

Współczesne zmiany konstytucji w wybranych państwach europejskich

Pomiędzy
partykularyzmem prawnym
a wspólnotą doświadczeń

REDAKCJA
Wojciech Firek
Marcin Krzemiński

Współczesne zmiany konstytucji
w wybranych państwach europejskich
Pomiędzy partykularyzmem prawnym a wspólnotą doświadczeń

WSPÓŁCZESNE ZMIANY KONSTYTUCJI

w wybranych państwach europejskich

Pomiędzy partykularyzmem prawnym a wspólnotą doświadczeń

Pod redakcją
Wojciecha Firka
Marcina Krzemińskiego



**WYDAWNICTWO
KSIĘGARNIA
AKADEMICKA**

KRAKÓW 2025

Wojciech Firek

Uniwersytet Jagielloński

🔗 <https://orcid.org/0000-0002-6381-3880>

✉ wojciech.firek@doctoral.uj.edu.pl

Marcin Krzemiński

Uniwersytet Jagielloński

🔗 <https://orcid.org/0000-0002-4959-8846>

✉ marcin.krzeminski@uj.edu.pl

© Copyright by Księgarnia Akademicka and individual authors, 2025

Recenzent

Prof. dr hab. Monika Florczak-Wątor

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Kowalczyk

Projekt okładki

Marta Jaszczuk

ISBN 978-83-8368-414-7 (druk)

ISBN 978-83-8368-415-4 (PDF)

<https://doi.org/10.12797/9788383684154>



Niniejsza publikacja została sfinansowana ze środków Wydziału Prawa i Administracji w ramach Programu Strategicznego Inicjatywa Dostojności w Uniwersytecie Jagiellońskim

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków

tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43

e-mail: publishing@akademicka.pl

<https://akademicka.pl>

Spis treści

- 7 Podziękowania
- 9 Wprowadzenie (Wojciech Firek, Marcin Krzemiński)

CZĘŚĆ I

ZMIANY KONSTYTUCJI JAKO PRZYKŁAD PARTYKULARYZMU PRAWNEGO

- 15 *Interpretacyjna zmiana Konstytucji V Republiki Francuskiej w zakresie zasady laickości* (Mikołaj Deptalski)
- 35 *Wprowadzenie kontroli konstytucyjności ustaw a posteriori we Francji – geneza, cele i skutki reformy z 2008 r.* (Anna Popardowska)
- 53 *Transformacja systemu rządów w Turcji po nowelizacji Konstytucji z 2017 r.* (Karol Kozanecki)
- 73 *Przemiana koncepcji rządu tymczasowego w Bułgarii w kontekście nowelizacji konstytucji z 2023 r. i kryzysu politycznego lat 2021-2025* (Kamil Kumor)
- 91 *Piętnasta nowelizacja Ustawy Zasadniczej Węgier z 2025 r.* (Wojciech Stradomski)

CZĘŚĆ II

ZMIANY KONSTYTUCJI JAKO PRZYKŁAD WSPÓLNOTY DOŚWIADCZEŃ

- 111 *Zasada primogenitury równorzędnej i jej wdrażanie na podstawie wybranych państw europejskich* (Julia Jankowska)
- 127 *Konstytucjonalizacja swobody przerywania ciąży we Francji w 2024 r.* (Marcin Krzemiński)
- 145 *O nowelizacji po drugiej stronie Odry. Zmiana Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 20 grudnia 2024 r.* (Rafał S. Kowalski)
- 163 *Zmiana Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 22 marca 2025 r.* (Mateusz Stanek)
- 177 Indeks nazwisk

Podziękowania

Niniejsza publikacja stanowi rezultat badań naukowych prowadzonych przez grupę studentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w ramach projektu edukacyjnego pt. „Akademia Młodych Badaczy Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych UJ”, który dwukrotnie uzyskał finansowanie w programie strategicznym Inicjatywa Doskonałości w Uniwersytecie Jagiellońskim (ID.UJ), w konkursie „WPiA Dofinansowanie projektu edukacyjnego” (edycja II i III).

Zasadniczymi celami powyższego projektu były identyfikacja oraz analiza dokonanych lub współcześnie rozważanych zmian konstytucji w wybranych państwach europejskich, z uwzględnieniem społecznych i politycznych uwarunkowań, które determinowały proces ich nowelizacji. Podczas projektu zostały zrealizowane liczne aktywności badawcze i edukacyjne, które nie mogłyby się odbyć, gdyby nie wsparcie i życzliwość pracowników naukowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, a także gości z zagranicznych ośrodków naukowych, którym jako koordynatorzy projektu pragniemy serdecznie podziękować.

W sposób szczególny dziękujemy Profesor Monice Florczak-Wątor oraz Profesorowi Grzegorzowi Kucy za inspirację i nieocenione wsparcie, które towarzyszyło nam zarówno na etapie planowania, jak i realizacji niniejszego projektu. Za czynny udział w seminariach naukowych oraz prowadzone w ich trakcie dyskusje serdecznie dziękujemy naszym zagranicznym gościom z Uniwersytetu Narodowego „Akademii Kijowsko-Mohylańskiej”, Profesorowi Volodymyrowi Venherowi oraz Profesorowi Yurii Kliuchkovskiyemu, a także Profesor Marie Gren z Uniwersytetu Paryskiego 1 Panthéon-Sorbonne.

Za wszystkie cenne uwagi i komentarze przekazane w trakcie konsultacji projektów rozdziałów niniejszego opracowania pragniemy serdecznie podziękować Doktorowi Piotrowi Czarnemu, Profesorowi Andrzejowi Grabowskiemu oraz Profesorowi Piotrowi Mikulemu. Szczególne podziękowania kierujemy również do Profesor Moniki Florczak-Wątor za wnikliwą ocenę i konstruktywne sugestie w ramach recenzji niniejszej publikacji.

Wyrazy wdzięczności kierujemy do Magistra Jana Adamowskiego za przeprowadzenie warsztatów metodologicznych poświęconych przygotowaniu studentów do pracy badawczej. Słowa podziękowania składamy również wszystkim uczestnikom konferencji naukowej, która odbyła się w czerwcu 2025 r. na Uniwersytecie Jagiellońskim i umożliwiła studentom uczestniczącym w projekcie zaprezentowanie wstępnych wyników badań i poddanie ich dyskusji naukowej.

Na zakończenie pragniemy w sposób szczególny podziękować studentom uczestniczącym w projekcie edukacyjnym, a jednocześnie współautorom tego opracowania: Mikołajowi Deptalskiemu, Julii Jankowskiej, Rafałowi S. Kowalskiemu, Karolowi Kozaneckiemu, Kamilowi Kumorowi, Annie Popardowskiej, Mateuszowi Stankowi oraz Wojciechowi Stradomskiemu. Dziękujemy za Państwa zaangażowanie oraz twórczy wkład w realizację projektu i powstanie niniejszej publikacji, która – mamy nadzieję – stanie się wartościowym głosem w dyskursie naukowym, a także inspiracją dla dalszych badań.

*Wojciech Firek
Marcin Krzemiński*

Wprowadzenie

Myśląc o konstytucji we współczesnym państwie konstytucyjnym, pojmujemy ją zazwyczaj jako szczególny akt normatywny o najwyższej mocy prawnej, który stanowi trwały fundament dla systemu politycznego i prawnego państwa. Zdecydowana większość współczesnych konstytucji określa nie tylko formalny ustroj danego państwa i jego organów, ale, co istotniejsze, wyraża także podstawowe wartości i centralne zasady, na których system prawa jest oparty¹. Jednocześnie poprzez swoją najwyższą pozycję w hierarchii źródeł prawa konstytucja determinuje funkcjonowanie całego systemu prawnego, zarówno w aspekcie legitymizacyjnym, jak i derogacyjnym².

Szczególny charakter konstytucji wymaga zapewnienia względnej stabilności tego aktu. Dlatego procedury zmiany ustawy zasadniczej są z reguły bardziej złożone niż w przypadku ustaw zwykłych. Jak obrazowo określił to Richard Albert, „konstytucja i zasady jej zmiany są jak zamek i klucz: jedno nie może funkcjonować bez drugiego”³. Brak postanowień określających tryb zmiany czyniłby konstytucję aktem iluzorycznym, sprowadzając ją do roli ideowego manifestu, który mógłby być dowolnie modyfikowany w zależności od bieżących potrzeb politycznych. Jednak nadmierna sztywność ustawy zasadniczej, a nawet całkowity brak możliwości jej zmiany, rodzi natomiast ryzyko dezaktualizacji konstytucji i jej marginalizacji, wynikającej z oderwania aktu normatywnego od realiów społecznych i politycznych. Gwarancją stabilności i jednocześnie aktualności konstytucji jest więc szczególnie tryb jej zmiany, który po pierwsze powinien wynikać z przepisów samej konstytucji, a po drugie odbywać się przy większym niż w przypadku ustaw zwykłych społecznym i politycznym poparciu dla przyjęcia danych rozstrzygnięć ustrojowych⁴.

¹ Zob. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 64.

² S. Wronkowska, *Zamknięty system źródeł prawa w praktyce oraz dostosowanie prawa do wymogów Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce: konferencja naukowa*, Warszawa 1999, s. 65 i n.

³ R. Albert, *Constitutional Amendments Making, Breaking, and Changing Constitutions*, New York 2019, s. 2.

⁴ P. Tuleja, *Konstytucja jako źródło prawa*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 2024, s. 42.

Samo pojęcie zmiany konstytucji można zdefiniować za Bogusławem Banaszakiem jako „uchylenie lub nadanie odmiennej niż dotychczas obowiązującej treści wszystkim lub tylko niektórym postanowieniom konstytucji, a także wydanie nowych norm konstytucyjnych w przewidzianym dla zmiany konstytucji trybie”⁵. W teorii prawa konstytucyjnego wyróżnić można kilka typologii zmian konstytucji. Wśród nich warto wskazać, że z uwagi na kryterium jakościowe możliwe jest uchwalenie całkiem nowej konstytucji, dokonanie rewizji zasad ustrojowych oraz uchwalenie nowelizacji obejmującej częściową zmianę konstytucji, bez modyfikacji jej ustrojowej istoty⁶. Przy tym kategorie te są stopniowalne i nie opierają się na ostrych podziałach⁷. Ponadto zmiana konstytucji może mieć charakter formalny, gdy polega na zmianie tekstu ustawy zasadniczej, lub interpretacyjny, kiedy modyfikacji podlega rozumienie norm konstytucyjnych, bez formalnej zmiany ich treści.

Celami niniejszej publikacji są identyfikacja oraz analiza zmian konstytucji dokonanych w wybranych państwach europejskich, z uwzględnieniem społecznych i politycznych uwarunkowań, które determinowały proces ich nowelizacji. Przedmiotem badań uczyniono określone zmiany konstytucji dokonane na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat (tj. po 2005 r.) w takich państwach, jak: Bułgaria, Węgry, Turcja, Francja, Wielka Brytania, Dania, Luksemburg oraz Niemcy. Analiza przyczyn oraz kontekstu politycznego i społecznego tych zmian pozwala sformułować odpowiedź na kluczowe pytanie badawcze, tj. czy zidentyfikowane zmiany konstytucji wybranych państw stanowiły odpowiedź na określony problem o charakterze wewnętrznym („partykularyzm prawny”), czy korespondowały one ze zmianami prawnymi lub sytuacją zaistniałą w innych państwach europejskich („wspólnota doświadczeń”). Przeprowadzona w ten sposób analiza każdego z przypadków zmierzająca do wykazania, czy zmiana ustawy zasadniczej stanowiła reakcję na wewnętrzne – krajowe – wyzwania polityczne i w ten sposób doprowadziła do przyjęcia rozwiązań prawnych charakterystycznych dla danego państwa, czy też wynikała z doświadczeń więcej niż jednego państwa, które skutkowały wprowadzeniem podobnych rozwiązań prawnych, w tym wpisujących się w szersze europejskie tendencje reform ustrojowych.

Publikacja została podzielona na dwie zasadnicze części. Pierwsza z nich obejmuje analizy przypadków, w których zmiany konstytucyjne stanowiły wyraz partykularyzmu prawnego, zdefiniowanego na potrzeby niniejszej publikacji jako

⁵ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2007, s. 73-74 i cyt. tam literatura.

⁶ A. Bień-Kacała, *Rewizja czy zmiana konstytucji? (Charakter prawny nowelizacji konstytucji z 1989 r.)*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2010, nr 7, s. 91; E. Gdulewicz, W. Zakrzewski, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010, wyd. 6, s. 33

⁷ W. Sokolewicz, *O gradacji zmian konstytucji*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 182-192.

reakcja na wewnętrzne problemy ustrojowe poszczególnych państw. W każdym z omówionych przypadków konstytucja została potraktowana jako narzędzie rozwiązywania kryzysów politycznych lub redefiniowania założeń ustrojowych, a nie jako efekt ponadnarodowych inspiracji reform. W ramach tej części **Mikołaj Deptalski** i **Anna Popardowska** analizują dwa różne oblicza francuskiego konstytucjonalizmu: w pierwszym przypadku – interpretacyjną zmianę znaczenia zasady laickości, a w drugim – reformę z 2008 r. wprowadzającą m.in. kontrolę konstytucyjności ustaw *a posteriori*. Oba przykłady pokazują, że także w systemach o ugruntowanej tradycji konstytucyjnej możliwe są głębokie przekształcenia wynikające z wewnętrznej dynamiki prawa i polityki. Z kolei **Karol Kozanecki** analizuje zmianę konstytucji w Turcji z 2017 r., która doprowadziła do demontażu klasycznego trójpodziału władz i ustanowienia systemu superprezydenckiego. **Kamil Kumor** przedstawia natomiast przykład Bułgarii, gdzie nowelizacja z 2023 r. była próbą ustabilizowania systemu politycznego po wieloletnim okresie kryzysów rządowych i wynikiem z tego wzmocnienia władzy prezydenckiej. **Wojciech Stradomski** omawia zaś sytuację prawnoustrojową Węgier, gdzie piętnasta nowelizacja Ustawy Zasadniczej z 2025 r. stała się narzędziem utrwalenia ideologicznej wizji państwa i podporządkowania konstytucji bieżącej polityce.

Druga część publikacji ukazuje natomiast przykłady państw, w których zmiana konstytucji była wynikiem wspólnoty doświadczeń, rozumianej jako reakcja na zewnętrzne – międzynarodowe – problemy polityczne, społeczne lub gospodarcze. W ramach tej części analizie poddano wybrane reformy konstytucyjne, których głównym źródłem były zjawiska i tendencje ponadnarodowe, oddziałujące na kilka państw jednocześnie, prowadzące do przyjęcia zbliżonych rozwiązań ustrojowych.

Z tej perspektywy **Julia Jankowska** analizuje dokonane w latach 2009-2011 zmiany aktów konstytucyjnych w Wielkiej Brytanii, Danii i Luksemburgu, których przedmiotem była nowelizacja zasad sukcesji tronu w każdej z monarchii poprzez wprowadzenie zasady primogenitury równorzędnej. Omówione zmiany ukazują nie tylko wspólną tym trzem państwom tendencję ustrojową, lecz także ich związek z szerszymi działaniami ustawodawczymi na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji z uwagi na płeć. **Marcin Krzemiński** na przykładzie Francji przedstawia zagadnienie konstytucjonalizacji swobody przerwania ciąży jako wzajemnego oddziaływania różnych porządków konstytucyjnych. Z jednej strony nowela konstytucji stanowiła wyprzedzającą reakcję na zaobserwowane w innych systemach zagrożenie w postaci regresu ochrony praw jednostki, z drugiej natomiast intencją francuskiego ustrojodawcy było oddziaływanie swoim przykładem na inne kraje. Z kolei **Rafał S. Kowalski** dokonuje omówienia nowelizacji Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 2024 r., która dotyczyła pozycji ustrojowej Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Autor stawia tezę o korelacji pomiędzy doświadczeniami polskiego kryzysu konstytucyjnego a przyjętymi zmianami Ustawy Zasadniczej,

mającymi na celu ochronę niezależności niemieckiego sądu konstytucyjnego. W ramach rozdziału zaprezentowano nowe rozwiązania prawne, a także ich kontekst polityczny uwzględniający polskie doświadczenia kryzysu sądownictwa konstytucyjnego. Ostatni rozdział, autorstwa **Mateusza Stanka**, również poświęcony zmianie niemieckiej Ustawy Zasadniczej, koncentruje się na nowelizacji z 2025 r. dotyczącej finansowania potrzeb obronnych Niemiec. Autor omawia tę zmianę, zestawiając ją z przedmiotowo podobnym projektem ustawy o zmianie Konstytucji RP. Porównanie ukazuje wspólne dla obu państw przyczyny o charakterze międzynarodowym, wynikające z aktualnej sytuacji politycznej w Europie, w tym w szczególności rosyjskiej inwazji na Ukrainę, a także z obecnej geopolityki Stanów Zjednoczonych w ramach NATO.

CZĘŚĆ I
ZMIANY KONSTYTUCJI
JAKO PRZYKŁAD PARTYKULARYZMU PRAWNEGO

Mikołaj Deptalski 

Uniwersytet Jagielloński

Interpretacyjna zmiana Konstytucji V Republiki Francuskiej w zakresie zasady laickości

ABSTRACT

Interpretative Amendment to the Constitution of the Fifth French Republic Regarding the Principle of Secularism

The aim of this article is to present a theoretical concept of the *interpretive constitutional amendment*. This concept is presented and analyzed in the context of the amendment of the Constitution of the Fifth French Republic concerning the principle of *laïcité*, using the wearing of religious symbols in the public sphere as an example.

The main research question is whether an interpretive constitutional amendment has occurred in the Constitution of the Fifth French Republic with regard to the principle of *laïcité*. To analyze and address this question, Section Two outlines the theoretical framework of the concept of interpretive constitutional amendment, its background in the open structure of law, and the characteristics of constitutional concepts.

Section Three provides a historical overview of the principle of secularism in the context of French law, including the legal opinion issued by the Council of State in 1989. Section Four applies the concept of interpretive constitutional amendment to the French legislation after 2004, highlighting the shift in the understanding of the principle of *laïcité*.

The article concludes with findings and reflections resulting from the conducted analysis.

KEYWORDS: Constitution, constitutionalism, legal interpretation, laicity, state neutrality, freedom of religion, religious symbols, interpretation of the constitution

1. UWAGI WSTĘPNE I PROBLEM BADAWCZY

1.1. Uwagi wstępne

Laickość (*laïcité*) jest jednym z najbardziej podstawowych oraz charakterystycznych pojęć dla francuskiego konstytucjonalizmu oraz francuskiej myśli ustrojowej. Artykuł 1 Konstytucji V Republiki z 1958 r. stanowi, iż „Francja jest Republiką niepodzielną, świecką, demokratyczną i socjalną”¹. Zasada laickości (świeckości) została ustanowiona zatem jako jedna z podstawowych i fundamentalnych zasad V Republiki francuskiej. Ze względu jednak na nieostrość oraz szerokie pole semantyczne pojęcia *laïcité* pojawia się problem jego wykładni, a co za tym idzie odczytania artykułu 1 konstytucji Francji. Można zadać pytanie, czy z powodu nieostrości semantycznej możliwe i uprawnione są dwa różne wyniki wykładni danego przepisu i pojęcia. Konsekwencją odpowiedzi twierdzącej na tak postawione pytanie jest problem, czy poprzez wykładnię prawa można dokonać zmiany przepisu (jego znaczenia) bez wprowadzenia jego formalnej zmiany (nowelizacji). W niniejszym artykule zostanie podjęte zagadnienie interpretacyjnej zmiany konstytucji na przykładzie artykułu 1 konstytucji V Republiki w zakresie zasady laickości.

Aby dogłębnie przedstawić niniejszy problem, skupię się najpierw na kwestii symboli religijnych w przestrzeni publicznej w kontekście interpretacji konstytucyjnej zasady laickości. W tym celu posłużę się metodą dogmatyczną prawną (analiza normatywna artykułu 1 konstytucji Francji), teoriami z zakresu analitycznej filozofii prawa (pojęcie otwartej struktury prawa oraz interpretacyjnej zmiany konstytucji) oraz przedstawię tło historyczne i polityczne ekspozycji symboli religijnych w przestrzeni publicznej w ciągu ostatnich 50 lat we Francji.

Niniejsze rozważania warto rozpocząć od krótkiego nakreślenia tła historycznego, które stanowi punkt wyjścia do analizy przeprowadzonej w tym artykule. W 1989 r. Lionel Jospin – ówczesny Minister Edukacji w rządzie Michela Rocard – zwrócił się do Rady Stanu (Conseil d'État) o wydanie opinii prawnej dotyczącej możliwości noszenia przez uczniów symboli religijnych w szkołach publicznych. Powodem, dla którego L. Jospin zdecydował się na taki krok, była odmowa zdjęcia chusty muzułmańskiej (*le foulard islamique*) w szkole publicznej przez trzy uczennice.

Spór interpretacyjny powstały w wyniku tej sprawy sprowadzał się do tego, w jaki sposób należy rozumieć konstytucyjną zasadę laickości oraz jaki model laickości powinien zostać na tej podstawie przyjęty. W debacie publicznej w owym czasie powstały stronnictwa reprezentujące dwa różne podejścia do tego problemu. Jedna ze stron sporu odmawiała uczniom prawa noszenia symboli religijnych

¹ Konstytucja Republiki Francuskiej, wyd. 2, tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2005.

w szkole publicznej, druga natomiast – powołując się na tę samą zasadę – argumentowała za dopuszczalnością ich noszenia w szkole oraz wskazywała na wolność sumienia i wyznania jako sposób realizacji zasady laickości². Ostatecznie w 1989 r. Rada Stanu wyraziła pogląd, zgodnie z którym dopuszczalne było noszenie symboli religijnych w szkołach publicznych. Pogląd ten uznano za zgodny z zasadą laickości oraz realizujący wolność sumienia i wyznania bezpośrednio wpływający z tej zasady.

W 2004 r. weszła w życie ustawa nowelizująca Kodeks Edukacji (*Code de l'éducation*) i zgodnie z jej treścią zakazano noszenia symboli manifestujących w sposób ostateczny przynależność religijną (*le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit*)³. Co więcej, przepis ten wprowadzono do rozdziału czwartego *Code de l'éducation* zatytułowanego Laickość szkolnictwa publicznego (*La laïcité de l'enseignement public*). Jako jeden z motywów uzasadniających wprowadzenie ww. przepisu również wskazano zasadę laickości oraz konieczność jej pełnej realizacji.

Zestawiając ze sobą te dwie sytuacje, można zadać pytanie, co wydarzyło się między 1989 a 2004 r., doprowadzając do tego, że na podstawie tego samego przepisu Konstytucji V Republiki (art. 1) oraz tej samej zasady laickości we francuskim dyskursie prawnym doszło do zmiany interpretacji tej właśnie zasady, a w konsekwencji do przyjęcia skrajnie różnych wyników interpretacji prawnej art. 1 Konstytucji V Republiki w zakresie zasady laickości. W pierwszym przypadku dopuszczono bowiem, a w drugim w szerokim zakresie zakazano noszenia przez uczniów symboli religijnych w szkołach publicznych. Po 2004 r. widoczne są również działania legislacyjne oraz idąca za tym praktyka orzecznicza Rady Stanu rozszerzająca zakaz noszenia symboli religijnych w miejscach publicznych innych niż szkoła⁴. W porównaniu z opinią wydaną przez Radę Stanu w 1989 r.⁵ sytuacje te, przy powoływaniu się na ten sam przepis i wyrażającą go zasadę, są zupełnie różne.

1.2. Problem badawczy

Przedstawiony powyżej przykład zarysowuje problem, który można opisać na poziomach teoretycznoprawnym oraz konstytucyjnym. Na poziomie teoretycznym

² O tle tego sporu oraz stronach uczestniczących w debacie pisze Agnieszka Adamczak. Zob. A. Adamczak, *Oblicza Marianny, czyli o laickości w późnej nowoczesności*, „Arcana” 2008, nr 3-4 (81-82), s. 96-114.

³ Article L141-5-1 *Code de l'éducation*, Légifrance, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006524456 – 26 X 2025.

⁴ Decyzja Rady Stanu z 21 czerwca 2022 r., nr 464648.

⁵ Opinia Rady Stanu z 27 listopada 1989 r., nr 346893.

należy postawić klasyczne dla teorii prawa pytanie dotyczące jego wykładni: w jaki sposób interpretowane są przepisy wyrażające zasadę laickości, a w konsekwencji, jaka jest treść tej zasady w rozumieniu rezultatu wykładni art. 1 Konstytucji V Republiki? Na poziomie konstytucyjnym natomiast można postawić pytanie, powiązane z odpowiedzią na pytanie teoretycznoprawne, czy Konstytucja V Republiki z 1958 r. wyraża zasadę laickości o określonej treści oraz jaki model laickości obowiązuje i funkcjonuje pod rządami Konstytucji V Republiki.

Celem niniejszego artykułu jest próba udzielenia odpowiedzi na powyższe pytania, które sprowadzić można do jednego problemu: Czy nastąpiła interpretacyjna zmiana Konstytucji V Republiki Francuskiej w zakresie zasady laickości? Tak ujęty problem badawczy można uzupełnić o pytanie dodatkowe: Czy wskazana zmiana jest partykularyzmem prawnym szczególnym dla konstytucjonalizmu francuskiego?

W związku z tym stawiam następujące tezy: (i) Nastąpiła interpretacyjna zmiana Konstytucji V Republiki w zakresie zasady laickości oraz (ii) zmiana ta jest charakterystyczna dla konstytucjonalizmu francuskiego – jest partykularyzmem prawnym.

2. INTERPRETACYJNA ZMIANA KONSTYTUCJI.

ZARYS TEORETYCZNY POJĘCIA

2.1. Uwagi wstępne. Specyfika wykładni konstytucji

Przed analizą pojęcia interpretacyjnej zmiany konstytucji należy przedstawić kilka wstępnych uwag dotyczących tekstu prawnego jako przedmiotu interpretacji oraz teorii wykładni konstytucji. W szczególności uwagi te dotyczą: (i) zagadnienia otwartej struktury prawa oraz (ii) specyfiki pojęć i przepisów konstytucyjnych oraz ich interpretacji.

Istotne jest również to, że zagadnienia te nie były dotąd w centrum zainteresowania francuskiej teorii prawa oraz francuskiego konstytucjonalizmu. W przeciwieństwie do tradycji polskiej oraz anglo-amerykańskiej we francuskim dyskursie teoretycznoprawnym nie powstały ani szkoły, ani nurty analitycznej teorii prawa, które by podejmowały tematykę wykładni prawa w duchu filozofii analitycznej oraz natury i charakterystyki prawa i tekstu prawnego. Michel Troper jako ogólne kierunki rozwoju francuskiej teorii prawa w latach 1970-2010 wskazał filozofię marksistowską z jednej strony oraz spór pozytywizmu i jusnaturalizmu z drugiej⁶.

⁶ M. Troper, *L'évolution de la théorie du droit (1970-2010)*, [w:] 1970-2010. *Les sciences de l'Homme en débat*, red. H. Inglebert, Y. Brailowsky, Paris 2013.

Literatura francuskojęzyczna w zakresie teorii i filozofii prawa skupia się natomiast na takich zagadnieniach, jak: *Critical Legal Studies*, polityka i prawo, prawa podmiotowe, teoria demokracji⁷. W zakresie teorii wykładni prawa, w szczególności wykładni konstytucji, francuska doktryna wykształciła charakterystyczny sposób wykładni prawa związany zwłaszcza z rozstrzygnięciami z zakresu filozofii polityki⁸. Sama wykładnia prawa przedstawiana jest jako jedna z kategorii władzy. Dominique Rousseau ujął to w następujący sposób: „[I]nterpretacja tekstu oznacza tchnienie w niego życia prawnego. [...] Orzekanie przez sędziego ma zatem wszelkie cechy pracy o charakterze politycznym”⁹.

Dlatego też do przedstawienia wskazanych powyżej zagadnień posłużę się teoriami i metodami wypracowanymi w literaturze polskiej oraz anglo-amerykańskiej. Uzasadnienie dla takiego zabiegu wynika z tego, że zarówno teorie polskie, jak i anglo-amerykańskie w znacznie większym stopniu dotyczą samej analizy języka prawnego, a tym samym również teorii wykładni prawa oraz wykładni konstytucji jako szczególnego rodzaju aktu normatywnego. Można powiedzieć, że są to teorie uniwersalne, ponieważ dotyczą one prawa w ogóle – jako zjawiska społecznego i językowego odnoszącego się do każdego porządku prawnego, ale są również teoriami partykularnymi, ponieważ należy je postrzegać przez pryzmat kultury prawnej, z której wywodzą się ich twórcy¹⁰.

2.2. Interpretacyjna zmiana konstytucji

Interpretacyjna zmiana konstytucji to złożone zagadnienie z punktu widzenia filozofii prawa, na które składa się kilka pomniejszych pojęć i koncepcji. Pierwszym z nich jest otwarta struktura samego prawa (rozumianego jako system norm wyrażonych w języku), drugim natomiast – charakterystyka pojęć i norm konstytucyjnych jako szczególnego rodzaju pojęć i norm w systemie prawa.

⁷ Zob. B. Melkevik, *La philosophie du droit et sa pratique*, Quebec 2020.

⁸ K. Kaleta, *Wykładnia prawa jako forma władzy politycznej. Stanowiska wobec interpretacji konstytucji w doktrynie francuskiej*, [w:] *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. T. Stawecki, J. Winczorek, Warszawa 2014, s. 57-60.

⁹ D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, tłum. M. Granat, Warszawa 1999, s. 30.

¹⁰ W tym zakresie odwołuję się do poglądów Josepha Raza dotyczących kwestii uniwersalności i partykularności teorii prawa. O argumentacji J. Raza piszą szerzej: A. Dyrda, T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Metodologiczne dychotomie. Krytyka pozytywistycznych teorii prawa*, Kraków 2016, s. 204-221, *Monografie*.

2.2.1. Otwarta struktura prawa

Zagadnienie otwartej struktury prawa (*open texture*, dalej OSP)¹¹ zostało poruszone przez H.L.A. Harta w *The Concept of Law*¹². Hart przez OSP rozumie:

istnienie obszarów zachowań, dla których wiele musi zostać pozostawione do rozstrzygnięcia przez sąd lub urzędników, starających się, w świetle danych okoliczności, osiągnąć równowagę między konkurującymi interesami, które mogą posiadać różną wagę w poszczególnych sprawach¹³.

Nie wchodząc w tym miejscu w dyskusję nad argumentami przemawiającymi za OSP oraz ją negującymi¹⁴, OSP można ująć jako sytuację, w której podmioty dokonujące wykładni prawa nie stosują sformalizowanych schematów myślenia przy interpretacji pojęć prawnych. Tego rodzaju interpretacja nie jest zatem sprawozdaniem ze znaczenia słownikowego pojęć funkcjonujących w języku potocznym. Kontekst prawny ma charakter transformacyjny. W ramach systemu prawnego pojęcia z języka potocznego stają się osobnymi pojęciami mogącymi mieć odmienne znaczenie niż w kontekście języka potocznego. Dlatego też interpretacja pojęć prawnych (np. w ramach stosowania prawa przez sędziego) może być potraktowana jako określenie odniesienia pojęcia w obrębie prawa, a w konsekwencji jako konstruowanie znaczenia pojęcia prawnego w ramach systemu prawa¹⁵.

2.2.2. Charakterystyka pojęć i norm konstytucyjnych

W polskiej teorii prawa konstytucyjnego zagadnienie *swoistości* pojęć i norm konstytucyjnych oraz samej wykładni konstytucji było i jest żywo poruszane i dyskutowane. Przed przejściem do wskazania elementów swoistych dla konstytucji (rozumianej jako typ aktu normatywnego) warto zaznaczyć jednak, że, podobnie jak inne akty prawne, cechuje się ona otwartą strukturą. W konsekwencji dominuje w jej sformułowaniach język powszechny wraz z jego nieostrością¹⁶.

¹¹ Posługuję się pojęciem *otwartej struktury* zamiast *otwartej tekstowości* za B. Biskupem. Zob. B. Biskup, *Otwarta struktura prawa a ewolucja instytucji prawnych na przykładzie małżeństwa*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2023, nr 1, s. 18–32.

¹² H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, Oxford 2012, Clarendon Law Series.

¹³ *Ibidem*, s. 135. Tłumaczenie własne na podstawie: “The open texture of law means that there are, indeed, areas of conduct where much must be left to be developed by courts or officials striking a balance, in the light of circumstances, between competing interests which vary in weight from case to case”. Zob. T.A.O. Endicott, *Vagueness in Law*, Oxford 2010.

¹⁴ B. Biskup, *op. cit.*, s. 20–22.

¹⁶ S. Wronkowska, *O swoistości wykładni konstytucji. Uwagi kolejne*, „Przegląd Konstytucyjny” 2018, nr 1, s. 14.

Jeżeli chodzi zaś o elementy swoiste, pierwszym z nich jest różnorodność i rozległość tematyczna konstytucji oraz zwięzłość jej przepisów. Jako najwyższy akt normatywny posługuje się ona pojęciami niosącymi ze sobą bogatą treść pozajęzykową. Dlatego też, jak ujęła to S. Wronkowska:

Przedmiotem wykładni konstytucji jest zatem zarówno jej tekst, jak i obszerny kontekst normatywny, na który składają się wspomniane już idee polityczne i społeczne. Interpretacja w tym wypadku jest więc najpierw raczej procesem rekonstrukcji koncepcji założonych przez ustrojodawcę, których przejawy odnaleźć można w tekście¹⁷.

W przypadku Konstytucji V Republiki¹⁸ oraz zasady laickości uwzględnienie kontekstu historycznego, politycznego i ideowego nastręcza kilku trudności. Po pierwsze, wymaga wzięcia pod uwagę nie tylko treści samej Konstytucji V Republiki, lecz także innych aktów normatywnych o randze konstytucyjnej (*bloc de constitutionnalité*), w szczególności Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. i preambuły Konstytucji IV Republiki z 27 października 1946 r.¹⁹ Po drugie, konieczne jest uwzględnienie pojęcia samej zasady laickości, która jest głęboko osadzona we francuskiej historii ustrojowej²⁰. Po trzecie, należy ostatecznie odnieść się do idei stojących za uchwaleniem Konstytucji V Republiki, konieczne jest zatem odwołanie się do relewantnego kontekstu historycznego i politycznego²¹.

2.2.3. Interpretacyjna zmiana konstytucji

Konsekwencją swoistości pojęć i norm konstytucyjnych jest konieczność postawienia pytania o metody i rodzaje wykładni konstytucji. Tezą niekontrowersyjną okazuje się stwierdzenie, że nie można poprzestać na wykładni językowej²². Otwiera

¹⁷ *Ibidem*, s. 15.

¹⁸ Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 X 1958 r., Conseil-constitutionnel.fr, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2024-03/constitution-1958-vingt-cinquieme-revision.pdf> – 15 IX 2025.

¹⁹ Ch. Denizeau-Lahaye, *La genèse du bloc de constitutionnalité*, "Titre VII" 2022, nr 8, s. 11-19.

²⁰ Analizę relacji państwa i religii we Francji w zakresie laickości z punktu widzenia socjologii i historii przeprowadza P. Portier, opisując okres od Rewolucji Francuskiej do 1925 r. oraz uwzględniając różne modele laickości. Zob. P. Portier, *L'État et les religions en France. Une sociologie historique de la laïcité*, Rennes 2016.

²¹ Na konieczność uwzględnienia tego aspektu wskazuje chociażby Sławomira Wronkowska, wskazując, że tekst konstytucji (co jest jego swoistą cechą) jest zwięzły i odsyła do licznych idei politycznych i społecznych ukształtowanych w procesie historycznym. Zob. S. Wronkowska, *O swoistości...*, s. 15.

²² Na niemożliwość ograniczenia się wyłącznie do wykładni językowej wskazuje S. Wronkowska, [w:] eadem, *Polskie teorie wykładni a wykładnia konstytucji*, "Przegląd Konstytucyjny" 2024, nr 3, s. 31.

to zatem konstytucję na inne metody wykładni, w tym stosowanie reguł pozajęzykowych. Dodatkowo, wykładnia konstytucji i interpretacja jej pojęć musi, według S. Wronkowskiej, gwarantować konstytucji jej rolę adaptacyjną, tzn. konstytucja powinna posiadać zdolność dostosowywania się do zmieniającego się otoczenia zewnętrznego. Jednocześnie stanowi ona element stabilizujący system prawny. Rolą wykładni konstytucji jest zatem równoważenie tych dwóch aspektów, dynamicznego i statycznego.

W związku z aspektem adaptacyjnym, jaki musi posiadać konstytucja, można postawić pytanie o granice takiej adaptacji oraz wykładni jako narzędzia ją gwarantującego. Granice te może wyznaczać zjawisko *interpretacyjnej zmiany konstytucji*. Pojęciem tym posługuje się M. Korycka-Zirk, która pisze:

Aktywna postawa interpretacyjna w stosunku do tekstu konstytucji, skutkująca zmianą interpretacyjną w sposób nieunikniony, wymaga skonfrontowania z opartym na podobnym celu interpretacyjnym, jakim jest podtrzymanie istoty konstytucji w dyskursie prawnym, a odmiennym metodologicznie stanowisku interpretacyjnym postrzegającym zmianę nie jako warunek umożliwiający zachowanie tej istoty, ale potencjalnie jej zagrażający²³.

Pojęcie to jest zatem utożsamiane ze zjawiskiem aktywizmu sędziowskiego w interpretowaniu tekstu prawnego, w tym konstytucji. Oznacza aktywną postawę podmiotu interpretującego tekst prawny, zgodnie z Hartowską otwartą strukturą prawa, która sprowadza się do dynamicznej interpretacji tekstu prawnego²⁴. W przeciwieństwie zatem do podejścia intencjonalistycznego i wykładni statycznej interpretacja konstytucji w duchu aktywizmu sędziowskiego nie polega na rekonstrukcji intencji ustrojodawcy towarzyszących uchwalaniu tekstu konstytucji, ale zmierza do identyfikacji sposobu rozumienia tych treści przez współczesnego ustrojodawcę (suwerena), jakim jest społeczeństwo, a co za tym idzie, również aktualnego znaczenia poszczególnych pojęć zawartych w konstytucji²⁵. M. Korycka-Zirk zjawisko aktywizmu sędziowskiego wraz z pojęciem *interpretacyjnej zmiany konstytucji* łączy z teorią wykładni konstytucji funkcjonującej w filozofii anglo-amerykańskiej, tj. teorią *living constitutionalism*, choć, jak sama zaznacza, aktywizm sędziowski nie zawsze musi być koniecznie z nią łączony²⁶.

²³ M. Korycka-Zirk, *Interpretacyjna zmiana konstytucji*, [w:] *Prawo i polityka w sferze publicznej. Perspektywa wewnętrzna*, red. P. Jabłoński, J. Kaczor, M. Pichlak, T. Bekrycht, Wrocław 2017, s. 28.

²⁴ Szerzej na temat językowego uzasadnienia wykładni prawa zob. M. Kruk, *Językowe uzasadnienie dynamicznej wykładni prawa* [doktorat nieopublikowany], Warszawa 2022.

²⁵ M. Korycka-Zirk, *op. cit.*, s. 33-36.

²⁶ *Ibidem*.

Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia, można powiedzieć, że *interpretacyjna zmiana konstytucji* jest sytuacją, w której podmiot dokonujący interpretacji prawa cechuje się aktywną postawą w procesie wykładni oraz za pomocą określonych metod wykładni prawa (np. wykładni dynamicznej lub teorii *living constitutionalism*) nadaje tekstowi prawnemu określone, często nowe, znaczenie. Nie powstaje ono jednak w wyniku rekonstrukcji intencji ustrojodawcy lub rekonstrukcji znaczenia językowego (słownikowego) określonych pojęć prawnych, które funkcjonują również w języku potocznym. W konsekwencji ich znaczenie może się zmienić w całości lub w części, np. ze względu na zakres podmiotowy, przedmiotowy lub ze względu na zakres stosowania danego pojęcia w określonych sytuacjach.

W ramach francuskich teorii wykładni prawa można to potraktować jako skorzystanie przez sędziego ze swojej władzy dyskrejonalnej i podejmowanie przez niego umotywowanych i uargumentowanych działań politycznych w ramach wykładni prawa. Nie zmienia to jednak ich politycznego charakteru, ponieważ przyczyną tych działań są konkretne wydarzenia społeczne wymagające podjęcia określonych decyzji interpretacyjnych. Podmiotem dokonującym wykładni konstytucji nie musi być sędzia. Określoną wykładnię przepisów konstytucji można zauważyć również w działaniach legislacyjnych, przyjmując, że podmiotem interpretującym jest ustrojodawca lub ustawodawca, który opracowuje i uchwała akty prawne zgodnie z aktami o randze konstytucyjnej.

Na zakończenie tej części rozważań warto wskazać na różnice między *interpretacyjną zmianą konstytucji* a *paradygmatyczną zmianą konstytucji*. Pierwsza z nich, opisana w zasadniczych jej elementach powyżej, dotyczy wykładni konstytucji. Druga natomiast odnosi się do zmiany ustroju konstytucyjnego państwa bez jego formalnej zmiany – tj. zmiany konstytucji. Zgodnie z tezami P. Radziejwicz *paradygmatyczna zmiana konstytucji* jest pojęciem deskryptywnym, które opisuje zjawisko wprowadzenia do porządku ustrojowego nowej instytucji prawnej bez jej formalnego uchwalenia. Jako przykład wyżej wymieniony autor wskazuje na rozproszoną kontrolę konstytucyjności prawa dokonywaną przez polskie sądy powszechne w wyniku kryzysu kontroli konstytucyjności prawa związanego z działalnością Trybunału Konstytucyjnego²⁷. Zatem różnica między tymi dwoma pojęciami jest zasadnicza. *Interpretacyjna zmiana konstytucji* obejmuje proces wykładni konstytucji i jego wynik, z zachowaniem ram funkcjonowania danej instytucji prawnej. Z kolei *paradygmatyczna zmiana konstytucji* obejmuje swoim zakresem wprowadzenie i funkcjonowanie nowej instytucji prawnej w ramach ustroju państwa.

²⁷ P. Radziejwicz, Kryzys konstytucyjny i paradygmatyczna zmiana konstytucji, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10, s. 17-19.

3. ZASADA LAICKOŚCI WE FRANCJI. KONTEKST HISTORYCZNY I WSPÓŁCZESNY

3.1. Uwagi wstępne

Zasada laickości (*laïcité*)²⁸ ma długą i bogatą historię nie tylko w kontekście polityczno-historycznym Francji, lecz także w kontekście prawnym i ustrojowym²⁹. W związku z tym trudne jest jednoznaczne zdefiniowanie zasady laickości czy też laickości jako takiej. Problemy te wynikają również z ewolucji tego pojęcia w czasie oraz odmiennych koncepcji politycznych, w ramach których zasada laickości funkcjonowała. Przykładowo, Ferdinand Buisson, jeden z twórców ustawy z 9 grudnia 1905 r. dotyczącej rozdziału Kościoła od państwa, definiował laickość jako oddzielenie władzy państwowej od władzy kościelnej³⁰. René Capitant natomiast przedstawił ją jako koncepcję polityczną wprowadzającą podział na społeczeństwo obywatelskie i społeczeństwo religijne, w których państwo nie sprawuje żadnej władzy religijnej, a kościoły – żadnej władzy politycznej³¹. Rada Konstytucyjna w orzeczeniu z 21 lutego 2013 r. określiła zasadę laickości jako zasadę organizacyjną Republiki polegającą na neutralności państwa względem wszystkich religii i wierzeń. W konsekwencji zasada laickości nakłada na państwo i jego organy obowiązek poszanowania wszystkich wierzeń oraz równości wszystkich obywateli przed prawem niezależnie od wyznawanej religii. Republika gwarantuje również wolność wyznania³².

3.2. Kontekst historyczny – do 2004 r.

Nowożytnie znaczenie, wraz z samym pojawieniem się terminu *laïcité* (*laickość*), zostało nadane zasadzie laickości w okresie III Republiki w latach 1882-1905. 28 marca 1882 r. uchwalono ustawę dotyczącą organizacji szkolnictwa podstawowego, która wprowadzała fakultatywną naukę religii w szkołach prywatnych. Obowiązkiem szkoły publicznej była natomiast edukacja moralna i cywilna (*l'instruction moral*

²⁸ Ze względu na nieadekwatność określeń funkcjonujących w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego, tj. *neutralność*, *bezzstronność*, będę konsekwentnie posługiwał się terminem *zasada laickości* lub *laickość*.

²⁹ Zob. E. Anceau, *Laïcité, un principe. De l'Antiquité au temps présent*, Paris 2022.

³⁰ R. Jankowska, *Islam w przestrzeni publicznej laickiej Francji*, „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska Lublin Polonia” Vol. 25, 2018, z. 1, s. 91.

³¹ *Etude annuelle 2004, Un siècle de laïcité*, Conseil d'Etat, <https://conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-annuelles/un-siecle-de-laicite-etude-annuelle-2004> – 3 IX 2025, s. 2.

³² Décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013, Conseil constitutionnel, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2012297QPC.htm> – 3 IX 2025.

et civique)³³. W następnych latach uchwalono inne ustawy dotyczące szkolnictwa publicznego. Zwieńczeniem tego okresu, zwanego *laïcité absolue* – *rozdział absolutny* (*laïcité séparation absolue*) oraz *laïcité compromise* – *rozdział kompromisowy* (*laïcité séparation de compromis*)³⁴, było uchwalenie 9 grudnia 1905 r. ustawy dotyczącej rozdziału Kościołów od państwa³⁵. Ustawa ta gwarantowała wolność sumienia i wyznania oraz wolność kultu religijnego. Jednocześnie jednak wprowadziła możliwość ograniczenia wolności kultu religijnego w interesie publicznym (art. 1). Republika, zgodnie z ustawą z 1905 r., nie uznawała, nie dotowała oraz nie finansowała żadnej religii lub kultu z budżetu państwa (art. 2). Art. 28 wprowadzał natomiast zakaz wznoszenia lub umieszczania jakichkolwiek znaków lub symboli religijnych na pomnikach lub w jakimkolwiek miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc kultu, pochówku na cmentarzach, pomników pogrzebowych, muzeów lub wystaw. Jak wskazuje się jednak w literaturze, model przyjęty w ustawie z 1905 r. był modelem kompromisowym, dowartościowującym rolę Kościoła katolickiego oraz kończącym wojnę dwóch Francji – antyreligijnej i religijnej. Kompromisowość tego rozwiązania polegała na przyjęciu zasady niefinansowania żadnej religii i kultu religijnego z budżetu państwa jako zasady oraz finansowania z budżetu państwa wydatków związanych z zapewnieniem przez duchownych posług religijnych w instytucjach publicznych jako wyjątku³⁶.

Konstytucja IV Republiki z 1946 r. w swojej preambule wskazywała na obowiązek państwa w zakresie organizacji szkolnictwa publicznego na zasadzie nieodpłatności i laickości na każdym stopniu. Art. 1 Konstytucji IV Republiki wskazywał natomiast wprost, że Francja jest republiką laicką.

Zmianę w zakresie rozumienia i stosowania zasady laickości można zauważyć wraz z uchwaleniem Konstytucji V Republiki. Kontynuowała ona z jednej strony dziedzictwo ustrojowe Francji w zakresie laickości, transponując w art. 1 przepis obowiązujący w poprzedniej konstytucji, tj. laickość republiki. Z drugiej jednak strony, zasada laickości szkolnictwa publicznego oraz wolność sumienia i wyznania nie zostały wprost wyrażone w Konstytucji V Republiki. Wskazuje się, że odczytywanie zasady laickości nawet w ramach bloku konstytucyjnego nie dostarcza jasności definicyjnej jej konstytucyjnego standardu³⁷.

³³ Loi du 28 mars 1882 portant sur l'organisation de l'enseignement primaire, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006070887> – 22 VI 2000.

³⁴ Oba określenia wyróżnia J. Baubérot. Zob. J. Baubérot, *Les 7 laïcités françaises*, Paris 2015, s. 82-101.

³⁵ Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000006085397> – 22 VIII 2021.

³⁶ E. Szczepankiewicz-Rudzka, *Zasada laickości V Republiki Francuskiej i jej implikacje prawno-polityczne*, „Politeja” 2020, nr 1(64), s. 83 oraz cytowana tam literatura.

³⁷ *Ibidem*, s. 76.

Wskazówki dotyczące zmiany paradygmatu rozumienia i stosowania zasady laickości daje natomiast uchwalenie w 1959 r. aktu podkonstytucyjnego (ustawy), tzw. *loi Debré*, dotyczącego relacji pomiędzy szkolnictwem publicznym i prywatnym³⁸. W świetle art. 1 tej ustawy, zgodnie z zasadami określonymi w Konstytucji, państwo zapewnia dzieciom i młodzieży w publicznych placówkach oświatowych możliwość uzyskania wykształcenia adekwatnego do ich uzdolnień, z równym poszanowaniem wszystkich przekonań. *Loi Debré* wprowadzała możliwość włączenia placówek prywatnych do systemu szkolnictwa publicznego (art. 3) oraz zawierania umów stowarzyszeniowych pomiędzy państwem a placówkami szkolnictwa prywatnego w celu prowadzenia działalności edukacji publicznej (art. 4-5). Na podstawie *Loi Debré* będącej realizacją konstytucyjnej zasady laickości można stwierdzić, że instytucje państwowe z pozycji powstrzymywania się od jakichkolwiek ingerencji w sprawy religijne (zgodnie z ustawą z 1905 r.) zaczęły przechodzić do pozycji koncyliacyjnej, umożliwiając jednocześnie współpracę pomiędzy instytucjami państwowymi i religijnymi³⁹. Pierwsze dekady istnienia V Republiki znaczone są zwrotem interpretacji zasady laickości, która odchodzi od modelu laickości-separacji lub laickości-kompromisu w kierunku modelu zwanego laickością otwartą (*laïcité ouverte*)⁴⁰.

3.3. Orzeczenie Rady Stanu z 27 listopada 1989 r.

Momentem przełomu w interpretacji zasady laickości, rozpoczynającym bezsporną dominację modelu laickości otwartej, było wydanie przez Radę Stanu opinii prawnej z 27 listopada 1989 r. dotyczącej możliwości noszenia chusty muzułmańskiej przez uczennice w szkole publicznej.

Na przełomie lat 70. i 80. XX w., a następnie w czasie prezydentury François Mitterranda (1981-1995) we Francji nastąpiły istotne zmiany demograficzne i społeczne. Poza wyznaniem chrześcijańskimi istotną rolę zaczął odgrywać islam wraz ze swoimi zwyczajami i symbolami religijnymi. Elementem ogniskującym problemy wynikające z tych zmian społecznych, konfrontacji różnych modeli laickości oraz interpretacji zasady laickości stało się noszenie symboli religijnych w szkołach

³⁸ Loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privés, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000693420/2000-06-21?isSuggest=true> – 26 X 2025.

³⁹ Na dwoistość interpretacji zasady laickości w połowie XX w. wskazuje m.in. J. Falski, *Ewolucja republikańskiej laickości we Francji*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 4, s. 60.

⁴⁰ J. Baubérot, *op. cit.*, s. 87-118.

publicznych, a konkretnie chust (*foulard*) przez uczennice wyznania muzułmańskiego⁴¹. W związku z kryzysem związanym z odmową zastosowania się do nakazu nauczyciela collège w Créteil dotyczącego opuszczenia sali lekcyjnej przez trzy uczennice, które zasłoniły twarze muzułmańskimi chustami, Minister Edukacji Narodowej Lionel Jospin zwrócił się do Rady Stanu o wydanie opinii mającej odpowiedzieć na pytania, (i) czy w świetle zasad konstytucyjnych oraz ustaw przy uwzględnieniu wszystkich przepisów regulujących organizację i funkcjonowanie szkół państwowych noszenie oznak przynależności do wspólnoty religijnej jest lub nie jest zgodne z zasadą laickości; (ii) w przypadku odpowiedzi twierdzącej, pod jakimi warunkami mogą na to zezwalać instrukcje ministra, przepisy regulaminów wewnętrznych szkół, kolegów i liceów oraz decyzje dyrektorów szkół i placówek; (iii) czy nieprzestrzeganie zakazu noszenia takich symboli lub określonych warunków uzasadnia odmowę przyjęcia nowego ucznia do szkoły, odmowę wstępu uczniowi prawidłowo zapisanemu do szkoły lub ostateczne wykluczenie ze szkoły lub z publicznej służby oświatowej oraz jakie procedury i zabezpieczenia należy wówczas wdrożyć.

Rada Stanu, uwzględniając treści szeregu aktów o randze konstytucyjnej (Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r.; Preambuły do Konstytucji IV Republiki; Konstytucji V Republiki), prawa międzynarodowego (m.in. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r.) oraz aktów o randze ustawowej, w tym ustawy z 1905 r. o rozdziale Kościoła od państwa, stwierdziła, że wolność sumienia (*liberté de conscience*) jest jedną z podstawowych zasad uznanych przez Republikę:

Wolność przyznana w ten sposób uczniom obejmuje prawo do wyrażania i manifestowania swoich przekonań religijnych w szkołach, z poszanowaniem pluralizmu i wolności innych osób oraz bez uszczerbku dla zajęć dydaktycznych, treści programu nauczania i obowiązku uczęszczania na zajęcia. [...] Z powyższego wynika, że w placówkach oświatowych noszenie przez uczniów znaków, za pomocą których zamierzają oni zamanifestować swoją przynależność religijną, nie jest samo w sobie niezgodne z zasadą laickości, o ile stanowi korzystanie z wolności wyrażania i manifestowania przekonań religijnych [...] ⁴².

Rada Stanu w ten sposób usankcjonowała nowe rozumienie zasady laickości, wpisujące się w nowy model laickości otwartej, laickości inkluzywnej, laickości integrującej lub, jak pisze A. Adamczak, laickości pluralistycznej⁴³. Ten paradygmat

⁴¹ Szerzej na temat różnych koncepcji laickości z punktu widzenia socjologii i teorii kultury pisała A. Adamczak. Zob. A. Adamczak, (*op. cit.*).

⁴² Tłumaczenie własne, Conseil d'Etat, Section de l'intérieur, 27 novembre 1989, n° 346893, Avis „Port du foulard islamique”, pkt 1-3.

⁴³ A. Adamczak, *op. cit.*, s. 106.

opiera się na uznaniu różnorodności religijnej i kulturalnej w sferze publicznej, a manifestuje się poprzez zapewnienie wolności sumienia i wyznania wyznawcom innych religii niż katolicyzm. Na poziomie politycznym taka zmiana była zauważalna już w 1981 r. w programie wyborczym François Mitterranda i Partii Socjalistycznej. W tzw. 110 propozycjach dla Francji (*110 propositions pour la France*) wskazano na wzmocnienie promocji tożsamości regionalnych, respektowanie i nauczanie języków i kultur mniejszościowych (pkt 56)⁴⁴. Natomiast w ramach kampanii wyborczej na jednej z konferencji François Mitterrand zaproponował uchwalenie ustawy o różnorodności języków i kultur Francji oraz wprowadzenie *prawa do różnicy* związanego z ochroną i nauczaniem kultur i języków mniejszościowych⁴⁵. Zatem zarówno na poziomie politycznym, jak i następnie prawnym nastąpiła zmiana rozumienia zasady laickości idąca w kierunku zapewnienia wolności ekspresji religijnej w miejscach publicznych, w tym w szkołach.

4. INTERPRETACYJNA ZMIANA KONSTYTUCJI. ROZUMIENIE ZASADY LAICKOŚCI OD 2004 R.

Funkcjonowanie modelu laickości otwartej (laickości pluralistycznej) trwało do 2004 r., kiedy to za prezydentury Jacquesa Chiraca uchwalono ustawę o symbolach religijnych w szkołach⁴⁶. Nowelizowała ona Kodeks Edukacji (*Code de l'éducation*), wprowadzając do niego zakaz noszenia symboli religijnych w szkołach publicznych. W wyniku tej zmiany, zgodnie z art. L.141-5-1.:

W szkołach państwowych, *collèges* i *lycées* noszenie znaków lub strojów, za pomocą których uczniowie ostentacyjnie⁴⁷ manifestują przynależność religijną, jest

⁴⁴ *110 propositions pour la France. Programme de gouvernement préparé par le Parti socialiste (PS) pour l'élection présidentielle d'avril-mai 1981*, *Le Monde diplomatique*, <https://www.monde-diplomatique.fr/mav/124/A/51865> – 12 IX 2025.

⁴⁵ T. Tellier, *François Mitterrand, un jacobin converti à la décentralisation*, [w:] F. Dubasque, A.L. Olivier, *Le promeneur enraciné. François Mitterrand, un cheminement politique et sensible à travers les territoires*, Rennes 2023; A. Adamczak, *op. cit.*, s. 109.

⁴⁶ *Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics*, *Légifrance*, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000417977> – 2 IX 2025.

⁴⁷ Francuskie słowo *ostensiblement* występujące w oryginalnym tekście ustawy można przetłumaczyć również jako *jawnie* lub *pozornie*. W kontekście jednak uchwalonej ustawy słowo *ostentacyjnie* jest najbardziej adekwatne ze względu na motywy jej uchwalenia, tj. noszenie przez uczniów chust muzułmańskich w szkołach publicznych, które (w przeciwieństwie np. do katolickich medalików schowanych zazwyczaj pod ubraniem) są wyraźnie widoczne i wskazują jednoznacznie na przynależność religijną.

zabronione. Wewnętrzne zasady stanowią, że każda procedura dyscyplinarna musi być poprzedzona dialogiem z uczniem.

Na uwagę, z punktu widzenia tematu tego artykułu, zasługuje uzasadnienie projektu wyżej wymienionej ustawy. Podobnie jak uczyniła to Rada Stanu w swojej opinii z 1989 r., tak i w uzasadnieniu do ustawy z 2004 r. powołano się na art. 1 Konstytucji i zasadę laickości oraz na zasadę wolności sumienia gwarantowaną przez akty prawa o randzie konstytucyjnej. W przeciwieństwie jednak do opinii Rady Stanu z 1989 r. autorzy projektu ustawy o zakazie noszenia symboli religijnych argumentowali, że zasada laickości determinuje neutralność światopoglądową szkoły publicznej, a w konsekwencji niemożliwe jest noszenie symboli religijnych w szkole, która z zasady ma być neutralna światopoglądowo i oddzielona od jakiejkolwiek religii, tj. laicka⁴⁸.

Od wejścia w życie wskazanej ustawy można mówić o zmianie paradygmatu czy też zmianie modelu laickości. Z jednej strony mamy do czynienia z powrotem do laickości walki, której celem jest wyeliminowanie religii oraz symboli religijnych z przestrzeni publicznej. Obecnie nurt ten określa się również jako laickość tożsamościową (*laïcité identitaire*). Z drugiej jednak strony, w literaturze wskazuje się na powrót do innego modelu laickości – laickości gallikańskiej czy też laickości republikańskiej. Model ten opiera się na emancypacji jednostki od religii lub innych nurtów myślowych. Celem jest natomiast wyeliminowanie różnic i partykularyzmów, co służyć ma stworzeniu jednolitej sfery publicznej⁴⁹.

