o fundamentalnym znaczeniu; (3) przeprowadzoną w szczególnym trybie, często nawet ułatwionym w stosunku do prostej lub kwalifikowanej zmiany konstytucji³³.

1.2. W doktrynie prawa francuskiego powszechne jest odróżnienie zmian konstytucji dokonywanych w drodze formalnych przekształceń tekstu od zmian znaczenia materii konstytucyjnej będących następstwem wykładni orzeczniczej, czy praktyki organów państwowych³⁴. Ogromną rolę w systemie prawa odgrywa wykładnia konstytucji dokonywana przez Radę Konstytucyjną prowadząca niekiedy do nieformalnych przekształceń tekstu. Zagadnienie to mogłoby stanowić temat odrębnej monografii, pewne aspekty zostaną uwzględnione w dalszych analizach. Warta przywołania jest także koncepcja Pierre'a Avrila, który konstytucji pisanej przeciwstawił konstytucję rzeczywistą, rozumianą jako niepisane reguły polityczne wpływające na sposób rządzenia państwem³⁵. Istotne miejsce w procesie zmiany konstytucji, przypisuje się także zwyczajowi konstytucyjnemu, choć w aspekcie czysto prawnym trudno go kwalifikować w kategorii zmian formalnych. Już Raymond Carré de Malberg postrzegał wyraźne rozgraniczenie konstytucji od zwyczaju uzasadniając je brakiem mocy nadrzędnej zwyczaju, charakterystycznej dla stanowionego prawa konstytucyjnego³⁶.

Pojęcie zmiana konstytucji (*révision*) w formalnoprawnym rozumieniu tego procesu charakteryzuje natomiast – podobnie jak w piśmiennictwie polskim – nadawanie mu wielu znaczeń. Próba ustalenia zakresu *révision* dokonywana jest przede wszystkim w drodze poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy *révision* dotyczy zmiany częściowej (*révision partielle*), czy także

³³ W. Sokolewicz, *O gradacji zmian konstytucji*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament...*, L. Garlicki (red.), op. cit., s. 182–190. Z punktu widzenia dalszych rozważań warto nadmienić, że dla W. Sokolewicza każda zmiana (w) konstytucji jest wyrazem władzy (funkcji) ustawodawczej, całkiem niezależnie od tego, czy będziemy tę funkcję definiować jako rodzaj tylko ustawodawczej, czy wyodrębnioną z ustawodawczej, lecz z nią związaną (do czego przychylił się ten autor), czy też wydzieloną z ustawodawczej funkcję całkowicie samoistną. Ibidem, s. 178.

³⁴ O. Beaud zmiany konstytucji pisanej dokonywane w sposób formalny nazywa mianem „révisions”, zaś wszelkie inne – nieformalne – modyfikacje tekstu, będące następstwem orzecznictwa czy praktyki określa jako „changements”. *Les mutations de la V^e République ou comment se modifie une Constitution écrite*, Pouvoirs 2001, nr 99, s. 19 i n.

³⁵ P. Avril, *Les conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit politique*, Paris 1997.

³⁶ R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, 2 vol., Paris 2003 (reprint edycji z 1920 i 1922), s. 582.

zmiany całkowitej (*révision totale*)³⁷, a w tym ostatnim znaczeniu, czy może być pojęciem utożsamianym z uchynieniem konstytucji (*abrogation*)³⁸.

Różnorodność określeń towarzyszących procesowi zmiany charakteryzowała historyczne akty konstytucyjne: w konstytucji z 1791 r. dla określenia zadań przydzielonych „*Assemblée nationale constituante*” (Narodowemu Zgromadzeniu Konstytucyjnemu) użyto sformułowań „*changer sa Constitution*” (zmienić swoją konstytucję) „*réformer les articles dont l'expérience aurait fait sentir les inconvénient*” (zreformować przepisy, których stosowanie spowodowało trudności, art. 1 i 3 tytułu VII) oraz „*changement des articles*” (zmiana artykułów, art. 2 i 4 tytułu VII)³⁹. W art. 115 konstytucji z 1793 r. mowa jest o „*révision de l'acte constitutionnel*” (rewizji aktu konstytucyjnego) lub „*changement*” (zmianie) niektórych artykułów, co stwarza wrażenie, iż „*révision*” stanowi odpowiednik „*révision totale*” zaś „*changement*” – „*révision partielle*”. Projekt konstytucji żyrondistów był jeszcze bardziej urozmaicony, wspominał bowiem o zwoływaniu narodowego konwentu w celu „*réforme de l'acte constitutionnel*” (reformy aktu konstytucyjnego), by go zmienić – „*changer*” lub zmodyfikować – „*modifier*”, a ponadto dodać – „*ajouter*” – nowe przepisy. Jasnej odpowiedzi co do zakresu pojęcia zmiana nie dawały również kolejne francuskie konstytucje. Wyjątek stanowiły konstytucje z 1848 i 1875 r., które przewidywały możliwość zmiany *en tout* (w całości) lub *en partie* (w części).

Zdefiniowania procesu zmiany konstytucji nie ułatwia zróżnicowanie poglądów w doktrynie prawa konstytucyjnego. Tytułem przykładu można wskazać, że dla Louisa Favoreu i Otto Pfersmanna pojęcie *révision* nie

³⁷ Zob. B. Quiriny, *Révision partielle et révisions totales des constitutions*, Jus Politicum 2014, nr 13, <http://juspoliticum.com/article/Revisions-partielles-et-revisions-totales-des-constitutions-903.html>; J.F. Aubert, *La révision totale des constitutions*, [w:] *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet. L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Paris 2003, s. 455 i n.

³⁸ Zob. A. Le Pillouer, „*De la révision à l'abrogation de la Constitution*”: *les termes du débat*, Jus Politicum 2009, nr 3, <http://juspoliticum.com/article/De-la-revision-a-l-abrogation-de-la-constitution-les-termes-du-debat-155.html>

³⁹ O tym, jak niejednoznacznie rozumiane mogą być te pojęcia nawet w kontekście wszystkich przepisów poświęconych zagadnieniu zmiany konstytucji z 1791 r. świadczy to, że prowadzą one do zupełnie rozbieżnych wniosków. A. Le Pillouer stoi na stanowisku, iż ustrojodawca nie przewidział całkowitej zmiany konstytucji, lecz wyłącznie jej modyfikacje (ibidem, s. 86), podczas gdy J.F. Aubert formułuje wniosek, iż „*changer la Constitution*” przesądza o dopuszczalności całkowitej zmiany. *La révision totale...*, op. cit., s. 459. Teza pierwszego autora jest bardziej przekonująca, gdyż na jej poparcie powołuje dyskusję toczoną na ten temat podczas prac nad tekstem w Zgromadzeniu Narodowym.

oznacza modyfikacji wewnątrz zbioru ustanowionych reguł konstytucyjnych, lecz całkowitą zmianę (*changement total*) obowiązującego systemu⁴⁰. Raymond Carré de Malberg odnosi *révision* do częściowych modyfikacji tekstu, zaś dla całkowitej zmiany preferuje określenie *abrogation* (uchylenie), by w efekcie oba procesy zakwalifikować jako *réformation* (reforma)⁴¹. Również Jean Gicquel wyraźnie rozdziela pojęcia *révision* od *abrogation*, utożsamiając uchylenie konstytucji z konkretnym aktem prawnym wyrażającym wolę uchylenia (np. ustawa z 3 czerwca 1958 r.), bądź z faktami rodzącymi skutki prawne prowadzące do kresu danej konstytucji (jak np. wydarzenia o charakterze rewolucyjnym czy powstańczym, np. 1830 r. czy 1848 r., albo będące następstwem klęsk militarnych, np. 1814 i 1870 r., czy nadania przez władzę, jak Karta z 1830 r.)⁴². Georges Vedel pojęcie *révision* odnosi do każdego rodzaju zmiany konstytucji (zarówno modyfikacji obowiązującego tekstu, jak i jego uchylenia)⁴³. Olivier Duhamel i Yves Mény terminu *révision* używają natomiast wyłącznie dla określenia modyfikacji treści (zawartości) konstytucji (*modifier le contenu*) w drodze uchwalenia ustawy konstytucyjnej zgodnie z procedurą przewidzianą w obowiązującej ustawie zasadniczej⁴⁴.

W celu uporządkowania analizowanej problematyki, określenia *révision totale* używa się w odniesieniu do kilku rodzajów modyfikacji konstytucji: 1) całkowitej zmiany konstytucji, czyli wszystkich jej przepisów (jest to kryterium najprostsze); 2) zmiany większości przepisów konstytucyjnych (kryterium ilościowe – *quantitatif*, niesatysfakcjonujące jednak ze względu na brak precyzji co do uznania, kiedy mamy do czynienia z większością przepisów, nie uwzględniające zakresu przedmiotowego zmian, niekiedy ważniejszego od ilości nowelizowanych artykułów); 3) zmiany dotyczącej najważniejszych przepisów konstytucyjnych (kryterium jakościowe – *qualitatif*), bez względu na liczbę modyfikowanych artykułów (niekiedy bowiem zmiana jednego przepisu może być uznana za tak istotną, że będzie równoznaczna z cał-

⁴⁰ Zob. L. Favoreu, O. Pfersmann, *Avant-propos*, [w:] *La révision de la Constitution*, Paris, Aix-Marseille 1993, s. 1.

⁴¹ Zob. R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie de l'État*, op. cit., s. 497, cyt. za B. Quiriny, *Révision partielle...*, op. cit., s. 8.

⁴² Zob. J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1997, s. 180–183; J. Gicquel, J.E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2017–2018, s. 243.

⁴³ Zob. G. Vedel, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris 1949, s. 115.

⁴⁴ Zob. O. Duhamel, Y. Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, op. cit., s. 932.

kowitą zmianą konstytucji)⁴⁵. W państwach, w których przepisy przewidują wprost zróżnicowanie zmiany konstytucji, przeprowadzenie *révision totale* następuje najczęściej w odrębnym – utrudnionym – trybie⁴⁶.

Uznanie podziału na zmiany częściowe oraz całkowite nie daje jeszcze pełnego obrazu, jaką (kiedy) konstytucję należy uznać za całkowicie zmienioną (*totalement révisée*). Jean-François Aubert wskazuje na nielogiczność sformułowania „*constitution totalement révisée*” i stawia ironiczne pytanie, o jaką konstytucję chodzi, skoro nie może to być dawna konstytucja, bowiem już nie obowiązuje, ani nowa, skoro jeszcze nie podlegała zmianie. Zastanawia się ponadto, czy w ogóle można uznać, by konstytucja przewidywała reguły swojego uchylecia, gdyż jej twórcy zakładają, że tworzą akt dobry⁴⁷. Bernard Quiriny problematykę tę sprowadza w efekcie do odróżnienia zmiany (*révision*) od uchylecia (*abrogation*) konstytucji, zaś brak jasności pokazuje na bazie dwóch odmiennych poglądów. Według koncepcji pozytywistycznej (*positiviste*) całkowita zmiana konstytucji A nie stoi na przeszkodzie, by nadal mówić o konstytucji A, choć dwie wersje zasadniczo różnią się od siebie; nie uznaje natomiast zamiany konstytucji A na konstytucję B; świadczyłoby to bowiem o braku ciągłości pomiędzy A i B, a w konsekwencji prowadziło do wniosku, iż mamy do czynienia z procesem o charakterze rewolucyjnym. W tym znaczeniu całkowita zmiana to w zasadzie kwalifikowana zmiana częściowa, dokonana w formie przewidzianej przez

⁴⁵ Zob. B. Quiriny, *Révision partielle...*, op. cit., s. 9. A. Le Pillouer stosując kryterium procedury – trudniejszej dla niektórych zmian – wskazuje na *changements mineurs* i *importants* (zmiany mniej istotne i ważne), bądź *radicaux* (zasadnicze) i *partiels* (częściowe). *De la révision à l'abrogation...*, op. cit.

⁴⁶ System taki przewidują np. konstytucje Austrii i Szwajcarii. Nie jest to jednak reguła, np. konstytucje Francji z 1848 i 1875 r., które dopuszczały zmianę w całości bądź w części, nie różnicowały tej procedury. Przykład Austrii jest też interesujący z innego względu. Do pewnego czasu *révision totale* oznaczała zmianę (wymianę) jednego dokumentu na inny. Z biegiem czasu i w drodze orzecznictwa sądu konstytucyjnego stworzono listę zasad wyłączonych spod władzy ustrojodawcy, co przesądziło o przejściu z formalnej do materialnej podstawy kwalifikowania rodzajów zmian konstytucyjnych. Zob. O. Pfersmann, *De l'impossibilité du changement de sens de la Constitution*, [w:] *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet...*, op. cit., s. 363.

⁴⁷ Zob. J.F. Aubert, *La révision totale...*, op. cit., s. 458. Trzeba jednak zauważyć, że niekiedy ustrojodawca może przewidzieć konieczność dokonania przeglądu konstytucji po określonym czasie w celu przeprowadzenia odpowiednich zmian, co przewidywały np. Ustawa Rządowa z 1791 r. czy Konstytucja z 1921 r. wprowadzające konieczność ich weryfikacji co 25 lat w trybie niezbyt utrudnionym.

konstytucję obowiązującą⁴⁸. Koncepcja niepozytywistyczna (*non-positiviste*) zakłada natomiast, że istnieje zdecydowana różnica pomiędzy konstytucją A oraz B, co oznacza, że w związku z całkowitą zmianą konstytucji istnieją dwa odrębne – stary i nowy – akty konstytucyjne⁴⁹.

Podział zmian konstytucji na *partielle* i *totale* niesie ze sobą szereg dylematów. Nie budzi zasadniczych wątpliwości w tych systemach prawnych, w których przepisy konstytucyjne dokonują takiego rozróżnienia *expressis verbis*⁵⁰. Problemy pojawiają się wtedy, gdy brak jest rozstrzygnięcia na gruncie normatywnym. Rodzi się wówczas pytanie, do jakiego stopnia można konstytucję zmieniać w trybie przewidzianym dla jej zmiany, by była to nadal modyfikacja, a nie – już – uchylenie. Konieczne jest zatem poszukiwanie innych kryteriów pozwalających ocenić zakres dopuszczalnych zmian konstytucyjnych i nadać procesowi *révision* określone znaczenie. Dylematy te nawiązują do koncepcji dotyczących charakteru i zakresu władzy ustrojodawczej oraz pytań o to, czy władzę uprawnioną do przeprowadzania zmian wiąże ograniczenia (przewidziane w tekście konstytucji, bądź wynikające z innych źródeł), które zakazywałyby w efekcie uchylenia (*abrogation*) dotychczasowej konstytucji i zastąpienia jej zupełnie nową ustawą zasadniczą.

2. Zakres władzy ustrojodawczej (*pouvoir constituant*) jako kryterium zakresu zmian konstytucji

2.1. W literaturze francuskiej przymiot władzy ustrojodawczej/ustrojodawcy (*pouvoir constituant*) przypisuje się podmiotowi (organowi) obdarzonemu kompetencją konstytucyjną, rozumianą jako kompetencja do uchwalenia nowej konstytucji bądź do dokonywania zmian (*modification*) konstytucji już obowiązującej⁵¹. Przyjmując to znaczenie rozróżnia się następnie władzę ustrojodawczą „pierwotną” (*pouvoir constituant originnaire*), od której pocho-

⁴⁸ Zob. K. Gözler wyjaśnia, iż chociaż mamy do czynienia z dwoma różnymi tekstami, według tej koncepcji konstytucja jest jedna. *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Villeneuve d'Ascq 1997, s. 366.

⁴⁹ Zob. B. Quiriny, *Révision partielle...*, op. cit., s. 25–26.

⁵⁰ Szczególny rodzaj uchylenia konstytucji przewidywał w Polsce art. 77 tzw. Małej Konstytucji z 17 października 1992 r., który przewidywał utratę mocy obowiązującej Konstytucji PRL z 1952 r., a jednocześnie szereg jej przepisów utrzymywał w mocy.

⁵¹ O. Duhamel, I. Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, op. cit., s. 777. Zob. Także, B. Genevois, *Les limites d'ordre juridique à l'intervention du pouvoir constituant*, RFDA 1998, nr 14, s. 909. Zróżnicowanie pojęciowe pomiędzy *pouvoir constituant* i *pouvoir de révision* i w tym kontekście

dzi pierwotny tekst konstytucji (w sytuacji tworzenia podstaw państwowości na skutek rewolucyjnych zmian, zerwania z poprzednim ustrojem, bądź tworzenia zupełnie nowego państwa). W państwach demokratycznych władza ustrojodawcza pierwotna należy bezpośrednio do narodu, bądź do wybranego przez niego zgromadzenia konstytucyjnego (konstytuanty). Z kolei władza ustrojodawcza, która działa w warunkach ciągłości konstytucyjnej i dokonuje częściowych zmian konstytucyjnych lub nawet całościowych, lecz w warunkach i wedle procedury ustanowionej przez konstytucję obowiązującą, nosi przymiot władzy ustrojodawczej pochodnej (*pouvoir constituant dérivé*), bądź ustanowionej (*pouvoir constituant institué*)⁵².

Koncepcja ta nawiązuje do wspomnianej już myśli E.J. Sieyèsa, który stworzył teorię narodu jako podmiotu władzy ustrojodawczej, czyli podmiotu uprawnionego do ustanawiania konstytucji⁵³. Za dzieło rewolucji uznał to, że już u jej początków dokonano rozróżnienia między władzą konstytuującą (*constituant*) a ukonstytuowaną (*constitué*).

„(...) Lecz na jakiej podstawie, w czym interesie miałyby istnieć konstytucja samego narodu? Naród istnieje przede wszystkim, jest źródłem wszystkiego. Jego wola jest zawsze zgodna z prawem, jest samym prawem. Przed nim i nad nim jest tylko prawo *naturalne*. Jeżeli chcemy wyobrazić sobie właściwy ciąg praw pozytywnych, które mogą istnieć tylko z jego woli, widzimy w pierwszej kolejności ustawy konstytucyjne, które dzielą się na dwa rodzaje: jedne normują organizację i zadania ciała *ustawodawczego*, inne określają organizację i zadania różnych ciał *wykonawczych*. Prawa te zwane są *podstawowymi*, nie zaś w tym sensie, że mogą być niezależne od woli narodu, lecz ponieważ ciała, które na ich podstawie istnieją i działają, nie mogą ich zmieniać. Każdy z tych rodzajów ustaw konstytucyjnych jest tworem władzy konstytucyjnej, a nie ciała ukonstytuowanych. Żadna władza przedstawicielska nie może zmieniać treści swojego mandatu. To tylko w tym znaczeniu ustawy konstytucyjne mają znaczenie *podstawowe* (...)”⁵⁴.

– *pouvoir constituant originaire* i *pouvoir constituant institué* przypisuje się w doktrynie prawa konstytucyjnego R. Bonnardowi, *Les actes constitutionnels de 1940*, Paris 1942, s. 36.

⁵² O. Duhamel, I. Mény, op. cit., s. 778; X. Magnon, *Quelques maux encore à propos des lois de révision constitutionnelle : limites, contrôle, efficacité, caractère opératoire et existence. En hommage au doyen Louis Favoreu*, RFDC 2004, nr 3, s. 597.

⁵³ Zob. E.J. Sieyès, *Czym jest stan trzeci?*..., op. cit., s. 98 i n. Podkreślenia wymaga, że samo pojęcie władzy ustrojodawczej zostało wprowadzone do dyskursu politycznego właśnie przez Sieyèsa, który władzę tę kojarzył nieodmiennie z parlamentem jako forum przedstawicielstwa politycznego. Zob. J. Szymanek, *Emmanuel-Joseph Sieyès i jego doktryna konstytucyjna*, [w:] *Czym jest stan trzeci?*..., E.J. Sieyès, op. cit., s. 24.

⁵⁴ E.J. Sieyès, *ibidem*, s. 101.

Analizując tę koncepcję Carl Schmitt podkreślał, że świadoma decyzja co do określonego rodzaju i formy egzystencji narodu, czyli akt, na mocy którego „lud ustanawia sobie konstytucję”, zakłada państwo, o którego rodzaju i formie się rozstrzyga. Jednak władza ustrojodawcza nie jest związana ani formami prawnymi, ani procedurami; jest „zawsze w stanie natury”. Na fundamencie tej władzy opierają się wszystkie uprawnienia i kompetencje ustanowione w sposób konstytucyjny. Lud, naród, pozostaje przyczyną wszelkich wydarzeń politycznych, źródłem wszelkiej siły, która uwidacznia się pod coraz to nowymi postaciami i wydaje z siebie coraz to nowe formy i organizacje⁵⁵. Nawiązując do idei Sieyès’a C. Schmitt dokonał następnie rozróżnienia pomiędzy konstytucją, która w znaczeniu prawnopozytywistycznym jest aktem władzy ustrojodawczej (*pouvoir constituant*) a ustawą konstytucyjną, będącą realizującym się unormowaniem ustrojodawczej woli i całkowicie opartą na założeniu i na gruncie zawartej w tej woli całościowej decyzji politycznej.

2.2. Warto na tym tle przyrzeć się współczesnemu doktrynalnemu różnicowaniu określenia podmiotu wprowadzającego zmiany konstytucyjne – *pouvoir de révision* (w rozumieniu władza/organ uprawniony do nowelizacji konstytucji) i zakresu przysługującej mu władzy. We francuskiej literaturze prawniczej charakterystyczne są bowiem dwa podejścia do analizowanego

⁵⁵ Zob. C. Schmitt, *Nauka o konstytucji*, tłum. M. Kurkowska, R. Marszałek, Warszawa 2013, s. 145–147. C. Schmitt zauważa, że w przeciwieństwie do wydarzeń na kontynencie amerykańskim II połowy XVIII w., gdzie narodził się nowy twór polityczny i akt ustanowienia konstytucji zbiegł się z politycznym procesem utworzenia wielu nowych stanów, wydarzenia podczas rewolucji francuskiej 1789 r. potoczyły się inaczej. Nie powstał wówczas żaden nowy twór polityczny, gdyż państwo francuskie istniało wcześniej. Chodziło więc wyłącznie o to, że ludzie na mocy świadomej decyzji sami określili rodzaj i formę własnej egzystencji politycznej. Stany Generalne zwołane przez króla ukonstytuowały się 17 czerwca 1789 r. jako ustrojodawcze Zgromadzenie Narodowe. Bez jakiegokolwiek uprawomocnienia elektorzy mianowali się pełnomocnikami ludu sprawującego władzę ustrojodawczą, ponieważ z niej wywodzili swoje uprawnienia. C. Schmitt ocenia ten stan następująco: „Konstytucję francuską z 1791 r. (...) uchwaśliło Zgromadzenie Narodowe, które nie zostało wyłonione zgodnie z demokratycznymi zasadami powszechnego prawa wyborczego, lecz utworzone w ten sposób, że spośród pełnomocników trzech stanów (arystokracji, duchowieństwa i mieszczaństwa) przedstawiciele stanu trzeciego ukonstytuowali się 17 czerwca 1789 r. jako Zgromadzenie Narodowe. W przypadku tych kwestii demokratycznej nauki o konstytucji byłoby niedorzecznym formalizmem, gdybyśmy pierwszemu zgromadzeniu narodowemu odmówili charakteru pełnomocnika ludu sprawującego władzę ustanawiania konstytucji. Niewątpliwie doszła tu do głosu wola narodu francuskiego (...)”.

tematu – pierwszy, dominujący, zgodnie z którym *pouvoir de révision* jest emanacją władzy ustrojodawczej – *pouvoir constituant*, choć – w odróżnieniu od władzy ustrojodawczej pierwotnej (*pouvoir constituant originaire*) umocowanej do uchwalenia pierwotnego tekstu konstytucji – pełni rolę ustrojodawczą pochodną (*pouvoir constituant dérivé*), uprawnioną do dokonywania zmian konstytucji już obowiązującej. Dla zwolenników tej koncepcji *pouvoir constituant originaire* ma charakter władzy bezwarunkowej, absolutnej i nieograniczonej, albowiem ustanawia nową konstytucję i kreuje nowy porządek prawny; jest zatem pochodną polityki, ale nie prawa. Nie jest bowiem prawnie zorganizowaną⁵⁶. *Pouvoir constituant dérivé* ograniczają natomiast reguły prawa, jakie wcześniej zostały nałożone przez *pouvoir constituant originaire*. W obu wypadkach mamy jednak do czynienia z władzą tego samego rodzaju – suwerenną władzą ustrojodawczą (*pouvoir constituant*)⁵⁷.

W literaturze przedmiotu pogląd ten najdobitniej wyraził Georges Vedel podkreślając rodzajową jednolitość w obrębie *pouvoir constituant* oraz dopuszczając jej ograniczenia wyłącznie ze względów proceduralnych:

„Władza ustrojodawcza pochodna nie jest władzą innego rodzaju niż władza ustrojodawcza pierwotna: Konstytucja ustanawia procedurę (która może zresztą stanowić przedmiot nowelizacji, co pokazuje ustawa konstytucyjna z 3 czerwca 1958), nie ogranicza swojego zakresu (albowiem nawet zakaz dotyczący republikańskiej formy rządów przewidziany w ostatnim ustępie art. 89 byłby udaremniony na skutek zmiany tego ustępu)”⁵⁸.

Teoria ta, zwana formalistyczną (*théorie formaliste*) wychodzi z założenia, że ustrojodawca nie jest związany żadnymi regułami materialnymi. W efekcie zasady dotyczące procedury postępowania w sprawie zmiany konstytucji stanowią jedynie „pseudo-ograniczenia” dla omnipotencji ustrojodawcy, który w każdej chwili może je zmienić bądź nawet uchylić⁵⁹.

⁵⁶ Zob. O. Pfersmann, *La révision constitutionnelle en Autriche et en Allemagne fédérale, théorie, pratique, limites*, [w:] *La révision de la Constitution*, Journée d'études des 20 mars et 16 décembre 1992, Paris, Aix-Marseille, 1993, s. 14. W prezentowanym znaczeniu *pouvoir constituant originaire* stanowi wyłącznie fakt socjologiczny i polityczny.

⁵⁷ Zob. K. Gözler, *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit.; A. Le Pillouer, *Pouvoir constituant originaire et pouvoir constituant dérivé: à propos de l'émergence d'une distinction conceptuelle*, *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, 2005–2006, nr. 25–26, s. 123 i n.

⁵⁸ *Schengen et Maastricht*, RFDA 1992, nr 8, s. 179; idem, *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, *Pouvoirs* nr 67.

⁵⁹ Zob. C. Isodoro, *Le pouvoir constituant peut-il tout faire?*, [w:] *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet. L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Paris 2003, s. 243. Teoria

Koncepcja ta nie jest jednak przyjmowana bezkrytycznie. Przeciwnicy twierdzenia o jednolitej naturze (rodzaju) władzy ustrojodawczej pierwotnej i wtórnej podkreślają, że *pouvoir constituant originaire* istnieje bez upoważnienia konstytucyjnego – jest „bezw warunkowa” (*inconditionnel*), natomiast *pouvoir constituant dérivé* swoje umocowanie oraz zakres kompetencji i sposób ich wykonywania zyskuje na podstawie konstytucji. Jest zatem konstytucyjnie upoważniona i ograniczona zarazem. Owo konstytucyjne uzależnienie *pouvoir constituant dérivé* przesądza, że nie może być uznana – tak jak *pouvoir constituant originaire* – za władzę suwerenną. Olivier Beaud, zwracając uwagę na niekonsekwencję wynikającą z zaproponowanego w doktrynie rozróżnienia, podkreśla, że z jednej strony wskazuje się na zróżnicowany charakter władz: pierwotnej i wtórnej (bezw warunkowa – warunkowa, absolutna/pełna – ograniczona), z drugiej zaś strony przyznaje się im ten sam przymiot – miano suwerennej władzy ustrojodawczej. Zdaniem autora nie jest możliwe zrównanie w swej istocie bezw warunkowego charakteru prawnego *pouvoir constituant originaire* z charakterem *pouvoir constituant dérivé* – prawnie uwarunkowanej przez *pouvoir originaire*⁶⁰.

W myśl tych poglądów uprawnienie do dokonywania zmian treści konstytucji (*pouvoir de révision*) nie mieści się w zakresie władzy ustrojodawczej (*pouvoir constituant*), co implikuje określenie jej jedynie mianem władzy ukonstytuowanej (*pouvoir constitué*)⁶¹. Teza ta opiera się na założeniu,

formalistyczna znana była w literaturze dużo wcześniej. J. Barthélemy i P. Duez oceniając zasadę republikańskiej formy rządów w okresie III Republiki uznawali ją za „*absurdité juridique et politique*”. W ich ocenie – z czysto prawnego punktu widzenia – zasada ta pozbawiona jest znaczenia (*valeur*), skoro dopuszcza się możliwość jej zmiany, po uprzedniej zmianie przepisów wprowadzających ograniczenie jej nienaruszalności (*la révision de la révision*). *Traité de droit constitutionnel*, 1933, reedycja Paris 1985, s. 236. Całkowicie odmienne stanowisko zajmują zwolennicy koncepcji tzw. „paradoxe de Ross”, który wykluczał możliwość zmiany przepisów konstytucji przewidujących procedurę nowelizowania konstytucji (A. Ross, *Self-reference and a puzzle in constitutional law*, *Mind*, 78 (1969), s. 1 i n.; paradoks wyrażał się w przekonaniu, iż nie jest możliwe, by norma określała warunki swojej własnej kreacji. Zob. J.P. Derosier, *Les limites constitutionnelles à l'intégration européenne*, Paris 2015, s. 82–85.

⁶⁰ Zob. *La puissance de l'État*, Paris 1994, s. 315; idem, *Maastricht et la théorie constitutionnelle. La nécessaire et inévitable distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir de révision constitutionnelle (2^e partie)*, *Les Petites Affiches* 2.04.1992, nr 40, s. 9.

⁶¹ Tak O. Beaud, *ibidem*, s. 315. Podobnej terminologii użyli wcześniej G. Burdeau, *Traité de Science Politique*, T. IV, *Le statut du pouvoir dans l'État*, Paris 1983 oraz C. Friedrich, *La démocratie constitutionnelle*, Paris 1956, s. 75. Zob. także O. Pfersmann, *La révision constitutionnelle*, *op. cit.*, s. 13. Jeszcze inaczej zagadnienie to przedstawia doktryna niemiecka, która wskazuje na *Verfassunggebung* (odpowiednik fr. *pouvoir constituant*)

że akt ustanawiający konstytucję (*acte constituant*) oraz akt ją zmieniający (*acte de révision*) są ze swej natury zróżnicowanymi aktami, pierwszy tworzy (kreuje) konstytucję, drugi jedynie ją modyfikuje; podobnie władza przyjmująca *acte constituant* jest władzą ustrojodawczą (*pouvoir constituant*), zaś władza dokonująca zmian – jedynie władzą „rewizyjną” (*pouvoir de révision* lub *pouvoir de révision constitutionnelle*). Olivier Beaud, który był największym orędownikiem przedstawionej tezy, wiąże z nią daleko idące konsekwencje. Skoro bowiem akt zmieniający konstytucję (*acte de révision*) nie jest równoznaczny aktowi konstytucyjnemu (*acte constituant*), nie może konstytucji uchylić (*abroger*) w drodze legalnego aktu uchylającego. Jeśli akt zmieniający prowadziłby w efekcie do uchylecia konstytucji, należałoby to rozumieć jako nielegalne jej obalenie (*abolition*). Autor konstatuje, że skoro zmiana konstytucji odbywa się w ściśle określonych granicach wiążących *pouvoir de révision*, logicznie rzecz ujmując – nie może konstytucji ani uchylić, ani obalić⁶². W tym znaczeniu przymiot suwerenności należy wyłącznie do *pouvoir originaire*. I nawet naród, jeśli występuje w charakterze władzy ukonstituowanej (*constitué*) dokonującej zmiany obowiązującej konstytucji, nie może być uznany za suwerena (*ne peut être jamais qualifié de Souverain*), gdyż musi uwzględniać reguły (warunki) formalne oraz materialne, jakie konstytucja wyznacza dla procesu nowelizacji⁶³.

Koncepcja o zróżnicowaniu istoty (natury) *pouvoir constituant* i *pouvoir de révision* nawiązuje bezpośrednio do idei C. Schmitta:

„Uprawnienie do wprowadzania zmian konstytucyjnych nie jest zwykłym uprawnieniem w sensie kompetencji, tj. uregulowanego i wydzielonego zakresu zadań.

oraz *Verfassungänderung* (*pouvoir de révision*), jednak obu rodzajom władzy przyznaje charakter suwerenny, określając możliwość modyfikowania swoich własnych kompetencji mianem „kompetencja kompetencji” (*Kompetenz-Kompetenz*). Zob. F. Moderne, *Réviser la Constitution. Analyse comparative d'un concept indéterminé*, Paris 2006, op. cit., s. 34–35; M. Bożek, *Władza ustrojodawcza w konstytucjonalizmie niemieckim*, Warszawa 2013.

⁶² Zob. O. Beaud, *La puissance de l'État*, op. cit., s. 310–311.

⁶³ Zob. O. Beaud, *Le Souverain*, Pouvoirs 1993, nr 67, s. 38. Podobnie niektórzy przedstawiciele doktryny niemieckiej, o których wspomina M. Fatin-Rouge Stéfanini, *Le contrôle du referendum par la justice constitutionnelle*, Paris 2004, s. 289. Już wcześniej R. Carré de Malberg dostrzegając suwerenność parlamentarną pod rządami III Republiki przeciwstawiał ją suwerenności narodowej – podstawowej zasadzie organizacji władz, w ramach której mieściły się wszystkie organy i wszystkie władze, w tym także władza ustrojodawcza. *Contribution à la théorie générale de l'État*, op. cit., s. 227. Przeciwno suwerenności *pouvoir de revision* występował także H. Kelsen oraz C. Schmitt. Zob. F. Moderne, *Réviser la Constitution...*, op. cit., s. 35.

Zmiana ustaw konstytucyjnych nie jest bowiem normalną funkcją państwa (...). To uprawnienie nadzwyczajne. Jednak właśnie dlatego nie jest ono nieograniczone: pozostaje uprawnieniem przyznanym w drodze ustawy konstytucyjnej, więc – tak jak każde takie uprawnienie – jest ograniczone i w tym sensie stanowi prawdziwą kompetencję. W ramach uregulowania zawartego w ustawach konstytucyjnych nie mogą istnieć nieograniczone uprawnienia, każde z nich ma swoje granice. Także kompetencja kompetencji nie może nie mieć granic, jeśli to wyrażenie nie ma zatracić swojego sensu i w ogóle rozmyć pojęcia kompetencji. (...) Granice uprawnienia do zmian konstytucji wynikają z właściwie rozumianego pojęcia zmiany konstytucyjnej. Uprawnienie „do zmieniania konstytucji”, przyznane przez unormowanie w postaci ustawy konstytucyjnej, oznacza, że pojedyncze uregulowania w formie ustaw konstytucyjnych lub wiele takich uregulowań można zastąpić innymi tego rodzaju uregulowaniami, ale tylko przy założeniu, że zachowana zostaje tożsamość i ciągłość konstytucji jako całości. Uprawnienie do zmiany konstytucji zawiera więc jedynie kompetencję do wprowadzenia do ustaw konstytucyjnych zmian, aneksów, uzupełnień, skreśleń etc., ale przy zachowaniu konstytucji jako całości. Nie oznacza zatem uprawnienia do ustanowienia nowej konstytucji czy do zmiany, rozszerzenia czy zastąpienia przez inną podstawy kompetencji do rewizji konstytucji”⁶⁴.

Idea C. Schmitta wskazująca wyraźne ograniczenia, jakie wiążą podmiot uprawniony do dokonywania zmiany konstytucji, by chronić jej tożsamość i ciągłość jako całości, znalazła recepcję w wielu współczesnych państwach. W niektórych przyjmuje formę tzw. implikowanych zakazów zmiany konstytucji, oznaczających, że pomimo występowania w tekście konstytucji postanowień wyraźnie zakazujących derogowania pewnych zasad czy instytucji – z całokształtu unormowań konstytucyjnych, a więc z istoty tego aktu, można wyprowadzić niepisany zakaz dokonywania określonych zmian. Pełniejszą formę ochrony konstytucji zapewniają wyraźne zakazy zmian pewnych konstytucyjnych norm oraz zasad, określanych mianem norm niezmiennych. Trzeba jednak mieć na względzie ich relatywny charakter, polegający na odnoszeniu owych zakazów w zasadzie do poprawek obowiązującej konstytucji, niewiązących przyszłego ustawodawcy konstytucyjnego⁶⁵.

⁶⁴ Zob. C. Schmitt, *Nauka o konstytucji*, op. cit., s. 184–185.

⁶⁵ Zob. L. Garlicki, *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennalne*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, J. Trzciński (red.), Warszawa 1997, s. 139–140. Warto zwrócić uwagę, iż pytania o dopuszczalny zakres zmiany mogą pojawić się także wtedy, gdy brak jest formalnych zakazów do dokonywania takich zmian. Zob. R. Piotrowski, *Zagadnienie granic zmiany konstytucji w państwie demokratycznym*, [w:] *Ustroje, doktryna, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora dra hab. Mariana Grzybowskiego*, P. Mikuli, J. Czajowski, J. Karp, G. Kuca, A. Kulig, A. Opalek (red.), Kraków 2007, s. 275 i n.

Zróżnicowane podejście w doktrynie prawa francuskiego na temat charakteru władzy upoważnionej do dokonywania zmiany konstytucji, nie daje jasnej odpowiedzi na pytanie o zakres dozwolonej zmiany oraz granice ingerowania w treść konstytucji (wielorakiego rodzaju zmiany częściowej, zmiany całkowitej rozumianej jako uchylenie, zastąpienie nowym tekstem czy obalenie). Zasadnicza różnica wynika bowiem z przyjęcia dwóch całkowicie odmiennych założeń: 1) uznającego podmiot dokonujący zmian za emanację ustrojodawcy i w tym znaczeniu podmiot suwerenny, którego wiązą ograniczenia wyłącznie proceduralne, 2) odmawiającego uznania takiego podmiotu za ustrojodawcę i ze względu na całkowitą jego zależność od twórcy pierwotnego aktu konstytucyjnego, nie mającego przymiotu suwerena, toteż upoważnionego do działania w ściśle wyznaczonych ramach proceduralnych oraz materialnych. Pełne zobrazowanie tego zagadnienia wymaga prześledzenia konstytucyjnych unormowań odnoszących się do norm niezmiennych (rozdział III D pkt 2) oraz proceduralnych rozstrzygnięć procesu zmiany (rozdział IV). Problemu tego nie można we Francji analizować abstrahując od rozważań Rady Konstytucyjnej, która wniosła istotny wkład do prowadzonej dyskusji. Staną się one przedmiotem zamykającego niniejszą monografię rozdziału V.

D. Wnioski

1. Trwałość konstytucji należy do podstawowych wartości współczesnych państw demokratycznych. Jej stabilność służy zapewnieniu podstawowego miejsca w systemie źródeł prawa oraz pewności konstytucyjnego bytu państwowego. Nie jest to jednak wartość o charakterze absolutnym. Ze wzrostem znaczenia ustaw zasadniczych wzrasta bowiem oczekiwanie, że konstytucja będzie odpowiadać na potrzeby dostosowywania reguł prawnych do zmian w funkcjonowaniu państwa i społeczeństwa, wskazując zarówno pożądane kierunki ich dokonywania, jak i określając granice (zakazy) dokonywania tych zmian⁶⁶. Z czysto prawnego punktu widzenia nowelizacja ustawy zasad-

⁶⁶ W badaniach w dziedzinie relacji konstytucji do państwa zagadnienie, w jakim stopniu konstytucja powinna być czynnikiem wywołującym zmiany w tym państwie, a w jakim czynnikiem stabilizującym, prowadzi do wyróżnienia funkcji stabilizacyjnej i dynamicznej konstytucji. Zob. M. Bartoszewicz, *Kilka uwag o funkcjach konstytucji ze szczególnym uwzględnieniem funkcji stabilizacyjnej i dynamicznej*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzcieskiemu*, R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), Warszawa 2012, s. 56 i n.; A. Bałaban, *Funkcje konstytucji*, [w:] *Charakter*

niczej musi podlegać ścisłym wymogom formalnym. Stworzenie optymalnego porządku zmiany konstytucji należy do jednego z trudniejszych zadań ustrojodawcy polegających na odnajdywaniu odpowiednich proporcji pomiędzy mechanizmami gwarantującymi niezmiennosc a umożliwiającymi dostosowanie do panujących realiów. Nadmierne utrudnienia zmiany konstytucji zwiększają bowiem prawdopodobieństwo jej naruszenia, ominięcia bądź pominięcia. W tym sensie realna dopuszczalność i możliwość zmiany konstytucji stabilizuje zakładany i przepisany w niej system sprawowania władzy. Doświadczenie historyczne daje przykłady na to, że nawet przy braku formalnej różnicy pomiędzy konstytucją a ustawami zwykłymi, konstytucje elastyczne mogą okazać się trwalszymi od najbardziej usztywnionych (jak np. konstytucja włoska zw. statutem z 1848 r.⁶⁷). Jak konstatuje Wacław Komarnicki, trwałość ustroju zabezpieczyć może tylko odpowiadanie możliwie doskonale przez konstytucję potrzebom narodu, jego charakterowi, jego ideałom etycznym⁶⁸.

2. Określenie znaczenia oraz zakresu pojęcia zmiana konstytucji nie jest łatwe, zwłaszcza gdy zagadnienia tego nie rozstrzygają regulacje prawne, a doktryna wypełnia je zróżnicowaną treścią. We Francji ustalanie zakresu *révision* dokonywane jest na bazie różnorodnych kryteriów, wśród których szczególnie interesująca wydaje się próba oceny roli ustrojodawcy i określenia pola jego uprawnień. Rozbieżne podejście w doktrynie na temat zakresu dozwolonej zmiany konstytucji oraz granic działań ustrojodawcy sprawia, że odpowiedzi należy poszukiwać w tezach Rady Konstytucyjnej, które stanowią istotny element uzupełniający przedmiotową debatę. Na tym tle pojawiają się bowiem dwa kluczowe pytania. Pierwsze dotyczy istoty suwerenności ustrojodawcy; drugie, głębokości konstytucyjnych modyfikacji przy założeniu, że celem jest pozostawienie konstytucji w granicach stworzonego przez nią systemu i zapewnienie trwałości w zmiennej rzeczywistości politycznej, społecznej i prawnej.

i struktura..., op. cit., s. 9; A. Chmielarz, *Funkcja prawna konstytucji na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2011, s. 89 i n.; zob. także: M. Zubik, *Navigare necesse est. Lex fundamentalis semper reformanda. (Rzecz o niebanalności stabilności tekstu ustawy zasadniczej)* oraz J. Wawrzyniak, *Stabilność a zmienność konstytucji (kilka refleksji)*, [w:] *Problemy zmiany...*, R. Chruściak (red.), op. cit., s. 235 oraz s. 283.

⁶⁷ Karta króla Sardynii Karola Alberta z 1848 r., która obowiązywała aż do 1946 r. W 1861 r. rozciągnięto jej obowiązywania w drodze ustaw zwykłych na całe zjednoczone Włochy, a potem, szczególnie w okresie rządów Mussoliniego, wielokrotnie ją zmieniano i uzupełniano.

⁶⁸ Zob. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, op. cit., s. 437.

3. W języku francuskim pojęcie *révision* nie ma jednoznacznej definicji, choć należy zauważyć, że w Konstytucji z 1958 r. jest jedynym sformułowaniem odnoszącym się wprost do zmiany konstytucji. W języku polskim najczęściej stosowanym tłumaczeniem jest „rewizja”. W polskiej literaturze prawniczej rewizja utożsamiana jest zazwyczaj z przeglądem całości konstytucyjnych postanowień i oceną ich skuteczności, bądź zmianą konstytucji dotyczącą większej liczby postanowień, o fundamentalnym znaczeniu. Ponieważ nie oddaje to charakteru francuskiego terminu *révision*, w dalszych rozważaniach dla procesu zmiany francuskiej konstytucji wiodącym tłumaczeniem będzie pojęcie „zmiana”, a w zależności od kontekstu, uzupełniająco także: nowelizacja, modyfikacja, czasem: reforma bądź modernizacja.

Geneza Konstytucji V Republiki oraz tryb jej uchwalenia na tle bogactwa francuskiej tradycji konstytucyjnej

A. „Le réformisme constitutionnel” – konstytucyjna droga ku Konstytucji V Republiki

Dzieje ustrojowe Francji znalazły trwałe miejsce w literaturze przedmiotu, toteż ich szczegółowa prezentacja pozostaje poza zakresem niniejszej publikacji¹. Geneza ustawy zasadniczej, której źródła sięgają początku nowoczesnego europejskiego konstytucjonalizmu, wydaje się jednak dla badacza na tyle cennym wątkiem, by zarysować jej podstawowe elementy. Uznysławia bowiem, że zarówno polityki ustrojowej państwa jak i mechanizmów nią rządzących nie tworzy się w oderwaniu od rzeczywistości historycznej. Jest ona wpisana w ramy ewolucji, której odkrywanie pozwala dostrzec powiązania stanowiące niezbędny składnik odtwarzania oraz rozumienia przemian zachodzących w przeszłości i wpływających na kształt rozwiązań przyjmowanych w czasach późniejszych². Oczywiście jest, że Francja – dzięki liczbie i róż-

¹ Niezwykle cenna dla polskiego badacza jest monografia M. Morabito, D. Bourmaud, *Historia konstytucyjna i polityczna Francji (1789–1958)*, Białystok 1996 (tłum. A. Jamróż), s. 27; najnowsze wydanie w wersji francuskiej: M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Paris 2016 (14 wyd.); zob. też m.in. J.-J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, Paris 2009; 1789–1989, *Histoire constitutionnelle*, Pouvoirs nr 50, Paris 1989; P. Villard, *Histoire des institutions publiques de 1789 à nos jours*, Paris 2013; Ch. Bigaut, *Le réformisme constitutionnel en France (1789–2000)*, Paris 2000.

² „Historia nie jest jedynie zwyczajną rozmową o minionych kształtach. Zajmuje ona ciągle należne miejsce w hierarchii wartości polityków, co wyraźnie potwierdza słuszność naszego stwierdzenia (...). Aby pojąć jej wagę, wystarczy poznać pracę twórców konstytucji,

norodności swoich doświadczeń – stanowi uprzywilejowane pole badawcze³, swoiste laboratorium polityczno-ustrojowe, wprowadzające i wypróbowujące nowe konstrukcje ustrojowe, do których często nawiązywali twórcy kolejnych systemów, zachowując lub odrzucając poprzednio przyjęte rozwiązania instytucjonalne. Jak zauważa Adhémar Esmein, zgodnie z XVIII-wiecznym poglądem, który owe konstrukcje ustrojowe opatrywał treścią znajdującą wyraz w akcie prawa pisanego, od chwili, gdy w 1791 r. powstała pierwsza konstytucja, Francja pomimo licznych przewrotów nie opuszczała raz obranej drogi. Charakter tego procesu autor opisuje następująco: „(...) szły konstytucje pisane za konstytucjami – aż do ustaw konstytucyjnych 1875 r. W dobie pierwszej rzeczypospolitej (1792 – XII), jak i za cesarstwa (XII – 1814), Rewolucja, roznosząc po Europie wpływ idei francuskich wraz z władzą francuskiego oręża, ogłosiła obcym niejedną czy to republikańską czy monarchiczną konstytucję, zredagowaną na podobieństwo francuskich. Wprawdzie wszystkie republikańskie konstytucje runęły, zniesione przez wypadki 1814–1815 roku, i w miarę wzmagającej się przewagi w Europie zasad prawa boskiego, teoria konstytucyj pisanych, jako wyraz zwierzchnictwa ludu, chwilowo straciła wziętość i wstrzymała swe postępy. Lecz ruch konstytucyjny niebawem odradza się w Europie w postaci konstytucyj nadanych przez panujących, a niekiedy, jak to w Belgii 1831 r. i w Szwajcarii 1848 – uchwalanych przez zgromadzenia ustawodawcze w imię zwierzchnictwa narodu”⁴. Wchodząc z końcem wieku XVIII w swoisty „*l’age constitutionnel*”⁵ (wiek konstytucyjny) Francja wyznaczyła wyjątkową drogę nie znajdującą odpowiednika w innych państwach europejskich. *C’est l’exception française*⁶.

którzy – periodicznie od roku 1789 – zadawali sobie wysiłek utrwalenia w uroczystych tekstach trwałych reguł rządzących stosunkami pomiędzy najwyższymi organami państwa.” M. Morabito, D. Bourmaud, *ibidem*, s. 27.

³ Zob. M. Morabito, D. Bourmaud, *ibidem*, s. 27; E. Gdulewicz, *System konstytucyjny...*, op. cit., s. 5–6; Ch. Bigaut mówi o „*laboratoire des expériences constitutionnelle*” (laboratorium doświadczeń konstytucyjnych), *Le réformisme constitutionnel en France (1789–2000)*, Paris 2000, s. 21; P. Mbongo używa określenia: „*exception constitutionnelle française*” (francuska wyjątkowość konstytucyjna) *La V^e République. Une brève histoire intellectuelle*, Politeia 2009, Nr 16, s. 177.

⁴ A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, op. cit., s. 444–445.

⁵ Zob. M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris 1923, s. 39.

⁶ „To francuska wyjątkowość”. Zob. J.L. Pezant, *De la mise en oeuvre des Constitutions: l’exception française*, [w:] *Mélanges en l’honneur de Jean Gicquel. Constitutions et pouvoir*, Paris 2008, s. 409.

Od czasu Wielkiej Rewolucji Konstytucję V Republiki poprzedziły następujące akty konstytucyjne⁷:

- Konstytucja z 3–4 września 1791
- Konstytucja z 24 czerwca 1793
- Konstytucja z 5 fructidora roku III (22 sierpnia 1795)
- Konstytucja z 22 frimaire’a roku VIII (13 grudnia 1799)
- Senatus-consultus organiczny z 16 thermidora roku X (4 sierpnia 1802)
- Senatus-consultus z 22 floreala roku XII (18 maja 1804)
- Karta z 4 czerwca 1814
- Akt dodatkowy do konstytucji Cesarstwa z 22 kwietnia 1815
- Karta z 14 sierpnia 1830
- Konstytucja z 4 listopada 1848
- Konstytucja z 14 stycznia 1852
- Senatus-consultus z 7 listopada 1852
- Senatus-consultus z 21 maja 1870
- Ustawy konstytucyjne z 1875
- Konstytucja z 27 października 1946

W stadium projektu pozostało ponadto pięć konstytucji zredagowanych w całości: konstytucja żyrodystowska z 15 lutego 1793; konstytucja senatorialna z 6 kwietnia 1814; projekt Izby Reprezentantów z 29 czerwca 1815; projekt konstytucji marszałka Petaine’a; projekt konstytucji z 19 kwietnia 1946.

Odwołując się do interpretacji M. Morabito i D. Bourmauda można wyodrębnić trzy zasadnicze „czasy konstytucyjne”: okres niestabilności i eksperymentów konstytucyjnych (lata 1791–1875); okres klasycznego parlamentarizmu III i IV Republiki (ustawy konstytucyjne z 1875 oraz Konstytucja z 1946 r.) i „czas” Konstytucji V Republiki z 1958 r. Kształtuje się także tradycja konstytucyjna Francji, którą tworzą zasadniczo: tradycja rewolucyjna (1789–1799), kreująca supremację parlamentu, tradycja cesarska (1799–1814) z supremacją władzy wykonawczej, uzyskującej aprobatę narodu w drodze plebiscytu oraz tradycja parlamentarna (1814–1848), wprowadzająca ustrój równowagi pomiędzy władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą. „Począwszy od 1848 r. trudno już mówić o ‘twórczości’ konstytucyjnej. Obok braku ciągłości (II Republika, II Cesarstwo), można zaobserwować wolę realizowania trwałej syntezy, opartej na dziedzictwie poprzedzającego

⁷ Liczba ta jest mniejsza od liczby ustrojów politycznych, gdyż kilka systemów przejściowych funkcjonowało bez konstytucji. Zob. M. Morabito, D. Bourmaud, *Historia konstytucyjna...*, op. cit., s. 27; zob. także wykaz w aneksie.

okresu”. Tak więc konstytucja z 1848 r., choć nadal pod wpływem idei rewolucyjnych, nie eliminowała wszystkich odniesień do tradycji parlamentarnej i plebiscytarnej. Po krótkim okresie autorytarnym (1852–1860), można odnaleźć mieszaninę tradycji parlamentarnej i plebiscytarnej z cesarstwem parlamentarnym. Wydawało się następnie, że równowaga orleańska dzięki ustawom z 1875 r. ożywi tradycję monarchiczną znaną z 1830 r. Zerwała z nią w 1879 r. na rzecz nowej syntezy, pomiędzy tradycjami parlamentarną i rewolucyjną („konstytucja Grevy’ego”). Pojawia się wówczas nowy model, z przewagą Izby Deputowanych (1848–1879). Era niestabilności konstytucyjnej rozpoczętej przez Rewolucję uległa zakończeniu na rzecz Republik parlamentarnych (1879–1958), których nie zanegował ani upadek III Republiki ani Rząd Vichy⁸.

Francuską tradycję konstytucyjną powstałą na bazie licznych aktów konstytucyjnych współtworzyły „różne nurty myśli konstytucyjnej” danej epoki, mające istotny wpływ na rozwój konstytucjonalizmu nie tylko we Francji. Szczegółowa charakterystyka szeroko rozumianej historii konstytucyjnej Francji (mającej na względzie zarówno ustawy konstytucyjne, jak idee, jakie legły u ich podstaw) nie mieści się w ramach niniejszej monografii. Dalsze uwagi zostaną ograniczone do tych kwestii, które w sposób najbardziej oczywisty wpłynęły na kształt przyjmowanych rozwiązań, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji przesądzających o konstytucyjnej sztywności lub elastyczności.

⁸ Zob. M. Morabito, D. Bourmaud, *Historia konstytucyjna...*, op. cit., s. 27–29. Autorzy zwracają uwagę na inne możliwe rodzaje interpretowania sposobów rządzenia. M. Prélot uważał, że po innowacjach (1789–1814) następowały restauracje (1814–1870), zanim nastął okres trwałej równowagi konstytucyjnej. M. Hauriou rozróżniał dwa cykle konstytucyjne, przedzielone rokiem 1848, w świetle stosunków pomiędzy organami: prawodawczym – mającym na celu opracowanie ustaw, a wykonawczym – którego zadaniem jest stosowanie prawa. Każdy z cykli dzieliłby się na trzy fazy: dominacja zgromadzenia tzn. izby parlamentu; reakcja egzekutywy; pojednanie pomiędzy tymi dwoma organami (*Précis de droit...*, op. cit., s. 328–380). W literaturze spotkać można jeszcze inne klasyfikacje, uzależnione od różnych czynników wpływających na definicję (np. D. Turpin dzieli czas konstytucji na okres doświadczeń (1789–1870) i okres dojrzałości (III i IV Republika), *Droit constitutionnel*, Paris 1992; twórcy podręcznika pod red. L. Favoreu wyróżniają okres niestabilności konstytucyjnej 1789–1870; długość i paradoks III Republiki; nowy okres niestabilności konstytucyjnej 1940–1958; *Droit constitutionnel*, Paris 1999). Zob. także E. Gdulewicz, *System konstytucyjny...*, op. cit., s. 6–7.

1. Początki francuskiej tradycji ustaw zasadniczych – prekursorzy i okres Wielkiej Rewolucji

1.1. Jakkolwiek wydarzenia w Paryżu 1789 roku uznawano powszechnie za przełomowe w dziejach konstytucjonalizmu nie tylko Francji, ale i całej Europy, nie były one oderwane od myśli i koncepcji ukształtowanych we francuskiej kulturze filozoficznej i prawnej w latach wcześniejszych. Myśli te zasługują na uwagę, gdyż znajdowały wyraz w pierwszych konstytucjach pisanych, a następnie – poprzez ich przyjęcie, odrzucenie albo modyfikację – stanowiły istotny punkt odniesienia w procesie ewolucji poszczególnych rozwiązań ustrojowych⁹.

Nauka polityczna francuskich filozofów i publicystów XVIII w. czerpała wiele z doświadczeń instytucji angielskich, czy poprzedzających rewolucję francuską – wydarzeń na kontynencie amerykańskim. Jednak główne źródło wielkich teorii tworzyły pojęcia oderwane od historii, oparte na teoretycznych założeniach, przyjmowane jako pewniki i ogłaszane jako zasady. Wśród myślicieli epoki, którzy poprzez sposób rozumowania stawali się prawdziwymi prawodawcami¹⁰ niekwestionowane miejsce należy do Charles'a Louisa de Montesquieu (zwanego Monteskiuszem, 1689–1755) i Jeana Jacques'a Rousseau (1712–1778). Esmein zauważa, że choć mogłoby się wydawać, iż nigdy wcześniej spekulacje literacko-filozoficzne nie oddziaływały tak potężnie na prawodawstwo i dzieje ludzkości, pojęcia przez nich wypracowane zapożyczali od myślicieli tworzących w XVII i XVIII w. w różnych krajach europejskich „Szkolę prawa natury i prawa narodów”¹¹. Szkoła ta przyswoiła

⁹ Koncepcje konstytucyjne i debaty filozoficzno-polityczne na temat państwa i zasad jego funkcjonowania kształtowały się we Francji znacznie wcześniej niż w XVIII w. (zob. np. XVI w. rozważania J. Bodina na temat ustroju monarchicznego i doktryny suwerenności). Okres ten przyjęto za punkt wyjścia jako bezpośrednio poprzedzający i wpływający na wydarzenia rewolucyjne oraz powstawanie konstytucji pisanych. Warto dodać, że właśnie myśli XVIII w. ukształtowały pogląd o znaczeniu konstytucji narodu zawartej w fundamentalnej, systematycznej ustawie pisanej; uchwalonej przez sprawujący zwierzchnictwo naród, rozumianej jako odnowienie umowy społecznej.

¹⁰ Tak A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, op. cit., s. 203.

¹¹ Za ojca szkoły prawa natury uchodzi holenderski prawnik, dyplomata i filozof Huig de Groot (1583–1645) zwany Grocjuszem. W swym najslawniejszym dziele *De iure belli ac pacis* zawarł doniosłe tezy dotyczące prawa natury i prawa narodów, będące podwaliną publicznego prawa międzynarodowego. Do kontynuatorów myśli Grocjusza należeli jego uczniowie: Samuel von Puffendorf (1632–1694, *De iure naturae et gentium libri duo*), Christian Wolff (1679–1754, *Jus naturae methodo scientifica retractatum*) oraz Emer

sobie dwie hipotezy, które stały się klasycznymi w dziedzinie umiejętności politycznych (aczkolwiek w określaniu ich prawideł występowały u poszczególnych twórców widoczne, a niekiedy wręcz skrajne różnice). Pierwszą była hipoteza stanu natury zakładająca pierwotny stan ludzkości, w którym nie było ani społeczności ludzkich, ani właściwej im władzy zwierzchniej; każdy korzystał z zupełnej niezawisłości. Druga hipoteza miała za treść umowę społeczną, zgodnie z którą akt umowy położył kres stanowi natury. Ludzie tracili pierwotną, nieograniczoną wolność tylko z własnej woli, zawierając pomiędzy sobą umowę. Celem zaś było utworzenie władzy wyższej ponad wolę jednostek i założenie w ten sposób społeczeństwa obywatelskiego.

W sposób bezpośredni do tych idei nawiązał Rousseau, którego doktryna została oparta na koncepcji umowy społecznej¹². W swym głównym dziele *Umowa społeczna* dowodził istoty umowy społecznej jako źródła władzy zwierzchniej, wykazując, że władza społeczna nie może legalnie wypływać ani z organizacji rodzinnej, ani z przewagi jednej klasy nad drugą, ani z uległości narodu podbitego względem ujarzmiacza, ani z niewolnictwa; może być więc jedynie rezultatem pierwotnego porozumienia. Określając warunki tej umowy Rousseau uznawał, że powinna być ona przyjęta jednogłośnie, gdyż tylko z własnej woli można utracić przyrodzoną niezawisłość. Gdyby zaś warunki umowy zostały pogwałcone, każdy odzyskałby wolność. Z drugiej strony warunki musiały być dla wszystkich jednakowe, bo inaczej nie można by było na początku osiągnąć jednomyślnej zgody. Konsekwencją tego było oddanie się każdego członka ze wszystkimi jego prawami całemu społeczeństwu¹³. Władza publiczna, powstała ze zbiorowości jednostek, może należeć tylko do zbiorowości, do ciała społecznego. Organem tego zwierzchnika jest wola powszechna (*la volonté générale*) organizmu społecznego, a wyrazem jej – ustawa. W koncepcji Rousseau umowa społeczna, choć była źródłem norm najwyższej rangi, nie była prawem stanowionym. Prawo stanowione, by można je było uznać za legalne, musiało przybrać formę ustawy. Rousseau stawiał znak równości pomiędzy władzą prawodawczą i zwierzchnictwem,

de Vattel (1714–1767, *Droit des gens ou principes de la loi naturelle*). Poza tym: Thomas Hobbes (1588–1679) i John Locke (1632–1704).

¹² Podstawowe dzieła J.J. Rousseau: *Umowa społeczna*, 1762, tłum. A. Peretiatkowicz, Łódź 1948, *Uwagi nad rządem polskim*, tłum. M. Starzewski, Kraków 1924; wersja cyfrowa zob. np.: <http://starodruki.ihuw.pl/stWeb/zoom/531/76/>

¹³ Cechą umowy jest „zupełne oddanie się każdego człowieka ze wszystkimi jego prawami społeczeństwu; ponieważ każdy oddaje się w zupełności, sytuacja jest równa dla wszystkich; a skoro sytuacja jest jednakowa dla wszystkich, nikt nie ma interesu, aby czynić ją uciążliwą dla innych”, *Umowa społeczna*, s. 20–21.

zaś za jedno z koniecznych obwarowań umowy społecznej przyjmował wyrażanie woli powszechnej nie jednomyślnie, lecz wolą większości¹⁴. Stał na stanowisku, że większość zawsze wyraża prawdziwą wolę ogółu, nawet wolę tych, którzy głosowali przeciw niej¹⁵. Teza Rousseau, iż ustawa jest wyrazem woli powszechnej została przyjęta za jedną z ideologicznych podstaw rewolucji francuskiej, a z czasem przybrała formę mitu¹⁶, który zdominował późniejsze koncepcje dotyczące wzajemnych relacji pomiędzy aktami konstytucyjnymi a ustawami. Swój walor prawny znalazła w art. 6 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. stwierdzającym „Ustawa jest wyrazem woli powszechnej. Wszyscy Obywatele mają prawo brać osobiście lub za pośrednictwem swych przedstawicieli udział w jej tworzeniu”¹⁷.

U źródeł doktryny Monteskiusza tkwił natomiast głęboki relatywizm wyrażający się w przekonaniu, że życie społeczne powinien przenikać właściwy danemu społeczeństwu „duch praw”. W swym fundamentalnym dziele z 1748 r. *L'Esprit des lois (O duchu praw)* Monteskiusz wyjaśniał, że duch praw polega na „różnych stosunkach, jakie prawa mogą mieć z różnymi rzeczami”. Duch praw jest różny u różnych narodów: zależy od położenia geograficznego kraju, od klimatu, warunków życia mieszkańców, od liczby ludności; jej obyczajów, charakteru i poziomu gospodarki, od religii i tradycji. Zróżnicowane życie narodów sprawia, że nie można ustalić jednego, uniwersalnego modelu prawa, określającego ramy porządku dla wszystkich państw. Trzeba zatem zasady prawa dostosowywać do warunków życia ludzi. W takim rozumieniu „duch praw” nie odbiegał od znaczenia nadawanego „duchowi narodów”¹⁸.

¹⁴ „Jedna tylko ustawa z natury swojej wymaga zgody jednomyślnej – jest nią umowa społeczna: zrzeczenie społeczne bowiem jest aktem najzupełniej dobrowolnym: ponieważ każdy człowiek rodzi się wolnym i własnym panem, nikt pod żadnym pozorem nie może go zrobić poddanym bez jego pozwolenia”. Ibidem Ks. IV, r. II.

¹⁵ „Obywatel zgadza się na wszystkie ustawy, nawet na te, które wychodzą wbrew jego woli, a nawet nie wyłączając tych, które go karzą, gdy ośmieli się jedną z nich naruszyć... Gdy proponuje się ustawę na zgromadzeniu ludowym, obecni są pytani nie o to właściwie, czy pochwalają lub odrzucają wniosek, ale tylko, czy on jest zgodny lub niezgodny z wolą powszechną, która jest ich własną wolą... Gdy więc przeważy zdanie, przeciwne mojemu, dowodzi to jedynie, że się omyliłem i że to, co brałem za wolę powszechną, nią nie było”. Ibidem Ks. IV, r. II, s. 75.

¹⁶ Zob. A. Kubiak, *Francuska koncepcja kontroli konstytucyjności ustaw*, Gdańsk 1993, s. 9.

¹⁷ Art. VI Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, tłum. W. Skrzydło, *Konstytucja Republiki Francuskiej*, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja_pol_010711.pdf

¹⁸ Zob. S. Pierré-Caps, *L'esprit des constitutions*, [w:] *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, op. cit., s. 379.

Ów „duch praw” i wynikające z niego normy powinny być punktem odniesienia, systemem wartości, z którym zgodne ma być prawo stanowione. Z punktu widzenia ustrojowego najistotniejszym osiągnięciem Monteskiusza była nauka o rozdziale władz, za którą – jak twierdzi Esmein – Europa i Ameryka płacą dań dziękczynną¹⁹. Monteskiuszowskie wyraźne zakreślenie trzech pól aktywności w państwie, którym odpowiadają trzy władze: prawodawcza, wykonawcza i sądowa, należy do kanonu myśli politycznych i prawnych. I choć z tą ostatnią koncepcją nazwisko Monteskiusza wiąże się najbardziej w powszechnym pojmowaniu jego filozoficznych dokonań, trzeba zwrócić uwagę na wkład, jaki jego myśli wywarły w kształtowaniu teoretycznej koncepcji konstytucji w XVIII w. Próbując bowiem godzić wolność z konstytucją i w tym celu opowiadając się za koncepcją rządu powściągliwego (ograniczonego) jako najlepszej formy rządu, przyczynił się do nadania pojęciu konstytucja sensu liberalnego²⁰.

Esmein zwraca uwagę, że jakkolwiek filozofowie francuscy XVIII w. czerpali z nauki twórców szkoły prawa naturalnego, istniała pomiędzy nimi głęboka różnica. Wcześniejsi, choć odważni w założeniach zasadniczych, popierani przez mniej lub bardziej absolutnych monarchów europejskich, umieli godzić swe doktryny z prawodawstwem protektorów. Poza tym, myśli pisane przeważnie językiem łacińskim, nie wychodziły raczej poza obręb szkół lub pracowni. Filozofowie francuscy XVIII w. dali tym doktrynom nową postać. Jak pisze cytowany już wcześniej autor: „nie cofali się przed daleko sięgającymi wnioskami z wygłaszanych zasad, przeciwnie, wyprawdzali je bez wahania, każdy według natury swojego umysłu, a wszyscy razem z gorącym umiłowaniem wolności. (...) nie przewidywali, ani też pragnęli dla ojczyzny prędkiego a głębokiego przewrotu politycznego; nie tylko Monteskiusz, ale też Rousseau ujawnia pod tym względem umysł konserwatywny. Atoli plon śmiałych prawd, rzucanych ich dłonią na glebę, musiał wzejść w umysłach prędzej aniżeli siewcy sędzili. Tym razem twierdzenia, wyjęte z prawa naturalnego, zostały wypowiedziane bez przemilczeń

¹⁹ A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, op. cit., s. 355. Warto jednak wspomnieć, że jakkolwiek teoria podziału władz wiązana jest z osobą Monteskiusza, rozróżnianie rozmaitych atrybucji zwierzchnictwa i przypisywanie ich różnym władzom znane było wcześniej twórcom szkoły prawa natury. Np. J. Locke, wychwalając prawo angielskie „common law” i krytykując francuski absolutyzm ukazał konieczność podziału władzy na trzy sektory. Tylko trzeci – władza konfederacyjna – różni się od trójpodziału Monteskiusza.

²⁰ Zob. O. Beaud, *L'histoire du concept de constitution en France. De la constitution politique à la constitution comme statut juridique de l'État*, Jus Politicum 2009, nr 3, s. 7.

i wybiegów, wypowiedziane tym żywym przejrzystym językiem, jakim jest język francuski XVIII wieku, językiem wspaniałym, jeśli chodzi o Monteskiusza i Rousseau'a. Tak przeobrażone, dotrą one teraz do wszystkich umysłów wykształconych, do klasy średniej, w formie, która pozwoli im wprost przejść do konstytucji krajowej, jak tylko Rewolucja takową zredaguje. Powstały wreszcie gołe formułki a proste zasady, które miały uderzyć wyobraźnię ludzi; oderwane od systemu, do którego należały, wyjęte z większej całości, pozbawione objaśnień i zastrzeżeń autora, zyskiwały tem samem powagę bezwzględną, większą niż w oczach twórców, oraz doniosłość, której ci ostatni wcale się nie domyślali”²¹.

Idea Rousseau uznająca ustawę za wyraz woli powszechnej została przyjęta przez rewolucję, jednak istotnie ją zmodyfikowano. Rousseau zakładał bowiem, że lud-suweren, wykonując swe uprawnienia, będzie sam uchwalał ustawy, wyrażając w ten sposób uosobioną w nim wolę powszechną. Rewolucja zaś – idąc za koncepcjami Monteskiusza i Sieyèsa – przyjęła rządy reprezentacyjne jako podstawową formę sprawowania władzy. Powierzając władzę ustawodawczą organom przedstawicielskim, zachowano jednak ideę woli powszechnej, gdyż była ona zbyt atrakcyjna dla ideologii rewolucji, by można ją było odrzucić. Decyzja parlamentu stała się w ten sposób równoznaczna z decyzją podjętą przez wszystkich obywateli. W ustawie nastąpiła identyfikacja woli wyrażonej przez deputowanych z wolą całego narodu. Jak zauważa A. Kubiak z połączenia dwóch idei, wzajemnie sprzecznych w ich pierwotnym rozumieniu – ustawy, jako wyrazu woli powszechnej i rządów reprezentacyjnych, rewolucja ukształtowała zasadę, w myśl której decyzja parlamentu jest wyrazem woli narodu, co tym samym oznacza, iż jest wyrazem woli powszechnej. Parlament, jako wyraziciel tej woli, mógł normować wszystko, nie będąc nikomu podporządkowany. Identyfikacja woli powszechnej z wolą wyrażoną przez deputowanych wiązała się także ściśle z tradycyjną francuską odmianą zasady podziału władz, która w miejsce

²¹ A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, op. cit., s. 210. Podobnie twierdzą inni autorzy, którzy dostrzegają, że wiek Oświecenia nie konspirował przeciwko Ancien Regimowi. Najbardziej wpływowi wśród filozofów nie mogli się uskarżać na monarchię. Mieli bowiem komfortowe warunki, stanowiska akademickie, kierownictwa czasopism, miejsca na dworze, pensje królewskie. Ich program był wyraźnie reformistyczny, ale dostosowujący się do panujących reguł. Zuchwałość filozoficzna szła w parze z nieprzeciętnym umiarkowaniem politycznym. Rola filozofa nie polega bowiem na podburzaniu narodu, lecz na rozjaśnieniu w głowie panującego. M. Morabito, D. Bourmaud, *Historia konstytucyjna...*, op. cit., s. 47–48.

monsteskiuszowskiej ich równowagi dała przewagę władzy ustawodawczej, będąc jednocześnie skierowaną przeciw władzy sądowej²².

1.2. Tradycja rewolucyjna przypadła na lata 1789–1799. Konstytucja pojawiła się jako szczególny instrument, przy pomocy którego rewolucja ujawniła się swoim czasom i wytyczyła kierunek czasom późniejszym²³. Przeniosła źródło suwerenności z króla na zgromadzenie będące odtąd cechą ustroju o inspiracji republikańskiej.

1.2.1. Z punktu widzenia przemian ustrojowych istotny był dzień 17 czerwca 1789 r., kiedy Stany Generalne odrzuciły nazwę, jaka im przysługiwała od wieków, nazwały się Zgromadzeniem Narodowym, uznały za reprezentację suwerennego narodu, a za swą podstawową funkcję uznały uchwalenie konstytucji. Już 9 lipca Zgromadzenie przedstawiło swój pierwszy raport, w którym zaprezentowano podstawowe kwestie dotyczące obszaru władzy królewskiej, form przedstawicielstwa, ewentualności poprzedzenia konstytucji Deklaracją Praw. Tego samego dnia ogłosiło się Konstytuanta, a w dniu zburzenia Bastylii – 14 lipca 1789 r. – zarządziło, że konstytucja będzie zawierać Deklarację Praw Człowieka. Prace nad Deklaracją trwały do 26 sierpnia 1789 r., kiedy – niedokończona – została przedstawiona Zgromadzeniu. I choć jej formalne przyjęcie nastąpiło dopiero w roku 1791, nabrała szybko wartości katechizmu politycznego, co sprawiło, że nie była już potem modyfikowana.

Myśl tworzenia konstytucji pojawiła się w tym nowym kontekście jako oderwana od wszelkiego zakotwiczenia w historii i kierowała ku drodze zdecydowanie nowatorskiej²⁴. Pierwsza konstytucja – z 3 września 1791 r. – była jednak wyrazem kompromisu politycznego. Z jednej strony podlegała wpływom ideologii rewolucyjnej, z drugiej natomiast utrzymała monarchiczny

²² Tak A. Kubiak, który konstatuje, że takie rozumienie ustawy spowodowało, iż stała się ona przedmiotem kultu i traktowana była jako swoiste „bóstwo” ochraniające każdego z jej wyznawców. Kult ten został zinstytucjonalizowany w aktach prawnych owego okresu, a w szczególności w tekstach konstytucyjnych, w których słowo „ustawa” pisano wielką literą. W taki sposób rozumiana ustawa burzyła normalną hierarchię norm, gdyż usuwała w cień konstytucję, mimo że formalnie ta ostatnia była aktem wyższego rzędu. Zob. *Francuska koncepcja...*, op. cit., s. 10–11; R. Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté generale*, Paris 1931.

²³ Zob. M. Verpeaux, *Les transitions constitutionnelles sous la Révolution française*, [w:] *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet...*, op. cit., s. 937.

²⁴ M. Morabito, D. Bourmaud, *Historia konstytucyjna...*, op. cit., s. 73.

system sprawowania władzy, co wynikało z konieczności opanowania ludu wymykającego się spod kontroli, dla którego pozostawienie u władzy króla gwarantowało poczucie pewnej stabilności. Suwerenność była przymiotem narodu, którego przedstawicielami był król i parlament. Jako akt prawny, konstytucja – nawiązując do poglądów Rousseau – stanowiła odzwierciedlenie „umowy społecznej”. Jednak nadanie szczególnego znaczenia ustawom, stanowiącym wspólne dzieło króla i parlamentu, przesądziło, że konstytucja była szczególną formą ustawy, aktem pierwszym pośród równych sobie ustaw. Rangę ponadustawową miały natomiast niezmiennie prawa fundamentalne i ujęte w Deklaracji Praw naturalne prawa obywatelskie, dla których konstytucja miała stanowić gwarancję²⁵. Pierwsza francuska konstytucja miała fundamentalne znaczenie dla następnych ustaw zasadniczych we Francji oraz w innych państwach. Była bowiem syntezą dwóch tendencji: po pierwsze, takiego zorganizowania władz publicznych, aby nie mogły tej władzy sprawować despotycznie. W tym znaczeniu nie była normą, lecz zbiorem ograniczeń. Po drugie, konstytucja nie tylko określała reguły tworzenia organów, kreowania ich kompetencji oraz wzajemnych relacji między nimi, ale wyrażała zasady stanowiące podstawy tego systemu²⁶.

Konstytucja z 3 września 1791 r. przewidywała, iż wolę jej zmiany musiały wyrazić trzy kolejne legislatury, w trybie ustawodawczym, ale bez konieczności uzyskania sankcji królewskiej, przy czym legislatura uchwalająca nową konstytucję oraz następna były tego uprawnienia pozbawione. Dopiero po uchwałach trzech kolejnych legislatur – czwarta, powiększona o 249 członków wybranych we wszystkich departamentach królestwa – miała przeobrażać się w jednoizbowe Zgromadzenie Rewizyjne (konstituantę). Po uchwaleniu zmiany konstytucji z udziału w nim wycofywało się 249 członków „dodatkowych”, a pozostali mieli już uczestniczyć w wypełnianiu zwykłych funkcji ustawodawczych.

1.2.2. Bieg rewolucyjnych zdarzeń doprowadził do kresu monarchii konstytucyjnej, zniesionej 21 września 1792 r. przez jakobiński Konwent, który zastąpił Zgromadzenie. Nowa konstytucja została uchwalona 24 czerwca 1793 r.²⁷ Wprowadzała szeroki wpływ suwerena na przedstawicieli, zwłaszcza

²⁵ Zob. A. Sulikowski, *Konstytucja w systemie źródeł prawa V Republiki Francuskiej*, Wrocław 2003, s. 21.

²⁶ Zob. M. Troper, *La Constitution de 1791 aujourd'hui*, RFDC 1992, nr 9, s. 3–4.

²⁷ Warto wspomnieć, że 15 lutego 1793 r. przedstawiono kompletny projekt konstytucji Żyrodystów, którego przyjęcie zakończyło się niepowodzeniem.

w procesie stanowienia prawa. Za względu na wywyższenie ustawy określana była mianem „hymnu do ustawy”²⁸. Ustawa, pochodząca od suwerennego ludu, była aktem suwerennym, trwałym, o nieograniczonym zakresie normowanej materii, nie podlegającym kontroli ani możliwości odmowy stosowania, czyli aktem o najwyższej randze wśród aktów prawnych. Rewolucyjne wydarzenia, nacechowane terrorem politycznej walki, sprawiły jednak, że konstytucja ta nigdy nie była stosowana²⁹.

1.2.3. Kolejną konstytucję, uchwaloną 22 sierpnia 1795 r. (5 fructidora roku III) ukształtowały: odwrót od demokracji, strach przed dyktaturą oraz konstytucyjna „sztywność”. Ciało ustawodawcze zostało podzielone na dwie Rady: Radę Pięciuset i Radę Starszych. Bikameralizm prezentował dwie korzyści: z jednej strony uniknięcie ekscesów poprzez zerwanie z wszelką próbą dyktatury jedynej izby koncentrującej wszelkie władze; z drugiej strony zabezpieczenie ustroju przed zbyt nagłymi zmianami. W bikameralizmie widziano szansę na stabilizację konstytucji. Choć nie zerwano z doktryną suwerenności ustawy, nie można było odmówić jej stosowania, Rada Starszych mogła sprzeciwić się uchwaleniu niekonstytucyjnej ustawy. Potrzeba zapewnienia trwałości konstytucji znalazła także wyraz w wyjątkowo trudnej procedurze jej zmiany.

Inicjatywa w tej sprawie została przyznana Radzie Starszych, uważano bowiem, że jej członkowie będą bardziej rozważni, a ich decyzje w sprawie zmian wyważone. Propozycja rewizji podlegała miała następnie ratyfikacji

²⁸ Wyrażał to najpełniej art. 4 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela poprzedzającej treść konstytucji (różniący się od Deklaracji z 1789 r.), który stanowił: „Ustawy są wolnym i uroczystym wyrazem woli powszechnej. Są one jednakowe dla wszystkich, zarówno gdy chronią, jak też gdy każą. Mogą one nakazać tylko to, co jest sprawiedliwe i korzystne dla społeczeństwa, a zabronić mogą tylko tego, co jest dlań szkodliwe”.

²⁹ Ciekawe jest spostrzeżenie M. Morabito, D. Bourmaud, że konstytucja ta (zwana też Konstytucją Roku I; zgodnie bowiem z kalendarzem rewolucyjnym lata liczono od 22 września 1792, czyli daty ustanowienia pierwszej Republiki Francuskiej) tworzyła ustrój, w którym sprawowanie władzy bardzo ważyło na demokracji. Kruchość ograniczeń narzuconych wszechwładzy parlamentarnej pociągała za sobą prawdziwą dyktaturę Izby. A jednak właśnie tę konstytucję legenda ogłosiła najbardziej demokratyczną, jaką Francja miała kiedykolwiek. Na dłuższą metę pamięć o niej dosięgnie ustawodawców z 1848 r., którzy zapożyczą od I Republiki głosowanie powszechne mężczyzn i jednolite Zgromadzenie. Do zasad konstytucji 1793 r. nawiążą także twórcy konstytucji z 1946 r. „Ten sukces Konstytucja Roku I zawdzięcza nie tyle swoim istotnym wartościom, ale faktowi, iż nigdy nie była wprowadzona w życie. W ten sposób oddzielona od terroru mogła funkcjonować jako utopia w czasie wszystkich batalii, w których wykuwała się tradycja republikańska”. *Historia konstytucyjna...*, op. cit., s. 135–136.

przez Radę Pięciuset. Aby rewizja stała się możliwa, inicjatywa miała być ponawiana i aprobowana trzy razy z trzyletnimi przerwami między nimi, czyli w dziewięcioletnim okresie. Decyzja w sprawie rewizji otwierała drogę do wyboru Zgromadzenia rewizyjnego, w którego skład wchodzić mieli – co do zasady – po dwóch członków z każdego departamentu, według tej samej procedury, która dotyczyła wyborów ustawodawczych; członkowie tego Zgromadzenia mieli też posiadać warunki wymagane do piastowania mandatu Rady Starszych. Miejsce obrad Zgromadzenia rewizyjnego miało być wskazane przez Radę Starszych i znajdować się w odległości co najmniej 200 km od miejsca posiedzeń ciała ustawodawczego, by uniknąć kontaktu pomiędzy promotorami rewizji a wykonawcami decyzji. Kompetencje członków Zgromadzenia rewizyjnego podlegały dwojakiemu ograniczeniu: co do materii – rozpatrzenie dotyczyło wyłącznie kwestii wskazanych przez ciało ustawodawcze, co do czasu – posiedzenia nie mogły trwać dłużej niż trzy miesiące.

Okres obowiązywania Konstytucji Roku III zakończył się wraz ze schyłkiem Rewolucji Francuskiej. Spuścizna Rewolucji wywarła znaczny wpływ na późniejsze idee konstytucji oraz system źródeł prawa. Ukształtowała się jednolita koncepcja suwerenności ustawy, nowoczesna koncepcja przedstawicielstwa, system podziału władzy oparty na przewadze legislatywy. Zaczęto też dostrzegać zalety konstytucji trwałej, o mocy wyższej niż moc ustawy³⁰.

2. Tradycja cesarska (1799–1814)

2.1. Okres ten, zdominowany przez Napoleona Bonapartego, uwarunkowany był dążeniem do silnego wzmocnienia władzy wykonawczej, poprzez uczynienie z instytucji dyktatorskiej, uważanej początkowo za okolicznościową i tymczasową, instytucji ostatecznej. Dążenie to następowało w drodze przejścia od Konsulatu (Rok VIII, 1799) do Konsulatu dożywotniego (Rok X), aż wreszcie do Cesarstwa (Rok XII), czemu towarzyszyły odpowiednie regulacje konstytucyjne: Konstytucja z 22 frimaire’a roku VIII (13 grudnia 1799); Senatus-consultus organiczny z 16 thermidora roku X (4 sierpnia 1802); Senatus-consultus z 22 floreala roku XII (18 maja 1804).

³⁰ Zob. A. Sulikowski, *Konstytucja...*, op. cit., s. 24.

2.1.1. Konstytucja z 22 frimaire’a Roku VIII w dwóch kwestiach odbiegała od swych poprzedniczek. Po pierwsze, sposób jej uchwalenia zasadniczo różnił się od przedsięwzięć lat poprzednich, gdy prace konstytucyjne przebiegały w ramach zgromadzeń ustawodawczych, co nadawało im charakter przedsięwzięcia globalnego. Komisje, które zastąpiły ciało ustawodawcze, po tygodniu oficjalnych zebrań pod przewodnictwem Bonapartego, ograniczyły się do podpisania tekstu sporządzonego przez Sieyès’a i poprawionego przez Napoleona. Po drugie, materia konstytucyjna podlegała znacznemu ograniczeniu. Nie zawierała Deklaracji Praw oraz ograniczała się do głównych reguł dotyczących organizacji i funkcjonowania władz publicznych³¹. Znaczne ograniczenie pozycji władzy ustawodawczej spowodowało obniżenie rangi ustawy w systemie źródeł prawa, a wzrost znaczenia konstytucji oraz aktów przyjętych w drodze referendum. Referenda i plebiscyty stanowiły bowiem charakterystyczny element praktyki ustrojowej tego okresu. Odwoływanie się bezpośrednio do suwerennego ludu miało na celu legitymizowanie działań rządu oraz osłabienie pozycji organu przedstawicielskiego³². Akty poparte przez suwerena miały tę samą rangę, co konstytucja (także zatwierdzona w referendum). Szczególne znaczenie odgrywały w tym procesie referenda przeprowadzane dla zatwierdzenia tzw. senatusconsultów (*senatus-consultus*), aktów tworzonych przez senat, którego sposób powoływania oraz praktyka funkcjonowania sprawiły, że był faktycznie organem realizującym wolę Pierwszego Konsula, a potem Cesarza. Senat stał się narzędziem służącym, nie jak powinien, utrwaleniu konstytucji, lecz – za pomocą senatusconsultów – jej zmianie³³. Dwie uchwały senatus-consultus: pierwsza z 16 termidora Roku X (4 sierpnia 1802) ustanawiająca dożywotni konsulat i druga z 28 floreala Roku XII (18 maja 1804) ustanawiająca Cesarstwo kwalifikowano jako organiczne, gdyż dotyczyły organizacji władz i uzupełniały przepisy konstytucyjne. Wraz z Konstytucją Roku VIII tworzyły ten sam blok konstytucyjny.

Praktyka polityczno-ustrojowa tego okresu doprowadziła do istotnego przewartościowania w obrębie funkcjonowania władz państwowych, stawiając w centrum egzekutywę, której powierzono istotną rolę prawodawczą, zaś

³¹ Był to zamysł Bonapartego, który uważał, że zwięzłość tekstu pozostawia „szeroką drogę dla ulepszeń”. Zob. M. Morabito, D. Bourmaud, *Historia konstytucyjna...*, op. cit., s. 179.

³² Zob. Ł. Jakubiak, *Referendum jako narzędzie polityki. Francuskie doświadczenia ustrojowe*, Kraków 2012, s. 36–41.

³³ Zob. A. Kubiak, *Francuska koncepcja...*, op. cit., s. 27. Autor podkreśla, że uprawnienia senatu w zakresie kontroli konstytucyjności prawa pozostały martwą literą. W kilkunoletniej praktyce ani razu nie zakwestionował zgodności z konstytucją jakiegokolwiek aktu. Wprost przeciwnie, realizując wolę Napoleona zgodnie z nim współpracował.

legitymizację jej najważniejszych decyzji oparto na referendalnym zatwierdzeniu przez naród. Ograniczenie pozycji parlamentu spowodowało obniżenie pozycji ustawy, a wzrost znaczenia i rangi konstytucji. Zjawisko to uznaje się jednak raczej za efekt uboczny urzeczywistnienia politycznych koncepcji Bonapartego, niż przejaw realizacji konkretnych postulatów dotyczących zapewnienia szczególnej roli konstytucji w systemie źródeł prawa³⁴.

3. Tradycja parlamentarna (1814–1848)

3.1. Ten okres w dziejach francuskiego parlamentaryzmu charakteryzują zróżnicowane rozwiązania w obrębie władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz relacji pomiędzy nimi, gdy przy silniejszej lub słabszej pozycji głowy państwa dochodziło do kształtowania instytucji typowych dla systemu parlamentarnego (w ramach monarchii lub republiki parlamentarnej). Trwałym elementem praktyki ustrojowej było odzwierciedlanie przemian polityczno-ustrojowych w aktach rangi konstytucyjnej.

3.1.1. Po upadku Napoleona nastąpił powrót do monarchii. I choć spuścizna, jaką pozostawiła po sobie Wielka Rewolucja przekreśliła możliwość powrotu do absolutyzmu, trzeba było poszukiwać takich rozwiązań, które godziłyby niekiedy sprzeczne idee dawnych rewolucjonistów ze zwolennikami cesarstwa czy rojalistami, koncepcję suwerenności ludu i umowy społecznej z ideą suwerenności monarchy. Ludwik XVIII po powrocie do kraju odrzucił konstytucję z 6 kwietnia 1814 r. przygotowaną przez senat³⁵, która choć przychyliła się do monarchii, odmawiała uznania prawowitości Ancien Regime'u. Król – w oparciu o uprawnienia królewskie wynikające z praw fundamentalnych – 4 czerwca 1814 r. oktrojował Kartę Konstytucyjną, która przywracała przedrewolucyjną koncepcję suwerenności monarchy. Na jej mocy król rządził z woli Opatrzności, był najwyższym organem władzy wykonawczej, uczestniczył w stanowieniu prawa³⁶, kształtował system wymiaru sprawiedli-

³⁴ Zob. A. Sulikowski, *Konstytucja...*, op. cit., s. 27.

³⁵ Senatus-consultus z roku X upoważniał senat do normowania wszystkiego, co nie było ujęte w konstytucji, a co było konieczne do jej stosowania. Powołując się na tę prerogatywę izba znacznie ją przekroczyła, gdyż opracowała nową konstytucję.

³⁶ Władza ustawodawcza sprawowana była wspólnie przez króla, Izbę Parów i Izbę Deputowanych; król posiadał inicjatywę ustawodawczą oraz prawo weta absolutnego wobec ustaw.

wości. Poza tym, że król wraz z parlamentem uczestniczył w tworzeniu ustaw, posiadał kompetencje do wydawania ordonansów, czyli dekretów i zarządzeń niezbędnych do wykonywania ustaw i zapewnienia bezpieczeństwa państwa. To właśnie ordonansy posłużyły królowi do dokonania nowelizacji postanowień Karty, choć po pierwszej takiej zmianie monarcha zastrzegął, że akt ten miał charakter wyjątkowy, a zmiana powinna następować w formie ustawy. Ordonanse królewskie miały co do zasady moc prawną niższą niż ustawa. Zmiana Karty w tym trybie mogłaby oznaczać podporządkowanie jej ustawom. W praktyce jednak król ordonansami zmieniał także ustawy, co w zasadzie – z woli króla – nadawało tym aktom tę samą rangę.

Powrót Napoleona do Paryża w marcu 1815 r. obalił na krótki okres monarchię i przywrócił zasady ustrojowe I Cesarstwa ukształtowane na mocy Konstytucji Roku VIII i senatuskonsultów z roku X i XII³⁷, w których istotną rolę odgrywały mechanizmy demokracji bezpośredniej. Niedługo potem upadek Bonapartego, choć doprowadził do powrotu monarchy do Paryża, ukazał konieczność przewartościowania idei monarchicznych sprzed „stu dni” oraz zwiększenie roli organu przedstawicielskiego. Wraz ze wzrostem znaczenia parlamentu nastąpiło wzmocnienie pozycji ustawy i ograniczenie prawodawstwa królewskiego. Karta Konstytucyjna nie mogła już być zmieniana w drodze ordonansów, ale w formie ustawy. Doprowadziło to do zrównania rangi ustaw i Karty oraz nadało im moc wyższą od innych aktów obowiązujących w państwie.

3.1.2. Karta z 1814 r. obowiązywała do wybuchu rewolucji lipcowej 1830 r., która doprowadziła do abdykacji króla Karola X i objęcia władzy przez księcia Orleanu Ludwika Filipa (stąd nazwa Monarchia Lipcowa). Choć nowa Karta Konstytucyjna z 14 sierpnia 1830 r. stanowiła zmienioną wersję tej z roku 1814, uznawana jest za nowy akt konstytucyjny³⁸. Tworzenie prawa należało do wspólnego dzieła króla i parlamentu. W systemie źródeł prawa ustawy ponownie zyskały najwyższą moc, a sama Karta Konstytucyjna stanowiła o możliwości jej uzupełniania za pomocą ustaw³⁹.

³⁷ W kwietniu przyjęto pospiesznie „Akt dodatkowy do konstytucji Cesarstwa”, wskazujący na ciągłość prawną pomiędzy nim a konstytucjami Cesarstwa.

³⁸ Wstęp do Kart głosi: „(...) Nakazaliśmy i nakazujemy, by Karta Konstytucyjna z 1814 roku, zmieniona przez obie Izby 7 sierpnia i zaakceptowana przez nas 9 sierpnia, została ponownie ogłoszona w brzmieniu następującym (...)”. P. Sarnecki, *Najstarsze konstytucje...*, op. cit., s. 166.

³⁹ Karta Konstytucyjna z 14 sierpnia 1830 r. w art. 62 ust. 2 nakazywała parlamentowi mającemu się zebrać na sesji w r. 1831 ponowne rozpatrzenie art. 23 konstytucji w sprawie statusu parów Francji.

4. Brak ciągłości politycznej (II Republika, II Cesarstwo)

4.1. W Monarchii Lipcowej nastąpiło istotne wzmocnienie roli parlamentu i wzrost nastrojów republikańskich. O schyłku monarchii zadecydowały wydarzenia prowadzące do rewolucji 22 lutego 1848 r. Proces opracowania nowej konstytucji republikańskiej był długi, a Konstytucja z 4 listopada 1848 r. nie została zatwierdzona w referendum, co stanowiło konsekwencję przyjętej zasady przedstawicielstwa i przekonanie, że wola parlamentu jest tożsama z wolą suwerena. Podział władzy oparto na podziale kompetencji pomiędzy prezydenta, wybieranego w wyborach powszechnych⁴⁰, rząd i parlament, z silną pozycją władzy ustawodawczej. Ustawa, stanowiąca wyraz woli parlamentu utożsamianej z wolą narodu, zajmowała niekwestionowaną rangę w systemie źródeł prawa. I choć w doktrynie podkreślano szczególny charakter konstytucji, dotyczyło to w znacznej mierze jej aspektu materialnego⁴¹. Mimo to, dla zmiany konstytucji przewidziano specjalne unormowania, pozostawiając kompetencje w tym zakresie Zgromadzeniu zwoływanemu w celu rewizji konstytucji (art. 22). Rozdział XI „O rewizji konstytucji” dopuszczał zmianę całkowitą lub częściową jedynie w ostatnim roku trzyletniej kadencji Zgromadzenia Narodowego. Propozycja zmiany stawała się uchwałą po jej trzykrotnym rozpatrzeniu, a przerwy między debatami nie mogły być krótsze niż miesiąc. Dla uchwalenia zmiany wymagane było kworum trzech czwartych głosów, przy co najmniej 500 głosujących (na 900 przedstawicieli). Zgromadzenie rewizyjne mogło być zwołane najdłużej na trzy miesiące i musiało zajmować się wyłącznie sprawą rewizji, dla której zostało zwołane, chyba że zaszłaby pilna potrzeba podjęcia niezbędnych prac ustawodawczych⁴².

Konstytucja z 1848 r. obowiązywała stosunkowo krótko. Wybór na prezydenta Ludwika Napoleona Bonapartego doprowadził do istotnych zmian

⁴⁰ Choć nie odpowiadało to istocie rządów zakładających silną władzę parlamentu, było wynikiem zwycięstwa konserwatystów i monarchistów, dla których silna, scentralizowana władza wykonawcza jest nieunikniona, a siłę swą musi czerpać z wyborów bezpośrednich. Przyjęcie zasady bezpośrednich wyborów prezydenckich nie stało w sprzeczności z koncepcją niemal absolutnej władzy parlamentu tylko przy założeniu, że parlament i prezydent są wyrazicielami tej samej woli wyborców i w zasadzie nie może być między nimi sporów. A. Sulikowski, *Konstytucja...*, op. cit., s. 33.

⁴¹ Konstytucja przewidywała również w art. 115 uchwalenie w przyszłości ustaw organicznych w sprawach, które miały być określone w specjalnej ustawie.

⁴² Zob. P. Sarnecki, *Najstarsze konstytucje...*, op. cit., s. 194.

ustrojowych, z tendencją powrotu do silnej egzekutywy skupionej w rękach prezydenta, a następnie cesarza. Podjęta przez Ludwika Napoleona próba legalnego przedłużenia kadencji i rewizji postanowień konstytucji okazała się niemożliwa, toteż 2 grudnia 1851 r. dokonał on zamachu stanu i przejął faktyczną władzę. Istotnych zmian w materii konstytucyjnej i ustawowej dokonał już w drodze dekretów dotyczących rozwiązania Zgromadzenia i popierającej je Rady Stanu, wyborów powszechnych, wprowadzenia dwuizbowości parlamentu z izbą wyższą składającą się ze znakomitości Republiki. Legitymizacji owych działań miały służyć sprawdzone w podobnych okolicznościach referenda, wykorzystywane chętnie przez Ludwika Napoleona. Bezpośredni udział narodu w podejmowaniu decyzji o istotnym znaczeniu dla państwa przesądził o nadaniu im specjalnej rangi wśród źródeł prawa krajowego.

4.2. Republika przeżyła formalnie jeszcze rok po zamachu stanu. Konstytucja z 14 stycznia 1852 r. ustanowiona pod dyktando Ludwika Napoleona na pięciu zasadach poddanych plebiscytowi, uległa niewielkim poprawkom podczas oficjalnego przywrócenia Cesarstwa dekretem z 2 grudnia 1853 r. Wzorowanie się na modelu ustrojowym zawartym w konstytucji VIII Roku miało ten zasadniczy skutek, że ograniczając rolę parlamentu, zmniejszało rangę ustawy na rzecz aktów zatwierdzanych w drodze referendum oraz konstytucji. Istotną rolę miał odgrywać w tym procesie Senat, który z mocy konstytucji uzyskał miano strażnika ustawy zasadniczej (art. 25)⁴³. Upoważniony został do oceny każdej ustawy przed promulgacją dokonywanej z punktu widzenia zgodności z konstytucją, a ponadto z zasadami religijnymi i moralnymi, wolnościami wyznania, osobistymi, równością obywateli wobec prawa, nietykalnością własności i zasadą nieusuwalności sędziów, obrony terytorium⁴⁴.

⁴³ Senat składał się z członków pochodzących z urzędu (kardynałowie, marszałkowie i admirałowie) oraz obywateli powoływanych przez prezydenta (uznani przez niego za godnych piastowania funkcji senatora). Członkowie byli nieusuwalni i zasiadali w Senacie dożywotnio (art. 20). Zarówno w okresie I jak i II Cesarstwa Senat stanowił istotne narzędzie władzy cesarskiej. O ile jednak za czasów Napoleona I pełnił rolę w umacnianiu systemu autorytarnego, o tyle Senat Ludwika Napoleona, wraz z całym ustrojem, ewoluował w kierunku liberalnym, by w 1870 r. z Senatu – stróża konstytucji – przekształcić się w wyższą izbę parlamentu.

⁴⁴ Jakkolwiek znaczące ograniczenie w konstytucjach I i II Cesarstwa roli parlamentu oraz wprowadzenie koncepcji kontroli konstytucyjności ustaw świadczyło o zmniejszeniu rangi ustawy w systemie źródeł prawa, nadanie tej kontroli wyłącznie prewencyjnego charakteru (przed promulgacją) pozwoliło na utrzymanie choćby w podstawowym kształcie rewolucyjnej zasady nietykalności ustawy obowiązującej jako aktu doskonałego prawnie.

Senat posiadał także prawo proponowania zmian konstytucji. Przyjęcie takiej propozycji przez władzę wykonawczą prowadziło do ustanowienia zmiany w formie *senatus-consultus* (art. 31). Jednak nowelizacje dotyczące podstawowych zasad konstytucji, wyrażonych w proklamacji z 2 grudnia i przyjętych przez Lud Francuski, miały być poddawane głosowaniu powszechnemu (art. 32).

Dla ustroju państwa okresu II Cesarstwa najistotniejsze znaczenie miały zmiany ustawy zasadniczej dokonane w drodze następujących *senatuskonsultów*: *senatus-consultus* z 7 listopada 1852 r. nadającego godność cesarską Ludwikowi Napoleonowi jako Napoleonowi III; *senatus-consultus* z 8 września 1869 r. zwiększającego prerogatywy Ciała Ustawodawczego i potwierdzającego upodobnienie Senatu do izby wyższej, i wreszcie: *senatus-consultus* z 21 maja 1870 r. wprowadzającego Konstytucję Cesarstwa⁴⁵. Ten ostatni dokument dokonał zasadniczej zmiany w zakresie władzy ustrojodawczej, odbierając kompetencje, jakie przysługiwały w tym zakresie Senatowi i stanowiąc, iż konstytucja może być modyfikowana jedynie przez lud, na propozycję Cesarza⁴⁶.

Podsumowując okres kształtowania się francuskiej tradycji parlamentarnej E. Gdulewicz konstatuje, że „cały ten czas charakteryzuje brak równowagi pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą. Postulat nadrzędności parlamentu, datujący się od czasów jakobińskich, walczył o prymat z postulatem silnej władzy wykonawczej, przy czym rozwiązania dotyczące szefa państwa były nader zróżnicowane – od cezaryzmu demokratycznego czasów Napoleona I poprzez parlamentaryzm orleanistyczny obu Kart – do drugiej napoleońskiej dyktatury 1852 r. W okresie tym kształtowały się instytucje klasycznego parlamentaryzmu: odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem, nieodpowiedzialności politycznej głowy państwa, czy prawo rozwiązywania parlamentu przez głowę państwa”⁴⁷. Utrwalenie tych zasad

⁴⁵ Data *senatus-consultus* 21 maja 1870 r. to dzień jego promulgacji. Poprzedzony został plebiscytem, przeprowadzonym 8 maja, w którym obywatele wypowiedali się za przyjęciem bądź odrzuceniem liberalnych reform dokonanych w konstytucji od 1860 r.

⁴⁶ Pomimo roli obywateli w procesie zmian, pozostawienie Cesarzowi wyłącznego prawa ich inicjowania, bez konieczności przechodzenia przez Senat, dawało głowie państwa wyłączność zarówno co do treści modyfikacji, jak i momentu ich dokonania.

⁴⁷ E. Gdulewicz, *System konstytucyjny...*, op. cit., s. 7–8. Autorka wyjaśnia, że określenia „cezaryzm demokratyczny” lub „demokracja cezarystyczna” używane są wobec ustroju przyjętego w konstytucji z 1799 r. Szczególną cechą tego systemu politycznego było ustanowienie dyktatury jednostki przy zachowaniu pozorów republiki. Władza wykonawcza sprawowana była przez trójosobowy konsulat, a ściślej biorąc jednoosobowo przez pierwszego konsula, gdyż pozostali konsulowie mieli jedynie głos doradczy. Jednoosobowej władzy wykonawczej przeciwstawiana była rozczłonkowana legislatura. Typowa dla tego systemu była instytucja plebiscytu. Parlamentaryzm orleanistyczny (zapoczątkowany Kartą

przypadnie na okres III Republiki trwającej 65 lat (1875–10 lipca 1940)⁴⁸. W tle tych rozwiązań wyrastała koncepcja szczególnej mocy konstytucji, okrytej jednak cieniem ustawy – aktu nieomylnego, o nadrzędnej mocy w państwie. Akt ten nie tracił swego znaczenia nawet wówczas, gdy rola parlamentu ulegała osłabieniu na rzecz prawodawczych uprawnień egzekutywy.

5. Parlamentaryzm III i IV Republiki

5.1. Ustrój III Republiki określiły trzy ustawy konstytucyjne z 1875 r.: z 24 lutego „O Senacie”, z 25 lutego „O organizacji władz publicznych” i z 16 lipca „O stosunkach między organami władz publicznych”⁴⁹. Teksty te były krótkie, toteż ich rozwinięcie przyniosła charakterystyczna dla tego okresu praktyka ustrojowa i zwyczaje polityczne, nawiązujące często do praktyki parlamentarnej Kart konstytucyjnych z 1814 i 1830 r. Niektóre uregulowania o konstytucyjnym charakterze znalazły też odzwierciedlenie w ustawach organicznych (np. z 2 sierpnia 1875 r. o wyborze senatorów, z 30 listopada 1875 r. o wyborze deputowanych). Ustrój ten ewoluował ku parlamentaryzmowi, a wzrost władzy organu przedstawicielskiego następował kosztem organów egzekutywy.

Ustawa konstytucyjna z 25 lutego 1875 r. normowała problematykę zmiany konstytucji, nie obwarowując jej nadmiernymi utrudnieniami. Artykuł 8 stanowił, że „Izby będą miały prawo, w formie odrębnych uchwał, podjętych absolutną większością głosów, czy to z własnej woli, czy też na wniosek Prezydenta Republiki, zadeklarować, że powinna być dokonana rewizja ustaw konstytucyjnych. Po podjęciu przez każdą z dwóch Izb takich uchwał, utworzą one Zgromadzenie Narodowe, aby dokonać rewizji. Przepisy

z 1814 r., poprawiony Kartą z 1830 r., to swoista odmiana systemu parlamentarnego ze znaczną przewagą monarchy.

⁴⁸ Okres III Republiki wyznaczony datami 1875–1940 odpowiada ustrojowi państwa określonego przez akty rangi konstytucyjnej. Nadmienić bowiem trzeba, że III Republika została proklamowana wcześniej – 4 września 1870 r.

⁴⁹ Jak podkreślają M. Morabito i D. Bourmaud, konstytucja tworzona była za pomocą poprawek, przy głosowaniu których starano się dokładnie – na ile było to możliwe – sformalizować porozumienie. W ten sposób teksty z 1875 r. odznaczają się brakiem metody, brakiem planu całości. Zwraca jednak uwagę oryginalność kompromisu. Po raz pierwszy republikańska forma rządów została połączona z mechanizmami charakterystycznymi dla monarchii konstytucyjnej. *Historia konstytucyjna...*, op. cit., s. 353.

dotyczące rewizji ustaw konstytucyjnych w całości lub też w części muszą być podjęte absolutną większością ogółu Zgromadzenia Narodowego”. Procedura ta wykluczała zatem udział ludu, inicjatywę powierzała izbom parlamentu (Izbie Deputowanych i Senatowi) oraz prezydentowi (podobnie jak w zwykłej procedurze ustawodawczej). Izby zachowywały niezależność w zakresie inicjatywy, zaś podjęcie przez nie uchwały zarówno w sprawie inicjatywy, jak i dokonania zmiany, wymagało większości absolutnej, wyliczanej z ogólnej liczby mandatów w Senacie i w Izbie Deputowanych, bez odliczania mandatów wakujących, nieobecnych, wstrzymań się od głosu oraz głosów nieważnych. Choć w początkowym okresie III Republiki obawiano się powrotu do monarchii, pierwsze rewizje ustaw konstytucyjnych szły w innym kierunku. Ustawa z dnia 21 czerwca 1879 r. uchylała artykuł 9 ustawy z 25 lutego 1875 r., przenosząc siedzibę władz publicznych z Wersalu do Paryża; ustawa z 14 sierpnia 1884 r. uzupełniła art. 8 tej samej ustawy o klauzulę, iż republikańska forma rządów nie może stać się przedmiotem rewizji. Jakkolwiek ustawa znów była aktem o nieokreślonym i nieograniczonym zakresie normowania i szczególnym miejscu w systemie źródeł prawa, czasy III Republiki to także rozwój prawodawstwa rządowego o autonomicznym charakterze.

Należy zauważyć, że wiele rozwiązań ustrojowych III Republiki nie znajdowało bezpośrednich podstaw konstytucyjnych, lecz było wynikiem praktyki politycznej tego okresu. Konstytucja nie wspominała np. o premierze, a jego wyodrębnienie spośród członków Rady Ministrów oraz ubieganie się o wotum zaufania parlamentu było właśnie dziełem praktyki (formalnie funkcja przewodniczącego Rady Ministrów zaistniała dopiero w 1934 r.). Koncepcja prezydentury równoważącej uprawnienia parlamentu (za którą optował prezydent Mac-Mahon, który zdymisjonował w 1879 r.) przegrała z ideą supremacji parlamentu (prezydent Grevy zapoczątkował praktykę (o której była mowa wcześniej) zwaną „konstytucją Grevy’ego”, polegającą na zaprzestaniu z korzystania z prawa rozwiązania parlamentu oraz ponoszeniu odpowiedzialności przez rząd wyłącznie przed parlamentem, bez konieczności posiadania zaufania prezydenta).

III Republikę cechowała silna władza ustawodawcza z przeważającą rolą Izby Deputowanych, której podporządkowany był rząd. Brak równowagi władz oraz brak wystarczających instrumentów do działania zaburzył funkcjonowanie tego ustroju, na które nałożyło się rozwarstwienie klasy politycznej i niemożność wypracowania trwałego sposobu rozwiązywania problemów, na które napotykała. Niestabilność rządowa jest przedstawiana

jako jedna z podstawowych wad tego systemu⁵⁰. Nie można także tracić z pola widzenia faktu, że na okres III Republiki przypada czas I wojny światowej oraz kryzysu ekonomicznego. Lata wojny zachwiały parlamentaryzmem na rzecz rządów personalnych. Wojenne uprawnienie rządu do podejmowania w drodze dekretów środków koniecznych do przewyciężania trudności utorowało też drogę do decydowania o sprawach państwa dekretami z mocą ustawy.

5.2. Wady parlamentaryzmu III Republiki, zwłaszcza w zakresie podejmowania decyzji, uwidocznili początek II wojny światowej i klęska Francuzów w 1940 r. Po podpisaniu zawieszenia broni nastąpiło wyprowadzenie władz publicznych do Vichy, a 10 lipca tego roku Senat i Izba Deputowanych zebrane w Zgromadzenie Narodowe uchwaliły ustawę konstytucyjną przekazującą w ręce marszałka Pétaina pełnię władz konstytucyjnych, w tym uprawnienia do wydawania aktów rangi konstytucyjnej. W sumie Petain wydał trzynaście takich aktów, które nadały kształt Państwu Francuskiemu okresu II wojny światowej, z charakterystyczną koncentracją władzy w rękach jednostki⁵¹. W opozycji do tej polityki powstał ruch oporu, a obok niego organizacje niepodległościowe na emigracji, które nie uznały legalności tych aktów, a za obowiązującą nadal postrzegały Konstytucję z 1875 r.

5.2.1. Zakończenie wojny oznaczało konieczność nadania nowemu porządkowi państwowemu także wymiaru prawnego. Negowanie legalności aktów konstytucyjnych państwa Vichy nie przesądzało jednoznacznie o przywróceniu porządku konstytucyjnego III Republiki. Problem powrotu bądź odrzucenia starych form ustrojowych stał się przedmiotem referendum przeprowadzonego 21 października 1945 r. Wyborcy decydowali w nim w dwóch sprawach: wyboru Zgromadzenia Konstytucyjnego zobowiązanego do przygotowania nowej konstytucji oraz wyrażenia zgody na organizację władz publicznych zgodnie z załączonym projektem ustawy, aż do czasu wejścia w życie nowej konstytucji. Zdecydowane opowiedzenie się za wyborem

⁵⁰ Średnia trwałość rządów przekracza nieco 7 miesięcy, choć w okresie pomiędzy 1879 a 1899 wynosi 9 miesięcy, zaś między 1920 a 1940 r. zmniejsza się do 6 miesięcy. M. Morabito, D. Bourmaud, *Historia konstytucyjna...*, op. cit., s. 443.

⁵¹ Już 11 lipca 1940 r. Petain wydał dwa akty, na mocy których przypisał sobie pełnię władzy: władzę wykonawczą, władzę ustawodawczą i władzę konstytucyjnotwórczą. Zniósł wszystkie przepisy ustaw konstytucyjnych z 1875 r. „niezgodne z postanowieniami aktów”. W 1942 r. podzielił się władzą z szefem rządu.

Konstytuanty (96,4% wyborców) stanowiło totalną porażkę idei powrotu do ustroju III Republiki⁵². Funkcja konstytucyjna Zgromadzenia została ograniczona pod względem czasu – przewidziano bowiem siedem miesięcy na opracowanie projektu konstytucji; w przeciwnym razie miały nastąpić kolejne wybory Konstytuanty. Ponadto, projekt przygotowany przez Zgromadzenie miał być poddany do zatwierdzenia przez naród w referendum. Projekt konstytucji został przyjęty 20 kwietnia 1946 r., a następnie – 5 maja 1946 r. – odrzucony w referendum (53% głosów przeciwnych)⁵³, co doprowadziło do ponownych wyborów Konstytuanty, przeprowadzonych 2 czerwca 1946 r. Konstytucja IV Republiki została uchwalona 30 września 1946 r. przez Konstytucyjne Zgromadzenie Narodowe, zatwierdzona w referendum 13 października 1946 r., promulgowana 27 października tego roku i w tym dniu weszła w życie⁵⁴.

5.2.2. Konstytucja IV Republiki charakteryzowała się szczegółowością unormowań, czym wyraźnie odbiegała od Ustaw Konstytucyjnych z 1875 r.; zakazywała też – charakterystycznego dla praktyki ustrojowej III Republiki – rozwijania zwyczajów konstytucyjnych. Rozpocynała ją obszerna Preambuła uroczyste potwierdzająca prawa i wolności zawarte w Deklaracji Praw z 1789 r. Ustanawiała system parlamentarny, z dwuizbowym parlamentem o zróżnicowanym sposobie powoływania izb i o nierównorzędnych uprawnieniach (Zgromadzenie Narodowe i Rada Republiki)⁵⁵. Nowością było

⁵² Zob. J. Zakrzewska, *Tryb przygotowania i uchwalenia Konstytucji IV Republiki Francuskiej z 27 października 1946 r.*, [w:] *Tryb przygotowania i uchwalenia konstytucji w wybranych krajach europejskich*, A. Gwiżdż (red.), Warszawa 1990; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992; J. Bougrab, *Aux origines de la Constitution de la IV^e République*, Paris 2002.

⁵³ Projekt przewidywał pełną koncentrację władzy w rękach jednoizbowego parlamentu, z podporządkowaną mu całkowicie władzą wykonawczą. Po raz pierwszy we Francji referendum zakończyło się wynikiem negatywnym.

⁵⁴ Poparcie dla nowej konstytucji nie było znaczące. Opowiedziało się za nią 53,5% głosujących, przeciwko 46,5%. Bez wątplenia na wynik ten wpłynęła negatywna opinia de Gaulle'a o projekcie, którą wyraził w przemówieniu na kilka dni przed referendum.

⁵⁵ Władza wykonawcza składała się z Prezydenta (wybieranego na 7 lat przez parlament zbrany w Kongres) o znacznie ograniczonych uprawnieniach, wymagających kontrasygnaty, oraz Rady Ministrów, z przewodniczącym wyznaczanym przez Prezydenta, ale mianowanym przez niego dopiero po otrzymaniu zaufania Zgromadzenia Narodowego; z kompetencjami analogicznymi do kompetencji Prezydenta III Republiki (inicjatywa ustawodawcza, wykonawcze uprawnienia normatywne, kierowanie siłami zbrojnymi); odpowiedzialnością rządu opartą na dwóch klasycznych instrumentach: wotum nieufności i wotum zaufania.

powołanie Komitetu Konstytucyjnego uprawnionego do oceny zgodności ustaw z konstytucją⁵⁶.