Niezależnie jednak, w jaki sposób skategoryzujemy zmianę paradygmatu myślenia o zasadzie laickości, nie ulega wątpliwości, że zmienił się sposób jej rozumienia i stosowania. Kwestia wpisania tej zmiany w określony model jest kwestią wtórną. Na uwagę, w ramach opisu wyżej wymienionej zmiany paradygmatu, zasługuje fakt, że w następnych latach uchwalono inne ustawy ograniczające swobodę noszenia symboli religijnych – zasadniczo chust muzułmańskich nie tylko w szkołach publicznych, lecz także w przestrzeni publicznej w ogóle. Pierwszą z ustaw jest ta z 11 października 2010 r. zakazująca zasłaniania twarzy w przestrzeni publicznej. Zgodnie z art. 1 wskazanej ustawy: „Nikt nie może nosić odzieży zaprojektowanej

⁴⁸ Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics. Exposé des motifs, Légifrance, https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000017759496/?detailType=EXPOSE_MOTIFS&detailId=-3 IX 2025.

⁴⁹ Za taką interpretacją opowiada się E. Szczepankiewicz-Rudzka, zob. E. Szczepankiewicz-Rudzka, *op. cit.*, s. 81.

w celu ukrycia twarzy w miejscach publicznych⁵⁰”. Drugą z ustaw jest ta z 24 sierpnia 2021 r. dotycząca respektowania zasad Republiki⁵¹. Zgodnie z art. 1 (I) tej ustawy:

W przypadku gdy ustawa lub rozporządzenie bezpośrednio powierza świadczenie usługi publicznej podmiotowi publicznemu lub prywatnemu, ten ostatni jest zobowiązany do zapewnienia równości użytkowników usługi publicznej oraz do zapewnienia zgodności z zasadami laickości i neutralności usług publicznych. [...]

Za działaniami legislacyjnymi konsekwentnie podąża orzecznictwo Rady Stanu. Orzeczenia wydane w tej kwestii na przestrzeni ostatnich 20 lat dotyczą głównie noszenia chust muzułmańskich lub innych elementów ubioru należącego do religii niechrześcijańskich w miejscach publicznych. Tytułem przykładu można wskazać na dwa orzeczenia. Pierwsze z nich, orzeczenie Rady Stanu z 5 grudnia 2007 r., dotyczyło rozpoznania środka zaskarżenia decyzji organu administracji publicznej, który wydał w trybie dyscyplinarnym uczennicę ze szkoły publicznej z powodu noszenia chusty bandany. Rada Stanu stwierdziła, że ciągłe noszenie przez uczennicę kwadratowej chusty typu bandana zakrywającej włosy, w połączeniu z wyraźnym i trwałym sprzeciwem jej i jej rodziny wobec polecenia zdjęcia chusty w czasie pobytu w szkole publicznej, stanowi naruszenie zakazu ostentacyjnego noszenia symboli religijnych w szkołach publicznych⁵². Drugie orzeczenie Rady Stanu z 21 czerwca 2022 r. dotyczyło utrzymania w mocy wyroku sądu administracyjnego uchylającego przepis prawa miejscowego (regulaminu basenu publicznego w Grenoble) pozwalającego na noszenie stroju kąpielowego zakrywającego łydkę i głowę (burkini). Sąd administracyjny na podstawie ustawy z 2021 r. dotyczącej respektowania zasad Republiki zawiesił przepisy prawa miejscowego pozwalające na strój kąpielowy na basenie miejskim, który zakrywa łydki i głowę. Rada Stanu, rozpoznając skargę na orzeczenie sądu administracyjnego, wskazała na naruszenie przez przepisy prawa miejscowego – regulamin basenu publicznego – zasady laickości miejsc publicznych poprzez nierówne traktowanie użytkowników usług publicznych. Stwierdziła również, że organy administracji publicznej zobowiązane są do respektowania neutralności światopoglądowej usług publicznych, a w konsekwencji do równego traktowania użytkowników tych usług niezależnie od wyznawanych poglądów i religii. Wprowadzenie możliwości noszenia burkini, w ocenie Rady

⁵⁰ Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000022911670> – 5 IX 2025.

⁵¹ Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, Légifrance, https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000043964778?init=true&page=1&query=LOI+n%C2%Bo+2021-1109&searchField=ALL&tab_selection=all – 6 IX 2025.

⁵² Conseil d'État, 4ème et 5ème sous-sections réunies, 05/12/2007, 295671, Publié au recueil Lebon, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000018007973/> – 10 IX 2025.

Stanu, naruszało te obowiązki poprzez nieuprawnione różnicowanie sytuacji osób korzystających z basenu publicznego⁵³.

5. WNIOSKI

Prześledziwszy interpretację i stosowanie przepisów dotyczących zasady laickości – zwłaszcza w okresie 1989-2004 oraz po 2004 r. – można wysunąć dwa wnioski:

- I. Po pierwsze, zakres podmiotowy zasady laickości został rozszerzony – wcześniej dotyczyła ona wyłącznie agentów usług publicznych, tzn. podmiotów administracji publicznej, np. szkół publicznych lub państwa w relacji z jednostkami administracji publicznej lub kościołami i grupami wyznaniowymi. Obecnie zasada laickości odnosi się również do jednostek – użytkowników usług świadczonych przez administrację publiczną, tj. uczniów czy osób korzystających z basenów publicznych.
- II. Po drugie, zakres przedmiotowy zasady laickości się zmienił. Model laickości otwartej umożliwiał większą ekspresję wyznawanej religii w przestrzeni publicznej. Model laickości przyjęty w 2004 r. cofa manifestowanie wyznawanej religii z powrotem do sfery prywatnej, zakazując jednocześnie manifestowania przynależności religijnej w przestrzeni publicznej. Jednym z bardziej emblematycznych przykładów jest zakaz noszenia symboli religijnych w szkołach publicznych.

W przypadku drugiego wniosku widoczna jest pewna specyfika zarysowanej powyżej zasady laickości, której logika i model stosowania uderzają wyłącznie w te religie, których kult jest ściśle związany z widocznymi i zewnętrznymi symbolami religijnymi. W przypadku Francji chodzi o islam, w którym kult jest ściśle związany z określonym ubiorem, np. kobiet. W religii katolickiej problem ten nie występuje⁵⁴.

Na podstawie analizy przeprowadzonej w tym artykule można stwierdzić, że konstytucyjna zasada laickości była przedmiotem zmiany interpretacyjnej. Zmiana ta widoczna jest w sposobie rozumienia zasady laickości oraz uchwalanych ustaw odwołujących się i powołujących się na tę zasadę, a także orzecznictwa Rady Stanu, odnoszącego się wprost do art. 1 Konstytucji V Republiki. Jednocześnie zmiana wynikająca z porównania legislacji i praktyki orzeczniczej w okresach 1989-2004 (lub 1958-2004) oraz od 2004 r. nie jest zmianą normatywną na poziomie aktów o randze

⁵³ CE, Juge des référés, ord., 21 juin 2022, *Commune de Grenoble*, n° 464648, Conseil d'État, <https://sso.conseil-etat.fr/?url=aHRocHM6Ly9hcmlhbmUuY29uc2VpbCildGFoLmZyL2FwcCgtZHJfYXJpYW5lX2FwcF9hcmlhbmUv#> – 10 IX 2025.

⁵⁴ Zob. S. Hennette-Vauchez, *L'École et la République. La nouvelle laïcité scolaire*, Paris 2023.

konstytucyjnej. Jest to wyłącznie zmiana rozumienia zasady laickości, a w związku z tym zmiana interpretacji tego pojęcia na gruncie art. 1 Konstytucji V Republiki. Oczywiście, możliwość dokonania zmiany interpretacyjnej wynika z charakterystyki prawa jako zjawiska społecznego i językowego, zgodnie z tezą Harta o otwartej strukturze prawa, oraz wpływa z charakteru tekstu prawnego konstytucji, który posługuje się pojęciami posiadającymi szerokie i bogate znaczenia filozoficzno-polityczne. Pojęcie *laïcité* lub *laïque* jest niewątpliwie jednym z bardziej charakterystycznych francuskich pojęć konstytucyjnych.

Jednocześnie, o ile sama interpretacyjna zmiana konstytucji nie jest ściśle związana z ustrojem lub specyfiką danego państwa i jego systemu politycznego, o tyle interpretacyjna zmiana konstytucji w zakresie zasady laickości jest specyficznym francuskim partykularyzmem prawnym, wynikającym po pierwsze z historii pojęcia laickości w kulturze polityczno-prawnej Francji oraz rozwiniętej myśli filozoficznej, politycznej i prawnej dotyczącej tego pojęcia, po drugie zaś – z rangi zasady laickości w systemie konstytucyjnym Francji jako zasady naczelnej regulującej cały ustrój konstytucyjny Republiki.

BIBLIOGRAFIA

- 110 propositions pour la France. Programme de gouvernement préparé par le Parti socialiste (PS) pour l'élection présidentielle d'avril-mai 1981, *Le Monde diplomatique*, <https://www.monde-diplomatique.fr/mav/124/A/51865>.
- Adamczak A., *Oblicza Marianny, czyli o laickości w późnej nowoczesności*, „Arcana” 2008, nr 3-4 (81-82), s. 96-114.
- Anceau E., *Laïcité, un principe. De l'Antiquité au temps présent*, Paris 2022.
- Article L141-5-1 Code de l'éducation, *Légifrance*, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006524456.
- Baubérot J., *Les 7 laïcités françaises*, Paris 2015.
- Biskup B., *Otwarta struktura prawa a ewolucja instytucji prawnych na przykładzie małżeństwa*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2023, nr 1, s. 18-31.
- CE, Juge des référés, ord., 21 juin 2022, *Commune de Grenoble*, n° 464648, Conseil d'État, <https://sso.conseil-etat.fr/?url=aHRocHM6Ly9hcmlhbmUuY29uc2VpbC1ldGFoLmZyL2FwcC9tZHJfYXJpYW5lX2FwcF9hcmlhbmUv#>.
- Conseil d'État, 4eme et 5eme sous-sections réunies, 05/12/2007, 295671, Publié au recueil Lebon, *Légifrance*, <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000018007973/>.
- Conseil d'Etat, Section de l'intérieur, 27 novembre 1989, n° 346893, Avis „Port du foulard islamique”, pkt 1-3.
- Décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013, Conseil constitutionnel, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2012297QPC.htm>.

- Decyzja Rady Stanu z 21 czerwca 2022 r., nr 464648.
- Denizeau-Lahaye Ch., *La genèse du bloc de constitutionnalité*, „Titre VII” 2022, nr 8, s. 11-19.
- Dyrda A., Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Metodologiczne dychotomie. Krytyka pozytywnych teorii prawa*, Kraków 2016, *Monografie*, 1897-4392.
- Endicott T.A.O., *Vagueness in Law*, Oxford 2010.
- Etude annuelle 2004, Un siècle de laïcité*, Conseil d'Etat, <https://conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-annuelles/un-siecle-de-laicite-etude-annuelle-2004>.
- Falski J., *Ewolucja republikańskiej laickości we Francji*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 4, s. 54-64.
- Hart H.L.A., *The Concept of Law*, Oxford 2012, *Clarendon Law Series*.
- Hennette-Vauchez S., *L'Ecole et la République. La nouvelle laïcité scolaire*, Paris 2023.
- Jankowska R., *Islam w przestrzeni publicznej laickiej Francji*, „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska Lublin Polonia” Vol. 25, 2018, z. 1, s. 89-103.
- Kaleta K., *Wykładnia prawa jako forma władzy politycznej. Stanowiska wobec interpretacji konstytucji w doktrynie francuskiej*, [w:] *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. T. Stawecki, J. Winczorek, Warszawa 2014, s. 57-79.
- Konstytucja Republiki Francuskiej*, wyd. 2, tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2005.
- Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 X 1958 r.*, Conseil-constitutionnel.fr, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2024-03/constitution-1958-vingt-cinquieme-revision.pdf>.
- Korycka-Zirk M., *Interpretacyjna zmiana konstytucji*, [w:] *Prawo i polityka w sferze publicznej. Perspektywa wewnętrzna*, red. P. Jabłoński, J. Kaczor, M. Pichlak, T. Bekrycht, Wrocław 2017, s. 27-37.
- Kruk M., *Językowe uzasadnienie dynamicznej wykładni prawa [doktorat nieopublikowany]*, Warszawa 2022.
- Loi du 28 mars 1882 portant sur l'organisation de l'enseignement primaire, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006070887>.
- Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000006085397>.
- Loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privés, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000006093420/2000-06-21?isSuggest=true>.
- Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000417977>.
- Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics. Exposé des motifs, Légifrance, https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000017759496/?detailType=EXPOSE_MOTIFS&detailId=.
- Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000022911670>.

- Loi n° 2021-1109 du 24 aout 2021 confortant le respect des principes de la République, Légifrance, https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000043964778?init=true&-page=1&query=LOI+n%C2%B0+2021-1109&searchField=ALL&tab_selection=all.
- Melkevik B., *La philosophie du droit et sa pratique*, Quebec 2020.
- Opinia Rady Stanu z 27 listopada 1989 r., nr 346893.
- Portier P., *L'Etat et les religions en France. Une sociologie historique de la laïcité*, Rennes 2016.
- Radzewicz P., *Kryzys konstytucyjny i paradygmatyczna zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10, s. 3-24.
- Rousseau D., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, tłum. M. Granat, Warszawa 1999.
- Szczepankiewicz-Rudzka E., *Zasada laickości V Republiki Francuskiej i jej implikacje prawno-polityczne*, „Politeja” 2020, nr 1(64), s. 73-88, <https://doi.org/10.12797/Politeja.17.2020.64.05>.
- Tellier T., *François Mitterrand, un jacobin converti à la décentralisation*, [w:] F. Dubasque, A.L. Ollivier, *Le promeneur enraciné. François Mitterrand, un cheminement politique et sensible à travers les territoires*, Rennes 2023, s. 61-74, <https://doi.org/10.4000/books.pur.186230>.
- Troper M., *L'évolution de la théorie du droit (1970-2010)*, [w:] 1970-2010. *Les sciences de l'Homme en débat*, red. H. Inglebert, Y. Brailowsky, Paris 2013, s. 141-152, <https://doi.org/10.4000/books.pupo.2807>.
- Wronkowska S., *O swoistości wykładni konstytucji. Uwagi kolejne*, „Przegląd Konstytucyjny” 2018, nr 1, s. 12-25.
- Wronkowska S., *Polskie teorie wykładni a wykładnia konstytucji*, „Przegląd Konstytucyjny” 2024, nr 3, s. 7-36.

Anna Popardowska 

Uniwersytet Jagielloński

Wprowadzenie kontroli konstytucyjności ustaw *a posteriori* we Francji – geneza, cele i skutki reformy z 2008 r.

ABSTRACT

Introduction of a posteriori Constitutional Review of Laws in France – Origins, Objectives and Effects of the 2008 Reform

The amendment to the Constitution of the Fifth French Republic of 23 July 2008, introducing *a posteriori* constitutional review of legislation, represented a significant step in the development of the French system of constitutional protection. The aim of this study is to determine whether this change was a response to internal challenges or whether it reflected broader European trends in constitutional reform. The analysis focuses on the evolution and functioning of the Constitutional Council and the changes introduced by the 2008 amendment, as well as the broader context of the reform: its causes, objectives, and institutional implications. As a result of the reform, the Council acquired a more judicial character and shows certain similarities to European solutions, particularly regarding the shared goal of protecting human rights, *erga omnes* effects, and *a posteriori* review. However, the Council's unique system of filters and its specific composition constitute a distinct French legal particularism. The reform was primarily a response to the domestic deficit in effective constitutional review and the need to strengthen the supremacy of the Constitution.

KEYWORDS: *a posteriori* review, the Fifth French Republic, the Constitutional Council, the amendment to the Constitution of the Fifth French Republic of 23 July 2008

W odróżnieniu od wielu innych systemów europejskich Konstytucja V Republiki Francuskiej przez długi czas zakładała wyłącznie prewencyjny model kontroli

ustaw, skoncentrowany na etapie poprzedzającym promulgację aktu normatywnego. Taki kształt omawianej instytucji ustrojowej wzbudzał jednak liczne kontrowersje i był przedmiotem krytyki ze strony doktryny oraz opinii publicznej.

Jedną z najbardziej przełomowych reform w historii Konstytucji V Republiki była nowelizacja z dnia 23 lipca 2008 r.¹, która wprowadziła możliwość kontroli konstytucyjności ustaw po ich wejściu w życie – tzw. kontrolę *a posteriori*, realizowaną w ramach procedury *Question prioritaire de constitutionnalité* (QPC). Mechanizm ten przełamał dotychczasowy – wyłącznie prewencyjny – model kontroli i istotnie wzmocnił pozycję jednostki w procesie egzekwowania konstytucyjnych gwarancji jej wolności i praw.

Niniejsza praca ma na celu przeanalizowanie, czy reforma ta była przede wszystkim odpowiedzią na wewnętrzne problemy francuskiego porządku prawnego – takie jak: ograniczenia kontroli prewencyjnej, potrzeba wzmocnienia ochrony praw jednostki oraz wzmocnienie gwarancji nadrzędności Konstytucji – czy też może odzwierciedlała wpływ wspólnych doświadczeń europejskich w zakresie sądownictwa konstytucyjnego.

Ze względu na kluczową rolę, jaką w procesie realizacji nowej formy kontroli konstytucyjności odgrywa Rada Konstytucyjna, to właśnie jej poświęcono najwięcej miejsca w analizie.

Praca składa się z pięciu części. W pierwszej z nich przedstawiono ewolucję i skład Rady Konstytucyjnej, następnie ukazano skrótowo jej kompetencje w systemie konstytucyjnym V Republiki. Trzecią część poświęcono konkretnym postanowieniom zmieniającym Konstytucję z 23 lipca 2008 r., ograniczając się wyłącznie do zmian dotyczących Rady Konstytucyjnej, w tym przede wszystkim wprowadzenia kontroli *a posteriori*. W części czwartej omówiono tło reformy – jej przyczyny, cele oraz skutki. Całość zamykają podsumowanie i próba odpowiedzi na pytanie o charakter tej zmiany ustrojowej.

Praca zawiera wnioski z analizy literatury przedmiotu (zarówno polsko-, jak i francuskojęzycznej), a także ze szczegółowej egzegezy przepisów Konstytucji V Republiki.

RADA KONSTYTUCYJNA: EWOLUCJA INSTYTUCJI I SKŁAD

Rada Konstytucyjna jako organ odpowiedzialny m.in. za orzekanie o zgodności ustaw pochodzących od parlamentu z konstytucją została wprowadzona do

¹ Ustawa konstytucyjna nr 2008-724 z dnia 23 lipca 2008 r. o modernizacji instytucji Piątej Republiki, (*Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République*, „Journal officiel de la République” 2008, nr 171, s. 11890).

francuskiego porządku prawnego na mocy Konstytucji V Republiki, uchwalonej 4 października 1958 r.² U podstaw nowego ustroju Francji legła koncepcja państwa o silnej władzy wykonawczej, zgodna z ideami generała Charles'a de Gaulle'a, zakładająca dominującą rolę Prezydenta Republiki oraz rządu, przy jednoczesnym ograniczeniu pozycji parlamentu³, który postrzegany był jako źródło wcześniejszej niestabilności politycznej. W tym kontekście warto zauważyć, że art. 34 Konstytucji V Republiki precyzyjnie określa dziedziny, w których parlament może uchylać ustawy (domena ustawowa⁴), a zadaniem Rady Konstytucyjnej jest czuwanie, aby ustawodawca nie wychodził poza ten zakres. Geneza Rady Konstytucyjnej ściśle zatem wiąże się z potrzebą wzmocnienia kontroli nad działalnością ustawodawcy. Warto zauważyć, że w pierwotnym założeniu Rada Konstytucyjna, jako organ o wyraźnie politycznym charakterze, nie była nastawiona na zapewnianie skutecznej ochrony praw człowieka. Kontrola konstytucyjności, zwłaszcza w formie następczej, nie stanowiła wówczas priorytetu, co odzwierciedlało ograniczoną rolę tej instytucji w systemie ochrony praw jednostki. Powyższe okoliczności doskonale oddaje fragment przemówienia Michela Debrégo, wygłoszonego 27 sierpnia 1958 r. przed Radą Stanu, w którym wyraził następujące przekonanie: „Nie jest to ani w duchu systemu parlamentarnego, ani w tradycji francuskiej, aby sądom, czyli każdej osobie, przyznać prawo do badania ważności prawa”⁵. Sytuację tę komplikował również brak klarownych regulacji w zakresie ochrony praw człowieka – zasadniczą część Konstytucji Francji zawiera jedynie nieliczne odniesienia do tych praw. Choć preambuła przywołuje inne akty prawne, nie niweluje to problemu niedostatecznych konstytucyjnych gwarancji praw jednostki⁶.

² *Ibidem*.

³ Wiesław Skrzydło o ustroju politycznym Francji. *Prace wybrane*, red. E. Gdulewicz, Lublin 2009, s. 201.

⁴ Domena ustawodawcza obejmuje materie zastrzeżone do regulacji ustawowej, natomiast domena reglamentacyjna (art. 37) – wszystkie sprawy pozostawione w gestii rządu, które nie należą do zakresu kompetencji ustawodawcy. Podział ten nie jest jednak absolutny – konstytucja przewiduje wyjątki, m.in. ordonanse z mocą ustawy wydawane przez rząd (art. 38), ustawy uchwalane w referendum na wniosek rządu (art. 11), a także konieczność uwzględnienia tzw. „bloku konstytucyjnego”, który rozciąga materię ustawodawczą poza literalny katalog art. 34. W ramach domeny reglamentacyjnej rząd wydaje akty wykonawcze, które doprecyzowują i wprowadzają w życie zasady ustanowione przez ustawodawcę. Zakres tej sfery może być ograniczany przez ustawodawcę, np. poprzez zmiany w przepisach dotyczących wykroczeń. Zob. M. Krzemiński, *Francuska Rada Konstytucyjna i jej rola w zabezpieczeniu rozgraniczenia kompetencji naczelných organów władz publicznych*, Nowy Sącz 2007, s. 41-49.

⁵ M. Debré, *Allocution devant le Conseil d'État*, 28 août 1958.

⁶ K. Wojtyczek, *Sukces, który zadziwia: metamorfoza francuskiej Rady Konstytucyjnej*, [w:] *Prawa człowieka, społeczeństwo obywatelskie, państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010, s. 214.

Pewien przełom nastąpił na początku lat 70. ubiegłego wieku, kiedy to rozszerzono zakres działalności Rady Konstytucyjnej – w orzeczeniu z 1971 r.⁷ przyjęto, że zarówno akty prawne, do których odsyła preambuła Konstytucji, jak i podstawowe zasady uznane przez ustawy Republiki⁸ stanowią integralną część porządku konstytucyjnego⁹. W kolejnych latach Rada, drogą orzecznictwa, konsekwentnie umacniała swoją pozycję w systemie, rozszerzając zakres własnych kompetencji. Na skutek orzecznictwa Rady doszło do poszerzenia podstaw kontroli konstytucyjności, które objęło również normy niewyrażone *expressis verbis* w tekście konstytucji *sensu stricto*¹⁰, co jednocześnie pozwoliło zniwelować problem deficytu konstytucyjnych gwarancji praw podstawowych. Działalność Rady – jak zauważa Lech Garlicki – stanowi wręcz kliniczny przykład sytuacji, w której sąd konstytucyjny samodzielnie konstruuje normy konstytucyjne¹¹. Podkreślenia wymaga skala sukcesu, jaki udało się osiągnąć Radzie. Z instytucji politycznej o ograniczonych kompetencjach przeobraziła się w rzeczywisty organ kontroli konstytucyjności prawa¹². Wpływ na metamorfozę Rady miała również reforma z 1974 r., która rozszerzyła krąg podmiotów uprawnionych do inicjowania kontroli konstytucyjności o grupy 60 deputowanych oraz 60 senatorów, co nie tylko zwiększyło liczbę spraw rozpatrywanych przez Radę, lecz także oznaczało wyposażenie opozycji w prawo zainicjowania kontroli konstytucyjności ustawy¹³. Do 1974 r. jedynie Prezydent Republiki, Premier oraz przewodniczący obu izb parlamentarnych mogli wnioskować o przeprowadzenie kontroli konstytucyjności. Rada Konstytucyjna unikała zajmowania jednoznacznego stanowiska, gdy było to politycznie niewygodne, w innych przypadkach potrafiła natomiast prezentować poglądy oparte na rozszerzającej wykładni postanowień konstytucji¹⁴.

⁷ Decyzja Rady Konstytucyjnej nr 71-44 DC z dnia 16 lipca 1971 r.

⁸ Szerzej o tych zasadach zob. Ł. Walter, *Specyfika tzw. podstawowych zasad uznanych przez ustawy w porządku prawnym V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 6, s. 141-160.

⁹ Blok konstytucyjny obejmuje zbiór norm pochodzących z aktów o randze konstytucyjnej. W jego skład wchodzi Konstytucja V Republiki, preambuła Konstytucji z 1946 r., Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., podstawowe zasady uznane przez ustawy Republiki oraz niektóre ustawy organiczne. Rada Konstytucyjna zaczęła odwoływać się do tych norm w swoich decyzjach już na początku lat 70., m.in. w decyzjach 79-39 DC (1970 r.), 71-44 DC (1971 r.) i 73-51 DC (1973 r.), stopniowo uznając je za wiążące kryteria przy badaniu zgodności aktów prawnych z konstytucją.

¹⁰ K. Kubuj, *Zmiana Konstytucji V Republiki Francuskiej. Przedmiot, tryb, kontrola*, Warszawa 2018, s. 106.

¹¹ L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, Warszawa 1993, s. 63.

¹² K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 211.

¹³ Do 1974 r. opozycja sporadycznie korzystała z tego rozwiązania, ponieważ trzy z czterech podmiotów uprawnionych do zainicjowania kontroli pochodziły z tej samej opcji politycznej. Zob. M. Krzemiński, *op. cit.*, s. 54.

¹⁴ Wiesław Skrzydło o ustroju..., s. 209.

W kontekście wcześniejszych obserwacji dotyczących powściągliwości Rady w zajmowaniu stanowiska w kwestiach budzących kontrowersje warto przyrzeć się teraz bliżej jej składowi, którego sposób wyłaniania w dużej mierze wpływał na podejmowane decyzje. Skład Rady Konstytucyjnej obejmował dziewięciu członków powoływanych w liczbie po trzech przez Prezydenta Republiki, Przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego oraz Przewodniczącego Senatu na 9-letnią i nieodnawialną kadencję. Stanowiło to rozwiązanie niestandardowe w porównaniu z pozostałymi krajami europejskimi – choć kompetencje do wyboru członków podzielone były między władzę ustawodawczą i wykonawczą, przyznanie uprawnień przewodniczącym obu izb parlamentu wyróżniało się na tle zachodnioeuropejskich państw, gdzie zwykle obowiązywała zasada proporcji partyjno-politycznej¹⁵. Kadencje członków Rady były tak ułożone, że co trzy lata następowało odnowienie jednej trzeciej jej składu, co zmniejszało prawdopodobieństwo gwałtownych zmian kadrowych w krótkim okresie. Powołanie następowało w sposób całkowicie swobodny – nie było uzależnione ani od czyjegokolwiek wniosku, ani od kontrasygnaty, a decyzję w tej sprawie podejmowano samodzielnie i bez ograniczeń. Procedura nominacyjna opisana powyżej przez wielu była postrzegana jako czynnik prowadzący do upolitycznienia składu Rady Konstytucyjnej¹⁶, co rodziło obawy, że jej orzecznictwo będzie podporządkowane interesom większości parlamentarnej.

Ponadto zgodnie z art. 56 Konstytucji w skład Rady Konstytucyjnej wchodzić dożywotnio byli Prezydenci Republiki¹⁷, jednak to uprawnienie nie cieszy się dużą popularnością i rzadko bywa wykorzystywane w praktyce. Z tego względu Komitet Balladura postulował jego usunięcie, ale mimo tych sugestii nie zdecydowano się na wprowadzenie takiej zmiany. Byli prezydenci zazwyczaj dążą do dalszego udziału w życiu politycznym, co stoi w sprzeczności z zasadą niepołączalności funkcji członka Rady z mandatem parlamentarnym, członkostwem w rządzie, w Radzie Ekonomicznej i Społecznej, a także z pełnieniem innych funkcji publicznych.

Krytykowano również brak wymogu posiadania kwalifikacji prawniczych przez członków Rady, zwłaszcza że – w zależności od rozpatrywanej sprawy – Rada odgrywa rolę zarówno sądu prawa, jak i sądu faktu¹⁸, gdzie odpowiednie wykształcenie prawnicze wydaje się niezbędne¹⁹. W innych państwach europejskich często stawia się jasne wymogi dotyczące kwalifikacji prawnych kandydatów na członków

¹⁵ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 29.

¹⁶ *Ibidem*, s. 30.

¹⁷ *Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r.*, tłum. W. Skrzydło, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 284.

¹⁸ Rola „sądu faktu” Rady Konstytucyjnej odnosi się do jej funkcji jako sądu wyborczego i referendalnego, czyli rozpatrywania ważności wyborów i referendów oraz oceniania prawidłowości ich przebiegu.

¹⁹ A. Kubiak, *Francuska koncepcja kontroli konstytucyjności ustaw*, Gdańsk 1993, s. 38.

trybunałów konstytucyjnych²⁰, co ma na celu zapewnienie fachowości orzeczeń i niezależności sądowej. Brak takiego wymogu we Francji przyczynił się do tego, że większość członków wywodzi się ze środowiska politycznego, co z jednej strony rodzi kontrowersje, lecz z drugiej polityczne zaplecze członków Rady, ich praktyczna wiedza o mechanizmach działania państwa oraz doświadczenie w sferze publicznej mogą być postrzegane jako istotne atuty, które przyczyniły się do sukcesu Rady²¹.

KOMPETENCJE RADY KONSTYTUCYJNEJ

Zakres działania Rady obejmuje kilka kluczowych obszarów. Pierwszy z nich odnosi się do funkcji doradczych, polegających na formułowaniu opinii w określonych sprawach publicznych przewidzianych przepisami prawa – w szczególności dotyczących zastosowania art. 16 Konstytucji, który przyznaje Prezydentowi Republiki wyjątkowe uprawnienia²². Ponadto Rada Konstytucyjna wydaje opinię w sprawie istnienia przeszkód, które uniemożliwiają Prezydentowi Republiki wykonywanie jego konstytucyjnych obowiązków.

Rada Konstytucyjna posiada również kompetencje związane z wyborami. Do jej zadań należy m.in. nadzór nad przebiegiem wyborów prezydenckich – to właśnie Rada rozpatruje ewentualne protesty wyborcze oraz oficjalnie ogłasza wyniki głosowania. W przypadku pojawienia się sporów dotyczących ważności wyborów do Zgromadzenia Narodowego lub Senatu Rada Konstytucyjna posiada wyłączną kompetencję do ich rozstrzygnięcia. Ponadto sprawuje kontrolę nad poprawnością przeprowadzania referendum, a także ogłasza oficjalne wyniki głosowania referendalnego.

²⁰ W różnych państwach europejskich kwalifikacje prawne wymagane od kandydatów na sędziów konstytucyjnych zostały określone m.in. w następujących aktach: Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec (art. 94), Konstytucja Włoch (art. 135), Konstytucja Hiszpanii (art. 159), Konstytucja Portugalii (art. 221), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (art. 194) – wszystkie przewidują wymagania dotyczące wykształcenia prawniczego i doświadczenia zawodowego w dziedzinie prawa.

²¹ K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 212.

²² „Jeżeli instytucje Republiki, niepodległość państwa, integralność jego terytorium bądź wykonywanie zobowiązań międzynarodowych są zagrożone w sposób poważny i bezpośredni oraz gdy regularne funkcjonowanie określonych w Konstytucji władz publicznych zostało przerwane, Prezydent Republiki podejmuje środki, jakich wymagają okoliczności po oficjalnej konsultacji premiera, przewodniczących izb i Rady Konstytucyjnej. Informuje on o tym Naród w drodze orędzia.

Środki te powinny wynikać z woli zapewnienia konstytucyjnym władzom publicznym w jak najkrótszym czasie wypełnianie ich zadań. Rada Konstytucyjna wyraża w tej sprawie swoją opinię. Parlament zbiera się z mocy prawa.

Zgromadzenie Narodowe nie może być rozwiązane w okresie, gdy wykonywane są uprawnienia wyjątkowe”.

Wśród kompetencji Rady Konstytucyjnej wyróżnia się również te, które związane są z jej podstawową misją, jaka legła u podstaw jej powołania – czuwaniem nad prawidłowym rozgraniczeniem kompetencji ustawodawczych i wykonawczych, czyli między parlamentem a rządem. W sytuacji, gdy ustawa wykracza poza zakres materii ustawowej określony w art. 34 Konstytucji, Prezes Rady Ministrów może zwrócić się do Rady Konstytucyjnej o stwierdzenie przekroczenia domeny ustawodawczej. Orzeczenie Rady w takim przypadku umożliwia rządowi uchylenie lub modyfikację danej ustawy, jeżeli uzna to za uzasadnione²³.

Kolejny obszar działalności Rady Konstytucyjnej – kluczowy z perspektywy tematyki niniejszego opracowania – ma charakter jurysdykcyjny. Obejmuje on przede wszystkim kontrolę konstytucyjności ustaw oraz orzekanie w sprawach niepołączalności mandatu parlamentarnego z pełnieniem innych funkcji publicznych. Warto wspomnieć, że wśród przedstawicieli doktryny francuskiej pojawiały się wątpliwości co do jurysdykcyjnego charakteru kontroli konstytucyjności ustaw, jednak ostatecznie przeważało stanowisko uznające ją za formę jurysdykcji konstytucyjnej, co zostało potwierdzone także przez samą Radę Konstytucyjną.

Przed rokiem 2008 działalność Rady Konstytucyjnej w zakresie badania konstytucyjności prawa ograniczała się wyłącznie do kontroli prewencyjnej. Przeprowadzenie tej kontroli w stosunku do regulaminów izb parlamentarnych oraz ustaw organicznych było obowiązkowe, ponieważ uzależniono od niej odpowiednio wejście w życie pierwszych oraz ogłoszenie drugich. Na mocy rewizji Konstytucji z 23 lipca 2008 r. obowiązek ten rozszerzono także na projekty ustaw kierowane do referendum na podstawie inicjatywy wspólnej przed ich poddaniem pod głosowanie. Na wniosek określonych organów kontrola prewencyjna mogła również obejmować projekty ustaw przed ich ogłoszeniem, a także umowy międzynarodowe przed ich ratyfikacją lub zatwierdzeniem. Początkowo prawo do wystąpienia z odpowiednim wnioskiem przysługiwało jedynie Prezydentowi Republiki, premierowi oraz przewodniczącym obu izb parlamentarnych. W 1974 r. na mocy nowelizacji Konstytucji V Republiki Francuskiej rozszerzono krąg podmiotów uprawnionych do uruchamiania kontroli norm o grupy 60 członków Zgromadzenia Narodowego oraz 60 senatorów.

²³ W takiej sytuacji Rada Konstytucyjna wydaje orzeczenie delegalizujące przepisy, których zmiany domaga się rząd – chodzi o odebranie przepisom charakteru ustawowego.

ZMIANY WPROWADZONE NOWELĄ Z 2008 R.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w raporcie Komitetu Balladura reforma Konstytucji V Republiki Francuskiej z 23 lipca 2008 r. miała na celu przede wszystkim korektę istniejącej nierównowagi instytucjonalnej poprzez wzmocnienie roli i pozycji parlamentu. Drugim istotnym impulsem do zmian była potrzeba doprecyzowania konstytucyjnych relacji między Prezydentem Republiki a premierem, zwłaszcza w zakresie ich kompetencji oraz politycznej i konstytucyjnej odpowiedzialności. Z perspektywy tematyki niniejszego opracowania najważniejszym powodem reformy pozostawało jednak przekonanie, że instytucje V Republiki nie gwarantują obywatelom wystarczającego zakresu praw i ochrony konstytucyjnej. W szczególności chodziło o brak mechanizmu kontroli konstytucyjności ustaw *a posteriori*²⁴.

Najistotniejszą zmianą w funkcjonowaniu Rady Konstytucyjnej było – jak już wcześniej wspomniano – wprowadzenie instytucji *la question prioritaire de constitutionnalité* (QPC). Dodany artykuł 61-1 stanowi, że „jeżeli w toku postępowania sądowego zostanie podniesione, że przepis prawny narusza prawa i wolności zagwarantowane w Konstytucji, sprawa może zostać przekazana do rozpatrzenia przez Radę Stanu lub Sąd Kasacyjny w określonym terminie. Warunki stosowania tego artykułu określa ustawa organiczna”²⁵.

Z kolei artykuł 62 został uzupełniony o ust. 2, regulujący konsekwencje wynikające z orzeczeń Rady Konstytucyjnej, które mają skutek *erga omnes*, co oznacza, że są wiążące wobec wszystkich. Przepis uznany za niekonstytucyjny traci moc obowiązującą z dniem ogłoszenia orzeczenia lub w późniejszym terminie wyznaczonym przez Radę. Zasadniczo skutki te mają charakter skutków *ex nunc* i *pro futuro*, jednak Rada może również nadać im działanie wsteczne, w zakresie przez nią określonym. Takie rozwiązanie stanowi istotną zaletę systemu – umożliwia elastyczne dostosowanie skutków orzeczenia do konkretnych okoliczności sprawy²⁶. Reforma umocniła pozycję Rady Konstytucyjnej jako strażnika praw jednostki, powierzając jej jednocześnie istotniejszą rolę w systemie ochrony konstytucyjności prawa²⁷.

Nowelizacja z dnia 23 lipca 2008 r. przyniosła również istotne zmiany dotyczące art. 16 Konstytucji Francji; w szczególności chodzi o uprawnienie Rady do kontroli przesłanek dalszego stosowania nadzwyczajnych środków przez Prezydenta Republiki.

²⁴ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, La Documentation française, 2007, <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/074000697.pdf>, s. 5.

²⁵ Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r., s. 285.

²⁶ K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 217.

²⁷ M. Granat, *Zakres zmian wprowadzonych w Konstytucji Francji ustawą konstytucyjną z 23 lipca 2008 roku*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 301.

Przed nowelizacją z 2008 r. prezydent zobowiązany był do skonsultowania decyzji o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, a Rada wydawała opinię w odniesieniu do zastosowanych środków, nadając im tym samym charakter legitymizujący. Doświadczenia historyczne ujawniły jednak istotną lukę w obowiązujących regulacjach – brak jasnych rozwiązań w przypadku przedłużającego się stosowania nadzwyczajnych środków²⁸. Reforma konstytucyjna z 23 lipca 2008 r. miała na celu usunięcie tych niedoskonałości, wzmocnienie mechanizmów równowagi instytucjonalnej i zabezpieczenie systemu przed nadmiernym wykorzystywaniem wyjątkowych uprawnień.

W wyniku reformy Rada Konstytucyjna zyskała bardziej jurysdykcyjny charakter, co wymagało odpowiedniego dostosowania jej składu osobowego. Dlatego w odpowiedzi na krytykę dotyczącą politycznego profilu Rady wprowadzono zmiany mające na celu ograniczenie swobody Prezydenta Republiki w mianowaniu członków Rady oraz nadanie temu procesowi bardziej obiektywnego i przejrzystego charakteru. Od tego momentu prezydent może mianować członków Rady dopiero po uzyskaniu opinii właściwych komisji stałych każdej z izb parlamentu. Co istotne, opinia ta ma w praktyce charakter weta – brak poparcia komisji uniemożliwia Prezydentowi skorzystanie z jego konstytucyjnego uprawnienia²⁹. Mianowanie nie może dojść do skutku również wtedy, gdy suma głosów negatywnych w obu komisjach wyniesie co najmniej 3/5 głosów ważnych³⁰. Mechanizm ten został uregulowany w art. 13 Konstytucji Francji, znowelizowanym właśnie w 2008 r. Z kolei nominacje dokonywane przez przewodniczących obu izb następują po zasięgnięciu opinii właściwej komisji stałej każdej z izb, tak aby to wyłącznie senatorowie opiniowali kandydatury zgłaszane przez Przewodniczącego Senatu, a deputowani – te przedstawiane przez Przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego³¹.

Dla porządku warto dodać, że na mocy rewizji Konstytucji z 23 lipca 2008 r. zakres kontroli konstytucyjności został rozszerzony również na projekty ustaw kierowane do referendum w trybie inicjatywy wspólnej, jeszcze przed ich poddaniem pod głosowanie. Oprócz dotychczasowej możliwości zarządzenia przez Prezydenta referendum ustawodawczego na wniosek rządu lub obu izb parlamentu w sprawach takich jak: organizacja władz publicznych, reformy w zakresie polityki ekonomicznej, społecznej lub w zakresie środowiska naturalnego czy ratyfikacja traktatów, wprowadzono nową formę inicjatywy. Obecnie z wnioskiem o referendum może wystąpić także 1/5 członków parlamentu, o ile uzyskają poparcie 1/10 zarejestrowanych

²⁸ Por. A. Chmielarz, *Rada Konstytucyjna po zmianach konstytucyjnych z lipca 2008 r.*, „Przegląd Sejmowy” R. 18, 2010, nr 1, s. 130, przyp. nr 22.

²⁹ *Ibidem*, s. 127.

³⁰ *Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r.*..., s. 276.

³¹ A. Chmielarz, *op. cit.*, s. 128.

wyborców. Inicjatywa ta ma postać parlamentarnego projektu ustawy. Tego rodzaju projekty, zanim zostaną skierowane pod referendum, muszą przejść obligatoryjną kontrolę konstytucyjności przez Radę Konstytucyjną³². Rada ocenia ich zgodność z konstytucją zarówno pod względem formalnym, jak i materialnym – zwłaszcza w zakresie dopuszczalności referendum oraz poszanowania praw podstawowych. Termin wydania orzeczenia wynosi co do zasady miesiąc, ale w sytuacjach nagłych, na wniosek rządu, może zostać skrócony do ośmiu dni. Jeśli projekt zostanie uznany za niezgodny z konstytucją, referendum nie może zostać przeprowadzone.

Kolejna modyfikacja objęła art. 41, co przełożyło się na poszerzenie zakresu działania Rady Konstytucyjnej. Wcześniej jedynie rząd miał możliwość sprzeciwu wobec przyjęcia przez parlament projektu ustawy lub poprawek wykraczających poza zakres domeny ustawy. Po wprowadzeniu reformy podobne uprawnienia uzyskał również przewodniczący izby, do której skierowano dany projekt. To rozszerzenie kompetencji pozwala przewodniczącym na kwestionowanie reglamentacyjnego charakteru rządowych poprawek³³, co z kolei wzmacnia pozycję parlamentu i sprzyja zachowaniu równowagi między władzą ustawodawczą a wykonawczą. W ramach tej procedury Rada Konstytucyjna działa na podstawie dwóch przesłanek: po pierwsze, musi zaistnieć spór co do charakteru ustawowego danego aktu między rządem a przewodniczącym jednej z izb parlamentu (przesłanka materialna); po drugie, konieczne jest formalne wystąpienie jednej z tych stron z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu³⁴. Rozstrzygnięcie przez Radę Konstytucyjną powinno zapaść w ciągu ośmiu dni od złożenia wniosku.

Zmiany wprowadzone w lipcu 2008 r. doprowadziły również do modyfikacji art. 39 Konstytucji, który został znacząco uzupełniony. Zgodnie z jego nowym brzmieniem rządowe projekty ustaw muszą spełniać wymogi określone w stosownej ustawie organicznej; w szczególności dotyczy to dołączania do każdego projektu tzw. studium skutków proponowanej regulacji – dokumentu uzasadniającego potrzebę wydania danego aktu, przedstawiającego jego główne założenia oraz analizującego potencjalne skutki wdrożenia, w tym przede wszystkim skutki finansowe, społeczne oraz ekonomiczne³⁵. Projekt ustawy przygotowany przez rząd nie może zostać włączony do porządku obrad izby parlamentarnej, jeżeli Konferencja Przewodniczących uzna, że nie spełnia on wymogów przewidzianych w ustawie organicznej. W przypadku sporu pomiędzy Konferencją Przewodniczących a rządem Premier

³² *Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r.*, s. 275.

³³ M. Verpeaux, *Question préjudicielle et renouveau constitutionnel*, AJDA 2008, nr 34, s. 1881, cyt. za: A. Chmielarz, *op. cit.*, s. 132.

³⁴ A. Chmielarz, *op. cit.*, s. 133.

³⁵ *Ibidem*, s. 134.

lub przewodniczący danej izby mogą zwrócić się do Rady Konstytucyjnej, która zobowiązana jest rozstrzygnąć sprawę w terminie ośmiu dni³⁶.

USTROJOWE TŁO PRZEPROWADZENIA REFORMY

Dla udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzenie kontroli konstytucyjności *a posteriori* we Francji stanowiło element szerszego europejskiego trendu czy też przejaw specyficznego, partykularnego rozwiązania prawnego, kluczowe znaczenie ma analiza okoliczności wewnętrznych, w których doszło do nowelizacji Konstytucji V Republiki Francuskiej z dnia 23 lipca 2008 r.

Wprowadzenie kontroli konstytucyjności *a posteriori* należy postrzegać jako istotny krok w kierunku wzmocnienia zasad demokratycznego państwa prawa we Francji. Państwo demokratyczne to takie, które nie zamyka obywatelom drogi do zakwestionowania obowiązującego prawa, jeżeli narusza ono ich konstytucyjne wolności lub prawa. Zgodnie z poglądem prof. Levade „rewizja konstytucji miała na celu udzielenie odpowiedzi na dyskredytację demokracji, której Francja doświadczała w tamtym czasie”³⁷. Choć intensywny rozwój praw człowieka nastąpił przede wszystkim po II wojnie światowej, ich ochrona i zapewnienie im efektywności powinny pozostawać priorytetem współczesnych państw demokratycznych. Sam tytuł rozdziału III raportu przygotowanego przez Komitet Balladura – „Nowe prawa dla obywateli” – sugeruje, że to właśnie obywatele mieli być w zamierzeniu beneficjentami proponowanych zmian. Reforma miała na celu wzmocnienie ochrony praw człowieka poprzez wypełnienie luki w systemie ich gwarancji. W rezultacie Rada Konstytucyjna została przekształcona w prawdziwy sąd konstytucyjny i zyskała kompetencje umożliwiające jej rozpatrywanie konkretnych spraw z inicjatywy obywateli, a nie tylko w trybie prewencyjnym³⁸.

U podstaw reformy leżała również świadomość ograniczeń wynikających z kontroli konstytucyjności zawężonej do trybu prewencyjnego. W praktyce bowiem wiele ustaw, które z różnych powodów nie zostały poddane ocenie przez Radę Konstytucyjną przed wejściem w życie, obowiązywało w systemie prawnym, mimo że mogły zawierać postanowienia pozostające w sprzeczności z normami konstytucyjnymi. Brak możliwości ich późniejszego zakwestionowania utrzymywał regulacje budzące

³⁶ Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r..., s. 280.

³⁷ A. Levade, *Les objectifs de la réforme et ses travaux préparatoires*, „Revue française de droit constitutionnel” 2018, nr 4, s. 747.

³⁸ M. Hunter-Henin, *Constitutional Developments and Human Rights in France: One Step Forward, Two Steps Back*, „International and Comparative Law Quarterly” vol. 60, 2011, nr 1, s. 167-188.

wątpliwości konstytucyjne, co uznawano za element dezintegrujący porządek prawny³⁹. Ze względu na abstrakcyjny i uprzedni charakter kontrola prewencyjna nie jest w stanie uwzględnić wszystkich potencjalnych kontekstów, w których normy prawne mogą znaleźć zastosowanie. Ponadto, rozstrzyganie o prawach podstawowych bez powiązania z konkretnymi przypadkami uniemożliwia ich pełne rozwinięcie. Dodatkowym mankamentem pozostaje fakultatywny charakter inicjowania tej kontroli – wiele ustaw, nawet oczywiście niezgodnych z konstytucją, w ogóle nie trafia pod ocenę Rady Konstytucyjnej⁴⁰. Z jednej strony zarzuca się reformie, że wprowadzenie kontroli następczej może podważyć pewność prawa, powodując niepewność co do stabilności obowiązujących przepisów. Z drugiej jednak strony właśnie dzięki tej kontroli możliwe jest usunięcie norm sprzecznych z konstytucją, co w efekcie prowadzi do oczyszczenia systemu prawnego. Dzięki temu oczyszczeniu prawo staje się zaś bardziej przejrzyste i przewidywalne zarówno dla obywateli, jak i instytucji.

Przed reformą z 2008 r. Francja borykała się z kryzysem tożsamości konstytucyjnej, który przejawiał się w znacznym oddaleniu praw konstytucyjnych od obywatela. W praktyce Europejska Konwencja Praw Człowieka pełniła funkcję substytutu krajowej ochrony konstytucyjnej. W efekcie strony sporu sądowego częściej przywiązywały większą wagę do norm prawa międzynarodowego niż do przepisów konstytucji, co podważało nadrzędność ustawy zasadniczej. Reforma konstytucyjna z 2008 r. miała na celu przeciwdziałanie temu problemowi, ograniczenie istniejącego dotąd zjawiska marginalizacji podstawowych praw konstytucyjnych i wzmocnienie ich pozycji w systemie prawnym⁴¹. Reforma służyła również – jak zauważa prof. Myriam Hunter-Henin – „rozwijaniu świadomości i szacunku dla Konstytucji wśród stron sporu, innymi słowy na rozwijaniu pewnego rodzaju ekspresji demokracji na sali sądowej”⁴².

Zgodnie z poglądem prof. Mirosława Granata wprowadzenie kontroli następczej do systemu prawnego V Republiki świadczy o tym, iż francuski model konstytucyjny nie pozostaje odizolowany od przemian zachodzących w większości państw europejskich w zakresie ochrony praw jednostki⁴³. Dla pełniejszego uchwycenia istoty problemu należy odwołać się do głęboko zakorzenionego we francuskiej tradycji republikańskiej przekonania, że ustawa jest najwyższym wyrazem suwerenności narodu i nie powinna podlegać kontroli sądowej. Tego rodzaju pojmowanie

³⁹ Comité de réflexion..., s. 90-91.

⁴⁰ V. Bernaud, M. Fatin-Rouge Stéfanini, *La réforme du contrôle de constitutionnalité une nouvelle fois en question? Réflexions autour des articles 61-1 et 62 de la Constitution proposés par le comité Balladur*, „Revue française de droit constitutionnel” 2008, nr 5 (hors-série nr 2), s. 169-199.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² M. Hunter-Henin, *op. cit.*, s. 177.

⁴³ M. Granat, *op. cit.*, s. 301.

prawa – jako nieomylnego i nadrzędnego – czerpało inspirację z idei woli powszechnej, wyrażonej przez Jeana-Jacques’a Rousseau. Aż do 1958 r. prawo uchwalane przez parlament cieszyło się statusem normy nietykalnej. Wprowadzenie mechanizmu kontroli konstytucyjności ustaw położyło kres tej doktrynalnej nietykalności, jednak nie zburzyło samego fundamentu, jakim pozostaje doktryna prymatu woli powszechnej. Jak zauważa prof. Guillaume Tusseau, „rewizja konstytucji z 2008 r. ostatecznie ustaliła to, co przez wiele lat pozostawało nie do pomyślenia: obalenie rousseauistowskiego legicentryzmu francuskiego porządku prawnego”⁴⁴. Dla francuskiej mentalności prawnej, która traktowała ustawę jako niekwestionowany wyraz woli powszechnej, wprowadzenie kontroli następcej stanowiło poważne wyzwanie. Co więcej reforma budziła obawy, że prawo stanie się przedmiotem oceny, a nawet uchylenia przez sędziów. Jean-Louis Debré wyrażał zaniepokojenie, że „ta reforma przyczyniłaby się do osłabienia, a tym samym trywializacji prawa. Stałoby się to na dwa sposoby. Z jednej strony prawo stałoby się jeszcze bardziej standardem, jak każde inne, prawdopodobnie uchylonym przez sądy. Z drugiej strony parlamentarzyści straciliby monopol na kwestionowanie prawa”⁴⁵. W ślad za rozważaniami Valérie Bernaud i Marthe Fatin-Rouge Stéfanini warto postawić pytanie, czy Francja – kraj odwołujący się do tradycji praw człowieka – mogła sobie pozwolić na dalsze wyłączanie obywateli z możliwości kwestionowania przepisów naruszających ich prawa, podczas gdy inne demokracje już dawno otworzyły swoje trybunały konstytucyjne na skargi jednostek⁴⁶. Nie oznacza to, że sama idea takiej kontroli była zupełną nowością. Pojawiała się ona w ramach prac ekspertów przygotowujących wstępny projekt Konstytucji już od 1958 r., a z większą intensywnością powracała zwłaszcza w latach 1990 i 1993⁴⁷.

Jednakże brak kontroli konstytucyjności *a posteriori* do 2008 r. nie oznaczał całkowitego braku ochrony praw jednostki, ponieważ w praktyce pewną funkcję pełnił art. 55 Konstytucji, umożliwiający stosowanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w obowiązującym wówczas porządku prawnym. W odniesieniu do aktów reglamentacyjnych istotną rolę odgrywało również orzecznictwo Rady Stanu, które wypełniało częściowo lukę w mechanizmach ochrony jednostki⁴⁸. Niemniej to właśnie Konwencja, w stosunku do kontroli ustawodawstwa, często stanowiła jedyny realny instrument ochrony podstawowych praw obywateli francuskich. Europejskie

⁴⁴ G. Tusseau, *La fin d'une exception française?*, „Pouvoirs” 2011/2, nr 137, s. 6.

⁴⁵ J.-L. Debré, *Intervention devant le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République, le 19 septembre 2007*, Conseil Constitutionnel, https://www.conseilconstitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/discours_interventions/2007/20070919Debre.pdf.

⁴⁶ V. Bernaud, M. Fatin-Rouge Stéfanini, *op. cit.*, s. 169-199.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 170.

⁴⁸ R. Puchta, *Rada Stanu jako organ sądowej ochrony konstytucji we Francji*, Warszawa 2019, s. 120.

sądy, odwołując się przede wszystkim do umów międzynarodowych, nadawały im nadrzędne znaczenie, podczas gdy rola konstytucji pozostawała drugoplanowa. Zjawisko to trafnie podsumował François Fillon, zauważając, że „byliśmy bardziej szanowani przez standardy zagraniczne niż przez nasze własne”⁴⁹ – co dosadnie oddaje ówczesne poczucie niespójności między zobowiązaniami międzynarodowymi a narodowym systemem ochrony praw. Taki stan rzeczy sprzyjał procesowi europeizacji francuskiego systemu prawnego⁵⁰. Z innej perspektywy model kontroli konstytucyjności ograniczony wyłącznie do fazy *a priori* nie był traktowany wyłącznie jako niedostatek. W tym miejscu należy wspomnieć o słowach Pierre’a Mazeaud – przewodniczącego Rady Konstytucyjnej w latach 2004-2007. Twierdził on, że ówczesny system francuski jest solidny, szybki, bardziej szanujący demokrację przedstawicielską i mniej destabilizujący dla prawa stanowionego⁵¹.

Skoro zatem ochrona praw jednostki była już w pewnym stopniu zapewniona na gruncie międzynarodowym, wprowadzenie kontroli konstytucyjności *a posteriori* musiało służyć również innemu celowi – a mianowicie umocnieniu nadrzędności konstytucji w krajowej hierarchii norm prawnych.

Patrząc z innej perspektywy, w systemie francuskim można zauważyć wpływy oraz podobieństwa do rozwiązań funkcjonujących w innych państwach.

Przed reformą z 2008 r. Francja jako jedno z niewielu państw europejskich nie dysponowała mechanizmem kontroli *a posteriori*, który w większości innych państw był standardem. Choć w poszczególnych krajach kontrola *a posteriori* przyjmuje różne formy, jej podstawowym celem jest zawsze ochrona praw człowieka. Francuskie rozwiązanie, mimo że bazuje na podobnych zasadach jak w innych państwach, wyróżnia się swoim unikalnym podejściem.

Wyposażenie Rady Konstytucyjnej w kompetencję do dokonywania kontroli *a posteriori* sprawiło, że francuski system zaczął bardziej przypominać kelsenowski typ sądownictwa konstytucyjnego⁵². Tym samym Rada zaczęła funkcjonować jako wyodrębniony, wyspecjalizowany organ odpowiedzialny za kontrolę konstytucyjności, zbliżając się do modelu typowego dla trybunałów konstytucyjnych. Można uznać, że w efekcie doszło do stopniowego przekształcenia Rady Konstytucyjnej w prawdziwy sąd konstytucyjny. Trzeba jednak pamiętać, że francuski system tylko częściowo odpowiada modelowi sądownictwa konstytucyjnego według Kelsena,

⁴⁹ Déclaration de M. François Fillon, Premier ministre, sur le projet de loi constitutionnelle sur la modernisation des institutions et l'attribution de droits nouveaux au Parlement, à l'Assemblée nationale, le 20 mai 2008, <https://www.vie-publique.fr/discours/170897-declaration-de-m-francois-fillon-premier-ministre-sur-le-projet-de-lo> – 10 IX 2025.

⁵⁰ K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 218.

⁵¹ J.-L. Debré, *op. cit.*

⁵² F. Fabbri, Kelsen in Paris: France's Constitutional Reform and the Introduction of A Posteriori Constitutional Review of Legislation, „German Law Journal” 2008, nr 9(10), s. 1297-1312.

ponieważ nie przewiduje chociażby obowiązku posiadania przez członków Rady kwalifikacji prawniczych.

Podobnie jak w kontynentalnym systemie kontroli konstytucyjności prawa, także we Francji decyzje Rady o niezgodności z konstytucją zakwestionowanej regulacji mają skutek *erga omnes*. Rada Konstytucyjna, stwierdzając niezgodność danego przepisu, orzeka o jego uchyleniu, które następuje z dniem publikacji decyzji Rady lub w terminie wskazanym przez Radę. Choć orzeczenie zapada w związku z konkretną sprawą, jego skutki wykraczają poza relację między stronami postępowania. Ma ono charakter ogólny i służy szerszej ochronie wartości konstytucyjnych. Z tego względu decyzja Rady powinna uwzględniać interes publiczny⁵³ oraz zapewniać ustawodawcy odpowiedni okres na dostosowanie prawa i wyeliminowanie przepisów sprzecznych z konstytucją⁵⁴.

Francuski model kontroli konstytucyjności *a posteriori* wpisuje się w rozwiązania przyjęte w wielu państwach europejskich, gdyż umożliwia podnoszenie zarzutu niekonstytucyjności w toku konkretnej sprawy, a ostateczne rozstrzygnięcie należy do sądu konstytucyjnego. Jeżeli jednostka we Francji – podczas postępowania sądowego – podniesie, że ustawa narusza konstytucyjne prawa i wolności, może uruchomić kontrolę *a posteriori*. Na wstępnym etapie sędziowie pierwszej instancji sprawdzają, czy spełnione są formalne kryteria wymagane do rozpatrzenia tej kwestii. Następnie sprawa trafia do Rady Stanu lub Sądu Kasacyjnego, gdzie ponownie weryfikuje się spełnienie określonych warunków – na tym poziomie kryteria różnią się od poprzednich i dotyczą m.in. tego, czy rozstrzygana kwestia jest nowa, istotna oraz czy nie była już wcześniej rozpatrywana przez Radę. Dopiero po pozytywnej ocenie spełnienia tych warunków następuje przekazanie pytania do Rady Konstytucyjnej. W Niemczech natomiast sąd samodzielnie i niezależnie od wniosku stron podejmuje decyzję o zwróceniu się z pytaniem prawnym do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego⁵⁵. W porównaniu z francuskim modelem kontroli konstytucyjności prawa, dokonywanej w trakcie rozpatrywania sprawy przed sądem, model niemiecki i zbliżony do niego model polski powierzają decyzję o uruchomieniu tej kontroli konstytucyjnej inicjatywie sądu prowadzącego sprawę. We Francji to wniosek strony uruchamia kontrolę w ramach *question prioritaire de constitutionnalité*. W modelach niemieckim i polskim – strona może zwrócić się o kontrolę konstytucyjności dopiero po zakończeniu sprawy sądowej, w ramach skargi konstytucyjnej.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ M. Verpeaux, *Moderniser et équilibrer les institutions de la V République. Premieres réflexions sur 77 propositions*, „La Semaine juridique” 2007, nr 46, cyt. za: A. Chmielarz, *op. cit.*, s. 140.

⁵⁵ Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23.05.1949 r. (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949; Bundesgesetzblatt 1949 S. 1 ze zm.). Polskie tłumaczenie: A.M. Sadowski, E. Haase-Nowocień, Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec, Berlin 2022.

Podsumowując powyższe rozważania, należy zauważyć, że francuski model kontroli konstytucyjności, zwłaszcza po reformie z 2008 r., wykazuje istotne podobieństwa do europejskich trybunałów konstytucyjnych – m.in. przez wprowadzenie kontroli następczej, wyłączność orzekania w sprawach konstytucyjności ustaw oraz skutki *erga omnes*. Tym, co wyróżnia Francję na tle innych państw, jest m.in. unikalny system filtrowania pytań konstytucyjnych przez Radę Stanu lub Sąd Kasacyjny. System ten stanowi swoisty mechanizm selekcji spraw trafiających do Rady Konstytucyjnej. Z niniejszych rozważań nasuwa się jeszcze jeden wniosek – francuska kontrola *a posteriori* stanowi rozwiązanie łączące w sobie cechy zarówno pytania prawnego, jak i instytucji skargi konstytucyjnej. Z pytaniem prawnym wiąże ją możliwość podniesienia kwestii dotyczącej zgodności ustawy z prawami i wolnościami gwarantowanymi przez Konstytucję w toku postępowania sądowego, natomiast ze skargą konstytucyjną – fakt, że inicjatywa rozpoczęcia procedury zależy od jednostki. Na tym tle warto zauważyć, że instytucja QPC stanowi hybrydę środków znanych z innych systemów (Polska, Niemcy).

ZAKOŃCZENIE

Nowelizacja Konstytucji V Republiki Francuskiej z 23 lipca 2008 r. wprowadzająca możliwość kontroli *a posteriori* była punktem zwrotnym w rozwoju francuskiego systemu ochrony konstytucyjności prawa. Jej głównym celem stało się wzmocnienie pozycji jednostki w relacji z państwem poprzez umożliwienie podnoszenia zarzutu niekonstytucyjności już po wejściu ustawy w życie – co wcześniej nie było możliwe w ramach wyłącznie prewencyjnej kontroli sprawowanej przez Radę Konstytucyjną.

W centrum tych zmian znalazła się właśnie Rada Konstytucyjna, której rola ewoluowała w kierunku bardziej jurysdykcyjnego modelu działania. To uzasadnia szczególną uwagę poświęconą tej instytucji w niniejszej pracy. Rada stała się nie tylko strażnikiem konstytucji, lecz także aktywnym uczestnikiem systemu ochrony praw jednostki – jej orzeczenia wydawane w ramach kontroli *a posteriori* mają bowiem skutek *erga omnes* i prowadzą do usunięcia przepisu z porządku prawnego.

Analiza przeprowadzona w pracy pozwala dostrzec podobieństwa tej reformy do rozwiązań znanych z innych państw europejskich – zwłaszcza w zakresie wspólnego celu, jakim jest ochrona praw człowieka, możliwość podnoszenia zarzutów konstytucyjnych po wejściu ustawy w życie oraz ogólne (*erga omnes*) skutki wyroków. Jednocześnie należy zauważyć charakterystyczne różnice – przede wszystkim francuski system filtrów, który ogranicza dostęp do Rady, oraz specyficzny skład tego organu, który nie odpowiada klasycznemu modelowi sądu konstytucyjnego w ujęciu kelsenowskim.

Mimo tych inspiracji zewnętrznych, które nie są bez znaczenia – zwłaszcza biorąc pod uwagę genezę francuskiego konstytucjonalizmu i jego wpływ na rozwój prawa w Europie – należy uznać, że reforma ta była przede wszystkim próbą wewnętrznej odpowiedzi na problem deficytu realnej kontroli konstytucyjności ustaw oraz przyznania nadrzędności konstytucji. Ustanowienie mechanizmu *a posteriori* należy więc postrzegać jako ważny krok w kierunku wzmocnienia zasad demokratycznego państwa prawa we Francji, przy jednoczesnym zachowaniu jej specyficznych tradycji ustrojowych.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Bernaudo V., Fatin-Rouge Stéfanini M., *La réforme du contrôle de constitutionnalité une nouvelle fois en question? Réflexions autour des articles 61-1 et 62 de la Constitution proposés par le comité Balladur*, „Revue française de droit constitutionnel” 2008, nr 5 (hors-série nr 2), s. 169-199.
- Chmielarz A., *Rada Konstytucyjna po zmianach konstytucyjnych z lipca 2008 r.*, „Przegląd Sejmowy” R. 18, 2010, nr 1, s. 125-143.
- Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, La Documentation française, 2007, <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/074000697.pdf>.
- Debré J.-L., *Intervention devant le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République, le 19 septembre 2007*, Conseil Constitutionnel, https://www.conseilconstitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/discours_interventions/2007/20070919Debre.pdf.
- Debré M., *Allocution devant le Conseil d'État, 28 août 1958*.
- Déclaration de M. François Fillon, Premier ministre, sur le projet de loi constitutionnelle sur la modernisation des institutions et l'attribution de droits nouveaux au Parlement, à l'Assemblée nationale, le 20 mai 2008, <https://www.vie-publique.fr/discours/170897-declaration-de-m-francois-fillon-premier-ministre-sur-le-projet-de-loi>.
- Fabbrini F., *Kelsen in Paris: France's Constitutional Reform and the Introduction of A Posteriori Constitutional Review of Legislation*, „German Law Journal” 2008, nr 9(10), s. 1297-1312, <https://hdl.handle.net/1814/20483>.
- Garlicki L., *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, Warszawa 1993.
- Granat M., *Zakres zmian wprowadzonych w Konstytucji Francji ustawą konstytucyjną z 23 lipca 2008 roku*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 281-306.
- Hunter-Henin M., *Constitutional Developments and Human Rights in France: One Step Forward, Two Steps Back*, „International and Comparative Law Quarterly” vol. 60, 2011, nr 1, s. 167-188, <https://doi.org/10.1017/S0020589310000709>.

- Krzemiński M., *Francuska Rada Konstytucyjna i jej rola w zabezpieczeniu rozgraniczenia kompetencji naczelných organów władz publicznych*, Nowy Sącz 2007.
- Kubiak A., *Francuska koncepcja kontroli konstytucyjności ustaw*, Gdańsk 1993.
- Kubuj K., *Zmiana Konstytucji V Republiki Francuskiej. Przedmiot, tryb, kontrola*, Warszawa 2018.
- Levade A., *Les objectifs de la réforme et ses travaux préparatoires*, „Revue française de droit constitutionnel” 2018, nr 4, s. 739-751, <https://doi.org/10.3917/rfdc.116.0739>.
- Puchta R., *Rada Stanu jako organ sądowej ochrony konstytucji we Francji*, Warszawa 2019.
- Tusseau G., *La fin d'une exception française?*, „Pouvoirs” 2011/2, nr 137, s. 5-17, <https://doi.org/10.3917/pouv.137.0005>.
- Walter Ł., *Specyfika tzw. podstawowych zasad uznanych przez ustawy w porządku prawnym V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Sejmowy” R. 26, 2016, nr 6, s. 141-160.
- Wiesław Skrzydło o ustroju politycznym Francji. *Prace wybrane*, red. E. Gdulewicz, Lublin 2009.
- Wojtyczek K., *Sukces, który zadziwia: metamorfoza francuskiej Rady Konstytucyjnej*, [w:] *Prawa człowieka, społeczeństwo obywatelskie, państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010, s. 211-219.

AKTY PRAWNE

- Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r., tłum. W. Skrzydło, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 271-296.
- Ustawa konstytucyjna nr 2008-724 z dnia 23 lipca 2008 r. o modernizacji instytucji Piątej Republiki, (*Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République*, „Journal officiel de la République” 2008, nr 171).
- Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23.05.1949 r. (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949; Bundesgesetzblatt 1949 S. 1 ze zm.). Polskie tłumaczenie: A.M. Sadowski, E. Haase-Nowocień, *Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec*, Berlin 2022.

ORZECZNICTWO

- Decyzja Rady Konstytucyjnej nr 71-44 DC z dnia 16 lipca 1971 r.

Karol Kozanecki 

Uniwersytet Jagielloński

Transformacja systemu rządów w Turcji po nowelizacji Konstytucji z 2017 r.

ABSTRACT

Transformation of the System of Government in Turkey after the Amendment of the Constitution in 2017

This article provides an analysis of Turkey's systemic transformation, culminating in the 2017 constitutional amendment. The author argues that, beyond a mere strengthening of the executive, this reform led to the erosion of the separation of powers and the formation of a super-presidential system. A key element of this transformation was the shift from a dualistic to a monocratic executive, concentrated solely in the hands of the president following the abolition of the office of the prime minister and the Council of Ministers. The analysis shows that the head of state's position was to bypass the parliament, as well as through the subordination of the judiciary. This was achieved by gaining decisive influence over the appointments to key bodies such as the Constitutional Court and the Council of Judges and Prosecutors. Simultaneously, the role of the parliament was weakened, notably by granting the president the arbitrary right to dissolve it and by abolishing the mechanism of the government's parliamentary accountability. In conclusion, the author asserts that the Turkish model, due to its extreme concentration of power and the dismantling of checks and balances, can be perceived as a super-presidential system akin to the Russian model. These changes are analyzed as an expression of legal particularism while also fitting into a broader specific "community of experiences" among states facing a crisis of the rule of law.

KEYWORDS: constitutional amendment, super-presidential system, separation of powers, executive power, judiciary, rule of law

WPROWADZENIE: CEL I PYTANIA BADAWCZE

Ustrój polityczny Turcji, od samego początku istnienia republiki, opierał się na konstytucyjnej zasadzie supremacji parlamentu, który formalnie skupiał w sobie zarówno władzę ustawodawczą, jak i wykonawczą (choć sprawował ją za pośrednictwem rządu)¹. Mimo to w praktyce politycznej pierwszych lat autorytet współtwórcy Republiki i pierwszego jej Prezydenta, Mustafy Kemala Atatürka, sprawił, że to Prezydent, jako lider dominującej partii, odgrywał wiodącą rolę w systemie². Ustawa zasadnicza z 1982 r.³, choć podtrzymywała model parlamentarno-gabinetowy, w istotny sposób wzmocniła pozycję głowy państwa, przekształcając symboliczny dotąd urząd prezydenta w instytucję posiadającą realne uprawnienia do aktywnego udziału w procesach decyzyjnych państwa⁴. W rezultacie prezydent stał się strażnikiem całego systemu, wyposażonym w szerokie kompetencje pozwalające na kształtowanie tureckiej sceny politycznej. Było to celowe działanie wojskowego establishmentu, które miało zapewnić mu kontrolę nad życiem politycznym⁵. W kontekście tych historycznych uwarunkowań celem niniejszego artykułu jest dwojaka analiza. Po pierwsze, postawiona zostaje teza badawcza, że nowelizacja konstytucji z 2017 r. nie tylko wzmocniła pozycję ustrojową Prezydenta, lecz także fundamentalnie przekształciła model sprawowania władzy, co poskutkowało erozją mechanizmów kontroli i równowagi (*checks and balances*), koncentracją władzy w rękach głowy państwa i ewolucją w kierunku systemu superprezydenckiego. Po drugie, postawiono dodatkowe pytanie badawcze: czy zidentyfikowane zmiany konstytucyjne w Turcji stanowiły odpowiedź na określony problem o charakterze wewnętrznym („partykularyzm prawny”), czy też korespondowały one ze zmianami prawnymi lub sytuacją zaistniałą w innych państwach europejskich („wspólnota doświadczeń”) ? Analiza ta pozwoli umieścić turecką transformację w szerszym kontekście współczesnych wyzwań dla państwa prawa i demokracji.

¹ D. Liszkowska, *Ewolucja pozycji ustrojowej Wielkiego Zgromadzenia Narodowego Turcji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 1(71), s. 125.

² K. Bieniek, *Ewolucja ustrojowa pozycji władzy wykonawczej w Republice Turcji*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/B, s. 399.

³ Konstytucja Republiki Tureckiej przyjęta przez Zgromadzenie Ustawodawcze dnia 18 października 1982 r. Oficjalnie ogłoszona w dzienniku urzędowym Republiki Tureckiej „Resmî Gazete” nr 17844 z dnia 20 października 1982 r. Przyjęta w referendum w dniu 7 listopada 1982 r. i ponownie opublikowana w „Resmî Gazete” nr 17863 z dnia 9 listopada 1982 r. Autor bazuje na wersji opublikowanej na stronie Kancelarii Sejmu i poddanej tłumaczeniu K. Wojciechowskiej-Litwinek, D. Haftka-Işik, K. Stanek, Ö. Emiroğlu (tłumaczenie zmian z 2017 r.: Ö. Emiroğlu, A. Lesiczka). Weryfikacja naukowa tłumaczenia: L. Garlicki, W. Staśkiewicz, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2017/08/Turcja_pol_010717.pdf.

⁴ D. Liszkowska, *Prezydent w systemie politycznym Turcji*, „Athenaeum. Polskie studia politologiczne” Vol. 69, 2021, nr 1, s. 240.

⁵ K. Bieniek, *op. cit.*, s. 401-403.

TŁO HISTORYCZNE: EWOLUCJA SYSTEMU RZĄDÓW W TURCJI

Ekrem Ali Akartürk opisuje skutki nowelizacji jako „deparlamentaryzację”, wskazując, że osłabiła ona parlament w czterech kluczowych obszarach: legislacji, kontroli, reprezentacji i budżetu⁶. Transformacja ustrojowa Turcji, której kulminację stanowiły zmiany przyjęte w referendum konstytucyjnym z 2017 r., była procesem stopniowym, wynikającym z ewolucji zapoczątkowanej wraz z dojściem do władzy Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP)⁷. Wskazuje się również, że jednym z celów reformy ustrojowej było wyeliminowanie niestabilnych i słabych rządów, co doprowadziło do wzmocnienia władzy wykonawczej⁸. Aby w pełni ukazać skalę zmian prowadzących do koncentracji władzy w rękach głowy państwa, analiza tego procesu wymaga odniesienia do wcześniejszego modelu parlamentarno-gabinetowego⁹, w którym prezydent pełnił głównie funkcje ponadpolityczne. W założeniu Konstytucji z 1982 r. Prezydent miał odgrywać rolę arbitra w przyszłych sporach politycznych, a jego urząd został celowo wzmocniony w porównaniu do poprzednich regulacji konstytucyjnych¹⁰. Kluczowym założeniem była jego neutralność polityczna, co przejawiało się w wymogu zerwania wszelkich powiązań z partią polityczną po objęciu urzędu¹¹. Mimo tych wzmocnień władza wykonawcza miała charakter dualistyczny i była dzielona z Radą Ministrów. Prezydent dysponował pewnymi uprawnieniami pozwalającymi na kontrolę i równoważenie pozostałych władz, jednak nie posiadał bezpośredniej władzy wykonawczej w zakresie tworzenia polityki państwa. Do jego kompetencji należało m.in. mianowanie premiera, prawo weta wobec ustaw, które parlament mógł jednak odrzucić zwykłą większością, oraz powoływanie części sędziów wysokich trybunałów.

Po objęciu rządów przez Partię Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) oraz Recep Tayyipa Erdoğana rozpoczął się proces systematycznej koncentracji władzy w rękach władzy wykonawczej, często odbywający się kosztem autonomii sądownictwa

⁶ E.A. Akartürk, 2017 *Anayasa değişikliğinin „parlamentosuzlaştırma” etkisi üzerine*, „Journal of Yeditepe University Faculty Of Law” vol. 17, 2020, nr 1, s. 10-20.

⁷ M. Chudziak, *Pucz jako mit założycielski. Filary ideologiczne Nowej Turcji*, Warszawa 2017, s. 5-7, *Punkt Widzenia* 66; A.E. Öztürk, İ. Gözaydın, *Turkey's Constitutional Amendments: A Critical Perspective*, „Research and Policy on Turkey” vol. 2, 2017, nr 2, s. 210.

⁸ C. Gül, *Türkiye’de cumhurbaşkanlığı sisteminin dinamikleri ve yürütmenin yeni konumu*, „Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi” vol. 13, 2018, nr 2, s. 235.

⁹ O uznaniu tureckiego systemu rządów za parlamentarno-gabinetowy w Konstytucji z 1982 r. piszą: A. Szymański, *System konstytucyjny Turcji*, Warszawa 2006, s. 44, *Systemy Konstytucyjne Państw Świata*; D. Liszkowska, *Prezydent...*, s. 240; eadem, *Ewolucja...*, s. 129; K. Kłozak, *Turcja Erdoğana – zachodnia republika czy nowe Imperium Osmańskie?*, [w:] *Ustroje państw współczesnych. Wybrane zagadnienia*, t. 1, red. M. Krzymkowski, E. Plewa, M. Gronowski, Łódź 2022, s. 136.

¹⁰ Ş.Ö. Boyunsuz, *The AKP'S Proposal for a „Turkish Type of Presidentialism” in Comparative Context*, „Turkish Studies” vol. 17, 2016, nr 1, s. 77.

¹¹ D. Liszkowska, *Ewolucja...*, s. 129; eadem, *Prezydent...*, s. 240.

i suwerenności parlamentu. Kluczowymi etapami na tej drodze były m.in. kontrowersyjne zmiany w składzie Rady Sędziów i Prokuratorów na przestrzeni lat, które stopniowo poddawały wymiar sprawiedliwości wpływowi politycznemu władzy wykonawczej. Zmiany przyjęte w referendum konstytucyjnym z 2017 r.¹² należy zatem postrzegać nie jako początek, lecz jako ukoronowanie tego długofalowego procesu, formalnie przypieczętujące przejście od systemu z relatywnymi mechanizmami równowagi do modelu, który może być uznany jako superprezydencki.

SUPERPREZYDENCJALIZM

Sam superprezydencjalizm, jako kategoria politologiczna, wykracza poza klasyczny system prezydencki. Podczas gdy system prezydencki (wzór amerykański) teoretycznie opiera się na ścisłym trójpodziale władz i mechanizmach wzajemnej kontroli (*checks and balances*)¹³, superprezydencjalizm charakteryzuje się ich ograniczeniem i koncentracją władzy w rękach jednej osoby¹⁴. Jest to model spotykany często w systemach hybrydowych lub autorytarnych, gdzie formalnie istnieją instytucje demokratyczne, lecz ich realne funkcjonowanie jest podporządkowane woli lidera – przykładem może być rosyjski, „demokratycznie wybierany i odwoływany, reżim autorytarny”¹⁵. W modelu tym prezydent dysponuje nie tylko tradycyjnymi prerogatywami władzy wykonawczej, ale także uzyskuje daleko idący wpływ na prawotwórstwo (np. poprzez dekrety) oraz – co najważniejsze – na skład osobowy i niezależność władzy sądowniczej, co skutkuje praktycznym zniesieniem jej kontrolnej funkcji nad władzą wykonawczą. W praktyce oznacza to, że w systemie superprezydenckim głowa państwa nie tylko sprawuje władzę wykonawczą, ale również w znacznym stopniu kreuje i kontroluje porządek prawny¹⁶, co stanowi

¹² Ustawa o wprowadzeniu zmian w Konstytucji Republiki Tureckiej nr 6771 uchwalona przez Wielkie Tureckie Zgromadzenie Narodowe w dniu 21 stycznia 2017 r., Dziennik urzędowy Republiki Tureckiej „Resmî Gazete” nr 29976 z dnia 11 lutego 2017 r., zatwierdzona w referendum w dniu 16 kwietnia 2017 r., weszła w życie po opublikowaniu ostatecznych wyników w Dzienniku Urzędowym 27 kwietnia 2017 r.

¹³ J. Szymanek, *Determinanty amerykańskiego systemu prezydenckiego*, [w:] *Idee, instytucje i praktyka ustrojowa Stanów Zjednoczonych Ameryki*, red. P. Laidler, J. Szymanek, M. Grzybowski, Kraków 2014, s. 210–211.

¹⁴ R. Czachor, *Superprezydencjalizm jako odrębny system polityczno-prawny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4(68), s. 93.

¹⁵ A.R. Bartnicki, *Demokratycznie legitymizowany autorytaryzm w Rosji 1991–2004*, Białystok 2007, s. 16–18 i n. Przytoczone sformułowanie w oryginale odnosi się do końcowego okresu rządów Borysa Jelcyna.

¹⁶ R. Czachor, *op. cit.*, s. 93–94.

zaprzeczenie idei wzajemnego ograniczania się władz (*checks and balances*), fundamentalnej dla systemu prezydenckiego w jego amerykańskim wzorcu.

KLUCZOWE ZMIANY KONSTYTUCYJNE Z 2017 R.

Jedną z najbardziej istotnych zmian w omawianej nowelizacji było zlikwidowanie Rady Ministrów i przejęcie przez Prezydenta dotychczasowych jej kompetencji. Nastąpiło to w nieskomplikowany legislacyjny sposób. Z artykułu 8 Konstytucji, który określa, kto sprawuje władzę wykonawczą, wykreślono Radę Ministrów i pozostawiono w nim wyłącznie Prezydenta (przed nowelizacją oba te organy stanowiły łącznie władzę wykonawczą). Ponadto w różnych miejscach tekstu Konstytucji usunięto przepisy dotyczące Rady Ministrów. W szczególności w części trzeciej w rozdziale drugim (władza wykonawcza) wykreślono artykuły od 109 do 115, które określały funkcjonowanie Rady Ministrów (m.in. jej organizację, kompetencje wydawania aktów wykonawczych i odpowiedzialność polityczną). Oprócz tego w innych przepisach, które dotyczyły Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, zamieniano w prosty sposób Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów na Prezydenta Republiki¹⁷. To formalne przejście na „jednogłowy (monistyczny) model władzy wykonawczej”¹⁸ było kluczowym elementem reformy mającej na celu wyeliminowanie podwójnej struktury egzekutywy, która postrzegana była jako źródło niestabilności i konfliktów¹⁹.

DEKRETY PREZYDENTA

Poza przejęciem kompetencji dotychczasowego drugiego członu władzy wykonawczej Prezydent został wyposażony w kolejne, nieznane dotąd, kompetencje. W szczególności należy wskazać wprowadzenie do porządku prawnego nowego

¹⁷ Dla przykładu: art. 117 ust. 2 Konstytucji przed nowelizacją miał brzmienie: „Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność przed Wielkim Tureckim Zgromadzeniem Narodowym za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego oraz przygotowanie Sił Zbrojnych do obrony kraju”, a po nowelizacji: „Prezydent Republiki ponosi odpowiedzialność przed Wielkim Tureckim Zgromadzeniem Narodowym za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego oraz przygotowanie Sił Zbrojnych do obrony kraju”.

¹⁸ Z. Gören, 2017 *Anayasa Değişikliği ile Getirilen Sisteminde Cumhurbaşkanını*, „İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi” 2019, nr 36, s. 1.

¹⁹ C. Gül, *op. cit.*, s. 235.

typu aktu prawnego – dekretów Prezydenta. Samodzielna kompetencja do ich wydawania²⁰ niewątpliwie wzmocniła uprawnienia prawodawcze głowy państwa, nawet pomimo że Konstytucja w pewnym stopniu ogranicza zakres, w jakim można je ogłaszać – zasadniczo zakazuje²¹ regulowania w dekretach praw i obowiązków jednostki wskazanych w odpowiednich rozdziałach Konstytucji, a także nie dopuszcza ustanawiania dekretów w tych materiach, które są już regulowane w ustawie i w których Konstytucja wymaga wydania ustawy²². Należy zauważyć, że dekrety mogą być ogłaszane jednak tylko „w zakresie władzy wykonawczej”. Wskazuje się, że to niejasne sformułowanie tworzy dla dekretów obszar o nieokreślonych granicach uprawnień. Sfera władzy wykonawczej jest bowiem niezwykle szeroka i wiele różnych kwestii można z nią powiązać²³. Mimo tych konstytucyjnych ograniczeń nieostrość i nieprecyzyjność prowadzi do dominacji Prezydenta w procesie prawotwórczym. Ma on możliwość szybkiego wprowadzania zmian w porządku prawnym z pominięciem parlamentarnej debaty. Tym samym ciężar tworzenia prawa w znacznej mierze przeniósł się z Wielkiego Tureckiego Zgromadzenia Narodowego na urząd Prezydenta.

Już powyższe rozważania wskazują, że nowelizacja Konstytucji z 2017 r. istotnie wzmocniła pozycję ustrojową Prezydenta. Można postawić nawet mocniejszą tezę, że nie tylko wzmocniła, lecz wręcz znacząco ją przekształciła. Przed tą nowelizacją jego pozycja była zrównoważona w stosunku do innych organów władzy. Przede wszystkim znaczna część uprawnień władzy wykonawczej należała nie do Prezydenta, lecz do Rady Ministrów. Przykładowo to dla Rady Ministrów zastrzeżono wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy, i to jedynie na podstawie upoważnienia Wielkiego Tureckiego Zgromadzenia Narodowego²⁴. Zgodnie z obecnymi regulacjami konstytucyjnymi prezydenckie dekrety – również mające moc ustawy – takim ograniczeniem nie są obarczone. Rada Ministrów mogła wydawać także rozporządzenia wykonawcze, lecz wymagały one rozpatrzenia przez Radę Stanu²⁵ i podpisania przez drugi człon władzy wykonawczej – Prezydenta²⁶. Widać zatem,

²⁰ Art. 104 ust. 17 Konstytucji.

²¹ Wyjątek został przewidziany przez art. 119 ust. 6 Konstytucji, który wyłącza zakaz regulacji praw i obowiązków jednostki w czasie trwania stanu nadzwyczajnego.

²² Ponadto jeśli zostanie uchwalona ustawa dotycząca materii uregulowanej uprzednio przez dekret, dekret ulega unieważnieniu. Ograniczenia dotyczące wydawania dekretów określa art. 104 ust. 17 zd. 2-6.

²³ E.A. Akartürk, *op. cit.*, s. 11.

²⁴ Określał to art. 91 ust. 1 Konstytucji, dotyczący uprawnień do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, który został uchylony ustawą nr 6771 z dnia 21 stycznia 2017 r.

²⁵ Rada Stanu jest ostateczną instancją rozpatrującą postanowienia i wyroki sądów administracyjnych – w Polsce nazwalibyśmy taki organ Naczelnym Sądem Administracyjnym.

²⁶ Określał to art. 115 ust. 1 i 2 Konstytucji, który został uchylony ustawą nr 6771 z dnia 21 stycznia 2017 r.

że przed nowelizacją Konstytucja kładła nacisk na rozłożenie kompetencji z zakresu władzy wykonawczej na różne organy (również organ sądowy) i konieczność współdziałania ich ze sobą, co zdaje się rozwinieciem wskazanej w Preambule Konstytucji zasady współdziałania władzy²⁷. Pozwala to uniknąć koncentracji władzy w jednym organie.

Należy rozważyć, jak wspomniane zmiany wpłynęły na relację i równowagę pomiędzy trzema trzonami władzy państwowej – ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Mogłoby się wydawać, że skoro doszło do transferu uprawnień z Rady Ministrów na Prezydenta, ale jednak w taki sposób, że pozostają one w obrębie tej samej władzy – tj. władzy wykonawczej, to nie wywarło to wpływu na pozycję egzekutywy w stosunku do judykatury i legislatury. Taki wniosek nie byłby jednak zasadny z uwagi na wprowadzone dalsze istotne zmiany dotyczące relacji pomiędzy tymi władzami.

Jeśli chodzi o relację między władzą wykonawczą a ustawodawczą, należy zauważyć, że przed omawianą zmianą konstytucji Rada Ministrów i poszczególni ministrowie musieli rządzić ze świadomością, iż podlegają odpowiedzialności parlamentarnej egzekwowanej w drodze wotum nieufności²⁸. Tymczasem wobec Prezydenta takiego mechanizmu hamowania się władz nie przewidziano – również po omawianej nowelizacji²⁹. Przed nowelizacją Konstytucji akty władzy wykonawczej, wywołujące takie skutki jak ustawy (rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez Radę Ministrów), wymagały do ich wydania uprzedniego upoważnienia Wielkiego Tureckiego Zgromadzenia Narodowego³⁰. Po nowelizacji natomiast dekrety Prezydenta zasadniczo nie wymagają uprzedniego upoważnienia bądź następczego zatwierdzenia parlamentu³¹. Chociaż obecnie dekret prezydenta nie może regulować materii, które zostały już uregulowane w drodze ustawy – dotyczy to tylko szczegółowych uregulowań ustawowych. Oznacza to, że nawet jeśli ustawa reguluje wybraną materię, lecz czyni to w sposób ogólny, wydanie dekretu w tej sprawie nadal

²⁷ Zd. 4 *in fine* Preambuły Konstytucji.

²⁸ Określał to art. 99 Konstytucji, który został uchylony ustawą nr 6771 z dnia 21 stycznia 2017 r.

²⁹ E.A. Akartürk, *op. cit.*, s. 19. Autor wskazuje na zniesienie instytucji wotum nieufności jako jeden z głównych przejawów „deparlamentaryzacji” i osłabienia funkcji kontrolnej parlamentu.

³⁰ Określał to art. 91 Konstytucji, który został uchylony ustawą nr 6771 z dnia 21 stycznia 2017 r.

³¹ Wyjątek dotyczy wymogu zatwierdzenia przez Wielkie Tureckie Zgromadzenie Narodowe dekretu wydanego podczas stanu nadzwyczajnego (chyba że z powodu wojny lub siły wyższej Wielkie Tureckie Zgromadzenie Narodowe się nie zbierze) – art. 119 ust. 7 Konstytucji. Należy zwrócić uwagę na istotną różnicę dotyczącą trybu utraty mocy dekretów. W przypadku braku zatwierdzenia dekretu przez parlament wydanego w stanie nadzwyczajnym Konstytucja postuluje się określeniem „Dekrety [...] przestają obowiązywać z mocy prawa”, a w przypadku gdy parlament uchwali ustawę w materii uregulowanej uprzednio przez dekret – „dekret [...] ulega unieważnieniu”.

jest dopuszczalne³². Skutkuje to znacznym ograniczeniem kompetencji Wielkiego Tureckiego Zgromadzenia Narodowego – organu co do istoty prawodawczego – do decydowania o delegowaniu innemu organowi uprawnień prawodawczych – również o randze ustawy. Warto ponadto zauważyć, że Konstytucja zabrania regulowania dekretem tych materii, które zostały już szczegółowo uregulowane w ustawie³³. Niedookreśloność tej normy (sformułowanie „szczegółowo” jest nieostre i ocenne) może powodować, że Prezydent wyda dekret w sprawie, która według parlamentu została uregulowana szczegółowo, ale według Prezydenta wymaga wciąż dokładniejszego doprecyzowania. Konstytucja stosuje tutaj koncepcję materialną (jak wspomniano – niedookreśloną) aspektu szczegółowości, a nie formalną, co oznacza, że nie warunkuje zakazu wydania dekretu od samego powstania aktu prawnego parlamentu lub ewentualnej możliwości zastrzeżenia w drodze ustawy, że danej materii dekret Prezydenta regulować nie może.

KONTROLA SĄDOWA DEKRETÓW PREZYDENTA

Dekrety Prezydenta podlegają natomiast kontroli władzy sądowniczej – a konkretnie kontroli Trybunału Konstytucyjnego (w przeciwieństwie do aktów wykonawczych do ustaw, które kontroluje sądownictwo administracyjne). Takie rozwiązanie spotkało się z krytyką doktryny tureckiej. Wskazuje się, że władza wykonawcza podlegać będzie węższemu zakresowi kontroli. Wynika to z zakresu legitymacji do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Wniosek o uchylenie dekretu z powodu sprzeczności z Konstytucją może złożyć – oprócz samego Prezydenta – odpowiednio liczebna grupa parlamentarzystów: $\frac{1}{5}$ ogólnej liczby członków dwóch partii posiadających największą liczbę członków w Wielkim Tureckim Zgromadzeniu Narodowym³⁴. Na marginesie warto zauważyć, że przed nowelizacją z 2017 r. Konstytucja przewidywała takie uprawnienie wobec $\frac{1}{5}$ ogólnej liczby członków Izby, a nie ograniczała go do członków jedynie dwóch partii. Oznacza to, że jeśli prawa jednostki zostaną naruszone przez dekret, jednostka ta nie może samodzielnie wnieść sprawy do Trybunału Konstytucyjnego, lecz musi przekonać do tego deputowanych. Co więcej, dotyczy to odpowiedniej liczby deputowanych pochodzących akurat z jednego lub dwóch największych ugrupowań parlamentarnych.

³² Wynika to z brzmienia art. 104 ust. 17 Konstytucji.

³³ Art. 104 ust. 17 zd. 3 Konstytucji.

³⁴ Art. 150 Konstytucji.

WPLYW NA WŁADZĘ SĄDOWNICZĄ. KONTROLA NAD TRYBUNAŁEM KONSTYTUCYJNYM

Kontrola sądowa może być efektywna jedynie wtedy, gdy sąd jest niezawisły w odniesieniu do organu wydającego akt. W tym kontekście istotne są zmiany wprowadzone nowelą Konstytucji z 2017 r., dotyczące wpływu Prezydenta na sądownictwo, w tym na Trybunał Konstytucyjny. W przypadku kształtowania składu personalnego Trybunału Konstytucyjnego w tym względzie, od strony formalnej, nie doszło do zmiany³⁵. Można natomiast uznać, że dokonano zmiany materialnej – co ilustruje poniższy opis. Otóż Prezydent, tak jak dotychczas, nominuje łącznie ośmiu członków tego organu, spośród kandydatów przedstawionych mu odpowiednio przez: zgromadzenia ogólne Sądu Najwyższego i Rady Stanu oraz Radę Szkolnictwa Wyższego. Oprócz nich Prezydent wybiera – to również nie uległo zmianie – także czterech członków spośród grup: (1) wyższych urzędników administracji, (2) adwokatów prowadzących własną praktykę, (3) sędziów i prokuratorów pierwszej rangi oraz (4) referendarzy wykonujących swe obowiązki w Trybunale Konstytucyjnym, przy czym w ich przypadku nie jest ograniczony w wyborze przedstawionych mu kandydatów przez jakikolwiek organ. Literalne brzmienie Konstytucji nie przesądza jednoznacznie, czy Prezydent musi wybrać po jednej osobie z każdej z czterech enumeratywnie wymienionych grup, czy może jednak wybrać nawet czterech członków z jednej grupy (np. adwokatów), a przedstawicieli innych grup pominąć. Stosując wykładnię funkcjonalną Konstytucji, należałoby uznać za poprawny wariant pierwszy. Ten sposób interpretacji nakazuje poszukiwać celu, jakiemu dany przepis ma służyć. Wyszczególnienie w tekście konstytucji czterech odrębnych grup zawodowych – wyższych urzędników administracji, adwokatów, sędziów i prokuratorów oraz referendarzy – ma na celu zagwarantowanie pluralizmu i wszechstronności w składzie Trybunału Konstytucyjnego. Należy przyjąć, że funkcją tej normy jest zapewnienie, aby w organie tym zasiadały osoby o zróżnicowanym doświadczeniu i perspektywie, co jest fundamentalne dla jakości orzecznictwa. Przyjęcie, że Prezydent może wybrać wszystkich czterech członków z jednej tylko grupy, czyniłoby to precyzyjne wyliczenie bezcelowym i stałoby w sprzeczności z funkcją, jaką ten przepis ma pełnić – czyli budowę zrównoważonego i merytorycznie zróżnicowanego organu sądowego. Jednak gdyby ograniczyć się wyłącznie do analizy językowej, wersja druga zdaje się także dopuszczalna³⁶. Wracając jednak

³⁵ Zmniejszono jednak liczbę członków Trybunału z siedemnastu do piętnastu (usunięto dwóch członków pochodzących ze zlikwidowanych w nowelizacji sądów wojskowych). Nie ma to jednak większego znaczenia w kontekście rozważań w niniejszym artykule.

³⁶ Tak ukształtowane przepisy nasuwają skojarzenie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., w której również – w art. 187 określającym skład Krajowej Rady Sądownictwa – literalne brzmienie przepisu, przy pominięciu wykładni funkcjonalnej, okazało się podatne na

do składu Trybunału Konstytucyjnego w Turcji, trzeba zauważyć, że: Prezydent nominuje aż dwunastu z obecnie piętnastu członków Trybunału. Należy przy tym podkreślić, że wprowadzone w 1982 r. daleko idące uprawnienia Prezydenta wobec sądownictwa³⁷ były uzasadnione ustrojową rolą Prezydenta, której istotę stanowiły ówczesnie ponadpolityczność i bezstronność. Kompetencje te zostały zachowane, mimo że po nowelizacji z 2017 r. Prezydent stał się organem z istoty politycznym³⁸. Dokonano zatem zmiany materialnej – większości składu Trybunału Konstytucyjnego nie nominuje już organ ponadpolityczny, lecz kluczowy aktor na scenie politycznej. Ta materialna zmiana podważyła fundamentalne założenie, na którym opierały się szerokie uprawnienia kreacyjne Prezydenta wobec sądownictwa – jego ponadpartyjny autorytet. Utrzymanie tych prerogatyw w rękach aktywnego lidera politycznego stwarza zagrożenie dla bezstronności sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których nominację można postrzegać jako decyzję polityczną. Jak zauważa Tolga Şirin, skoro Turcja odeszła od modelu ustrojowego z dominującą pozycją parlamentu, standardy powoływania sędziów należy teraz odnosić do rozwiązań z demokratycznych systemów prezydenckich, w których głowa państwa może być członkiem partii, a nie – co było dopuszczalne przed nowelizacją Konstytucji – do systemów parlamentarno-gabinetowych. Obserwując rozwiązanie przyjęte w Stanach Zjednoczonych, zauważa się, że kandydat nominowany przez Prezydenta musi zostać zatwierdzony przez Senat, to znaczy przez organ, który jest wybierany w wyborach odbywających się w innym terminie niż prezydenckie. Zmniejsza to prawdopodobieństwo bezkrytycznego akceptowania każdej nominacji Prezydenta. Z kolei w Turcji wybory parlamentarne i prezydenckie odbywają się jednocześnie, co znacząco zwiększa prawdopodobieństwo przejęcia kontroli nad parlamentem przez tę samą opcję polityczną, z której wywodzi się Prezydent³⁹.

partykularną interpretację, co istotnie przyczyniło się do rozwoju kryzysu praworządności powstałego w ostatniej dekadzie.

³⁷ Chodzi w szczególności o uprawnienia kreacyjne Prezydenta, którego rola nie jest wyłącznie ceremonialna i nie ogranicza się do formalnego powoływania sędziów. Prezydent decyduje o wyborze konkretnych kandydatów, a przepisy nie przewidują dostatecznej ochrony przed arbitralnością. Dotyczy to najważniejszych sądów i organów sądowniczych.

³⁸ T. Şirin, 2017 *Anayasa Değişikliği'nin Yargı Bağımsızlığı Yönünden Değerlendirilmesi*, „Anayasa Hukuku Dergisi” vol. 6, 2017, nr 11, s. 109.

³⁹ *Ibidem*, s. 91-92.

REFORMA SKŁADU (NAJWYŻSZEJ) RADY SĘDZIÓW I PROKURATORÓW

Istotnej reorganizacji poddano również Najwyższą Radę Sędziów i Prokuratorów, której nazwę po nowelizacji skrócono do „Rady Sędziów i Prokuratorów”⁴⁰. Organ ten przed nowelizacją składał się z 22 członków stałych (plus zastępcy), a po nowelizacji – jedynie z 13 (zastępców nie przewidziano). Przed nowelizacją wybór członków stałych kształtował się następująco: Prezydent nominował czterech członków spośród wykładowców szkół wyższych z dziedziny prawa, ekonomii i nauk politycznych oraz urzędników wyższej rangi i adwokatów. Pozostałych członków Rady, niezależnie od Prezydenta, wybierały inne podmioty spośród osób odpowiednio pochodzących z tych grup. To znaczy: Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego wybierało trzech członków; Zgromadzenie Ogólne Rady Stanu – dwóch; Zgromadzenie Ogólne Tureckiej Akademii Sprawiedliwości – jednego; sędziowie i prokuratorzy sądów powszechnych – siedmiu; sędziowie i prokuratorzy sądów administracyjnych – trzech. Ponadto z urzędu członkami byli także Minister Sprawiedliwości i Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości. Dawało to łącznie 22 członków, spośród których Prezydent wybierał tylko czterech, a ponadto nie był przełożonym osób z Ministerstwa. Zatem Prezydent – ówczesnie z założenia ponadpolityczny – miał bezpośredni wpływ na obsadę 18% składu. Z kolei po nowelizacji nominuje on trzech członków spośród sędziów i prokuratorów sądów powszechnych i jednego spośród sędziów i prokuratorów sądów administracyjnych. Oprócz tego stanowiska z urzędu zachowali Minister Sprawiedliwości i Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości – lecz tym razem osoby te są podległe Prezydentowi, jako że to on sprawuje władzę wykonawczą.

W tym kontekście należy wskazać na manewr legislacyjny, dzięki któremu zmieniono normę, jaka wynikała z przepisu prawnego, bez literalnej zmiany tego przepisu. Otóż przepis wskazujący, że w skład Rady będą wchodzić Minister Sprawiedliwości i Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, miał również takie znaczenie, że te dwie osoby należące do Rady były niezależne od Prezydenta (tworzyli Ministerstwo podległe Prezesowi Rady Ministrów i stanowiące odrębny od Prezydenta człon władzy wykonawczej). Wskutek nowelizacji natomiast Prezydent przejął uprawnienia Rady Ministrów i w związku z tym objął nadzór nad Ministerstwem. Tym samym, mimo iż brzmienie przepisu prawa określającego członkostwo dwóch osób z Ministerstwa nie uległo zmianie, to z uwagi na zmianę kontekstu normatywnego zmieniło się znaczenie tego przepisu. Norma zakładająca, że „te dwie osoby wchodzi w skład Rady i są niezależne od Prezydenta”, została

⁴⁰ Warto odnotować, że analogicznej zmiany nazewnictwa nie dokonano w przypadku nazwy parlamentu, który wciąż określany jest jako „Wielkie Tureckie Zgromadzenie Narodowe”.

zmieniona na normę stanowiącą, iż „te dwie osoby wchodzi w skład Rady i są podległe Prezydentowi”.

Novum stanowi też rozwiązanie, zgodnie z którym pozostałych członków wybiera parlament: trzech spośród członków Sądu Kasacyjnego, jednego spośród członków Rady Stanu, trzech spośród wykładowców szkół wyższych z dziedziny prawa i adwokatów. Po nowelizacji zatem Prezydent nominuje lub jest przełożonym 46% składu Rady. Pozostałą część członków Rady Sędziów i Prokuratorów wybiera Wielkie Tureckie Zgromadzenie Narodowe. Należy przy tym dodać, że nowelizacja przyznała Prezydentowi istotne uprawnienia – zwłaszcza prawo do arbitralnego rozwiązania parlamentu – które umożliwiają mu wywieranie politycznej presji na legislatywę i pośrednio mogą wpływać na jej decyzje personalne. Przytoczone zmiany uwidaczniają istotny wzrost wpływu Prezydenta na władzę sądowniczą. Są one oceniane krytycznie – w praktyce oznaczają całkowitą kontrolę jednej władzy politycznej nad sądownictwem⁴¹.

INSTRUMENTY PRESJI POLITYCZNEJ: UPRAWNIENIA PREZYDENTA WOBEC WIELKIEGO TURECKIEGO ZGROMADZENIA NARODOWEGO

Omówienie mechanizmów, które może stosować Prezydent, aby wpływać na funkcjonowanie parlamentu należy rozpocząć od wskazania, że nowelizacja konstytucji z 2017 r. zwolniła Prezydenta z wymogu bezpartyjności. Przepis mówiący o tym, że „[n]owo wybrany Prezydent zrywa związki ze swoją partią”⁴², wykreślono. Ponadto istotnie rozszerzono możliwość skracania kadencji parlamentu. Przed nowelizacją przedterminowe wybory mógł zarządzić Prezydent, w enumeratywnie wskazanych w Konstytucji przypadkach⁴³ i po zasięgnięciu opinii Przewodniczącego Wielkiego Tureckiego Zgromadzenia Narodowego. Po nowelizacji decyzja Prezydenta nie ulega żadnym ograniczeniom. Przedterminowe wybory mogą być zarządzane bez wskazywania powodu takiej decyzji. Oznacza to, że Prezydent może w dowolnej chwili uznaniowo skrócić kadencję parlamentu. Co istotne, po nowelizacji, w przypadku zarządzenia przedterminowych wyborów do parlamentu mają one odbywać się łącznie z wyborami na Prezydenta. Dzięki takiemu rozwiązaniu ma on możliwość zarządzenia przedterminowych wyborów akurat w takim okresie kadencji, w którym poparcie społeczne dla niego jest wysokie. Zwiększa to prawdopodobieństwo

⁴¹ A.E. Öztürk, İ. Gözaydın, *op. cit.*, s. 219.

⁴² Przed zmianą w 2017 r. był to art. 101 ust. 4 zd. 1 *in principio* Konstytucji.

⁴³ Było to związane z niezyskaniem wotum zaufania przez Radę Ministrów, wyrażeniem jej wotum nieufności lub nieutworzeniem nowej Rady Ministrów w określonym terminie.

jego własnej reelekcji. Ponadto mechanizm, zgodnie z którym przedterminowe wybory do parlamentu i na Prezydenta przeprowadzane są łącznie, zwiększa prawdopodobieństwo, że większość w parlamencie uzyskają deputowani przychylni równolegle wybranemu Prezydentowi. Mechanizm ten stanowi istotny instrument gry politycznej, w rezultacie czego opozycja może stanąć przed niezwykle trudnym zadaniem prowadzenia skutecznej kampanii wyborczej w momencie narzuconym przez urzędującą głowę państwa. W kontekście sądownictwa ta korelacja prowadzić może do jeszcze większego wpływu prezydenta na sądownictwo, skoro minimalizuje się ryzyko nieprzychylnych Prezydentowi nominacji do organów władzy sądowej dokonywanych przez parlament⁴⁴.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ GŁOWY PAŃSTWA

W kontekście wzajemnego hamowania się władz warto przyjrzeć się kwestii odpowiedzialności Prezydenta. Może on – zarówno przed nowelizacją, jak i po niej – ponosić odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu, na wniosek $\frac{3}{4}$ liczby członków Wielkiego Tureckiego Zgromadzenia Narodowego. W Turcji Trybunał Stanu nie jest sądem organizacyjnie wyodrębnionym spośród innych sądów. Gdy zachodzi potrzeba, rolę Trybunału Stanu pełni Trybunał Konstytucyjny. W związku z tym aktualne również w tym wątku pozostają wyżej przedstawione rozważania dotyczące wpływu Prezydenta na obsadę Trybunału Konstytucyjnego i wątpliwego poziomu ochrony niezależności członków tego sądu. Różnica między stanem przed nowelizacją i po niej dotyczy natomiast ewentualnego zakresu odpowiedzialności głowy państwa. Przed nowelizacją Prezydent ponosił przed Trybunałem Stanu odpowiedzialność za zdradę stanu. Zmiana Konstytucji z 2017 r. wykreśliła tę przesłankę⁴⁵. Nie znaczy to jednak, że ustanowiony zakres odpowiedzialności formalnie został zmniejszony. W doktrynie tureckiej ze sceptycyzmem podchodzono do zawartej w Konstytucji RT przesłanki zdrady stanu z uwagi m.in. na niedookreślenie tego pojęcia – brak zdefiniowania, czym zdrada stanu miałaby być, a to z kolei rodziło wątpliwości co do zgodności z zasadą *nullum crimen sine lege*. Zastanawiano się, czy zdradą stanu może być np. akt korupcji. Procedura dotycząca skazania Prezydenta mogła funkcjonować jako instrument kontroli służący do usunięcia go z pełnionej funkcji w sytuacji rażącego naruszenia przezeń Konstytucji lub interesów państwa.

⁴⁴ D. Liszkowska, *Prezydent...*, s. 246-247.

⁴⁵ Zmiana w tym zakresie wzbudza skojarzenie z nowelizacją Konstytucji Republiki Francuskiej z 2007 r., w której sformułowanie „zdrada stanu” zmieniono na przesłankę zaniedbania swych obowiązków w sposób niedający się pogodzić z wykonywaniem mandatu.

Biorąc pod uwagę większość kwalifikowaną wymaganą do złożenia wniosku w tej sprawie ($\frac{3}{4}$ ogólnej liczby członków Zgromadzenia), przyjmowano, że w praktyce do skazania wymagane byłoby uprzednie poparcie opozycji⁴⁶. Nowelizacja Konstytucji zmieniła przesłanki, a przez to też zakres odpowiedzialności Prezydenta, wprowadzając odpowiedzialność za przestępstwa karne. Tym samym zapoczątkowała nową kategorię odpowiedzialności Prezydenta, jednocześnie nie wprowadzając odpowiedzialności za niewłaściwe wykonywanie swoich obowiązków⁴⁷. Konstytucja nie zna również koncepcji deliktu konstytucyjnego – to znaczy takiego zawinionego naruszenia Konstytucji (lub ewentualnie ustawy), które jednocześnie nie stanowi przestępstwa. Ponadto w tym kontekście należy zauważyć, że omawiana nowelizacja w miejsce wotum nieufności wobec zlikwidowanej Rady Ministrów wprowadziła śledztwo parlamentarne mogące mieć zastosowanie do ministrów i wiceprezydentów. Jednak nie może ono dotyczyć samego Prezydenta pomimo przejścia przez niego funkcji rządu.

Osobną kwestią jest legalność zmiany Konstytucji, dokonanej nowelą z 2017 r. Podnoszone są w tym zakresie wątpliwości⁴⁸, wskazujące na złamanie zasady tajności głosowania, która – zgodnie z art. 175 Konstytucji – ma zastosowanie do głosów oddawanych przez parlamentarzystów w procesie zmiany konstytucji. W tamtym okresie wielu posłów ujawniło, w jaki sposób zagłosowało, przy czym nie musiało to wynikać z ich własnej woli. Wskazuje się, że przedstawiciele partii rządzącej działali pod znaczną presją, aby udowodnić, że pozostają wierni liderowi partii, i mogli obawiać się konsekwencji za ewentualne złamanie dyscypliny partyjnej⁴⁹. Wydaje się, że zasada tajności głosowania w odniesieniu do parlamentarzystów powinna być traktowana jako ich obowiązek, a nie przywilej. Jej wprowadzenie powinno być raczej uznane za wyraz troski ustrojodawcy o to, aby zmiany Konstytucji były dokonywane bez presji nakładanej na parlamentarzystów i w sposób dający im możliwość wyboru zgodnie z własnym sumieniem. Zapewniałoby to ponadto, że wprowadzone zmiany są dokonywane w wyniku realnego poparcia parlamentarzystów, a nie jedynie takiego, które jest deklarowane na zewnątrz, ale jednocześnie wymuszone ze względu na presję idącą w kierunku ujawnienia sposobu głosowania. Tym bardziej że Konstytucja przyjmuje koncepcję mandatu wolnego, zgodnie z którym parlamentarzysta nie jest związany instrukcjami wyborców. Dalsze kontrowersje dotyczyły przebiegu referendum zatwierdzającego. Podnosi się, że

⁴⁶ M. Sevinç, *Güncel Gelişmelerin Işığında, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanını*, „Ankara Üniversitesi SBF Dergisi” vol. 57, 2002, nr 2, s. 109-136.

⁴⁷ W przeciwieństwie do zmiany wprowadzonej we Francji w 2007 r.

⁴⁸ T. Şirin, *op. cit.*, s. 86.

⁴⁹ K. Wasilewski, *Turcja na drodze do systemu prezydenckiego*, „Biuletyn PISM” 2017, nr 17(1459), https://pism.pl/publikacje/Turcja_na_drozdzie_do_systemu_prezydenckiego – 31 XII 2025.

wiele kart referendalnych nie miało oficjalnej pieczęci, a mimo to zostało uznanych za ważne⁵⁰.

Nowelizacja wzmocniła pozycję Prezydenta – choć w tym kontekście należałoby uszczegółowić, że chodzi także o wzmocnienie pozycji piastuna organu z uwagi na wydłużenie maksymalnego okresu sprawowania funkcji przez daną osobę. W tym przypadku przepis stanowiący, że kadencja Prezydenta trwa pięć lat i że ta sama osoba może być wybrana na to stanowisko najwyżej dwukrotnie, nie został znowelizowany⁵¹. Istotna zmiana w tej materii nastąpiła jednak w innej części Konstytucji. Przed nowelizacją – bazując na tym przepisie – można było wyprowadzić wniosek, że Prezydent może sprawować urząd maksymalnie 10 lat. Mimo że przepis ograniczający urzędowanie Prezydenta do dwóch pięcioletnich kadencji nie został formalnie zmieniony, nowelizacja umożliwiła sprawowanie tej funkcji znacznie dłużej niż przez 10 lat. Możliwość ta wynika z wprowadzonego mechanizmu, według którego, jeśli parlament zarządzi przedterminowe wybory w trakcie drugiej kadencji Prezydenta, może on ubiegać się o reelekcję na kolejną, trzecią kadencję. Wprowadzono zastrzeżenie, że w przypadku postanowienia przez Wielkie Tureckie Zgromadzenie Narodowe o przedterminowym przeprowadzeniu wyborów Prezydent sprawujący urząd drugą kadencję może kandydować kolejny raz w wyborach. Dzięki temu, na przykład jeśli wybory przedterminowe odbędą się w dziewiątym roku urzędowania Prezydenta, zyska on możliwość ubiegania się o urząd na kolejne pięć lat. Dopuszczalne jest zatem sprawowanie urzędu przez kilkanaście lat. Opisany mechanizm jest przykładem manewru legislacyjnego, w którym poprzez dodanie nowego przepisu zmieniono normatywne znaczenie innej, formalnie nienaruszonej, zasady konstytucyjnej. Pokazuje to, w jaki sposób przepisy ustrojowe mogą być instrumentalnie wykorzystywane do osiągnięcia partykularnego celu politycznego, jakim jest przedłużenie możliwości sprawowania władzy przez konkretną osobę. Zresztą, i to ograniczenie może okazać się iluzoryczne. Wynika to z podatności Konstytucji Republiki Tureckiej na częste zmiany. Obowiązuje ona od 1982 r. i została uchwalona w sposób niedemokratyczny, w czasie dominacji wojska w życiu publicznym. Od tego czasu była zmieniana aż 21 razy⁵², a zatem średnio co około dwa lata. Ta okoliczność podaje w wątpliwość stałość poszczególnych przepisów ustrojowych. W związku z tym w Turcji regularnie podnoszony jest postulat uchwalenia nowej Konstytucji, aby najważniejszy akt prawny nie był reliktem zamachu stanu⁵³.

⁵⁰ A. Nowosad, *Zza mostu i za most. Kody komunikacyjne w Turcji*, [w:] *Zapisując świat. W dziennikarsko-literackim pejzażu form, tematów, gatunków. Prace ofiarowane dr. hab. Andrzejowi Kaliszewskiemu Profesorowi UJ*, red. E. Żyrek-Horodyska, Kraków 2021, s. 158.

⁵¹ Art. 101 ust. 2 Konstytucji.

⁵² E. Özbudun, *The Constitutional System of Turkey: 1876 to the Present*, New York 2011, s. 17; G. Kryszewski, *Sąd konstytucyjny Republiki Turcji a zmiany konstytucyjne*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 546-547.

⁵³ P. Stępniewska-Szydłowska, *Pucz wojskowy w 1980 roku i powstanie Trzeciej Republiki Turcji*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2023, nr 1(50), s. 200-203; K. Bieniek, *op. cit.*, s. 403.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Podsumowując przeprowadzoną analizę, należy odnieść się do postawionych we wstępie pytań badawczych. Ocena charakteru zmian ustrojowych w Turcji wymaga najpierw syntetycznego przedstawienia ich skali, a następnie umieszczenia ich w szerszym, europejskim kontekście. Biorąc pod uwagę znaczne wzmocnienie pozycji Prezydenta, również kosztem niezależności władzy sądowniczej czy typowych uprawnień władzy ustawodawczej, zasadny jest wniosek, że w Turcji zmienił się system rządów. Jednocześnie warto zauważyć, że nastąpiło to m.in. poprzez zmianę kontekstu normatywnego w stosunku do posiadanych już przez Prezydenta kompetencji, za pomocą których oddziałuje on na pozostałe władze, a które posiadał uprzednio ze względu na założenie, że głowa państwa jest organem ponadpolitycznym i bezstronnym. Wówczas takie kompetencje nie były niczym nadzwyczajnym, gdyż prezydent odgrywał rolę arbitra, a nie politycznego aktora. Należy uznać, że możliwa była taka zmiana systemu rządów (skutkująca powierzeniem roli dominującej w obrębie egzekutywy Prezydentowi), która odbyłaby się bez materialnego naruszania zasady trójpodziału władz i związanych z nią mechanizmów wzajemnego hamowania się władz. Do takiej zmiany, przy przekształceniu pozycji Prezydenta, wymagane powinno być jednak jednocześnie odebranie mu niektórych uprawnień – konkretnie tych, które władczo i dyskrejonalnie oddziałują na pozostałe władze. W takim przypadku zachowany mógłby być balans pomiędzy władzą wykonawczą a ustawodawczą i sądowniczą. Kompetencji do współtworzenia składu organów kształtujących sądownictwo, jak i innych, Prezydentowi jednak nie odebrano. Co więcej – nie tylko ich nie odebrano, ale nawet wyposażono go w dodatkowe kompetencje, za pomocą których w jeszcze większym stopniu może wkraczać w domenę legislacji (np. dekrety) i judykatury (np. proporcjonalny wzrost liczby członków Rady Sędziów i Prokuratorów, których wybiera Prezydent).