Chociaż dostrzegano szczególne znaczenie konstytucji wśród źródeł prawa, nie stworzono odpowiednich gwarancji instytucjonalnych dla jej ochrony. Jakkolwiek powołano instytucję uprawnioną do badania zgodności ustaw z konstytucją, stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy miało rodzić skutek odwrotny niż w przypadku klasycznej kontroli konstytucyjności. Zmianie (dostosowaniu) nie miała bowiem podlegać zakwestionowana ustawa, lecz konstytucja. Artykuł 91 ust. 3 przewidywał *expressis verbis*, że Komitet Konstytucyjny bada, czy ustawy uchwalone przez Zgromadzenie Narodowe wymagają zmiany konstytucji. Specyfikę tego procesu wzmacniał fakt, że w systematyce konstytucji poświęcono mu miejsce w rozdziale XI „O rewizji konstytucji”. Kontrola konstytucyjności ustawy w tym trybie mogła być inicjowana przed promulgacją ustawy na wspólny wniosek Prezydenta oraz przewodniczącego Rady Republiki, po uzyskaniu poparcia co najmniej bezwzględnej większości głosów Rady. Podstawowym celem Komitetu Konstytucyjnego było uzgodnienie stanowisk izb parlamentu, a dopiero w sytuacji braku akceptacji przez Zgromadzenie Narodowe zarzutu postawionego przez Radę Republiki, konieczność uruchomienia procedury zmiany konstytucji w myśl art. 90. Proces ten służył więc nie tyle ochronie ustawy zasadniczej, co uzgadnianiu treści konstytucji i ustaw, które zgodnie z ideą supremacji ustawy, miały jednakową moc prawną (konstytucja była jedną z ustaw).

Konstytucja przewidywała złożoną procedurę zmiany⁵⁷. Przeciwwagą w zapewnieniu realności dostosowywania ustawy zasadniczej do potrzeb państwa i społeczeństwa było zabezpieczenie przed zmianami częstymi i pochopnymi. W myśl art. 90 rozdziału XI ustawy zasadniczej dokonywanie zmiany konstytucji należało przede wszystkim do domeny Zgromadzenia

⁵⁶ Komitet składał się z Prezydenta Republiki, przewodniczącego obu izb i dziesięciu członków wybranych przez izby spoza parlamentu. Procedura kontroli konstytucyjności ustaw przez Komitet miała charakter prewencyjny, ale z zakresu podstawy kontroli wykluczała wstęp do konstytucji. Wiązała się z dążeniem do uzgadniania stanowisk izb w sprawie konstytucyjności oraz możliwością ponownego uchwalenia ustawy uznanej przez Komitet za niekonstytucyjną. Praktyka potwierdziła nieudaną koncepcję tej instytucji. W ciągu 12 lat Komitet zebrał się na jednym posiedzeniu, a rozstrzygał sprzeczność pomiędzy regulaminami izb. Przeszkodą w rozstrzyganiu spraw przez Komitet był zazwyczaj brak różnicy zdań między izbami. Zob. A. Kubiak, *Francuska koncepcja...*, op. cit., s. 31–32 wraz cytowaną tam literaturą.

⁵⁷ Zob. P. Drevet, *La procédure de révision de la Constitution du 27 octobre 1946 et ses applications*, Paris 1958.

Narodowego, które najpierw podejmowało decyzję w sprawie stwierdzenia celowości zmiany w proponowanym zakresie, bezwzględną większością głosów w dwóch czytaniach, w odstępie co najmniej trzech miesięcy (chyba że zmiana następowała na skutek kontroli prowadzonej przez Komitet Konstytucyjny, o czym była mowa powyżej). Do drugiego czytania nie dochodziło, jeśli Rada Republiki, na wniosek Zgromadzenia Narodowego, podjęła analogiczną decyzję bezwzględną większością głosów. Samo uchwalenie zmiany konstytucji następowało w trybie przewidzianym dla uchwalania ustaw zwykłych. Co do zasady zatwierdzenie ustawy o zmianie konstytucji miało następować w trybie referendum. Wyjątek stanowiły dwie sytuacje: jeżeli ustawę uchwalono większością co najmniej 2/3 głosów w samym Zgromadzeniu Narodowym lub gdy uzyskała aprobatę 3/5 w każdej izbie. Żadna zmiana konstytucji dotycząca istnienia Rady Republiki nie mogła być przeprowadzona bez zgody tego organu lub bez zatwierdzenia jej w referendum. Konstytucja przewidywała również następujące ograniczenia nowelizacji: zmiana konstytucji nie mogła nastąpić ani być inicjowana w czasie zajęcia terytorium kraju przez obce siły zbrojne (art. 94), przedmiotem zmiany nie można było uczynić republikańskiej formy rządów (art. 95).

Konstytucja IV Republiki była wyrazem kompromisu, określanego w literaturze mianem „*compromis de compromis*”, czy „*supercompromis*”, co niewątpliwie zaważyło na niedostatkach, jakie ujawniły się w praktyce jej stosowania. System partyjny, struktura sojuszków, strategie wyborcze – sprzyjały dekompozycji systemu. Niestabilność rządowa prowadziła do bezsilności rządów oraz podważenia zaufania do reżimu parlamentarnego, co od połowy lat pięćdziesiątych widoczne było ze wzmożonym nasileniem w obliczu wojny algierskiej. Podejmowane próby naprawy systemu nie pozwoliły na zahamowanie rozkładu. Reforma konstytucyjna przeprowadzona 7 grudnia 1954 r. miała na celu zniwelowanie nadużyć wynikających z supremacji Zgromadzenia Narodowego⁵⁸ poprzez wzmocnienie drugiej izby parlamentu – Rady Republiki, zwłaszcza na gruncie kompetencji ustawodawczych⁵⁹. Zmiana z 1954 r. zmodyfikowała także reguły inwestytury przewodniczącego Rady Ministrów. Od tej pory Zgromadzenie Narodowe wypowiadało się w sprawie całego rządu (a nie tylko jej przewodniczącego) przez uchwalenie

⁵⁸ Ze względu na ograniczoną skuteczność zmian zwana jest „reformeczka” (*reformette*). Zob. M. Morabito, D. Bourmaud, *Historia konstytucyjna...*, op. cit., s. 526.

⁵⁹ Rada otrzymała pełnię inicjatywy ustawodawczej, stała się równoprawnym ze Zgromadzeniem Narodowym organem, do którego wpływały rządowe projekty ustaw, zyskała możliwość lepszej kontroli w procesie ustawodawczym.

nie inwestytury bezwzględną większością głosów, co zastąpiło inwestyturę Prezesa Rady Ministrów dokonywaną zwykłą większością głosów. Podjęte na gruncie konstytucji próby konsolidacji władzy wykonawczej i osłabienia wpływu Zgromadzenia Narodowego zakończyły się jednak niepowodzeniem.

B. Koncepcje ustrojowe oraz tryb uchwalenia Konstytucji V Republiki

1. Idee generała de Gaulle'a

Potrzeba i umiejętność prowadzenia polityki państwa w czasach trudnych dla Francji, w połączeniu z wielką osobowością i charyzmą Charlesa de Gaulle'a (1890–1969) przesądziły, że utożsamia się go z koncepcjami, jakie legły u podstaw ustrojowych V Republiki. Nie jest zamiarem autorki szczegółowe omawianie kwestii, które znalazły trwałe miejsce w literaturze przedmiotu tak francuskiej, jak polskiej⁶⁰. Przywołanie podstawowych założeń, stanowiących w 1958 r. oś prac konstytucyjnych oraz – jak się wydaje – wyznaczających kierunek zmian dokonanych w latach późniejszych ułatwia zrozumienie fenomenu specyfiki i żywotności V Republiki⁶¹.

Wpływ na poglądy de Gaulle'a miało zapewne kilka czynników: wychowanie w chrześcijańskiej, patriotycznej rodzinie; zasady służby wojskowej, którym podlegał; słabości III Republiki, w której dorastał i rozpoczynał swą polityczną karierę; a następnie kapitulacja Francji w 1940 r., w wyniku której kierował spoza granic państwa tzw. Wolną Francją; wreszcie konieczność stworzenia warunków ustrojowych dla państwa w powojennej rzeczywistości⁶².

⁶⁰ Zob. m.in. A. Azare, *Genèse de la Constitution du 4 octobre 1958. Solution gaulliste à la crise de pouvoir*, Paris 1961; J.L. Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, Paris 1974; N. Wahl, *Aux origines de la nouvelle Constitution*, *Revue Française de Science Politique*, 1959, nr 1, s. 31; A. Hall, *Naród i państwo w myśli politycznej Charlesa de Gaulle'a*, Warszawa 2005; K.M. Ujazdowski, *Geneza i tożsamość V Republiki Francuskiej*, Kraków 2013; J. Szymanek, *Ideowe źródła konstytucji z 4 października 1958 r.*, [w:] *50 lat Konstytucji V Republiki Francuskiej. Związki konstytucjonalizmu francuskiego i polskiego*, M. Granat, K. Wojtyczek (red.), Warszawa 2011, s. 59 i n.

⁶¹ Zob. K.M. Ujazdowski, *Wstęp do Antologii*, [w:] *V Republika Francuska...*, op. cit.

⁶² Po kapitulacji Francji w 1940 r., której de Gaulle wyraźnie się sprzeciwiał, miejscem prowadzenia jego dalszej polityki stała się przede wszystkim Anglia, gdzie począwszy od słynnego apelu radiowego z Londynu wygłoszonego 18 czerwca 1940 r. wzywającego do kontynuowania walki przeciwko Niemcom u boku wojsk alianckich, stanął na czele

Zbieg szeregu okoliczności umożliwił powrót de Gaulle'a do Francji w 1944 r. i objęcie przewodnictwa Rządu Tymczasowego, w którym zasiadli reprezentanci wszystkich opcji politycznych. Debatę w sprawie rozwiązań instytucjonalnych charakteryzował pluralizm idei, oscylujących wokół nurtów nawiązujących bądź do tradycji republikańskich utożsamianych z supremacją parlamentu, bądź skierowanych ku wzmocnieniu egzekutywy. De Gaulle stał na stanowisku, że restauracja silnego państwa może nastąpić jedynie przez umocnienie władzy wykonawczej. Mocnym piętnem odznaczyła się bowiem praktyka ustrojowa III Republiki – jej niestabilność rządowa i polityczne rozproszenie parlamentu. Identyfikując wiodącą rolę ustrojową parlamentu z „rządami partii”, de Gaulle widział w niej zagrożenie dla najwyższych interesów państwa⁶³.

Wizję konstytucyjnych założeń i projekt reform ustrojowych de Gaulle zaprezentował w dwóch ważnych przemówieniach z 1946 r. – 16 czerwca

niepodległościowego ruchu emigracyjnego. Kierowana przez de Gaulle'a tzw. Wolna Francja przejawiała przywiązanie do zasad republikańskich oraz odrzucała legalność Vichy. Sam generał wzmocnił swoją pozycję wobec państw alianckich: 24 września 1941 r. powołano Francuski Komitet Narodowy (CFN) pod jego przewodnictwem – chodziło o utworzenie prawdziwego rządu, który mógłby zostać uznany przez Londyn, Waszyngton i Moskwę. 3 czerwca 1944 Francuski Komitet Wyzwolenia Narodowego (CFLN) został przekształcony w Tymczasowy Rząd Republiki Francuskiej (GPRF), z de Gaulle'em na czele. Chodziło o to, by wyzwolane tereny francuskie nie podlegały władzom alianckim, ale tymczasowemu rządowi zależnemu od Zgromadzenia Konsultatywnego (jego pierwsze posiedzenie odbyło się 9 listopada 1944). 25 sierpnia 1944 gen. Charles de Gaulle wkroczył do wiatującego Paryża. W latach 1944–1945 dowodzona przez de Gaulle'a armia francuska przekształciła się w czwartą siłę koalicji antyhitlerowskiej w Europie. W październiku 1945 r. doprowadził do referendum decydującego o konieczności podjęcia prac nad nową konstytucją. 16 listopada 1945 de Gaulle stworzył trójpartyjny gabinet na bazie Ruchu Republikańsko-Ludowego i socjalistów, do którego formalnie weszła też Francuska Partia Komunistyczna. W styczniu 1946 r. de Gaulle odszedł z rządu niechętny rządowi partyjnym.

⁶³ Zob. E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki*, Warszawa 1995, s. 16 wraz z cytowaną tam literaturą. W polskiej literaturze i dyskusji naukowej pojawia się też wątek wpływu polskiej doktryny konstytucyjnej z okresu Konstytucji z 1935 r. na koncepcje konstytucyjne Ch. de Gaulle'a z lat 40., zrealizowane w Konstytucji z 1958 r., chociaż we Francji korzeni Konstytucji V Republiki upatruje się we francuskiej doktrynie lat 30. Zob. M. Kruk, *V czy VI Republika...*, op. cit., s. 182 oraz cyt. przez autorkę S. Pinon, *Les reformistes constitutionnels des années trente aux origines de la V^e République*, Paris 2003; W. Skrzydło, *Le problème de la réception des principes constitutionnels: expériences de la France et de la Pologne au XX^e siècle*, [w:] *L'État et le droit d'Est en Ouest. Mélanges offerts au Professeur Michel Lesage*, Paris 2006, s. 291 i n.

w Bayeux i 29 września w Épinal⁶⁴. W czerwcu de Gaulle wyraźnie nawiązał do spuścizny historycznej Francji oraz ukazał, jak bardzo szkodliwe są dla państwa nie tylko zagrożenia zewnętrzne, ale także brak porozumienia prowadzący do wewnętrznego chaosu. Z punktu widzenia instytucjonalnego za niezwykle istotne uznał rozdzielenie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oraz zapewnienie równowagi między nimi. Z silnym przeświadczeniem o podziale między władzami nie była do pogodzenia koncepcja powoływania rządu przez ciało ustawodawcze. De Gaulle był przekonany, że jedność, spójność i dyscyplina wewnętrzna nie byłaby zapewniona, jeśli członkowie rządu pełniliby swoje stanowisko wyłącznie na mocy mandatu udzielonego przez ich partię. „Władza wykonawcza powinna zatem pochodzić od głowy państwa, męża stanu ponad podziałami politycznymi, wybranego przez ciało kolegialne obejmujące szeroko pojęty parlament czyniący z niego jednocześnie prezydenta Unii Francuskiej i prezydenta Republiki”. W myśl tej koncepcji głowa państwa miała mianować premiera kierującego polityką i pracami rządu; wprowadzać ustawy i przyjmować dekrety; przewodniczyć posiedzeniom rządu, a ponadto pełnić rolę arbitra ponad podziałami politycznymi, a w przypadku zagrożenia państwa – rolę gwaranta niezawisłości narodowej i traktatów zawartych przez Francję.

Dzień po uchwaleniu Konstytucji IV Republiki przez II Konstytuante generał de Gaulle w Épinal podkreślił stanowczo, że tekst ten nie spełnił warunków koniecznych dla odbudowy skuteczności i autorytetu państwa republikańskiego, nie zabezpieczył bowiem przed wszechmocą i podziałami partyjnymi⁶⁵. W przemówieniu tym de Gaulle jeszcze mocniej akcentował republikańskie wartości stanowiące warunek wolności, rozwoju oraz fundament silnego państwa, zdolnego do budowania autorytetu na arenie

⁶⁴ Przemówienie w Bayeux zostało wygłoszone podczas uroczystości w drugą rocznicę wyzwolenia miasta. Kilka tygodni wcześniej w referendum odrzucono projekt konstytucji I Konstytuanty o skrajnie lewicowym i parlamentarnym charakterze. II Konstytuanta przystępowała do prac nad kolejną konstytucją, co pozwoliło de Gaulle'owi mieć nadzieję, że możliwa jest zmiana ustroju na bardziej stabilny. Przemówienie w Épinal miało miejsce dzień po przyjęciu projektu konstytucji przez II Konstytuante i na dwa tygodnie przed zaakceptowaniem go w referendum. Tłumaczenie przemówień na język polski zob. K.M. Ujazdowski, *V Republika Francuska...*, op. cit., s. 38. Zob. także J.L. Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, Paris 1974. O mitologizacji przemówienia w Bayeux zob. P. Mbongo, *La V^e République...*, op. cit., s. 167–168.

⁶⁵ Republika i demokratyczny porządek oraz krytyka systemu parlamentarnego towarzyszyły de Gaulle'owi już w latach trzydziestych. Republika w jego przekonaniu była potwierdzonym przez historię sposobem egzystencji Francji jako państwa. Zob. A. Hall, *Naród i państwo...*, op. cit., s. 91.

międzynarodowej w nowej powojennej rzeczywistości. Powtórzył idee wypowiedziane w Bayeux na tematy instytucjonalne, jeszcze mocniej podkreślając zasadę podziału władz, ze szczególnym uwzględnieniem prawa prezydenta do rozwiązywania parlamentu jako reakcję na brak spójnej większości wspierającej rząd i prace ustawodawcze. Ważne miejsce de Gaulle przypisywał udziałowi narodu w podejmowaniu kluczowych decyzji w sprawach państwowych, toteż krytyce poddał dopuszczalność odejścia od konieczności zatwierdzenia zmiany konstytucji w drodze referendum.

Silne i prawomocne państwo, wolne od ingerencji z zewnątrz, zbudowane na jedności narodu w ojczyźnie i Unii Francuskiej na fundamentach francuskiego imperium kolonialnego; separacja władz z umocnioną egzekutywą zdolną do podejmowania decyzji i kierowania polityką państwa, dwuizbowym parlamentem z obdarzoną istotnymi kompetencjami izbą wyższą; niezależność sądownictwa oraz niechęć do partii politycznych, to podstawowe myśli wyrażone wprost w 1946 r. I choć nie zapobiegły zatwierdzeniu, istotnie osłabiły przychylność dla nowej ustawy zasadniczej. Konstytucja IV Republiki została bowiem przyjęta w referendum większością 53,5% głosujących wobec 46,5% przeciwników, co bez wątpienia miało związek z przemówieniem generała w Épinal.

Warto zauważyć, iż jakkolwiek większość koncepcji zaprezentowanych przez de Gaulle'a znalazła miejsce w Konstytucji z 1958 r., w przemówieniach z 1946 r. brak było odniesienia do kilku istotnych kwestii ustrojowych charakteryzujących instytucje V Republiki, takich jak: powszechne wybory prezydenckie, kontrola konstytucyjności ustaw, większościowe prawa wyborcze, czy pewne mechanizmy charakterystyczne dla zracjonalizowanego parlamentaryzmu. Rozwiązania te były inspirowane przez innych polityków i prawników ówczesnej epoki, wśród których niekwestionowane miejsce należało do René Capitanta oraz Michela Debrégo, podobnie jak de Gaulle opowiadających się za ideą silnego państwa zbudowanego na gruncie republikańskich wartości.

René Capitant⁶⁶, jeden z najbliższych współpracowników de Gaulle'a, widząc słabości III Republiki, reformy ustroju parlamentarnego propono-

⁶⁶ Był prawnikiem i politykiem gaullistowskim. Pozostawał pod istotnym wpływem Raymonda Carré de Malberga, którego znał z Uniwersytetu w Strasburgu, na którym pracował. Uczestniczył w formowaniu Résistance; po wyzwoleniu kierował resortem edukacji w rządzie de Gaulle'a, a po jego dymisji w styczniu 1946 r. stał się aktywnym działaczem ruchu gaullistowskiego i wpływał na jego stanowisko w sprawach ustrojowych. Był jednym z prawników (obok Leona Noëla i Marcela Prélota), z którymi de Gaulle konsultował

wał już w latach 30.⁶⁷ Związki jego koncepcji z ideami de Gaulle'a widać natomiast w przemówieniu z Bayeux⁶⁸. Odrzucenie w referendum w 1946 r. konstytucji I Konstytuanty stanowiło dla Capitanta istotny argument dla podkreślenia roli i wagi ustrojowej referendum, przenosząc tym samym na grunt proponowanych rozwiązań myśli Carré de Malberga, którego był wielkim zwolennikiem i propagatorem. Zauważał bowiem, że naród może nie zgadzać się z partiami i że większość parlamentarna niekoniecznie odzwierciedla większość opinii w narodzie. Referendum stanowiło zatem w oczach Capitanta dobre narzędzie demokracji, umożliwiające opowiedzenie się za taką interpretacją suwerenności narodu, która nie przynależy już Izbie Deputowanych, ani żadnemu innemu organowi, lecz tylko i wyłącznie narodowi. W opozycji do I Konstytuanty, która przyjęła jednoizbowość parlamentu, Capitant był zwolennikiem bikameralizmu z izbą niższą pochodzącą z wyborów, drugą zaś izbą odzwierciedlającą najważniejsze siły gospodarcze i społeczne. Uważał, że demokracja francuska powinna być oparta na konstytucji republikańskiej zapewniającej gwarancję praw i podział władz. Na czele władzy wykonawczej stawiał prezydenta (choć nie wskazywał sposobu jego wyboru), niezależnego od partii politycznych, posiadającego prawo rozwiązania parlamentu, a także prawo inicjatywy ustawodawczej. Choć parlament stanowił trzon ustawodawstwa, rząd w celu skutecznego rządzenia powinien uczestniczyć w pracach legislacyjnych, albowiem dobrze dostrzega konieczność przeprowadzenia reform prawnych (widać załączek późniejszych istotnych uprawnień rządu w sferze prac legislacyjnych).

Michel Debré⁶⁹, uznawany za redaktora tekstu Konstytucji V Republiki, budował koncepcje ustrojowe w oparciu o reformy instytucjonalne. Nie był

treść przemówienia w Bayeux. Nieobecny we Francji w 1958 r. nie uczestniczył w pracach nad przygotowaniem Konstytucji V Republiki.

⁶⁷ Tekst *Reforma parlamentaryzmu*, [w:] K.M. Ujazdowski, *V Republika Francuska...*, op. cit., s. 163 i n. Jego koncepcja ustrojowa opierała się na wzmocnionej roli szefa rządu. Charakterystyczna dla jego rozważań idea powołania urzędu premiera była o tyle nowatorska prawnie, że w III Republice prezes Rady Ministrów był instytucją zwyczaju konstytucyjnego, którego status określono dopiero w połowie lat 30.

⁶⁸ Po odrzuceniu w referendum w 1946 r. konstytucji przedstawionej przez I Konstytuante Capitant opublikował tekst *Konstytucja demokratyczna. Konstytucja republikańska* (K.M. Ujazdowski, *V Republika Francuska...*, op. cit., s. 188 i n.), zdecydowanie krytyczny wobec przyjętych w konstytucji rozwiązań i propagujący inne mechanizmy, do których nawiązał de Gaulle w Bayeux.

⁶⁹ Był politykiem, ale także prawnikiem; bliskim współpracownikiem de Gaulle'a. W 1945 r. wszedł do jego gabinetu, gdzie odpowiadał za przygotowanie reform administracyjnych (z jego inspiracji powstała Państwowa Szkoła Administracji – renomowana ENA – l'École

zwolennikiem wprowadzenia we Francji modelu prezydenckiego na kształt rozwiązań amerykańskich, jednak widział potrzebę głowy państwa „z prawdziwego zdarzenia”, „zwornika instytucji” (*clef de voûtes*). Stał na stanowisku, że „w ramach systemu parlamentarnego normalne funkcjonowanie ustroju wymaga, aby rząd był powoływany i wspierany przez niezależną i szanowaną głowę państwa, znającą zakres swoich uprawnień, będącą w stanie zarządzić rozwiązanie izby pochodzącej z wyborów, zdolną w momentach decydujących dla narodu podejmować decyzje nadające kierunek losom państwa”. Poddając analizie francuskie życie parlamentarne i wykazując jego wady, proponował liczne remedia. Za niezwykle istotną, podważającą dotychczasową koncepcję nieograniczonej materii ustawowej, należy uznać myśl zmierzającą do ograniczenia domeny ustawowej do kwestii fundamentalnych, a zwiększenie uprawnień prawodawczych rządu⁷⁰.

2. Szczególny tryb uchwalenia Konstytucji V Republiki

2.1. Praktyka ustrojowa IV Republiki stanowiła porażkę idei opartej na systemie silnej egzekutywy, pozwoliła bowiem na ponowną ustrojową dominację parlamentu, potwierdzając obawy de Gaulle'a co do słabości konstytucji w zakresie konsekwentnego wprowadzania w życie polityki rządowej. I choć od połowy lat 50., w obliczu licznych wydarzeń, także na arenie międzynarodowej (wojna w Indochinach, weto Francji wobec Europejskiej Wspólnoty Obronnej, „zimna wojna”), dostrzegano konieczność reform, coraz bardziej widoczna kruchość systemu politycznego unicestwiła próby zmierzające nawet do istotnej nowelizacji ustawy zasadniczej⁷¹. Kres

Nationale d'Administration). Po odejściu de Gaulle'a w 1946 r. obnażał wady ustrojowe IV Republiki oraz prowadził kampanię na rzecz powrotu generała. Po powrocie de Gaulle'a do władzy w czerwcu 1958 r. został ministrem sprawiedliwości i kierował pracami nad projektem Konstytucji V Republiki. Jego koncepcje na kształt ustroju państwa zostały wyłożone w dokumencie opracowanym jeszcze w czasie wojny w ramach Comité Général d'Études wchodzącego w skład Résistance. W sierpniu 1958 r. Debré przedstawił przed Radą Stanu założenia projektu konstytucji V Republiki. Wystąpienie to traktowane jest obok przemówienia de Gaulle'a w Bayeux jako dokument założycielski V Republiki. Tłumaczenie wystąpień na język polski zob. K.M. Ujazdowski, *V Republika Francuska...*, op. cit., s. 145 i 225 i n.

⁷⁰ Zob. ibidem, s. 155.

⁷¹ Przeprowadzona w 1954 r. nowelizacja konstytucji nie miała, jak wspomniano, przełomowego znaczenia.

IV Republiki przyspieszyły wydarzenia w Algierze, gdzie 13 maja 1958 r., w rezultacie puczu wojskowego, utworzony został przez oficerów armii francuskiej Komitet Ocalenia Publicznego Algieru. Choć w Paryżu Zgromadzenie Narodowe udzieliło inwestytury rządowi Pierre'a Pflimlina, władza cywilna nie była w stanie stawić czoła zagrożeniu, a ryzyko obalenia ustroju przez armię stawało się coraz bardziej prawdopodobne. Jedyną osobą, która wydawała się być zdolną zażegnać kryzys był, pozostający w cieniu od niemal dwunastu lat, Charles de Gaulle. Wydarzenia potoczyły się wówczas bardzo szybko: 15 maja generał oświadczył, że jest gotów przyjąć władzę w Republice; 22 maja rebelianci rozszerzyli pucz na Korsykę i zagrozili desantem spadochroniarzy na Paryż; 27 maja de Gaulle zawiadomił, że rozpoczął procedurę przewidzianą dla utworzenia rządu republikańskiego; 28 maja premier Pflimlin podał się do dymisji; 29 maja prezydent René Coty powierzył generałowi misję utworzenia nowego rządu; 1 czerwca de Gaulle zdecydowaną większością głosów (329 głosów przeciw 224) otrzymał inwestyturę i został premierem⁷².

2.2. Dnia 3 czerwca 1958 r. przyjęto dwie ustawy, które zapoczątkowały dość osobliwy tryb uchwalenia Konstytucji V Republiki⁷³. Pierwsza przyznała rządowi de Gaulle'a specjalne pełnomocnictwa, dzięki którym mógł przez okres sześciu miesięcy wydawać – w celu poprawy ciężkiej sytuacji – akty prawne z mocą ustawy (*ordonance*). Istota drugiej ustawy – pt. „Ustawa konstytucyjna z 3 czerwca 1958 r. uchylająca czasowo postanowienia artykułu 90 Konstytucji”⁷⁴ dotyczyła dwóch zasadniczych kwestii: zmiany trybu nowelizacji Konstytucji IV Republiki oraz upoważnienia rządu do przygotowania nowej konstytucji. Rozwiązania przyjęte w tej ustawie wywołały wątpliwości zarówno w sferze proceduralnej, jak materialnej oraz przyczyniły się do podważania prawidłowości procesu uchwalenia Konstytucji V Republiki.

⁷² Zob. Ch. de Gaulle, *Przemówienie inauguracyjne przed Zgromadzeniem Narodowym, 1 czerwca 1958 r.*, [w:] K.M. Ujazdowski, *V Republika Francuska...*, op. cit., s. 219 i n.

⁷³ W literaturze polskiej zob. zwłaszcza J. Zakrzewska, *Tryb przygotowania i uchwalenia Konstytucji V Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r.*, [w:] *Tryb przygotowania i uchwalania konstytucji w wybranych krajach europejskich*, A. Gwiżdż (red.), Warszawa 1990; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, op. cit., s. 51–56; J. Wawrzyniak, *O niektórych osobliwościach Konstytucji V Republiki Francuskiej*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2014, nr. 22, s. 149 i n.

⁷⁴ *Loi constitutionnelle du 3 juin 1958 portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution*, JORF z 4 czerwca 1958 r., s. 5326. Zob. A. Jamróz, *Konstytucja V Republiki po 50 latach obowiązywania. Kilka refleksji*, *Prz. Sejm.* 2008, nr 6, s. 16; M. Duverger, *Constitutions et documents politiques*, Paris 1996, s. 208.

2.2.1. Proceduralna swoistość uchwalenia konstytucji na bazie wspomnianej ustawy konstytucyjnej polegała na tym, że opracowanie trybu nastąpiło w szczególny sposób – w drodze zmiany procedury nowelizacji Konstytucji z 1946 r., a nie w odrębnym trybie, właściwym dla uchwalenia nowej ustawy uzasadniczej. Przypomnienia wymaga, że tryb przeprowadzenia zmiany Konstytucji IV Republiki złożony był z kilku faz. Rozpocząło je podjęcie uchwały Zgromadzenia Narodowego określającej zamiar i potrzebę zmiany konstytucji oraz wskazującej przedmiot proponowanej nowelizacji. Przyjęcie takiej uchwały wymagało absolutnej większości głosów w dwóch czytaniach następujących w odstępie co najmniej trzech miesięcy, chyba że Rada Republiki na wniosek Zgromadzenia Narodowego podjęła identyczną uchwałę większością bezwzględną. Dopiero w następstwie takiej uchwały uruchamiano kolejne etapy określone w art. 90 konstytucji (prace ustawodawcze, głosowanie w izbach, referendum lub zatwierdzenie odpowiednią większością głosów przez Zgromadzenie Narodowe lub obie izby).

W świetle złożonej regulacji art. 90 główny cel de Gaulle'a, jakim było uchwalenie nowej ustawy zasadniczej, wydawał się trudny do zrealizowania, wręcz niemożliwy. Jak pisze W. Skrzydło, z pomocą przyszedł przypadek⁷⁵. De Gaulle sięgnął bowiem po niestosowaną dotychczas uchwałę Zgromadzenia Narodowego i Rady Republiki podjętą w 1955 r., wskazującą art. 90 konstytucji wśród przepisów przewidzianych do nowelizacji oraz dopuszczającą jej przeprowadzenie w kilku ustawach konstytucyjnych. Na tej właśnie podstawie rząd de Gaulle'a przedstawił projekt ustawy uchylającej art. 90 konstytucji z 1946 r. i upoważniającej rząd do przygotowania projektu konstytucji i poddania go pod referendum zatwierdzające. Ustawa ponadto nakładała na rząd obowiązek zasięgnięcia opinii Komitetu Konsultacyjnego (*comité consultatif*) złożonego z członków parlamentu oraz osobistości powołanych przez rząd⁷⁶, a następnie opinii Rady Stanu.

2.2.2. Działania rządu wzbudziły wątpliwości co do legalności sposobu uchwalenia konstytucji. Choć bowiem formalnie ustawa z 3 czerwca 1958 r. została przyjęta przez obie izby większością co najmniej trzech piątych głosów, czyli zgodnie z art. 90 ust. 6 Konstytucji z 1946 r., pytania dotyczyły możliwości

⁷⁵ Zob. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny...*, op. cit., s. 53.

⁷⁶ Członkowie parlamentu powołani w skład komitetu zostali wybrani przez odpowiednie komisje Zgromadzenia Narodowego (16 deputowanych) oraz Radę Republiki (10 senatorów); w skład komitetu weszło 13 osobistości powołanych przez rząd.

proceduralnego nawiązania do uchwały sprzed kilku lat. Nawet przyjęcie dopuszczalności takiego działania nie eliminowało innych dylematów. Podkreślano bowiem, że uchwała z 1955 r. miała na celu wyłącznie nowelizację przepisów konstytucji, nie zaś umożliwienie przygotowania i uchwalenia zupełnie nowej konstytucji. Wątpliwości te były tym silniejsze, że oparcie nowej procedury na pełnomocnictwach dla rządu zrywało całkowicie z ukształtowaną w dwóch poprzednich Republikach praktyką powierzania misji przygotowania ustawy zasadniczej ciału przedstawicielskiemu – Zgromadzeniu Narodowemu (konstytuancie), stanowiącemu emanację woli narodu⁷⁷.

Niewątpliwe uproszczenie procedury uchwalenia Konstytucji V Republiki pociągało za sobą wątpliwości co do legalności materii ustawy konstytucyjnej, istotnej ze względu na związanie rządu przygotowującego projekt konstytucji podstawowymi zasadami ustrojowymi, mającymi stanowić fundamenty nowych rozwiązań konstytucyjnych. Ustawa określiła je w sposób następujący:

- źródłem władzy jest jedynie głosowanie powszechne; władza ustawodawcza i władza wykonawcza pochodzą z głosowania powszechnego, bądź z instancji wybranych w wyborach powszechnych;
- władza wykonawcza i władza ustawodawcza winny być skutecznie rozdzielone w taki sposób, aby rząd i parlament wykonywały pełnię swych funkcji każdy we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność;
- rząd będzie odpowiedzialny przed parlamentem;
- władza sądownicza powinna być niezależna, tak, aby móc zagwarantować przestrzeganie podstawowych wolności określonych w preambule do Konstytucji z 1946 r. oraz w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., do której się odwołuje;
- Konstytucja powinna umożliwić zorganizowanie relacji między Republiką a ludami z nią stowarzyszonymi⁷⁸.

⁷⁷ Upoważnienie zawarte w ustawie konstytucyjnej z 3 czerwca 1958 r. P. Pactet, F. Melin-Soucranian postrzegali jako nieuprawnioną delegację uprawnień konstytuandy dla rządu, *Droit constitutionnel*, Paris 2004, s. 314–315. C. Leclercq zwracał natomiast uwagę, że de Gaulle musiał pominąć mandatariuszy, aby istotnie zreformować ustrój i wzmocnić egzekutywę. Uchwalenie ustawy konstytucyjnej z 3 czerwca 1958 r. nazywał „sztuczką prawniczą”. *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1984, s. 391, cyt. za A. Jamróz, *Konstytucja V Republiki...*, op. cit., s. 17.

⁷⁸ Przyjęcie tak sformułowanych zasad stanowiło wyraz pewnego kompromisu między zwolennikami zrjonalizowanego ustroju parlamentarnego, a koncepcją de Gaulle’a, sterującą ku stworzeniu silnej egzekutywy, usytuowanej z tytułu swego pochodzenia ponad wpływami partii politycznych. S. Sur, *La vie politique en France sous la Ve République*,

2.2.3. W praktyce przygotowanie konstytucji przebiegło w kilku – niezwykle szybkich – etapach: prace prowadziła najpierw grupa robocza pod przewodnictwem Michela Debrégo, ówczesnego ministra sprawiedliwości. Następnie Komitet Międzyresortowy z de Gaullem na czele i Debré w roli sprawozdawcy, czterema ministrami stanu, wiceprzewodniczącym Rady Stanu i dorywczo ministrami jako członkami, uchwalił pierwszy projekt. W kolejnym etapie Rada Gabinetowa pod przewodnictwem de Gaulle’a, po trzech dniach obrad przyjęła tekst, który został przekazany Konsultacyjnemu Komitetowi Konstytucyjnemu (Komitet zgłosił zastrzeżenia do 58 z 78 artykułów, nie odbiegały one od podstawowych założeń projektu, dotyczyły głównie stosunków Francji z ludnością spoza metropolii). W następnym etapie opinię wydała Rada Stanu (choć wniosła sporo poprawek, nie naruszyły one meritum rządowego).

Po ostatecznym rozpatrzeniu projektu przez grupę roboczą i Komitet Międzyresortowy, 3 września 1958 r. Rada Ministrów uchwaliła konstytucję. Przygotowany w ten sposób tekst został poddany ogólnonarodowemu referendum, które odbyło się 8 września i w wyniku którego zdecydowaną większością głosów został zaaprobowany przez naród⁷⁹ i promulgowany przez prezydenta 4 października 1958 r. jako Konstytucja V Republiki. Jej ogłoszenie nastąpiło w *Journal Officiel de la République française* Nr 243 z 5 października 1958 r.

2.2.4. W literaturze przedmiotu mówi się o niezwykłości sposobu przygotowania i uchwalenia Konstytucji V Republiki, która wyrażała się w tym, komu powierzono opracowanie nowej ustawy zasadniczej, w jaki sposób tego dokonano oraz jaki był stosunek do materiałów z prac nad przygotowaniem konstytucji⁸⁰. Procedura, w której wiodącą rolę w procesie opracowania konstytucji powierzono egzekutywie, zasadniczo odbiegała od ukształtowanej i przyjętej powszechnie w III i IV Republice Francuskiej zasady „suwerenności parlamentu”, opierającej się na przekonaniu deputowanych, że izba, której byli członkami stanowi emanację suwerennego narodu, a to legitymuje ich do

Paris 1977, s. 13, cyt. za A. Jamróz, *Przemiany ustrojowo-polityczne Francji (1958–1988)*, Białystok 1991, s. 13.

⁷⁹ Frekwencja wyniosła 85%; 17,7 mln głosów oddano „za”, a 4,5 mln głosów „przeciw” konstytucji, co dało niemal 80% wobec 20% w stosunku do oddanych głosów.

⁸⁰ Zob. J. Zakrzewska, *Tryb przygotowania i uchwalenia...*, op. cit., s. 88; J. Wawrzyniak, *O niektórych osobliwościach...*, op. cit., s. 149.

wykonywania suwerenności w sposób bezpośredni i trwałe. Takie przekonanie prowadziło z kolei do swoistej degradacji rządu przez parlament. Izba Deputowanych czy Zgromadzenie Narodowe uważały się za suwerenne i traktowały ministrów jako swoich podległych, co sprawiło, że nie zaakceptowały nigdy tego, że rząd powinien być organem kierującym swoimi pracami⁸¹.

W obliczu historycznych doświadczeń poprzednich republik oraz wobec kryzysu politycznego, jaki przyspieszył powrót de Gaulle'a do władzy, nie budzi zdziwienia, że dokonanie głębokiej reformy ustrojowej generał wiązał ze wzmocnieniem egzekutywy, czemu miało sprzyjać uzyskanie uprawnień konstytuancy. Głównym aktorem prac był zatem rząd, a poza podstawowymi założeniami konstytucji wyłożonymi przez de Gaulle'a i ujętymi w postaci ogólnych zasad w ustawie konstytucyjnej z 3 czerwca 1958 r., prace toczone się w ramach rządu, oraz Rady Stanu były tajne. Jedynie faza konsultacyjna po przekazaniu projektu Komitetowi Konsultacyjnemu miała charakter częściowo publiczny (jego opinie zostały przedstawione publicznie z półtorarocznym opóźnieniem). Publikacja większości dokumentów nastąpiła zaś dopiero w 1987 r. i dopiero na tej podstawie można było odtworzyć tok prac konstytucyjnych, czy skład poszczególnych grup ekspertów⁸². Uwagę zwraca też nieznaną dotychczasowej praktyce konstytucyjnej tempo, w jakim toczyły się prace. Rozpoczęte w pierwszej połowie czerwca, doprowadziły do przyjęcia konstytucji w referendum już na początku października tego samego roku (dla porównania – podwaliny ustrojowe III Republiki poprzedziły debaty z lat 1871–1875, zaś Konstytucja IV Republiki wyrastała na gruncie przemian zapoczątkowanych latem 1944 i uwiecznionych uchwaleniem ustawy zasadniczej w 1946⁸³).

W obliczu wątpliwości związanych z trybem uchwalenia konstytucji niezwykle istotne znaczenie miało wykorzystanie instytucji referendum jako

⁸¹ Zob. A. Jamróz, *Konstytucja V Republiki...*, op. cit., s. 17–18 w nawiązaniu do F. Goguela i A. Grossera, *La politique en France*, Paris 1975, s. 32.

⁸² Zob. F. Luchaire, D. Maus (red.), *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958. Comité National chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République*, Paris 1987 (t. I), 1988 (t. II), 1990 (t. III); zob. także D. Maus, L. Favoreu, J.-L. Parodi (red.), *L'écriture de la Constitution de 1958 : actes du colloque du XXX^e anniversaire, Aix-en-Provence 8, 9, 10 septembre 1988*, Paris 1992.

⁸³ Zob. D. Maus, *Comment est née la Constitution de la V République*, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-de-1958-en-20-questions/comment-est-nee-la-constitution-de-la-ve-republique.16621.html>.

instrumentu potwierdzającego działania rządu i wyrażającego społeczną legitymizację nowego ustroju. Znaczenie to de Gaulle wyraził w przemówieniu z Bayeux, a nawiązał do niego w przemówieniu wygłoszonym na Placu Republiki 4 września 1958 r., w którym przedstawił zarysy nowej ustawy zasadniczej⁸⁴. Wyniki głosowania i zdecydowana aprobata narodu stanowiły dla de Gaulle'a wyraz szerokiego i ponadpartyjnego poparcia nie tylko dla nowej konstytucji, ale także osobistego zaufania większości obywateli⁸⁵.

2.2. Tekst konstytucji był wynikiem kompromisu, toteż nie wszystkie idee de Gaulle'a i jego najbliższych współpracowników zostały ujęte w formie przedstawionej wcześniej. Bez wątplenia udało się jednak stworzyć autorem podstawy ustroju państwa opartego na republikańskich tradycjach i systemie parlamentarnym z dwuizbowym parlamentem oraz klasycznymi instytucjami tego systemu, jak wotum zaufania, możliwość wyrażenia rządowi wotum nieufności, czy prawo prezydenta do rozwiązania parlamentu. Osobliwością przyjętych rozwiązań była natomiast szczególna pozycja egzekutywy z silną władzą prezydenta oraz mocną pozycją rządu, co stało się przedmiotem krytyki niektórych środowisk⁸⁶. Wzmocnienie egzekutywy kosztem parlamentu miała zapewnić ścisła separacja władz; jej wyrazem stała się też zmiana znaczenia ustawy w systemie źródeł prawa poprzez znaczne ograniczenie zakresu przedmiotowego na rzecz prawodawstwa rządowego. Osłabieniu pozycji ustawy sprzyjała także instytucjonalna kontrola

⁸⁴ Zob. *Przemówienie wygłoszone na Placu Republiki w dniu 4 września 1958 r.*, tłum. K.M. Ujazdowski, [w:] *V Republika Francuska...*, op. cit., s. 251.

⁸⁵ Zob. Ł. Jakubiak, *Referendum jako narzędzie...*, op. cit., s. 95. Autor wskazuje na plebiscytarne cechy referendum z 1958 r. i zauważa, że Francuzi mieli się wypowiedzieć na temat konstytucji, która była wprawdzie wyrazem szerszego kompromisu politycznego, ale jednak stanowiła odbicie przede wszystkim gaullistowskich koncepcji ustrojowych.

⁸⁶ Konstytucja, pomimo powszechnej społecznej akceptacji, spotkała się także z krytyką, zwłaszcza środowisk lewicowych oraz niektórych przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego. Zarzucano jej, że została skrojona na miarę jednego człowieka, gdyż u jej podstaw legły zasady ustrojowe głoszone wielokrotnie przez de Gaulle'a. Wskazywano na jej antyparlamentarny charakter. Twierdzono także, że jest to najgorzej zredagowany tekst w całej historii francuskiego konstytucjonalizmu. Zob. M. Duverger, *Les institutions de la cinquième République*, *Revue Française de Science Politique* 1959, nr 1, s. 101; G. Burdeau, *La conception du pouvoir selon la Constitution du 4 octobre 1958*, *Revue Française de Science Politique* 1959, nr 1, s. 88; J. Georgel, *Critiques et réformes des constitutions de la République*, Paris 1960, t. 2, s. 47. Zob. także W. Skrzydło, *Geneza i społeczna istota V Republiki*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1963, r. 25, z. 1.

konstytucyjności ustaw dokonywana prewencyjnie (przed promulgacją) przez Radę Konstytucyjną. Miała ona jednak służyć zwłaszcza ochronie kompetencji egzekutywy⁸⁷.

C. Zmiany Konstytucji V Republiki (faktografia, typologia, klasyfikacja)

1. Konstytucja w wersji uchwalonej w 1958 r. składała się z preambuły nawiązującej *expressis verbis* do Deklaracji z 1789 r. oraz wstępu do Konstytucji z 1946 r., zawierała ponadto piętnaście rozdziałów i 92 artykuły, z których w ciągu następnych lat kilka zostało uchylonych, pojawiły się nowe, a wiele przepisów w sposób istotny zmieniło swoją treść⁸⁸. Wielokrotne nowelizacje (w latach 1962–1976 przeprowadzono je pięć razy, kolejnych dziewiętnaście w latach 1992–2008) dały podstawę do różnorodnych klasyfikacji tego procesu⁸⁹. Ze względu na materię, której dotyczyły zmiany, wyróżnia się w doktrynie:

A. Zmiany związane z funkcjonowaniem instytucji – władz publicznych (dotyczące kompetencji, zakresu działania, relacji pomiędzy poszczególnymi władzami itp.):

- Dotyczące sesji parlamentarnych (w 1963 r. zmiana poświęcona terminom sesji parlamentarnych, a w 1995 r. zmieniająca system obrad

⁸⁷ Zob. K.J. Kaleta, *Pół wieku konstytucji V Republiki Francuskiej*, PiP 2008 nr 11, s. 20 i n.; J. Szymanek, *Aksjologia konstytucji V Republiki Francuskiej*, Prz. Sejm. 2008, nr 6 (89), s. 35 i n.

⁸⁸ Stan ten odzwierciedlają kolejne tłumaczenia Konstytucji z 1958 r. na język polski: J. Stembrowicza [w:] *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej i Francji*, A. Burda, M. Rybicki (red.), Wrocław 1971; Z. Jarosza, *Konstytucja V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1997; W. Skrzydły, *Konstytucja Francji*, Warszawa 2000, idem, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja_pol_010711.pdf; K.M. Ujazdowskiego, [w:] *V Republika Francuska...*, op. cit.; J. Szymanka, *Konstytucja V Republiki Francuskiej*, Warszawa 2011. Wykaz ustaw o zmianie konstytucji zob. w aneksie.

⁸⁹ Zob. K. Kubuj, *Europeizacja konstytucji...*, op. cit., s. 95–96 na podstawie G. Drago, *La loi sous la Ve République. Un essai de typologie*, [w:] *Les 50 ans de la Constitution*, D. Chagnollaud (red.), Paris 2008, s. 230–231; M. Fekl, *Les révisions de la Constitution: stabilité et réformes de la norme fondamentale*, Les Petites Affiches nr 138, 10 lipca 2008, s. 43 i n. W literaturze polskiej także J. Szymanek, *Bilans francuskich reform konstytucyjnych*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, S. Bożyk (red.), Białystok 2013, s. 307.

- parlamentu z dwóch sesji do jednej sesji zwyczajnej trwającej od października do czerwca);
- Dotyczące sposobu występowania z wnioskiem do Rady Konstytucyjnej (krąg podmiotów uprawnionych do przedstawiania wniosków został poszerzony o grupy parlamentarzystów, odpowiednio: w 1974 r. w zakresie ustaw, a w 1992 r. w zakresie zobowiązań międzynarodowych);
 - Dotyczące wyborów na urząd prezydenta (w 1962 r. wprowadzająca zasadę powszechnych wyborów prezydenckich, w 1976 r. regulująca kwestie opróżnienia urzędu prezydenta lub wystąpienia przeszkody w jego sprawowaniu);
 - Reformująca Najwyższą Radę Sądownictwa oraz tworząca Trybunał Sprawiedliwości Republiki właściwy dla rozstrzygania o odpowiedzialności karnej członków rządu za czyny popełnione w toku wykonywania swych funkcji (1993 r.); reformująca system odpowiedzialności prezydenta Republiki (2007 r.);
 - Dotycząca roli parlamentu w zakresie uchwalania ustaw o finansowaniu ubezpieczeń społecznych (1996 r.);
 - Zmieniająca długość kadencji prezydenta z siedmiu do pięciu lat (2000 r.);
 - Dotycząca decentralizacji Republiki (2003 r.);
 - Poświęcona przyszłości Nowej Kaledonii (terytorium zamorskiego Francji) oraz organom wyborczym tam działającym (1998 r. oraz 2007 r.);
 - Dotycząca modernizacji instytucji (2008 r.).
- B. Zmiany tzw. *substantielles*, dotyczące zasad konstytucyjnych i praw podstawowych:
- Dotycząca prawa azylu (1993);
 - Rozszerzająca zakres referendum o nowe dziedziny – reformy dotyczące polityki gospodarczej i społecznej narodu oraz służb publicznych uczestniczących w jej realizacji (1995);
 - Dotycząca parytetu w wyborach na różnych szczeblach (1999);
 - Wynikająca z konieczności wprowadzenia do wewnętrznego porządku prawnego europejskiego nakazu aresztowania (2003);
 - Poświęcona decentralizacji Republiki i w ramach tego swobodnemu administrowaniu (*libre administration*) samorządu terytorialnego (2003);
 - Wprowadzająca do preambuły Kartę Środowiska Naturalnego z 2004 r. (2005);
 - Wprowadzająca zakaz kary śmierci (2007).

C. Zmiany wynikające z wiążących Francję zobowiązań międzynarodowych:

- Dotycząca Traktatu z Maastricht (1992);
- Dotycząca prawa azylu i konieczności dostosowania prawa wewnętrznego do umów z Schengen (1993);
- Dotycząca Traktatu z Amsterdamu (1999);
- Dotycząca Traktatu ustanawiającego Międzynarodowy Trybunał Karny (1999);
- Dotycząca europejskiego nakazu aresztowania (2003);
- Dotycząca Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (2005); nie weszła w życie na skutek fiaska referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu;
- Dotycząca Traktatu z Lizbony (2008).

Na przestrzeni kilkudziesięciu lat przygotowano szereg innych, niekiedy bardzo istotnych projektów nowelizacji Konstytucji V Republiki, które nie zostały uchwalone. Będzie o nich mowa w dalszej części wywodu.

2. Rozważania na temat materii poszczególnych nowelizacji nie mieszczą się w granicach tego opracowania. Warto jednak zwrócić uwagę, że oprócz zmian drobnych, o charakterze niejako technicznym (jak np. z 1963 r. dotycząca terminów otwarcia i zamknięcia sesji parlamentarnych, czy z 1976 r. precyzująca zakres działań Rady Konstytucyjnej do podejmowania środków niezbędnych w razie śmierci kandydata na urząd prezydenta) szczególne znaczenie miały te reformy, które znacząco zmodyfikowały system rządów, a zwłaszcza rozkład sił między władzami. Należą do nich przede wszystkim: reforma z 1962 r. dotycząca wyboru prezydenta Republiki w wyborach powszechnych i bezpośrednich; zmiana z 1974 r., która rozszerzając krąg wnioskodawców przed Radą Konstytucyjną otworzyła opozycji możliwość kierowania wniosków o kontrolę konstytucyjności ustaw, a w konsekwencji przyczyniła się do wzmocnienia kontroli władzy wykonawczej i jej większości; reforma z 2000 r., która poprzez zmianę długości kadencji głowy państwa z siedmiu do pięciu lat, jeszcze bardziej podkreśliła prezydenccjalizację systemu i brak równowagi w relacjach wewnątrz władzy wykonawczej. Szczególny blok stanowią zmiany związane z koniecznością dostosowania ustawy zasadniczej do wymogów wynikających z wiążących Francję zobowiązań międzynarodowych. Wyjątkowy charakter miała ostatnia nowelizacja, dokonana w 2008 r. W przeciwieństwie do większości poprzednich ustaw konstytucyjnych zmieniających konstytucję w sposób fragmentaryczny, odnoszących się do pojedynczych – choć często niezmiernie ważnych

– kwestii⁹⁰, reforma z 2008 r. stanowiła kompleksową modernizację instytucji V Republiki⁹¹. Liczne zmiany treści przepisów konstytucji (czasem nawet całych rozdziałów), prowadziły niekiedy do zmiany charakteru prawa lub instytucji, którą normowała⁹².

Nawiązując do debat, jakie toczono wokół kolejnych zmian, należy zauważyć, iż silne tendencje reformistyczne i przeobrażenia zmierzające do poprawy równowagi instytucjonalnej oraz zwiększenia gwarancji w sferze ochrony praw i wolności nie zmieniły fundamentów ustroju. Nowelizowanie konstytucji stanowiące trwałe element francuskiej praktyki ustrojowej, nadaje temu procesowi ewolucyjny charakter, z wyraźną tendencją do utrzymania ustroju w ramach zasad V Republiki⁹³.

3. Mając na względzie czysto formalny aspekt zmiany konstytucji, odnotowuje się następujące modyfikacje treści⁹⁴:

- pierwotny tekst konstytucji liczył 92 artykuły⁹⁵;

⁹⁰ Krytycznie na temat zmian fragmentarycznych zob. D. G. Lavroff, *De l'abus des réformes: réflexions sur le révisionnisme constitutionnel*, RFDC 2008, numéro hors-série, s. 55 i n.

⁹¹ Na ten temat także w rozdziale IV pkt B. 2.1.

⁹² Tytułem przykładu warto wskazać na istotną zmianę instytucji kontroli konstytucyjności, która pierwotnie miała charakter wyłącznie prewencyjny i służyła ochronie podziału kompetencji pomiędzy legislatywę a egzekutywę. W wyniku kolejnych reform oraz praktyki orzeczniczej Rady Konstytucyjnej, kontrola konstytucyjności nabrała znaczenia w zakresie ochrony praw i wolności jednostki, co przypieczętowała reforma z 2008 r. wprowadzająca instytucję pytań sądów o ocenę konstytucyjności aktów normatywnych (ich przepisów) stanowiących podstawę rozstrzygnięć w konkretnych sprawach (tzw. *question prioritaire de constitutionnalité*).

⁹³ Jak zauważa M. Kruk, celem przyznawania republikom atrybutu w postaci numeru jest nie tylko porządkowanie ich w kolejności powstawania, ale wiąże się z intencją odcinania od wcześniejszego systemu politycznego. Zob. *V czy VI Republika? Rozważania wstępne o kierunku zmian konstytucji francuskiej i ich znaczeniu dla doktryny polskiej*, Prz. Sejm. 2008, nr 6, s. 183; *La VI^e République?*, RDP 2002, nr specjalny 1–2 J. Robert (red.); H. Roussillon, *Le mythe de la «VI^e République»*, [w:] *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet...*, op. cit., s. 391 i n. Postulaty zastąpienia V kolejną VI Republiką są często obecne w dyskursie politycznym, zwłaszcza w okresach kampanii wyborczych. Zob. np. A. Corlay, *Election présidentielle: V^e ou VI^e République?* *Le Monde* 5.04.2017, http://www.lemonde.fr/election-presidentielle-2017/article/2017/04/05/election-presidentielle-ve-ou-vie-republique_5106574_4854003.html

⁹⁴ Zob. J. Massot, *Les 24 révisions formelles de la Constitution de 1958*, [w:] *Les mutations constitutionnelles*, Actes de la journée d'étude du 5 avril 2013, Société de législation comparée, Paris 2013, s. 105; G. Carcassonne, M. Guillaume, *La Constitution introduite et commentée*, Paris 2016, s. 410–411.

⁹⁵ Art. 93 został dodany ustawą konstytucyjną z 27 lipca 1993 r. Ustawa konstytucyjna z 4 sierpnia 1995 r., uchylając w zasadzie cały rozdział XVII, zachowała merytoryczną

- 30 artykułów nie podlegało modyfikacjom (artykuły: 8, 9, 10, 14, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 27, 29, 31, 32, 33, 36, 37, 40, 50, 52, 53, 55, 57, 58, 59, 63, 64, 66, 75);
- 47 artykułów zostało poddanych zmianom różnego rodzaju (jeden raz nowelizowane były następujące artykuły: 5, 12, 13, 16, 17, 18, 24, 25, 26, 35, 38, 41–47, 51, 54, 56, 61, 62, 67, 69, 70, 71, 72, 88, 89; dwukrotnie zmieniano artykuły: 2, 3, 4, 11, 28, 48, 49, 65, 68, 73, 74; trzykrotnie artykuły: 1, 6, 7, 39, 60, zaś art. 34 cztery razy);
- 15 artykułów zostało uchylonych (art. 76–87, 90–92);
- wznowiono 3 artykuły (76, 77 i 87);
- dodano 28 nowych artykułów (34-1, 37-1, 47-1, 47-2, 50-1, 51-1, 51-2, 53-1, 53-2, 61-1, 66-1, 68-1, 68-2, 68-3, 71-1, 72-1, 72-2, 72-3, 72-4, 74-1, 75-1, 88-1, 88-2, 88-3, 88-4, 88-5, 88-6 i 88-7), z czego kilka podlegało już nowelizacji (47-1, 72-3, 74-1, 88-1 do 88-5);
- choć konstytucja liczy obecnie 108 artykułów, rozpoczyna ją art. 1 a kończy art. 89; w drodze bowiem licznych zmian niektóre przepisy zostały uchylone, ale dodano też wiele nowych artykułów, które uzyskiwały numery jak np. 34-1, 47-1, 47-2 itp. (wykaz powyżej)⁹⁶.

D. Wnioski

Dzieje francuskiego konstytucjonalizmu dobrze można podsumować przywołując pogląd Mirosława Wyrzykowskiego, iż historia kształtuje rozwiązania ustrojowe przy czym jest to zarówno „dziedzictwo historii” współokreślające w sposób zasadniczy świadomość historyczną wyznaczającą ramy dyskusji o rozwiązaniach ustrojowych, jak i historia rozumiana jako doświadczenie bezpośrednio poprzedzające zmiany ustrojowe. W tym kontekście treść

treść przepisu art. 93 ust. 2, umieszczając go – jako art. 68-3 – w rozdziale X. Zob. Z. Jarosz, *Konstytucja V Republiki Francuskiej*, op. cit., s. 102.

⁹⁶ W literaturze przedmiotu ten specyficzny sposób modyfikowania tekstu konstytucji poprzez dodawanie kolejnych artykułów numerowanych np. 34-1, 88-1 itp., zapoczątkowany w 1992 r. wprowadzeniem przepisów poświęconych Unii Europejskiej, zwany jest metodą *révision-adjonction* (zmiana-dodawanie), poddawaną krytyce jako wprowadzającą nieład normatywny (*désordre normatif*) tekstu konstytucji. Zob. L. Guilloud, *Les révisions constitutionnelles induites par l'intégration européenne: l'introduction du désordre normatif dans la Constitution de 1958, Contribution au VII^e Congrès de l'AFDC*, 2008, www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC1/GuilloudTXT.pdf. Taki sposób uzupełniania konstytucji stosowany był również w odniesieniu do innych zagadnień.

każdej nowo uchwalonej konstytucji jest w znacznym stopniu „krzywym zwierciadłem historycznym”⁹⁷. Konstytucja z 1958 r. nie została oderwana od doświadczeń poprzednich okresów⁹⁸. Odzwierciedlają to podejmowane w doktrynie próby identyfikowania ustroju politycznego V Republiki w nawiązaniu do ustrojów czasów wcześniejszych, prowadząc w efekcie do swoistej dysharmonii w ich kwalifikowaniu: konsularny, orleainistyczny, bonapartowski, półprezydencki, senatorialny, monarchiczny, parlamentarny czy nawet dyktatorski⁹⁹.

Warto także zauważyć, że w zamierzeniu twórców Konstytucja V Republiki nie była konstytucją pełną, co wyrażało odwołanie się w niej do Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. oraz do Preambuły do Konstytucji z 1946 r. W tym znaczeniu, zdaniem Jeana Gicquela konstytucja jako blok norm miała być „eklektycznym kompromisem między tradycją a wymogami współczesności, a przy tym sprzyjać ewolucji ustroju i prawa”¹⁰⁰. Ewolucyjności ustroju służyły też nieostre konstytucyjne sformułowania umożliwiające różnorodną interpretację przepisów. Praktyka pokazała, że zabieg ten dał sposobność funkcjonowania instytucji ustrojowych oraz najwyższych organów państwowych w różnych okolicznościach politycznych – zarówno w okresie prezydentury jednorodnej z rządem, jak i wtedy, gdy prezydent

⁹⁷ Zob. M. Wyrzykowski, *Konstytucja negocjacji i kompromisu*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszewi*, op. cit., s. 224.

⁹⁸ Zob. F. Saint-Bonnet, *Les ascendances inopinées de la V^e République*, [w:] *1958–2008 Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, B. Mathieu (red.), Paris 2008, s. 82.

⁹⁹ Zob. D. Rousseau, *La Ve République se meurt, vive la démocratie*, Paris 2007, s. 141. Po pięćdziesięciu latach obowiązywania konstytucji autor konstatawał, że o ile bez wątpienia ustrój polityczny V Republiki nie ma charakteru dyktatury, nadal jest niejednoznaczny. Wydaje się, że po sześćdziesięciu latach uwaga ta nie straciła na aktualności, albowiem V Republika wciąż odbiega od klasycznych ustrojów państw współczesnych.

¹⁰⁰ J. Gicquel, *Essai de la pratique de la V^{ème} République. Bilan d'un Septennat*, Paris 1968, s. 21, cyt. za A. Sulikowski, *Konstytucja...*, op. cit., s. 56. Nie wnikając w materię przyjętych w konstytucji rozwiązań można posłużyć się konkluzją J. Szymanka, który nawiązując do J. Toucharda (*Histoires des idées politiques*, Paris 1959) konstatuje, że Konstytucja V Republiki nie była przypadkowo zerwanym owocem z drzewa wiadomości. Wręcz przeciwnie, była założoną, świadomie zaplanowaną próbą gruntownej restauracji państwa (tak M. Lascombe, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, Paris 2010, s. 19). Zob. J. Szymanek, *Filozofia ustroju politycznego w konstytucji V Republiki Francuskiej*, [w:] *Ustrój polityczny Francji współczesnej*, J. Szymanek (red.), op. cit., s. 26.

musiał współpracować z nieprzychylną mu większością parlamentarną (tzw. *cohabitation* – koabitacja)¹⁰¹.

Praktykę ustrojową poprzedzającą Konstytucję z 1958 r. charakteryzowała skrajność polegająca na częstej wymianie ustaw zasadniczych na nowe, co świadczyło o swoistej *discontinuité constitutionnelle* (dyskontynuacji konstytucyjnej)¹⁰². W V Republice mówi się o innej skrajności – bardzo licznych zmianach wciąż tej samej ustawy¹⁰³. Te dwa różnorodne procesy skłaniają do formułowania poglądów o przejściu od niestabilności konstytucyjnej do niestabilności konstytucji¹⁰⁴, bądź do podkreślania jej elastyczności (*souplesse*) polegającej na dostosowywaniu do zróżnicowanych warunków politycznych i społecznych¹⁰⁵. Analiza proceduralnych czynników warunkujących proces zmiany francuskiej ustawy zasadniczej zmierzać będzie do wychwycenia prawidłowości pozwalających ukazać ową faktyczną elastyczność w powiązaniu z formalną sztywnością (*rigidité*).

¹⁰¹ Na temat ustroju V Republiki Francuskiej w literaturze polskiej zob. zwłaszcza: E. Gdulewicz, *System konstytucyjny Francji*, Warszawa 2000; eadem, *Parlament a rząd w V Republice Francuskiej. Sfera ustawodawcza*, Lublin 1990; A. Jamróz, *Przemiany ustrojowo-polityczne współczesnej Francji*, Białystok 1991; Ł. Jakubiak, *Koabitacja w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Kraków 2010; E. Popławska, *Instytucja prezydenta...*, op. cit.; W. Skrzydło, *Istota przemian polityczno-ustrojowych powojennej Francji. IV i V Republika*, Lublin 1963; idem, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1990; Wiesław Skrzydło *o ustroju politycznym Francji. Prace wybrane*, E. Gdulewicz (red.), Lublin 2009; J. Szymanek (red.), *Ustrój polityczny Francji współczesnej*, op. cit.; K.M. Ujazdowski, *Geneza i tożsamość...*, op. cit.; idem, *V Republika Francuska. Idee...*, op. cit.; J. Zakrzewska, *Spór o parlament w konstytucjach Francji i Włoch po drugiej wojnie światowej*, Warszawa 1961; specjalne wydanie Przeglądu Sejmowego – z 2008 r., nr 6 (89); M. Granat, K. Wojtyczek (red.), *50 lat Konstytucji...*, op. cit.

¹⁰² Sformułowanie zaczerpnięte od G. Vedela, *Discontinuité du droit constitutionnel et continuité du droit administratif: le rôle du juge*, [w:] *Le juge et le droit public, Mélanges offerts à M. Waline*, t. II, Paris 1974.

¹⁰³ Zob. M. Granat, *Zakres zmian...*, op. cit., s. 286.

¹⁰⁴ Zob. D.-G. Lavroff, *La crise de la Constitution française*, [w:] *En hommage à Francis Delpéré. Itinéraire d'un constitutionnaliste*, Bruxelles–Paris 2007, s. 761.

¹⁰⁵ Zob. J. Szymanek, *Souple ou ouverte? Rzecz o konstytucji V Republiki*, [w:] *50 lat Konstytucji...*, M. Granat, K. Wojtyczek (red.), op. cit., s. 9 i n.; idem, *Zagadnienie „otwarłości” konstytucji V Republiki Francuskiej*, PiP 2010 nr. 10, s. 47 i n.

Charakter i struktura norm Konstytucji V Republiki

A. Uwagi ogólne

1. Rozważania pomieszczone w niniejszej monografii dotyczą konstytucji w znaczeniu, jakie ukształtowało się na przełomie XVIII i XIX w., zostało przyjęte w latach późniejszych i jest powszechnie uznawane w czasach współczesnych. Chodzi o akt normatywny o najwyższej mocy prawnej w państwie, zawierający regulacje określające zasady organizacji państwa, podmiot władzy oraz sposoby sprawowania przezeń władzy, cele i zadania państwa, podstawowe prawa, wolności i obowiązki jednostki oraz postanowienia dotyczące trybu zmiany swoich norm¹. Konstytucję V Republiki postrzegamy zatem jako dokument przyjęty przez ustrojodawcę w formie aktu normatywnego o najwyższej mocy prawnej, określonej treści i określonej (złożonej) strukturze wewnętrznej².

¹ Zob. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 52. Koncepcja ta łączy w sobie elementy materialny oraz formalny, czego wyrazem jest ujęcie określonej treści (materii konstytucyjnej) w szczególnej formie (akcie normatywnym).

² Zob. M. Troper, *Constitution*, [w:] *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris 1993. W doktrynie prawa francuskiego wskazuje się także inne koncepcje konstytucji, np. O. Beaud wyróżnia koncepcję instytucjonalną, która znaczenie konstytucji wiąże z określeniem przez nią ustroju politycznego lub systemu rządów (*un régime politique ou système de gouvernement*), *Constitution et droit constitutionnel*, [w:] *Dictionnaire de culture juridique*, D. Alland, S. Rials, Paris 2003, s. 133. Istotne miejsce w doktrynie zajmują teorie odmawiające ograniczenia konstytucji do norm prawa pisanego. Wymowna jest koncepcja P. Avrila, który konstytucji pisanej przeciwstawia konstytucję rzeczywistą, rozumianą jako niepisane reguły polityczne wpływające na sposób zarządzania państwem, *Les conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit politique*, Paris 1997. Koncepcja ta nawiązuje do teorii zwyczaju konstytucyjnego wskazującego na niepisane zasady prawa konstytucyjnego, wywodzące się z praktyki i historii konstytucyjnej (zob. R. Capitain, *La coutume constitutionnelle*, RDP 1979, s. 962). Zob. także P. Bastid, *L'idée de Constitution*, Paris 1985.

Z teoretycznego punktu widzenia z powyższą definicją wiąże się konstatacja, że konstytucja stanowi zbiór norm prawnych – zarówno tych wyrażonych wprost w jej tekście, jak i tych, które wywodzą się z przepisów konstytucji w drodze wykładni. Normy konstytucji tworzą zatem system, niezależnie od tego, że konstytucja nie jest pozbawiona luk, ani nie jest systemem zamkniętym. Może bowiem odsyłać do innych norm społecznego zachowania niż normy prawne, bądź do norm i zasad zawartych w aktach prawnych zewnętrznych wobec niej³.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że rozumienie konstytucji jako określonego systemu norm prawnych implikuje, iż wszystkie jej normy mają ten sam charakter i rangę w stosunku do norm prawnych zawartych w innych aktach normatywnych, przede wszystkim w ustawach zwykłych. Pozwala to na przyjęcie kolejnego założenia dotyczącego jedności norm konstytucyjnych, z której wynika ich wewnętrzna niesprzeczność uwidoczniiona przede wszystkim w procesie wykładni konstytucji⁴. Przekonanie o jedności norm konstytucyjnych w stosunku do aktów zewnętrznych wobec konstytucji nie stoi na przeszkodzie poszukiwaniu w praktyce oraz doktrynie odpowiedzi na pytania o wewnętrzną hierarchię norm konstytucyjnych, czyli norm zróżnicowanych rangą w obrębie systemu norm. Zróżnicowanie hierarchiczne pomaga zapobiegać występowaniu sprzeczności wewnątrz aktu normatywnego lub systemu norm oraz służy rozwiązywaniu konfliktów normatywnych⁵. Trzeba jednocześnie zauważyć, że cecha wewnętrznej niesprzeczności (zgodności) norm konstytucyjnych nie ma charakteru bezwzględnego i stanowi rodzaj postulatu. Sprzeczności (konflikty) mogą bowiem zachodzić nie tylko na skutek zmian wprowadzanych do tekstu konstytucji, ale istnieć nawet od samego początku. W państwach europejskich zagadnienie to występuje w większym bądź mniejszym wymiarze, a zróżnicowane rozwiązania pozwalają na dokonywanie pewnego rodzaju klasyfikacji norm konstytucyjnych związanych z metodami ich hierarchizacji, w drodze np. wyróżniania norm niezmiennialnych i pozostałych norm konstytucyjnych, dyferencjacji norm w oparciu o kryterium zróżnicowania zasad i trybu zmiany przepisów konstytucji (normy zmieniane w zwykłym trybie konstytucyjnym mają rangę niższą w hierarchii norm i nie mogą być sprzeczne z normami poddanymi

³ Zob. K. Działocha, *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzyganiu kolizji norm*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, J. Trzcíński (red.), Warszawa 1997, s. 78.

⁴ Ibidem.

⁵ Zob. A. Kustra, *Współczesny paradygmat nadrzędności konstytucji*, „*Studia Iuridica Toruniensia*”, Toruń 2008, Tom czwarty, s. 108–109.

szczególnemu trybowi nowelizacji), czy podziału norm konstytucyjnych na zasady i reguły (inne normy) konstytucji⁶. Jak zobaczymy, Konstytucję z 1958 r. charakteryzuje w tym zakresie szczególna osobliwość.

2. We Francji, w okresie powstawania pierwszych konstytucji pisanych konstytucja nie miała charakteru normatywnego. Nie postrzegano jej bowiem w kategorii normy lub zbioru norm, lecz uznawano za dokument (akt) polityczny określający porządek władzy oraz społeczeństwa (*l'ordre du pouvoir et de la société*); w tym rozumieniu była swego rodzaju mechanizmem porządkującym. Idea konstytucji – normy kształtowała się zatem stopniowo i była następstwem pierwotnej koncepcji konstytucji widzianej głównie w sferze instytucjonalnej i organizacyjnej (*conception mécaniste*), zakładającej, że celem ustawy zasadniczej jest ustanowienie odpowiednich organów państwowych, zdefiniowanie ich kompetencji oraz ustalenie relacji między nimi. I choć zasada nadrzędności konstytucji w systemie źródeł prawa nie była kwestionowana, przez długi czas nie towarzyszyły jej żadne gwarancje instytucjonalne.

„Konstytucja, zwyczajowa lub pisana, giętka lub sztywna, pewną wyższość czerpie najpierw ze swojej treści. Złożona jest z reguł podstawowych stanowiących swoiste fundamenty całego ustawodawstwa prawa prywatnego i prawa publicznego. Przez wzgląd na znaczenie tych konstytucyjnych zasad, ustawodawca będzie się wahał je zmieniać, wiedząc że jakiegokolwiek naruszenie ich integralności (nienaruszalności) może wywołać gwałtowną reakcję społeczną. Ale owa nadrzędność Konstytucji nie czerpie ze swojej treści nadrzędności prawnej”⁷.

Prawo francuskie nie znało środków ani instytucji gwarantujących zgodność ustaw z konstytucją. Ustawodawstwo nie było bowiem oceniane z punktu widzenia zgodności czy niesprzeczności z konstytucją, lecz w kate-

⁶ Zasady i reguły konstytucyjne, należące do jednolitego pod względem hierarchicznym kompleksu norm konstytucyjnych, różnią się od siebie strukturą, funkcją i często miejscem w systematyce konstytucji. Z punktu widzenia strukturalnego zasady to te normy, które mają charakter zasadniczy (podstawowy), stanowią o ich ważności w systemie norm konstytucyjnych. W ujęciu funkcjonalnym są dyrektywami wskazującymi, jakie ma być prawo i inne zachowania na podstawie aksjologicznych założeń ustroju, uznanych i chronionych przez konstytucję (jej zasady), a także w jaki sposób tworzyć prawo, by spełniało te założenia. Zob. K. Działocha, *Hierarchia norm...*, op. cit., s. 91; idem, *Konstytucyjne zasady prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, № 1290, Prawo CC, Wrocław 1992, s. 97 wraz z cyt. tam literaturą; A. Kustra, *Współczesny paradygmat...*, op. cit., s. 109.

⁷ Tak J. Barthélémy, P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Paris 1933, s. 186.

goriach możliwości (dopuszczalności) przyjmowania pewnych rozwiązań (*législation possible ou impossible*)⁸. Istotną rolę w tym procesie odgrywała wykształcona na gruncie francuskim zasada suwerenności parlamentu jako najwyższego reprezentanta narodu, a z nią nierozzerwalnie związana zasada nadrzędności ustawy w systemie źródeł prawa. Dopiero uznanie, że ustawa, na której wspiera się całe prawodawstwo wykonawcze wobec niej, stanowi normę wykonawczą wobec konstytucji, utorowało drogę do przyjęcia założenia, że konstytucja jest normą, a to implikuje konieczność poddania aktów podrzędnych w systemie źródeł prawa kontroli konstytucyjności⁹.

Wprowadzenie w 1958 r. do francuskiego porządku prawnego kontroli konstytucyjności prawa – jakkolwiek ograniczonej tak co do czasu jej dokonywania (co do zasady – ustaw przed promulgacją, umów międzynarodowych – przed ratyfikacją), jak i przedmiotu kontroli (poza zakresem kontroli pozostały m.in. akty podustawowe) – pozwoliło na uznanie nadrzędności konstytucji nie tylko w aspekcie politycznym, ale także prawnym¹⁰. Parafrazując słowa L. Favoreu – „polityka została uchwycona prawem”¹¹.

⁸ Zob. M. Troper, *La Constitution de 1791 aujourd'hui*, RFDC 1992, nr 9, s. 7.

⁹ Zob. D.-G. Lavroff, *Le droit saisi par la politique : l'instabilité de la norme constitutionnelle sous la Ve République*, Politeia 2014 nr 25, s. 26–27.

¹⁰ Choć dla potrzeb niniejszej pracy nie jest konieczne szczegółowe prezentowanie motywów, jakie przemawiały za wprowadzeniem we Francji kontroli konstytucyjności prawa, warto wspomnieć, że początkowo podstawową rolą Rady Konstytucyjnej miało być badanie przestrzegania podziału kompetencji normatywnych pomiędzy egzekutywą a legislatywę. Dopiero praktyka orzecznicza, wzmocniona poszerzeniem w 1974 r. kręgu podmiotów uprawnionych do przedkładania wniosków do Rady Konstytucyjnej o grupy parlamentarzystów, co otworzyło możliwość inicjowania postępowania przed Radą także opozycji, zwiększyła ilość rozpatrywanych spraw. Zob. D. Maus, *La naissance du contrôle de constitutionnalité en France*, [w:] *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet. L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Paris 2003, s. 713. Zasadnicza zmiana w zakresie kontroli konstytucyjności prawa we Francji nastąpiła w drodze nowelizacji z 2008 r. wprowadzającej instytucję pytań francuskich sądów do Rady Konstytucyjnej o zgodność z konstytucją przepisów mających stanowić podstawę rozstrzygnięcia w danej sprawie (tzw. *question préjudicielle constitutionnelle* – QPC). Dotychczasowa kontrola o charakterze abstrakcyjnym i prewencyjnym została uzupełniona kontrolą mającą charakter konkretny i następczy. Zob. np. P. Avril, J. Gicquel, *Le Conseil constitutionnel*, Paris 2011; L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevoitian, F. Mélin-Soucramanien, E. Oliva, A. Roux, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris 2016.

¹¹ *La politique saisie par le droit : alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*, Paris 1988.

B. Systematyka Konstytucji V Republiki

1. Współczesne konstytucje są aktami o zróżnicowanej strukturze. Poza konstytucjami zamkniętymi w jednym akcie normatywnym, są konstytucje normujące jedynie podstawy ustroju państwa, zaś konkretną treść zyskujące albo w drodze rozwinięcia w aktach niższej rangi, albo w drodze wykładni sądowej czy praktyce organów państwowych. Są wreszcie konstytucje, które poza normami zawartymi w tekście tzw. podstawowym, pewne kwestie ustrojowe regulują w innych aktach rangi konstytucyjnej. Zróżnicowana może być także systematyka konstytucji, która wpływa na ukazanie charakteru państwowości, doktrynalnych założeń ustrojodawcy konstytucyjnego, czy wykładnię materialnej treści konstytucji. Jest to szczególnie widoczne, gdy obserwuje się zmiany obowiązujących konstytucji, bądź porównuje przemiany, jakie na przestrzeni lat zachodziły w danym państwie w systematyce aktów rangi konstytucyjnej. Francuska praktyka ustrojodawcza stanowi w tym zakresie interesujące źródło poznawcze.

Pierwsza francuska konstytucja – z 3 września 1791 r. – była aktem wyjątkowo rozbudowanym. Poprzedzała ją Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., rozpoczął wstęp nawiązujący do zdobyczy Rewolucji Francuskiej, treść zaś podzielono na „tytuły” (I – Postanowienia zasadnicze gwarantowane Konstytucją, II – O podziale królestwa i statusie obywateli, III – O władzach publicznych (najobszerniejszy), IV – O siłach publicznych, V – O podatkach publicznych, VI – O stosunkach narodu francuskiego z narodami obcymi, VII – O rewizji dekretów konstytucyjnych). W większości tytułów wyodrębniono także „rozdziały”, a w nich określone „sekcje”. Wszystkie tytuły, rozdziały oraz sekcje nosiły oddzielne nazwy. Szczególną cechą był brak ciągłości numeracji artykułów całości, każda bowiem część – zarówno główna (tytuł), jak podrzędna (rozdział, czy sekcja), zawierały odrębną (własną) numerację. Następne konstytucje – z 24 czerwca 1793 r. (tzw. jakobińska) i z 22 sierpnia 1795 r. (tzw. dyrektorialna) cechowało wyodrębnienie części zawierającej deklarację praw obywatelskich, zaś pozostała treść poświęcona zagadnieniom instytucjonalno-organizacyjnym stanowiła część odrębną, zatytułowaną „Akt konstytucyjny” (1793 r.) lub „Konstytucja” (1795 r.). Ciągłą numerację zastosowano dopiero w konstytucji z 1799 r.¹²

¹² Teksty wszystkich francuskich konstytucji dostępne na stronie <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/les-constitutions-de-la-france.5080.html>

Ustawy zasadnicze z końca XVIII w. charakteryzowała zatem znaczna objętość treściowa oraz rozbudowana systematyka wewnętrzna. W istotny sposób wiązało się to z kształtowaniem systemu rządów oraz zmiennością idei i dążeń, jakie legły u podstaw rozwiązań przyjętych w poszczególnych ustawach zasadniczych. Odmienne koncepcje organizacji państwa, podziału władz, funkcji poszczególnych organów państwowych oraz zapewnienia odpowiedniego statusu obywatelom próbowano definiować właśnie w aktach rangi konstytucyjnej. I chociaż postanowienia dotyczące praw człowieka i obywatela oraz trzech władz publicznych znalazły odzwierciedlenie w treści konstytucji, poszczególne rozwiązania w kolejnych aktach istotnie się w tym zakresie różniły¹³.

Nie bez podstaw przyjmuje się więc, że stosowana przez twórców konstytucji systematyka była swoistą manifestacją ich doktrynalnych założeń. I choć wyrazem tego były przede wszystkim materialne rozstrzygnięcia konstytucyjne, przyjmowana systematyka, choć miała wobec nich wtórny charakter, w sposób formalny – poprzez widoczną artykulację zagadnień – owe założenia akcentowała. Podobnie sekwencja regulacji przyjęta w Konstytucji z 1958 r. nawiązuje do idei stanowiących punkt wyjścia dla rozwiązań charakteryzujących ustroj V Republiki.

2. Konstytucja z 1958 r. jest pod względem formalnym aktem prawnym o strukturze umiarkowanie rozbudowanej. Rozpoczyna ją Wstęp (Preambuła) proklamujący uroczyste przywiązanie do praw człowieka oraz zasad suwerenności narodowej, określonych w Deklaracji z 1789 r., potwierdzonej i uzupełnionej przez Wstęp do Konstytucji z 1946 r., oraz do praw i obo-

¹³ Regulacja praw obywatelskich w konstytucjach z 1791 r. i 1793 r. poprzedzała rozwiązania instytucjonalne. Natomiast we wstępnej deklaracji konstytucji z 1795 r. znalazło się nawiązanie do tej kwestii, jednak znacznie obszerniejsze rozwiązania przewidziano w jej „Postanowieniach ogólnych” regulowanych w części końcowej aktu. Podobne rozwiązanie zawarto w konstytucji konsularnej (1799 r.). Jeśli chodzi o rozwiązania instytucjonalno-organizacyjne specyfiką konstytucji z 1791 r., 1793 r. oraz 1795 r. było uregulowanie w pierwszej kolejności zagadnień dotyczących władzy ustawodawczej, a w dalszej kolejności wykonawczej i sędziowskiej. Konstytucja konsularna z 1799 r. zawierała najpierw postanowienia dotyczące tzw. Senatu Zachowawczego, potem władzy ustawodawczej, rządu i sądów. Senatus-consultus z 1802 r. ustanawiający dożywotni konsulat zawierał uregulowania w pierwszym rzędzie poświęcone kompetencji konsułów, potem Senatowi, Rady Stanu, Ciała Ustawodawczego, Trybunatu i organów sądowych. W konstytucjach monarchicznych (1791) istotną część regulacji stanowiły przepisy dotyczące osoby króla, dziedziczości tronu, rodziny królewskiej, regencji. Teksty konstytucji zob. P. Sarnecki, *Najstarsze konstytucje...*, op. cit.; idem, *Systematyka konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura...*, J. Trzciniński (red.), op. cit., s. 21–23.

wiązków określonych w Karcie Środowiska Naturalnego z 2004 r. Wstęp odwołuje się ponadto do zasady samostanowienia ludów, deklaruje przyznanie terytoriom zamorskim instytucji opartych na ideale wolności, równości i braterstwa, tworzonych z myślą o ich braterskiej ewolucji¹⁴. Konstytucja zawiera następnie 108 artykułów¹⁵ pogrupowanych w następujących rozdziałach: I. O suwerenności, II. Prezydent Republiki, III. Rząd, IV. Parlament, V. O stosunkach między parlamentem i rządem, VI. O traktatach i umowach międzynarodowych, VII. Rada Konstytucyjna, VIII. O władzy sądowniczej, IX. Wysoki Trybunał, X. O odpowiedzialności karnej członków rządu, XI. Rada Gospodarcza, Społeczna i Ochrony Środowiska, XI-bis. Obróńca Praw, XII. O wspólnotach terytorialnych, XIII. Przepisy przejściowe dotyczące Nowej Kaledonii, XIV. O frankofonii i umowach stowarzyszeniowych, XV. O Unii Europejskiej, XVI. O zmianie konstytucji.

Jak wspomniano, na przestrzeni lat i w wyniku wielokrotnych nowelizacji treść znacznej części przepisów, a także tytuły rozdziałów, bądź nawet same rozdziały, uległy istotnym zmianom w stosunku do pierwotnej wersji tekstu uchwalonego i przyjętego w referendum w 1958 r. (sama nowelizacja z 2008 r. zmodyfikowała niemal połowę przepisów konstytucji). Porównując układ treści ustawy zasadniczej w wersji uchwalonej w 1958 r. z tekstem obowiązującym obecnie warto jednak zauważyć, że nie naruszono systematyki odpowiadającej pierwotnej koncepcji twórców V Republiki, podkreślającej istotne miejsce władzy wykonawczej. Odzwierciedla to wysunięcie na plan pierwszy przepisów poświęconych prezydentowi i rządowi¹⁶. Odbicie założeń konstytucyjnych widać jeszcze wyraźniej w zestawieniu z sekwencją rozdziałów zawartych w Konstytucji IV Republiki z 1946 r., w której przepisy poświęcone parlamentowi zostały zawarte już w rozdziale II, a dopiero w dalszej kolejności (rozdziały V i VI) ujęto rozwiązania dotyczące prezydenta oraz rządu.

¹⁴ Część Wstępu odnosząca się do terytoriów zamorskich jest pozostałością dawnej koncepcji utworzenia przez Francję wraz z byłymi koloniami tzw. Wspólnoty (Communauté), jako luźnego związku państw, o szczególnym charakterze. Przepisy dotyczące Wspólnoty – dawny art. 1 oraz rozdział XII „O Wspólnocie”, (później XIII), zostały usunięte z Konstytucji w 1995 r. Tekst usuniętych przepisów zob. Z. Jarosz, *Konstytucja V Republiki...*, op. cit., s. 91. Odwołanie się w preambule do Karty Środowiska Naturalnego nastąpiło w drodze nowelizacji konstytucji z 2005 r.

¹⁵ Ilość artykułów odbiega od numeracji, którą rozpoczyna art. 1 a kończy art. 89. Zob. zestawienie w r. II pkt C.

¹⁶ Zob. P. Sarnecki, *Systematyka konstytucji*, op. cit.; W. Skrzydło, *Istota przemian politycznych w powojennej Francji*, Lublin 1967, s. 204; K. Wołowski, *Prezydent Republiki w powojennej Francji*, Warszawa–Toruń 1971, s. 153.

C. Koncepcja *bloc de constitutionnalité*

1. Narodziny koncepcji

1.1. Nieodłącznym elementem struktury oraz treści Konstytucji V Republiki jest doktrynalna koncepcja tzw. bloku konstytucyjności (*bloc de constitutionnalité*), czyli całokształtu norm rangi konstytucyjnej krępujących prawodawstwo i stanowiących podstawę kontroli konstytucyjności prawa¹⁷. Koncepcja ta wyrosła na gruncie dylematów związanych ze znaczeniem prawnym wstępu do Konstytucji z 1958 r., który – jak wspomniano – odsyła wprost do Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., Preambuły do Konstytucji z 1946 r. oraz Karty Środowiska Naturalnego z 2004 r. Dokumenty te odnoszą się do szeroko pojmowanej sfery praw i wolności, która w systematyce konstytucji znalazła miejsce właśnie poprzez odesłanie do innych aktów prawnych, nawiązując w ten sposób do tradycji wcześniejszych francuskich konstytucji. Warto zauważyć, że konieczność unormowania w ustawie zasadniczej problematyki praw podstawowych nie budziła wątpliwości. Mimo to wśród podstawowych zasad ustrojowych stanowiących fundament nowych rozwiązań konstytucyjnych zawartych w ustawie z 3 czerwca 1958 r. upoważniającej rząd do przygotowania nowej konstytucji kwestia praw fundamentalnych ujęta była w sposób pośredni, wyłącznie przy okazji problematyki niezawisłości sędziowskiej. Istotny wpływ na sposób ujęcia tego zagadnienia miał fakt, że podstawowa rola twórcy Konstytucji V Republiki przypadła rządowi. Przyznanie mu także atrybutu w zakresie kreowania norm

¹⁷ W polskiej literaturze przedmiotu dla określenia struktury francuskiej ustawy zasadniczej używane jest zwłaszcza pojęcie „blok konstytucyjny” (tak np. E. Gdulewicz, *System źródeł prawa pod rządami Konstytucji V Republiki Francuskiej*, *Studia Prawnicze* 1989, z. 2–3, s. 93; Z. Jarosz, *Konstytucja V Republiki...*, op. cit., s. 3; A. Sulikowski, *Konstytucja...*, op. cit., s. 56; J. Szymanek, *Konstytucja V Republiki Francuskiej*, op. cit., s. 23), czego odpowiednikiem w języku francuskim jest określenie „*bloc constitutionnel*”. Należy jednak zauważyć, że dla zdefiniowania procesu, o którym mowa w niniejszym podrozdziale, w doktrynie prawa francuskiego stosuje się określenie „*bloc de constitutionnalité*” (zob. m.in. L. Favoreu, *Bloc de constitutionnalité*, [w:] *Dictionnaire constitutionnel*, O. Duhamel, Y. Mény (red.), op. cit., Ch. Denizeau, *Existe-t-il un bloc de constitutionnalité?*, Paris 1997; E. Picard, *Vers l'extension du bloc de constitutionnalité au droit européen?*, RFDA styczeń–luty 1993, s. 47; B. Mathieu, M. Verpeaux, *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, Paris, s. 244), co należałoby tłumaczyć jako „blok konstytucyjności”. Ze względu na znaczenie owej różnicy językowej dla interpretacji omawianego zjawiska, w dalszej części opracowania będzie używane oryginalne określenie „*bloc de constitutionnalité*” lub dosłowne tłumaczenie „blok konstytucyjności”.

o prawach i wolnościach wydawało się trudne do pogodzenia z polityczną i prawną tradycją francuską¹⁸.

W początkowym okresie obowiązywania konstytucji brak było jasności co do mocy prawnej wstępu do konstytucji, a co za tym idzie pewności, czy odesłanie do dokumentów pochodzących z różnych okresów dziejowych Francji – Deklaracja była tworem Rewolucji Francuskiej i opierała się na przywiązaniu do wolności osobistych, Preambuła z 1946 r. proklamowała szereg praw o charakterze socjalnym¹⁹ – należy postrzegać wyłącznie w kategoriach deklaracji politycznych, czy mają one charakter normatywny i wiążący prawnie na równi z pozostałymi normami zawartymi w pozostałych artykułach Konstytucji z 1958 r.²⁰ Przełomową rolę w tej kwestii odegrała Rada Konstytucyjna, która na początku lat 70. utworzyła drogę dla myślenia o konstytucyjnej mocy prawnie wiążącej zarówno preambuły, jak i aktów w niej wymienionych.

1.2. Pierwszym istotnym dla omawianego przedmiotu rozstrzygnięciem była decyzja nr 70–39 DC z 19 czerwca 1970 r. odnosząca się do Traktatu z Luksemburga zmieniającego sposób finansowania Wspólnot Europejskich. Rada Konstytucyjna wskazała *expressis verbis* Konstytucję z 1958 r. i wstęp do niej jako podstawę orzeczenia w sprawie, zaś w uzasadnieniu nawiązała do rozwiązania zawartego w ustępie 15 Preambuły do Konstytucji z 1946 r. odnoszącego się do zasady wzajemności w zakresie wiązania się państwa zobowiązaniami międzynarodowymi, w wyniku których może dojść do ogra-

¹⁸ Zob. *Documents pour servir a l'histoire...*, tom I, s. 243, przebieg prac grupy roboczej z 12 czerwca 1958 r. Zob. także F. Hamon, komentarz do preambuły [w:] *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, F. Luchaire, G. Conac, X. Pretot, Paris 2009, s. 104.

¹⁹ Preambuła do Konstytucji z 1946 r. uroczyście potwierdza przywiązanie do praw i wolności człowieka i obywatela uświęconych przez Deklarację Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., a także do zasad podstawowych uznanych przez ustawy Republiki. Ogłasza ponadto – jako szczególnie konieczne w naszych czasach – określone zasady polityczne, gospodarcze i społeczne.

²⁰ Brak jasności co do znaczenia oraz mocy wstępu do konstytucji dostrzegalny był już w pracach Konsultacyjnego Komitetu Konstytucyjnego. Przedstawiciel rządu, R. Janot, optował za nadaniem preambule waloru ustawowego, a nie konstytucyjnego. Zob. F. Luchaire, G. Conac, X. Pretot, *ibidem*, s. 107. Również w doktrynie uznawano Preambułę za tę część konstytucji, która „mogła karmić wyobraźnię ustawodawcy i sędziów, ale z pewnością nie mogła być uznana za akt prawa pozytywnego”. Tak D.G. Lavroff, *Le droit saisi...*, op. cit., s. 39. Dylematy dotyczące waloru prawnego preambuły w okresie jej powstawania przedstawia J.S. Boda, *Retour sur l'élaboration du Préambule de la Constitution de 1958*, RFDC 2016, nr 106, s. 298.

niczenia suwerenności niezbędnego dla konstruowania i obrony pokoju. Fundamentalne znaczenie dla kontroli konstytucyjności prawa we Francji miała natępnie decyzja nr 71-44 DC z 16 lipca 1971 r. w sprawie ustawy przewidującej ograniczenie wolności zrzeszania się, w której Rada Konstytucyjna przyznała walor konstytucyjny Preamble do Konstytucji z 1946 r., wskazując *explicite* jako podstawę tej kontroli podstawowe zasady uznane przez ustawy Republiki, o których wspomina preambuła²¹. W dalszej kolejności należy wspomnieć o decyzji nr 73-51 DC z 27 grudnia 1973 r. dotyczącej ustawy budżetowej na rok 1974, w której walor konstytucyjny przyznano Deklaracji Praw z 1789 r.²²

Wspomniane rozstrzygnięcia Rady Konstytucyjnej dały asumpt dla doktrynalnego zdefiniowania procesu poszerzania podstawy kontroli konstytucyjności i wyjścia poza zakres norm wyrażonych w tekście Konstytucji z 1958 r. tzw. „sensu stricto” (wówczas art. 1 – art. 92). Po raz pierwszy pojęcie *bloc de la constitutionnalité* zostało użyte w 1970 r. przez Claude’a

²¹ Decyzja ta dotyczyła przepisów ustawy o stowarzyszeniach, którą po wydarzeniach 1968 r. rząd chciał w istotny sposób zmodyfikować. Pomimo sprzeciwu Senatu ustawa została uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe. Przewodniczący Senatu skorzystał wówczas z przysługującego mu prawa wystąpienia z wnioskiem do Rady Konstytucyjnej w celu zbadania zgodności ustawy z konstytucją. Decyzja ta należy do najistotniejszych decyzji Rady Konstytucyjnej, która z organu rozstrzygającego spory kompetencyjne stała się także sądem chroniącym podstawowe prawa i wolności. Jej istota wyraża się w przyznaniu rangi konstytucyjnej zasadom wyrażonym we wstępie do Konstytucji z 1958 r., a poprzez odesłanie – także zasadom ujętym w dokumentach, do których wstęp ten odsyła. W doktrynie decyzja ta zyskała miano otwierającej nową erę w zakresie kontroli konstytucyjności (*décision fondatrice qui ouvre une nouvelle ère du contrôle de constitutionnalité*), powodując wręcz „coup d’État juridique” (prawny/sądowy zamach stanu); tak B. Chantebout, *Brève histoire politique et institutionnelle de la V^e République*, Paris 2004, s. 97; *immense révolution juridique* (wielka rewolucja prawna) – D. Maus, *La naissance du contrôlé de constitutionnalité en France*, [w:] *Mélanges en l’honneur de Pierre Pactet...*, op. cit., s. 713. W literaturze polskiej zob. zwłaszcza Ł. Walter, *Specyfika tzw. podstawowych zasad uznanych przez ustawy w porządku prawnym V Republiki Francuskiej*, Prz. Sejm. 2016, nr 6, s. 143–149.

²² Orzeczenia z początku lat 70. otworzyły nowy etap w działalności orzeczniczej Rady Konstytucyjnej. F. Luchaire zwraca uwagę, że wiązało się to z tendencją do rozszerzenia działalności poza pełnienie funkcji strażnika podziału kompetencji między parlamentem a rządem, zwłaszcza że w owym czasie krąg podmiotów inicjujących kontrolę konstytucyjności był ograniczony (nie znana była jeszcze możliwość przedkładania wniosków do Rady Konstytucyjnej przez grupy deputowanych i senatorów). Wzmocnienie działalności Rady mogło być też związane z odejściem ze sceny politycznej de Gaulle’a, dając asumpt dla swobodniejszej wykładni konstytucji dokonywanej przez sędziów konstytucyjnych. *La protection constitutionnelle des droits et libertés*, Paris 1987, s. 18.

Emeri w komentarzu do decyzji Rady Konstytucyjnej z 21 listopada 1969 r. w sprawie regulaminu Zgromadzenia Narodowego. Autor ze zdziwieniem odnotował, że Rada Konstytucyjna stworzyła blok oceny konstytucyjności regulaminu (*bloc de la constitutionnalité*) analizując go nie tylko pod kątem zgodności z konstytucją, ale ponadto z ordonansem n° 58-1100 z 17 listopada 1958 r. dotyczącym działania izb parlamentarnych, o którym mowa w art. 92 ustawy zasadniczej²³. W literaturze przedmiotu pojęcie *bloc de constitutionnalité* zostało następnie użyte i teoretycznie opracowane przez Louisa Favoreu²⁴, który na kanwie wspomnianych decyzji Rady z początku lat 70. wysunął tezę o zróżnicowaniu podstawy kontroli dokonywanej przez Radę Konstytucyjną w zależności od rodzaju aktów stanowiących przedmiot tej kontroli (*un bloc de constitutionnalité à géométrie variable*)²⁵.

Bloc de constitutionnalité stanowi zatem szczególny zespół norm zawartych w kilku, pod wieloma względami zróżnicowanych aktach prawnych, przyjętych w różnym czasie (począwszy od tekstów sięgających okresu pierwszych konstytucji pisanych po dokumenty z okresu V Republiki), inspirowanych odmiennymi założeniami i ideami, o różnorodnej materii – nawiązujących zarówno do zasad organizacji władz publicznych jak do praw i wolności człowieka różnej generacji.

2. Zakres przedmiotowy

1. Francuska ustawa zasadnicza składa się obecnie ze wstępu, a następnie 108 artykułów (w numeracji od 1 do 89) odnoszących się do organizacji, działalności oraz kompetencji organów władzy państwowej i relacji między nimi; kształtujących system źródeł prawa; zasady członkostwa w Unii Europejskiej; zasady zmiany konstytucji, a także podstawowe zasady państwa (art. 1 ust. 1 zasada laickości, zasada decentralizacji, art. 3 zwierzchnictwa narodowego, art. 3 wolności działalności partii politycznych i pluralizmu politycznego),

²³ Zob. *Chronique constitutionnelle et parlementaire française, vie et droit parlementaire*, RDP 1970, s. 678.

²⁴ Zob. L. Favoreu, *Le principe de constitutionnalité, essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Mélanges Eisenmann, Paris 1975, s. 33.

²⁵ Ibidem. Jakkolwiek zatem Cl. Emeri jako pierwszy użył sformułowania *bloc de constitutionnalité* i może być uznany za twórcę tego pojęcia, bez wątplenia L. Favoreu uznawany jest za ojca-twórcę jego doktrynalnej definicji, która została przyjęta w doktrynie prawa francuskiego i obowiązuje na zasadzie pewnego dogmatu konstytucyjnego. Zob. Ch. Denizeau, *Existe-t-il...*, op. cit., s. 15 wraz z cytowaną tam literaturą.

w wąskim zakresie regulujących sferę praw i wolności (art. 1 – równość oraz zakaz dyskryminacji, art. 1 ust. 1 – wolność sumienia i wyznania, art. 66 – wolność osobista jednostki i jej ochrona przez władzę sądowniczą).

2.1. Jak wspomniano, wstęp do konstytucji odsyła do Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., aktu z czasów Rewolucji Francuskiej, która określa prawa i wolności takie, jak: zasada wolności i równości w prawie (art. 1), gwarancje wolności, własności, bezpieczeństwa i oporu przeciwko uciskowi (art. 2), podstawowe zasady prawa karnego – ustawowej określoności czynów zabronionych, *nullum poena sine lege*, zasada domniemania niewinności, czy zakaz retroakcji (art. 7–9), zasady wolności myśli i przekonań oraz słowa (art. 10–11), prawo własności (art. 17). Poza tymi podstawowymi prawami i wolnościami Deklaracja proklamuje szereg zasad dotyczących organizacji i funkcjonowania państwa oraz jego organów, jak zasadę zwierzchnictwa narodu (art. 3), koncepcji ustawy jako wyrazu woli powszechnej, w której tworzeniu obywatele mają prawo uczestniczyć osobiście lub przez swoich przedstawicieli (art. 6), zasadę podziału władzy (art. 16), zgodę obywateli na konieczne opodatkowanie (art. 15), zasadę odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych przed społeczeństwem (art. 15), ustanowienie publicznej siły zbrojnej w celu zagwarantowania praw człowieka i obywatela (art. 13) i powszechny podatek dla jej utrzymania (art. 14). Rada Konstytucyjna przyznała pełen walor konstytucyjny wszystkim zasadom wyrażonym w Deklaracji²⁶.

Preambuła do Konstytucji z 1946 r. potwierdza uroczyście prawa i wolności człowieka i obywatela uświęcone przez Deklarację Praw z 1789 r.²⁷ oraz podstawowe zasady uznane przez ustawy Republiki. Proklamuje ponadto, jako szczególnie niezbędne w naszych czasach, zasady polityczne, gospodarcze i społeczne, wymienione w następnych kilkunastu ustępach, z których część ma charakter konkretnych praw, jak prawo azylu na terytoriach Republiki za względu na prześladowanie za działalność na rzecz wolności (ust. 4), prawa pracownicze (ust. 6–8), zasada równości praw mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach (ust. 3). Znaczna część preambuły to

²⁶ Zob. Ch. Denizeau, *Existe-t-il...*, op. cit., s. 42–43.

²⁷ Odwołanie w Preambule z 1946 r. do Deklaracji z 1789 r. jest refleksem niepowodzenia, z jakim spotkał się tekst konstytucji poddany pod referendum 5 maja 1946 r. (tekst przyjęty przez I Konstytuante), w której szereg zasad, praw i wolności odpowiadających tym zawartym w Deklaracji z 1789 r. zostało ujętych w treści konstytucji, a nie w oddzielnym akcie.

postanowienia o charakterze norm programowych, jak np. prawo do otrzymania zatrudnienia (ust. 5), prawo do rozwoju (ust. 10), do ochrony zdrowia (ust. 11), do wykształcenia, w tym obowiązek państwa zapewnienia bezpłatnego szkolnictwa publicznego (ust. 13). Preambuła zawiera ponadto postanowienia dotyczące przestrzegania norm międzynarodowego prawa publicznego (ust. 14) oraz określa warunki wyrażenia zgody na ograniczenie suwerenności niezbędne dla konstruowania i obrony pokoju (ust. 15). Pomimo tego, że część przepisów ma charakter wytycznych zobowiązujących państwo do stworzenia warunków niezbędnych dla ich realizacji, orzecznictwo Rady Konstytucyjnej nie pozostawia wątpliwości co do konstytucyjnej mocy prawnej zasad Preambuły wyrażonych w ustępach 3–15, które wielokrotnie stanowiły podstawę oceny konstytucyjności norm poddawanych jej kontroli²⁸.

2.2. Kolejnym elementem *bloc de constitutionnalité* są zasady podstawowe uznane przez ustawy Republiki, o których mowa w ust. 1 Preambuły do Konstytucji z 1946 r.²⁹ Wprowadzenie tego pojęcia do porządku prawnego stanowiło istotne *novum*, „nową kategorię konstytucyjną” odnoszącą się do zasad niewskazanych *expressis verbis* i niezdefiniowanych przez ich twórców. Pozostawiło to szerokie pole dla interpretacji sądowni konstytucyjnej, do którego należała odpowiedź na pytania o „Jakie Republiki?, Jakie ustawy? Jakie zasady?” chodzi³⁰. Rada Konstytucyjna w drodze orzecznictwa wypracowała szereg warunków, których łączne spełnienie pozwala na włączenie zasady do tej kategorii: chodzi o zasady odzwierciedlone w ustawodawstwie republikańskim I, II bądź III Republiki, czyli przed wejściem w życie Preambuły do Konstytucji z 1946 r.; dotyczące wolności publicznych bądź organizacji państwa oraz znajdujące trwałe miejsce w tradycji republikańskiej,

²⁸ Wyjątek stanowią ustępy 16–18 odnoszące się do Unii Francuskiej, które mają obecnie charakter historyczny (Unia nie istnieje od upadku IV Republiki, została zastąpiona w 1958 r. przez Communauté).

²⁹ Pojęcie zasad podstawowych uznanych przez ustawy Republiki zostało wprowadzone do Preambuły jako odpowiedź na zapotrzebowanie włączenia do tekstu konstytucji, w sposób pośredni, szeregu zasad wypracowanych w latach 1789–1946 (początkowo chodziło przede wszystkim o konstytucjonalizację zasady wolności nauczania).

³⁰ „Quels principes? Quelles lois? Quelles Républiques?” Zob. J. Rivero, *Les “principes fondamentaux reconnus par les lois de la République” une nouvelle catégorie constitutionnelle?*, Recueil Dalloz 1972, chroniques, s. 265; L. Favoreu, *Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*, [w:] *La République en droit française*, B. Mathieu, M. Verpeaux (red.), Paris 1996.

o szczególnym, doniosłym charakterze dla systemu prawa; obowiązujące w sposób ciągły; odnoszące się do możliwie szerokiego kręgu adresatów, o bezwarunkowym charakterze stosowania³¹. W drodze interpretacji do zasad podstawowych uznanych przez ustawy Republiki Rada zaliczyła: wolność zrzeszania się (71-44 DC); prawo do obrony (76-70 DC); wolność osobistą (76-75 DC); wolność nauczania (77-87 DC); wolność sumienia (77-87 DC); niezależność sądownictwa administracyjnego (80-119 DC); niezależność nauczycieli akademickich (83-165 DC); wyłączną właściwość sądów administracyjnych do uchylania lub zmieniania wadliwych decyzji administracyjnych (86-224 DC); prawo do sądowej ochrony prywatnej własności nieruchomości (89-256); odrębną sądową ochronę w sprawach małoletnich (2002-460 DC); specyficzny reżim prawny obowiązujący w departamentach: Górny Ren, Dolny Ren i Mozela (2011-157 QPC)³².

2.3. Kolejnym elementem podstawy kontroli konstytucyjności są też tzw. cele o randze konstytucyjnej (*les objectifs à valeur constitutionnelle*), które po raz pierwszy pojawiły się w decyzji nr 82-141 z 27 lipca 1982 r. w sprawie ustawy o komunikacji audiowizualnej a przywoływane były w innych późniejszych orzeczeniach³³. Specyfika celów o randze konstytucyjnej polega na tym, że mają one charakter dyrektyw, wytycznych, postulatów, jakimi

³¹ W decyzji nr 88-244 DC z 20 lipca 1988 r. Rada Konstytucyjna w sposób wyraźny potwierdziła, że chodzi o te zasady podstawowe, które nie tyle nawiązują do tradycji republikańskiej, co znajdują odzwierciedlenie *expressis verbis* w aktach rangi ustawowej tego okresu. Odrzuciła tym samym koncepcję zasad podstawowych jako niepisanych zasad zwyczajowych. Jak zauważa G. Vedel, zasada podstawowa nie jest tworem sądowym ani autonomicznym źródłem prawa. Choć nie zawsze Rada Konstytucyjna powoływała się w swych orzeczeniach na konkretne ustawy, z których wywodziła konkretne zasady, ich źródłem są zawsze konkretne akty rangi ustawowej. *La place de la Déclaration de 1789 dans le „bloc de constitutionnalité”*, [w:] *La Déclaration des droits de l’homme et du citoyen et la jurisprudence*, Paris 1989, s. 51. Zob. także Ł. Walter, *Specyfika tzw. podstawowych zasad...*, op. cit. Autor

³² Jak zauważa Ł. Walter, chociaż w praktyce orzeczniczej Rada Konstytucyjna wypracowała pewne kryteria pozwalające ustalić, czy danej normie można przypisać rangę zasady podstawowej, nie wyeliminowało to w pełni obaw co do nadmiernej uznaniowości podejmowanych przez Radę decyzji w tym zakresie. *Specyfika tzw. podstawowych zasad...*, op. cit., s. 159. Warto zauważyć, że także w orzecznictwie Rady Stanu można dostrzec chęć odczytywania zasad o podstawowym znaczeniu. W decyzji *Koné* z 3 lipca 1996 r. Rada Stanu uznała za taką zasadę obowiązek odrzucenia wniosku o ekstradycję wystosowanego z przyczyn politycznych.

³³ Rada Konstytucyjna zaliczyła do nich zwłaszcza: ochronę porządku publicznego (np. 81-141 DC; 88-248 DC; 91-294 DC), ciągłość władz publicznych (94-246 DC), pluralizm

powinien kierować się ustawodawca. Nie są to jednak cele wyrażone *explicit* w tekstach rangi konstytucyjnej, lecz stanowią efekt interpretacji sądu konstytucyjnego. W doktrynie dostrzega się ich związek z normami bloku konstytucyjności, zwłaszcza tymi odnoszącymi się do podstawowych zasad bądź podstawowych praw i wolności³⁴, brak jest jednak jasności co do ich charakteru normatywnego³⁵. Niewątpliwie można je uznać za cele, których osiągnięcie należy do domeny ustawodawcy w drodze kształtowania sytuacji prawnej w normach rangi ustawowej. Podkreśla się, że cele te nie mogą być narzucane przez sąd konstytucyjny *ad hoc*, w ramach kontroli konkretnego aktu ustawowego, lecz muszą być znane ustawodawcy przed podejmowaniem środków legislacyjnych. Trudność polega jednak na tym, że brak jest wyraźnego katalogu celów dotychczas przez Radę wyznaczonych (zdefiniowanych), co może rodzić obawy o nadmierną swobodę interpretacyjną sędziego konstytucyjnego. Z drugiej strony zauważa się, że Rada Konstytucyjna postrzega je zawsze w kontekście innych źródeł pisanych rangi konstytucyjnej, co implikuje określenie ich mianem „norm konstytucyjnych domyślnych/dorozumianych” (*normes constitutionnelles implicites*)³⁶.

2.4. W 2005 r. *bloc de constitutionnalité* został poszerzony o Kartę Środowiska Naturalnego z 2004 r. (*Charte de l'environnement*), która została wprowadzona do Preambuły do Konstytucji z 1958 r. ustawą o zmianie konstytucji

polityczny w środkach masowego przekazu (86-217 DC), poszanowanie cudzych wolności (82-141 DC; 86-217 DC, 88-248 DC), walka z nadużyciami finansowymi (86-209 DC).

³⁴ Zob. B. Faure, *Les objectifs à valeur constitutionnelle: une nouvelle catégorie juridique?*, RFDC 1995, nr 21, s. 39.

³⁵ H. Roussillon odmawia uznania ich za normy prawne, *Le Conseil Constitutionnel*, Paris 2001, s. 88; Ch. Denizeau analizując orzecznictwo Rady Konstytucyjnej określa je mianem *normes de conciliation* (norm uzgadniania) w zakresie, w jakim pozwalają godzić poszczególne prawa podstawowe; wskazują ustawodawcy dopuszczalność ograniczeń praw i wolności; op. cit., s. 58–59. Niemniej jednak Rada Konstytucyjna podkreśla, iż realizacja tych celów nie może naruszać istoty prawa, ani prowadzić do pozbawienia go ochrony prawnej (86-210 DC). Cele te nie mogą stanowić samoistnej podstawy dochodzenia praw na drodze sądowej, co nie przeszkadza, by były brane pod uwagę jako dodatkowy argument wykładni norm prawnych. Zob. A. Levade, *L'objectif de valeur constitutionnelle, vingt ans après*, [w:] *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet...*, s. 699.

³⁶ Tak B. Faure, *Les objectifs...*, op. cit. Np. art. 4 Deklaracji z 1789 r. stanowi podstawę dla uznania celu dążenia do poszanowania wolności innych, zaś prawo do godnego miejsca zamieszkania wywodzi się z art. 10 Preambuły z 1946 r. mówiącego o zapewnieniu jednostkom i rodzinom warunków niezbędnych dla ich rozwoju.

z 1 marca 2005 r.³⁷ Zakres przedmiotowy Karty obejmuje postanowienia trojakiego rodzaju: prawa (art. 1 – prawo do życia w zrównoważonym środowisku, art. 7 – prawo do informacji dotyczących środowiska oraz udziału w wypracowywaniu decyzji publicznych oddziałujących na stan środowiska); obowiązki (art. 2 – obowiązek ochrony środowiska i poprawy jego stanu, art. 3 zapobiegania zagrożeniom, art. 4 – naprawy szkód wyrządzonych środowisku, art. 5 – obowiązek władz publicznych przeprowadzania oceny ryzyka oraz podejmowania działań w celu zapobieżenia szkodom) oraz cele programowe (art. 6 – ukierunkowanie polityki państwa na promocję zrównoważonego rozwoju, art. 8 – ukierunkowanie edukacji na realizację praw i obowiązków określonych w Karcie, art. 9 – włączenie badań naukowych i innowacji technologicznych do działań na rzecz ochrony środowiska, art. 10 – ukierunkowanie działań Francji na forum europejskim i międzynarodowym zgodnie z celami określonymi w Karcie). Kartę charakteryzuje uniwersalizm, czym wpisuje się w tradycję dokumentów odnoszących się do praw podstawowych – Deklaracji z 1789 r. oraz Preambuły do Konstytucji z 1946 r. Już we wstępie wskazuje ona, iż środowisko należy do wspólnego dziedzictwa ludzkości. Z punktu widzenia prawnego, poprzez włączenie Karty do Preambuły do Konstytucji z 1958 r., ma ona charakter normatywny o konstytucyjnej mocy prawnej, analogicznie do Deklaracji z 1789 r. oraz Preambuły z 1946 r. Dokument ten pełni ponadto rolę dydaktyczną poprzez określenie celów oraz podkreślenie wagi problematyki związanej z dbałością o środowisko naturalne i jego rozwój.

Na skutek nowelizacji konstytucji w 2005 r. prawa związane z ochroną środowiska (prawa tzw. trzeciej generacji) zostały włączone do sfery podstawowych praw obywatelskich w ów swoisty dla francuskiego prawa sposób

³⁷ Karta Środowiska Naturalnego powstała z inspiracji ówczesnego prezydenta Jacques'a Chiraca. Karta zaakceptowana przez parlament w 2004 r. została włączona do porządku konstytucyjnego w marcu następnego roku, co wynikało z chęci przeprowadzenia zmian podczas jednego posiedzenia Kongresu zwołanego w celu dwojakiego rodzaju nowelizacji konstytucji. Poza bowiem zmianą dotyczącą Karty, uchwalono ustawę zmieniającą konstytucję w związku z ratyfikacją Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Specyficzną cechą Karty Środowiska Naturalnego jest to, że jej treść została wyrażona w ustawie o zmianie konstytucji. Ustawa nr 2005-205 z 1 marca 2005 r. jest zatem aktem złożonym i oryginalnym, o zróżnicowanej treści, a być może i znaczeniu: art. 1 wprowadza zmiany do Preambuły Konstytucji z 1958; art. 2 odnosi się do Karty i jest podzielony na dwie części: 1) wyjaśniającą cele, motywy jej podjęcia, 2) zawierającą treść Karty ujętej w 10 artykułach. Art. 3 wprowadza zmiany do art. 34 konstytucji i poszerza zakres materii ustawowej o podstawowe zasady dotyczące ochrony środowiska.

(„*la solution française*”), polegający na definiowaniu ich w ramach oddzielnych, połączonych w całość unormowań i kompleksowo inkorporowanych do preambuły. Podnoszono w doktrynie, że z punktu widzenia legislacyjnego uporządkowania dziedziny konstytucyjnych praw i wolności, racjonalne byłoby dokonanie odpowiedniej korekty w obrębie Deklaracji z 1789 r., czy zwłaszcza Preambuły z 1946 r. (częściowo przestarzałej i zdezaktualizowanej). Wątpliwości dotyczące zasadności (dopuszczalności) zmiany tekstów o historycznym znaczeniu sprawiły, że z powodów politycznych i ideologicznych zabieg ten okazał się niemożliwy do przeprowadzenia³⁸. Stanowisko to obrazuje myśl:

Siedemnaście artykułów z 1789 r., uzupełnionych osiemnastoma ustępami z 1946 r. zawierającymi podstawowe zasady uznane przez ustawy Republiki, zastępuje Deklarację praw i wolności, wystarczająco sprawdzonych przez czas, by ich nie podważać, wystarczająco wiecznych, by pozostać nowoczesnymi, wystarczająco dokładnych, by chronić i wystarczająco niedookreślonych, by podążać za zmianami, które postęp czyni niezbędnymi; krótko mówiąc, wystarczająco dostosowanych by uczynić daremnym, co więcej trudnym zredagowanie nowej karty, która dążąc do wyszczególnienia twierdzeń prostych i wzmocnionych, mogłaby jedynie (je) uczynić mniej zrozumiałymi³⁹.

³⁸ Zob. M. Verpeaux, *Constitution et lois constitutionnelles. Brèves réflexions à l'occasion de quelques révisions récentes, Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, op. cit., s. 596. Autor zauważa, że konstytucjonalizacja praw i obowiązków dotyczących ochrony środowiska mogła nastąpić także w drodze inkorporacji do art. 1 konstytucji przepisów zawartych w Karcie, na wzór wprowadzenia do tego przepisu w 2003 r. zasady decentralizacji (w ówczesnych pracach nad ustawą o zmianie konstytucji przedłożono poprawkę mającą na celu włączenie do art. 1 regulacji podkreślającej uznanie i poszanowanie przez państwo środowiska naturalnego). Kolejną metodą mogło być włączenie zasad związanych z ochroną środowiska do materii zastrzeżonej do regulacji ustawowej, którą definiuje art. 34 konstytucji.

³⁹ „Les dix-sept articles de 1789, complétés par les dix-huit alinéas de 1946 (infra), qui eux-mêmes incorporent les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, tiennent ainsi lieu de Déclaration des droits et libertés, suffisamment éprouvés par le temps pour n'être pas remis en cause, suffisamment éternels pour demeurer modernes, suffisamment précis pour être protecteurs et suffisamment vagues pour se prêter aux évolutions que les progrès a rendues nécessaires, bref, assez adaptés pour rendre vaine, en plus d'être difficile, la rédaction d'une nouvelle charte qui, prétendant détailler des affirmations simples et corroboratives, ne pourrait qu'alourdir et, partant, appauvrir”. G. Carcassonne, M. Guillaume, *La Constitution introduite et commentée*, Paris 2016, s. 42. Chęć zmiany Deklaracji z 1789 r. G. Carcassonne nazywał „zarozumiałością” (*outrécuidance*), zob. Rapport Assemblée Nationale sur la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, p. 33. Podobnie o braku potrzeby zmiany Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela zob. G. Vedel, *Réviser la constitution... Pour quoi faire?* Les Petites Affiches 1992, nr 54, s. 5.

Trzeba zauważyć, że uznanie normatywnego charakteru preambuły oraz aktów, do których ona odsyła, wynikało dotychczas z działalności sądu konstytucyjnego przy wsparciu doktryny prawa konstytucyjnego. Tym razem stało się dziełem ustrojodawcy w drodze legislacyjnej modyfikacji treści ustawy zasadniczej. Z punktu widzenia analizowanego tematu podkreślenia wymaga, że zmiana preambuły dokonana w sposób charakteryzujący nowelizację pozostałych – zwykłych („*ordinaires*”) – przepisów Konstytucji z 1958 r. potwierdziła, że skoro treść preambuły ma charakter normatywny, nie różni się pod względem trybu zmiany od norm zawartych w innych przepisach konstytucji⁴⁰.

Oceniając Preambułę do Konstytucji z 1958 r. przez pryzmat dokumentów, jakie ją współtworzą, zauważa się, że ten swoisty sposób („*la solution française*”) włączania tekstów w zakres konstytucji uczynił ze wstępnej części konstytucji coś w rodzaju „*la poupée russe*” (matrioszkę)⁴¹, tryptyk⁴² złożony z aktów o zróżnicowanej treści, wieku, rodzaju i szczegółowości rozwiązań. W drodze interpretacji Rada Konstytucyjna wydobywa z nich treści dotyczące nie tylko praw i wolności, ale także podstawowych zasad republikańskiej formy rządów, czym przyczynia się do ciągłej ewolucji „konstytucyjnej karty wolności” (*la charte constitutionnelle des libertés*⁴³), tworząc i rozwijając jeden z elementów charakteryzujących konstytucję w jej współczesnym rozumieniu. Prawa i wolności, nawet nie ujęte wprost w tekście konstytucji, zyskały ochronę, jakiej nigdy wcześniej nie posiadały. Dekodowanie przez Radę Konstytucyjną praw i wolności konstytucyjnych z tekstu Konstytucji z 1958 r. oraz dokumentów, które ją współtworzą, odróżnia ten proces od charakteryzującego nakaz przestrzegania praw człowieka w początkowym okresie obowiązywania Deklaracji z 1789 r., gdy za najlepsze źródło praw uznawano ustawy. Paradoks sytuacji polega na tym, że – jak wspomniano – to podstawowe źródło dla dokonywania przez Radę Konstytucyjną oceny konstytucyjności w dziedzinie praw i wolności, jakim jest Preambuła do Konstytucji z 1958 r., postrzegane było przez twórców konstytucji oraz znaczącą część doktryny tego okresu, za część ustawy zasadniczej pozbawioną waloru prawnego. Aktywna praktyka orzecznicza francuskiego sądu konstytucyjnego, którego legitymizacja nie jest emanacją bezpośredniej woli suwerena, nie jest jednak przyjmowana bezkrytycznie⁴⁴.

⁴⁰ Zob. M. Verpeaux, *Constitution...*, op. cit., s. 597.

⁴¹ Tak D.G. Lavroff, *Le droit saisi...*, op. cit., s. 39.

⁴² Tak M. Verpeaux, *Constitution...*, op. cit., s. 597.

⁴³ Tak D.G. Lavroff, *Le droit saisi...*, op. cit., s. 39.

⁴⁴ Ibidem, s. 40. Idem, *La crise de la Constitution française*, [w:] *En homage à Francis Delperée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles-Paris 2007. P. Pactet stwierdza, że

D. Problem zróżnicowania i hierarchii norm konstytucyjnych

1. Zróżnicowanie norm i pytanie o hierarchię w obrębie *bloc de constitutionnalité*

Normy należące do *bloc de constitutionnalité* podlegają klasyfikacji na podstawie różnorodnych kryteriów⁴⁵. Najprostszym jest kryterium źródła prawa, w którym norma jest zawarta. Można zatem wskazać normy ujęte w artykułach od 1 do 89 Konstytucji z 1958 r.; normy Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., normy Preambuły do Konstytucji z 1946 r. oraz Karty Środowiska Naturalnego z 2004 r. Do tego zbioru zaliczyć można ponadto zasady podstawowe uznane przez ustawy Republiki, wyinterpretowane w drodze orzecznictwa Rady Konstytucyjnej. Kolejnym kryterium podziału jest przedmiot regulacji, na podstawie którego wyodrębnia się normy dotyczące instytucji i organów państwowych; normy poświęcone źródłom prawa (w tym także źródłom prawa międzynarodowego), zarówno w zakresie ich materii, jak i procedury uchwalania czy zatwierdzania; unormowania dotyczące praw i wolności obywatelskich, kształtujące ich treść oraz zawierające gwarancje ich przestrzegania oraz zasady dopuszczalnych ograniczeń.

Różnorodność aktów normatywnych oraz zasad tworzących *bloc de constitutionnalité*, wynikająca z faktu, iż powstawały one w różnych okresach, niejednorodnej treści oraz stopnia precyzji zawartych w nich sformułowań, zrodziła pytania dotyczące hierarchii norm konstytucyjnych zarówno w obrębie tego samego aktu rangi konstytucyjnej, jak i relacji pomiędzy tymi aktami i ich normami⁴⁶. Rada Konstytucyjna dość wcześnie stanęła na stanowisku,

sędzia konstytucyjny zobowiązany jest do kontroli konstytucyjności określonych norm. Nie upoważnia go to jednak, by pod pretekstem wykładni norm konstytucję zmieniać. *A propos de la marge de liberté du Conseil constitutionnel*, [w:] *Mélanges Jacques Robert. Libertés*, Paris 1998. W doktrynie konstатовano, że konstytucja stawiała się coraz bardziej „orzecnicza” (zob. D. Rousseau, *Une resurreccion: la notion de Constitution*, RDP 1990, s. 5). Niektórzy autorzy twierdzili jednak, że bez wymiaru orzeczniczego prezentowanie prawa konstytucyjnego jest nie tylko niekompletne, lecz bez znaczenia (*sans valeur*), L. Favoreu, D. Maus, RFDC 1990, nr 1, s. 3.

⁴⁵ Zob. A. Sulikowski, *Konstytucja...*, op. cit., s. 64–65 wraz z cytowaną tam literaturą.

⁴⁶ Przykładem uregulowań o nader zróżnicowanym charakterze w obrębie tego samego przedmiotu są art. 17 Deklaracji z 1789 r. oraz art. 9 Preambuły do Konstytucji z 1946 r. Jakkolwiek oba przepisy poświęcone są prawu własności, pierwszy z nich mówi o prawie

iż wszystkie normy wchodzące w skład *bloc de constitutionnalité* mają tę samą rangę⁴⁷. Deklaracja Praw z 1789 r. oraz Preambuła do Konstytucji z 1946 r. uzyskały walor konstytucyjny w drodze przyjęcia tekstu Konstytucji z 1958 r. w trybie referendum, jakie miało miejsce 28 września 1958 r., co Rada wyraziła wprost w decyzji z 16 lipca 1971 r. (71-44 DC, o której była mowa powyżej). Karta Środowiska Naturalnego z 2004 r. uzyskała walor konstytucyjny w związku z inkorporowaniem jej do tekstu konstytucji mocą decyzji ustrojodawcy w trybie przewidzianym dla zmiany ustawy zasadniczej. Najbardziej zastanawiająca może się wydawać w tym kontekście konstytucyjna ranga podstawowych zasad uznanych przez ustawodawstwo Republiki. Ich formalizacja nie wynikała bowiem z decyzji suwerena, lecz stanowiła efekt orzecznictwa sądu konstytucyjnego, nie posiadającego odpowiadającej legitymizacji ustrojodawcy⁴⁸.

W literaturze przedmiotu, zwłaszcza w obrębie przepisów dotyczących praw fundamentalnych, zwraca się jednak uwagę, że Rada Konstytucyjna niejednokrotnie podkreślała szczególną rolę niektórych praw oraz zasad (np. prawa własności, prawa do bezpieczeństwa, czy prawa oporu; zasady niepodzielności i nienaruszalności terytorium państwowego czy zasady suwerenności narodowej)⁴⁹. Podobne oceny można spotkać w doktrynie. Bruno Genevois wśród praw i wolności lepiej chronionych wyróżnia: wolność osobistą, wolność słowa, wolność sumienia i wyznania, wolność prasy, a to prowadzi go do twierdzenia o istnieniu faktycznej hierarchii wewnątrz norm rangi konstytucyjnej⁵⁰. Podobnej klasyfikacji dokonuje Louis Favoreu i wyróżnia wolności tzw. pierwszej rangi, do których zalicza: wolność osobistą, wolność prasy, wolność zrzeszania się oraz wolność nauczania⁵¹.

świętym i nienaruszalnym, drugi nakłada na państwo obowiązek nacjonalizacji niektórych przedsięwzięć i dóbr.

⁴⁷ Zob. C. Brami, *La hiérarchie des normes en droit constitutionnel française. Essai d'analyse systémique*; doktorat obroniony 4 grudnia 2008, Université de Cergy Pontoise; biblioweb. u-cergy.fr/theses/08CERG0386.pdf

⁴⁸ Jak wspomniano, uznaniowość Rady Konstytucyjnej w identyfikowaniu zasad budzi wątpliwości. Zob. Ł. Walter, *Specyfika tzw. podstawowych zasad...*, op. cit., s. 159.

⁴⁹ Ibidem. Zob. w dalszej części opracowania uwagi na temat orzecznictwa Rady Konstytucyjnej odnoszącego się do prawa Unii Europejskiej, a zwłaszcza ustaw transponujących dyrektywy wspólnotowe.

⁵⁰ Actes du colloque des 25 et 26 mai 1989, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence*, Paris 1989, s. 66.

⁵¹ *Les libertés protégées par le Conseil constitutionnel*, [w:] *Conseil constitutionnel, Cour européenne des droits de l'homme*, D. Rousseau, F. Sudre (red.), Paris 1990, s. 33.

Dla Dominique'a Turpina twarde jądro praw umiejscowione jest z kolei w art. 1 i 2 Deklaracji z 1789 r.⁵²

Teza opierająca się na koncepcji równej rangi norm konstytucyjnych, nie wyklucza, a mając na względzie różnorodność aktów prawnych tworzących *bloc de constitutionnalité*, wręcz zakłada możliwość potencjalnej kolizji norm konstytucyjnych. W takim przypadku na sądzie konstytucyjnym spoczywa ciężar ich oceny oraz interpretacji w ramach swoistego procesu uzgadniania (tzw. *conciliation*), polegającego na tym, że konkretna norma konstytucyjna mająca zastosowanie w sprawie powinna być odczytywana przy uwzględnieniu wszystkich innych norm stosowanych w danej sytuacji⁵³. Sąd konstytucyjny nie jest w tym wypadku związany żadnymi wytycznymi⁵⁴.

2. *Supra-constitutionnalité* i normy niezmiennalne

2.1. Pomimo zdecydowanego stanowiska Rady Konstytucyjnej dotyczącego braku hierarchicznego zróżnicowania norm rangi konstytucyjnej, nie brakowało autorów, którzy opowiadali się za przyznaniem niektórym normom, zasadom czy aktom prawnym szczególnej rangi o ponadkonstytucyjnym charakterze (*supra-constitutionnel*)⁵⁵. Poglądy te pojawiły się w dwóch obszarach.

⁵² *Contentieux constitutionnel*, Paris 1986, s. 86. Na swoiste jądro praw fundamentalnych uwagę zwraca także H. Roussillon, który na tle orzeczeń Rady Konstytucyjnej dostrzega wyższość niektórych praw wobec pozostałych norm rangi konstytucyjnej. *Le Conseil constitutionnel*, Paris 2001, s. 73.

⁵³ G. Vedel, który opowiadał się za zdecydowanym brakiem hierarchicznego zróżnicowania w obrębie norm konstytucyjnych, istotną rolę w poszukiwaniu kompromisu dla rozwiązywania potencjalnych konfliktów pomiędzy normami przypisywał wykładni sędziowskiej, *La place de la Déclaration de 1789 dans le „bloc de constitutionnalité”*, [w:] Actes du colloque des 25 et 26 mai 1989, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen...*, op. cit., s. 56. Liczne przykłady metody *conciliation* w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej zob. Ch. Denizeau, *Existe-t-il...*, op. cit., s. 81–82.

⁵⁴ W doktrynie można jednak spotkać pewne wskazówki, jakie kierowane są pod adresem sądu konstytucyjnego. B. Genevois wskazuje np., iż należy brać pod uwagę stopień precyzji norm ze szczególnym uwzględnieniem, czy zawierają one jakieś wyjątki; należy także zwrócić uwagę na dotychczasową wykładnię danych norm i stopień jej utrwalenia w doktrynie. Ch. Denizeau, *ibidem*, s. 83. B. Genevois, *La marque des idées et principes de 1789 dans la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel*, EDCE 1988, nr 40, s. 181.

⁵⁵ Zob. S. Rials, *Les incertitudes de la notion de Constitution sous la V^e République*, RDP 1984, Nr 3, s. 600.

Po pierwsze, w aspekcie wewnątrzkonstytucyjnym, czyli w obrębie norm i zasad zaliczanych do *bloc de constitutionnalité*, zwłaszcza że konstytucja przewiduje normę tzw. niezmienną (*intangible*). Po drugie, w odniesieniu do relacji między normami konstytucyjnymi a normami szeroko rozumianego prawa międzynarodowego, czemu będzie poświęcony odrębny fragment niniejszego rozdziału.

Stéphane Rials cechę *supraconstitutionnalité* rozumiał jako nadrzędność niektórych reguł lub zasad określanych jako „normy” nad treścią konstytucji; mogły to być normy zawarte w tekście konstytucji bądź wynikające z niej *implicite*.⁵⁶ Do nieodłącznych elementów *supraconstitutionnalité* autor zaliczał zasady konstytucji pisanej, suwerenności Narodu posiadającego władzę ustrojodawczą, podziału władz oraz zagwarantowanie praw podstawowych⁵⁷. Podobnie Louis Favoreu uznawał, że w ramach prawa konstytucyjnego nie ma przeszkód, by niektóre przepisy lub zasady uznawać za ważniejsze od innych (*noyou intangible* – nienaruszalny rdzeń)⁵⁸. Z kolei Francis Hamon, Michel Troper i Georges Burdeau z doktryną *supraconstitutionnalité* wiązali daleko idące skutki – przyznania sędziemu konstytucyjnemu prawa uchylenia ustawy zmieniającej konstytucję, jeśli stałaby ona w sprzeczności z którąś z podstawowych zasad konstytucyjnych⁵⁹. Twierdzili np., że skoro konstytucja zabrania wprost naruszania republikańskiej formy rządów, to w sposób pośredni rozciąga ten zakaz na zasady z nią związane, jak. np. demokratyczny charakter państwa czy zasadę państwa prawnego⁶⁰.

⁵⁶ Zob. S. Rials, *Supraconstitutionnalité et systématique du droit*, Archives de philosophie du Droit, tom 31, Paris 1986, s. 64.

⁵⁷ Zob. S. Rials, op. cit., s. 71. Autor szczególną wagę przywiązywał do wolności i równości praw, które są z nią związane, zaznaczając, że nie może jej naruszać nawet wola powszechna wyrażona w formie ustaw konstytucyjnych.

⁵⁸ Zob. L. Favoreu, *Les libertés protégées...*, op. cit., s. 135; *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, Pouvoirs 1993, La Souveraineté, s. 73.

⁵⁹ M. Troper twierdził, że sama deklaracja o istnieniu norm *supraconstitutionnelles* nie jest wystarczająca dla uznania ich istnienia w systemie źródeł prawa. Dla zapewnienia im nadrzędnej rangi niezbędne jest bowiem uznanie możliwości kontroli ustaw konstytucyjnych pod względem ich zgodności z takimi normami. Zob. M. Troper, *La notion de principes supraconstitutionnels*, La supraconstitutionnalité, 15ème Journées juridiques Franco-Italiennes, Rennes 7–10 października 1993, J.L.S.C. 1993, vol. 15, s. 340. Podobnie, choć argumentując od przeciwnej strony, problem postrzegali M. Hauriou, dla którego uznanie kontroli ustaw konstytucyjnych w sposób pośredni prowadzi do uznania norm nadrzędnych wobec konstytucji, z którymi normy ustaw konstytucyjnych muszą pozostawać w zgodzie. *Précis de droit constitutionnel*, Paris 1924, s. 269.

⁶⁰ *Droit constitutionnel*, 27^e éd., Paris 2001, s. 42.

Podobnie S. Arné do norm stanowiących konstytucyjny „*noyau intangible*” zaliczał prawa naturalne z 1789 r. oraz podstawowe zasady uznane przez prawa Republiki (Preambuła 1946 r.) a także prawa obywatelskie z 1789 r. uzupełnione na mocy konstytucji i niektórych ustaw oraz prawa Narodu (suwerenność Narodu, wybory powszechne, podział władz, czy republikańska forma rządów)⁶¹. Podejście to wiązało się z długotrwałym przyznawaniem niekwestionowanego znaczenia Deklaracji Praw z 1789 r., którą uważano za „*Déclaration de principes*” („deklarację zasad”) dla ustawodawcy konstytucyjnego o quasi-ponadkonstytucyjnym charakterze. Jak wspomniano, w drodze orzecznictwa Rady Konstytucyjnej Deklarację włączono do *bloc de constitutionnalité*, przesądzając o konstytucyjnej randze norm i zasad z niej wynikających.

2.2. Dylematy te uzupełniły rozważania poświęcone znaczeniu konstytucyjnych norm niezmiennych. Istota norm, zasad czy wartości konstytucyjnych, których treść nie może podlegać zmianom, bądź może, ale tylko w ograniczonym zakresie, sprzyja tzw. materialnej trwałości konstytucyjnej⁶². Postanowienia te odgrywają bardzo ważną rolę w wewnętrznym systemie aktu konstytucyjnego. Wyznaczają zarówno kierunek, jak i granice modyfikacji konstytucji i tworzą pewnego rodzaju supremacyjny trzon nad resztą

⁶¹ Zob. S. Arné, *Existe-t-il des normes supra-constitutionnelles?*, *Contribution à l'étude des droits fondamentaux et de la constitutionnalité*, RDP 1993, nr 2, s. 459 i n.

⁶² Zob. K. Działocha, *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzygnięciu kolizji norm* oraz L. Garlicki, *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennalne*, [w:] *Charakter i struktura...*, J. Trzciniński (red.), op. cit., s. 78 i n. oraz s. 137 i n.

Zwraca się uwagę, że o materialnej trwałości konstytucji można mówić nie tylko w kontekście zakazów zmian formułowanych przez ustrojodawcę *explicite* w tekście konstytucji, lecz także za pomocą tzw. implikowanych zakazów zmiany (tak C. Schmitt, zob. L. Garlicki, *Normy konstytucyjne...*, op. cit., s. 139), wywodzonych z norm konstytucyjnych o pewnym stopniu ogólności, odwołujących się do „ducha” i „istoty” konstytucji jako aktu normatywnego, który stanowi spójną i całościową wizję ustroju państwa. Taka koncepcja zachowania „materialnego jądra ustawy zasadniczej” nawiązuje do tezy, że istnieje pewne kwantum zasad i wartości przesądzających o tożsamości konstytucji, których zmiana jest możliwa tylko przez przyjęcie nowej ustawy zasadniczej. Jeszcze inna, najbardziej wątpliwa opcja, zakazy poprawek do konstytucji wywodzi z pozycji konsekwencji pojęciowych konstytucji jako aktu normatywnego. W myśl tej koncepcji niedopuszczalne są takie przekształcenia konstytucji, które podważałyby znaczenie fundamentów aksjologicznych lub politycznych ustawy zasadniczej, czyniąc z niej akt wewnętrznie sprzeczny, amorficzny, pełen luk i paradoksów. Tak P. Radzewicz, *Niezmiennalne normy konstytucyjne jako instytucja demokratycznego państwa prawnego*, Referat na Zjazd Katedr Teorii i Filozofii Prawa, Wrocław 2016, opubl. <https://www.academia.edu/30092567>

postanowień⁶³. W wielu współczesnych konstytucjach podstawą wyróżnienia norm niezmiennalnych jest przepis konstytucji formułujący *expressis verbis* zakaz zmiany (rewizji, nowelizacji) określonych postanowień konstytucji lub jej zasad. Przepisy takie posiada wiele współczesnych konstytucji: np. Włoch, Niemiec, Grecji, Portugalii, Rumunii czy Czech.

Konstytucja V Republiki przewiduje *explicite*, iż przedmiotem jej zmiany nie może być republikańska forma rządów (art. 89 ust. 5). Klauzula ta nawiązuje do Konstytucji z 1848 r., która podkreślała we wstępie, iż Francja konstytuuje się jako Republika, przyjmując ostatecznie tę formę ustroju. Formalny zakaz odstąpienia od republikańskiej formy rządów wprowadzono następnie w 1884 r. do ustaw konstytucyjnych III Republiki. Klauzulę tę powtórzyła Konstytucja IV a następnie V Republiki. Samo sformułowanie zakazu zmiany republikańskiej formy rządów nie podlegało szczegółowemu rozwinięciu. O ile w XIX w. można go było utożsamiać z zakazem zmiany ustroju państwa na monarchię czy cesarstwo, w Konstytucji z 1958 r. miał początkowo charakter formuły o symbolicznym znaczeniu, bowiem zmiana ustroju wydawała się mało prawdopodobna⁶⁴. Kwestia ta zyskała na aktualności w 1992 r., w trakcie sporu o konstytucyjność Traktatu z Maastricht. Zarzuty wobec traktatu sformułowane w jednym z wniosków do Rady Konstytucyjnej⁶⁵ opierały się na założeniu, że klauzula republikańskiej formy rządów powinna być rozumiana szeroko, określając zbiorcze wyrażenie podstaw istnienia państwa (m.in. zasady suwerenności narodowej) oraz najważniejszych praw jednostki.

Rada Konstytucyjna w decyzji 92-312 DC (tzw. Maastricht II) wskazała na konieczność poszanowania przepisów konstytucyjnych odnoszących się do sytuacji, w których zmiana konstytucji nie może być podjęta lub dokonana, w tym m.in. na obowiązek poszanowania przepisu art. 89 ust. 5.

⁶³ Zob. A. Kustra, *Współczesny paradygmat...*, op. cit., s. 112.

⁶⁴ Zauważa się, że wprowadzenie zakazu zmiany republikańskiej formy rządów, choć nawiązywało do rozwiązań okresu III Republiki, było nie tyle zabezpieczeniem przed powrotem do monarchii, co reakcją na ustawę z 10 lipca 1940 r. przekazującą pełnię władz Petainowi i konsekwencje, jakie się z tym wiązały. Chodziło zatem o zabezpieczenie przed rządami autorytarnymi, czy dyktaturą, które mogłyby np. znieść powszechne prawo wyborcze, wolności czy zasadę równości. V. LHôte, *La „forme républicaine du Gouvernement” à l'épreuve de la révision constitutionnelle de mars 2003*, RDP 2004, nr 1, s. 136.

⁶⁵ Wniosek dotyczył zgodności Traktatu z Maastricht z konstytucją zmienioną wcześniej ustawą konstytucyjną z 25 czerwca 1992 r., wprowadzającą Rozdział XIV poświęcony Wspólnotom Europejskim i Unii Europejskiej. Powrócimy do tego zagadnienia w rozdziale V.

Zastrzegła zarazem, że ustrojodawca jest suwerenny i dlatego przysługuje mu kompetencja do uchylania, zmiany lub uzupełniania postanowień o randze konstytucyjnej w sposób, jaki uzna za stosowny. Rada stanęła zatem na stanowisku braku ograniczeń do wprowadzania nowych postanowień do tekstu konstytucji, których przedmiotem może być nawet uchylenie normy lub zasady o randze konstytucyjnej, dokonane zarówno w sposób wyraźny, jak i dorozumiany (*implicite*)⁶⁶.

Nie wchodząc w szczegóły tego rozstrzygnięcia, gdyż stanie się przedmiotem odrębnych rozważań (zob. rozdział V), pewne wnioski wymagają podkreślenia. Bardzo istotną kwestią było sformułowanie przez Radę Konstytucyjną tezy na temat suwerenności ustawodawcy konstytucyjnego oraz brak wymagania, by zmiany norm konstytucyjnych były przewidziane w sposób wyraźny w przepisach nowelizujących. W świetle wspomnianej decyzji władza ustrojodawcza jest – co do zasady – suwerenna i dlatego nie zna żadnych ograniczeń co do zakresu i głębokości zmian jakich dokonuje, byle przeprowadzono je wedle procedury przewidzianej w samej konstytucji⁶⁷. Na tej podstawie Rada Konstytucyjna odrzuciła zarzut o zbyt wąskim charakterze noweli konstytucyjnej z 25 kwietnia 1992 r. i utrzymującej się sprzeczności postanowień Traktatu z Maastricht z zasadą suwerenności narodowej. W orzeczeniu tym Rada Konstytucyjna przyjęła wąskie rozumienie „republikańskiej formy rządów”, bowiem ani zasadzie suwerenności narodowej, ani postanowieniom Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. nie przyznała przymiotu niezmienności.

Dylemat dotyczący treści – przedmiotu klauzuli zawartej w art. 89 ust. 5 wydał się w owym czasie nie przesądzony. Koncepcja szerszego, niż literalne, jej rozumienia, powróciła na kanwie wniosku do Rady Konstytucyjnej w sprawie kontroli konstytucyjności ustawy konstytucyjnej z 17 marca 2003 r. odnoszącej się do decentralizacji Republiki. Wnioskodawcy przyjęli bowiem, że „republikańska forma rządów” należy do „dziedzictwa konstytucyjnego” (*patrimoine constitutionnel*) i stanowi fundamentalny element dla zagwarantowania niezmienności ustroju państwa. „Republikańska forma rządów” nie ogranicza się przy tym wyłącznie do formy ustrojowej, ale charakteryzuje Republikę, jaka wyrosła na gruncie Deklaracji Praw z 1789 r., ustaw kon-

⁶⁶ Zob. L. Garlicki, *Francuska Rada Konstytucyjna a Traktat z Maastricht*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, J. Trzciniński, A. Jankiewicz (red.), Warszawa 1996.

⁶⁷ Zob. B. Genevois, *Les limites d'ordre juridique à l'intervention du pouvoir constituant*, RFDA 1998, nr 14 (5), s. 909.

stytucyjnych z 1875 r., Wstępu do Konstytucji z 1946 r. oraz Konstytucji z 1958 r. W tak zdefiniowanym zakresie decentralizacja Republiki w myśl zasad przyjętych w ustawie konstytucyjnej z 2003 r., naruszała zdaniem wnioskodawców w sposób oczywisty zasadę niepodzielności Republiki, zasadę równości, czy nawet zasadę suwerenności narodowej, której część przekazana została na rzecz wspólnot terytorialnych.

Rada Konstytucyjna uznała brak swojej kompetencji do oceny ustawy konstytucyjnej (decyzja 2003-469 DC)⁶⁸, toteż pozostawiła otwartą kwestię przedmiotowego zakresu klauzuli „republikańskiej formy rządów”. Sześć cech, które mogłyby wypełnić jej treść formułuje natomiast doktryna, wskazując np. na zasady, które wynikają z art. 1 konstytucji: laickość, niepodzielność, demokratyczny i społeczny charakter; zapewnienie wszystkim obywatelom równości wobec prawa bez względu na pochodzenie, rasę lub religię; poszanowanie przekonań⁶⁹. Uznaje się także, iż dewizą Republiki jest „wolność, równość, braterstwo”; językiem urzędowym – język francuski; godłem narodowym – trójkolorowy sztandar niebiesko-biało-czerwony, hymnem „Marsylianka”, a zasadą: rządy ludu, przez lud i dla ludu (art. 2 konstytucji). Katalog uzupełniają też zasady: suwerenności narodowej, która należy do ludu; powszechności, równości i tajności wyborów (art. 3 konstytucji), czy podstawowe zasady uznane przez ustawy Republiki⁷⁰; powszechność wyborów, ustrój przedstawicielski, podział władz⁷¹. W kontekście omawianej zasady Olivier Beaud zauważa natomiast, że w prawie konstytucyjnym republika jest przede wszystkim państwem (*État*), a dopiero następnie państwem republikańskim (*État républicain*), toteż władza uprawniona do zmiany konstytucji nie powinna naruszać „państwowej natury” konstytucji⁷².

W świetle powyższych ustaleń dwie kwestie zwracają szczególną uwagę. Po pierwsze, w prawie francuskim otwarty pozostaje nie tylko przedmiotowy zakres klauzuli „republikańskiej formy rządów”, lecz ponadto pytanie o podmiot władny rozstrzygać w tym przedmiocie oraz o podmiot, dla którego klauzula ta miałaby stanowić charakter gwarancyjny, skoro brak jest sankcji związanych z zapewnieniem jej przestrzegania. Nawiązując do poglądów ukształtowanych w III Republice, „republikańska forma rządów” jawi się

⁶⁸ Orzeczenie z 28 marca 2003 r. będzie przedmiotem rozważań w rozdziale V pkt B poświęconym kontroli konstytucyjności zmian konstytucji.

⁶⁹ Zob. B. Mathieu, M. Verpeaux (red.), *La République en droit français*, op. cit.

⁷⁰ Zob. J. Robert, *La forme républicaine du Gouvernement*, RDP 2003, nr 2, s. 365.

⁷¹ Zob. D. Maus, RFDC 1992, nr 11, s. 412.

⁷² Zob. O. Beaud, *La puissance de l'État*, op. cit., s. 481–482.

jako akt wiary pozbawiony sankcji („*acte de foi nécessairement dépourvu de sanction*”)⁷³, czy życzenie dla następców ustrojodawcy oraz przyszłych pokoleń bez mocy prawnie wiążącej („*sans force juridique obligatoire pour les successeurs des constituants et pour les générations futures*”)⁷⁴. W jeszcze innym rozumieniu, klauzula zawarta w art. 89 ust. 5 konstytucji stanowi nie tyle ograniczenie dla ustawodawcy konstytucyjnego, co wyraz przywiązania do Republiki⁷⁵. Na tym tle pojawiają się kolejne dylematy, zawierające się w pytaniu o podmiot uprawniony do oceny przestrzegania zasady sformułowanej w art. 89 ust. 5 i związanej z tym wątpliwość, czy ufność w mądrość rządzących może być w tym wypadku wystarczającym zabezpieczeniem?⁷⁶ Powrócimy do tego zagadnienia przy okazji rozważań na temat kontroli konstytucyjności zmian konstytucyjnych.

Po drugie, orzecznictwo Rady Konstytucyjnej odzwierciedla akceptowany przez większość przedstawicieli francuskiej doktryny prawa konstytucyjnego pogląd⁷⁷, która niezmiennalność norm konstytucyjnych rozpatruje w kategoriach relatywności – względności, a to przesądza o odmowie nadania im

⁷³ Zob. G. Burdeau, *Essai d'une théorie de la révision des lois constitutionnelle*, Thèse 1930, s. 99, cyt. za B. Genevois, *Les limites...*, op. cit., s. 915.

⁷⁴ Zob. J. Barthélémy, P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Paris 1993, reed., s. 231. Inaczej w owym czasie znaczenie zasady republikańskiej formy rządów postrzegał M. Hauriou, nadając jej charakter normy wiążącej ustrojodawcę i nadrzędnej wobec konstytucji pisanej, *Précis de droit constitutionnel*, Paris 1929; pozycje cyt. za B. Genevois, *Les limites...*, op. cit., s. 916.

⁷⁵ Zob. C. Carcassonne'a i M. Guillaume'a, *La Constitution...*, op. cit., s. 402. O trudnościach w zdefiniowaniu republikańskiej tradycji państwowości inaczej niż tylko w opozycji wobec tradycji monarchicznej zob. V. Saint-James, *La „tradition républicaine” dans la jurisprudence de droit public*, RDP 2015, nr 5, s. 1307 i n.

⁷⁶ Zob. J. Robert, *La forme républicaine...*, op. cit., s. 365. Autor stawia pytanie o następstwa sytuacji, w której wprowadzono by np. zasadę, że Francja jest Republiką federalną uznającą religię katolicką za religię państwową. Do jakiego podmiotu należałaby ocena, czy nie narusza to zasady wyrażonej w art. 89 ust. 5 konstytucji? W doktrynie pojawiają się także głosy, iż nie zawsze brak sankcji prawnej rozumianej jako kontrola sądowa przesądza o braku mocy prawnie wiążącej tekstu czy normy prawnej. Istnieją bowiem inne rodzaje sankcji gwarantujących efektywność norm i zasad prawnych, np. o charakterze kompetencyjnym, jak art. 5 konstytucji powierzający prezydentowi misję strażnika konstytucyjnych wartości, czy proceduralnym, zawarte w utrudnionym trybie zmiany konstytucji. V. LHôte, *La „forme républicaine du Gouvernement”...*, op. cit., s. 132–135. Warto zauważyć, że istnienie norm niezmiennalnych jest istotnym argumentem, który w doktrynie niemieckiej przemawia za przyznaniem sądowi konstytucyjnemu kompetencji do kontrolowania zmian konstytucji RFN. P. Chybalski, *Problematyka Ustawy Zasadniczej RFN*, PiP (w druku).

⁷⁷ Zob. B. Genevois, *Les limites...*, op. cit., s. 916, przypis 40.

waloru ponadkonstytucyjnego. W myśl tej koncepcji ograniczenie wprowadzania poprawek do obowiązującej konstytucji nie wiąże bowiem w sposób absolutny przyszłego ustawodawcy konstytucyjnego, gdyż nie wyklucza możliwości uchylecia przepisu ustanawiającego klauzulę niezmiennalności w celu dokonania następnie daleko idących, ustrojowych reform konstytucyjnych, *a priori* z nią kolidujących (tzw. *double révision successive* lub *révision de la révision*)⁷⁸. W charakterystyczny i wymowny sposób problem ten ujął Georges Vedel twierdząc, iż suweren nie może wiązać samego siebie. Z mocy swojej suwerenności może w każdej chwili zmienić normę, która zakazuje dokonywania określonych zmian⁷⁹. Koncepcję ponadkonstytucyjnych norm prawnych odrzucał zatem jako logicznie *inconstructible*, stanowiącą zagrożenie dla demokratycznego porządku prawnego oraz alternatywę pomiędzy oligarchią a rządem sędziów⁸⁰.

Wyrażona przez Radę Konstytucyjną teza na temat suwerenności ustawodawcy konstytucyjnego oraz brak sankcji za nieprzestrzeganie klauzuli zawartej w art. 89 ust. 5 konstytucji rodzi pytanie o jej moc prawnie wiążącą. Wydaje się, że doktryna odnajduje ją w teorii owej „podwójnej nowelizacji”⁸¹. Z tezą o braku przeszkód do nowelizowania konstytucji wbrew zasadzie republikańskiej formy rządów nierozłączne jest bowiem uznanie

⁷⁸ Pierwszy koncepcję zmiany procedury zmiany konstytucji wysunął L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 1924, t. 4, s. 540. Została następnie przejęta przez wielu przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego (G. Vedela, J. Gicquela, R. Badinter, F. Hamona i M. Tropera, B. Mathieu i M. Verpeaux). Cyt. za V. LHôte, *La „forme républicaine du Gouvernement”...*, op. cit., s. 119, przypisy 22 i 23.

⁷⁹ „*Le souverain ne peut se lier lui-même. En vertu de sa souveraineté, il peut changer a tout moment la norme qui interdit de changer*”, *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, Pouvoirs 1993, N° 67, s. 90, idem *Schengen et Maastricht*, RFDA 1992, Nr 2, s. 179. Polemicznie L. Favoreu, *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, Pouvoirs 1993, Nr 67, s. 71. Co do nieograniczonej kompetencji ustrojodawcy do dokonywania zmian w konstytucji zob. B. Mathieu, *La supra-constitutionnalité existe-t-elle?: réflexions sur un mythe et quelques réalités*, LPA 8 marca 1995, s. 19; B. Genevois, *Les limites...*, op. cit., s. 916 wraz z cyt. tam literaturą; zob. także K. Działocha, *Hierarchia norm konstytucyjnych...*, op. cit., s. 81; W. Sokolewicz, *O gradacji zmian konstytucji*, op. cit., s. 182–183.

⁸⁰ „*dangereuse pour l'ordre démocratique*”, „*une alternative entre l'oligarchie et le gouvernement des juges*”, ibidem, s. 92 i 94. Warto nadmienić, że ten sam autor w uwagach na temat obowiązywania Konstytucji z 1946 r. stwierdzał, iż nie powinna tracić mocy prawnej inaczej niż w drodze całkowitej zmiany, jednak zmiany możliwej pod względem prawnym wyłącznie przy utrzymaniu zasady republikańskiej formy rządów. *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris 1949, reed. 2002, s. 332.

⁸¹ Zob. G. Vedel, *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, op. cit., s. 89–90; O. Beaud, *La Puissance de l'État*, op. cit., s. 370 i n.; B. Genevois, *Les limites...*, s. 914.

dopuszczalności takiej zmiany, ale wyłącznie po przeprowadzeniu uprzedniej zmiany konstytucji, zasadę tę uchylającą⁸². Nie można jednak tracić z pola widzenia odmiennych poglądów. Według niektórych usunięcie klauzuli zakazującej zmiany możliwe jest jedynie w drodze procedury zmierzającej do uchwalenia nowej konstytucji. Jeszcze dalej idąca jest koncepcja, która ze zmianą klauzuli zabraniającej określoną modyfikację ustawy zasadniczej wiąże skutek, jakim jest powstanie na gruncie normatywnym rewolucji prawnej (*révolution juridique*), w wyniku której następuje nie tyle zmiana, co przyjęcie nowej konstytucji⁸³.

Większość przedstawicieli doktryny stoi na stanowisku względnej niezmienności normy zawartej w art. 89 ust. 5 i odrzuca jej ponadkonstytucyjny walor. Przeważa bowiem myśl, że wyróżnienie republikańskiej formy rządów we francuskiej ustawie zasadniczej związane jest z nadaniem jej – ze względu na doniosłe historyczne znaczenie dla całokształtu norm konstytucyjnych – szczególnej rangi w obrębie systemu prawa konstytucyjnego⁸⁴. Podobne

⁸² Zob. F. Luchaire, G. Conac, X. Pretot, *La Constitution...*, op. cit., s. 2007.

⁸³ Zob. X. Magnon, *Quelques maux encore à propos des lois de révision constitutionnelle...*, op. cit., s. 609; J.P. Derosier, *Les limites constitutionnelles à l'intégration européenne*, Paris 2015, s. 109. O. Jouanjan widzi konieczność wyboru jednej z możliwych opcji: albo zakaz naruszenia republikańskiej formy rządów jest pozbawiony mocy prawnie wiążącej co oznacza, że idea podwójnej zmiany konstytucji jest pozbawiona sensu (nie ma bowiem potrzeby eliminowania ograniczenia, które nie istnieje), albo posiada moc prawnie wiążącą i wówczas owa *double révisin successive* nie może być postrzegana inaczej, jak naruszenie procedury zmiany, *La forme républicaine du Gouvernement, norme supraconstitutionnelle?*, [w:] *La République en droit française*, B. Mathieu, M. Verpeaux (red.), Paris 1996, s. 267. P. Pactet koncepcję tę uznaje natomiast za teoretyczną oraz wątpliwą. Teoretyczną, gdyż w sytuacji, w której okoliczności są na tyle poważne, iż trzeba podejmować decyzje wbrew zakazowi zmiany, władza ustrojodawcza nie ma swobody ani czasu, by działać wieloetapowo i w myśl reguł prawnych (jak np. w lipcu 1940 r.). Wątpliwa, bowiem zwrot konstytucyjny dokonywany w ten sposób wydaje się zbyt prosty. Zdaniem autora argument zastosowania dwóch kolejnych zmian (*deux révisions successives*) jest zwodniczy, gdyż zmiany te tworzą całość nierozłączną i bezprawną, pierwsza – bardziej obłudna – nie służy innemu celowi, jak przygotowaniu drogi dla kolejnej zmiany. W efekcie zdradzony zostaje duch tekstu (konstytucji). P. Pactet, F. Melin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, Paris 2017, s. 72.

⁸⁴ B. Mathieu istnienie norm *supra-constitutionnelles* określił mianem „niemożliwości quasi ontologicznej” (*impossibilité „quasi ontologique”*). B. Mathieu, *La supra-constitutionnalité...*, op. cit., s. 12. J.P. Camby niebezpieczeństwo odnajdywania w normach niezmiennych reguł i zasad o ponadkonstytucyjnym charakterze określa zaś mianem hiszpańskiej oberży, w której w pojęciu *supra-constitutionnalité* każdy próbuje odnaleźć to, co wydaje mu się najodpowiedniejsze. *Supra-constitutionnalité: la fin d'un mythe*, RDP 2003, nr 3, s. 678.

dylemety pojawiały się na kanwie rozważań o miejscu i znaczeniu w państwie norm prawa międzynarodowego, a zwłaszcza prawa wspólnotowego, o czym będzie mowa poniżej.

E. Normy prawa międzynarodowego a *bloc de constitutionnalité* i hierarchia norm konstytucyjnych

Kształtowanie relacji pomiędzy normami wewnętrznego systemu prawa a normami zewnątrzsystemowymi należy do podstawowych tematów rozstrzyganych w prawie i doktrynie z dwóch punktów widzenia – krajowego oraz międzynarodowego. W wielu współczesnych państwach dynamiczny rozwój prawa międzynarodowego – w jego szerokim rozumieniu obejmującego także prawo Unii Europejskiej – przyczynił się znacząco do rozwoju badań w tym obszarze i wyznaczył nowe kierunki rozpatrywania zagadnień istotnych również dla pozycji aktu konstytucyjnego w systemie źródeł prawa, jego nadrzędności, czy sposobów i granic zmienialności.⁸⁵ Wskazane przyczyny, jak i fakt, że we Francji omawiane zagadnienie ma wymiar szczególny, sprawiają, że należy im poświęcić odrębną uwagę.

W pierwszej kolejności warto zauważyć, że sposób ukształtowania miejsca prawa międzynarodowego w Konstytucji V Republiki wyznaczyły różne idee. Z jednej strony, nawiązując do rozwiązań przyjętych w IV Republice, charakteryzowała go przychylność wobec międzynarodowego prawa publicznego, co potwierdzał ust. 14 utrzymanej w mocy Preambuły do Konstytucji z 1946 r.

G. Vedel mówi w tym kontekście o plastyczności (*plasticité*) pojęcia *supra-constitutionnalité*, *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, op. cit., s. 90.

⁸⁵ Problematyka ta znalazła trwale miejsce w polskiej literaturze prawniczej i jest przedmiotem badawczym, który w najbliższych latach stanowić będzie zapewne pole dalszych analiz. Mając świadomość bogactwa literatury w omawianym przedmiocie, toteż jedynie tytułem przykładu, wymienić można następujące monografie i prace zbiorowe: M. Kruk (red.) *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997; M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji RP*, Kraków 2003; M. Dobrowolski, *Zasada suwerenności narodu w warunkach integracji Polski z Unią Europejską*, Lublin 2014; S. Dudzik, N. Półtorak (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013; A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Toruń 2009; eadem, *Kelsenowski model kontroli konstytucyjności prawa a integracja europejska*, Toruń 2015; W. Orłowski, *Zmiany w konstytucjach związane z członkostwem w Unii Europejskiej*, Kraków–Rzeszów–Zamość 2011; K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007; K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.

oraz jej ust. 15 przewidujący możliwość wyrażenia zgody na ograniczenie suwerenności niezbędne dla konstruowania i obrony pokoju. Z drugiej strony sceptycyzm de Gaulle'a wobec integracji europejskiej otwierającej nowy rozdział współpracy między państwami, przyczynił się do braku specjalnych konstytucyjnych odniesień wobec tego procesu oraz do umożliwienia – po raz pierwszy we Francji – kontroli konstytucyjności norm prawa międzynarodowego, dokonywanej przed ratyfikacją lub zatwierdzeniem umów międzynarodowych (art. 54 konstytucji)⁸⁶. Te dwa czynniki w istotny sposób zdeteminowały późniejszy proces zmian konstytucyjnych. Stwierdzenie bowiem przez Radę Konstytucyjną niezgodności traktatu z konstytucją wymaga dla jego ratyfikacji zmiany ustawy zasadniczej. Od 1992 r. pod ocenę Rady Konstytucyjnej poddawano sukcesywnie niemal wszystkie istotne umowy międzynarodowe, co prowadziło do częstych modyfikacji konstytucyjnej treści oraz było okazją do wypowiedzi sądu konstytucyjnego na temat granic dopuszczalnych nowelizacji⁸⁷. Dla potrzeb analizowanego tematu istotne jest zobrazowanie, w jakim stopniu budowanie relacji pomiędzy krajowym a zewnętrznym systemem prawa wpłynęło na poglądy dotyczące zakresu francuskiego *bloc de constitutionnalité*, a ponadto na podejście do problemu hierarchii i znaczenia niektórych norm oraz zasad konstytucyjnych⁸⁸.

⁸⁶ Zob. A. Sulikowski, *Francuska koncepcja suwerenności i jej ewolucja w procesie integracji europejskiej*, PiP 2002, nr 8, s. 80; M. Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, Paris 1974, s. 130.

⁸⁷ Zob. klasyfikacja zmian konstytucji w rozdziale II oraz w aneksie – wykaz ustaw konstytucyjnych mających na celu dostosowanie konstytucji do wymogów prawa międzynarodowego. Zagadnienie ograniczeń do dokonywania zmian ustawy zasadniczej będzie uwzględnione w rozdziale IV i V.

Pierwsza istotna zmiana konstytucji została dokonana ustawą konstytucyjną z 25 czerwca 1992 r. (*loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre „Des Communautés européennes et de l'Union européenne”*) i była odpowiedzią na decyzję Rady Konstytucyjnej nr 92-308 DC oceniającą Traktat z Maastricht. Wprowadzono do konstytucji nowy rozdział poświęcony wyłącznie Wspólnotom Europejskim i Unii Europejskiej, zawierający całość zmian niezbędnych dla ratyfikowania traktatu (rozdział XV „O Unii Europejskiej”, art. 88-1 – art. 84) i w sposób wyraźny akcentujący uczestnictwo Francji we Wspólnotach Europejskich i w Unii Europejskiej. Rozdział ten był następnie wielokrotnie nowelizowany i obecnie zawiera srt. 88-1 – 88-7). Zob. K. Kubuj, *Europeizacja konstytucji...*, op. cit., s. 99. Zmiany te były szeroko komentowane w doktrynie. Nie zabrakło głosów krytycznych wobec takiej formy nowelizowania konstytucji. Np.: L. Favoreu, *La Constitution révisée ou Constitution bis?*, Le Figaro, 21 kwietnia 1992; C. Grewe, *La révision constitutionnelle en vue de la ratification du traité de Maastricht*, RFDC 1992, s. 421.

⁸⁸ Wpływ prawa międzynarodowego i wspólnotowego na francuski porządek prawny oraz zmiany konstytucji związane z integracją europejską stanowiły przedmiot prac badaw-

1. Normy prawa międzynarodowego a *bloc de constitutionnalité*

1.1. Naturalną konsekwencją budowania przez Radę Konstytucyjną *bloc de constitutionnalité* na gruncie szeroko zakreślonej podstawy kontroli konstytucyjności ustaw, było pytanie, czy ów blok obejmuje swym zakresem także normy prawa międzynarodowego. U źródeł dylematów stały przesłanki dwójakiego rodzaju. Pierwsze wiązały się z zasadą nadrzędności traktatów nad ustawami wynikającą z art. 55 konstytucji⁸⁹ skłaniającą do uznania, że Rada Konstytucyjna powinna w swej ocenie uwzględniać także ich zgodność z normami prawa międzynarodowego. Stanowisko, które do chwili obecnej nie uległo zmianie, Rada wyraziła w kluczowej decyzji nr 75-54 DC z 15 stycznia 1975 r. tzw. IVG (*Interruption volontaire de grossesse*, czyli w sprawie dopuszczalności przerywania ciąży). Stała na stanowisku, że ustawa pozbawiona zgodności z umową międzynarodową nie musi być automatycznie niezgodna z konstytucją, a wynika to ze zróżnicowanego charakteru podstawy kontroli konstytucyjności ustaw oraz skutków prawnych jakie się z nią wiążą. Traktat stanowi bowiem podstawę kontroli zmienną w czasie, materia konstytucji (z zastrzeżeniem możliwości zmiany w ściśle określonych warunkach) jest niezmiennalna i stabilna. W odniesieniu do skutków, Rada podkreśliła, że niezgodność ustawy z konstytucją stanowi bezpośrednią przeszkodę dla jej promulgacji oraz wejścia w życie (kontrola konstytucyjności miała wówczas charakter wyłącznie prewencyjny). Natomiast ewentualna sprzeczność ustawy z traktatem międzynarodowym powoduje jedynie odmowę zastosowania tej ustawy w konkretnym przypadku i nie eliminuje jej z obrotu prawnego⁹⁰. Istotę tego problemu wyraził Louis Favoreu zwracając uwagę, że kontrola konstytu-

cznych prowadzonych przez autorkę w latach ubiegłych, toteż dalsze uwagi nawiązują do poczynionych wcześniej ustaleń. Zob. *Miejsce prawa wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym Francji*, Studia Prawnicze 2001, nr 3–4, s. 175 i n.; *Implementacja prawa wspólnotowego*, op. cit.; *Europeizacja konstytucji*, op. cit.; *Decyzja francuskiej Rady Konstytucyjnej w sprawie Traktatu z Lizbony w świetle wcześniejszych orzeczeń dotyczących integracji europejskiej*, Studia Prawnicze KUL 2011, nr 2(46), s. 37 i n.

⁸⁹ Art. 55 stanowi: „Traktaty lub umowy prawidłowo ratyfikowane lub zatwierdzone mają, od chwili ich ogłoszenia, moc wyższą niż ustawy, z zastrzeżeniem – w odniesieniu do każdej umowy lub traktatu – stosowania tej zasady przez drugą stronę.” Tłum. Z. Jarosz, *Konstytucja V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1997.

⁹⁰ Rada Konstytucyjna przyjęła następujące założenia: 1) z określonej w art. 55 zasady nadrzędności traktatów nad ustawami nie wynika, iż jej przestrzeganie ma być zapewnione w trybie kontroli konstytucyjności ustaw przewidzianej w art. 61 konstytucji; 2) pomiędzy dwoma rodzajami „kontroli” (zdefiniowanych w art. 55 i w art. 61 konstytucji) zachodzi „une différence de nature”, z której wynika, że nadrzędność traktatów nad ustawami ma

cyjności ustaw przesądza o ważności – mocy obowiązującej (*validité*) normy, która w przypadku norm ustawowych jest silniejsza, gdyż przybiera postać *validité de l'expression de la volonté générale* – ważności woli powszechnej suwerena. Wola ta nie może być weryfikowana w inny sposób, niż w oparciu o normy zawarte w aktach wyższego rzędu a stanowiące także wyraz woli powszechnej. Normy prawa międzynarodowego nie spełniają tego warunku, gdyż u źródeł ich powstania leży wola rządu jedynie niekiedy działającego we współpracy z parlamentem, a podstawą utraty ich mocy obowiązywania w porządku krajowym jest akt rządu pozbawiony jakiegokolwiek kontroli suwerena. Również zmiana treści zobowiązań międzynarodowych wymaga współdziałania innej strony układu, podczas gdy zmiany konstytucji dokonuje zgromadzenie konstytucyjne przy ewentualnym udziale narodu⁹¹. Orzeczenie to było szeroko komentowane w doktrynie znajdując zarówno zwolenników, jak przeciwników wyrażonego przez Radę stanowiska⁹².

1.2. Kolejnym argumentem przemawiającym za poszerzeniem *bloc de constitutionnalité* o umowy międzynarodowe było sukcesywne włączanie do tekstu konstytucji przepisów nawiązujących wprost do konkretnych zobowiązań międzynarodowych. Ustawą konstytucyjną z 25 czerwca 1992 r. wprowadzono do Konstytucji nowy rozdział XIV (obecnie XV) zatytułowany „O Wspólnotach Europejskich i o Unii Europejskiej”, w którym odwołano się *expressis verbis* do Traktatu z Maastricht oraz zawarto wszystkie najważniejsze postanowienia mające na celu wyeliminowanie sprzeczności traktatu z konstytucją, a stojące u podstaw orzeczenia Rady Konstytucyjnej o jego niekonstytucyjności. W kolejnych latach w konstytucji wymieniono inne traktaty reformujące Unię Europejską: w 1999 r. Traktat z Amsterdamu, w 2005 r. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (zmiana ta nie weszła w życie na skutek fiaska ratyfikacji traktatu), a w 2008 r. Traktat z Lizbony (art. 88-1 konstytucji). Poza przepisami zawartymi w rozdziale XIV (potem XV), w 1998 r. wprowadzono art. 53-2 wskazujący na

charakter zmienny i warunkowy (*relatif et contingent*) w przeciwieństwie do nadrzędności konstytucji nad ustawami, która jest bezwzględna i ostateczna (*absolu et définitif*).

⁹¹ L. Favoreu, *La prise en compte du droit international et communautaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, [w:] *L'internationalité dans les institutions et le droit. Études offertes à Alain Plantey*, Paris 1995, s. 38. Wyluczając się od oceny ustaw pod kątem ich zgodności z umowami międzynarodowymi Rada Konstytucyjna pozostawiła ten obszar – zwany kontrolą konwencyjności (*contrôle de conventionnalité*) – sądom powszechnym i administracyjnym.

⁹² Zob. K. Kubuj, *Implementacja prawa wspólnotowego...*, op. cit., s. 60–65 wraz z cytowaną tam literaturą.

traktat podpisany 19 lipca 1998 r. dotyczący Międzynarodowego Trybunału Karnego, zmodyfikowano także art. 76 powołując się w nim na umowę podpisaną w Noumei 5 maja 1998 r. w sprawie dotyczącej Nowej Kaledonii⁹³.

Istotne dla dalszych wywodów jest podkreślenie, że w nowym rozdziale XIV wprowadzono przepisy art. 88-1 – art. 88-4, w świetle których uczestnictwu Francji w strukturach europejskich nadano walor konstytucyjny. W art. 88-1 wskazano, iż ani Wspólnoty, ani Unia nie godzą w suwerenność państw. Państwa członkowskie zachowują swą wolność, wspólnie wykonują pewne swe kompetencje, a przy tym swobodnie mogą podejmować inne zobowiązania⁹⁴. Regulację tę traktowano pierwotnie jako deklarację polityczną mającą na celu zaakcentowanie specyfiki integracji europejskiej. Jej znaczenie wzrosło na skutek decyzji Rady Konstytucyjnej z 2004 r. w sprawie ustaw transponujących dyrektywy wspólnotowe, do czego powrócimy w dalszej części. W kolejnych latach rozdział ten podlegał licznym modyfikacjom, poza bowiem zmianami treści przepisów obowiązujących, wprowadzano nowe uregulowania⁹⁵.

⁹³ Poza zmianami konstytucji, które w odpowiedzi na decyzje Rady Konstytucyjnej wprost wskazywały określone umowy międzynarodowe, warto odnotować jeszcze inne zmiany konstytucji związane z wiążącymi Francję zobowiązaniami międzynarodowymi (tzw. *l'internalisation* konstytucji, zob. A. Levade, *La construction européenne et son incidence sur les compétences étatiques et la hiérarchie des normes*, RFDC 2015, s. 287, op. cit., s. 291–292): w 1993 r. w sprawie prawa azylu, nowelizacja stanowiła odpowiedź na wcześniejszą decyzję Rady Konstytucyjnej o niekonstytucyjności ustawy zwykłej wprowadzającej do prawa francuskiego postanowienia umowy z Schengen (umowa nie podlegała wcześniej kontroli Rady Konstytucyjnej); w 2003 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania. W obu przypadkach nowelizacja konstytucji nawiązywała do negatywnych opinii Rady Stanu w sprawie umów (odpowiednio opinii z 23 września 1993, n° 355113 oraz z 26 września 2002, n° 368282; będzie o nich mowa w rozdziale IV pkt B. 2.1.). Jeszcze jedna ważna zmiana, w 2007 r. w sprawie zakazu kary śmierci, była odpowiedzią na decyzję Rady Konstytucyjnej dotyczącą Protokołu nr 13 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności dotyczącego zniesienia kary śmierci we wszystkich okolicznościach oraz Drugiego protokołu fakultatywnego do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych zakazującego kary śmierci (decyzja nr 2005-524/525 z 13 października 2005). Interesujące jest, że konieczność zmiany konstytucji wiązała się z naruszeniem ustawy zasadniczej przez Pakt wyłącznie ze względu na brak regulacji umożliwiających stronom odstąpienie od tej umowy.

⁹⁴ W wersji obecnie obowiązującej art. 88-1 odwołuje się do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁹⁵ W 2003 r. – w związku z koniecznością przyjęcia w wewnętrznym porządku prawnym zasad określonych w decyzji ramowej o europejskim nakazie aresztowania w art. 88-2 dodano ustęp 3; w 2008 zmiany przeprowadzono dwukrotnie – przed ratyfikacją Traktatu z Lizbony dodano dwa przepisy – art. 88-6 i 88-7, a w trakcie lipcowej nowelizacji konstytucji

Konstytucyjne unormowanie członkostwa Francji w Unii Europejskiej świadczy o specyficznej metodzie unikania przez ustrojodawcę umieszczenia w tekście konstytucji generalnej klauzuli integracyjnej i konsekwentnym regulowaniu poszczególnych przypadków przekazywania kompetencji na rzecz Unii, wynikających z danego traktatu. Jak zauważa K. Wojtyczek, podejście takie odpowiada dość silnym we Francji nastrojom „suwerenistycznym” i wyraża pewną „euroostrożność” klasy politycznej, która zastrzega sobie prawo do decydowania od przypadku do przypadku co do potrzeby zmiany konstytucji⁹⁶. Przeciwnicy tej metody podnoszą, że automatyczne uwzględnianie sugestii Rady Konstytucyjnej w sporządzaniu projektów zmian konstytucji przynosi dość banalne i zrutynizowane efekty, sprowadzające się do zmiany w ustawie zasadniczej nazwy traktatu, do którego ta odsyła⁹⁷. Optują za alternatywnym rozwiązaniem zastępującym odesłania do konkretnych traktatów przez uniwersalną i trwałą formułę przyzwolenia na przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej⁹⁸.

modernizującej instytucje V Republiki – w art. 88-4 dodano ust. 3 oraz znowelizowano art. 88-5. Szczegółowo na temat zmian konstytucyjnych związanych z integracją europejską zob. K. Kubuj, *Europeizacja konstytucji...*, op. cit., s. 99 i n.; artykuły [w:] *1958–2008 Cinquantième anniversaire...*, op. cit.: F. Chaltier, *La V^e République à l'épreuve de l'Europe*, s. 685 i n.; J. Roux, *L'incidence de la construction européenne sur la norme constitutionnelle*, s. 693 i n.; O. Dord, *Régard sur un demi-siècle d'eupéanisation de la Constitution de la V^e République*, s. 703 i n.; M. Granat (red.), *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym Francji i Polski*, Warszawa 2007; K. Wojtyczek, *Europeizacja Konstytucji V Republiki Francuskiej*, Prz. Sejm. 2008, nr 6(89), s. 139; M.-F. Verdier, *L'eupéanisation de la Constitution française*, Politeia 2008, nr 8, s. 345 i n.

⁹⁶ K. Wojtyczek, *Europeizacja konstytucji...*, op. cit., s. 143.

⁹⁷ Rada Konstytucyjna nie wskazuje w swych decyzjach konkretnych przepisów konstytucji, wobec których orzeka o niekonstytucyjności traktatu. Odwołuje się natomiast do pewnych zasad i wartości konstytucyjnych, których pogodzenie z umową międzynarodową należy do zadań ustrojodawcy dokonującego odpowiedniej zmiany konstytucji.

⁹⁸ Zob. m.in. L. Guillaud, *Révision constitutionnelle et intégration européenne, l'insoutenable légèreté de la Constitution*, RDP 2009, nr 2, który dotychczasowy proces dokonywania zmian konstytucyjnych określa jako nieznośną lekkość konstytucji. A. Roux zastanawia się natomiast, czy takiej klauzuli nie wprowadziła jednak, niejako mimochodem, zmiana konstytucji w 2005 r. Ustęp 2 art. 88-1 umożliwił Francji członkostwo w UE, w warunkach określonych w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy. Autor zauważa, że nowa rewizja byłaby konieczna jedynie wówczas, gdyby nowy traktat szedł dalej w integracji europejskiej niż traktat konstytucyjny. I chociaż ani traktat, ani nowelizacja konstytucji nie weszły w życie, analogiczne uwagi można by formułować wobec wskazanego przepisu w obowiązującym stanie prawnym odwołującym się do Traktatu z Lizbony. *Konstytucje*

1.3. Zwolennicy poszerzenia *bloc de constitutionnalité* o akty prawa międzynarodowego podkreślali, że przemawia za tym nie tylko wpisanie traktatów do konstytucji, ale ponadto uznanie, że na mocy przepisów konstytucyjnych, a zwłaszcza art. 88-1 i 88-2, w których mowa o dobrowolnym uczestnictwie we Wspólnotach Europejskich i w Unii Europejskiej oraz o wyrażeniu zgody na przekazanie pewnych kompetencji państwa na rzecz Wspólnot, nastąpiło włączenie prawa wspólnotowego do porządku krajowego. Wskazówki odnajdywano także w orzeczeniach Rady Konstytucyjnej związanych z traktatami europejskimi. Już w 1992 r., gdy Rada Konstytucyjna dokonywała oceny zgodności Traktatu z Maastricht z przepisami konstytucji zmienionej w celu ratyfikacji tego traktatu (decyzja nr 92-312 DC z 2 września 1992, tzw. Maastricht II), zauważyła, że ustawa organiczna, o której mowa w art. 88-3, aby mogła być uznana za zgodną z konstytucją, musi być zgodna z przepisami prawa wspólnotowego. W doktrynie sądzono zatem, że kontrola konstytucyjności ustawy organicznej (dokonywanej obligatoryjnie) wydanej dla realizacji art. 88-3, zmusi Radę Konstytucyjną do sięgnięcia po przepisy prawa wspólnotowego i zmiany jej stanowiska wobec zakresu bloku konstytucyjnego⁹⁹. Podstawowe znaczenie dla omawianej kwestii miała następnie decyzja Rady Konstytucyjnej z 20 maja 1998 r. nr 98-400 DC, odnosząca się bezpośrednio do ustawy organicznej z 1998 r. mającej na celu określenie zasad stosowania art. 88-3 konstytucji oraz transponującej dyrektywę wspólnotową¹⁰⁰. Rada Konstytucyjna, która jak wspomniano od 1975 r. afirmowała brak swojej kompetencji do badania zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, w tym wypadku za podstawę oceny ustawy organicz-

narodowe a konstytucja europejska – czy zmiany konstytucji są naprawdę konieczne? Francuski punkt widzenia, [w:] *Stosowanie prawa...*, M. Granat (red.), op. cit., s. 179.

⁹⁹ Zob. E. Picard, *Vers l'extension du bloc de constitutionnalité au droit européen?*, RFDA 1993, s. 47 i n.; F. Luchaire, *L'Union Européenne et la Constitution*, RDP 1992, s. 1587. Przeciwnie L. Favoreu, *Les décisions du Conseil constitutionnel relatives au traité sur l'Union Européenne*, RFDC 1992, s. 739.

¹⁰⁰ Przepis art. 88-3 przyznawał obywatelom Unii Europejskiej mieszkającym we Francji prawo głosowania i prawo wybieralności w wyborach municypalnych na zasadach przewidzianych w Traktacie o Unii Europejskiej. Warunki stosowania tego artykułu pozostawiał do uregulowania w drodze ustawy organicznej uchwalonej w tym samym brzmieniu przez obie izby. Decyzja Rady Konstytucyjnej dotyczyła ustawy organicznej, o której mowa w tym artykule, podlegającej z mocy prawa obligatoryjnej prewencyjnej kontroli konstytucyjności (*Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994*, JORF z 26 maja 1998, s. 7975).

nej przyjęła nie tylko przepisy Konstytucji z 1958 r., ale także artykuł 8B paragraf 1 Traktatu z Maastricht oraz dyrektywę wspólnotową wydaną dla realizacji tego artykułu (pkt 2–4 decyzji). Odwołanie się zatem bezpośrednio do traktatu stanowiło dla niektórych argument na rzecz uznania, że Rada Konstytucyjna opowiedziała się za poszerzeniem bloku konstytucyjności o wspomniane normy prawa wspólnotowego¹⁰¹. Inni komentatorzy w konkluzjach Rady, która konieczność zbadania ustawy organicznej z traktatem oraz dyrektywą wywodziła wprost z art. 88-3 konstytucji, widzieli podstawę do wyraźnego rozgraniczenia norm konstytucyjnych od norm wspólnotowych (pkt 4 decyzji)¹⁰². Powołanie konkretnych artykułów traktatu było w tym wypadku konieczne ze względu na specyfikę przedmiotu kontroli konstytucyjności: ustawy organicznej w sprawie czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach municypalnych w Unii Europejskiej, konstytucyjnie zobligowanej do uwzględnienia zasad wynikających z Traktatu z Maastricht oraz dyrektywy wspólnotowej.

Paradoksalnie także pierwsze pytanie prejudycjalne, z jakim Rada Konstytucyjna zwróciła się do Trybunału w Luksemburgu, potwierdza sceptycyzm Rady Konstytucyjnej wobec uznania norm prawa międzynarodowego, czy europejskiego za podstawę kontroli konstytucyjności ustaw. Rada oceniając w trybie tzw. QPC (pytania prawnego skierowanego do niej przez Sąd Kasacyjny) ust. 4 art. 695-46 kodeksu postępowania karnego implementującego postanowienia decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania musiała rozstrzygnąć, czy przewidziany w kodeksie brak drogi odwoławczej stanowił prawidłową interpretację przepisów decyzji ramowej. Zwrócenie się Rady do sądu w Luksemburgu nie wynikało jednak z uznania przepisów unijnych za podstawę kontroli konstytucyjności ustawy, lecz z założenia, że w drodze niewłaściwej implementacji decyzji ramowej następuje naruszenie wynikającej z art. 88-2 konstytucji zasady pozostawiającej ustawodawcy kwestię wykonania w drodze ustawowej reguł dotyczących europejskiego nakazu aresztowania¹⁰³.

¹⁰¹ Zob. F. Chaltier, *La boîte de Pandore des relations entre la constitution française et le droit communautaire*, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, 2002, nr 462, s. 599; w literaturze polskiej zob. A. Sulikowski, *Konstytucja...*, op. cit., s. 136–137.

¹⁰² Zob. B. Genevois, *Le droit de vote des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales: un contrôle à quadruple détente?*, RFDA 1998, s. 671 i n. B. Mathieu, M. Verpeaux, komentarz do decyzji Rady Konstytucyjnej 98-400 DC, Les Petites Affiches 1998, n° 143, s. 21.

¹⁰³ Zob. B. Baptiste, *Le paradoxe apparent d'une question prioritaire de constitutionnalité instrument de l'avènement des rapports de systèmes... Le Conseil constitutionnel et le mandat d'arrêt européen: à propos de la décision n°2013-314P QPC du 4 avril 2013, de l'arrêt*

Pomimo coraz częstszego patrzenia na konstytucyjność ustaw przez pryzmat prawa międzynarodowego, a zwłaszcza europejskiego, wydaje się, że Rada Konstytucyjna ostrożnie podchodzi do poszerzania zakresu *bloc de constitutionnalité* o wskazane w konstytucji *expressis verbis* umowy międzynarodowe, choć nie brak zdecydowanych zwolenników zmiany idącej w przeciwnym kierunku. Rada Konstytucyjna wyraźnie rozgranicza swoje kompetencje – do kontroli konstytucyjności ustaw przyznanej jej na mocy art. 61 konstytucji od wynikającej z art. 55 konstytucji kontroli stosowania ustaw w zgodzie z normami prawa międzynarodowego, pozostawiając dokonywanie tej ostatniej sądom powszechnym i administracyjnym¹⁰⁴. Odwoływanie się przez Radę do norm międzynarodowych (w tym norm prawa Unii Europejskiej) wiąże się niewątpliwie ze specyfiką aktów poddawanych kontroli, których ocena przez wzgląd na normy zewnątrzsystemowe następuje jednak przy założeniu, że konieczność przestrzegania tego prawa jest wymogiem konstytucyjnym. I choć proces przenikania prawa międzynarodowego do konstytucji utrudnia obecnie stawianie sztywnych granic między blokiem konstytucyjności w jego klasycznym rozumieniu a prawem międzynarodowym, dominujące wydaje się podejście zawężające blok do norm i zasad prawa krajowego.

2. Normy prawa międzynarodowego a hierarchia norm konstytucyjnych

2.1. W kontekście analizowanego tematu szczególnie interesujące wydaje się spojrzenie na wpływ prawa międzynarodowego na zagadnienie normatywnej hierarchii wewnątrz aktu konstytucyjnego. Trzeba bowiem zauważyć, że niechęć włączenia tych norm do *bloc de constitutionnalité*, co w konsekwencji zrównywałoby ich rangę z ustawą zasadniczą, nie dała jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o ich usytuowanie w systemie źródeł prawa. Dylematy te we Francji, jak w wielu współczesnych państwach, wynikały z konieczności pogodzenia dwóch, z założenia wydawałoby się, sprzecznych koncepcji: pierwszej, rozważanej z perspektywy systemów zewnętrznych – pierwszeństwa prawa międzynarodowego i wspólnotowego nad wszelkimi

préjudiciel C-168/13 PPU de la CJUE du 30 mai 2013 et de la décision n° 2013-314 QPC du 14 juin 2013, RDP 2013, nr 5, s. 1229 i n.

¹⁰⁴ Zob. A. Levade, *Le Conseil constitutionnel et l'Union européenne*, CCC, hors série, listopad 2009.

normami prawa wewnętrznego, w tym także konstytucji; drugiej – widzianej z perspektywy prawa krajowego – nadrzędności konstytucji nad wszystkimi pozostałymi normami obowiązującego w państwie prawa. Mając na względzie, że te dwie teorie istnieją niezależnie od siebie, w sposób niezależny muszą być rozstrzygane, tak przez organy międzynarodowe, jak krajowe. W drodze długotrwałej praktyki konstytucyjnej w doktrynie oraz orzecznictwie we Francji wykształciło się założenie, że konstytucja jest podstawową normą wewnętrznego porządku prawnego, a jako wyraz woli narodu ma logiczne pierwszeństwo przed traktatami, będącymi wyrazem woli państw. Podejście to opiera się na podstawach, które F. Melin-Soucramanien określił w sposób następujący: konstytucja jest pojmowana jako „źródło norm”; z tego względu zawiera warunki i tryb implementacji prawa zewnętrznego do prawnego porządku wewnętrznego. Wynika z tego, że konstytucja nie może być podporządkowana normom, których implementację warunkuje. Jak zauważa autor, „w tym tkwi całe piękno i jednocześnie cała trudność tego problemu, gdyż musimy przyznać, iż działają jednocześnie dwie koncepcje pierwszeństwa”¹⁰⁵.

Do 1992 r. podstawowe regulacje odnoszące się do prawa międzynarodowego w porządku wewnętrznym określały ust. 14 Preambuły do Konstytucji z 1946 r. wyrażający zasadę *pacta sunt servanda* oraz jej ust. 15 uznający możliwość wyrażenia zgody na ograniczenie suwerenności niezbędne dla konstruowania i obrony pokoju, a ponadto art. 55 statuujący zasadę nadrzędności traktatów nad ustawami. Istotne miejsce w tym kanonie zajmuje art. 54, z którego wynika możliwość kontroli zobowiązań międzynarodowych uzależniająca ich ratyfikację od spełnienia warunku zgodności z konstytucją. W świetle powyższych unormowań, nadrzędność traktatów wobec ustaw kształtowała się stopniowo¹⁰⁶, nadrzędność konstytucji okazała się niepodważalna¹⁰⁷. Istotne zmiany w budowaniu relacji pomiędzy porządkiem

¹⁰⁵ Zob. F. Melin-Soucramanien, *Konstytucyjne gwarancje stosowania prawa międzynarodowego i wspólnotowego we Francji* [w:] *Stosowanie prawa...*, M. Granat (red.), op. cit., s. 45.

¹⁰⁶ Na podstawie art. 55 sądy uznawały pierwszeństwo traktatów nad ustawami wcześniejszymi wobec nich, natomiast ich podejście do ustaw późniejszych wobec traktatów przechodziło znaczącą ewolucję. Ewolucję orzecznictwa Sądu Kasacyjnego zaakceptowało rozstrzygnięcie w sprawie *Café Jacques Vabre* z 24 maja 1975 r., zaś Rada Stanu w orzeczeniu *Nicolo* z 20 października 1989 r. Zob. np. G. Lebreton, *La superiorité des traités sur les lois postérieures*, Les Petites Affiches 1989, nr 146, s. 13.

¹⁰⁷ Potwierdziły to dwie najwyższe instancje sądowe: Rada Stanu w orzeczeniu *Sarran et Levacher* z 30 października 1998 r. oraz Sąd Kasacyjny w wyroku z 2 czerwca 2000 r. w sprawie *Fraisse*. Zob. np. B. Mathieu, M. Verpeaux, *A propos de l'art de Conseil d'État*

konstytucyjnym oraz międzynarodowym (a zwłaszcza wspólnotowym) przyniosły zarówno orzeczenia Rady Konstytucyjnej dotyczące niekonstytucyjności traktatów europejskich, jak kolejne zmiany konstytucji zapoczątkowane wprowadzeniem specjalnych unormowań poświęconych członkostwu w Unii Europejskiej, o których wspomniano powyżej. Nie jest intencją autorki omawianie wszystkich zagadnień związanych z tym procesem¹⁰⁸, toteż dalsze rozważania zostaną ograniczone do kilku kwestii.

2.2. Pierwsza uwaga dotyczy postrzegania przez Radę Konstytucyjną nadrzędności konstytucji w świetle zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Warto zauważyć, że przez długi czas sąd konstytucyjny z rezerwą podchodził do uznania specyfiki prawa wspólnotowego. I nawet w decyzji dotyczącej Traktatu z Maastricht nr 92-308 DC (tzw. Maastricht I), w którym pierwszy raz w historii V Republiki stwierdzenie niekonstytucyjności traktatu zainicjowało jedną z istotniejszych zmian Konstytucji z 1958 r., Rada kilkakrotnie podkreślała przywiązanie do tezy o niespecyficznym charakterze Wspólnot Europejskich i podkreślała konieczność przestrzegania zasady wzajemności (*réciprocité*) przez strony umowy¹⁰⁹. Podsumowaniem poglądów, jakie kształtowały się przez lata na temat relacji pomiędzy prawem wspólnotowym a prawem wewnętrznym w orzeczeniach poświęconych prawu europejskiemu, do których powrócimy, była decyzja nr 2004-505 DC w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy¹¹⁰ i następnie, nawiązująca do przyjętych w niej ustaleń, decyzja nr 2007-560 DC w sprawie Traktatu z Lizbony. Istota pierwszej z wymienionych polegała na tym, że traktat usankcjonował w art. I-6 fundamentalną zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Przypuszczano zatem, że przepis ten będzie głównym motywem orzeczenia o niekonstytucyjności traktatu. Rada Konstytucyjna

du 30 octobre 1998, Sarran et Levacher: le point de vue de constitutionnalistes, RFDA 1999, s. 67.

¹⁰⁸ Zob. m.in. K. Kubuj, *Implementacja prawa...*, op. cit.; A. Sulikowski, *Konstytucja...*, op. cit., s. 105 i n.; K. Wojtyczek, *Europeizacja konstytucji...*, op. cit., s. 139 i n.; wraz z cyt. tam literaturą.

¹⁰⁹ Warto jednak zauważyć, że właśnie ta decyzja zapoczątkowała zmianę podejścia Rady Konstytucyjnej do konstytucyjnych podstaw integracji europejskiej i w istotny sposób wpłynęła na dalsze orzekanie w tej materii. Zob. D. Simon, *Le Conseil constitutionnel français et le Traité sur l'Union européenne*, Europe 1992, s. 3.

¹¹⁰ Warto wspomnieć, że traktat ten nie wszedł w życie między innymi ze względu na fiasko procesu ratyfikacyjnego we Francji. Nie weszła też w życie zmiana konstytucji dokonana ustawą konstytucyjną n° 2005-204 z dnia 1 marca 2005 r. konieczna ze względu na stwierdzenie niekonstytucyjności traktatu.

zajęła odmienne stanowisko. W decyzji z 2004 r. dostrzegła, że Unia Europejska została ustanowiona na mocy traktatu zgodną wolą stron, a państwa członkowskie przyznały jej kompetencje do osiągania ich wspólnych celów. Ponadto Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi. Zdaniem Rady, deklaracje te w powiązaniu z innymi przepisami traktatu sprawiają, że traktat nie zmienia ani istoty Unii Europejskiej, ani zasady pierwszeństwa, jaka na przestrzeni kilkudziesięciu lat została sformułowana i konsekwentnie rozwijana przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Wprowadzenie w 1992 r. specjalnych uregulowań konstytucyjnych związanych z członkostwem w Unii Europejskiej, a zwłaszcza art. 88-1, pozwoliło Radzie na uznanie, że ustawodawca usankcjonował istnienie wspólnotowego porządku prawnego zintegrowanego z wewnętrznym porządkiem prawnym i różnym od międzynarodowego. Nawiązując do tych konkluzji, w 2007 r. – choć Traktat z Lizbony nie odnosił się wprost do zasady pierwszeństwa – Rada potwierdziła, że w wewnętrznym porządku prawnym najwyższa moc prawna należy do konstytucji. Uznała jednocześnie, że normy konstytucyjne pozwalają Francji na uczestniczenie w tworzeniu i rozwoju stałej organizacji europejskiej, posiadającej osobowość prawną i wyposażonej w uprawnienia decyzyjne w efekcie przekazania kompetencji przez państwa członkowskie (pkt 8 decyzji). Jednakże ratyfikacja każdej umowy międzynarodowej, która podważałaby prawa i wolności konstytucyjnie gwarantowane bądź naruszałaby podstawowe zasady wykonywania suwerenności narodowej wymaga uprzedniej zmiany ustawy zasadniczej (pkt 9 decyzji)¹¹¹.

2.3. Kolejna kwestia dotyczyła określania przez Radę Konstytucyjną granic wyznaczanych normom międzynarodowym a przesądzających o ich konstytucyjności¹¹². Proces ten przyczynił się do odnajdywania specyfiki norm oraz zasad konstytucyjnych, a przebiegał dwutorowo, najpierw przy oka-

¹¹¹ Zob. O. Gohin, *Conseil constitutionnel et Traité de Lisbonne: vite, clair et bien*, La Semaine Juridique. Administrations et Collectivités territoriales, 14 stycznia 2008, nr 3; K. Kubuj, *Decyzja francuskiej Rady Konstytucyjnej w sprawie Traktatu z Lizbony...*, op. cit., s. 49 wraz cyt. tam literatura; E. Popławska, *Orzeczenie francuskiej Rady Konstytucyjnej w sprawie Traktatu z Lizbony*, Prawo i Polityka 2010, nr 1(2), s. 50.

¹¹² K. Wójtowicz proces ten nazywa mianem „testu konstytucyjności” zobowiązań międzynarodowych. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, E. Popławska (red.), Warszawa 2000, s. 163; F. Mélin-Soucramanien mówi o „warunku konstytucyjności”, *Konstytucyjne gwarancje...*, op. cit., s. 49.

zji kontroli konstytucyjności aktów pierwotnego prawa Unii Europejskiej (traktatów), w dalszej kolejności, w trakcie oceny ustaw transponujących dyrektywy wspólnotowe.

2.3.1. Istota rozstrzygnięć związanych z kontrolą konstytucyjności traktatów polegała na ocenie, na ile rozwój integracji europejskiej prowadzący w efekcie do rozszerzania zakresu kompetencji przekazywanych na rzecz organizacji o charakterze ponadnarodowym, wpływa na naruszenie suwerenności narodowej¹¹³. Rada Konstytucyjna, pierwszy raz w 1992 r. w decyzji tzw. Maastricht I, uznała, że przepisy traktatu są nie do pogodzenia z „podstawowymi zasadami wykonywania suwerenności narodowej” (*conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale*)¹¹⁴. Pojęcie to stanowiło podstawę stwierdzenia niekonstytucyjności kilku kolejnych traktatów integracyjnych: Traktatu z Amsterdamu (97-394 DC); Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (2004-505 DC); Traktatu z Lizbony (2007-560). Analiza owego swoistego „testu konstytucyjności” wymaga poczynienia kilku zasadniczych uwag. Przytoczone sformułowanie nie zostało przez Radę jednoznacznie zdefiniowane, czym przyczyniło się do licznych rozbieżności interpretacyjnym w doktrynie¹¹⁵, stanowiło niekiedy podstawę do przyznawania zasadzie suwerenności charakteru ponadkonstytucyjnego¹¹⁶. Niewątpliwie wspólną cechą rozstrzygnięć Rady Konstytucyjnej w tym przedmiocie było dokonanie znaczącej redefinicji pojęcia „suwerenność” oraz wykazanie, że nie ma ono charakteru absolutnego¹¹⁷. Rada stanęła bowiem na stanowisku nieograni-

¹¹³ Zob. A. Sulikowski, *Francuska koncepcja suwerenności...*, op. cit., s. 87.

¹¹⁴ Określenie dotyczące zasad wykonywania suwerenności pojawiało się we wcześniejszych decyzjach Rady dotyczących zobowiązań międzynarodowych, ale nie zostało w nich zdefiniowane; nigdy wcześniej nie stało się też podstawą orzeczenia o niekonstytucyjności. Rada w drodze twórczej interpretacji przepisów dotyczących suwerenności, z sukcesem dokonywała uzgodnienia norm międzynarodowych z normami konstytucyjnymi. Zob. F. Luchaire, *Le Conseil constitutionnel et la souveraineté nationale*, RDP 1991, s. 1500.

¹¹⁵ Zob. F. Chaltier: *Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel relative au traité d'Amsterdam*, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1998, s. 74; A. Pellet, *Le Conseil Constitutionnel, la souveraineté et les traités. A propos de la décision du Conseil Constitutionnel du 31 décembre 1997 (Traité d'Amsterdam)*, CCC 1998, nr 4.

¹¹⁶ Zob. L. Hamon, [w:] *La Constitution et l'Europe*, op. cit., s. 222–223, idem *La souveraineté nationale, la Constitution et les négociations „européennes” en cours*, *Recueil Dalloz Sirey*, 1991, 43^e cahier – chronique, s. 301. Przeciwnie G. Vedel, *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, op. cit.; idem, *La Constitution et l'Europe*, op. cit.; F. Luchaire, *La construction européenne et le système juridique français*, [w:] *La Constitution face à l'Europe, La Documentation française*, D. Maus (red.), s. 60–61.

¹¹⁷ Zon. A. Sulikowski, *Francuska koncepcja suwerenności...*, op. cit.

czoney suwerenności ustrojodawcy, dopuszczając ograniczenie suwerenności tak długo, jak długo czyni to ustrojodawca w zakresie przysługujących mu kompetencji¹¹⁸. Zasadnicze znaczenie w toczącej się dyskusji przesunęło się zatem z problemu ponadkonstytucyjności w stronę pytania o to, komu przysługuje prawo upoważnienia państwa do przekazania części kompetencji na rzecz Unii Europejskiej, uwypuklając podstawową rolę ustrojodawcy w tym procesie¹¹⁹.

2.3.2. Istotny kierunek rozważań nad znaczeniem norm konstytucji i jej pierwszeństwem w kontekście prawa wspólnotowego wyznały następnie decyzje dotyczące ustaw transponujących dyrektywy wspólnotowe. Pierwsze z nich, wydane w 2004 r., zasługują na szczególną uwagę, gdyż wywołały komentarze nie tylko ze względu na ich wagę dla procesów integracyjnych, ale ponadto ze względu na pewien chaos terminologiczny mający bezpośredni związek z rozumieniem norm konstytucyjnych oraz ich hierarchicznym usytuowaniem¹²⁰.

¹¹⁸ Rada Konstytucyjna formułuje wyraźne wskazówki dla ustrojodawcy. Konieczność zmiany ustawy zasadniczej postrzega wedle rodzajów przekazywania kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowych. Przekazanie kompetencji naruszające *conditions essentielles de la souveraineté nationale* wymaga stworzenia ku temu podstawy konstytucyjnej. Rada wyodrębniła trzy typy takich przypadków. Po pierwsze, zmiana ustawy zasadniczej jest konieczna, gdy traktat zawiera przepisy bezpośrednio sprzeczne z konstytucją. Po drugie, gdy traktat podważa gwarantowane konstytucyjnie prawa i swobody. Po trzecie, gdy traktat narusza podstawowe zasady realizacji suwerenności narodowej. Zob. E. Popławska, *Orzeczenie francuskiej Rady Konstytucyjnej...*, op. cit., s. 50; A. Roux, *Konstytucje narodowe a konstytucja europejska...*, op. cit., s. 181.

¹¹⁹ O. Beaud uznał, że jedynie władza ustrojodawcza posiada kompetencje, aby wyrazić zgodę na ratyfikację traktatu którego przyjęcie spowoduje materialną zmianę konstytucji. F. Luchaire podkreślał, że suwerenność narodowa jest jedną z zasad konstytucyjnych, istnieją zatem kompetencje, które można przekazać (na rzecz organizacji międzynarodowej), gdyż nie naruszają wykonywania suwerenności narodowej; transfer innych wymaga odpowiednich zmian konstytucyjnych. Zob. O. Beaud, *La souveraineté de l'État, le pouvoir constituant et le traité de Maastricht. Remarques sur la méconnaissance de la limitation de la révision constitutionnelle*, RFDA 1993, s. 1046–1048. F. Luchaire, *La construction européenne...*, op. cit., s. 61. Do zagadnienia suwerenności ustrojodawcy powrócimy w rozdziale V pkt C.

¹²⁰ Decyzje Rady Konstytucyjnej: z 10 czerwca 2004 r. nr 2004-496 DC; z 1 lipca 2004 r. nr 2004-497 DC oraz decyzje z 29 lipca 2004 r. nr 2004-498 DC i nr 2004-499 DC. Decyzje te były szeroko komentowane w doktrynie, co zostało przedstawione w monografii K. Kubuj, *Implementacja prawa wspólnotowego...*, op. cit., s. 93–106 wraz z cyt. tam literaturą; zob. także H. Oberdorff, *Le Conseil constitutionnel et l'ordre juridique communautaire: coopération et contrôle*, RDP 2004, nr 4, s. 869; K. Wójtowicz, *Glosa do*

2.3.2.1. Decyzje z 2004 r. zapoczątkowały etap, w którym Rada Konstytucyjna po raz pierwszy w sposób wyraźny uznała transpozycję dyrektywy wspólnotowej do prawa krajowego za wymóg konstytucyjny (*exigence constitutionnelle*) znajdujący wyraźne podstawy w art. 88-1 konstytucji oraz stwierdziła, że mógłby mu stanąć na przeszkodzie jedynie wyraźny przeciwny przepis konstytucji (*disposition expresse contraire de la Constitution*). Z decyzji Rady płynęły dwa wnioski: po pierwsze, stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy transponującej niezbędne postanowienia dyrektywy, sprzeciwiłoby się transpozycji samej dyrektywy, co implikowałoby naruszenie wspólnotowego porządku prawnego opierającego się na zasadach pierwszeństwa, efektywności oraz jednolitości norm wywodzących się z traktatów, nie wyłączając z tego zakresu wspólnotowego prawa wtórnego. Po drugie, konstytucyjny wymóg transpozycji nie zyskał charakteru absolutnego, bowiem został przez Radę poddany ograniczeniom, jakie miały stanowić „wyraźne przeciwnie przepisy konstytucji”.

Z punktu widzenia analizowanego tematu na uwagę zasługuje określenie przez Radę Konstytucyjną warunku konstytucyjności transpozycji dyrektywy do prawa krajowego przy użyciu nowego, nie stosowanego dotychczas przez Radę ani doktrynę prawa, sformułowania. Wykładnia językowa pojęcia *dispositions expresses* prowadziła do wniosku, że sąd konstytucyjny dokonał zróżnicowania w obrębie norm konstytucyjnych dzieląc je na sformułowane i rozumiane wprost, dosłownie (*explicite*) oraz niepisane, które swoje źródło czerpią z interpretacji zwłaszcza sędziowskiej¹²¹. Nie brak było głosów krytycznych wobec tej konstrukcji. Zwracano uwagę, że zróżnicowanie mocy prawnej norm konstytucji w zależności od ich charakteru (pisane – niepisane, jasne – wymagające interpretacji itp.) może prowadzić do nieładu i niejasności¹²², stanowiąc jednocześnie odstępstwo od wcześniejszych orzeczeń

orzeczenia francuskiej Rady Konstytucyjnej z dnia 10 czerwca 2004 r., Prz. Sejm. 2005, nr 1, s. 158 i n.; idem, *Francuski model kontroli konstytucyjności prawa krajowego implementującego prawo wspólnotowe*, [w:] *Prawa człowieka. Społeczeństwo obywatelskie. Państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas (red.), Warszawa 2010, s. 220 i n. Do ważnych problemów poruszonych w niniejszych decyzjach należała także kwestia podziału kompetencji pomiędzy sądy krajowe i sądy wspólnotowe w rozstrzyganiu o ważności norm wspólnotowych.

¹²¹ Tak J. Roux, *Le Conseil constitutionnel, le droit communautaire dérivé et la Constitution*, RDP 2004, nr 4, s. 928–929. Zob. także M. Gautier, F. Melleroy, *Le réfus du Conseil constitutionnel d'apprécier la constitutionnalité de dispositions législatives transposant une directive communautaire*, AJDA 2004, s. 1540.

¹²² Zob. J. Roux, *Le Conseil constitutionnel...*, op. cit., s. 929.

Rady Konstytucyjnej, w których afirmowała brak zróżnicowania w hierarchii norm rangi konstytucyjnej.

Zamęt terminologiczny i waga problematyki spowodowała, że do wątpliwości interpretacyjnych odniesiono się w komentarzu do decyzji nr 2004-496 DC¹²³. Wyjaśniono w nim, że pod pojęciem *disposition expresse contraire de la Constitution* należy rozumieć nie-konstrukcję sądową (*construction jurisprudentielle*), lecz sformułowanie jasne, wyraźne, precyzyjne (*énoncé explicite*) mieszczące się w granicach bloku konstytucyjnego, jak np. definicja ciała wyborczego (*corps électoral politique*), o której mowa w art. 3 Konstytucji 1958 r., czy kryteria dostępu do funkcji publicznych określone w art. 6 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela. Wyraźne przepisy konstytucji to ponadto takie, które są przepisami szczególnymi, specjalnymi (*dispositions spéciales, spécifiques*) dla prawa francuskiego, czyli przepisami, które nie znajdują odzwierciedlenia w katalogu praw, wolności i zasad, podzielanych przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej na gruncie wspólnych tradycji, Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz generalnych zasad prawa wspólnotowego¹²⁴. Na tej podstawie wywodzono, że szczególną ochronę w wewnętrznym porządku prawnym Francji w zakresie, w jakim wiąże się to z transpozycją prawa wspólnotowego, zyskały wyraźne (*expresse*) przepisy bloku konstytucyjnego, szczególne dla prawa francuskiego w tym znaczeniu, że dotyczą tych praw podstawowych, które nie są chronione w prawie wspólnotowym¹²⁵.

2.3.2.2. Brak precyzyjności w określeniu ram konstytucyjności dyrektyw i ustaw je transponujących wpłynął na skorygowanie stanowiska Rady. W decyzji nr 2006-540 DC Rada Konstytucyjna zastąpiła formułę *dispo-*

¹²³ www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/ccc17/jurisp496.htm oraz CCC 2004, nr 17.

¹²⁴ W decyzji 2004-498 DC z 29 lipca 2004 r. Rada odmówiła kontroli konstytucyjności ustawy transponującej dyrektywę z 6 lipca 1998 r. w sprawie ochrony prawnej wynalazków biotechnologicznych. Uznała bowiem, że zarzut niekonstytucyjności dotyczył art. 11 Deklaracji Praw z 1789 r., który znajduje odzwierciedlenie wśród podstawowych zasad prawa wspólnotowego w art. 10 Konwencji Europejskiej, umocowanej w prawie wspólnotowym w związku z art. 6 TUE. (punkt 6 uzasadnienia).

¹²⁵ Prezentując sceptyczne stanowisko J. Arrighi de Casanova konstatował, iż niekonstytucyjność jednych norm jest groźniejsza od niekonstytucyjności innych (*Le Conseil constitutionnel et le droit communautaire dérivé*, RFDA 2004, s. 658). B. Genevois twierdził natomiast, że trafniejsze byłoby ograniczenie sformułowania Rady do pojęcia „przepisy specyficzne/swoiste” (*spécifiques*), a nie „wyraźne” (*expresses*), gdyż nie pozbawiłoby to znaczenia tych norm konstytucji, które wynikają z interpretacji nadanej im przez sądy (*La décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004 et la hiérarchie des normes*, AJDA 2004, s. 1536).

sitions expresses sformułowanie *identité constitutionnelle* stwierdzając, że transpozycja dyrektywy do prawa krajowego nie może naruszyć „reguły lub zasady nierozłącznie związanej z tożsamością konstytucyjną Francji, chyba że ustrojodawca wyrazi na to zgodę” (*un principe ou une règle inhérente à l'identité constitutionnelle de la France*). Użycie pojęcia „tożsamość konstytucyjna” nawiązuje do wypowiedzi innych europejskich sądów konstytucyjnych rozstrzygających kolizje pomiędzy normami prawa UE¹²⁶ i prawa krajowego, i niesie ze sobą podobne dylematy. Brak prawnej definicji wymaga od organów państwowych, a zwłaszcza sądów, odnajdywania tych zasad i wartości, które przesadzają o istocie państwowości, stanowią swego rodzaju „jądro” (rdzeń) owej tożsamości. W doktrynie prawa francuskiego wskazuje się różne cechy, mogące stanowić trzon tożsamości konstytucyjnej np.: konstruowane na bazie „definicji konstytucyjnej” Francji, o jakiej mowa w art. 1 konstytucji, która określa ją jako Republikę niepodzielną, laicką, demokratyczną i socjalną; zapewniającą równość wobec prawa wszystkich obywateli, bez względu na pochodzenie, rasę czy religię; szanującą wszystkie wyznania; zdecentralizowaną¹²⁷; inne cechy, wskazujące na system parlamentarny z elementami parlamentaryzmu zracjonalizowanego; członkostwo Francji w Unii Europejskiej i konsekwencje z tego wynikające¹²⁸. Podejście to nie tłumaczy jednak wszystkich niejasności. Zauważa się, że kształtowanie tożsamości konstytucyjnej w oparciu o mało konkretny model, oparty na zasadach o fundamentalnym charakterze i postrzeganie go w kategorii

¹²⁶ Zob. K. Wójtowicz, *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, Prz. Sejm. 2010, nr 4, s. 17; A. Kustra, *Sądy konstytucyjne a ochrona tożsamości narodowej i konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, S. Dudzik, N. Półtorak (red.), op. cit., s. 51.

¹²⁷ F. Melin-Soucramanien tworzy na tej podstawie sześciopunktowy „dowód osobisty francuskiej konstytucyjności”: 1) Francja jest Republiką, 2) Francja jest państwem niepodzielnym i zdecentralizowanym, 3) Francja jest laicka, 4) Francja jest demokratyczna, 5) Francja jest państwem socjalnym, 6) Francja respektuje zasady równości i niedyskryminacji. *Konstytucyjne gwarancje stosowania prawa...*, op. cit., s. 49.

¹²⁸ Zob. F. Chaltier, *Nouvelle précision sur les rapports entre le droit constitutionnel et le droit communautaire. La décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet 2006 sur la loi relative aux droits d'auteurs*, RFDC 2006, nr 68, s. 844; B. Mathieu, *Le droit communautaire fait son entrée au Conseil constitutionnel*, Les Petites Affiches 22 sierpnia 2006; M. Verpeux, *Rappel des normes de référence dans le contrôle effectué par le Conseil sur la loi „Droit d'auteur”*, JCP 2007, s. 34.

uwarunkowania wobec konstytucyjności dyrektyw wspólnotowych, a następnie ustaw je transponujących, wydaje się jeszcze bardziej enigmatyczne i szersze zakresowo niż krytykowane wcześniej „*disposition expresse*”¹²⁹.

2.3.2.3. Do rozstrzygnięć wymagających przytoczenia należy także stanowisko Rady Stanu¹³⁰, która do otwartości prawa wewnętrznego na prawo wspólnotowe/unijne podchodziła zazwyczaj ostrożniej niż Rada Konstytucyjna¹³¹. Próbę pogodzenia zasady nadrzędności konstytucji z zasadą przestrzegania prawa międzynarodowego Rada Stanu podjęła w decyzji z 8 lutego 2007 r. *Société Arcelor Atlantique et Lorraine*¹³² dotyczącej skargi wobec dekretu implementującego wiernie dyrektywę wspólnotową. W swoich ustaleniach nawiązała do wniosków poczynionych przez Radę Konstytucyjną we wspomnianych decyzjach z 2004 r., podkreślając, że obowiązek implementacji dyrektyw znajduje podstawy w art. 88-1 konstytucji. Rada Stanu stworzyła następnie model kontroli aktów podustawowych implementujących prawo wspólnotowe oparty na kryterium rodzaju zasady konstytucyjnej, którą taki akt wykonawczy może naruszać. Rada dopuszcza zatem sytuację, w której zasada konstytucyjna znajduje odpowiednik w prawie Wspólnot i jest w nim skutecznie chroniona; wówczas sprzeczność implementującego aktu podustawowego (w ww. sprawie dekretu) z konstytucją oznacza, że sprzeczny z pra-

¹²⁹ Tak F. Chaltier, *ibidem*, s. 844. D. Rousseau podkreśla z jednej strony, że jeśli koncepcja tożsamości konstytucyjnej ma stanowić ochronę przed nadmierną ingerencją (penetracją) prawa europejskiego w prawo krajowe, musi być jasno i precyzyjnie zdefiniowana. Autor zauważa jednocześnie, że rozwój myśli idącej w stronę konstytucjonalizacji europejskiej (prawa konstytucyjnego wspólnego państwu członkowskim) przyczynia się do nadania tożsamości konstytucyjnej także sensu „europejskiego”. *L'identité constitutionnelle, bouclier de l'identité ou branche de l'étoile européenne*, Cahiers européenne nr 1: *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Paris 2011.

¹³⁰ Rada Stanu jako organ sądowniczy dokonuje kontroli legalności i konstytucyjności aktów podustawowych, w tym aktów implementujących prawo unijne/wspólnotowe (Rada Stanu pełni ponadto rolę doradczą wobec rządu, o czym będzie mowa w następnym rozdziale).

¹³¹ Zob. B. Mathieu, *Les rapports normatifs entre le droit communautaire et le droit national. Bilan et incertitudes relatifs aux évolutions récentes de la jurisprudence des juges constitutionnel et administratif français*, RFDC 2007, Nr 72, s. 675 i n., Ch. Charpy, *Droit constitutionnel et droit communautaire. Le statut constitutionnel du droit communautaire dans la jurisprudence (récente) du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État*, RFDC 2009 Nr 79 i Nr 80.

¹³² CE Ass. 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*; tłumaczenie na język polski wraz z komentarzem zob. R. Puchta, *Decyzja Rady Stanu z dnia 8 lutego 2007 r. w sprawie badania konstytucyjności aktów wykonawczych implementujących dyrektywy europejskie (nr sprawy 287110)*, Prz. Sejm. 2010, nr 5, s. 281–286.

wem Wspólnot jest także akt podlegający implementacji. Jeśli sędzia krajowy nabierze wątpliwości co do zgodności dyrektywy z prawem wspólnotowym, może skierować pytanie prejudycjalne do ETS. Stwierdzenie przez ETS naruszenia prawa wspólnotowego przez akt prawa wtórnego powoduje unieważnienie aktu prawa krajowego wydanego w celu implementacji. Odmienna sytuacja ma miejsce wtedy, gdy w prawie wspólnotowym nie istnieje norma lub zasada odpowiadająca powołanej w skardze normie lub zasadzie konstytucyjnej, czyli brakuje wystarczającej ochrony porządku konstytucyjnego. Sąd dokonałby wówczas oceny konstytucyjności aktu wykonawczego, a to mogłoby w efekcie prowadzić do stwierdzenia niekonstytucyjności dyrektywy, którą akt ten implementuje. Stwierdzenie w tej sytuacji niekonstytucyjności aktu wykonawczego prowadziło by zatem do naruszenia konstytucyjnego obowiązku prawidłowej implementacji dyrektywy. Do organów krajowych należałoby wówczas rozstrzygnięcie wyboru metody rozwiązania powstałego konfliktu, który mógłby nastąpić albo w drodze renegocjacji aktów prawa wspólnotowego, albo dostosowania prawa konstytucyjnego do wymogów wynikających z prawa UE.

Przyjęty przez Radę Stanu model ochrony szczególnych norm (zasad, praw) konstytucyjnych, podobnie jak to miało miejsce w decyzjach Rady Konstytucyjnej, nie jest pozbawiony wątpliwości. Nie zawiera choćby wskazówek co do kryteriów, jakimi powinien posługiwać się sąd administracyjny przy rozstrzyganiu, czy dana norma prawa wspólnotowego odpowiada normie o walorze konstytucyjnym. Wydaje się, że tego typu problemy, muszą być rozwiązywane *a casu ad casum*, z uwzględnieniem orzecznictwa krajowego i europejskiego definiującego treść analizowanych norm oraz przy założeniu, że celem jest zapewnienie jak najbardziej efektywnej ochrony praw jednostki¹³³.

2.3.2.4. Sądowa koncepcja istnienia szczególnych (specyficznych, podstawowych) zasad konstytucyjnych podlegających identyfikacji oraz ochronie w konfrontacji z prawem międzynarodowym (europejskim) ukazała pewne trudności interpretacyjne. W świetle orzeczeń Rady Konstytucyjnej trudno jest bowiem ustalić katalog norm (zasad) składających się na tożsamość konstytucyjną, podlegają one definiowaniu ze względu na ogólne kryterium specyfiki francuskiego porządku prawnego¹³⁴. Stanowisko Rady Stanu

¹³³ Zob. R. Puchta, *Decyzja Rady Stanu...*, op. cit., s. 283–284.

¹³⁴ Nieodłącznie („*inhérent*”) związane z tożsamością konstytucyjną jest to, co „*crucial*” i „*distinctif*” (kluczowe i znamienne) dla Republiki. P. Mazeaud, *Échanges de voeux à l'Élysée*, CCC, 2005, nr 18, s. 8.

przyjmuje za punkt wyjścia kryterium, wedle którego wyróżnia się normy nieznajdujące odpowiednika w prawie (międzynarodowym) europejskim i na tej podstawie implikujące możliwość dokonywania kontroli aktów prawa wtórnego przez francuskie sądy.

Rozważania o znaczeniu takich norm (zasad) nie pozostają obojętne wobec pytania o ich hierarchiczne usytuowanie wśród innych norm i zasad należących do bloku konstytucyjności i w tym znaczeniu przypisanie im waloru ponadkonstytucyjności (*supraconstitutionnalité*), z której wynikałaby nadrzędność nad innymi normami rangi konstytucyjnej, a w konsekwencji bezwzględna ochrona także przed ustawodawcą konstytucyjnym. Wspomniano przy okazji uwag na temat klauzuli republikańskiej formy rządów, że do koncepcji *supraconstitutionnalité* doktryna prawa odnosi się raczej sceptycznie. Podejście to charakteryzuje Michel Troper, który odrzucając koncepcję nadrzędności hierarchicznej (zróżnicowania hierarchicznego) pewnych norm konstytucyjnych kładzie nacisk na różnicę ich znaczenia (*une différence de valeur*). Szczególne – wyrażające się w nierozłącznym z tożsamością konstytucyjną – znaczenie niektórych zasad (reguł, norm) nie wpływa na obowiązywanie innych norm konstytucyjnych (np. z nimi kolidującymi) ani ocenę ustaw konstytucyjnych zmieniających konstytucję. Autor twierdzi bowiem, że nadrzędność reguł i zasad tworzących tożsamość konstytucyjną Francji można postrzegać wyłącznie w takim rozumieniu nadrzędności, która polega na stworzeniu im lepszej ochrony wobec prawa europejskiego¹³⁵.

Teza powyższa koresponduje z prezentowanym stanowiskiem sądów, które z naruszeniem podstawowych zasad konstytucyjnych przez prawo wspólnotowe wiąże określone skutki prawne. Ze stwierdzenia Rady Konstytucyjnej, iż transpozycja dyrektywy do prawa krajowego nie może naruszyć reguły lub zasady nierozłącznie związanej z tożsamością konstytucyjną, chyba że ustrojodawca wyrazi na to zgodę, wynika nie tyle przyzwolenie na konkretne naruszenie, co konieczność zmiany ustawy zasadniczej, idącej w kierunku usunięcia powstałych niezgodności. Na tym tle wyłania się wątpliwość, jak daleko może posunąć się *pouvoir constituant*, jeżeli Republika Francuska

¹³⁵ M. Troper, *Identité constitutionnelle*, [w:] *1958–2008 Cinquantième anniversaire...*, op. cit., s. 127. Na temat dylematów wokół waloru ponadkonstytucyjności zasad tworzących tożsamość konstytucyjną zob. E. Dubout, „*Les règles ou principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France*”: *une supra-constitutionnalité?*, RFDC 2010, nr 83, s. 470.

ma zachować tę tożsamość¹³⁶. Dylemat ten wplata się w rozważania na temat koncepcji suwerenności ustrojodawcy, na którą powołuje się Rada Konstytucyjna, do czego powrócimy w ostatnim rozdziale.

F. Wnioski

Zagadnienia dotyczące *bloc de constitutionnalité* nasuwają kilka spostrzeżeń. Po pierwsze, koncepcja ta, choć jest tworem doktryny, została ugruntowana na bazie orzecznictwa konstytucyjnego i określa proces normatywnego formowania ustawy zasadniczej w drodze orzecznictwa konstytucyjnego. Bez twórczej działalności Rady Konstytucyjnej nie byłoby zatem rozszerzenia i rozbudowania struktury konstytucji o dokumenty wymienione we Wstępie z 1958 r. oraz zasady podstawowe wyinterpretowane z ustawodawstwa doby wcześniejszych Republiki, co sprzyja uznaniu, że mamy do czynienia z „klinicznym wręcz przykładem samodzielnego tworzenia norm konstytucyjnych przez sąd konstytucyjny”¹³⁷. Kształtowanie „bloku” w drodze działalności sądu konstytucyjnego uzasadnia użycie sformułowania *bloc de constitutionnalité* (blok konstytucyjności), a nie *bloc constitutionnel* (blok konstytucyjny), albowiem odnosi się do norm stanowiących podstawę oceny zgodności kontrolowanego aktu z konstytucją, a zatem oceny jego konstytucyjności. Z uwagi na to, że użycie słowa „blok” ma tę zaletę, iż symbolizuje masę, tworzącą w efekcie pewną całość¹³⁸, sprzyja ono formułowaniu w doktrynie tezy, że pojęcie *bloc de constitutionnalité* można zastąpić słowem „konstytucja”, w znaczeniu wszystkich elementów składających się na materialną treść francuskiej ustawy zasadniczej¹³⁹. Ostrożna postawa

¹³⁶ Zob. K. Wójtowicz, *Francuski model kontroli...*, op. cit., s. 228.

¹³⁷ Tak L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna a ochrona praw...*, op. cit., s. 63.

¹³⁸ Zob. Ch. Denizeau, *Existe-t-il...*, op. cit., s. 26.

¹³⁹ Zob. L. Favoreu (red.), *Droit constitutionnel*, Paris 1999, s. 150. O. Gohin zwraca jednak uwagę na różnice pojęć „*bloc de constitutionnalité*” – „*normativité de référence*” (normatywny charakter podstawy kontroli konstytucyjności), jako pojęcia odnoszącego się do wszystkich norm mogących stanowić podstawę kontroli dokonywanej przez Radę Konstytucyjną. Poza normami wchodzącymi w skład bloku konstytucyjności do „*normativité de référence*” zalicza się też układ z Nouméa włączony do konstytucji w drodze nowelizacji z 20 lipca 1998 r. i dotyczący Nowej Kaledonii; ustawy organiczne; zasady będące wynikiem interpretacji sądu konstytucyjnego. Koncepcja „*normativité de référence*” ma zatem znacznie szerszy zakres niż „*bloc de constitutionnalité*”. *Droit constitutionnel*, Paris 2013, s. 165. Z kolei J.M. Blanquer zauważa, że pojęcie „blok” jest pewnym uproszczeniem, gdyż etymologia tego słowa zakłada, iż mamy do czynienia z jednym trwałym elementem,

wobec poszerzania zakresu bloku o normy prawa międzynarodowego dowodzi, że dominuje podejście ograniczające *bloc de constitutionnalité* do norm prawa krajowego. I jakkolwiek Rada Konstytucyjna odwołuje się w orzecznictwie do prawa międzynarodowego, w tym prawa Unii Europejskiej, nie uznaje go za samoistną podstawę kontroli konstytucyjności. Wymóg patrzenia na prawo krajowe przez pryzmat prawa międzynarodowego (wspólnotowego) wywodzi bowiem ze źródeł rangi konstytucyjnej.

W świetle dokonanych ustaleń pojawia się myśl, że u podstaw zjawiska nieustannego kształtowania wciąż „żywej” (*vivante*)¹⁴⁰ materii konstytucyjnej V Republiki stoi nie tylko aktywna działalność sądu konstytucyjnego, lecz ponadto tendencje reformistyczne podmiotów uprawnionych do inicjowania i przeprowadzania konstytucyjnych reform. Proces ten przebiega według ściśle określonych reguł, o których będzie mowa w następnym rozdziale. Sprzyja temu fakt, że wielość norm, zasad, reguł konstytucyjnych i brak ich hierarchicznego zróżnicowania łączy się z przekonaniem o nieograniczonej suwerenności ustrojodawcy do dokonywania zmian ustawy zasadniczej nawet w obrębie zasad i reguł konstytucyjnych o szczególnym znaczeniu. Istotne na tym tle wydaje się pytanie, jak daleko konstytucję można nie tylko rozwijać, ale także przekształcać, aby pozostawić ją w ramach owego podstawowego systemu konstytucyjnego.

bądź wieloma, ale jednorodnymi. *Bloc de constitutionnalité ou ordre constitutionnel?*, [w:] *Mélanges Jacques Robert...*, op. cit., s. 230.

¹⁴⁰ Zob. D. Rousseau, A. Viala, *Droit constitutionnel*, Paris 2004, s. 44.

Procedury zmiany konstytucji

A. Informacje ogólne

1. Stworzenie optymalnego porządku nowelizowania ustawy zasadniczej należy do trudnych zadań ustrojodawcy, a z czysto prawnego punktu widzenia wymaga mechanizmów nowelizowania wedle ścisłych wymogów formalnych. Dostrzeżenie różnic proceduralnych oraz utrudnień w zakresie zmiany konstytucji w odniesieniu do zwykłego trybu ustawodawczego pozwoliło na stworzenie doktrynalnego podziału na konstytucje sztywne i elastyczne (giętkie), o czym wspomniano w rozdziale I niniejszej monografii.

Konstytucja V Republiki zaliczana jest do konstytucji sztywnych (*rigide*). Odrębności proceduralne związane ze zmianą ustawy zasadniczej reguluje *expressis verbis* jej rozdział XVI (pierwotnie był to rozdział XIV) *De la révision* (O zmianie)¹. Konstytucja nie zawiera odrębnych postanowień dotyczących trybu uchwalenia nowej ustawy zasadniczej. Nie rozróżnia też zmiany zasad naczelnych konstytucji (rewizji) od zmiany jej poszczególnych artykułów i dla wszelkich modyfikacji jej treści używa określenia rewizja (*révision*)². Zmiana ta dokonywana jest w formie ustawy konstytucyjnej (*loi constitutionnelle*)³.

¹ W literaturze polskiej zob. E. Gdulewicz, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Francuskiej*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, R. Grabowski, S. Grabowska (red.), op. cit.; R. Grabowski, *Zasady zmiany Konstytucji V Republiki Francuskiej*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2014, nr 2 (18), s. 133 i n.; K. Kubuj, *Tryb zmiany Konstytucji V Republiki Francuskiej (zagadnienia proceduralne)*, [w:] *Tryb zmiany konstytucji...*, K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), op. cit., s. 55 i n.; A. Sulikowski, *Procedury rewizji konstytucji w V Republice Francuskiej*, PiP 2001, z. 11, s. 82 i n.