Całokształt wprowadzonych rozwiązań skłania do zadania pytania, jaki system rządów wprowadzono wówczas w Turcji. W literaturze wskazuje się na system prezydencki⁵⁴. Pojawiają się również głosy, że w przypadku Turcji należy raczej mówić o systemie prezydenckim, ale – dodając – w stylu tureckim. Warto zauważyć, że

⁵⁴ Tak np.: K. Wasilewski, *Perspektywy polityki zagranicznej Turcji w systemie prezydenckim*, „Biuletyn PISM” 2018, nr 109(1682), https://pism.pl/publikacje/Perspektywy_polityki_zagranicznej_Turcji_w_systemie_prezydenckim – 31 XII 2025; idem, *Turcja – w procesie ewolucji od mocarstwa regionalnego do wielkiego mocarstwa*, „Alcumena. Pismo interdyscyplinarne” t. 1, 2020, nr 1, s. 113; M. Chudziak, op. cit., s. 44; T. Özakıncı, *The Impact of the Transformation from Parliamentary System to Presidential System on the Budgetary System in Türkiye*, „Medeniyet Araştırmaları Dergisi” vol. 8, 2023, nr 1, s. 2; C. Kaymal, *Başkanlık Sistemi ve Siyasi İstikrar Arasındaki İlişki*, „Strategic Public Management Journal” vol. 3, 2017, nr 6, s. 150.

idea systemu prezydenckiego nie jest w Turcji nowa i była w przeszłości popierana przez czołowych polityków, takich jak Turgut Özal, który jako pierwszy wprowadził ten temat do debaty publicznej, czy późniejsi liderzy tureckiej prawicy, postrzegający tę formę rządów jako remedium na niestabilność polityczną⁵⁵. Określenie „system prezydencki w stylu tureckim” jest uzasadnione, gdyż wprowadzony model, mimo iż formalnie nawiązuje do systemu prezydenckiego, zakłada szereg unikalnych rozwiązań, które odróżniają go od klasycznego wzorca amerykańskiego⁵⁶. Zwolennicy nowelizacji argumentowali, że jej celem było przede wszystkim zapewnienie silnej i stabilnej władzy wykonawczej, zdolnej do szybkiego podejmowania decyzji. W ten sposób chciano wyeliminować niestabilność rządów koalicyjnych, które w przeszłości, zwłaszcza w latach 90., postrzegano jako „słabe, niestabilne i krótkotrwałe”, prowadzące do kryzysów politycznych i gospodarczych⁵⁷. Jednakże to właśnie te unikalne, „tureckie” cechy systemu stały się przedmiotem największej krytyki. Czołowy turecki konstytucjonalista, Kemal Gözler, wskazuje na szereg fundamentalnych różnic, które, jego zdaniem, sprawiają, że tureckiego systemu nie można utożsamiać z demokratycznym modelem prezydenckim, gdyż naruszają one zasadę równowagi władz⁵⁸. Do najistotniejszych elementów odróżniających ten model zalicza się jednocześnie przeprowadzanie wyborów parlamentarnych i prezydenckich, co sprzyja uzyskaniu przez partię prezydenta większości w parlamencie i osłabia jego funkcję kontrolną. Ponadto prezydent posiada arbitralne prawo do rozwiązania parlamentu i zarządzenia przedterminowych wyborów, co stanowi istotny instrument nacisku na legislatywę, a czego nie przewiduje klasyczny system prezydencki⁵⁹. Szerokie uprawnienia do wydawania dekretów z mocą ustawy

⁵⁵ Zob. B. Kaya, *Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemine*, „Yönetim Bilimleri Dergisi” vol. 15, 2017, nr 30, s. 28. Autor wskazuje, że dyskusje na ten temat zapoczątkował Turgut Özal.

⁵⁶ T. Avaner, M. Volkan, *Hikmet-i Hükümet ve Yeni Reform: Türk Tipi Başkanlık Sistemi ve ABD Başkanlık Sisteminin Etkisi Üzerine*, „Yasama Dergisi” 2019, nr 39, s. 106, 121. Autorzy podkreślają, że turecki system „rości sobie prawo do bycia innym” od istniejących modeli, a jego relacja do wzorca amerykańskiego opiera się zarówno na pewnych podobieństwach, jak i fundamentalnych różnicach.

⁵⁷ Argument dotyczący konieczności zapewnienia stabilności i uniknięcia słabości rządów jest kluczowy w narracji zwolenników nowelizacji Konstytucji. Zob. B. Kaya, *op. cit.*, s. 27, 41. Autor wskazuje, że celem było m.in. umożliwienie „władzy wykonawczej podejmowania szybkich i skutecznych decyzji” w odpowiedzi na historyczną niestabilność, zwłaszcza dekady lat 90. Z kolei T. Avaner i M. Volkan (*op. cit.*, s. 114) określają to jako dążenie do realizacji idei „szybkiego, skutecznego i silnego rządu”.

⁵⁸ Zob. T. Avaner, M. Volkan, *op. cit.*, s. 121. Powołując się na analizę K. Gözlera, autorzy ci stwierdzają, że między nowym tureckim systemem a klasycznym systemem prezydenckim „nie można nawiązać żadnego, nawet odległego związku”.

⁵⁹ Jak wskazują T. Avaner, M. Volkan (*op. cit.*, s. 121), w systemie amerykańskim Prezydent nie ma kompetencji rozwiązania parlamentu, podczas gdy w Turcji został on wyposażony w takie uprawnienie. Jest to cecha zbliżająca turecki model do rosyjskiego, w którym Prezydent również

pozwalają Prezydentowi na kształtowanie porządku prawnego z pominięciem parlamentu, a brak parlamentarnej kontroli nad nominacjami wiceprezydentów, ministrów oraz kluczowych urzędników państwowych dodatkowo wzmacnia jego pozycję⁶⁰. Z powodu tak znacznej koncentracji władzy w rękach głowy państwa i osłabienia mechanizmów kontrolnych system turecki jest często określany nie jako prezydencki, lecz jako superprezydencki, zbliżony charakterem do rozwiązań przyjętych w Rosji. Analiza porównawcza obu systemów ujawnia, że po reformie z 2017 r. stały się one „niemal identyczne” w kluczowych aspektach. Przy tym ten model może wskazywać na zmianę ustroju o jeszcze innej skali, ponieważ jest to model charakteryzujący się m.in. szerokimi kompetencjami kreacyjnymi, jak również dotyczącymi działalności legislacyjnej⁶¹, a także naruszaniem zasady podziału władz⁶², co jest typowe dla systemów niedemokratycznych.

Konkludując, należy stwierdzić, że opisane zjawiska mają dwojaki charakter. Z jednej strony, są one wyrazem „partykularyzmu prawnego”, będąc konsekwencją silnego dążenia do wzmocnienia wpływów politycznych i przejęcia kontroli nad najważniejszymi instytucjami państwowymi. Z drugiej strony, doświadczenia Turcji wpisują się w szerszą „wspólnotę doświadczeń”, przez co mogą być przedstawiane jako godny analizy – ku przestrodze – przykład partykularyzmu prawnego. Jest on wart pogłębionej analizy również z uwagi na podobieństwa do doświadczeń innych krajów europejskich, w szczególności Polski, w której wystąpił problem podatności przepisów Konstytucji na fatalne w skutkach (nad-)interpretacje, sprzeczne z kanonami demokracji. Zarówno w Polsce, jak i w Turcji deklaruje się poszanowanie zasady podziału władz. Jednak tę zasadę należy rozumieć jako zasadę podziału zbalansowanego, uwzględniającego mechanizmy wzajemnego kontrolowania. Doświadczenia obu krajów wskazują na erozję materialnego rozumienia zasady podziału władzy mimo jej formalnego zachowania w porządku konstytucyjnym. Problem w obu przypadkach polega na zaprzeczeniu istocie tej zasady, choć przy użyciu odmiennych metod: w Polsce dokonano tego poprzez interpretację przepisów konstytucyjnych w sposób sprzeczny z ich demokratycznym duchem,

dysponuje prawem do rozwiązania Dumy. Zob. M. Bozaslan, E. Acar, *Rus ve türk tipi başkanlık sistemi: karşılaştırmalı bir analiz*, „Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi” vol. 1, 2020, nr 1, s. 51-52.

⁶⁰ Zob. T. Avaner, M. Volkan, *op. cit.*, s. 121.

⁶¹ R. Czachor, *op. cit.*, s. 93-96.

⁶² M.L. Mezey, *Presidentialism: Power in Comparative Perspective*, London 2013, s. 65 i n. Ponadto zob. M. Bozaslan, E. Acar, *op. cit.*, s. 49-59. Autorzy w swojej analizie dochodzą do wniosku, że po reformie z 2017 r. turecki i rosyjski system stały się „niemal identyczne” i „bardzo do siebie podobne”. Wskazują oni na szereg zbieżnych, szerokich kompetencji Prezydentów obu państw, takich jak: prawo do rozwiązania parlamentu, mianowania ministrów wedle własnego uznania, powoływania wszystkich wyższych urzędników państwowych czy wydawania wiążących dekrety. Podobieństwo modeli sprawia, że krytyka kierowana pod adresem obu systemów w kontekście osłabienia standardów demokratycznych jest również analogiczna.

natomiast w Turcji – poprzez bezpośrednią zmianę ustawy zasadniczej. Zastosowane mechanizmy sugerują potrzebę refleksji nad poziomem przestrzegania zasady trójpodziału władz w pozostałych państwach europejskich w kontekście ryzyka obniżenia poziomu zrozumienia istoty tej reguły.

BIBLIOGRAFIA

- Akartürk E.A., 2017 *Anayasa değişikliğinin „parlamentosuzlaştırma” etkisi üzerine*, „Journal of Yeditepe University Faculty Of Law” Vol. 17, 2020, nr 1, s. 1-25.
- Avaner T., Volkan M., *Hikmet-i Hükümet ve Yeni Reform: Türk Tipi Başkanlık Sistemi ve ABD Başkanlık Sisteminin Etkisi Üzerine*, „Yasama Dergisi” 2019, nr 39, s. 105-130.
- Bartnicki A.R., *Demokratycznie legitymizowany autorytaryzm w Rosji 1991-2004*, Białystok 2007, <http://hdl.handle.net/11320/14966>.
- Bieniek K., *Ewolucja ustrojowa pozycji władzy wykonawczej w Republice Turcji*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/B, s. 395-405, <https://doi.org/10.15290/bsp.2016.20b.27>.
- Bozaslan M., Acar E., *Rus ve türk tipi başkanlık sistemi: karşılaştırmalı bir analiz*, „Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi” vol. 1, 2020, nr 1, s. 49-59.
- Boyunsuz Ş.Ö., *The AKP's Proposal for a „Turkish Type of Presidentialism” in Comparative Context*, „Turkish Studies” vol. 17, 2016, nr 1, s. 68-90, <https://doi.org/10.1080/14683849.2015.1135064>.
- Chudziak M., *Pucz jako mit założycielski. Filary ideologiczne Nowej Turcji*, Warszawa 2017, Punkt Widzenia 66.
- Czachor R., *Superprezydencjalizm jako odrębny system polityczno-prawny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4(68), s. 89-98, <https://doi.org/10.15804/ppk.2022.04.07>.
- Gören Z., 2017 *Anayasa Değişikliği ile Getirilen Sistemde Cumhurbaşkanlığı*, „İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi” 2019, nr 36, s. 1-28.
- Gül C., *Türkiye’de cumhurbaşkanlığı sisteminin dinamikleri ve yürütmenin yeni konumu*, „Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi” vol. 13, 2018, nr 2, s. 235-262.
- Kaymal C., *Başkanlık Sistemi ve Siyasi İstikrar Arasındaki İlişki*, „Strategic Public Management Journal” vol. 3, 2017, nr 6, s. 150-167, <https://doi.org/10.25069/spmj.342234>.
- Kaya B., *Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemine*, „Yönetim Bilimleri Dergisi” vol. 15, 2017, nr 30, s. 27-50, <https://hdl.handle.net/20.500.12428/1811>.
- Kłozak K., *Turcja Erdoğan – zachodnia republika czy nowe Imperium Osmańskie?*, [w:] *Ustroje państw współczesnych. Wybrane zagadnienia*, t. 1, red. M. Krzymkowski, E. Plewa, M. Gronowski, Łódź 2022, s. 135-147.
- Konstytucja Republiki Tureckiej przyjęta przez Zgromadzenie Ustawodawcze dnia 18 października 1982 r. z późn. zmian. (Dz.U. RT „Resmî Gazete” nr 17844 z 20.10.1982 r. oraz nr 17863 z 9.11.1982 r.).
- Kryszeń G., *Sąd konstytucyjny Republiki Turcji a zmiany konstytucyjne*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 545-563.

- Liszkowska D., *Ewolucja pozycji ustrojowej Wielkiego Zgromadzenia Narodowego Turcji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 1(71), s. 121-133, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.01.09>.
- Liszkowska D., *Prezydent w systemie politycznym Turcji*, „Athenaeum. Polskie studia politologiczne” vol. 69, 2021, nr 1, s. 234-250, <https://doi.org/10.15804/athena.2021.69.14>.
- Mezey M.L., *Presidentialism: Power in Comparative Perspective*, London 2013.
- Nowosad A., *Zza mostu i za most. Kody komunikacyjne w Turcji*, [w:] *Zapisując świat. W dziennikarsko-literackim pejzażu form, tematów, gatunków. Prace ofiarowane dr. hab. Andrzejowi Kaliszewskiemu Profesorowi UJ*, red. E. Żyrek-Horodyska, Kraków 2021, s. 153-180.
- Özakıncı T., *The Impact of the Transformation from Parliamentary System to Presidential System on the Budgetary System in Türkiye*, „Medeniyet Araştırmaları Dergisi” vol. 8, 2023, nr 1, s. 1-17, <https://doi.org/10.52539/mad.1299801>.
- Özbudun E., *The Constitutional System of Turkey: 1876 to the Present*, New York 2011.
- Öztürk A.E., Gözaydın İ., *Turkey's Constitutional Amendments: A Critical Perspective*, „Research and Policy on Turkey” vol. 2, 2017, nr 2, s. 210-224, <https://doi.org/10.1080/23760818.2017.1350355>.
- Rösler J., *Turcja – w procesie ewolucji od mocarstwa regionalnego do wielkiego mocarstwa*, „Alcumen. Pismo interdyscyplinarne” T. 1, 2020, nr 1, s. 109-130, <https://doi.org/10.34813/psc.1.2020.7>.
- Sevinç M., *Güncel Gelişmelerin Işığında, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı*, „Ankara Üniversitesi SBF Dergisi” vol. 57, 2002, nr 2, s. 109-137, https://doi.org/10.1501/sbfder_0000001748.
- Stępniewska-Szydłowska P., *Pucz wojskowy w 1980 roku i powstanie Trzeciej Republiki Turcji*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2023, nr 1(50), s. 189-207, <https://doi.org/10.48269/2451-0718-btip-2023-1-011>.
- Şirin T., *2017 Anayasa Değişikliği'nin Yargı Bağımsızlığı Yönünden Değerlendirilmesi*, „Anayasa Hukuku Dergisi” vol. 6, 2017, nr 11, s. 85-116.
- Szymański A., *System konstytucyjny Turcji*, Warszawa 2006, *Systemy Konstytucyjne Państw Świata*.
- Szymanek J., *Determinanty amerykańskiego systemu prezydenckiego*, [w:] *Idee, instytucje i praktyka ustrojowa Stanów Zjednoczonych Ameryki*, red. P. Laidler, J. Szymanek, M. Grzybowski, Kraków 2014, s. 205-221.
- Ustawa o wprowadzeniu zmian w Konstytucji Republiki Tureckiej nr 6771 uchwalona przez Wielkie Tureckie Zgromadzenie Narodowe w dniu 21.01.2017 r. (Dz.U. RT „Resmî Gazete” nr 29976 z 11.02.2017 r.).
- Wasilewski K., *Perspektywy polityki zagranicznej Turcji w systemie prezydenckim*, „Biuletyn PISM” 2018, nr 109(1682), https://pism.pl/publikacje/Turcja_na_drozdze_do_systemu_prezydenckiego.
- Wasilewski K., *Turcja na drodze do systemu prezydenckiego*, „Biuletyn PISM” 2017, nr 17(1459), https://pism.pl/publikacje/Turcja_na_drozdze_do_systemu_prezydenckiego.
- Wasilewski K., *Turcja w procesie przemian. Wnioski dla strategii UE*, Warszawa 2017.

Kamil Kumor 

Uniwersytet Jagielloński

Przemiana koncepcji rządu tymczasowego w Bułgarii w kontekście nowelizacji konstytucji z 2023 r. i kryzysu politycznego lat 2021-2025

ABSTRACT

Transformation of the Concept of the Interim Government in Bulgaria in the Context of the 2023 Constitutional Amendment and the Political Crisis of 2021-2025

Since 2021, Bulgaria has been facing a serious political crisis. Attempts to form a stable majority in the National Assembly failed repeatedly, resulting in a string of early elections. During the crisis Bulgaria was governed by a series of interim governments, more dependent on the President of the Republic than on the National Assembly. As a result, political system of Bulgaria was disrupted. However, one of the few governments backed by a parliamentary majority was able to adopt a comprehensive set of constitutional amendments in December of 2023. Two of them particularly addressed the issue of interim governments.

The article aims to present how the political crisis in Bulgaria unfolded and why the aforementioned amendments were passed. Moreover, it focuses on the two main aspects of those changes: the introduction of a closed list of people who may become Prime Minister of the interim government and the possibility of limitation of the powers of such government. Other noteworthy issue is the opinion of the Bulgarian Constitutional Court, which struck down many of those amendments in July of 2024. The arguments brought up in regard to the changes analyzed previously are presented. The article tries to answer the question whether the amendments to the Constitution managed to end the political crisis. In the end, the study shows the situation in Bulgarian to be an example of legal particularism.

KEYWORDS: Bulgaria, constitutional amendments, political crisis, legal particularism

Ustrój Republiki Bułgarii stanowi godny zainteresowania temat rozważań naukowych. Państwo to musiało dokonać w latach 90. XX w. przemian ustrojowych i poddać się procesowi demokratyzacji¹. Konieczne stało się również podjęcie decyzji, jak ma wyglądać jego ustrój. Ostatecznie zwyciężyła wizja demokracji liberalnej dążącej do integracji z Unią Europejską². Bułgaria, podobnie jak Rumunia, wstąpiła jednak do struktur europejskich jako jeden z ostatnich krajów byłego bloku wschodniego (dopiero w 2007 r.). Choćby ze względu na te losy państwo bułgarskie może być ciekawym punktem odniesienia i przedmiotem refleksji.

Szczególnie interesujące z perspektywy analizy prawnoustrojowej są wydarzenia związane z kryzysem politycznym, który trwa w Bułgarii od 2021 r.³ Jest on największym wyzwaniem, z jakim mierzyło się państwo bułgarskie od czasu rozpadu bloku wschodniego. Jednym z owoców kryzysu była nowelizacja Konstytucji Republiki Bułgarii uchwalona 9 grudnia 2023 r.⁴ Wśród zmienionych na jej podstawie przepisów znajdują się m.in. regulacje dotyczące problematyki „rządu tymczasowego”. Pojęcie to, intuicyjnie utożsamiane raczej z opisem stanu faktycznego, pojawia się wprost w tekście bułgarskiej konstytucji – należy zatem do języka prawnego⁵. Reformy w tej materii mają kapitalne znaczenie dla sytuacji politycznej panującej w Bułgarii.

Niniejsze rozważania skupią się właśnie na kwestii zmiany, jaka zaszła w postrzeganiu koncepcji rządu tymczasowego w Bułgarii w wyniku nowelizacji konstytucji uchwalonej w 2023 r. Kluczowe będzie tu określenie kontekstu reformy i wyjaśnienie, jak zmodyfikowała istniejący ustrój polityczny. Istotne będzie też wspomnienie tego, jak do omawianych kwestii odniósł się bułgarski Sąd Konstytucyjny, oraz czy dokonane reformy osiągnęły zamierzony cel, tj. przyczyniły się do zakończenia kryzysu politycznego. Celem pracy jest także wyjaśnienie, dlaczego nowelizację konstytucji z 9 grudnia 2023 r. możemy zakwalifikować jako przejaw partykularyzmu prawnego (rozumianego jako sytuacja, w której konkretne zmiany ustrojowe zachodzą w jednym tylko państwie europejskim), a nie wspólnoty doświadczeń (o której można mówić, gdy w kilku państwach widoczne są przejawy dostosowywania przepisów do podobnego problemu ustrojowego).

¹ J. Wojnicki, *Europeizacja czy transformacja – ewolucje systemów politycznych Europy Środkowej i Wschodniej*, „Przegląd Politologiczny” 2014, nr 2, s. 9.

² J. Barcz, *Państwa członkowskie UE*, [w:] idem, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2023, s. 61.

³ S. Domaradzki, *Pokojuwa rewolucja w zawłaszczonej demokracji. Kryzys polityczny w Bułgarii w latach 2021-2023*, „Studia Politologiczne” 2024, nr 73, s. 160-162.

⁴ Ł. Kobeszko, *Zmiany w konstytucji Bułgarii: droga do przełamania kryzysu politycznego*, OSW, 5.01.2024, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2024-01-05/zmiany-w-konstytucji-bulgarii-droga-do-przelamania-kryzysu> – 4 VII 2025.

⁵ M. Drapalska-Grochowicz, *Język prawny i prawniczy*, [w:] *Teoria i filozofia prawa*, red. A. Dyrda, Warszawa 2021, s. 41, *Seria Akademicka*.

1. KONTEKST USTROJOWY

Przed przystąpieniem do analizy nowelizacji z 9 grudnia 2023 r. należy poświęcić nieco uwagi samej Konstytucji Republiki Bułgarii, zwłaszcza że ta nienowa ustawa zasadnicza nie doczekała się szerszych opracowań w polskiej literaturze przedmiotu.

Konstytucja Republiki Bułgarii została uchwalona 12 lipca 1991 r. Stanowiła finał przemian ustrojowych dokonanych w państwie w wyniku rozmów między opozycją demokratyczną a partią komunistyczną⁶. Na przestrzeni lat była też kilkukrotnie nowelizowana, po raz szósty w 2023 r.⁷

Władza ustawodawcza powierzona została Zgromadzeniu Narodowemu liczącemu 240 przedstawicieli narodu⁸, stanowiącemu parlament unikameralny. Prezydent Republiki ma być symbolem jedności narodu i reprezentować go na arenie międzynarodowej. Jednocześnie posiada silny mandat społeczny, ponieważ pochodzi z wyborów powszechnych⁹. Wspomnieć należy także o Sądzie Konstytucyjnym, do którego kompetencji należy przeprowadzanie kontroli konstytucyjności zaskarżonych do niego aktów prawnych¹⁰.

Pojęcie „rząd tymczasowy” pojawia się w tekście Konstytucji Republiki Bułgarii w art. 99, który reguluje procedury powoływania rządu. Jeśli niemożliwe jest uformowanie Rady Ministrów mającej poparcie w Zgromadzeniu Narodowym, na Prezydencie Republiki spoczywają trzy obowiązki. Musi skrócić kadencję parlamentu, zarządzić nowe wybory i powołać rząd tymczasowy¹¹. Owo powołanie dokonuje się w drodze dekretu, który nie podlega kontrasygnacie¹². Wskazuje to na – istotną w zamierzeniach ustrojodawcy – rolę głowy państwa.

2. KRYZYS POLITYCZNY

Główną cechą bułgarskiego kryzysu politycznego jest konieczność powtarzania przedterminowych wyborów parlamentarnych. W kolejnych parlamentach nie udało się bowiem stworzyć większości popierającej rząd, która jednocześnie byłaby w stanie przetrwać całą kadencję.

⁶ R.J. Crampton, *Bulgaria*, Oxford 2008, s. 389-395.

⁷ Constitution of the Republic of Bulgaria, Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, <https://www.constcourt.bg/en/legal-info-92-5-VII-2025>.

⁸ *Konstytucja Republiki Bułgarii*, tłum. H. Karpińska, wstęp J. Karp, Warszawa 2012, art. 63, *Konstytucje Świata*.

⁹ *Ibidem*, art. 92-93.

¹⁰ *Ibidem*, art. 149.

¹¹ *Ibidem*, art. 99.

¹² *Ibidem*, art. 102.

Za początek kryzysu można uznać 4 kwietnia 2021 r., kiedy odbyły się wybory parlamentarne. Do tej pory władzę sprawowała partia Obywatele na Rzecz Europejskiego Rozwoju Bułgarii (GERB). W przededniu wyborów reszta bułgarskiej sceny politycznej deklarowała brak zainteresowania porozumieniem z GERB¹³ i dlatego doszło do sytuacji patowej. Partia rządząca zdobyła najwięcej mandatów, ale nie dysponowała większością w parlamencie. Prezydent Rumen Radew, wywodzący się z Bułgarskiej Partii Socjalistycznej (BSP), skrócił kadencję parlamentu i powołał na premiera rządu tymczasowego Stefana Janewa¹⁴.

Przyspieszone wybory w lipcu 2021 r. nie rozwiązały problemu. Najwięcej mandatów zdobyła tym razem partia Jest Taki Naród (ITN), a ledwie dwa mandaty mniej przypadły GERB. W związku z nastawieniem zwycięzców koalicja tych dwóch ugrupowań była niemożliwa¹⁵. Ponownie doszło do skrócenia kadencji parlamentu, a na czele rządu tymczasowego po raz kolejny stanął Stefan Janew¹⁶.

Wybory przeprowadzone 14 listopada 2021 r. wyłoniły innego zwycięzcę. Najwięcej mandatów zdobyła partia Kontynuujemy Zmianę (PP). Udało się powołać rząd posiadający poparcie w parlamencie, a premierem został Kiril Petkow¹⁷. Jednak koalicja rządząca rozpadła się w czerwcu 2022 r., kadencję Zgromadzenia Narodowego skrócono, a premierem rządu tymczasowego został Gylyb Donew¹⁸.

W wyborach z 2 października 2022 r. najwięcej mandatów przypadło członkom GERB. Ponownie nie udało się wyłonić rządu, w związku z czym prezydent Radew skrócił kadencję parlamentu, zarządził nowe wybory na 2 kwietnia 2023 r. i ponownie powierzył stanowisko premiera rządu tymczasowego Gylybowi Donewowi¹⁹.

Pięte wybory w ciągu tych dwóch lat nie zmieniły sytuacji na scenie politycznej. Tym razem doszło jednak do porozumienia: GERB i PP zadecydowały o stworzeniu

¹³ B. Dzhambazova, Ch. Oliver, *Bulgaria's Borissov Faces Struggle for Political Survival*, Politico, 5.04.2021, <https://www.politico.eu/article/bulgarias-borissov-faces-struggle-for-political-survival/> – 6 VII 2025.

¹⁴ *Bulgarian President Appoints Caretaker PM Ahead Of Snap Polls*, Radio Free Europe, 11.05.2021, <https://www.rferl.org/a/bulgarian-snap-elections-caretaker-pm/31249460.html> – 6 VII 2025.

¹⁵ S. Domaradzki, *The King's People Return: Bulgaria's Recent Elections Left the Country with More Questions Than Answers*, Visegrad Insight, 14.07.2021, <https://visegradinsight.eu/the-kings-people-return/> – 6 VII 2025.

¹⁶ S. Todorov, *Bulgarian President Announces Second Interim Cabinet as New Party Emerges*, Balkan Insight, 16.09.2021, <https://balkaninsight.com/2021/09/16/bulgarian-president-announces-second-interim-cabinet-as-new-party-emerges/> – 6 VII 2025.

¹⁷ L. Kotkamp, *Bulgarian Parliament Backs Kiril Petkov as PM*, Politico, 13.12.2021, <https://www.politico.eu/article/bulgaria-parliament-kiril-petkov-prime-minister/> – 6 VII 2025.

¹⁸ S. Todorov, *Bulgaria President Appoints Social Policy Advisor Interim PM*, Balkan Insight, 1.08.2022, <https://balkaninsight.com/2022/08/01/bulgaria-president-appoints-social-policy-advisor-interim-pm/> – 6 VII 2025.

¹⁹ Idem, *As Bulgaria Schedules Another Election, President's Interim Govt Assumes Power*, Balkan Insight, 2.02.2023, <https://balkaninsight.com/2023/02/02/as-bulgaria-schedules-another-election-presidents-interim-govt-assumes-power/> – 6 VII 2025.

rządu. Na jego czele stanął Nikoła J. Denkow z PP. Poza próbą ustabilizowania sytuacji gospodarczej rząd ten zapowiedział przystąpienie do prac nad zmianami w bułgarskiej konstytucji²⁰.

Głęboki kryzys polityczny wymusił współpracę dwóch wrogich sobie obozów politycznych, ale nie sposób pominąć roli, jaką odegrały rządy tymczasowe w okresie 2021-2023. Stefan Janew był premierem rządu tymczasowego przez 215 dni, a Gyłb Donew – przez 308. „Tymczasowość” owych rządów zaczynała stawać się właściwie tylko teoretyczna, ponieważ musiały sprawować władzę coraz dłużej. Dodatkowo obaj premierzy byli bliskimi współpracownikami prezydenta: Janew piastował urząd doradcy do spraw obronności²¹, Donew był zaś doradcą do spraw polityki socjalnej i zdrowotnej²². Co za tym idzie, ich gabinety mogły być postrzegane jako sprzyjające partii BSP. Wobec tego dwa ugrupowania, które w kolejnych wyborach okazywały się najbardziej popularne (GERB i PP), znalazły się w sytuacji, w jakiej na czele rządu tymczasowego stali ludzie związani z partią o dużo mniejszym poparciu społecznym.

3. KONCEPCJA RZĄDU TYMCZASOWEGO

Znowelizowane przepisy dotyczące rządu tymczasowego dotyczyły dwóch aspektów jego działania. Po pierwsze tego, kto może zostać jego premierem. Chodzi tu przede wszystkim o zakres dyskrejonalności Prezydenta Republiki przy wyborze osoby odpowiedniej jego zdaniem na to stanowisko.

Po drugie poruszono zaś kwestię zakresu kompetencji rządu tymczasowego oraz próbowano odpowiedzieć na pytanie, czy w kreowaniu go może mieć jakiś udział władza ustawodawcza.

3.1. Przed nowelizacją

Za punkt wyjścia przyjąć trzeba treść Konstytucji Republiki Bułgarii sprzed grudnia 2023 r. W tej pierwotnej wersji ustawy zasadniczej mowa była tylko o powołaniu przez Prezydenta Republiki rządu tymczasowego, bez wskazania warunków, jakie

²⁰ N. Camut, *Bulgaria Agrees Government with Rotating PMs to Tackle Corruption*, Politico, 22.05.2023, <https://www.politico.eu/article/bulgaria-finds-government-agreement-with-rotating-pm/> – 6 VII 2025.

²¹ *Bulgarian President Appoints Caretaker PM Ahead Of Snap Polls...*

²² S. Todorov, *Bulgaria President Appoints...*

ma spełniać potencjalny kandydat na premiera²³. Zasadne wydaje się zapytanie, dlaczego bułgarski ustrojodawca wybrał takie rozwiązanie. Miało to podkreślać silną pozycję głowy państwa w relacji z rządem tymczasowym, silniejszą niż w przypadku Rady Ministrów, która musi uzyskać również zaufanie większości w Zgromadzeniu Narodowym. Lakoniczność norm konstytucyjnych w tej materii mogła też wynikać z przedmiotu regulacji. Wprawdzie w tekście konstytucji pojawiał się przymiotnik „tymczasowy”, ale ustrojodawca mógł nie uważać za konieczne dokładnego regulowania tej materii właśnie przez ową „tymczasowość”. W swoim założeniu taki rząd miał istnieć krótko, pojawiać się w konkretnej, wyjątkowej sytuacji i być rozwiązany, gdy tylko uda się przeprowadzić nowe wybory.

Wspomniane już użycie określenia „rząd tymczasowy” w tekście ustawy zasadniczej naturalnie rodzi pytanie, czy ma to wpływ na zakres kompetencji w porównaniu do zakresu kompetencji rządu powołanego w normalnych procedurach. W Konstytucji Republiki Bułgarii próżno szukać przepisu, który zawierałby osobny katalog kompetencji rządu tymczasowego. Należy zatem przyjąć, że dysponuje on takimi samymi kompetencjami jak Rada Ministrów powołana w normalnym trybie, a także ma realizować te same zadania związane ze sprawowaniem władzy wykonawczej.

Toteż w pierwotnych zamierzeniach rząd tymczasowy miał wyróżniać się jedynie szczególnymi okolicznościami i sposobem powołania. Te kwestie nie wpływały natomiast na zakres kompetencji. Twórcy tych regulacji nie przewidzieli jednak kryzysu politycznego na dużą skalę, jaki rozpoczął się w Bułgarii w 2021 r. W sytuacji osłabienia niezdolnej do poprawnego działania władzy ustawodawczej znacząco wzrosła rola Prezydenta Republiki.

3.2. Nowelizacja z 2023 r.

Ustawę o zmianie Konstytucji Republiki Bułgarii poparli w głosowaniu deputowani koalicji rządzącej oraz partia Ruch na rzecz Praw i Wolności (DPS). Pozostałe siły polityczne obecne w parlamencie były przeciwko, a zatem już w momencie uchwalenia nowelizacja nie cieszyła się akceptacją wszystkich środowisk politycznych²⁴.

Choć wybór osoby premiera rządu tymczasowego pozostał w gestii głowy państwa, zawężono jej swobodę w zakresie wskazania potencjalnych kandydatów. Należą do nich: przewodniczący Zgromadzenia Narodowego, którego kadencja została skrócona, przewodniczący Izby Obrachunkowej, zwierzchnik Bułgarskiego Banku

²³ *Konstytucja Republiki Bułgarii...*, art. 99 ust. 5 (w wersji obowiązującej do 22 XII 2023).

²⁴ Ł. Kobesko, *op. cit.*

Narodowego, Ombudsman oraz zastępcy ostatniej trójki²⁵. Przyczyną doboru tych konkretnych funkcji wydaje się sposób powoływania kandydatów na stanowiska. Przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego, zwierzchnika Bułgarskiego Banku Narodowego oraz Ombudsmana w myśl bułgarskiej konstytucji powołuje parlament²⁶, natomiast Przewodniczącego Izby Obrachunkowej i jego zastępców – Zgromadzenie Narodowe na podstawie ustawy²⁷. Na podobnych zasadach wybiera się zastępcę Ombudsmana²⁸. Analogicznie dzieje się w przypadku zastępców zwierzchnika Bułgarskiego Banku Narodowego²⁹. Zatem każda z osób, które może wybrać Prezydent, musiała wcześniej uzyskać aprobatę parlamentu. W myśl tych regulacji na czele rządu nie mogliby stanąć ani Stefan Janew, ani Gyłyb Donew, uprzednio powoływani w analogicznych okolicznościach. Wątpliwości może budzić kwestia wyboru na stanowisko ludzi sprawujących urzędy wymagające apolityczności, skoro rząd jest z natury instytucją polityczną. Celem takiego rozwiązania staje się doprowadzenie do sytuacji, w której konieczne jest powierzenie stanowiska osobom posiadającym kompetencje eksperckie, a niekoniecznie doświadczenie polityczne. W ten sposób chciano zapobiec sytuacji, w której głowa państwa próbowałaby sprawować władzę za pośrednictwem rządu tymczasowego zbyt długo i w ten sposób doprowadzić do zmiany układu sił pomiędzy nią a parlamentem.

Ponadto odpowiednie ustawy dotyczące wskazanych w nowelizacji konstytucji organów zostały znowelizowane. Przykładowo, w przypadku wskazania Ombudsmana jego obowiązki przejmowałby jego zastępca. Pełniłby je do momentu, w którym Ombudsman zakończy sprawowanie funkcji premiera rządu tymczasowego³⁰. Analogiczna regulacja dotyczy przewodniczącego Izby Obrachunkowej³¹. Z kolei w razie wyboru któregoś z jego zastępców obowiązki tegoż przejmują tymczasowo pozostali zastępcy³².

Zmiany objęły też zakres kompetencji rządu tymczasowego. W nowelizacji znalazła się regulacja mówiąca o specyficznym celu, jaki ma charakteryzować misję rządu tymczasowego. Jest nim „przeprowadzenie wolnych i uczciwych wyborów”³³.

²⁵ *Reshenie* № 13 ot 26 yuli 2024 g. po konstitutsionno delo № 1 ot 2024 g., „Darzhaven vestnik” 2024, broj 66, s. 5.

²⁶ *Konstytucja Republiki Bułgarii...*, art. 76, art. 84, art. 91a.

²⁷ National Audit Office Act, art. 13-14, <https://www.bulnao.government.bg/en/about-us/legislation/national-audit-office-act/> – 7 VII 2025.

²⁸ Ombudsman Act, Ombudsman of the Republic of Bulgaria, art. 11, <https://www.ombudsman.bg/en/p/ombudsman-act-265-8-VII-2025>.

²⁹ Law on the Bulgarian National Bank, art. 12, <https://www.findevgateway.org/sites/default/files/publications/files/mfg-en-paper-law-on-the-bulgarian-national-bank-2002.pdf> – 8 VII 2025.

³⁰ Ombudsman Act, 8 VII 2025, art. 19.

³¹ National Audit Office Act, 8 VII 2025, art. 16.

³² Ibidem, art. 22.

³³ *Reshenie...*

Zostało podkreślone, że rząd tymczasowy powinien podejmować działania zmierzające przede wszystkim do doprowadzenia do wyborów parlamentarnych. Sama funkcja rządu schodziłaby wobec tego na dalszy plan. Ponadto w przepisie konstytucyjnym zawarto delegację ustawową, która umożliwia ograniczenie zakresu kompetencji rządu tymczasowego³⁴. Jeśli chodzi o praktyczne skutki takiego rozwiązania, z jednej strony nowelizacja zdaje się zwiększać rolę parlamentu w opisywanej procedurze. W szczególności może on w drodze zwykłej procedury ustawodawczej określać, czym ma zajmować się rząd tymczasowy. Oznaczałoby to możliwość wprowadzenia odrębnego zakresu kompetencji. Takie ograniczenia mogłyby skłaniać Prezydenta Republiki do powstrzymania się od sterowania państwem za pośrednictwem Rady Ministrów powołanej po skróceniu kadencji Zgromadzenia Narodowego. Rola głowy państwa zostałaby wyraźnie osłabiona. Powołując rząd tymczasowy, Prezydent Republiki musiałby godzić się z sytuacją, w której rząd ten nie mógłby realizować pewnych zadań. Z drugiej strony, opisywane działanie miało charakter naprawczy. Jego celem nie była zmiana ustroju poprzez wzmocnienie pozycji parlamentu, ale przywrócenie przewidywanego w ustawie zasadniczej stosunku między władzami, który wskutek wzrostu znaczenia Prezydenta Republiki zaczął przypominać raczej system półprezydencki, a nie parlamentarno-gabinetowy. Ostatecznie bardziej trafny wydaje się pogląd o tym, że nowelizacja przywróciła równowagę charakterystyczną dla zamierzonego przez bułgarskiego ustrojodawcę systemu.

W treści nowelizacji Konstytucji Republiki Bułgarii widoczne jest dążenie do przywrócenia zaburzonej równowagi pomiędzy organami władzy wykonawczej i ustawodawczej. W aspekcie personalnym zawężono krąg osób, które mogłyby zostać wskazane jako odpowiednie do sprawowania funkcji premiera. Również ograniczenie kompetencji rządu tymczasowego w drodze ustawy oraz określenie wprost jego głównego celu wpłynęło na przywrócenie pozycji głowy państwa do stanu sprzed rozpoczęcia kryzysu politycznego. Nowe regulacje miały zapobiegać przedłużaniu się funkcjonowania rządów tymczasowych kierowanych przez ludzi należących do bliskiego otoczenia Prezydenta Republiki. Równocześnie kompetencje takiej Rady Ministrów mogły być skutecznie ograniczane przez parlament. Uchwalone zmiany zmodyfikowały przyjętą koncepcję rządu tymczasowego. W porównaniu do pierwotnego tekstu ustawy zasadniczej nastąpiło wyraźniejsze wyróżnienie rządu tymczasowego jako poniekąd osobnej instytucji ustrojowej. Przede wszystkim otwarto ścieżkę do dalszego różnicowania poprzez wprowadzanie ustaw zmniejszających jego zakres kompetencji. Doszło do uszczegółowienia pierwotnej regulacji.

³⁴ *Ibidem*.

3.3. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z 26 lipca 2024 r.³⁵

Historia nowelizacji Konstytucji Republiki Bułgarii z 9 grudnia 2023 r. nie skończyła się na jej uchwaleniu. Już 8 stycznia 2024 r. Prezydent Republiki złożył do Sądu Konstytucyjnego wniosek o zbadanie konstytucyjności części wprowadzonych przepisów³⁶. Deputowani przeciwni zmianie także skierowali do Sądu Konstytucyjnego podobny wniosek³⁷. Orzeczenie w tej sprawie zapadło 26 lipca 2024 r. Jest to o tyle nietypowe, że mowa o badaniu ustawy, która zmieniała przepisy konstytucyjne. W takim przypadku trudno wskazać materialnoprawny wzorzec kontroli konstytucyjności. Sam Sąd Konstytucyjny zwrócił uwagę, że uprawnienie do badania ustawy o zmianie Konstytucji Republiki Bułgarii nie wynika bezpośrednio z treści ustawy zasadniczej. Uznał to jednak za dopuszczalne, powołując się na podstawowe zasady konstytucyjne (jednak niewymienione wprost w orzeczeniu), „koncepte sprawiedliwości opisywane we współczesnym konstytucjonalizmie oraz podstawowe uprawnienia nadane Sądowi Konstytucyjnemu przez konstytucję”³⁸. Te sformułowania należy umieścić w odpowiednim kontekście. Kwestia dopuszczalności orzeczenia w zakresie zmiany konstytucji była przedmiotem rozważań bułgarskiej doktryny prawa konstytucyjnego. Zwraca ona uwagę na różnicę między dwiema procedurami opisanymi w ustawie zasadniczej. Pierwsza z nich zakłada udział Zgromadzenia Narodowego, a druga – Wielkiego Zgromadzenia Narodowego, czyli specjalnego organu powoływanego w celu dokonania zmiany konstytucji w przypadkach enumeratywnie wymienionych w art. 158, mających szczególne znaczenie dla fundamentów ustroju państwa³⁹. W związku z tym przeważa pogląd, zgodnie z którym Sąd Konstytucyjny może kontrolować ustawy zmieniające ustawę zasadniczą uchwalane przez Zgromadzenie Narodowe. Kontrola ta ma charakter formalny. W jej trakcie Sąd Konstytucyjny bada, czy przedmiot danej nowelizacji należy do kompetencji Zgromadzenia Narodowego, czy też zalicza się do wyjątków wymagających zwołania Wielkiego Zgromadzenia Narodowego⁴⁰.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Bulgarian President Radev Appeals to the Constitutional Court about the Changes in the Constitution*, BGNES, 8.01.2024, <https://www.bgn.es.com/bulgaria/bulgarian-president-radev-appeals-to-the-constitutional-court-about-the-changes-in-the-constitution> – 26 IX 2025.

³⁷ *Constitutional Court Opens Case on Petition by 48 MPs Who Challenge Constitutional Amendments*, BTA, 12.01.2024, <https://www.bta.bg/en/news/bulgaria/599790-constitutional-court-opens-case-on-petition-by-48-mps-who-challenge-constitution> – 26 IX 2025.

³⁸ *Reshenie...*

³⁹ *Konstytucja Republiki Bułgarii...*, art. 158.

⁴⁰ M. Belov, A. Tsekov, *The Constitutional Court of the Republic of Bulgaria as a Law-Maker*, [w:] *Judicial Law-Making in European Constitutional Courts*, red. M. Florczak-Wątor, New York 2020, s. 96-97.

W przedmiocie wprowadzenia ograniczonej puli osób, spośród których Prezydent Republiki może wskazać premiera rządu tymczasowego, zdania sędziów były podzielone. Sześciu z nich opowiedziało się za poglądem, w myśl którego przepis należy uznać za niezgodny z konstytucją. Argumentowali, że zaburza on ustalone relacje pomiędzy głową państwa, parlamentem i rządem. Pełna dowolność Prezydenta Republiki w kwestii wyboru rządu tymczasowego miała ich zdaniem wynikać ze specyfiki okoliczności, w jakich dochodzi do jego powołania. Dodatkowo sędziowie posłużyli się argumentem historycznym: w czasie tworzenia konstytucji rozważano wprowadzenie do niej przepisu zawierającego katalog osób, które mogły być powołane na stanowisko premiera rządu tymczasowego. Ostatecznie z takiego rozwiązania zrezygnowano. Przeciwnie stanowisko zajęło kolejnych sześciu sędziów. Ich zdaniem wprowadzenie katalogu kandydatów nie narusza balansu w relacjach pomiędzy parlamentem, głową państwa i rządem. Ma jedynie zapobiec niepożądanemu z perspektywy ustroju sytuacji, w której przez długotrwały kryzys polityczny w parlamencie dochodzi do zbyt dużego wzmocnienia pozycji Prezydenta Republiki. Wszakże głowa państwa nadal samodzielnie ma decydować, komu powierzy urząd. W tej materii może w pełni realizować swoją kompetencję. W związku z tymi skrajnie odmiennymi poglądami sędziów Sąd Konstytucyjny odmówił dokonania kontroli konstytucyjności przytoczonego przepisu⁴¹. Tym samym przepis ten pozostał w mocy w swoim znowelizowanym brzmieniu.

W przedmiocie zmian określających główny cel rządu tymczasowego oraz możliwość ograniczenia jego kompetencji w drodze ustawy Sąd Konstytucyjny wypowiedział się jednogłośnie. Sędziowie poddali krytyce sformułowanie dotyczące przeprowadzania wolnych i uczciwych wyborów, ponieważ jest to zadanie każdego rządu. Ponadto taki zapis godzi w konstytucyjne obowiązki Rady Ministrów: zapewnianie porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa. Schodzą one niejako na dalszy plan w przypadku działań rządu tymczasowego, a – zdaniem Sądu Konstytucyjnego – nie powinny. Przeciwnie, mają szczególne znaczenie w kontekście zapewnienia ciągłości działania państwa pogrążonego w kryzysie politycznym paraliżującym działania parlamentu⁴². Sąd Konstytucyjny dostrzegł też we wprowadzonej regulacji ryzyko naruszenia zdefiniowanej w tekście konstytucji z 1991 r. pozycji rządu tymczasowego. Ten sam argument pojawił się w kontekście ewentualnego ograniczania jego kompetencji w drodze ustawy. Sąd Konstytucyjny wskazał, że rządowi tymczasowemu przysługują kompetencje zwykłej Rady Ministrów. Te określone są zaś na poziomie konstytucyjnym. W związku z tym niemożliwe jest ograniczanie lub modyfikowanie ich w drodze ustawy. Wprowadzony przepis naruszał również w opinii Sądu Konstytucyjnego wartości stojące

⁴¹ *Reshenie...*

⁴² *Ibidem.*

u podstaw bułgarskiego ustroju, w tym zasadę suwerenności narodu, zasadę podziału władz i zasadę państwa prawa. Z tych powodów badany przepis został uznany za niezgodny z konstytucją. Przywrócono zatem treść przepisów sprzed nowelizacji.

Sąd Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjną znaczną część zmian uchwalonych 9 grudnia 2023 r.⁴³, ale zamknięty katalog kandydatów na stanowisko premiera takiego rządu nie został uznany za sprzeczny z konstytucją. Możliwość ograniczania kompetencji rządu tymczasowego w drodze ustawy oraz wskazanie głównego celu jego działania wzbudziły wątpliwości Sądu Konstytucyjnego. W wyniku jego orzeczenia pojawiło się nowe podejście do przedmiotowej kwestii. W porównaniu do oryginalnej koncepcji z 1991 r. wzmocniono wpływ Zgromadzenia Narodowego na rząd tymczasowy. Nie była to jednak zmiana tak radykalna w porównaniu z pierwotną treścią nowelizacji uchwalonej w grudniu 2023 r. Zwyciężyła koncepcja niejako kompromisowa, modyfikująca przepisy dotyczące rządu tymczasowego, wszakże nie tak znacząco jak planowała to rządząca Bułgaria koalicja.

4. EPILOG – DALSZY LOSY KRYZYSU POLITYCZNEGO

Uchwalenie zmian w Konstytucji Republiki Bułgarii miało przyczynić się do zakończenia kryzysu politycznego, ale celu tego nie udało się osiągnąć.

Rząd koalicyjny PP i GERB nie dotrwał do dnia wydania opisywanego orzeczenia Sądu Konstytucyjnego. Premier Denkow zrezygnował ze stanowiska zgodnie z zapisami umowy koalicyjnej⁴⁴. Nie udało się sformować rządu z Mariją Gabriel na czele⁴⁵. W związku z tym 9 czerwca 2024 r. odbyły się kolejne wybory parlamentarne. Powołany został rząd tymczasowy, któremu przewodniczył Dymitr Gławczew⁴⁶. Po raz pierwszy Prezydent Republiki musiał wskazać premiera spośród opisanego wyżej grona urzędników najwyższego szczebla. Gławczew był przewodniczącym

⁴³ Nowelizacja dotyczyła nie tylko kwestii rządu tymczasowego i jego kompetencji, lecz także niezależności sądownictwa i prokuratury, zreformowania bułgarskiej Najwyższej Rady Sądownictwa i powołania oddzielnej Krajowej Rady Prokuratorów.

⁴⁴ S. Todorov, *Bulgaria PM Resigns Ahead of Planned Rotation, as Govt's Popularity Wanes*, Balkan Insight, 6.03.2024, <https://balkaninsight.com/2024/03/06/bulgaria-pm-resigns-ahead-of-planned-rotation-as-govts-popularity-wanes/> – 20 VII 2025.

⁴⁵ A. Walker, C. Chiappa, A. Roussi, *Bulgaria's Government Talks Blow Up as Mariya Gabriel Withdraws Bid to be PM*, Politico, 25.03.2024, <https://www.politico.eu/article/bulgaria-government-talks-blow-up-mariya-gabriel-withdraw-bid-prime-minister-pm/> – 20 VII 2025.

⁴⁶ K. Nikolov, *Borissov's GERB Gains Control over Caretaker Government*, Euractiv, 1.04.2024, <https://www.euractiv.com/section/politics/news/borissovs-gerb-gains-control-over-caretaker-government/> – 20 VII 2025.

Izby Obrachunkowej⁴⁷. Na czele rządu tymczasowego stanął człowiek niezwiązany blisko ze środowiskiem prezydenta Radewa.

Zdecydowane zwycięstwo GERB w wyborach z czerwca 2024 r. nie przełożyło się na możliwość stworzenia koalicji mającej większość w Zgromadzeniu Narodowym⁴⁸. Negocjacje zakończyły się fiaskiem, w rezultacie czego powołany został rząd tymczasowy. Początkowo na premiera wskazano zastępczynię przewodniczącego Izby Obrachunkowej⁴⁹, ale ostatecznie na czele rządu tymczasowego stanął ponownie Dymitr Gławczew⁵⁰. Kolejne wybory zostały zarządzone na 27 października 2024 r.

Październikowe wybory, ostatnie do tej pory (stan na lipiec 2025 r.), przyniosły zwycięstwo GERB, któremu udało się doprowadzić do porozumienia międzypartyjnego. W skład rządu weszli przedstawiciele GERB, ITN i BSP. W styczniu powstał gabinet Rosena Żelazkova⁵¹, który zmagał się z problemami od samego początku swego działania. W wyniku rozpatrzenia przez Sąd Konstytucyjny protestów wyborczych partia Velichie, która według pierwotnych wyników nie przekroczyła progu wyborczego, otrzymała finalnie dziesięć mandatów⁵². W wyniku rozstrzygniętych tym wydarzeniem skurczyła się liczba deputowanych popierających rząd Żelazkova, w związku z czym balansuje on na granicy upadku. Tworzące go partie nie mają bowiem większości w parlamencie i polegają na nieformalnym poparciu jednej z frakcji rozdartej wewnętrznym konfliktem DPS. Ponadto PP, główna siła opozycyjna, nie popiera kolejnych wniosków o wotum nieufności, ponieważ liczy na sfinalizowanie przez rząd akcesji Bułgarii do strefy euro. We wrześniu 2025 r. przetrwał on piąte głosowanie nad wnioskiem o wotum nieufności⁵³.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ S. Todorov, *Bulgaria Heads to Seventh Election Amid Voter Fatigue*, Balkan Insight, 5.08.2024, <https://balkaninsight.com/2024/08/05/bulgaria-heads-to-seventh-election-amid-voter-fatigue/> – 20 VII 2025.

⁴⁹ M. Todorov, *President Tasks New Caretaker PM with Forming Cabinet*, BTA, 9.08.2024, <https://www.bta.bg/en/news/bulgaria/723327-president-tasks-new-caretaker-pm-with-forming-cabinet> – 20 VII 2025.

⁵⁰ P. Petrova, *Second Glavchev Caretaker Government Takes Oath in Office*, BTA, 27.08.2024, <https://www.bta.bg/en/news/bulgaria/731981-second-glavchev-caretaker-government-takes-oath-in-office> – 20 VII 2025.

⁵¹ M. Rusev, K. Vassev, *Zhelyazkov Cabinet Approved by Parliament, Gets Sworn In*, BTA, 16.01.2025, <https://www.bta.bg/en/news/bulgaria/815552-zhelyazkov-cabinet-approved-by-parliament-gets-sworn-in> – 20 VII 2025.

⁵² K. Kirilov, *Velichie Gains Ten Seats as Court Ousts 16 MPs: „We Will Not Stop Fighting”*, BTA, 13.03.2025, <https://www.bta.bg/en/news/bulgaria/851451-velichie-gains-ten-seats-as-court-ousts-16-mps-we-will-not-stop-fighting> – 20 VII 2025.

⁵³ *Zhelyazkov Cabinet Survives Fifth No-Confidence Vote*, BTA, 18.09.2025, <https://www.bta.bg/en/news/bulgaria/969942-zhelyazkov-cabinet-survives-fifth-no-confidence-vote> – 28 IX 2025.

Po omówionych zmianach konstytucyjnych sytuacja polityczna w Bułgarii wciąż jest niestabilna. Od grudnia 2023 r. trzy razy przeprowadzono wybory. Tylko w jednym przypadku ich rezultat umożliwił powołanie rządu. Wprowadzone do konstytucji zmiany sprawiły, że na czele funkcjonujących w tym czasie rządów tymczasowych dwukrotnie stanął Dymitr Gławczew, a więc człowiek posiadający zaufanie parlamentarzystów, a nie kolejny doradca Prezydenta Republiki. Natomiast sam kryzys polityczny trwa dalej i nie wydaje się możliwe jego zakończenie w najbliższej przyszłości.

5. PODSUMOWANIE

Zmiana Konstytucji Republiki Bułgarii uchwalona 9 grudnia 2023 r. powstała z konieczności w czasie kryzysu politycznego. Miała wpływ na wiele aspektów funkcjonowania państwa. Najbardziej związane z bieżącymi problemami było doprecyzowanie regulacji odnoszących się do rządu tymczasowego. Pierwotna koncepcja pozostawiała szerokie pole do działania Prezydentowi Republiki, oddając właściwie zwierzchnictwo nad Radą Ministrów w jego ręce. Nowelizacja z 2023 r. starała się ograniczyć jego rolę poprzez wzmocnienie pozycji Zgromadzenia Narodowego. W tym wariantcie nawet kompetencje rządu tymczasowego były zależne od parlamentu. Takie rozwiązanie zostało ostatecznie odrzucone przez Sąd Konstytucyjny. W wyniku jego decyzji powstała trzecia koncepcja rządu tymczasowego. Kompetencje Prezydenta Republiki zostały ograniczone poprzez zawężenie swobody wyboru osoby premiera. Dzięki temu wzmocnieniu uległa rola Zgromadzenia Narodowego, ponieważ premierem rządu tymczasowego może zostać obecnie tylko osoba poprzednio wybrana na inne stanowisko przez parlament. Zmiany te były odpowiedzią na aktualny problem polityczny i w pewnym stopniu go rozwiązały. Nie udało się wprowadzić doprowadzić do zakończenia kryzysu politycznego, aczkolwiek powiodła się próba rozwiązania jednego z jego aspektów: wzmocnionej pozycji Prezydenta Republiki i jego zwiększonego wpływu na Radę Ministrów w momencie osłabienia Zgromadzenia Narodowego.

Zmiana Konstytucji Republiki Bułgarii uchwalona 9 grudnia 2023 r. była przykładem partykularyzmu prawnego.

Główną przyczyną takiego przyporządkowania są specyficzne rozwiązania ustrojowe obecne w bułgarskiej konstytucji, zwłaszcza istnienie w jej treści pojęcia „rządu tymczasowego”. Bułgarski system polityczny został skonstruowany w taki sposób, aby w okresach między skróceniem kadencji Zgromadzenia Narodowego a wyłonieniem Rady Ministrów po nowych wyborach parlamentarnych zwiększał się wpływ Prezydenta Republiki na rząd w takich okresach przejściowych. Niniejszą

konstrukcję można uznać za nietypową, wpływającą na kształt relacji między organami władzy wykonawczej w zależności od statusu władzy ustawodawczej.

Należy wspomnieć też o aspekcie politycznym. Przyczyną zmian dokonanych w Konstytucji Republiki Bułgarii był głęboki kryzys polityczny. Jest on w swojej skali zjawiskiem odbiegającym od doświadczeń innych krajów, ponieważ w ciągu czterech lat wybory parlamentarne odbyły się aż siedem razy (kwiecień 2021, lipiec 2021, listopad 2021, październik 2022, kwiecień 2023, czerwiec 2024, październik 2024). Dwie partie polityczne o porównywalnej liczbie mandatów nie były w stanie sformować rządu bez wspólnej koalicji, która przez większość czasu okazała się nie- możliwa do utworzenia z przyczyn programowych. Te okoliczności próbował wykorzystywać do wzmocnienia swojej pozycji Prezydent Republiki, wywodzący się z innego, trzeciego ugrupowania.

Na zakwalifikowanie bułgarskiej zmiany w ustawie zasadniczej jako partykularyzmu prawnego wpływa zatem nietypowe połączenie dwóch czynników: ustrojowego i politycznego. Taki kształt i moment wprowadzenia nowelizacji był wysoce specyficzny. Aby mówić o jakiegokolwiek wspólnocie doświadczeń, w jakimś kraju musiałoby dojść do podobnego połączenia poważnego kryzysu politycznego ze specyficznymi regulacjami ustrojowymi dotyczącymi rządu tymczasowego, co nie miało miejsca.

BIBLIOGRAFIA

AKTY PRAWNE

Constitution of the Republic of Bulgaria, Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, <https://www.constcourt.bg/en/legal-info-92>.