² Na temat tłumaczenia pojęcia *révision* w języku polskim zob. uwagi końcowe do rozdziału I.

³ *Loi constitutionnelle* to ustawa przyjęta w specjalnym trybie przewidzianym w konstytucji w celu jej nowelizacji przez władzę ustrojodawczą pochodną (*loi adoptée selon la procédure*

2. Punktem wyjścia analizy proceduralnych aspektów zmiany Konstytucji z 1958 r. jest konstatacja, iż podstawowe reguły rządzące tym procesem wynikają z art. 89 konstytucji stanowiącego wyłączny przedmiot rozdziału XVI *De la révision* (O zmianie). Przepis art. 89 określa warunki przeprowadzenia zmiany, wprowadza odpowiednie ograniczenia materialne i sytuacyjne w tym zakresie, reguluje kwestie związane z inicjatywą w przedmiocie zmiany ustawy zasadniczej oraz podstawową zasadę determinującą kształt postępowania legislacyjnego, jaką jest konieczność uchwalenia ustawy o zmianie konstytucji w jednakowym brzmieniu przez obie izby parlamentu. Określa też rolę, jaką w tym procesie pełnią organy władzy państwowej oraz suweren – naród.

3. Pierwotnie Konstytucja z 1958 r. przewidywała również wyjątkową procedurę zmiany rozdziału XII konstytucji (późnej XIII) „O Wspólnocie”, poświęconego Wspólnocie franco-afrykańskiej. Artykuł 85 stanowił, iż „Na zasadzie wyjątku od procedury przewidzianej w artykule 89, przepisy niniejszego rozdziału dotyczące funkcjonowania wspólnych instytucji są zmieniane ustawami uchwalanymi, w tym samym brzmieniu, przez Parlament Republiki oraz przez Senat Wspólnoty. – Przepisy niniejszego rozdziału mogą być zmieniane również w drodze umów zawartych między wszystkimi państwami Wspólnoty; nowe przepisy są wprowadzane w życie w trybie wymaganym przez Konstytucję każdego z państw”⁴. Rozdział XII w praktyce był rzadko stosowany i został uchylony ustawą konstytucyjną z 4 sierpnia 1995 r. Procedura zmiany konstytucji w trybie określonym w art. 85 została zaś przeprowadzona tylko raz, ustawą konstytucyjną z 4 lipca 1960 r.⁵

Regulacja zawarta w art. 85 ma znaczenie wyłącznie historyczne. Warto jednak wspomnieć o kontrowersjach, jakie wzbudził wybór tego trybu dla przeprowadzenia nowelizacji konstytucji w 1960 r. Intencją autorów było umożliwienie państwu afrykańskiemu należącemu do dawnych kolonii francuskich pozostanie we Wspólnocie Francuskiej po uzyskaniu przez nie niepodległości. W trakcie prac parlamentarnych, jak i w czasach późniejszych podnoszono, że nowelizacja z 1960 r. wykraczała poza zakres zmian, jakie przewidywał art. 85 konstytucji dopuszczający tę procedurę wyłącznie w sprawach funkcjonowania wspólnych instytucji. Ustawą konstytucyjną z 4 czerwca 1960 r.

spéciale prévue par la Constitution pour sa révision au titre du pouvoir constituant dérivé). Tak P. Avril, J. Gicquel, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris 2009, s. 76.

⁴ Cyt. za Z. Jarosz, *Konstytucja V Republiki...*, op. cit. Ustęp 2 tego artykułu został dodany ustawą konstytucyjną nr 60-525 z 4 czerwca 1960 r.

⁵ Ibidem.

wprowadzono natomiast do konstytucji cytowany powyżej ustęp 2 art. 85, uzupełniający zasady zmiany rozdziału XII konstytucji, włączono ponadto istotne postanowienia – ust. 3–5 art. 86 – dotyczące członkostwa państw we Wspólnocie. Dopuszczono w nich, by państwo członkowskie Wspólnoty mogło, w drodze umowy stać się państwem niepodległym, nie przestając przez to należeć do Wspólnoty; przewidziano także, by państwo niepodległe nie będące członkiem Wspólnoty mogło, w drodze umowy, przystąpić do Wspólnoty, nie przestając być państwem niepodległym. Postanowiono ponadto, że pozycję tych państw wewnątrz Wspólnoty określać mają zawarte w tym celu umowy. Zwracano uwagę, że zmiana art. 86 konstytucji nie ograniczyła się wyłącznie do funkcjonowania instytucji Wspólnoty, lecz zmieniła jej istotę (naturę) określoną uprzednio w art. 77 ust. 1 i 2 oraz 86 ust. 2 konstytucji, co przesądzało o nowelizacji konstytucji w trybie zasadniczym, przewidzianym w art. 89, a nie w szczególnym trybie określonym w art. 85⁶.

4. Charakterystyka procedury zmiany konstytucji ma na celu ukazanie prawidłowości, które można zawrzeć w następujących pytaniach: Jakie mechanizmy proceduralne służą organom władzy wykonawczej – rządowi i prezydentowi – oraz organom władzy ustawodawczej do forsowania lub blokowania inicjatyw w zakresie zmiany konstytucji? Jakie mechanizmy proceduralne zmuszają do współpracy nie tylko pomiędzy organami władzy wykonawczej i ustawodawczej, ale także – w ramach władzy wykonawczej – prezydenta z rządem oraz – w ramach parlamentu – Zgromadzenia Narodowego z Senatem? Jaka rola w procedurze zmiany konstytucji przypada suwerenowi (narodowi)? Jaką rolę pełnią gremia eksperckie przygotowujące założenia reform konstytucyjnych? Jakie przyczyny powodują, że podaje się w wątpliwość niektóre procedury stosowane dla zmiany konstytucji?

⁶ Stanowisko takie wyrażone zostało w opinii Rady Stanu z 26 kwietnia 1960 wobec rządowego projektu ustawy konstytucyjnej, a następnie podniesione w Zgromadzeniu Narodowym, w raporcie komisji ustaw konstytucyjnych, legislacji i administracji generalnej Republiki w sprawie projektu ustawy konstytucyjnej (nr 603) mającej na celu uzupełnienie rozdziału XII konstytucji (http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/revisions/1960/RapportANn627.pdf) oraz w raporcie senackiej komisji ustaw konstytucyjnych, legislacji, wyborów powszechnych, regulaminowej i administracji generalnej w sprawie tego projektu ustawy (http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/revisions/1960/Rapport-senat-_n168.pdf). Zob. P. Pactet, *La désacralisation progressive de la Constitution de 1958*, [w:] *Mélanges Pierre Avril. La République*, Paris 2001, s. 397; G. Conac, *Le rôle du Conseil d'État dans l'évolution de l'outre-mer français (1945–1962)*, [w:] *Le Conseil d'État et l'évolution de l'outre-mer français du XVII^e siècle à 1962*, J. Massot (red.), Paris 2007.

B. Zmiana konstytucji na podstawie art. 89 konstytucji (procedura zwykła)

Poświęcenie odrębnego rozdziału konstytucji podstawowym regułem jej zmiany pozwala na charakteryzowanie procedury w nim określonej jako zwykłej/klasycznej/podstawowej dla odróżnienia od kontrowersyjnej praktyki nowelizowania konstytucji na podstawie jej art. 11 przewidzianego dla uchwalania ustaw zwykłych w szczególnym – referendalnym trybie⁷.

Sposób unormowania procedury zmiany konstytucji w art. 89 nie budził zasadniczych wątpliwości podczas prac nad tekstem w 1958 r. Treść tego przepisu została przyjęta w wersji zaproponowanej 15 lipca 1958 r.⁸, a pytania jakie się wówczas pojawiały, dalekie były od uwag krytycznych związanych z późniejszą praktyką ustrojową. Nie przypuszczano chociażby, że podstawowy sposób zatwierdzenia zmiany konstytucji przez naród w drodze referendum stanie się marginalny wobec alternatywnego zatwierdzenia przez Kongres, czyli połączone izby parlamentu. Jakkolwiek istotną rolę ustrojową w Konstytucji V Republiki uzyskał prezydent Republiki, jego pozycja, także w zakresie zmiany konstytucji, wzrosła znacząco po wprowadzeniu w 1962 r. zasady powszechności wyborów na ten urząd. Zwracano natomiast uwagę, że choć konstytucja powinna być trwała, nie może być niezmienna (*intangible*)⁹. Podstawowym założeniem przyjętego modelu nowelizowania ustawy zasadniczej była chęć zagwarantowania, by tak istotna reforma, jaką jest nowelizacja ustawy zasadniczej, następowała w drodze szerokiego porozumienia pomiędzy najważniejszymi organami władzy państwowej¹⁰. Przyjęcie tego założenia za punkt wyjścia regulacji w zakresie procedury zmiany konstytucji doprowadziło twórców ustawy zasadniczej do stworzenia mechanizmu z następującymi kluczowymi jego „aktorami”: prezydentem we współpracy z rządem, obydwoma izbami parlamentu – Zgromadzeniem Narodowym i Senatem oraz narodem.

⁷ Określenie procedury zawartej w art. 89 konstytucji mianem „zwykła/klasyczna/normalna” ma charakter umowny. W literaturze prawa konstytucyjnego można także spotkać inną klasyfikację: np. nowelizacja w drodze referendum (w tej kategorii nowelizacja na bazie art. 11 konstytucji – *la procédure directe* – oraz art. 89 ust. 2 konstytucji – *la procédure semi-directe*) oraz nowelizacja w drodze parlamentarnej – na bazie art. 89 ust. 3 konstytucji – *la procédure indirecte*. Tak O. Gohin, *Droit constitutionnel*, Paris 2013, s. 620 i n.

⁸ Zob. *Travaux préparatoires de la Constitution*, Tom I, s. 440–441.

⁹ Uzasadnienie projektu, *ibidem*, Tom I, s. 327.

¹⁰ *Ibidem*, Tom II, s. 527. Zob. także H.-G. Hubrecht, *Reviser la Constitution... Comment faire? Le verrou de l'article 89*, Les Petites Affiches 1992, nr 54, s. 46.

Istotne znaczenie dla dalszej analizy mają następujące spostrzeżenia. Po pierwsze, proces zmiany ukształtowany w art. 89 konstytucji determinują trzy główne fazy: inicjatywa ustawodawcza, prace parlamentarne zmierzające do uchwalenia ustawy konstytucyjnej oraz jej zatwierdzenie. Po drugie, art. 89 reguluje wyłącznie zasadnicze kwestie, szczególne dla zmiany ustawy zasadniczej, co oznacza, że szereg zagadnień podlega rozstrzygnięciu na podstawie innych przepisów konstytucyjnych (zwłaszcza w zakresie postępowania legislacyjnego). Po trzecie, art. 89 w przedmiocie zmiany ustawy zasadniczej wprowadza pewne istotne ograniczenia sytuacyjne oraz temporalne wpływające na proces nowelizacji ustawy zasadniczej. Stanowią one punkt wyjścia dla kolejnych rozważań.

1. Uwarunkowania (ograniczenia) zmiany

1.1. Uwarunkowania sytuacyjne

Konstytucja stanowi w art. 89 ust. 4, iż żadna procedura jej zmiany nie może być wszczęta lub kontynuowana w razie zamachu na integralność terytorialną państwa. Rozwiązaniem tym nawiązano do doświadczeń z 1940 r., kiedy po zawieszeniu broni nastąpiło wyprowadzenie władz publicznych do Vichy, a 10 lipca Senat i Izba Deputowanych zebrane w Zgromadzenie Narodowe ustawą konstytucyjną przekazały w ręce marszałka Pétaina pełnię władz konstytucyjnych, w tym uprawnienia do wydawania aktów rangi konstytucyjnej.

Termin „integralność terytorialna państwa” został zaczerpnięty z art. 16 konstytucji, który upoważnia prezydenta do skorzystania z nadzwyczajnych uprawnień w sytuacji, gdy „instytucje Republiki, niepodległość państwa, integralność jego terytorium bądź wykonywanie zobowiązań międzynarodowych znajdują się w bezpośrednim i poważnym zagrożeniu, i gdy normalne funkcjonowanie określonych w Konstytucji władz publicznych zostało przerwane”. I jakkolwiek zagrożenie integralności terytorialnej jest jedną spośród kilku możliwych przyczyn stanowiących przesłankę zastosowania art. 16 konstytucji, przyjmuje się w doktrynie, iż zakaz zmiany ustawy zasadniczej, o jakim mowa w art. 89 ust. 4 rozciąga się na wszystkie pozostałe przesłanki zawarte w art. 16, co Rada Konstytucyjna potwierdziła wprost w decyzji 92-312 DC z dnia 2 września 1992 r. (orzeczenie w sprawie Traktatu z Maastricht, tzw. Maastricht II)¹¹.

¹¹ Na marginesie warto zaznaczyć, że art. 16 konstytucji wyposaża głowę państwa w szereg istotnych kompetencji, które w sprzyjających politycznie okolicznościach zapewniają jej

Pojawia się pytanie, czy zakaz stosowania art. 89 w związku z zaistnieniem któregoś z przyczyn wskazanych w art. 16 uzależniony jest od wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, o którym mowa w tym przepisie, czy możliwy jest w sytuacji, gdy zaistnieje dana przesłanka, lecz formalnie prezydent nie podejmie środków z niego wynikających? Za ograniczeniami w dokonywaniu zmian konstytucji tylko w wyniku formalnego stwierdzenia stanu nadzwyczajnego przemawia okoliczność, iż w braku sformalizowania zaistniałego stanu brak jest wskazówek co do kompetencji, który organ państwowy miałby dokonywać stwierdzenia przesłanek określonych w art. 16 konstytucji¹². Wydaje się zatem, że taka była intencja Rady Konstytucyjnej wyrażona we wspomnianej decyzji z 1992 r. Wrócimy do tej kwestii w analizie poświęconej kontroli konstytucyjności ustaw o zmianie konstytucji.

Z tak zakreślonych ram ograniczających dokonywanie nowelizacji ustawy zasadniczej wynika dążenie do ochrony porządku konstytucyjnego w sytuacjach szeroko pojętych zagrożeń, związanych w znacznej mierze z okupacją, choćby częściową, terytorium państwa przez obce siły.

Innym sytuacyjnym ograniczeniem w zakresie przeprowadzenia zmiany ustawy zasadniczej w trybie określonym w art. 89 jest wakat na stanowisku prezydenta Republiki. Artykuł 7 ust. 11 konstytucji wyłącza *expressis verbis* stosowanie art. 89 w czasie, gdy urząd prezydenta Republiki jest opróżniony lub w okresie między orzeczeniem przez Radę Konstytucyjną trwałego charakteru przeszkody w sprawowaniu urzędu przez prezydenta a wyborem jego następcy. Ograniczenie to zostało włączone do tekstu konstytucji na mocy ustawy konstytucyjnej z dnia 6 listopada 1962 r. ustanawiającej zasadę powszechnych wyborów na urząd prezydenta. Warto zwrócić uwagę na polityczny kontekst wprowadzenia tego przepisu. Podstawowe znaczenie regulacji wiązano bowiem z uniemożliwieniem dokonywania zmian przez parlament w czasie wakatu na stanowisku głowy państwa, a przede wszystkim uniemożliwienie odgrywania roli ustrojodawczej przez przewodniczącego Senatu, któremu w tym okresie przysługuje atrybut zastępowania prezydenta.

decydującą rolę w kierowaniu polityką, tworzy także legalną drogę dla przejścia przez prezydenta pełni władzy w państwie w razie zaistnienia poważnego i bezpośredniego zagrożenia jego granic, bytu, sojuszy i instytucji. Art. 16 powierza bowiem szefowi państwa pełnię władzy zarówno jeśli chodzi o decyzję o jego zastosowaniu (obowiązek konsultacji z rządem, izbami parlamentu i Rady Konstytucyjnej nie mają charakteru wiążącego), jak i o zakres środków i metod oraz czasowy zasięg ich stosowania. Zob. E. Popławska, *Instytucja Prezydenta...*, op. cit., s. 104 i n.

¹² W takiej sytuacji można by mówić wyłącznie o moralnym wymiarze tego przepisu. Zob. B. Branchet, *La révision de la Constitution sous la V République*, Paris 1994, s. 62.

Regulacja ta miała też na celu niedopuszczenie do sytuacji, by nieprzychylny wówczas powszechnym wyborom prezydenckim parlament mógł doprowadzić do zniesienia zasady powszechności wyborów Prezydenta Republiki w drodze kolejnej zmiany ustawy zasadniczej. Wymiar ograniczenia wynikającego z art. 7 ust. 11 konstytucji stanie się jeszcze bardziej wymowny na tle reguł kształtujących istotną rolę prezydenta w procesie zmiany konstytucji.

1.2. Uwarunkowania materialne

1.2.1. Materialne uwarunkowania zmian dokonywanych w trybie art. 89 konstytucji należy postrzegać w kontekście złożonego charakteru ustawy zasadniczej z 1958 r. Zagadnienie to stanowiło przedmiot rozdziału III niniejszej monografii, toteż niektóre tylko kwestie wymagają przypomnienia.

Przede wszystkim trzeba mieć na względzie skutki, jakie wynikają z orzecznictwa Rady Konstytucyjnej i rozszerzania przez nią podstawy kontroli konstytucyjności prawa o normy wynikające z preambuły do Konstytucji z 1958 r. i zawarte w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., Preambule do Konstytucji z 1946 r., Karcie Środowiska Naturalnego z 2004 r., podstawowych zasadach uznanych przez ustawy Republiki oraz celach o randze konstytucyjnej. Jak wskazano, *bloc de constitutionnalité* stanowi szczególnie zespół norm wynikających z wielu zróżnicowanych aktów prawnych bądź wyinterpretowanych w drodze orzecznictwa sądu konstytucyjnego. Wobec tak szeroko ujmowanego zakresu podstawy oceny konstytucyjności rodzi się pytanie o zakres normatywny zmian konstytucji dopuszczalnych w trybie art. 89. Odpowiedź na to pytanie kształtowała się stopniowo w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej oraz praktyce ustrojowej V Republiki.

Należy przypomnieć, że jakkolwiek w początkowym okresie obowiązywania konstytucji brak było jasności co do mocy prawnej jej wstępu, a to sprzyjało traktowaniu go w kategoriach deklaracji politycznej, Rada Konstytucyjna począwszy od lat 70. utworowała drogę dla idei konstytucyjnej mocy wiążącej prawnie zarówno Preambuły do Konstytucji z 1958 r., jak i aktów w niej wymienionych, czym zapoczątkowała tezę o jej/ich normatywnym charakterze.

Następnie, zmiana konstytucji w 2005 r. polegająca na inkorporowaniu do preambuły Karty Środowiska Naturalnego z 2004 r. uzmysłowiła, że tryb określony w art. 89 konstytucji właściwy jest także dla nowelizacji jej wstępu. Warto przypomnieć, że o ile do tej pory uznanie normatywnego

charakteru preambuły oraz aktów, do których ona odsyła, było efektem orzeczniczej działalności sądu konstytucyjnego przy wsparciu doktryny, tym razem nastąpiło w drodze wyraźnej modyfikacji wstępu w trybie art. 89, czyli w sposób charakteryzujący dotychczasowe nowelizacje jej przepisów zawartych w rozdziałach I–XVI. Posłużenie się tą metodą wynikało bowiem z przekonania, iż skoro treść Preambuły z 1958 r. ma charakter normatywny, brak jest przeszkód dla jej zmiany w drodze właściwej dla nowelizacji norm zawartych w pozostałych przepisach konstytucyjnych. Prace nad zmianą konstytucji mającą na celu włączenie do jej tekstu praw i wolności tzw. trzeciej generacji ukazały jednocześnie polityczną niechęć do modyfikacji treści Deklaracji Praw z 1789 r. oraz Preambuły z 1946 r. I chociaż podkreślano, że z punktu widzenia legislacyjnego uporządkowania dziedziny praw i wolności racjonalne byłoby dokonanie odpowiedniej korekty tych dokumentów, zabieg ten – choć formalnie dopuszczalny – okazał się niemożliwy do przeprowadzenia z przyczyn ideologicznych i politycznych, wynikających z historycznego znaczenia przypisywanego owym tekstom¹³.

I chociaż w świetle dotychczasowej praktyki, zmiana lub uchylenie któregoś z dokumentów wymienionych w preambule do Konstytucji z 1958 r. wydają się mało prawdopodobne, problematyka ta powraca niekiedy w dyskursie politycznym¹⁴.

1.2.2. Materialne uwarunkowania wpływające na zakres nowelizacji ustawy zasadniczej determinuje materia konstytucyjna nie podlegająca zmianie, o której mowa w art. 89 ust. 5, wyrażona w zakazie zmiany republikańskiej formy rządów. Zagadnienia dotyczące treści oraz znaczenia tej klauzuli zostały omówione w poprzednim rozdziale. Warto przypomnieć, że zakres przedmiotowy klauzuli bywa rozumiany szeroko i wykracza poza ścisłe ramy republikańskiego ustroju państwa, wypełniając jej treść wieloma innymi zasadami charakteryzującymi współczesną Republikę Francuską (demokratyczny charakter, laickość, suwerenność itd.). Uznanie przez Radę Konstytucyjną braku swojej kompetencji do oceny ustawy konstytucyjnej potencjalnie naruszającej zakaz wynikający z art. 89 ust. 5 konstytucji pozostało otwartą kwestią zarówno co do zakresu przedmiotowego zasady republikańskiej formy rządów, jak i podmiotu upoważnionego do oceny

¹³ Zob. pkt 2.1.2.3 niniejszego rozdziału.

¹⁴ Problematyka zmiany Preambuły do Konstytucji z 1958 r. w trybie art. 89 konstytucji jest tematem otwartym, o czym będzie mowa w dalszej części. Zob. także *Débat: Faut-il actualiser le préambule de la Constitution?*, Constitutions 2012, nr 2, s. 247 i n.

tęgo zakresu. Ponadto, w świetle orzecznictwa Rady Konstytucyjnej oraz stanowiska przeważającego w doktrynie, niezmiennalność normy zawartej w art. 89 ust. 5 ma charakter względny. Stojąc na gruncie koncepcji suwerenności ustawodawcy konstytucyjnego, zakłada się bowiem, że owo materialne ograniczenie zmiany konstytucji nie wiąże ustrojodawcy w sposób absolutny, gdyż dopuszcza – w celu wyjścia poza zakaz zawarty w art. 89 ust. 5 – zmianę ustawy zasadniczej uchylającą ów zakaz, a następnie dokonanie nowelizacji, *a priori* z nim kolidującą¹⁵.

1.2.3. W świetle dotychczasowych ustaleń można stwierdzić, że tryb art. 89 konstytucji właściwy jest dla nowelizacji zarówno przepisów zawartych w rozdziałach I – XVI, jak dla jej wstępu, a także – choć to faktycznie mało prawdopodobne – dokumentów w nim wymienionych. Jakkolwiek konstytucja przewiduje wyraźne ograniczenie dla jej zmiany zawarte w normie niezmiennalnej (art. 89 ust. 5), jak wspomniano, w doktrynie dominuje stanowisko, zgodnie z którym dopuszczalność zmiany ustawy zasadniczej wbrew zasadzie republikańskiej formy rządów – pod pewnymi warunkami – wydaje się możliwa.

2. Podstawowe fazy postępowania w sprawie nowelizacji konstytucji

2.1. Inicjatywa ustawodawcza

2.1.1. Konstytucja z 1958 r. prawo inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie zmiany konstytucji powierzyła prezydentowi Republiki na wniosek premiera oraz członkom parlamentu (art. 89 ust. 1). Konstytucja nawiązała w ten sposób do rozwiązań przyjętych w III Republice (art. 8 ustawy konstytucyjnej z 25 lutego 1875 r. przyznawał bowiem izbom parlamentu prawo samodzielne, bądź na wniosek prezydenta, deklarowania czasu właściwego do zmiany ustaw konstytucyjnych). Odeszła natomiast od koncepcji charakterystycznych dla innych konstytucji republikańskich, na mocy których egzekutywa pozbawiona była inicjatywy konstytucyjnej¹⁶.

¹⁵ Szerzej na ten temat zob. rozdział III, pkt D.2 oraz rozdział V, pkt C.

¹⁶ Zob. Tytuł VII Konstytucji z 3 września 1791 r.; art. 115 Konstytucji z 24 czerwca 1793 r.; Tytuł XIII Konstytucji Roku III; art. 111 Konstytucji z 4 listopada 1848 r. i art. 90 Konstytucji z 27 października 1946 r.

Regulacja zawarta w art. 89 stanowi element szeregu rozwiązań ustrojowych V Republiki, przesądzających o silnym statusie głowy państwa, a w omawianej kwestii świadczący o istotnym wzmocnieniu jego pozycji w przedmiocie zmiany konstytucji już w początkowym etapie tego procesu. Rolę prezydenta podkreślają bowiem także dalsze unormowania w art. 89. Trzeba przy tym zaznaczyć, że prezydent nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustaw zwykłych¹⁷.

Nawiązując do tradycyjnego we Francji rozróżnienia inicjatyw ustawodawczych na projekty ustaw, którymi są teksty rządowe (*projets des lois*), i propozycje ustawodawcze (*propositions des lois*) wnoszone przez członków parlamentu, prezydenckie projekty zmiany konstytucji zyskują miano „projektów ustaw konstytucyjnych” (*projets des lois constitutionnelles*), natomiast projekty parlamentarzystów to „propozycje ustaw konstytucyjnych” (*propositions des lois constitutionnelles*). To istotne zróżnicowanie terminologiczne odpowiada podziałowi kompetencji prawodawczych pomiędzy parlament a rząd w V Republice.

2.1.2. Inicjatywa prezydencka

2.1.2.1. Od strony formalnej projekty ustaw konstytucyjnych przedkładane przez prezydenta podlegają prawnym ograniczeniom: po pierwsze, wymagają oficjalnego wniosku premiera, po drugie, podlegają kontrasygnacie premiera oraz ministra sprawiedliwości (art. 19 konstytucji). W sferze politycznej regulacja w przedmiocie prezydenckiej inicjatywy zmiany konstytucji zakłada konieczność osiągnięcia pełnej zgody po stronie przedstawicieli egzekutywy. W tym kontekście pojawia się istotna kwestia swobody decyzyjnej prezydenta oraz ewentualnego związania go wnioskiem szefa rządu w sytuacji, gdy inicjatywa wypływa ze sfer rządowych. Problem ten nabiera realnego znaczenia w okresie kohabitacji, kiedy osiągnięcie porozumienia prezydenta z premierem nie jest sprawą oczywistą. Choć bowiem nie ulega zmianie status prawny prezydenta, układ polityczny istotnie wpływa na wykonywanie

¹⁷ W ramach egzekutywy prawo to zostało przyznane premierowi; jednakże, choć formalnie inicjatywa przysługuje szefowi rządu, jej wykonanie angażuje odpowiednich ministrów odpowiedzialnych za konkretny projekt ustawy i w praktyce przyjmuje formę inicjatywy rządowej. Inną sytuacją, w której prezydent posiada inicjatywę w zakresie ustawodawstwa, formalnie uzależnioną od uprzedniego wniosku rządu, jest możliwość poddania pod referendum projektów ustaw, o których mowa w art. 11 ust. 1 konstytucji, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszego rozdziału.

pełnionej funkcji. Prezydent dla realizacji politycznych celów potrzebuje oficjalnej zgody premiera na zainicjowanie zmian oraz uzyskania kontrasygnaty w tej sprawie. Również rządowa inicjatywa nie zakończy się powodzeniem bez aprobaty głowy państwa¹⁸. W okresie, w którym prezydent i rząd reprezentują tę samą opcję polityczną (większość rządząca), inicjatywa szefa rządu ma jedynie symboliczny charakter, a w praktyce poprzedza ją publiczna zapowiedź prezydenta o zamiarze przeprowadzenia konstytucyjnych reform

¹⁸ Wspomniany problem obrazują następujące przykłady. W 1993 r. premier P. Bérégovoy, bazując na propozycjach komitetu G. Vedela powołanego przez prezydenta F. Mitterranda, przedstawił dwa projekty ustaw konstytucyjnych, przewidujących istotne modyfikacje tekstu konstytucji. Jednak po wyborach parlamentarnych, które przyniosły zwycięstwo nieprzychylny Mitterrandowi prawicy (początek II koabitacji przypadającej na lata 1993–1995), nowy premier – E. Balladur poparł tylko niektóre rozwiązania (dotyczyły one reformy Najwyższej Rady Sądownictwa oraz powołania Trybunału Sprawiedliwości Republiki); zmiany konstytucji dokonano ustawą konstytucyjną z 27 lipca 1993 r. Kilka miesięcy później doszło do swoistej „wymiany zdań” w sprawie zmiany konstytucji dotyczącej nowego unormowania w zakresie prawa azylu. Zmiana była konieczna ze względu na decyzję Rady Konstytucyjnej stwierdzającej niezgodność z konstytucją ustawy implementującej umowę z Schengen. Prezydent Mitterrand zaakceptował projekt zmiany konstytucji zainicjowanej przez premiera E. Balladura z obawy, że w braku jego zgody inicjatywę przejąłby parlamentarzyści, co prowadziłoby do konieczności przeprowadzenia referendum zatwierdzającego i niebezpieczeństwa demagogicznej kampanii przedreferendalnej. Prezydent Mitterrand wypowiedział się w tej sprawie w sposób zdecydowany: „*Le référendum ne peut pas avoir lieu sans que je le décide*” („referendum odbędzie się, jeśli ja o tym zdecyduję”), co groziło nawet zablokowaniem przeprowadzenia reformy. Zob. Ch. Bigaut, *Les révisions de la Constitution*, Paris 2007, s. 26. Zmiana konstytucji nastąpiła ustawą konstytucyjną z 25 listopada 1993 r. W okresie III koabitacji (lata 1997–2002) prezydent J. Chirac w 1999 r. odrzucił propozycję premiera L. Jospina w sprawie zmiany dotyczącej języków regionalnych i mniejszościowych (choć wcześniej w trybie art. 54 konstytucji wystąpił do Rady Konstytucyjnej z wnioskiem o zbadanie zgodności z konstytucją Europejskiej Karty Języków Regionalnych i Mniejszościowych przed jej ratyfikacją, a Rada orzekła o jej częściowej niekonstytucyjności). Kilka miesięcy później prezydent Chirac zaaprobował inicjatywę premiera Jospina dotyczącą zmiany konstytucji w sprawie równego dostępu kobiet i mężczyzn do sprawowania funkcji pochodzących z wyborów (prezydent sprzeciwił się jednak użyciu w projekcie terminu „parytet”). Również nowelizację z 2000 r. w sprawie zmiany długości kadencji prezydenta (pierwsza propozycja w tej materii pojawiła się już w 1973 r.), poprzedziła dość subtelna gra polityczna Jospina i Chiraca, który choć niezbyt skłonny, w obawie przed inicjatywą parlamentarną, postanowił „wziąć sprawy w swoje ręce” i przyjąć projekt premiera. W efekcie ustawa konstytucyjna w tej sprawie – jako jedyna zmiana konstytucji przeprowadzona w V Republice na gruncie art. 89 – została poddana narodowi do zatwierdzenia w referendum. Zob. P. Jan, komentarz do art. 89, [w:] *La Constitution...*, F. Luchaire, G. Conac, X. Pretot, op. cit., s. 1996–1997; B. Branchet..., *La révision...*, op. cit., s. 21–23; Ł. Jakubiak, *Koabitacja...*, op. cit., s. 171–172.

(często już w trakcie kampanii wyborczej, w środkach masowego przekazu, w parlamencie)¹⁹.

Abstrahując od uwarunkowań politycznych trzeba zauważyć, że uczynienie prezydenta głównym podmiotem egzekutywy w zakresie inicjowania zmiany ustawy zasadniczej, jakkolwiek ograniczone udziałem premiera, daje głowie państwa swobodę nie tylko do proponowania nowelizacji, ale ponadto do podejmowania decyzji/wyrażania zgody na uruchomienie propozycji szefa rządu. Dla niektórych autorów swoboda decyzyjna znajduje uzasadnienie zarówno w literalnym brzmieniu przepisu art. 89 ust. 1 (*l'initiative appartient au Président sur proposition...* – inicjatywa przysługuje Prezydentowi na wniosek...), jak też stanowi konsekwencję reformy konstytucyjnej z 1962 r., mocą której prezydent wybierany w wyborach powszechnych zyskał niekwestionowaną legitymację narodu także (lub zwłaszcza) w dziedzinie spraw o znaczeniu ustrojowym²⁰. W logikę tę wpisuje się ponadto pozostały kontekst regulacji zawartej w art. 89 ust. 1 konstytucji, zgodnie z którym brak zgody prezydenta na uruchomienie inicjatywy rządowej (nieuwzględnienie wniosku premiera) nie zamyka drogi temu ostatniemu do forsowania inicjatywy. Daje bowiem możliwość skorzystania z poparcia deputowanych bądź senatorów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej w sprawie zmiany konstytucji (choć, jak zobaczymy poniżej, skuteczność tej inicjatywy, także pod względem prawnym, ustępuje prezydenckiej).

W świetle powyższych uwag trzeba mieć na względzie sytuację, w której inicjatywa egzekutywy w zakresie zmiany konstytucji jest niezbędna. Jeśli bowiem w trybie art. 54 konstytucji Rada Konstytucyjna orzeknie o niezgodności z konstytucją traktatu międzynarodowego przed jego ratyfikacją, upoważnienie do ratyfikacji takiego traktatu uzależnione jest od uprzedniej zmiany ustawy zasadniczej. Chęć związania się państwa umową

¹⁹ Wiele nowelizacji konstytucji stanowiło odzwierciedlenie prezydenckich obietnic poczynionych w czasie kampanii wyborczych na urząd prezydenta (jak np. w 1995 r. w sprawie sesji zwyczajnej parlamentu i rozszerzenia zakresu referendum ustawodawczego; w 2003 r. w sprawie decentralizacji; w 2007 r. w sprawie odpowiedzialności karnej prezydenta, czy wielka reforma z 2008 r.); niektóre odpowiadały na potrzeby wynikające z zobowiązań międzynarodowych i stanowiły pewnego rodzaju konieczność polityczną (jak w 1992 r. w związku z ratyfikacją Traktatu z Maastricht, w 1999 r. Traktatu z Amsterdamu, w 2008 r. Traktatu z Lizbony, w 2003 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania, czy w 2007 r. w sprawie zniesienia kary śmierci).

²⁰ Zob. B. Branchet, *La révision...*, op. cit., s. 20–21; P. Jan, *Le Président de la République au centre du pouvoir*, Paris 2011, s. 43 i n.

międzynarodową wymaga zatem stosownej inicjatywy, a ciężar jej podjęcia spoczywa na egzekutywie odpowiedzialnej za prowadzenie polityki międzynarodowej państwa²¹.

2.1.2.2. Wobec prezydenckiego projektu ustawy o zmianie konstytucji, w braku odmiennych uregulowań, stosuje się przepisy właściwe dla rządowych projektów ustaw. Oznacza to, że przygotowywanie właściwego projektu (tekstu) ustawy konstytucyjnej odbywa się przy wykorzystaniu rządowego aparatu administracyjnego i według reguł określających postępowanie w sprawie przygotowania projektu ustawy. Wniesienie projektu do parlamentu poprzedza zatem faza przygotowań i uzgodnień pomiędzy gabinetem premiera a gabinetem prezydenta, mająca na celu sporządzenie ostatecznej wersji projektu odpowiadającego woli politycznej właściwego inicjatora postępowania (w zależności od tego, czy źródłem inicjatywy jest prezydent, czy premier/rząd)²². Konstytucyjnym wymogiem jest konieczność zasięgnięcia opinii Rady Stanu, a następnie rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów. Projekt podpisany przez prezydenta, po uzyskaniu kontrasygnaty premiera i ministra sprawiedliwości jest przedkładany do Prezydium jednej z izb parlamentu (art. 39 konstytucji).

²¹ Choć w literaturze przedmiotu zauważa się, że brak jest formalnych ograniczeń parlamentarzystów do podejmowania inicjatywy w tym zakresie, wniosek ten wpływa z ogólnych reguł przesądzających o prerogatywie egzekutywy w zakresie kontaktów międzynarodowych. Zob. J.P. Derosier, A. Vidal-Naquet, *L'initiative de la loi. Rapport France*, [w:] *L'initiative de la loi. Les Cahiers du ForInCIP, 3^e Forum, 14, 15 et 16 septembre 2017*, Paris 2018, s. 142.

²² Szczegóły tego postępowania regulują określone akty prawne (zwłaszcza okólniki premiera) oraz praktyka. W sprawach technicznych i administracyjnych ze strony rządu prace koordynuje Secrétariat général du Gouvernement (SGG); w sprawach politycznych gabinet premiera, zaś istotna rola w zakresie przygotowania tekstu projektu ustawy konstytucyjnej przypada ministrowi sprawiedliwości. W zależności od tego, jak szczegółowa ma być reforma konstytucyjna, poszczególne części projektu mogą być konsultowane bądź przygotowywane przez komórki różnych ministerstw, a niekiedy stanowić wynik uzgodnień międzyministerialnych. Uzgodnienia oraz stanowiska wyrażające brak porozumienia stanowią przedmiot prac komitetu międzyministerialnego (*comité interministeriel*) pod przewodnictwem premiera, w obecności przedstawiciela szefa państwa. W razie braku porozumienia bądź trudności politycznych, ostateczną decyzję w sprawie wersji projektu może podjąć – w zależności od inicjatora zmiany konstytucji – premier albo prezydent. W praktyce wyróżnia się komitety (*comités*) działające pod przewodnictwem premiera oraz rady (*conseils*) – pod przewodnictwem prezydenta Republiki. Zob. J.P. Derosier, A. Vidal-Naquet, *L'initiative...*, op. cit., s. 143; J. Gicquel, J.E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques 2016–2017*, Paris 2017, 3 ed., s. 683 i n.

W odniesieniu do charakteru projektów ustaw prezydenckich warto zwrócić uwagę na dwie istotne kwestie. Pierwsza dotyczy wymogów formalnych stawianych projektom ustaw konstytucyjnych. Trzeba bowiem zauważyć, że prezydenckie projekty ustaw o zmianie konstytucji, pomimo iż co do zasady odpowiadają wymogom przypisywanym rządowym projektom ustaw, zostały wyłączone z obowiązku dołączania do nich szczegółowego studium regulacji, jaki wobec projektów rządowych wprowadziła nowelizacja konstytucji z 2008 r.²³ Wyłączenie tego obowiązku wobec projektu ustawy o zmianie konstytucji zasadniczo zmniejsza możliwości, jakie konstytucja przyznała parlamentowi w zakresie oceny projektów pod względem materialnym oraz formalnym²⁴.

²³ Jednym z istotnych celów nowelizacji z lipca 2008 r. było podniesienie efektywności prac i jakości uchwalanych ustaw. W myśl znowelizowanego art. 39 konstytucji projekty ustaw muszą odpowiadać warunkom określonym w ustawie organicznej. Na mocy ustawy organicznej nr 2009-403 z 15 kwietnia 2009 r. odnoszącej się do artykułów 34-1, 39 i 44 konstytucji (dalej: u. o.) rząd jest zobowiązany do załączania do projektu ustawy uzasadnienia (art. 7 u. o.) oraz – począwszy od momentu przedłożenia projektu do zaopiniowania Radzie Stanu – precyzyjnego studium skutków proponowanej regulacji (*étude d'impact*), o którym mowa w art. 8 u.o. Do wymogów studium regulacji należy konieczność wskazania: związku projektu ustawy z prawem europejskim zarówno obowiązującym, jak i będącym w trakcie przygotowania, a także jego oddziaływania na wewnętrzny porządek prawny; stanu stosowania na terytorium narodowym prawa w dziedzinie lub dziedzinach objętych projektem ustawy; sposobów stosowania w czasie przewidywanych regulacji, aktów ustawodawczych i reglamentacyjnych do uchylenia oraz proponowanych środków przejściowych; warunków stosowania proponowanych regulacji we wspólnotach, których status regulowany jest na mocy art. 73 i 74 konstytucji (wspólnoty zamorskie), w Nowej Kaledonii i we Francuskich Terytoriach Południowych i Antarktycznych; przewidywanych skutków ekonomicznych, finansowych, społecznych i środowiskowych, a ponadto kosztów i zysków finansowych, jakie proponowane regulacje niosą dla administracji publicznej, osób fizycznych i prawnych, ze wskazaniem metod ich obliczania; ocenę skutków proponowanych regulacji w sektorze zatrudnienia publicznego; konsultacji przeprowadzonych przez rząd przed przedłożeniem projektu Radzie Stanu; listę niezbędnych przewidywanych aktów wykonawczych. Zob. F. Chaltiel, *La loi organique relative aux articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution devant le Conseil constitutionnel: revalorisation du Parlement ou protection du gouvernement*, Les Petites Affiches 2009, nr 106, s. 4; P. Mbongo, *La „constitutionnalisation” des études d'impact préalables à la loi. Un mirage légistique*, Recueil Dalloz 2009, s. 108; A. Haquet, *Les études d'impact des projets de loi: espérances, scepticisme et compromis*, AJDA 2 novembre 2009, s. 1986; M. Philip-Gay (red.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, Paris 2012.

²⁴ Naruszenie przez rząd obowiązku przedstawiania *études d'impact* wobec rządowych projektów ustaw może pociągać za sobą istotne skutki prawne. W myśl bowiem art. 39 ust. 4 konstytucji projekt ustawy nie może być wpisany do porządku obrad, jeśli konferencja przewodniczących izby, do której projekt został skierowany w pierwszej kolejności, stwierdzi naruszenie warunków określonych w ustawie organicznej. W razie braku zgody pomiędzy konferencją przewodniczących a rządem, przewodniczący właściwej izby lub

Rola Rady Stanu

Druga istotna kwestia wiąże się z opiniodawczą rolą Rady Stanu wobec ustaw konstytucyjnych²⁵. Nie wynika ona bowiem wprost z art. 89 konstytucji, lecz z założenia, że przepisy tytułu V konstytucji mają zastosowanie do wszelkich procedur legislacyjnych w zakresie, w jakim przepisy szczegółowe nie stanowią inaczej²⁶. Teza ta znalazła trwałe miejsce w praktyce ustrojowej V Republiki i nawiązuje do rozwiązań zastosowanych w 1958 r., kiedy ustawa konstytucyjna z dnia 3 czerwca 1958 r. zobowiązała rząd de Gaulle'a do zasięgnięcia opinii Rady Stanu przed uchwaleniem projektu nowej konstytucji przez Radę Ministrów²⁷.

premier mogą wystąpić do Rady Konstytucyjnej, która orzeka w tej sprawie w terminie ośmiu dni. W literaturze można spotkać pogląd, iż wyłączenie projektów ustaw konstytucyjnych spod rygoru przedkładania *études d'impact* zadziwia o tyle, że skoro podstawowym celem sporządzenia *études* ma być podniesienie jakości przedkładanych projektów, tym bardziej powinny one dotyczyć projektów ustaw o najwyższej mocy w państwie. Zob. Ph. Blacher, *Le Parlement en France*, Paris 2012, s. 104.

²⁵ Rada Stanu pełni we francuskim systemie prawa podwójną rolę – najwyższego sądu administracyjnego oraz rządowego doradcy w sprawach prawnych. Wykonując swą funkcję konsultacyjną Rada Stanu wydaje opinie w trybie obligatoryjnym (zasięgnięcie opinii Rady Stanu, jak w przypadku projektów ustaw, jest obowiązkowe i stanowi kryterium poprawności legislacyjnej danego aktu prawnego) lub fakultatywnym (opinie wydawane są na wniosek określonych organów administracji rządowej i mogą dotyczyć nie tylko konkretnych aktów prawnych, ale także kwestii o istotnym znaczeniu dla systemu prawa w państwie). Zob. B. Stirn, *Le Conseil d'État. Son rôle, sa jurisprudence*, Hachette, 1994; J.P. Costa, *Le Conseil d'État dans la société contemporaine*, Paris 1993; M. Kruk, *Rola Rady Stanu Republiki Francuskiej jako „rady legislacyjnej”*, Biuletyn Rady Legislacyjnej 1992, nr 29, s. 9 i n.; M. Małek, *Rada Stanu w procesie legislacji rządowej we Francji*, Prz. Leg. 1997, nr 4, s. 70 i n.; K. Kubuj, *Wpływ francuskiej Rady Stanu na kształt prawa w państwie*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna-Prawo-Praktyka. Księga pamiątkowa ku czci prof. dr hab. Wojciecha Sokolewicz*, M. Kruk, J. Trzciniński, J. Wawrzyniak (red.), Warszawa Sejmowe 2002; R. Puchta, *Rada Stanu jako organ sądowej ochrony Konstytucji we Francji*, praca doktorska obroniona na Wydziale Prawa i Administracji UW 14 listopada 2017 r.; wersja elektroniczna: <https://depotuw.ceon.pl/bitstream/handle/item/2333/Rados%C5%82aw%20Puchta%2C%20Rada%20Stanu%20jako%20organ%20s%C4%85dowej%20ochrony%20konstytucji%20we%20Francji.pdf?sequence=1>.

²⁶ Zob. *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, Y. Gaudement, B. Stirn (red.), Paris 2008 (3 wyd.), s. 22–23. Akty uchwalone po obowiązkowej konsultacji Rady Stanu są zaopatrzone w formułę *le Conseil d'État entendu* (Rada Stanu została wysłuchana), zaś po konsultacji fakultatywnej – *après avis du Conseil d'État* (po uzyskaniu opinii Rady Stanu).

²⁷ Ta „nowa kompetencja opiniodawcza” stanowiła wówczas konsekwencję przyjętej w 1958 r. odmiennej koncepcji stanowienia konstytucji – tradycja wskazywałaby bowiem na potrze-

Wykonując funkcję opiniodawczą wobec projektów ustaw Rada Stanu poddaje je swoistej kontroli *a priori* – na etapie przed wniesieniem ich do parlamentu, nakierowanej na dbałość o ich poprawność legislacyjną zarówno pod względem formalnym, jak materialnym²⁸. W literaturze zwraca się uwagę na trzy zasadnicze kategorie ocenne brane pod uwagę przez Radę Stanu: 1) poprawność formalną projektu z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej, 2) zgodność z konstytucją, aktami prawa międzynarodowego i unijnego oraz innymi aktami o wyższej mocy prawnej, a także 3) zasadność (*opportunité*) rozwiązań przyjętych w projekcie²⁹. Trzeba zatem zauważyć, że Rada Stanu dokonuje oceny projektu nie tylko pod względem techniczno-legislacyjnym, ale także zgodności proponowanych rozwiązań z prawem, co umożliwiłoby wskazywanie przez nią wszelkich wątpliwości konstytucyjnych. Z kolei ocena zasadności rozwiązań nie oznacza możliwości wpływania przez Radę Stanu na wybór czy podejmowanie konkretnych decyzji politycznych, lecz ogranicza się do ich analizy z punktu widzenia trafności doboru środków do celów, bilansu korzyści i kosztów związanych z danym rozwiązaniem, czy oceny stopnia ryzyka niepowodzenia. Odnosząc

bę powierzenia tej misji organowi przedstawicielskiemu (konstytuancie), nie zaś władzy wykonawczej wspieranej przez Radę Stanu. Zob. R. Puchta, *Rada Stanu...*, ibidem.

Prezydent Ch. de Gaulle dwukrotnie przedłożył Radzie Stanu do zaopiniowania projekty ustaw mających na celu zmianę konstytucji: projekt z 1962 r. o wprowadzeniu wyborów bezpośrednich prezydenta (opinia negatywna z dnia 1 października 1962 r.) oraz projekt z 1969 r. o reformie Senatu (opinia negatywna z dnia 3 marca 1969 r.). Praktyka ta została potwierdzona w 1993 r., kiedy rząd zasięgał opinii o projektach ustaw zmieniających konstytucję opracowanych przez komitet pod kierownictwem G. Vedela (opinia z dnia 6 marca 1993 r.). W ostatnich latach Rada Stanu opiniowała na wniosek premiera projekty ustaw konstytucyjnych: o równowadze finansów publicznych (opinia z dnia 10 marca 2011 r., nr 385062), o odnowie życia demokratycznego (opinia z dnia 7 marca 2013 r., nr 387425), o wymiarze sprawiedliwości (opinia z dnia 7 marca 2013 r., nr 387426) oraz w sprawie ratyfikacji Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych (opinia z dnia 30 lipca 2015 r., nr 390268). W dniu 11 grudnia 2015 r. Zgromadzenie Ogólne Rady Stanu wydało częściowo negatywną opinię o rządowym projekcie ustawy konstytucyjnej o ochronie Narodu (nr 390866). Zob. R. Puchta, *Rada Stanu...*, op. cit., s. 207.

²⁸ Zob. J.-E. Schoettl, *L'examen des propositions de loi par le Conseil d'État*, [w:] *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État. Actes de la VIe journée d'études annuelle du Centre de recherche en droit constitutionnel (CRDC) de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne*, B. Mathieu, M. Verpeaux (red.), Paris 2011.

²⁹ Zob. R. Puchta, *Rada Stanu...*, op. cit., s. 216–226 wraz z cyt. tam literaturą. Autor omawia szczegółowo techniki kontroli dokonywanej przez Radę Stanu z uwzględnieniem zróżnicowania projektów aktów normatywnych, które podlegają ocenie.

te uwagi do ustaw o zmianie konstytucji, do Rady Stanu należy bez wątpienia ocena dopuszczalności przedłożenia projektu aktu w świetle uwarunkowań temporalnych określonych w art. 89 ust. 4 konstytucji (zakaz wszczynania i kontynuowania procedury zmiany konstytucji w momencie, gdy ma miejsce naruszenie integralności terytorialnej Francji) oraz materialnych, o których mowa w art. 89 ust. 5 konstytucji (zakaz zmiany „republikańskiej formy rządów”). Badanie projektu może się także odnosić do kwestii zasadności (*opportunité*) proponowanych rozwiązań z punktu widzenia republikańskiej tradycji konstytucyjnej, ciągłości i sprawności funkcjonowania władz publicznych, czy wewnętrznej spójności rozwiązań oraz adekwatności wobec zakładanych celów³⁰.

Na znaczenie roli Rady Stanu w procesie inicjatywy ustawodawczej trzeba spojrzeć przez pryzmat charakteru opinii wydawanych przez ten organ. Z jednej strony należy zauważyć, że konsultacja projektu ustawy z Radą Stanu nie ogranicza się wyłącznie do zajęcia przez nią stanowiska, ale czyni w istocie współredaktorem projektu³¹. Poddanie projektu pod ocenę Rady może bowiem rodzić następujące skutki. Jeśli Rada Stanu nie wnosi poprawek ani uwag do projektu – projekt ustawy może być poddany dalszej procedurze legislacyjnej jedynie w wersji przedłożonej do zaopiniowania (chyba że prezydent zrezygnuje z uruchamiania inicjatywy ustawodawczej). Jeśli Rada Stanu wniesie poprawki do projektu lub przedstawi wersję alternatywną („kontr-projekt”), wnioskodawcy pozostaje wybór między wersją przekazaną Radzie Stanu albo wersją w kształcie przedstawionym przez Radę. Po uzyskaniu opinii Rady Stanu nie jest dopuszczalne przyjęcie wersji pośredniej w drodze dokonania kolejnych zmian w tekście, chyba że zostanie on skierowany do ponownego zaopiniowania. Z drugiej strony, nie można tracić z pola widzenia tego, że opinie Rady Stanu napotykają na dwa podstawowe ograniczenia, jakimi są brak związania egzekutywy opiniami oraz ich niejawność. W przypadku ustaw konstytucyjnych swoboda prezydenta wykonującego inicjatywę ustawodawczą na wniosek premiera wiąże się bowiem nie tylko z decyzją, czy przedłożyć projekt ustawy do rozpatrzenia przez parlament, ale ponadto z tym, czy uwagi Rady Stanu

³⁰ Zob. *La fonction consultative...*, op. cit., s. 22; A. Jeannot-Gasnier, *La contribution du Conseil d'État à la fonction législative*, RDP 1998, nr 4, s. 1170; R. Puchta, *Rada Stanu...*, op. cit., s. 208.

³¹ W literaturze można nawet spotkać pogląd, iż Rada Stanu jest nawet „współautorem” projektu. Tak G. Drago, *Fonction consultative...*, cyt. za R. Puchta, op. cit., s. 221.

uwzględnić. Praktyka dowiodła, że dopuszczalność zmiany konstytucji wbrew zdecydowanemu stanowisku Rady o niezgodności projektu ustawy z konstytucją nie pozostaje jedynie w sferze teoretycznych rozważań³². Opinie Rady Stanu w sprawie projektu ustawy podlegają ponadto zasadzie poufności, bowiem ich publikacja uzależniona jest od swobodnego uznania rządu w tej sprawie. W rzeczywistości spotykają się z uznaniem i w znacznej mierze są przez organy egzekutywy uwzględniane³³.

Omawiając opiniodawczą funkcję Rady Stanu nie można pominąć jeszcze jednego aspektu związanego bezpośrednio z inicjatywą egzekutywy w zakresie zmiany konstytucji. Jak wzmiankowano, Rada Stanu może bowiem na wniosek egzekutywy wypowiadać się w sprawach o istotnym znaczeniu ustrojowym także wtedy, gdy nie dotyczą one konkretnego projektu, lecz ze względu na wagę poruszanej problematyki wymagają wnikliwej analizy, prowadzącej niekiedy do konkretnych reform. Znamienny przykład stanowi ocena przez Radę Stanu decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r. ustanawiającej instytucję europejskiego nakazu aresztowania, w sprawie której Rada wypowiedziała się na wniosek premiera we wrześniu 2002 r.³⁴. Wątpliwości

³² W 1962 r. prezydent de Gaulle przeprowadził zmianę konstytucji wbrew zdecydowanemu przeciwnemu pogładowi Rady Stanu o projekcie. Wyjaśnienia wymaga, że był to projekt ustawy wniesiony w trybie art. 11 ust. 1 konstytucji, o czym będzie mowa w dalszej części.

³³ Objęcie konsultacyjnej działalności Rady Stanu zasadą poufności spotykało się z krytyką. Zarzucano, że stanowi ono naruszenie praw obywateli do prawidłowej informacji na temat działań egzekutywy; ryzyko utajniania przez rząd opinii dla niego niekorzystnych, a z punktu widzenia prac parlamentarnych – posługiwanie się przez rząd argumentami Rady Stanu bez umożliwienia wglądu do treści opinii. Część opinii zaczęto zatem publikować w rocznych raportach Rady Stanu (*Rapport annuel*, wydawanych i przedstawianych prezydentowi Republiki oraz rządowi od 1963 r., a od 1988 r. mających charakter jawny). W ponad dwusetletniej tradycji tego organu (początek jej działalności datuje się na 1799 r.), wydawanie rocznych raportów jest funkcją stosunkowo nową. Poza ogólną prezentacją działalności Rady Stanu w poprzednim roku, raporty zawierają także propozycje reform legislacyjnych, na które Rada zwróciła uwagę i którymi w szczególnie sposób pragnie zainteresować rząd, a ponadto rekomendacje uzupełniane studiami i analizami. Opinie wydane w związku z funkcją konsultacyjną za zgodą odpowiedniego ministra publikowane są także w czasopiśmie *Etudes et Documents du Conseil d'État* (Studia i dokumenty Rady Stanu), które od 1978 r. wydawane jest niezależnie od raportów. Od 2015 r., z inicjatywy prezydenta F. Hollanda, opinie Rady Stanu są publikowane regularnie. Wraz z wniesieniem projektu ustawy do izby parlamentu są dostępne na stronie internetowej izby oraz portalu „Légifrance”. Praktyka ta stanowi wyraz dobrej woli organów egzekutywy, toteż w każdym momencie może ulec zawieszeniu.

³⁴ Opinia nr 368.282 z 26 września 2002 r., *Rapport public 2003. Études et documents*, nr 54, s. 192–196; Zob. komentarz do opinii B. Genevois, Y. Gaudement, B. Stirn, T. Dal Farra, F. Rolin, *Les Grands Avis du Conseil d'État*, Paris 2002.

szeffa rządu dotyczyły tego, czy ustawa zwykła będzie wystarczającym środkiem wprowadzenia tego aktu prawa Unii Europejskiej do wewnętrznego porządku prawnego. Należy zauważyć, że już wcześniej, na etapie negocjacji nad treścią decyzji ramowej, Rada sygnalizowała, że dokument dotyka problemu niezmiernie istotnego i delikatnego z punktu widzenia tradycyjnych zasad ekstradycji. Negatywna odpowiedź Rady Stanu na postawione pytanie zaowocowała konstytucjonalizacją reguły, zgodnie z którą ustawa określa zasady odnoszące się do europejskiego nakazu aresztowania mające na celu wykonanie aktów przyjętych przez instytucje Unii Europejskiej (nadano nowe brzmienie art. 88-2 konstytucji wprowadzonemu do konstytucji w związku z nowelizacją poprzedzającą ratyfikację Traktatu z Maastricht³⁵). Szczególną uwagę w tym przypadku zwraca fakt, że zmiana konstytucji, jakiej dokonano w związku z aktem prawa międzynarodowego, pierwszy raz we Francji spowodowana była koniecznością jej dostosowania do wymogów wynikających z prawa pochodnego Unii Europejskiej. Po raz pierwszy także w sposób bezpośredni zmiana nawiązywała do uwag przedstawionych przez Radę Stanu, a nie Radę Konstytucyjną. Wprowadzenie do porządku krajowego decyzji ramowej nie wymagało bowiem ratyfikacji ani zatwierdzenia, toteż nie było podstaw do uruchomienia uprzedniej kontroli jej zgodności z konstytucją przez Radę Konstytucyjną zgodnie z art. 54 konstytucji³⁶.

³⁵ Ustawa konstytucyjna nr 2003-267 z 23 marca 2003 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (*la loi constitutionnelle du 25 mars 2003 relative au mandat d'arrêt européen*).

³⁶ Zmiana konstytucji była szeroko komentowana w doktrynie; napotkała także na szereg uwag krytycznych. Zarzucano bowiem, że kolejna zmiana konstytucji powoduje, iż akt ten staje się coraz bardziej „*disharmonieux*”, pogłębia ponadto „*désacralisation*” władzy ustrojodawczej, której coraz częstszą powinnością staje się dopasowywanie tekstu konstytucji do traktatów międzynarodowych bądź aktów wtórnego prawa Unii Europejskiej. Zob. m.in. Ch. Achaintre, *La France face au mandat d'arrêt européen*, [w:] *Regards sur le droit de l'Union européenne après l'échec du Traité constitutionnel*, J. Rossetto, A. Berramdane (red.), Tours 2007, s. 265 i n.; A. Ondua, *L'ordre constitutionnel français à l'épreuve de la décision-cadre du 13 juin 2002 sur le mandat d'arrêt européen*, *AJDA*, 28 lipca 2003, s. 1368 i n.; O. Dord, *La loi constitutionnelle du 25 mars 2003 relative au mandat d'arrêt européen: une révision de trop?*, [w:] *Le mandat d'arrêt européen*, M.E. Cartier (red.), Bruxelles 2005, s. 70 i n.; E. Popławska, *Republika Francuska jako państwo zdecentralizowane w świetle ustawy konstytucyjnej*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, M. Laskowska, J. Wawrzyniak (red.), Warszawa 2009, s. 279 i n.; A. Roux, *Konstytucja V Republiki a decentralizacja*, *Prz. Sejm.* 2008, nr 6(89), s. 121 i n. Interesujące wydaje się pytanie G. Bergounousa, czy w praktyce polegającej na zmianie konstytucji na skutek opinii Rady Stanu dotyczącej aktu unijnego prawa wtórnego nie kryje się nieformalna zmiana konstytucji zmierzająca do nadania kontroli tego rodzaju aktów prawnych analogicznego znaczenia, jak uprzed-

Podobne, uprzedzające reformę konstytucyjną, było stanowisko Rady Stanu w sprawie związanej z dostosowaniem konstytucji do postanowień układu z Schengen i uregulowaniem kwestii prawa azylu. W tym przypadku prace nad zmianą konstytucji poprzedziła decyzja Rady Konstytucyjnej nr 93-325 DC z 13 sierpnia 1993 r., stwierdzająca niezgodność z konstytucją szeregu przepisów ustawy odnoszącej się do kontroli wjazdu, przyjęcia oraz pobytu cudzoziemców we Francji (problem dotyczył głównie ustępu 4 Preambuły do Konstytucji z 1946 r., zapewniającego prawo azylu na terytoriach Republiki osobom prześladowanym ze względu na swoją działalność na rzecz wolności). Brak zgody co do kształtu rozwiązań prawnych mających na celu implementację przepisów prawa międzynarodowego w sprawie azylu (był to początek okresu tzw. II koabitacji; rząd kontestował decyzję Rady Konstytucyjnej), doprowadził do wystąpienia premiera do Rady Stanu o wyrażenie opinii w tej istotnej i wrażliwej politycznie sprawie. Rada Stanu w opinii z 23 września 1993 r. potwierdziła konieczność wprowadzenia modyfikacji do tekstu konstytucji, aby w ten sposób – unikając zmiany ust. 4 Preambuły do Konstytucji z 1946 r. – odpowiedzieć na wymogi związane z implementacją postanowień dotyczących kooperacji państw podlegających układowi z Schengen w dziedzinie prawa azylu³⁷.

Rolę Rady Stanu w procesie opiniodawczym trafnie oddaje R. Puchta: „W ujęciu systemowym konstytucyjnie zakotwiczone kompetencje do opinionowania projektów rządowych stanowią narzędzie, przy użyciu którego Rada

niej kontroli konstytucyjności traktatów międzynarodowych dokonywanej przez Radę Konstytucyjną? G. Bergougnous, *A propos de la loi constitutionnelle du 25 mars 2003 relative au mandat d'arrêt européen. Une révision constitutionnelle en cachera-t-elle une autre?*, RDP 2003, nr 3, s. 795.

³⁷ Treść opinii Rady Stanu z 23 września 1993 r. zob. Ch. Bigaut, *Les révisions...*, op. cit., s. 26–27. Zmiany konstytucji dokonano ustawą konstytucyjną nr 93-1256 z 25 listopada 1993 r. odnoszącą się do umów międzynarodowych w dziedzinie prawa azylu w drodze wpisania do konstytucji nowego art. 53-1. Zob. F. Luchaire, *Le droit d'asile et la révision de la Constitution*, RDP 1994, nr 1, s. 5 i n.; Y. Gautier, *Les accords de Schengen et le droit d'asile à l'épreuve du débat constitutionnel*, Europe 1993, nr 12, s. 1–3; J. Rossetto, *La convention de Schengen : controverses et incertitudes françaises sur le droit d'asile*, Revue de l'Union européenne, 1994, nr . P. Gaia, *Droit d'asile et Constitution*, Revue belge de droit constitutionnel, 1994, nr . Zob. A. Chodorowska, *Azyl konstytucyjny we Francji*, [w:] *Aktualne problemy konstytucji. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej profesora Bogusława Banaszaka*, H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska (red.), Legnica 2017, s. 7 i n. Na temat braku porozumienia pomiędzy premierem Balladurem a prezydentem Mitterrandem zob. przypis 18 niniejszego rozdziału.

Stanu sprawuje swoistą prewencyjną kontrolę zgodności projektowanych regulacji z konstytucją, a także z aktami międzynarodowymi i unijnymi. Kontrola ta stała się jednym z podstawowych elementów oceny projektów przez sekcje administracyjne Rady Stanu. Jak podkreśla J.-M. Sauvé (jej Wiceprzewodniczący), w ramach funkcji opiniodawczo-doradczej Rada dokonuje kontroli zgodności z konstytucją w sposób „kompleksowy i pogłębiany”. Co prawda, opinie nie mają charakteru rozstrzygnięcia o wiążącym charakterze i nie wiążą *de iure* ich adresatów. Formalnie nie są również prejudykatem dla sądów administracyjnych (w tym składów orzekających Rady Stanu) w postępowaniach w sprawie legalności rządowych aktów normatywnych, uprzednio zaopiniowanych przez Radę Stanu. W wypadku ustaw „prawo ostatniego słowa” należy do Rady Konstytucyjnej. W razie wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 61 konstytucji, opinia legislacyjna Rady Stanu komunikowana jest Radzie Konstytucyjnej i często stanowi podstawowy element dokumentacji sprawy. Dokonywana w trakcie konsultacji ocena projektów pod kątem zgodności z konstytucją i innymi aktami o wyższej mocy prawnej jawi się jako jedna z form realizacji przez ten organ funkcji sądu konstytucyjnego V Republiki”³⁸.

2.1.2.3. Prezydencką inicjatywę ustawodawczą w zakresie zmiany konstytucji od pewnego czasu charakteryzuje jeszcze jeden istotny czynnik. Począwszy bowiem od prezydentury Mitterranda szczególną rolę w zakresie reform konstytucyjnych przypisuje się gremiom eksperckim powołanym przez kolejnych szefów państwa bezpośrednio w celu przygotowania założeń zmiany ustawy zasadniczej, zapowiadanej już na etapie kampanii wyborczej³⁹. Wielokrotnie plany te znajdowały odzwierciedlenie w pracach specjalnych komisji lub komitetów, a w konsekwencji stanowiły

³⁸ R. Puchta, *Rada Stanu...*, op. cit., s. 169 wraz z cyt. tam literaturą.

³⁹ Jakkolwiek powoływanie komitetów i komisji w V Republice zapoczątkował prezydent Mitterrand, istnienie podobnych gremiów znane było wcześniejszym okresom, sięgającym nawet końca XVIII w., kiedy przygotowanie tekstu konstytucji powierzano specjalnym komisjom. Trzeba przy tym zauważyć, że główna rola przypadała w nich politykom. Sama Konstytucja V Republiki oceniana była bardziej jako dzieło grupy ekspertów niż przedstawicieli Narodu. Jeden z jej twórców, Michel Debré, stworzył bowiem ciało złożone z radców Rady Stanu, przedstawicieli ministerstw, profesorów, których głównym zadaniem było przygotowanie tekstu bazowego dla przyszłej ustawy zasadniczej. Zob. Y. Scuccu, *Du recours aux comité d'experts en matière constitutionnelle*, Politeia 2009, nr 15, s. 180–181; St. Caporal, *Histoires des institutions publiques de 1789 à nos jours*, Paris 2005, s. 69.

przedmiot konkretnego projektu (lub projektów) ustawy konstytucyjnej. Często w pracach poszczególnych grup ekspertów powoływano się na ustalenia wcześniejszych gremiów eksperckich, które z różnych względów nie zostały uwzględnione w proponowanych przez nie nowelizacjach ustawy zasadniczej.

W grudniu 1992 r. prezydent F. Mitterrand powołał komitet konsultacyjny pod przewodnictwem jednego z najwybitniejszych francuskich konstytucjonalistów – profesora Georges Vedela (Comité Vedel)⁴⁰. Prace komitetu zostały przedstawione w raporcie z 15 lutego 1993 r. obejmującym trzy podstawowe kwestie do debaty: 1) lepsze określenie zadań egzekutywy, 2) zwiększenie aktywności parlamentu, 3) większą aktywność obywatela w życiu publicznym⁴¹. Ustawa konstytucyjna z 27 lipca 1993 r. uchwalona na podstawie dwóch projektów ustaw powstałych na bazie ustaleń komitetu Vedela czerpała z wyników tych prac w sposób wybiórczy (w trakcie prac legislacyjnych nastąpiła zmiana kadencji Zgromadzenia Narodowego, która zapoczątkowała okres II koabitacji, co miało istotny wpływ na osłabienie znaczenia wyników prac gremium powołanego przez prezydenta i wspieranego przez wcześniejszy rząd). Spośród proponowanych modyfikacji około pięćdziesięciu artykułów ustawy zasadniczej odzwierciedlonych w raporcie, dokonano nowelizacji wyłącznie w zakresie Najwyższej Rady Sądownictwa oraz odpowiedzialności karnej członków rządu⁴².

⁴⁰ Prezydent wydał w tej sprawie dwa dekryty: dekret ustanawiający komitet – *décret 92-1247 du 2 décembre 1992 r. instituant un Comité consultatif pour la révision de la Constitution*; dekret w sprawie nominacji przewodniczącego oraz członków komitetu – *décret du 2 décembre 1992 portant nomination du président et des membres du Comité consultatif pour la révision de la Constitution*. Zauważa się, że po raz pierwszy w historii Francji przygotowanie zmiany konstytucji zostało powierzone dekretem osobom wybranym nie ze względu na ich przynależność polityczną, a w uznaniu kompetencji merytorycznych: „*autrement dit, à des sages*” (inaczej mówiąc, ekspertom). Zob. F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris 2007, s. 520.

⁴¹ *Rapport remis le 15 février 1993 au Président de la République par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution*, La documentation Française, Paris 1993.

⁴² Zob. RFDC 1993, nr 14, w tym: J.C. Masclat, *Réforme constitutionnel et personel politique*, s. 291–306 i n.; B. Mathieu, *La responsabilité pénale des ministres ou l'urgente réforme d'une institutions fantôme*, s. 307 i n.

Prezydent J. Chirac w lipcu 2002 r. powołał komisję refleksji nad statutem karnym prezydenta Republiki, której przewodniczył inny wybitny prawnik – profesor Pierre Avril (Commission Avril)⁴³. I choć raport komisji Avrila powstał już 12 grudnia 2002 r.⁴⁴, zmiana konstytucji dotycząca przedmiotowego zagadnienia została dokonana dopiero ustawą konstytucyjną z dnia 23 lutego 2007 r.⁴⁵

Z inicjatywy prezydenta N. Sarkozy'ego 18 lipca 2007 r. powołany został kolejny „wielki” komitet – refleksji i propozycji dotyczących modernizacji oraz zrównoważenia instytucji V Republiki. Przewodnictwo komitetu powierzono tym razem politykowi – byłemu premierowi Édouard Balladurowi (Comité Balladur)⁴⁶. Raport komitetu sporządzony został już pod koniec października 2007 r. i nosił tytuł *Une V République plus démocratique* (V Republika bardziej demokratyczna)⁴⁷. Jego trzon stanowiły trzy podstawowe zagadnienia: lepsza kontrola egzekutywy, wzmocnienie parlamentu oraz nowe prawa obywatelskie. Prace zostały zwieńczone najobszerniejszą w historii V Republiki nowelizacją konstytucji, przeprowadzoną w pięćdziesięciolecie

⁴³ Dekret Prezydenta w sprawie powołania komisji: *décret n° 2002-961 du 4 juillet 2002 portant création d'une commission chargée de mener une réflexion sur le statut pénal du Président de la République*. Warto wspomnieć, że kilka lat wcześniej, w styczniu 1997 r., prezydent Chirac powołał komisję refleksji nad wymiarem sprawiedliwości (Commission de réflexion sur la justice), na której czele stanął I Przewodniczący Sądu Kasacyjnego Pierre Truche (Commission Truche). Wnioski przedłożone prezydentowi w raporcie komisji Truche'a w lipcu 1997 r. nie znalazły wówczas odzwierciedlenia w projekcie ustawy o zmianie konstytucji. Zob. *Rapport de la commission de réflexion sur la Justice*, La documentation Française, Paris 1997. W 2002 r. z inicjatywy prezydenta Chiraca została powołana (formalnie przez ministra ochrony środowiska, *Lettre de mission* z 8 lipca 2002 r.) komisja Yves'a Coppensa (emerytowanego profesora College de France, paleontologa) w celu opracowania Karty Środowiska Naturalnego. Raport komisji (*Rapport de la Commission Coppens de préparation de la Charte de l'environnement*, La documentation Française, Paris 2005) stanowił podstawę dla włączenia Karty do konstytucji, co nastąpiło ustawą konstytucyjną z 1 marca 2005 r.

⁴⁴ *Rapport au Président de la République. Le statut pénal du Président de la République. 12 décembre 2002*, La documentation Française, Paris 2003.

⁴⁵ *La loi constitutionnelle n°2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution*.

⁴⁶ Dekret prezydenta o utworzenia Komitetu: *Décret n° 2007-1108 du 18 juillet 2007 portant création d'un comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*. JORF n°165 du 19.07.2007, s. 12158.

⁴⁷ *Une V République plus démocratique*, La documentation Française, Paris 2008. Zob. m.in. J.P. Derosier, *Une Vème République plus démocratique: lecture constructive du rapport du Comité Balladur*, Politeia 2009, nr 15, s. 213.

jej obowiązywania ustawą konstytucyjną z dnia 23 lipca 2008 r., ingerującą w treść niemal połowy przepisów konstytucyjnych.⁴⁸ W kwietniu 2007 r. Prezydent Sarkozy powołał następnie komitet refleksji nad preambułą do konstytucji. Przewodnictwem objęła Simone Veil, pełniąca dawniej funkcje członka Rady Konstytucyjnej oraz ministra w rządzie (Comité Veil)⁴⁹. W konkluzji szczegółowej analizy przedmiotowego zagadnienia Komitet wyraził opinię na temat braku wskazań do zmian preambuły⁵⁰.

Z inicjatywy prezydenta Hollande'a w lipcu 2012 r. powołano komisję odnowy i etyki w życiu publicznym pod przewodnictwem byłego premiera Lionela Jospina⁵¹. Wynik prac komisji został przedstawiony w raporcie *Pour un renouveau démocratique* (Dla demokratycznej odnowy)⁵². I chociaż sta-

⁴⁸ Zob. w literaturze polskiej M. Granat, *Zakres zmian wprowadzonych w Konstytucji Francji ustawą konstytucyjną z 23 lipca 2008 r.*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, op. cit., s. 281; M. Kruk, *V czy VI Republika...*, op. cit., Prz. Sejm. 6(89)/2008, s. 181 i n.; R. Puchta, *O modernizacji instytucji V Republiki w świetle ustawy konstytucyjnej z 23 lipca 2008 r.*, Prz. Sejm. 2008, nr 6(89), s. 193 i n.; W. Skrzydło, *Największa nowelizacja Konstytucji V Republiki (z dnia 23 lipca 2008)*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci Profesora Jerzego Stembrowicza*, S. Bożyk (red.), Białystok 2009, s. 346 i n. W literaturze francuskiej m.in. RFDC, numéro hors-série 2008; JCP/La Semaine Juridique – Edition Générale nr 31–35, 30 lipca 2008. Sposób przygotowania tej niewątpliwie najobszerniejszej i jednej z najistotniejszych reform konstytucyjnych budzi rozbieżne oceny. Krytycznie do sposobu prac – szybkiego, wątpliwego z punktu widzenia prowadzonych konsultacji – podchodzi D. Breillat, *Remarques desabusées sur la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 en France*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego...*, M. Laskowska, J. Wawrzyniak (red.), op. cit., s. 167–168. Zupełnie inaczej – jako proces pogłębionej refleksji – etap przygotowania reformy w 2008 r. postrzegają P. Pactet i F. Melin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, Paris 2017, s. 584–585.

⁴⁹ Dekret prezydenta o utworzeniu Komitetu: *Décret n° 2008-328 du 9 avril 2007 portant création d'un comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution*.

⁵⁰ *Rapport au Président de la République. Redécouvrir le Préambule de la Constitution*, 17 grudnia 2008 r., La documentation Française, Paris 2008. Zob. H. Portelli, *L'expert et le constituant: le cas particulier du comité Veil*, Politeia 2009, nr 16, s. 211. Autor zauważa, że komitet ten stanowił zaprzeczenie (*antithèse*) komitetu, który go poprzedzał ze względu zarówno na metody pracy objętej dyskrecją, jak i konkluzje charakteryzujące się brakiem wskazówek dla ustrojodawcy dotyczących zmiany ustawy zasadniczej.

⁵¹ Dekret prezydenta powołujący Komisję: *décret n° 2012-875 du 16 juillet 2012 portant création d'une commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*.

⁵² *Rapport au Président de la République. Pour un renouveau démocratique*, 9 listopada 2012 r. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000596.pdf>

nowił podstawę czterech projektów ustaw o zmianie konstytucji⁵³, żadna nie została uchwalona⁵⁴.

O specyficie wskazanych grup eksperckich świadczy kilka czynników. Należy zauważyć, że powołanie wszystkich grup (komitetów i komisji) nastąpiło na podstawie dekretów prezydentów Republiki, co nadawało gremiom szczególną legitymizację polityczną. Cele ukonstytuowania ciał eksperckich wyrażone zostały w specjalnych pismach prezydentów Republiki (*lettres de mission*) poddających pod debatę określone zagadnienia. Powody utworzenia każdego komitetu wynikały z odmiennych przesłanek. Źródłem powstania komitetu Vedela była nie tylko kwestia przedyskutowania problemów funkcjonowania instytucji V Republiki po trzydziestu pięciu latach obowiązywania Konstytucji z 1958 r., ale także chęć nawiązania do nieudanych reform konstytucyjnych forsowanych przez Mitterranda w 1984 r. (w sprawie rozszerzenia zakresu przedmiotowego referendum ustawodawczego) oraz w 1990 r. (w sprawie kontroli konstytucyjności prawa przez Radę Konstytucyjną na wniosek obywateli). Nie bez znaczenia były także typowe kalkulacje i perspektywy polityczne związane ze zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi i przewidywanym zwycięstwem partii opozycyjnych wobec

⁵³ W marcu 2013 r. przedmiotem prac Rady Ministrów stały się następujące projekty: projekt poświęcony odpowiedzialności sądowej prezydenta i członków rządu (przewidywał zniesienie Trybunału Sprawiedliwości Republiki właściwego do sądenia członków rządu); projekt reformujący Najwyższą Radę Sądownictwa; projekt dotyczący niepołączalności członków rządu i lokalnych funkcji egzekutywy oraz wyłączający byłych prezydentów Republiki z uczestnictwa w Radzie Konstytucyjnej; projekt dotyczący udziału organizacji związkowych w pracach legislacyjnych z zakresu prawa pracy, zatrudnienia i kształcenia zawodowego (tzw. *démocratie sociale*). Chociaż rząd prognozował przyjęcie ustaw a następnie zwołanie Kongresu dla ich zatwierdzenia już w lipcu tego samego roku, brak wystarczającej większości w parlamencie spowodował, że przedmiotem prac legislacyjnych stał się wyłącznie projekt dotyczący reformy Najwyższej Rady Sądownictwa. Projekt został poddany istotnym zmianom w Senacie, a przyjęty następnie w takim samym brzmieniu przez Zgromadzenie Narodowe dopiero w kwietniu 2016 r. Brak wystarczającej większości w Kongresie doprowadził do odstąpienia od jego zwołania. Prezydent Hollande poniósł porażkę także w związku z projektem zmiany konstytucji w dziedzinie ochrony Narodu, którą zapowiedział kilka dni po serii ataków terrorystycznym, jakie miały miejsce w Paryżu 13 listopada 2015 r. Projekt przewidujący pozbawienie narodowości francuskiej osób oskarżonych o działalność terrorystyczną oraz konstytucjonalizację stanu wyjątkowego, w efekcie nie znalazł zgodnego poparcia w obu izbach parlamentu, co doprowadziło do wycofania się prezydenta z obiecaniej reformy.

⁵⁴ Zob. B. Mathieu, *Variations sur les projets de réformes constitutionnelle du début du quinquennat de François Hollande*, [w:] *Long cours. Mélanges en l'honneur de Pierre Bon*, Paris 2014.

Miterranda, a wreszcie świadomość upływającej drugiej kadencji prezydenta⁵⁵. U podstaw istnienia komitetu Balladura stała natomiast konieczność przemyślenia konstytucji po pięćdziesięciu latach jej obowiązywania oraz przekonanie, że instytucje Republiki stworzone pół wieku wcześniej przez de Gaulle'a, podlegały przeobrażeniom zmuszającym do refleksji i reinterpretacji w postaci konkretnych zmian treści ustawy zasadniczej. Trzeba przy tym zaznaczyć, że prezydent Sarkozy zastrzegł wyraźnie w *lettre de mission*, iż refleksja ta musi się mieścić w ramach aktualnych instytucji, co ma instytucje Republiki zmodernizować i zrównoważyć, ale nie zrewolucjonizować. Celem powołania przez Sarkozy'ego Komitetu Veil dla analizy Preambuły do Konstytucji z 1958 r. była kwestia wyodrębnienia ze sfery instytucjonalnej problematyki praw i wolności obywatelskich i przedyskutowania ich w świetle wyzwań współczesności. Z kolei rozbieżności w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej oraz Sądu Kasacyjnego w sprawie odpowiedzialności prezydenta stanowiły przesłankę powołania komisji Avrila dla ujednoczenia tego zagadnienia na gruncie konstytucyjnym.

Powstawanie grup eksperckich uwarunkowane było różnymi czynnikami, toteż trudno mówić o prawidłowościach w tej dziedzinie. Potrzeba sięgnięcia po radę ekspertów należy bowiem do dyskrecjonalnej decyzji głowy państwa, dla którego wsparcie osób obdarzonych autorytetem stanowi dodatkowy element legitymizujący jego działanie reformatorskie w sprawach wymagających przemyślenia a mieszczących się w zakresie szeroko rozumianej materii konstytucyjnej. Dotychczasowe komitety właściwe były zarówno dla oceny zagadnień obejmujących większość regulacji Konstytucji z 1958 r. (komitety Vedela oraz Balladura), jak dla analizy ściśle określonych problemów (komisja Avrila, komitet Veil czy komisja Jospina). Bez wątplenia jednak wspólnym mianownikiem wszystkich spraw stanowiących przedmiot prac ekspertów była istotna kwestia polityczna lub ustrojowa oraz wola prezydenta przeprowadzenia konstytucyjnej reformy omawianej kwestii.

Cechą wyróżniającą komitety i komisje był ich skład. Wszystkie bowiem grupy ekspertów tworzyły osoby cieszące się autorytetem, a wśród nich urzędnicy państwowi, przedstawiciele władzy sądowniczej, a także uznani przedstawiciele wyższych uczelni, w tym znamienici profesorowie prawa konstytucyjnego. Trzeba przy tym zauważyć, że w ramach poszczególnych

⁵⁵ Zob. O. Passelecq, *La philosophie du rapport Vedel: une certaine idée de la Cinquième République*, RFDC 1993, nr 14, s. 227.

komitetów udział polityków oraz kadry uniwersyteckiej miał zmienne proporcje⁵⁶.

Prace gremiów nie podlegały upublicznieniu. Publikowano natomiast szczegółowe raporty przedkładane prezydentom Republiki, zawierające ustalenia stanowiące bazę dla projektów ustaw o zmianie konstytucji⁵⁷. Nie zawsze jednak kwestie podniesione w raportach znajdowały odzwierciedlenie w tekstach legislacyjnych; wielokrotnie powracano do nich po latach, w innych raportach (np. w raporcie Ballardura część inicjatyw nawiązywała wprost do rozwiązań i propozycji przedstawionych w raporcie Vedela; w raporcie Jospina powrócono do koncepcji statutu prawnego prezydenta Republiki opracowanego w raporcie komitetu Avrila, a nie wdrożonego w pełni w trakcie zmiany konstytucji w 2007 r.). Stan ten odzwierciedla jeszcze jedną – czysto konsultacyjną (*purement consultatif*) – cechę prezydenckich gremiów eksperckich. Trzeba bowiem zwrócić uwagę na fakt, że z jednej strony prace wskazanych komitetów i komisji zawsze determinowane były wskazówkami prezydentów czynionymi w *lettres de mission* i tym samym ograniczającymi pole ich działania do ściśle określonych materii (tematów ujętych w sposób mniej – jak wobec komitetu Ballardura – lub

⁵⁶ Charakter najbardziej akademicki miał komitet Vedela, choć wskazuje się na doświadczenie, jakim w sferze działalności instytucji państwowych dysponowali zasiadający w nim profesorowie prawa (np. prof. G. Vedel i F. Luchaire byli wcześniej członkami Rady Konstytucyjnej, prof. J. Cl. Colliard, dyrektorem gabinetu prezydenta Republiki, prof. D. Maus kierował gabinetem ministra odpowiedzialnego za stosunki z parlamentem, a prof. O. Duhamel – był doradcą przewodniczącego Rady Konstytucyjnej. W komitecie Vedela znalazło się także kilku uznanych przedstawicieli Rady Stanu, np. M. Long czy G. Braibant). Za „odpolitycznione” uznaje się także komisję Avrila, złożoną głównie z profesorów prawa publicznego oraz wysokich przedstawicieli sądownictwa, a także komitet Veil. Z kolei o pewnej nierównowadze na rzecz przedstawicieli polityki mówi się w odniesieniu do komitetu Ballardura. X. Magnon podsumowuje, że w komitecie Ballardura, pomimo obecności przedstawicieli nauki prawa, jedynie 31% członków nie piastowało wcześniej żadnej funkcji politycznej, co znacznie różniło ten komitet od komitetu Vedela, w którym stosunek ten wynosił 87%, czy komisji Avrila – odpowiednio 81%. Autor stoi na stanowisku, że obecność przedstawicieli polityki stwarza ryzyko znacznego ograniczenia działania takiej grupy eksperckiej. Zob. [w:] *Après le Comité Ballardur. Réviser la Constitution?*, RFDC, hors-série czerwiec 2008: X. Magnon, *La composition du Comité Ballardur: brèves réflexions sur l'expertise en matière constitutionnelle*, s. 441; zob. także O. Duhamel, *Du Comité Vedel à la Commission Ballardur*, op. cit., s. 10.

⁵⁷ Na marginesie warto dodać, że prace wszystkich grup eksperckich nie przekraczały kilku miesięcy.

bardziej – jak w przypadku komisji Avrila – konkretny)⁵⁸. Z drugiej strony nie tylko swoboda decyzyjna prezydenta do podjęcia inicjatywy ustawodawczej czerpiącej z dorobku ekspertów, ale także swoboda *pouvoir constituant* do nadania inicjatywom ostatecznej treści i wyrażenia woli ich wcielenia w życie, przesądzała o wyłącznie konsultacyjnej roli komitetów, które w żadnym wypadku nie dysponowały przywilejem ostatniego słowa (*ne disponent en aucun cas du dernier mot*)⁵⁹. Y. Saccucci stwierdza, że brak związania władzy ustrojodawczej propozycjami komitetów jest szczęśliwym rozwiązaniem (*chose heureuse*) z punktu widzenia demokracji, odwrotna sytuacja

⁵⁸ Problemy wynikające ze związania komitetów wskazaniami prezydenta wyrażonymi w *lettre de mission* widać wyraźnie w pracach komitetu Balladura. Ograniczenie w pracach do pozostania w ramach instytucji V Republiki uniemożliwiło zwolennikom systemu parlamentarnego forsowanie dalej idących w tym kierunku zmian systemowych. Zob. np. B. Mathieu, *Le Comité Balladur, ses travaux, son rapport. Vues intérieures*, RFDC hors-série 2008, op. cit., s. 21; F. Hamon, *Du Comité Vedel au Comité Balladur. Permanence et evolution des grands thèmes du réformisme constitutionnel, Regards sur l'actualité*, nr 339, Paris, La documentation Française, marzec 2008, s. 27. O zróżnicowanych poglądach członków komisji Jospina co do związania tematami przedłożonymi przez prezydenta Hollanda w *lettre de mission* zob. D. Rousseau w debacie *La Commission Jospin, premier bilan et perspectives*, Constitutions 2013, nr 1, s. 29.

⁵⁹ Przeświadczenie komitetów o ich wyłącznie konsultacyjnej roli nieraz znajdowało wyraźne odzwierciedlenie w treści raportów. W raporcie komitetu Vedela podkreślono, iż komitet nie posiada żadnej kompetencji o charakterze decyzyjnym, nie pełni nawet roli konsultacyjnej, z której wynikałaby konieczność podjęcia działań w myśl określonej procedury, op. cit., s. 24. W raporcie komitetu Balladura stwierdzono wprost, że komitet nie zamierza zastępować *pouvoir constituant*, op. cit., s. 5. Na tym tle wymowna jest konstatacja B. Mathieu, profesora prawa konstytucyjnego, członka komisji Avrila i komitetu Balladura, iż zwoływanie tego rodzaju komitetów, poprzedzające większość nowelizacji lub prób dokonania nowelizacji, nie pozostawało jednak bez refleksji parlamentarzystów, dla których irytujący był fakt nie tyle pozbawienia władzy decyzyjnej w sprawie zmiany konstytucji, co mocy proponowania oraz opiniowania w tej dziedzinie. Debata: *La Commission Jospin, premier bilan et perspectives*, op. cit., s. 30. Na niekorzyść parlamentu działało też aktywne wsparcie medialne komitetów. W opinii publicznej wnioski ekspertów były bowiem niekiedy bardziej znaczące niż propozycje ustrojodawcy na etapie prac legislacyjnych. Zob. H. Portelli, *L'expert et le constituant...*, op. cit., s. 212. Sceptycznie wobec praktyki tworzenia komitetów ekspertów (zwanej ironicznie „*comitonite*”) oraz w duchu włączenia parlamentu w prace nad zmianą konstytucji na jak najwcześniejszym etapie zob. J.Ph. Derosier, który proponuje w tym celu stworzenie w parlamencie wspólnej komisji konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego i Senatu. *Innover pour réviser: pour la création d'une commission constitutionnelle paritaire*, <http://constitutiondecodee.blog.lemonde.fr/2017/07/17/innover-pour-reviser-pour-la-creation-dune-commission-constitutionnelle-paritaire>, 17 lipca 2017.

stanowiłaby bowiem herezję polityczną i konstytucyjną (*hérésie politique et constitutionnelle*)⁶⁰.

Aktywny udział komitetów ekspertów powoływanych przez głowę państwa w pracach nad zmianą konstytucji odzwierciedla współczesną francuską tendencję, zgodnie z którą dominującą rolę w procesie nowelizacji ustawy zasadniczej V Republiki pełni władza wykonawcza⁶¹.

2.1.3. Inicjatywa parlamentarna

Parlamentarne propozycje ustaw o zmianie konstytucji mogą być inicjowane indywidualnie przez parlamentarzystów obu izb, brak jest natomiast rozwiązań prawnych, które prawo inicjowania zmian konstytucji przyznawałyby grupom parlamentarzystów bądź innym formalnym strukturom kolegialnym (komisjom, delegacjom itp.)⁶². W przeciwieństwie do projektów egzekutywy, wymogi odnoszące się do propozycji ustaw o zmianie konstytucji są znacznie ograniczone i mają przede wszystkim charakter uwarunkowań materialnych,

⁶⁰ Y. Saccucci, *Du recours au comité...*, op. cit., s. 190. F. Hamon zastanawia się jednak, czy mając na względzie istotną rolę prezydenta do determinowania prac komitetów i komisji poprzez konkretne sugestie w rozwiązaniu zagadnień poddanych pod debatę, nie byłoby bardziej pożądane przedstawienie ich parlamentowi od razu, w konkretnym projekcie ustawy, pozostawiając możliwość ich korygowania odpowiednim ciałom (komisjom) parlamentarnym już na etapie prac legislacyjnych, *Du Comité Vedel au Comité Balladur...*, op. cit., s. 210.

⁶¹ Na tym tle odmiennie od wskazanej praktyki przedstawia się inicjatywa reform ustrojowych lansowanych przez prezydenta E. Macrona. Prace toczyły się bowiem na forum parlamentu, w specjalnie utworzonych w tym celu grupach roboczych złożonych z parlamentarzystów. Pierwsze wyniki tych prac zostały przedłożone w raportach izb: w Zgromadzeniu Narodowym: *Pour une nouvelle Assemblée Nationale. Première conférence des réformes. Propositions des groupes de travail*. Assemblée Nationale, Grudzień 2017; http://www2.assemblee-nationale.fr/static/reforme-an/Rapport-1-GT.pdf?utm_source=NewsLetter+de+La+Constitution+d%C3%A9cod%C3%A9&utm_campaign=6f9046fe8a-EMAIL_CAMPAIGN_2018_01_22&utm_medium=email&utm_term=0_fb3cb0a1fe-6f9046fe8a-32378321. W Senacie: *40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France*, Sénat, Groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle, 28 stycznia 2018; http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/presidence_senat/40_propositions_du_groupe_de_travail_du_Senat_sur_la_revision_constitutionnelle.pdf?utm_source=NewsLetter+de+La+Constitution+d%C3%A9cod%C3%A9&utm_campaign=9f219d8369-EMAIL_CAMPAIGN_2018_01_29&utm_medium=email&utm_term=0_fb3cb0a1fe-9f219d8369-32378321. W efekcie prezydencki projekt ustawy konstytucyjnej nr 911 został złożony w Zgromadzeniu Narodowym 9 maja 2018 r. (*projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*), <http://www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl0911.asp>

⁶² Nie ma jednak przeszkód prawnych, by w obrębie tej samej izby projekty były sygnowane przez więcej, niż jednego parlamentarzystę i taka jest częsta praktyka.

a nie formalnych. Z tego względu, poza ograniczeniami wynikającymi z art. 89 konstytucji, należy zwrócić uwagę, że propozycji ustaw o zmianie konstytucji nie dotyczy regulacja zawarta w art. 40 konstytucji, zgodnie z którą nie są dopuszczalne te propozycje (a na dalszym etapie także poprawki), których przyjęcie spowodowałoby zmniejszenie dochodów publicznych bądź stworzenie nowych lub powiększenie istniejących wydatków publicznych.

Bardzo istotną regulację wprowadziła zmiana konstytucji z 2008 r., która umożliwia zasięgnięcie opinii Rady Stanu także wobec parlamentarnych propozycji ustaw (w dotychczasowym stanie prawnym Rada Stanu mogła się wypowiadać wyłącznie na temat projektów rządowych). Na mocy bowiem art. 39 ust. 5 konstytucji przewodniczący izb parlamentu mogą przedłożyć taką propozycję ustawy do zaopiniowania Radzie Stanu przed rozpatrzeniem w komisji⁶³. Rada Stanu opiniuje propozycję ustawy wedle tych samych kryteriów, jakie stosuje przy okazji projektów rządowych (zob. powyżej). Warto przy tym zwrócić uwagę, że w przeciwieństwie do projektów rządowych opiniowanie przez Radę Stanu propozycji ustaw ma charakter fakultatywny (odbywa się na wniosek przewodniczących izb i pod warunkiem, że nie sprzeciwi się temu autor projektu) oraz ma miejsce już po wpłynięciu propozycji parlamentarnej do izby. Znaczenie opinii Rady Stanu należy zatem wiązać nie tyle z treścią propozycji, ile z dalszymi pracami legislacyjnymi, zwłaszcza w komisjach parlamentarnych (teoretycznie – w sytuacji zdecydowanego krytycznego stanowiska Rady Stanu – może nawet przesądzić o zaprzestaniu rozpatrywania danej propozycji przez izbę)⁶⁴.

W praktyce V Republiki znamienny jest fakt, że wszystkie przeprowadzone zmiany ustawy zasadniczej były inicjowane przez prezydenta na wniosek premiera. Parlamentarzyści nie pozostawali jednak bierni w tej dziedzinie, byli bowiem autorami kilkuset propozycji ustaw o zmianie konstytucji, które nie doczekały się uchwalenia⁶⁵. Powodem tego stanu są niewątpliwie dwa czynniki, o których będzie mowa w dalszych rozważaniach: po pierwsze, szeroki zakres uprawnień rządu w procedurze ustawodawczej z możliwością blokowania inicjatyw parlamentarnych; po drugie, uzależnie-

⁶³ Zob. S. Leroyer, *L'apport du Conseil d'État au droit constitutionnel de la V^e République. Essai sur une théorie de l'État*, Paris 2011, s. 570.

⁶⁴ W dotychczasowej praktyce parlamentarnej stosowanie art. 39 ust. 5 jest bardzo skromne, po opinię Rady Stanu sięgnięto: siedem razy w okresie trzynastej kadencji Zgromadzenia Narodowego (od 2009 r. – wejścia w życie ustawy organicznej precyzującej rozwiązania zawarte w art. 39 – do 2012 r.), sześć razy podczas czternastej kadencji – lata 2012–2017). Zob. J.P. Derosier, A. Vidal-Naquet, *L'initiative...*, op. cit., s. 154.

⁶⁵ Zob. P. Jan, komentarz do art. 89, [w:] *La Constitution...*, op. cit., s. 1995.

nie przeprowadzenia zmiany konstytucji z inicjatywy parlamentarzystów od zaaprobowania ustawy konstytucyjnej przez naród w referendum w trybie art. 89 ust. 2 konstytucji. Zmusza to do dokonywania szczegółowych kalkulacji mających na celu ocenę społecznego poparcia dla danej inicjatywy oraz ryzyka związanego z poddaniem propozycji pod osąd wyborców.

2.2. Postępowanie w parlamencie

2.2.1. Dla parlamentarnego postępowania z projektami i propozycjami ustaw o zmianie konstytucji wymowna jest ogólna konstatacja, że w świetle przepisów konstytucji oraz regulaminów izb parlamentu procedura ustawodawcza w przedmiocie nowelizacji ustawy zasadniczej zbliżona jest do postępowania charakterystycznego dla uchwalania ustaw zwykłych⁶⁶. Trzeba przy tym wyraźnie zaznaczyć, że uregulowania procedury parlamentarnej w omawianym zakresie determinuje podstawowy cel zawarty w art. 89 ust. 3 konstytucji, jakim jest konieczność uchwalenia ustawy konstytucyjnej w jednakowym brzmieniu przez obie izby. Dla zobrazowania kolejnych etapów postępowania w parlamencie niezbędne jest zatem podkreślenie kilku ważnych kwestii. Po pierwsze, podstawowe znaczenie mają przepisy dotyczące postępowania legislacyjnego właściwe dla uchwalania ustaw zwykłych, z uwzględnieniem zróżnicowania w zależności od podmiotu inicjującego nowelizację (prezydenckie projekty a parlamentarne propozycje ustaw o zmianie konstytucji). Po drugie, sposób modyfikacji proceduralnych instrumentów ustawodawczych w znacznym stopniu warunkuje wspomniany cel, jakim jest dążenie do osiągnięcia konsensusu pomiędzy izbami. Po trzecie, spojrzenie na omawiane zagadnienie musi uwzględniać kluczową, charakterystyczną dla V Republiki, silną pozycję rządu w procedurze ustawodawczej.

Należy zatem mieć na względzie szczególne ukształtowanie pozycji izb parlamentu w ustawodawstwie, ze znacznie wzmocnioną rolą Zgromadzenia Narodowego⁶⁷. Różnice w sprawowaniu funkcji ustawodawczej pomiędzy

⁶⁶ Szczegółowe przepisy regulaminowe poświęcone ustawom o zmianie konstytucji są nieliczne.

⁶⁷ Nie wchodząc w tę problematykę warto zaznaczyć, że osobliwy charakter Senatu wynika m.in. z tego, że chociaż jest organem przedstawicielskim, stanowi jednocześnie reprezentację jednostek terytorialnych, a to znajduje odzwierciedlenie w sposobie jego wyboru i funkcjonowania. Senat nie jest organem kadencyjnym, senatorowie wybierani są na okres sześciu lat w wyborach pośrednich przez departamentalne kolegia elektorów, w skład których wchodzi: deputowani, członkowie lokalnych ciał samorządowych (gmin

izbami uzależnione są od rodzaju uchwalanych ustaw. Na tym tle trzy podstawowe kategorie francuskiego ustawodawstwa można szeregować w sposób gradacyjny, w zależności od stopnia „nasylenia” danej procedury rozwiązaniami opartymi na modelu symetrycznej pozycji obu izb⁶⁸. W tym znaczeniu pozycja Senatu – najsłabsza w przypadku uchwalania ustaw zwykłych – wzrasta w zakresie ustaw organicznych (z istotnym wzmocnieniem w procedurze dotyczącej ustaw poświęconych Senatowi), staje się najsilniejsza w przypadku ustaw konstytucyjnych.

Radykalna zmiana w stosunku do wcześniejszych konstytucji dotycząca podziału kompetencji między legislatywą i egzekutywą w V Republice znalazła odzwierciedlenie w powierzeniu rządowi efektywnego kierownictwa pracami legislacyjnymi. Dla rozwiązań przyjętych w ustawie zasadniczej z 1958 r. znamienne jest zerwanie z zasadą „suwerenności parlamentu”, będącego wyłącznym przedstawicielem suwerena (narodu), które znalazło odzwierciedlenie w sferze normatywnej działalności organów władzy państwowej oraz wpłynęło na „redefinicję” poszczególnych źródeł prawa⁶⁹. Zostało to wyrażone także w systematyce konstytucji; większość postanowień dotyczących trybu uchwalania ustaw umieszczono bowiem w rozdziale V zatytułowanym „O stosunkach między parlamentem a rządem”, a nie, jak to miało miejsce w III i IV Republice, w części poświęconej władzy ustawodawczej. W zamierzeniu twórców konstytucji funkcja legislacyjna miała należeć nie tylko do parlamentu. W tym celu przyznano rządowi – poza „własnym” zakresem prawotwórstwa – także środki zapewniające jego przewagę w koniecznej współpracy z parlamentem przy stanowieniu

i regionów) i przedstawiciele tych rad. Zob. E. Gdulewicz, *Senat a uchwalanie ustaw w V Republice Francuskiej*, PiP 1991, s. 59.

⁶⁸ Zob. Ł. Jakubiak, *Francuska izba druga na tle przekształceń parlamentarnego systemu rządów (od III do V Republiki)*, Kraków 2016, s. 152. Zagadnienia te będą przedmiotem dalszych uwag.

⁶⁹ Choć Konstytucja V Republiki utrzymała tradycyjny podział aktów prawodawczych na ustawy parlamentu (*lois*) i rozporządzenia stanowione przez egzekutywę (*réglements*), przebudowie uległo ujęcie ich zakresu przedmiotowego, z domniemaniem kompetencji na rzecz rozporządzenia. Konstytucja bowiem szeroko określiła uprawnienia prawotwórcze egzekutywy (tzw. władza reglamentacyjna – *pouvoir réglementaire*). Do tzw. domeny reglamentacyjnej zaliczono: materie inne niż wymienione w art. 34 konstytucji; w ramach materii określonych w art. 34 te z nich, w których działalność prawotwórcza parlamentu została ograniczona do stanowienia „podstawowych zasad” w zakresie do tych zasad nie należącym (art. 34 wylicza materie objęte zakresem ustawy, zaś art. 37 ust. 1 stanowi, że sprawy nienależące do zakresu ustawy są regulowane aktami władzy wykonawczej).

ustaw⁷⁰. Powierzenie rządowi efektywnego kierownictwa pracami legislacyjnymi znalazło wyraz w przyznaniu mu szeregu proceduralnych prerogatyw, o których będzie mowa w dalszej części⁷¹. Ten szczególnie rozkład sił w zakresie ustawodawstwa stał u podstaw wspomnianego już zróżnicowania w nazewnictwie i określania tekstów w zależności od podmiotu inicjatywy ustawodawczej na: *projets des lois* (projekty rządowe) oraz *propositions des lois* (propozycje parlamentarne).

Na tym tle rolę parlamentu oceniano jako nazbyt zredukowaną i nieodpowiadającą tradycji republikańskiej. Przy istotnym wsparciu Rady Konstytucyjnej zarysowała się jednak tendencja do rozszerzania konstytucyjnych podstaw służących wyznaczeniu zakresu ustawy i roli ustawodawcy. Fakt ten wart jest podkreślenia tym bardziej, że wprowadzenie we Francji w 1958 r. sądu konstytucyjnego miało bezpośredni związek ze wzmiankowaną, nową strukturą organów władzy w państwie przejawiającą się w degradacji parlamentu i roli

⁷⁰ W art. 37 ust. 2 przewidziano, że przepisy w sprawach należących do domeny egzekutywy, a zawarte w aktach ustawodawczych, mogą być zmieniane w drodze dekretów przyjmowanych po zasięgnięciu opinii Rady Stanu. Przepisy takie wydane po wejściu w życie Konstytucji z 1958 r. mogą być zmieniane w drodze dekretów tylko wówczas, gdy ich reglamentacyjny charakter zostanie stwierdzony przez Radę Konstytucyjną. Na mocy art. 41 konstytucji może być natomiast podniesiony zarzut niedopuszczalności propozycji ustawy lub poprawki, jeśli w czasie postępowania ustawodawczego okaże się, że nie dotyczy ona materii ustawowej lub pozostaje w sprzeczności z upoważnieniem udzielonym rządowi na podstawie art. 38 do wydawania ordonansów w sprawach należących do zakresu ustawy. Zarzut może być podniesiony przez rząd, a od nowelizacji konstytucji z 2008 r. także przez Przewodniczącego właściwej izby; w razie różnicy zdań między rządem a Przewodniczącym izby rozstrzyga Rada Konstytucyjna. Warto zauważyć, że art. 41, choć za główny cel ma dbanie o dochowanie konstytucyjnych zasad podziału kompetencji prawotwórczych pomiędzy rząd i parlament, może służyć także jako instrument parlamentarnej ochrony konstytucyjnych zasad zmiany konstytucji. Znane są bowiem przypadki, gdy na gruncie art. 41 rząd występował przeciwko parlamentarnym poprawkom, których przyjęcie pociągnęłoby za sobą zmianę tekstu konstytucji, stanowiąc tym samym obejście procedury przewidzianej w tym celu w art. 89 konstytucji. Odwołanie się do art. 41 pomaga uniknąć sytuacji, w której ustawodawca próbuje przekroczyć zakres uprawnień przyznanych konstytuancie. Zob. E. Oliva, *L'article 41 de la Constitution du 4 octobre 1958. Initiative législative et Constitution*, Paris 1997, s. 407. W konstytucji przewidziano również możliwość poddania pod referendum określonych projektów ustaw (art. 11 konstytucji) oraz utrzymano instytucję ustawodawstwa delegowanego (wspomniany art. 38 konstytucji). Zob. E. Gdulewicz, *Parlament a rząd...*, op. cit.

⁷¹ Ustalanie porządku dziennego prac parlamentu (art. 48 konstytucji); uruchamianie procedur skróconych (przyspieszonych); głosowanie nad całością lub częścią tekstu przy uwzględnieniu wyłącznie poprawek zaaprobowanych przez rząd (art. 44 ust. 3 konstytucji); możliwość zaangażowania odpowiedzialności rządu w związku z przedłożonym projektem ustawy (art. 49 ust. 3 konstytucji).

ustawy. Rada Konstytucyjna została bowiem powołana głównie z myślą o tym, by pełniła rolę „strażnika” nowego podziału kompetencji prawotwórczych pomiędzy egzekutywę a legislatywę. Wbrew intencjom twórców Konstytucji V Republiki to właśnie orzecznictwo Rady Konstytucyjnej przyczyniło się do zmiany znaczenia ustawy w systemie źródeł prawa oraz zakresu kompetencji ustawodawcy V Republiki⁷².

Zwieńczeniem dążeń zmierzających do wzmocnienia funkcji parlamentu była reforma konstytucji przeprowadzona w 2008 r.⁷³. Wśród zmian Konstytucji V Republiki modyfikacje dotyczące „rewaloryzacji” roli parlamentu i „modernizacji” jego funkcjonowania miały dominujący charakter. Ich przejawem było dążenie do zapewnienia izbom lepszej kontroli nad przebiegiem ich prac, poprawy w zakresie sprawowania funkcji ustawodawczej oraz wzmocnienia funkcji kontrolnej wobec rządu, a także poszerzenia praw opozycji. Na uwagę zasługuje zwłaszcza art. 24 ust. 1 konstytucji, który w nowym brzmieniu z 2008 r. mówi *expressis verbis*, że parlament uchwała ustawy, kontroluje działalność rządu oraz dokonuje oceny polityk publicznych. Dotychczas konstytucja nie formułowała funkcji parlamentu w sposób tak wyraźny. Rozwiązania przyjęte na skutek reformy 2008 r. (konstytucyjne, ustawowe oraz regulaminowe) przesunęły na rzecz parlamentu szereg uprawnień zwiększając autonomię izb w zakresie organizowania i kierowania swoimi pracami⁷⁴.

Dla postępowania legislacyjnego istotna jest ponadto ewolucja źródeł prawa parlamentarnego w V Republice, polegająca na przejściu od prawa ustalanego

⁷² Zob. J.L. Debré, *Le Conseil constitutionnel: une réussite inattendue de la V^e République*, [w:] 1958–2008. Cinquantième anniversaire..., op. cit., s. 309; K. Wojtyczek, *Sukces, który zadziwia: metamorfoza francuskiej Rady Konstytucyjnej*, [w:] *Prawa człowieka. Społeczeństwo obywatelskie. Państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sameckiemu*, Warszawa 2010, s. 211.

⁷³ Jedną z zasadniczych części raportu komitetu Balladura pt. „V Republika bardziej demokratyczna” została poświęcona wzmocnieniu parlamentu (rozdział II raportu: „*Un Parlement renforcé*”). Raport stał się podstawą projektu zmiany konstytucji. Szereg propozycji zmian konstytucji w zakresie wzmocnienia parlamentu przewidywał już wcześniejszy raport, przygotowany w 1993 r. przez komitet Vedela.

⁷⁴ Zob. np. J.E. Gicquel, *Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif*, Jus Politicum – hors série 2012. Zagadnienia związane z procesem legislacyjnym stanowią przedmiot nieustannych rozważań oraz dyskusji dotyczących usprawnienia procedury legislacyjnej. W obecnej (XV) kadencji Zgromadzenia Narodowego, w której jednym z priorytetów jest reforma prawa parlamentarnego, jak wzmiankowano, powołano kilka grup roboczych właściwych dla opracowania konkretnych propozycji zmian także na gruncie konstytucyjnym. Zob. najnowsze parlamentarne raporty – Zgromadzenia Narodowego: *Pour une nouvelle Assemblée Nationale...*, op. cit.; Senatu: *40 propositions pour une révision de la Constitution...*, op. cit.

przez same izby, o naturze wewnętrznej lub zwyczajowej, w której bardzo dużą rolę odgrywały precedensy, do prawa parlamentarnego, którego naturę określa orzecznictwo. Znaczące jest w tej materii orzecznictwo Rady Konstytucyjnej, jako skutek zarówno obligatoryjnej kontroli regulaminów izb i ustaw organicznych (art. 61 ust. 1 konstytucji), jak i tego, że sprawy procedury wpływają także przy fakultatywnej kontroli ustaw zwykłych (art. 61 ust. 2 konstytucji)⁷⁵.

Proces ustawodawczy w V Republice jest zagadnieniem dość dobrze zilustrowanym w polskiej literaturze prawa konstytucyjnego, zwłaszcza na bazie przepisów sprzed nowelizacji z 2008 r.⁷⁶ Nie jest zatem konieczne analizowanie szczegółowych jego aspektów. Prześledzenie podstawowych faz postępowania z projektami ustaw o zmianie konstytucji pozwoli natomiast wskazać te mechanizmy proceduralne, które odbiegają od postępowania w sprawie uchwalania ustaw zwykłych bądź nabierają szczególnego znaczenia z punktu widzenia celu, jakim jest uchwalenie ustawy w jednakowym brzmieniu przez obie izby. Ukazują ponadto, w jakim stopniu służą parlamentowi oraz Radzie Ministrów do forsowania lub blokowania inicjatyw ustawodawczych. Biorąc pod uwagę istotne zmiany, jakie dla postępowania legislacyjnego przyniosła nowelizacja konstytucji z 2008 r., pewne kwestie wymagają naświetlenia na tle przepisów i instytucji obowiązujących wcześniej.

2.2.2. Punktem wyjścia dla parlamentarnych prac nad tekstem mającym na celu nowelizację ustawy zasadniczej jest złożenie go w parlamencie, z tym zastrzeżeniem, że projekty ustaw konstytucyjnych mogą być składane w prezydium dowolnie wybranej izby (w praktyce większość inicjatyw wykonywana jest w Zgromadzeniu Narodowym), natomiast propozycje parlamentarne są składane w prezydium izby, do której należy autor tekstu.

⁷⁵ Zob. J.P. Camby, P. Servent, tłum. M. Granat, *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1999, s. 54.

⁷⁶ W literaturze polskiej zob. zwłaszcza: W. Zakrzewski, *Działalność prawotwórcza w doktrynie francuskiej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego 1962, Nr 49; E. Gdulewicz, *System źródeł prawa pod rządami Konstytucji V Republiki*, Studia Prawnicze 1989, z. 2–3, s. 94–119; E. Gdulewicz, *Parlament a rząd...*, op. cit.; E. Gdulewicz, *Senat a uchwalanie ustaw...*, op. cit., s. 59; L. Garlicki, *Ustawa a rozporządzenie w V Republice Francuskiej (Konstytucja z 4 X 1958 po 30 latach stosowania)*, PiP 1988, z. 9, s. 50–70; A. Patrzalek, *Procedura legislacyjna w parlamencie V Republiki Francuskiej*, Prz. Sejm. 1994, nr 3, s. 77 i n.; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, PWN 1992, s. 212–216; pozycje autorów francuskich wydane w języku polskim: J.P. Camby, P. Servent, *Parlament...*, ibidem; J. Gicquel, *Parlament w czasach V Republiki*, Prz. Sejm. 2008 nr 6, s. 87 i n.

Proces legislacyjny na plenum izby zakłada: debatę ogólną, debatę nad poszczególnymi artykułami, która obejmuje dyskusję, głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów, a następnie nad danym artykułem⁷⁷ oraz głosowanie nad całością projektu. Procedura mająca doprowadzić do uchwalenia tekstu w identycznym brzmieniu określana jest mianem *navette* (tzw. żeglowanie ustawy) i polega na swobodnym przekazywaniu tekstu z jednej izby do drugiej⁷⁸. Izba, która pierwsza obradowała nad tekstem, przesyła go do drugiej izby, która może go uchwalić bez własnych poprawek, co oznacza przyjęcie tekstu i zakończenie postępowania ustawodawczego w parlamencie.

2.2.2.1. Porządek dzienny (*l'ordre du jour*)

Jak wspomniano, Konstytucja z 1958 r. przyznała rządowi prerogatywę do ustalania priorytetowego porządku dziennego izb, co stanowiło istotne *novum* wobec wcześniejszych uregulowań i na wiele lat przesądziło o jego bezdyskusyjnej roli w kształtowaniu prac parlamentarnych (art. 48). Do 2008 r. rząd był całkowitym beneficjentem w zakresie określania zarówno listy, jak i porządku tych prac, które zgodnie z prawem mógł dowolnie modyfikować, a wyłącznie jedno posiedzenie w miesiącu było zarezerwowane, na zasadzie pierwszeństwa, dla porządku dziennego ustalonego przez każdą z izb⁷⁹. Taki stan prawny pociągał za sobą bardzo istotne konsekwencje, także w sferze parlamentarnych inicjatyw konstytucyjnych, które można było w dowolny sposób zahamować, bądź zablokować lub nawet odstąpić od prac nad nimi⁸⁰. Środkami, które

⁷⁷ Etap dyskusji nad artykułami związany jest z poprawkami do tekstów ustawodawczych, które zgodnie z art. 44 konstytucji mogą wносить członkowie parlamentu oraz rząd.

⁷⁸ Ten rodzaj *navette* – tzw. *navette simple*, w której rząd powstrzymuje się od wszelkiej interwencji w stosunki między izbami odróżnia się od *navette* następującej po zwołaniu komisji mieszanej, o czym w dalszej części.

⁷⁹ Pewnych zmian dotyczących porządku dziennego dokonano w nowelizacji konstytucji, jaka miała miejsce 4 sierpnia 1995 r. Były one związane z wprowadzeniem zasady obradowania parlamentu podczas jednej sesji zwyczajnej, która rozpoczyna się w pierwszy roboczy dzień października i kończy w ostatni dzień roboczy czerwca (zmieniono treść art. 28 i w związku z tym także art. 48 konstytucji). Nie wpłynęło to jednak na zmniejszenie prerogatyw rządu w dziedzinie pierwszeństwa w ustalaniu porządku dziennego. W praktyce procedura w sprawie propozycji zmian konstytucji, które przeszły przez pierwsze etapy postępowania w Zgromadzeniu Narodowym lub Senacie, zawsze kończyła się na skutek nie wpisania ich do porządku dziennego prac którejs z izb.