Konstytucja Republiki Bułgarii, tłum. H. Karpińska, wstęp J. Karp, Warszawa 2012, *Konstytucje Świata*.

Law on the Bulgarian National Bank, <https://www.findevgateway.org/sites/default/files/publications/files/mfg-en-paper-law-on-the-bulgarian-national-bank-2002.pdf>.

National Audit Office Act, <https://www.bulnao.government.bg/en/about-us/legislation/national-audit-office-act/>.

Ombudsman Act, Ombudsman of the Republic of Bulgaria, <https://www.ombudsman.bg/en/p/ombudsman-act-265>.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Bulgarian President Appoints Caretaker PM Ahead Of Snap Polls*, Radio Free Europe, 11.05.2021, <https://www.rferl.org/a/bulgarian-snap-elections-caretaker-pm/31249460.html>.
- Bulgarian President Radev Appeals to the Constitutional Court about the Changes in the Constitution*, BGNES, 8.01.2024, <https://www.bgnes.com/bulgaria/bulgarian-president-radev-appeals-to-the-constitutional-court-about-the-changes-in-the-constitution>.
- Constitutional Court Opens Case on Petition by 48 MPs Who Challenge Constitutional Amendments*, BTA, 12.01.2024, <https://www.bta.bg/en/news/bulgaria/599790-constitutional-court-opens-case-on-petition-by-48-mps-who-challenge-constitution>.
- Zhelyazkov Cabinet Survives Fifth No-Confidence Vote*, BTA, 18.09.2025, <https://www.bta.bg/en/news/bulgaria/969942-zhelyazkov-cabinet-survives-fifth-no-confidence-vote>.
- Camut N., *Bulgaria Agrees Government with Rotating PMs to Tackle Corruption*, Politico, 22.05.2023, <https://www.politico.eu/article/bulgaria-finds-government-agreement-with-rotating-pm/>.
- Domaradzki S., *The King's People Return: Bulgaria's Recent Elections Left the Country with More Questions Than Answers*, Visegrad Insight, 14.07.2021, <https://visegradinsight.eu/the-kings-people-return/>.
- Dzhambazova B., Oliver Ch., *Bulgaria's Borissov Faces Struggle for Political Survival*, Politico, 5.04.2021, <https://www.politico.eu/article/bulgarias-borissov-faces-struggle-for-political-survival/>.
- Kirilov K., *Velichie Gains Ten Seats as Court Ousts 16 MPs: „We Will Not Stop Fighting”*, BTA, 13.03.2025, <https://www.bta.bg/en/news/bulgaria/851451-velichie-gains-ten-seats-as-court-ousts-16-mps-we-will-not-stop-fighting->.
- Kobeszko Ł., *Zmiany w konstytucji Bułgarii: droga do przełamania kryzysu politycznego*, OSW, 5.01.2024, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2024-01-05/zmiany-w-konstytucji-bulgarii-droga-do-przelamania-kryzysu>.
- Kotkamp L., *Bulgarian Parliament Backs Kiril Petkov as PM*, Politico, 13.12.2021, <https://www.politico.eu/article/bulgaria-parliament-kiril-petkov-prime-minister/>.
- Nikolov K., *Borissov's GERB Gains Control over Caretaker Government*, Euractiv, 1.04.2024, <https://www.euractiv.com/section/politics/news/borissovs-gerb-gains-control-over-care-taker-government/>.
- Petrova P., *Second Glavchev Caretaker Government Takes Oath in Office*, BTA, 27.08.2024, <https://www.bta.bg/en/news/bulgaria/731981-second-glavchev-caretaker-government-takes-oath-in-office>.
- Rusev M., Vassev K., *Zhelyazkov Cabinet Approved by Parliament, Gets Sworn In*, BTA, 16.01.2025, <https://www.bta.bg/en/news/bulgaria/815552-zhelyazkov-cabinet-approved-by-parliament-gets-sworn-in>.
- Todorov M., *President Tasks New Caretaker PM with Forming Cabinet*, BTA, 9.08.2024, <https://www.bta.bg/en/news/bulgaria/723327-president-tasks-new-caretaker-pm-with-forming-cabinet>.

- Todorov S., *As Bulgaria Schedules Another Election, President's Interim Govt Assumes Power*, Balkan Insight, 2.02.2023, <https://balkaninsight.com/2023/02/02/as-bulgaria-schedules-another-election-presidents-interim-govt-assumes-power/>.
- Todorov S., *Bulgaria Heads to Seventh Election Amid Voter Fatigue*, Balkan Insight, 5.08.2024, <https://balkaninsight.com/2024/08/05/bulgaria-heads-to-seventh-election-amid-voter-fatigue/>.
- Todorov S., *Bulgaria PM Resigns Ahead of Planned Rotation, as Govt's Popularity Wanes*, Balkan Insight, 6.03.2024, <https://balkaninsight.com/2024/03/06/bulgaria-pm-resigns-ahead-of-planned-rotation-as-govts-popularity-wanes/>.
- Todorov S., *Bulgaria President Appoints Social Policy Advisor Interim PM*, Balkan Insight, 1.08.2022, <https://balkaninsight.com/2022/08/01/bulgaria-president-appoints-social-policy-advisor-interim-pm/>.
- Todorov S., *Bulgarian President Announces Second Interim Cabinet as New Party Emerges*, Balkan Insight, 16.09.2021, <https://balkaninsight.com/2021/09/16/bulgarian-president-announces-second-interim-cabinet-as-new-party-emerges/>.
- Walker A., Chiappa C., Roussi A., *Bulgaria's Government Talks Blow up as Mariya Gabriel Withdraws Bid to be PM*, Politico, 25.03.2024, <https://www.politico.eu/article/bulgaria-government-talks-blow-up-mariya-gabriel-withdraw-bid-prime-minister-pm/>.

LITERATURA

- Barcz J., *Państwa członkowskie UE*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2023, s. 61-89.
- Belov M., Tsekov A., *The Constitutional Court of the Republic of Bulgaria as a Law-Maker*, [w:] *Judicial Law-Making in European Constitutional Courts*, red. M. Florczak-Wątor, New York 2020, s. 91-110.
- Crampton R.J., *Bulgaria*, Oxford 2008.
- Domaradzki S., *Pokojowa rewolucja w zawłaszczonej demokracji. Kryzys polityczny w Bułgarii w latach 2021-2023*, „*Studia Politologiczne*” 2024, nr 73, s. 151-170, <https://doi.org/10.33896/SPolit.2024.73.9>.
- Drapalska-Grochowicz M., *Język prawny i prawniczy*, [w:] *Teoria i filozofia prawa*, red. A. Dyrda, Warszawa 2021, s. 40-45, *Seria Akademicka*.
- Wojnicki J., *Europeizacja czy transformacja – ewolucje systemów politycznych Europy Środkowej i Wschodniej*, „*Przegląd Politologiczny*” 2014, nr 2, s. 7-20, <https://doi.org/10.14746/PP.2014.19.2.1>.

WYKAZ ORZECZEŃ

Reshenie № 13 ot 26 yuli 2024 g. po konstitutsionno delo № 1 ot 2024 g., „Darzhaven vestnik” 2024, broj 66, s. 5. [Решение № 13 от 26 юли 2024 г. по конституционно дело № 1 от 2024 г. (Държавен вестник брой: 66, стр.5)].

Wojciech Stradomski 

Uniwersytet Jagielloński

Piętnasta nowelizacja Ustawy Zasadniczej Węgier z 2025 r.

ABSTRACT

The Fifteenth Amendment to the Fundamental Law of Hungary of 2025

The article discusses the fifteenth amendment to the Fundamental Law of Hungary of 2025, which covers a wide range of constitutional changes. The amendments introduce new mechanisms, including the possibility of suspending citizenship, a constitutional ban on recreational drugs, the right to cash payments, as well as ideological issues such as the definition of family and a specific understanding of child protection, which takes precedence over other fundamental rights in the hierarchy of law. The author presents the political context: the crisis of confidence in the government and the emergence of a new political force shortly before the parliamentary elections, as well as the international environment of change. The analysis leads to the conclusion that the amendment is largely specific in nature, strongly linked to internal political dynamics and Fidesz's current strategy, rather than European constitutional trends. These changes were not preceded by public and political debate and may have a significant impact on shaping support ahead of the 2026 parliamentary elections.

KEYWORDS: Fundamental Law of Hungary, legal particularism, Fidesz, parliamentary elections 2026, child protection, suspension of citizenship, states of emergency

Pod względem liczby nowelizacji konstytucji w ostatnich kilkunastu latach Węgry wyróżniają się na tle innych państw Europy. Projekt ostatniej poprawki złożono w marcu 2025 r., a przyjęto w parlamencie już 14 kwietnia. Tego samego dnia swój podpis pod najnowszą nowelizacją węgierskiej ustawy zasadniczej złożył prezydent

Tamás Sulyok¹. Tym samym faktem stała się piętnasta już nowelizacja, która doczekała się niemałego rozgłosu na arenie krajowej i międzynarodowej. W niniejszym artykule przybliżone zostaną zmiany wprowadzone do najważniejszego węgierskiego aktu prawnego, okoliczności krajowe i zewnętrzne, kontekst polityczno-społeczny, w którym zdecydował się na nie węgierski ustrojodawca, oraz konsekwencje, jakie to spowodowało i spowodować może. Analiza ta pozwoli uzyskać odpowiedź na pytanie, czy piętnasta nowelizacja Ustawy Zasadniczej Węgier z 2025 r. stanowi przykład europejskiej wspólnoty doświadczeń (w przypadku podobieństw w nowelizacjach konstytucji innych państw z ostatnich lat), czy też może zostać uznana za przejaw partykularyzmu prawnego, rozumianego jako działania ustrojodawcy będące reakcją na problem występujący w konkretnym państwie, bez większego związku z nowelizacjami innych konstytucji europejskich.

Ustawa Zasadnicza Węgier² została uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe 18 kwietnia 2011 r., a w życie weszła 1 stycznia 2012 r. Stanowi ona ważną cezurę w historii najnowszej kraju. Wcześniej obowiązywała konstytucja z 1949 r., wprowadzona w okresie największego komunistycznego terroru i uzależnienia państwa od Związku Radzieckiego. Polityczne kompromisy transformacji ustrojowej przełomu lat 80. i 90. doprowadziły do wielu nowelizacji poprzedniego aktu prawnego, ale nie do uchwalenia nowej konstytucji. To wydarzyło się dopiero po 2010 r., gdy po raz drugi premierem został Viktor Orbán³, a jego partia Fidesz uzyskała w parlamencie ponad dwie trzecie mandatów, a więc większość konstytucyjną. Od tego czasu partia utrzymuje tę większość przez niemal całe 15 lat i sprawuje rządy wraz z koalicyjną KDNP (Kereszténydemokrata Néppárt – Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia Ludowa).

Nowa węgierska ustawa zasadnicza zawiera liczne symbole korelujące z konserwatywnym światopoglądem rządzącego Fideszu, który do uchwalenia ani jej, ani kolejnych nowelizacji nie potrzebował współdziałania z opozycyjnymi środowiskami politycznymi. Przykładem tej symboliki jest już choćby jej pierwszy artykuł (art. A), który zmienia nazwę państwa z Republiki Węgierskiej (Magyar Köztársaság) na Węgry (Magyarország). Zestawiając ten zapis z art. D, mówiącym o odpowiedzialności Węgier za los Węgrów żyjących poza granicami kraju, można odnieść wrażenie, że przynależność do narodu węgierskiego jest dla ustrojodawcy ważniejsza niż przynależność do państwowej wspólnoty politycznej⁴.

¹ D. Galicz a, *Megszavazták a gyűlékezési jogot korlátozó és a drogokat betiltó 15. Alaptörvény-módosítást*, hvg, 14.04.2025, https://hvg.hu/itthon/20250414_Megszavaztak-az-Alaptorveny-15-modositasat-Pride-drog-keszpenz-allampolgarok-kiutasitasa-ebx – 20 VIII 2025.

² Węg. Magyarország Alaptörvénye – nazwą tego aktu prawnego nie jest „konstytucja”.

³ Viktor Orbán szefem rządu był po raz pierwszy w latach 1998–2002.

⁴ M. Gniazdowski, A. Sadecki, *Konstytucja nowych Węgier – implikacje krajowe i regionalne*, OSW, 29.07.2011, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2011-07-29/konstytucja-nowych-wegier-implikacje-krajowe-i-regionalne#_ftn6 – 20 VIII 2025.

Już w czasie opracowywania nowej ustawy zasadniczej pojawiło się wiele negatywnych opinii, krytykujących przede wszystkim zbyt szybkie tempo prac i brak szerszej debaty, jak również konkretne zapisy dotyczące np. organizacji sądownictwa⁵. Faktem jest, że na przestrzeni kolejnych 15 lat akt ten modyfikowany był aż piętnastokrotnie, a więc średnio raz na rok.

PIĘTNASTA NOWELIZACJA USTAWY ZASADNICZEJ

11 marca 2025 r. frakcja Fidesz przedłożyła w parlamencie projekt nowelizacji ustawy zasadniczej⁶. Został on przyjęty nieco ponad miesiąc później przez Zgromadzenie Narodowe – jedyną izbę węgierskiego parlamentu. Na „tak” zagłosowało łącznie 140 ze 199 posłów – 115 z Fideszu, 19 z KDNP, 5 z Mi Hazánk (Nasza Ojczyzna) oraz jeden przedstawiciel mniejszości narodowej. Przeciwno było 21 posłów opozycji⁷. Nowelizacja ta zakładała zmianę jedenastu artykułów. Nie jest ona skupiona na konkretnym zagadnieniu, ale wyróżnić można dziewięć niepowiązanych ze sobą zakresów tematycznych. Poniżej zostanie dokładniej przybliżony każdy z nich. Warto zwrócić uwagę na oficjalne uzasadnienie nowelizacji, według którego ta m.in. „powstała w odpowiedzi na procesy społeczne, gospodarcze i polityczne zachodzące na świecie, z uwzględnieniem zachowania suwerenności Węgier oraz tradycyjnych wartości”⁸. W uzasadnieniu uwaga została zwrócona przede wszystkim na zmiany norm społecznych i wartości kulturowych w Europie i Ameryce Północnej, zwłaszcza w kontekście reinterpretacji instytucji rodziny i narodu. Ważną rolę odgrywa globalizacja i masowa imigracja osób z innych kręgów kulturowych. Nie są to hasła nowe, ale pojawiające się we wcześniejszych latach w narracji partii rządzącej.

⁵ European Comission for Democracy through Law, Opinion on the new Constitution of Hungary, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)016-e) – 20 VIII 2025.

⁶ Magyarország Alaptörvényének tizenötödik módosítása, Javaslat, 11.03.2025, <https://www.parlament.hu/irom42/11152/11152.pdf> – 20 VIII 2025.

⁷ Szavazások adott időszakban, <https://www.parlament.hu/web/guest/szavazasok-adott-idoszakban> – 20 VIII 2025.

⁸ Magyarország Alaptörvényének tizenötödik módosítása indokolás, <https://njt.hu/jogszabaly/2025-15-K4-00> – 20 VIII 2025.

- 1.1. Do art. G ust. 3: „Nikogo nie można pozbawić obywatelstwa węgierskiego nabytego poprzez urodzenie bądź na drodze prawnej”⁹, dodano następującą treść:

Obywatelstwo węgierskie osoby posiadającej również obywatelstwo innego państwa może zostać zawieszona na czas określony zgodnie z przepisami ustawy organicznej. Osoba objęta zawieszeniem traci obywatelstwo węgierskie na czas trwania zawieszenia. Zabrania się zawieszania zbiorowego¹⁰.

W oficjalnym uzasadnieniu brak szerszego wyjaśnienia przyczyny wprowadzenia takiego zapisu. Zaznaczone zostało natomiast, że prawo to nie obejmuje osób, których obywatelstwem innym niż węgierskie jest obywatelstwo uprawniające do swobodnego przemieszczania się i pobytu na Węgrzech, a więc np. obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Warto zauważyć, iż dokładny sposób stosowania zawieszenia obywatelstwa jest określony w tzw. ustawie organicznej (węg. *sarkalatos törvény*). Jest to specyficzny rodzaj funkcjonującej na Węgrzech ustawy, do której uchwalenia konieczna jest większość kwalifikowana dwóch trzecich głosów. Początkowo (jeszcze w latach 90.) ustawy te miały obejmować najważniejsze, nieliczne kwestie, jednak w ostatnich latach zawierają wiele regulacji, których odpowiedniki w innych państwach są zazwyczaj objęte ustawodawstwem zwykłym. Należy do nich np. ustawa emerytalna czy kodeks wyborczy.

Kontrowersje może budzić przesłanka zawieszenia obywatelstwa – uznanie danej osoby za zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub narodowego Węgier. Decyzję tę podjąć może wybrany minister, a zainteresowany może odwołać się do Kúrii – węgierskiego odpowiednika Sądu Najwyższego. Choć trudno wskazać rzeczywisty powód wprowadzenia do porządku prawnego instytucji zawieszenia obywatelstwa, pojawiają się zarzuty o chęć uniemożliwiania działalności politycznej czy społecznej ludziom z powiązaniami międzynarodowymi¹¹. W niektórych państwach europejskich istnieje możliwość pozbawienia kogoś obywatelstwa (np. ze względu na ochronę przed terroryzmem, jak w Niemczech od 2019 r.¹²), jednak jego zawieszenie jest oryginalną węgierską koncepcją.

⁹ Ustawa Zasadnicza Węgier, tłum. J. Snopek, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.

¹⁰ Tłumaczenie własne.

¹¹ B. Cseke, *Felfüggeszthetik az ország közrendjére és nemzetbiztonságára veszélyt jelentők magyar állampolgárságát*, telex, 11.06.2025, <https://telex.hu/belfold/2025/06/11/parlament-megszavazta-magyar-allampolgarsag-felfuggesztese-torveny> – 20 VIII 2025.

¹² Niemcy: Bundestag umożliwił odbieranie obywatelstwa, dw.com, 28.06.2019, <https://www.dw.com/pl/niemcy-bundestag-umo%5Bliwi%5B82-odbieranie-obywatelstwa/a-49389739> – 20 VIII 2025.

- 1.2. Do art. 9 ust. 3 lit. i: „Prezydent Republiki (...) podejmuje decyzje w sprawach dotyczących nabycia i utraty obywatelstwa”¹³, dodano następującą treść:

(...) z wyjątkiem zawieszenia¹⁴.

Zmiana ta jest w sposób oczywisty połączona z wprowadzeniem do ustawy zasadniczej instytucji zawieszenia obywatelstwa. Wyłączono ją jednak z kompetencji prezydenta, w przeciwieństwie do kwestii nabycia i utraty obywatelstwa. Uzasadniono to faktem, iż decyzja o zawieszeniu nie ma charakteru ostatecznego.

2. Do art. L ust. 1: „Węgry chronią instytucję małżeństwa jako dobrowolną wspólnotę życiową kobiety i mężczyzny, a także rodzinę jako podstawę przetrwania narodu”¹⁵, dodano następującą treść:

Podstawą stosunków rodzinnych jest małżeństwo oraz relacje między rodzicami a dziećmi. Człowiek jest mężczyzną lub kobietą. Matka jest kobietą, ojciec jest mężczyzną¹⁶.

Uzasadnienie tego zapisu w projekcie zmiany mówiło przede wszystkim o konieczności ochrony prawidłowego rozwoju dzieci i naturalnego porządku, jakim jest męska lub żeńska biologiczna płeć człowieka. Podkreślone zostało także, że węgierski system prawny nie uznaje zmiany płci biologicznej. Wprowadzenie definicji człowieka jako mężczyzny lub kobiety z wyjaśnieniem, że nie istnieje inna płeć, a także brak możliwości jej zmiany w sprzeczności z płcią z chwili urodzenia wywołało głosy krytyki, choćby ze względu na deklarowany w konstytucji zakaz dyskryminacji z jakiegokolwiek powodu¹⁷. W innych europejskich ustawach zasadniczych brak jest tego typu zapisów. Niektóre kraje (Chorwacja, Słowacja) ograniczają się jedynie do definicji małżeństwa jako związku mężczyzny i kobiety.

3. Do art. XVI ust. 1: „Każde dziecko ma prawo do ochrony i opieki niezbędnej dla jego prawidłowego rozwoju: fizycznego, umysłowego i moralnego”¹⁸, dodano następującą treść:

¹³ Tłumaczenie własne.

¹⁴ Tłumaczenie własne.

¹⁵ *Ustawa Zasadnicza Węgier...*

¹⁶ Tłumaczenie własne.

¹⁷ *Az alaptörvény tizenötödik módosítása: a jogalkotónak valószerűleg elment a maradék józan esze*, magyarugyved.blog, 18.04.2025, https://magyarugyved.blog.hu/2025/04/18/az_alaptorveny_tizenotodik_modositasa_a_jogalkotonak_valoszinuleg_elment_a_maradek_jozan_esze – 20 VIII 2025.

¹⁸ *Ustawa Zasadnicza Węgier...*

Prawo to ma pierwszeństwo przed wszystkimi innymi prawami podstawowymi, z wyjątkiem prawa do życia. Węgry chronią prawo dzieci do tożsamości płciowej zgodnej z płcią biologiczną i zapewniają wychowanie oparte na systemie wartości wynikającym z konstytucyjnej tożsamości naszego kraju i kultury chrześcijańskiej¹⁹.

Zmiana ta – obok definicji człowieka – stała się najbardziej kontrowersyjnym elementem nowelizacji. Doszło do stworzenia hierarchii praw podstawowych, co nie jest znane europejskim kulturom prawnym. Inne konstytucje wspominają czasem o ochronie dzieci, jednak nie pojawiają się odniesienia do płci biologicznej czy kultury chrześcijańskiej. Skutkiem takiego zapisu stała się możliwość ograniczania innych podstawowych praw, powołując się właśnie na ochronę dzieci. Zostało to wykorzystane jeszcze przed wejściem w życie piętnastej nowelizacji, o czym będzie mowa poniżej. Celu regulacji nie wyjaśnia okoliczność, że w uzasadnieniu wprowadzenia tego zapisu ograniczono się w zasadzie do powtórzenia jego treści, a także do stwierdzenia, iż dzieci mają szczególne znaczenie, dlatego zasługują na proporcjonalnie wysoką ochronę.

4. Do art. XIII ust. 1: „Każdy ma prawo do własności i do dziedziczenia (...)”²⁰, dodano następującą treść:

jak również do płatności gotówką²¹.

Propozycja wpisania do ustawy zasadniczej tego prawa była postulatem prawicowej partii Mi Hazánk, jednak w 2024 r. nie uzyskała aprobaty posłów Fideszu²². Inaczej stało się w marcu 2025 r., gdy prawo do płacenia gotówką zostało zagwarantowane z inicjatywy właśnie partii rządzącej. Postulat ten podnoszony jest w ostatnim czasie także w innych państwach europejskich. W 2023 r. prawo do płacenia gotówką – z pewnymi ograniczeniami – wpisano do konstytucji słowackiej²³. Poważne deklaracje padały w podobnym czasie ze strony prezydenta Austrii²⁴. Inne kraje wprowadziły np. konieczność akceptacji płatności gotówką do pewnej, niezbyt

¹⁹ Tłumaczenie własne.

²⁰ *Ustawa Zasadnicza Węgier...*

²¹ Tłumaczenie własne.

²² J. Presinszky, *A készpénzben talált egymásra Orbán és a Mi Hazánk*, telex, 28.02.2024, <https://telex.hu/belfold/2024/02/28/mi-hazank-mozgalom-keszpenzhasznalat-alkotmanymodositas-fidesz-orban-viktor-parlament-orszaggyules> – 20 VIII 2025.

²³ Ústava Slovenskej republiky, Čl. 39a ust. 2, <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/> – 31 XII 2025.

²⁴ *Austria's Leader Wants to Make Paying with Cash a Constitutional Right*, CBS News, 4.08.2023, <https://www.cbsnews.com/news/austria-cash-payment-right-constitution-proposal-chancellor-karl-nehammer/> – 20 VIII 2025.

wysokiej sumy. Oficjalne uzasadnienie projektu nowelizacji konstytucji w tym zakresie mówiło o niezależności fizycznej postaci pieniędzy od systemów cyfrowych, banków i innych podmiotów oraz o tym, że w ten sposób uda się uniknąć finansowego wykluczenia. Ważę tego prawa podkreśla umieszczenie go w jednym artykule obok prawa własności.

5. Do art. XX dodano ust. 3. o następującej treści:

Na Węgrzech zabroniona jest produkcja, używanie, dystrybucja i promowanie narkotyków²⁵.

Również ta norma stanowi wyjątek na mapie konstytucyjnych zapisów państw europejskich. O ile występują w nich różnice co do legalności posiadania lub używania narkotyków, o tyle węgierski ustawodawca jako pierwszy wpisał do ustawy zasadniczej całkowity zakaz narkotykowy. Dotychczas normy odnoszące się do narkotyków znajdowały się na poziomie ustawowym. Węgierski kodeks karny już wcześniej cechował się wobec tego typu przestępstw surowością, teraz natomiast zostały one przeniesione na najwyższy poziom w hierarchii aktów prawnych. Uzasadniając tę zmianę, projektodawca zwrócił uwagę przede wszystkim na wpływ narkotyków na zdrowie, spokój społeczny i bezpieczeństwo publiczne. W uzasadnieniu nowelizacji dodano przy tym, że zakaz nie obejmuje korzystania z narkotyków w celach leczniczych.

6. Do art. XXVII ust. 1: „Każdy, kto legalnie przebywa na terytorium Węgier, ma prawo do swobodnego poruszania się i swobodnego wyboru miejsca pobytu”²⁶, dodano następującą treść:

Realizacja prawa do swobodnego wyboru miejsca pobytu nie może naruszać podstawowego prawa lokalnych społeczności Węgier do zachowania własnej tożsamości²⁷.

Do prawa do swobodnego przemieszczania się po kraju dodano zapis mający chronić tożsamość lokalnych społeczności. Nieostre pojęcia wskazane w tym artykule nie zostały dokładniej wyjaśnione w uzasadnieniu projektu, co rodzi poważny problem interpretacyjny. Również ten zapis nie znajduje odpowiedników w innych konstytucjach europejskich, gdzie aspekt lokalny przejawia się zazwyczaj

²⁵ Tłumaczenie własne.

²⁶ *Ustawa Zasadnicza Węgier...*

²⁷ Tłumaczenie własne.

w regulacjach dotyczących samorządu terytorialnego. Uzasadnienie tej zmiany mówi o ochronie lokalnego stylu życia, tradycji czy kultury, jak również struktury społecznej i liczby mieszkańców.

7. Część art. 29 ust. 3: „Z wyjątkiem Prokuratora Generalnego prokuratorzy mogą sprawować swój urząd do osiągnięcia wieku emerytalnego”²⁸, zmieniono w następujący sposób:

Z wyjątkiem Prokuratora Generalnego prokuratorzy mogą sprawować swój urząd do osiągnięcia siedemdziesiątego roku życia²⁹.

W uzasadnieniu wskazano na chęć zrównania wieku emerytalnego prokuratorów z wiekiem emerytalnym sędziów, który w poprzedniej nowelizacji ustawy zasadniczej ustalono na 70 lat. Wcześniej zarówno sędziów, jak i prokuratorów obowiązywały ogólne przepisy o wieku emerytalnym, który na Węgrzech wynosi 65 lat dla kobiet i mężczyzn. Nie wytłumaczono jednak, dlaczego zasada ta nie obejmuje Prokuratora Generalnego, który może pracować dłużej. Zapis ten budzi głosy krytyczne, mówiące o podporządkowaniu ważnych stanowisk celom politycznym³⁰. Zmiany wieku emerytalnego sędziów już w 2012 r. doprowadziły do sporu przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej³¹.

- 8.1. Art. 53 ust. 1: „Rząd, w czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego, może wydać rozporządzenie, na mocy którego – zgodnie z przepisami ustawy organicznej – może zawiesić stosowanie niektórych ustaw, odstąpić od przepisów ustawowych oraz podjąć inne nadzwyczajne środki”³², zmieniono w następujący sposób:

Rząd, w czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego, może wydać rozporządzenia, na mocy których może wprowadzać szczególne środki określone w ustawie organicznej, jak również:

- a) w stanie wojennym i stanie wyjątkowym bez specjalnego upoważnienia Zgromadzenia Narodowego,

²⁸ Ustawa Zasadnicza Węgier...

²⁹ Tłumaczenie własne.

³⁰ A. Sereg, *Az Alaptörvény módosítása öt évvel felemeli az ügyészi korhatárt*, index, 13.03.2025, <https://index.hu/belfold/2025/03/13/alaptorveny-modositas-ugyeszseg-nyugdijkorhatar-polt-peter-let-szamgondok-sereg-andras/> – 20 VIII 2025.

³¹ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 6 listopada 2012 r. Komisja Europejska przeciwko Węgrom, C-286/12.

³² Tłumaczenie własne.

b) w stanie zagrożenia, za zgodą Zgromadzenia Narodowego – udzieloną większością dwóch trzecich głosów obecnych posłów, może zawiesić stosowanie niektórych ustaw i odstąpić od przepisów ustawowych³³.

8.2. Art. 56 ust. 1: „Prezydent Republiki ma prawo ogłosić stan wojenny, stan wyjątkowy oraz przedłużyć ich obowiązywanie, a także upoważnić rząd do przedłużenia stanu zagrożenia, jeśli Zgromadzenie Narodowe nie może podjąć tych decyzji”³⁴, zmieniono w następujący sposób:

Prezydent Republiki ma prawo ogłosić stan wojenny, stan wyjątkowy oraz przedłużyć ich obowiązywanie, a także upoważnić rząd do przedłużenia stanu zagrożenia oraz zawieszenia stosowania niektórych ustaw i odstąpienia od przepisów ustawowych w stanie zagrożenia, jeśli Zgromadzenie Narodowe nie może podjąć tych decyzji³⁵.

Obecnie węgierska ustawa zasadnicza przewiduje trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan zagrożenia. Możliwość wprowadzenia stanu zagrożenia w przypadku wojny w sąsiednim państwie została wprowadzona do konstytucji na mocy poprawki z 2022 r. W chwili składania niniejszego artykułu do druku nieprzerwanie obowiązuje stan zagrożenia ze względu na wojnę rosyjsko-ukraińską, ostatnio przedłużony na okres 180 dni, do połowy maja 2026 r.³⁶ Podczas obowiązywania stanu nadzwyczajnego rząd może wydawać akty o mocy ustaw z pominięciem parlamentu, z czego nierzadko korzysta³⁷. Wprowadzone za pomocą poprawki zmiany ograniczają jednak pozycję rządu na rzecz zarówno Zgromadzenia Narodowego (w stanie zagrożenia do zawieszenia lub odstąpienia od ustaw konieczna jest zgoda większości – dwóch trzecich głosów), jak i prezydenta (również w stanie zagrożenia, gdy Zgromadzenie Narodowe jest niezdolne do udzielenia zgody na zawieszenie lub odstąpienie od ustaw), którego na Węgrzech wybiera właśnie Zgromadzenie Narodowe większością dwóch trzecich głosów. Zmiany nie obejmują zatem dwóch pozostałych stanów wyjątkowych, a jedynie ten obowiązujący w chwili wprowadzenia nowelizacji. Dwa powyższe artykuły

³³ Tłumaczenie własne.

³⁴ Tłumaczenie własne.

³⁵ Tłumaczenie własne.

³⁶ T. Lengyel, *Egy hónappal a választás utánig meghosszabbították a háborús veszélyhelyzetet és a rendeleti kormányzást*, hvg, 21.10.2025, https://hvg.hu/itthon/20251021_haborus-veszelyhelyzetet-rendeleti-kormanyzas-ketharmad-egy-honappal-a-valasztas-utanig – 11 XII 2025.

³⁷ B. Nagy, *Tanárkirúgás egyszerűsítése? Adatok titkosítása? – mindenre jó a háborús veszélyhelyzet*, telex, 22.01.2023, <https://telex.hu/belfold/2023/01/22/haborus-veszelyhelyzet-rendelet-kormanyzas-val-saghelyzet-donteshozatal> – 20 VIII 2025.

(jak również dotyczący wieku emerytalnego prokuratorów) zaczną obowiązywać od 1 stycznia 2026 r., w odróżnieniu od pozostałych, które weszły w życie już dzień po przegłosowaniu i podpisaniu nowelizacji. Zgodnie z uzasadnieniem poprawka ma wzmacniać pozycję jedyne go organu węgierskiej władzy ustawodawczej i ograniczyć władzę rządu. Są to zmiany niespotykane w innych europejskich państwach, wynikające z obecnego obowiązywania stanu zagrożenia. Powodują przypuszczenia, że jest to zmiana koniunkturalna, wprowadzona w celu zabezpieczenia się na wypadek porażki wyborczej obecnie rządzących.

9. W art. XV ust. 5: „Węgry specjalnymi działaniami chronią dzieci, kobiety, osoby starsze oraz osoby niepełnosprawne”³⁸, termin „osoby niepełnosprawne” zmieniono na „osoby z niepełnosprawnościami”.

Modyfikacja ta wpisuje się w dającą się zauważyć w ostatnich latach tendencję do zmiany terminologii dotyczącej niepełnosprawności. Różnica ta sprawia, że używając terminu „osoba z niepełnosprawnościami”, nie ogranicza się cech danej osoby do jej niepełnosprawności i kładzie się nacisk na pozostałe przymioty, nie umniejszając jej w ten sposób godności³⁹. Taki też powód nowelizacji wynika z jej uzasadnienia. Podobną zmianę w 2024 r. wprowadziła do swojej konstytucji Hiszpania⁴⁰.

Jak zostało to przedstawione, nowelizacja obejmuje niezwykle szeroki zakres przepisów, które w większości nie są ze sobą powiązane. W uzasadnieniu załączonym do projektu nowelizacji na pierwszy plan wysuwają się kwestie światopoglądowe i konieczność reakcji na zmiany obyczajowe w świecie zachodnim. Zagadnienia te najbardziej odnoszą się do ochrony dzieci oraz definicji człowieka i rodziny, w mniejszym stopniu także choćby do społeczności lokalnych, płatności gotówką czy zakazu posiadania narkotyków.

SYTUACJA WEWNĘTRZNA I ODBIÓR SPOŁECZNY

W lutym 2024 r. na Węgrzech wybuchł największy od lat skandal polityczny, który był przyczyną poważnego społecznego niezadowolenia. Prezydent kraju Katalin Novák, wywodząca się z Fideszu była minister do spraw rodziny, ustąpiła ze

³⁸ *Ustawa Zasadnicza Węgier...*

³⁹ D. Gałasiński, *Osoby niepełnosprawne czy z niepełnosprawnościami?*, „Niepełnosprawność. Zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2013, nr 4, s. 6.

⁴⁰ Reforma del artículo 49 de la Constitución Española, de 15 de febrero de 2024., <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-3099> – 31 XII 2025.

stanowiska po tym, jak wyszło na jaw, że ułaskawiła osobę skazaną za tuszowanie pedofilii⁴¹. Drugą osobą, która ogłosiła wycofanie się z życia publicznego, była Judit Varga, minister sprawiedliwości w czasie, gdy doszło do ułaskawienia. Po tych wydarzeniach pierwszoplanową osobą węgierskiej polityki stał się Péter Magyar, były mąż Judit Vargi i wieloletni działacz Fideszu, który ogłosił odcięcie się od swojego dotychczasowego środowiska. Twierdził, że konsekwencji nie poniosła najważniejsza osoba odpowiedzialna za ułaskawienie, a więc premier Viktor Orbán. Magyar zapowiedział stworzenie nowego ruchu społecznego, który jako Partia Szacunku i Wolności (TISZA – Tisztelet és Szabadság Párt) wystartował już w czerwcowych wyborach do Parlamentu Europejskiego, zdobywając niemal 30% głosów, co przełożyło się na 7 z 21 węgierskich mandatów.

Od początku głównym celem nowej siły politycznej stał się start w wyborach parlamentarnych w 2026 r. i odsunięcie Fideszu od władzy⁴². W szybkim tempie pozyskiwała ona coraz większe poparcie, dlatego na początku 2025 r. pojawiły się pierwsze sondaże, które dawały jej lepszy wynik od partii rządzącej. Stało się więc jasne, że rok, który pozostał do wyborów, będzie okresem intensywnej, nieoficjalnej kampanii. Porażka w wyborach oznaczałaby przerwanie szesnastoletnich rządów środowiska Viktora Orbána.

Powyżej zostało szerzej przedstawione oficjalne, nader lakoniczne uzasadnienie wprowadzonych do ustawy zasadniczej nowelizacji. Skupia się ono głównie na kwestiach ideologicznych. Za jedną z pierwszych zapowiedzi poprawek do ustawy zasadniczej można natomiast uznać przemówienie premiera Viktora Orbána w czasie programowego wystąpienia w lutym 2025 r., podczas którego mówił m.in.: „Musimy pilnie stworzyć warunki konstytucyjne i prawne, aby zapewnić, że nie będziemy musieli stać bezczynnie, podczas gdy pseudoorganizacje społeczeństwa obywatelskiego służą obcym interesom i organizują działania polityczne na naszych oczach”⁴³. Powyższe słowa odnoszą się więc do organizacji, które miałyby działać na szkodę państwa. Wkrótce po ogłoszeniu projektu nowelizacji okazało się, że Fidesz będzie próbował, powołując się na zapis o ochronie dzieci, uniemożliwić organizację Budapest Pride – największego na Węgrzech wydarzenia społeczności LGBTQ+, odbywającego się do tej pory cyklicznie. Rzeczywiście, niedługo po tym została uchwalona ustawa zakazująca publicznych manifestacji promujących

⁴¹ I. Gizińska, *Węgry: rezygnacja prezydent Novák*, OSW, 13.02.2024, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2024-02-13/wegry-rezygnacja-prezydent-novak> – 20 VIII 2025.

⁴² I. Gizińska, A. Sadecki, *Ruch „Powstanie Węgrzy”: nowe wyzwanie dla dominacji Fideszu*, OSW, 10.05.2024, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2024-05-10/ruch-powstanie-wegrzy-nowe-wyzwanie-dla-dominacji-fideszu> – 20 VIII 2025.

⁴³ Orbán Viktor *értékelő beszéde*, Magyarország Kormánya, 22.02.2025, <https://kormany.hu/beszede-dek-interjuk/miniszterelnok/orban-viktor-vertekelo-beszede-20250222>, tłumaczenie własne – 20 VIII 2025.

homoseksualizm czy transseksualizm⁴⁴. Stało się to jeszcze przed wejściem w życie nowelizacji, choć to na nią powoływano się przy tworzeniu ustawy. Manifestacja Pride w Budapeszcie finalnie się odbyła, jednak jako piknik samorządowy zorganizowany przez burmistrza stolicy⁴⁵. Słowa węgierskiego premiera mogą również uzasadniać wprowadzenie instytucji zawieszenia obywatelstwa, gdyż może ona ograniczać możliwość działalności osób, które są związane z innymi państwami, z których według rządu pochodzi wiele niebezpiecznych zmian kulturowych.

Zaproponowane zmiany konstytucji, głównie w kontekście spraw światopoglądowych i ograniczenia prawa do zgromadzeń, wywołały gwałtowną reakcję społeczeństwa. Wiosną 2025 r. przez Węgry przetoczyła się fala demonstracji, w których udział brali w dużej mierze ludzie młodzi. Temat ten pojawiał się też z dużym natężeniem w węgierskich mediach publicznych i na kontach społecznościowych polityków. Na napiętą atmosferę wskazuje też fakt, że w czasie głosowania nad ustawą ograniczającą prawo do gromadzenia się posłowie opozycji na znak protestu odpalili na sali obrad kolorowe środki pirotechniczne⁴⁶.

Wśród powodów poruszenia przez Fidesz tak drażliwych społecznie tematów na pierwsze miejsce wysuwa się chęć osiągnięcia celów politycznych. Partia rządząca może chcieć odwrócić uwagę społeczeństwa od bardziej niewygodnych kwestii, jak problemy ze służbą zdrowia czy systemem edukacji, które stały się ważnymi elementami narracji TISZY. Ponadto sytuację tę można rozumieć jako chęć postawienia Pétera Magyara przed koniecznością opowiedzenia się po stronie liberalnego środowiska, przez co mógłby stać się celem ataków ze strony prorządowych mediów, niereprezentujących takich poglądów. Takie wytłumaczenie zdaje się wzmacniać fakt, że ani przed ogłoszeniem projektu, ani po nim nie był on poddany szerszej debacie parlamentarnej i pozaparlamentarnej, a do uchwalenia poprawek wystarczyły głosy koalicji rządzącej. Trudno znaleźć jakiegokolwiek dowody na to, że występowała rzeczywista potrzeba czy społeczne oczekiwanie na którąkolwiek ze zmian wpisanych do ustawy zasadniczej. Natomiast przykładem regulacji, która nie wywołała sprzeciwu co do samej swojej treści, jest ta traktująca o terminologii dotyczącej osób z niepełnosprawnościami. Z pewnością zmiana ta jest zgodna z międzynarodowymi zaleceniami przeciwdziałającymi dyskryminacji, jednak pojawienie się tej kwestii w tak nietypowych okolicznościach może powodować pytania o chęć odwrócenia uwagi od innych, bardziej kontrowersyjnych regulacji.

⁴⁴ J. Spike, *Hungary's New Anti-LGBTQ+ Law Bans Pride Events and Sparks Protests*, AP News, 19.03.2025, <https://apnews.com/article/hungary-pride-ban-orban-lgbtq-rights-e7a0318b09b902abfc306e3e975b52df> – 20 VIII 2025.

⁴⁵ *Karácsony Gergely is beszédet mondott, így zárult a budapesti Pride*, Hirado, 28.06.2025, <https://hirado.hu/belfold/cikk/2025/06/28/karacsony-gergely-is-beszedet-mondott-igy-zarult-a-budapesti-pride> – 20 VIII 2025.

⁴⁶ J. Spike, *op. cit.*

Przynajmniej niektóre z poprawek można rozumieć jako działania przedwyborcze. Zastanawiać może na przykład, dlaczego niedługo wcześniej Fidesz nie zgodził się na propozycję partii Mi Hazánk dotyczącą płatności gotówką, a w 2025 r. przyjął ją jako własną. Być może jest to próba uzyskania przychylności ze strony bardziej konserwatywnego elektoratu lub samej partii, która może okazać się kluczowa dla uzyskania większości w przypadku słabszego wyniku w wyborach. Podobnie zapisy o kompetencjach rządu w okresie obowiązywania stanu zagrożenia z jednej strony wspierają podział władzy między organy ustawodawcze i wykonawcze, z drugiej natomiast sprawiają, że w przypadku porażki wyborczej Fideszu nowy rząd, bez większości dwóch trzecich w parlamencie, nie będzie mógł korzystać z uprawnień, które posiada obecny gabinet. Jeśli partia Orbána utrzymałaby się przy władzy, ale bez parlamentarnej większości dwóch trzecich, odpowiedniego upoważnienia mógłby udzielić prezydent, który wywodzi się z tej właśnie partii. Nowego prezydenta natomiast musiałaby wybrać również większość konstytucyjna. Warto zauważyć, że te akurat zmiany mają wejść w życie dopiero od 2026 r.

SYTUACJA MIĘDZYNARODOWA

Na początku 2025 r. uwaga europejskiej opinii publicznej skupiona była w znacznej mierze na dwóch sprawach – toczącej się od trzech lat wojnie rosyjsko-ukraińskiej oraz na objęciu fotela prezydenta USA przez Donalda Trumpa. Tematy te niezwykle żywe były także w węgierskiej przestrzeni medialnej i narracji rządowej, zwłaszcza że Viktor Orbán jako jeden z nielicznych europejskich przywódców przed amerykańskimi wyborami jasno opowiadał się po stronie Trumpa i wiązał z nim nadzieje na lepszą współpracę niż z administracją Joe Bidena⁴⁷.

Trudno jednoznacznie stwierdzić, na ile ten aspekt mógł wpłynąć na doprowadzenie do piętnastej nowelizacji ustawy zasadniczej. Faktem jest, że sam premier Węgier, mówiąc o manifestacji w stolicy, stwierdził, że od kiedy Donald Trump został prezydentem, w Waszyngtonie „wieje inny wiatr”, a wcześniej Budapeszt pozostawał pod silną presją zarówno Ameryki, jak i Brukseli⁴⁸. Zmiana na stanowisku prezydenta w Stanach Zjednoczonych mogła więc być dodatkowym czynnikiem ośmielającym Fidesz do wprowadzenia kontrowersyjnych poprawek.

⁴⁷ I. Gizińska, A. Sadecki, *Napięte stosunki Węgier z USA: wszystkie karty na Trumpa*, OSW, 16.11.2023, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2023-11-16/napiete-stosunki-wegier-z-usa-wszystkie-karty-na-trumpa> – 20 VIII 2025.

⁴⁸ *Nem lehetett tovább nézni, hogy kifosztják az embereket*, Magyarország Kormánya, 21.03.2025, https://kormany.hu/hirek/nem-lehetett-tovabb-nezni-hogy-kifosztjak-az-embereket?utm_source=chatgpt.com – 20 VIII 2025.

Od czasu pełnoskalowej agresji rosyjskiej na Ukrainę temat ten zajmuje ważne miejsce w retoryce rządu, który stara się przedstawić siebie jako stronnictwo opowiadające się za pokojem, unikając np. bardziej zdecydowanego wspierania Ukrainy. W omawianej nowelizacji ustawy zasadniczej związek z wojną można zauważyć w przypadku zmian w zakresie kompetencji organów państwowych w sytuacji stanu zagrożenia. Został on wprowadzony w 2022 r., po zmianie konstytucji umożliwiającej jego ogłoszenie na wypadek konfliktu zbrojnego w państwie sąsiednim.

Jeszcze jedną kwestią zewnętrzną wartą poruszenia w tym kontekście jest nieustanny konflikt między Budapesztem a Brukselą, toczony m.in. na płaszczyźnie ideologicznej. Viktor Orbán często w Unii Europejskiej i zachodnim świecie upatruje przyczynę niebezpiecznych zmian kulturowych, zagrażających tradycyjnym chrześcijańskim i węgierskim wartościom.

Wymienione czynniki międzynarodowe mogły stanowić pewien impuls do wprowadzenia zmian w ustawie zasadniczej, są bowiem zgodne z narracją partii rządzącej, powtarzaną od wielu lat. Trudno jednak wnioskować o decydującą ich rolę, biorąc pod uwagę to, jak ważne dla Fideszu procesy dzieją się w ostatnim czasie na samych Węgrzech. Dlatego do przyczyn przeprowadzenia nowelizacji należy zaliczyć w pierwszej kolejności czynniki wewnętrzne, zwłaszcza walkę o jak najlepszy wynik wyborczy w 2026 r. i ewentualne zabezpieczenie się na wypadek utraty władzy.

PODSUMOWANIE

Bez wątpienia piętnasta nowelizacja Ustawy Zasadniczej Węgier stanowi bezprecedensowy przykład wśród europejskich zmian konstytucji ostatnich lat. Tak obszerne poprawki z całkowicie różnych obszarów tematycznych z pewnością nie służą wzrostowi zaufania społecznego do państwa, zwłaszcza że nie zostały przeprowadzone realne konsultacje w szerszym środowisku. W przeważającej większości wprowadzone zmiany nie korelują ze zmianami ustrojowymi przeprowadzonymi w innych państwach Unii Europejskiej. Jako jedyny wyjątek można podać zmianę terminologii osób z niepełnosprawnościami. Również prawo do płatności gotówką zdobywa coraz więcej zwolenników w innych państwach, jednak przytoczone powyżej argumenty skłaniają raczej ku interpretacji, że zostało ono wprowadzone ze względu na cele polityczne. Niektóre z rozwiązań włączonych do konstytucji są natomiast zupełnie wyjątkowe, jak możliwość zawieszenia obywatelstwa, zakazy narkotykowe wpisane do najważniejszego aktu prawnego oraz prawo społeczności lokalnych do zachowania własnej tożsamości, bez powiązania tej kwestii z samorządem lokalnym czy mniejszościami etnicznymi. Inne poprawki także zdają się

narzędziem politycznym Fideszu związanym przede wszystkim z przyszłorocznymi wyborami parlamentarnymi. Nie ulega więc wątpliwości, że nowelizacja ta zdecydowanie mieni się jako partykularyzm prawny. Węgierskie władze, zmieniając konstytucję, reagują na procesy zachodzące w kraju, a także utwierdzają swoją narrację prowadzoną przez lata, umacniając wierny sobie elektorat. Nie jest to nowa sytuacja, gdyż ustawa zasadnicza zmieniana jest często, czemu sprzyja posiadanie większości konstytucyjnej w parlamencie.

Na uwagę zasługuje zdecydowana reakcja społeczeństwa i niezależnych od rządu mediów. Czas pokaże, jak nowelizacja wpłynie na wynik wyborów parlamentarnych. W momencie jej przeprowadzenia wiele wskazywało na to, że mogła to być ostatnia nowelizacja tak łatwo przeforsowana przez partię Viktora Orbána.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

- European Comission for Democracy through Law, Opinion on the new Constitution of Hungary, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)016-e).
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) [Ustawa Zasadnicza Węgier z 25 kwietnia 2011 r.], <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>.
- Magyarország Alaptörvényének tizenötödik módosítása [Piętnasta nowelizacja Ustawy Zasadniczej Węgier], <https://njt.hu/jogszabaly/2025-15-04-00>.
- Magyarország Alaptörvényének tizenötödik módosítása indokolás [Piętnasta nowelizacja Ustawy Zasadniczej Węgier, uzasadnienie], <https://njt.hu/jogszabaly/2025-15-K4-00>.
- Magyarország Alaptörvényének tizenötödik módosítása, Javaslat, 11.03.2025 [Piętnasta nowelizacja Ustawy Zasadniczej Węgier, Projekt, 2025-03-11 23:26], <https://www.parlament.hu/irom42/11152/11152.pdf>.
- Reforma del artículo 49 de la Constitución Española, de 15 de febrero de 2024. [Nowelizacja art. 49 Konstytucji Hiszpanii z 15 lutego 2024], <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-3099>.
- Ustawa Zasadnicza Węgier, tłum. J. Snopek, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.
- Ústava Slovenskej republiky [Konstytucja Republiki Słowackiej], <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/>.
- Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 6 listopada 2012 r. Komisja Europejska przeciwko Węgrom, C-286/12.

PUBLIKACJE

- Galasiński D., *Osoby niepełnosprawne czy z niepełnosprawnością?*, „Niepełnosprawność. Zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2013, nr 4, s. 3-6.

Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law, red. G. Tóth, Budapest 2012..

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

Austria's Leader Wants to Make Paying with Cash a Constitutional Right, CBS News, 4.08.2023, <https://www.cbsnews.com/news/austria-cash-payment-right-constitution-proposal-chancellor-karl-nehammer/>.

Az alaptörvény tizenötödik módosítása: a jogalkotónak valószínűleg elment a maradék józan esze, magyarugyved.blog, 18.04.2025, https://magyarugyved.blog.hu/2025/04/18/az_alaptorveny_tizenotodik_modositasa_a_jogalkotonak_valoszinuleg_elment_a_maradek_jozan_esze.

Council of Europe Congress Rapporteur Deeply Concerned by Constitutional Amendment in Hungary, Council of Europe, 16.04.2025, <https://www.coe.int/en/web/congress/-/council-of-europe-congress-rapporteur-deeply-concerned-by-constitutional-amendment-in-hungary>.

Cseke B., *Felfüggeszthetik az ország közrendjére és nemzetbiztonságára veszélyt jelentők magyar állampolgárságát*, telex, 11.06.2025, <https://telex.hu/belfold/2025/06/11/parlament-megszavazta-magyar-allampolgarsag-felfuggesztese-torveny>.

Danagher K., *Hungary Parliament Passes Constitutional Amendment Banning LGBTQ+ Events*, JuristNews, 16.04.2025, <https://www.jurist.org/news/2025/04/hungary-parliament-passes-constitutional-amendment-banning-lgbtq-events/>.

Fazekas P., *Helsinki Bizottság: Az Alaptörvény újabb módosítása a félelemkeltést és a társadalom megosztását szolgálja*, Szabad Európa, 15.04.2025, <https://www.szabadeuropa.hu/a/alap-torveny-modositas-helsinki-bizottsag/33385585.html>.

Galicza D., *Megszavazták a gyülekezési jogot korlátozó és a drogokat betiltó 15. Alaptörvény-módosítást*, hvg, 14.04.2025, https://hvg.hu/itthon/20250414_Megszavaztak-az-Alap-torveny-15-modositas-at-Pride-drog-keszpenz-allampolgarok-kiutasitasa-ebx.

Gizińska I., *Węgry: rezygnacja prezydent Novák*, OSW, 13.02.2024, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2024-02-13/wegry-rezygnacja-prezydent-novak>.

Gizińska I., Sadecki A., *Napięte stosunki Węgier z USA: wszystkie karty na Trumpa*, OSW, 16.11.2023, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2023-11-16/napiete-stosunki-wegier-z-usa-wszystkie-karty-na-trumpa>.

Gizińska I., Sadecki A., *Ruch „Powstańcie Węgrzy”: nowe wyzwanie dla dominacji Fideszu*, OSW, 10.05.2024, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2024-05-10/ruch-powstancie-wegrzy-nowe-wyzwanie-dla-dominacji-fideszu>.

Gniazdowski M., Sadecki A., *Konstytucja nowych Węgier – implikacje krajowe i regionalne*, OSW, 29.07.2011, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2011-07-29/konstytucja-nowych-wegier-implikacje-krajowe-i-regionalne#_ftn6.

Hungary: Fundamental Law Changes Attack Rule of Law, Rights, Human Rights Watch, 17.04.2025, <https://www.hrw.org/news/2025/04/17/hungary-fundamental-law-changes-attack-rule-law-rights>.

- Karácsony Gergely is beszédet mondott, így zárult a budapesti Pride, Hirado, 28.06.2025, <https://hirado.hu/belfold/cikk/2025/06/28/karacsony-gergely-is-beszedet-mondott-igy-zarult-a-budapesti-pride>.
- Lengyel T., Egy hónappal a választás utánig meghosszabbították a háborús veszélyhelyzetet és a rendeleti kormányzást, hvg, 21.10.2025, https://hvg.hu/itthon/20251021_haborus-veszelyhelyzetet-rendeleti-kormanyzas-ketharmad-egy-honappal-a-valasztas-utanig.
- Mi az Alaptörvény? Miről rendelkezik? Ki és hogyan módosíthatja?, Magyar Helsinki Bizottság, 14.04.2025, <https://helsinki.hu/alaptorveny/>.
- Nagy B., Tanárkirúgás egyszerűsítése? Adatok titkosítása? – mindenre jó a háborús veszélyhelyzet, telex, 22.01.2023, <https://telex.hu/belfold/2023/01/22/haborus-veszelyhelyzet-rendelet-kormanyzas-valsaghelyzet-donteshozatal>.
- Nem lehetett tovább nézni, hogy kifosztják az embereket, Magyarország Kormánya, 21.03.2025, <https://kormany.hu/hirek/nem-lehetett-tovabb-nezni-hogy-kifosztjak-az-embereket>.
- Niemcy: Bundestag umożliwił odbieranie obywatelstwa, dw.com, 28.06.2019, <https://www.dw.com/pl/niemcy-bundestag-umo%C5%B4liwi%C5%82-odbieranie-obywatelstwa/a-49389739>.
- Orbán Viktor évértékelő beszéde, Magyarország Kormánya, 22.02.2025, <https://kormany.hu/beszedek-interjuk/miniszterelnok/orban-viktor-evertekelo-beszede-20250222>.
- Presinszky J., A készpénzben talált egymásra Orbán és a Mi Hazánk, telex, 28.02.2024, <https://telex.hu/belfold/2024/02/28/mi-hazank-mozgalom-keszpenzhasznalat-alkotmany-modositas-fidesz-orban-viktor-parlament-orszaggyules>.
- Pupli S., Benyújtotta a Fidesz az Alaptörvény 15. módosítását, telex, 12.03.2025, <https://telex.hu/belfold/2025/03/12/alaptorveny-modositas-ferfi-no-fidesz>.
- Sereg A., Az Alaptörvény módosítása öt évvel felemeli az ügyészi korhatárt, index, 13.03.2025, <https://index.hu/belfold/2025/03/13/alaptorveny-modositas-ugyeszseg-nyugdijkorhatar-polt-peter-letszamgondok-sereg-andras/>.
- Spike J., Hungary's New Anti-LGBTQ+ Law Bans Pride Events and Sparks Protests, AP News, 19.03.2025, <https://apnews.com/article/hungary-pride-ban-orban-lgbtq-rights-e7a0318b09b902abfc306e3e975b52df>.
- Szavazások adott időszakban, <https://www.parlament.hu/web/guest/szavazasok-adott-ido-szakban>.
- Tanács G., Miről szól az Alaptörvény 15. módosítása, amiről hétfőn szavaz a magyar Országgyűlés?, Euro News, 14.04.2025, <https://hu.euronews.com/2025/04/14/mirol-szol-az-alaptorveny-15-modositasa-amiorol-hetfon-szavaz-a-magyar-orszaggyules>.

CZĘŚĆ II
ZMIANY KONSTYTUCJI
JAKO PRZYKŁAD WSPÓLNOTY DOŚWIADCZEŃ

Julia Jankowska 

Uniwersytet Jagielloński

Zasada primogenitury równorzędnej i jej wdrażanie na podstawie wybranych państw europejskich

ABSTRACT

Absolute Primogeniture and Its Implementation Based on Examples of Chosen European Countries

Today European democracies have shifted their attention towards human rights. A lot of discussions carried out oscillate around them and many acts of law are issued to protect them. This movement can also be noticed in the remaining monarchies. Although there seems to be no problem in implementing changes regarding society as a whole, problem occurs when attention is switched towards certain rules that continue in monarchies. This can be noticed especially through analyzing the law of equality, or actually the lack of it in regards to females in the inner workings of royal families and the succession of the throne. A movement of changing this problem took place in similar time (2009-2011) for three European monarchies which changed their primogeniture to absolute primogeniture: the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Kingdom of Denmark, and the Grand Duchy of Luxembourg. The purpose of this article is to answer whether these changes in the abovementioned countries were in any way caused by similar events or situations and could be connected, as well as whether implementing them was followed by the introduction of laws which were meant to protect women's rights. Explanation of these points will be carried out based on an analysis of events and political situation in each country, as well as observation of the number of acts of law regarding women's rights given out before and after the change to absolute primogeniture.

KEYWORDS: monarchy, absolute primogeniture, equality, women's rights

1. WPROWADZENIE

Monarchia jako forma organizacji władzy stanowi istotny element dziedzictwa politycznego i kulturowego Europy. Przez wieki była ona dominującym ustrojem w większości państw europejskich, stanowiąc fundament organizacji państwowej. Jej ewolucja – od absolutyzmu aż po monarchię konstytucyjną – odzwierciedlała zmieniające się realia społeczne, gospodarcze i polityczne. Poczynając od wieku XVIII, wiele europejskich monarchii upadło, część została zniesiona, jednak zachowało się kilka państw, które do dziś pozostały królestwami lub księstwami. Zaliczyć do nich można siedem królestw, w tym: Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Królestwo Norwegii oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, a także cztery księstwa, jak: Księstwo Andory, Księstwo Liechtensteinu, Księstwo Monako oraz Wielkie Księstwo Luksemburga. Większość z nich przyjęła system monarchii parlamentarnej, która jako odmiana monarchii konstytucyjnej charakteryzuje się obecnością głowy państwa w osobie monarchy współpracującego i współdziałającego z parlamentem w sprawowaniu władzy¹. W większości państw współczesna rola monarchy sprowadza się do funkcji reprezentacyjnych i wykonywania niektórych zachowanych prerogatyw, a właściwą władzę sprawują parlament i rząd, wybierane w demokratycznych wyborach.

Doniosłą kwestię ustrojową dla wszystkich ustrojów monarchicznych stanowią zasady sukcesji tronu, które od wielu wieków pozostawały mniej lub bardziej szczegółowo uregulowane przez prawo pisane lub zwyczajowe. Doświadczenia historyczne ukazują, że kwestia ta była niezwykle istotna dla stabilności państwa, gdyż niedokładnie sprecyzowane zasady sukcesji tronu mogły doprowadzać do częstych zmian głowy państwa, co w konsekwencji powodowało liczne kryzysy polityczne i zaburzało bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Dlatego, w celu zachowania stabilności sukcesji tytułu monarchy, współcześnie regulacje prawne odnoszące się do dziedziczenia tronu zamieszczane są najczęściej w aktach rangi konstytucyjnej danego państwa. Wprowadzenie jakichkolwiek zmian w zasadach lub sposobie sukcesji tronu danej monarchii wymaga więc aktualnie zmiany konstytucji lub aktu o charakterze konstytucyjnym.

W przypadku monarchii europejskich wyróżnić można dwa zasadnicze typy sukcesji. Historycznie pierwszy, który został wdrożony w wielu państwach europejskich, nazywany jest primogeniturą saliczną (męską)². Według niego pierwszeństwo

¹ E. Bulmer, *Constitutional Monarchs in Parliamentary Democracies*, International IDEA Constitution-Building Primer 7, 2014, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/constitutional-monarchs-in-parliamentary-democracies-primer.pdf> – s. XI 2025.

² Ch. Corcos, *From Agnatic Succession to Absolute Primogeniture: The Shift to Equal Rights of Succession to Thrones and Titles in the Modern European Constitutional Monarchy*, „Michigan State Law Review” 2012, nr 5, s. 1602.

do tronu przypada męskim potomkom władcy w kolejności urodzenia (tj. starszy syn dziedziczy przed młodszym synem panującego monarchy). Jednocześnie z sukcesji wyłączone są kobiety, co oznacza, że nawet kolejny młodszy syn będzie miał pierwszeństwo przed pierworodną córką. Dodatkowo po przejściu tronu przez najstarszego syna następny w sukcesji będzie najstarszy syn nowego monarchy. Jest to rodzaj sukcesji agnатыcznej, która opiera się na kolejności urodzenia i preferuje potomków męskich w stosunku do żeńskich³. Odmianą primogenitury męskiej jest primogenitura półsaliczna, która związana jest z pierwszeństwem potomków męskich do sukcesji tronu, gwarantując najstarszej kobiecie wśród potomków prawo do objęcia władzy dopiero w razie braku jakichkolwiek mężczyzn w linii sukcesji. Drugi typ nazywany jest primogeniturą równorzędną lub absolutną⁴, w której w przeciwieństwie do typu salicznego płeć potomka monarchy nie ma znaczenia dla kolejności dziedziczenia tytułu i odbywa się ona wyłącznie według kolejności urodzenia.

Pierwszą grupą europejskich monarchii, które zastąpiły primogeniturę saliczną primogeniturą równorzędną pod koniec XX w., były: Szwecja (1980), Holandia (1983) oraz Norwegia (1990). Kolejną falę zmian można zaobserwować w latach 2009-2011, kiedy to zasada primogenitury równorzędnej została przyjęta przez takie państwa, jak: Dania (2009), Luksemburg (2010/2011) oraz Wielka Brytania (2011). Koincydencja czasowa dokonanych zmian skłania do podjęcia refleksji nad wspólnymi przyczynami i towarzyszącymi im okolicznościami. W przypadku państw grupy drugiej (Dania, Luksemburg i Wielka Brytania) zmiana zasady dziedziczenia wymagała zmiany konstytucji lub aktów o randze konstytucyjnej, odbywała się więc w relatywnie podobnej formie prawnej.

Niniejsza praca stawia sobie dwa zasadnicze cele badawcze. Po pierwsze, zmierza ona do wykazania, że zmiany zasady sukcesji tronu dokonane przez Danię, Luksemburg i Wielką Brytanię stanowiły „wspólnotę doświadczeń” monarchii europejskich. Po drugie, ma na celu ukazanie, że wspomnianym zmianom konstytucyjnym towarzyszyło implementowanie innych praw kobiet do systemów prawnych każdego z państw. W szczególności w centrum zainteresowania będą okoliczności przeprowadzenia zmiany konstytucji, sposób jej dokonania i weryfikacja, czy reforma związana była z intensyfikacją działań prawotwórczych mających chronić prawa kobiet i promować równość płci w innych sferach życia.

Przed przedstawieniem zasadniczej analizy należy jeszcze omówić problematykę ochrony zasady równości w perspektywie ustroju monarchii konstytucyjnej. Zasada ta w przypadku monarchii jest ujmowana i definiowana w sposób szczególny. Ustrój monarchiczny ze swojej natury zakłada bowiem nierówność obywateli względem osoby monarchy. W monarchiach konstytucyjnych, w przeciwieństwie

³ *Ibidem.*

⁴ *Ibidem.*

do republik, prawo dostępu do zajmowania stanowiska głowy państwa nie przysługuje wszystkim obywatelom, ale jest zarezerwowane dla określonych osób, urodzonych najczęściej w rodzinie panującej, której funkcja ta powierzona jest historycznie. W tym kontekście należy zastanowić się nad rozumieniem zasady równości w państwach monarchicznych. W pozostałych dziś królestwach i księstwach wspomniana zasada równości pozostaje ograniczona. Zachowanie systemu monarchicznego wiąże się z potrzebą odmiennego rozumienia zasady równości wynikającego z obecności rodziny królewskiej i potrzeby uzasadnienia jej pozycji i obecności. Pozostawienie zasady męskiej primogenitury stanowi jednak przejaw dyskryminacji ze względu na płeć, nie jest częścią tego odmiennego rozumienia zasady równości i jej ograniczenia. W przeszłości zabraniano kobietom zajmowania ważnych funkcji i stanowisk, uzasadniając to na różne sposoby. Przykładowo obawiano się sytuacji, w której syn księżniczki danego królestwa będzie rościł sobie prawo do korony państwa, z jakiego ona pochodzi. Dlatego często usuwano kobiety z linii sukcesji tronu, by zapobiec niekorzystnemu rozwojowi wypadków⁵. Współcześnie brakuje jednak prawnych i logicznych argumentów, które przemawiałyby za pomijaniem kobiet na rzecz mężczyzn w kontekście dziedziczenia korony. Nie jest tak, że oficjalnie preferuje się kandydatów męskich na wszelakie stanowiska związane z większą odpowiedzialnością, wręcz przeciwnie, w celu ochrony zasady równości od wielu lat obecne są starania, których celem jest wyrównanie szans ze względu na płeć. Warto zwrócić uwagę, że w ciągu ostatniego stulecia było również dużo przykładów królowych, które okazały się wspaniałymi władczyniami i zyskały niezwykłą popularność wśród obywateli (Królowa Elżbieta II czy Królowa Małgorzata II). Pozostawienie zasady męskiej primogenitury, przy jednoczesnym dążeniu do równości kobiet we wszystkich innych sferach życia, stanowi zaprzeczenie wartości, których teoretycznie się broni. Rosalind Dixon zauważa, że wprowadzenie zmiany primogenitury „w niektórych przypadkach może pobudzić lub zachęcić do szerszych zmian społecznych”⁶ oraz że „zmiana umożliwiająca kobietom sukcesję tronu często wiąże się lub jest odpowiedzią na szersze zmiany społeczne dotyczące kwestii płci”⁷, co również jest warte podkreślenia.

⁵ *Ibidem*, s. 1598.

⁶ R. Dixon, *Gender and Constitutional Monarchy in Comparative Perspective*, „Royal Studies Journal” Vol. 7, 2020, nr 2, s. 3.

⁷ *Ibidem*.

2. ZJEDNOCZONE KRÓLESTWO WIELKIEJ BRYTANII I IRLANDII PÓŁNOCNEJ

W Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zmiana z primogenitury męskiej na primogeniturę równorzędną nastąpiła 26 marca 2015 r. Służąca temu procedura została zainicjowana w 2011 r., kiedy ówczesny premier David Cameron rozpoczął publiczną dyskusję na ten temat w Izbie Gmin⁸. Debata zakończyła się akceptacją propozycji zmiany zasad sukcesji przez izbę niższą brytyjskiego parlamentu, co pozwoliło premierowi wystąpić o zgodę na taką zmianę do wszystkich krajów królestwa wspólnotowego (Commonwealth), które uznają brytyjskiego monarchę również za swoją głowę państwa. Aprobata została udzielona przez wszystkie państwa w październiku 2011 r.⁹ Ostatecznie zmianę zasad sukcesji przyjęto na początku 2013 r. jako Succession to the Crown Act 2013¹⁰, który po otrzymaniu zgody królewskiej (Royal Assent), zaczął obowiązywać w 26 marca 2015 r. Akt ten zmienił m.in. przepisy Treason Act z 1351 r.¹¹, Bill of Rights¹² czy Regency Act z 1937 r.¹³, dotyczące zasad dziedziczenia, a także zawierania związków małżeńskich przez członków rodziny królewskiej. Na jego podstawie art. 1 Succession to the Crown Act 2013 otrzymał brzmienie: „w determinowaniu sukcesji do Korony płeć osoby urodzonej po 28 października 2011 r. nie daje tej osobie ani żadnemu z jej potomków pierwszeństwa przed każdą inną osobą (urodzoną kiedykolwiek)”¹⁴. Oznacza to, że zasada rzeczywistej primogenitury będzie skuteczna wyłącznie w odniesieniu do dzieci urodzonych po 28 października 2011 r. Wcześniejsza linia sukcesji do tronu brytyjskiego nie została zmieniona i pozostała w takiej samej kolejności. Tym samym wprowadzenie powyższej zasady oznacza, że księżniczka Karolina urodzona w 2015 r. znajduje się w linii sukcesji do tronu brytyjskiego przed swoim młodszym bratem księciem Ludwikiem urodzonym w 2018 r., co wcześniej nie byłoby możliwe. Sam akt, w ocenie Neila Parpworth’a, obejmuje wąskie zagadnienia, co jednak było świadomym działaniem rządu w celu niedopuszczenia do wykorzystania tej reformy do przeprowadzenia szerszych zmian konstytucyjnych¹⁵.

⁸ Ch. Corcos, *op. cit.*, s. 1652.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Succession to the Crown Act 2013, https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/20/pdfs/ukpga_20130020_en.pdf – 5 XI 2025.

¹¹ Treason Act 1351, Legislation.gov.uk, <https://www.legislation.gov.uk/aep/Edw3Stat5/25/2> – 5 XI 2025.

¹² Bill of Rights, Legislation.gov.uk, <https://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction> – 5 XI 2025.

¹³ Regency Act 1937, Legislation.gov.uk, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Edw8and1Geo6/1/16> – 5 XI 2025.

¹⁴ Succession to the Crown Act 2013, https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/20/pdfs/ukpga_20130020_en.pdf – 5 XI 2025, jeżeli nie zaznaczono inaczej tłum. własne.

¹⁵ N. Parpworth, *The Succession to the Crown Act 2013: Modernising the Monarchy*, „The Modern Law Review” Vol. 76, 2013, nr 6, s. 1090.

Podkreślić należy, że wprowadzenie primogenitury równorzędnej w Wielkiej Brytanii było procesem długotrwałym i złożonym. Z perspektywy prawnej wymagało zmiany aktów normatywnych określających działanie i charakterystykę głowy państwa, które składają się na brytyjską konstytucję. Z perspektywy politycznej uwarunkowane było zaś uzyskaniem konsensusu światopoglądowego w kwestii postrzegania monarchii i jej roli w zmieniającej się współczesnej rzeczywistości. Pierwsze próby zmiany sukcesji tronu pojawiły się już w 1998 r. Zakończyły się jednak niepowodzeniem z powodu braku przeprowadzenia obligatoryjnych konsultacji zarówno z rodziną królewską, jak i z krajami królestwa wspólnotowego¹⁶. W 2004 r. ponownie dyskutowano o potrzebie zmiany archaicznej zasady męskiej primogenitury. Aby oddać ówczesną dyskusję, warto przywołać stanowisko Alfreda Dubsy, członka Izby Lordów (z partii pracy), który, proponując uchylenie zasady męskiej primogenitury oraz zakazu ślubów członków rodziny królewskiej z osobami wyznania katolickiego, wskazał, że „idea jakoby wcześniej urodzona kobieta powinna być pominięta na rzecz swojego młodszego brata jest zdecydowanie oburzająca dla znacznej większości Brytyjczyków [...]”¹⁷. Polityk ten często zwracał uwagę na sprzeczność pomiędzy rozwojem kraju, który przyjmuje i chroni zasadę równości płci, a pozostawieniem monarchii, która sprawia wrażenie nienadążającej za wartościami istotnymi dla narodu¹⁸. Stanowisko A. Dubsy spotkało się ze zrozumieniem, ale Alan Campbell, Lord Campbell of Alloway zwrócił uwagę na kwestię niedochowania formalnych i zwyczajowych wymogów próby wprowadzenia zmiany zasad sukcesji tronu. Brak przeprowadzonych konsultacji z doradcami królewskimi, państwami wspólnotowymi i Kościołem brytyjskim sprawiał w jego ocenie wrażenie, jakoby wprowadzenie proponowanych zmian było tylko próbą rozpoczęcia dyskusji¹⁹. Propozycja zmiany prawa nie została ostatecznie dalej procedowana w parlamencie brytyjskim. Zgodnie ze słowami A. Campbella projekt został wycofany z powodu niespełnienia wymogów formalnych. W 2005 r. miała miejsce kolejna próba zmian zasad sukcesji, została jednak zablokowana przez parlament²⁰.

Dopiero w 2011 r. premier Wielkiej Brytanii D. Cameron ponownie podjął problem zasad sukcesji królewskiej. Tym razem nastawienie wśród członków parlamentu było dużo bardziej przychylne i możliwe stało się ponowne rozpoczęcie

¹⁶ Ch. Corcos, *op. cit.*, s. 1652.

¹⁷ A. Grice, *Equality at the Palace Gates: Princesses to Win the Same Rights as Male Heirs under New Law*, Independent, 9.12.2004, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/equality-at-the-palace-gates-princesses-to-win-the-same-rights-as-male-heirs-under-new-law-681206.html> – 15 XI 2025.

¹⁸ *House of Lords Debates 14 January 2005*, vol. 668, cc495-515, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/lords/2005/jan/14/succession-to-the-crown-bill-hl> – 5 XI 2025.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Ch. Corcos, *op. cit.*, s. 1651-1652.

dyskusji o zmianie prawa. Prawdopodobnie wiązało się to ze ślubem Księcia Williama i Księżnej Kate, którzy stanowili popularną parę królewską wśród obywateli. Zaledwie parę miesięcy po ślubie oficjalnie skontaktowano się ze wszystkimi krajami królestwa wspólnotowego z prośbą o wyrażenie opinii, co wcześniej wydawało się niemożliwe. Ważnym powodem, dla którego zdecydowano się w końcu wprowadzić tę zmianę, była obawa, że nowemu księżęciu małżeństwu może niebawem urodzić się dziecko, a jeśli dzieckiem tym okazałaby się dziewczynka, to w przypadku posiadania młodszego brata byłaby ona pominięta na jego korzyść. Jak wskazuje Christine Corcos, wśród członków brytyjskiego parlamentu istniała realna obawa, że nowe prawo nie zostanie wprowadzone, zanim Księżę i Księżna Cambridge doczekają się dziecka²¹.

Powyższy kontekst faktyczny pozwala ocenić, że dla większości parlamentu brytyjskiego zasada męskiej primogenitury nie stanowiła problemu, dopóki nie pojawiło się prawdopodobieństwo urodzenia się dziewczynki, która byłaby pierwsza w kolejce do brytyjskiej korony. Dopiero widmo takiej sytuacji skłoniło parlament brytyjski do zmiany prawa sukcesji. Wcześniejszy brak zmiany zasad dziedziczenia tronu zazwyczaj argumentowano brakiem kompetencji parlamentu do zajmowania się sprawami wewnętrznego działania rodziny królewskiej²². Dodatkowo wskazywano, że „czas nie jest jeszcze odpowiedni do wprowadzania ich (zmian w działaniu monarchii)”²³. Trzeba zauważyć, że pomimo niechęci polityków do zmiany prawa i zasad dotyczących rodziny królewskiej miały miejsce publiczne dyskusje i debaty na ten temat²⁴. Z drugiej strony podnoszono, że „po 50 udanych latach rządów Królowej, nikt nie może powiedzieć, że nie jest to praca, która nie może być wykonana przez kobietę. Tak, na podstawie wszystkich informacji, Królowa wykonała swoją pracę znakomicie”²⁵. Tym samym, jak słusznie ocenia Ch. Corcos, wprowadzenie zasady primogenitury równorzędnej dla współczesnej Wielkiej Brytanii było krokiem właściwym, acz jednocześnie spóźnionym²⁶.

Zmiany zasad sukcesji tronu wpisały się w Wielkiej Brytanii także w szersze działania na rzecz zapewniania zasady równości i przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć. Rok przed przyjęciem zasady primogenitury równorzędnej uchwalony został The Equality Act z 2010 r.²⁷, który zapewnia prawną ochronę przed dyskryminacją w miejscach pracy i w społeczeństwie. Również w kolejnych latach

²¹ Ch. Corcos, *op. cit.*, s. 1652-1653.

²² *House of Lords Debates...*

²³ N. Parpworth, *op. cit.*, s. 1070.

²⁴ R. Brazier, *Legislating about the Monarchy*, „The Cambridge Law Journal” Vol. 66, 2007, nr 1, s. 92.

²⁵ *House of Lords Debates...*

²⁶ Ch. Corcos, *op. cit.*, s. 1670.

²⁷ The Equality Act 2010, Legislation.go.uk, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents> – 5 XI 2025.

w Wielkiej Brytanii wprowadzono nowe ustawy stanowiące ramy prawne dla ochrony kobiet, takie jak: The Protection of Freedoms Act z 2012 r.²⁸ (mający ograniczać zjawisko prześladowania), The Domestic Abuse Act z 2021 r.²⁹ czy Worker Protection Act z 2023 r.³⁰ (związany m.in. z zapobieganiem molestowaniu seksualnemu pracowników). Można więc zauważyć, że w Wielkiej Brytanii zmiany zasady sukcesji tronu stały się częścią dużego procesu zapewniania równości dla kobiet.

3. KRÓLESTWO DANII

Królestwo Danii zachowało zasadę męskiej primogenitury do 2009 r., kiedy dokonano zmiany Aktu o Sukcesji Tronu 1953 r.³¹, składającego się na duńską konstytucję. Procedura zmiany konstytucji jest w Danii skomplikowana, musi bowiem zostać uchwalona przez parlamenty dwóch kadencji w niezmienionej formie. Najpierw przez ten, który ją zaproponował, a następnie przez kolejny wybrany w najbliższych wyborach, dodatkowo musi zostać zatwierdzona w referendum przez naród³².

Sam proces zmiany konstytucji Danii rozpoczął się w 2006 r., kiedy ówczesny parlament przyjął projekt ustawy, przewidujący nowelizację § 2 Aktu o Sukcesji Tronu (utrzymującego primogeniturę męską), zgodnie z którą „w przypadku śmierci Króla lub panującej Królowej tron przechodzi do jego/jej syna albo córki, przy czym starsze dziecko ma pierwszeństwo przed młodszym dzieckiem”³³. W 2007 r. nowo wybrany parlament zaakceptował propozycję zmiany konstytucji w niezmienionej formie, co pozwoliło na poddanie tego projektu pod referendum ogólnokrajowe, które odbyło się 7 lipca 2009 r. wraz z wyborami do Parlamentu Europejskiego. Mimo wątpliwości związanych z frekwencją oraz przekroczeniem wymaganego progu głosów ostateczne wyniki wykazały, że w referendum wzięła udział ponad połowa obywateli, tj. 58,3% osób, oraz że 85,4% głosujących opowiedziało się za dokonaniem proponowanej zmiany konstytucji³⁴.

²⁸ The Protection of Freedoms Act 2012, Legislation.go.uk, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/9/contents> – 5 XI 2025.

²⁹ The Domestic Abuse Act 2021, Legislation.go.uk, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/17/contents> – 5 XI 2025.

³⁰ Worker Protection (Amendment of Equality Act 2010) Act 2023, Legislation.go.uk, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/51/contents> – 5 XI 2025.

³¹ The Danish Act of Succession of March 27, 1953, https://lawlove.org/us51/BaseLaw_EP/COC_ENG_152_002.pdf – 5 XI 2025.

³² Zob. § 88 *Konstytucji Królestwa Danii*, tłum. M. Grzybowski, Warszawa 2002.

³³ The Constitutional Act of Denmark, The Act of Succession of March 27, 1953, Amended on June 12th, 2009, <https://english.stm.dk/media/qzxx2urw/the-act-of-succession-of-march-27.pdf> – 5 XI 2025.

³⁴ Ch. Penfold, *Danish Succession*, dw.com, 6.08.2009, <https://www.dw.com/en/denmark-votes-to-change-royal-succession-rules/a-4310654> – 5 XI 2025.

Po raz pierwszy dyskusja nad zmianą zasad dziedziczenia pojawiła się w Danii w 2005 r., kiedy aktualny król, a wtedy następca tronu Książę Fryderyk wraz ze swoją żoną spodziewali się pierwszego dziecka. Pojawiły się głosy, że system męskiej primogenitury jest archaiczny i wymaga zmiany. Jednak dyskusja ustała, kiedy okazało się, że urodził się chłopiec³⁵. Niedługo potem, bo pod koniec 2005 r., ponownie rozpoczęto pracę nad zmianą konstytucji, która tym razem została zaakceptowana przez parlament, choć czas trwania procedury trwał kilka lat. Nastroje polityczne obecne w tym okresie oddaje publiczna wypowiedź ówczesnego premiera Danii Andersa Fogh Rasmussena, który ocenił, że „od teraz, musi być tak, że to pierworodny/pierworodna zostanie następcą tronu – niezależnie czy to chłopiec, czy dziewczynka”³⁶, wspominał również, że „(proces zmiany konstytucji) jest długi i zawiły. Jednak równość pomiędzy kobietami i mężczyznami jest doniosłą wartością”³⁷. Warto zauważyć, że ówczesny premier sam złożył projekt zmiany konstytucji jeszcze przed narodzeniem pierwszego dziecka pary królewskiej. Pomimo braku bezpośredniej przyczyny wprowadzenia zmiany, jakim jest ciąża członka rodziny królewskiej, i niechęci do dalszej dyskusji na ten temat wśród polityków A.F. Rasmussen nadal optował za dokonaniem zmiany konstytucji i okazuje się wysoce prawdopodobne, że jego wytrwała postawa była jednym z głównych czynników wprowadzenia tej reformy w terminie, który nie korelował z następną ciążą. Trzeba podkreślić, że podczas dyskusji w parlamencie zmiana zyskała tym razem całkowite poparcie i wielu mówców podkreślało, że równość płci jest podstawową wartością dla Danii, co powinno również znaleźć odzwierciedlenie w zasadach sukcesji³⁸. Warto wskazać także na wysokie poparcie monarchii w Danii, które w 2012 r., podczas rządów królowej Małgorzaty II, wyniosło 82%³⁹, co dodatkowo przyczyniło się do ustanowienia zmian w prawie.

Skutki wprowadzenia powyższej zmiany można było pierwszy raz zaobserwować trzy lata później, kiedy Księżniczka Izabela (ur. 2007, drugie dziecko króla Fryderyka X i królowej Marii) stała się pierwszą kobietą, która nie została pominięta w sukcesji do tronu na rzecz swojego młodszego brata (ur. 2011). Aktualne przy tym pozostaje pytanie, dlaczego Dania nie wprowadziła zmiany zasady sukcesji tronu wraz z krajami grupy pierwszej ani przez okres do roku 2009. Prawdopodobnie

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ A. Fogh Rasmussens, *Statsminister Anders Fogh Rasmussens grundlovstale 2007 i Fuglsang Park, Toreby og Byparken, Roskilde*, Statsministeriet, 5.06.2007, <https://stm.dk/statsministeren/taler/statsminister-anders-fogh-rasmussens-grundlovstale-2007-i-fuglsang-park-toreby-og-byparken-roskilde/> – 15 XI 2025.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ H. Krunke, *Monarchy and Gender in Denmark*, „Royal Studies Journal” Vol. 7, 2020, nr 2, s. 53.

³⁹ Ch. Stjer, *Danskerne er vilde med kongehuset*, voxmeter.dk, 2.06.2012, <https://web.archive.org/web/20221005020321/https://voxmeter.dk/danskerne-er-vilde-kongehuset/> – 5 XI 2025.

wiąże się to z tym, że Królowa Małgorzata II miała tylko dwóch synów, więc problem ten nie był aż tak widoczny. Dopiero po ogłoszeniu pierwszej ciąży aktualnej Królowej Marii rozpoczęła się dyskusja na temat równości praw kobiet również w monarchii. Niestety, można wysnuć podobne wnioski jak w przypadku Wielkiej Brytanii. Mianowicie w obu krajach niezbędny był katalizator w postaci narodzin nowego członka rodziny królewskiej, jednak w Danii mimo urodzenia się chłopca poczyniono dalsze starania w celu wprowadzenia niezbędnej zmiany konstytucji i ochrony równości w monarchii.

Choć w przypadku Danii zmiana zasad sukcesji tronu nie była bezpośrednią częścią szerszych reform prawnych związanych z ochroną praw kobiet, to w okresie tym wprowadzono kilka incydentalnych aktów prawnych w różnych aspektach życia, w tym np. nowelizację prawa karnego związanego z przestępstwami seksualnymi⁴⁰.

4. WIELKIE KSIĘSTWO LUKSEMBURGA

Ostatnim analizowanym państwem jest Wielkie Księstwo Luksemburga. Stanowi przykład odmienny od innych opisanych wcześniej monarchii zarówno pod względem sposobu dokonania zmiany prawa dziedziczenia, jak również z uwagi na powody tejże zmiany. W Luksemburgu wprowadzenie zasady primogenitury równorzędnej nastąpiło poprzez Dekret Wielkiego Księcia z 16 października 2010 r.⁴¹, który został ogłoszony 20 czerwca 2011 r. W ten sposób Wielki Książę Henryk samodzielnie dokonał zmiany zasady sukcesji tronu bez udziału parlamentu, co w pozostałych państwach odbyło się z inicjatywy i za zgodą tego organu państwowego.

Wielki Książę Henryk publicznie ogłosił rozpoczęcie prac nad zmianą zasad sukcesji tronu w przemówieniu do Izby Deputowanych już w 2004 r.⁴² Podczas ogłoszenia prac wspomniał podpisaną w 1979 r. Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet⁴³ i zastrzeżony podczas jej podpisywania art. 3 Konstytucji Luksemburga, zgodnie z którym utrzymana została sukcesja półsaliczna. Zastrzeżenie do konwencji zniesiono dopiero w 2008 r., co stanowiło początek wszczęcia działań dążących do zmiany przepisów utrzymujących męską primogeniturę.

⁴⁰ Act no 633 of 12 June 2013 (Denmark).

⁴¹ *Décret grand-ducal du 16 septembre 2010 introduisant l'égalité entre hommes et femmes en matière de succession au trône*, <https://legilux.public.lu/eli/etat/adm/dec/2010/09/16/n1/jo> – 5 XI 2025.

⁴² Ch. Corcos, *op. cit.*, s. 1631.

⁴³ Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 18 grudnia 1979 r. (Dz.U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71).

W 2009 r. rozpoczęto oficjalnie pracę nad zmianą paktu z 30 czerwca 1783 r.⁴⁴, która zakończyła się rok później. Wspomniany pakt, nazywany paktem rodzinnym, podtrzymywał zasady primogenitury półsalicznej. W odróżnieniu od powyżej omówionych monarchii wprowadzenie zasady primogenitury równorzędnej nie było związane w żaden sposób z ciążą członka rodziny wielkksiążęcej albo prawdopodobieństwem takiej ciąży. Po zmianie zasad sukcesji pierwsze dziecko w rodzinie wielkksiążęcej urodziło się dopiero w 2014 r. Stąd trudno doszukiwać się bezpośrednich przyczyn, dla których zmiana prawa w tym zakresie została dokonana tak późno. Prawdopodobnie zwłoka ta może wynikać z faktu, że w latach 1970-1980 w rodzinie wielkksiążęcej w linii sukcesji tronu jako pierwsi byli sami mężczyźni. Po 2011 r., kiedy dokonano zmiany zasad dziedziczenia tronu, Wielka Księżna Maria Teresa wspomniała natomiast, że „teraz, skoro czasy, w których żyjemy są czasami równości płci [...], rodziny królewskie dostosowały się do nowej sytuacji akceptacji równości”⁴⁵ oraz że „dostosowanie się do czasów” jest niezbędne do przetrwania monarchii”⁴⁶. Można więc przyjąć, że rodzina wielkksiążęca zdecydowała się na wprowadzenie primogenitury równorzędnej w celu dopasowania się do nowoczesnego świata i zapewnienia sobie poparcia społecznego.

W przypadku Luksemburga dokonana zmiana zasad sukcesji tronu związana była także z wprowadzeniem innych praw, które miały gwarantować równość obu płciom. Wielokrotnie realizowano specjalne paroletnie plany NAP (*Plan d'action national pour une égalité entre les femmes et les hommes*)⁴⁷, które miały zapewnić równość kobietom i mężczyznom. Na mocy dekretu Wielkiego Księcia z 2019 r.⁴⁸ utworzono również specjalne ministerstwo ds. równości płci i różnorodności. Można zatem zauważyć, że wraz z wprowadzeniem primogenitury równorzędnej Wielkie Księstwo Luksemburga podjęło szersze działania mające na celu przeciwdziałanie dyskryminacji oraz wzmocnienie ochrony praw kobiet.

⁴⁴ Press Release 20 June 2011 Concerning the Modifications to the Luxembourgian Succession Law, <https://www.hoelseth.com/royalty/luxembourg/lux-pr-20110620.html> – 5 XI 2025.

⁴⁵ M. Friel, *The Grand Duchess of Luxembourg Says Gender Equality Was 'Not Talked About' When She First Joined the Royal Family*, Business Insider, 24.03.2022, <https://www.businessinsider.com/luxembourg-grand-duchess-says-gender-equality-wasnt-discussed-2022-3?IR=T> – 5 XI 2025.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes, *Plan d'action national pour une égalité entre les femmes et les hommes*, 2020, <https://mega.public.lu/content/dam/mega/fr/publications/publications-ministere/2020/MEGA-plan-action-nation-ega-lite-WEB.pdf> – 5 XI 2025.

⁴⁸ Grand-Ducal Decree of 28 May 2019 portant constitution des Ministères, Memorial A370., art. 1, sekcja 8, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/recueil/gouvernement/20190906> – 5 XI 2025.

5. PODSUMOWANIE

Powyższa analiza zmian prawa ustrojowego w Wielkiej Brytanii, Danii i Luksemburgu w zakresie zasad dziedziczenia tronu dowodzi, że zmiany te zostały wprowadzone na podstawie wspólnych doświadczeń politycznych wymienionych państw, związanych z potrzebą zapewniania równego prawa do sukcesji zarówno męskim, jak i żeńskim potomkom rodzin monarszych. Wspólną powyższym państwom przyczyną zmian zasad dziedziczenia była chęć dostosowania monarchii do społecznych i kulturowych standardów czasów współczesnych. Ustrój monarchiczny potrzebuje bowiem poparcia obywateli, żeby funkcjonować w zmieniających się warunkach politycznych. Inicjatorzy zmian prawa każdorazowo podkreślali, że utrzymywanie dyskryminacyjnych zasad primogenitury salicznej jest współcześnie niewyobrażalne i stanowi przejaw dyskryminacji kobiet.

Wspólnota doświadczeń omawianych monarchii europejskich polega na podobnych problemach w implementacji zasady równości do systemu sukcesji tronu, której towarzyszył pierwotny opór, uzasadniany istniejącą tradycją lub awersją do dokonywania zmian dotyczących wewnętrznych spraw monarchii. Zaobserwować można to na przykładzie Wielkiej Brytanii i Danii, gdzie zarówno geneza wprowadzenia zmiany, jak i jej wykonanie były relatywnie podobne. Odmiennym przykładem w zakresie formy wprowadzonej zmiany ustrojowej jest przypadek Luksemburga, w którym to sam Wielki Książę zdecydował o zmianie konstytucji. Należy zauważyć, że „wspólnota doświadczeń” Wielkiej Brytanii, Danii i Luksemburga dotyczy również podjęcia działań mających na celu dostosowanie monarchii do współczesnego świata, w którym prawa kobiet nie mogą być ignorowane.

Na podstawie powyższej analizy można dostrzec, że zasadnicze przyczyny zmian zasad sukcesji tronu da się sklasyfikować jako wynikające z przesłanek politycznych lub prawnych. W przypadku Wielkiej Brytanii i Danii przyczyny polityczne sprowadzały się do obawy przed pominięciem pierworodnej dziewczynki na rzecz młodszego brata i reakcji społeczeństwa na taką sytuację, która mogłaby doprowadzić do utraty poparcia dla rządu, który przyzwolił na takie zdarzenie. Dodatkowo można też zauważyć, na przykładzie wszystkich państw grupy drugiej, że duże znaczenie miało unowocześnienie monarchii i dostosowanie jej do nowych wartości. Wspólną przyczyną dla wszystkich analizowanych państw była więc chęć zapewnienia przetrwania ustroju w niezmienionej formie i uniknięcie kryzysu, który mógłby wywiązać się przy braku poparcia obywateli dla systemu monarchicznego. Wśród przyczyn prawnych można wskazać chęć zapewnienia stabilności monarchii i jej dostosowanie do oczekiwań narodu. Innym powodem jest realizacja zobowiązań związanych z zapewnieniem zasady równości, do której przestrzegania państwa te się zobowiązały. Stanowi to również obraz ciągłego problemu implementacji prawa równości kobiet we wszystkich sferach życia,

również w tych, o których rzadko myśli się w kontekście prawa równości, jakim jest monarchia.

W każdym z trzech państw zmiana zasad sukcesji tronu była na swój sposób powiązana z implementacją do systemu prawnego innych aktów związanych z przeciwdziałaniem dyskryminacji z uwagi na płeć. W Wielkiej Brytanii niedługo przed zmianą zasady primogenitury męskiej miały miejsce reformy, których celem było wprowadzenie praw równościowych dla kobiet. W przypadku Danii i Luksemburga zmiana zasad sukcesji tronu stanowiła przyczynek i do dalszych zmian prawa. Reasumując, należy podkreślić, że przeprowadzona analiza pozwala potwierdzić postawione we wstępie hipotezy badawcze. Zmiany zasad sukcesji tronu dokonane przez Wielką Brytanię, Danię oraz Luksemburg wynikały bowiem ze wspólnych doświadczeń monarchii europejskich, które wraz z ich przyjęciem przeprowadziły także implementację innych praw antydyskryminacyjnych.

BIBLIOGRAFIA

AKTY PRAWNE

Act no 633 of 12 June 2013 (Denmark).

Bill of Rights (Act) 1689 (England) 1688 c.2 (1 Will and Mar Sess 2), Legislation.go.uk, <https://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction>.

Décret grand-ducal du 16 septembre 2010 introduisant l'égalité entre hommes et femmes en matière de succession au trône, <https://legilux.public.lu/eli/etat/adm/dec/2010/09/16/n1/jo>.

Grand-Ducal Decree of 28 May 2019 portant constitution des Ministères, Memorial A370., art. 1, sekcja 8, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/recueil/gouvernement/20190906>.

Konstytucja Królestwa Danii, tłum. M. Grzybowski, Warszawa 2002.

Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 18 grudnia 1979 r. (Dz.U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71).

Regency Act 1937, c. 16, Legislation.go.uk, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Edw8and1Geo6/1/16>.

Succession to the Crown Act 2013, c. 20, s. 1, https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/20/pdfs/ukpga_20130020_en.pdf.

The Constitutional Act of Denmark, Act of Succession of March 27, 1953, amended on June 12th, 2009, <https://english.stm.dk/media/qzxx2urw/the-act-of-succession-of-march-27.pdf>.

The Danish Act of Succession of March 27, 1953, https://lawlove.org/us51/BaseLaw_EP/COC_ENG_152_002.pdf.

The Domestic Abuse Act 2021, c. 17, Legislation.go.uk, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/17/contents>.

The Equality Act 2010, c. 15, Legislation.go.uk, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents>.

The Protection of Freedoms Act 2012, c. 9, Legislation.go.uk, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/9/contents>.

Treason Act 1351 (25 Edw 3 Stat 5 c 2), Legislation.go.uk, <https://www.legislation.gov.uk/aep/Edw3Stat5/25/2>.

Worker Protection (Amendment of Equality Act 2010) Act 2023, c. 51, Legislation.go.uk, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/51/contents>.

LITERATURA

Brazier R., *Legislating about the Monarchy*, „The Cambridge Law Journal” Vol. 66, 2007, nr 1, s. 86-105.

Bulmer E., *Constitutional Monarchs in Parliamentary Democracies*, International IDEA Constitution-Building Primer 7, 2014, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/constitutional-monarchs-in-parliamentary-democracies-primer.pdf>.

Corcos Ch., *From Agnatic Succession to Absolute Primogeniture: The Shift to Equal Rights of Succession to Thrones and Titles in the Modern European Constitutional Monarchy*, „Michigan State Law Review” 2012, nr 5, s. 1587-1670.

Dixon R., *Gender and Constitutional Monarchy in Comparative Perspective*, „Royal Studies Journal” Vol. 7, 2020, nr 2, s. 1-9, <https://doi.org/10.21039/rsj.271>.

Krunke H., *Monarchy and Gender in Denmark*, „Royal Studies Journal” Vol 7, 2020, nr 2, s. 49-63, <https://doi.org/10.21039/rsj.256>.

Parpworth N., *The Succession to the Crown Act 2013: Modernising the Monarchy*, „The Modern Law Review” Vol. 76, 2013, nr 6, s. 1070-1093.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

Fogh Rasmussens A., *Statsminister Anders Fogh Rasmussens grundlovstale 2007 i Fuglsang Park, Toreby og Byparken, Roskilde*, Statsministeriet, 5.06.2007, <https://stm.dk/statsministeren/taler/statsminister-anders-fogh-rasmussens-grundlovstale-2007-i-fuglsang-park-toreby-og-byparken-roskilde/>.

Friel M., *The Grand Duchess of Luxembourg Says Gender Equality Was ‘Not Talked About’ When She First Joined the Royal Family*, Business Insider, 24.03.2022, <https://www.businessinsider.com/luxembourgs-grand-duchess-says-gender-equality-wasnt-discussed-2022-3?IR=T>.

Grice A., *Equality at the Palace Gates: Princesses to Win the Same Rights as Male Heirs under New Law*, Independent, 9.12.2004, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/equality-at-the-palace-gates-princesses-to-win-the-same-rights-as-male-heirs-under-new-law-681206.html>.

House of Lords Debates 14 January 2005, vol. 668, cc495-515, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/lords/2005/jan/14/succession-to-the-crown-bill-hl>.

Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Ministère de l'Egalité entre les femmes et les hommes, *Plan d'action national pour une égalité entre les femmes et les hommes*, 2020, <https://mega.public.lu/content/dam/mega/fr/publications/publications-ministere/2020/MEGA-plan-action-nation-egalite-WEB.pdf>.

Penfold Ch., *Danish Succession*, dw.com, 6.08.2009, <https://www.dw.com/en/denmark-votes-to-change-royal-succession-rules/a-4310654>.

Press release 20 June 2011 Concerning the Modifications to the Luxembourgian Succession Law, <https://www.hoelseth.com/royalty/luxembourg/lux-pr-20110620.html>.

Stjer Ch., *Danskerne er vilde med kongehuset*, voxmeter.dk, 2.06.2012, <https://web.archive.org/web/20221005020321/https://voxmeter.dk/danskerne-er-vilde-kongehuset/>.

Marcin Krzemiński 

Uniwersytet Jagielloński

Konstytucjonalizacja swobody przerywania ciąży we Francji w 2024 r.

ABSTRACT

Constitutionalization of the Freedom to Terminate Pregnancy in France in 2024

The article analyzes the 2024 amendment to the French Constitution that enshrined the freedom to terminate pregnancy. It reconstructs the legislative and constitutional context of the reform, examining its placement in Article 34 and the implications for the French system of fundamental rights protection. Although the amendment does not create a new subjective right, it elevates an existing statutory freedom to constitutional level, limiting the legislature's ability to introduce future restrictions. The study argues that the change reflects a preventive strengthening of reproductive rights in response to global backsliding, particularly the U.S. Supreme Court's reversal of *Roe v. Wade*. The French case, thus, illustrates how contemporary constitutional systems operate within a comparative network, reacting to external crises despite the absence of internal conflict.

KEYWORDS: abortion rights, reproductive freedom, French Constitution, constitutional amendment, comparative constitutionalism, *Roe v. Wade*, constitutional guarantees, transsystemic constitutionalism, legislative regression

„Nic i nigdy nie jest ostatecznie osiągnięte. Wystarczy jakiś kryzys polityczny, gospodarczy albo religijny, aby prawa kobiet zostały zakwestionowane. Przez całe życie należy zachować czujność”¹.

Simone de Beauvoir

Ustawą konstytucyjną z dnia 8 marca 2024 r. Francja wpisała swobodę przerywania ciąży do swojej konstytucji² i uczyniła to jako pierwszy kraj na świecie. Dokonano tego przy szerokim poparciu społecznym: w 2021 r. 93 proc. Francuzów popierało prawo kobiet do przerywania ciąży³, a w końcu 2022 r. 81% opowiadało się za konstytucjonalizacją tego prawa⁴.

Przedmiotem artykułu jest analiza procesu konstytucjonalizacji swobody przerywania ciąży we Francji oraz ocena jej znaczenia normatywnego i symbolicznego. Zmiana konstytucji dotyczyła zagwarantowania swobody dotychczas kształtowanej ustawowo, którą uznano za istotny dorobek cywilizacyjny Francji, wart konstytucjonalizacji. Podstawę rozważań stanowi metoda dogmatyczna, pozwalająca na rekonstrukcję treści nowych regulacji konstytucyjnych oraz ich umiejscowienie w systemie prawa francuskiego. Uzupełniając zastosowano metodę prawnoporównawczą. Analiza przyczyn i skutków noweli pozwoli także odpowiedzieć na pytanie leżące u podstaw niniejszej książki, czy zmiana ta była wyrazem partykularyzmu prawnego, czy też wynikała ze wspólnoty doświadczeń.

W toku prac nad projektem noweli podkreślano zamiar propagowania praw kobiet na świecie i dawania przykładu innym krajom. Paradoksalnie jednak impuls do uchwalenia tej zmiany konstytucji przyszedł z zewnątrz. W pierwotnie złożonej propozycji⁵ autorstwa grupy deputowanych do Zgromadzenia Narodowego⁶

¹ C. Monteil, *Simone de Beauvoir et les femmes aujourd'hui*, Paris 2011, s. 41. Tłumaczenie własne.

² Loi constitutionnelle n° 2024-200 du 8 mars 2024 relative à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049251463> – 16 XI 2025.

³ M. Kiełczewska-Konopka, *Francuzi chcą prawa do aborcji w konstytucji. To reakcja na wyrok Sądu Najwyższego USA*, Wyborcza.pl, 20.06.2022, <https://wyborcza.pl/7,75399,28629873,francuzi-chca-prawa-do-aborcji-w-konstytucji-to-reakcja-na.html> – 16 XI 2025. Jak wskazuje Łukasz Jakubiak, za przyjęciem tej ustawy konstytucyjnej „opowiedziały się wszystkie grupy parlamentarne. Było to albo poparcie jednomyślne danej frakcji, albo poparcie udzielone przez ich wyraźną większość”. Zob. Ł. Jakubiak, *Swoboda przerywania ciąży jako element konstytucyjnego standardu polityki publicznej we Francji – nowelizacja Konstytucji V Republiki w 2024 r. z perspektywy konstytucjonalizacji polityki*, „Studia Prawnicze KUL” 2025, nr 3(103), s. 46. Tam też szerzej o poparciu dla swobody przerywania ciąży w obrębie poszczególnych elektoratów (s. 46 i n.).

⁴ *IVG dans la Constitution: un moment important pour la démocratie*, Le Monde, 4.03.2024, https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/03/04/ivg-dans-la-constitution-un-moment-important-pour-la-democratie_6220017_3232.html – 16 XI 2025.

⁵ Francuska konstytucja rozróżnia „projekty” ustaw, będące przedmiotem inicjatywy egzekutywy, od „propozycji” ustaw, pochodzących od samych parlamentarzystów.

⁶ Propozycja ustawy nr 293, 16. législature, Proposition de loi constitutionnelle visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception,

wskazano, że zostali zmotywowani wyrokiem Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych z 24 czerwca 2022 r.⁷, odchodzącym od precedensowego rozstrzygnięcia w sprawie *Roe kontra Wade* z 1973 r., co z kolei pociągnęło za sobą usunięcie federalnych konstytucyjnych gwarancji dla korzystania z prawa przerywania ciąży w tym kraju. Projektodawcy nazwali to orzeczenie „strasznym regresem” i wskazali, że również w Europie oraz samej Francji wzrasta popularność skrajnej prawicy postulującej ograniczanie kobietom ich praw. Odwołując się do zamieszczonego na wstępie tego tekstu cytatu z Simone de Beauvoir, jako uzasadnienie propozycji nowelizacji konstytucji wskazano ochronę i zagwarantowanie prawa do dobrowolnego przerywania ciąży, co miałoby uniemożliwić „komukolwiek” (a w domyśle – ustawodawcy zwykłemu) utrudnianie korzystania z tego prawa, co zresztą wpisano wprost do pierwotnej propozycji noweli: „Nikt nie może ograniczać prawa dobrowolnego przerywania ciąży... ..”⁸. Również projekt prezydencki – który został finalnie przyjęty – w uzasadnieniu wyjaśniał potrzebę noweli konstytucji tym, że „Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych pokazał, że prawa i wolności, które są dla nas najcenniejsze, mogą zostać zagrożone, nawet jeśli wydawały się trwale zabezpieczone”. Dodano tam także, że „niestety, to wydarzenie nie jest odosobnione: w wielu krajach, nawet w Europie, istnieją ruchy usiłujące za wszelką cenę ograniczyć wolność kobiet do przerywania ciąży”⁹.

ROZWÓJ USTAWODAWSTWA DOTYCZĄCEGO PRZERYWANIA CIĄŻY WE FRANCJI

Do 1975 r. przerywanie ciąży we Francji było nielegalne, a zgodnie z ustawą z 1920 r.¹⁰ stanowiło ono przestępstwo. W okresie reżimu Vichy akt ten był karany śmiercią¹¹. Momentem przełomowym w dyskusji nad legalizacją przerywania ciąży okazało się opublikowanie 5 kwietnia 1971 r. manifestu 343 kobiet¹², które zadeklarowały, że

n° 293, déposée le vendredi 7 octobre 2022, Assemblée nationale, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16b0293_proposition-loi#D_non_amendable_o – 16 XI 2025.

⁷ Wyrok Sądu Najwyższego USA z 24.06.2024 r. w sprawie *Dobbs*, https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/19-1392_6j37.pdf – 16 XI 2025.

⁸ „Nul ne peut porter atteinte au droit à l'interruption volontaire de grossesse...”

⁹ Projet de la loi constitutionnelle relatif à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 décembre 2023, Assemblée nationale, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16b1983_projet-loi# – 16 XI 2025.

¹⁰ Loi du 31 juillet 1920 réprimant la provocation à l'avortement et à la propagande anticonceptionnelle, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000683983> – 16 XI 2025.

¹¹ La loi du 15 février 1942 relative à la répression de l'avortement. Na podstawie tej ustawy została skazana i zgilotynowana 30 lipca 1943 r. Marie-Louise Giraud.

¹² *Le manifeste des 343*, Nouvel Obs, 27.11.2007, <https://www.nouvelobs.com/societe/20071127.OBS7018/le-manifeste-des-343-salopes-paru-dans-le-nouvel-obs-en-1971.html> – 16 XI 2025.

poddawały się takiemu zabiegowi i zażądały jego dekryminalizacji, jak również prawa do swobodnego decydowania o poddaniu się darmowemu zabiegowi przerywania ciąży. W manifestie wskazano, że każdego roku we Francji milion kobiet przerywa ciążę, a z uwagi na kryminalizację odbywa się to najprostszymi środkami, co urąga godności ludzkiej i naraża ich życie oraz zdrowie na niebezpieczeństwo. Domagano się także prawa do świadomego macierzyństwa, bez presji moralnej, instytucjonalnej czy ekonomicznej. Manifest podpisało wiele znanych kobiet, w tym m.in. Simone de Beauvoir, Catherine Deneuve czy Jeanne Moreau. W tym samym roku powstało stowarzyszenie „Choisir”, zabiegające o uchylenie ustawy z 1920 r. Dwa lata później utworzono stowarzyszenie „Ruch na rzecz Wolności Aborcji i Antykoncepcji”¹³, które zrzeszało aktywistów z różnych organizacji zainteresowanych tą kwestią. Istotnym wydarzeniem był głośny proces z Bobigny w 1972 r., w którym sędzono 16-latkę, która przerwała ciążę pochodzącą z gwałtu, wraz czterema kobietami, w tym matką, które udzieliły pomocy. Obrończynią była założycielka „Choisir”, adwokatka Gisèle Halimi¹⁴, a za oskarżonymi wstawiło się wiele osobistości ze świata nauki, kultury i polityki. Ostatecznie skazano tylko matkę nastolatki, ale orzeczonej kary grzywny¹⁵ świadomie nie wyegzekwowano. Natomiast konsekwencją nagłośnienia manifestu i procesu były zalecenia ministra sprawiedliwości dla prokuratury, aby nie ścigać przypadków przerywania ciąży. W tym samym czasie zaczęły powstawać we Francji także organizacje „za życiem” (pro-life, pro-vie)¹⁶.

Pierwszy projekt ustawy dopuszczającej przerywanie ciąży w bardzo wąskim zakresie, tj. odnośnie do ciąży pochodzącej z gwałtu, został złożony w 1970 r. przez deputowanego gaullistę i katolika – Claude Peyreta, ale nie został uchwalony. Do przełomu doprowadziła prezydentura Valérego Giscarda d'Estainga, który prawo do przerywania ciąży uczynił jedną ze swoich obietnic wyborczych. W 1974 r. twarzą projektu ustawy legalizującej przerywanie ciąży została Simone Veil, minister zdrowia w rządzie Chiraca¹⁷ – i to jej nazwiskiem określa się tę ustawę, uchwaloną i opublikowaną finalnie 17 stycznia 1975 r.¹⁸ Prawo przyjęte głosami centrystów i lewicy dopuszczało – tytułem eksperymentu na pięć lat¹⁹ – kobietom znajdującym

¹³ Mouvement pour la liberté de l'avortement et de la contraception (MLAC).

¹⁴ Choisir la cause des femmes, *Le procès de Bobigny*, Paryż 2022.

¹⁵ Grzywna wyniosła 500 franków, co stanowiło 1/3 zarobków skazanej.

¹⁶ Pierwszym było powstałe w 1971 r. „Pozwólcie im żyć – SOS dla przyszłych matek” (Laissez-les-vivre – SOS futures mères).

¹⁷ O przeprowadzenie tej ustawy przez parlament prezydent pierwotnie poprosił ministra sprawiedliwości Jeana Lecanueta, ale ten wymówił się swoim światopoglądem.

¹⁸ «La loi Veil», Loi n° 75-17 du 17 janvier 1975 relative à l'interruption volontaire de la grossesse, *Légifrance*, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000700230> – 16 XI 2025.

¹⁹ Art. 2.

w „ciężkim położeniu”²⁰ przerwanie ciąży przez lekarza w ośrodku zdrowia do dziesiątego tygodnia, a po tym okresie – z przyczyn medycznych. Ustawą z 31 grudnia 1979 r. regulacje te zostały wprowadzone na stałe i uproszczono procedurę²¹. Kolejne ustawy rozszerzały prawo do przerywania ciąży i ułatwiały korzystanie z niego. I tak, ustawą z 31 grudnia 1982 r. objęto częściowo zabiegi finansowaniem z ubezpieczenia zdrowotnego²². W 1993 r. zdekryminalizowano ten czyn, a w to miejsce wprowadzono penalizację utrudniania dobrowolnego przerywania ciąży²³. W 2001 r. m.in. wydłużono okres dopuszczalności przerywania ciąży do 12 tygodni i ułatwiono dostęp do zabiegu nieleśnym²⁴, a w 2016 r. umożliwiono przeprowadzanie farmakologicznego przerywania ciąży położnym, znosząc częściowo tygodniowy termin oczekiwania na zabieg²⁵. W czasie pandemii Covid-19 m.in. dodano alternatywny sposób liczenia terminów (od ostatniej miesiączki), wprowadzono teleporady i otwarto aptekom możliwość dostarczania środków farmakologicznych bezpośrednio zainteresowanym kobietom²⁶. W 2022 r. wydłużono okres dopuszczalności zabiegu do 14. tygodnia ciąży, eksperymentalnie rozszerzono uprawnienia położnych, rozszerzono też możliwość przejścia procedury w drodze teleporady oraz zupełnie zniesiono tygodniowy termin na refleksję²⁷. Zmiany poszerzające prawo do przerywania ciąży następowały także drogą aktów prawotwórstwa rządowego. Przykładowo, dwoma dekretemi premiera z 2021 r. poszerzono zakres wykonywanych zabiegów przez lekarzy i położone²⁸, w 2022 r. premier umożliwił przeprowadzenie

²⁰ „Dans une situation de détresse”, przy czym w praktyce przesłanki tej nie badano. E. Camus, J. Parienté, *Suppression de la notion de «détresse»: pour ou contre, quels arguments?*, Le Monde, 22.01.2014, https://www.lemonde.fr/societe/article/2014/01/22/notion-de-detresse-dans-l-ivg-pour-ou-contre-quels-arguments_4352253_3224.html – 16 XI 2025. Przesłankę tę usunięto w 2014 r. – Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000029330832/> – 16 XI 2025.

²¹ Loi n° 79-1204 du 31 décembre 1979 relative à l'interruption volontaire de la grossesse, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000705056> – 16 XI 2025.

²² Loi n° 83-1172 du 31 décembre 1982 relative à la couverture des frais afférents à l'interruption volontaire de grossesse non thérapeutique et aux modalités de financement de cette mesure, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000704429/> – 16 XI 2025.

²³ Loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIART000006757735/1993-01-30/#LEGIART000006757735> – 16 XI 2025.

²⁴ Loi n° 2001-588 du 4 juillet 2001 relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000222631/> – 16 XI 2025.

²⁵ Loi 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000031912641/> – 16 XI 2025.

²⁶ Réponse rapide IVG (HAS), 9.04.2020, Has Sante, https://www.has-sante.fr/upload/docs/application/pdf/2020-04/reponse_rapide_ivg_09_04_2020_coiv8.pdf – 16 XI 2025.

²⁷ Loi n° 2022-295 du 2 mars 2022 visant à renforcer le droit à l'avortement, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045287560> – 16 XI 2025.

²⁸ Décret n° 2021-454 du 15 avril 2021 relatif aux conditions de réalisation des interruptions volontaires de grossesse instrumentales en centre de santé, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/>

farmakologicznego przerwania ciąży w drodze teleporady i zniósł obowiązek zażycia pierwszej dawki medykamentu w obecności profesjonalisty²⁹, a w 2023 r. dokonał dalszego rozszerzenia uprawnień położnych w zakresie dokonywania zabiegów³⁰.

Ustawy dotyczące przerywania ciąży były dwukrotnie przedmiotem zaskarżenia do Rady Konstytucyjnej, jednak w żadnym z tych przypadków nie stwierdzono naruszenia norm rangi konstytucyjnej³¹.

PROPOZYCJE PARLAMENTARNE I PROJEKT PREZYDENCKI

Francuski system konstytucyjny różni się od wielu innych modeli europejskich sposobem ujmowania regulacji dotyczących praw i wolności jednostki. W przeciwieństwie do konstytucji, które zawierają rozbudowane katalogi praw podstawowych (np. Niemcy, Hiszpania, Polska), francuska konstytucja z 1958 r. nie zawiera wyodrębnionego rozdziału poświęconego prawom człowieka. Ochrona praw i wolności wypływa z innych elementów systemu, przede wszystkim z wynikającego z orzecznictwa Rady Konstytucyjnej „bloku konstytucyjności”. Uznaje on za wiążące akty, do których odwołuje się preambuła konstytucji, tj. Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., Preambuły Konstytucji z 1946 r. i Karty Środowiska z 2004 r. Dokumenty te zostały uznane za normy o randze konstytucyjnej w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej, tak iż stosuje się je jako wzorce kontroli konstytucyjności dla ustaw³². Przyjmuje się jednocześnie, że dwa pierwsze z nich są aktami o charakterze historycznym i nie jest możliwa ich nowelizacja³³.

id/JORFTEXT000043386307; Décret n° 2021-1934 du 30 décembre 2021 relatif à l'expérimentation relative à l'exercice des interruptions volontaires de grossesse instrumentales en établissements de santé par des sages-femmes, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044793043> – 16 XI 2025.

²⁹ Décret n° 2022-212 du 19 février 2022 relatif aux conditions de réalisation des interruptions volontaires de grossesse par voie médicamenteuse hors établissements de santé, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045190889> – 16 XI 2025.

³⁰ Décret n° 2023-1194 du 16 décembre 2023 relatif à la pratique des interruptions volontaires de grossesse instrumentales par des sages-femmes en établissement de santé, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048573657> – 16 XI 2025.

³¹ Decyzje Rady Konstytucyjnej Francji nr 74-54 z 15.01.1975 r. oraz nr 2001-446 z 27.06.2001 r. Szerzej na ten temat: L. Favoreu, L. Philip, *Interruption volontaire de grossesse I et II*, [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris 2009, s. 247-273; É. Sales, *Retour sur la jurisprudence constitutionnelle en matière d'IVG*, Questions constitutionnelles, <https://questions-constitutionnelles.fr/retour-sur-la-jurisprudence-constitutionnelle-en-matiere-divg/?pdf=75853> – 16 XI 2025.