⁸⁰ Np. 3 maja 2000 r. Zgromadzenie Narodowe przyjęło parlamentarną propozycję ustawy konstytucyjnej zmierzającej do przyznania czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach municypalnych obcokrajowcom mieszkającym we Francji i nie będącym obywatelami Unii Europejskiej (XIe législature, texte adopté n° 505, 3 mai 2000). Odmowa wpisania

służyły przełamaniu rygoru narzuconego przez rząd priorytetowym porządkiem dnia (rząd ustalał porządek dzienny na zasadzie pierwszeństwa) było ustalanie uzupełniającego porządku dnia przez Konferencję Przewodniczących (organ funkcjonujący w każdej izbie pod kierunkiem przewodniczącego, z udziałem podmiotów zainteresowanych ustaleniem porządku dnia); opóźnianie prac przez zawieszanie posiedzeń, czy odwoływanie się do regulaminu, żądanie sprawdzenia kworum, a nade wszystko masowe zgłaszanie poprawek.

Zasadniczą zmianę przyniosła nowelizacja konstytucji z 2008 r., która jako regułę ustanowiła ustalanie porządku dziennego przez obie izby (art. 48 ust. 1), zaś rządowi pozostawiła dwa spośród czterech tygodni posiedzeń na ustalanie priorytetowego porządku dziennego na rozpatrywanie tekstów oraz na debaty wpisane na jego wniosek (art. 48 ust. 2)⁸¹.

2.2.2.2. Terminy i wersja projektu pod obrady

Co do zasady projekty i propozycje ustaw konstytucyjnych są ogłaszane podczas posiedzenia plenarnego każdej izby, a następnie drukowane, rozsyłane i przesyłane do odpowiedniej komisji (jednej z komisji stałych lub komisji specjalnej, powołanej *ad hoc*; w przypadku zmiany konstytucji właściwą jest stała komisja do spraw ustaw konstytucyjnych, legislacji i generalnej administracji Republiki – *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*).

Zmiany wprowadzone w 2008 r. spowodowały zakreślenie pewnych ram czasowych prac parlamentarnych. Dyskusja na posiedzeniu plenarnym podczas pierwszego czytania, w izbie, do której został złożony projekt lub propozycja ustawy o zmianie konstytucji, może się odbyć najwcześniej po sześciu tygodniach od przedłożenia projektu/propozycji. Tekst przekazany do drugiej izby może być przedmiotem dyskusji dopiero po upływie czterech

jej do porządku dziennego Senatu spowodowała, że propozycja nie została poddana pod obrady drugiej izby. Zob. Ph. Blacher, *Le Parlement en France*, op. cit., s. 101.

⁸¹ W dalszych ustępach art. 48 dokonano sprecyzowania innych zasad ustalania porządku dziennego. Wskazano m.in. rodzaje ustaw, które na zasadzie priorytetu rządu wpisywane są do porządku dziennego (jak np. projekty ustaw finansowych, czy ustaw dotyczących finansowania zabezpieczenia społecznego, ust. 3); jeden dzień posiedzenia w miesiącu przeznaczono na porządek dzienny obrad przyjęty przez każdą z izb na wniosek opozycji oraz grup mniejszościowych we właściwej izbie (ust. 5); przynajmniej jedno posiedzenie w tygodniu, na zasadzie pierwszeństwa, przeznaczono na zapytania członków parlamentu i odpowiedzi rządu (ust. 6). Zob. M. Lascombe, *Les nouvelles règles relatives à la fixation de l'ordre du jour sous la V^e République*, [w:] *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?*, J.P. Camby, P. Fraisseix, J. Gicquel (red.), Paris 2011, s. 267.

tygodni od jego przekazania przez pierwszą izbę (art. 42 ust. 3 konstytucji⁸²). Pierwotnie konstytucja nie przewidywała żadnych terminów w tej materii. W przypadku ustaw zwykłych terminy, o których mowa w art. 42 ulegają zawieszeniu, jeśli rząd wystąpi w trybie art. 45 z inicjatywą przyspieszenia procedury (tzw. *procédure accélérée*). Regulacja zawarta w art. 89 ust. 2 konstytucji wyklucza możliwość zawieszenia tych terminów.

Debata publiczna nad projektem ustawy o zmianie konstytucji w pierwszym czytaniu w izbie, do której został złożony projekt, toczy się nad tekstem przedłożonym przez egzekutywę, co stanowi odstępstwo od obowiązującej obecnie zasady rozpatrywania projektów i propozycji ustaw w czasie posiedzenia plenarnego w wersji przyjętej w komisji, do której tekst został wniesiony⁸³; w następnych czytaniach debata dotyczy wersji tekstu przekazanej przez izbę, która nad nim debatowała (art. 42 ust. 1 i 2 konstytucji)⁸⁴.

⁸² Wersja nadana ustawą konstytucyjną z dnia 23 lipca 2008 r., weszła w życie z dniem 1 marca 2009 r.

⁸³ Wersja nadana ustawą konstytucyjną z dnia 23 lipca 2008 r.; reforma ta istotnie wzmocniła znaczenie komisji parlamentarnych, których rola była pierwotnie bardzo zredukowana. Obecnie podstawową zasadą jest, że debata nad projektami i propozycjami ustaw w czasie posiedzenia plenarnego odbywa się nad tekstem przyjętym w komisji. W zwykłym postępowaniu ustawodawczym, w przypadku projektów rządowych, komisja kończy swój raport wnioskiem o przyjęcie lub odrzucenie, a modyfikacje przedstawia w postaci poprawek. Wobec propozycji ustawodawczych parlamentu komisja kończy raport tekstem wspólnym, czyli może zmienić tekst wyjściowy w zakresie formy i treści, a więc redakcją przyjętą przez jego autora. Sprawozdanie komisji opublikowane i rozesłane powoduje, że projekt lub propozycja mogą być poddane debacie publicznej w izbie, choć co się tyczy propozycji ustawodawczych, przejście do tego stadium może napotkać trudności np. poprzez zwłokę we wpisie propozycji w porządek obrad.

Dotychczas jedynie teksty parlamentarnych propozycji ustaw rozpatrywano na posiedzeniu plenarnym w kształcie wynikającym z prac komisji, wszystkie zaś projekty ustaw rozpatrywano na posiedzeniu plenarnym w wersji rządowej. Nastąpiła też kluczowa zmiana roli stałych komisji parlamentarnych, które po reformie z 2008 r. są podstawowymi komórkami do rozpatrywania projektów i propozycji, a których liczba wzrosła z sześciu do ośmiu (art. 43 ust. 1 konstytucji). Wyjątkiem stała się zasada sprzed 2008 r., zgodnie z którą teksty legislacyjne są przesyłane do rozpatrzenia przez specjalnie w tym celu powołane komisje (art. 43 ust. 2 konstytucji). Zob. P. Turk, *Le statut des commissions permanentes: une évolution sans révolution*, [w:] *La révision de 2008...*, J.P. Camby, P. Fraisseix, J. Gicquel (red.), op. cit., s. 203.

⁸⁴ Warto zauważyć, że w świetle regulaminu Zgromadzenia Narodowego (i Senatu) debata może być poprzedzona złożeniem wniosku o odrzucenie (*motion de rejet préalable*) tekstu, jeśli jego treść stoi w sprzeczności z przepisami konstytucji (art. 91 ust. 5 rZN po zmianie regulaminu z 2009). Jakkolwiek użycie tego środka proceduralnego w przypadku prac nad zmianą ustawy zasadniczej może się wydawać paradoksalne, sięgnięcie po ten instrument nie jest całkowicie wykluczone, zwłaszcza w sytuacjach newralgicznej natury.

2.2.2.3. *Navette* (wahadło) i ewentualność *commission mixte paritaire* (parytetowa komisja mieszana)

Brak uzgodnienia wspólnego tekstu w pierwszym czytaniu powoduje przeprowadzenie kolejnych czytań, aż do chwili, kiedy jedna z izb wyrazi zgodę na brzmienie tekstu przekazanego przez drugą, akceptując zaproponowane poprawki i nie wprowadzając własnych. Przedmiotem kolejnych czytań są jedynie kwestie sporne, czyli artykuły, co do których nie uzgodniono wspólnych stanowisk.

Teoretycznie wielokrotność *navette* może być nieograniczona, może się ona toczyć aż do uzgodnienia (lub odrzucenia) tekstu przez obie izby. Izby pozostają w pełni suwerenne, żadna z nich nie może narzucić swojej decyzji. W zwykłym postępowaniu ustawodawczym, jeżeli przedmiotem postępowania jest wniosek ustawodawczy, odrzucenie go przez izbę, w której został złożony, kończy postępowanie. Natomiast odrzucenie projektu rządu przez jedną z izb nie wiąże drugiej i nie przerywa postępowania – projekt zostaje poddany kolejnemu czytaniu w ostatnim głosowanym brzmieniu w drugiej izbie. Jedynie wspólne stanowisko obu izb, tak w przypadku pozytywnej jak i negatywnej oceny tekstu, pozwala na jego uchwalenie (lub odrzucenie). W postępowaniu w sprawie zmiany konstytucji odrzucenie zarówno propozycji parlamentarnej jak projektu egzekutywy przez którąś z izb zamyka proces ustawodawczy.

Konstytucja nie ogranicza również czasu trwania *navette*. Proces ten nie daje jednak pełnej swobody parlamentowi. Kontroluje go rząd posiadający środki umożliwiające przerwanie, wznowienie i zakończenie *navette*. Brak zgody między Zgromadzeniem Narodowym a Senatem czyni z rządu arbitra co do określenia toku postępowania. Należący do niego wybór dalszej procedury uzależniony jest od celu, który chce osiągnąć (uchwalenie bądź odrzucenie tekstu) oraz politycznego układu sił między nim a izbami.

W procedurze zmiany ustawy zasadniczej istotną kwestią jest rozstrzygnięcie, czy dla rozwiązania problemów spornych między izbami istnieje możliwość zwołania przez premiera, lub – od 2008 r. w odniesieniu do propozycji ustawy – także Przewodniczących obu izb występujących wspól-

Z wnioskiem takim, w celu odrzucenia projektu zmiany konstytucji związanej z ratyfikacją Traktatu z Maastricht, wystąpił w 1992 r. Ph. Seguin, deputowany zdecydowanie przeciwny ratyfikowaniu tego traktatu przez Francję. Projektowi zarzucił naruszenie zasady suwerenności narodu, którą uznawał za jedną z najistotniejszych zasad V Republiki o ponadkonstytucyjnym charakterze.

nie, parytetowej komisji mieszanej obu izb (*commission mixte paritaire*). Co do zasady zwołanie komisji mieszanej jest możliwe po pierwszym czytaniu w każdej z izb, jeżeli rząd zadeklarował procedurę przyspieszoną, nie spotykając sprzeciwu Konferencji Przewodniczących obu izb⁸⁵, lub po dwóch czytaniach w każdej z izb, jeżeli w braku porozumienia między izbami rządowy lub parlamentarny projekt ustawy nie został w tym czasie przyjęty (art. 45 ust. 2 konstytucji). W ciągu piętnastu dni od złożenia sprawozdania komisji rząd może skierować pod obrady tekst opracowany przez komisję lub ostatni tekst, nad którym odbyło się głosowanie w parlamencie. Jeżeli rząd nie przedłoży parlamentowi tekstu komisji mieszanej (co oznacza brak jego akceptacji), następuje wznowienie *navette*, a dalsza debata toczy się tak, jakby nie doszło w ogóle do zwołania komisji, aż do ostatecznego uchwalenia lub odrzucenia tekstu przez obie izby. W sytuacji, w której komisja mieszana nie podejmie wspólnego stanowiska lub tekst ten nie zostanie przyjęty, rząd może naruszyć zasadę uchwalania prawa przez obie izby na korzyść Zgromadzenia Narodowego i zażądać od niego ostatecznego rozstrzygnięcia (tzw. ostatnie słowo Zgromadzenia Narodowego, art. 45 ust. 4 konstytucji). Zgromadzenie Narodowe może wziąć za podstawę albo tekst wypracowany przez komisję mieszaną, albo ostatni tekst uchwalony przez Zgromadzenie, zmieniony w określonych wypadkach przez jedną lub szereg poprawek przyjętych przez Senat. W postępowaniu ustawodawczym dotyczącym ustaw zwykłych procedura ta jest przede wszystkim instrumentem polityki rządu wobec parlamentu. Pozwala mu bowiem na przeciwstawienie zdania Senatu Zgromadzeniu Narodowemu, lub też na wyeliminowanie opozycji. Praktyka pokazuje bowiem, że ostatnie słowo Zgromadzenia Narodowego, jest ostatnim słowem rządu.

W świetle powyższych uwag należy podkreślić, iż podstawowe założenie, jakim dla zmiany konstytucji jest dążenie do uchwalenia ustawy konstytucyjnej w jednakowym brzmieniu przez obie izby, stanowi istotne ograniczenie w zakresie stosowania przepisów poświęconych mieszanej komisji wspólnej. Wyłącza bowiem możliwość skorzystania przez rząd z przyznania „ostatniego słowa” Zgromadzeniu Narodowemu. To właśnie aspekt skutków, jakie mogą wiązać się z pracami komisji mieszanej przesądza, iż w doktrynie dominuje stanowisko o wyłączeniu stosowania art. 45 w pro-

⁸⁵ Procedura przyspieszona powoduje odstępstwo od terminów wyznaczonych dla prac parlamentarnych w art. 42 ust. 3 konstytucji.

cesie zmiany konstytucji⁸⁶. W dotychczasowej praktyce ustrojowej nie było przypadku zwołania komisji mieszanej w procedurze zmiany konstytucji. Wypracowaniu wspólnych ustaleń służyło natomiast zwoływanie nieformalnych grup parlamentarzystów⁸⁷. Różnica pomiędzy ustaleniami komisji mieszanej a ustaleniami grup nieformalnych polega na tym, że efektem prac pierwszej z nich jest konkretny tekst przedstawiany parlamentowi pod głosowanie, zaś ustalenia nieformalne stanowią efekt pośredni, gdyż wymagają jeszcze dalszych prac w celu nadania im kształtu normatywnego.

2.2.2.4. Poprawki

Prawo do wnoszenia poprawek przysługuje członkom parlamentu oraz rządowi (art. 44 ust. 1 konstytucji)⁸⁸. Brak jest przeszkód prawnych do składania poprawek przez komisje lub kilku parlamentarzystów jednej izby, reprezentujących zazwyczaj tę samą grupę parlamentarną, taka jest też częsta prak-

⁸⁶ Zob. np. P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire...*, s. 189; J. Gicquel, J.E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2014, s. 511; Th. Renoux, M. de Villiers, *Code constitutionnel*, Paris 2010, s. 895. Trzeba jednak zauważyć, że niektórzy znawcy problematyki zajmują mniej kateryczne stanowisko. Można spotkać opinię, że brak możliwości przeciwstawienia Senatowi „ostatniego słowa” Zgromadzenia Narodowego świadczy o nieskuteczności zwoływania komisji mieszanej, Ch. Bigaut, *Les révisions de la Constitution de 1958*, Paris 2007, s. 3, podobnie P. Jan, komentarz do art. 89 konstytucji, [w:] *La Constitution...*, op. cit., 1998. Zauważa się także, że jakkolwiek nie ma wątpliwości co do niestosowności art. 45 ust. 4 konstytucji („ostatnie słowo”), dopuszczalne jest zwoływanie komisji mieszanej na podstawie art. 45 ust. 2 i 3 dla wypracowania wspólnego stanowiska izb i poddania go pod głosowanie, G. Carcassonne, M. Guillaume, *La Constitution...*, op. cit., s. 405; J.Ph. Derosier, *Les limites constitutionnelles...*, op. cit., s. 97.

⁸⁷ Np. w 1993 r. spotkanie przedstawicieli parlamentarzystów z reprezentantami rządu w sprawie projektu zmiany w zakresie Najwyższej Rady Sądownictwa oraz odpowiedzialności karnej ministrów (nie został uchwalony) czy w 1995 r. głównych przedstawicieli większościowych partii politycznych w sprawie zmian dotyczących zakresu referendum, sesji stałej parlamentu oraz statusu parlamentarzystów (zmiana została uchwalona).

⁸⁸ Warto zauważyć, że od nowelizacji konstytucji w 2008 r. warunki wykonywania prawa wnoszenia poprawek zawarte w regulaminach izb parlamentu muszą odpowiadać podstawowym zasadom wyznaczonym przepisami ustawy organicznej (zasady te zostały zawarte w ustawie organicznej nr 2009-403 z 15 kwietnia 2009 r.). W parlamentarnym prawie francuskim wyróżnia się także „poprawki”, czyli propozycje modyfikacji poprawki. Prawo do wnoszenia poprawek jest nieodłączne od prawa do wnoszenia poprawek, zaś przyjęta poprawka nie może być sprzeczna z poprawką, do której się odnosi.

tyka⁸⁹. W V Republice dostrzegalny jest fakt, że zwielokrotnienie poprawek idzie w parze z inflacją prawa, a ponadto staje się naturalnym trybem zgłaszania inicjatyw parlamentarnych, ponieważ „łatwiej sobie radzi” z rygorami porządku dnia. Jest to forma bardziej elastyczna, szybsza, a ponadto pozwala parlamentarzystom na zaznaczenie swojego stanowiska. Droga złożenia propozycji ustawy cele te osiąga się zdecydowanie rzadziej. Bez wątpienia prawo zgłaszania poprawek służy parlamentarzystom, a szczególnie opozycji, do podejmowania aktywnych działań w pracach ustawodawczych. Nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że nadmierna aktywność w tym zakresie stanowi częstą taktykę zmierzającą do opóźnienia lub obstrukcji prac ustawodawczych nad konkretnym tekstem⁹⁰. Warto w związku z tym zwrócić uwagę na wątpliwości, jakie mogą budzić parlamentarne poprawki do prezydenckich projektów ustaw o zmianie konstytucji. Ustawa uchwalona z inicjatywy prezydenta może być przyjęta przez Kongres lub w drodze referendum, zaś dla inicjatyw parlamentarnych jedynym sposobem aprobaty jest referendum, co utrudnia proces ich dojścia do skutku. Dopuszczenie istotnych modyfikacji projektów prezydenckich w trybie poprawek w parlamencie może zatem stanowić sposób na obejście wymogów związanych

⁸⁹ W myśl art. 98 ust. 1 regulaminu Zgromadzenia Narodowego (dalej: rZN) prawo wnoszenia poprawek przysługuje rządowi, komisji, do której wpłynął projekt, komisji, do której przekazano projekt w celu zasięgnięcia opinii oraz deputowanym. Art. 48 ust. 1 regulaminu Senatu (dalej: rSn) mówi o prawie do wnoszenia poprawek przez rząd i senatorów.

⁹⁰ Zob. J.P. Camby, P. Servent, *Parlement...*, op. cit., s. 73; zob. także tych samych autorów, *Le travail parlementaire sous la V^e République*, Paris 2011, s. 89. Ciągły wzrost liczby poprawek w kolejnych kadencjach parlamentu uznawany jest za jedną z przyczyn, dla których parlament francuski wymaga zmian. Pewne modyfikacje w tym zakresie nastąpiły na gruncie ustawy organicznej nr 2009-403 z 15 kwietnia 2009, dopuszczającej możliwość ustalania w regulaminach izb warunków, w jakich przedstawianie poprawek może następować w trybie uproszczonym, bez poddawania ich pod dyskusję. Procedura taka została przewidziana w art. 49 regulaminu Zgromadzenia Narodowego (tzw. *temps législatif programmé*). Środek ten nie może mieć jednak zastosowania do nowelizacji konstytucji (art. 118 ust. 1 w zw. z art. 49 ust. 5 rZN).

Dostrzegalna i niepokojąca od lat inflacja poprawek legislacyjnych stała się jednym z podstawowych punktów prac specjalnych grup parlamentarnych odpowiedzialnych za przygotowanie założeń nowelizacji ustawy zasadniczej, przedstawionych w raporcie *Pour une nouvelle Assemblée Nationale. Décembre 2017*, op. cit., s. 101. Istotne zmiany w zakresie zgłaszania poprawek w Senacie zostały wprowadzone zmianą regulaminu Senatu z 14 grudnia 2017 (uznaną za zgodną z konstytucją decyzją Rady Konstytucyjnej nr 2017-757 DC z 16 stycznia 2018), w myśl której dopuszcza się ewentualność realizacji prawa do zgłaszania poprawek tylko w czasie prac komisji (art. 47 ter ust. 1). Zasada ta nie dotyczy jednak projektów ustaw o zmianie konstytucji (*a contrario* – obejmując propozycje ustaw o zmianie konstytucji).

z inicjatywą parlamentarną. W praktyce jednak poprawki parlamentarne ingerujące w tekst projektów prezydenckich są przez egzekutywę politycznie akceptowalne⁹¹.

Z konstytucji, regulaminów izb oraz orzecznictwa konstytucyjnego wynikają pewne uwarunkowania materialne odnoszące się do poprawek legislacyjnych. W odniesieniu do projektów i propozycji nowelizacji ustawy zasadniczej nie mają przy tym zastosowania dwa wyraźne ograniczenia dotyczące poprawek zgłaszanych przy uchwalaniu ustaw zwykłych, a zawarte w art. 40 oraz art. 41 konstytucji⁹².

O dopuszczalności poprawki w aspekcie materialnym przesądza jej związek (więź), nawet pośredni, z rozpatrywanym tekstem (art. 98 ust. 5 rZN; art. 48 ust. 3 rSn)⁹³, co stanowi nawiązanie do regulacji wcześniejszych konstytucji republikańskich. Już na gruncie przepisów regulaminu Zgromadzenia Narodowego sprzed jego zmiany wynikającej z konieczności dostosowania do konstytucji znowelizowanej w 2008 r.⁹⁴, w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej znamienne było wskazywanie na ścisłe ramy (ograniczenia) prawa do poprawek (*limites inhérentes au droit d'amendement*), a brak bezpośredniego związku poprawki z tekstem mógł być nawet uznany za wystarczającą przesłankę jej odrzucenia⁹⁵. W praktyce jednak rząd nie

⁹¹ Zob. G. Carcassone, M. Guillaume, *La Constitution...*, op. cit., s. 405.

⁹² Art. 40 mówi o niedopuszczalności tych propozycji ustaw oraz poprawek parlamentarzystów, których przyjęcie spowodowałoby zmniejszenie dochodów publicznych bądź stworzenia lub powiększenia istniejących wydatków publicznych. Art. 41 stojący na straży podziału kompetencji prawotwórczych pomiędzy rząd a parlament, mówi o możliwości zastrzeżenia niedopuszczalności propozycji ustawy lub poprawki parlamentarzysty, jeśli wkraczałaby ona w dziedzinę zastrzeżoną dla sfery reglamentacyjnej lub pozostawała w sprzeczności z upoważnieniem udzielonym na podstawie art. 38 konstytucji do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy.

⁹³ Treść tych przepisów w brzmieniu nadanym na skutek zmiany regulaminów izb wynikających z dostosowania do przepisów konstytucji zmienionej latem 2008 r. oraz doprecyzowanej w drodze ustawy organicznej nr 2009-403 z 15 kwietnia 2009. Dopuszczalność w aspekcie formalnym reguluje art. 98 ust. 2-4 rZN oraz art. 48 ust. 2 rSn (zasada pisemności, uzasadnienia, odniesienia do jednego artykułu projektu/propozycji).

⁹⁴ Zmiana regulaminu nastąpiła uchwałą Zgromadzenia Narodowego nr 292 z 27 maja 2009 r.

⁹⁵ Zob. L. Garlicki, *Francuska Rada Konstytucyjna a poprawki do projektów ustaw*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, M. Kudej (red.), Katowice 1999, s. 290-292; B. Baufumé, *Droit d'amendement et Constitution sous la Cinquième République*, Paris 1993. Trzeba jednak podkreślić, że orzecznictwo Rady Konstytucyjnej ewoluowało przechodząc od ścisłego rozumienia dopuszczalności poprawki ze względu na jej bezpośredni związek z tekstem do mniej rygorystycznego istnienia

zawsze przeciwstawia się woli parlamentarzystów. Niekiedy okoliczności sprzyjają sytuacji, by w drodze poprawek forsować zagadnienia, które nie pozostają w ścisłym związku z projektem. Znamienny jest tu przykład nowelizacji konstytucji z 25 czerwca 1992 r. niezbędnej dla ratyfikacji Traktatu z Maastricht, w której poza kwestiami niezbędnymi i wynikającymi z rozstrzygnięcia Rady Konstytucyjnej w sprawie niezgodności traktatu z konstytucją, w drodze poprawek przeprowadzono zmiany nie mające żadnych powiązań z przedłożoną materią (wprowadzono odesłanie do ustawy organicznej kwestii określenia oraz zasad zmian statusu dawnych terytoriów zamorskich i ich własnych kompetencji; wprowadzono zasadę, iż językiem urzędowym Republiki jest język francuski)⁹⁶.

Z proceduralnego punktu widzenia podkreślenia wymaga ponadto kompetencja rządu do sprzeciwienia się – po otwarciu debaty plenarnej – rozpatrzeniu poprawki, jeśli nie została wcześniej przedstawiona komisji (art. 44 ust. 2 konstytucji). Choć procedura ta w praktyce jest dość rzadko wykorzystywana, jej znaczenie wzrosło znacząco w ostatnim czasie wraz ze wzrostem uprawnień stałych komisji parlamentarnych, jaki nastąpił na skutek nowelizacji konstytucji z 2008 r.⁹⁷

związku poprawki z tekstem. Takie znaczenie nadaje poprawkom regulacja regulaminów izb w wersji nadanej w drodze zmiany z 2009 r., o której mowa w poprzednim ustępie, mówiących o związku poprawki – nawet pośrednim – z rozpatrywanym tekstem (art. 98 ust. 5 rZN; art. 48 ust. 3 rSn „*un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis*”). Zob. J.P. Camby, P. Servent, *Le travail parlementaire...*, op. cit., s. 105–107; J.P. Camby, *La procédure législative en France*, Paris 2010, s. 33.

⁹⁶ Ustawa konstytucyjna nr 92-554 z 25 czerwca 1992 r. Zob. P. Jan, komentarz do art. 89, [w:] *La Constitution...*, op. cit., s. 1998.

⁹⁷ Tendencje zmierzające do usprawnienia procedury legislacyjnej obecne są w parlamencie w ostatnim czasie. Działania mające na celu wzmocnienie prac na forum komisji zaowocowały w Senacie wdrożeniem konkretnych rozwiązań. Istotne zmiany w regulaminie Senatu wprowadzono eksperymentalnie już w 2015 r., zakreślając okres ich obowiązywania do czasu wyborów jesienią 2017 r. (*résolution du 13 mai 2015 réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace*). Sprawdzone w praktyce, wprowadzono następnie docelowo do regulaminu izby uchwałą z 14 grudnia 2017 r. (*résolution du 14 décembre 2017 pérennisant et adaptant la procédure de législation en commission*). Podstawowym celem tych uregulowań jest wprowadzenie, pod pewnymi warunkami i w braku sprzeciwu rządu, przewodniczących grup parlamentarnych bądź przewodniczącego komisji rozpatrującej tekst, możliwości rozpatrywania tekstów oraz zgłaszania poprawek wyłącznie w komisjach, z zastrzeżeniem jednak debaty ogólnej oraz głosowania na forum izby (art. 47ter regulaminu Senatu). Art. 47ter ust. 2 wyłącza tę procedurę w przypadku projektów (ale nie – propozycji!) ustaw konstytucyjnych. Zob. J.Ph. Derosier, *La législation en commission au Sénat: pérennisation d'une expérimentation*.

Rząd posiada także prawo do zainicjowania tzw. *vote bloqué* (art. 44 ust. 3 konstytucji), czyli jednego głosowania nad całością lub częścią dyskusowanego tekstu, obejmującego wyłącznie poprawki wniesione lub zaakceptowane przez rząd. Skorzystanie z głosowania zablokowanego może dotyczyć wybranych artykułów lub nawet wybranych fragmentów przepisów; może być stosowane wielokrotnie wobec tego samego tekstu, na różnych etapach postępowania w obu izbach. Nie stanowi jednak przeszkody dla odbycia właściwej debaty ani nie ogranicza prawa do wnoszenia poprawek. Ma bowiem na celu jedynie uniknięcie głosowania nad każdą z poprawek z osobna. Niekorzystny wynik takiego głosowania nie ma żadnego politycznego ryzyka dla rządu. W procesie zmiany konstytucji zastosowanie tego środka prawnego może mieć dwojakie znaczenie. Po pierwsze, pozwala doprowadzić projekt rządowy do fazy głosowania bez poprawek parlamentarnych. Po drugie, w przypadku, kiedy rządowi nie odpowiada propozycja zmiany konstytucji autorstwa parlamentarzystów, może zaproponować poprawkę neutralizującą projekt parlamentarny i zażądać jej przegłosowania w formie *vote bloqué*⁹⁸. W dotychczasowej praktyce parlamentarnej procedura ta nigdy nie została zastosowana w przypadku rozpatrywania projektów ustaw konstytucyjnych.

2.2.2.5. Inne rządowe prerogatywy

Jakkolwiek w drodze rozwiązań konstytucyjnych przyznano rządowi szereg prerogatyw w procedurze legislacyjnej, jak wzmiankowano, nastąpiły w tym zakresie istotne modyfikacje zwiększające uprawnienia izb parlamentarnych. Poza wspomnianymi, do prerogatyw rządowych należą także: klasyczne procedury skrócone: procedura uproszczona, o której mowa w rozdziale V regulaminu Zgromadzenia Narodowego (debata ograniczona i głosowanie

A propos de la réforme du réglements du Senat du 14 décembre 2017 et de la décision du Conseil constitutionnel du 16 janvier 2018, JCP-La Semaine Juridique, éd. Adm. 29.01.2018, nr 4, s. 95.

⁹⁸ Zob. A. Sulikowski, *Procedury...*, op. cit., s. 77. E. Gdulewicz stwierdziła, że stosowanie tego środka zmienia debatę parlamentarną niejako w referendum, w którym członkowie parlamentu opowiadają się „za” lub „przeciw” zaproponowanym przez rząd rozwiązaniom prawnym. Skutki takiego głosowania nie są jednak tak daleko idące. Zob. *Postępowanie ustawodawcze...*, op. cit., s. 93.

bez debaty)⁹⁹ oraz procedura pilna (*accélérée*)¹⁰⁰, których podstawowym celem jest przyspieszenie prac ustawodawczych. Skutkują jednak znacznym ograniczeniem postępowania ustawodawczego i w konsekwencji zmuszają parlament do dyskusji ogólnikowej, nie pozwalając na wdawanie się w szczególności i dogłębne wyjaśnienie stanowisk. Zmiany regulaminu Zgromadzenia Narodowego, jakie nastąpiły po nowelizacji konstytucji z 2008 r. oraz uchwaleniu ustawy organicznej z 15 kwietnia 2009 r. dopełniającej konstytucyjne rozwiązania w zakresie procedury ustawodawczej, wyłączyły *expressis verbis* możliwość stosowania procedury uproszczonej wobec projektów zmian konstytucji (art. 117-3 rZN).

Komentarza wymaga ponadto uprawnienie rządu do wiązania jego odpowiedzialności z tekstem poddanym pod głosowanie (art. 49 ust. 3 konstytucji), co może dotyczyć zarówno całego tekstu, jak i poszczególnych jego części. Tekst uznaje się za przyjęty, jeśli w ciągu 24 godzin od przedstawienia wniosku o wotum zaufania Zgromadzenie Narodowe nie przedłoży wniosku o wotum nieufności i nie uchwali go zgodnie z konstytucyjnie określonymi zasadami. Nowelizacja z 2008 r. ograniczyła tę możliwość do projektów ustaw finansowych lub ustaw o finansowaniu pomocy społecznej, co wydaje się przesądzać, iż art. 49 ust. 3 nie może być stosowany wobec ustaw konstytucyjnych. Zdaniem G. Carcassonne'a brak dopuszczalności tego środka prawnego w przypadku projektów i propozycji ustaw konstytucyjnych wywodzi się ponadto z treści art. 89 konstytucji, który mówi o tekście podlegającym głosowaniu (*vote*) w każdej izbie. Zważywszy zatem, iż na gruncie art. 49 ust. 3 stosowanego wyłącznie w Zgromadzeniu Narodowym, uchwalenie ustawy może nastąpić bez udziału Senatu (*projet est considéré comme adopté*), zaś art. 89 zakłada przyjęcie ustawy konstytucyjnej w jednakowym

⁹⁹ Tytuł II, część I, rozdział V regulaminu Zgromadzenia Narodowego. Debata ograniczona i głosowanie bez debaty służyć mają przede wszystkim szybszemu uchwalaniu ustaw. W przypadku wpisania do porządku dziennego głosowania bez debaty przewodniczący izby przedstawia pod głosowanie cały tekst, nad którym nie przeprowadza się dyskusji. W przypadku debaty ograniczonej, tekst zostaje poddany pod dyskusję, lecz prawo zabrania głosu przysługuje ściśle określonym podmiotom.

¹⁰⁰ Wniosek o zastosowanie procedury pilnej może dotyczyć zarówno projektów rządu, jak i wniosków ustawodawczych członków parlamentu (art. 45 ust. 2 konstytucji). Jego skutkiem jest możliwość powołania przez rząd już po pierwszym czytaniu komisji mieszanej złożonej z przedstawicieli obu izb parlamentu zobowiązanej do zaproponowania tekstu przepisów pozostających przedmiotem dyskusji (tekst ustawy musi być przyjęty przez obie izby w jednakowym brzmieniu). Na temat wątpliwości co do powołania komisji mieszanej w przypadku prac nad projektami ustaw o zmianie konstytucji była mowa powyżej.

brzmieniu przez obie izby, wiązanie odpowiedzialności rządu z nowelizacją konstytucji nie może mieć miejsca¹⁰¹.

W kontekście powyższych przykładów nasuwa się wniosek, że chociaż prerogatywy rządu w postępowaniu ustawodawczym przesądzają o jego znaczącym wpływie na kształt prac, nastąpiło w tym obszarze szereg istotnych zmian.

2.2.2.6. Uchwalenie ustawy konstytucyjnej

Dla uchwalenia projektu/propozycji ustawy konstytucyjnej przez każdą z izb wymagana i wystarczająca zarazem jest zwykła większość ważnie oddanych głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków danej izby (art. 61 rZN oraz art. 51 rSn).

W przeciwieństwie do zwykłego postępowania ustawodawczego, w którym w określonych sytuacjach uchwalenie ustawy może nastąpić nawet przy sprzeciwie Senatu, o czym była mowa powyżej („ostatnie słowo” Zgromadzenia Narodowego, związanie uchwalenia ustawy z wotum zaufania dla rządu), w procedurze właściwej dla nowelizowania konstytucji każda z izb dysponuje rodzajem „weta absolutnego” wobec wszelkich inicjatyw, zarówno rządowych, jak i parlamentarnych. Zorganizowanie w procedurze zmiany konstytucji relacji pomiędzy izbami według schematu symetrycznego odbiega zatem od podstawowych zasad charakterystycznych dla systemów z tzw. *bicamerisme inéligataire*. Łukasz Jakubiak zauważa, że silne umocowanie obu izb w procedurze rewizyjnej w jakiejś mierze nie przystaje do logiki parlamentaryzmu zrjonalizowanego, którego przejawem jest takie ukształtowanie relacji pomiędzy izbami, by w sytuacji, gdy nie sprawdza się mechanizm symetryczny, można się było odwołać wyłącznie do tej izby, w której w systemie parlamentarnym *ex definitione* powinna funkcjonować większość rządowa. Szczególne znaczenie niepodlegającego wyłączeniu udziału izb na równych zasadach dostarcza ustawodawstwu konstytucyjnemu legitymacji ze strony parlamentu jako takiego, a nie tylko członu, który i tak udziela wsparcia rządowi, a w określonej konfiguracji politycznej – całej dwusegmentowej władzy wykonawczej¹⁰².

¹⁰¹ Zob. G. Carcassonne, M. Guillaume, *La Constitution...*, op. cit., s. 254; P. Jan, komentarz do art. 89, [w:] *La Constitution...*, op. cit., s. 1999. Odmienne na gruncie stanu prawnego sprzed 2008 r. A. Sulikowski, *Procedury...*, op. cit., s. 81.

¹⁰² Zob. Ł. Jakubiak, *Francuska izba druga...*, op. cit., s. 181.

W praktyce ustrojowej V Republiki Senat kilkakrotnie stawał się realną zaporą dla zmian ustawy zasadniczej¹⁰³. W 1984 r. Prezydent F. Mitterrand zaproponował zmianę art. 11 konstytucji w celu rozszerzenia zakresu referendum o sprawy dotyczące gwarancji wolności indywidualnych. Prezydent miał zamiar odwołać się wtedy bezpośrednio do narodu i w trybie art. 89 ust. 2 konstytucji, po zaaprobowaniu projektu przez obie izby parlamentu, poddać go pod referendum (stąd potocznie mówiło się o referendum na temat referendum). Kryzys polityczny, jaki nastąpił wówczas we Francji, czemu społeczeństwo dało wyraz w licznych manifestacjach, doprowadził jednak do sytuacji, w której Senat – choć zasadniczo przychylny reformie – odrzucił projekt ze względów czysto politycznych. Prezydent Mitterrand dla wzmocnienia swojego autorytetu potrzebował pozytywnego wyniku referendum, a nie było to wówczas oczywiste¹⁰⁴. Senat odegrał kluczową rolę także przy okazji innego projektu – z 2 kwietnia 1990 r. – przewidującego umożliwienie obywatelom występowanie z wnioskami do Rady Konstytucyjnej przy okazji toczących się postępowań w konkretnych sprawach. Mitterrand wycofał projekt na skutek poprawek Senatu, które zmieniły treść w stopniu trudnym do zaakceptowania przez prezydenta. Z powodzeniem reformę tę przeprowadzono dopiero w 2008 r. Zdecydowana opozycja Senatu wobec propozycji de Gaulle’a sprawiła, iż w 1962 (w sprawie wyborów powszechnych na urząd prezydenta) i 1969 r. (w sprawie reformy Senatu oraz regionów) prezydent w celu nowelizacji konstytucji odwołał się do kontrowersyjnego w tym przedmiocie art. 11 (o czym w dalszej części). Na problemy z Senatem napotkał niedawno prezydent Macron wybrany wiosną 2017 r. Choć latem tego roku utworzone przez prezydenta ugrupowanie „En Marche!” zdobyło większość miejsc w izbie niższej, jesienne wybory do Senatu przesądziły o braku w obu izbach parlamentarnych takiej większości,

¹⁰³ Na pejoratywne postrzeganie roli Senatu korzystającego z „prawa weta” zwraca uwagę J.L. Hérin, Honorowy Sekretarz Generalny Senatu, który wskazuje, iż częściej przeszkodę dla przeprowadzania zmian konstytucji stanowiły działania innych niż Senat podmiotów biorących udział w procesie zmiany konstytucji. *Le Sénat et la Révision, Colloque de Rennes, Jeudi 15 et vendredi 16 mars 2018, Les dix ans de la révision constitutionnelle de 2008*; materiały własne.

¹⁰⁴ Jak zauważa Ł. Jakubiak, sytuacja ta pokazuje charakterystyczne dla francuskiego modelu ustrojowego ograniczenia instytucjonalne wynikające z faktu, że tzw. efekt większościowy (*fait majoritaire*) wprawdzie występuje, ale jest realizowany w wersji słabszej, czyli zakładającej polityczną tożsamość prezydenta Republiki, rządu i większości w Zgromadzeniu Narodowym, ale już nie większości w Senacie. *Formuła francuskiej dwuizbowości w świetle rozwiązań ustrojowych V Republiki*, Prz. Sejm. 2016, nr 5, s. 42.

która gwarantowałaby dojście do porozumienia w sprawie zmiany konstytucji. A to implikuje pytania o szanse powodzenia reform konstytucyjnych zapowiedzianych przez prezydenta oraz powrót do idei przeprowadzenia nowelizacji konstytucji na gruncie art. 11¹⁰⁵.

Regulacja uzależniająca doprowadzenie do zmiany ustawy zasadniczej od zgodnego poparcia inicjatywy przez obie izby stanowi realną blokadę dla sił politycznych i tym samym istotny czynnik usztywniający konstytucję. Na przestrzeni lat postrzegano go niekiedy jako zbyt rygorystyczny i podejmowano próby modyfikacji. W 1993 r. w raporcie komitetu Vedela przewidziano, że jeśli projekt lub propozycja ustawy nie zostałyby uchwalone w dwóch czytaniach w każdej z izb, prezydent miałby możliwość przedłożenia go narodowi do zatwierdzenia w referendum, pod warunkiem jednak uzyskania w jednej z izb większości trzech piątych głosów. Identyczne rozwiązanie zostało zaproponowane w 2008 r. w raporcie komitetu Balladura, ale nie zostało ostatecznie włączone do projektu ustawy o zmianie konstytucji (propozycja w raporcie nr 68).

2.3. Zatwierdzenie zmiany konstytucji (referendum lub Kongres)

2.3.1. Wejście w życie zmiany konstytucji uzależnione jest od jej zatwierdzenia przez naród w drodze referendum (art. 89 ust. 2 *in fine*) lub przez przedstawicieli narodu zebranych w Kongresie (art. 89 ust. 3), który stanowi połączone izby parlamentu zbierające się w Wersalu. Celowe dla dalszych wywodów wydaje się przytoczenie treści wspomnianych przepisów:

Zmiana Konstytucji jest ostatecznie przyjęta po zatwierdzeniu jej w referendum. (art. 89 ust. 2 zd. 2)

Jednakże projektu zmiany Konstytucji nie poddaje się referendum, jeżeli Prezydent Republiki zdecyduje przedłożyć go Parlamentowi zwołanemu w charakterze Kongresu; w takim przypadku projekt zmiany zostaje przyjęty, jeżeli wypowie się za nim większość trzech piątych ważnie oddanych głosów. Prezydium Kongresu jest Prezydium Zgromadzenia Narodowego. (art. 89 ust. 3)¹⁰⁶

¹⁰⁵ Zob. J.Ph. Derosier, *Le Sénat, ou l'opposition ravivée*, <http://constitutiondecodee.blog.lemonde.fr/2017/09/25/le-senat-ou-lopposition-ravivee/>

¹⁰⁶ Treść przepisu w tłum. W. Skrzydły, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja_pol_010711.pdf

W świetle wykładni – językowej, systemowej, historycznej – przytoczonego unormowania oraz praktyki ustrojowej na plan pierwszy wysuwają się kwestie nie budzące wątpliwości, a na ich tle sygnalizowane w doktrynie oraz zaistniałe w praktyce problemy, których konstytucja wprost nie rozstrzyga.

Z treści oraz sekwencji przepisów art. 89 ust. 2 i 3 wynika, że ustrojodawca uznał referendalny tryb zatwierdzenia zmiany konstytucji za podstawowy dla akceptacji proponowanych reform konstytucyjnych. Teza ta znajduje potwierdzenie w dokumentach źródłowych z czasów uchwalania Konstytucji w 1958 r. i z normatywnego punktu widzenia nie budzi zastrzeżeń¹⁰⁷.

W sytuacji, gdy podstawą zmiany konstytucji jest parlamentarna propozycja ustawy konstytucyjnej, referendum stanowi nie tylko główny, ale także jedyny możliwy tryb zatwierdzenia uchwalonych zmian. Mechanizm ten pełni rolę utrudniającą i usztywniającą zarazem procedurę zmiany ustawy zasadniczej inicjowaną przez parlamentarzystów, czym wyraża intencje de Gaulle'a z okresu prac nad tekstem Konstytucji z 1958 r. zniechęcenia przedstawicieli władzy ustawodawczej do wpływania na kształt rozwiązań konstytucyjnych¹⁰⁸.

Konstytucja nie przewiduje przy tym żadnych szczególnych warunków przyjęcia zmiany w referendum (quorum); konieczna i wystarczająca zarazem jest większość biorących udział w głosowaniu. Istotną rolę w tym procesie pełni Rada Konstytucyjna jako organ właściwy dla oceny przebiegu oraz wyników głosowania referendalnego (art. 60 konstytucji)¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Zob. *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris 1988, t. II.

¹⁰⁸ Zob. W. Skrzydło, *Największa nowelizacja Konstytucji V Republiki...*, op. cit., s. 347. Ł. Jakubiak wskazuje natomiast, że uzależnienie konieczności przeprowadzenia referendum od podmiotu inicjującego zmianę ustawy zasadniczej wiąże się z rolą prezydenta, który po wprowadzeniu w 1962 r. powszechnych wyborów prezydenckich stał się – w rozumieniu art. 3 ust. 1 konstytucji – przedstawicielem narodu. W tym kontekście udział szefa państwa jako podmiotu przedkładającego stosowny projekt wyłącza wymóg przeprowadzenia referendum konstytucyjnego, które wówczas może lecz nie musi się odbyć. Autor uznaje zatem, że obligatoryjność referendum w pewnym sensie rekompensuje brak wpływu szefa państwa na treść projektowanej ustawy konstytucyjnej. *Referendum jako narzędzie...*, op. cit., s. 121.

¹⁰⁹ Kompetencje Rady Konstytucyjnej zostały uszczegółowione w ordonansie nr 58-1067 z dnia 7 listopada 1958 (Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel), JORF z 9 listopada 1958 s. 10129 (art. 46-51). Zadania Rady Konstytucyjnej obejmują funkcje konsultacyjne (m.in. rząd zobowiązany jest do zasięgania opinii przy dokonywaniu czynności związanych z przeprowadzeniem referendum, w tym opiniowaniu aktów normatywnych; dodatkowe reguły związane z konkretnym referendum są każdorazowo ustalane dekretem Prezydenta – décret présidentiel en Conseil des

Natomiast w przypadku prezydenckiego projektu ustawy konstytucja pozostawia prezydentowi wybór pomiędzy zatwierdzeniem zmiany bezpośrednio przez naród, a przedłożeniem do zatwierdzenia parlamentowi zwołanemu w postaci Kongresu, kwalifikowaną większością trzech piątych ważnie oddanych głosów. Konstytucja przesądziła jedynie, że funkcje Prezydium Kongresu pełni Prezydium Zgromadzenia Narodowego, zaś szczegóły postępowania w sprawie zatwierdzenia zmiany konstytucji przez Kongres zostały unormowane w jego regulaminie¹¹⁰. Ustalenie porządku dziennego Kongresu należy do zwołującego go prezydenta Republiki¹¹¹, a procedowanie polega wyłącznie na aprobacie bądź odrzuceniu uchwalonej przez izby ustawy konstytucyjnej. Nie przewiduje już możliwości zgłaszania poprawek do tekstu, ani możliwości głosowania selektywnego, czyli poparcia tylko części (niektórych) proponowanych rozwiązań. Kilkakrotnie skłaniało to prezydentów – w braku pewności powodzenia niektórych reform – do inicjowania zmian ustawy zasadniczej w zbliżonym czasie na podstawie kilku odrębnych projektów ustaw¹¹². Głosowanie może

ministres – i podlegają zaopiniowaniu przez Radę Konstytucyjną), administracyjno-nadzorcze (m.in. poprzez pełnomocników nadzoruje przebieg głosowania) i jurysdykcyjne (Rada Konstytucyjna rozpatruje zarzuty dotyczące głosowania; stwierdza ważność tych czynności; na ten temat zob. także w rozdziale poświęconym kontroli konstytucyjności ustawy o zmianie konstytucji); Rada ogłasza wyniki referendum.

¹¹⁰ Regulamin Kongresu z 20 grudnia 1963 r. (*Le Règlement du Congrès du Parlement du 20 décembre 1963*), zmieniony 28 czerwca 1999 oraz 22 czerwca 2009. Trzykrotnie podlegał ocenie Rady Konstytucyjnej i został uznany za zgodny z konstytucją (decyzje: n° 63-24 DC z 20 grudnia 1963, n° 99-415 DC z 28 czerwca 1999 et n° 2009-583 DC z 22 czerwca 2009). Ciężar organizacyjny Kongresu spoczywa na Przewodniczącym Kongresu, którym jest Przewodniczący Zgromadzenia Narodowego, kierujący postępowaniem oraz zapewniający prawidłowość jego przebiegu zgodnie z porządkiem dziennym nadanym przez Prezydenta Republiki. Zdaniem A. Sulikowskiego, przyznanie Przewodniczącemu Zgromadzenia Narodowego przymiotu Przewodniczącego Kongresu świadczy o specyfice tego organu oraz oznacza wyłom w stosunku do przyjętej w konstytucji zasady równouprawnienia izb parlamentarnych w sferze zmiany ustawy zasadniczej. Zob. *Procedury...*, op. cit., s. 84.

¹¹¹ Prezydent powiadamia pisemnie Przewodniczącego Kongresu o zwołaniu Kongresu we wskazanym terminie; integralną część powiadomienia stanowi dekret o zwołaniu Kongresu z kontrasygnatą premiera oraz tekst ustawy o zmianie konstytucji uchwalonej w jednokowym brzmieniu przez obie izby parlamentu.

¹¹² W 1999 r. przeprowadzono trzy odrębne zmiany konstytucji: w związku z procesem ratyfikacji Traktatu z Amsterdamu (art. 88-2 i 88-3), w sprawie Międzynarodowego Trybunału Karnego (art. 53-2); oraz równouprawnienia kobiet i mężczyzn (art. 3); w 2003 r. dwa razy: w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (art. 88-2) oraz w sprawie decentralizacji Republiki (art. 72); w 2005 r. zmieniono rozdział XV w związku z procesem ratyfikacji

być poprzedzone krótkimi wypowiedziami przedstawiciela grup parlamentarnych uzasadniającymi dokonanie wyboru, jeśli wyrażą oni taką wolę i zgłoszą ją wcześniej do Przewodniczącego Prezydium. Głosowanie ma charakter jawny i odbywa się poprzez imienne wezwanie parlamentarzystów do złożenia karty do głosowania – za pośrednictwem sekretarza – do urny przy stole prezydialnym (*scrutin public à la tribune*, art. 16 i 17 regulaminu Kongresu). Dla wyniku głosowania istotne są tylko głosy aprobowujące bądź odrzucające zmianę, nie uwzględnia się natomiast głosów „wstrzymujących się”. W postępowaniu w Kongresie respektowany jest ponadto art. 31 konstytucji, przyznający rządowi prawo wypowiedzania się na forum izb parlamentu.

W świetle prezentowanej regulacji bezspornym jest fakt, że kluczowa rola w decydowaniu o kształcie ostatniego etapu przeprowadzania zmian konstytucyjnych przypada głowie państwa. Poza bowiem czysto formalnym uwarunkowaniem jakim jest uzależnienie trybu zatwierdzenia od rodzaju (podmiotu) inicjatywy ustawodawczej¹¹³, konstytucja nie wprowadza żadnych dodatkowych kryteriów materialnych ani formalnych, które mogłyby ograniczać prezydenta w dokonaniu wyboru¹¹⁴. Prowadzi to do konstatacji,

Traktatu Konstytucyjnego, a ponadto włączono Kartę Środowiska Naturalnego (art. 1 oraz preambuła do konstytucji); w 2007 r. konstytucja podlegała nowelizacji na podstawie trzech projektów ustaw: w sprawie ciała wyborczego (elektoratu) Nowej Kaledonii (art. 77), odpowiedzialności prezydenta Republiki (rozdział IX) oraz zakazu kary śmierci (art. 66-1); w 2008 r. – przeprowadzono zmiany w obrębie rozdziału XV w związku z procesem ratyfikacji Traktatu z Lizbony, a następnie dokonano szerokiej nowelizacji w ramach reformy modernizującej Konstytucję V Republiki. W 2013 r. próby reform konstytucyjnych Prezydenta Hollanda zawarte były w czterech odrębnych projektach ustaw konstytucyjnych (w sprawie statusu byłych prezydentów Republiki w Radzie Konstytucyjnej; w sprawie Najwyższej Rady Sądownictwa; w sprawie odpowiedzialności Prezydenta Republiki oraz w sprawie dialogu społecznego).

¹¹³ Odnotowania wymaga fakt, że zróżnicowanie trybu zatwierdzenia zmiany konstytucji ze względu na podmiot inicjatywy ustawodawczej poddawane było krytyce, która zaowocowała nawet konkretną propozycją zmiany tej regulacji. W pracach komitetu Vedela w 1993 r. przedłożono rozwiązanie, w którym zatwierdzenie parlamentarnej propozycji zmiany konstytucji mogłoby następować – podobnie jak w przypadku projektów prezydenckich – w trybie referendum lub w Kongresie, a decyzja w tej sprawie należałaby do Prezydenta, analogicznie jak w art. 89 ust. 3 konstytucji. Propozycja ta nie znalazła się jednak nawet w projekcie ustawy o zmianie konstytucji. Zob. *Rapport au Président de la République. Propositions...*, s. 83.

¹¹⁴ Jakkolwiek w trakcie prac konstytucyjnych w 1958 r. podnoszono, że zmiany konstytucji w sprawach o istotnym znaczeniu powinny podlegać akceptacji wyrażonej bezpośrednio przez naród, zaś sprawy mniejszej wagi, niejako techniczne, przy wykorzystaniu głosowania w Kongresie, koncepcja ta nie znalazła potwierdzenia w praktyce.

że decyzja prezydenta podejmowana jest w zasadzie na podstawie ocen i kalkulacji politycznych. W sytuacji, gdy podstawą zmiany ma być ustawa konstytucyjna inicjowana przez prezydenta, a głosowania w poszczególnych izbach parlamentu dały wyraz nieznacznej przewagi aprobującej jego inicjatywę, wątpliwe poparcie ustawy konstytucyjnej przez parlamentarzystów w Kongresie może być powodem uznania referendum za ostatnią szansę powodzenia dla proponowanych reform i przedłożenia w tym celu zmiany do zatwierdzenia Narodowi. Patrząc na tę sytuację z odmiennej perspektywy, gdy prezydent cieszy się poparciem większości parlamentarnej lub gdy jego propozycje nie budzą istotnych zastrzeżeń politycznych, wybór trybu zatwierdzenia przez Kongres przynosi znaczące profity, gdyż jest pewniejszy oraz szybszy, łatwiejszy i mniej kosztowny w realizacji. Nie bez powodu zatem określany jest w doktrynie jako ułatwiony (*allegée*), a w dotychczasowej praktyce ustrojowej powszechnie stosowany. Prezydent bowiem wyłącznie jeden raz skierował ustawę konstytucyjną do zatwierdzenia w drodze referendum na gruncie art. 89 konstytucji (w 2000 r. w sprawie skrócenia kadencji prezydenta z siedmiu do pięciu lat).

Analizując sposób zatwierdzenia zmiany ustawy zasadniczej z punktu widzenia uprawnienia prezydenta do wyboru trybu, kilka kwestii nie budzi wątpliwości. Po pierwsze, zarówno decyzja prezydenta w sprawie rozpisania referendum, jak w sprawie zwołania Kongresu wymaga kontrasygnaty premiera (art. 89 ust. 2 i 3 w zw. z art. 19 konstytucji), co zwłaszcza w sytuacji koabitacji może powodować napięcie pomiędzy głową państwa a szefem rządu, a tym samym zmusza organy egzekutywy do szukania kompromisu¹¹⁵. Po drugie, konstytucja nie wyznacza prezydentowi żadnego terminu, w którym powinien podjąć decyzję w sprawie wyboru trybu zatwierdzenia zmiany konstytucji. Warto także dodać, że w przypadku zwołania Kongresu prezydent ustala porządek dzienny jego posiedzenia, co czyni go faktycznym panem/gospodarzem (*maître de la procédure*) tego zgromadzenia¹¹⁶.

¹¹⁵ Znamiennym przykładem jest sytuacja ze stycznia 2000 r. (okres trzeciej koabitacji), kiedy prezydent Chirac wycofał przedłożony już Przewodniczącemu Kongresu dekret o zwołaniu Kongresu w celu zatwierdzenia zmiany konstytucji dotyczącej Najwyższej Rady Sądownictwa, przerywając tym samym proces zmiany ustawy zasadniczej na końcowym etapie ostatniej fazy postępowania. Ówczesny premier Jospin kontrasygnował tę decyzję, nie chcąc eskalować konfliktu politycznego podważaniem uprawnień prezydenta w tej dziedzinie.

¹¹⁶ Np. w 1974 r. przewidywany brak wymaganej większości w Kongresie dla propozycji prezydenta Giscard d'Estainga dotyczącej statutu zastępcy parlamentarzysty (*suppléant*; sytuacja, w której zakaz łączenia funkcji ministerialnej i mandatu parlamentarnego wymaga, by

2.3.2. Na tle zarysowanego stanu prawnego w doktrynie oraz praktyce ustrojowej pojawiły się wymagające odnotowania problemy, stanowiące dopełnienie omawianego zagadnienia.

Na pierwszy plan wysuwają się dylematy związane z brakiem unormowania wyznaczającego prezydentowi termin na podjęcie decyzji o sposobie zatwierdzenia zmiany konstytucji oraz realizację tej decyzji. Wynika z tego brak pewności, w którym momencie prezydent powinien poinformować o wyborze dopuszczalnego trybu. Racjonalne wydaje się uznanie za słuszne zadeklarowanie stanowiska w tej sprawie jeszcze przed głosowaniami nad uchwaleniem ustawy konstytucyjnej przez poszczególne izby parlamentu. Gdyby zatwierdzenie nowelizacji miało nastąpić w drodze referendum, byłaby to ostatnia możliwość wypowiedzenia się przez parlamentarzystów w sprawie zmiany ustawy zasadniczej. O wiele bardziej istotne ze względu na skutki działań głowy państwa jest jednak kolejne pytanie: czy prezydent może zaniechać przedstawienia tekstu ustawy o zmianie konstytucji zaaprobowanego w identycznym brzmieniu przez obie izby parlamentu i nie poddawać go do zatwierdzenia ani w drodze referendum, ani przez Kongres? Zdaniem większości przedstawicieli doktryny przyznanie prezydentowi tego uprawnienia jest prawnie wątpliwe, zwłaszcza gdy procedura doszła już do etapu przyjęcia tekstu przez obie izby parlamentu¹¹⁷. Pytanie to staje się

na czas pełnienia funkcji ministra mandat deputowanego bądź senatora obejmował jego zastępcą wybrany w tych samych wyborach) sprawił, że prezydent wprowadził do porządku dziennego obrad Kongresu wyłącznie ustawę konstytucyjną dotyczącą rozszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do składania wniosków do Rady Konstytucyjnej w sprawie zgodności ustaw z konstytucją. Zmiana konstytucji w tym przedmiocie doszła wówczas do skutku. Kwestia zastępstwa parlamentarzysty powróciła w 2008 r., gdy z powodzeniem zmieniono art. 25 konstytucji powierzając sprawy związane ze statusem zastępcy parlamentarzysty do uregulowania w ustawie organicznej.

¹¹⁷ Po raz pierwszy żywą dyskusję na te temat wywołało w 1973 r. zaniechanie kontynuowania procesu zmiany konstytucji w sprawie skrócenia kadencji prezydenta z siedmiu do pięciu lat. Ówczesna scena polityczna była w tej sprawie podzielona. I choć projekt prezydenta Pompidou został uchwalony w jednakowym brzmieniu przez Zgromadzenie Narodowe i Senat, świadomość braku poparcia kwalifikowanej większości 3/5 w Kongresie oraz ryzyko fiaska w referendum przesądziła o nie poddawaniu ustawy konstytucyjnej do zatwierdzenia. Dziesięć lat później do kwestii skrócenia kadencji głowy państwa powrócił – bez skutku – prezydent Mitterrand, a z powodzeniem reformę przeprowadził dopiero Prezydent Chirac w 2000 r. W doktrynie przeważały głosy, że brak jest podstaw prawnych dla tak daleko posuniętej swobody Prezydenta, by wstrzymać procedowanie w sprawie ustawy już uchwalonej; art. 89 ust. 2 i 3 konstytucji daje bowiem wyłącznie prawo decydowania o trybie zatwierdzenia zmiany, a nie prawo do decydowania, czy zmiana w ogóle ma dojść do skutku (zob. M. Duverger, *Le droit de veto constitutionnel*, Le Monde

jeszcze bardziej wymowne w przypadku parlamentarnej inicjatywy zmiany konstytucji. Odmowa prezydenta poddania pod głosowanie powszechne ustawy konstytucyjnej uchwalonej na wniosek parlamentarzystów, dla której referendum jest jedyną możliwą drogą zatwierdzenia zmiany, stanowiłaby naruszenie podstawowego filaru V Republiki wyrażonego w zasadzie suwerenności narodu i z tego względu jest niewyobrażalna¹¹⁸. Zdaniem niektórych autorów uprawnienie przysługujące prezydentowi wobec parlamentarnej propozycji zmiany konstytucji ma charakter wyłącznie proceduralny. Ogranicza się bowiem do wyboru daty referendum, toteż brak konstytucyjnie określonego terminu jego przeprowadzenia, jakkolwiek daje prezydentowi pewną swobodę, nie jest wystarczającym argumentem na rzecz uznania weta głowy państwa wobec parlamentarnych inicjatyw w tej materii. Odmowa prezydenta, bądź nadmierne odkładanie w czasie referendum zatwierdzającego zmianę proponowaną przez parlamentarzystów stanowiłoby wyraźnie szokujące nadużycie konstytucji (*une fraude à la constitution évidemment choquante*)¹¹⁹.

Niedookreślenie terminu, o jakim mowa, daje prezydentowi możliwość przeciągnięcia procedury zmiany ustawy zasadniczej w dowolnym czasie, a praktyka V Republiki pokazała, że nie jest to wyłącznie teoretyczne przy-

20–21 octobre 1974; P. Pactet, F. Melin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, Paris 2004, s. 557; H. Roussillon, *Le devenir du „projet Pompidou”*, [w:] *La révision de la Constitution*, Paris 1993 s. 93; B. Chantebout, *Droit constitutionnel et sciences politiques*, Paris 1991, 10 ed., s. 44). Niektórzy uznali jednak, że dopóty dopóki procedura nie zostanie zakończona, prezydentowi pozostaje prawo wycofania projektu (zob. P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, op. cit., s. 191; J. Gicquel, J.E. Gicquel, *Droit constitutionnel...*, op. cit., s. 513).

¹¹⁸ Zob. T. Renoux, M. de Villiers, *Code constitutionnel*, op. cit., s. 896. M. Duverger stwierdzał, że zaakceptowanie prezydenckiego weta konstytucyjnego, zwłaszcza w przypadku inicjatyw parlamentarnych, ze względu na zbyt poważny wyjątek w stosunku do reguły ustanowionej w art. 89, wymagałoby wyraźniejszego sformułowania w konstytucji. *Un droit de veto constitutionnel*, Le Monde 20–21 października 1974, s. 7.

¹¹⁹ Zob. P. Pactet, F. Melin-Soucramanien, *Droit constitutionnel...*, op. cit., s. 557. Autorzy zauważają jednocześnie, że gdyby taka sytuacja miała miejsce, mając na względzie nieodpowiedzialność prezydenta, trudno byłoby znaleźć odpowiednie remedium. Ł. Jakubiak stwierdza jednak, że w tym przypadku można by zastosować procedurę pociągnięcia głowy państwa do odpowiedzialności konstytucyjnej. Choć dodaje, że biorąc pod uwagę, iż prezydent nie jest zobowiązany do działania w określonych granicach czasowych, podstawy do jej wyegzekwowania nie byłyby mocne. Jednak już sama próba jej wszczęcia mogłaby stanowić wyraźny sygnał, że wyrażona wprost odmowa, a nawet nadmierne opóźnianie przeprowadzenia referendum, nie znajduje akceptacji. *Referendum jako narzędzie...*, op. cit., s. 121–122.

puszczenie. Zwlekanie w poddawaniu projektów zmian konstytucji do zatwierdzenia było charakterystyczne dla wielu prezydentów V Republiki¹²⁰. Również upływ kadencji izb parlamentu nie stanowił przeszkody dla kontynuowania procesu zmiany konstytucji (jak np. w 1963 r. w sprawie terminów sesji parlamentarnych), gdy projekt ustawy został uchwalony przez izby (chodzi głównie o kadencję Zgromadzenia Narodowego, gdyż skład Senatu podlega zmianie rotacyjnej). Prawnie dopuszcza się także sytuację przejęcia (kontynuacji) przez prezydenta kolejnej kadencji procedury zatwierdzenia projektu, który na skutek działań któregoś z urzędujących wcześniej szefów państwa nie został przedłożony do zatwierdzenia ani narodowi, ani Kongresowi¹²¹.

Mankamenty wynikające z braku wyraźnych wskazówek precyzujących ramy czasowe w przedmiocie poddania do zatwierdzenia ustawy o zmianie konstytucji, przez lata dostrzegalne i często krytykowane, próbowano zniwelować podczas ostatniej nowelizacji konstytucji w 2008 r. W raporcie Komitetu Balladura zdecydowanie sprzeciwiono się aprobowanemu w praktyce prezydenckiemu „wetu” w dziedzinie zmiany konstytucji – określono go mianem anomalii konstytucyjnej, toteż zaproponowano rozstrzygnięcie tej kwestii w drodze wyraźnego unormowania¹²². W art. 89 ust. 2 *in fine* proponowano, by zmiana konstytucji była ostatecznie przyjęta po zatwierdzeniu jej w referendum przeprowadzonym w terminie sześciu miesięcy od uchwalenia w jednakowym brzmieniu przez obie izby (propozycja nr 12 raportu)¹²³.

¹²⁰ Za prezydentury de Gaulle’a zmiana konstytucji w 1963 r. w sprawie terminów sesji parlamentarnych została przeprowadzona po trzech latach od wniesienia projektu w tej sprawie, po zmianie kadencji Zgromadzenia Narodowego, jaka nastąpiła po jego rozwiązaniu przez de Gaulle’a w 1962 r. Jak wzmiankowano, prezydent Pompidou nie zwołał Kongresu w 1973 r. Z kolei Chirac w 1998 r., a następnie w 1999 r. odmówił podpisania dekretu zwołującego Kongres w sprawie zmiany konstytucji dotyczącej Najwyższej Rady Sądownictwa, zaś w 2000 r. wycofał przedłożony już dekret w sprawie zwołania Kongresu dla zatwierdzenia zmiany w tej sprawie.

¹²¹ Jednak w 2000 r., choć projekt ustawy o zmianie konstytucji dotyczący zmiany długości kadencji prezydenta Republiki przewidywał takie samo rozwiązanie, jak projekt Pompidou z 1973 r. i wielu parlamentarzystów optowało za wznowieniem procedury na etapie przerwanej w 1973 r. (wówczas Prezydent nie poddał projektu pod głosowanie w Kongresie), prezydent Chirac zdecydował o wniesieniu nowego projektu, co oznaczało uruchomienie procedury zmiany konstytucji począwszy od wykonania inicjatywy ustawodawczej. Okazuje się zatem, że nie zawsze rozwiązanie dopuszczalne w świetle prawa może być uznane za właściwe, czy pożądane z politycznego punktu widzenia.

¹²² Raport Balladura, rozdział I. pkt 3 c).

¹²³ Trzeba jednak uściślić, że ograniczenie to miałyby pełne zastosowanie tylko wobec parlamentarnych propozycji zmian konstytucji; w przypadku projektów prezydentowi nadal pozostawałby wybór trybu pomiędzy zatwierdzeniem w referendum lub przez Kongres.

Rozwiązanie to nie zostało jednak włączone do projektu ustawy konstytucyjnej w sprawie modernizacji instytucji V Republiki stanowiącej podstawę nowelizacji z 2008 r.

W doktrynie prawa konstytucyjnego podniesiono jeszcze jeden problem wyrażony w pytaniu: czy w sytuacji, w której Kongres nie zatwierdziłby zmiany konstytucji większością trzech piątych głosów prezydent mógłby poddać ten tekst do zatwierdzenia w referendum? Wykładnia językowa art. 89 ust. 3 zd. 1 („Jednak prezydencki projekt zmiany Konstytucji nie jest poddawany referendum, jeśli Prezydent Republiki zdecyduje przedłożyć go parlamentowi zwołanemu w postaci Kongresu”) przemawia na rzecz wniosku (popieranego przez znaczącą część doktryny), iż prezydent jest związany wyborem, jakiego dokonał decydując o przekazaniu zmiany konstytucji do zatwierdzenia Kongresowi. Zwolennicy odmiennego rozwiązania, w myśl którego niepowodzenie w Kongresie nie zamyka drogi do referendum, za podstawę swojej argumentacji przyjmują fakt, że w świetle wykładni językowej oraz historycznej analizowanej regulacji referendum ma być podstawową drogą zatwierdzenia zmian w konstytucji, a głosowanie w Kongresie traktuje się na zasadzie wyjątku od reguły. W tym kontekście zamykanie narodowi drogi do bezpośredniej wypowiedzi w tak kluczowej dla państwa sprawie, jaką jest reforma konstytucyjna, wydaje się nieuprawnione. Ale nawet zwolennicy takiego rozwiązania zdają się być zgodni z Michelelem Debrém – jednym z twórców Konstytucji z 1958 r., iż jakkolwiek z punktu widzenia prawa podejście to mogłoby być akceptowalne, politycznie wydaje się raczej wątpliwe¹²⁴.

2.3.4. Dla omawianej problematyki zatwierdzenia nowelizacji ustawy zasadniczej wart odnotowania jest jeszcze jeden aspekt zmiany konstytucji, rozpatrywany w kontekście ratyfikacji zobowiązań międzynarodowych. Pozostaje on w ścisłym związku z unormowaniem zawartym w art. 11 ust. 1 konstytucji, stanie się więc przedmiotem późniejszych rozważań.

¹²⁴ Podczas prac nad uchwaleniem konstytucji w 1958 r. M. Debré dopuszczał prawnie taką ewentualność, przedstawiając jednakże wątpliwości natury politycznej. Zob. *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris 1988, t. II, s. 185. Kwestia ta pojawiła się w praktyce w trakcie procesu zmiany konstytucji niezbędnej dla ratyfikacji Traktatu z Maastricht w 1992 r. Prezydent Mitterrand zapowiadał wówczas, iż w razie negatywnej decyzji Kongresu w sprawie zmiany konstytucji podda ją pod ocenę narodowi w referendum. Zob. P. Jan, komentarz do art. 89, [w:] *La Constitution...*, op. cit., s. 2003; H. Branchet, *La révision...*, op. cit., s. 149.

2.4. Promulgacja i wejście w życie ustawy konstytucyjnej

Konstytucja nie przewiduje odrębności dotyczących promulgacji ustaw konstytucyjnych, co oznacza, że prezydent dokonuje jej w myśl ogólnych reguł promulgacji ustaw (art. 10 konstytucji), czyli w terminie piętnastu dni od przekazania rządowi ustawy konstytucyjnej zatwierdzonej zgodnie z art. 89 ust. 2 lub 3 konstytucji. Ustawa konstytucyjna wchodzi w życie następnego dnia po opublikowaniu w oficjalnym organie publikacyjnym *Journal Officiel de la République Française*. W świetle art. 19 konstytucji promulgacja ustawy konstytucyjnej podlega kontrasygnacie. Datą ustawy konstytucyjnej jest dzień jej promulgacji przez prezydenta.

Z punktu widzenia techniki legislacyjnej zmiana konstytucji następuje w drodze inkorporacji znowelizowanych przepisów, poprzez zastąpienie nową treścią, uchylenie przepisów lub dodanie nowych. Po każdej zmianie konstytucja publikowana jest w formie aktu jednolitego. Wyjątek stanowiła zmiana konstytucji wprowadzająca do preambuły Kartę Ochrony Środowiska. Inaczej niż w przypadku pozostałych dokumentów, do których konstytucja odsyła we wstępie, Karta nie została włączona bezpośrednio do tekstu konstytucji, lecz w drodze odesłania – stanowi bowiem treść art. 2 ustawy konstytucyjnej z 1 marca 2005 r.¹²⁵

W związku z ostatnim etapem postępowania w sprawie ustawy o zmianie konstytucji pojawia się pytanie, czy prezydent jest zobowiązany do podpisania ustawy zmieniającej konstytucję. Należy zatem zwrócić uwagę, że wykładnia językowa art. 89 daje podstawy do różnicowania uprawnień prezydenta w zależności od sposobu zatwierdzenia zmiany konstytucji. Artykuł 89 ust. 2 mówi bowiem o ostatecznym przyjęciu zmiany po zatwierdzeniu jej w referendum, z kolei w przypadku, gdy ustawa konstytucyjna staje się przedmiotem zatwierdzenia przez Kongres, ust. 3 art. 89 mówi jedynie, iż „projekt zostaje zatwierdzony”. Zarówno wykładnia językowa, jak i walor zatwierdzenia zmiany dokonanej bezpośrednio przez naród, wydaje się przesądzać o konieczności promulgowania ustawy konstytucyjnej zatwierdzonej w referendum. Wobec ustaw zatwierdzanych przez Kongres odpowiedź nie jest już tak oczywista, dlatego należy wziąć pod uwagę inne okoliczności.

Pytanie, które należy rozważyć dotyczy tego, czy wobec ustawy konstytucyjnej przysługuje prezydentowi prawo weta (art. 10 ust. 2 konstytucji) bądź złożenia wniosku o zbadanie jej zgodności z konstytucją przez Radę

¹²⁵ Na ten temat zob. także rozdział III pkt C. 2.

Konstytucyjną (art. 61 ust. 2 konstytucji) analogicznie do uprawnień związanych z procedowaniem w sprawie innych ustaw. Można sobie bowiem wyobrazić sytuację, w której ustawa konstytucyjna przybiera kształt zdecydowanie odmienny od oczekiwanego przez głowę państwa (na skutek inicjatywy parlamentarzystów, bądź poprawek odbiegających od pierwotnych założeń tekstu) lub zostaje zatwierdzona wbrew proceduralnym regułom rządzącym tym procesem. I jakkolwiek kwestia ta w praktyce nie wydaje się być zbyt absorbująca, albowiem prezydent – jak wskazywano – korzystał w przeszłości z innych środków wstrzymujących na ostatnim etapie prace nad zmianą konstytucji, z czysto prawnego punktu widzenia nie może być pominięta. Przeciwko dopuszczalności zwrócenia się przez prezydenta do parlamentu o ponowne rozpatrzenie ustawy lub jej niektórych artykułów na gruncie art. 10 ust. 2 konstytucji przemawia ogólna reguła mówiąca, że regulacja w zakresie ostatniego etapu postępowania z ustawą o zmianie konstytucji stanowi wyjątek od zasad dotyczących zwykłego postępowania ustawodawczego. Natomiast, jak wspomniano, postępowanie ustawodawcze z projektami/propozycjami ustaw konstytucyjnych podlega zwykłemu postępowaniu legislacyjnemu tylko w tych sytuacjach, w których brak jest odmiennych uregulowań proceduralnych. Jeśli chodzi o ustawy konstytucyjne przyjęte w referendum, zwrócenie ich parlamentowi w celu ponownego rozpatrzenia naruszałoby ponadto wolę wyrażoną przez suwerena i tym samym jest niewyobrażalne. Trudno również bronić tezy o możliwości zwrotu ustawy konstytucyjnej do ponownego rozpatrzenia nie przez izby, lecz przez Kongres, skoro organ ten nie posiada *de iure* i *de facto* kompetencji do rozpatrywania ustaw na zasadach charakteryzujących proces ustawodawczy w izbach parlamentu, lecz wyłącznie możliwość przyjęcia bądź odrzucenia w głosowaniu ustawy uchwalonej wcześniej w jednakowym brzmieniu przez Zgromadzenie Narodowe oraz Senat.

Wydaje się, że długotrwałe uchylanie się od promulgacji ustawy mogłoby stanowić przedmiot oceny i podlegać rozpatrzeniu w kategorii odpowiedzialności prezydenta za działania związane z pełnioną funkcją. Do zmiany konstytucji w 2007 r. prezydent Republiki nie ponosił odpowiedzialności za akty podejmowane w sprawowaniu swych funkcji; mógł być postawiony przed Najwyższym Trybunałem Sprawiedliwości (*Haute Cour de Justice*) wyłącznie za popełnienie zdrady stanu (*haute trahison*), o czym miały decydować obie izby parlamentu. Regulacja ta budziła wiele wątpliwości prawnych, zwłaszcza w zakresie znaczenia pojęcia „zdrada stanu”, a w praktyce nie znalazła zastosowania. W obecnym stanie prawnym, choć w myśl ogólnej zasady prezydent nie ponosi odpowiedzialności za czyny popełnione

w ramach sprawowanego urzędu (art. 67 ust. 1 konstytucji), na gruncie art. 68 konstytucji, w przypadku uchybienia obowiązkom związanym z pełnioną funkcją i w sposób wyraźny niedającego się pogodzić z wykonywanym mandatem (*manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat*), dopuszczalne jest nawet złożenie prezydenta z urzędu (*destitution*). Złożenie z urzędu może orzec parlament (połączone izby) ukonstytuowany w Sąd Najwyższy (*Haute Cour*), zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 68 ust. 2–4 konstytucji¹²⁶. W konstytucji został zatem stworzony swoisty – instytucjonalny – model odpowiedzialności głowy państwa. Jego istotą jest niesądowy charakter postępowania w sprawie złożenia prezydenta z urzędu. Parlament ukonstytuowany w Sąd Najwyższy nie jest bowiem sądem, a parlamentarzyści nie są sędziami politycznymi, lecz przedstawicielami narodu, do których należy decyzja mająca na celu ochronę godności urzędu prezydenta, uosabiającego najwyższy interes suwerena. Zgodnie z intencją komisji Avrila postępowanie w sprawie nie jest sądem nad człowiekiem, jego czynami, lecz zmierza do oceny na ile uchybienie obowiązkom wynikającym z mandatu jest nie do pogodzenia z pełnioną funkcją. Pytanie o to, czy uchylanie się od promulgacji może być uznane za nadużycie wyczerpujące znamiona uchybień mogących doprowadzić do

¹²⁶ Drugim wyjątkiem od zasady nieodpowiedzialności prezydenta jest podległość jurysdykcyjna Międzynarodowemu Trybunałowi Karnemu na warunkach określonych w traktacie podpisanym 18 lipca 1998 r. (art. 53-2 konstytucji). Problematyka odpowiedzialności prawnej prezydenta stanowiła w V Republice przedmiot debaty, której ożywienie nastąpiło za prezydentury Chiraca, który wielokrotnie podczas pełnienia funkcji wzywany był jako świadek w sprawach o skandale finansowe administracji Paryża oraz partii, której przewodził, w okresie kiedy był merem stolicy. W 2002 r. prezydent Chirac powołał specjalną komisję pod przewodnictwem prof. P. Avrila (zob. wcześniejsze uwagi na ten temat w pkt. B. 2.1 niniejszego rozdziału). Choć trzon dyskusji dotyczył wówczas rozbieżności w doktrynie oraz orzecznictwie w zakresie odpowiedzialności karnej prezydenta, zmiana konstytucji w 2007 r. wprowadziła zasadniczą modyfikację wykraczającą poza te kwestie. Zob. szerzej P. Avril, *Responsabilité pénale, responsabilité politique: le cas du président de la République*, [w:] *Résponsabilité et démocratie*, B. Mathieu, D. Verpeaux (red.), Paris 2008, s. 11; B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność prezydenta V Republiki Francuskiej*, [w:] *Ustrój polityczny Francji współczesnej*, J. Szymanek (red.), Warszawa 2013, s. 223 i n.; K. Kubuj, *Odpowiedzialność karna Prezydenta V Republiki Francuskiej*, Prz. Sejm. 2008, nr 6, s. 71 i n. wraz z cytowaną tam literaturą; W. Skrzydło, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Francuskiej*, [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Toruń 2010. Ustawa organiczna doprecyzowująca konstytucyjne postanowienia została uchwalona dopiero w 2014. *Loi organique n° 2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution*, JORF z 25 listopada 2014, s. 19697.

złożenia prezydenta z urzędu, ma na razie teoretyczny charakter¹²⁷. Wydaje się jednak, że już sama ewentualność uruchomienia postępowania mającego na celu ocenę konstytucyjności czynów piastuna najwyższego urzędu w państwie może stanowić element hamujący zamiar działania na granicy prawa.

Rozważając ewentualność odmowy promulgacji ustawy konstytucyjnej przez prezydenta należy jednak zwrócić uwagę, że może ona mieć podłoże nie tylko polityczne, lecz wynikać ze stwierdzenia przez prezydenta wyraźnych nieprawidłowości o charakterze proceduralnym¹²⁸. Podstaw takiego działania można upatrywać w art. 5 ust. 1 konstytucji, powierzającym prezydentowi misję czuwania nad przestrzeganiem konstytucji oraz zapewniania – przez swój arbitraż – prawidłowego funkcjonowania władz publicznych oraz ciągłości państwa¹²⁹. Rodzi to pytanie nie tylko o dopuszczalność odmowy promulgacji, ale także o możliwość wystąpienia przez prezydenta z wnioskiem do Rady Konstytucyjnej o zbadanie zgodności ustawy konstytucyjnej z konstytucją. Zagadnienie to nawiązuje wprost do problemu kontroli konstytucyjności zmian ustawy zasadniczej, toteż stanie się przedmiotem odrębnych rozważań w rozdziale V.

¹²⁷ W raporcie komisji Avrila odmowa promulgacji ustaw stanowiła jeden z przykładów nadużycia konstytucyjnych uprawnień przyczyniających się do paraliżu instytucji, które mogłyby stanowić przesłankę uruchomienia procedury pociągnięcia do odpowiedzialności w trybie art. 68 konstytucji.

¹²⁸ Za jedną z takich sytuacji można uznać odejście przez rząd od zasady uchwalenia ustawy konstytucyjnej przez obie izby w jednakowym brzmieniu poprzez sięgnięcie po instrument tzw. ostatniego słowa Zgromadzenia Narodowego (art. 45 ust. 4 konstytucji, o którym była mowa powyżej); inną wyobraźną sytuacją może być konstatacja, że zatwierdzenie ustawy w Kongresie nastąpiło wbrew proceduralnym zasadom głosowania.

¹²⁹ Zob. B. Genevois, *Les limites d'ordre juridique...*, op. cit., s. 917; I. Richir, *Le chef de l'État et le juge constitutionnel, gardiens de la Constitution*, RDP 1999, s. 1047; J. Szymanek, *Arbitraż polityczny głowy państwa (w świetle doktryny francuskiej)*, PiP 2008, nr 7, s. 50 i n. K. Gözler, nawiązując do przyjętego od dawna w doktrynie prawa francuskiego stanowiska (Carré de Malberg, Esmein, Houriou), zgodnie z którym kompetencja prezydenta do promulgowania ustaw nie ma charakteru dyskrejonalnego, lecz jest kompetencją związaną, a zatem promulgacja ma charakter obligatoryjny, wskazuje jednak, że głosy te dotyczą ustaw przyjętych zgodnie z proceduralnymi wymogami. Naruszenie tych zasad prowadzi w efekcie do braku ustawy (*loi inexistente*) i swobody prezydenta w zakresie odmowy jej podpisania. *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Villeneuve d'Ascq 1997, s. 397 wraz z cyt. tam literaturą. Podobne stanowisko zajmuje J.Ph. Derosier twierdząc, że ustawa konstytucyjna uchwalona z naruszeniem proceduralnych zasad rządzących tym procesem nie jest normą, lecz stanowi rodzaj „prenormy”. Uchybienia proceduralne nie pozwalają na przekształcenie prenormy w normę. Skoro art. 10 ust. 1 konstytucji nakazuje prezydentowi promulgację ustaw, „prenormy” wyklucza z tego zakresu, *Les limites d'ordre...*, op. cit., s. 97.

C. Zmiana konstytucji na gruncie art. 11 Konstytucji

1. Przedmiot regulacji (zagadnienia podstawowe)

1.1. Istota regulacji

Artykuł 11 Konstytucji z 1958 r. przewiduje alternatywny dla parlamentarnego – referendalny sposób uchwalania ustaw. Przepis ten na przestrzeni lat podlegał istotnym zmianom: w 1995 r. rozszerzono zakres spraw, jakie mogą być przedkładane narodowi we wskazanym trybie, zaś nowelizacja z 2008 r. przyniosła bardzo istotną modyfikację, zgodnie z którą poszerzono krąg podmiotów uprawnionych do inicjowania referendum, rozszerzając tym samym kategorię inicjatyw ustawodawczych¹³⁰. Dotychczas regulacja ta obejmowała bowiem wyłącznie projekty ustaw przedkładane przez prezydenta na wniosek rządu lub wspólny wniosek obu izb (art. 11 ust. 1)¹³¹. Obecnie dotyczy także propozycji ustaw z inicjatywy jednej piątej członków parlamentu wspartych przez minimum dziesięć procent wyborców wpisanych na listy wyborcze (art. 11 ust. 3). Referendum organizowane na bazie art. 11 koncentruje się zatem na kwestii przyjęcia bądź odrzucenia inicjatyw ujętych w ramy konkretnych aktów normatywnych, wyłączając tym samym możliwość rozstrzygania w nim problemów przedłożonych w postaci pytań czy dylematów, które miałyby dopiero następnie przybrać formę określonych działań władz publicznych¹³².

Zakres przedmiotowy referendum został określony w art. 11 ust. 1 i obejmuje projekty oraz – od 2008 r. – także propozycje ustaw (ust. 3 w zw. z ust. 1 art. 11) w następujących materiach: organizacji władz publicznych;

¹³⁰ Były to odpowiednio: ustawa konstytucyjna nr 95-880 z dnia 4 sierpnia 1995 r. oraz ustawa konstytucyjna nr 2008-724 z 23 lipca 2008 r. W literaturze polskiej szczegółowo na temat instytucji referendum we Francji zob. Ł. Jakubiak, *Referendum jako narzędzie...*, op. cit.

¹³¹ Jakkolwiek stwierdzenie w ust. 1 art. 11, iż przepis ten dotyczy projektów ustaw sprawia, że mamy do czynienia z projektami rządowymi, w dotychczasowej praktyce były to inicjatywy prezydenckie.

¹³² Przyjmuje się zgodnie, iż o ile nie jest dopuszczalne przedkładanie w jednym referendum projektów ustaw zawierających alternatywne (rozbieżne rozwiązania) tej samej kwestii, brak jest przeszkód prawnych, by w tym samym referendum przedstawiać narodowi do zaaprobowania kilka projektów ustaw, odnoszących się do różnych zagadnień. Zob. G. Conac, komentarz do art. 11, [w:] *La Constitution...*, F. Luchaire, G. Conac, X. Pretot, op. cit., s. 419.

reform dotyczących polityki gospodarczej, społecznej lub ochrony środowiska narodu oraz służb publicznych, które w tym uczestniczą; upoważnienia do ratyfikacji traktatu, który, nie będąc sprzecznym z konstytucją, miałby wpływ na funkcjonowanie instytucji¹³³. Ten dość nieprecyzyjny a z biegiem czasu coraz szerszy zakres spraw, zwłaszcza w odniesieniu do „organizacji władz publicznych” oraz poszczególnych polityk, mogących stanowić przedmiot referendum, podlega krytyce¹³⁴. Wśród źródeł dylematów należy wskazać ponadto problem ze sprecyzowaniem kategorii ustaw, o których mowa w art. 11 (ustawy zwykłe, organiczne czy konstytucyjne). Kwestie te stanowiły przyczynę istotnych trudności interpretacyjnych i były bezpośrednio związane z inicjatywami w sprawie zmiany konstytucji, toteż zostaną uwzględnione w dalszych rozważaniach.

1.2. Inicjatywa referendalna na gruncie art. 11 ust. 1

Nowelizacja art. 11 w 2008 r. na skutek zróżnicowania w obrębie wnioskodawców, którym przysługuje prawo do inicjowania referendum, wprowadziła istotne rozróżnienie na projekty oraz propozycje ustaw mogących

¹³³ Art. 11 ust. 1 w swym pierwotnym brzmieniu miał znacznie węższy zakres. W 1995 r. dodano reformy dotyczące polityki gospodarczej i społecznej, a w 2008 r. ochrony środowiska. Nie były to jedyne inicjatywy zmierzające do poszerzenia tego zakresu. W 1984 r. odrzucono np. lansowaną przez prezydenta F. Mitterranda koncepcję poddawania pod referendum także spraw dotyczących podstawowych gwarancji wolności publicznych (*les garanties fondamentales des libertés publiques*). F. Mitterrand planował wówczas poddanie projektu w tej sprawie pod osąd narodu proponując jego zatwierdzenie w referendum zgodnie z art. 89 ust. 2 konstytucji. Zamysł ten określano mianem referendum w sprawie referendum. Co się tyczy umów międzynarodowych, regulacja zawarta w art. 11 ust. 1 nawiązuje do dwóch innych przepisów konstytucji: art. 53 wskazującego rodzaje traktatów, jakie muszą podlegać zatwierdzeniu lub ratyfikacji w drodze ustawy oraz do art. 54 odnoszącego się do kontroli konstytucyjności traktatów przed ich ratyfikacją lub zatwierdzeniem, dokonywaną przez Radę Konstytucyjną na wniosek określonych w tym przepisie podmiotów.

Na marginesie warto dodać, że jakkolwiek od 1995 r. zakres przedmiotowy ustaw, które mogą podlegać referendum uległ znacznemu rozszerzeniu, od tego czasu przeprowadzono tylko jedno referendum (w 2005 r. związane z ratyfikacją Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy z 29 października 2004 r.). Zob. np. F. Hamon, *La crise du système référendaire*, Droits 2006, nr 43, s. 91 i n.

¹³⁴ Zob. np. P. Pactet, F. Melin-Soucranian, *Droit constitutionnel...*, op. cit., s. 397 i 403. Autorzy wyrażają żal, że pomimo trudności interpretacyjnych nie dokonano doprecyzowania materii referendum, chociaż regulacja poddawana była istotnym modyfikacjom. G. Conac, komentarz do art. 11, [w:] *La Constitution...*, op. cit., s. 423.

stanowią przedmiot referendum. Od początku obowiązywania Konstytucji z 1958 r. w myśl art. 11 ust. 1 prawo to przysługuje prezydentowi, który działa na wniosek rządu lub wspólny wniosek obu izb parlamentu. Warto zatem zauważyć, iż analogicznie do rozwiązania przewidzianego w art. 89 ust. 1 konstytucji, choć inicjatywa należy do prezydenta, uzależniona jest od wniosku – w tym wypadku rządowego bądź parlamentarnego, co w sytuacji, gdy prezydent dysponuje poparciem większości parlamentarnej można traktować jako formalność, ale w okresie koabitacji nie jest już tak oczywiste. W odróżnieniu jednak od regulacji dotyczącej inicjatywy w zakresie ustaw konstytucyjnych, prezydencki wniosek referendalny jest wyłączony spod kontrasygnaty (art. 19 konstytucji)¹³⁵. W dotychczasowej praktyce ustrojowej referenda, jakie miały miejsce na gruncie art. 11 ust. 1 stanowiły odzwierciedlenie planów egzekutywy¹³⁶. Bez względu jednak na to, który organ inicjuje postępowanie zgodnie z art. 11 ust. 1, może ono dotyczyć wyłącznie projektów ustaw, co oznacza konieczność ich sporządzenia oraz zaopiniowania zgodnie z regułami dotyczącymi rządowego procesu legislacyjnego¹³⁷.

Inicjatywa pochodząca od parlamentu wymaga wspólnego zgodnego stanowiska obu izb w tym zakresie, wyrażonego w czasie trwania sesji parlamentarnych¹³⁸ (szczegóły postępowania normują przepisy regulaminów Zgromadzenia

¹³⁵ Biorąc jednak pod uwagę konieczność poparcia inicjatywy prezydenta w formie wniosku rządu lub obu izb parlamentu, wyłączenie spod kontrasygnaty zdecydowanie zmniejsza wagę tej prezydenckiej prerogatywy.

¹³⁶ Na gruncie art. 11 ust. 1 referendum we Francji przeprowadzono osiem razy: 1) 8 stycznia 1961 w sprawie samostanowienia ludności Algierii; 2) 8 kwietnia 1962 upoważniające prezydenta do zawarcia umów i podjęcia środków dla realizacji deklaracji rządowych z 19 marca 1962 r.; 3) 28 października 1962 wprowadzające zasadę powszechnych i bezpośrednich wyborów na urząd prezydenta Republiki; 4) 27 kwietnia 1969 utworzenie regionów i reforma Senatu; 5) 23 kwietnia 1972 upoważnienie do ratyfikacji traktatu akcesyjnego w sprawie przystąpienia Wielkiej Brytanii, Danii, Irlandii i Norwegii do Wspólnot Europejskich; 6) 6 listopada 1988 w sprawie przepisów statutowych i przygotowujących do samostanowienia Nowej Kaledonii; 7) 20 września 1992 upoważnienie do ratyfikacji Traktatu o Unii Europejskiej; 8) 29 maja 2005 w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

¹³⁷ Na ten temat zob. we wcześniejszych uwagach.

¹³⁸ Zgodnie z art. 28 ust. 1 konstytucji w brzmieniu nadanym ustawą konstytucyjną z 4 sierpnia 1995 r. parlament zbiera się z mocy prawa na jedną sesję zwyczajną w roku, która rozpoczyna się w pierwszy roboczy dzień października i kończy w ostatni dzień roboczy czerwca. Rozbieżność stanowisk izb nie jest sytuacją czysto hipotetyczną. Zgromadzenie Narodowe odrzuciło np. propozycję Senatu z 5 lipca 1984 r. poddania pod referendum projektu ustawy regulującej relacje pomiędzy Państwem, gminami, departamentami, regionami oraz

Narodowego (art. 122–124) oraz Senatu (art. 67–69)¹³⁹. Jeśli natomiast decyzję prezydenta poprzedza wniosek rządu, w myśl reformy z 1995 r. rząd zobowiązany jest do złożenia przed każdą z izb deklaracji, nad którą przeprowadzana jest debata (art. 11 ust. 2 konstytucji), jednak bez poddawania jej pod głosowanie. Rozwiązanie to ma co najmniej dwojaki charakter. Z jednej bowiem strony zapobiega zaniechaniu referendalnej inicjatywy. Z drugiej strony umożliwia

prywatnymi placówkami oświatowymi na skutek wątpliwości co do uznania przedmiotu tego projektu za regulujący organizację władz publicznych, czyli podlegający unormowaniu art. 11 ust. 1 konstytucji. Z kolei w 1985 r. nie uzyskała akceptacji propozycja Senatu z 19 czerwca 1985 r. odnosząca się do projektu ustawy zmieniającej kodeks wyborczy. Zob. Th. Renoux, M. de Volliers, *Code constitutionnel...*, op. cit., s. 525.

¹³⁹ Zgodnie z art. 122 regulaminu Zgromadzenia Narodowego oraz art. 67 regulaminu Senatu w trakcie procedury ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy, którego przedmiot mieści się w zakresie określonym w art. 11 ust. 1 konstytucji, może być przedstawiony wniosek o poddanie takiego projektu pod referendum (art. 122 ust. 1 rZN precyzuje, iż w sprawie takiego projektu ustawy może być przedłożony tylko jeden wniosek). Wniosek taki, jeśli jest inicjowany przez Zgromadzenie Narodowe, wymaga poparcia co najmniej jednej dziesiątej jego członków, a jeśli przez Senat – co najmniej trzydziestu senatorów; nie może być obwarowany żadnymi warunkami ani zastrzeżeniami ani zawierać poprawek wobec projektu rządowego (art. 122 ust. 2 rZN, art. 67 ust. 1 rSn). Regulamin ZN precyzuje ponadto, że wniosek taki podlega natychmiastowemu rozpatrzeniu przed rozpoczęciem ogólnej debaty w sprawie projektu, a jeśli debata taka została już rozpoczęta, rozpatrzenie wniosku następuje natychmiast po złożeniu wniosku. W dyskusji nad wnioskiem może wziąć udział tylko jeden z wnioskodawców, a jego wypowiedź nie może przekroczyć 30 minut; ponadto udział biorą – rząd oraz przewodniczący lub sprawozdawca komisji rozpatrującej projekt, po jednym przedstawicielu grup parlamentarnych (art. 122 ust. 2 i 3 rZN). Przyjęcie wniosku w każdej izbie przerywa rozpatrywanie projektu i skutkuje przekazaniem go do drugiej izby (art. 122 ust. 5 rZN mówi o przekazaniu natychmiastowym, art. 68 ust. 2 rSn mówi wprost, iż wniosek przekazywany jest *sans délai*, czyli bezzwłocznie); izba ta powinna ustosunkować się do wniosku w terminie trzydziestu dni od jego uzyskania (art. 123 ust. 2 rZN i art. 68 ust. 3 rSn). Jeśli izba, do której został przesłany wniosek w sprawie referendum, nie przyjmie tego wniosku w wymaganym terminie, prace legislacyjne w izbie podlegają kontynuacji na tym etapie procedury, na którym zostały przerwane. Wskazane terminy podlegają zawieszeniu w sytuacji pomiędzy sesjami parlamentu bądź w sytuacji, w której wpisanie wniosku do porządku dziennego podlega utrudnieniu w związku z przysługującym rządowi prawem ustalania priorytetowego porządku dziennego (art. 122 ust. 7 i art. 123 ust. 2 rZN oraz art. 68 ust. 4 rSn). W myśl bardziej precyzyjnych regulacji rZN odrzucenie wniosku Senatu przez Zgromadzenie Narodowe powoduje nie tylko powrót do procedury rozpatrywania projektu na etapie jej przerwania, ale zamyka ponadto możliwość przedłożenia Zgromadzeniu Narodowemu innego wniosku w tej samej sprawie (art. 123 ust. 4). Regulamin ZN rozstrzyga ponadto, iż w sytuacji podjęcia przez prezydenta decyzji na wniosek rządu o poddaniu projektu ustawy pod referendum, prace ustawodawcze ulegają natychmiastowemu przerwaniu (art. 124 rZN).

Zgromadzeniu Narodowemu rozpatrzenie sprawy także pod kątem odpowiedzialności politycznej egzekutywy, co ma istotne znaczenie biorąc pod uwagę, iż zarządzenie referendum należy do prerogatyw prezydenckich¹⁴⁰. Debata sprzyja bowiem podejmowaniu decyzji o ewentualnym przedłożeniu rządowi wniosku o wotum nieufności, czego najlepszym przykładem były wydarzenia z 1962 r., o których będzie mowa w dalszej części.

1.3. Inicjatywa referendalna na gruncie art. 11 ust. 3

Jak wzmiankowano, instytucja referendum ustawodawczego uległa istotnej modyfikacji w drodze nowelizacji art. 11 konstytucji przeprowadzonej w 2008 r. Warto wspomnieć, że próby zmiany tej instytucji podejmowane były w latach wcześniejszych. Monopol, jaki w sprawie zarządzenia referendum przysługiwał głowie państwa, sprawiał bowiem, że w efekcie naród wypowiedział się nie tylko na temat przedstawiony pod głosowanie, ale ponadto wobec osoby, inicjującej proces referendalny¹⁴¹. Nowe rozwiązanie, jakie znalazło się w raporcie Ballardura w 2008 r. nawiązało do propozycji przedstawionej w raporcie komitetu Vedela w 1993 r.¹⁴²

Specyfika nowego unormowania zawartego w ust. 3 art. 11 konstytucji polega na umożliwieniu poddania pod referendum propozycji ustawy będącej inicjatywą ustawodawczą grupy co najmniej jednej piątej członków

¹⁴⁰ Konstytucja ani regulaminy izb, nie rozstrzygają wprost, w którym momencie rząd powinien przedstawić izbom deklarację, o której mowa w art. 11 ust. 2. Możliwe są zatem dwie interpretacje. Pierwsza, zgodnie z którą rząd przedstawia izbom swoje stanowisko (zamiar) przedłożenia projektu ustawy prezydentowi w celu zarządzenia referendum, czyli jeszcze przed podjęciem przez prezydenta decyzji w tej sprawie; druga, w myśl której debata w izbach parlamentu odbywa się już po podjęciu decyzji przez szefa państwa (w tym duchu art. 39 ust. 2 bis. rSN). Wydaje się, że debata dotycząca deklaracji rządu w sprawie poddania projektu ustawy pod referendum, umożliwiła parlamentarzystom przedstawienie swojego stanowiska, sprzeciwu, czy oceny konstytucyjności oraz oceny szans powodzenia referendum (tak. T. Renoux, M. de Villiers, *Code constitutionnel...*, op. cit., s. 525; inaczej P. Pactet, F. Melin-Soucramanien, *Droit constitutionnel...*, op. cit., s. 399; ich zdaniem za ścisłym rozumieniem charakteru debaty, ograniczającej się jedynie do decyzji o referendum a nie kwestii proponowanych w ustawie rozwiązań, przemawia konstytucyjne unormowanie; zaznaczają jednak, że w praktyce jest ono trudne do zrealizowania).

¹⁴¹ Zob. G. Carcassonne, M. Guillaume, *La Constitution...*, op. cit., s. 100.

¹⁴² Rozwiązanie zawarte w art. 11 ust. 3 nie wynikało jednak z rządowego projektu zmiany konstytucji, lecz zostało przyjęte w drodze parlamentarnej poprawki zgłoszonej w Zgromadzeniu Narodowym, a doprecyzowanej na etapie prac senackich.

parlamentu, wspartej przez jedną dziesiątą wyborców zapisanych na listach wyborczych¹⁴³. Nowa regulacja konstytucyjna znalazła rozwinięcie w dwóch ustawach z 6 grudnia 2013 r. dotyczących stosowania art. 11 konstytucji: ustawie organicznej nr 2013-1114, w której doprecyzowano warunki i zasady wnoszenia inicjatywy, kontrolę ich przestrzegania, terminy oraz skutki z nich wynikające¹⁴⁴ oraz ustawie nr 2013-1116 precyzującej regulację odnoszące się do tej materii w innych przepisach ustawowych (kodeksie wyborczym oraz ordonansie nr 58-1100 z 17 listopada 1958 r. dotyczącym funkcjonowania izb parlamentu)¹⁴⁵.

Zgodnie z art. 11 ust. 3 inicjatywa grupy co najmniej jednej piątej parlamentarzystów (co stanowi 185 na 925 członków obu izb) przybiera postać propozycji ustawy, którą wnosi się do biura Zgromadzenia Narodowego lub Senatu. Przewodniczący właściwej izby przekazuje propozycję do rozpatrzenia Radzie Konstytucyjnej, by dokonała kontroli propozycji pod względem formalnym oraz materialnym¹⁴⁶. Decyzja Rady Konstytucyjnej rozpoczyna

¹⁴³ Zob. S. Diémert, *Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la Constitution*, RFDC 2009, nr 77, s. 55. Nie wchodząc w spory terminologiczne dotyczące określenia instytucji referendum na gruncie art. 11 ust. 3, a biorąc pod uwagę, że inicjatywa w tej materii przysługuje parlamentarzystom popartym przez określoną grupę elektoratu, za najwłaściwsze wydaje się przyjęcie określenia „*référendum d'initiative partagée*” (referendum z inicjatywy podzielonej (wspólnej)). Można spotkać także: „*référendum d'initiative parlementaire*” (referendum z inicjatywy parlamentarnej) dla uwypuklenia roli parlamentu oraz „*référendum d'initiative populaire*” (referendum z inicjatywy ludowej), by podkreślić udział obywateli; jak zobaczymy, to ostatnie określenie wydaje się najmniej trafne).

¹⁴⁴ *Loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution*, JORF z 7 grudnia 2013, s. 19937. Ustawa została poddana ocenie Rady Konstytucyjnej (w myśl art. 61 ust. 1 konstytucji ustawy organiczne podlegają obligatoryjnej kontroli konstytucyjności), która 5 grudnia 2013 r. wydała decyzję w sprawie jej zgodności z konstytucją (2013-681 DC). W doktrynie można spotkać twierdzenie, iż ustawa a następnie decyzja Rady Konstytucyjnej stanowi racjonalne tłumaczenie koślawej normy konstytucyjnej. Kalendarium uszczegółowienia procedury wskazuje, że nie było woli politycznej, by proces ten przebiegł sprawnie i zakończył się szybko: wrzesień 2010 – wniesienie projektu ustawy organicznej; styczeń 2012 – pierwsze czytanie; 5 grudnia 2013 – decyzja Rady Konstytucyjnej (2013-681 DC); 6 grudnia 2013 – publikacja ustawy organicznej; 1 stycznia 2015 – wejście ustawy w życie (czyli po ponad pięciu latach od nowelizacji art. 11 konstytucji!), które zgodnie z jej art. 10 nastąpiło pierwszego dnia trzynastego miesiąca od jej opublikowania. Zob. F. Potier, *Le référendum d'initiative populaire. L'application de l'article 11 de la Constitution, issu de la révision du 23 juillet 2008, enfin rendue possible par la loi et la loi organique du 6 décembre 2013*, JCP/La Semaine juridique. Administratif. 26 maja 2014, nr 21, s. 18.

¹⁴⁵ *Loi n° 2013-1116 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution*, JORF z 7 grudnia 2013, s. 19939.

¹⁴⁶ Na ten temat zob. także rozdział VI pkt B. 2.

dziewięciomiesięczny okres przewidziany na zbieranie podpisów poparcia pod propozycją ustawy¹⁴⁷. Poparcie propozycji przez wymaganą konstytucyjnie grupę wyborców umożliwia przeprowadzenie parlamentarnych prac nad propozycją ustawy¹⁴⁸. Konstytucja wprowadziła w tym przedmiocie bardzo istotne uwarunkowanie, uzależniając poddanie propozycji ustawy pod referendum od braku jej rozpatrzenia w określonym czasie przez obie izby. Ustawa organiczna doprecyzowała ten okres na sześć miesięcy od publikacji w oficjalnym organie publikacyjnym decyzji Rady Konstytucyjnej stwierdzającej wymaganą liczbę podpisów wyborców popierających propozycję ustawy (art. 9 ust. 1 u.o. w związku z art. 11 ust. 5 konstytucji; okres ten podlega zawieszeniu pomiędzy sesjami zwyczajnymi). Dookreśliła ponadto, iż chodzi o rozpatrzenie co najmniej raz przez obie izby. Jeśli na skutek wskazanych okoliczności (braku rozpatrzenia przez izby) propozycja ustawy zostanie poddana pod referendum, podlega uprzedniej ocenie konstytucyjności przez Radę Konstytucyjną (znowelizowany art. 61 ust. 1 konstytucji).

Na bazie nowych konstytucyjnych rozwiązań, uszczegółowionych w ustawie organicznej, możliwe są zatem różne scenariusze postępowania z propozycją ustawy, nie zawsze prowadzące do uruchomienia procedury przyjęcia jej w referendum. Propozycja ustawodawcza złożona zgodnie z wymogami art. 11 ust. 3 może bowiem zostać uchwalona w parlamencie; może także – po rozpatrzeniu choćby jednokrotnym w obu izbach¹⁴⁹ – upaść na skutek zaprzestania procedowania w izbach, bądź nawet tylko jednej z nich. Jedynie w sytuacji braku jakich-

¹⁴⁷ Jeśli wybory prezydenckie lub wybory parlamentarne są przewidziane w okresie sześciu miesięcy po wydaniu decyzji Rady Konstytucyjnej, okres zbierania podpisów zostaje odroczony (w celu uniknięcia kampanii referendalnej w trakcie trwania kampanii wyborczej) i rozpoczyna się pierwszego dnia drugiego miesiąca następującego po przeprowadzeniu ostatnich przewidzianych wyborów (art. 4 p. III ustawy organicznej); w przypadku rozwiązania Zgromadzenia Narodowego, wakacie na stanowisku prezydenta Republiki lub stwierdzenia przez Radę Konstytucyjną trwałej przeszkody w sprawowaniu tego urzędu przez prezydenta, okres zbierania podpisów jest zawieszony począwszy od publikacji dekretu o zwołaniu wyborców; przerwanie zawieszenia następuje począwszy od pierwszego dnia drugiego miesiąca następującego po przeprowadzonych wyborach (art. 4 p. IV u.o.).

¹⁴⁸ Jedna dziesiąta wyborców wpisanych na listy wyborcze oznacza obecnie ok. 4,7 mln obywateli. Spełnienie tego warunku stwierdza Rada Konstytucyjna (art. 9 ust. 1 u.o.). Proces ustawodawczy w sprawie propozycji ustawy przebiega zgodnie z procedurą właściwą dla innych propozycji ustaw, z tym zastrzeżeniem, że propozycja ustawy poparta przez jedną dziesiątą wyborców nie może być wycofana, co wynika ze wspomnianej decyzji Rady Konstytucyjnej nr 2013-681 DC, która podkreśliła w ten sposób powagę obywatelskiego poparcia dla propozycji ustawy (pkt 33 decyzji).

¹⁴⁹ Ani konstytucja, ani ustawa nie precyzują tego terminu, można przypuszczać, iż chodzi o rozpatrzenie w pierwszym czytaniu. Warto zauważyć, że komitet Vedela proponował,

kolwiek działań ze strony władzy ustawodawczej prezydent poddaje propozycję ustawy pod referendum. O słabości, a nawet dysfunkcjonalności konstytucyjnych rozwiązań przesądza przede wszystkim wymagany wysoki próg obywatelskiego poparcia dla propozycji ustawy oraz możliwość unicestwienia inicjatywy już na wczesnym etapie procedowania. W sytuacji natomiast, w której propozycja ustawy nie zostanie przyjęta przez naród w referendum, żadna nowa propozycja referendum w zakresie tej samej materii nie może być wniesiona przed upływem dwóch lat od przeprowadzonego głosowania (art. 11 ust. 6 konstytucji).

W drodze unormowania zawartego w art. 11 ust. 3–6 stworzono system podzielonej inicjatywy referendalnej: parlamentarno-ludowej (*référéndum d'initiative partagée*), który jakkolwiek włącza obywateli w proces parlamentarnej inicjatywy ustawodawczej w drodze poparcia zmierzającego do poddania propozycji ustawy pod referendum, nie zawsze musi prowadzić do rozstrzygnięcia w sprawie propozycji legislacyjnej w drodze głosowania powszechnego. Obywatele nie pełnią zatem roli inicjatora lecz forum poparcia wniosku organów władzy ustawodawczej, zaś głównym decydem nadal pozostaje parlament¹⁵⁰. Demokracja bezpośrednia ustępuje tym samym demokracji pośredniej, co nie dziwi o tyle, że jednym z podstawowych celów zmian, jakich dokonano w 2008 r., w które wpisano regulację zawartą w art. 11 ust. 3–6, było wzmocnienie władzy ustawodawczej. Pytanie o sens włączenia unormowania dysfunkcjonalnego w swej istocie jest obecne w doktrynie prawa francuskiego, a długość procesu uszczegóławiania regulacji w ustawie organicznej świadczy dobitnie, iż nie było woli politycznej by ten nieco „paczłorkowy” twór uporządkować¹⁵¹. Naturalną

aby przeprowadzenie referendum następowało na skutek braku przyjęcia, nie zaś – jak obecnie – w sytuacji nierozpatrzenia.

¹⁵⁰ W tym kontekście formuluje się opinie, iż pomimo tego, że jednym z założeń nowych rozwiązań było przyznanie nowego prawa obywatelom, w efekcie sprowadza się ono do zwykłego prawa proceduralnego (*simple droit procédural*). Warto podkreślić, że propozycja zmiany art. 11 konstytucji w raporcie Balladura została ujęta w części poświęconej nowym prawom obywatelskim. Patrząc na to zagadnienie z perspektywy umocnienia praw i wolności obywateli wydaje się, że stanowi nieudaną próbę pogodzenia emancypacji parlamentu z rozszerzeniem zakresu demokracji bezpośredniej (zob. raport Balladura, część III pkt A.3). F. Bottini, *La démocratie participative dans la révision de 2008: liberté politique ou simple droit procédural?*, *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif* 2012, nr 3, s. 1187.

¹⁵¹ Zob. także S. Pinon, *Improbable loi organique, impossible Initiative populaire*, *AJDA* 2009, s. 2002; M.O. Peyroux-Sissoko, *Le nouveau référendum de l'article 11 de la Constitution: un big bang démocratique?*, 1^{ere} Journée de la jeune Recherche en droit constitutionnel, Paryż, 24 lutego 2012. G. Carcassonne i M. Guillaume, wyrażając obawy, że ta nowa

konsekwencją takiego stanu prawnego okazuje się niemożność korzystania w praktyce z instytucji, której wprowadzenie miało na celu zwiększenie bezpośredniego udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji. Robert Badinter konstatawał, że „nowa procedura art. 11 stanowi dziwny melanz, który nie bardziej przypomina demokrację bezpośrednią, niż wielbłąd przypomina konia”¹⁵². Nową regulację podaje się jako przykład sposobu zmiany konstytucji, czyniącego wręcz niemożliwe jej stosowanie¹⁵³.

Pytanie, które pojawia się jako naturalna konsekwencja rozważań nad zmianą konstytucji, dotyczy tego, czy tę nową procedurę można rozpatrywać jako alternatywną dla podstawowego trybu zmiany ustawy zasadniczej, analogicznie do stosowania art. 11 w początkowym okresie V Republiki. Powrócimy do tego zagadnienia w dalszej części monografii.

1.4. Promulgacja

Konstytucja przesądza, że ustawy przyjęte w referendum podlegają promulgacji oraz opublikowaniu w terminie piętnastu dni od dnia ogłoszenia wyników głosowania (w art. 11 ust. 7 konstytucji). Uchwalenie oraz wejście w życie ustaw przyjętych we wskazanym trybie następuje zatem z pominięciem organu przedstawicielskiego.

1.5. Kontrola sądowa

Istotne znaczenie dla oceny omawianego zagadnienia ma system sądowej kontroli przebiegu postępowania referendalnego. Ponieważ w ścisły sposób łączy się z kwestią kontroli konstytucyjności ustawy przyjętej w drodze referendum, powrócimy do niego w rozdziale poświęconym kontroli konstytucyjności zmiany ustawy zasadniczej.

Dla potrzeb niniejszego rozdziału kilka kwestii wymaga wzmianki. Po pierwsze, podstawową rolę w tym procesie odgrywa Rada Konstytucyjna, której konstytucja powierza szereg zasadniczych funkcji zawartych w ogól-

instytucja nie będzie stosowana, zastanawiają się, czy w rzeczywistości nie było to zamysłem jej autorów. *La Constitution...*, op. cit., s. 101.

¹⁵² „*la nouvelle procédure de l’art. 11 est un „mélange bizarre”, qui ne rassemble plus à la démocratie directe qu’un chameau ne rassemble à un cheval*”; debata w Senacie 19 czerwca 2008, cyt. za F. Hamon, *La nouvelle procédure de l’article 11: un „vrai faux référendum d’initiative populaire*”, *Les Petites Affiches* 18 grudnia 2008, nr 254, s. 16.

¹⁵³ „*Comment modifier la Constitution pour rendre impossible son application*”. Zob. F. Potier, *Le référendum d’initiative minoritaire...*, op. cit., s. 2159.

nej normie nakładającej na Radę obowiązek czuwania nad prawidłowością przeprowadzania referendum i ogłaszania ich wyników (art. 60 Konstytucji), rozwiniętej w ustawie organicznej z 7 listopada 1958 r. nr 58-1067 (art. 46–51). Po drugie, zakres funkcji kontrolnych Rady Konstytucyjnej uległ znacznemu rozszerzeniu w związku z wprowadzeniem instytucji referendum z inicjatywy parlamentarno-ludowej, o której wspomniano powyżej. Po trzecie, decyzja prezydenta w sprawie poddania projektu ustawy pod referendum w trybie art. 11 ust. 1 nie podlega kontrasygnacie ani kontroli sądowej, a opinie Rady Konstytucyjnej wydawane w ramach funkcji konsultacyjnej nie są wiążące¹⁵⁴. Ów swoisty immunitet, jakim dysponuje prezydent w tej dziedzinie plasuje go niejako ponad konstytucją, której naruszenie nie pociąga za sobą żadnej sądowej sankcji¹⁵⁵. Inaczej przedstawia się kwestia oceny aktów dotyczących organizacji referendum, co stanie się przedmiotem uwag w rozdziale V pkt B. 2.