³² Do bloku konstytucyjności należą także podstawowe zasady uznane w ustawodawstwie republikańskim oraz zasady i cele o walorze konstytucyjnym.

³³ N. Kermabon, *La loi constitutionnelle du 8 mars 2024: l'entrée de la liberté de recourir à l'IVG dans la Constitution*, „Droit de la famille” 2024, LexisNexis, nr 4, pkt 8.

W tej sytuacji powstał problem wyboru miejsca i sposobu uregulowania swobody przerywania ciąży w tekście konstytucji, co odzwierciedliło się w mnogości i różnorodności propozycji w tym zakresie.

Propozycje złożone w Zgromadzeniu Narodowym dotyczyły wpisania w rozdziale VIII, poświęconym władzy sądowniczej, zaraz po przepisie zabraniającym skazywania na karę śmierci, (i na jego wzór) nowego art. 66-2 gwarantującego prawo do przerywania ciąży. Propozycja nr 8 z 30 czerwca 2022 r. proponowała treść: „Nikt nie może być pozbawiony prawa do dobrowolnego przerwania ciąży”³⁴ i została ponowiona propozycją nr 340 z 13 października 2022 r.³⁵ Z kolei w propozycji nr 293 z 7 października 2022 r., zapisano: „Nikt nie może naruszać prawa do dobrowolnego przerwania ciąży i antykoncepcji. Ustawa gwarantuje swobodny i skuteczny dostęp do tych praw każdemu, kto się o nie zwróci”³⁶. Wersje senackie były bardziej zachowawcze i zakładały dodanie w art. 34, który określa zakres tzw. domeny ustawy, ustępu nakazującego uregulowanie w ustawie „warunków, w których kobieta korzysta ze swojej swobody w zakresie przerwania ciąży”³⁷. W pracach parlamentarnych³⁸ pojawiały się także propozycje uzupełnienia preambuły do konstytucji³⁹ czy dodania treści w art. 1 konstytucji⁴⁰.

Powyższe propozycje podzieliły los wszystkich innych dotychczasowych parlamentarnych inicjatyw zmiany konstytucji V Republiki – nie dochodząc do skutku. Po raz kolejny okazało się, że konstytucja przygotowana przez egzekutywę dla egzekutywy również została znowelizowana na wniosek władzy wykonawczej. Po odrzuceniu przez Senat propozycji Zgromadzenia Narodowego i uchwaleniu swojej własnej wersji stało się jasne, że parlament znalazł się w klinczu decyzyjnym, a procedura „żeglowania” propozycji pomiędzy izbami aż do momentu przyjęcia identycznego tekstu – pomimo konsensusu politycznego co do kierunku nowelizacji – może nie doprowadzić do zmiany konstytucji. W tej sytuacji zaapelowano

³⁴ Proposition de la loi constitutionnelle visant à garantir le droit à l'interruption de grossesse, Assemblée nationale, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16b0008_proposition-loi – 16 XI 2025.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Proposition de la loi constitutionnelle visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception, Assemblée nationale, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16b0293_proposition-loi – 16 XI 2025.

³⁷ Proposition de la loi constitutionnelle modifiée par le Sénat visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse, Assemblée nationale, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16b0815_proposition-loi# – 16 XI 2025.

³⁸ Rapport n° 2070 sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse (n°1983), Assemblée nationale, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_lois/l16b2070_rapport-fond#_ftn52 – 16 XI 2025.

³⁹ Miało to już miejsce np. po uchwaleniu Karty Ochrony Środowiska.

⁴⁰ Artykuł ten zawiera m.in. zasadę równości wobec prawa, neutralność światopoglądową państwa, równość płci w życiu publicznym.

do prezydenta o przygotowanie projektu kompromisowego i projekt taki wpłynął⁴¹, przy czym był on bliższy przedłożeniu senackiemu. Poza rolą prezydenta jako arbitra między izbami istotne było również to, że w przypadku projektu prezydenckiego zmiana konstytucji miała szanse wejść w życie szybciej, ponieważ w ten sposób można było ominąć etap referendum zatwierdzającego⁴², którego zresztą żadna licząca się siła polityczna nie żądała. Projekt prezydencki został skierowany do zaopiniowania przez Radę Stanu, która wskazała m.in., że wpisanie tej swobody do konstytucji nie zakłóci dotychczasowej równowagi między ochroną godności ludzkiej a wolnością kobiety; podkreśliła, że projektowany przepis nie naruszy wolności sumienia lekarzy i położnych, którzy nadal będą mogli odmówić wykonania zabiegu; zaproponowała nieco inną, bardziej precyzyjną redakcję przepisu: „Ustawa określa warunki, w jakich wykonywana jest gwarantowana kobiecie swoboda skorzystania z dobrowolnego przerwania ciąży”⁴³. Co zaskakujące, Rada Stanu stwierdziła, że nie widzi praktycznej różnicy pomiędzy terminami *liberté* (swoboda, wolność) i *droit* (prawo)⁴⁴, co z jednej strony mogło mieć na celu załagodzenie wrażenia sporu pomiędzy izbami parlamentu, a z drugiej – może mieć wpływ na wykładnię tego przepisu w przyszłości. Projekt prezydencki został uchwalony przez obie izby bez poprawek, przez Zgromadzenie Narodowe 14 stycznia 2024 r., stosunkiem głosów 493 do 30, a przez Senat 28 lutego 2024 r., stosunkiem głosów 267 do 50. Następnie parlament zebrany w Kongres w Wersalu uchwalił zmianę Konstytucji 4 marca

⁴¹ Prezydencki projekt nr 1989 wpłynął w dniu 12.12.2023 r., *Projet de loi constitutionnelle relatif à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse*, złożony 12.12.2023 r., Assemblée nationale, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16b1983_projet-loi-16-XI-2025.

⁴² Zgodnie z art. 89 konstytucji zmiana konstytucji może dojść do skutku albo z inicjatywy członków parlamentu albo w efekcie przedłożenia prezydenta na wniosek premiera. W tym pierwszym przypadku konieczne byłoby referendum zatwierdzające. Natomiast w przypadku projektu prezydenckiego, po uchwaleniu go w identycznym brzmieniu przez obie izby parlamentu z osobna, prezydent może zdecydować o poddaniu go pod głosowanie w parlamencie zwołanym w Kongres, gdzie musi uzyskać większość 3/5 wszystkich członków parlamentu (deputowanych i senatorów). W takim przypadku referendum zatwierdzającego nie przeprowadza się i tak się stało w opisywanym przypadku. Pomijam tu kontrowersyjną zmianę konstytucji w trybie art. 11. Szerzej na temat procedury zmiany konstytucji: K. Kubuj, *Zmiana Konstytucji V Republiki Francuskiej. Przedmiot, tryb, kontrola*, Warszawa 2018, s. 149-238.

⁴³ „La loi détermine les conditions dans lesquelles s'exerce la liberté garantie à la femme d'avoir recours à une interruption volontaire de grossesse”.

⁴⁴ „W świetle orzecznictwa Rady Konstytucyjnej, która w tej materii nie rozróżnia znaczenia pojęć *prawo* i *wolność*, Rada Stanu uznaje, że ustanowienie prawa do skorzystania z dobrowolnego przerwania ciąży nie miałoby innego zakresu niż ogłoszenie takiej wolności. Utrzymuje więc zaproponowaną terminologię, która nawiązuje do tej używanej przez Radę Konstytucyjną w jej orzeczeniach dotyczących dobrowolnego przerwania ciąży”; *Avis sur un projet de loi constitutionnelle relatif à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse*, Conseil d'État, <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-constitutionnelle-relatif-a-la-liberte-de-recourir-a-l-interruption-volontaire-de-grossesse> – 16 XI 2025.

2024 r., Prezydent podpisał ją 8 marca 2024 r., a została opublikowana i weszła w życie dzień później⁴⁵.

ZNACZENIE NORMATYWNE WPROWADZONEJ ZMIANY KONSTYTUCJI

W trakcie prac legislacyjnych, wskazując na konsensus społeczny wokół prawa kobiet do przerywania ciąży, postulowano konstytucjonalizację tego uprawnienia wobec widocznej na świecie presji przeciwko prawu kobiet do decydowania o macierzyństwie. Poza przykładem Stanów Zjednoczonych na szczeblu federalnym i stanowym przywoływano przykłady wprowadzania barier dla kobiet w Polsce, na Węgrzech, w Hiszpanii, Portugalii, Włoszech, Brazylii i Chile. Podkreślano, że ochrona w Europie i Francji jest krucha i opiera się na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Rady Konstytucyjnej. Dlatego, zdaniem projektodawców, konstytucjonalizacja miała przede wszystkim zapobiec regresowi tego prawa⁴⁶.

Konflikt pomiędzy izbami parlamentu i odejście w przyjętym finalnie projekcie prezydenckim od „prawa do przerywania ciąży” rozmyło ostrość przyjętej regulacji, co zapewne było efektem kompromisu politycznego⁴⁷. Nowelizacja ta nie wprowadziła wprost żadnego nowego prawa podmiotowego ani żadnych nowych treści w tym znaczeniu, że nie zmieniły się normy określające wykonywanie zabiegu przerywania ciąży. Wskazuje się jednak, że skoro mowa o „gwarantowanej” swobodzie, to konstytucja tę swobodę statuuje i gwarantuje, choć zakres tej swobody zależy już od woli ustawodawcy⁴⁸. Pomimo że Rada Stanu oficjalnie nie widziała różnicy pomiędzy „prawem” a „swobodą”, to w toku prac parlamentarnych minister sprawiedliwości wyjaśnił, że nie chciano doprowadzić do ustanowienia „prawa absolutnego i nieograniczonego, tylko odnieść się do autonomii kobiety i zagwarantować jej możliwość dokonania przerwania ciąży, ale w granicach przewidzianych przez

⁴⁵ Loi constitutionnelle n° 2024-200 du 8 mars 2024 relative à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse, JORF no 0058 du 9.03.2024 r.

⁴⁶ Rapport...

⁴⁷ Prasa francuska wiązała ostrożność prezydenta Emmanuela Macrona z chęcią uniknięcia przez niego kolejnej porażki w kwestiach konstytucyjnych po dwóch dotkliwych niepowodzeniach: reformie instytucji w 2018 r. oraz ochronie środowiska w 2021 r. Zob. M. Darame, *IVG dans la Constitution: du texte de LFI au „souhait” de Macron, un parcours de dix-huit mois au Parlement*, Le Monde 4.03.2024, https://www.lemonde.fr/politique/article/2024/03/04/ivg-les-dix-huit-mois-qui-ont-abouti-a-la-revision-constitutionnelle_6219981_823448.html – 16 XI 2025.

⁴⁸ L. Marguet, *La constitutionnalisation de l'IVG: Deuxième Round*, JP Blog, 9.02.2024, <https://blog.juspoliticum.com/2024/02/09/la-constitutionnalisation-de-livg-deuxieme-round-par-laurie-marguet/> – 16 XI 2025.

ustawę”⁴⁹. W praktyce, w przypadku orzekania o konstytucyjności ustaw, może to oznaczać słabszą ochronę, ponieważ klasyczny podział na prawa i wolności zakłada, że w przypadku praw istnieją silne obowiązki po stronie państwa, aby zagwarantować efektywne korzystanie z prawa, natomiast wolność (swoboda) oznacza zakaz nadmiernej ingerencji. Jak to dobitnie ujęto w stanowisku Stowarzyszenia Adwokatów Francji: „wolność może być ograniczona tam, gdzie prawo musi być zagwarantowane”⁵⁰.

Od strony techniczno-prawnej dookreślono domenę ustawową, nakładając na ustawodawcę obowiązek utrzymywania dostępu do zabiegu przerwania ciąży. Konstytucyjny zapis o „gwarantowanej swobodzie” ogranicza możliwość regresu uprawnień kobiet w zakresie regulacji ustawowych. W kontekście amerykańskiego orzeczenia Sądu Najwyższego, stanowiącego impuls do wprowadzenia zmiany, istotne jest także to, że utrudnia on Radzie Konstytucyjnej hipotetyczne odejście od jej dotychczasowego orzecznictwa w zakresie dopuszczalności przerywania ciąży. Niektórzy wskazują na tzw. efekt zapadki, polegający na uniemożliwieniu ustawodawcy cofnięcia istniejącej swobody⁵¹. W toku prac parlamentarnych konieczność wprowadzenia zmiany, mimo że ustawodawstwo dotyczące przerywania ciąży jest stabilne i nie stanowi przedmiotu większych kontrowersji, sprawozdawca projektu – Guillaume Gouffier Valente – tłumaczył koniecznością dania gwarancji na przyszłość, ponieważ „nie ubezpiecza się domu, gdy ten już płonie”⁵².

Oczywiście, wprowadzona zmiana nie oznacza wieczystej gwarancji dla swobody przerywania ciąży we Francji, ponieważ ciągle możliwa jest zmiana treści konstytucji idącej w innym kierunku.

SYMBOLICZNE ZNACZENIE NOWELIZACJI

W sprawozdaniu z prac Zgromadzenia Narodowego wskazano, że „na Francji spoczywa odpowiedzialność, aby ponownie potwierdzić to prawo oraz swoje

⁴⁹ Rapport...

⁵⁰ *Constitutionnalisation de l'IVG: Un leurre grossier*, SAF, 14.02.2024, <https://lesaf.org/constitutionnalisation-de-livg-un-leurre-grossier/> – 16 XI 2025.

⁵¹ J. Bourgeois, *La constitutionnalisation du droit à l'avortement: un enjeu juridique ou symbolique?*, 29.12.2022, <https://www.village-justice.com/articles/constitutionnalisation-droit-avortement-enjeu-juridique-symbolique,44657.html> – 16 XI 2025.

⁵² *Compte rendu de réunion n° 41 – Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, 16e législature, Session 2023 – 2024, Déposé le vendredi 19 janvier 2024, Assemblée nationale*, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cion_lois/l16cion_lois2324041_compte-rendu# – 16 XI 2025.

przywiązanie do ochrony praw kobiet”, a nawet do „dyplomacji feministycznej”. Podkreślono, że „Francja stałaby się pierwszym krajem na świecie, który uznałby wolność do korzystania z prawa do przerywania ciąży w swojej Konstytucji. Utrwaliłoby to rolę, jaką francuska historia konstytucyjna odegrała jako źródło inspiracji dla wielu państw, zwłaszcza w zakresie ochrony praw podstawowych”⁵³.

O silną symbolikę zadbane też przy elementach ceremonialnych. Przystąpienie do prac nad nowelą prezydent Macron obwieszczył w 2023 r. w czasie obchodzonego we Francji 8 marca Dnia Praw Kobiet, składając hołd opisanej wcześniej adwokat Giséle Halimi⁵⁴. Rok później, również 8 marca, odbyła się publiczna ceremonia opieczętowania przez Ministra Sprawiedliwości⁵⁵ zmiany konstytucji Wielką Pieczęcią Republiki – również z udziałem prezydenta. Podkreśla się także, że zmianę tę uchwalił parlament zebrany w Kongres, któremu po raz pierwszy przewodniczyła kobieta – Yaël Braun-Pivet, która tuż po podjęciu uchwały osobiście opieczętowała tekst noweli pieczęcią Kongresu przy pomocy efektywnego mechanizmu z 1875 r., zainstalowanego w pałacu w Wersalu – co było transmitowane w telewizji⁵⁶.

W tym kontekście Anne-Charlène Bezzina zauważyła, że „konstytucja opowiada historię narodu, jego skłonności i zmagañ”⁵⁷ – w tym przypadku w odniesieniu do walki o prawa kobiet. Natomiast Łukasz Jakubiak dostrzega tu „konstytucjonalizację polityki”⁵⁸.

⁵³ Rapport.... Na marginesie warto zauważyć, że o ile samo przerywanie ciąży istotnie stanowi *novum*, jeśli chodzi o materię konstytucyjną, to jednak już w jugosłowiańskiej konstytucji z 1974 r. gwarantowano „każdej osobie prawo do wolnego decydowania o rodzicielstwie” (art. 191), podobny przepis zawiera konstytucja Słowenii (art. 55).

⁵⁴ Emmanuel Macron rend hommage à Giséle Halimi et annonce vouloir inscrire l'IVG dans la Constitution, *Le Monde* 8.03.2023, https://www.lemonde.fr/politique/article/2023/03/08/emmanuel-macron-rend-hommage-a-gisele-halimi-et-annonce-vouloir-inscrire-l-ivg-dans-la-constitution_6164696_823448.html – 16 XI 2025.

⁵⁵ Nie bez przyczyny nazywanym we Francji „strażnikiem pieczęci” (*garde des Sceaux*).

⁵⁶ To z kolei miało podkreślać sprawczość kobiet, w zestawieniu z cytowanym wówczas przemówieniem Simone Veil prezentującej projekt ustawy w Zgromadzeniu Narodowym w dniu 26 listopada 1974 r.: „Chciałabym najpierw podzielić się z wami przekonaniem kobiety – przepraszam, że czynię to przed tą niemal wyłącznie męską izbą: żadna kobieta nie decyduje się na aborcję z lekkim sercem. Wystarczy posłuchać kobiet. To zawsze jest dramat i zawsze nim pozostanie” (tłumaczenie własne) – Simone Veil, *Discours de présentation du projet de loi devant l'Assemblée nationale*, le 26 novembre 1974, Assemblée nationale, <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/grands-discours-parlementaires/simone-veil-26-novembre-1974> – 16 XI 2025.

⁵⁷ A.-Ch. Bezzina, *Pourquoi inscrire le droit à l'avortement dans la Constitution est aussi une protection symbolique*, *The Conversation*, 7.12.2022, <https://theconversation.com/pourquoi-inscrire-le-droit-a-l'avortement-dans-la-constitution-est-aussi-une-protection-symbolique-195945> – 16 XI 2025.

⁵⁸ Ł. Jakubiak, *op. cit.*, s. 35.

WĄTPLIWOŚCI

Uchwalona zmiana jest daleko bardziej zachowawcza niż pierwotne projekty deputowanych. Zakotwiczenie przepisu w regulacji dotyczącej kompetencji parlamentu w pewien sposób wpisuje się w naturę francuskiej konstytucji, która ma charakter głównie proceduralny⁵⁹.

Mimo dodanej treści konstytucji ustawodawca ciągle ma szerokie pole manewru. Z tego punktu widzenia konstytucjonalizacja „swobody” przerywania ciąży nie daje żadnych szczególnych gwarancji, ponieważ tylko całkowity i absolutny zakaz prowadziłby do pewnego zakwestionowania przez Radę Konstytucyjną. Nie ma także pewności, czy jednostka będzie mogła skutecznie kwestionować ewentualne przyszłe ograniczenia w drodze QPC⁶⁰. Z motywów projektu prezydenckiego oraz debaty parlamentarnej wynika, że taka była wola przy uchwalaniu noweli. Z drugiej strony, dotychczas Rada Konstytucyjna uznawała art. 34 za przepis czysto kompetencyjny i odmawiała uznania go jako wzorca kontroli w przypadku QPC, także w przypadkach tzw. *incompétence négative du législateur*, polegającej na niewystarczających działaniach ustawodawcy w celu zapewnienia normom konstytucyjnym efektywności. Nie oznacza to, że Rada Konstytucyjna nie zmieni swojej linii orzeczniczej. Wątpliwości rodzi jednak okoliczność, że w takim wypadku swoboda przerywania ciąży musiałaby doprowadzić do przełomu w orzecznictwie i stać się pierwszą gwarancją konstytucyjną, którą Rada wywiodłaby wyłącznie z art. 34 konstytucji⁶¹.

Można też podawać w wątpliwość symbolikę zmiany w obrębie tekstu konstytucji, skoro nie zdecydowano się znowelizować preambuły czy eksponowanego art. 1, zawierającego fundamentalne kwestie dotyczące praw jednostki. Zamiast tego uzupełniono obszerny art. 34, który dotyczy delimitacji kompetencji w zakresie prawotwórstwa pomiędzy parlamentem a rządem i interesuje głównie legislatorów.

⁵⁹ A.-Ch. Bezzina, *op. cit.*

⁶⁰ QPC (question prioritaire de constitutionnalité) – pytanie priorytetowe dotyczące konstytucyjności – środek prawny wprowadzony do konstytucji nowelą z 2008 r., pozwalający na następującą kontrolę konstytucyjności ustaw. W ramach toczącego się postępowania na wniosek strony każdy sąd uprawniony jest do skierowania priorytetowego pytania o zgodność przepisu z konstytucją. Pytanie trafia odpowiednio do Rady Stanu albo do Trybunału Kasacyjnego, które pełnią funkcję „filtra”, dokonując oceny spełnienia przesłanek formalnych oraz weryfikując, czy kwestia podniesiona w ramach QPC ma charakter istotny i czy posiada cechę nowości. W przypadku pozytywnej weryfikacji – przekazują QPC Radzie Konstytucyjnej, która powinna orzec w terminie 3 miesięcy. Zob.: K. Kubuj, *Priorytetowe pytania prawne francuskich sądów o zgodność z konstytucją*, „Przegląd Sejmowy” R. 22, 2014, nr 1(120), s. 79-93.

⁶¹ D. Fallon, *L'inscription de l'interruption volontaire de grossesse au sein de la Constitution: entre intérêts juridiques et choix politiques*, 2024, HAL, <https://hal.science/hal-04491729v1> – 16 XI 2025, s. 10.

PODSUMOWANIE

Powyższe rozważania pozwalają na wysnucie kilku ogólnych wniosków odnoszących się do analizowanej zmiany francuskiej konstytucji.

Po pierwsze, konstytucjonalizacja wolności przerywania ciąży we Francji stanowi przykład świadomego wzmocnienia gwarancji praw reprodukcyjnych w obliczu rosnącej niepewności co do stabilności tych praw w wymiarze globalnym. Zmiana ta nie tworzy nowego prawa podmiotowego, lecz nadaje istniejącej swobodzie wyższą rangę normatywną, ograniczając możliwość jej przyszłego osłabienia.

Po drugie, analiza procesu legislacyjnego wskazuje, że rozwiązanie to było objęte konsensusem społecznym co do kierunku zmian, a w zakresie rozwiązań szczegółowych – kompromisem politycznym pomiędzy dążeniem do jednoznacznej ochrony autonomii kobiet a ostrożnością w zakresie ingerencji konstytucyjnej w delikatną równowagę francuskiego porządku prawnego. Ujęcie przepisu w art. 34 podkreśla proceduralny charakter francuskiej konstytucji, jednocześnie pozostawiając szeroki margines uznania ustawodawcy.

Po trzecie, w szerszej perspektywie porównawczej przyjęta nowela potwierdza, że systemy konstytucyjne, mimo swojej tradycyjnej autonomii, coraz częściej reagują na wyzwania ujawniające się w innych państwach. Francuska nowela wpisuje się więc w tendencję poszukiwania mechanizmów zabezpieczających przed regresem obserwowanym w porządkach prawnych o podobnej tradycji demokratycznej.

Po czwarte, choć znaczenie normatywne nowelizacji pozostaje ograniczone, jej siła symboliczna jest istotna zarówno na poziomie wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Wskazuje ona na wolę państwa aktywnego podtrzymywania standardów ochrony praw kobiet oraz odgrywania roli prekursora w obszarze konstytucjonalizacji praw reprodukcyjnych.

Analiza przyczyn oraz konsekwencji wprowadzonej noweli pozwoliła również odpowiedzieć na pytanie, czy jej uchwalenie stanowiło przejaw partykularyzmu prawnego, czy też wpisywało się we wspólnotę doświadczeń, czyli szerszą, ponadnarodową dynamikę przemian konstytucyjnych. Impuls do zmiany konstytucji przyszedł z zewnątrz – było to orzeczenie Sądu Najwyższego USA, które w żaden sposób nie mogło wpłynąć na treść i stosowanie prawa we Francji. Wskazuje to, że zmiana ta miała charakter wyraźnie transsystemowy. Konstytucjonalizacja swobody przerywania ciąży stanowiła zatem próbę zabezpieczenia krajowego systemu przed analogicznymi zjawiskami. Nie była to reakcja na wewnętrzne napięcia, ponieważ wprowadzona konstytucyjna gwarancja dotyczy swobody, która objęta była we Francji społecznym konsensusem.

Nowela ta potwierdza, że współczesne konstytucjonalizmy „uczą się od innych” (*constitutional learning*), wykorzystując doświadczenia innych państw jako punkt

odniesienia dla własnych reform⁶². Co istotne – nie dotyczy to tylko krajów, które są w trakcie formowania własnego ustroju, ale także ugruntowanych systemów konstytucyjnych. Nowoczesne konstytucjonalizmy wzajemnie oddziałują na siebie także w ten sposób, że wyprzedzająco reagują na kryzysy w innych systemach, stanowiąc swego rodzaju „sieć komparatystyczną”. W tym sensie Francja nie tyle zareagowała zmianą konstytucji na problem lokalny (którego nie było), ile wpisała się w szerszy dyskurs o potrzebie wzmocnienia odporności praw jednostki na zewnętrzne i wewnętrzne wstrząsy.

BIBLIOGRAFIA

- Arato A., *Constitutional Learning*, „Theoria” Vol, 52, 2005, nr 106, s. 1-36, <https://doi.org/10.3167/004058105780929273>.
- Bezzina A.-Ch., *Pourquoi inscrire le droit à l'avortement dans la Constitution est aussi une protection symbolique*, The Conversation, 7.12.2022, <https://theconversation.com/pourquoi-inscrire-le-droit-a-l'avortement-dans-la-constitution-est-aussi-une-protection-symbolique-195945>.
- Bourgeois J., *La constitutionnalisation du droit à l'avortement : un enjeu juridique ou symbolique?*, 29.12.2022, <https://www.village-justice.com/articles/constitutionnalisation-droit-avortement-enjeu-juridique-symbolique,44657.html>.
- Camus É., Parienté J., *Suppression de la notion de «détresse»: pour ou contre, quels arguments?*, Le Monde, 22.01.2014, https://www.lemonde.fr/societe/article/2014/01/22/notion-de-detresse-dans-l-ivg-pour-ou-contre-quels-arguments_4352253_3224.html.
- Darame M., *IVG dans la Constitution: du texte de LFI au «souhait» de Macron, un parcours de dix-huit mois au Parlement*, Le Monde, 4.03.2024, https://www.lemonde.fr/politique/article/2024/03/04/ivg-les-dix-huit-mois-qui-ont-abouti-a-la-revision-constitutionnelle_6219981_823448.html.
- Fallon D., *L'inscription de l'interruption volontaire de grossesse au sein de la Constitution : entre intérêts juridiques et choix politiques*, 2024, HAL, <https://hal.science/hal-04491729v1>.
- Favoreu L., Philip L., *Interruption volontaire de grossesse I et II*, [w:] L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris 2009, s. 247-273.
- Jakubiak Ł., *Swoboda przerywania ciąży jako element konstytucyjnego standardu polityki publicznej we Francji – nowelizacja Konstytucji V Republiki w 2024 r. z perspektywy konstytucjonalizacji polityki*, „Studia Prawnicze KUL” 2025, nr 3(103), s. 35-56.
- Kermabon N., *La loi constitutionnelle du 8 mars 2024: l'entrée de la liberté de recourir à l'IVG dans la Constitution*, „Droit de la famille” 2024, LexisNexis, nr 4, s. 11-18.

⁶² A. Arato, *Constitutional Learning*, „Theoria” Vol. 52, 2005, No. 106, s. 1-36.

- Kubuj K., *Priorytetowe pytania prawne francuskich sądów o zgodność z konstytucją*, „Przegląd Sejmowy” R. 22, 2014, nr 1(120), s. 79-93.
- Kubuj K., *Zmiana Konstytucji V Republiki Francuskiej. Przedmiot, tryb, kontrola*, Warszawa 2018.
- Marguet L., *La constitutionnalisation de l'IVG: Deuxième Round*, JP Blog, 9.02.2024, <https://blog.juspoliticum.com/2024/02/09/la-constitutionnalisation-de-livg-deuxieme-round-par-laurie-marguet/>.
- Monteil C., *Simone de Beauvoir et les femmes aujourd'hui*, Paris 2011.
- Choisir la cause des femmes, *Le procès de Bobigny*, Paris 2022.
- Sales É., *Retour sur la jurisprudence constitutionnelle en matière d'IVG*, Questions constitutionnelles, <https://questions-constitutionnelles.fr/retour-sur-la-jurisprudence-constitutionnelle-en-matiere-divg/?pdf=75853>.
- Veil S., *Discours de présentation du projet de loi devant l'Assemblée nationale, le 26 novembre 1974*, Assemblée nationale, <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/grands-discours-parlementaires/simone-veil-26-novembre-1974>.

AKTY PRAWNE I DOKUMENTY URZĘDOWE

- Avis sur un projet de loi constitutionnelle relatif à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse, Conseil d'État, <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/der-niers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-constitutionnelle-relatif-a-la-liberte-de-recourir-a-l-interruption-volontaire-de-grossesse>.
- Décret n° 2021-454 du 15 avril 2021 relatif aux conditions de réalisation des interruptions volontaires de grossesse instrumentales en centre de santé, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043386307>.
- Décret n° 2021-1934 du 30 décembre 2021 relatif à l'expérimentation relative à l'exercice des interruptions volontaires de grossesse instrumentales en établissements de santé par des sages-femmes, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044793043>.
- Décret n° 2022-212 du 19 février 2022 relatif aux conditions de réalisation des interruptions volontaires de grossesse par voie médicamenteuse hors établissements de santé, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045190889>.
- Décret n° 2023-1194 du 16 décembre 2023 relatif à la pratique des interruptions volontaires de grossesse instrumentales par des sages-femmes en établissement de santé, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048573657>.
- Loi 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000031912641>.
- Loi constitutionnelle n° 2024-200 du 8 mars 2024 relative à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse, JORF n° 0058 z 9.03.2024 r., Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049251463>.
- Loi du 15 février 1942 relative à la répression de l'avortement.

- Loi du 31 juillet 1920 réprimant la provocation à l'avortement et à la propagande anticonceptionnelle, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000683983>.
- Loi n° 75-17 du 17 janvier 1975 relative à l'interruption volontaire de la grossesse („loi Veil”), Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000700230>.
- Loi n° 79-1204 du 31 décembre 1979 relative à l'interruption volontaire de la grossesse, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000705056>.
- Loi n° 83-1172 du 31 décembre 1982 relative à la couverture des frais afférents à l'interruption volontaire de grossesse non thérapeutique et aux modalités de financement de cette mesure, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000704429>.
- Loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000006757735>.
- Loi n° 2001-588 du 4 juillet 2001 relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000222631>.
- Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000029330832>.
- Loi n° 2022-295 du 2 mars 2022 visant à renforcer le droit à l'avortement, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045287560>.
- Projet de loi constitutionnelle relatif à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse, złożony 12.12.2023 r., Assemblée nationale, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16b1983_projet-loi.
- Proposition de loi constitutionnelle modifiée par le Sénat visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse, Assemblée nationale, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16b0815_proposition-loi#.
- Proposition de loi constitutionnelle visant à garantir le droit à l'interruption de grossesse, n° 8, 30.06.2022, Assemblée nationale, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16b0008_proposition-loi.
- Proposition de loi constitutionnelle visant à garantir le droit à l'interruption de grossesse, n° 340, 13.10.2022, Assemblée nationale, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16b0340_proposition-loi.
- Proposition de loi constitutionnelle visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception, n° 293, 7.10.2022, Assemblée nationale, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16b0293_proposition-loi.
- Rapport n° 2070 sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse (n° 1983), 19.01.2024, Assemblée nationale, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_lois/l16b2070_rapport-fond#_ftn52.
- Réponse rapide IVG (HAS), 9.04.2020, Has Sante, https://www.has-sante.fr/upload/docs/application/pdf/2020-04/reponse_rapide_ivg__09_04_2020_coiv8.pdf.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

Constitutionnalisation de l'IVG : Un leurre grossier, SAF, 14.02.2024, <https://lesaf.org/constitutionnalisation-de-livg-un-leurre-grossier/>.

Emmanuel Macron rend hommage à Gisèle Halimi et annonce vouloir inscrire l'IVG dans la Constitution, Le Monde, 8.03.2023, https://www.lemonde.fr/politique/article/2023/03/08/emmanuel-macron-rend-hommage-a-gisele-halimi-et-annonce-vouloir-inscrire-l-ivg-dans-la-constitution_6164696_823448.html.

IVG dans la Constitution: un moment important pour la démocratie, Le Monde, 4.03.2024, https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/03/04/ivg-dans-la-constitution-un-moment-important-pour-la-democratie_6220017_3232.html.

Le manifeste des 343, Nouvel Obs, 27.11.2007, <https://www.nouvelobs.com/societe/20071127.OBS7018/le-manifeste-des-343-salopes-paru-dans-le-nouvel-obs-en-1971.html>.

Kiełczewska-Konopka M., *Francuzi chcą prawa do aborcji w konstytucji. To reakcja na wyrok Sądu Najwyższego USA*, Wyborcza.pl, 20.06.2022, <https://wyborcza.pl/7,75399,28629873,francuzi-chca-prawa-do-aborcji-w-konstytucji-to-reakcja-na.html>.

ORZECZENIA

Rada Konstytucyjna Francji, decyzja nr 74-54 z 15.01.1975 r.

Rada Konstytucyjna Francji, decyzja nr 2001-446 z 27.06.2001 r.

Sąd Najwyższy USA, *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization*, wyrok z 24.06.2022 r., https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/19-1392_6j37.pdf.

Rafał S. Kowalski 

Uniwersytet Jagielloński

O nowelizacji po drugiej stronie Odry

Zmiana Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 20 grudnia 2024 r.

ABSTRACT

On the Amendment Across the Oder: Amendment to the Basic Law of the Federal Republic of Germany of December 20, 2024

At the end of 2024, another amendment to the Basic Law of the Federal Republic of Germany was adopted. It concerned the regulations relating to the Federal Constitutional Court – a constitutional court based on the Kelsenian model and a crucial constitutional body of the Federal Republic of Germany. The article proposes that there is a correlation between the Polish constitutional court crisis and the amendment discussed. The paper examines the significance of the Federal Constitutional Court for the German constitutional system, the legal situation before and after the amendment, as well as the political context of the changes and the reactions to them. The crisis surrounding the Polish Constitutional Tribunal is also discussed briefly in order to identify the parallels between the amendment in Germany and the constitutional situation in Poland. The article explains the essence of the amendment and the point of the correlation between it and the constitutional situation in Poland.

KEYWORDS: Germany, Basic Law, constitution, Federal Constitutional Court (Germany), Constitutional Tribunal (Poland), amendment

1. WSTĘP

W dniu 8 maja 1949 r. Rada Parlamentarna uchwaliła Ustawę Zasadniczą Republiki Federalnej Niemiec¹. Pomimo tego, że nie wynika to wprost z jej nazwy, należy uznać ten akt za konstytucję Niemiec w ujęciu formalnym, stąd w niniejszym artykule UZ będzie nazywana również konstytucją. Takie nazewnictwo uzasadnia doktryna prawa konstytucyjnego, używająca tych terminów synonimicznie². Przede wszystkim jednak UZ spełnia znamiona konstytucji ze względu na jej rolę i cele. Jak wskazywał Hans Kelsen, jądro pojęcia konstytucji to koncepcja najwyższej zasady, która określa cały porządek prawny i państwowy oraz przesądza o losach wspólnoty konstytuowanej³. Konstytucja w węższym znaczeniu u H. Kelsena to akt prawny, który reguluje dochodzenie do skutku norm generalnych, których wykonywanie następuje przez działanie państwa, zaś konstytucja w szerszym znaczeniu określa również to, jaka jest treść tych praw, co objawia się w konstytucyjnym katalogu praw i wolności⁴. Niemiecka Ustawa Zasadnicza wpisuje się w powyższą definicję, regulując kwestię tworzenia i egzekwowania norm, a także wyznacza ramy ich treści (wszak UZ rozpoczyna się od rozdziału, o adekwatnym do treści tytule, „Prawa podstawowe”). Sam ustrojodawca nie próbował tworzyć w tej kwestii pozorów, używając terminów pochodnych od słowa „konstytucja”, odnosząc się jednocześnie do kwestii zawartych w UZ, jak np. sprzeczność z konstytucją (v. art. 21 ust. 2 UZ)⁵.

Wbrew zamysłowi, jakim było stworzenie aktu prawnego, który posłuży jako przejściowa konstytucja Niemiec Zachodnich obowiązująca do czasu zjednoczenia, pozostaje ona w mocy po dziś dzień. Przez ponad 70 lat jej funkcjonowania UZ doczekała się blisko 70 poprawek. 20 grudnia 2024 r. została uchwalona kolejna z nich, która zmieniła brzmienie dwóch przepisów, tj. art. 93 i art. 94 UZ⁶. Przepisy te, usytuowane w rozdziale dziewiątym, dotyczącym wymiaru sprawiedliwości, odnoszą się do organu, jakim jest Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK).

Praca ta – jak wszystkie zawarte w tej publikacji – oscyluje wokół zagadnień „wspólnoty doświadczeń” i „partykularyzmu prawnego”. Będąca przedmiotem niniejszych rozważań nowelizacja z pewnością wpisuje się do grupy tych, które opisuje pierwszy z terminów. „Wspólnota doświadczeń” wynika tu z korelacji, jaka zachodzi

¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. 1949 I Nr. 1 S.1. (dalej jako: UZ).

² P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, wyd. 4, Warszawa 2008, s. 164.

³ H. Kelsen, *Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego*, tłum. B. Banaszkiewicz, Warszawa 2009, s. 21.

⁴ *Ibidem*.

⁵ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 164.

⁶ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93 und 94) vom 20. Dezember 2024, BGBl. I 2024 Nr. 439.

między wydarzeniami w Europie (a przynajmniej jej części) oraz wprowadzonymi w UZ zmianami. Odpowiednie spojrzenie na tę sprawę wymaga jednak wprowadzenia szerszego kontekstu.

FTK, spośród niemieckich organów władzy sądowniczej, jest tym najważniejszym. Artykuł 92 UZ, określający kompetentne do sprawowania władzy sądowniczej organy, wymienia z nazwy wyłącznie FTK. Za tezę tą przemawia również systematyka UZ, gdyż art. 93 i 94 to kolejno drugi i trzeci artykuł w tym rozdziale (inne organy judykatury zostały uregulowane w dalszych artykułach). Jak podaje Piotr Czarny, w literaturze niemieckiej dominuje pogląd, że FTK jest czymś więcej niż sądem, a mianowicie jednym z najwyższych (konstytucyjnych) organów państwa. Stanowisko to zostało wyrażone również przez sam Trybunał⁷.

FTK – zwłaszcza gdy spojrzysz na niego z perspektywy historycznej – ma szczególne znaczenie dla Niemiec. Choć historia Trybunału w Karlsruhe (tam bowiem mieści się siedziba FTK) rozpoczęła się wraz z uchwaleniem UZ w 1949 r., to swoją działalność orzecniczą rozpoczął on dopiero dwa lata później, tj. w 1951 r. W roku tym została również uchwalona ustawa o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym⁸ (dalej: UFTK), która precyzuje kwestie organizacji FTK i postępowania przed nim. Przede wszystkim jednak przypadło to na czas, gdy ciągle niedawna była historia zbrodni z epoki nazistowskiej dyktatury. Zbrodni, które często popełniano w majestacie prawa. FTK w swej genezie powstał jako symbol nowego początku. Miał być on stróżem m.in. tych wartości, które przyjęto już w Konstytucji Republiki Weimarskiej (prawa człowieka, demokracja), a których nie udało się obronić.

FTK jest sądem konstytucyjnym o modelu kelsenowskim, tj. sądem dokonującym kontroli konstytucyjności prawa o charakterze scentralizowanym, abstrakcyjnym i bezwzględnym¹⁰. Sam H. Kelsen (uważany za autora powyższego modelu) zauważał, że konstytucja nieposiadająca gwarancji uniemożliwienia sprzecznych z nią norm nie jest z technicznoprawnego punktu widzenia aktem o pełnej mocy wiążącej i znaczy niewiele więcej niż „niezobowiązujące życzenie”¹¹. FTK jest więc faktycznym stróżem powojennego systemu prawnego Republiki Federalnych Niemiec. Z tej perspektywy tym bardziej objawia się jego kluczowa rola dla porządku prawnego RFN, zwłaszcza że FTK ze swoimi kompetencjami wykracza dalej niż

⁷ P. Czarny, *Federalny Trybunał Konstytucyjny w Niemczech*, [w:] *Oddziaływanie sądu konstytucyjnego na porządek prawny Austrii, Niemiec i Polski*, red. M. Florczak-Wątor, P. Czarny, Kraków 2019, s. 43, *Prawo, Konstytucja, Argumentacja* 6.

⁸ Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12 März 1951, BGBl. I 1951 S. 243 i BGBl. I S. 1473.

⁹ P. Czarny, *Federalny Trybunał Konstytucyjny i ewolucja jego polityczno-ustrojowego znaczenia w Niemczech i w Europie (1951-2009)*, „Przegląd Sejmowy” R. 17, 2009, nr 6(95), s. 107-108.

¹⁰ M. Pach, *Trybunał Konstytucyjny*, [w:] *Polskie Prawo Konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 2024, s. 403.

¹¹ H. Kelsen, *op. cit.*, s. 64.

modelowy kelsenowski sąd konstytucyjny. Uważając, że jedną z głównych przyczyn upadku Republiki Weimarskiej był brak prawnych metod eliminacji z życia politycznego partii „antydemokratycznych” i „antykonstytucyjnych”, niemiecki ustrojodawca zdecydował się wyposażać FTK w kompetencję kontroli konstytucyjności celów i działalności partii oraz ugrupowań politycznych, a także w kompetencję do orzekania o utracie praw podstawowych¹². Druga z nich pozostaje jednak martwą po dziś dzień¹³.

Trafności rozwiązań przyjętych w niemieckim modelu ustrojowym dowodzi choćby wpływ na te, które przyjmowane są w innych państwach. Zdecydowana większość państw Europy kontynentalnej, które w drugiej połowie XX w. wprowadziły demokratyczną formę rządów, zdecydowała się na recepcję niemieckiego modelu. W związku z tym o trybunałach hiszpańskim i portugalskim mówi się jako o „dzieciach FTK”, zaś o trybunałach z Europy Środkowej i Wschodniej jako o „wnukach FTK”¹⁴.

2. PRZEDMIOT NOWELIZACJI

Jak już wskazano, zmiana Konstytucji RFN z dnia 20 grudnia 2024 r. dotyczyła dwóch przepisów, tj. art. 93 oraz 94 UZ. W brzmieniu sprzed nowelizacji art. 93 ust. 1 UZ rozpoczynał się od wyliczenia właściwości Trybunału, uprawniając go do orzekania w sprawach: (1) wykładni UZ, w przypadku sporów kompetencyjnych najwyższych organów federalnych lub innych podmiotów, które na mocy UZ lub regulaminu jednego z najwyższych organów federalnych wyposażone zostały we własne prawa, (2) zgodności prawa federalnego lub krajowego z UZ, (3) zgodności prawa krajowego z prawem federalnym, (4) wątpliwości co do spełnienia przez federację przesłanek uprawnień ustawodawczych w dziedzinie ustawodawstwa konkurencyjnego (w ramach którego niektóre sprawy mogą zostać uregulowane na szczeblu ustawy federalnej jedynie w przypadku spełnienia pewnych przesłanek faktycznych), (5) różnicy zdań co do praw i obowiązków federacji oraz krajów związkowych, (6) innych sporów o charakterze publicznoprawnym między federacją a krajami związkowymi, między poszczególnymi krajami związkowymi lub

¹² P. Czarny, *Federalny Trybunał Konstytucyjny i ewolucja...*, s. 110.

¹³ M. Pach, *Niemiecka koncepcja demokracji zdolnej do obrony (zarys problematyki)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 2, s. 76.

¹⁴ L. Sölyom, *Aufbau und dogmatische Fundierung der ungarischen Verfassungsgerichtsbarkeit*, „Osteuropa Recht” 2000, nr 46, s. 230; M. Granat, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej (na tle niektórych zasad ustrojowych)*, Warszawa 2003, s. 260, za: P. Czarny, *Federalny Trybunał Konstytucyjny i ewolucja...*, s. 118.

w obrębie jednego kraju związkowego, jeżeli nie jest przewidziana inna droga sądowa, (7) skarg konstytucyjnych, a także innych sprawach przewidzianych przez UZ. Ponadto, art. 93 ust. 2 rozwił zakres właściwości FTK, wskazując, że w kwestii ustawodawstwa konkurencyjnego Trybunał orzeka również o tym, czy nie zaistniała konieczność wydania ustawy federalnej lub czy przesłanki do wydania takiej ustawy nie wygasły. Decyzja o wygaśnięciu przesłanek daje krajom związkowym możliwość uregulowania na poziomie krajowym kwestii, która była wcześniej przedmiotem ustawy federalnej. Ustęp 3 omawianego artykułu wskazuje zaś, że FTK zajmuje się innymi sprawami przewidzianymi przez ustawę federalną.

Artykuł 94 UZ w brzmieniu przed nowelizacją, w porównaniu z artykułem go poprzedzającym, był dość lakoniczny. W ust. 1 zd. 1 określał on skład i sposób wyboru członków FTK. Co istotne, przepis ten nie wskazywał samej liczebności Trybunału, a jedynie stwierdzał, że składa się on z sędziów federalnych i innych członków, którzy wybierani są po połowie przez obie izby niemieckiej legislatury, tj. Bundestag i Bundesrat. Tym samym niemieckie rozwiązania ustrojowe w tym przypadku odchodzą od teorii H. Kelsena, który zauważał, że ani model, w którym w wyborze sędziów uczestniczy wyłącznie parlament, ani model, w którym sędziów mianuje samodzielnie rząd, nie jest godny polecenia¹⁵. H. Kelsen opowiadał się za modelem mieszanym, w którym np. parlament wybierałby sędziów spośród kandydatów wskazanych przez rząd, zastrzegając jednak, że na próżno doszukiwać się sprawdzającego się uniwersalnego wzorca¹⁶. Jak wskazuje jednak K. Wojtyczek, jeśli chodzi o sposób wyboru sędziów sądu konstytucyjnego, wyodrębnia się obecnie dwa modele: wybór sędziów przez parlament kwalifikowaną większością głosów oraz wybór przez różne organy państwowe¹⁷. W tym ujęciu FTK nie wyróżnia się specjalnie. Zarówno Bundestag, jak i Bundesrat wybierają członków FTK większością kwalifikowaną 2/3. Wynika to jednak nie z normy konstytucyjnej, a z regulacji ustawowej (§ 6 ust. 1 oraz § 7 UFTK). Zaletą przyjętego przez Niemcy modelu jest z pewnością silniejsza legitymizacja sędziów konstytucyjnych, orzekających przecież o derogacji ustaw, uchwalanych przez parlament. Istnieje jednak zagrożenie, że parlament będzie wybierał sędziów, którzy rzadko będą się mu przeciwstawiać¹⁸.

Artykuł 94 ust. 1 UZ wyraża także, w zdaniu trzecim, zasadę *incompatibilitas*, którą związani są członkowie FTK. Przepis ten wyklucza możliwość orzekania w Trybunale z jednoczesnym piastowaniem funkcji członka Bundestagu, Bundesratu, Rządu Federalnego lub rządu kraju związkowego. Potrzeba zapewnienia takiej

¹⁵ H. Kelsen, *op. cit.*, s. 41.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 93.

¹⁸ M. Florczak-Wątor, M. Pach, *Co wymaga zmiany w procedurze wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego w Polsce?*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 5, s. 23.

regulacji dla odpowiedniego funkcjonowania sądu konstytucyjnego również została wyrażona przez H. Kelsena, który słusznie wskazywał, że członków legislatury i egzekutywy należy wykluczyć z zasiadania w sądzie konstytucyjnym, którego zadaniem jest kontrola aktów prawnych wydanych przez organy władzy ustawodawczej i wykonawczej¹⁹.

Ustęp 2 komentowanego przepisu, w brzmieniu sprzed nowelizacji, stanowił delegację dla ustawodawcy federalnego, który powinien określić ustrój FTK, przypadki, w których orzeczenie Trybunału ma moc ustawy oraz może wprowadzić przesłankę uprzedniego wyczerpania drogi prawnej i szczególne postępowanie w sprawie przyjmowania skarg konstytucyjnych. Dyspozycję tę spełnia obecnie UFTK z 1951 r.

Opisane wyżej przepisy należy uznać za fundament, na którym (w tej formie) jeszcze do niedawna opierał się FTK. Są one kluczowe dla sprawnego funkcjonowania sądu konstytucyjnego, gdyż wyznaczają jego zadania (określają właściwość Trybunału, w tym upoważniają go do przeprowadzania hierarchicznej kontroli norm), a także określają jego najważniejsze elementy organizacyjne (w tym skład i sposób jego wyboru). Nie sposób jednak pominąć faktu, że niektóre istotne dla obecnego kształtu i funkcjonowania FTK regulacje prawne zostały umieszczone nie na poziomie niemieckiej konstytucji, lecz na poziomie ustawy federalnej. Pochylenie się nad wybranymi regulacjami ustawy będzie kluczowe dla dalszej części rozważań.

Ustawa ta stanowi, że FTK jest sądem federacji, który charakteryzuje się autonomią i niezależnością w stosunku do innych organów federacji (§ 1 ust. 1 UFTK), a także przewiduje pewną swobodę w zakresie jego wewnętrznej organizacji poprzez uprawnienie Trybunału do ustanowienia w pełnym składzie własnego regulaminu (§ 1 ust. 3 UFTK). Następnie, § 2 UFTK reguluje m.in. wewnętrzny ustrój Trybunału, dzieląc go na dwa senaty, z czego każdy liczący po ośmiu sędziów. Kolejno § 4 UFTK reguluje długość kadencji sędziów, wyznaczając ją na 12 lat, bez możliwości ponownego wyboru, zastrzegając przy tym, że kadencja członka FTK mija w ostatnim dniu miesiąca, w którym kończy on 68 lat. Na zakończenie należy przytoczyć § 31 ust. 1 UFTK, który stanowi, że: „Decyzje Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wiążą organy konstytucyjne federacji i krajów, jak i wszystkie sądy i organy władzy”²⁰.

Przytoczenie powyższych przepisów jest konieczne dla celów identyfikacji istoty zmian w UZ, dokonanych w 2024 r. Zdawać by się mogło, że nowelizacja aktu konstytucyjnego łączy się nieodzownie z wprowadzeniem do porządku prawnego państwa nowej normy, która to usprawnia wcześniej funkcjonującą konstrukcję prawną albo prowadzi do wdrożenia zasadniczo nowego rozwiązania. Tymczasem

¹⁹ H. Kelsen, *op. cit.*, s. 41.

²⁰ § 31 ust. 1 UFTK, tłum. własne.

w omawianym przypadku regulacje prawne odnoszące się do FTK (z jednym wyjątkiem) funkcjonowały wcześniej w systemie prawnym RFN. Została jedynie podniesiona ich ranga poprzez implementację norm ustawowych do treści konstytucji RFN. Była więc to petryfikacja zakorzenionych już w systemie norm.

Już z tej perspektywy można argumentować, że omawiana nowela jest przykładem wspólnoty doświadczeń. Zjawisko polegające na podnoszeniu normy ustawowej do rangi konstytucyjnej nie jest obce praktyce konstytucyjnej państw europejskich. W ramach nowelizacji UZ normy UFTK zostały wkomponowane w art. 93 i 94 UZ. W ustawie nowelizującej UZ postanowiono również dokonać zmian w systematyzacji przepisów UZ i przez to na nowo uporządkować przepisy konstytucyjne. We wcześniejszej wersji niemiecka konstytucja rozpoczynała od wskazania właściwości FTK (art. 93 UZ), a następnie przechodziła do kwestii organizacyjnych (art. 94 UZ). W ramach nowelizacji z 2024 r. postanowiono odwrócić tę kolejność, tak aby UZ w nowym brzmieniu najpierw regulowała kwestie stanowiące rdzeń organizacyjny Trybunału, a następnie jego właściwość orzeczniczą oraz zagadnienia związane ze skutkiem prawnym jego orzeczeń.

Określenie właściwości FTK, w aktualnym brzmieniu UZ, znalazło się w art. 94 ust. 1-3 UZ, który w istocie przyjął treść art. 93 UZ sprzed nowelizacji. Ponadto, przepis ten został dodatkowo poszerzony o nowy ustęp. Treść art. 94 ust. 4 zd. 1 jest tożsama z § 31 ust. 1 UFTK, odnoszącym się do mocy wiążącej decyzji Trybunału dla innych organów. Do art. 94 ust. 4 zd. 2 UZ została przeniesiona natomiast norma, znajdująca się uprzednio w art. 94 ust. 2 UZ, dotycząca delegacji do ustawy federalnej określania okoliczności, w których decyzje FTK mają moc ustawy.

O ile aktualny art. 94 UZ jest lekko zmodyfikowaną wersją wcześniejszego art. 93 UZ, o tyle aktualny art. 93 UZ znacząco różni się od wcześniejszego art. 94. Przepisy te zostały rozbudowane poprzez petryfikację norm ustawowych. I tak, art. 93 ust. 1 UZ jest tożsamy z treścią § 1 UFTK, wyrażającego zasadę autonomiczności i niezależności FTK. Warto nadmienić, że w niemieckiej nauce uważano, że treść tego przepisu ma wartość deklaratoryjną, co oznacza, że w stanie prawnym sprzed nowelizacji zasady te były wyrażone w niemieckiej konstytucji *implicite*²¹. Kolejno, art. 93 ust. 2 zd. 1 UZ jest rozbudowaną wersją wcześniejszego art. 94 ust. 1 UZ (odnoszącego się do składu FTK i zasady *incompatibilitas*), który został poszerzony o treść § 2 UFTK, dzieląc FTK na dwa senaty po ośmiu sędziów.

Nowelizacja z 2024 r. w znakomitej większości polegała na implementacji przepisów rangi ustawowej do art. 93 i 94 UZ oraz zmian w systematyzacji tych jednostek redakcyjnych. Znalazło się tu jednak także miejsce na nowe rozwiązanie prawne. Zgodnie z art. 93 ust. 2 zd. 2 UZ w obecnym brzmieniu: „Ustawa federalna

²¹ P. Czarny, *Federalny Trybunał Konstytucyjny w Niemczech...*, s. 43.

zgodnie z ust. 5 może stanowić, że prawo wyborcze może być wykonywane przez inny organ wybierający, jeżeli następca sędziego nie zostanie wybrany w określonym terminie po zakończeniu kadencji lub przedwczesnej rezygnacji sędziego”²². Odesłanie do ust. 5 wskazuje, że ma to być ustawa określająca ustrój i postępowanie przed FTK. W dniu nowelizacji UZ dokonano zatem nowelizacji UFTK, która do § 7a dodała ust. 5 stanowiący, że: „Jeżeli właściwy organ wybierający nie wybrał następcy w ciągu trzech miesięcy od przedstawienia mu propozycji wyborczej przez Federalny Trybunał Konstytucyjny, jego prawo wyborcze może zostać wykonane również przez inny organ wybierający. Sędziego wybranego w ten sposób uznaje się za wybranego przez pierwotnie właściwy organ wybierający”²³. Przez „inny organ wybierający” należy tu rozumieć inną izbę niemieckiej władzy ustawodawczej. Rozwiązanie to ma na celu ograniczyć możliwości blokady wyboru członków FTK. Zgodnie z § 6 ust. 1 oraz § 7 UFTK sędziowie są wybierani większością 2/3 zarówno w Bundestagu, jak i Bundesracie. O ile wymóg kwalifikowanej większości przeważnie nie prowadził w przeszłości do znaczącej blokady możliwości obsadzenia stanowisk, a wymuszał na parlamentarzystach dyskusję i wybór kandydatów ponadpartyjnych, o tyle zauważono, że okoliczność ta jest zagrożeniem²⁴.

UFTK już wcześniej przewidywała mechanizm obronny w postaci § 4 ust. 4, który stanowi, że w razie braku wyboru następcy sędzia pełni obowiązki do czasu wyboru jego następcy. Rozwiązanie to zostało wprowadzone do tekstu konstytucji w art. 93 ust. 3 UZ, który określa również długość kadencji sędziego (12 lat) i zakaz ponownego wyboru, analogicznie do regulacji przyjętych w § 4 ust. 1, 2 i 3 UFTK.

Ponadto, w art. 93 ust. 4 UZ wyrażona została zasada autonomii regulaminowej. Tym razem jest to implementacja normy wynikającej z § 1 ust. 3 UFTK. Tak samo jak określała to norma ustawowa, przepis konstytucyjny wymaga uchwalenia regulaminu przez pełny skład Trybunału. Kompozycję artykułu zamyka zaś wyżej wspomniany ust. 5, który upoważnia ustawodawcę federalnego do uregulowania ustroju i postępowania przed FTK, a także przewiduje możliwość uwarunkowania skargi konstytucyjnej, tak jak wcześniej robił to art. 94 ust. 2 UZ. Obecna treść art. 93 ust. 5 UZ w porównaniu do zmienionego art. 94 ust. 2 UZ różni się właściwie jedynie brakiem delegowania do ustawy określenia, kiedy orzeczenia FTK mają moc ustawy (ta kwestia została przeniesiona do art. 94 ust. 4 zd. 2 UZ).

²² Art. 93 ust. 2 zd. 2 UZ, tłum. własne.

²³ § 7a ust. 5 UFTK, tłum. własne.

²⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93 und 94), 20. Wahlperiode, Drucksache 20/12977, 24 IX 2024, s. 7-8.

3. KONTEKST POLITYCZNY ZMIAN USTAWY ZASADNICZEJ RFN

Warto odnotować, że nowelizacja UZ z 2024 r. spotkała się z entuzjastycznym przyjęciem zarówno przez większość klasy politycznej, jak i środowiska prawnicze. Świadczy o tym m.in. szerokie poparcie udzielone ustawie w Bundestagu²⁵, które przekroczyło wymaganą większość konstytucyjną²⁶. Ustawa o zmianie UZ uzyskała bowiem 600 głosów „za”, podczas gdy większość kwalifikowana wynosi 489 głosów. Tylko 69 deputowanych głosowało przeciw, a 64 nie wzięło udziału w głosowaniu. Nie było zaś ani jednej osoby, która wstrzymałaby się od głosu²⁷.

Sam projekt ustawy o zmianie UZ został złożony przez frakcje: Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Christlich Demokratische Union Deutschlands/Christlich-Soziale Union in Bayern e. V. (CDU/CSU), Bündnis 90/Die Grünen i Freie Demokratische Partei (FDP)²⁸, liczące przeszło 80% deputowanych w ówczesnej kadencji Bundestagu. Deputowani tych frakcji – wyłączając nieobecnych – jednomyślnie poparli projekt zmiany UZ. Oprócz nich za nowelizacją opowiedziały się także grupa parlamentarzystów Die Linke. Przeciw byli zaś parlamentarzyści z frakcji Alternative für Deutschland (AfD) i Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW), z wyjątkiem jednego posła AfD, który oddał głos „za”. Krytyka tych ugrupowań odnosiła się przede wszystkim do konstrukcji wyborów zastępczych. Deputowany AfD Fabian Jacobi stwierdził, że wnioskodawcy obawiają się, że „mogą zostać zmuszeni choćby do rozmowy z AfD”²⁹. Amira Mohamed Ali zwróciła uwagę, że w przypadku braku większości z Bundestagu wybory przejmie Bundesrat, składający się niemal wyłącznie z przedstawicieli SPD oraz CDU/CSU³⁰. W Bundesracie nowelizacja również spotkała się z szerokim poparciem. Podczas gdy wszystkie kraje związkowe głosowały „za”, jedynie Brandenburgia wstrzymała się od głosu (członkowie Bundesratu głosują blokowo, tj. przedstawiciele danego kraju związkowego głosują jednomyślnie)³¹.