2. Przyczyny rozpatrywania art. 11 jako procedury zmiany konstytucji

2.1. Podstawą dla rozpatrywania tego przepisu w charakterze procedury umożliwiającej nowelizację ustawy zasadniczej stało się dwukrotne wykorzystanie go przez prezydenta de Gaulle'a: 28 października 1962 r. oraz 27 kwietnia 1969 r. Referendum z 1962 r. dotyczyło niezmiernie istotnej ustrojowo kwestii – zmiany zasad wyborów prezydenckich z pośrednich na powszechne i bezpośrednie. Jego wynik (62,3% poparcia) potwierdził sukces de Gaulle'a nie tylko w referendum w 1962 r., ale następnie w 1965 r. w wyborach prezydenckich przeprowadzonych na bazie zmienionych prze-

¹⁵⁴ Decyzja prezydenta w sprawie przeprowadzenia referendum na gruncie art. 11 ust. 1 nie podlega zaskarżeniu ani do Rady Konstytucyjnej, ani do Rady Stanu. Zob. decyzja Rady Konstytucyjnej z 11 czerwca 1981 nr 81-1 ELEC w sprawie *Delmas*; wyroki Rady Stanu z 12 marca 1993, *Union Nationale écologique*; z 26 marca 1993, *Parti des travailleurs*; z 23 maja 1997, *Meyet*. Rada Stanu w wyroku z 11 czerwca 1981 w sprawie *Delmas* uznała, że nie należy do jej kompetencji ocena legalności aktów, które są aktami wstępnymi (*préliminaires*) do czynności wyborczych, co prowadzi w konsekwencji do braku podstaw do wypowiedziania się w sprawie legalności dekretu o zwołaniu wyborców w celu wyboru deputowanych do Zgromadzenia Narodowego i określającego przebieg czynności wyborczych. Kompetencja ta należy bowiem do Rady Konstytucyjnej, która na podstawie art. 59 Konstytucji jest sądem właściwym w sprawach dotyczących wyborów deputowanych do Zgromadzenia Narodowego.

¹⁵⁵ P. Pactet, F. Melin-Soucramanien, *Droit constitutionnel...*, op. cit., s. 401.

pisów, w których de Gaulle ponownie zyskał poparcie narodu (44,64% w I oraz 55,1% w II turze). Niepowodzenie w 1969 r. w referendum w sprawie reformy Senatu (52,4% głosów przeciw) przesądziło z kolei o dalszym losie pierwszego prezydenta V Republiki, który na skutek dezaprobaty dla propozycji swoich reform podał się do dymisji. Sięgnięcie przez de Gaulle'a do art. 11 w celu dokonania nowelizacji konstytucji wywołało żywe dyskusje i kontrowersje zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak prawnej¹⁵⁶.

Nie wchodząc w szczegóły politycznych odniesień do wydarzeń z 1962 r. warto podkreślić, że powodem, dla którego de Gaulle sięgnął po art. 11 w owym trudnym dla Francji czasie (schyłek wojny w Algierii), była pełna świadomość braku parlamentarnego poparcia dla jego propozycji zmiany ustawy zasadniczej (wszak źródłem reformy był bezsprzecznie potępiający stosunek gen. de Gaulle'a do *régime désastreux des partis* – nieszczęsnej wszechwładzy partii politycznych¹⁵⁷). Zarówno bowiem większość deputowanych jak i senatorów (odpowiednio dwie trzecie i dziewięć dziesiątych) była nieprzychylna przedłożonym przez niego rozwiązaniom. De Gaulle zdawał sobie sprawę, że w tej sytuacji złożenie inicjatywy w trybie art. 89, której powodzenie uzależnione jest od akceptacji środowisk mających większość w parlamencie, przesądziłoby o jego fiasku. Jak zauważa Ewa Popławska, de Gaulle wysuwając w 1962 r. propozycję modyfikacji konstytucji liczył się z rozpętaniami walki politycznej. Być może przeczuwał trudności natury prawnej, związane z procedurą przewidzianą w Konstytucji z 1958 r. dla przeprowadzenia jej zmiany¹⁵⁸. Dla uzasadnienia swoich działań de Gaulle

¹⁵⁶ G. Conac stwierdził, że była to najbardziej spektakularna debata polityczno-prawna V Republiki. *Les débats sur le referendum*, Pouvoirs 1996, nr 77, s. 100.

¹⁵⁷ Zob. E. Popławska, *Instytucja prezydenta...*, op. cit., s. 31.

¹⁵⁸ Największym wyzwaniem, jakie de Gaulle rzucił prawnikom i politykom w 1962 r., było poddanie pod referendum w trybie art. 11 jednego z najistotniejszych przepisów konstytucji. Jakkolwiek bowiem już w dwóch pierwszych referendach dotyczących Algierii pojawiały się pytania o ich zgodność z konstytucją, kwestia ta nie była tak oczywista, by stawiać im zarzut niekonstytucyjności. W pierwszym referendum (8 stycznia 1961 r.) problem polegał na tym, że chociaż przesłanką jego przeprowadzenia była kwestia organizacji władz publicznych, sama ustawa była bardzo lakoniczna, a podstawowa materia miała być dopiero uregulowana w aktach szczegółowych. W drugim referendum (8 kwietnia 1962 r.) wątpliwości wiązały się z tym, czy kwestię samostanowienia terytorium mającego odłączyć się od metropolii można zaliczyć do problematyki organizacji władz publicznych. Dużo lepszym rozwiązaniem mogło być poddanie tego problemu pod referendum w trybie art. 53 konstytucji stanowiącego, że wszelkie odstąpienie, zamiana lub przyłączenie określonego obszaru jest nieważne, jeśli zgody nie wyrazi zainteresowana ludność. Odwołanie się do art. 11 miało tę zaletę, że w sprawie wypowiedziała się społeczność całego kraju, a nie tylko mieszkańcy Algierii. Zob. Ł. Jakubiak, *Referendum jako narzędzie...*, op. cit., s. 161.

sięgnął po dwa podstawowe argumenty: pierwszy, znajdujący odzwierciedlenie w treści art. 11 mówiącej o właściwości tego trybu dla projektów ustaw dotyczących organizacji władz publicznych, co bez wątplenia należy do materii regulowanej przepisami konstytucji; drugi, nawiązujący do ducha konstytucyjnego systemu demokratycznego, znajdującego potwierdzenie w art. 3, zgodnie z którym zwierzchnictwo narodowe należy do ludu, który je wykonuje przez swych przedstawicieli oraz w drodze referendum. Generalnie przyjmując wyższość legitymizacji narodowej nad każdą inną, zakładał, że pozytywny osąd narodu rozwiewa wszelkie wątpliwości co do zgodności z konstytucją stosowania art. 11. Założenie to wynikało bowiem z przekonania, iż naród przyjmując tekst, który mógłby być sprzeczny z konstytucją, nie narusza jej, lecz ją tworzy. De Gaulle przeczuwał także, że przedstawiając społeczeństwu w 1962 r. reformę zrozumiałą i atrakcyjną zarazem, w prosty sposób przetnie dyskusję prawną dotyczącą jej istoty. Wiedział bowiem, że naród nie był przygotowany na zrozumienie zawikłanych kwestii teorii konstytucyjnej¹⁵⁹.

Argumentacja de Gaulle'a została uzupełniona przez premiera Pompidou o zasadę równowagi władz (*l'équilibre des pouvoirs*). Stwierdził on bowiem, że możliwość odwołania się prezydenta bezpośrednio do narodu pozostaje w symetrii do ustanowionej w art. 89 możliwości dojścia do skutku zmiany konstytucji z całkowitym pominięciem egzekutywy. Skoro bowiem parlamentarne prawo inicjowania zmiany konstytucji na podstawie art. 89 ust. 2 rodzi skutek w postaci obligatoryjnego zatwierdzenia zmiany w drodze referendum, nie można prezydentowi odmówić prawa zwrócenia się z projektem zmiany konstytucji bezpośrednio do narodu. Odrzucenie tezy o dopuszczalności poddania nowelizacji konstytucji pod referendum w trybie art. 11 mogłoby też przemawiać za całkowitą akceptacją prawa weta Senatu w materii konstytucyjnej, jakie wynika z uregulowań zawartych w art. 89 konstytucji, a to w konsekwencji wiązałoby się z uznaniem wyższości art. 89

W październiku 1962 r. interpretacja art. 11 dokonana przez de Gaulle'a dla wielu parlamentarzystów i konstytucjonalistów była na tyle bulwersująca, że przewodniczący Senatu nie wahał się użyć określenia „forfaiture” (nadużycie, malwersacja), a dawny przewodniczący Comité consultatif Paul Reynaud i były minister stanu Guy Mollet nie ukrywali, że czuli się, jak złapani w pułapkę. Zob. G. Conac, komentarz do art. 11 konstytucji, [w:] *La Constitution...*, op. cit., s. 429.

¹⁵⁹ G. Conac, ibidem, s. 430.

nad art. 11. Zdaniem premiera Pompidou wniosek ten – zważywszy na miejsce wskazanych przepisów w systematyce konstytucji – był bezpodstawny¹⁶⁰.

Zwycięstwo, które odniósł de Gaulle, rzuciło inne światło na reformę, budzącą *in statu nascendi* żywe kontrowersje¹⁶¹.

Stopniowe usankcjonowanie metody zmiany konstytucji w trybie art. 11 możemy rozpatrywać na kilku płaszczyznach. Na płaszczyźnie politycznej uwagę zwraca zdecydowane poparcie, jakiego naród udzielił prezydentowi w referendum w 1962 r. i w konsekwencji przeprowadzenie wyborów prezydenckich w 1965 r. na podstawie zasad ustanowionych w kontrowersyjnym referendum. Wybory nie zostały zbojkotowane, a de Gaulle został wybrany szefem państwa na kolejną kadencję. Społeczne poparcie dla reform de Gaulle'a wyrażone zostało także w odniesieniu do władzy ustawodawczej. Przeprowadzenie zmiany konstytucji w 1962 r. spowodowało wyrażenie przez Zgromadzenie Narodowe wotum nieufności rządowi Pompidou, co doprowadziło do rozwiązania izby przez prezydenta. W efekcie wyborów parlamentarnych, jakie potem nastąpiły, większość w Zgromadzeniu Naro-

¹⁶⁰ G. Pompidou stwierdził, że twórcy konstytucji chcieli, by jej zmiana następowała albo bez konieczności przeprowadzenia referendum – gdy istnieje porozumienie pomiędzy egzekutywą i legislatywą, albo – w braku tego porozumienia, gdy inicjatywa pochodzi wyłącznie od legislatywy – w drodze referendum pełniącego funkcję arbitrażową. Legislatywa ma zatem możliwość forsowania zmiany konstytucji wbrew zdaniu egzekutywy, lecz pod warunkiem akceptacji narodu. Umożliwienie zatem egzekutywie inicjowanie zmiany konstytucji w drodze referendum i poza parlamentem w trybie art. 11 nie stanowi naruszenia równowagi władz lecz ją przywraca. J.O.A.N. 5 października 1962. Premier Pompidou konstatawał także, iż uniemożliwienie referendum w materii konstytucyjnej stanowiłoby niemal całkowite zredukowanie art. 11 (*c'était réduire l'article 11 à presque rien*). Zob. G. Conac, *Les débats...*, op. cit., s. 103.

¹⁶¹ Zob. E. Popławska, *Instytucja prezydenta...*, op. cit. Na temat okoliczności wpływających na realizację planu przeprowadzenia reformy w sprawie wyborów w literaturze polskiej zob. także A. Hall, *Naród i państwo w myśli politycznej Charles'a de Gaulle'a*, op. cit., s. 348 i n. Zdaniem autora trudno jest dokładnie stwierdzić, od jak dawna de Gaulle przymierzał się do przeprowadzenia tej reformy. Ideę przeprowadzenia wyborów powszechnych umacniał brak zaufania do notabli i partii politycznych, toteż reforma stanowić miała zwieńczenie konstrukcji ustrojowej, jaką de Gaulle nadał Francji w 1958 r. za bardzo wyraźną aprobatą narodu w drodze przyjęcia konstytucji w referendum. Istotną okolicznością, jaka przyspieszyła inicjatywę generała był zamach zorganizowany i przeprowadzony przez OAS (*Organisation de l'Armée Secrète*, Organizacja Tajnej Armii, której głównym celem było powstrzymanie dekolonizacji imperium Francji) w dniu 22 sierpnia 1962 r. w Petit-Clamart. De Gaulle uznał, że „oburzenie społeczne stwarza mu okazję, by załatwić za jednym razem dwa problemy: przeprowadzić ważną reformę ustrojową, stanowiącą logiczne zwieńczenie ustroju V Republiki, i dać mata umacniającej się w ostatnim okresie opozycji.”

dowym zyskały partie przychylne de Gaulle'owi. Natomiast brak społecznego poparcia dla reform w 1969 r. skłonił de Gaulle'a do dymisji. W omawianym kontekście referendum jawiło się jako wyraz woli prezydenta porozumienia się z narodem ponad organem przedstawicielskim, w związku z czym nosiło wyraźnie widoczne znamiona plebiscytu, w opinii niektórych nawiązujące do wcześniejszych wzorców bonapartystowskich¹⁶². Jego istotą było bowiem nie tylko rozstrzygnięcie konkretnej kwestii, ale także wykazanie, że jednostka pozostająca u władzy, która inicjowała głosowanie, cieszy się szerokim poparciem społecznym. W tym znaczeniu referendum wykorzystywane w charakterze plebiscytu posiadało taki podwójny charakter¹⁶³.

¹⁶² Zob. Ł. Jakubiak, *Referendum jako narzędzie...*, op. cit., s. 165–166. Autor analizuje problematykę w aspekcie korzystania z referendum jako środka egzekwowania odpowiedzialności politycznej. Wskazuje na krytyczną ocenę, z jaką spotkało się we francuskiej doktrynie prawa plebiscytarne wykorzystywanie referendum. Cytowany przez Ł. Jakubiaka (s. 165, przypis 463) J. Cadart (*Les inconvénient et les dangers plébiscitaires du référendum d'initiative présidentielle et gouvernementale en France depuis 1958 et les remèdes désirables*, *Revue Internationale de Droit Comparé* 1976, vol. 28, nr 2, s. 288–289) wskazywał, że plebiscytarne wykorzystywanie referendum stanowi w praktyce „reelekcję bez adwersarza, karykaturę kwestii zaufania bez dialogu i bez możliwości krytyki ze strony ludu, ani wniesienia przez lud poprawki do tekstu, w przeciwieństwie do kwestii zaufania składanej w parlamencie w ustroju parlamentarnym. Plebiscyt jest też zarazem głosowaniem mającym na celu zwiększenie, często w sposób nadmierny, uprawnień jednostki, która go organizuje”. Ukazując niebezpieczeństwa wypaczeń systemu referendalnego ukształtowanego na bazie art. 11 proponuje określone środki zaradcze, jak wprowadzenie kontroli ustaw referendalnych przez Radę Konstytucyjną oraz zapewnienie udziału parlamentu na etapie przedreferendalnym. W drodze reformy z 2008 r. pewne założenia tych propozycji zostały zrealizowane, jednak w ograniczonym zakresie i z bardzo ograniczonymi praktycznymi możliwościami.

¹⁶³ Na podwójny charakter referendum za prezydentury de Gaulle'a wskazywał M. Duverger. We francuskiej terminologii politycznej referendum jest głosowaniem nad określonym tekstem, który wyborcy aprobują lub odrzucają, a plebiscyt jest głosowaniem w sprawie zaufania przyznanego jednostce, która rezygnuje jeśli nie uzyska większości w głosowaniu ludowym. Zob. *Le système...*, op. cit., cyt. za Ł. Jakubiak, ibidem, s. 166. Nie można też pominąć tego aspektu referendum, który wskazuje na jego znaczenie jako substytutu wyborów powszechnych. Trzy referenda inicjowane przez de Gaulle'a, jakie miały miejsce we Francji w pierwszych latach V Republiki przed 1969 r., odbywały się w czasie, gdy prezydent nie pochodził z wyborów powszechnych; zastępowały więc niejako tę funkcję wyborów, która pozwala na polityczną ocenę inicjującego postępowanie referendalne piastuna najwyższej władzy państwowej. Warto zauważyć, że ten podwójny charakter referendum zmienił się z biegiem lat i okoliczności. Nie stanowi już bowiem tak wyraźnego środka wiązania odpowiedzialności głowy państwa z prowadzoną przez nią polityką, czy konkretną sprawą będącą przedmiotem referendum. Stan ten obrazuje referendum z 2005 r., w którym naród wypowiedział się w sprawie Konstytucji dla Europy, a negatywny wynik nie skłonił Chiraca do podjęcia kroków analogicznych do decyzji de

2.2. Na płaszczyźnie prawnej jeszcze do niedawna wydawało się, że dylematy charakteryzujące okres prezydentury de Gaulle'a zdecydowanie osłabły. Potwierdziły to próby reform konstytucyjnych, które w sposób wyraźny miały przesądzić o wyłączeniu art. 11 z zakresu procedur służących zmianom ustawy zasadniczej, a w efekcie – jako nie wymagające interwencji ustrojodawczej – nie znalazły odzwierciedlenia w projektach ustaw konstytucyjnych¹⁶⁴. Nowe światło na to zagadnienie rzuciła reforma z 2008 r. wprowadzająca referendalny tryb przyjmowania ustaw z inicjatywy parlamentarzystów przy wsparciu wyborców. Sposób unormowania tej instytucji w art. 11 ust. 3–6 konstytucji oraz jej uszczegółowienie w ustawie organicznej, o czym była mowa powyżej, sprawiły jednak, iż ewentualność podejmowania w tym trybie prób zmiany ustawy zasadniczej pozostanie raczej w kategorii teoretycznych hipotez. Wydaje się bowiem, że wysoki próg obywatelskiego poparcia wymagany dla propozycji ustaw, regulacje sprzyjające zaprzestaniu prac nad propozycją już na etapie parlamentarnym, a także istotne uprawnienia kontrolne przyznane Radzie Konstytucyjnej, stanowią skuteczną zaporę dla takich inicjatyw.

Ożywienie uśpionej debaty (*le débat somnolent*) nastąpiło ostatnio za sprawą Emmanuela Macrona wybranego na urząd prezydenta Republiki wiosną 2017 r. Po zaskakującym zwycięstwie jego ugrupowania „En Marche” w wyborach do Zgromadzenia Narodowego latem tego samego roku i równie zaskakującym fiasku w jesiennych wyborach do Senatu, perspektywa lansowanych przez prezydenta reform konstytucyjnych uległa zdecydowanemu osłabieniu. Jak bowiem wykazała analiza art. 89, dla zmiany konstytucji w tym trybie niezbędne jest porozumienie obu izb parlamentu wyrażone w drodze uchwalenia ustawy przez izby w jednakowym brzmieniu. Ten nieco nieoczekiwany układ sił na scenie politycznej stał się powodem, dla którego Macron powrócił do idei de Gaulle'a i rozważał zmianę ustawy zasadniczej w trybie art. 11¹⁶⁵.

Gaulle'a z 1969 r. Postawa Chiraca nie pozostawała bez związku z ogólnym sceptycznym nastawieniem społeczeństwa do przedłożonego w referendum zagadnienia i społecznego sceptycyzmu w dziedzinie rozszerzania podstaw integracji europejskiej.

¹⁶⁴ W literaturze brak wyraźnego konstytucyjnego rozgraniczenia materii dwóch przepisów – art. 11 i art. 89 postrzegano raczej negatywnie. Zob. np. M. Fatin-Rouge Stéfanini, *Vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendums en France: entre apparences et réalités*, RFDC 2014, nr 100, s. 907. Autorka twierdziła jednocześnie, że ryzyko wykozystania art. 11 w celu zmiany konstytucji wydaje się odległe i mało prawdopodobne.

¹⁶⁵ Zob. np. B. Legrand, *Révision de la Constitution: Macron osera-t-il le référendum?* <https://www.nouvelobs.com/politique/20170925.OBS5133/revision-de-la-constitution-macron->

Fakt ten wzbudził na nowo dyskusję wokół konstytucyjności praktyki ustrojowej, która jeszcze do niedawna wydawała się odległa i w bieżących warunkach mało prawdopodobna¹⁶⁶.

3. Argumenty w sprawie dopuszczalności stosowania art. 11 dla zmiany konstytucji

Charakterystyczna dla lat sześćdziesiątych praktyka stosowania art. 11 dla zmiany ustawy zasadniczej wywołała żywe kontrowersje nie tylko polityczne, ale także prawne, stawiając po przeciwnych stronach zwolenników¹⁶⁷ oraz przeciwników tej metody¹⁶⁸. Jak wzmiankowano, jeszcze do niedawna wydawało się, że tocząca się wówczas dyskusja straciła na sile i z upływem lat odchodzi do lamusa. Okazało się jednak, iż stanowi ona na tyle trwałą element praktyki konstytucyjnej V Republiki, jaki znalazł odzwierciedlenie w doktrynie prawa konstytucyjnego, że argumenty związane ze specyfiką nowelizacji ustawy zasadniczej w trybie referendum wymagają odświeżenia.

osera-t-il-le-referendum.html; D.R. d'Allonnes, *Réforme constitutionnelle de Macron: le scénario du référendum gagne du terrain*, http://www.lejdd.fr/politique/reforme-constitutionnelle-de-macron-le-scenario-du-referendum-gagne-du-terrain-3551759?utm_source=Newsletter+de+La+Constitution+d%C3%A9cod%C3%A9&utm_campaign=6f9046fe8a-EMAIL_CAMPAIGN_2018_01_22&utm_medium=email&utm_term=0_fb3cb0a1fe6f9046fe8a-32378321#xtor=CS1-4

Trzeba przy tym zauważyć, że powrót do idei de Gaulle'a powracał od czasu do czasu zwłaszcza przy okazji kampanii wyborczych na urząd prezydenta. Zob. S. de Charentenay, *La gauche et la révision de la Constitution: vers une reutilisation de l'article 11 de la Constitution par le chef de l'État?*, Politeia 2007, nr 11, s. 5.

¹⁶⁶ M. Fatin-Rouge Stéfani, *Vingt-cinq ans de débats...*, op. cit., s. 163.

¹⁶⁷ Argumenty prawne rozwinął przede wszystkim P. Lampue, *Le mode d'élection du Président de la République et la procédure de l'article 11*, RDP 1962, p. 931–935.

¹⁶⁸ Zdecydowany sprzeciw wyrazili czołowi przedstawiciele francuskiej doktryny prawa konstytucyjnego: M. Duverger, *Le Monde*, 17 października 1962; tenże, *La carte forcée*, *Le Monde*, 22–23 grudnia 1968; A. Hauriou, *Contre le viol des institutions*, *Le Monde*, 9–10 marca 1969; G. Vedel, *A propos de la réforme du Sénat*, *Le Monde*, 26–27 lipca 1968. Niektórzy twierdzili, że stosowanie art. 11 spowodowało problemy, których rozwiązanie nie było tak oczywiste, jak można było sądzić wcześniej. Np. F. Goguel, *Institutions politiques de la France*, IEP 1967–1968, wyd. z 1969. Na ten temat G. Conac, komentarz do art. 11, [w:] *La Constitution...*, op. cit., s. 431. W literaturze polskiej zob. zwłaszcza Ł. Jakubiak, *Referendum jako narzędzie...*, op. cit., s. 112–119; zob. także A. Jamróz, *Konstytucja V Republiki po 50 latach obowiązywania...*, op. cit., s. 24–26.

3.1. Przesłanki dopuszczalności art. 11 dla zmiany konstytucji miały charakter materialny i proceduralny oraz koncentrowały się na kilku zasadniczych kwestiach. Pierwsza wiązała się z określeniem w art. 11, iż przedmiotem referendum może być „każdy projekt ustawy” (*tout projet de loi*). Podstawowe pytanie dotyczyło tego, czy w zakresie ustaw, o którym mowa w przepisie, poza ustawami zwykłymi oraz organicznymi, czego nie podawano w wątpliwość, mieszczą się także ustawy konstytucyjne. Należy bowiem zauważyć, że podstawowe kwestie związane z przedmiotem oraz uchwalaniem ustaw zwykłych znajdują unormowanie w art. 34 i art. 45, ustaw organicznych w art. 46, zaś ustaw konstytucyjnych – w art. 89 konstytucji¹⁶⁹. Włączenie ustaw konstytucyjnych do zakresu art. 11 opierało się na założeniu, że przepis ten nie odsyła do żadnego ze wskazanych artykułów; żaden ze wskazanych przepisów nie odsyła do art. 11. Skoro zatem ma on stanowić alternatywną metodę uchwalania ustaw, należy przyjąć, że odnosi się do wszystkich rodzajów ustaw, jakie przewiduje Konstytucja z 1958 r.¹⁷⁰ Argumentację tę wzmacniało unormowanie art. 92 konstytucji zawarte w „Przepisach przejściowych”, którego ust. 4 stanowił, że „niniejsza ustawa będzie wykonywana jako Konstytucja Republiki i Wspólnoty”. Skoro zatem samą konstytucję określa się mianem ustawy, to również projekt ustawy konstytucyjnej jako akt prawny, który uchwała się w celu nowelizacji konstytucji, mieści się w zbiorze desygnatów wyrażenia „każdy projekt ustawy”, którym ustrojodawca posługuje się w art. 11 Konstytucji z 1958 r.¹⁷¹

Z powyższego rozumowania wynikała konstatacja, że Konstytucja z 1958 r. przyjęła dwie równoległe drogi (procedury) uchwalania ustaw o zmianie konstytucji – określoną w art. 89, tzw. drogę parlamentarną, w której wiodącą rolę odgrywa organ przedstawicielski, co w sytuacji zde-

¹⁶⁹ Art. 34 w swym pierwotnym brzmieniu stanowił w ust. 1, że ustawy uchwała parlament; art. 45 zawiera podstawowe zasady postępowania ustawodawczego z projektami ustaw; art. 46 odnosi się do proceduralnych kwestii uchwalania ustaw organicznych, zaś art. 89 – do szczegółowych kwestii związanych z procedurą uchwalania ustaw konstytucyjnych, o czym była mowa we wcześniejszych rozważaniach.

¹⁷⁰ B. Branchet wskazywał np., że negując tezę o właściwości art. 11 dla ustaw konstytucyjnych w oparciu o wniosek, że w treści przepisów art. 11 i art. 89 konstytucji brak jakiegokolwiek wzajemnego odesłania, należałoby przyjąć konsekwentnie, że brak takiego odesłania w przepisach art. 34 oraz 46 implikuje, że art. 11 jest równie niewłaściwy dla uchwalania w referendum ustaw zwykłych oraz organicznych. Unormowanie zawarte w art. 11 byłoby zatem pozbawione sensu. Zob., *La révision...*, op. cit., s. 104.

¹⁷¹ Regulacja ta nawiązywała również do art. 106 Konstytucji z 1946 r., który stanowił, że „Niniejsza Konstytucja (...) będzie wykonywana jako ustawa państwa (*loi de l'État*)”. Zob. Ł. Jakubiak, *Référendum jako narzędzie...*, op. cit., s. 113 wraz z cyt. tam literaturą.

cydowanej większości parlamentarnej daje możliwość dokonywania zmian konstytucji bez wypowiedania się w tej sprawie przez naród w referendum. Regulacja zawarta w art. 11 umożliwia natomiast uchwalanie ustaw konstytucyjnych bezpośrednio przez naród, bez udziału parlamentu. Wniosek ten stanowi zatem konsekwencję zasady wyrażonej w art. 3 konstytucji, zgodnie z którym zwierzchnictwo narodu należy do ludu, sprawującego władzę przez swoich przedstawicieli oraz w drodze referendum¹⁷². I na tej podstawie de Gaulle w 1962 r. zbudował uzasadnienie dla zmiany konstytucji. Ów podwójny sposób wykonywania suwerenności przemawia na rzecz uznania art. 11 za procedurę równoległą (*parallele*), w rozumieniu równorzędnej, a nie jedynie komplementarnej wobec procedury określonej w art. 89¹⁷³. Skoro zatem art. 3 konstytucji wskazuje *explicite* na sposób wykonywania suwerenności przez naród w drodze referendum, dopuszcza tym samym możliwość zmiany jej przepisów w tym trybie¹⁷⁴. Uznanie bowiem wyłączności art. 89 dla zmiany ustawy zasadniczej prowadziłoby do akceptacji poglądu,

¹⁷² B. Branchet wskazuje, że paralelizm procedur właściwych dla zmiany konstytucji znajduje swoje uzasadnienie także poprzez odwołanie do koncepcji J. Barthélémy'ego oraz J.J. Rousseau. Dla pierwszego ów paralelizm wynika z ogólnej zasady, na mocy której podmiot właściwy do uchwalenia konstytucji jest równie właściwy do jej zmiany a nawet unicestwienia. Według drugiego z myślicieli, byłoby sprzeczne z istotą społeczeństwa nakładać na siebie ustawy, których nie można byłoby zmieniać. Nie jest jednak sprzeczne z tą naturą, by zmiana czy uchylenie ustawy następowało z taką samą powagą, z jaką została ona przyjęta (J.J. Rousseau „Uwagi na temat rządu polskiego”). *La révision...*, op. cit., s. 106.

¹⁷³ O komplementarności procedury zawartej w art. 11 konstytucji można byłoby mówić przy założeniu, iż przepis ten należy do najważniejszych środków, jakie konstytucja przyznaje prezydentowi w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania władz publicznych w ramach wyznaczonej głowie państwa w art. 5 konstytucji misji czuwania nad przestrzeganiem konstytucji, polegającym na arbitrażu ludowym (*l'arbitrage populaire*). Arbitraż ten nie polega jednak na zastąpieniu procedury przewidzianej dla zmiany konstytucji w art. 89, lecz wyłącznie w ramach podjętego już w tym trybie procesu zmiany, w celu przełamania, odblokowania (*débloquer*) paraliżu powstałego na skutek postawy parlamentu niewładnego podjąć decyzji przyjęcia ustawy o zmianie konstytucji w jednakowym brzmieniu. Chodzi zatem o przełamanie tzw. drugiej – parlamentarnej fazy procedury zmiany konstytucji, o jakiej mowa w art. 89. W tym znaczeniu procedura przewidziana w art. 11 nie stanowi odrębnej, autonomicznej procedury zmiany konstytucji, lecz stanowi wyłącznie środek umożliwiający narodowi zastąpienie parlamentarnej fazy procedury przewidzianej w art. 89 w sytuacji paraliżu (blokady) procesu przez organ przedstawicielski. Zob. B. Branchet, *La révision...*, op. cit., s. 118–121.

¹⁷⁴ Zob. Le Mong Nguyen, *La Constitution de la V^e République. De Charles de Gaulle à François Mitterrand*, Paris 1989, s. 352; J. Waline, *Les révisions de la Constitution de 1958*, [w:] *Mélanges Philippe Ardant...*, op. cit., s. 243.

że pierwotna władza konstytucyjna (władza narodu) zanika od momentu przyjęcia konstytucji na rzecz władzy konstytucyjnej instytucjonalnej¹⁷⁵.

Za dopuszczalnością stosowania art. 11 dla zmiany konstytucji miało też przemawiać użyte w przepisie dookreślenie materii ustaw referendalnych odnoszącej się do „organizacji władz publicznych”¹⁷⁶. Szeroki zakres tego sformułowania pozwala na uznanie, że „władze publiczne”, o których mowa w art. 11, to także „władze konstytucyjne”¹⁷⁷. Jak zauważa Ł. Jakubiak, u podstaw takiej argumentacji leżało zatem założenie, że ustawa odnosząca się do organizacji władz publicznych jest niejako z definicji ustawą konstytucyjną. Oznaczało to, że ustawy konstytucyjne miały być wyróżniane jedynie z zastosowaniem kryterium materialnego, z całkowitym pominięciem aspektu formalnego, jaki wyznacza procedura ich przyjęcia, określona w art. 89¹⁷⁸.

3.2. Dla przeciwników praktyki stosowania art. 11 dla zmiany konstytucji podstawą uznania jej niekonstytucyjności było wynikające z systematyki konstytucji przekonanie o wyłączności art. 89 dla zmiany ustawy zasadniczej, zawartego w specjalnym rozdziale zatytułowanym „O zmianie”, stanowiącego jedyny i podstawowy zarazem przepis definiujący procedurę nowelizacji konstytucji. W kontekście tego szczególnego unormowania, niedopuszczalne było przyjęcie założenia, iż artykuł 11 miałby neutralizować postanowienia art. 89. Na potwierdzenie tej tezy przemawiała regulacja zawarta w art. 85 (przepis już nieobowiązujący), który przewidywał *expressis verbis* wyłączenie stosowania art. 89 w przypadku procedury zmiany przepisów „O Wspólnocie” (wówczas rozdział XIII). Twierdzono zatem, iż gdyby intencją ustrojodawcy było umożliwienie dokonania zmiany konstytucji w trybie art. 11, posłużyłby się w tym przepisie analogicznym odesłaniem. Za niedopuszczalnością stosowania art. 11 dla zmiany konstytucji przemawiała też wykładnia

¹⁷⁵ Zob. D.G. Lavroff, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, Paris 1997, s. 121, cyt. za A. Jamróz, *Konstytucja V Republiki...*, op. cit., s. 25.

¹⁷⁶ Tezę tę wzmacnia fakt, że jedna z ustaw konstytucyjnych z 1875 r. nosiła właśnie taki tytuł.

¹⁷⁷ Zob. M. Prélôt, J. Boulois, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1984, s. 618–619, cyt. za A. Jamróz, *Konstytucja V Republiki...*, op. cit., s. 25.

¹⁷⁸ Zob. Ł. Jakubiak, *Referendum jako narzędzie...*, op. cit., s. 113. Autor przytacza w tym kontekście także pogląd F. Hamona i M. Tropera, którzy wskazują, że przepisów dotyczących organizacji władz publicznych nie trzeba przyjmować obligatoryjnie w formie aktów prawnych o randze konstytucyjnej, lecz można im nadać status ustaw zwykłych. Zdaniem wymienionych autorów, ustrojodawca z 1958 r. zdecydował, że – inaczej niż w III Republice – projekt ustawy dotyczącej organizacji władz publicznych w V Republice oznaczać będzie projekt ustawy zwykłej (F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris 2005, s. 521).

językowa przepisów art. 11 i art. 89, w których posłużono się odmienną terminologią. W art. 11 użyto sformułowania „*tout projet de loi*” (każdy projekt ustawy), różnego od zamieszczonego w art. 89 terminu „*le projet ou la proposition de révision*” (projekt lub propozycja rewizji-nowelizacji)¹⁷⁹.

Wzmocnieniem wyrażonego w doktrynie sprzeciwu wobec zastosowania art. 11 dla zmiany ustawy zasadniczej było stanowisko, jakie zajęła Rada Stanu, która dwukrotnie wyraziła negatywne opinie w sprawie projektów ustaw przedłożonych Radzie przez rząd do zaopiniowania w 1962 i 1969 r. Opierały się one na przekonaniu o wyłączności art. 89 do przeprowadzania zmian konstytucji¹⁸⁰. Wiele lat później, w 1998 r. w wyroku *Sarran*, przy okazji rozstrzygnięcia kwestii relacji pomiędzy prawem międzynarodowym a konstytucją, Rada Stanu wskazała *obiter dicta* na odrębność dwóch rodzajów referendum – dotyczącego materii ustawowej przeprowadzanego na podstawie art. 11 oraz materii konstytucyjnej, odbywającego się na bazie art. 89¹⁸¹. Podobnie negatywnie wobec projektu ustawy w sprawie powszech-

¹⁷⁹ W literaturze wskazywano także na inne, mniej przekonujące argumenty, odmawiające uznawania art. 11 w kategorii procedury zmiany konstytucji. B. Branchet zwraca uwagę na jeszcze jeden aspekt wynikający z wykładni językowej przepisów konstytucyjnych. W art. 16 konstytucji użyto bowiem stwierdzenia „*pouvoirs publics constitutionnels*”, co może prowadzić do wniosku, iż w systemie prawa francuskiego mamy do czynienia z władzami publicznymi w ramach konstytucji i poza nią. Idąc tym tropem, w art. 11 pojęcie „*pouvoirs publics*” obejmuje swym zakresem te władze, które nie znajdują odzwierciedlenia w przepisach konstytucji, co przesądza o stosowaniu art. 11 wyłącznie w odniesieniu do ustaw zwykłych. Autor wskazuje ponadto, że o niedopuszczalności stosowania art. 11 dla zmiany konstytucji mogłoby również świadczyć uregulowanie odnoszące się do ratyfikacji traktatów. Art. 11 pozwala bowiem na uchwalanie w tym trybie ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację lub zatwierdzenie traktatów, które nie są sprzeczne z konstytucją. Uznanie zatem, że traktaty sprzeczne z konstytucją wymagają – dla ich ratyfikacji – uprzedniej zmiany konstytucji prowadzi do wniosku, że nie można w trybie art. 11 konstytucji zmieniać. *La révision...*, op. cit., s. 111–113.

¹⁸⁰ Opinia negatywna z dnia 1 października 1962 r. oraz opinia negatywna z dnia 3 marca 1969 r. Zob. S. Leroyer, *L'apport du Conseil d'État au droit constitutionnel de la V^e République*, Paris 2011, s. 387. Autor zauważa, że chociaż podstawowy argument Rady Stanu przeciwko praktyce zmiany konstytucji w 1962 r. dotyczył aspektu proceduralnego, Rada Stanu wypowiedziała się też na temat meritum zmiany, stwierdzając, że zmiana zasad wyboru prezydenta nie stanowi wyłącznie retuszu dotychczasowych reguł, lecz ingeruje w konstytucyjnie określone materie funkcjonowania instytucji V Republiki.

¹⁸¹ Istotą tego orzeczenia było stwierdzenie, iż wynikająca z art. 55 konstytucji supremacja prawa międzynarodowego nad ustawami nie ma zastosowania do norm konstytucyjnych. Zob. orzeczenie z dnia 30 października 1998, *M. Sarran et M. Levacher et autres*, RFDA 1998, s. 1081. Komentarz E. Aubin, *La neutralisation constitutionnelle de l'exception d'inconventionnalité ou la fin d'un malaise dans la Constitution*, Dalloz 2000, nr 7, s. 153–156;

nych wyborów prezydenckich wypowiedziała się w 1962 r. Rada Konstytucyjna, wykonująca w ramach art. 60 konstytucji swe funkcje konsultacyjne w zakresie referendum¹⁸². Rozpatrując następnie wnioski o zbadanie zgodności z konstytucją ustawy przyjętej w referendum 28 października 1962 r. uchyliła się jednak od odpowiedzi, uznając brak swojej kompetencji do kontroli konstytucyjności tego rodzaju ustaw¹⁸³.

3.3. Ocena dopuszczalności zmiany konstytucji w trybie art. 11, jaka nastąpiła na skutek przyjęcia w referendum ustawy odnoszącej się do wyborów powszechnych i bezpośrednich w 1962 r., a następnie odrzucenia ustawy w sprawie reformy Senatu w 1969 r., uwiarydociła szereg różnorodnych zagadnień związanych z miejscem oraz znaczeniem ustawy referendalnej zmieniającej konstytucję. Poza wspomnianymi powyżej, warto jeszcze zwrócić uwagę na kilka zasadniczych kwestii, jakie podniósł w swych rozważaniach Gérard Conac¹⁸⁴. Nawiązując do koncepcji Michela Tropera na temat prezydenckiego monopolu interpretacji art. 11, zwłaszcza w kontekście zakresu pojęcia „organizacja władz publicznych”¹⁸⁵, autor wskazał, że konstytucja pozostawiła prezydentowi wybór odnośnie procedowania w sprawie zmiany konstytucji. Prezydent ma zatem nie tyle prawo, co możliwość bezpośredniej konsultacji z narodem w sprawie projektu zmiany ustawy zasadniczej. System konstytucyjny, choć ogranicza pole działania organów władzy, pozostawia im jednak określony prawem wybór¹⁸⁶. Conac zauważa jednak, że wykładnia

B. Mathieu, M. Verpeaux, *A propos de l'arrêt du Conseil d'État du 30 octobre 1998, Sarran et autres: le point de vue du constitutionnaliste*, RFDA styczeń–luty 1999, s. 67 i n.

¹⁸² Opinia przez długi czas nie była publikowana. Wspominał o niej L. Noël, pierwszy przewodniczący Rady Konstytucyjnej, *De Gaulle et les débuts de la V République 1958–1965*, Plon 1976, s. 223. Treść opinii oraz dyskusję poprzedzającą jej wydanie zob. B. Mathieu, J.P. Machelon, F. Melin-Soucramanien, D. Rousseau, X. Philippe, *Les grandes délibérations du Conseil constitutionnel*, Paris 2014, p. 8.

¹⁸³ Decyzja nr 62-20 DC z 6 listopada 1962 r. będzie przedmiotem rozważań w rozdziale V niniejszej monografii.

¹⁸⁴ Zob. G. Conac, komentarz do art. 11, [w:] *La Constitution...*, op. cit., s. 434–436.

¹⁸⁵ Zob. M. Troper, *La Constitution et ses représentations sous la V République*, Pouvoirs 1978, nr 4, s. 72; tenże, *La possibilité d'un referendum constitutionnel*, L'Hétairie, *Quelle voie pour la réforme constitutionnelle*, Livret nr 5, 12 grudnia 2017, s. 16.

¹⁸⁶ Do koncepcji tej zbliżone są także poglądy D.G. Lavroffa, który skorzystanie przez prezydenta z art. 11 w celu przeprowadzenia zmiany konstytucji tłumaczy dopuszczalnością takiej prezydenckiej interpretacji zawartą we własnym akcie kompetencyjnym prezydenta, a nie normie powszechnej wynikającej z art. 11. Procedura z art. 11 jest wyrazem władzy konstytuującej, którą naród, po przyjęciu konstytucji i procedur jej zmiany, nadal posiada. Zob. D.G. Lavroff, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, Paris 1997, s. 121–122.

dokonywana przez prezydenta nie jest jedyną możliwą, jaką dopuszcza Konstytucja z 1958 r., albowiem istotne miejsce w tym procesie zajmuje także organ przedstawicielski – Zgromadzenie Narodowe, co potwierdził wyrażając wotum nieufności dla rządu jako sprzeciw wobec działań egzekutywy. W 1962 r. przeważała wykładnia nadana art. 11 przez prezydenta, albowiem naród – *arbitre suprême* – wypowiedział się afirmatywnie najpierw w referendum, a następnie w wyborach do Zgromadzenia Narodowego, w którym większość zyskały ugrupowania przychylne de Gaulle'owi. W tym kontekście problem ma jednak zabarwienie głównie polityczne. Prezydent dokonując swoistej wykładni konstytucji, czyni to biorąc pod uwagę ryzyko związane z niekorzystnym wynikiem referendum. Zdaniem G. Conaca, M. Troper nie docenił jednak roli argumentacji prawnej w walce politycznej we Francji i jej wpływu na opinię publiczną. Za każdym bowiem razem, kiedy pojawia się kwestia referendum, powraca pytanie o legalność jego przeprowadzenia, a odpowiedzi udzielają na nie poszczególni aktorzy sceny politycznej w zależności od obranej przez nich strategii działania.

Inna koncepcja opiera się na uznaniu tzw. interpretacji ludowej (*l'interprétation populaire*) art. 11, która mówi o wyższości ludu jako najwyższego interpretatora konstytucji (*l'interprète suprême*). Trudno nie zgodzić się z Conac'iem, dla którego słabość tej teorii polega na tym, że w 1962 r. naród nie wypowiadał się na temat konstytucyjności procedury, gdyż nie były mu znane zawiłości prawne związane z tym procesem. Udzielał bowiem odpowiedzi w sprawie konkretnej reformy dotyczącej powszechnych i bezpośrednich wyborów na urząd prezydenta.

Kolejna teza przytoczona przez Conaca, tzw. legalizacji przez władzę pierwotną (*la validation par le pouvoir originaire*), zasadza się na założeniu, że nawet w sytuacji, w której uzna się niewłaściwość procedury dokonania zmiany konstytucji w drodze referendum, wyjątkowo można przyjąć, że naród (lud – elektorat) procedujący w charakterze władzy ustrojodawczej pierwotnej, swoim werdyktem zalegalizował powstałą nieregularność. Trzeba przy tym zauważyć, że dokonał tego w sposób jednostkowy, bez rozstrzygnięcia kwestii na przyszłość¹⁸⁷.

Cyt. za A. Jamróz, *Konstytucja V Republiki...*, op. cit., s. 25. Z kolei autorzy podręcznika pod red. L. Favoreu, *Droit constitutionnel*, Paris 1999, s. 715 uznają, że przyznanie prezydentowi, szefowi państwa i strażnikowi konstytucji suwerennej władzy jej interpretacji i modyfikowania według swego uznania, byłoby nie do pogodzenia z państwem prawnym.

¹⁸⁷ Nie jest to jednak jednoznaczne podejście do istoty władzy ustrojodawczej, o jakiej mowa w omawianym przykładzie. Jeśli bowiem uznamy, że lud-suweren pełni rolę władzy ustro-

Gérard Conac odwołał się także do koncepcji Maurice'a Hauriou, który sięgając do praktyki dekretów-ustaw znanej z okresu III i IV Republik, wskazywał, iż chociaż była sprzeczna z literą ustaw konstytucyjnych z 1875 r. oraz Konstytucją z 1946 r., cieszyła się akceptacją władz – stanowiącego je rządu przy wyraźnej aprobacie parlamentu. Argumentacja ta sprzyjała zatem wytlumaczeniu praktyki, nawet sprzecznej z konstytucją, o ile wynikała ona z aprobaty zarówno egzekutywy jak legislatywy. Hauriou konstatował, że w przypadku referendum z 1962 i 1969 r. zgody takiej nie było. Conac zauważa jednak, że w odniesieniu do wydarzeń z 1962 r. można jednak bronić tezy, że nowo wybrane Zgromadzenie Narodowe udzieliło aprobaty dla poczynań prezydenta i rządu niejako *a posteriori*, gdyż nie wystąpiło z propozycją zmiany przepisów wprowadzonych do konstytucji w trybie referendum. Ponadto, inni aktorzy sceny politycznej w latach późniejszych nie sprzeciwili się praktyce stosowania zmienionych w 1962 r. przepisów.

Do najistotniejszych problemów podniesionych w dyskusji dotyczącej dokonywania zmiany ustawy zasadniczej w trybie art. 11 należało natomiast przyznanie wskazanej praktyce referendalnej znaczenia zwyczaju konstytucyjnego. Pogląd ten korzystał z siły autorytetu jego autora – Georges'a Vedela, który wyraził myśl, że powtarzalność oraz szeroka akceptacja procesu zmiany konstytucji w trybie art. 11 stanowiła przesłanki uznania, iż doszło do powstania nowej zwyczajowej reguły konstytucyjnej¹⁸⁸. Powtarzalność wiązała się w tym wypadku nie tylko z faktem dwukrotnego przeprowadzenia referendum, ale ponadto z pozytywnym wynikiem głosowania w 1962 r., wyborami do Zgromadzenia Narodowego, jakie miały miejsce zaraz po nim, a przyniosły zwycięstwo zwolennikom de Gaulle'a, a także wyborami prezydenckimi w 1965 r., w których wybrano de Gaulle'a na prezydenta zgodnie z nowymi zasadami wprowadzonymi do konstytucji w dro-

jodawczej pierwotnej tylko wówczas, kiedy przyjmuje tekst konstytucji w jej pierwotnym brzmieniu (w referendum 1958 r.), to idąc tym tokiem rozumowania można założyć, że decyduje się na wykonywanie tej suwerenności w formach przewidzianych w tekście konstytucji. Zob. F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris 2014, s. 439. W tym rozumieniu, lud dokonujący zmiany konstytucji w trybie art. 11 nie działa jako władza ustrojodawcza pierwotna lecz wtórna. Na temat *validation de l'interprétation présidentielle par les citoyens* zob. także G. Berlia, *Le problème de la constitutionnalité du référendum du 28 octobre 1962*, RDP 1962, s. 943; P. Jan, *Le Président de la République au centre du pouvoir*, Paris 2011, s. 54.

¹⁸⁸ Zob. G. Vedel, *A propos de la réforme du Sénat*, Le Monde 26–27 lipca 1968 r.; *Le droit par la coutume*, Le Monde 22–23 grudnia 1968 r. Poglądy Vedela oraz jego adwersarzy (zwłaszcza M. Duvergera i M. Prélota) przedstawia Ł. Jakubiak, *Referendum jako narzędzie...*, op. cit., s. 115–117.

dze referendum z 1962 r. Zdecydowana akceptacja społeczna udzielona głowie państwa wzmocniła jednocześnie legitymizację urzędu. Na rzecz tezy przeciwnej wobec poglądów Vedela przemawiał fakt, że zmiana konstytucji w trybie art. 11 została dokonana tylko jeden raz, co przeczyło przekonaniu o powtarzalności omawianej praktyki. Należało bowiem odróżnić powtarzalność w sensie prawnym od politycznej akceptacji określonych działań. Innym argumentem podnoszonym przeciwko tezie o powstaniu zwyczaju konstytucyjnego był fakt, iż kolejna zmiana konstytucji, już w 1963 r. w sprawie sesji zwyczajnej parlamentu, dokonana została na podstawie art. 89, co świadczyło, iż przepis ten stanowił nadal główną metodę przeprowadzania zmian konstytucyjnych, do której odwoływano się regularnie w późniejszej praktyce ustrojowej.

3.4. Chociaż referendalny tryb zmiany konstytucji na gruncie art. 11 był nieodłącznie związany z osobą de Gaulle'a, pokusa sięgnięcia po niego nie była obca innemu prezydentowi. François Mitterrand, dawny adwersarz owej praktyki, w 1988 r. wypowiedział się wprost na rzecz uznania art. 11 jako konkurencyjnej metody wobec procedury ujętej w art. 89, zastrzegając przy tym dopuszczalność wykorzystania referendum dla tekstów krótkich i prostych¹⁸⁹. Kolejny raz Mitterrand zagroził sięgnięciem do art. 11 w celu przełamania impasu, jaki nastąpił w parlamencie w trakcie prac nad reformą konstytucyjną w 1992 r., przy okazji procesu zmiany konstytucji związanej z ratyfikacją Traktatu z Maastricht.

Na tle przedstawionych argumentów i wobec idei nowelizacji konstytucji na gruncie art. 11 przywołanej współcześnie przez prezydenta Macrona, pojawia się pytanie, czy powrót „uśpionych” koncepcji doda do tego schematu nowe argumenty, czy poprzestanie na odświeżeniu tych, które absorbowały doktrynę ponad pięćdziesiąt lat temu. Warto zwrócić uwagę na głosy, jakie już pojawiły się w dyskursie naukowym. Polemika dwóch przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego, starszego i młodszego pokolenia – Michela Tropera i Jean-Philippe'a Derosiera – uwidacznia jak różne (aprobujące przez pierwszego i odrzucające dopuszczalność przez drugiego) może być nadal podejście do omawianego problemu. Istotne wydaje się odmienne spojrzenie autorów na dwie zasadnicze kwestie. Pierwszą z nich jest podejście do zagadnienia suwerenności narodu obdarzonego prawem dokonywania zmiany ustawy zasadniczej. O ile autorzy zgadzają się co do tego, że konsty-

¹⁸⁹ Wywiad F. Mitterranda z O. Duhomelem w czasopiśmie *Pouvoirs* 1988, nr 45.

tucja jest aktem powstałym z woli narodu, który ma prawo ją reformować, o tyle Derosier wyraźnie wskazuje na ograniczenia, jakie akt ten wyznacza suwerenowi, a co za tym idzie – uznaje dopuszczalność zmiany konstytucji, ale tylko w granicach wyraźnie zakreślonych przez ustrojodawcę pierwotnego. W tym znaczeniu władza ustrojodawcza jest prawnie ograniczona, a to przesądza o jej charakterze prawnym (*pouvoir juridique*), w przeciwieństwie do władzy politycznej, która działa niekiedy na granicy lub wbrew prawu. Autorów różni też podejście do praktyki zmiany konstytucji na podstawie art. 11. O ile Troper dla jej uzasadnienia odwołuje się do wcześniejszych wykładni tego przepisu, ze szczególnym uwzględnieniem podstawowego znaczenia wykładni autentycznej dokonanej przez prezydenta de Gaulle’a, o tyle Derosier stoi na stanowisku, że działanie to było niezgodne z literą ustawy zasadniczej, a zatem – jakkolwiek usankcjonowane późniejszą praktyką – stanowi przykład rewolucji prawnej, w wyniku której powstał nowy porządek konstytucyjny. Autor wyraża pogląd, że odwołanie się w 1962 r. do art. 11 spowodowało przerwanie ciągłości konstytucyjnej a naród, który wypowiedział się w referendum, nie był już tym samym podmiotem, który zaaprobował konstytucję w 1958 r.¹⁹⁰ Podkreśla ponadto, że zagadnienia zmiany konstytucji w trybie art. 11 nie można rozpatrywać w oderwaniu od ewolucji systemu prawa oraz orzecznictwa konstytucyjnego. Zmienne podejście Rady Konstytucyjnej do oceny aktów związanych z zarządzaniem referendum ogólnokrajowego (*actes préparatoires*) stanowi bowiem argument na rzecz tezy, że gdyby Rada miała wypowiedzieć się obecnie na temat dopuszczalności nowelizacji ustawy zasadniczej w trybie art. 11, nie uchyliłaby się od odpowiedzi, jak uczyniła to w 1962 r.¹⁹¹, o czym będzie mowa w następnym rozdziale niniejszej monografii.

¹⁹⁰ Zob. M. Troper, *La possibilité d'un référendum constitutionnel direct* oraz J.Ph. Derosier, *L'impossible référendum constitutionnel*, L'Hétairie, Livret nr 5, Serie „La réforme des Institutions”, *Quelle voie pour la réforme constitutionnelle?*, 12 grudnia 2017; s. 4 oraz 22.

¹⁹¹ Zob. L. Equy, *Macron tenté par la carte de Gaulle*, <http://www.liberation.fr/auteur/4564-laure-equy>

4. Znaczenie art. 11 dla zmiany ustawy zasadniczej w związku z ratyfikacją zobowiązań międzynarodowych

Problematykę zmiany konstytucji w kontekście unormowania zawartego w art. 11 należy uzupełnić uwagami odnoszącymi się do ratyfikacji zobowiązań międzynarodowych. Zgodnie bowiem z art. 53 konstytucji pewna kategoria traktatów podlega ratyfikacji lub zatwierdzeniu tylko na mocy ustawy¹⁹². Natomiast art. 11 ust. 1 konstytucji do spraw, które mogą stanowić przedmiot referendum, zalicza projekt ustawy mający na celu upoważnienie do ratyfikacji traktatu, który, nie będąc sprzeczny z konstytucją, wywierałby wpływ na funkcjonowanie instytucji. Ze wskazanych regulacji płyną następujące wnioski: po pierwsze, poddanie pod referendum projektu ustawy upoważniającej do ratyfikacji określonego traktatu jest uprawnieniem głowy państwa o charakterze fakultatywnym. Po drugie, istotną cechą materii traktatów, wobec których wyrażenie zgody na ratyfikację może nastąpić w drodze ustawy referendalnej, jest konieczność wpływu traktatu na funkcjonowanie instytucji¹⁹³. Po trzecie, ustawa referendalna może dotyczyć tylko

¹⁹² Art. 53 konstytucji wskazuje na: traktaty pokojowe, traktaty handlowe, traktaty lub umowy odnoszące się do organizacji międzynarodowych, jak również obciążające państwo finansowo, zmieniające postanowienia natury ustawowej, odnoszące się do statusu jednostki, pociągające za sobą odstąpienie, zamianę lub przyłączenie terytorium.

¹⁹³ W doktrynie zwraca się uwagę na trudności interpretacyjne dotyczące materii traktatów, które „mogłyby mieć wpływ na funkcjonowanie instytucji”. Zauważa się bowiem, że z jednej strony pojęcie to różni się od użytego w tym samym przepisie pojęcia „organizacja władz publicznych” i wydaje się charakteryzować szerszym niż ten ostatni, zakresem. Wskazuje się jednocześnie, że różnica ta jest bardzo subtelna. Brak jednoznaczności może w konsekwencji prowadzić do takiej interpretacji art. 11 ust. 1 *in fine*, która umożliwi objęcie nim wielu zróżnicowanych pod względem materii traktatów. Zarzut ten podnoszono np. wobec traktatu z 1972 r. w sprawie akcesji Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii do Wspólnot Europejskich. Twierdzono bowiem, że o ile bez wątplenia traktatami mającymi wpływ na funkcjonowanie instytucji są traktaty dotyczące powstania lub organizacji Wspólnot Europejskich, trudno przypisać taki przymiot traktatom, których podstawowym celem jest przyjęcie nowych członków w poczet organizacji międzynarodowych. Zob. G. Conac, komentarz do art. 11, [w:] *La Constitution...*, op. cit., s. 421–422. Do kwestii tej powrócono w drodze unormowań prawnych. Zmiana konstytucji w 2005 r. w związku z ratyfikacją Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, a następnie zmiana konstytucji z 2008 r. w związku z ratyfikacją Traktatu z Lizbony wprowadziły odrębne zasady wyrażania zgody na ratyfikację traktatów akcesyjnych do Unii Europejskiej. Art. 88-5 ust. 1 przewiduje bowiem zasadę poddawania pod referendum ustawy w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację tego typu traktatu; w ust. 2 przewiduje natomiast możliwość wyrażenia zgody w drodze uchwalenia ustawy zgodnie z art. 89 ust. 3 konstytucji (przez

tych traktatów, które nie są sprzeczne z konstytucją. Regulacje te nawiązują zatem do innego konstytucyjnego rozwiązania przewidującego w art. 54 możliwość kontroli zgodności z konstytucją zobowiązań międzynarodowych, dokonywanej przez Radę Konstytucyjną na wniosek określonych podmiotów. Istotnym skutkiem stwierdzenia przez Radę Konstytucyjną sprzeczności takiego zobowiązania z konstytucją jest możliwość wyrażenia zgody na jego ratyfikację lub zatwierdzenie dopiero po dokonaniu zmiany konstytucji¹⁹⁴.

W świetle powyższych uregulowań bezsporne jest, że warunkiem poddania traktatu pod ocenę narodu wypowiedającego się w referendum na temat ustawy wyrażającej zgodę na jego ratyfikację jest zgodność (niesprzeczność) traktatu z konstytucją. Z konstatacji tej wynika, że przepisy art. 11 ust. 1 *in fine* oraz art. 54 są komplementarne w zakresie, w jakim rozstrzygają o kontroli zgodności traktatów z konstytucją. Biorąc pod uwagę, iż kwestia ratyfikacji traktatów znajduje się w gestii egzekutywy należy przyjąć, że chęć skierowania pod referendum ustawy upoważniającej do ratyfikacji traktatu wymaga rozważenia konieczności oceny jego zgodności z konstytucją przez Radę Konstytucyjną, a zatem kontroli traktatu uprzedniej wobec referendum. Założenie to wyklucza z kolei uznanie możliwości dokonania zmiany konstytucji w ustawie referendalnej wyrażającej zgodę na ratyfikację traktatu uchwalonej w trybie art. 11.

W V Republice art. 11 ust. 1 trzykrotnie stanowił podstawę dla referendalnego przyjęcia ustaw upoważniających do ratyfikacji traktatów: referendum z 23 kwietnia 1972 r. w sprawie traktatu akcesyjnego dotyczącego przyjęcia Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii do Wspólnot Europejskich¹⁹⁵; referendum z 20 września 1992 r. w związku z ratyfikacją Traktatu z Maastricht oraz referendum z 29 maja 2005 r. w sprawie ratyfikacji traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Praktyka ta uwiarydla kilka istotnych kwestii. Z punktu widzenia omawianej problematyki szczególną uwagę zwraca fakt, że w 1992 r. kontrowersje wokół ratyfikacji Traktatu z Maastricht zainicjowały kontrolę traktatu przez Radę Konstytucyjną, której skutkiem była – pierwszy raz w V Republice – nowelizacja konstytucji mająca na celu doprowadzenie do

Kongres), jeśli w tej sprawie wystąpią zgodnie obie izby parlamentu przedkładając wniosek przyjęty w takim samym brzmieniu przez każdą z izb większością 3/5 głosów.

¹⁹⁴ Kilkakrotnie zmiana konstytucji została przeprowadzona na skutek decyzji Rady Konstytucyjnej wydanej w trybie art. 54 i stwierdzającej niezgodność z konstytucją traktatu międzynarodowego. Zob. wykaz zmian w rozdziale II pkt C oraz uwagi na temat kontroli konstytucyjności ustaw konstytucyjnych w rozdziale V.

¹⁹⁵ Na temat wątpliwości co do podstaw referendalnego przyjęcia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację traktatu akcesyjnego zob. przypis 193.

zgodności pomiędzy przepisami unijnymi oraz konstytucyjnymi. Spory, jakie uwidoczniły się podczas prac legislacyjnych prowadzących do zmiany ustawy zasadniczej w trybie art. 89 i brak zgody Senatu na proponowane rozwiązania, sprawiły, że prezydent Mitterrand rozważał poddanie ustawy o zmianie konstytucji pod ocenę narodu w trybie art. 11. W tym kontekście odwołanie się do art. 11 miało stanowić remedium wobec parlamentarnej blokady procesu nowelizacyjnego. Odrzucając tezę o uznaniu art. 11 za alternatywną wobec art. 89 metodę zmiany ustawy zasadniczej, podejmowano próbę uzasadnienia tego środka jako stanowiącego jednorazową interwencję narodu występującego w charakterze arbitra, zastępującego parlament w drugiej – parlamentarnej (uchwalenie ustawy o zmianie konstytucji w jednakowym brzmieniu) – fazie postępowania w sprawie nowelizacji konstytucji dokonywanej w trybie art. 89¹⁹⁶. Należy jednak zauważyć słabość tej argumentacji. Nawet bowiem akceptując tryb art. 11 jako formę wyjątkowej narodowej interwencji wobec impasu w parlamencie procedującego na gruncie art. 89, przeprowadzenie referendum w trybie art. 11, które miałyby zastąpić parlamentarną fazę trybu określonego w art. 89, nie wykluczałoby konieczności przeprowadzenia trzeciej fazy zmiany konstytucji, jaką miałyby być zatwierdzenie zmiany konstytucji przez Kongres lub w referendum. W tym rozumieniu, mając na względzie uprawnienie prezydenta do wyboru sposobu zatwierdzenia ustawy o zmianie konstytucji, trzeba by uznać prawną możliwość wystąpienia dwóch następujących po sobie referendów (pierwszego – w trybie art. 11 zastępującego parlamentarną fazę postępowania w sprawie zmiany konstytucji w ramach art. 89, drugiego – zatwierdzającego taką zmianę). Z kolei zatwierdzenie zmiany konstytucji przez Kongres mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której Kongres wypowiedziałby się inaczej niż naród, a zatem nie zaakceptowałby zmiany przyjętej przez suwerena w referendum. To z kolei wydaje się trudne do zaakceptowania i po wielu latach pozostaje w sferze hipotez doktrynalnych.

W świetle analizowanych regulacji oraz dwóch referendów, jakie miały miejsce we Francji w sprawach związanych z członkostwem w Unii Europejskiej: 20 września 1992 r., w którym wyrażono zgodę na ratyfikację Traktatu z Maastricht oraz 29 maja 2005 r., w którym odrzucono Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy¹⁹⁷, referendum w sprawie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację traktatu, o którym mowa w art. 11 ust. 1, nabiera

¹⁹⁶ Zob. B. Branchet, *La révision...*, op. cit., s. 115.

¹⁹⁷ Zob. E. Kuźlewska, *Francuskie referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej*, [w:] *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, M. Marczevska-Rytko, A.K. Piasecki (red.), Lublin 2010, s. 59 i n.

szczególnego znaczenia w kontekście zatwierdzenia zmiany konstytucji. Choć bowiem nie odnosi się wprost do nowelizacji ustawy zasadniczej, pozostaje z nią w bezpośrednim związku. Naród – upoważniając organy władzy państwowej, jak w 1992 r., do ratyfikacji traktatu – w sposób pośredni wyraża także aprobatę dla uprzedniej zmiany konstytucji niezbędnej dla dostosowania jej przepisów do wymogów wynikających z zobowiązania międzynarodowego. Jeszcze bardziej wymowna jest sytuacja, w której naród odmawia – jak w 2005 r. – akceptacji dla takiego zobowiązania. Zmiana konstytucji poprzedzająca proces ratyfikacji staje się bowiem bezprzedmiotowa. W art. 3 ustawy konstytucyjnej nr 2005-204 z 1 marca 2005 r. zmieniającej rozdział XV konstytucji na skutek orzeczenia Rady Konstytucyjnej w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, wejście w życie zmienionych przepisów konstytucji uzależniono od wejścia w życie tego traktatu. Fiasko w referendum w sprawie upoważnienia do ratyfikacji niwelujące powód przeprowadzenia nowelizacji, przesądziło o jej nieskuteczności.

Referendalny proces ratyfikacyjny jawi się w tym wypadku jako element uzupełniający *implicite* proces zatwierdzenia nowelizacji ustawy zasadniczej dokonywanej w trybie art. 89. W publikacji z 1994 r. B. Branchet wnioskował, iż odmawiając upoważnienia na ratyfikację traktatu, naród pośrednio odmawia także zgody na zmianę konstytucji wynikającą z potrzeby dostosowania jej do traktatu. *A contrario*, wyrażając zgodę na ratyfikację, naród uznaje zmianę, wobec czego upoważnienie do ratyfikacji stanowi potwierdzenie zmiany dokonanej w omawianym procesie¹⁹⁸. Zdaniem tego samego autora stanowisko narodu odmawiającego zgody na ratyfikację prowadziłoby do sytuacji „surrealistycznej” z tego względu, że werdykt narodu przeważałby nad stanowiskiem wszystkich pozostałych aktorów uczestniczących w procesie nowelizacji konstytucji – prezydenta, rządu oraz dwóch izb parlamentu, procedujących najpierw oddzielnie, a następnie wspólnie w Kongresie¹⁹⁹. Wydarzenia w 2005 r. związane z ratyfikacją Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (zmiana konstytucji a następnie referendalny brak zgody na ratyfikację traktatu) ukazały, że ten hipotetyczny scenariusz stał się możliwy.

¹⁹⁸ Zob. *La révision...*, op. cit., s. 160.

¹⁹⁹ Ibidem. Teza ta wydaje się dyskusyjna o tyle, że jakkolwiek decyzja narodu odmawiającego zgody na ratyfikację traktatu prowadzi do fiaska zakończonych już prac związanych z nowelizacją konstytucji, w sprawie ostatecznie wypowiada się naród-suweren.

D. Ustawy organiczne w procesie zmiany konstytucji

1. Ustawy organiczne – przedmiot regulacji i tryb uchwalenia (zarys problematyki)

1.1. Ustawy organiczne stanowią szczególny rodzaj ustaw w systemie źródeł prawa francuskiego. O ich specyfice przesądza zakres regulowanej materii, sposób uchwalenia oraz obowiązkowe poddanie kontroli konstytucyjności. Zgodnie z art. 46 konstytucji są to ustawy, którym konstytucja przyznaje charakter ustaw organicznych, uchwalane i zmieniane w specjalnie przewidzianym do tego trybie²⁰⁰. Są to zatem ustawy zapowiedziane wprost w konstytucji (określonych jej przepisach), precyzujące, rozwijające i uzupełniające regulacje ustawy zasadniczej, będące swoistym jej „przedłużeniem” (*prolongement*). Ze względu na odrębność proceduralną wobec uchwalania ustaw zwykłych z jednej, a ustaw konstytucyjnych z drugiej strony, stanowią kategorię norm pośrednich (*intermédiaire*) pomiędzy ustawami zwykłymi a konstytucyjnymi²⁰¹. Podlegają także obowiązkowej kontroli konstytucyjności dokonywanej przed ich promulgacją przez Radę Konstytucyjną (art. 61 ust. 1 konstytucji). W hierarchii źródeł prawa zajmują miejsce podległe konstytucji, ale ponad ustawami zwykłymi²⁰².

²⁰⁰ Choć ustawy organiczne znane były ustrojom poprzedzającym V Republikę, dopiero na gruncie Konstytucji z 1958 r. można je definiować na podstawie szczególnego unormowania. Konstytucja z 1848 r. w art. 115 przewidywała jedynie odesłanie niektórych spraw do uregulowania w drodze specjalnych ustaw, które miały być uchwalone po wejściu w życie konstytucji w zakresie spraw wskazanych w specjalnie wydanej w tym celu ustawie. W III i IV Republice wyodrębniano je na podstawie kryterium materialnego. Uznawano bowiem, że są to ustawy, których przedmiot jest konstytucyjny, ale uchwalane są przez ustawodawcę zwykłego. „Ustawy organiczne” wyróżniała zatem domena regulowanej materii, a nie charakter norm. Zob. E. Gdulewicz, *Kilka uwag w sprawie ustaw organicznych w V Republice Francuskiej*, Annales Univrsitatis Mariae Curie-Sklodowska, vol. XXXVII, Sectio G, Lublin 1990.

²⁰¹ Zob. J.L. Pezant, *Loi organique*, [w:] *Dictionnaire constitutionnel*, op. cit., s. 605. J.C. Car, *Les lois organiques de l'article 46 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Economica/Aix-Marseille 1999.

²⁰² Usytuowanie ustaw organicznych w hierarchii źródeł prawa nie podlega rozważaniom w niniejszej publikacji. Należy jednak zauważyć, że jakkolwiek treść przepisów konstytucji (utrudniona w stosunku do ustaw zwykłych procedura uchwalania, wymóg zgodności z konstytucją zagwarantowany uprzednią kontrolą dokonywaną przez Radę Konstytucyjną) oraz orzecznictwo Rady Konstytucyjnej, która uwzględnia je wśród norm stanowiących podstawę oceny ustaw zwykłych, przemawiają za nadaniem im rangi ponadustawowej a poniżej konstytucji i takie wydaje się przeważające stanowisko w doktrynie prawa,

Konstytucja z 1958 r. w swym pierwotnym brzmieniu odesłania do ustaw organicznych przewidywała w szesnastu artykułach, w dziedzinach należących zasadniczo do organizacji i zasad funkcjonowania organów państwowych oraz innych kwestiach natury ustrojowej²⁰³. Trzeba przy tym dodać, że w art. 92 konstytucja upoważniła Radę Ministrów, po zasięgnięciu opinii Rady Stanu, do wydania ordonansów (czyli rozporządzeń z mocą ustawy) niezbędnych dla powołania instytucji oraz funkcjonowania władz publicznych. W ciągu pierwszych czterech miesięcy obowiązywania konstytucji rząd uregulował w drodze ordonansów niemal wszystkie kwestie przekazane do unormowania w ustawach organicznych (z wyjątkiem przewidzianej w art. 34 *in fine*)²⁰⁴.

problematyka ta jest o wiele bardziej złożona. Dylematy związane z tym zagadnieniem prowadzą do różnych klasyfikacji ustaw organicznych, uznających także ich konstytucyjny charakter od momentu promulgacji (w tym rozumieniu pojawiają się argumenty za włączeniem ich do bloku konstytucyjności), bądź przyjmujące, iż są to normy stanowiące podstawę kontroli konstytucyjności, ale mające rangę ustawy. Zob. J.P. Camby, *Quarante ans des lois organiques*, RDP 1998, nr 5/6, s. 1695; A. Roblot-Troizier, *La place des lois organiques dans la hierarchie des normes*, [w:] *Les lois organiques et la mise en oeuvre de la révision constitutionnelle*, B. Mathieu, M. Verpeaux (red.), Paris 2009, s. 23; A. Sulikowski, *Konstytucja...*, op. cit., s. 84–87.

²⁰³ Jak np. organizacja trybu wyboru prezydenta Republiki (art. 6), organizacja izb parlamentarnych (art. 25), rozszerzenie katalogu materii ustawowych (art. 34), warunki uchwalania ustaw finansowych (art. 37), organizacja Rady Konstytucyjnej oraz zasady jej funkcjonowania (art. 57), organizacja i zasady funkcjonowania Najwyższej Rady Sądownictwa (art. 65) i inne.

²⁰⁴ Nie wchodząc w szczegóły tego zagadnienia, należy odnotować, że praktyka ta budziła szereg wątpliwości ze względu na zmonopolizowanie przez rząd spraw pozostawionych domenie ustawodawcy. Nie została bowiem zachowana szczególna – jak zobaczymy – utrudniona procedura ich uchwalenia, ordonanse wyłączone też zostały spod kontroli Rady Konstytucyjnej (decyzja nr 60-8 DC). Brak swoich kompetencji do kontroli ordonansów mających moc ustawy uznała także Rada Stanu. Pierwsze zatem akty o charakterze ustaw organicznych (łącznie dwadzieścia pięć) zostały wydane przez organ władzy wykonawczej, w uproszczonej procedurze, wyłączonej spod kontroli sądowej. Dodać należy także inne przepisy, które mając na mocy konstytucji charakter organiczny, zostały przyjęte w innej formie niż w ustawach organicznych. W ustawie referendalnej z 6 listopada 1962 r. nr 62-1292 przewidziano bowiem zastąpienie ordonansu zawierającego ustawę organiczną odnoszącą się do wyborów prezydenckich innymi przepisami wskazanymi w tej ustawie. Z kolei na skutek zmiany konstytucji z 18 czerwca 1976 r. nowelizującej art. 7 konstytucji wprowadzono regulację dotyczącą sytuacji opróżnienia urzędu prezydenta lub wystąpienia przeszkody w jego sprawowaniu, należąca niewątpliwie do zakresu ustawy organicznej. Inną sytuacją uchwalenia ustawy organicznej w innym trybie, niż wynikającym z art. 46, jest droga referendalna na mocy art. 11 konstytucji.

Zakres materii regulowanej w drodze ustaw organicznych został zatem wyraźnie sprecyzowany. Przedmiot spraw oddawanych do unormowania w tych ustawach podlegał istotnemu rozszerzeniu w drodze kolejnych nowelizacji ustawy zasadniczej. I choć utrudnia to generalizowanie materii, konstytucyjne odesłania do ustaw organicznych pozwalają na wyróżnienie pewnych kategorii spraw pozostawionych do rozwinięcia przez ustawodawcę. Należą do nich: organizacja i funkcjonowanie władz publicznych; rola parlamentu w zakresie ustawodawstwa i finansów publicznych; ustroj i autonomia władzy sądowniczej; organizacja samorządów terytorialnych, w tym wspólnot zamorskich²⁰⁵.

1.2. Istotną cechą charakteryzującą ustawy organiczne są szczególne wymogi dotyczące procedury ustawodawczej, w następujących kwestiach odbiegające od procedury właściwej dla uchwalania ustaw zwykłych.

Na mocy art. 46 ust. 2 projekt lub propozycja ustawy organicznej nie mogą być poddane w pierwszym czytaniu debacie ani głosowaniu wcześniej niż po upływie sześciu tygodni od dnia wniesienia²⁰⁶. W przypadku uruchomienia przez rząd trybu pilnego, okres ten zostaje skrócony do piętnastu dni. Regulamin Zgromadzenia Narodowego wyłącza ponadto możliwość stosowania procedur skróconych (debata ograniczona i głosowanie bez debaty; art. 127 ust. 5 rZN).

W sytuacji powołania na bazie art. 45 konstytucji parytetowej komisji mieszanej, a następnie braku zgody między izbami i uruchomienia przez rząd procedury „ostatniego słowa” Zgromadzenia Narodowego (możliwość przewidziana w art. 45 ust. 4, o której była mowa w uwagach poświęconych procedurze uchwalania ustaw konstytucyjnych), tekst może być przyjęty przez Zgromadzenie Narodowe, ale wymagana jest bezwzględna większość głosów (art. 46 ust. 3 konstytucji)²⁰⁷.

²⁰⁵ Zob. X. Prétot, komentarz do art. 46, [w:] *La Constitution...*, F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot, op. cit., s. 1120. Konstytucja odsyła do ustaw organicznych w następujących artykułach: 6, 11, 13, 23, 25, 27, 34, 39, 44, 47, 47-1, 57, 61-1, 63, 64, 65, 67, 68-2, 69, 71, 71-1, 72 72-1, 72-2, 72-4, 73, 74, 77, 88-3.

²⁰⁶ W obecnym stanie prawnym ta sama zasada obowiązuje także projekty i propozycje ustaw zwykłych. Przed nowelizacją z 2008 r. nie było reguły określającej owe terminy wobec ustaw zwykłych, natomiast dla ustaw organicznych przewidywano minimalny piętnastodniowy termin.

²⁰⁷ Wydaje się, że wymóg ten wyłącza możliwość poddania ustaw organicznych procedurze wiązania odpowiedzialności rządu z ich uchwaleniem w trybie art. 49 ust. 3 konstytucji. Trzeba jednak zauważyć, że doktryna nie jest w tej sprawie jednomyślna. Zob. J.C. Car,

Ustawy organiczne dotyczące Senatu muszą być uchwalone przez obie izby w tym samym brzmieniu (art. 46 ust. 4 konstytucji), co uniemożliwia reformowanie statusu drugiej izby bez jej zgody i nawiązuje do omówionej wcześniej regulacji art. 89 konstytucji, który wymaga zgody obu izb dla zmiany ustawy zasadniczej. Konieczność zgody obu izb wyłącza tym samym możliwość zastosowania wspomnianej procedury „ostatniego słowa” Zgromadzenia Narodowego. Materia ustaw organicznych dotyczących Senatu nie należy do zagadnień jasno zdefiniowanych, toteż wymagała doprecyzowania zwłaszcza w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej. Nie wchodząc w szczegóły tej problematyki należy zauważyć, że są to regulacje ustawowe, których celem jest – w ramach dziedzin zarezerwowanych dla ustaw organicznych – wprowadzenie, zmiana lub uchylenie regulacji dotyczących Senatu lub takie regulacje, które – nie traktując tego celu jako zasadniczego – będą przynajmniej skutkowały wprowadzeniem, zmianą lub uchyleniem regulacji dotyczącej drugiej izby. Nie można za takie unormowanie uznawać przepisu, który dotyczy Senatu jedynie pośrednio²⁰⁸. Status drugiej izby w zakresie kategorii ustaw organicznych, wąsko zakreślonych na podstawie kryterium materialnego, zrównuje się z pozycją pierwszej izby parlamentu i wpisuje w tych przypadkach w model bikameralizmu symetrycznego²⁰⁹. Należy ponadto zauważyć, że wspomniane wcześniej weto w dziedzinie materii konstytucyjnej w połączeniu z wetem w dziedzinie ustaw organicznych dotyczących Senatu daje izbie wyższej swoistą możliwość blokowania wszelkich istotnych reform dotyczących jej statusu²¹⁰. Konstytucja przewiduje także wymóg zgody obu izb dla uchwalenia ustawy organicznej mającej na celu wykonanie art. 88-3, dotyczącego prawa wyborczego w wyborach municypalnych obywateli Unii Europejskiej mieszkających we Francji.

Kolejnym wymogiem dotyczącym ustaw organicznych jest konieczność poddania ich przed promulgacją obowiązkowej kontroli Rady Konstytucyjnej (art. 46 ust. 5 i art. 61 ust. 1 konstytucji). Kontrola ta polega na ocenie ustawy pod względem materialnym oraz w zakresie dochowania konstytu-

Les lois organiques..., op. cit., s. 250–254; J. Benetti, *Les spécificités de la procédure d'adoption des lois organiques*, [w:] *Les lois organiques et la mise en oeuvre...*, op. cit., s. 8.

²⁰⁸ Zob. Ł. Jakubiak, *Formuła francuskiej dwuizbowości...*, op. cit., s. 45–46.

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ Warto przypomnieć, że propozycja reformy Senatu poddana pod referendum przez de Gaulle'a w 1969 r. przewidywała istotne ograniczenie jego roli, m.in. w zakresie procedury ustawodawczej. De Gaulle poddał projekt ustawy zmieniającej konstytucję pod referendum wiedząc, że w tej materii nie ma wystarczającego poparcia izby wyższej.

cyjnych warunków procedury przewidzianej dla jej uchwalenia. Rada ocenia ponadto, czy przepisy zawarte w ustawie organicznej odpowiadają przedmiotowi pozostawionemu do uregulowania przez ustawodawcę. Z orzecznictwa Rady wynika, że przepisy znajdujące się w ustawach organicznych, ale nie posiadające cech „organicznych”, mają walor przepisów ustaw zwykłych. Oznacza to, że dla ich uchylenia lub zmiany nie jest wymagana procedura art. 46 konstytucji (mogą być zmieniane lub uchylane w trybie właściwym dla ustaw zwykłych).

Jakkolwiek procedura uchwalania ustaw organicznych jest z założenia trudniejsza od zwykłej procedury ustawodawczej, nie może umknąć uwadze, że obostrzenia te nie są tak wygórowane, by – nawiązując do terminologii charakteryzującej procedurę uchwalania ustaw konstytucyjnych – można było mówić o ich sztywności. Poza kilkoma wymogami ustawy organiczne podlegają warunkom proceduralnym właściwym dla uchwalania ustaw zwykłych (mówi o tym wprost art. 127 ust. 5 rZN). Rozpatrzenie projektów i propozycji ustaw organicznych może być zatem poddane procedurze pilnej. Ustawy organiczne mogą być też przedmiotem prac mieszanej komisji parytetowej i ewentualnie uchwalone wyłącznie przez Zgromadzenie Narodowe, choć przy spełnieniu wymogu większości bezwzględnej. Oznacza to, że odrębności proceduralne w uchwalaniu ustawy organicznej nie są aż tak znaczące, by w przypadku poparcia rządu przez większość członków izby niższej nie było możliwe przyjęcie ustawy organicznej na podobnych zasadach jak ustawy zwykłej, czyli wyłącznie przez Zgromadzenie Narodowe (z wyjątkiem materii dotyczących Senatu oraz określonych w art. 88-3 konstytucji). Ten stan prawny wywołuje rozbieżne opinie, w których pojawiają się głosy mówiące o banalizacji trybu uchwalania ustaw organicznych (*banalisation*)²¹¹.

²¹¹ W doktrynie wskazuje się, że ze względu na istotę ustaw organicznych właściwsze byłoby takie ukształtowanie procedury ustawodawczej, która wiązałaby zarówno uchwalenie ustawy organicznej przez obie izby, jak i w trybie „ostatniego słowa” Zgromadzenia Narodowego, z koniecznością uzyskania kwalifikowanej większości (np. trzech piątych) głosów. Podczas prac nad uchwaleniem konstytucji w 1958 r. pojawiały się propozycje, aby ustawy organiczne były uchwalane przez Kongres bezwzględną większością głosów. Zob. J. Benetti, *Les spécificités de la procédure...*, op. cit., s. 12. Odmienne problem ten postrzegają B. Mathieu i B. Genevois, którzy zauważają, że w sytuacji wyższych wymogów związanych z większością głosów mogłoby się okazać, że brak zgody co do pewnych rozwiązań uczyniłby wejście w życie przepisów konstytucyjnych nieskutecznym, w związku z czym woła ustrojodawcy zostałaby przez parlament zablokowana. Ibidem, głosy w dyskusji, s. 15 i 17.

2. Znaczenie ustaw organicznych dla zmiany konstytucji

Ustawy organiczne służące doprecyzowaniu i uzupełnieniu przepisów konstytucyjnych stanowią niewątpliwie środek wprowadzenia w życie jej przepisów oraz gwarancję ich późniejszego stosowania. Poza tym podstawowym celem, przekazanie pewnych kwestii do uregulowania przez ustawodawcę w ustawach organicznych może też wynikać z innych przesłanek. Może być efektem braku zgody izb parlamentarnych na etapie prac nad ustawą konstytucyjną. Ustawy organiczne dają wówczas szansę na rozstrzygnięcie dylematów w późniejszym okresie, a jednocześnie uniknięcie sytuacji, w której przeprowadzenie reformy zostałoby zaprzepaszczone. Powodem odesłania do ustaw organicznych może być też zabezpieczenie przed swobodą normowania określonych materii w ustawach zwykłych, które nie podlegają obligatoryjnej kontroli konstytucyjności, co stwarza ryzyko wyjścia poza konstytucyjne ramy danych uregulowań.

W praktyce ustrojowej V Republiki wraz ze wzmożoną intensywnością nowelizacji konstytucji, począwszy od 1992 r. obserwuje się zdecydowany wzrost ilości spraw pozostawianych do uregulowania w drodze ustaw organicznych. O ile bowiem w tekście promulgowanym w 1958 r. konstytucja zawierała dziewiętnaście odesłań do ustaw organicznych, ich liczba w 2008 r. sięgnęła czterdziestu pięciu²¹². Już w 2003 r. reforma konstytucyjna poświęcona decentralizacji poddała do unormowania w ustawach organicznych wiele kwestii dotyczących ustroju wspólnot terytorialnych, przy czym wśród odesłań znajdowały się nie tylko te, które były konieczne do wprowadzenia w życie postanowień konstytucyjnych, ale także te, które dają ustawodawcy możliwości, lecz z punktu widzenia stosowania konstytucji nie są niezbędne, gdyż ich wprowadzenie w życie jest opcjonalne (jak np. art. 73 i 74). Najliczniejsza i zarazem najbardziej zróżnicowana problematyka została pozostawiona ustawodawcy w wyniku zmiany konstytucji z 2008 r., co może nie dziwić, jeśli weźmiemy pod uwagę, że była to najobszerniejsza z dotychczasowych reform konstytucyjnych. Nowelizacje z 2003 r. oraz 2008 r. pozwalają na sformułowanie pewnych wniosków dotyczących konstytucyjnych odesłań do ustaw organicznych.

²¹² Ilość odesłań do ustaw organicznych nie jest równa ilości przepisów, w których te odesłania się znajdują. Bywają bowiem przepisy, w których odesłanie do ustawy organicznej ma miejsce kilkakrotnie. Zob. M. Verpeaux, *Brèves considérations sur l'actualité renouvelée des lois organiques*, AJDA 2 listopada 2009, s. 1981.

Częstą praktyką stało się przekazywanie spraw do uregulowania nie tylko w drodze ustaw organicznych, ale także ustaw zwykłych oraz regulaminów izb parlamentarnych, przy czym nie zawsze można odnaleźć jasne kryteria, dla których ustrojodawca dla danej problematyki wybrał dany akt normatywny²¹³. Burzy to ukształtowany od lat pogląd o pozostawianiu pewnych spraw do uregulowania w ustawach organicznych ze względu na ich wagę i rangę. Zróżnicowanie oraz wzrost liczby zagadnień poddawanych uszczegółowieniu w wielu odrębnych także rodzajowo aktach normatywnych zaciera podstawowy cel wyznaczany przez twórców konstytucji ustawom organicznym, jakim jest uzupełnianie norm konstytucyjnych. Wzrost liczby odesłań charakteryzuje także formułowanie ich w sposób, który pozwala wyróżnić ustawy organiczne niezbędne dla realizacji postanowień konstytucyjnych (*nécessaires*) oraz ewentualne (*potétielles*), zwłaszcza w dziedzinie problematyki terytoriów zamorskich. To szczególne pomieszczenie charakteru odesłań konstytucyjnych, w połączeniu z niezbyt wygórowanymi wymogami proceduralnymi dotyczącymi ustaw organicznych, sprawia, że zacierają się granice pomiędzy ustawami organicznymi a ustawami zwykłymi. Jak stwierdza M. Verpeaux, „*tout peut être loi organique ou tout peut ne pas l'être*” (wszystko może być uznane bądź nie za ustawę organiczną)²¹⁴.

Nowelizacja konstytucji z 2008 r. pozwala na dostrzeżenie jeszcze jednej specyfiki związanej z implementacją postanowień konstytucyjnych w drodze ustaw organicznych. Ustrojodawca wyodrębnił bowiem kwestie, dla których termin wprowadzenia został sprecyzowany wyraźną datą 1 marca 2009 r. (dotyczące art. 41 do 43, 45, 46, 48, 49, 51-1 i 51-2), nadając im niejako charakter pilności²¹⁵. Decyzja taka prowadzi do sytuacji, w której

²¹³ Np. w drodze zmiany konstytucji z 2008 r. nastąpiło odesłanie do regulaminów izb parlamentarnych w art. 44 odnośnie prawa do zgłaszania poprawek, w art. 51-1 – praw grup parlamentarnych, czy art. 51-2 – warunków powoływania komisji śledczych. Jednocześnie przepisy te zawierają odwołania do innych aktów – art. 44 do ustawy organicznej, zaś art. 51-2 do ustawy zwykłej. Ob. J.P. Camby, *Répartition des compétences entre la loi organique, la loi ordinaire et les règlements des assemblées*, [w:] *Les lois organiques et la mise en oeuvre...*, op. cit., s. 39. Autor dokonując przeglądu zróżnicowanych odesłań na podstawie ustaw organicznych poświęconych sprawom parlamentarnym konstatuje, że reforma z 2008 r., choć z założenia miała na celu wzmocnienie parlamentu, prowadzi w efekcie do ograniczenia autonomii izb parlamentarnych w sprawach należących do zakresu regulowanej przez nie materii.

²¹⁴ M. Verpeaux, *Brèves considérations...*, op. cit., s. 1983.

²¹⁵ Wiele ustaw organicznych zostało uchwalonych w początkowym okresie od wejścia w życie zmiany konstytucji, np. w zakresie spraw parlamentarnych: ustawa organiczna nr 2009-38 z 13 stycznia 2009 dotycząca stosowania art. 25 konstytucji; ustawa organiczna nr 2009-403

pewne sprawy (pewne przepisy konstytucyjne) zyskują silniejszą konstytucyjną gwarancję w zakresie wejścia w życie. Gwarancja taka nie jest bez znaczenia, jeśli weźmiemy pod uwagę, że większość przepisów, w których znajdują się odesłania może być stosowana dopiero po ich wprowadzeniu w drodze przepisów uszczegóławiających w ustawach, bądź regulaminach izb, a opieszałość ustawodawcy spowodowana różnymi czynnikami nie jest rzadką praktyką.

Do charakterystycznych przykładów istotnej zwłoki należy tryb ustawodawczy dotyczący ustawy organicznej implementującej postanowienia konstytucji poświęcone ustawom referendalnym uchwalanym z inicjatywy parlamentarnej wzmocnionej przez obywateli (art. 11 ust. 3 konstytucji), o których była mowa w pkt. C 1.1. niniejszego rozdziału. Ustawa organiczna nr 2013-1114 z 6 grudnia 2013 dotycząca stosowania artykułu 11 konstytucji²¹⁶ weszła w życie 1 stycznia 2015 r., czyli ponad dwa lata od jej uchwalenia i aż ponad sześć od nowelizacji art. 11. Warto przypomnieć kalendarium procedury legislacyjnej, które obrazuje stopień, w jakim brak woli politycznej może przyczynić się do unicestwienia wprowadzenia zmian konstytucyjnych: wrzesień 2010 – wniesienie projektu ustawy organicznej; styczeń 2012 – pierwsze czytanie; 5 grudnia 2013 – decyzja Rady Konstytucyjnej (2013-681 DC); 6 grudnia 2013 – publikacja ustawy organicznej, określającej wejście w życie na pierwszy dzień trzynastego miesiąca od jej opublikowania²¹⁷. Jeszcze dłużej trwała realizacja zmiany konstytucji z 2007 r. reformującej zakres odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta Republiki, która została sfinalizowana dopiero w ustawie organicznej uchwalonej 24 listopada 2014 r., czyli niemal osiem lat od uchwalenia ustawy konstytucyjnej²¹⁸.

z 15 kwietnia 2009 dotycząca stosowania art. 34-1, 39 i 44 konstytucji. Szczegółowo na temat ustaw organicznych oraz ustaw zwykłych wprowadzających zmiany konstytucji z 2008 r. w pierwszym okresie po ich wejściu w życie zob. M. Verpeaux, *ibidem*. 1983–1985.

²¹⁶ *Loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution*, op. cit.

²¹⁷ Zob. S. Pinon, *Improbable loi organique, impossible Initiative populaire*, op. cit., s. 2002; F. Potier, *Le référendum d'initiative populaire. L'application de l'article 11 de la Constitution*, op. cit., s. 18; uwagi w pkt. C. 1.1.

²¹⁸ *Loi organique n° 2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution*, JORF z 25 listopada 2014, s. 19697; zob. A. Levade, *La procédure de destitution du président de la République enfin applicable ou presque*, La Semaine juridique. Édition générale, 15 décembre 2014, n° 51, p. 2305-2309; D. Degboe, *L'encadrement constitutionnel des renvois du législateur organique à la loi ordinaire*, Les Petites Affiches,

Interesującym i wartym przytoczenia przykładem ze względu na specyfikę wprowadzania zmian konstytucyjnych w drodze ustaw organicznych, jest instytucja priorytetowych pytań prawnych do Rady Konstytucyjnej (*question prioritaire de constitutionnalité*, tzw. QPC). Wspominana już wcześniej reforma, proponowana w doktrynie i planowana zwłaszcza przez prezydenta Mitterranda, została wprowadzona w 2008 r. poprzez dodanie nowego art. 61-1 konstytucji. Ustawa organiczna została jednak uchwalona dopiero 10 grudnia 2009 r.²¹⁹ W kontekście analizowanego tematu zwraca uwagę nie tylko długi proces ustawodawczy, ale także treść przyjętej regulacji²²⁰. Należy bowiem podkreślić, że nadanie procedurze konkretnej i następczej kontroli konstytucyjności we Francji dodatkowo charakteru priorytetowego (*question prioritaire de constitutionnalité* oznacza w dosłownym tłumaczeniu priorytetowe pytanie o konstytucyjność) nie wynika wprost z przepisu konstytucji (nie przewidywał tego także poprzedzający reformę raport Komitetu Balladura), lecz jest dziełem ustawodawcy zwykłego²²¹. Dopiero bowiem w ustawie organicznej wprowadzono zasadę, w myśl której sąd rozpatrujący daną sprawę, jeśli stanie z jednej strony przed faktem rozważenia zarzutu naruszenia praw i wolności chronionych w konstytucji, a z drugiej strony rozpatrzenia zgodności danego przepisu z umowami międzynarodowymi wiążącymi Francję, to w pierwszej kolejności (*par priorité*) musi się ustosunkować wobec zarzutu niekonstytucyjności i podjąć decyzję o uruchomieniu procedury QPC²²².

18 maja 2015, n° 98, p. 12; S. Hutier, *La procédure de destitution du Président de la République n'est toujours pas applicable*, RFDC 2015, n° 102, s. 483.

²¹⁹ *La loi organique no 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, JORF z 11 grudnia 2009, s. 21379.

²²⁰ Choć w świetle wcześniejszych przykładów okres ten nie wydaje się aż tak rażąco długi, nadmierne oczekiwanie na ustawę organiczną postrzega się w związku z charakterem reformy. Rozszerzenie kontroli konstytucyjności prawa o kontrolę konkretną było bowiem oczekiwane od wielu lat jako środek służący efektywniejszej ochronie w zakresie praw i wolności. Potrzebę jej wprowadzenia pokazała praktyka, która w sprawach QPC stanowi dominujący przedmiot działalności Rady Konstytucyjnej.

²²¹ G. Carcassonne na przykładzie szczegółowo opisanego przebiegu prac nad tworzeniem przepisów ustawy organicznej na temat QPC dowodzi, że QPC jest wręcz „dzieckiem parlamentu”. *Le parlement et la QPC*, Pouvoirs n° 137, *La question prioritaire de constitutionnalité*, s. 73 i n.

²²² Warto wspomnieć, że regulacja ta niedługo po jej wejściu w życie stała się przedmiotem skargi Sądu Kasacyjnego do Trybunału Sprawiedliwości UE. Sąd powziął wątpliwość, czy wprowadzenie we Francji instytucji pytań priorytetowych, w sytuacji zbiegu zarzutów w sprawie niekonstytucyjności oraz niezgodności z prawem UE, poprzez konieczność zwrócenia się przez sądy krajowe w pierwszej kolejności z pytaniem dotyczącym zgodności z konstytucją, nie narusza uprawnień tych sądów do występowania z pytaniami prejudy-

Na tle przedstawionego stanu prawnego oraz w świetle praktyki konstytucyjnej nie podlega kwestii, iż ustawy organiczne stanowią pod względem materialnym oraz formalnym konieczny element doprowadzenia do końca nowelizacji konstytucji. Pozostawiając parlamentowi prawo uszczegółowienia zmiany, ustrojodawca pozwala ustawodawcy na wkroczenie w zakres spraw należących do jego domeny. Trzeba przy tym odnotować, że jest to świadoma decyzja ustrojodawcy, której efekt zostaje poddany obligatoryjnie pod osąd Rady Konstytucyjnej, do której należy ocena tego, jak głęboko dla realizacji wyznaczonego im celu ustawy organiczne mogą ingerować w konstytucyjnie określoną materię.

Przedstawione przykłady ukazują jeszcze inne dylematy. Z jednej strony przekazywanie licznych spraw do uzupełnienia nie tylko w ustawach organicznych, ale ponadto w ustawach zwykłych i regulaminach izb parlamentu powoduje zacieranie granic pomiędzy ustawami organicznymi a zwykłymi i w ten sposób stwarza ryzyko utraty przez ustawy organiczne ich „tożsamości” wyrażającej się w dopełnianiu tekstu konstytucji. Z drugiej strony opieszałość ustawodawcy, brak woli politycznej czy niemożność dojścia do kompromisu, pomimo iż obiektywnie jego osiągnięcie jest łatwiejsze w trybie ustaw organicznych niż konstytucyjnych, stanowi niekiedy istotny czynnik spowalniający, czy nawet uniemożliwiający pełną realizację reformy konstytucyjnej.

cyjnymi do TS w trybie art. 267 TFUE. W wyroku z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawach *Melki i Abdeli* (sprawy połączone C-188/10 i C-189/10, Dz. Urz. UE 14.8.2010 (2010/C 221/23); Dz. U. C 161 z 19.6.2010) Trybunał Sprawiedliwości uznał, że procedura państwa członkowskiego (w tym wypadku QPC) odnosząca się do stwierdzenia konstytucyjności przepisów krajowych, nie narusza prawa UE, o ile sądy zachowują swobodę do występowania do TS na każdym etapie postępowania, nawet po zakończeniu postępowania wпадkowego w sprawie konstytucyjności. Regulacje krajowe nie mogą bowiem ograniczać kompetencji sądów tych państw do występowania z pytaniem prejudycjalnym ani jurysdykcji TS w tym zakresie. Zob. F. Scanvic, *La question de constitutionnalité est-elle vraiment prioritaire?*, AJDA 2010, s. 1459 i n.; F. Chaltiel, *La Cour de justice de l'Union européenne poursuit le dialogue sur les rapports entre conventionnalité et constitutionnalité (A propos de CJUE 22 juin 2010)*, Les Petites Affiches. La loi/Le quotidien juridique 2010, nr 153–154, s. 6; M. Jarosz, *Pierwszeństwo kontroli konstytucyjności a prawo UE – uwagi na tle wyroku TS w sprawach Melki i Abdeli*, Europejski Przegląd Sądowy, sierpień 2011, s. 24.

E. Wnioski

Większość reform konstytucyjnych w V Republice dokonano w drodze procedury zmiany konstytucji unormowanej w rozdziale XVI konstytucji „O zmianie” i jego art. 89. Prześledzenie poszczególnych jej etapów pozwala na wychwycenie prawidłowości potwierdzających cel wyznaczony przez twórców konstytucji, jakim było utrudnienie procesów nowelizacyjnych w taki sposób, by zmiana najważniejszego dokumentu w państwie następowała w drodze szerokiego porozumienia. Do znaczących cech proceduralnych należy niewątpliwie rola, jaką w tym procesie odgrywa władza wykonawcza, ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji prezydenta, którego uprawnienia przyznane *ipso iure* i wzmocnione dodatkowo *ipso facto*, czynią prawdziwym *maître de la procédure* etapu inicjatywy oraz zatwierdzenia zmiany. Inicjatywy prezydenckie ze względu na polityczną wymowę są bardziej spektakularne niż inicjatywy parlamentarne, które – choć częste – są zdecydowanie mniej skuteczne (wszystkie dotychczasowe przeprowadzone nowelizacje Konstytucji V Republiki były inicjowane przez głowę państwa). Istotne znaczenie uzupełniające ten schemat przypada rządowi i premierowi, których uprawnienia w zakresie procedury legislacyjnej odpowiadają roli *chef d'orchestre*²²³. Szeroki wachlarz prerogatyw, jakie przyznano rządowi w procedurze ustawodawczej (choć znacząco zreformowanych na korzyść parlamentu w drodze modernizacji konstytucji z 2008 r.) pozwala mu nadawać odpowiedni ton i rytm prac nowelizacyjnych, przyspieszając je, opóźniając bądź nawet unicestwiając. Jednak finalny kształt tego procesu, jakim jest ustawa konstytucyjna, stanowi dzieło parlamentu, którego izby mogą ustawę przepracować, ale w efekcie muszą dojść do porozumienia, by uchwalić ją w jednakowym brzmieniu. Mechanizm przyznający Senatowi prawo weta konstytucyjnego, zdecydowanie odbiegający od procedury uchwalania ustaw zwykłych, jest jednym z głównych elementów usztywniających procedurę zmiany konstytucji, w praktyce wielokrotnie stosowanym i skutecznym. Niekiedy już sama perspektywa zablokowania inicjatywy prezydenckiej przez Senat stawała się przesłanką odstąpienia przez głowę państwa od kontynuowania prac. Nie może jednak umknąć uwadze, że rola Senatu budzi wątpliwości wyrażające się w pytaniu, czy legitymacja Senatu, organu nie

²²³ Porównanie zaczerpnięte z raportu J.Ph. Derosiera i A. Vidal-Naquet, *L'initiative...*, op. cit., s. 152.

pochodzącego z wyborów bezpośrednich, jest wystarczająca na tyle, by ostatecznie blokować inicjatywy w zakresie konstytucyjnych reform?

Kolejnym elementem specyfiki zmiany francuskiej ustawy zasadniczej jest sposób jej ostatecznego przyjęcia. Jakkolwiek w świetle dokonanych ustaleń podstawowym trybem zatwierdzenia zmiany konstytucji przeprowadzanej na gruncie art. 89 miało być referendum, w praktyce ustrojowej nastąpiło odwrócenie tego schematu i zatwierdzenie przez Kongres stało się metodą stosowaną powszechnie przez kolejnych szefów państwa (zgodnie z art. 89 ust. 2 referendum zarządzono tylko jeden raz na dwadzieścia dwie zmiany przeprowadzone na mocy tego przepisu). Procedura, która miała na celu usztywnienie postępowania nowelizacyjnego, w rzeczywistości politycznej stała się mechanizmem, którego unikano poprzez sięganie do trybu nie bez powodu nazwanego ułatwionym (*allegée*). Praktyka ta nie pozostała obojętna wobec pytań o trafność wyboru trybu zatwierdzenia analizowanego *a casu ad casum*. Trudno się dziwić wątpliwościom, jakie towarzyszyły wyborowi zatwierdzenia przez Kongres zmiany konstytucji w 2008 r., gdyż dokonana wówczas modernizacja instytucji Republiki była jedną z najobszerniejszych i najistotniejszych nowelizacji Konstytucji z 1958 r. Oddanie reformy pod osąd narodu wydawało się pożądanym elementem procedowania w tej sprawie. Krytykę parlamentarnego sposobu zatwierdzenia nowelizacji wzmagał fakt, że zmiana w Kongresie została przyjęta większością trzech piątych głosów, ale osiągniętej przewagą poparcia jednego deputowanego (439 głosów aprobujących wobec 437 przeciw)²²⁴.

Swoboda szefa państwa wyrażona na wielu płaszczyznach tego etapu procedowania w sprawie zmian konstytucji (zarówno co do wyboru trybu zatwierdzenia, jak terminów z nim związanych, czy kształtu prac Kongresu) dawała mu w efekcie prawo ostatniego słowa. Działania świadczące o faktycznym wacie prezydenta, czy to o charakterze absolutnym (poprzez niepoddanie pod zatwierdzenie ustawy uchwalonej przez izby), czy zawieszającym (poprzez przeciąganie w czasie postępowania), choć prawnie mogły budzić wątpliwości, w przypadku ustaw konstytucyjnych inicjowanych przez prezydenta próbowano bronić. W przypadku inicjatyw parlamentarnych cały czas wydają się trudne do zaakceptowania.

Dylematy, jakie na gruncie normatywnym pokazała rzeczywistość polityczna zamierzano rozstrzygnąć w drodze konkretnych regulacji prawnych. Z jednej strony proponowano zatem, by inicjatywy parlamentarne mogły być

²²⁴ Zob. M.F. Verdier, *La revision constitutionnelle du 23 juillet 2008: prélude et fugue d'une révision constitutionnelle "gigogne" sans le peuple*, Politeia 2009, nr 15, s. 113.

zatwierdzone nie tylko w referendum, ale także przez Kongres. Z drugiej strony, wizja referendum miała pełnić rolę mobilizującą parlamentarzystów w przedłużającym się postępowaniu i braku zgody obu izb na zmiany ustawy zasadniczej²²⁵. Pozostawienie pierwotnego rozwiązania przesądziło jednak o niezmiennym kształcie unormowania określającego procedurę zmiany konstytucji, która zgodnie z art. 89 angażuje co najmniej dwa – z trzech przewidzianych prawem w tej procedurze – podmioty władzy państwowej, mogące występować w różnych konfiguracjach: 1) prezydenta i parlament; 2) prezydenta, parlament i naród bądź 3) parlament i naród.

Mechanizmy usztywniające procedurę nowelizacyjną, stanowiące realną zaporę dla prezydenckich inicjatyw, stały się przesłanką dla przeprowadzenia reform ustrojowych przy wykorzystaniu trybu art. 11 konstytucji, właściwego dla uchwalania ustaw referendalnych. Wątpliwości związane z tym sposobem procedowania w sprawie zmiany konstytucji do niedawna wydawały się mieć już znaczenie wyłącznie historyczne, zarówno w sferze faktycznej jak normatywnej²²⁶. W drodze praktyki nastąpiło bowiem stopniowe usankcjonowanie procesu nowelizacji konstytucji z lat sześćdziesiątych. Naród kilkakrotnie wypowiedział się afirmatywnie wobec propozycji de Gaulle'a, począwszy od referendum z 1962 r. i przyjęcia zdecydowaną większością głosów ustawy zmieniającej konstytucję, przez przeprowadzone w tym samym roku wybory do Zgromadzenia Narodowego, w którym nastąpiła wymiana większości parlamentarnej na rzecz zwolenników prezydenta, po wybory prezydenckie w 1965 r., w których de Gaulle ponownie stanął na czele państwa. Z kolei spadek poparcia w 1969 r. i odrzucenie propozycji zmiany konstytucji poddanej pod osąd narodu ponownie w trybie referendum sprawiły, że de Gaulle, wierny idei wiążącej woli narodu stanowiącego emanację najwyższej władzy ustrojodawczej – *pouvoir constituant suprême* – ustąpił ze stanowiska. Trzeba też zwrócić uwagę, że począwszy od 1965 r. wszystkie kolejne wybory prezydenckie odbywały się według zasad wprowadzonych do konstytucji w 1962 r. i nie były kwestionowane nawet przez tych kandydatów, którzy pierwotnie uznawali, że nowelizacja ustawy zasadniczej

²²⁵ Rozwiązania proponowane w raporcie Komitetu Vedela w 1993 r. a następnie w raporcie Komitetu Balladura w 2008 r., o których była mowa, pozostały jednak w sferze niezrealizowanych propozycji.

²²⁶ Do niedawna stałam na stanowisku, że wątpliwości i spory dotyczące wykorzystywania art. 11 jako alternatywy dla art. 89 mają charakter wyłącznie akademicki. Zob. recenzja książki Ł. Jakubiaka, *Referendum jako narzędzie polityki. Francuskie doświadczenia ustrojowe*, Kraków 2012, Prz. Sejm. 2014, nr 5, s. 185.

w tej materii została dokonana w niewłaściwym trybie. Istotny jest ponadto fakt, że przepisy zmienione w 1962 r. według woli de Gaulle'a (art. 6 i 7 konstytucji) stanowiły w latach późniejszych przedmiot nowelizacji konstytucji, której dokonano w trybie art. 89, z tym jednak zastrzeżeniem, że w 1976 r. wyłącznie w drodze parlamentarnej (w art. 7 dodano ust. 6–10 regulujące kwestie opróżnienia urzędu prezydenta lub wystąpienia przeszkody w jego sprawowaniu), zaś w 2000 r. zatwierdzenie zmiany nastąpiło w drodze referendum przeprowadzonym na gruncie art. 89 ust. 2 (zmiana długości trwania kadencji prezydenta z siedmiu do pięciu lat). Stało się zatem oczywiste, że przepisy wprowadzone do konstytucji w wyniku decyzji narodu wyrażonej w sposób bezpośredni na gruncie art. 11, nie wymagają dla ich modyfikacji analogicznej procedury i legitymizacji narodu. Nie może także umknąć uwadze, że również Rada Konstytucyjna, która uznała brak swojej kompetencji do oceny ustawy przyjętej w referendum i uchyliła się w ten sposób od oceny działań de Gaulle'a, przyczyniła się *implicitement* do zatwierdzenia zmiany konstytucji dokonanej w 1962 r.

Praktyka usankcjonowała zatem kwestię wątpliwą prawnie i poddawaną krytyce. W czasach prezydentury de Gaulle'a wykorzystanie art. 11 do zmiany konstytucji było możliwe dzięki charyzmie i autorytetowi generała. U podstaw poddania pod ocenę narodu reformy, która miała na celu wzmocnienie prezydentury stało jego przekonanie o silnym społecznym poparciu. Niewątpliwym powodem sukcesu w 1962 r. był także czytelny przekaz w postaci propozycji istotnej ustrojowo, ale zarazem jasnej i zrozumiałej. Sprzeciw, jaki ówczesna praktyka de Gaulle'a wywołała na polu prawa i polityki byłby zapewne słabszy, gdyby chodziło o zmianę przepisów o mniejszym znaczeniu ustrojowym oraz poddanych pod głosowanie w innych, mniej burzliwych politycznie okolicznościach. W dyskusji doktrynalnej można było bowiem znaleźć argumenty, które w odmiennej rzeczywistości w sposób bardziej wymowny pozwoliłyby odrzucić zarzut o niedopuszczalności praktyki konstytucyjnej kwestionowanej przez znaczącą część doktryny prawa. Patrząc na to zagadnienie z perspektywy elektoratu jawi się myśl, że dla wyborców silną motywacją do wzięcia udziału w referendum było nie tyle udzielenie odpowiedzi na postawione pytanie, ile wyrażenie poparcia lub dezaprobaty dla aktualnego prezydenta²²⁷. Referendalny tryb zmiany konstytucji na gruncie art. 11 był nieodłącznie związany z osobą de Gaulle'a, jednak, jak

²²⁷ Zob. Ł. Jakubiak, *Referendum jako narzędzie...*, op. cit., s. 166.

wspomniano, pokusa sięgnięcia po niego towarzyszyła także prezydentowi Mitterrandowi.

Wątpliwości, jakie wynikały z treści art. 11, stanowiły przesłankę nieudanych prób zmiany przepisów konstytucyjnych, które *explicite* przesądziłyby o wyłączeniu stosowania art. 11 jako procedury nowelizacji ustawy zasadniczej (wspominane wcześniej propozycje raportów Vedela i Balladura). Brak woli zdecydowanego rozstrzygnięcia na gruncie normatywnym relacji pomiędzy art. 11 a art. 89 konstytucji wydawał się świadczyć, iż problem ten został rozwiązany na rzecz wyłączności trybu, o jakim mowa w rozdziale XVI konstytucji „O zmianie” (art. 89), a praktyka z lat sześćdziesiątych odeszła do lamusa. Do idei stosowania art. 11 w celu przełamania sceptycyzmu Senatu w procesie nowelizacji konstytucji powrócił niedawno obecny prezydent V Republiki Macron. Trzeba jednak podkreślić, że zaakceptowanie zmiany konstytucji w 1962 r. pomimo wątpliwości prawnych wiązało się z autorytetem de Gaulle’a. Pozycja Macrona nie jest na tyle mocna, by sięgnięcie do art. 11 zyskało wystarczające poparcie²²⁸.

Swoboda prezydenta oraz „nadinterpretacja” prawa wyrażona w działaniach budzących wątpliwości konstytucyjne w procesie zmiany ustawy zasadniczej, czyniących go de facto głównym aktorem reform ustrojowych, nie pozostają obojętne wobec problemu jego odpowiedzialności jako szefa państwa. Oczywiście formą takiej odpowiedzialności jest rozliczenie piastuna urzędu zamierzającego kandydować w kolejnych wyborach prezydenckich. Konsekwencje polityczne za działania prezydenta może także ponieść rząd, zwłaszcza w sytuacji, gdy akty prezydenta podlegają kontrasygnacie (jak np. decyzja w sprawie wycofania dekretu o zwołaniu Kongresu dla zatwierdzenia ustawy o zmianie konstytucji). „Weto” wobec działań głowy państwa może bowiem przybrać formę wotum nieufności dla rządu (sytuacja taka

²²⁸ Trudny do przewidzenia przebieg prezydentury E. Macrona w świetle mandatów poprzednich prezydentów V Republiki prezentuje J.P. Derosier, *La permanence du pouvoir présidentiel de la V^e République*, *Revue politique et parlementaire (1958–2018. La V^e République face aux révisions: mutations et permanences)*, marzec 2018, s. 113 i n. Nieprzewidywalność na scenie politycznej potwierdza tzw. «afery Benalla» związana z bezpośrednim otoczeniem prezydenta Macrona i rzucająca cień na jego prezydenturę. Sprawa dotyczy prezydenckiego współpracownika odpowiedzialnego za ochronę, który podczas majowych demonstracji w Paryżu 2018 r. brał udział (choć nie powinien) w interwencji policji i pobił parę młodych manifestantów. Sprawa była następnie tuszowana przez policję. Ujawniona w lipcu tego roku doprowadziła do wszczęcia przez parlament dochodzenia w sprawie incydentu, kary wymierzonej Benalli oraz działań władz, które zwlekały ze zgłoszeniem organom sądowym. W związku z tym zaplanowane na lipiec prace nad prezydenckim projektem ustawy konstytucyjnej nr 911 zostały odłożone na czas bliżej nieokreślony.

miała miejsce w 1962 r.). Dla prezydenta de Gaulle'a typowe było stawianie kwestii zaufania przy okazji referendum, gdy od uzyskanych w nich wyników uzależniał dalsze pełnienie swej funkcji. Inną formą rozliczenia prezydenta za określone działania jest możliwość pociągnięcia go do odpowiedzialności konstytucyjnej. I jakkolwiek na razie jest to zagadnienie wyłącznie hipotetyczne, na skutek zmiany konstytucji z 2007 r. wprowadzającej możliwość złożenia prezydenta z urzędu (*destitution*) za uchybienia związane z pełnioną funkcją i w sposób wyraźny nie dające się pogodzić z wykonywanym mandatem, w świetle prawa wyobrażalne bardziej niż przed tą reformą.

W kontekście powyższych rozważań warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden kluczowy aspekt, o którym wspominał Adam Jamróz. Dyskusja wokół nowelizacji konstytucji w drodze referendum w 1962 r. wyzwoliła istotny problem współczesnych demokracji, dotyczący relacji między bezpośrednio przejawianą wolą suwerena a normami wynikającymi z ustawy zasadniczej. Problem ten skłania do zastanowienia, czy konstytucja wiąże również suwerena, czy też będąc dziełem suwerena (Konstytucja z 1958 r. została przyjęta w referendum) może być przez niego w sposób bezpośredni zmieniana. Pytania te od lat angażują doktrynę prawa i orzecznictwo konstytucyjne, powrócimy do nich w kolejnym rozdziale. Wejście w życie istotnej nowelizacji dokonanej w drodze referendum przeniosło zatem punkt ciężkości z płaszczyzny dyskusji prawnych na płaszczyznę debaty wokół legitymizacji demokratycznej, nie tylko samego prezydenta, którego pozycja w systemie ustrojowym V Republiki radykalnie się wzmocniła, ale także konstytucji²²⁹.

W świetle poczynionych ustaleń powraca wymowny wniosek Gérarda Conaca sprzed ponad dwudziestu lat:

„(...) paradoksalnym jest, by w kraju kartezjańskim nie można było z pewnością orzec, jakie są konstytucyjne środki zmiany konstytucji”²³⁰.

²²⁹ Zob. A. Jamróz, *Konstytucja V Republiki...*, op. cit., s. 25.

²³⁰ Zob. *Les débats sur le référendum*, Pouvoirs 1996, nr 77, s. 103.

Kontrola konstytucyjności ustaw konstytucyjnych

A. Informacje ogólne

Problematyka kontroli konstytucyjności zmian konstytucji obecna jest w praktyce konstytucyjnej oraz literaturze przedmiotu wielu współczesnych państw, w których analizie tego tematu towarzyszy szereg wspólnych zagadnień¹. Szczególny sposób wprowadzania zmian do ustawy zasadniczej, jakim jest uchwalenie/przyjęcie – w specjalnym trybie – poprawki do konstytucji, rodzi pytanie o dopuszczalność kontroli tego procesu w różnych jego aspektach². Zauważa się bowiem, że konstytucyjność poprawki można rozważać w kategorii spełnienia proceduralnych wymogów jej przyjęcia (aspekt formalny), ale także w kategorii materialnej zgodności z normami konstytucyjnymi, czyli oceny, czy nie doszło do wykroczenia poza ramy wyznaczone normami ustawy zasadniczej (aspekt materialny). W tym obszarze istotne znaczenie odgrywają charakterystyczne dla niektórych konstytucji normy

¹ Zob. J. Galster, D. Lis-Staranowicz, *Doktryna zastępowalności konstytucji. Rationae materiae wobec rationae temporis*, PiP 2016, nr 10, s. 23 i n. Autorzy wskazują, że w nauce prawa problem konstytucyjności zmian aktów konstytucyjnych określany jest mianem doktryny zastępowalności konstytucji (zob. cyt. tam literatura).

² W literaturze można spotkać pogląd, że o zmianie konstytucji (*révision de la Constitution*) można mówić wyłącznie w odniesieniu do poprawek (zmian) dokonywanych w przewidzianym w obowiązującej konstytucji trybie właściwym dla nowelizacji. W sytuacji, gdy zmiana dokonywana jest obok, albo wbrew tym regułom mowa jest o rewolucji prawnej (*révolution juridique*), prowadzącej nie tyle do zmiany obowiązującej ustawy zasadniczej, co do zastąpienia jej zupełnie nową konstytucją, czyli do zmiany podstaw porządku prawnego. Wedle tej koncepcji zagadnienie kontroli konstytucyjności zmian można rozpatrywać jedynie przy założeniu, że mamy do czynienia ze zmianą przeprowadzaną w myśl zasad rządzących tym procesem. Zob. X. Magnon, *Quelques maux encore à propos des lois de revision constitutionnelle...*, op. cit.

o szczególnym znaczeniu, które z założenia nie mogą być przedmiotem nowelizacji, czyli tzw. normy niezmiennalne.

Jak zauważa Leszek Garlicki, naruszenie trybu przyjęcia poprawki pozwala stwierdzić, że nie doszło do wyrażenia „woli Narodu” w wymagany prawem sposób. Kontrola dochowania procedury wprowadzania zmian w konstytucji sprowadza się wówczas do oceny formalnej prawidłowości działań poszczególnych podmiotów uczestniczących w procesie prawodawczym. Ma zatem charakter „normalnego” sporu konstytucyjnego, wymagającego rozstrzygnięcia przez bezstronny podmiot zewnętrzny i nie ma aksjologicznych powodów, by nie powierzać jej władzy sądowniczej (sądowi konstytucyjnemu). Wątpliwości wywołuje natomiast wyznaczenie podmiotu i procedury właściwej do orzeczenia o materialnej niekonstytucyjności poprawki do konstytucji. Dyskusyjne może być bowiem przeciwstawienie się sądu konstytucyjnego „woli Narodu”. Nie można jednocześnie tracić z pola widzenia, że daleko idące poprawki do konstytucji, wykraczające poza ducha, tożsamość konstytucji, rodzą niebezpieczeństwo zatarcia różnicy między dwoma przejawami woli suwerena – zmianą obowiązującej konstytucji i przyjęciem nowej ustawy zasadniczej³.

Wzrost znaczenia analizowanej problematyki pozostaje w ścisłym związku z rozwojem kontroli konstytucyjności prawa dokonywanej przez sądy konstytucyjne oraz ich ewolucją wyrażającą się m.in. we wzroście kompetencji oraz rozwoju technik orzeczniczych⁴. Odpowiedzi na pytania o konstytucyjność poprawek konstytucyjnych poszukują liczne sądy konstytucyjne, ale ich stanowisko w tej kwestii nie jest jednolite. Niektóre sądy odmawiają oceny poprawek do konstytucji, bądź wkraczają w tę problematykę w sposób bardzo ostrożny, jeszcze inne włączają się aktywnie w ocenę i korygowanie wartości konstytucyjnych⁵.

³ Zob. L. Garlicki, *Niekonstytucyjność: formy, skutki, procedury*, PiP 2016, nr 9, s. 12; idem, *Konstytucyjność zmiany konstytucji*, op. cit., s. 25. Jak zauważa autor, problem materialnej kontroli zgodności poprawki z konstytucją jest o tyle skomplikowany, że celem i sensem poprawki jest wprowadzenie zmiany w dotychczasowym tekście konstytucji. Zarzut niezgodności jest więc logicznie możliwy tylko pod warunkiem uznania wewnętrznej hierarchii postanowień konstytucyjnych.

⁴ Zob. C. Klein, *Le contrôle des lois constitutionnelle – introduction à une problématique moderne*, CCC, 2010, nr 27, s. 1.

⁵ Najbardziej znane przykłady sądowej kontroli poprawek do konstytucji pochodzą z Indii, Turcji oraz Kolumbii. Problematykę tę podejmują też np. sądy w Austrii, czy w Niemczech. Jak zauważają J. Galster i D. Lis-Staranowicz, nie istnieje jeden sprawdzony mechanizm ochrony konstytucji przed jej „deformacją” wywołaną poprawkami. Przepisy zastrzegające, że określone materie są wyłączane spod zmiany, mają w istocie rzeczy relatywny charakter.

We Francji zagadnienie kontroli konstytucyjności zmian konstytucyjnych kształtowało się etapami, toteż można na nie patrzeć wieloaspektowo, biorąc pod uwagę następujące kwestie:

Po pierwsze, mając na względzie ewentualność kontroli w praktyce ustrojowej w porządku chronologicznym – począwszy od 1962 r., gdy Rada Konstytucyjna wyraziła tezę o braku swojej kompetencji do kontroli ustawy zmieniającej ustawę zasadniczą a przyjętej przez naród w referendum w trybie art. 11 konstytucji, poprzez 1992 r. w związku z orzeczeniami wynikającymi z procesu ratyfikacji traktatu z Maastricht, dającymi podstawy do myślenia o dopuszczalności takiej kontroli; wreszcie 2003 r. i decyzję Rady Konstytucyjnej przesądzającą definitywnie sprawę braku jej kompetencji;

Po drugie, rozpatrując właściwość Rady Konstytucyjnej do dokonywania kontroli konstytucyjności ustaw o zmianie konstytucji w zależności od sposobu wyrażenia woli przez suwerena – bezpośrednio w referendum bądź pośrednio przez przedstawicieli w parlamencie;

Po trzecie, rozważając ocenę zmiany konstytucji w zależności od przedmiotu analizy (przedmiotu kontroli) dokonywanej przez Radę Konstytucyjną – ustawy zmieniającej konstytucję (z rozróżnieniem na ustawy przyjmowane w referendum oraz ustawy parlamentu) albo traktatu międzynarodowego.

Pozostając w kręgu zarysowanej problematyki za punkt wyjścia dla dalszych rozważań posłuży konstatacja, że brak wyraźnych podstaw prawnych dla kompetencji Rady Konstytucyjnej do dokonywania kontroli konstytucyjności ustaw o zmianie konstytucji doprowadził ją do całkowitego wyłączenia się od oceny w tym zakresie. Fakt ten pozwala prześledzić ukształtowane już poglądy Rady w omawianej kwestii, nie przeszkadza przy tym w poszukiwaniu symptomów, które dla zwolenników dopuszczalności tej kontroli stanowiłyby nadzieję na przełamanie w przyszłości dotychczasowego sta-

Nauka prawa jest natomiast podzielona wobec problemu dopuszczalnych granic zmiany konstytucji, co prowadzi do konieczności badania postawionego problemu z punktu widzenia „empirii” konstytucyjnej. *Doktryna zastępowalności...*, op. cit., s. 30. Zob. Także: *Révision de la Constitution et justice constitutionnelle*, X^e Table Ronde Internationale, Aix-en-Provence, 16–17 września 1994, A.I.J.C., X-1994; K. Gözler, *Judicial Review of Constitutional Amendments. A Comparative Study*, EKIN PRESS, Bursa – 2008; G. Halmai, *Judicial Review of constitutional amendments and new constitutions in comparative perspective*, Wake Forest Law Review 2016, Vol. XX, s. 101 i n.; L. Garlicki, Z.A. Garlicka, *Review of Constitutionality of Constitutional Amendments*, Journal of Constitutional Law 2012, vol. I, s. 212; Y. Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers*, doktorat obroniony w 2014, the Department of Law of the London School of Economics; specjalne numery: Cahier du Conseil constitutionnel 2010, nr 27; International Journal of Constitutional Law 2015, nr 3.

nowiska. Podstawowymi decyzjami Rady Konstytucyjnej w tej materii są – w porządku chronologicznym: decyzja z 6 listopada 1962 r. nr 62-20 DC, decyzja z 2 września 1992 r. nr 92-312 DC, decyzja z 23 września 1992 r. nr 92-313 DC oraz decyzja z 26 marca 2003 r. 2003-469 DC.

Wskazane zagadnienia charakteryzują kontrolę konstytucyjności dokonywaną przez francuski sąd konstytucyjny wobec uchwalonej już ustawy zmieniającej konstytucję. Nie można przy tym tracić z pola widzenia szeregu czynników i instytucji kontrolnych kształtujących formę oraz treść ustaw konstytucyjnych i występujących na etapie prac ustawodawczych, o których była mowa w poprzednim rozdziale⁶.

B. Dylemat kompetencyjny

1. Brak kognicji

1.1. Pierwszą kwestią, jaka pojawiła się w praktyce ustrojowej w omawianej sprawie było zagadnienie kognicji Rady Konstytucyjnej, które rozpatrywano na tle jej właściwości do badania zgodności określonych aktów normatywnych z konstytucją. Przedmiotem kontroli norm dokonywanej przez Radę Konstytucyjną są bowiem zwłaszcza akty parlamentu oraz – uzupełniająco – umowy międzynarodowe⁷.

⁶ Trzeba mieć na względzie ocenę, jakiej podlegają projekty ustaw oraz propozycje ustawodawcze od momentu realizacji inicjatywy ustawodawczej, aż do uchwalenia ustawy konstytucyjnej. Istotna rola przypada w tej materii zwłaszcza Radzie Stanu (posiadającej kompetencje opiniodawcze dotyczące projektów ustaw i w pewnym zakresie propozycji ustaw), a ponadto Radzie Konstytucyjnej (w przypadku oceny propozycji ustawodawczych wnoszonych w trybie art. 11 ust. 3 konstytucji, czyli z tzw. inicjatywy „podzielonej” – parlamentarno-obywatelskiej, o której była mowa w poprzednim rozdziale; w zakresie oceny rządowego projektu ustawy z punktu widzenia dopełnienia określonych w ustawie organicznej warunków dotyczących przedstawiania skutków proponowanej regulacji (*étude d'impact juridique*), art. 39 ust. 4 konstytucji w brzmieniu po nowelizacji z 23 lipca 2008 r.)

⁷ Poza kontrolą zgodności norm z konstytucją Rada Konstytucyjna posiada także inne kompetencje: – do dokonywania kontroli kompetencyjnej ustawodawstwa, co ma istotny związek z przyjętą w V Republice zasadą podziału kompetencji prawodawczych pomiędzy rząd a parlament (zgodnie z art. 37 ust. 2 konstytucji kontrola ta dotyczy ustaw, które weszły już w życie, a stwierdzenie Rady Konstytucyjnej o wykroczeniu przez ustawę poza materię ustawową daje rządowi możliwość do jej uchylecia lub zmiany, nie stanowi automatycznie podstawy do uznania jej za sprzeczną z konstytucją; na gruncie art. 41 konstytucji kontrola odnosi się do propozycji ustawy lub poselskiej poprawki do ustawy,

Na podstawie art. 61 konstytucji muszą być przedłożone Radzie Konstytucyjnej w celu orzeczenia ich zgodności z Konstytucją: – obligatoryjnie (ust. 1): ustawy organiczne przed ich ogłoszeniem; propozycje ustaw, o których mowa w art. 11 ust. 3 konstytucji przed ich poddaniem pod referendum⁸; regulaminy izb parlamentu przed ich wejściem w życie; – fakultatywnie (ust. 2): ustawy zwykłe przed ich ogłoszeniem. Kontrola ta ma charakter prewencyjny, a stwierdzenie niezgodności któregoś aktu lub jego normy z konstytucją wstrzymuje ogłoszenie i wejście w życie. Ten podstawowy dla V Republiki prewencyjny charakter kontroli konstytucyjności norm prawnych dokonywanej przez sąd konstytucyjny do 2008 r. odzwierciedlał specyfikę francuskiego modelu ochrony konstytucji wyrosłej na gruncie właściwego dla wcześniejszych Republiki przywiązania do szczególnego znaczenia ustawy w systemie źródeł prawa i supremacji parlamentu. W drodze nowelizacji konstytucji z 23 lipca 2008 r. wprowadzono nową instytucję prawną – tzw. *question prioritaire de constitutionnalité* (priorytetowe pytanie konstytucyjne) dającą możliwość zgłaszania do Rady Konstytucyjnej zarzutu niekonstytucyjności przepisów ustawy

może być inicjowana w trakcie procesu ustawodawczego przez rząd lub przewodniczącego właściwej izby parlamentu, a skutkiem może być stwierdzenie niedopuszczalności projektu ustawy lub poprawki do projektu ustawy, jeżeli wykraczają one poza materię ustawową lub naruszają zakres ustawodawstwa delegowanego); – w sprawach wyborczych – w wyborach prezydenckich: czuwa nad prawidłowością wyboru prezydenta Republiki, rozpatruje protesty wyborcze i ogłasza wyniki głosowania (art. 58 konstytucji); w wyborach parlamentarnych rozstrzyga o prawidłowości wyborów deputowanych i senatorów w przypadku ich zakwestionowania (art. 59 konstytucji); w sprawach referendów określonych w art. 11 i 89 konstytucji – czuwa nad prawidłowym ich przeprowadzeniem i ogłasza ich wyniki (art. 60 konstytucji); – w sprawach związanych z instytucją prezydenta Republiki – Rada stwierdza na wniosek rządu wystąpienie przeszkody (czasowej lub trwałej) do sprawowania urzędu, co implikuje podejmowanie dalszych decyzji przez właściwe organy państwowe (art. 7 konstytucji); – w sprawach związanych z wprowadzeniem stanu wyjątkowego, o którym mowa w art. 16 konstytucji – Rada wyraża opinię dotyczącą wprowadzenia tego stanu oraz podejmowanych przez prezydenta środków; opinie te nie mają charakteru wiążącego. Zob. m.in. L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna w Republice Francuskiej*, [w:] *Sądy konstytucyjne w Europie*, Warszawa 1996, s. 91 i n.; A. Chmielarz, *Rada Konstytucyjna po zmianach konstytucyjnych z lipca 2008 r.*, Prz. Sejm. 2010, nr 1, s. 125; w literaturze francuskiej zob. m.in. F. Luchaire, *Le Conseil constitutionnel*, Paris 1997–1999 (t. 1–3); D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris 2013; G. Drago, *Contentieux constitutionnel*, Paris 2016.

⁸ Inicjatywy ustawodawcze co najmniej jednej piątej członków parlamentu przy poparciu jednej dziesiątej wyborców, zmierzające do uchwalenia ustawy w referendum ustawodawczym. Warunki wnoszenia i realizacji tej inicjatywy zostały omówione w rozdziale IV pkt C.

relewantnej dla rozstrzygnięcia sprawy, a naruszającej prawa i wolności gwarantowane w konstytucji, wzbogacając tym samym francuski model kontroli konstytucyjności prawa o postulowaną od wielu lat kontrolę następczą i konkretną⁹.

Z punktu widzenia omawianej problematyki istotna jest ponadto właściwość Rady Konstytucyjnej do oceny – na wniosek prezydenta, premiera, przewodniczącego jednej z izb parlamentu, albo sześćdziesięciu deputowanych lub sześćdziesięciu senatorów – zobowiązania międzynarodowego przed jego ratyfikacją lub zatwierdzeniem (art. 54 konstytucji). Stwierdzenie sprzeczności takiego aktu z konstytucją sprawia, że wyrażenie zgody na ratyfikację lub zatwierdzenie umowy musi być poprzedzone zmianą ustawy zasadniczej. Począwszy od 1992 r., kiedy po raz pierwszy orzeczenie o niezgodności traktatu międzynarodowego stało się podstawą dla zmiany konstytucji, Rada wielokrotnie wypowiadała się w sprawie umów międzynarodowych, a kilkakrotnie jej decyzje były źródłem nowelizacji ustawy zasadniczej¹⁰.

Brak w konstytucji wyraźnego wskazania, że przedmiotem oceny dokonywanej przez Radę Konstytucyjną mogą być ustawy o zmianie konstytucji sprawił, że w praktyce ustrojowej Rada mierzyła się z problemem swoich właściwości w omawianej sprawie, wyrażając przy okazji zdanie na temat granic dopuszczalnych zmian konstytucyjnych oraz roli, jaka w tej sferze należy do ustrojodawcy.

⁹ Możliwość wystąpienia do sądu konstytucyjnego z zarzutem niekonstytucyjności przepisu ustawowego w trakcie toczącego się postępowania sądowego napotyka na znaczne ograniczenia, podlega bowiem wstępnemu rozpoznaniu przez Radę Stanu lub Sąd Kasacyjny. Szczegółowo kwestie te zostały uregulowane w ustawie organicznej z 10 grudnia 2009 r. dotyczącej stosowania art. 61-1 konstytucji (*la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, op. cit.). Zob. np. Ch. Maugue, J.H. Stahl, *La question prioritaire de constitutionnalité*, Paris 2011; J. Szymanek, *Nowe instrumenty działania francuskiej Rady Konstytucyjnej*, [w:] *Aktualne problemy...*, H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska (red.), op. cit., s. 948 i n.; K. Kubuj, *Priorytetowe pytania prawne francuskich sądów o zgodność z konstytucją*, Prz. Sejm. 2014, nr 1, s. 79 i n. wraz z cytowaną tam literaturą.

¹⁰ Konstytucja podlegała odpowiednim modyfikacjom w sprawie dostosowania jej przepisów do wymogów wynikających z wiążących Francję następujących umów międzynarodowych: Traktatu z Maastricht (w 1992, na skutek decyzji 92-308 DC); Traktatu z Amsterdamu (w 1998, na skutek decyzji 97-394 DC); Traktatu ustanawiającego Międzynarodowy Trybunał Karny (w 1999, na skutek decyzji 98-408 DC); Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (w 2005, na skutek decyzji 2004-505); Traktatu z Lizbony (w 2008, na skutek decyzji 2007-560 DC). Wykaz ustaw konstytucyjnych zob. aneksy.

1.2. Już w 1962 r. Rada stanęła przed koniecznością oceny zmiany konstytucji, wypowiadając się na temat ustawy z dnia 6 listopada 1962 r., przyjętej w referendum przeprowadzonym 28 października 1962 r. w sprawie newralgicznej natury politycznej. Jak wspomniano w poprzednim rozdziale, prezydent de Gaulle'a sięgnął wówczas do procedury określonej w art. 11 konstytucji, by w drodze ustawy zwykłej wprowadzić zasady bezpośrednich i powszechnych wyborów na urząd prezydenta, co spotkało się ze znaczącym sprzeciwem ówczesnej klasy politycznej i było szeroko komentowane w doktrynie¹¹. Zbadanie przez Radę Konstytucyjną zgodności z konstytucją przyjętej w tym trybie ustawy zainicjował przewodniczący Senatu. Podstawą jego wniosku było założenie, że ustawy przyjęte w referendum są w świetle konstytucji ustawami zwykłymi, toteż ich ocena podlega kognicji Rady. Twierdził, że kontroli tej nie stoi na przeszkodzie wyrażona w art. 3 konstytucji zasada suwerenności narodu, gdyż stanowi, iż naród wykonuje tę suwerenność przez swoich przedstawicieli lub w drodze referendum. Przewodniczący Senatu podkreślił bowiem, że o legalności wykonywania suwerenności narodu – zarówno w sposób pośredni jak bezpośredni – można mówić wyłącznie w przypadku poszanowania zasad i procedur konstytucyjnych. Przyjęcie odmiennego założenia prowadziłoby do uznania, że także przedstawiciele narodu nie są poddani żadnym konstytucyjnym regułom w wykonywaniu suwerenności, jaka została im powierzona. Prowadziłoby to nieuchronnie nie tylko do niszczenia podstawy prawa („*la base même du Droit*”), ale ponadto stabilności instytucji („*toute stabilité des institutions*”)¹².

¹¹ Przypomnijmy, że zgodnie z art. 11 konstytucji prezydent, na podstawie propozycji rządu lub wspólnej propozycji obu izb parlamentu, może poddać pod referendum każdy projekt ustawy odnoszący się do organizacji władz publicznych, reform dotyczących polityki gospodarczej, społecznej lub ochrony środowiska albo przewidujący wyrażenie zgody na ratyfikację traktatu, który, nie będąc sprzeczny z konstytucją, miałby wpływ na funkcjonowanie instytucji. O dopuszczalności zmiany konstytucji w trybie art. 11 zob. szerzej w rozdziale IV pkt C. 2 i 3.

¹² „*L'exercice de la souveraineté nationale, que ce soit par les représentants du peuple ou par les électeurs, consultés par voie de referendum, n'est en effet légitime que dans le respect des règles et des procédures instituées par la Constitution. Admettre qu'il en puisse être autrement en cas de referendum conduirait nécessairement à admettre que les représentants du peuple ne sont également soumis à aucune règle constitutionnelle dans l'exercice de la souveraineté qui leur est déléguée. Ce serait donc ruiner, non seulement la base même du Droit, mais celle de toute stabilité des institutions*”. Z wniosku Przewodniczącego Senatu do Rady Konstytucyjnej w sprawie 62-20 DC, dostępnego na stronie www.conseil-constitutionnel.fr.

Zarzuty wnioskodawcy odnosiły się zarówno do naruszeń o charakterze proceduralnym, jak i materialnym. Za podstawę przyjęto tezę o jedynym właściwym trybie dla zmiany konstytucji przewidzianym w jej art. 89, co z założenia przekreślało możliwość nowelizacji konstytucji w trybie art. 11¹³. Wnioskodawca zwrócił ponadto uwagę, że już samo przeprowadzenie referendum odbyło się wbrew konstytucyjnym regułom, albowiem z sekwencji zdarzeń wynikało, że nie dopełniono warunków określonych w art. 11¹⁴. W odniesieniu do meritum sformułowano następujące zarzuty. Jakkolwiek z tytułu ustawy przyjętej w referendum przeprowadzonym 28 października 1962 r. wynikało, że jest to ustawa zwykła, jej przepisy (art. 1 i 2) wkraczały w materię konstytucyjną, albowiem nowelizowały art. 6 i 7 konstytucji. Ponadto art. 3 ustawy zawierał unormowanie, z którego wynikało *expressis verbis*, że wskazane w ustawie przepisy mają charakter organiczny (*organique*), co oznacza, że rangą odpowiadają przepisom ustaw organicznych, a to w świetle art. 61 ust. 1 konstytucji implikuje poddanie ich obligatoryjnej kontroli przez Radę Konstytucyjną¹⁵.

Rada Konstytucyjna w decyzji 62-20 DC stanęła na stanowisku braku swojej kompetencji do oceny konstytucyjności ustaw przyjmowanych w drodze referendum, co przesądziło, iż nie wypowiedziała się w ogóle na temat

¹³ W tym duchu, negatywnie wobec sposobu wprowadzenia przez de Gaulle'a istotnych ustrojowo rozwiązań wypowiedziała się Rada Stanu 1 października 1962 r.

¹⁴ Ch. de Gaulle dekretem z 2 października 1962 r. podjął decyzję o poddaniu pod referendum ustawy w sprawie powszechnych i bezpośrednich wyborów na urząd prezydenta. W dekreście tym brak było odniesienia, że został on wydany na wniosek rządu, choć wymaga tego art. 11 konstytucji. Ponadto dekret nie był poddany zaopiniowaniu Radzie Stanu, natomiast zawierał wzmiankę, iż został wydany po konsultacji z Radą Konstytucyjną w myśl art. 46 ustawy organicznej z 7 listopada 1958 r. Do konsultacji tej, mającej charakter debaty, doszło 1 października 1962 r., trwała ona pięć godzin; opinia była negatywna i nie została opublikowana (zob. L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris 2009, s. 123). Następstwem decyzji prezydenta był upadek rządu Pompidou na skutek wotum nieufności wyrażonego przez Zgromadzenie Narodowe 5 października 1962 r.; z kolei 9 października prezydent rozwiązał Zgromadzenie Narodowe; wybory do tej izby parlamentu rozpisano na 18 i 25 listopada. Wcześniej – 28 października – przeprowadzono referendum.

Decyzję w sprawie poddania narodowi pod referendum ustawy w sprawie powszechnych i bezpośrednich wyborów na urząd prezydenta de Gaulle przedstawił publicznie w przemówieniu do narodu transmitowanym przez radio i telewizję dnia 20 października 1962 r., czyli w czasie poza sesją parlamentu.

¹⁵ Art. 3 ustawy stanowił: „L'ordonnance n° 58-1064 du 7 novembre 1958 portant loi organique relative à l'élection du président de la République est remplacée par les dispositions suivantes ayant valeur organique (...)”.

materii ustawy. Uznała bowiem, że może procedować tylko w granicach ściśle wyznaczonych przez Konstytucję z 1958 r.¹⁶ Stwierdziła, że chociaż z tekstu konstytucji nie wynika *explicite*, iż Rada może dokonywać wyłącznie kontroli aktów parlamentu, wniosek ten wypływa z ducha ustawy zasadniczej. Powołana bowiem jako organ stojący na straży podziału kompetencji władz publicznych, uprawniona jest jedynie do oceny ustaw uchwalonych przez parlament, nie zaś tych, które stanowią bezpośrednią emanację suwerenności narodu (*l'expression directe de la souveraineté nationale*)¹⁷. W doniosłości art. 3 konstytucji stanowiącego podstawę tej suwerenności Rada Konstytucyjna dostrzegła zatem – odmiennie niż wnioskodawca – wyjątkowe znaczenie sprawowania władzy w sposób bezpośredni¹⁸.

Rada wskazała ponadto, że o braku kompetencji przesadzają też konstytucyjne uregulowania, które określają jej rolę w sprawach referendalnych – wyłącznie czuwanie nad prawidłowością przeprowadzania referendum i ogłaszanie wyników (art. 60 konstytucji). Nie może jednak umknąć uwadze,

¹⁶ Zob. krytykę tego orzeczenia J. Zakrzewska, *Kontrola konstytucyjności ustaw we współczesnym państwie burżuazyjnym*, Warszawa 1964, s. 51. Autorka zaliczyła je do orzeczeń, które charakteryzowały w owym czasie działania Rady Konstytucyjnej według zasady „umywania rąk” w sprawach bardziej delikatnych. Negatywnie w polskim piśmiennictwie tamtego okresu wypowiedział się także J. Stembrowicz, *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1963, s. 225.

¹⁷ Punkt 2: „*Considérant que, si l'article 61 de la Constitution donne au Conseil constitutionnel mission d'apprécier la conformité à la Constitution des lois organiques et des lois ordinaires qui, respectivement, doivent ou peuvent être soumises à son examen, sans préciser si cette compétence s'étend à l'ensemble des textes de caractère législatif, qu'ils aient été adoptés par le peuple à la suite d'un référendum ou qu'ils aient été votés par le Parlement, ou si, au contraire, elle est limitée seulement à cette dernière catégorie, il résulte de l'esprit de la Constitution qui a fait du Conseil constitutionnel un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics que les lois que la Constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées par le Peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale*”. W dalszym wywodzie Rada Konstytucyjna odwołała się także do ustawy organicznej z 7 listopada 1958 r. dotyczącej Rady Konstytucyjnej, w której wprost mowa jest o „ustawach uchwalonych przez parlament” oraz – w razie prezydenckiego weta do ustawy – o konieczności poddania ustawy izbom w sprawie ponownego rozpatrzenia (pkt 4 decyzji). W podobnym duchu zob. L. Hamon, *note sous CC, 6 novembre 1962*, D. 1963, n° spec. s. 399; D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris 2006, s. 214, który stwierdza: „*en démocratie, le peuple est souverain et son vote s'impose en conséquence à tous sans contrôle possible*” (w demokracji naród jest suwerenem i jego głos przeważa wobec wszystkich bez jakiegokolwiek kontroli).

¹⁸ Zob. B. Mercuzot, *La souveraineté de l'expression référendaire: un principe nécessaire du droit constitutionnel*, RDP 1995, s. 661.

że w opinii z 2 października 1962 wydanej w ramach funkcji konsultacyjnej Rada Konstytucyjna wypowiedziała się negatywnie na temat zastosowania art. 11 dla zmiany konstytucji. Opinia ta nie miała jednak charakteru wiążącego i przez długi czas nie podlegała publikacji¹⁹.

Stanowisko o braku kompetencji Rada Konstytucyjna podtrzymała w całości trzydzieści lat później w decyzji 92-313 DC, w sprawie ustawy przyjętej w drodze referendum wyrażającej zgodę na ratyfikację Traktatu z Maastricht (orzeczenie tzw. Maastricht III)²⁰. I chociaż Rada przejęła niemal dosłownie argumentację wyrażoną w decyzji z 1962 r., warto zwrócić uwagę na pewną różnicę. Zawarta w decyzji z 1962 r. fraza: „z ducha konstytucji wypływa charakter Rady Konstytucyjnej jako organu regulującego działalność władz publicznych (...)” (pkt 2) została zastąpiona sformułowaniem „w odniesieniu do równowagi władz ustanowionej w konstytucji (...)” (pkt 2). Nie była to wyłącznie drobna korekta językowa. O ile bowiem w 1962 r. Rada Konstytucyjna powołała się na „ducha Konstytucji” (*l'esprit de la Constitution*), zgodnie z którym pełniła rolę organu regulującego działalność władz publicznych, trudno nie było przyznać racji wnioskodawcom, że po trzydziestu latach obowiązywania Konstytucji z 1958 r. i jej kolejnych nowelizacjach (w latach: 1962, 1963, 1974, 1976, 1992), które w istotny sposób owego „ducha Konstytucji” modyfikowały, rola Rady uległa znaczącej zmianie. W drodze swoistej ewolucji Rada z organu stojącego na straży podziału kompetencji pomiędzy władzami przekształciła się w sąd konstytucyjny dbający o zapewnienie hierarchicznej zgodności norm prawnych oraz gwarancji podstawowych praw i wolności. Odwołanie się zatem do ogólnej zasady

¹⁹ Treść opinii oraz dyskusję w Radzie Konstytucyjnej poprzedzającą wydanie decyzji 62-20 DC zob. B. Mathieu, J.P. Machelon, F. Melin-Soucramanien, D. Rousseau, X. Philippe, *Les grandes délibérations du Conseil constitutionnel*, Paris 2014, s. 8 i 9.

²⁰ Traktat o Unii Europejskiej parafowany 11 grudnia 1991 r., podpisany 7 lutego 1992 r., trzykrotnie poddawany był ocenie Rady Konstytucyjnej: pierwszy raz na wniosek prezydenta w trybie art. 54 konstytucji dla oceny, czy ratyfikacja traktatu nie wymaga uprzedniej zmiany konstytucji – decyzja nr 92-308 DC z 9 kwietnia 1992; drugi raz – również w trybie art. 54, na wniosek grupy senatorów, którzy skorzystali z przyznanego im w drodze nowelizacji konstytucji z 25 czerwca 1992 r. prawa składania wniosków do Rady Konstytucyjnej w sprawie kontroli traktatów międzynarodowych; traktat został poddany powtórnej ocenie, chodziło bowiem o zbadanie jego zgodności z konstytucją w jej wersji zmienionej na skutek wcześniejszej decyzji Rady stwierdzającej niekonstytucyjność traktatu – decyzja nr 92-312 DC z 2 września 1992 r.; trzeci raz – na wniosek grupy deputowanych – w trybie art. 61, podstawą kontroli była ustawa przyjęta w referendum na gruncie art. 11 konstytucji wyrażająca zgodę na ratyfikację traktatu międzynarodowego – decyzja nr 92-313 DC z 23 września 1992 r.

„równowagi władz” (*l'équilibre des pouvoirs*) było w tym kontekście zabiegiem celowym, gdyż w bardziej adekwatny sposób odpowiadało charakterowi Rady Konstytucyjnej w V Republice²¹. Owa zmiana roli ustrojowej Rady mogłaby przemawiać na rzecz rozszerzenia kontroli konstytucyjności o ustawy przyjęte w drodze referendum. Jak bowiem zauważa Leszek Garlicki, ograniczenie kontroli tylko do ustaw parlamentu, które miało logiczne uzasadnienie w mało przyjaznej parlamentowi genezie francuskiego modelu kontroli konstytucyjności oraz – równie antyparlamentarnej – genezie instytucji referendum, po kilkudziesięciu latach straciło rację bytu. Ratyfikacja Traktatu z Maastricht należała jednak do spraw politycznie drażliwych, toteż Rada wolała zachować powściągliwość sędziowską ustępując pola woli parlamentu-ustrojodawcy i decyzji narodu-suwerena²².

1.3. Zanim jednak we wspomnianej decyzji nr 92-313 DC (tzw. Maastricht III) Rada Konstytucyjna potwierdziła brak kompetencji do oceny ustawy referendalnej, trzy tygodnie wcześniej wydała inną ważną decyzję (tzw. Maastricht II)²³. Kolejny raz przedmiotem kontroli w trybie art. 54 konstytucji był Traktat z Maastricht, a jego powtórna ocena musiała uwzględnić zmiany konstytucji, jakich dokonano w czerwcu 1992 r. na skutek wcześniejszego orzeczenia Rady o niezgodności Traktatu z Maastricht z konstytucją (tzw. Maastricht I)²⁴. Z punktu widzenia

²¹ Zob. L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris 2009, s. 126.

²² Zob. L. Garlicki, *Francuska Rada Konstytucyjna a Traktat z Maastricht*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, J. Trzciniński, A. Jankiewicz (red.), Warszawa 1996, s. 368. Podobnie o zmianie znaczenia roli Rady Konstytucyjnej w 2003 r. wypowiedział się Ch. Geslot, *La loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République devant le Conseil constitutionnel*, RDP 2003, nr 3, s. 802–803.

²³ Decyzja nr 92-312 DC z 2 września 1992.

²⁴ Dokonując szczegółowej analizy Traktatu z Maastricht w decyzji nr 92-308 DC (Maastricht I), Rada Konstytucyjna najwięcej wątpliwości dostrzegła w postanowieniach dotyczących biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych, które na mocy traktatu mieli nabyć obywatele Unii Europejskiej, oraz problematyki przeniesienia na organy Unii części kompetencji francuskich organów państwowych w dziedzinie polityki monetarnej i wizowej. W uzasadnieniu swojego stanowiska szczególnie nacisk Rada położyła na poszanowanie suwerenności i prawa międzynarodowego. Nawiązując do wcześniejszych orzeczeń dotyczących traktatów międzynarodowych, Rada odwołała się do pojęcia – stosowanego odtąd systematycznie – „zasadniczych warunków wykonywania suwerenności narodowej” (*conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale*). Rada stwierdziła, że co do zasady poszanowanie suwerenności narodowej nie stoi na przeszkodzie, aby Francja, pod

analizowanego zagadnienia istota decyzji „Maastricht II” polegała na tym, że Rada Konstytucyjna z jednej strony wyraziła tezę na temat suwerenności ustrojodawcy, z drugiej zaś wskazała te konstytucyjne uwarunkowania, które ograniczają jego pełną swobodę do nowelizowania ustawy zasadniczej (art. 7, 16 i 89 ust. 4 i 5 Konstytucji z 1958 r.). Wypowiedź Rady stanowiła dla niektórych przesłankę dopuszczenia w przyszłości oceny, czy wspomniane warunki zostały przez ustrojodawcę spełnione, a zatem

warunkiem wzajemności, mogła zawierać zobowiązania międzynarodowe w celu uczestnictwa, tworzenia czy rozwoju organizacji międzynarodowych posiadających możliwość podejmowania decyzji wynikającą z przekazania kompetencji przez państwa członkowskie. Niemniej jednak niektóre postanowienia traktatu były nie do pogodzenia z konstytucją w stopniu, który wymagał zmiany ustawy zasadniczej. I chociaż Rada Konstytucyjna już wcześniej, w obliczu procesów integracyjnych doprowadziła do znaczącej redefinicji zakresu pojęcia „suwerenność” potwierdzając, iż nie ma ono absolutnego charakteru, do 1992 r. dokonywała tego w drodze twórczej interpretacji przepisów konstytucyjnych. Metoda ta stała się jednak niewystarczająca do pogodzenia z konstytucją Traktatu z Maastricht a następnie Traktatu z Amsterdamu. W obu przypadkach zarzut niezgodności zobowiązań międzynarodowych z „podstawowymi warunkami wykonywania suwerenności narodowej” doprowadził do zmiany przepisów konstytucyjnych. Nowelizacja konstytucji nie objęła jednak przepisów traktujących o suwerenności, lecz szereg przepisów szczególnych. W podobnym duchu Rada Konstytucyjna wypowiedziała się odnośnie do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (decyzja nr 2004-505 DC), a następnie – odnośnie Traktatu z Lizbony (decyzja nr 2007-560 DC).

Zob. m.in. F. Luchaire, *Le Conseil constitutionnel et la souveraineté nationale*, RDP 1991, s. 1500 i n.; A. Sulikowski, *Francuska koncepcja suwerenności...*, op. cit., nr. 8, s. 77 i n.; K. Kubuj, *Implementacja prawa wspólnotowego...*, op. cit.; eadem, *Decyzja francuskiej Rady Konstytucyjnej w sprawie Traktatu z Lizbony w świetle wcześniejszych orzeczeń dotyczących integracji europejskiej*, *Studia Prawnicze KUL* 2(46) 2011, s. 37 i n. wraz z cytowaną tam literaturą i orzecnictwem.

Zmiana konstytucji została dokonana ustawą konstytucyjną z 25 czerwca 1992 r. Do konstytucji wprowadzono nowy rozdział poświęcony wyłącznie Wspólnotom Europejskim i Unii Europejskiej, zawierający całość zmian niezbędnych dla ratyfikowania traktatu (rozdział XV „O Unii Europejskiej”) i w sposób wyraźny akcentujący uczestnictwo Francji we Wspólnotach Europejskich i w Unii Europejskiej. Wolą twórców projektu zmiany konstytucji było umieszczenie w nim wszystkich niezbędnych elementów, na jakie wskazała Rada Konstytucyjna w orzeczeniu stwierdzającym niekonstytucyjność Traktatu z Maastricht. Warto zauważyć, że Rada Konstytucyjna nie zawsze precyzyjnie określała, które przepisy konstytucji stoją w sprzeczności z traktatem. Zob. K. Kubuj, *Europeizacja konstytucji...*, op. cit., s. 99. Zmiana ta była szeroko komentowana w doktrynie. Nie zabrakło głosów krytycznych wobec takiej formy nowelizowania konstytucji. Np.: L. Favoreu, *La Constitution révisée ou Constitution bis?*, *Le Figaro*, 21 kwietnia 1992; C. Grewe: *La révision constitutionnelle en vue de la ratification du traité de Maastricht*, *RFDC* 1992, s. 421. Zob. także rozdział III.E niniejszej monografii.

możliwości dokonywania kontroli konstytucyjności ustaw konstytucyjnych przez Radę Konstytucyjną²⁵. Powrócimy do tego zagadnienia w dalszych rozważaniach.

1.4. Ostatnim z kluczowych dla problemu kompetencji Rady Konstytucyjnej rozstrzygnięciem była decyzja nr 2003-469 DC z 26 marca 2003 r., wydana na wniosek senatorów w sprawie ustawy o zmianie konstytucji z dnia 25 marca 2003 r. dotyczącej decentralizacji Republiki. Trzeba podkreślić, że Rada po raz pierwszy w swej praktyce stanęła przed koniecznością bezpośredniej oceny ustawy konstytucyjnej uchwalonej przez parlament i przyjętej przez Kongres w trybie przewidzianym w art. 89 konstytucji. Podobnie, jak miało to miejsce w przypadku oceny ustaw referendalnych, Rada Konstytucyjna – w niezwykle krótkim (wręcz lakonicznym) orzeczeniu – uznała, że żaden z przepisów konstytucji nie upoważnia jej do kontrolowania poprawek do ustawy zasadniczej. Nie wynika to bowiem ani z art. 89 określającego procedurę zmiany konstytucji, ani z przepisów odnoszących się do kognicji Rady, a zwłaszcza z art. 61 wskazującego na rodzaje aktów normatywnych poddawanych kontroli konstytucyjności. Nawiązując do wcześniejszych rozstrzygnięć, Rada Konstytucyjna potwierdziła, że do kategorii ustaw, o których mowa w artykule 61, należą wyłącznie ustawy organiczne (mówi o nich ust. 1) oraz ustawy zwykłe („*les lois ordinaires*” – ust. 2). Rada Konstytucyjna podtrzymała zatem wcześniejsze stanowisko, iż może działać wyłącznie w granicach kompetencji wyrażonych wprost i ściśle konstytucyjnie sprecyzowanych: „(...) *le Conseil constitutionnel ne saurait être appelé à se prononcer dans d'autres cas que ceux qui sont expressément prévus par ces textes (...)*” (pkt 1

²⁵ Zob. m.in. L. Favoreu, RFDC 1992, nr 12, Chronique s. 738, zastanawiał się, jaki byłby sens wskazania konstytucyjnych uwarunkowań, gdyby Rada Konstytucyjna nie mogła w przyszłości dokonać ich oceny w konkretnym przypadku. Zob. także, D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris 2001, s. 212 i n.; G. Drago, *Contentieux constitutionnel française*, Paris 1998, s. 270; M. Troper, *La notion de principes supra constitutionnels*, Revue Internationale de Droit Comparé 1993, vol. 15, s. 343. Odmiennie m.in. F. Luchaire, *L'Union européenne et la Constitution (4^e partie)*, RDP 1992, s. 1592.

W podobny sposób wobec konstytucyjnych uwarunkowań zmian ustawy zasadniczej, Rada Konstytucyjna odniosła się w kilku późniejszych decyzjach: 1) nr 99-410 DC z 15 marca 1999 dotyczącej ustawy organicznej odnoszącej się do Nowej Kaledonii (p. 3 orzeczenia); 2) nr 2000-429 DC z 30 maja 2000 w sprawie ustawy dotyczącej równego dostępu kobiet i mężczyzn do mandatów wyborczych i funkcji wyborczych (p. 6 orzeczenia); 3) decyzji nr 2004-503 DC z 12 sierpnia 2004 w sprawie ustawy odnoszącej się do wolności i odpowiedzialności lokalnych (p. 9 orzeczenia).

decyzji).²⁶ Konstatacja ta pozwoliła Radzie uniknąć odpowiedzi na kluczowe pytanie stanowiące kanwę wniosku senatorów, o treść oraz znaczenie zasady republikańskiej formy rządów wyrażonej w art. 89 ust. 5. Jak wspomniano (rozdział III pkt D), dylematy interpretacyjne dotyczące tej klauzuli od dawna były obecne w dyskusji doktrynalnej, w której formułowano nawet koncepcję o jej ponadkonstytucyjnym charakterze (*supra-constitutionnalité*). Uchylenie się od rozstrzygnięcia tej kwestii (choć nie pozostało bez komentarza)²⁷, wynikało niewątpliwie z ostrożności orzeczniczej („self restraint”). Dało także wyraz przekonaniu Rady, że w systemie źródeł obowiązującego prawa konstytucja jest jedyną normą o najwyższej mocy prawnej i z tego powodu „niekontrolowalna” („*incontrolable*”)²⁸. Rada zamknęła tym samym dyskusję na temat *supra-constitutionnalité*, co w literaturze przedmiotu określono nawet mianem końca mitu²⁹.

1.5. Wspomniane orzeczenia dowodzą, że Rada Konstytucyjna utrzymuje tezę o braku kompetencji do oceny ustawy zmieniającej konstytucję, bez względu na to, czy zmiana ta uchwalana jest przez naród bezpośrednio w referendum (w trybie art. 11)³⁰, czy przez przedstawicieli zgromadzonych w parlamencie (na gruncie art. 89), choć – jak wspomniano – na rzecz odwrotnej tezy mogłaby przemawiać istotna zmiana roli ustrojowej Rady Konstytucyjnej, jaka nastąpiła na przestrzeni kilkudziesięciu lat V Republiki. Nie może ponadto umknąć uwadze, że ograniczenie kompetencji kontrolnych wyłącznie do ustaw zwykłych parlamentu (*lois ordinaires*) wynika ze swoistej interpretacji Rady, gdyż wykładnia językowa przepisów konstytucji daje podstawy do formułowania innego wniosku. Przepis art. 61 w ust. 2 mówi bowiem o ustawach w sposób ogólny (*les lois*). W doktrynie zauważono, że użycie liczby mnogiej rzeczownika „ustawa” (*les lois*) mogłoby przemawiać za objęciem nim wielu kategorii ustaw, w tym ustaw konsty-

²⁶ Wiele lat wcześniej G. Vedel ujął to w sposób następujący: „*Le Conseil constitutionnel n'a pas compétence générale. Il est juge d'attribution.*”, *Le Monde*, 30 grudnia 1971.

²⁷ Zob. M. Canedo, *L'histoire d'une double occasion manqué*, RDP 2003, nr 3, s. 767 i n.

²⁸ Zob. P. Jan, *L'immunité juridictionnelle des lois de révision constitutionnelle*, *Les Petites Affiches* 2003, nr 218, s. 4 i n.

²⁹ Zob. J.P. Camby, *Supra-constitutionnalité: la fin d'un mythe*, RDP 2003, nr 3, s. 685.

³⁰ Choć w dotychczasowej praktyce orzeczniczej Rada Konstytucyjna wypowiadała się wobec ustaw referendalnych przyjmowanych w trybie art. 11 konstytucji, wnioski przez nią formułowane dają podstawy do twierdzenia, że w taki sam sposób odnosiłaby się wobec ustaw zmieniających konstytucję i zatwierdzonych w referendum przeprowadzonym na gruncie art. 89 ust. 2 *in fine*.

tuczynnych (z wyłączeniem ustaw organicznych, o których mowa w ust. 1 art. 61), zwłaszcza że w art. 34 odnoszącym się do materii ustaw zwykłych termin „ustawa” został użyty w liczbie pojedynczej (*la loi*)³¹.

Nie jest bez znaczenia, że zanegowanie przez Radę swoich właściwości kontrolnych wobec zmian konstytucji następowało przy okazji oceny różnych aktów stanowiących przedmiot kontroli; zróżnicowane były także zarzuty formułowane przez wnioskodawców. O ile bowiem w 1962 r. i 1992 r. Rada uznała brak kompetencji ze względu na podmiot dokonujący zmiany – naród, którego ustawy przyjęte w drodze referendum stanowiły bezpośredni wyraz suwerenności, o tyle w 2003 r. przedmiotem kontroli była ustawa konstytucyjna uchwalona przez parlament i zatwierdzona przez Kongres. Warto także zauważyć, że w 2003 r. zarzuty sformułowane wobec ustawy konstytucyjnej dotyczyły zasady republikańskiej formy rządów, czyli materii konstytucyjnej o kluczowym znaczeniu. Można sobie zadać pytanie, czy Rada równie definitywnie wypowiedziałaby się w sprawie braku swoich kompetencji, gdyby sprawa dotyczyła wyłącznie aspektów proceduralnych lub naruszenia innych zasad ograniczających zmiany ustawy zasadniczej wskazanych wprost w konstytucji? Były to niewątpliwie podstawowe argumenty, jakie w literaturze przedmiotu podnoszono na rzecz tezy, że w 2003 r. Rada Konstytucyjna mogła orzec inaczej³².

Utrzymanie przez Radę Konstytucyjną w decyzji z 2003 r. tezy o braku kompetencji do kontroli nowelizacji konstytucji wpłata się w nurt wzmiankowanego stanowiska na temat suwerenności ustrojodawcy, wyrażonej m.in. w kompetencji do uchylania, zmiany lub uzupełniania postanowień o randze konstytucyjnej w sposób, jaki uzna za stosowny. Warto podkreślić, że wyrażając brak kompetencji do oceny ustaw zmieniających konstytucję bez względu na sposób ich przyjęcia, Rada Konstytucyjna zrównała rolę ustrojodawcy działającego bezpośrednio (w referendum) z rolą ustrojodawcy wyrażającego swą wolę przez przedstawicieli³³. Zauważa się w doktrynie, że te same argumenty, które stanęły u podstaw odrzucenia kompetencji Rady Konstytucyjnej do

³¹ Zob. T. Meindl, *Le Conseil constitutionnel aurait pu se reconnaître compétent*, RDP 2003, nr 3, s. 747–748.

³² Choć dla niektórych przedstawicieli doktryny rozstrzygnięcie Rady Konstytucyjnej nie było ani nowatorskie, ani zaskakujące, lecz wręcz przewidywalne. Zob. P. Jan, *L'immunité juridictionnelle...*, op. cit., s. 4.

³³ Można spotkać opinię, że w ten sposób Rada Konstytucyjna „zbanalizowała” referendalny (bezpośredni) sposób wyrażania woli narodu w sprawach konstytucyjnych. J.P. Duprat, *Le référendum constitutionnel dans un système français dominé par une logique représentative*, *Revue Internationale de Droit Comparé* 2006, nr 2, s. 574.

kontroli ustaw przyjętych przez naród w referendum, mogłyby przemawiać na rzecz dopuszczalności kontroli ustaw konstytucyjnych przyjętych przez przedstawicieli zgromadzonych w Kongresie³⁴. Poglądy i stanowiska wyrażone w orzeczeniach Rady Konstytucyjnej spotkały się w doktrynie zarówno z poparciem jak i sprzeciwem. O ile zwłaszcza w początkowym okresie działalności Rady poglądy na temat ograniczenia kompetencji znajdowały większe zrozumienie, o tyle wraz z rozwojem orzecznictwa i większej swobody oceny przez Radę własnych kompetencji, wyrażanych choćby w sukcesywnym rozszerzaniu podstawy kontroli konstytucyjności prawa (rozwój koncepcji *bloc de constitutionnalité*), utrzymywanie tego poglądu wydawało się niezrozumiałe, a dla niektórych nawet frustrujące³⁵.

2. Nowe przesłanki

2.1. Nowe światło na dopuszczalność oceny przez Radę Konstytucyjną nowelizacji ustawy zasadniczej przyniosły w ostatnich latach rozstrzygnięcia dokonane zarówno na gruncie normatywnym jak w drodze orzecznictwa, związane z uprawnieniami Rady dotyczącymi kontroli przebiegu postępowania referendalnego, o którym była mowa w rozdziale poświęconym zmianie konstytucji w trybie art. 11 (rozdział IV pkt C).

Warto zatem spojrzeć na to zagadnienie przez pryzmat funkcji, jakie konstytucja powierza Radzie Konstytucyjnej w ogólnej normie zobowiązującej do czuwania nad prawidłowością przeprowadzania referendum i ogłaszania

³⁴ Zob. T. Meindl, *Le Conseil constitutionnel...*, op. cit., s. 751.

³⁵ T. Meindl twierdził, że decyzja z 26 marca 2003 r. przyczyniła się do desakralizacji konstytucji, ponieważ Rada nie znalazła żadnych ograniczeń dla zmiany ustawy zasadniczej, chociaż jej tekst takie ograniczenia przewiduje. Uważał ponadto, że uznając swoją kompetencję Rada Konstytucyjna nawiązałaby logicznie do decyzji z 16 lipca 1971 r., od której Rada stała się gwarantem praw i wolności jednostki. Zdaniem autora dopuszczalność kontroli konstytucyjności zmiany konstytucji byłaby nie tylko prawnie możliwa, lecz ponadto demokratycznie pożądana. Odpiera tym samym pogląd wyrażany przez część doktryny, iż kontrola ustawy konstytucyjnej dokonywana przez dziewięciu sędziów pochodzących z wyborów dokonywanych przez przedstawicieli władz publicznych, a zatem nie posiadających stosownej legitymizacji, stanowiłoby naruszenie zasady demokracji, ibidem, s. 752–753. M. Canedo uznał, że Rada Konstytucyjna odrzucając w sposób suchy i zwięzły swoją kompetencję do kontroli ustaw konstytucyjnych, chociaż we wcześniejszym orzecznictwie wskazywała na ograniczenia władzy ustrojodawczej pochodnej, nie przypominając tych ograniczeń, z punktu widzenia komentatora Rada wydała decyzję frustrującą, *L'histoire...*, op. cit., s. 792.

ich wyników (art. 60 konstytucji), rozwiniętej w ustawie organicznej z 7 listopada 1958 r. nr 58-1067 (art. 46–51). Zadania Rady mają charakter konsultacyjny (m.in. rząd zobowiązany jest do zasięgnięcia opinii przy dokonywaniu czynności związanych z przeprowadzeniem referendum, w tym opiniowaniu aktów normatywnych; dodatkowe reguły związane z konkretnym referendum są każdorazowo ustalane dekretem prezydenta podjętym po rozpatrzeniu na posiedzeniu Rady Ministrów (*décret présidentiel en Conseil des ministres*) i podlegają zaopiniowaniu przez Radę Konstytucyjną); administracyjno-nadzorczy (nadzorowanie przebiegu głosowania) oraz jurysdykcyjny (Rada Konstytucyjna rozpatruje zarzuty dotyczące głosowania; stwierdza ważność tych czynności). Do Rady Konstytucyjnej należy wreszcie ogłaszanie wyników referendum³⁶.

2.2. Wspomniano w poprzednim rozdziale, że nie podlega kontroli sądowej decyzja prezydenta w sprawie poddania ustawy pod referendum, a opinie Rady Konstytucyjnej wydawane w ramach funkcji konsultacyjnej nie mają charakteru wiążącego³⁷. Interesująco na tym tle przedstawia się zatem ocena aktów dotyczących organizacji referendum, albowiem podejście Rady do tej kwestii przeszło w ostatnim czasie znaczącą ewolucję wzbogacając analizowane zagadnienie o nowy wątek. Przez wiele lat Rada Konstytucyjna uznawała swoje kompetencje jurysdykcyjne wyłącznie w odniesieniu do rozpoznawania protestów przeciw ważności przeprowadzonego głosowania. Stała natomiast na stanowisku braku właściwości do rozstrzygania sporów odnoszących się do aktów go poprzedzających, dotyczących jego organizacji (tzw. *actes préliminaires*). W tym zakresie korzystała jedynie z uprawnień konsultacyjnych³⁸. Z kolei dopuszczalność kontroli tego typu aktów przygotowawczych należała do domeny Rady Stanu, z tym jednak zastrzeżeniem, że sprawa musiałaby być rozpatrzona przed datą przeprowadzenia referendum. Wynikało to bowiem ze stanowiska Rady Stanu, iż ocena legalności

³⁶ Zob. J.P. Camby, *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, Paris 2013 (6 wyd.); M. Fatin-Rouge Stéfani, *Le Conseil constitutionnel dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions*, RFDC 2009, nr 78, s. 269.

³⁷ Do sztandarowych przykładów należy przytoczona opinia Rady Konstytucyjnej wydana w 1962 r. w sprawie projektu zmiany konstytucji w trybie art. 11, w której Rada wydała negatywną opinię na temat procedury nowelizacji ustawy zasadniczej. Oceniając następnie uchwaloną w trybie art. 11 ustawę konstytucyjną, jak wskazano, w decyzji 62-20 DC Rada uznała brak swojej kompetencji do kontroli konstytucyjności.

³⁸ Zob. decyzja Rady Konstytucyjnej nr 60-2 REF z 23 grudnia 1960 r.; decyzja nr 62-6 REF z 3 kwietnia 1962 r.; decyzje nr 92-16 REF oraz nr 92-17 z 15 września 1992 r.

samego referendum leży poza zakresem jej właściwości³⁹. Stan orzecznictwa w tym zakresie podlegał krytyce, albowiem rodził ryzyko *déni de justice* w sferze referendalnej⁴⁰. Istotna zmiana nastąpiła w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej, która analogicznie do wcześniejszych rozstrzygnięć w sprawie *actes préliminaires* władzy wykonawczej podejmowanych przed wyborami do parlamentu⁴¹, w drodze swoistej interpretacji art. 60 konstytucji uznała swoją kognicję do kontroli rządowych aktów normatywnych wydanych w celu organizacji referendum. W decyzji z 25 lipca 2000 r. w sprawie *Hauchemaille* Rada Konstytucyjna wyraziła bowiem fundamentalną myśl, że rozpoznanie skargi powinno następować w sytuacji, w której nieprawidłowość stanowiąca podstawę skargi stanowiłaby poważne zagrożenie dla skuteczności dokonywanej przez nią kontroli czynności referendalnych, przez co rodziłaby zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania władz publicznych⁴². Stwierdzeniem tym Rada Konstytucyjna otworzyła pole do przypuszczeń, że dokonując kontroli dekretu o zarządzeniu referendum na podstawie art. 11 konstytucji, którego przedmiotem miałyby być zmiana ustawy zasadniczej, mogłaby ocenić, czy warunki określone w tym przepisie zostały dochowane. Stanowiłoby to *de facto* kontrolę nowelizacji i w efekcie zaporę dla procesu wątpliwej drogi nowelizacyjnej. Kilka lat później, w decyzji z 25 marca 2005 r. w sprawie *Hauchemaille et Meyet*, przy okazji rozpatrywania skargi wobec dekretu poddającego pod referendum Traktat ustanawiający Kon-

³⁹ Zob. wyrok Rady Stanu z 27 października 1961 w sprawie *J. Soustelle et le Regroupement National*.

⁴⁰ Zob. R. Puchta, *Rada Stanu...*, op. cit., s. 102.

⁴¹ Zob. decyzja Rady Konstytucyjnej z 11 czerwca 1981 nr 81-1 ELEC w sprawie *Delmas*; decyzja Rady Konstytucyjnej nr 82-2 ELEC z 16 kwietnia 1982 w sprawie *Bernard*; decyzja nr 2002-100 PDR z 15 kwietnia 2002 r. w sprawie *Meyet* potwierdzająca to stanowisko odnośnie wyborów prezydenckich.

⁴² „(...) en vertu de la mission générale de contrôle de la régularité des opérations référendaire qui lui est conférée par l'article 60 de la Constitution, il appartient au Conseil constitutionnel de statuer sur les requêtes mettant en cause la régularité d'opérations à venir dans les cas où l'irrecevabilité qui serait opposée à ces requêtes risquerait de compromettre gravement l'efficacité de son contrôle des opérations référendaires, vicierait le déroulement général du vote ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics”. Zob. decyzja Rady Konstytucyjnej nr 2000-21 REF z 25 lipca 2000 r. w sprawie *Hauchemaille*; decyzja Rady Konstytucyjnej nr 2000-23 REF z 23 sierpnia 2000 r. w sprawie *Larroutourou*. Zob. J.E. Schoettl, *Le contentieux des actes préparatoires à un référendum: suite*, Les Petites Affiches 2000, n° s.n., s. 12–15; J.P. Camby, *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, op. cit., s. 281; J. Arrighi de Casanova, *Le juge des actes préparatoires à l'élection*, NCCC z 2013, nr 41, s. 9; P. Mouzet, *Le Conseil constitutionnel, juge électoral de la constitutionnalité*, Les Petites Affiches 2003, nr 168, s. 3.

stytucję dla Europy, Rada Konstytucyjna, choć nie dostrzegła sprzeczności traktatu z Kartą Środowiska Naturalnego z 2004 r., na którą powoływali się wnioskodawcy, dała jasno do zrozumienia, że przestrzeganie norm konstytucyjnych należy do kluczowych kwestii stanowiących przedmiot oceny sądu konstytucyjnego. Naruszenie podstawowych zasad ustrojowych nie może być niedostrzeżone (*inaperçu*), a w efekcie może rodzić istotne skutki dla organów odpowiedzialnych za organizację referendum⁴³.

2.3. Kolejną kwestią wartą odnotowania są nowe uprawnienia kontrolne przyznane Radzie Konstytucyjnej w ramach postępowania wobec propozycji ustawy poddawanej procedurze uchwalenia w trybie art. 11 ust. 3–6 konstytucji, doprecyzowanego w ustawie organicznej z 6 grudnia 2013 r. Rada Konstytucyjna została uznana za organ właściwy do oceny następujących kwestii: poparcia propozycji ustawy przez wymaganą liczbę parlamentarzystów; materialnej kontroli propozycji ustawy; dochowania ustawowych terminów; rozpatrywania prawidłowości podpisów na listach wyborców; kontroli konstytucyjności propozycji ustawy przed poddaniem pod referendum zgodnie z art. 61 ust. 1 konstytucji; kontroli prawidłowości przebiegu referendum⁴⁴. Dla omawianego tematu niezwykle istotne jest, że w przypadku tego typu ustaw kontrola materialna obejmuje zgodność przedmiotu propozycji z zakresem przedmiotowym art. 11 oraz zgodność propozycji z konstytucją, a rozpoczyna się już na wczesnym etapie postępowania legislacyjnego. Nadanie biegu procedurze w sprawie propozycji ustawodawczej, o której mowa w art. 11 ust. 3, uzależnione jest od oceny Rady Konstytucyjnej dokonywanej tuż po wniesieniu propozycji do danej izby (dopiero pozytywna decyzja Rady otwiera dziewięciomiesięczny okres przewidziany na zbieranie podpisów poparcia dla inicjatywy)⁴⁵. Z kolei negatywna decyzja w sprawie uchwalonej już ustawy skutkuje zahamowaniem procesu referendalnego.

⁴³ Zob. M. Fatin-Rouge Stéfanini, *Jurisprudence du Conseil constitutionnel*, RFDC 2005, s. 606; eadem, *La décision du Conseil constitutionnel du 24 mars 2005, Hauchemaille et Meyet: un nouveau pas en matière de contrôle des référendums*, RFDA 2005, nr 5, s. 1040; S. de Charentenay, *La gauche et la révision de la Constitution vers une réutilisation de l'article 11 de la Constitution par le Chef de l'État?*, Politeia 2007, Nr 11, s. 86.

⁴⁴ *Loi organique no 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution*, op. cit. Ustawa organiczna podlegała obowiązkowej ocenie Rady Konstytucyjnej, która wydała decyzję nr 2013-681 DC z 6 grudnia 2013 r.

⁴⁵ Rada Konstytucyjna ocenia propozycję ustawodawczą uwzględniając wymogi wynikające z art. 45-2 ustawy organicznej z 7 listopada 1958 r. nr 58-1067 i sprawdza ponadto stopień jej poparcia przez parlamentarzystów (ilość osób popierających propozycję); w decyzji

Na skutek nowych unormowań konstytucyjnych powstała sytuacja, w której ustawy referendalne podlegają nierównorzędnej kontroli, w zależności od podmiotu prawa inicjatywy ustawodawczej. Ustawy poddawane pod referendum z inicjatywy prezydenta korzystają ze swoistego immunitetu, dla którego źródłem – począwszy od 1962 r. – jest wyłączenie ich oceny z zakresu kompetencji Rady Konstytucyjnej. Z kolei ustawy inicjowane przez parlamentarzystów przy wsparciu wyborców są przez Radę kontrolowane obligatoryjnie, na kilku etapach postępowania. W drodze z jednej strony działalności sądu konstytucyjnego, z drugiej decyzji ustrojodawcy powstała zatem sytuacja dziwnej asymetrii (*asymétrie curieuse*⁴⁶) pomiędzy kontrolą „prezydenckich” oraz „parlamentarnych” ustaw referendalnych. Choć ustrojodawca przyjął założenie, iż ustawy referendalne mogą być sprzeczne z konstytucją⁴⁷, ograniczył ich kontrolę *a priori* wyłącznie do inicjowanych przez parlamentarzystów. Brak możliwości oceny przez Radę Konstytucyjną ustaw uchwalanych na gruncie art. 11 ust. 1 konstytucji (z inicjatywy prezydenta) pozostawia zatem nadal otwartą kwestię oceny i trafności wyboru tego trybu dla dokonania nowelizacji ustawy zasadniczej. W przypadku inicjatyw wnoszonych przez parlamentarzystów uprawnienia Rady Konstytucyjnej stanowią niewątpliwie istotną zaporę⁴⁸.

Zwolennicy kontroli zmian konstytucji przez Radę Konstytucyjną dopuszczalność takiej kontroli widzą także w ramach oceny regulaminu Kongresu.

nr 2013-681 DC dotyczącej ustawy organicznej nr 2013-1114 z 6 grudnia 2013 r. wydanej w celu stosowania art. 11 konstytucji Rada Konstytucyjna wyraźnie zastrzegła, że propozycja musi odpowiadać wymogom stawianym propozycjom ustaw, w tym zwłaszcza art. 40 konstytucji (pkt 8 decyzji).

⁴⁶ Tak J.Ph. Dérosier, A. Vidal-Naquet, *L'initiative...*, op. cit., s. 158. Zob. N. Nivert, *Le statut de la loi référendaire à l'épreuve du contrôle de constitutionnalité: contradictions et perspectives*, *Revue Juridique de l'Océan Indien* 2010, nr 10, s. 125. Autor potwierdza stanowisko części doktryny, że w orzeczeniach z 1962 i 1992 r. Rada Konstytucyjna stworzyła hierarchię pomiędzy ustawami referendalnymi i ustawami przyjmowanymi przez parlament. Wniosek ten klóci się jednak z orzecznictwem Rady Konstytucyjnej, która dla zmiany bądź uchylecia ustawy referendalnej nie wymaga tego samego trybu, jak dla jej uchwalenia.

⁴⁷ A. Le Divellec, A. Levade, C.M. Pimentel, *Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles. Avant-propos*, CCC 2010, nr. 27.

⁴⁸ Warto przy tej okazji przypomnieć, że inną istotną zaporą dla podejmowania inicjatyw w celu zmiany konstytucji na gruncie art. 11 ust. 3 jest takie ukształtowanie wymogów dotyczących inicjatywy oraz trybu postępowania w sprawie propozycji ustawodawczych wnoszonych na gruncie art. 11 ust. 3 konstytucji, które z założenia takie inicjatywy czyni niemal nieskutecznymi (zob. rozdział IV, pkt C 1.1.3).

Trzeba bowiem nadmienić, że konstytucja przewiduje *expressis verbis* uprawnienie Rady do oceny wyłącznie regulaminów izb parlamentu, czyli odrębnie Zgromadzenia Narodowego oraz Senatu. Rozszerzenie tego zakresu o regulamin Kongresu nastąpiło w drodze interpretacji Rady⁴⁹, czym dało podstawę do przypuszczeń, iż Rada kontrolując zmiany regulaminowe mogłaby pokusić się o zbadanie, czy nie mają one wpływu na naruszenie procedury zmiany konstytucji w celu forsowania inicjatyw sprzecznych z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi.

C. Suwerenność ustrojodawcy i granice dopuszczalnych zmian

1. Wnioski Rady Konstytucyjnej

W decyzjach z 1962 r. i 1992 r., w których ocenie podlegały ustawy przyjęte w drodze referendum, a następnie w decyzji z 2003 r., wyłączenie kompetencji Rady Konstytucyjnej opierało się na założeniu, że ponieważ jej uprawnienia mieszczą się w granicach ściśle określonych przepisami ustawy zasadniczej, nie może swych właściwości interpretować rozszerzająco. Jak wspomniano, w decyzji 92-312 DC z 2 września 1992 r. (tzw. Maastricht II), w której ocenie podlegał Traktat z Maastricht, a podstawą tej oceny była konstytucja zmieniona w czerwcu 1992 r., Rada Konstytucyjna wzbogaciła swoje stanowisko w sprawie oceny zmian konstytucyjnych o tezę na temat suwerenności ustrojodawcy.

Podstawowy zarzut skierowany wobec zmiany konstytucji dokonanej ustawą konstytucyjną z 25 czerwca 1992 r. dotyczył tego, że nowelizacja miała zbyt wąski charakter. Poważnym brakiem było bowiem pominięcie przez ustrojodawcę odniesienia do art. 3 Deklaracji Praw (źródło wszelkiego zwierzchnictwa spoczywa całkowicie w narodzie) oraz art. 3 Konstytucji z 1958 r. (suwerenność narodowa należy do ludu), co przesądzało o dalszej niezgodności Traktatu z tymi przepisami. Wniosek senatorów dotyczył ponadto zasady wyrażonej w art. 89 ust. 5 konstytucji, zgodnie z którą „republikańska forma rządów nie może stanowić przedmiotu zmiany konstytucji”. Jak wspomniano we wcześniejszych rozważaniach (rozdział III pkt D. 2), zasada ta nie odnosi się wyłącznie do formy ustroju państwa, lecz może obejmować swym zakresem

⁴⁹ Decyzje: nr 63-24 DC z 20 grudnia 1963 r.; nr 99-415 DC z 28 czerwca 1999 r. oraz nr 2009-583 DC z 22 czerwca 2009 r.

wiele elementów charakteryzujących V Republikę, w tym zasadę suwerenności narodu. Jak wskazano, w doktrynie francuskiej formułowany był też pogląd, że współczesny ustawodawca konstytucyjny nie ma kompetencji do ingerowania w postanowienia Deklaracji Praw z 1789 r.⁵⁰ Ponieważ było niesporne, że Traktat z Maastricht ogranicza suwerenność Francji, przyjęcie, że art. 3 Deklaracji Praw na takie ograniczenia nie pozwala, nakazywało uznać, że albo czerwcową nowelizacja konstytucji była niepełna, albo przyjmując, że – naruszając postanowienia, w które ingerować nie mogła – była ona materialnie sprzeczna z konstytucją⁵¹.

Rada Konstytucyjna nie podzieliła argumentów wnioskodawców⁵². Z punktu widzenia analizowanego tematu dwa wątki zasługują na szczególną uwagę. Z jednej strony Rada uchyliła się od wyjaśnienia kluczowej wątpliwości zawartej w pytaniu o to, do jakiego stopnia zmiany konstytucji mogą naruszać podstawowe warunki wykonywania suwerenności narodowej, skoro zasada suwerenności jest jedną z najistotniejszych zasad ustroju V Republiki. Rada podkreśliła bowiem, że orzekając na podstawie art. 54 konstytucji może wypowiadać się wyłącznie o zgodności traktatu międzynarodowego z ustawą zasadniczą, a to wyklucza dopuszczalność oceny przez nią zakresu materialnych zmian ustawy zasadniczej (p. 44 i 45 orzeczenia). Z drugiej jednak strony – w tym samym orzeczeniu – Rada zawarła bardzo istotną tezę na temat suwerenności ustawodawcy konstytucyjnego oraz ograniczeń, jakie wynikają dla niego z konstytucji:

„Zważywszy, że jeżeli pominąć, z jednej strony ograniczenia, które odnoszą się do sytuacji, w których zmiana konstytucji nie może być podjęta lub dokonana (art. 7, 16 i 89 ust. 4 Konstytucji z 1958 r.), a z drugiej strony – ograniczenia wynikające z obowiązku poszanowania przepisu art. 89 ust. 5 konstytucji, ustrojodawca jest suwerenny; że tym samym ustrojodawcy przysługuje kompetencja do uchylania, zmiany lub uzupełniania postanowień o randze konstytucyjnej w sposób, jaki uzna za stosowny; że nic nie zakazuje wprowadzania nowych postanowień do tekstu konstytucji, których przedmiotem jest uchylenie normy lub zasady o randze konstytucyjnej; że owe uchylenie może zostać dokonane zarówno w sposób wyraźny, jak i *implicite*...”⁵³.

⁵⁰ Zob. np. R. Badinter, *Conseil constitutionnel. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence*, Paris 1989, s. 33.

⁵¹ Zob. L. Garlicki, *Francuska Rada Konstytucyjna...*, op. cit., s. 364.

⁵² Komentarz do decyzji zob. L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris 2001, s. 781 i n.

⁵³ Pkt 19 orzeczenia, tłumaczenie cyt. za L. Garlickim, *Francuska Rada Konstytucyjna...*, op. cit., s. 365–366.

W tym krótkim fragmencie Rada wyraziła kilka doniosłych tez. Po pierwsze wskazała nie tylko te ograniczenia sytuacyjne w zakresie dokonywania zmian w konstytucji, które w jej tekście zostały ujęte *expressis verbis*: w art. 7 ust. 11 (w czasie opróżnienia urzędu prezydenta Republiki) i w art. 89 ust. 4 (w razie zamachu na integralność terytorium państwowego). Dodała ponadto sytuację z art. 16 (stan nadzwyczajny), choć przepis ten nie wskazuje *explicite* zakazu nowelizowania konstytucji⁵⁴. Po drugie, Rada uwypukliła obowiązek poszanowania zasady zawartej w art. 89 ust. 5, zgodnie z którą republikańska forma rządów nie może stanowić przedmiotu nowelizacji konstytucji. Po trzecie, uznała suwerenność ustrojodawcy w dziedzinie uchylania bądź zmian postanowień konstytucyjnych, w drodze modyfikacji dokonywanych zarówno w sposób wyraźny, jak i dorozumiany (*implicite*). W związku z tym pojawiło się kluczowe pytanie o to, jak pogodzić konstatację Rady o suwerenności władzy ustrojodawczej z jednoczesnym poddaniem jej konkretnym ograniczeniom⁵⁵. Poszukiwanie prawnego uzasadnienia tej koncepcji pozostaje w ścisłym związku ze zróżnicowanym podejściem do charakteru i roli ustrojodawcy prezentowanym we francuskiej doktrynie prawa konstytucyjnego, poddanego analizie w rozdziale I pkt C. 2.

2. *Souveraineté du pouvoir constituant* w świetle poglądów doktryny

W myśl cytowanego wywodu Rady Konstytucyjnej zawartego w orzeczeniu nr 92-312 DC, ustrojodawca (*pouvoir constituant*) jest suwerenny, ale – „suwerenny z zastrzeżeniem” (*souverain sous réserve*) warunków (ograniczeń), jakie wynikają ze wskazanych przepisów konstytucji. Analizując powyższe sformułowanie przez pryzmat stwierdzeń na temat podmiotu uprawnionego do nowelizowania konstytucji, należy zwrócić uwagę, że Rada Konstytucyjna nie dokonała w swej decyzji – charakterystycznego

⁵⁴ Na temat sytuacyjnych ograniczeń zmian konstytucji zob. rozdział IV pkt B. 1 niniejszej monografii. W tym samym duchu Rada Konstytucyjna wypowiedziała się w późniejszych decyzjach: 1) nr 99-410 DC z 15 marca 1999 dotyczącej ustawy organicznej odnoszącej się do Nowej Kaledonii (p. 3 orzeczenia); 2) nr 2000-429 DC z 30 maja 2000 w sprawie ustawy dotyczącej równego dostępu kobiet i mężczyzn do mandatów wyborczych i funkcji wyborczych (p. 6 orzeczenia); 3) decyzji nr 2004-503 DC z 12 sierpnia 2004 w sprawie ustawy dotyczącej wolności oraz odpowiedzialności na szczeblu lokalnym (p. 9 orzeczenia).

⁵⁵ Zob. R. Badinter, *Le Conseil constitutionnel et le pouvoir constituant*, [w:] *Mélanges Jacques Robert...*, op. cit., s. 218.

dla doktryny prawa – rozróżnienia na ustrojodawcę pierwotnego i wtórnego (ustanowionego) i posłużyła się ogólnym pojęciem *pouvoir constituant*. Mając jednak na względzie, że wywód dotyczył konkretnych ograniczeń zawartych w obowiązującej już ustawie zasadniczej, należy przyjąć, że uwagi Rady odnosiły się do ustrojodawcy w znaczeniu władzy ukonstytuowanej i działającej na mocy postanowień konstytucji (nawiązując do ustaleń doktryny – *pouvoir constituant dérivé*). W decyzji tej Rada stanęła na stanowisku, iż ustrojodawca jest suwerenny nie tylko wtedy, gdy ustanawia nowy akt konstytucyjny, ale także wówczas, gdy dokonuje zmian w akcie już obowiązującym⁵⁶.

Podnoszono w doktrynie, że konstatacja Rady na temat ustrojodawcy suwerennego, ale ograniczonego, była twierdzeniem wewnętrznym sprzecznym⁵⁷ bądź co najmniej paradoksalnym⁵⁸. Stanowisko Rady w sprawie suwerenności ustrojodawcy z terminologicznego punktu widzenia mogło być uznane za nielogiczne bądź niezbyt zręczne, toteż nie dziwią próby poszukiwania dla niego prawnego uzasadnienia. Najbardziej wymowna wydaje się koncepcja zaprezentowana przez Roberta Badintera⁵⁹, który stanął na stanowisku, iż uznanie suwerenności władzy ustrojodawczej z jednoczesnym przypomnieniem ograniczeń w sprawie zmiany konstytucji nie budzi wątpliwości, o ile czynniki te rozpatruje się na dwóch różnych płaszczyznach: po pierwsze, mając na uwadze charakter (rodzaj) władzy ustrojodawczej (*nature du pouvoir constituant*), po drugie, sposób/zakres jej wykonywania (*l'exercice du pouvoir constituant*). Zdaniem autora, Rada Konstytucyjna przyznając władzy ustrojodawczej przymiot suwerenności, przypomniła *implicite*, że władza ta należy do narodu, wyłącznego nosiciela suwerenności w Republice, który w myśl art. 3 konstytucji wykonuje ją albo bezpośrednio, albo przez swoich przedstawicieli. Mając zatem na względzie charakter władzy

⁵⁶ Stanowisko to odpowiada tezie wyrażonej przez G. Vedela, *Schengen et Maastricht*, RFDA 1992, nr 8, s. 179. Można spotkać twierdzenie o odejściu wręcz przez Radę Konstytucyjną od rozróżniania *pouvoir constituant originaire* i *dérivé*. F. Chaltier, *La souveraineté du pouvoir constituant dérivé: développements récents (A propos de la décision no 2003-469 DC du Conseil constitutionnel du 26 mars 2003)*, Les Petites Affiches 2003, nr 123, s. 7–8.

⁵⁷ Zob. C. Kortmann, *Constitution et Conseil constitutionnel*, RA 1994, s. 576.

⁵⁸ Zob. D. Rousseau, *Les grandes avancées de la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, [w:] *Mélanges Jacques Robert...*, op. cit., s. 305. Zdecydowanym przeciwnikiem koncepcji przedstawionej przez Radę Konstytucyjną był O. Beaud, dla którego, jak wzmiankowano, mówienie o suwerenności władzy ustrojodawczej z jednoczesnym wskazywaniem ograniczeń, jakie na nią nakłada ustawa zasadnicza, było logicznie nie do pogodzenia (logicznie błędne). Zob. *Maastricht et la théorie...*, op. cit., s. 9.

⁵⁹ *Le Conseil constitutionnel et le pouvoir constituant*, [w:] *Mélanges Jacques Robert...*, op. cit., s. 219 i n.

ustrojodawczej, władza ta jest suwerenna. Suwerenność władzy ustrojodawczej pierwotnej opiera się na tym, że rozpoczyna swą działalność *ex nihilo*. Natomiast, jeśli władza ustrojodawcza działa w określonym już porządku konstytucyjnym, zobowiązana jest do postępowania w ramach reguł, jakie wyznaczają ten porządek. Zmiany, jakich dokonuje w obrębie aktu konstytucyjnego, muszą zatem następować w drodze procedury określonej dla zmiany konstytucji.

Zgodnie z tą koncepcją fakt, że sposób korzystania/wykonywania władzy ustrojodawczej dokonuje się w ramach reguł konstytucyjnie sprecyzowanych, nie stanowi przeszkody dla kwalifikowania jej mianem „suwerennej”. Określenie tego sposobu nie prowadzi bowiem do pozbawienia się suwerenności przez władzę ustrojodawczą, lecz stanowi przejaw jej samoograniczenia (*autolimitation*). I choć suweren może doprowadzić do samoograniczenia, pozostaje suwerenny, ponieważ ma wpływ na zmianę (a nawet wyzbycie się) narzuconych mu ograniczeń poprzez ich modyfikację lub usunięcie w trybie w tym celu przewidzianym. W tym kontekście procedura zmiany konstytucji, choć stanowi istotne formalnoprawne ograniczenie, nie niweluje suwerenności narodu, której źródłem jest ustawa zasadnicza⁶⁰. Wskazanie (przypomnienie) konstytucyjnych wymogów nałożonych na ustrojodawcę oznacza, że jakkolwiek *pouvoir dérivé* jest suwerenna, nie jest dyskrecjonalna; może wszystko – w znaczeniu wprowadzania dowolnych zmian do aktu konstytucyjnego, ale z zastrzeżeniem przestrzegania konstytucyjnie określonych reguł: *Il peut tout faire, mais pas n'importe comment*⁶¹. Przyznanie ustrojodawcy przymiotu suwerenności nie kłóci się zatem z akceptacją konstytucyjnych ograniczeń o charakterze sytuacyjnym i temporalnym do dokonywania przez niego zmian w konstytucji. Pozwala ponadto na akceptację stanowiska, zgodnie z którym materialne ograniczenie zmiany zawarte w art. 89 ust. 5 konstytucji nie wiąże ustrojodawcy w sposób absolutny. Dopuszcza bowiem – w drodze odpowiedniej procedury – zmianę ustawy

⁶⁰ Zob. Ch. Geslot, op. cit., s. 801. Pogląd ten nawiązuje do koncepcji *auto-limitation* (samoograniczenia) suwerennego narodu G. Jellinka (*L'État moderne et son droit*, Livre II, Paris 1911–1913) lub *auto-liaison* (samozwiązania) Madisona (*Le Fédéraliste*, Paris 1957, nr 49, s. 417), cyt. przez M. Fatin-Rouge Stéfanini, *Le contrôle du référendum...*, op. cit., s. 290.

⁶¹ W dosłownym tłumaczeniu „może wszystko, ale nie w jakikolwiek sposób”. R. Badinter, op. cit., s. 219. Podobnie w odniesieniu do procedury hiszpańskiej M. Mirinda stwierdził, że naród może zmienić konstytucję, ale wyłącznie w wymaganych (odpowiednich) procedurach, *Révision de la Constitution et justice constitutionnelle*, X^e Table Ronde Internationale, Aix-en-Provence, 16–17 września 1994, A.I.J.C., X-1994, s. 267.

zasadniczej uchylającą ów zakaz, by dokonać nowelizacji z zakazem tym *a priori* kolidującej⁶².

Wydaje się, że w drodze swoistej wykładni wyводу Rady Konstytucyjnej na temat suwerenności ustrojodawcy Robert Badinter dążył do uporządkowania dwóch z pozoru wykluczających się stanowisk – z jednej strony teorii suwerenności *pouvoir constituant*, z drugiej – wykonywania tej suwerenności, ale z zastrzeżeniem (*sous reserve*) przestrzegania wskazanych ograniczeń. Można w tym dostrzec pewną analogię do pochodzących z tego samego okresu rozważań Rady Konstytucyjnej na temat dopuszczalności ograniczeń suwerenności narodowej w kontekście integracji europejskiej. Na tle licznych orzeczeń dotyczących członkostwa Francji w Unii Europejskiej jawiła się bowiem istota suwerenności niezbywalnej i niezmiennej, ale podlegającej ograniczeniom, na które godzi się suweren zawierając zobowiązania międzynarodowe⁶³. Spojrzenie R. Badintera na analizowaną kwestię uzmysłowiło ponadto brak zróżnicowania przez sąd konstytucyjny pomiędzy ustrojodawcą – narodem a ustrojodawcą – Kongresem. Podstawy takiego postrzegania roli ustrojodawcy znajduje bowiem w fundamentalnej dla republikańskiej Francji zasadzie suwerenności narodu, który w myśl art. 3 konstytucji wykonuje tę suwerenność przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio.

Warto przypomnieć, że reprezentanci odmiennego stanowiska, którego czołowym przedstawicielem był Olivier Beaud, sprzeciwiali się nadawaniu miana *pouvoir constituant* podmiotom uprawnionym do dokonywania zmiany konstytucji już obowiązującej (określając je wyłącznie jako *pouvoir de révision*), a tym bardziej nadawania im przymiotu suwerenności. Konieczność przestrzegania reguł materialnych oraz formalnych, przesądza w myśl tej odmiennej koncepcji o braku swobody *pouvoir de révision* i wyraźnym zakreśleniu granic dopuszczalnych zmian konstytucji⁶⁴.

⁶² R. Badinter zadaje retoryczne pytanie o to, czy można zabronić suwerennemu narodowi wykonywania swojej władzy ustrojodawczej? Skoro Francja jest republiką z woli samego narodu, nie można mu zabronić zmiany tego ustroju, jeśli taka byłaby jego wola. Ibidem. B. Mathieu stwierdził, że ustrojodawca nie może naruszać konstytucji, ale może ją zmienić, z republikańską formą rządów włącznie; jednak w tej dziedzinie zmiana nie może nastąpić *implicite*. *La supra-constitutionnalité existe-t-elle?* Les Petites Affiches 8 marca 1995, s. 12. Na temat wątpliwości dotyczących tzw. podwójnej nowelizacji i konsekwencji, jakie z tego wynikają zob. w rozdziale III pkt D.2.

⁶³ Zob. F. Luchaire, *Le Conseil constitutionnel et la souveraineté nationale*, RDP 1991, s. 1500 i n., A. Sulikowski, *Francuska koncepcja suwerenności...*, op. cit., nr 8, s. 77; K. Kubuj, *Implementacja prawa wspólnotowego...*, op. cit., s. 108–113.

⁶⁴ Dla O. Beaud mówienie o suwerenności władzy ustrojodawczej z jednoczesnym wskazywaniem ograniczeń, jakie na nią nakłada ustawa zasadnicza, było logicznie nie do pogodzenia

D. Wnioski

Spory o konstytucyjność nowelizacji ustawy zasadniczej pojawiają się we Francji podobnie jak w wielu innych współczesnych państwach. Problematyka ta znalazła trwałe miejsce w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej oraz dyskursie konstytucyjnym. Wielokrotnie w okresie V Republiki Rada Konstytucyjna musiała mierzyć się zarówno z wątpliwościami o charakterze proceduralnym, powstałymi na gruncie specjalnych uregulowań trybu zmiany konstytucji, jak i treścią przeprowadzanych nowelizacji ujmowanych w materialne ramy norm o wzmocnionej trwałości.

Pierwsza i zasadnicza konstatacja, jaka wyłania się z orzeczeń Rady Konstytucyjnej w omawianej kwestii, dotyczy niezmiennego podejścia Rady do braku swoich kompetencji do oceny ustaw konstytucyjnych, zarówno pod względem formalnym, jak materialnym. Brak kognicji Rada wywiodła najpierw z braku wyraźnych konstytucyjnych podstaw w tym przedmiocie, zarówno wobec nowelizacji ustawy zasadniczej dokonanej przez ustrojodawcę bezpośrednio (w ustawie referendalnej), jak też wykonującego funkcje ustrojodawcze przez przedstawicieli w parlamencie i Kongresie (ustawy konstytucyjne). Z upływem lat Rada wzbogaciła argumentację o pogląd, który utrzymuje, w sprawie suwerenności ustrojodawcy wyrażającej się w prawie do dokonywania dowolnych zmian konstytucji, zarówno fragmentarycznych, jak i całościowych⁶⁵. Rada stworzyła przy tym interesującą koncepcję na temat ustrojodawcy suwerennego, ale z zastrzeżeniem (*sous reserve*) przestrzegania konstytucyjnych zasad wyznaczających ramy tego procesu. Tezę o suwerenności ustrojodawcy zbudowała na fundamencie zasady suwerenności narodu (art. 3 konstytucji) stwierdzającej, że władza należy do narodu, który jest suwerenny i władzę tę wykonuje bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli. Dla pogodzenia dwóch – wydawałoby się

(logicznie błędne). Zob. *Maastricht et la théorie...*, op. cit., s. 9. M. Vonsy stwierdza, że parlament „constituant” nie może być uznawany za suwerenny, lecz wyłącznie za organ obdarzony kompetencją prawną. *Le „Parlement constituant” n’est pas souverain*, RDP 2007, nr 3, s. 803. Szerzej na ten temat zob. w rozdziale I pkt C. 2.

⁶⁵ Rada Konstytucyjna jako organ ukonstytuowany (*constitué*) sprawuje kontrolę nad innym organem ukonstytuowanym – parlamentem. Jednak w razie konfliktu, rozwiązanie problemu należy do władzy konstytucyjnej (*pouvoir constituant*), która podejmuje decyzję poprzez zmianę konstytucji w referendum lub przez reprezentantów w Kongresie. Rada Konstytucyjna – jako organ ukonstytuowany – nie może bowiem zawłaszczać władzy *pouvoir constituant*. Zob. J.E. Schoettl, *Le Conseil constitutionnel peut-il contrôler une loi constitutionnel?*, Les Petites Affiches 2003, nr 70, s. 22.

sprzecznych poglądów – suwerenności *pouvoir constituant* oraz ograniczeń (*limites*), jakie musi uwzględniać w decyzjach dotyczących konstytucji, Rada Konstytucyjna postrzega ograniczenia wyłącznie w kategoriach uwarunkowań w wykonywaniu owej suwerenności. Koncepcja ta implikuje zatem, że ograniczenie wykonywania suwerenności jest możliwe tak długo, jak długo czyni to ustrojodawca wedle swojej woli i w ramach przysługujących mu kompetencji (*autolimitation*).

Wskazanie przez Radę Konstytucyjną w 1992 r. konstytucyjnych utrudnień temporalnych, sytuacyjnych i materialnych odnoszących się do zmian ustawy zasadniczej, stanowiło dla części doktryny symptom, że w określonej sytuacji Rada będzie mogła podjąć próbę oceny ustaw konstytucyjnych, które wykraczałyby poza zakres dopuszczalnych modyfikacji. I chociaż decyzja z 2003 r. w sprawie ustawy konstytucyjnej dotyczącej decentralizacji rozwiązała te nadzieje, zwolennicy kontroli konstytucyjności nowelizacji konstytucji wciąż poszukują argumentów, które wpłynęłyby w przyszłości na zmianę ukształtowanych w tej sprawie poglądów. Zwraca się uwagę, że w 2003 r. kanwą wniosku był zarzut dotyczący naruszenia republikańskiej formy rządów. Nie jest zatem pozbawione podstaw przypuszczenie, że w przypadku zarzutów o czysto proceduralnym charakterze Rada mogłaby pokusić się o dalej idące wnioski. Nowe nadzieje przyniosły decyzje w sprawie aktów związanych z organizacją referendum, czyli tzw. *actes préliminaires*. Nie można jednak tracić z pola widzenia zmian, jakie w drodze nowelizacji konstytucji w 2008 r. poczyniono na gruncie normatywnym. Ustrojodawca rozszerzył bowiem zakres funkcji kontrolnych Rady Konstytucyjnej, w tym m.in. do oceny ustaw referendalnych z tzw. inicjatywy podzielonej (parlamentarno-obywatelskiej) i wyraźnie określił miejsce Rady w tym procesie. Niezmienione pozostało natomiast uregulowanie kontroli innych ustaw referendalnych oraz ustaw konstytucyjnych, co wydaje się potwierdzać dotychczasowe spojrzenie na rolę Rady Konstytucyjnej i brak jej kompetencji do oceny zmian konstytucyjnych.

Przyjęcie przez Radę Konstytucyjną pozycji „*self-restraint*” może budzić zdziwienie, jeśli przypomnimy, że od początku lat siedemdziesiątych Rada sukcesywnie poszerzała krąg swojej działalności, gdy dokonywała szerokiej i odważnej wykładni konstytucji tworząc koncepcję tzw. *bloc de constitutionnalité*. Fakt zdecydowanego samoograniczenia sądu konstytucyjnego znajduje pewne wytłumaczenie, jeśli weźmiemy pod uwagę, że w przypadku kontroli ustaw Rada nie tylko znajduje wyraźne przesłanki kompetencyjne w ramach rangi konstytucyjnej, ale występuje wobec ustawodawcy zwykłego. W dziedzinie nowelizacji ustawy zasadniczej brak wyraźnych podstaw kom-

petencyjnych do jej oceny powstrzymuje sąd przed wkraczaniem w kompetencje władzy ustrojodawczej, od której pochodzi norma o najwyższej mocy w systemie źródeł prawa i wynikające z niej uprawnienia władzy sądowniczej. Rada Konstytucyjna swą wstrzeźliwością unika zatem zarzutów o nadmierną ingerencję sądu konstytucyjnego w dziedzinę zastrzeżoną dla suwerena (bycia „rządem sędziów” – *gouvernement des juges*), zwłaszcza że jako organ nie pochodzący z wyborów powszechnych narażona jest wciąż na zarzut braku wystarczającej demokratycznej legitymacji⁶⁶.

Dopuszczenie sądów, nawet konstytucyjnych, do oceny konstytucyjności nowelizacji ustawy zasadniczej rodzi istotne pytanie o możliwość pogodzenia wykładni sędziowskiej z suwerennością narodu i w tym należy postrzegać powściągliwość francuskiej Rady Konstytucyjnej. Zastanawia jednak, czy zasada suwerenności narodu, która okres chwały w swej absolutystycznej

⁶⁶ Pojęcie „*gouvernement des juges*” zostało wprowadzone we Francji przez E. Lamberta w książce *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis* (Paris 1921) i jest konsekwentnie używane dla kwestionowania nadużycia władzy sędziowskiej. Dla uzasadnienia „rządu sędziów” na gruncie francuskich rozwiązań wskazuje się następujące przesłanki: a) brak wybieralności sędziów konstytucyjnych, b) tajność narady sędziowskiej i nieogłaszania zdań odrębnych sędziów, c) nieprecyzyjność aktów stanowiących punkt wyjścia kontroli konstytucyjności, d) polityczny charakter Rady Konstytucyjnej. M. Granat zauważa jednak, że wzrost znaczenia Rady Konstytucyjnej w życiu politycznym Francji nie wynika z „władzy sędziów”, lecz z podporządkowania prawodawcy normom konstytucji; orzecznictwa w zakresie ochrony praw i wolności człowieka; obronienie się przed image „aktora gry politycznej”. Jedną z podstaw dorobku Rady jest także brak precyzji francuskich norm konstytucyjnych. *Pojęcie demokracji konstytucyjnej we francuskiej doktrynie ustrojowej*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci Profesora Jerzego Stembrowicza*, S. Bożyk (red.), Białystok 2009, s. 257. M. Granat wskazuje także na fakt, że dezawuowanie zarzutu „rządu sędziów” miało wynikać również ze sprowadzenia ich do roli „techników formalności”, nie pozbawiając jednocześnie realnego wpływu na treść prawodawstwa (w odniesieniu do decyzji nr 85-197 DC z 23 sierpnia 1985 r., w której Rada zrekonstruowała koncepcję ustawy jako wyrazu woli powszechnej dodając, iż następuje to tylko wtedy, gdy jest w zgodzie z konstytucją). *Od klasycznego przedstawicielstwa do demokracji konstytucyjnej (ewolucja prawa i doktryny we Francji)*, Lublin 1994, s. 159. A. Jamróz podkreśla natomiast, że legitymacja sądu konstytucyjnego znajduje swe podstawy w idei suwerenności. Kontrola konstytucyjności ustaw jest bowiem konsekwencją respektowania woli suwerena (narodu) wyrażonej w konstytucji, którą ustawodawca musi przestrzegać. *O ochronie konstytucji i o legitymacji sądów konstytucyjnych*, [w:] *Ustroje, tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca (red.), Warszawa 2015, s. 784. Trzeba jednak zauważyć, że o ile legitymacja sądu konstytucyjnego znajduje uzasadnienie w sferze kontroli ustaw zwykłych, jest na gruncie francuskim trudna do zaakceptowania wobec ustaw konstytucyjnych, co wynika z przekonania o wspomnianej suwerenności ustrojodawcy.

odsłonie przeżywała w epoce Rousseau i Sieyès, jest do pogodzenia ze współczesną koncepcją demokratycznego państwa prawa? Dopuszczalność dokonywania przez suwerena zmian konstytucji wbrew zasadom i ograniczeniom, jakie narzuca ustawa zasadnicza burzy pewność i przewidywalność systemu prawnego, prowadząc w efekcie do „zmiękczenia” i „odsztynwienia” aktu najwyższej rangi państwowej. Niektóre europejskie sądy konstytucyjne (np. Austrii, Niemiec, czy Włoch) obrały inną drogę.

„Najbardziej dojrzałe teorie demokratyczne serce demokracji odnajdują w fakcie, że władza solidnie legitymowana jest jednocześnie ograniczona. Ograniczenie to polega przede wszystkim na poszanowaniu form, reguł, jednym słowem na praworządności”⁶⁷.

Brak wyraźnej kognicji Rady Konstytucyjnej do oceny zmiany konstytucji nie stoi na przeszkodzie, by dostrzegać jej istotną rolę w tej dziedzinie. Wydaje się bowiem, że Rada, choć unika wkraczania w kompetencje ustrojodawcy, widzi konieczność stania na straży konstytucyjnych reguł i ograniczeń, w czym należy postrzegać źródło jej niektórych istotnych rozstrzygnięć. Znaczenie konstytucyjnych wskazań jest tym większe, że prawo nie przewiduje sankcji za ich naruszenie. Odrębną sferą działalności Rady o kluczowym znaczeniu są decyzje poprzedzające nowelizacje konstytucji wydawane w związku z kontrolą traktatów międzynarodowych przed ich ratyfikacją, które od 1992 r. stały się trwałym elementem w procesie uzgadniania wewnętrznego i unijnego porządku prawnego. Nie może umknąć uwadze, że konsekwencją stwierdzenia przez Radę Konstytucyjną sprzeczności pomiędzy traktatem a konstytucją nie jest zmiana aktu podlegającego kontroli – traktatu, lecz aktu stanowiącego podstawę tej oceny – konstytucji. Skłania to nawet do przyznania Radzie miana prawdziwego aktora procesu zmiany konstytucji (*veritable acteur de la révision*)⁶⁸. Podkreślenia wymaga również, że to w orzeczeniu tzw. Maastricht II Rada po raz pierwszy w sposób wyraźny poruszyła kwestię suwerenności ustrojodawcy, choć przedmiotem oceny sądu konstytucyjnego był traktat międzynarodowy, a nie ustawa konstytucyjna.

⁶⁷ Zob. M. Lucciani, cyt. przez J.C. Escarras, *Présentation du rapport italien Massimo LUCCIANI*, [w:] *La révision de la Constitution*, Association française des constitutionnalistes, Paris 1993, s. 110.

⁶⁸ Zob. S. Pierré-Caps, *Les révisions de la Constitution de la Cinquième Républiques: temps, conflits, stratégies*, RDP 1998, nr 2, s. 422.

Mówiąc o roli Rady Konstytucyjnej trzeba zwrócić uwagę, że kilkakrotnie bezpośredni wpływ na podjęcie inicjatyw zmierzających do zmiany konstytucji miały także jej decyzje wydane w trybie kontroli ustaw zwykłych⁶⁹.

Trudno jest dzisiaj przewidzieć, jak będzie się kształtować orzecznictwo Rady Konstytucyjnej i czy jej dotychczasowa ostrożność oraz przyczynkowe wskazywanie reguł rządzących procesem zmian francuskiej konstytucji nie nabierze w przyszłości bardziej zdecydowanego charakteru. Jak trafnie zauważa Krzysztof Wojtyczek, Rada Konstytucyjna potrafi zadziwiać. Swoją pozycję w V Republice budowała latami, przekształcając się z organu quasi sądowego, dbającego o zapewnienie podziału kompetencji pomiędzy egzekutywę a legislatywę, w sąd konstytucyjny dbający o zapewnienie hierarchicznej zgodności norm prawnych i stojący na straży podstawowych wolności i praw. Umiejętnie w swej karierze wykorzystywała sprzyjające momenty dziejowe, zręcznie przy tym manewrując pomiędzy aktywizmem i powściągliwością sędziowską⁷⁰. Fakt ten sprzyja nadawaniu Radzie w literaturze prawniczej miana drugorzędnego (drugoplanowego) ustrojodawcy (*pouvoir constituant secondaire*)⁷¹, bądź współustrojodawcy⁷².

⁶⁹ Tak m.in. zmiana w 1993 r. dotycząca prawa azylu jako odpowiedź na decyzję nr 93-325 DC z 13 sierpnia 1993; zmiana w 1996 r. rozszerzająca materię ustawodawczą o ustawy dotyczące finansowania zabezpieczenia społecznego w związku z decyzją nr 87-234 DC z 8 stycznia 1988; zmiana w 1999 r. dotycząca parytetu w wyborach na różnym szczeblu związana ze stanowiskiem wyrażonym w decyzji nr 82-146 DC z 18 listopada 1982; zmiana w 2007 r. dotycząca korpusu wyborczego w Nowej Kaledonii wynikająca z ustaleń podjętych w decyzji nr 99-410 DC z 15 marca 1999; szereg zmian dokonanych w 2008 r. stanowiło odpowiedź na stanowisko Rady prezentowane we wcześniejszych decyzjach. Zob. P.C. Geslot, *Stabilité et révisions...*, op. cit., s. 654–655.

⁷⁰ Zob. K. Wojtyczek, *Sukces, który zadziwia: metamorfoza francuskiej Rady Konstytucyjnej*, [w:] *Prawa człowieka. Społeczeństwo obywatelskie. Państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarnickiemu*, P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas (red.), Warszawa 2010, s. 218; M. Granat, *Pojęcie demokracji konstytucyjnej...*, op. cit., s. 257–258.

⁷¹ Zob. D.G. Lavroff, *À propos de la Constitution*, [w:] *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet...*, op. cit., s. 294. L. Philip, *L'interprétation de la Constitution, le cas française, En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles–Paris 2007, s. 1181. Określenie *pouvoir constituant secondaire* cechuje podmiot, który nadaje znaczenie regułom konstytucyjnym dotychczas niezdefiniowanym (ukrytym), nie naruszając władzy suwerennego ludu, który w każdej chwili może unieważnić normę lub zasadę w ten sposób zdefiniowaną.

⁷² Zob. M. Troper, *Justice constitutionnelle et démocratie*, RFDC 1990, nr 1, s. 38; J.P. Duprat, *Le référendum constitutionnel dans un système française...*, op. cit., s. 574.

Zakończenie

„La Constitution n'est pas un monument impérissable. Mais à trop la toucher on va finir par la dénaturer, la fragiliser...”¹

1. „Żywa” Konstytucja (*Constitution vivante*)²

Zmienialność konstytucji uznawana za niezbędny element ewolucji systemów konstytucyjnych państw współczesnych stanowiła trzon rozważań nad procesem zmiany francuskiej ustawy zasadniczej. Już Bonaparte twierdził, że „żadna instytucja nie pozostaje taka, jak została ustanowiona; jej los jest podporządkowany ludziom i okolicznościom”³. Dla de Gaulle’a konstytucja była jednocześnie „duchem, instytucjami i praktyką”. Idea zmian i dostosowywania tekstu konstytucji do rozwoju państwa towarzyszy kolejnym prezydentom V Republiki⁴.

Konstytucja z 1958 r. przeszła wiele przeobrażeń. Ułatwił to fakt, że w zamierzeniu swoich twórców nie była konstytucją pełną, lecz w drodze

¹ „Konstytucja nie jest dziełem wiekopomnym. Jednak zbyt jej wzruszanie może prowadzić do wynaturzenia, osłabienia...” Tak R. Piastra, *Les 50 ans de la Ve République: plaidoyer contre le révisionnisme constitutionnel*, Les Petites Affiches 2008, nr 204, s. 4, w nawiązaniu do słów jednego z jej najlepszych znawców R. Janota.

² D. Rousseau, A. Viala, *Droit constitutionnel*, op. cit., s. 44.

³ Zob. D. de Villepin, *Le soleil noir de la puissance*, Paris 2007, s. 267, cyt. za L. Philip, *Reforma instytucji V Republiki*, Prz. Sejm. 2008, nr 6, s. 98.

⁴ W oczach Mitterranda ważniejszą rolę niż koncepcje prawników odgrywała praktyka, temperament ludzi, sposób myślenia i działania narodu (cyt. za L. Philip, *ibidem*). Sarkozy wysunął myśl modernizacji instytucji, choć zastrzegł, że refleksja musi się mieścić w ramach aktualnych instytucji, by je zreformować i zrównoważyć, ale nie zrewolucjonizować. Zmiana konstytucji jest wiodącym tematem programu politycznego Macrona.

odesłań do dokumentów historycznych dała wyraz kompromisowi między tradycją a wymogami współczesności. Przez krytyków uznawana była za najgorzej zredagowany tekst w historii francuskiego konstytucjonalizmu, ale jej nieostre sformułowania sprzyjały twórczej wykładni aktorów sceny politycznej, organów sądowych i doktryny prawa. Przetrwiała okresy trudne (wojnę w Algierii, dekolonizację, wydarzenia z maja–czerwca 1968 r., trzy kohabitacje), stawiała czoła nowym wyzwaniom (rozwojowi prawa międzynarodowego i integracji europejskiej), wciąż mierzy się z okolicznościami, jakie niesie czas (globalizacja, terroryzm). Sposoby jej dostosowywania do zmiennej rzeczywistości były z konieczności zróżnicowane.

2. Niepewna procedura (*procédure incertaine*)

Przeprowadzone studium poświęcone zostało metodom dokonywania zmian formalnych, stanowiących jeden z najbardziej rozpoznawalnych elementów procesu zmienialności ustawy zasadniczej. Analiza przyjętego w V Republice instrumentarium zmierzała do ukazania procedur, by uchwycić stopień, w jakim zachowywano równowagę między trwałością rozwiązań, a ich niezbędną zmiennością.

Zgodnie z zasadą przyjętą we współczesnych państwach demokratycznych konstytucję Francji charakteryzuje wprowadzenie szczególnego trybu zmiany, kwalifikowanego wobec ustaw zwykłych. Warto przypomnieć, że podstawowy tryb określono w art. 89 konstytucji. Jego istotę wyraża konieczność uzyskania porozumienia pomiędzy zaangażowanymi w ten proces podmiotami: władzy wykonawczej z ustawodawczą (i ewentualnie narodem), Zgromadzenia Narodowego z Senatem bądź władzy ustawodawczej z narodem. Do silnych elementów usztywniających należą niewątpliwie: mechanizm przyznający Senatowi prawo weta konstytucyjnego na etapie prac parlamentarnych, podstawowy sposób zatwierdzania zmian, jakim jest referendum oraz kwalifikowana większość trzech piątych głosów, jeśli zatwierdzenie zmiany następuje w Kongresie. W rzeczywistości aktywna postawa Senatu niejednokrotnie blokowała inicjatywy reformatorskie, zwłaszcza projekty prezydenckie. Należy jednak zauważyć, że rola nie pochodzącej z wyborów bezpośrednich izby wyższej, skłania do pytań o jej legitymację w dziedzinie o tak istotnym znaczeniu ustrojowym. Odmiennie ukształtowała się praktyka dotycząca referendum. Jakkolwiek miało ono być podstawowym

trybem zatwierdzenia zmiany ustawy zasadniczej inicjowanej przez prezydenta, metodą powszechnie stosowaną stało się głosowanie w Kongresie. Jest to o tyle znamienne, że referendum zatwierdzające zmiany z inicjatywy parlamentarnej – choć w tym przypadku obligatoryjne – jest właściwie martwą literą prawa, gdyż dotychczas inicjatorem wszystkich dokonanych zmian był szef państwa. Procedując w trybie art. 89 wyłącznie jeden raz zwrócił się do narodu o zaaprobowanie zmiany konstytucji w referendum. Rola suwerena sprawującego władzę bezpośrednio uległa marginalizacji, co w przypadku reform tak istotnych jak np. z lipca 2008 r. budzi uzasadnione wątpliwości⁵. Warto jednocześnie podkreślić szczególną rolę władzy wykonawczej w procesie zmiany. Rozpoczyna się już na etapie inicjatywy prezydenckiej (wymagającej jednak porozumienia z szefem rządu), znajduje wyraz w wielu rządowych uprawnieniach w trakcie prac w parlamencie, a następnie w zdecydowanej swobodzie, jaką *de facto* (choć nie zawsze *de iure*) dysponuje prezydent w fazie końcowej. Odzwierciedla to specyfikę systemu rządów V Republiki, z charakterystyczną silną pozycją egzekutywy, a zwłaszcza głowy państwa.

Mechanizmy usztywniające procedurę nowelizacyjną, stanowiące realną zaporę dla prezydenckich inicjatyw, stały się przesłanką sięgnięcia przez prezydenta de Gaulle'a po ujęty w art. 11 konstytucji referendalny tryb uchwalania ustaw zwykłych. Powodzenie przeprowadzenia jednej z najistotniejszych zmian, jaką było wprowadzenie zasady bezpośrednich wyborów na urząd prezydenta, dało de Gaulle'owi szczególną legitymację do dalszego sprawowania władzy oraz istotny argument niwelujący wątpliwości prawne związane z wykorzystaniem tego mechanizmu dla zmiany konstytucji. Kilka lat później próba ponownego sięgnięcia do tej procedury wyznaczyła kres sprawowania władzy przez inspiratora i głównego twórcę V Republiki. Wydawało się do niedawna, że ten incydentalny sposób dokonania zmiany konstytucji z proceduralnego punktu widzenia przestał odgrywać rolę. Jednak temat zmiany konstytucji na bazie art. 11 powrócił do debaty publicznej ze względu na niechęć Senatu wobec reform proponowanych przez prezydenta Macrona. Nie ma najmniejszych wątpliwości, że w 1962 r. powodzenie reformy konstytucyjnej w drodze referendum miało bezpośredni związek z autorytetem de Gaulle'a, akceptacja propozycji prezydenta stanowiła *de facto* społeczne poparcie dla jego osoby. Pozycja prezydenta Macrona bez

⁵ Argumentację tę wzmacnia fakt, że zatwierdzenie zmiany konstytucji w lipcu 2008 r. nastąpiło w Kongresie przewagą tylko 1 głosu.

wątpienia autorytetowi de Gaulle'a nie dorównuje, co wydaje się przesądzać, iż idea zastosowania art. 11 w procesie nowelizacji konstytucji pozostanie w najbliższym czasie w sferze debat politycznych i prawnych.

3. Procedura nieokreślona (uchwalenie – zmiana – uchylenie?) (*Procédure indéfinie, élaboration – révision – abrogation?*)

Problemom wynikającym ze stosowania dwóch odrębnych procedur, towarzyszą inne dylematy. Przyjmując założenie, że rozdział XVI „O zmianie” (*De la révision*) i jego art. 89 jest podstawową regulacją odnoszącą się do procesu zmiany konstytucji, nie ma jasności – ani na gruncie normatywnym, ani doktrynalnym – jakiego dokładnie rodzaju zmiany (*révision*) przepis ten dotyczy. Niewątpliwie umożliwia częściowe nowelizowanie ustawy zasadniczej poprzez modyfikację obowiązujących przepisów, uchylenie pewnych norm czy dodanie nowych (abstrahując od sytuacji, w której zmiana z pozoru nieznaczna może być tak istotna, że zmienia sens instytucji czy ustroju państwa). Brakuje natomiast jasności, czy we wskazanym trybie dopuszczalne jest uchylenie konstytucji (*abrogation*) i uchwalenie nowej (*élaboration*). Brak rozstrzygnięcia na gruncie normatywnym zmusza do poszukiwania odpowiedzi na podstawie innych kryteriów i w konsekwencji pytań o charakter i zakres uprawnień ustrojodawcy.

4. Suwerenna władza ustrojodawcza (z zastrzeżeniem) a państwo prawa (*Pouvoir constituant souverain, sous réserve, et l'état de droit*)

We Francji od czasów Sieyès'a podmiot, od którego pochodzi pierwotny akt konstytucyjny określa się mianem *pouvoir constituant* (władzy ustrojodawczej, czy konstytuującej). Niejednoznaczne jest natomiast podejście do charakteru władzy (podmiotu) uprawnionego do modyfikowania obowiązującej konstytucji. Zasadnicza różnica wynika z przyjęcia dwóch odmiennych założeń: pierwszego, uznającego podmiot dokonujący zmian za emanację ustrojodawcy, choć w odróżnieniu od ustrojodawcy pierwotnego (*pouvoir constituant originaire*) – twórcy konstytucji, określa się go mianem ustrojodawcy pochodnego – wtórnego (*pouvoir constituant dérivé*) lub ukonstytuowanego (*pouvoir*

constituant institué). Drugie podejście, nawiązujące do idei Carla Schmitta, odmawia takiemu podmiotowi miana ustrojodawcy ze względu na całkowite związanie regułami nadanymi przez twórcę pierwotnego tekstu konstytucji (to w efekcie *pouvoir constitué* – władza ukonstytuowana bądź *pouvoir de révision* – władza rewizyjna). Z dokonanego zróżnicowania wynikają istotne konsekwencje. *Pouvoir constituant dérivé* jest podmiotem suwerennym, związanym wyłącznie ograniczeniami proceduralnymi zgodnie z zasadą, że ustrojodawca może czynić wszystko, choć nie w każdy sposób (*pouvoir constituant peut tout faire mais pas n'importe comment*), zaś *pouvoir de révision* nie posiada przymiotu suwerennego ustrojodawcy, toteż jest upoważniony do działania w ściśle wyznaczonych ramach proceduralnych oraz materialnych. Doktrynalne rozbieżności na temat istoty ustrojodawcy przekładają się w praktyce na dylematy dotyczące charakteru jego działań i zakresu ograniczeń wynikających *explicite* bądź *implicite* z tekstu konstytucji, dostrzegalne zwłaszcza w kontekście klauzuli zakazującej zmiany republikańskiej formy rządów.

Istotne miejsce w tej dziedzinie zajmuje orzecznictwo Rady Konstytucyjnej, która konfrontowana kilkakrotnie z ustawą o zmianie konstytucji, choć wyłączyła się z bezpośredniej oceny takiego aktu (przyjętego tak w referendum, jak przez Kongres), podkreśliła suwerenność ustrojodawcy, budując ją na fundamencie zasady wyrażonej w art. 3 konstytucji, przypisującej sprawowanie władzy narodowi bezpośrednio lub przez przedstawicieli. Rada stworzyła przy tym interesującą koncepcję ustrojodawcy suwerennego, ale z zastrzeżeniem (*sous réserve*) przestrzegania konstytucyjnych zasad wyznaczających ramy tego procesu. Należy przy tym zauważyć, że o ile granice działań ustrojodawcy dotyczą bez wątpienia proceduralnych aspektów nowelizowania ustawy zasadniczej, nie wiążą ustrojodawcy co do materii. Podejście to implikuje rozmaite konsekwencje. Po pierwsze, otwarty pozostaje zakres klauzuli republikańskiej formy rządów, bowiem brak jest jednoznacznej definicji, którą wypełnia się – najogólniej rzecz ujmując – wieloma cechami republikańskiego państwa. Po drugie, nie jest jasna moc wiążąca owej normy (życzenie, deklaracja lub tp.), skoro brak jest sankcji związanych z jej przestrzeganiem. Po trzecie, nierozstrzygnięte jest pytanie, do kogo należy ocena potencjalnych naruszeń konstytucji, skoro nie może tego czynić sąd konstytucyjny. Postawa Rady Konstytucyjnej nadającej ustawom konstytucyjnym – bez względu na sposób ich zatwierdzenia – swoisty immunitet sądowy, odzwierciedla dominujący w doktrynie pogląd postrzegający normę niezmienną w kategorii relatywności i dopuszczającej możliwość jej uchylenia w celu dokonania zmian konstytucji *a priori*

z nią kolidujących (tzw. *révision de la révision*). Trzeba jednak zauważyć, że doktrynie nie jest obce poszukiwanie argumentów na rzecz przeciwnej tezy, w myśl której zmiana czy uchylenie normy niezmiennalnej w celu dokonywania dalej idących przekształceń, stanowi w efekcie aprobatę sytuacji prowadzącej na gruncie normatywnym do rewolucji prawnej (*révolution juridique*), w wyniku której następuje nie tyle zmiana, co uchylenie starej i przyjęcie nowej konstytucji. Choć może się to odbyć bez formalnej zmiany tekstów konstytucyjnych, prowadzi w efekcie do zerwania ze starym porządkiem prawnym i wprowadzenia nowych rozstrzygnięć ustrojowych.

W obliczu przedstawionych problemów badacz napotyka na realne trudności w odpowiedzi na niektóre pytania postawione we wstępie do niniejszej monografii, gdyż trudno jest wyznaczyć granice pomiędzy zmianą konstytucji o ewolucyjnym a rewolucyjnym charakterze. Pojawiają się następnie wątpliwości, czy zasada suwerenności narodu, która okres chwały w swej absolutystycznej odsłonie przeżywała w epoce Rousseau i Sieyès'a, jest do pogodzenia ze współczesną koncepcją demokratycznego państwa prawa? Czy dopuszczalność dokonywania przez suverena zmian konstytucji wbrew zasadom i ograniczeniom, jakie wyznacza ustawa zasadnicza nie stanowi realnego zagrożenia dla systemu prawa ukształtowanego na bazie pewności i przewidywalności? Rozbieżność poglądów na ten temat w konfrontacji z poglądami o suwerenności ustrojodawcy nie ułatwia udzielenia jednoznacznej odpowiedzi.

Znaczenie omawianej problematyki widać wyraźnie na tle dylematów, jakie wokół zasady suwerenności narodu pojawiły się w Polsce w ostatnim czasie w związku z przekonaniem, iż „wola narodu stoi ponad prawem”. Pojawia się ono z reguły dla uzasadnienia, iż owa wola narodu, uosobiona przez rządzącą większość może w nieskrępowany sposób czynić wszystko bez względu na obowiązujące prawo. Jak zauważa Maria Kruk, odbija to – chociaż w zbyt uproszczony sposób – dylemat, jaki zarysował się we współczesnej doktrynie, a mianowicie: co ma priorytet – suwerenność czy państwo prawa?⁶ Problem – zdaniem autorki – opiera się na chyba fałszywej konstatacji, że suwerenności nie da się pogodzić z zasadą demokratycznego państwa prawa. Że trzeba dokonać wyboru: suwerenność albo prawo? Jest oczywiste, że pojęcia te są powiązane, że gwarancją suwerenności jest demokratyczne prawo, zaś demokratyczne prawo jest stanowione przez suwerenny podmiot władzy państwowej. Spór w istocie dotyczy bowiem bardziej

⁶ Zob. M. Kruk, *Przyszłość konstytucji a konstytucja przyszłości*, op. cit., s. 159.

problemu współczesnego rozumienia i realizowania suwerenności, niż jej totalnego upadku na rzecz innych wartości. O ile suwerenność narodu (czy ludu) stała się upowszechnioną i podstawową zasadą ustrojową konstytucji oświeceniowych, o tyle idea państwa prawa znalazła miejsce w konstytucjach współczesnych później, gdy do zasady praworządności dodano materialne aspekty prawa, wskazując na jego cechy w demokratycznym państwie prawa⁷. Wydaje się, że pogodzenie koncepcji suwerennej woli narodu z państwem prawa zależy od przyjęcia w aksjologii ustrojowej, iż państwo prawa stało się imperatywem w procesie realizacji suwerenności; że wola narodu wykonywana jest w ramach państwa prawa. Nasuwają się zatem dylematy obecne we współczesnej (nie tylko francuskiej) doktrynie prawa na temat nie tyle zdefiniowania istoty suwerena, co wyznaczenia granic jego woli. Zwłaszcza, jak zauważa Ryszard Piotrowski, gdy działa on poprzez polityczną większość parlamentarną, a nawet większość wystarczającą do zmiany konstytucji. Ze współczesnej literatury przedmiotu daje się wyczytać, że „nie może on wszystkiego”, bo granicę wyznaczają prawa człowieka i państwo prawa, niezmiennie w konstytucji, podobnie jak niezmiennie są prawa fizyki⁸.

5. Procedura a rzeczywistość (*procédure et réalité*)

Próba przyporządkowania Konstytucji V Republiki wedle klasycznego schematu różnicującego konstytucje na sztywne oraz elastyczne, skłania do sięgnięcia do wniosku wyrażonego we wstępnych rozważaniach, zgodnie z którym nie da się rozpatrywać proceduralnych przesłanek nowelizacyjnych abstrahując od realiów praktyki politycznej. Konstytucja Francji stanowi bowiem dobry przykład na to, jak rzeczywistość prawna w powiązaniu z regułami gry ustrojowej oraz bieżącym układem sił na scenie politycznej odbiega od teoretycznych koncepcji klasyfikacyjnych. Pomimo instrumentarium procedur gwarantujących sztywność ustawy zasadniczej, wielość przeprowadzonych reform i częste podejmowanie prób w tym obszarze wskazują na to, że w określonym układzie sił politycznych (większości w parlamencie zgodnej z prezydentem) prawna sztywność może przeobrażać się w faktyczną elastyczność konstytucji (przy założeniu, że ten rodzaj elastyczności będzie

⁷ Ibidem, s. 160.

⁸ Zob. R. Piotrowski, *Konstytucja i granice władzy suwerena*, [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), Toruń 2017, s. 702.

rozumiany jako dokonywanie reform, a nie brak zwiększonych wymogów proceduralnych).

Podatność na zmiany konstytucji wynika także z innych przesłanek. Warto zatem podkreślić, że swoiste sformułowanie pierwotnego tekstu konstytucji przejawiające się w ideologicznym charakterze oraz ogólności czy wręcz nieokreśloności jej postanowień, uczyniło ją dokumentem podlegającym nie tylko faktycznym nowelizacjom, zmiennej interpretacji polityków, ale także zmianie znaczenia jej materii w wyniku aktywnej wykładni Rady Konstytucyjnej⁹. Bardzo adekwatna dla tego procesu jest myśl Sławomiry Wronkowskiej o uniwersalnym znaczeniu, iż „Ze względu na szczególną pozycję obiektu wykładni – konstytucji mającej prymat w systemie źródeł prawa – oraz z uwagi na wyróżniającą się pozycję ustrojową sądu konstytucyjnego, który – dokonując jej wykładni – wydaje orzeczenia ostateczne, a stąd rezultat jego wykładni ma charakter wiążący, nie ma wątpliwości, że nie istnieje w państwie podmiot, którego interpretacja konstytucji mogłaby wywoływać podobnie silne i rozległe skutki. Ich waga jest znaczna już wtedy, gdyby przyjąć, że wykładnia konstytucji ma charakter jedynie odtwórczy. Jeżeli jednak wykracza poza te, skądinąd niejasno zarysowane, granice wykładni odtwórczej, staje się narzędziem władzy, które może (choć nie musi) pozostawać w częściowej choćby opozycji do demokratycznego porządku ukształtowanego przez ustrojodawcę i znajdującego wyraz w tekście ustanowionej ustawy zasadniczej. Uzasadniony jest zatem wniosek, że konstytucja w działaniu jest współtworzona przez jej interpretatorów, w szczególności sądy konstytucyjne”¹⁰. Aktywna rola Rady Konstytucyjnej w procesie wykładni konstytucji dokonywanej przy okazji kontroli ustaw zwykłych rodzi niekiedy wątpliwości co do jej legitymizacji i naraża na zarzuty bycia „rządem sędziów” (*gouvernement de juges*), bądź określania mianem współustrojodawcy, czy ustrojodawcy drugoplanowego. Natomiast postawa Rady wobec oceny zmian konstytucji wydaje się paradoksalna z co najmniej dwóch powodów. Trzeba bowiem podkreślić, że Rada konsekwentnie utrzymuje stanowisko o braku własnych kompetencji do kontroli ustaw konstytucyjnych. Mimo to w swoich orzeczeniach daje ustrojodawcy wyraźne wskazówki określające – w zasadzie nieograniczone – pole działania w materii konstytucyjnej.

⁹ Zob. K. Kaleta, *Wykładnia prawa jako forma władzy politycznej. Stanowiska wobec interpretacji konstytucji w doktrynie francuskiej*, [w:] *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, T. Stawecki, J. Winczorek (red.), Warszawa 2014, s. 57.

¹⁰ S. Wronkowska, *O niektórych osobliwościach konstytucji i jej interpretacji*, [w:] *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, M. Smolak (red.), Warszawa 2016, s. 19.

6. Bilans: postępująca „desakralizacja” Konstytucji z 1958 (*désacralisation progressive*¹¹)

Wielość konstytucyjnych reform dokonanych w czasie obowiązywania Konstytucji V Republiki stanowi cechę wyróżniającą tę ustawę zasadniczą¹². Teza wyjściowa niniejszej monografii, iż konstytucja jako akt „żywy” (*vivante*) podlega stałej ewolucji dostosowującej ją do potrzeb ekonomicznych, społecznych i politycznych musi być konfrontowana z wymogami konstytucjonalizmu. Konstytucję – akt fundamentalny stanowiący w państwie prawa gwarancję wolności i praw człowieka i obywatela – musi wyróżniać stabilność norm stanowiących podstawowy punkt odniesienia dla całego systemu prawa. Francuską praktykę ustrojową Dmitri G. Lavroff jeszcze przed rokiem 2008, który przyniósł najobszerniejszą nowelizację ustawy zasadniczej, diagnozował jako „kryzys konstytucjonalizmu”¹³. Stwierdził wówczas, że tekst uznawany za fundamentalny stał się niestabilny, a jego treść niepewna. Autor postawił tezę, że ów gwałtowny czy wręcz szalony rewizjonizm (*révisionnisme frénétique*) stanowi wyraz przejścia od niestabilności konstytucyjnej do niestabilności konstytucji (*de l'instabilité constitutionnelle à l'instabilité de la Constitution*), co prowadzi w efekcie do jej całkowitej zmiany. Warto zauważyć, że w tej wyrazistej diagnozie autor nie był i nie jest osamotniony. Proces zmiany Konstytucji z 1958 r. jest oceniany głównie negatywnie. Świadczy o tym wielość pejoratywnych określeń używanych w doktrynie prawa konstytucyjnego, warto zacytować kilka typowych przykładów. Natężenie formalnych modyfikacji tekstu zwane jest „rewizjonizmem konstytucyjnym”¹⁴, mówi się wręcz, że nastąpiła banalizacja zmiany (*banalisation*)¹⁵, która stała się zwyczajną, normalną techniką¹⁶. Nadmiar nowelizacji stanowi inflację

¹¹ P. Pactet, *La désacralisation progressive de la Constitution de 1958*, [w:] *Mélanges Pierre Avril. La République*, Paris 2001, s. 389. M. Canedo-Paris, *SOS. Constitution en danger*, La Semaine Juridique, Ed. Générale, 2012, nr 35, s. 1484.

¹² Wskazano w monografii, że liczne reformy konstytucyjne prowadzą do różnorodnych klasyfikacji tego procesu. Zob. rozdział II pkt C.

¹³ G.D. Lavroff, *La crise de la Constitution française*, [w:] *En homage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnalisme*, Bruxelles-Paris 2007, s. 757 i n.

¹⁴ G.D. Lavroff, *De l'abus des réformes: réflexion sur le révisionnisme constitutionnel*, RFDC 2008, Hors-série, p. 56–57.

¹⁵ G.D. Lavroff, *A propos de la Constitution*, [w:] *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, op. cit., s. 293.

¹⁶ Ch. Geslot, *Stabilité et révisions constitutionnelles sous la Ve République*, RDP 2013, nr 3, s. 672.

metody dostosowywania konstytucji do potrzeb czasów, wyraz pewnego szaleństwa, w efekcie ryzyko wynaturzenia (*inflation révisionnelle, risque de dénaturation, frénésie de révision*)¹⁷; to bulimia konstytucyjna (*boulimie constitutionnelle*), tworząca patchwork konstytucyjny (*patchwork constitutionnel*)¹⁸; zagrożenie dla stabilności, bądź niestabilność konstytucyjna¹⁹; postępująca desakralizacja konstytucji²⁰; niespójność normatywna i brak transparencji systemu, który statuuje²¹.

Do negatywnych ocen skłaniają niewątpliwie polityczne przesłanki dokonywania zmian, wynikające z potrzeb chwili czy woli zaistnienia na scenie politycznej, wyrażanej m.in. w programach wyborczych partii politycznych, bądź kolejnych prezydentów (np. wprowadzenie do konstytucji Karty Środowiska Naturalnego w 2005 r. jako efekt działań wizerunkowych ówczesnego prezydenta, czy pilne uchwalenie zmiany w sprawie odpowiedzialności prezydenta tuż przed wyborami prezydenckimi w 2007 r., choć aż trzynaście lat po ukończeniu prac komitetu Vedela oraz cztery lata po przedstawieniu raportu komisji Avrila poświęconych temu zagadnieniu)²². Polityczne kalkulacje stanowią także przyczynę dokonywania zmian konstytucyjnych w drodze wielu ustaw konstytucyjnych uchwalanych niekiedy w zbliżonym czasie, a nawet tego samego dnia (dwie 8 lipca 1999, dwie w marcu 2003, trzy 23 lutego 2007). Szeroki zakres nowelizacji nie pozostaje obojętny wobec

¹⁷ R. Piastra, *Les 50 ans de la Ve République: Plaidoyer contre le révisionisme constitutionnel*, Les Petites Affiches 10 października 2008, nr 204, s. 4.

¹⁸ P. Jan, *L'instabilité constitutionnelle sous la Ve République. Le danger du bavardage constitutionnel*, [w:] *La Constitution, l'Europe et le droit. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclat*, Paris 2013, s. 273.

¹⁹ „atteinte à la stabilité constitutionnelle” (zagrożenie stabilności), H. Roussillon, *Rigidité des constitutions et justice constitutionnelle: Réflexions sur un paradoxe*, Mélanges P. Ardant, op. cit., s. 252; „instabilité constitutionnelle” (niestabilność konstytucyjna), P. Jan, ibidem; G. Geslot, *Stabilité et révisions...*, op. cit., s. 672; B. Nabli, G. Sutter, *L'instabilité sous la Ve République*, RDP 2009, s. 1603–1604; „ère d'instabilité constitutionnelle spectaculaire” (era spektakularnej niestabilności konstytucyjnej), P. Avril, *Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la Ve République*, Pouvoirs 2008, nr 126, s. 15.

²⁰ P. Pactet, *La désacralisation progressive...*, op. cit., s. 1484.

²¹ S. Milacic, *Entre la longévité et la stabilité: les ambiguïtés*, Politeia 2009, nr 15, s. 143.

²² G.D. Lavroff zwraca uwagę na pewną tendencję używania jako powodu przeprowadzania zmian przez osoby lub ugrupowania polityczne chwytneho hasła „modernisation” w celu podniesienia swojego autorytetu w oczach opinii publicznej. Stanowi to zdaniem autora niebezpieczeństwo manipulacji społeczeństwem. *La modernité, la Constitution et les notions connexes*, Politeia 2009, nr 15, s. 125.

pytań o potrzebę i sens wprowadzania do konstytucji pewnych uregulowań²³. Nie mniej niepokojące są skutki prawne związane z funkcjonowaniem instytucji oraz wynikające ze sposobu modyfikowania tekstu, który w rezultacie stał się bardziej rozbudowany, ale mniej czytelny, choć miejscami nawet „przegadany”²⁴, a w efekcie niespójny²⁵ i coraz bardziej „techniczny”²⁶. Na brak czytelności wpływa też niewątpliwie tendencja pozostawiania szeregu spraw do doprecyzowania w drodze ustaw organicznych oraz opieszałość ustawodawcy w ich uchwalaniu. Pogorszenie normatywnej jakości konstytucji prowadzi nieuchronnie do deprecjacji konstytucji na korzyść ustaw oraz zwiększania niepewności całego systemu prawa francuskiego, co skłania

²³ Do zmian niepotrzebnych, a co najmniej wątpliwych zalicza się m.in. zmiany dotyczące Frankofonii, konstytucjonalizacja instytucji ombudsmána (obecnie Obrońca Praw, instytucja, która do 2008 r. funkcjonowała na podstawie ustawy jako mediator Republiki), konstytucjonalizacja zasady pluralizmu opinii i równego udziału partii politycznych w życiu narodu, które znalazły trwałe miejsce w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej jako cele o znaczeniu konstytucyjnym. Zob. P. Jan, *L'instabilité...*, op. cit., s. 276. M. Canedo-Paris, *Constitution...*, op. cit., 1484; A.M. le Pourhiet, *Indispensable, superflue ou aventureuse? Premiers regards sur la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Politeia 2009, nr 15, s. 300–301.

²⁴ Zob. P. Jan, *L'instabilité...*, op. cit., s. 273.

²⁵ Na niejednoznaczność tekstu konstytucji wpływa umieszczanie w niej przepisów o różnym znaczeniu, niedoprecyzowanych; wprowadzanie przepisów bez korekty innych norm konstytucyjnych, co prowadzi w efekcie do wewnętrznej sprzeczności tekstu ustawy zasadniczej (jak np. przepisy odnoszące się do ciała wyborczego Nowej Kaledonii bez zmiany art. 3 ust. 3 konstytucji dotyczące zasad prawa wyborczego, czy art. 53-1 konstytucji oraz ustęp 4 Preambuli z 1946 r. dotyczące prawa azylu). Wskazuje się także na niejasne znaczenie normatywne niektórych przepisów (np. art. 75-1 zaliczający języki regionalne do dziedzictwa Francji nie stanowi w oczach Rady Konstytucyjnej prawa ani wolności podlegającej ochronie na mocy art. 61-1, decyzja z 20 maja 2011, nr 2011-130 QPC). Charakter normatywny niektórych uregulowań jest na tyle wątpliwy, że w doktrynie określa się je mianem „neutronów konstytucyjnych” (zwłaszcza w obrębie Karty Środowiska Naturalnego, np. jej art. 10 „Niniejsza Karta nadaje kierunek działaniom Francji podejmowanym na forum europejskim i międzynarodowym”). Zob. P. de Montalivet, *L'intelligibilité des lois constitutionnelles*, RFDC 2015, s. 321, tenże *La dégradation de la qualité de la norme constitutionnelle sous la V^e République*, RDP 2012, s. 925. J.P. Camby, *Le désordre normatif*, [w:] *Confluences. Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deville*, Paris 2008, s. 233 i n. Zauważa się także, że ocena jakości konstytucji zbliża się coraz bardziej do oceny spadku jakości ustawodawstwa zwykłego. Zob. M. Canedo-Paris, *SOS. Constitution en danger*, op. cit., s. 1485.

²⁶ Krytycznie na temat specyficznej formy modyfikowania tekstu konstytucji poprzez dodawanie kolejnych artykułów np. 88-1, 88-2 itp. (tzw. *révision-adjonction*) zob. L. Guillaud, *Les révisions constitutionnelles...*, op. cit.; zob. także rozdział II pkt C niniejszej monografii.

nawet do pytań o pozostawanie w kręgu wartości państwa prawnego²⁷. I chociaż trwająca sześć dekad rozbudowa tekstu konstytucji pod względem formalnym w połączeniu z istotnymi zmianami materialnymi w obrębie instytucji, praw i wolności oraz systemu źródeł prawa wymagają pogłębionej analizy zmierzającej do przerehabrowania, uspoźnienia oraz transparentności ustawy zasadniczej, myśl ta pozostaje wciąż raczej w sferze refleksji, niż realnych projektów²⁸.

Na zakończenie warto powrócić do wstępnego założenia. Istotą stabilności konstytucji nie jest bowiem tekst sam w sobie, lecz trwałość systemu, który tworzy oraz praw i wolności, które gwarantuje. W ciągu ostatnich kilkunastu lat francuski ustrojodawca głęboko ingerował w treść konstytucji, która jednocześnie zyskiwała na aktualności i traciła na spójności. Okazało się, że procedura zmiany – z założenia usztywniająca ustawę zasadniczą – nie stanowi szczególnej przeszkody w przeprowadzaniu reform ustrojowych, jednak nie z tego powodu, że jest zbyt liberalna, by zapewnić konstytucji sztywność, lecz dlatego, że w dużej mierze zależy od układu politycznego, którego ustrojodawca nie jest w stanie przewidzieć. Formalna sztywność konstytucji stanęła wobec faktu jej materialnej elastyczności²⁹. Czy „rewizjonistyczna” praktyka ustrojowa prowadzi do kryzysu francuskiej ustawy zasadniczej? Na pytanie to trudno jest udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Nawiązując do przemyśleń Profesora Lavroffa pozostaje wyrazić nadzieję, że rozwiązanie problemu wymaga świadomości jego istnienia, a następnie woli skorygowania³⁰.

²⁷ Formułowanie norm w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny, by zapewnić ich stosowanie oraz budowanie na ich podstawie ustroju państwa gwarantującego ochronę praw i wolności należy do podstawowych cech państwa prawa („*l'État de droit*”) we współczesnym rozumieniu. Zob. O. Pfersmann, [w:] *Droit constitutionnel*, L. Favoreu (red.), Paris 1999, s. 107; Z. Kmiecik, *O pojęciu rządów prawa*, PiP 2016, nr 9, s. 25.

²⁸ Zob. P. de Montalivet, *L'intelligibilité...*, op. cit., s. 330; S. Milacic, *Entre la longévité et la stabilité...*, op. cit. Wszak tendencje reformistyczne są obecne w debacie publicznej i stały się nawet przedmiotem prac specjalnych grup parlamentarnych, ich zawartość daleka jest od idei nadania konstytucji przejrzystości i wewnętrznej spójności.

²⁹ Zob. P. Mbongo, *La Ve République. Une brève histoire intellectuelle*, Politeia 2009, nr 16, s. 178.

³⁰ D.G. Lavroff, *La crise de la Constitution française*, op. cit.

Aneks 1
Konstytucja z dnia 4 października 1958 r.
(wyciąg)¹

Wstęp

Lud francuski proklamuje uroczyście swoje przywiązanie do Praw Człowieka i do zasad suwerenności narodowej, tak jak zostały one określone w Deklaracji z roku 1789, potwierdzonej i uzupełnionej przez Wstęp do Konstytucji z roku 1946, jak również w Karcie środowiska naturalnego z roku 2004 r. Zgodnie z tymi zasadami oraz zasadą samostanowienia narodów, Republika przyznaje terytoriom zamorskim, które wyrażają wolę przynależenia do niej, nowe instytucje oparte na wspólnym ideale wolności, równości i braterstwa, mające na celu ich demokratyczny rozwój.

Artykuł 11

Prezydent Republiki, na wniosek Rządu przedstawiony w okresie trwania sesji lub na łączny wniosek obu izb ogłoszony w „Journal Officiel”, może poddać pod referendum każdy projekt ustawy dotyczący organizacji władz publicznych, reform w zakresie polityki ekonomicznej, społecznej lub w zakresie środowiska naturalnego, 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.

Referendum dotyczące spraw wymienionych w ustępie pierwszym, może być zarządzane z inicjatywy jednej piątej członków Parlamentu i poparte przez jedną dziesiątą obywateli, ujętych w spisach wyborców. Inicjatywa ta przybiera postać projektu ustawy, ale nie może dotyczyć uchylecia aktu prawnego, obowiązującego mniej niż rok.

Warunki podjęcia inicjatywy i tryb wykonywania kontroli przestrzegania ustępu trzeciego przez Radę Konstytucyjną określa ustawa organiczna.

¹ Tłumaczenie W. Skrzydło, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja_pol_010711.pdf

Jeżeli parlamentarny projekt ustawy nie został rozpatrzony przez obie izby w terminie określonym przez ustawę organiczną, Prezydent Republiki poddaje go referendum.

Jeżeli Naród nie przyjmie parlamentarnego projektu ustawy, żadna nowa propozycja referendum dotycząca tej samej kwestii nie może być zgłoszona przed upływem dwóch lat od daty głosowania.

Jeżeli rządowy lub parlamentarny projekt ustawy zostanie przyjęty w referendum, Prezydent Republiki promulguje go w ciągu piętnastu dni następujących po ogłoszeniu wyników głosowania.

Artykuł 54

Jeżeli Rada Konstytucyjna na wniosek Prezydenta Republiki, Premiera, przewodniczącego jednej lub drugiej izby bądź sześćdziesięciu deputowanych albo sześćdziesięciu senatorów stwierdzi, że umowa międzynarodowa zawiera postanowienie sprzeczne z Konstytucją, upoważnienie do ratyfikacji lub zatwierdzenia nie może być udzielone przed dokonaniem zmiany Konstytucji.

Artykuł 61

Ustawy organiczne przed ich promulgacją, projekty ustaw wymienionych w art. 11 przed poddaniem ich pod referendum oraz regulaminy izb parlamentarnych przed ich wejściem w życie powinny być przedłożone Radzie Konstytucyjnej, która orzeka o ich zgodności z Konstytucją.

W tym samym celu Prezydent Republiki, Premier, Przewodniczący Zgromadzenia Narodowego, Przewodniczący Senatu, jak również sześćdziesięciu deputowanych lub sześćdziesięciu senatorów mogą skierować do Rady Konstytucyjnej każdą ustawę przed jej promulgacją.

W przypadkach określonych w dwóch poprzednich ustępach Rada Konstytucyjna powinna wydać orzeczenie w ciągu miesiąca. Jednakże na wniosek Rządu w przypadku pilnym okres ten może być skrócony do ośmiu dni.

W tych przypadkach wniesienie sprawy do Rady Konstytucyjnej wstrzymuje bieg terminów promulgacji.

Artykuł 89

Inicjatywa w przedmiocie zmiany Konstytucji przysługuje zarówno Prezydentowi Republiki, na wniosek Premiera, oraz członkom Parlamentu. Rządowy lub parlamentarny projekt zmiany Konstytucji winien być rozpatrzony zgodnie z postanowieniami, o których mowa w ustępie trzecim art. 42, i uchwalony przez obie izby w jednakowym brzmieniu. Zmiana wchodzi w życie po zatwierdzeniu jej w referendum.

Jednakże projektu zmiany Konstytucji nie poddaje się referendum, jeżeli Prezydent Republiki zdecyduje przedłożyć go Parlamentowi zwołanemu w charakterze Kongresu; w takim przypadku projekt zmiany zostaje przyjęty, jeżeli wypowie się za nim większość trzech piątych ważnie oddanych głosów.

Prezydium Kongresu jest Prezydium Zgromadzenia Narodowego.

Żadne postępowanie w sprawie zmiany Konstytucji nie może być wszczęte ani kontynuowane w przypadku zagrożenia integralności terytorium państwa.

Republikańska forma rządu nie może stanowić przedmiotu zmiany Konstytucji.

Aneks 2

Wykaz zmian Konstytucji z 1958 r.¹

Ustawa konstytucyjna	Zakres nowelizacji	Procedura	Tryb zatwierdzenia
loi constitutionnelle n° 60-525 du 4 juin 1960 tendant à compléter les dispositions du titre XII de la Constitution JORF, 8/06/1960, s. 5103	Ustawa konstytucyjna z 4 czerwca 1960 r. zmieniająca art. 85 i 86 odnoszące się do Wspólnoty franco-afrykańskiej, mająca na celu umożliwienie państwom afrykańskim należącym do dawnych kolonii francuskich pozostanie we Wspólnocie Francuskiej	Art. 85 (nieobowiązujący)	Ustawa uchwalona w tym samym brzmieniu przez Zgromadzenie Narodowe, Senat oraz Senat Wspólnoty
loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel JORF 07/11/1962, s. 10762-10763	Ustawa z 6 listopada 1962 r. zmieniająca art. 6 i 7 w sprawie powszechnych i bezpośrednich wyborów na urząd prezydenta	Art. 11	referendum
loi constitutionnelle n° 63-1327 du 30 décembre 1963 portant modification des dispositions de l'article 28 de la Constitution JORF 31/12/1963, s. 11892	Ustawa konstytucyjna z 30 grudnia 1963 r. zmieniająca art. 28, dotycząca terminów otwarcia i zamknięcia sesji parlamentarnych	Art. 89	Kongres

¹ Podane w wykazie nazwy ustaw konstytucyjnych zostały ujęte w następujący sposób: w pierwszej kolumnie (ustawa konstytucyjna) został wskazany numer, data oraz oryginalny tytuł ustawy konstytucyjnej, zaś w następnej kolumnie (zakres regulacji) – ta sama ustawa konstytucyjna w tłumaczeniu na język polski nie tyle dosłownego tytułu ustawy, co zakresu regulowanej w niej materii. Wszystkie ustawy konstytucyjne dostępne na stronie www.legifrance.gov.fr oraz www.conseil-constitutionnel.fr

Ustawa konstytucyjna	Zakres nowelizacji	Procedura	Tryb zatwierdzenia
loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974 portant révision de l'article 61 de la Constitution JORF 30/10/1974, s. 11035	Ustawa konstytucyjna z 29 października 1974 r. zmieniająca art. 61, rozszerzająca krąg podmiotów uprawnionych do składania wniosków do Rady Konstytucyjnej o grupy deputowanych i senatorów	Art. 89	Kongres
loi constitutionnelle n° 76-527 du 18 juin 1976 modifiant l'article 7 de la Constitution JORF 19/06/1976, s. 3675	Ustawa konstytucyjna z 18 czerwca 1976 r. precyzująca zakres działań Rady Konstytucyjnej do podejmowania środków niezbędnych w razie śmierci kandydata na urząd prezydenta	Art. 89	Kongres
loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre: «Des Communautés européennes et de l'Union européenne» JORF 26/06/1992, s. 8406	Ustawa konstytucyjna z 25 czerwca 1992 r. uchwalona w celu umożliwienia ratyfikacji Traktatu z Maastricht i wprowadzająca specjalny rozdział poświęcony Wspólnotom Europejskim i Unii Europejskiej	Art. 89	Kongres
loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993 portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI JORF 28/07/1993, s. 10600/10601	Ustawa konstytucyjna z 27 lipca 1993 r. zmieniająca rozdziały VIII, IX, X i XVI, reformująca Najwyższą Radę Sądownictwa oraz wprowadzająca Trybunał Sprawiedliwości Republiki właściwy do pociągania do odpowiedzialności karnej członków rządu za czyny popełnione w toku wykonywania funkcji	Art. 89	Kongres

Ustawa konstytucyjna	Zakres nowelizacji	Procedura	Tryb zatwierdzenia
loi constitutionnelle n° 93-1256 du 25 novembre 1993 relative aux accords internationaux en matière de droit d'asile JORF 26/11/1993, s. 16296	Ustawa konstytucyjna z 25 listopada 1993 r. odnosząca się do implementacji w prawie krajowym umów międzynarodowych w dziedzinie prawa azylu	Art. 89	Kongres
loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires JORF 05/08/1995, s. 11744/11745	Ustawa konstytucyjna z 4 sierpnia 1995 r. rozszerzająca zakres materii ustaw referendalnych, ustanawiająca jedną sesję zwyczajną parlamentu, zmieniająca status nietykalności parlamentarzystów, uchylająca przepisy poświęcone Wspólnocie franko-afrykańskiej	Art. 89	Kongres
loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale JORF 23/02/1996, s. 2911	Ustawa konstytucyjna z 22 lutego 1996 r. dotycząca ustaw o finansowaniu ubezpieczeń społecznych	Art. 89	Kongres
loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle Calédonie JORF 21/07/1998, s. 11143	Ustawa konstytucyjna z 20 lipca 1998 r. odnosząca się do statusu Nowej Kaledonii	Art. 89	Kongres

Ustawa konstytucyjna	Zakres nowelizacji	Procedura	Tryb zatwierdzenia
loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999 modifiant les articles 88-2 et 88-4 de la Constitution JORF 26/01/1999, s. 1343	Ustawa konstytucyjna z 25 stycznia 1999 r. zmieniająca rozdział XV w związku z ratyfikacją Traktatu z Amsterdamu	Art. 89	Kongres
loi constitutionnelle n° 99-568 du 8 juillet 1999 insérant, au titre VI de la Constitution, un article 53-2 et relative à la Cour pénale internationale JORF 09/07/1999, s. 10175	Ustawa konstytucyjna z 8 lipca 1999 r. odnosząca się do Międzynarodowego Trybunału Karnego	Art. 89	Kongres
loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes JORF 09/07/1999, s. 10175	Ustawa konstytucyjna z 8 lipca 1999 r. dotycząca parytetu w wyborach na różnym szczeblu	Art. 89	Kongres
loi constitutionnelle n° 2000-64 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du président de la République JORF 03/10/2000, s. 15582	Ustawa konstytucyjna z 2 października 2000 r. zmieniająca długość kadencji prezydenta z 7 do 5 lat	Art. 89	referendum
loi constitutionnelle n° 2003-267 du 25 mars 2003 relative au mandat d'arrêt européen JORF 26/03/2003, s. 5344	Ustawa konstytucyjna z 25 marca 2003 r. implementująca postanowienia dotyczące europejskiego nakazu aresztowania	Art. 89	Kongres

Ustawa konstytucyjna	Zakres nowelizacji	Procedura	Tryb zatwierdzenia
loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République JORF 29/03/2003, s. 5568/5570	Ustawa konstytucyjna z 28 marca 2003 r. w sprawie decentralizacji Republiki	Art. 89	Kongres
loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1er mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution JORF 02/03/2005 texte: 1, s. 3696/3697	Ustawa konstytucyjna z 1 marca 2005 r. zmieniająca rozdział XV w związku z ratyfikacją Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (nie weszła w życie na skutek fiaska w referendum w sprawie uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację traktatu)	Art. 89	Kongres
loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement JORF 02/03/2005 texte: 2, s. 3697	Ustawa konstytucyjna z 1 marca 2005 r. nowelizująca preambułę poprzez dodanie w niej odwołania do Karty Środowiska Naturalnego	Art. 89	Kongres
loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007 modifiant l'article 77 de la Constitution JORF 24/02/2007 texte: 5, s. 3354	Ustawa konstytucyjna z 23 lutego 2007 r. dotycząca ciała wyborczego w Nowej Kaledonii	Art. 89	Kongres
loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution JORF 24/02/2007 texte: 6, s. 3354	Ustawa konstytucyjna z 23 lutego 2007 r. dotycząca statusu karnego prezydenta Republiki	Art. 89	Kongres

Ustawa konstytucyjna	Zakres nowelizacji	Procedura	Tryb zatwierdzenia
loi constitutionnelle 2007-239 du 23 février 2007 relative à l'interdiction de la peine de mort JORF 24/02/2007 texte: 7, s. 3355	Ustawa konstytucyjna z 23 lutego 2007 r. wprowadzająca zakaz kary śmierci	Art. 89	Kongres
loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution JORF 05/02/2008 texte: 0030, s. 2202	Ustawa konstytucyjna z 4 lutego 2008 r. zmieniająca rozdział XV w związku z ratyfikacją Traktatu z Lizbony	Art. 89	Kongres
loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V ^e République JORF 24/07/2008 texte: 0171, s. 11890/11895	Ustawa konstytucyjna z 23 lipca 2008 r. w sprawie modernizacji instytucji V Republiki	Art. 89	Kongres

Tłumaczenia Konstytucji V Republiki Francuskiej na język polski:

- Z. Jarosz, *Konstytucja V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1997.
- W. Skrzydło, *Konstytucja Francji*, Warszawa 2000, idem, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja_pol_010711.pdf
- J. Stembrowicz, [w:] *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej i Francji*, A. Burda, M. Rybicki (red.), Wrocław 1971.
- J. Szymanek, *Konstytucja V Republiki Francuskiej*, Warszawa 2011.
- K.M. Ujazdowski, *Geneza i tożsamość V Republiki Francuskiej*, Kraków 2013.

Aneks 3

Historyczne akty konstytucyjne¹

- Konstytucja z 3-4 września 1791 – Constitution de 1791 – 3 et 4 septembre 1791
- Konstytucja z 24 czerwca 1793 – Constitution de l'An I – Première République – 24 juin 1793 (Pierwsza Republika)
- Konstytucja z 5 fructidora roku III (22 sierpnia 1795) – Constitution de l'An III – Directoire – 5 fructidor An III, 22 août 1795 (Dyktoriał)
- Konstytucja z 22 frimaire'a roku VIII (13 grudnia 1799) – Constitution de l'An VIII – Consulat – 22 frimaire An VIII, 13 décembre 1799 (Konsulat)
- Senatus-consultus organiczny z 16 thermidora roku X (4 sierpnia 1802) – Constitution de l'An X – Consulat à vie – 16 thermidor An X, 4 août 1802 (Napoleon Bonaparte dożywotnim konsulem)
- Senatus-consultus z 22 floreala roku XII (18 maja 1804) – Constitution de l'An XII – Empire – 28 floréal An XII, 18 mai 1804 (Cesarstwo)
- Karta z 4 czerwca 1814 – Charte de 1814 – 1ère Restauration – 4 juin 1814 (Pierwsza Restauracja)
- Akt dodatkowy do konstytucji Cesarstwa z 22 kwietnia 1815 – Acte additionnel aux Constitution de l'Empire – Cent-jours – 23 avril 1815 (100 dni)
- Karta z 14 sierpnia 1830 – Charte de 1830 – monarchie de Juillet – 4 août 1830 (Monarchia lipcowa)
- Konstytucja z 4 listopada 1848 – Constitution de 1848, IIe République – 4 novembre 1848 (II Republika)
- Konstytucja z 14 stycznia 1852 – Constitution de 1852, Second Empire – 14 janvier 1852 (Drugie Cesarstwo)
- Senatus-consultus z 7 listopada 1852 – Sénatus-consulte du 7 novembre 1852 portant modification à la Constitution (powierzenie Ludwikowi Napoleonowi Bonapartemu godności cesarskiej jako Napoleonowi III)
- Senatus-consultus z 21 maja 1870 – Sénatus-consulte du 21 mai 1870 (Konstytucja Cesarstwa)
- Ustawy konstytucyjne z 1875 – Lois constitutionnelles de 1875, III^e République – 24, 25 février et 16 juillet 1875 (III Republika)
- Konstytucja z 27 października 1946 – Constitution de 1946, IV^e République – 27 octobre 1946 (IV Republika)

¹ Zestawienie według M. Morabito, D. Bourmaud, *Historia konstytucyjna polityczna Francji*, tłum. A. Jamróz, Białystok 1996, s. 27.

Bibliografia

1. Wykaz ważniejszych orzeczeń

Rada Konstytucyjna

- Décision n° 62-20 DC – Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962
- Décision n° 70-39 DC – Traité signé à Luxembourg le 22 avril 1970 portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les communautés européennes et du traité instituant un conseil unique et une commission unique des Communautés européennes et décision du Conseil des Communautés européennes en date du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions des États membres par des ressources propres aux Communautés
- Décision n° 71-44 DC – Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association
- Décision n° 73-51 DC – Loi de finances pour 1974
- Décision n° 74-54 DC – Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse
- Décision n° 85-197 DC – Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie
- Décision n° 92-308 DC – Traité sur l'Union européenne
- Décision n° 92-312 DC – Traité sur l'Union européenne
- Décision n° 92-313 DC – Loi autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne
- Décision n° 93-325 DC – Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France
- Décision – 97-394 DC – Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes
- Décision n° 98-400 DC – Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994

- Décision n° 98-408 DC – Traité portant statut de la Cour pénale internationale
- Décision n° 99-410 DC – Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie
- Décision n° 2000-21 REF – Décision du 25 juillet 2000 sur une requête présentée par Monsieur Stéphane Hauchemaille
- Décision n° 2003-469 DC – Révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République
- Décision n° 2004-496 DC – Loi pour la confiance dans l'économie numérique
- Décision n° 2004-498 DC – Loi relative à la bioéthique
- Décision n° 2004-505 DC – Traité établissant une Constitution pour l'Europe
- Décision n° 2006-540 DC – Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information
- Décision n° 2007-560 DC – Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne
- Décision n° 2013-314P QPC – M. Jeremy F. [Absence de recours en cas d'extension des effets du mandat d'arrêt européen – question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne]
- Décision n° 2013-681 DC – Loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution

Rada Stanu

- opinia z dnia 1 października 1962 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie konstytucji wprowadzającej wybory bezpośrednie na urząd prezydenta
- opinia z dnia 3 marca 1969 r. w sprawie projektu ustawy konstytucyjnej o reformie Senatu
- Assemblée, 20 października 1989, Nicolo, N° 108243
- Assemblée, 30 października 1998, Sarran et Levacher, N° 200286 200287
- Assemblée, 8 lutego 2007, Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres, N° 287110

Sąd Kasacyjny

- Chambre mixte, 24 maja 1975, Société des cafés Jacques Vabre, D. 1975.497
- Assemblée plénière, 2 czerwca 2000 r., Fraisse, N° 99-60274

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

- 22 czerwca 2010 r., sprawy połączone C-188/10 i C-189/10, sprawy Melki i Abdeli
- 30 maja 2013, pytanie prejudycjalne C-168/13 PPU, Jeremy F. c/ Premier minister [pierwsze pytanie prejudycjalne Rady Konstytucyjnej]

2. Materiały źródłowe

Luchaire F., Maus D. (red.), *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*. Comité National chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, La documentation Française, Paris 1987 (t. I), 1988 (t. II), 1990 (t. III).

Rapport remis le 15 février 1993 au Président de la République par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution, La documentation Française, Paris 1993.

Rapport de la commission de réflexion sur la Justice, La documentation Française, Paris 1997.

Rapport au Président de la République, 12 grudnia 2002, Le statut pénal du Président de la République, La documentation Française, Paris 2003.

Rapport de la Commission Coppens de préparation de la Charte de l'environnement, La documentation Française, Paris 2005.

Rapport: Une V République plus démocratique, La documentation Française, Paris 2008.

Rapport au Président de la République. Redécouvrir le Préambule de la Constitution, 17 grudnia 2008, La documentation Française, Paris 2008.

Rapport au Président de la République. Pour un renouveau démocratique, 9 listopada 2012, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000596.pdf>

Rapport: 40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France, Senat, Groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle, 28 stycznia 2018; http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/presidence_senat/40_propositions_du_groupe_de_travail_du_Senat_sur_la_revision_constitutionnelle.pdf?utm_source=NewsLetter+de+La+Constitution+d%C3%A9cod%C3%A9&utm_campaign=9f219d8369-EMAIL_CAMPAIGN_2018_01_29&utm_medium=email&utm_term=0_fb3cb0a1fe-9f219d8369-32378321

Rapport: Pour une nouvelle Assemblée Nationale. Première conférence des réformes. Propositions des groupes de travail. Assemblée Nationale, Grudzień 2017; http://www2.assemblee-nationale.fr/static/reforme-an/Rapport-1-GT.pdf?utm_source=NewsLetter+de+La+Constitution+d%C3%A9cod%C3%A9&utm_campaign=6f9046fe8a-EMAIL_CAMPAIGN_2018_01_22&utm_medium=email&utm_term=0_fb3cb0a1fe-6f9046fe8a-32378321

3. Monografie, artykuły w pracach zbiorowych i czasopismach naukowych

Achaintre Ch., *La France face au mandat d'arrêt européen*, [w:] *Regards sur le droit de l'Union européenne après l'échec du Traité constitutionnel*, J. Rossetto, A. Berram-dane (red.), Tours 2007.

Arné S., *Existe-t-il des normes supra-constitutionnelles?*, *Contribution à l'étude des droits fondamentaux et de la constitutionnalité*, RDP 1993, nr 2.

- Arrighi de Casanova J., *Le Conseil constitutionnel et le droit communautaire dérivé*, RFDA 2004, s. 658.
- Arrighi de Casanova J., *Le juge des actes préparatoires à l'élection*, NCCC z 2013, nr 41.
- Aubert J.F., *La révision totale des constitutions*, [w:] *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet. L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Paris 2003.
- Aubin E., «*La neutralisation constitutionnelle de l'exception d'inconventionnalité ou la fin d'un malaise dans la Constitution*» (note sous CE, ass, 30 oct.1998, Sarran, Levacher), Dalloz. Jurisprudence, 2000, p. 152–156.
- Avril P., *Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la V^e République*, Pouvoirs 2008, nr 126.
- Avril P., Gicquel J., *Le Conseil constitutionnel*, Paris 2011.
- Avril P., *Les conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit politique*, Paris 1997.
- Avril P., *Responsabilité pénale, responsabilité politique: le cas du président de la République*, [w:] *Responsabilité et démocratie*, B. Mathieu, D. Verpeaux (red.), Paris 2008.
- Azare A., *Genèse de la Constitution du 4 octobre 1958. Solution gaulliste à la crise de pouvoir*, Paris 1961.
- Badinter R., *Conseil constitutionnel. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence*, Paris 1989.
- Badinter R., *Le Conseil constitutionnel et le pouvoir constituant*, [w:] *Mélanges Jacques Robert. Libertés*, Paris 1998.
- Bałaaban A., *Funkcje konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, J. Trzcziński (red.), Warszawa 1997.
- Banaszak B., Jabłoński M. (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Wrocław 2010.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004.
- Banaszak B., *Uwagi o zmianie konstytucji*, Prz. Sejm. 1995, nr 2.
- Baptiste B., *Le paradoxe apparent d'une question prioritaire de constitutionnalité instrument de l'avènement des rapports de systèmes... Le Conseil constitutionnel et le mandat d'arrêt européen : à propos de la décision n°2013-314P QPC du 4 avril 2013, de l'arrêt préjudiciel C-168/13 PPU de la CJUE du 30 mai 2013 et de la décision n° 2013-314 QPC du 14 juin 2013*, RDP 2013, nr 5, s. 1229 i n.
- Barthélemy J., Duez P., *Traité de droit constitutionnel*, 1933, reedycja, Paris 1985.
- Bartoszewicz M., *Kilka uwag o funkcjach konstytucji ze szczególnym uwzględnieniem funkcji stabilizacyjnej i dynamicznej*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzczińskiemu*, R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), Warszawa 2012.
- Bastid P., *L'idée de Constitution*, Paris 1985.
- Baufumé B., *Droit d'amendement et Constitution sous la Cinquième République*, Paris 1993.

- Beaud O., *L'histoire du concept de constitution en France. De la constitution politique à la constitution comme statut juridique de l'État*, Jus Politicum 2009, nr 3.
- Beaud O., *La puissance de l'État*, Paris PUF 1994.
- Beaud O., *La souveraineté de l'État, le pouvoir constituant et le traité de Maastricht. Remarques sur la méconnaissance de la limitation de la révision constitutionnelle*, RFDA 1993, s. 1046.
- Beaud O., *Le Souverain*, Pouvoirs 1993, nr 67.
- Beaud O., *Maastricht et la théorie constitutionnelle. La nécessaire et inévitable distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir de révision constitutionnelle (2^e partie)*, Les Petites Affiches 2.04.1992, nr 40.
- Benetti J., *Les spécificités de la procédure d'adoption des lois organiques*, [w:] *Les lois organiques et la mise en oeuvre de la révision constitutionnelle*, B. Mathieu, M. Verpeaux (red.), Paris 2009.
- Bergougnous G., *A propos de la loi constitutionnelle du 25 mars 2003 relative au mandat d'arrêt européen. Une révision constitutionnelle en cacherait-elle une autre?*, RDP 2003, nr. 3.
- Berlia G., *Le problème de la constitutionnalité du référendum du 28 octobre 1962*, RDP 1962, s. 943.
- Bigaut Ch., *Le réformisme constitutionnel en France (1789–2000)*, Paris 2000.
- Bigaut Ch., *Les révisions de la Constitution de 1958*, Paris 2007.
- Blacher Ph., *Le Parlement en France*, Paris 2012.
- Blanquer J.M., *Bloc de constitutionnalité ou ordre constitutionnel?*, [w:] *Mélanges Jacques Robert. Libertés*, Paris 1998.
- Boda J.S., *Retour sur l'élaboration du Préambule de la Constitution de 1958*, RFDC 2016, nr 106.
- Bonnard R., *Les actes constitutionnels de 1940*, Paris 1942.
- Bottini F., *La démocratie participative dans la révision de 2008: liberté politique ou simple droit procédural?*, Revue de la recherche juridique. Droit prospectif 2012, nr 3.
- Bougrab J., *Aux origines de la Constitution de la IV^e République*, Paris 2002.
- Bożek M., *Władza ustrojodawcza w konstytucjonalizmie niemieckim*, Warszawa 2013.
- Bożyk S. (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.
- Bożyk S. (red.), *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci Profesora Jerzego Stembrowicza*, Białystok 2009.
- Brami C., *La hiérarchie des normes en droit constitutionnel française. Essai d'analyse systémique*; doktorat obroniony 4 grudnia 2008, Université de Cergy Pontoise; biblioweb.u-cergy.fr/theses/08CERG0386.pdf.
- Branchet B., *La révision de la Constitution sous la V^e République*, Paris 1994.
- Breillat D., *Remarques desabusées sur la révision Constitutionnelle du 23 juillet 2008 en France*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, M. Laskowska, J. Wawrzyniak (red.), Warszawa 2009.

- Burdeau G., *Essai d'une théorie de la révision des lois constitutionnelle*, Thèse 1930.
- Burdeau G., *La conception du pouvoir selon la Constitution du 4 octobre 1958*, Revue Française de Science Politique 1959, nr 1.
- Burdeau G., *Traité de Science Politique*, T. IV, *Le statut du pouvoir dans l'État*, Paris 1983.
- Cadart J., *Les inconvénients et les dangers plébiscitaires du référendum d'initiative présidentielle et gouvernementale en France depuis 1958 et les remèdes désirables*, Revue Internationale de Droit Comparé 1976, vol. 28, nr 2.
- Camby J.P., *La procédure législative en France*, Paris 2010.
- Camby J.P., *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, Paris 2013 (6 wyd.).
- Camby J.P., *Le désordre normatif*, [w:] *Confluences. Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deville*, Paris 2008.
- Camby J.P., Fraiseix P., Gicquel J. (red.), *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?*, Paris 2011.
- Camby J.P., Servent P., *Le travail parlementaire sous la V^e République*, Paris 2011.
- Camby J.P., Servent P., tłum. M. Granat, *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1999.
- Camby J.P., *Quarante ans des lois organiques*, RDP 1998, nr 5/6.
- Camby J.P., *Répartition des compétences entre la loi organique, la loi ordinaire et les règlements des assemblées*, [w:] *Les lois organiques et la mise en oeuvre de la révision constitutionnelle*, B. Mathieu, M. Verpeaux (red.), Paris 2009.
- Camby J.P., *Supra-constitutionnalité: la fin d'un mythe*, RDP 2003, nr 3.
- Canedo M., *L'histoire d'une double occasion manquée*, RDP 2003, nr 3.
- Canedo-Paris M., *SOS. Constitution en danger*, La Semaine Juridique, Ed. Générale, 2012, nr 35, s. 1484.
- Capitant R., *La coutume constitutionnelle*, RDP 1979.
- Caporal St., *Histoires des institutions publiques de 1789 à nos jours*, Paris 2005, s. 69.
- Car J.C., *Les lois organiques de l'article 46 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Economica/Aix-Marseille 1999.
- Carcassonne G., *Le parlement et la QPC*, Pouvoirs 2011, nr 137.
- Carré de Malberg R., *Contribution à la théorie générale de l'État, 1920–1922*, reprint Paris 2004.
- Carré de Malberg R., *La loi, expression de la volonté générale*, Paris 1931.
- Chaltiel F., *La Cour de justice de l'Union européenne poursuit le dialogue sur les rapports entre conventionnalité et constitutionnalité (A propos de CJUE 22 juin 2010)*, Les Petites Affiches 2010, nr 153–154.
- Chaltiel F., *La loi organique relative aux articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution devant le Conseil constitutionnel: revalorisation du Parlement ou protection du gouvernement*, Les Petites Affiches 2009, nr 106.
- Chaltier F., *L'identité constitutionnelle, bouclier de l'identité ou branche de l'étoile européenne*, Cahiers européenne nr 1. *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Paris 2011.

- Chaltier F., *La boîte de Pandore des relations entre la constitution française et le droit communautaire*, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, 2002, nr 462.
- Chaltier F., *La souveraineté du pouvoir constituant dérivé: développements récents (A propos de la décision no 2003-469 DC du Conseil constitutionnel du 26 mars 2003)*, Les Petites Affiches 2003, nr 123.
- Chaltier F., *La V^e République à l'épreuve de l'Europe*, [w:] *1958–2008 Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, B. Mathieu (red.), Paris 2008.
- Chaltier F., *Nouvelle précision sur les rapports entre le droit constitutionnel et le droit communautaire. La décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet 2006 sur la loi relative aux droits d'auteurs*, RFDC 2006, nr 68.
- Chaltier F., *Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel relative au traité d'Amsterdam*, Revue du Marché commun et de l'Union européen 1998, nr 74.
- Chantebout B., *Brève histoire politique et institutionnelle de la Ve République*, Paris 2004.
- Chantebout B., *Droit constitutionnel et sciences politiques*, Paris 1991, 10 ed.
- Charentenay de S., *La gauche et la révision de la Constitution: vers une reutilisation de l'article 11 de la Constitution par le chef de l'État?*, Politeia 2007, nr 11.
- Charpy Ch., *Droit constitutionnel et droit communautaire. Le statut constitutionnel du droit communautaire dans la jurisprudence (récente) du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État*, RFDC 2009 Nr 79 i Nr 80.
- Chevallier J.-J., *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, Paris 2009.
- Chevallier J.-J., *1789–1989, Histoire constitutionnelle*, Pouvoirs 1989, nr 50.
- Chmielarz A., *Funkcja prawna konstytucji na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2011.
- Chmielarz A., *Rada Konstytucyjna po zmianach konstytucyjnych z lipca 2008 r.*, Prz. Sejm. 2010, nr 1.
- Chodorowska A., *Azyl konstytucyjny we Francji*, [w:] *Aktualne problemy konstytucji. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej profesora Bogusława Banaszaka*, H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska (red.), Legnica 2017.
- Chruściak R. (red.), *Problemy zmiany konstytucji*, Warszawa 2017.
- Conac G., [w:] *Le Conseil d'État et l'évolution de l'outre-mer français du XVII^e siècle à 1962*, J. Massot (red.), Paris 2007.
- Conac G., *Les débats sur le référendum*, Pouvoirs 1996, nr 77.
- Costa J.P., *Le Conseil d'État dans la société contemporaine*, Paris 1993.
- Débat: Faut-il actualiser le préambule de la Constitution?*, Constitutions 2012, nr 2.
- Debré J.L., *Le Conseil constitutionnel: une réussite inattendue de la V^e République*, [w:] *1958–2008. Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, B. Mathieu (red.), Paris 2008.
- Debré M., *Les ides constitutionnelles du général de Gaulle*, Paris 1974.
- Degboe D., *L'encadrement constitutionnel des renvois du législateur organique à la loi ordinaire*, Les Petites Affiches 18 maja 2015, nr 98.

- Denizeau Ch., *Existe-t-il un bloc de constitutionnalité?*, Paris 1997.
- Derosier J.P., A. Vidal-Naquet, *L'initiative de la loi. Rapport France*, [w:] *L'initiative de la loi. Les Cahiers du ForInCIP, 3^e Forum*, 14, 15 et 16 septembre 2017, Paris 2018.
- Derosier J.P., *L'impossible référendum constitutionnel*, L'Hénaire, Livret nr 5, Serie „La réforme des Institutions”, *Quelle voie pour la réforme constitutionnelle?*, 12 grudnia 2017.
- Derosier J.P., *La législation en commission au Sénat: pérennisation d'une expérimentation. A propos de la réforme du réglements du Senat du 14 décembre 2017 et de la décision du Conseil constitutionnel du 16 janvier 2018*, JCP-La Semaine Juridique, éd. Adm. 29.01.2018, nr 4, s. 95.
- Derosier J.P., *Les limites constitutionnelles à l'intégration européenne*, Paris 2015.
- Derosier J.P., *Une V^{ème} République plus démocratique: lecture constructive du rapport du Comité Balladur*, Politeia 2009, nr 15.
- Derosier J.P., *La permanence du pouvoir présidentiel de la Ve République*», *Revue politique et parlementaire (1958–2018. La Ve République face aux révisions: mutations et permanences)*, marzec 2018.
- Diémert S., *Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la Constitution*, RFDC 2009, nr 77.
- Dobrowolski M., *Zasada suwerenności narodu w warunkach integracji Polski z Unią Europejską*, Lublin 2014.
- Dord O., *La loi constitutionnelle du 25 mars 2003 relative au mandat d'arrêt européen: une révision de trop?*, [w:] *Le mandat d'arrêt européen*, M.E. Cartier (red.), Bruxelles 2005.
- Dord O., *Régard sur un demi-siècle d'eupéanisation de la Constitution de la V^e République*, [w:] *1958–2008 Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, B. Mathieu (red.), Paris 2008 .
- Drago G., *Contentieux constitutionnel*, Paris 2016.
- Drago G., *Fonction consultative du Conseil d'État et fonction de Gouvernement: de la consultation à la codécision*, AJDA, 12 mai 2003.
- Drago G., *La loi sous la Ve République. Un essai de typologie*, [w:] *Les 50 ans de la Constitution*, D. Chagnollaud (red.), Paris 2008.
- Drevet P., *La procédure de révision de la Constitution du 27 octobre 1946 et ses applications*, Paris 1958.
- Dubout E., „*Les règles ou principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France*”: *une supra-constitutionnalité?*, RFDC 2010, nr 83.
- Dudek D. (red.), *Zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej czy nie zmieniać?*, Lublin 2017.
- Dudzik S., Półtorak N. (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013.
- Duguit L., *Traité de droit constitutionnel*, Paris 1924.
- Duhamel O., *Du Comité Vedel à la Commission Balladur*, [w:] *Après le Comité Balladur. Réviser la Constitution?*, RFDC, hors-série czerwiec 2008.
- Duprat J.P., *Le référendum constitutionnel dans un système français dominé par une logique représentative*, *Revue Internationale de Droit Comparé* 2006, nr 2.

- Duverger M., *Constitutions et documents politiques*, Paris 1996.
- Duverger M., *Les institutions de la cinquième République*, Revue Française de Science Politique 1959, nr 1.
- Działocha K., *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzygnięciu kolizji norm*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, J. Trzcíński (red.), Warszawa 1997.
- Działocha K., *Konstytucyjne zasady prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 1290, Prawo CC, Wrocław 1992.
- Dziemidok-Olszewska B., *Odpowiedzialność prezydenta V Republiki Francuskiej*, [w:] *Ustrój polityczny Francji współczesnej*, J. Szymanek (red.), Warszawa 2013.
- En homage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnalisme*, Bruxelles–Paris 2007.
- Escarras J.C., *Présentation du rapport italien Massimo LUCIANI*, [w:] *La révision de la Constitution*, Association française des constitutionnalistes, Paris 1993.
- Esmein A., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2013, reprint wydania z 1921 r.
- Fatin-Rouge Stéfanini M., *Jurisprudence du Conseil constitutionnel*, RFDC 2005, nr 3.
- Fatin-Rouge Stéfanini M., *La décision du Conseil constitutionnel du 24 mars 2005, Hauchemaille et Meyet: un nouveau pas en matière de contrôle des référendums*, RFDA 2005, nr 5.
- Fatin-Rouge Stéfanini M., *Le Conseil constitutionnel dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions*, RFDC 2009, nr 78.
- Fatin-Rouge Stéfanini M., *Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle*, Paris 2004.
- Fatin-Rouge Stéfanini M., *Vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendums en France: entre apparences et réalités*, RFDC 2014, nr 100.
- Faure B., *Les objectifs à valeur constitutionnelle: une nouvelle catégorie juridique?*, RFDC 1995, nr 21.
- Favoreu L. (red.), *Droit constitutionnel*, Paris 1999.
- Favoreu L., *Définition du bloc de constitutionnalité*, [w:] *Dictionnaire constitutionnel*, O. Duhamel, Y. Mény (red.), Paris 1992.
- Favoreu L., Philip L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris 2009.
- Favoreu L., *La politique saisie par le droit: alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*, Paris 1988.
- Favoreu L., *La prise en compte du droit international et communautaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, [w:] *L'internationalité dans les institutions et le droit. Études offertes à Alain Plantey*, Paris 1995.
- Favoreu L., *Le principe de constitutionnalité, essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Mélanges Eisenmann, Paris 1975.
- Favoreu L., *Les décisions du Conseil constitutionnel relatives au traité sur l'Union Européenne*, RFDC 1992, s. 739.
- Favoreu L., *Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*, [w:] *La République en droit française*, B. Mathieu, M. Verpeaux (red.), Paris 1996.

- Favoreu L., Gaïa P., Ghevontian R., Mélin-Soucramanien F., Oliva E., Roux A., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris 2016.
- Favoreu L., *Schengen et Maastricht*, RFDA 1992, nr 8.
- Favoreu L., *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, Pouvoirs 1993, nr 67.
- Fekl M., *Les révisions de la Constitution: stabilité et réformes de la norme fondamentale*, Les Petites Affiches nr 138, 10 lipca 2008.
- Friedrich C., *La démocratie constitutionnelle*, Paris 1956.
- Gaia P., *Droit d'asile et Constitution*, Revue belge de droit constitutionnel, 1994, s. 142.
- Galster J., Lis-Staranowicz D., *Doktryna zastępowalności konstytucji. Rationae materiae wobec rationae temporis*, PiP 2016, z. 10.
- Galster J., *Propedeutyka wiedzy o konstytucji*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, Z. Witkowski, (red.) Toruń 2013.
- Garlicki L., *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, Warszawa 1993.
- Garlicki L., *Aksjologiczne podstawy reinterpretacji konstytucji*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, M. Zubik (red.), Warszawa 2010.
- Garlicki L., *Francuska Rada Konstytucyjna a poprawki do projektów ustaw*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, M. Kudej (red.), Katowice 1999.
- Garlicki L., *Francuska Rada Konstytucyjna a Traktat z Maastricht*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, J. Trzeciński, A. Jankiewicz (red.), Warszawa 1996.
- Garlicki L., *Francuska Rada Konstytucyjna a Traktat z Maastricht*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.
- Garlicki L., *Niekonstytucyjność: formy, skutki, procedury*, PiP 2016, z. 9.
- Garlicki L., *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennalne*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, J. Trzeciński (red.), Warszawa 1997.
- Garlicki L., *Rada Konstytucyjna w Republice Francuskiej*, [w:] *Sądy konstytucyjne w Europie*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1996.
- Garlicki L., *Ustawa a rozporządzenie w V Republice Francuskiej (Konstytucja z 4 X 1958 po 30 latach stosowania)*, PiP 1988, z. 9.
- Garlicki L., Garlicka Z.A., *Review of Constitutionality of Constitutional Amendments*, Journal of Constitutional Law 2012, vol. I, s. 212.
- Gaudement Y., Stirn B. (red.), *La fonction consultative du Conseil d'État*, [w:] *Les grands avis du Conseil d'État*, Paris 2008 (3 wyd.).
- Gautier M., Melleroy F., *Le refus du Conseil constitutionnel d'apprécier la constitutionnalité de dispositions législatives transposant une directive communautaire*, AJDA 2004, s. 1540.
- Gautier Y., *Les accords de Schengen et le droit d'asile à l'épreuve du débat constitutionnel*, Europe 1993, nr 12.
- Gdulewicz E. (red.), *Wiesław Skrzydło o ustroju politycznym Francji. Prace wybrane*, Lublin 2009.

- Gdulewicz E., *Kilka uwag w sprawie ustaw organicznych w V Republice Francuskiej*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, vol. XXXVII, Sectio G, Lublin 1990.
- Gdulewicz E., *Parlament a rząd w V Republice Francuskiej. Sfera ustawodawcza*, Lublin 1990.
- Gdulewicz E., *Senat a uchwalanie ustaw w V Republice Francuskiej*, PiP 1991, z. 7.
- Gdulewicz E., *System konstytucyjny Francji*, Warszawa 2000.
- Gdulewicz E., *System źródeł prawa pod rządami Konstytucji V Republiki Francuskiej*, Studia Prawnicze 1989, z. 2–3.
- Gdulewicz E., *Zasady zmiany konstytucji Republiki Francuskiej*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, R. Grabowski, S. Grabowska (red.), Warszawa 2008.
- Genevois B., *La marque des idées et principes de 1789 dans la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel*, Études et Documents du Conseil d'État 1988, nr 40, s. 181.
- Genevois B., *La décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004 et la hiérarchie des normes*, AJDA 2004, s. 1536.
- Genevois B., *Le droit de vote des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales: un contrôle à quadruple détente?*, RFDA 1998, s. 671.
- Genevois B., *Les limites d'ordre juridique à l'intervention du pouvoir constituant*, RFDA 1998, nr 14.
- Genevois B., Gaudement Y., Stirn B., Dal Farra T., Rolin F., *Les Grands Avis du Conseil d'État*, Paris 2002.
- Georgel J., *Critiques et réformes des constitutions de la République*, Paris 1960, t. 2.
- Geslot Ch., *La loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République devant le Conseil constitutionnel*, RDP 2003, nr 3.
- Geslot Ch., *Stabilité et révisions constitutionnelles sous la Ve République*, RDP 2013, nr 3.
- Gicquel J., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1997.
- Gicquel J., *Essai de la pratique de la V^{ème} République. Bilan d'un Septennat*, Paris 1968.
- Gicquel J.E., *Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif*, Jus Politicum – hors série 2012.
- Gicquel J., *Parlament w czasach V Republiki*, Prz. Sejm. 2008 nr 6.
- Gicquel J., Gicquel J.E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2017–2018.
- Goguel F., Grosser A., *La politique en France*, Paris 1975.
- Goguel F., *Institutions politiques de la France*, IEP 1967–1968, wyd. z 1969.
- Gohin O., *Droit constitutionnel*, Paris 2013.
- Gohin O., *Conseil constitutionnel et Traité de Lisbonne: vite, clair et bien*, La Semaine Juridique. Administrations et Collectivités territoriales, 14 stycznia 2008, nr 3.
- Gözler K., *Judicial Review of Constitutional Amendments. A Comparative Study*, EKIN PRESS, Bursa – 2008.
- Gözler K., *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Villeneuve d'Ascq 1997.
- Grabowska S., Grabowski R. (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010.

- Grabowska S., Grabowski R. (red.), *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008.
- Grabowski R., *Zasady zmiany Konstytucji V Republiki Francuskiej*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2014, nr 2 (18).
- Grabowski R., *Zróżnicowanie trybu zmian jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Warszawa 2013.
- Granat M. (red.), *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym Francji i Polski*, Warszawa 2007.
- Granat M., Kaleta K., *Fenomen Konstytucji V Republiki Francuskiej*, Prz. Sejm. 2008, nr 6.
- Granat M., Wojtyczek K. (red.), *50 lat Konstytucji V Republiki Francuskiej. Związki konstytucjonalizmu francuskiego i polskiego*, Warszawa 2011.
- Granat M., *Od klasycznego przedstawicielstwa do demokracji konstytucyjnej (ewolucja prawa i doktryny we Francji)*, Lublin 1994.
- Granat M., *Pojęcie demokracji konstytucyjnej we francuskiej doktrynie ustrojowej*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci Profesora Jerzego Stembrowicza*, S. Bożyk (red.), Białystok 2009.
- Granat M., *Rozumienie zmiany Konstytucji RP a tożsamość konstytucyjna*, [w:] *Problemy zmiany konstytucji*, R. Chruściak (red.), Warszawa 2017.
- Granat M., *Zakres zmian wprowadzonych w Konstytucji Francji ustawą konstytucyjną z 23 lipca 2008 r.*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, M. Bożyk (red.), Białystok 2013.
- Grewe C., *La révision constitutionnelle en vue de la ratification du traité de Maastricht*, RFDC 1992, nr 11.
- Guillaud L., *Révision constitutionnelle et intégration européenne, l'insoutenable légèreté de la Constitution*, RDP 2009, nr 2.
- Guillaud L., *Les révisions constitutionnelles induites par l'intégration européenne: l'introduction du désordre normatif dans la Constitution de 1958*, Contribution au VIIe Congrès de l'AFDC, 2008, www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC1/GuillaudTXT.pdf
- Hall A., *Naród i państwo w myśli politycznej Charlesa de Gaulle'a*, Warszawa 2005.
- Halmai G., *Judicial Review of constitutional amendments and new constitutions in comparative perspective*, Wake Forest Law Review 2016, Vol. XX, s. 101.
- Hamon F., *Du Comité Vedel au Comité Balladur. Permanence et evolution des grands thèmes du réformisme constitutionnel, Regards sur l'actualité*, nr 339, Paris, La documentation Française, marzec 2008.
- Hamon F., *La crise du système référendaire*, Droits 2006, nr 43.
- Hamon F., *La nouvelle procédure de l'article 11: un „vrai faux référendum d'initiative populaire”*, Les Petites Affiches 18 grudnia 2008, nr 254.
- Hamon L., *La souveraineté nationale, la Constitution et les négociations „européennes” en cours*, Recueil Dalloz Sirey, 1991, 43e cahier – chronique.
- Hamon L., *Note sous CC, 6 novembre 1962*, D. 1963, nr specjalny.
- Hamon F., Troper M., *Droit constitutionnel*, Paris 2007.

- Haquet A., *Les études d'impact des projets de loi: espérances, scepticisme et compromis*, AJDA 2 novembre 2009, s. 1986.
- Hauriou M., *Précis de droit constitutionnel*, Paris 1923.
- Hubrecht H.-G., *Réviser la Constitution... Comment faire? Le verrou de l'article 89*, Les Petites Affiches 1992, nr 54.
- Hutier S., *La procédure de destitution du Président de la République n'est toujours pas applicable*, RFDC 2015, nr 102.
- Isodoro C., *Le pouvoir constituant peut-il tout faire?*, [w:] *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet. L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Paris 2003.
- Izdebski H., *Konstytucjonalizm – legicentryzm – ustawowy nihilizm prawny. O powołaniu naszych czasów do nauki konstytucji*, PiP 2016, z. 6.
- Jakubiak Ł., *Formuła francuskiej dwuizbowości w świetle rozwiązań ustrojowych V Republiki*, Prz. Sejm. 2016, nr 5.
- Jakubiak Ł., *Francuska izba druga na tle przekształceń parlamentarnego systemu rządów (od III do V Republiki)*, Kraków 2016.
- Jakubiak Ł., *Koabitacja w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Kraków 2010.
- Jakubiak Ł., *Referendum jako narzędzie polityki. Francuskie doświadczenia ustrojowe*, Kraków 2012.
- Jamróż A., *Konstytucja V Republiki po 50 latach obowiązywania. Kilka refleksji*, Prz. Sejm. 2008, nr 6.
- Jamróż A., *O ochronie konstytucji i o legitymacji sądów konstytucyjnych*, [w:] *Ustroje, tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, P. Mikula, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca (red.), Warszawa 2015.
- Jamróż A., *Przemiany ustrojowo-polityczne Francji (1958–1988)*, Białystok 1991.
- Jamróż A., *Refleksje o statusie konstytucji na gruncie europejskiej kultury prawnej*, [w:] *Minikomentarz dla maksiprofesor. Księga jubileuszowa Profesora Leszka Garlickiego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2017.
- Jan P., *L'immunité juridictionnelle des lois de révision constitutionnelle*, Les Petites Affiches 2003, nr 218.
- Jan P., *L'instabilité constitutionnelle sous la V^e République. Le danger du bavardage constitutionnel*, [w:] *La Constitution, l'Europe et le droit. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclet*, Paris 2013.
- Jan P., *Le Président de la République au centre du pouvoir*, Paris 2011.
- Jarosz Z., *Konstytucja V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1997.
- Jarosz Z., *Zmiana Konstytucji czy zmiany w Konstytucji*, PiP 1987, z. 11.
- Jarosz M., *Pierwszeństwo kontroli konstytucyjności a prawo UE – uwagi na tle wyroku TS w sprawach Melki i Abdeli*, Europejski Przegląd Sądowy, sierpień 2011.
- Jeannot-Gasnier A., *La contribution du Conseil d'État à la fonction législative*, RDP 1998, nr 4.
- Jouanjan O., *La forme républicaine du Gouvernement, norme supraconstitutionnelle?*, [w:] *La République en droit française*, B. Mathieu, M. Verpeaux (red.), Paris 1996.

- Kubuj K., Wawrzyniak J. (red.), *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Kaleta K., *Wykładnia prawa jako forma władzy politycznej. Stanowiska wobec interpretacji konstytucji w doktrynie francuskiej*, [w:] *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, T. Stawecki, J. Winczorek (red.), Warszawa 2014.
- Kaleta K., *Pół wieku konstytucji V Republiki Francuskiej*, PiP 2008, z. 11.
- Klein C., *Le contrôle des lois constitutionnelle – introduction à une problématique moderne*, CCC 2010, nr 27.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006 (reprint dzieła opublikowanego w Wilnie w 1937 r.).
- Kortmann C., *Constitution et Conseil constitutionnel*, RA 1994, s. 576.
- Kruk M. (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997.
- Kruk M., *V czy VI Republika? Rozważania wstępne o kierunku zmian konstytucji francuskiej i ich znaczeniu dla doktryny polskiej*, Prz. Sejm. 2008, nr 6.
- Kruk M., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza państwa*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, W. Sokolewicz (red.), Warszawa 1997.
- Kruk M., *Propozycje zmian Konstytucji RP z 1997 r. Próba klasyfikacji*, [w:] *Problemy zmiany konstytucji*, R. Chruściak (red.), Warszawa 2017.
- Kruk M., *Rola Rady Stanu Republiki Francuskiej jako „rady legislacyjnej”*, Biuletyn Rady Legislacyjnej, 1992, Nr 29.
- Kruk M., *Przyszłość konstytucji a konstytucja przyszłości*, [w:] *Przyszłość prawa. Księga pamiątkowa XX-lecia Wydziału Prawa i Administracji, Uczelnia Łazarskiego*, B. Hołyst (red.), Warszawa 2017.
- Kruk M., Trzeciński J., Wawrzyniak J. (red.), *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – Prawo – Praktyka. Księga pamiątkowa ku czci prof. dr hab. Wojciecha Sokolewicza*, Warszawa 2002.
- Kubiak A., *Francuska koncepcja kontroli konstytucyjności ustaw*, Gdańsk 1993.
- Kubuj K., *Decyzja francuskiej Rady Konstytucyjnej w sprawie Traktatu z Lizbony w świetle wcześniejszych orzeczeń dotyczących integracji europejskiej*, Studia Prawnicze KUL 2(46) 2011.
- Kubuj K., *Europeizacja konstytucji w świetle zmian Konstytucji V Republiki Francuskiej*, [w:] *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), Warszawa 2011.
- Kubuj K., *Implementacja prawa wspólnotowego na tle doświadczeń Francji*, Warszawa 2006.
- Kubuj K., *Miejsce prawa wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym Francji*, Studia Prawnicze 2001, nr 3–4.
- Kubuj K., *Odpowiedzialność karna Prezydenta V Republiki Francuskiej*, Prz. Sejm. 2008, nr 6.
- Kubuj K., *Priorytetowe pytania prawne francuskich sądów o zgodność z konstytucją*, Prz. Sejm. 2014, nr 1.

- Kubuj K., *Tryb zmiany Konstytucji V Republiki Francuskiej (zagadnienia proceduralne)*, [w:] *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), Warszawa 2010.
- Kubuj K., *Wpływ francuskiej Rady Stanu na kształt prawa w państwie*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna-Prawo-Praktyka. Księga pamiątkowa ku czci prof. dr hab. Wojciecha Sokolewicza*, M. Kruk, J. Trzciniński, J. Wawrzyniak (red.), Warszawa 2002.
- Kubuj K., Wawrzyniak J. (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Kustra A., *Kelsenowski model kontroli konstytucyjności prawa a integracja europejska*, Toruń 2015.
- Kustra A., *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Toruń 2009.
- Kustra A., *Sądy konstytucyjne a ochrona tożsamości narodowej i konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, S. Dudzik, N. Półtorak (red.), Warszawa 2013.
- Kustra A., *Współczesny paradygmat nadrzędności konstytucji*, „*Studia Iuridica Torunien-sia*”, Toruń 2008, T. IV.
- Kuźelewska E., *Francuskie referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej*, [w:] *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, M. Marczevska-Rytko, A.K. Piasecki (red.), Lublin 2010.
- L'Hôte V., *La „forme républicaine du Gouvernement” à l'épreuve de la révision constitutionnelle de mars 2003*, RDP 2004, nr 1.
- La Constitution, l'Europe et le droit. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclet*, Paris 2013.
- Lambert E., *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis*, Paris 1921.
- Lampue P., *Le mode d'élection du Président de la République et la procédure de l'article 11*, RDP 1962, s. 931.
- Lascombe M., *Le droit constitutionnel de la Ve République*, Paris 2010.
- Lascombe M., *Les nouvelles règles relatives à la fixation de l'ordre du jour sous la Ve République*, [w:] *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?*, J.P. Camby, P. Fraisseix, J. Gicquel, Paris 2011.
- Laskowska M., J. Wawrzyniak (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009.
- Laskowska M., *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.
- Laskowska M., Sokolewicz W., *Procedura zmiany Konstytucji RP na tle porównawczym*, *Studia Prawnicze* 2002, z. 2.
- Lavroff D.G., *A propos de la Constitution*, [w:] *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet. L'esprit des institutions. L'équilibre des pouvoirs*, Paris 2003.

- Lavroff D.G., *De l'abus des réformes: réflexions sur le révisionnisme constitutionnel*, RFDC 2008, Hors-série.
- Lavroff D.G., *La crise de la Constitution française*, [w:] *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnalisme*, Bruxelles-Paris 2007.
- Lavroff D.G., *La modernité, la Constitution et les notions connexes*, Politeia 2009, nr 15.
- Lavroff D.G., *Le droit constitutionnel de la Ve République*, Paris 1997.
- Lavroff D.G., *Le droit saisi par la politique: l'instabilité de la norme constitutionnelle sous la Ve République*, Politeia 2014, nr 25.
- Le Divellec A., Levade A., Pimentel C.M., *Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles. Avant-propos*, CCC 2010, nr 27.
- Le juge et le droit public. Mélanges offerts à M. Waline*, Paris 1974.
- Le Pillouer A., „*De la révision à l'abrogation de la Constitution*”: les termes du débat, Jus Politicum 2009, nr 3, <http://juspoliticum.com/article/De-la-revision-a-l-abrogation-de-la-constitution-les-termes-du-debat-155.html>
- Le Pillouer A., *Pouvoir constituant originaire et pouvoir constituant dérivé: à propos de l'émergence d'une distinction conceptuelle*, Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique, 2005–2006, nr. 25–26.
- Le Pourhiet A.M., *Indispensable, superflue ou aventureuse? Premiers regards sur la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Politeia 2009, nr 15.
- Lebreton G., *La supériorité des traités sur les lois postérieures*, Les Petites Affiches 1989, nr 146.
- Leclercq C., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1984.
- Leroyer S., *L'apport du Conseil d'État au droit constitutionnel de la Ve République. Essai sur une théorie de l'État*, Paris 2011.
- Levade A., *L'objectif de valeur constitutionnelle, vingt ans après*, [w:] *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet. L'esprit des institutions. L'équilibre des pouvoirs*, Paris 2003.
- Levade A., *La construction européenne et son incidence sur les compétences étatiques et la hiérarchie des normes*, RFDC 2015, nr 102.
- Levade A., *La procédure de destitution du président de la République enfin applicable ou presque*, La Semaine juridique. Édition générale, 15 décembre 2014, nr 51.
- Levade A., *Le Conseil constitutionnel et l'Union européenne*, CCC, hors série, listopad 2009.
- L'internationalité dans les institutions et le droit. Études offertes à Alain Plantey*, Paris 1995.
- Luchaire F., *L'Union européenne et la Constitution (4^e partie)*, RDP 1992, s. 1592.
- Luchaire F., *La crise de la constitution française*, [w:] *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles-Paris 2007.
- Luchaire F., *Le Conseil constitutionnel et la souveraineté nationale*, RDP 1991, nr 6.
- Luchaire F., *Le Conseil constitutionnel*, Paris 1997–1999 (t. 1–3).

- Magnon X., *La composition du Comité Balladur: brèves réflexions sur l'expertise en matière constitutionnelle*, [w:] *Après le Comité Balladur. Réviser la Constitution?*, RFDC, hors-série, czerwiec 2008.
- Magnon X., *Quelques maux encore à propos des lois de révision constitutionnelle: limites, contrôlé, efficacité, caractère opératoire et existence. En hommage au doyen Louis Favoreu*, RFDC 2004, nr 59.
- Małek M., *Rada Stanu w procesie legislacji rządowej we Francji*, Prz. Leg. 1997, Nr 4.
- Marczewska-Rytko M., Piasecki A.K. (red.), *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, Lublin 2010.
- Masclat J.C., *Réforme constitutionnel et personel politique*, RFDC 1993, nr 14.
- Massot J., *Les 24 révisions formelles de la Constitution de 1958*, [w:] *Les mutations constitutionnelles*, Actes de la journée d'étude du 5 avril 2013, Société de législation comparé, Paris 2013.
- Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji RP*, Kraków 2003.
- Mathieu B. (red.), *1958–2008 Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris 2008.
- Mathieu B., *Constitution: rien ne bouge et tout change*, Paris 2013.
- Mathieu B., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2014, 26 ed.
- Mathieu B., Machelon J.P., Melin-Soucramanien F., Rousseau D., Philippe X., *Les grandes délibération du Conseil constitutionnel*, Paris 2014.
- Mathieu B., *La supra-constitutionnalité existe-t-elle?: réflexions sur un mythe et quelques réalités*, Les Petites Affiches 8 marca 1995 .
- Mathieu B., *Le Comité Balladur, ses travaux, son rapport. Vues intérieures*, RFDC hors-série 2008.
- Mathieu B., *Le droit communautaire fait son entrée au Conseil constitutionnel*, Les Petites Affiches 22 sierpnia 2006.
- Mathieu B., Verpeaux M. (red.), *La République en droit français*, Actes du colloque de Dijon 10–11 grudnia 1992, Paris 1996.
- Mathieu B., Verpeaux M. (red.), *Les lois organiques et la mise en oeuvre de la révision constitutionnelle*, Paris 2009.
- Mathieu B., Verpeaux M., *A propos de l'arrêt du Conseil d'État du 30 octobre 1998, Sarran et autres: le point de vue du constitutionnaliste*, RFDA styczeń–luty 1999.
- Mathieu B., Verpeaux M., *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, Paris 2002.
- Mathieu B., Verpeaux D., *Résponsabilité et démocratie*, Paris 2008.
- Mathieu B., Machelon J.P., Melin-Soucramanien F., Rousseau D., Philippe X., *Les grandes délibération du Conseil constitutionnel*, Paris 2014.
- Mathieu B., *Variations sur les projets de réformes constitutionnelle du début du quinquennat de François Hollande*, [w:] *Long cours. Mélanges en l'honneur de Pierre Bon*, Paris 2014.

- Mathieu B., *Les rapports normatifs entre le droit communautaire et le droit national. Bilan et incertitudes relatifs aux évolutions récentes de la jurisprudence des juges constitutionnel et administratif français*, RFDC 2007, Nr 72.
- Maugue Ch., Stahl J.H., *La question prioritaire de constitutionnalité*, Paris 2011.
- Maus D., *Comment est née la Constitution de la V République*, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-de-1958-en-20-questions/comment-est-nee-la-constitution-de-la-ve-republique.16621.html>.
- Maus D., *La naissance du contrôle de constitutionnalité en France*, [w:] *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet. L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Paris 2003.
- Mazeaud P., *Échanges de vœux à l'Élysée*, CCC, 2005, nr 18.
- Mbongo P., *La Ve République. Une brève histoire intellectuelle*, Politeia 2009, nr 16.
- Meindl T., *Le Conseil constitutionnel aurait pu se reconnaître compétent*, RDP 2003, nr 3. *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet. L'esprit des institutions. L'équilibre des pouvoirs*, Paris 2003.
- Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel. Constitutions et pouvoir*, Paris 2008.
- Mélanges Jacques Robert. Libertés*, Paris 1998.
- Mélanges Kayser*, Paris 1979.
- Mélanges Philippe Ardant : Droit et politique à la croisée des cultures*, Paris 1999.
- Mélanges Pierre Avril. La République*, Paris 2001.
- Melin-Soucramanien F., *Konstytucyjne gwarancje stosowania prawa międzynarodowego i wspólnotowego we Francji*, [w:] *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego we Francji i w Polsce*, M. Granat (red.), Warszawa 2007.
- Mercuzot B., *La souveraineté de l'expression référendaire: un principe nécessaire du droit constitutionnel*, RDP 1995, nr 3.
- Mikuli P., Czajowski J., Karp J., Kuca G., Kulig A., Opalek A. (red.), *Ustroje, doktryna, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora dra hab. Mariana Grzybowskiego*, Kraków 2007.
- Milacic S., *Entre la longévité et la stabilité: les ambiguïtés*, Politeia 2009, nr 15.
- Mirinda M., *Révision de la Constitution et justice constitutionnelle*, X^e Table Ronde Internationale, Aix-en-Provence, 16–17 września 1994, A.I.J.C., X-1994.
- Moderne F., *Réviser la Constitution. Analyse comparative d'un concept indéterminé*, Paris 2006.
- Le Mong Nguyen, *La Constitution de la Ve République. De Charles de Gaulle à François Mitterrand*, Paris 1989.
- Montalivet de P., *L'intelligibilité des lois constitutionnelles*, RFDC 2015, nr 102.
- Montalivet de P., *La dégradation de la qualité de la norme constitutionnelle sous la Ve République*, RDP 2012, nr 4.
- Morabito M., Bourmaud D., *Historia konstytucyjna i polityczna Francji (1789–1958)*, tłum. A. Jamróz, Białystok 1996.

- Morabito M., *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Paris 2016 (14 ed.).
- Mouzet P., *Le Conseil constitutionnel, juge électoral de la constitutionnalité*, Les Petites Affiches 2003, nr 168.
- Nabli B., Sutter G., *L'instabilité sous la V^e République*, RDP 2009, nr 6.
- Nivert N., *Le statut de la loi référendaire à l'épreuve du contrôle de constitutionnalité: contradictions et perspectives*, Revue Juridique de l'Océan Indien 2010, nr 10.
- Noël L., *De Gaulle et les débuts de la V République 1958–1965*, Paris 1976.
- Oberdorff H., *Le Conseil constitutionnel et l'ordre juridique communautaire: coopération et contrôle*, RDP 2004, nr 4.
- Oliva E., *L'article 41 de la Constitution du 4 octobre 1958. Initiative législative et Constitution*, Paris 1997.
- Ondua A., *L'ordre constitutionnel français à l'épreuve de la décision-cadre du 13 juin 2002 sur le mandat d'arrêt européen*, AJDA, 28 lipca 2003.
- Orłowski W., *Zmiany w konstytucjach związane z członkostwem w Unii Europejskiej*, Kraków–Rzeszów–Zamość 2011.
- Mbongo P., *La „constitutionnalisation” des études d'impact préalables à la loi. Un mirage légistique*, Recueil Dalloz 2009.
- Pactet P., *A propos de la marge de liberté du Conseil constitutionnel*, [w:] *Mélanges Jacques Robert. Libertés*, Paris 1998.
- Pactet P., Melin-Soucramanien F., *Droit constitutionnel*, Paris 2004, Paris 2017.
- Pactet P., *La désacralisation progressive de la Constitution de 1958*, [w:] *Mélanges Pierre Avril. La République*, Paris 2001.
- Passelecq O., *La philosophie du rapport Vedel: une certaine idée de la Cinquième République*, RFDC 1993, nr 14.
- Patrzalek A., *Procedura legislacyjna w parlamencie V Republiki Francuskiej*, Prz. Sejm. 1994, nr 3.
- Pellet A., *Le Conseil Constitutionnel, la souveraineté et les traités. A propos de la décision du Conseil Constitutionnel du 31 décembre 1997 (Traité d'Amsterdam)*, CCC 1998, nr 4.
- Peyroux-Sissoko M.O., *Le nouveau référendum de l'article 11 de la Constitution: un big bang démocratique?*, 1^{ère} Journée de la jeune Recherche en droit constitutionnel, Paris, 24 lutego 2012.
- Pezant J.L., *De la mise en oeuvre des Constitutions: l'exception française*, [w:] *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel. Constitutions et pouvoir*, Paris 2008.
- Pezant J.L., *Loi organique*, [w:] *Dictionnaire constitutionnel*, O. Duhamel, Y. Meny (red.), Paris 1992.
- Pfersmann O., *De l'impossibilité du changement de sens de la Constitution*, [w:] *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet. L'esprit des institutions. L'équilibre des pouvoirs*, Paris 2003.
- Pfersmann O., *La révision constitutionnelle en Autriche et en Allemagne fédérale, théorie, pratique, limites*, [w:] *La révision de la Constitution*, Journée d'études des 20 mars et 16 décembre 1992, Paris, Aix-Marseille, 1993.

- Philip L., *L'interprétation de la Constitution, le cas française*, [w:] *En homage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles–Paris 2007.
- Philip L., *Reforma instytucji V Republiki*, Prz. Sejm. 2008, nr 6.
- Philip-Gay M. (red.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, Paris 2012.
- Piastra R., *Les 50 ans de la V^e République: Plaidoyer contre le révisionnisme constitutionnel*, Les Petites Affiches 10 października 2008, nr 204.
- Picard E., *Vers l'extension du bloc de constitutionnalité au droit européen?*, RFDA 1993, s. 47.
- Pierré-Caps S., *L'esprit des constitutions*, [w:] *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet. L'esprit des institutions. L'équilibre des pouvoirs*, Paris 2003.
- Pierré-Caps S., *Les mutations de la notion de constitution et le droit constitutionnel*, Cuestiones Constitucionales, 2004, nr 10.
- Pierré-Caps S., *Les révisions de la Constitution de la Cinquième Républiques: temps, conflits, stratégies*, RDP 1998, nr 2.
- Pinon S., *Improbable loi organique, impossible Initiative populaire*, AJDA 2009, s. 2002.
- Piotrowski R., *Zagadnienie granic zmiany konstytucji w państwie demokratycznym*, [w:] *Ustroje, doktryna, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora dra hab. Mariana Grzybowskiego*, P. Mikuli, J. Czajowski, J. Karp, G. Kuca, A. Kulig, A. Opałek (red.), Kraków 2007.
- Piotrowski R., *Konstytucja i granice władzy suwerena*, [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), Toruń 2017.
- Popławska E. (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000.
- Popławska E., *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki*, Warszawa 1995.
- Popławska E., *Orzeczenie francuskiej Rady Konstytucyjnej w sprawie Traktatu z Lizbony*, Prawo i Polityka 2010, nr 1(2).
- Popławska E., *Republika Francuska jako państwo zdecentralizowane w świetle ustawy konstytucyjnej*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, M. Laskowska, J. Wawrzyniak (red.), Warszawa 2009.
- Portelli H., *L'expert et le constituant: le cas particulier du comité Veil*, Politeia 2009, nr 16.
- Potier F., *Le référendum d'initiative populaire. L'application de l'article 11 de la Constitution, issu de la révision du 23 juillet 2008, enfin rendue possible par la loi et la loi organique du 6 décembre 2013*, JCP/La Semaine juridique. Administratif. 26 maja 2014, nr 21.
- Prélot M., Boulois J., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1984.
- Puchta R., *Decyzja Rady Stanu z dnia 8 lutego 2007 r. w sprawie badania konstytucyjności aktów wykonawczych implementujących dyrektywy europejskie (nr sprawy 287110)*, Prz. Sejm. 2010, nr 5.
- Puchta R., *Kwestia kontroli konstytucyjności ustaw w praktyce ustrojowej oraz myśli prawniczej we Francji ostatniej dekady XVIII w.*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, M. Granat (red.), Warszawa 2018.

- Puchta R., *O modernizacji instytucji V Republiki w świetle ustawy konstytucyjnej z 23 lipca 2008 r.*, Prz. Sejm. 2008, nr 6.
- Puchta R., *Rada Stanu jako organ sądowej ochrony Konstytucji we Francji*, praca doktorska obroniona na Wydziale Prawa i Administracji UW 14 listopada 2017 r.; wersja elektroniczna: <https://depotuw.ceon.pl/bitstream/handle/item/2333/Rados%C5%82aw%20Puchta%2C%20Rada%20Stanu%20jako%20organ%20s%C4%85dowej%20ochrony%20konstytucji%20we%20Francji.pdf?sequence=1>.
- Quiriny B., *Révision partielle et révisions totales des constitutions*, Jus Politicum 2014, nr 13, <http://juspoliticum.com/article/Revisions-partielles-et-revisions-totales-des-constitutions-903.html>.
- Rials S., *Les incertitudes de la notion de Constitution sous la V^e République*, RDP 1984, nr 3.
- Rials S., *Supraconstitutionnalité et systématique du droit*, Archives de philosophie du Droit, tom 31, Paris 1986.
- Richir I., *Le chef de l'État et le juge constitutionnel, gardiens de la Constitution*, RDP 1999, s. 1047.
- Rivero J., *Les "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République" une nouvelle catégorie constitutionnelle?*, Recueil Dalloz 1972, chroniques, s. 265.
- Robert J., *La forme républicaine du Gouvernement*, RDP 2003, nr 2.
- Roblot-Troizier A., *La place des lois organiques dans la hiérarchie des normes*, [w:] *Les lois organiques et la mise en oeuvre de la révision constitutionnelle*, B. Mathieu, M. Verpeaux (red.), Paris 2009.
- Ross A., *Self-reference and a puzzle in constitutional law*, Mind, 78 (1969).
- Rossetto J., *La convention de Schengen: controverses et incertitudes françaises sur le droit d'asile*, Revue de l'Union européenne 1994, nr 378.
- Rousseau D., Viala A., *Droit constitutionnel*, Paris 2004.
- Rousseau D., debata *La Commission Jospin, premier bilan et perspectives*, Constitutions 2013, nr 1.
- Rousseau D., *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris 2006, Paris 2013.
- Rousseau D., Sudre F. (red.), *Les libertés protégées par le Conseil constitutionnel*, [w:] *Conseil constitutionnel, Cour européenne des droits de l'homme*, Paris 1990.
- Rousseau D., *La V^e République se meurt, vive la démocratie*, Paris 2007.
- Rousseau D., *Les grandes avancées de la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, [w:] *Mélanges Jacques Robert. Libertés*, Paris 1998.
- Rousseau D., *Une resurrection: la notion de Constitution*, RDP 1990, s. 5.
- Rousseau J.J., *Uwagi nad rządem polskim*, tłum. M. Starzewski, Kraków 1924; wersja cyfrowa zob. np.: <http://starodruki.ihuw.pl/stWeb/zoom/531/76/>.
- Rousseau J.J., *Umowa społeczna, 1762*, tłum. A. Peretiatkowicz, Łódź 1948.
- Roussillon H., *Le Conseil Constitutionnel*, Paris 2001.
- Roussillon H., *Le devenir du „projet Pompidou”*, [w:] *La révision de la Constitution*, Paris 1993.

- Roussillon H., *Rigidité des constitutions et justice constitutionnelle: Reflexions sur un paradoxe*, [w:] *Mélanges Philippe Ardant: Droit et politique à la croisée des cultures*, Paris 1999.
- Roux A., *Konstytucja V Republiki a decentralizacja*, Prz. Sejm. 2008, nr 6.
- Roux A., *Konstytucje narodowe a konstytucja europejska – czy zmiany konstytucji są naprawdę konieczne? Francuski punkt widzenia*, [w:] *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym Francji i Polski*, M. Granat (red.), Warszawa 2007.
- Roux J., *L'incidence de la construction européenne sur la norme constitutionnelle*, [w:] *1958–2008 Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, B. Mathieu (red.), Paris 2008.
- Roux J., *Le Conseil constitutionnel, le droit communautaire dérivé et la Constitution*, RDP 2004, nr 4.
- Roznai Y., *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers*, doktorat obroniony w 2014, the Department of Law of the London School of Economics.
- Saccucci Y., *Du recours aux comité d'experts en matière constitutionnelle*, Politeia 2009, nr 15.
- Saint-Bonnet F., *Les ascendances inopinées de la V^e République*, [w:] *1958–2008, Cinquantième anniversaire de la V^e République*, B. Mathieu (red.), Paris 2008.
- Saint-James V., *La „tradition républicaine” dans la jurisprudence de droit public*, RDP 2015, nr 5.
- Sarnecki P. (wybór, przekład i wstęp), *Najstarsze konstytucje z końca XVIII i połowy XIX wieku*, Warszawa 1997.
- Sarnecki P., *Systematyka konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, J. Trzcіński (red.), Warszawa 1997.
- Scanvic F., *La question de constitutionnalité est-elle vraiment prioritaire?*, AJDA 2010, s. 1459.
- Schmitt C., *Nauka o konstytucji*, tłum. M. Kurkowska, R. Marszałek, Warszawa 2013.
- Schoettl J.E., *Le contentieux des actes préparatoires à un référendum: suite*, Les Petites Affiches 2000, s. 12–15.
- Schoettl J.E., *L'examen des propositions de loi par le Conseil d'État*, [w:] *L'examen de la constitutionnalité*, B. Mathieu, M. Verpeaux (red.), Centre de recherche en droit constitutionnel (CRDC) de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris 2011.
- Schoettl J.E., *Le Conseil constitutionnel peut-il contrôler une loi constitutionnel?*, Les Petites Affiches 2003, nr 70.
- Sieyès E., *Czym jest stan trzeci. Esej o przywilejach*, tłum. M. Jarosz, Warszawa 2016.
- Simon D., *Le Conseil constitutionnel français et le Traité sur l'Union européenne*, Europe 1992, s. 3.
- Skrzydło W. (tłumaczenie), *Konstytucja Republiki Francuskiej*, http://biblioteka.sejm.gov.pl/content/uploads/2015/10/Francja_pol_010711.pdf

- Skrzydło W., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Francuskiej*, [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Toruń 2010.
- Skrzydło W., *Geneza i społeczna istota V Republiki*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1963, z. 1.
- Skrzydło W., *Istota przemian polityczno-ustrojowych powojennej Francji. IV i V Republika*, Lublin 1963.
- Skrzydło W., *Największa nowelizacja Konstytucji V Republiki (z dnia 23 lipca 2008)*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci Profesora Jerzego Stembrowicza*, S. Bożyk (red.), Białystok 2009.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1990.
- Skrzydło W., *Le problème de la réception des principes constitutionnels: expériences de la France et de la Pologne au XX^e siècle*, [w:] *L'État et le droit d'Est en Ouest. Mélanges offerts au Professeur Michel Lesage*, Paris 2006.
- Sokolewicz W., *Konstytucja w dobie przemian*, [w:] *Wokół konstytucji. Pisma wybrane*, Warszawa 2011; tekst opublikowany pierwotnie w „Dziś” 1992, nr 1.
- Sokolewicz W., *O gradacji zmian konstytucji*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament, Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2000.
- Stembrowicz J., *Konstytucja Francji*, [w:] *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej i Francji*, A. Burda, M. Rybicki (red.), Wrocław 1971.
- Stembrowicz J., *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1963.
- Stirn B., *Le Conseil d'État. Son rôle, sa jurisprudence*, Paris 1994.
- Sulikowski A., *Francuska koncepcja suwerenności i jej ewolucja w procesie integracji europejskiej*, PiP 2002, z. 8.
- Sulikowski A., *Konstytucja w systemie źródeł prawa V Republiki Francuskiej*, Wrocław 2003.
- Sulikowski A., *Procedury rewizji konstytucji w V Republice Francuskiej*, PiP 2001, z. 11.
- Sur S., *La vie politique en France sous la Ve République*, Paris 1977.
- Szerer M., *O powołaniu naszych czasów do stanowienia konstytucyj*, PiP 1947, z. 11.
- Szmyt A., *Zmiana Konstytucji RP (art. 228, 235)*, [w:] *Komentarz encyklopedyczny*, W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Warszawa 2009.
- Szymanek J. (red.), *Ustrój polityczny Francji współczesnej*, Warszawa 2013.
- Szymanek J., *Arbitraż polityczny głowy państwa (w świetle doktryny francuskiej)*, PiP 2008, z. 7.
- Szymanek J., *Bilans francuskich reform konstytucyjnych*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, S. Bożyk (red.), Białystok 2013, s. 307.
- Szymanek J., *Determinanty procesu zmiany konstytucji*, Prz. Leg. 2015, nr 3.
- Szymanek J., *Filozofia ustroju politycznego w konstytucji V Republiki Francuskiej*, [w:] *Ustrój polityczny Francji współczesnej*, J. Szymanek (red.), Warszawa 2013.
- Szymanek J., *Ideowe źródła konstytucji z 4 października 1958 r.*, [w:] *50 lat Konstytucji V Republiki Francuskiej. Związki konstytucjonalizmu francuskiego i polskiego*, M. Granat, K. Wojtyczek (red.), Warszawa 2011.

- Szymanek J., *Konstytucja V Republiki Francuskiej*, Warszawa 2011.
- Szymanek J., *Zabezpieczenia konstytucji przed zmianą konstytucji*, Prawo i Polityka 2015, Tom 6.
- Szymanek J., *Zagadnienie „otwartości” konstytucji V Republiki Francuskiej*, PiP 2010, z. 10.
- Troper M., *Constitution*, [w:] *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, A.J. Arnaud (red.), Paris 1993.
- Troper M., *Identité constitutionnelle*, [w:] *1958–2008 Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, B. Mathieu (red.), Paris 2008.
- Troper M., *Justice constitutionnelle et démocratie*, RFDC 1990, nr 1.
- Troper M., *La Constitution de 1791 aujourd’hui*, RFDC 1992, nr 9.
- Troper M., *La Constitution et ses représentation sous la V République*, Pouvoirs 1978, nr 4.
- Troper M., *La notion de principes supra constitutionnels*, RIDC 1993, vol. 15, s. 343.
- Troper M., *La possibilité d’un referendum constitutionnel*, L’Hétairie, *Quelle voie pour la réforme constitutionnelle*, Livret n° 5, 12 grudnia 2017.
- Trzcziński J. (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997.
- Tuleja P., Florczak-Wątor M., Kubas S. (red.), *Prawa człowieka. Społeczeństwo obywatelskie. Państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, Warszawa 2010.
- Turk P., *Le statut des commissions permanentes: une évolution sans révolution*, [w:] *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?*, P. Fraisseux, J.P. Camby, J. Gicquel (red.), Paris 2011.
- Turpin D., *Droit constitutionnel*, Paris 1992.
- Ujazdowski K.M., *V Republika Francuska. Idee, konstytucja, interpretacje*, Kraków 2010.
- Ujazdowski K.M., *Geneza i tożsamość V Republiki Francuskiej*, Kraków 2013.
- Vedel G., *La place de la Déclaration de 1789 dans le „bloc de constitutionnalité”*, [w:] *La Déclaration des droits de l’homme et du citoyen et la jurisprudence*, Paris 1989.
- Vedel G., *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris 1949, reed. 2002.
- Vedel G., *Réviser la constitution... Pour quoi faire?* Les Petites Affiches 1992, nr 54.
- Vedel G., *Schengen et Maastricht*, RFDA 1992, nr 8.
- Vedel G., *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, Pouvoirs 1993, nr 67.
- Vedel G., *Discontinuité du droit constitutionnel et continuité du droit administratif: le rôle du juge*, [w:] *Le juge et le droit public, Mélanges offerts à M. Waline*, Paris 1974, t. II.
- Verdier M.F., *L’eupéanisation de la Constitution française*, Politeia 2008, nr 8.
- Verdier M.F., *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008: prélude et fugue d’une révision constitutionnelle „gigogne” sans le peuple*, Politeia 2009, nr 15.
- Verpeaux M., *Brèves considérations sur l’actualité renouvelée des lois organiques*, AJDA 2 listopada 2009, s. 1981.
- Verpeaux M., *Constitution et lois constitutionnelles. Brèves réflexions à l’occasion de quelques révisions récentes*, *Mélanges en l’honneur de Jean Gicquel: Constitutions et pouvoirs*, Paris 2008.

- Verpeux M., *Les transitions constitutionnelles sous la Révolution française*, [w:] *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet. L'esprit des institutions. L'équilibre des pouvoirs*, Paris 2003.
- Verpeux M., *Rappel des normes de référence dans le contrôle effectué par le Conseil dur la loi „Droit d'auteur”*, JCP 2007, s. 34.
- Villard P., *Histoire des institutions publiques de 1789 à nos jours*, Paris 2013.
- Villepin de D., *Le soleil noir de la puissance*, Paris 2007.
- Vonsy M., *Le „Parlement constituant” n'est pas souverain*, RDP 2007, nr 3.
- Wahl N., *Aux origine de la nouvelle Constitution*, Revue Française de Science Politique, 1959, nr 1.
- Waline J., *Les révisions de la Constitution de 1958*, [w:] *Mélanges Philippe Ardant: Droit et politique à la croisée des cultures*, Paris 1999.
- Walter Ł., *Specyfika tzw. podstawowych zasad uznanych przez ustawy w porządku prawnym V Republiki Francuskiej*, Prz. Sejm. 2016, nr 6.
- Wawrzyniak J., *O niektórych osobliwościach Konstytucji V Republiki Francuskiej*, Studia Iuridica Lublinensia 2014, nr 22.
- Wawrzyniak J., *Stabilność a zmienność konstytucji (kilka refleksji)*, [w:] *Problemy zmiany konstytucji*, R. Chruściak (red.), Warszawa 2017.
- Wojtczyk K., *Europeizacja Konstytucji V Republiki Francuskiej*, Prz. Sejm. 2008, nr 6.
- Wojtczyk K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007.
- Wojtczyk K., *Sukces, który zadziwia: metamorfoza francuskiej Rady Konstytucyjnej*, [w:] *Prawa człowieka. Społeczeństwo obywatelskie. Państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas (red.), Warszawa 2010.
- Wołowski K., *Prezydent Republiki w powojennej Francji*, Warszawa-Toruń 1971.
- Wójtowicz K., *Francuski model kontroli konstytucyjności prawa krajowego implementującego prawo wspólnotowe*, [w:] *Prawa człowieka. Społeczeństwo obywatelskie. Państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas (red.), Warszawa 2010.
- Wójtowicz K., *Glosa do orzeczenia francuskiej Rady Konstytucyjnej z dnia 10 czerwca 2004 r.*, Prz. Sejm. 2005, nr 1.
- Wójtowicz K., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, E. Popławska (red.), Warszawa 2000.
- Wójtowicz K., *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, Prz. Sejm. 2010, nr 4.
- Wójtowicz K., *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Wronkowska S., *O niektórych osobliwościach konstytucji i jej interpretacji*, [w:] *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, M. Smolak (red.), Warszawa 2016.
- Wyrzykowski M., *Konstytucja negocjacji i kompromisu*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2000.

- Zakrzewska J., *Kontrola konstytucyjności ustaw we współczesnym państwie burżuazyjnym*, Warszawa 1964.
- Zakrzewska J., *Spór o konstytucję*, Warszawa 1993.
- Zakrzewska J., *Spór o parlament w konstytucjach Francji i Włoch po drugiej wojnie światowej*, Warszawa 1961.
- Zakrzewska J., *Tryb przygotowania i uchwalenia Konstytucji IV Republiki Francuskiej z 27 października 1946 r.*, [w:] *Tryb przygotowania i uchwalania konstytucji w wybranych krajach europejskich*, A. Gwiżdż (red.), Warszawa 1990.
- Zakrzewski W., *Działalność prawotwórcza w doktrynie francuskiej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego 1962, Nr 49.
- Zubik M., *Navigare necesse est. Lex fundamentalis semper reformanda. (Rzecz o niebanalności stabilności tekstu ustawy zasadniczej)*, [w:] *Problemy zmiany konstytucji*, R. Chruściak (red.), Warszawa 2017.
- Zubik M. (red.), *Minikomentarz dla maksiprofesor. Księga jubileuszowa Profesora Leszka Garlickiego*, Warszawa 2017.

4. Słowniki i komentarze

- Alland D., Rials S., *Dictionnaire de culture juridique*, Paris 2003.
- Arnaud A.J. (red.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris 1993.
- Avril P., Gicquel J., *Lexique de droit constitutionnel*, Paris 2009.
- Carcassonne G., Guillaume M., *La Constitution introduite et commentée*, Paris 2016.
- Duhamel O., Mény Y., *Dictionnaire constitutionnel*, Paris 1992.
- Luchaire F., Conac G., Prétot X., *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris 2009.
- Renoux Th., de Villiers M., *Code constitutionnel*, Paris 2010, 2017.

5. Artykuły prasowe

- d'Allonnes D.R., *Réforme constitutionnelle de Macron : le scénario du référendum gagne du terrain*, http://www.lejdd.fr/politique/reforme-constitutionnelle-de-macron-le-scenario-du-referendum-gagne-du-terrain-3551759?utm_source=Newsletter+de+La+Constitution+d%C3%A9cod%C3%A9&utm_campaign=6f9046fe8a-EMAIL_CAMPAIGN_2018_01_22&utm_medium=email&utm_term=0_fb3cb0a1fe-6f9046fe8a-32378321#xtor=CS1-
- Corlay A., *Election présidentielle: Ve ou VIe République?* Le Monde 5.04.2017, http://www.lemonde.fr/election-presidentielle-2017/article/2017/04/05/election-presidentielle-ve-ou-vie-republique_5106574_4854003.html
- Derosier J.P., *Le Sénat, ou l'opposition ravivée*, <http://constitutiondecodee.blog.lemonde.fr/2017/09/25/le-senat-ou-lopposition-ravivee/>

- Derosier J.P., *Innover pour réviser : pour la création d'une commission constitutionnelle paritaire*, <http://constitutiondecodee.blog.lemonde.fr/2017/07/17/innover-pour-reviser-pour-la-creation-dune-commission-constitutionnelle-paritaire>
- Duverger M., *La carte forcé*, Le Monde, 22–23 grudnia 1968.
- Duverger M., *Le droit de veto constitutionnel*, Le Monde, 20–21 października 1974.
- Equy L., *Macron tenté par la carte de Gaulle*, <http://www.liberation.fr/auteur/4564-lau-re-equy>
- Favoreu L., *La Constitution révisée ou Constitution bis?*, Le Figaro, 21 kwietnia 1992.
- Hauriou A., *Contre le viol des institutions*, Le Monde, 9–10 marca 1969.
- Legrand B., *Révision de la Constitution: Macron osera-t-il le référendum?* <https://www.nouvelobs.com/politique/20170925.OBS5133/revision-de-la-constitution-macron-osera-t-il-le-referendum.html>
- Vedel G., *Le droit par la coutume*, Le Monde, 22–23 grudnia 1968.
- Vedel G., *A propos de la réforme du Sénat*, Le Monde, 26–27 lipca 1968.

6. Materiały konferencyjne

- Actes du colloque des 25 et 26 mai 1989, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence*, Paris 1989.
- Chybalski P., *Problematyka Ustawy Zasadniczej RFN*, referat na konferencji pt. „Zmiana konstytucji – pojęcie, ograniczenia, tendencje rozwojowe”, Warszawa, INP PAN 8 czerwca 2017 r.; materiały własne.
- Hérin J.L., *Le Sénat et la Révision*, Colloque de Rennes, Jeudi 15 et vendredi 16 mars 2018, Les dix ans de la révision constitutionnelle de 2008; materiały własne.
- Laskowska M., *Pojęcie zmiany konstytucji – zagadnienia wprowadzające. Typologia zmian konstytucji w polskiej nauce prawa konstytucyjnego*, referat na konferencji pt. „Zmiana konstytucji – pojęcie, ograniczenia, tendencje rozwojowe”, Warszawa, INP PAN 8 czerwca 2017 r.; materiały własne.
- Mathieu B., Verpeaux M. (red.), *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État*. Actes de la VI^e journée d'études annuelle du Centre de Recherche en droit constitutionnel (CRDC) de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris 2011.
- Maus D., Favoreu L., Parodi J.-L. (red.), *L'écriture de la constitution de 1958: actes du colloque du XXXe anniversaire*, Aix-en-Provence 8, 9, 10 septembre 1988, Paris 1992.
- Les mutations constitutionnelles*, Actes de la journée d'étude du 5 avril 2013, Société de législation comparée, Paris 2013.
- Radziewicz P., *Niezmiennalność norm konstytucyjnych jako instytucja demokratycznego państwa prawnego*, referat na Zjazd Katedr Teorii i Filozofii Prawa, Wrocław 2016, <https://www.academia.edu/30092567> *La République en droit français*, Actes du colloque de Dijon 10–11 grudnia 1992, Paris 1996.
- La révision de la Constitution*, Journée d'études des 20 mars et 16 décembre 1992, Paris, Aix-en-Provence, 1993.

Dr Katarzyna Kubuj – adiunkt w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego i Badań Europejskich Instytutu Nauk Prawnych PAN; absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz podyplomowych studiów prawa publicznego porównawczego na Uniwersytecie Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Autorka publikacji naukowych w pracach zbiorowych oraz czasopismach naukowych, a także monografii *Implementacja prawa wspólnotowego na tle doświadczeń Francji* (Warszawa 2006), która w 2008 r. uzyskała II Nagrodę Fundacji Promocji Prawa Europejskiego. Specjalizuje się w prawie konstytucyjnym, m.in. w prawie konstytucyjnym Francji oraz prawie parlamentarnym. System konstytucyjny V Republiki Francuskiej badała podczas wielu pobytów we Francji. Od kilku lat bierze udział jako polski przedstawiciel w międzynarodowym forum na temat konstytucji i instytucji politycznych (*Forum International sur la Constitution et les Institutions Politiques*) odbywającym się pod auspicjami Uniwersytetu w Lille. Aktywność naukową łączyła z pracą eksperta ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu.

„Jest to opracowanie wartościowe, zwiększające naszą wiedzę o Konstytucji Francji z 1958 r. jako o akcie prawnym i jego funkcjonowaniu w praktyce, na tle instytucji V Republiki. Oryginalność tematu pracy wiąże się z analizą konstytucji jako pewnego systemu normatywnego, który z jednej strony musi być stabilny, a z drugiej, podlega zmianom.”

Z recenzji prof. dr. hab. Mirosława Granata

„Prześledzenie wszystkich, towarzyszących zmianom konstytucji, rozwiązań francuskich (...) powinno być swoistym obowiązkiem polskiej doktryny prawno-konstytucyjnej i politycznej a przydatne, nawet niezbędne, organom państwa i pozostałym podmiotom uczestniczącym w procedurach uchwalania czy nowelizowania ustawy zasadniczej. Koronnym argumentem potwierdzającym celowość i użyteczność publikacji tej książki jest przyswojenie polskiej nauce tak systematycznego, wnikliwego i rzetelnego rozbioru francuskiego prawa w tym zakresie i informacji o bogactwie poglądów prezentowanych w tamtejszej literaturze przedmiotu. (...) autorka prezentuje nie tylko aspekty formalnoprawne, które akcentuje tytuł książki, ale także szeroko całą francuską »kulturę konstytucyjną«. W sumie jest to więc lektura zarówno poznawcza, jak i pouczająca, a niekiedy nawet może mieć charakter przestrogi.”

Z recenzji prof. dr. hab. Marii Kruk