²⁵ Stenografischer Bericht 207. Sitzung des Deutschen Bundestages, Plenarprotokoll 20/207, 19 XII 2024, s. 26706-26709.

²⁶ Dla uchwalenia ustawy o zmianie UZ wymagana jest zgoda 2/3 członków Bundestagu i Bundesratu (art. 79 ust. 2 UZ).

²⁷ Stenografischer Bericht 207. Sitzung des Deutschen Bundestages, Plenarprotokoll 20/207, 19 XII 2024, s. 26706-26709.

²⁸ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93 und 94), 20. Wahlperiode, Drucksache 20/12977, 24 IX 2024, s. 1.

²⁹ *Änderung im Grundgesetz zum Bundesverfassungsgericht beschlossen*, Deutscher Bundestag, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw51-de-bundesverfassungsgericht-1033220> – 19 VIII 2025.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Stenografischer Bericht 1050. Sitzung des Bundesrat, Plenarprotokoll 1050, 20 XII 2024, s. 471-474.

Zmiana UZ była szeroko komentowana także poza niemieckim parlamentem. Pozytywnie do zmian odniósł się Niemiecki Związek Adwokatów. Wiceprezes tego związku Ulrich Karpenstein stwierdził, że: „Wreszcie kluczowe cechy strukturalne Federalnego Trybunału Konstytucyjnego zostały zapisane w Ustawie Zasadniczej”³². Zaobserwować można było także głosy krytyczne, np. redaktor naczelny „Anwaltsblatt”, Klaus Kohnen, choć całościowo popierał nowelizację, to wskazywał na brak wprowadzenia kworum 2/3 dla wyboru sędziów FTK³³.

4. NOWELIZACJA UZ JAKO PRZYKŁAD WSPÓLNOTY DOŚWIADCZEŃ

Jak wskazano na wstępie, omawiana w niniejszej pracy nowelizacja jest przykładem europejskiej wspólnoty doświadczeń. Chcąc zrozumieć istotę owej wspólnoty, trzeba przede wszystkim zwrócić uwagę na motywacje, które przyświecały pomysłodawcom projektu zmian UZ, a które znajdują swój wyraz w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie UZ. W punkcie A., zatytułowanym „Problem i cel”, wnioskodawcy zwracają uwagę na historię FTK. Pierwotnie był to organ, który pozostawał przedmiotem wielu sporów. Dlatego więc zdecydowano się na dookreślenie jego kształtu w ustawie. Zwrócono uwagę, że po blisko 75 latach jego funkcjonowania właściwe jest uwydatnienie elementów kształtujących status FTK w UZ³⁴. Petryfikacja przepisów z UFTK była więc działaniem intencjonalnym. Co istotne dla niniejszych rozważań, przyczyna działania wnioskodawców została oparta także na doświadczeniach zewnętrznych, odnoszących się do innych państw niż RFN. Ostatnie zdanie punktu A. uzasadnienia wprost wskazuje, że „jeśli przepisy określające status sądu są zapisane w konstytucji, zapobiega to jednocześnie próbom podważania niezależności sądownictwa konstytucyjnego, które od pewnego czasu obserwuje się w niektórych krajach europejskich”³⁵.

Na próżno doszukiwać się w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie UZ bezpośredniego wskazania, które spośród obserwowanych państw europejskich stały się inspiracją dla wnioskodawców. Były one natomiast zauważalne w debacie publicznej. I tak, np. jeden z wnioskodawców, Marco Buschmann (FDP), publicznie

³² K. Kohnen, *Resilienz des Bundesverfassungsgerichts – Bundesrat stimmt GG-Änderung zu*, Anwaltsblatt, <https://anwaltsblatt.anwaltverein.de/de/news/resilienz-bundesverfassungsgericht-gg-aenderung> Anwaltsblatt – 18 VIII 2025.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93 und 94), 20. Wahlperiode, Drucksache 20/12977, s. 1.

³⁵ *Ibidem*.

wskazywał, że „w Polsce i na Węgrzech obserwowaliśmy taktykę paraliżowania i uszkadzania sądów konstytucyjnych oraz ograniczania ich niezależności”³⁶.

Na podstawie tego, co zostało przedstawione w dwóch powyższych akapitach, stwierdzić należy, że kluczowy dla dyskusji wokół zmian UZ był kryzys wokół polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Zagadnienie to doczekało się licznych i obszernych publikacji naukowych³⁷. Dla niniejszych rozważań konieczne jest przytoczenie pokrótce węzłowych problemów składających się na polski kryzys konstytucyjny. Jako grzech pierworodny należy tu wskazać wybór sędziów TK na miejsca już obsadzone, a następnie zaprzysiężenie wadliwie powołanych sędziów przez Prezydenta RP, na dzień przed wyrokiem TK o sygn. akt K 34/15³⁸, z którego wynikało to, że wybór nadmiarowych sędziów był nieważny. Kolejnym etapem genezy kryzysu była tzw. ustawa naprawcza³⁹, która m.in.: (1) zmieniała kolejność rozpatrywania spraw (w sposób utrudniający sprawne działanie TK); (2) ograniczała możliwość wyznaczania terminów rozpraw; (3) podnosiła większość, którą zapadają decyzje TK, co było wprost sprzeczne z art. 190 ust. 5 Konstytucji RP⁴⁰. Ustawa ta nie zakładała *vacatio legis*. Postawiło to TK przed sytuacją, w której przedmiot kontroli miałby być tożsamy z podstawą kontroli, dlatego TK odmówił zastosowania niektórych przepisów ustawy, jednocześnie stwierdzając ich niekonstytucyjność w wyroku o sygn. akt K 47/15⁴¹. Stało się to przyczynkiem dla Prezesa Rady Ministrów do odmowy publikacji wyroku, choć jak zauważa M. Pach, nie miał on prawa odmówić publikacji⁴². Na koniec należy wskazać kwestię stanowiska Prezesa TK. Pomimo właściwego przedstawienia Prezydentowi RP kandydatur na Prezesa TK, nie doszło do powołania Prezesa Trybunału. Następnie, w drodze ustawy⁴³, wprowadzono instytucję „sędziego Trybunału, któremu Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powierzył pełnienie obowiązków Prezesa Trybunału”, którym została Julia Przyłębska. Ominięto

³⁶ *Schutz des Verfassungsgerichts: Buschmann dämpft Erwartungen*, ZDFheute, 10.10.2024, <https://www.zdfheute.de/politik/deutschland/buschmann-verfassungsgericht-extremismus-100.html>.

³⁷ *V. Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego* czerwiec 2015 – marzec 2016, red. P. Radziejewicz, P. Tuleja, Warszawa 2017; W. Mojski, *Kryzys konstytucyjny. Zagadnienia teorii konstytucji*, Lublin 2023.

³⁸ Wyrok TK z 3.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185.

³⁹ Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2015 poz. 2217.

⁴⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej jako: Konstytucja RP.

⁴¹ Wyrok TK z 9.03.2016 r., K 47/15, OTK-A 2018, nr 31.

⁴² M. Pach, *Okoliczności i przejawy utraty konstytucyjnej charakterystyki przez polski Trybunał Konstytucyjny po 19.12.2016 r.*, [w:] *Konstytucja, praworządność, władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski et al., Warszawa 2019, s. 135.

⁴³ Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. poz. 2074 z późn. zm.).

w ten sposób instytucję Wiceprezesa TK, przewidzianą przez art. 194 ust. 2 Konstytucji RP. Sędzia Przyłębska zwołała Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK, na którym doszło do głosowania nad kandydaturami na Prezesa TK. Zwraca się uwagę, że ze względu na obsadzenie urzędu Wiceprezesa TK zostało ono zwołane przez podmiot nieuprawniony. Mimo tego, że na Zgromadzeniu nie doszło do podjęcia uchwały, Prezydent RP powołał Julię Przyłębską na Prezesa TK⁴⁴.

Powyższe problemy doprowadziły do ograniczenia konstytucyjnej pozycji Trybunału Konstytucyjnego, a także do upadku jego autorytetu, co objawia się m.in. w spadku liczby spraw wpływających do TK. Sam Trybunał, jak zauważa Małgorzata Pyziak-Szafnicka, przestał być instytucją chroniącą prawa opozycji, a stał się głównie „afirmatorem” ówczesnej większości parlamentarnej⁴⁵. Rzadkością stały się wnioski o kontrolę konstytucyjności wpływające od opozycji⁴⁶, co może wynikać z faktu, że linia orzecznicza TK stała się przewidywalna i zgodna z linią większości parlamentarnej⁴⁷.

Korelacja między kryzysem polskiego sądu konstytucyjnego a nowelizacją UZ z 2024 r. w warstwie politycznej jest wyraźnie widoczna. Takiego wniosku nie można jednak sformułować w zakresie podobieństwa pomiędzy przepisami obu konstytucji. Warto zauważyć, że w stanie przed nowelizacją UZ to polski Trybunał mógł się poszczycić bardziej szczegółową regulacją na poziomie konstytucyjnym. Relatywnie podobnie w obu konstytucjach uregulowane zostały: właściwość obu trybunałów, legitymizacja podmiotów uprawnionych do występowania z wnioskami o kontrolę konstytucyjności danego aktu, zasada *incompatibilitas* oraz to, jakie podmioty wybierają skład trybunałów. Ponadto, zarówno UZ, jak i Konstytucja RP zawierały upoważnienie dla ustawodawcy do uregulowania organizacji i trybu postępowania przed sądem konstytucyjnym. Niemiecka UZ przed nowelizacją, w przeciwieństwie do obowiązującej Konstytucji RP, nie przewidywała jednak takich elementów, jak: określenie mocy powszechnie obowiązującej i ostateczności wyroków (art. 190 ust. 1 Konstytucji RP), obowiązku niezwłocznego ogłoszenia wyroku (art. 190 ust. 2 Konstytucji RP), określenie ram czasowych wejścia w życie orzeczenia (art. 190 ust. 3 Konstytucji RP), określenie liczebności składu trybunału, długości trwania kadencji i zakazu ponownego wyboru (art. 194 ust. 1 Konstytucji RP), wymienienie funkcji prezesa i wiceprezesa trybunału (art. 194 ust. 2 Konstytucji RP), określenie niezawisłości sędziów trybunału (art. 195 ust. 1 Konstytucji RP), a także wprowadzenie immunitetu sędziego trybunału (art. 196 Konstytucji RP).

⁴⁴ Postanowienie Prezydenta RP z 21.12.2016 r. nr 1131.25.2016 o powołaniu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 1237).

⁴⁵ M. Pyziak-Szafnicka, *Trybunał Konstytucyjny á rebours*, „Państwo i Prawo” R. 75, 2020, nr 5, s. 42.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 28-29.

⁴⁷ M. Pach, *Okoliczności i przejawy...*, s. 142.

Po grudniowej nowelizacji UZ liczba przepisów podobnych do polskich regulacji wzrosła. I tak, art. 93 ust. 1 UZ (niezależność i autonomia FTK) można odnieść do art. 195 ust. 1 Konstytucji RP, choć niemiecka regulacja na swój sposób wyprzedza polską. Artykuł 93 ust. 2 UZ, określający m.in. liczebność składu FTK, długość trwania jego kadencji oraz zakaz ponownego wyboru (poza podziałem FTK na senaty, którego nie ma w Polsce), odpowiada treściowo art. 194 ust. 1 Konstytucji RP. Również znowelizowany art. 94 ust. 4 UZ, który stanowi o mocy orzeczeń FTK, koreluje z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP. Nadal jednak brak w aktualnie obowiązującej UZ takich elementów, jak: obowiązek niezwłocznej publikacji wyroków trybunału i określenie ram czasowych ich wejścia w życie, a także określenie funkcji prezesa i wiceprezesa trybunału oraz uregulowanie immunitetu jego członków.

Mając na uwadze fakt, że UZ po nowelizacji z 2024 r. w wielu miejscach nadal nie dorównuje Konstytucji RP w kwestii regulacji sądu konstytucyjnego, nasuwa się ocena, że Niemcy nie wyciągnęły pełnych wniosków z polskiego kryzysu konstytucyjnego. Ocena musi być tu jednak bardziej zniuansowana. Należy spojrzeć na istotę polskiego kryzysu, który nie rozpoczął się przecież w wyniku braku odpowiedniej regulacji konstytucyjnej, a w wyniku braku politycznej woli respektowania jej przepisów. Nie zapobiegł kryzysowi art. 190 ust. 1 Konstytucji RP odnoszący się do ostateczności i mocy wiążącej orzeczeń, skoro wbrew orzeczeniu TK o sygn. akt K 34/15 do orzekania dopuszczono tzw. sędziów dublerów. Być może „luką prawną” było to, że możliwe było uchwalenie ustawy o TK bez *vacatio legis*. Niemniej problem rozwiązałoby tu zastosowanie się do art. 190 ust. 2 Konstytucji RP, który zobowiązywał do publikacji wyroku Trybunału, co według art. 190 ust. 3 stanowiło warunek jego wejścia w życie. Działaniem wprost wbrew przepisom Konstytucji RP było również podwyższenie większości, którą zapadały orzeczenia, co godziło w art. 190 ust. 5 Konstytucji RP. Obok łamania przepisów w Konstytucji RP wprost dochodziło również do ich obchodzenia, co miało miejsce w przypadku art. 194 ust. 2, określającego funkcję Prezesa i Wiceprezesa TK.

Można by tu oczywiście prowadzić rozważania na temat zmiany przepisów tak, by regulowały kwestie dokładniej. Normy konstytucyjne mają jednak z natury rzeczy charakter ogólny i są następczo rozwijane przez ustawodawcę zwykłego. Nawet najlepsza regulacja przy braku dobrej woli to tylko litery ułożone w nic nieznaczące słowa. Szczególnie, że przykład polskiego kryzysu konstytucyjnego zawiera w sobie przypadki łamania – jak się zdaje – dość „prostych” przepisów Konstytucji. Kommentując grudniową nowelę UZ, słuszną uwagę wymienił również K. Duden, mówiąc, że zbytnia szczegółowość przepisów również jest zagrożeniem⁴⁸. Stwarza ona bowiem niebezpieczeństwo szukania wyjątków, a przez to tworzenia luk prawnych.

⁴⁸ K. Duden, *Schützt das Bundesverfassungsgericht!*, Verfassungsblog, 7.02.2024, <https://verfassungsblog.de/schuetzt-das-bundesverfassungsgericht/> – 19 VIII 2025.

Uwagi wymienione w powyższym akapicie nie oznaczają bynajmniej, że do pewnych elementów nowelizacji nie można podchodzić krytycznie. Całościowo jest ona z pewnością krokiem w dobrą stronę, choć rzeczywiście można było pokusić się o wprowadzenie innych elementów. O ile art. 190 ust. 2 Konstytucji RP nie uchronił wyroku o sygn. akt K 47/15 przed wstrzymaniem publikacji, tak umieszczenie podobnego rozwiązania w UZ mimo wszystko zmniejszyłoby zagrożenie zaistnienia analogicznej sytuacji w Niemczech (szczególnie przy wyższej kulturze politycznej). Za P. Czarnym trzeba jednak wskazać, że w niemieckim systemie nie jest to warunek wejścia w życie orzeczeń FTK⁴⁹. Dziwi też brak określenia w tekście UZ większości, którą wybiera się sędziów, tj. 2/3 członków izby, co reguluje UFTK. Jest to zaś „zwykła” ustawa federalna, która do nowelizacji nie wymaga nawet zgody Bundesratu. Innymi słowy można zmienić ustawę, obniżyć wymaganą większość i powołać sędziego. Taki scenariusz neutralizuje również znaczenie wprowadzonej konstrukcji wyboru przez inną izbę parlamentu w razie blokady. Krytyka w tym miejscu nie wiąże się jednak z „brakiem odrobienia lekcji”, bowiem ta kwestia w polskim porządku prawnym została uregulowana w Regulaminie Sejmu⁵⁰ (co *notabene* spotyka się z krytyką⁵¹).

Trzeba mieć na uwadze, że polski kryzys oscyluje w niemałej mierze wokół przepisów Konstytucji RP, ale w nie mniejszej wokół przepisów ustawowych. Polska była tu świadkiem częstych nowelizacji, podejmowanych w znacznym pośpiechu. Znacząca część tych przepisów była niekonstytucyjna. Przy części z nich trudno pozbyć się wrażenia, że ich celem pozostawał wyłącznie paraliż TK. Trafną receptę na ten problem w Niemczech wystawił przytaczany wcześniej K. Duden. Postulował on wprowadzenie pewnych wymogów proceduralnych, które ograniczyłyby możliwość ingerencji w UFTK, takich jak np. zgoda Bundesratu lub FTK na nowelizację⁵². Jako przykład została przytoczona m.in. Francja, gdzie ustawy organiczne (ustawy wykonawcze do konstytucji) wymagają większości bezwzględnej i kontroli przez Radę Konstytucyjną⁵³. Krokiem w dobrą stronę wydaje się również postulat A. Zolla, przytaczany w kontekście polskiego Trybunału, tj. karencja między zajmowaniem stanowisk *stricte* politycznych oraz wyborem do TK⁵⁴. Byłaby to regulacja ograniczająca zarzuty upolitycznienia sądu konstytucyjnego, z czym spotyka się polski Trybunał.

⁴⁹ P. Czarny, *Federalny Trybunał Konstytucyjny...*, s. 43.

⁵⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M. P. z 2022 r. poz. 990 z późn. zm.).

⁵¹ V. M. Florczak-Wątor, M. Pach, *op. cit.*, s. 27-28.

⁵² K. Duden, *op. cit.*

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ A. Zoll, *Sposób wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny” R. 78, 2016, nr 1, s. 48.

5. PODSUMOWANIE

Nowelizacja UZ z grudnia 2024 r. nie jest zmianą rewolucyjną. Jej meritum najlepiej oddaje przytaczane w tym tekście pojęcie „petryfikacji”. Część nowelizacji stanowiąca *novum* jest zaś rozwinięciem ugruntowanych w Niemczech rozwiązań. Fakt, że UZ nie okazała się, jak ostrzegał H. Kelsen, „niezobowiązującym życzeniem”⁵⁵, wystawia dobre świadectwo tym rozwiązaniom prawnym. Są to więc zmiany dążące do zachowania FTK w znanym i sprawdzającym się dotychczas kształcie – Trybunału, określanego jako jeden z czołowych „towarów eksportowych” Niemiec⁵⁶. W kontekście recepcji kelsenowskiego sądu konstytucyjnego smutna jest jednak relacja zachodząca między „dziadkiem” a „wnukiem”. Potwierdza ona postawioną we wstępie tezę, zgodnie z którą zmiany niemieckiej UZ zostały dokonane na podstawie „wspólnych doświadczeń”, w tym przypadku pochodzących w szczególności z obserwacji polskiego kryzysu konstytucyjnego. Omówiona nowelizacja UZ jest przy tym przykładem „wspólnoty doświadczeń”, w której nie powiela się pozytywnych rozwiązań normatywnych, a raczej „zbroi się” ze strachu przed zdarzeniami zaobserwowanymi na zewnątrz. W debacie publicznej wielokrotnie podkreślano, że nowelizacja ma za zadanie przede wszystkim wzmocnić pozycję niemieckiego sądu konstytucyjnego. Pomimo silnego akcentowania źródła inspiracji w warstwie politycznej, nie zawsze zdaje się mieć to odzwierciedlenie w zmienionych przepisach. Korelacja zachodząca między znowelizowanymi przepisami UZ a przepisami Konstytucji RP występuje, ale tylko częściowo. Ocena tego jest kwestią niuansowania. Fakt, jaki stanowi inspirowanie się sytuacją prawną Polski przy omawianej nowelizacji, jest jednak niepodważalny.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Czarny P., *Federalny Trybunał Konstytucyjny i ewolucja jego polityczno-ustrojowego znaczenia w Niemczech i w Europie (1951-2009)*, „Przegląd Sejmowy” R. 17, 2009, nr 6(95), s. 107-124.
- Czarny P., *Federalny Trybunał Konstytucyjny w Niemczech*, [w:] *Oddziaływanie sądu konstytucyjnego na porządek prawny Austrii, Niemiec i Polski*, red. M. Florczak-Wątor, P. Czarny, Kraków 2019, s. 39-53, *Prawo, Konstytucja, Argumentacja*, 6, <https://doi.org/10.12797/9788381381000>.
- Florczak-Wątor M., Pach M., *Co wymaga zmiany w procedurze wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego w Polsce?*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 5, s. 22-42.
- Kelsen H., *Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego*, tłum. B. Banaszkiewicz, Warszawa 2009.

⁵⁵ H. Kelsen, *op. cit.*, s. 64.

⁵⁶ P. Czarny, *Federalny Trybunał Konstytucyjny i ewolucja...*, s. 118.

- Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego czerwiec 2015 – marzec 2016, red. P. Radziejewicz, P. Tuleja, Warszawa 2017.
- Mojski W., *Kryzys konstytucyjny. Zagadnienia teorii konstytucji*, Lublin 2023.
- Pach M., *Niemiecka koncepcja demokracji zdolnej do obrony (zarys problematyki)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 2, s. 55-86.
- Pach M., *Okoliczności i przejawy utraty konstytucyjnej charakterystyki przez polski Trybunał Konstytucyjny po 19.12.2016 r.*, [w:] *Konstytucja, praworządność, władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski et al., Warszawa 2019, s. 125-155.
- Pach M., *Trybunał Konstytucyjny*, [w:] *Polskie Prawo Konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 2024, s. 402-438.
- Pyziak-Szafnicka M., *Trybunał Konstytucyjny á rebours*, „Państwo i Prawo” R. 75, 2020, nr 5, s. 25-45.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, wyd. 4, Warszawa 2008.
- Sölyom L., *Aufbau und dogmatische Fundierung der ungarischen Verfassungsgerichtsbarkeit*, „Os-teuropa Recht” 2000, nr 46.
- Wojtyczek K., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.
- Zoll A., *Sposób wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny” R. 78, 2016, nr 1, s. 43-50.

AKTY PRAWNE

- Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12 März 1951, BGBl. I 1951 S. 243 i BGBl. I S. 1473.
- Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93 und 94) Vom 20. Dezember 2024 (BGBl. I 2024 Nr. 439).
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. 1949 I Nr.1 S.1.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Postanowienie Prezydenta RP z 21.12.2016 r. nr 1131.25.2016 o powołaniu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 1237).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M. P. z 2022 r. poz. 990 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2015 poz. 1064.
- Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2015 poz. 2217.
- Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. poz. 2074 z późn. zm.).
- Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008.

ORZECZENIA

Wyrok TK z 3.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185.

Wyrok TK z 9.03.2016 r., K 47/15, OTK-A 2018, nr 31.

DOKUMENTY URZĘDOWE

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93 und 94), 20. Wahlperiode, 24 IX 2024.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93 und 94), 20. Wahlperiode, Drucksache 20/12977, 24 IX 2024.

Stenografischer Bericht 207. Sitzung des Deutschen Bundestages, Plenarprotokoll 20/207, 19 XII 2024, s. 26706-26709.

Stenografischer Bericht 1050. Sitzung des Bundesrat, Plenarprotokoll 1050, 20 XII 2024.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

Änderung im Grundgesetz zum Bundesverfassungsgericht beschlossen, Deutscher Bundestag, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw51-de-bundesverfassungsgericht-1033220>.

Duden K., *Schützt das Bundesverfassungsgericht!*, Verfassungsblog, 7.02.2024, <https://verfassungsblog.de/schuetzt-das-bundesverfassungsgericht/>.

Kohnen K., *Resilienz des Bundesverfassungsgerichts – Bundesrat stimmt GG-Änderung zu*, Anwaltsblatt, <https://anwaltsblatt.anwaltverein.de/de/news/resilienz-bundesverfassungsgericht-gg-aenderung> Anwaltsblatt.

Schutz des Verfassungsgerichts: Buschmann dämpft Erwartungen, ZDFheute, 10.10.2024, <https://www.zdfheute.de/politik/deutschland/buschmann-verfassungsgericht-extremismus-100.html>.

Mateusz Stanek 

Uniwersytet Jagielloński

Zmiana Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 22 marca 2025 r.

ABSTRACT

The Change of the Basic Law for the Federal Republic of Germany from the 22nd March 2025 as an Example of the Community of Experiences of the European Countries

This article is focused on the change of the Basic Law for the Federal Republic of Germany and the proposal of changing The Constitution of the Republic of Poland, which are both compared in order to answer whether these two changes (treated as wholes) are motivated by the same or, at least, similar circumstances and in effect create a community of experiences. Firstly, the article analyzes the amendment to the German Basic Law, which stipulates that the amount allocated to defence, civil and population protection, intelligence services, the protection of information systems and assistance to countries attacked in violation of international law, which exceeds 1% of nominal GDP, is subject to a permissible deduction from credit income, which must be taken into account. Secondly, the chapter analyzes the case of Poland, where an initiative has been taken to establish a minimum amount (4% of gross domestic product) in the Polish Constitution, which would be allocated in the budget law to finance the defence needs of the Republic of Poland.

KEYWORDS: the statute on change of the Basic Law for the Federal Republic of Germany, the draft of the statute on change of The Constitution of the Republic of Poland, defence, needs of defence

1. WSTĘPNE ROZWAŻANIA DOTYCZĄCE ZMIAN KONSTYTUCJI

Konstytucja jako najwyższy akt normatywny w hierarchii źródeł prawa determinuje cały system stanowionych przepisów, z uwagi m.in. na wymóg ich zgodności z ustawą zasadniczą oraz szczególną treść określaną mianem triady konstytucyjnej, na którą składają się zasady naczelne ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego, organizacja i kompetencje naczelnych organów państwa oraz katalog praw i obowiązków jednostki, będące fundamentami ustrojowymi¹. Wobec powyższej lapidarnej charakterystyki roli konstytucji, jaką odgrywa ona w źródłach normatywnych, niezbędne jest wskazanie na oczekiwaną, choć niebędącą cechą we wszystkich porządkach, sztywność ustawy zasadniczej. Sztywność konstytucji nie przesądza jednakże o braku możliwości dokonywania jej zmiany, lecz wprowadza dodatkowe regulacje natury proceduralnej (na przykład poprzez uchwalanie takich zmian większością kwalifikowaną) w celu zapobieżenia inflacji jej przepisów. W przypadku elastyczności ustawy zasadniczej swoboda jej zmian w aspekcie formalnoprawnym jest zaś większa, co przejawia się m.in. przyjmowaniem tychże zmian większością zwykłą.

W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że zarówno Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec (Ustawa Zasadnicza, UZ), jak i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucja RP), jako najwyższe akty w hierarchii źródeł obu państw, mają charakter sztywny, a zatem ich zmiana jest formalnie trudniejsza od zmiany ustaw zwykłych. W przypadku zmiany Ustawy Zasadniczej, zgodnie z art. 79 ust. 2 UZ: „Ustawa taka wymaga zatwierdzenia przez dwie trzecie członków Bundestagu i dwie trzecie głosów Bundesratu”². Podobna regulacja występuje w art. 235 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Ustawę o zmianie Konstytucji uchwała Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów”³.

Jednocześnie, zarówno Ustawa Zasadnicza, jak i Konstytucja RP mogą być zmienione wyłącznie na podstawie ustawy o zmianie konstytucji. Jak wskazuje art. 79 ust. 1 zd. 1 UZ: „Ustawa zasadnicza może być zmieniona wyłącznie ustawą, która wyraźnie zmienia lub uzupełnia brzmienie Ustawy Zasadniczej”⁴. Interpretacja

¹ M. Bernaczyk, *Pojęcie i klasyfikacja konstytucji*, [w:] *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, red. R. Balicki et al., Warszawa 2021, s. 51.

² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, w brzmieniu po 22 marca 2025 r., Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BjNR000010949.html> – 5 XI 2025, jeżeli nie zaznaczono inaczej, tłumaczenie własne (dalej jako: Grundgesetz po 22.03.2025).

³ Art. 235 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej jako: Konstytucja RP).

⁴ Grundgesetz po 22.03.2025.

przywołanego fragmentu przepisu pozwala spostrzec dwa istotne elementy. Po pierwsze, formułuje on imperatyw wyraźnej zmiany Ustawy Zasadniczej, co jest realizowane już na płaszczyźnie tytułu każdorazowej ustawy zmieniającej Ustawę Zasadniczą wskutek podania w nawiasie artykułów, które podlegają modyfikacji⁵. Po drugie, przedmiotem tak dookreślonej ustawy mogą być – „zmiana” lub „uzupełnienie” Ustawy Zasadniczej. Pojęcie „zmiana” oznacza zmianę treści bądź wykreślenie przepisów Ustawy Zasadniczej, zaś „uzupełnienie” – dodanie do Ustawy Zasadniczej nowych treści⁶. W niemieckiej praktyce ustrojodawczej rozróżnienie to nie jest jednak istotne, czego wyrazem staje się fakt, że obecnie w tytułach ustaw zmieniających Ustawę Zasadniczą występuje wyłącznie określenie „zmiana” – nawet wówczas, gdy dochodzi do dodania nowych przepisów konstytucyjnych⁷. Podobnie dzieje się w przypadku Konstytucji RP, która może być zmieniona wyłącznie ustawą o zmianie konstytucji (art. 235 Konstytucji RP), stanowiącej wyjątkowy akt normatywny, którego jedynym zadaniem jest inkorporacja do tekstu konstytucji uchwalonych poprawek oraz ustanowienie akcesoryjnych i nieodzownych do wdrożenia tych poprawek norm prawnych, w tym przede wszystkim o charakterze przejściowym i dostosowującym⁸.

Powyższe wstępne ustalenia mają istotny charakter, gdyż celem niniejszej pracy jest analiza ustawy o zmianie Ustawy Zasadniczej (artykuły 109, 115 i 143h) z dnia 22 marca 2025 r.⁹ (ustawa o zmianie UZ) oraz projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej złożonego przez Prezydenta Rzeczypospolitej dnia 7 marca 2025 r.¹⁰ (projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP). Porównanie ich treści, a także przyczyn i celów implikuje jednoznaczną tezę, iż zmiany te stanowiły element europejskiej wspólnoty doświadczeń. Nie wynikały one bowiem z jednostkowych potrzeb politycznych Republiki Federalnej Niemiec (RFN) lub Rzeczypospolitej Polskiej (RP), a korespondowały z zewnętrzną sytuacją polityczną obu krajów, związaną z zagrożeniem bezpieczeństwa państwa wywołanym inwazją Federacji Rosyjskiej (FR) na Ukrainę rozpoczętą 24 lutego 2022 r.¹¹ Oba akty prawne odnoszą

⁵ P. Chybalski, *Problematyka zmiany Ustawy Zasadniczej RFN*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 12, s. 104.

⁶ *Ibidem*, s. 103.

⁷ *Ibidem*, s. 103.

⁸ P. Radziejewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Warszawa 2023, s. 725-726.

⁹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) vom 22.03.2025 (BGBl. I Nr. 94); jeżeli nie zaznaczono inaczej, tłumaczenie własne (dalej jako: GGÄndG v. 22.03.2025).

¹⁰ Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 1106/X kadencja, dalej jako: Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP z 2025 r.).

¹¹ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h), Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode, Drucksache 20/15096, <https://dsrserver.bundestag.de/btd/20/150/2015096.pdf> – 5 XI 2025.

się do materii finansów publicznych przeznaczanych na wskazane *expressis verbis* wydatki w zakresie – odpowiednio – obrony¹² i potrzeb obronnych¹³.

Na marginesie, przed przystąpieniem do zapowiadanej analizy warto jeszcze wskazać na kwestie terminologiczne. Doktryna niemieckiego prawa konstytucyjnego odróżnia bowiem od siebie pojęcia „konstytucja” oraz „ustawa zasadnicza”¹⁴, które to na gruncie doktrynalnym innych państw, w tym w Polsce, używane są synonimicznie. To nietypowe i zarazem charakterystyczne dla Niemiec rozróżnienie sięga swą genezą do powojennych czterech stref okupacyjnych dawnej III Rzeszy, z których powstały dwa, z definicji ustrojowej wrogie sobie, państwa niemieckie¹⁵, i uchwalonej 24 maja 1949 r. Ustawy Zasadniczej stanowiącej w artykule 146, że: „Niniejsza Ustawa Zasadnicza straci moc w dniu, w którym wejdzie w życie konstytucja przyjęta przez Naród Niemiecki w drodze wolnej”¹⁶. Tym samym Ustawa Zasadnicza została przyjęta jedynie dla RFN, a uchwalenie konstytucji miało mieć miejsce już po zjednoczeniu Niemiec, co nastąpiło ostatecznie 3 października 1990 r. z chwilą włączenia NRD do RFN. Ostatecznie nowa konstytucja dla zjednoczonych Niemiec (RFN) nie została uchwalona, co współcześnie skutkuje zatarciem się powyższego rozróżnienia i stosowaniem tych pojęć synonimicznie.

2. ZMIANA USTAWY ZASADNICZEJ REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC Z 22 MARCA 2025 R.

Jakkolwiek dość obszerne wydawać mogłyby się regulacje ustawy o zmianie UZ, to w istocie dotyczą one powtarzalnych spraw budżetu federalnego w części wydatków zarezerwowanych na (wprost wskazaną) obronę. Jak już wskazano, zmiana Ustawy Zasadniczej dotyczy zmiany art. 109, 115 oraz dodania art. 143h UZ¹⁷, co urzeczywistnia proceduralne postanowienia art. 79 ust. 1 zd. 1 UZ.

Pierwsza z nich obejmuje zmianę art. 109 ust. 3 zd. 5 UZ, który w pierwotnej wersji stanowił, że: „Szczegóły odnoszące się do budżetów krajów związkowych

¹² Art. 1 ust. 1 GGÄndG v. 22.03.2025.

¹³ Art. 1. projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP z 2025 r.

¹⁴ P. Chybalski, *op. cit.*, s. 104.

¹⁵ 23 maja 1949 r. zostało proklamowane powstanie ze stref amerykańskiej, brytyjskiej oraz francuskiej Republiki Federalnej Niemiec (RFN), natomiast 7 października 1949 r. doszło do utworzenia ze strefy radzieckiej Niemieckiej Republiki Demokratycznej (NRD).

¹⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, w brzmieniu z 23 maja 1949 roku, Bundesanzeiger Verlag, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#/switch/tocPane?_ts=1761921291074 – 5 XI 2025.

¹⁷ GGÄndG v. 22.03.2025.

regulują one same w ramach swoich konstytucyjnoprawnych kompetencji z zastrzeżeniem, że wymogi zdania 1 spełnione są tylko wtedy, gdy nie dopuszcza się wpływów z kredytów”¹⁸. Po nowelizacji (art. 1 ust. 1 ustawy o zmianie UZ) przepis ten otrzymał natomiast brzmienie, zgodnie z którym: „Od dochodów z kredytów, które należy uwzględnić, należy odjąć kwotę, o którą wydatki na obronę, wydatki federalne na ochronę cywilną i ludności, służby wywiadowcze, ochronę systemów informatycznych oraz pomoc dla państw zaatakowanych z naruszeniem prawa międzynarodowego”¹⁹. Wprowadzana zmiana przewiduje więc, że kwota przeznaczona na enumeratywnie wyliczone przedmioty inwestycji, która przekracza 1% nominalnego produktu krajowego brutto (PKB nominalny), podlega dopuszczalnemu odliczeniu od dochodów z kredytów, jakie należy uwzględnić. Na poziomie wykładni językowej to enumeratywne wyliczenie nie nasuwa żadnych wątpliwości, wymieniając klarowne przesłanki finansowe. Dokonując natomiast wykładni systemowej, niezbędne jest odwołanie do – odpowiednio – art. 109 ust. 3 zd. 1 i 4 UZ wyrażających następujące zasady: „Budżety Federacji i krajów związkowych powinny być zasadniczo zrównoważone bez dochodów z pożyczek”; „Szczegółowe ustalenia dotyczące budżetu federalnego reguluje artykuł 115, z zastrzeżeniem, że zdanie 1 jest przestrzegane, jeśli dochody z pożyczek nie przekraczają 0,35 procent nominalnego produktu krajowego brutto”²⁰. Znowelizowany art. 109 ust. 3 zd. 5 UZ stanowi zatem *lex specialis* w stosunku do przytoczonych przepisów, wyrażających ogólne zasady budżetowe. Po pierwsze, określa on szczegółowo zakres przedmiotowy inwestycji, które mogą być finansowane z pożyczek, a po drugie, dokonuje zwiększenia jej dopuszczalnej kwoty pożyczki na wskazane cele związane z obronnością państwa.

Druga, tożsama zmiana (uzupełnienie) jako zdanie czwarte została wprowadzona do art. 115 ust. 2 UZ. Treść tego przepisu sprzed 22 marca 2025 r. była następująca:

Szczegóły, zwłaszcza uregulowanie wpływów i wydatków z uwzględnieniem transakcji finansowych i procedury mającej na celu obliczenie maksymalnej granicy kredytu netto zaciąganego rocznie przy uwzględnieniu rozwoju koniunktury na podstawie procedury uregulowania koniunktury oraz kontrolę i wyrównanie odchyleń rzeczywiście zaciągniętych kredytów od dopuszczalnej granicy, reguluje ustawa federalna²¹.

¹⁸ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, w brzmieniu sprzed 22 marca 2025 r., buzer.de, <https://www.buzer.de/gesetz/5041/al211475-o.htm> – 5 XI 2025, (dalej jako: Grundgesetz sprzed 22.03.2025).

¹⁹ GGÄndG v. 22.03.2025.

²⁰ Grundgesetz po 22.03.2025.

²¹ Grundgesetz sprzed 22.03.2025.

Po nowelizacji Ustawy Zasadniczej (art. 1 ust. 2 lit. a) ustawy o zmianie UZ) przepis ten otrzymał brzmienie: „Od dochodów z kredytów, które należy uwzględnić, należy odjąć kwotę, o którą wydatki na obronę, wydatki federalne na ochronę cywilną i ludności, służby wywiadowcze, ochronę systemów informatycznych oraz pomoc dla państw zaatakowanych z naruszeniem prawa międzynarodowego”²².

Trzecią zmianą Ustawy Zasadniczej (art. 1 ust. 3 ustawy o zmianie UZ) jest dodanie art. 143h, zgodnie z którym:

- (1) Rząd federalny może utworzyć specjalny fundusz z własnym uprawnieniem kredytowym na dodatkowe inwestycje w infrastrukturę oraz na dodatkowe inwestycje w celu osiągnięcia neutralności klimatycznej do roku 2045 o wartości do 500 miliardów euro. Dodatkowość występuje, gdy w danym roku budżetowym osiągnięty zostaje odpowiedni wskaźnik inwestycji w budżecie federalnym. Do uprawnienia kredytowego nie stosuje się artykułu 109 ustęp 3 oraz artykułu 115 ustęp 2. Inwestycje z funduszu specjalnego mogą być zatwierdzane w ciągu dwunastu lat. Wpłaty z funduszu specjalnego do funduszu klimatycznego i transformacyjnego będą wynosić 100 miliardów euro. Szczegóły określa ustawa federalna.
- (2) Z funduszu specjalnego określonego w ustępie 1 zdanie 1 landom przysługuje 100 miliardów euro także na inwestycje w ich infrastrukturę. Landy mają obowiązek raportować rządowi federalnemu o wykorzystaniu tych środków. Rząd federalny ma prawo do kontrolowania celowego wykorzystania funduszy. Szczegóły określa ustawa federalna za zgodą Bundesratu”²³.

Powyższy przepis przewiduje utworzenie specjalnego funduszu o wartości 500 mld euro na dodatkowe inwestycje w infrastrukturę oraz na dodatkowe inwestycje w celu osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2045 r. Przepis ten nie będzie jednak podlegał analizie, ponieważ posiada znaczenie polityczne, nie zaś prawne, co wynika z istniejącego podczas uchwalania ustawy o zmianie UZ podziału mandatów do Bundestagu. W celu uzyskania wspomnianej powyżej większości kwalifikowanej 2/3 głosów członków Bundestagu frakcja CDU/CSU i partia SPD porozumiały się bowiem z partią Sojusz 90/Zieloni, która poparła ustawę o zmianie UZ właśnie w zamian za utworzenie specjalnego funduszu²⁴.

²² GGÄndG v. 22.03.2025.

²³ GGÄndG v. 22.03.2025.

²⁴ Zob. *Wielki zwrot w Niemczech. Konstytucja zmieniona, droga do zbrojeń otwarta*, oprac. T. Sąsiada, Money.pl, 18.03.2025, <https://www.money.pl/gospodarka/wielki-zwrot-w-niemczech-konstytucja-zmieniona-droga-do-zbrojen-otwarta-7136503847332480a.html> – 5 XI 2025.

Czwartą zmianą Ustawy Zasadniczej (odpowiednio art. 1 ust. 2 lit. b)-d) ustawy o zmianie UZ²⁵) są modyfikacje redakcyjne – odpowiednio – art. 115 ust. 2 zd. 5-6 i 9 UZ w związku z przywołanymi powyżej zmianami.

Zmiany te doprowadziły do następujących różnic w stanie prawnym RFN. Przed 22 marca 2025 r. brak było jakiejkolwiek możliwości dokonania wzrostowej zmiany wysokości dochodów z kredytów przekraczających 0,35% PKB nominalnego. Jedyną regulacją konstytucyjną w tym zakresie był art. 109 ust. 3 zd. 1 i 4 UZ, który pozostał niezmieniony²⁶. Przepis ten wyraża zasadę zrównoważenia budżetu Federacji i krajów związkowych bez dochodów z pożyczek oraz wskazuje, że szczególne ustalenia dotyczące budżetu federalnego reguluje artykuł 115 UZ, z zastrzeżeniem, że zrównoważenie budżetowe w wyjątkowych sytuacjach jest zachowane, jeśli dochody z pożyczek nie przekraczają 0,35% nominalnego produktu krajowego brutto²⁷. Warto przy tym zaznaczyć, że art. 109 ust. 3 zd. 1 i 4 UZ powiela treściowo – odpowiednio – art. 115 ust. 2 zd. 1 i 2 UZ²⁸. Kluczowym było bowiem zawarte w art. 109 ust. 3 zd. 4 UZ odesłanie do art. 115 (chodzi o przepis ust. 2 zd. 6, który pozostał niezmieniony jako zd. 7²⁹), który stanowi, że: „W przypadku klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych sytuacji niezależnych od państwa, które znacząco pogarszają sytuację finansową państwa, te limity pożyczkowe mogą zostać przekroczone uchwałą większości członków Bundestagu³⁰”.

Przepis ten przed uchwaleniem ustawy o zmianie UZ stanowił zatem *lex specialis* w stosunku do przywołanych przepisów art. 109 ust. 3 zd. 1 i 4 UZ (oraz odpowiadających im przepisów art. 115 ust. 2 zd. 1 i 2 UZ) i przy spełnieniu tych nieostrych przesłanek pozwalał on pośrednio na pozyskiwanie dochodów z pożyczek w większym stosunku do PKB nominalnego aniżeli 0,35% poprzez przyjęcie ustawy o wzrostowej zmianie wysokości dopuszczalnego długu publicznego.

Wobec tego przed nowelizacją Ustawy Zasadniczej z 22 marca 2025 r. do przekroczenia wskazanych limitów finansowych niezbędne było ziszczenie się niedookreślonych przesłanek oraz ich interpretacja zgodna z ówczesnym brzmieniem regulacji budżetowych Ustawy Zasadniczej, aby tymczasowo złagodzić skutki niewydolności finansowej państwa. Zgodnie ze stanowiskiem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK) relewantny dla oceny ziszczenia się tych przesłanek był związek przyczynowo-skutkowy oraz ciężar dowodu w procesie legislacyjnym. Jak wskazał FTK: „[...] Poza brzmieniem art. 109 ust. 3 zdanie 2 i art. 115 ust. 2 zdanie 6 UZ, wymagany jest faktyczny związek przyczynowo-skutkowy między klęską

²⁵ GGÄndG v. 22.03.2025.

²⁶ Grundgesetz sprzed 22.03.2025; GGÄndG v. 22.03.2025.

²⁷ Grundgesetz sprzed 22.03.2025; Grundgesetz po 22.03.2025.

²⁸ Grundgesetz sprzed 22.03.2025; Grundgesetz po 22.03.2025.

²⁹ Grundgesetz sprzed 22.03.2025; GGÄndG v. 22.03.2025.

³⁰ Grundgesetz sprzed 22.03.2025; Grundgesetz po 22.03.2025.

żywiolową lub nadzwyczajną sytuacją a przekroczeniem limitów kredytowych. Przy ocenie tego faktu ustawodawca dysponuje dyskrejonalnymi uprawnieniami do oceny i ewaluacji [...]. Ten margines swobody oceny i osądu odpowiada ciężarowi dowodu w procesie legislacyjnym³¹.

Po uchwaleniu ustawy o zmianie UZ (art. 1 ust. 1 ustawy o zmianie UZ) pojawił się nowy przepis o charakterze *lex specialis*, czyli art. 109 ust. 3 zd. 5 UZ (choć przepis art. 115 ust. 2 zd. 6 nie został derogowany, lecz pozostał w mocy jako zdanie 7³², co zostało nadmienione powyżej) o następującej treści:

Od dochodów z kredytów, które należy uwzględnić, należy odjąć kwotę, o którą wydatki na obronę, wydatki federalne na ochronę cywilną i ludności, służby wywiadowcze, ochronę systemów informatycznych oraz pomoc dla państw zaatakowanych z naruszeniem prawa międzynarodowego przekraczają 1% w stosunku do nominalnego produktu krajowego brutto³³.

Tym samym zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem Ustawy Zasadniczej obecnie nie jest wymagane istnienie związku przyczynowo-skutkowego, łączącego wydatki na wyliczone w katalogu zamkniętym gałęzie inwestycyjne z przekroczeniem limitów kredytowych. Ponadto ustawodawca w zakresie powyższego katalogu nie jest związany ciężarem dowodu w procesie legislacyjnym. Reasumując, w przypadku wydatków na obronę, wydatków federalnych na ochronę cywilną i ludności, służby wywiadowcze, ochronę systemów informatycznych oraz pomoc dla państw zaatakowanych z naruszeniem prawa międzynarodowego nie istnieją żadne regulacje budżetowe Ustawy Zasadniczej, poza oczywiście tym katalogiem, z którym przekroczenia limitów kredytowych musiałyby być zgodne, co jest skutkiem uchwalenia ustawy o zmianie UZ.

Bezpośrednią przyczyną powyżej opisanej zmiany Ustawy Zasadniczej była inwazja FR na Ukrainę rozpoczęta 24 lutego 2022 r. Wnioskodawcy wprost wskazywali, że w obliczu narastającego konfliktu zbrojnego oraz aktualnej sytuacji geopolitycznej w Europie Środkowo-Wschodniej istnieje realna potrzeba fundamentalnych zmian w architekturze bezpieczeństwa RFN³⁴. Ponadto, dla wykonawców inicjatywy ustawodawczej nie bez znaczenia pozostawała rewizja zaangażowania

³¹ Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, https://www.rechtsprechung-im-internet.de/jportal/portal/t/18hw/page/bsjrsprod.psm?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Tref ferliste&documentnumber=1&numberofresults=17&fromdoctodoc=yes&doc.id=jb-KVRE456342301&doc.part=L&doc.price=0.0&doc.hl=1#focuspoint – 5 XI 2025.

³² GGÄndG v. 22.03.2025; Grundgesetz po 22.03.2025...

³³ GGÄndG v. 22.03.2025

³⁴ Entwurf..., s. 1.

się Stanów Zjednoczonych Ameryki (USA) w bezpieczeństwo oraz obronność Europy w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO)³⁵. Co więcej, jeszcze przed szczytem Sojuszu Północnoatlantyckiego, który odbył się w dniach od 24 do 26 czerwca 2025 r. w Hadze, wnioskodawcy zmiany Ustawy Zasadniczej zwracali uwagę, że długoterminowa modernizacja Bundeswehry będzie realizowana dzięki trwale zabezpieczonej podstawie finansowej i tym samym stanie się widoczna i wiarygodna na arenie międzynarodowej, co ma być zwłaszcza sygnałem przed szczytem NATO³⁶.

Zagrożenie ze strony Federacji Rosyjskiej nie było jednak jedyną przyczyną wprowadzonych zmian. Wnioskodawcy wskazywali w równym stopniu na czynniki wewnętrzpaństwowe. Po pierwsze, wykonanie inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie ustawy o zmianie UZ uzasadniano potrzebą wzmocnienia zdolności militarnych Bundeswehry³⁷ w celu zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa RFN, który to cel określono jako podstawowy obowiązek państwa³⁸. Po drugie, co istotne w kontekście materii finansów publicznych, inicjatorzy ustawy o zmianie UZ powoływali się na niewielką przestrzeń fiskalną na dodatkowe wydatki obronne przy przestrzeganiu pierwotnych zasad zadłużenia zawartych w Ustawie Zasadniczej³⁹. Po trzecie, wnioskodawcy wskazywali na brak wystarczających środków finansowych do kontynuacji modernizacji Bundeswehry, w tym na fakt zablokowania już od 31 grudnia 2024 r. w 82% Specjalnego funduszu Bundeswehry z upoważnieniem kredytowym wynoszącym 100 mld euro⁴⁰, a także na brak jego adekwatności do aktualnych wymiarów obowiązków finansowych⁴¹. Na koniec uzasadnienia wykonawcy inicjatywy ustawodawczej zwracali wprost uwagę na brak alternatywy dla rozwiązań zaproponowanych w przyjętej już ustawie o zmianie UZ⁴².

3. PROJEKT USTAWY O ZMIANIE KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Z 7 MARCA 2025 R.

W dniu 7 marca 2025 r. Prezydent Rzeczypospolitej (wnioskodawca, Prezydent RP) na podstawie art. 235 ust. 1 Konstytucji RP złożył projekt ustawy o zmianie

³⁵ Ibidem, s. 3.

³⁶ Ibidem, s. 1, 9.

³⁷ Ibidem, s. 1, 3, 9.

³⁸ Ibidem, s. 1, 9.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem, s. 4, 11.

Konstytucji RP przewidujący nowelizację art. 219 Konstytucji RP poprzez dodanie do niego dodatkowego ustępu o następującej treści: „W ustawie budżetowej na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 4% rocznego produktu krajowego brutto”⁴³. Projektowany przepis stanowi o corocznym przeznaczaniu w ustawie budżetowej na finansowanie potrzeb obronnych RP wydatków z budżetu państwa w wysokości co najmniej 4% rocznego produktu krajowego brutto (PKB roczny). Zgodnie z art. 2 projektu powyższy przepis miałby zastosowanie po raz pierwszy do ustawy budżetowej na rok 2026⁴⁴.

Podobnie jak w przypadku uzasadnienia ustawy o zmianie UZ, tak w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP wnioskodawca wskazuje inwazję FR na Ukrainę rozpoczętą 24 lutego 2022 r.⁴⁵ jako bezpośrednią przyczynę proponowanych zmian prawnych. Dodatkowo Prezydent RP uzasadnił proponowane zmiany prowadzonymi przez FR działaniami hybrydowymi wymierzonymi zarówno przeciwko RP, jak i państwom członkowskim Unii Europejskiej (UE) oraz NATO. Kolejnym podobieństwem jest powinność zwiększenia inwestowania w potrzeby obronne, co jednocześnie ma wzmocnić więzi USA i Europy. Ponadto wnioskodawca analogicznie do uzasadnienia ustawy o zmianie UZ wskazuje na powinność państw europejskich do wzięcia większej odpowiedzialności za wzmacnianie NATO, czego przykładem ma być Polska, co zestawiono z zapobieżeniem potencjalnemu konfliktowi zbrojnemu⁴⁶.

Kolejno w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP wskazano argumenty związane z dotychczas obowiązującymi regulacjami prawnymi w zakresie materii finansów publicznych pożytkowanych na potrzeby obronne. Zdaniem wnioskodawcy zwiększenie wydatków obronnych do wysokości nie niższej niż 4% produktu krajowego brutto (PKB) ma pozwolić na modernizację techniczną Sił Zbrojnych RP poprzez zwiększenie nasycenia nowoczesnym sprzętem wojskowym, z aktywnym zaangażowaniem i wykorzystaniem polskiego potencjału przemysłu obronnego⁴⁷. Na koniec uzasadnienia Prezydent RP wskazuje, że zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, w tym art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy o obronie Ojczyzny⁴⁸ na finansowanie potrzeb obronnych RP przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 3% rocznego PKB, co uzasadnia potrzebę wprowadzenia proponowanych zmian na poziomie konstytucyjnym.

⁴³ Art. 1 projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP z 2025 r.

⁴⁴ Art. 2 projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP z 2025 r.

⁴⁵ Cf. ibidem, s. 1, 5.

⁴⁶ Cf. ibidem, s. 1, 2.

⁴⁷ Cf. ibidem, s. 3, 5.

⁴⁸ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 825 z późn. zm.).

4. PODSUMOWANIE

Przedstawiona powyżej analiza ustawy o zmianie Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec (artykuły 109, 115 i 143h) z dnia 22 marca 2025 r. oraz projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej złożonego przez Prezydenta Rzeczypospolitej dnia 7 marca 2025 r. (druk nr 1106) potwierdza tezę postawioną we wstępie, zgodnie z którą przeprowadzone lub zaproponowane zmiany tych aktów normatywnych korespondowały ze zmianami prawnymi lub sytuacją zaistniałą w innych państwach europejskich („wspólnota doświadczeń”). Powyżej wykazano bowiem, że zarówno przyczyny, jak i cele zmiany Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec oraz wykonania inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej były w obu przypadkach tożsame i związane z potrzebą zagwarantowania większego finansowania w zakresie potrzeb obronnych państwa, w świetle trwającej inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę rozpoczętej 24 lutego 2022 r. W przypadku Republiki Federalnej Niemiec wprowadzona zmiana Ustawy Zasadniczej przewiduje, że kwota przeznaczona na obronę, ochronę cywilną i ludności, służby wywiadowcze, ochronę systemów informatycznych oraz pomoc dla państw zaatakowanych z naruszeniem prawa międzynarodowego, która przekracza 1% PKB nominalnego, podlega dopuszczalnemu odliczeniu od dochodów z kredytów, które należy uwzględnić. W przypadku Rzeczypospolitej Polskiej podjęto zaś inicjatywę ustanowienia na poziomie Konstytucji RP minimalnej kwoty (wynoszącej 4% wartości produktu krajowego brutto), która miałaby być przeznaczana w ustawie budżetowej na finansowanie potrzeb obronnych RP.

W uzasadnieniach obu przywołanych aktów wyartykułowane zostały tożsame czynniki, jawiące się jako *spiritus movens* przyjętych lub projektowanych regulacji konstytucyjnych. Po pierwsze, dotyczyły one kwestii międzynarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem inwazji FR na Ukrainę, aktualnej geopolityki prowadzonej przez USA w Europie oraz w ramach NATO. Po drugie, tożsame były także czynniki wewnątrzpaństwowe, które kładły nacisk na potrzebę wzmocnienia wydatkowania ze środków publicznych z przeznaczeniem na finansowanie defensywy *sensu largo* obu państw. Wobec powyższej wzajemnej korespondencji ustawy o zmianie UZ oraz projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP, w tym uzasadnień obu aktów prawnych, należy ocenić, że akty te wpisują się w szerszy kontekst aktualnej sytuacji politycznej w Europie i w ten sposób stanowią europejską wspólnotę doświadczeń, na podstawie której dokonano lub zainicjowano zmianę konstytucji.

BIBLIOGRAFIA

AKTY PRAWNE

- Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) vom 22.03.2025 (BGBl. I Nr. 94), Bundesgesetzblatt, <https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2025/94/VO>.
- Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, https://www.rechtsprechung-im-internet.de/jportal/portal/t/18hw/page/bsjrsprod.psm?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=17&fromdoctodoc=yes&doc.id=jb-KVRE456342301&doc.part=L&doc.price=o.o&doc.hl=1#focuspoint.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, w brzmieniu po 22 marca 2025 r., Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, w brzmieniu z 23 maja 1949 r., Bundesanzeiger Verlag, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#/switch/tocPane?_ts=1761921291074.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, w brzmieniu sprzed 22 marca 2025 r., buzer.de, <https://www.buzer.de/gesetz/5041/al211476-o.htm>.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 1106/X kadencja).
- Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2024 r. poz. 248 z późn. zm.).

LITERATURA

- Bernaczyk M., *Pojęcie i klasyfikacja konstytucji*, [w:] *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, red. R. Balicki et al., Warszawa 2021, s. 50-63.
- Chybalski P., *Problematyka zmiany Ustawy Zasadniczej RFN*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 12, s. 101-114.
- Garlicki L., *Polskie Prawo Konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 10, Warszawa 2023.
- Garlicki L., *Polskie Prawo Konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 11, Warszawa 2024.
- Granat M., *Prawo Konstytucyjne*, wyd. 12, Warszawa 2024.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Warszawa 2023.
- Niżnik-Mucha A., *Przygotowanie projektu ustawy i wykonanie inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Polskie Prawo Konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 2024, s. 274-276.
- Polskie Prawo Konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 2024.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h), Bundesrat, <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/beratungsvorgaenge/2025/0101-0200/0115-25.html>.

Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h), Deutscher Bundestag, <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-%C3%A4nderung-des-grundgesetzes-artikel-109-115-und-143h/320784?f.wahlperiode=20&rows=25&pos=1&ctx=d>.

Gesetzentwurf zur Änderung der Artikel 109, 115 und 143h des Grundgesetzes, Deutscher Bundestag, 18.03.2025, <https://www.bundestag.de/parlament/plenum/abstimmung/abstimmung?id=951>.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h), Deutscher Bundestag, 20 Wahlperiode, Drucksache 20/15096, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/150/2015096.pdf>.

Wielki zwrot w Niemczech. Konstytucja zmieniona, droga do zbrojeń otwarta, oprac. T. Sasiada, Money.pl, 18.03.2025, <https://www.money.pl/gospodarka/wielki-zwrot-w-niemczech-konstytucja-zmieniona-droga-do-zbrojen-otwarta-7136503847332480a.html>.

Indeks nazwisk

Acar Eray 70
Adamczak Agnieszka 17, 27-28
Adamowski Jan 8
Albert Richard 9
Anceau Eric 24
Akartürk Ekrem Ali 55, 58-59
Atatürk Mustafa Kemal 54
Avaner Tekin 69-70

Balicki Ryszard 164
Banaszak Bogusław 10
Banaszkiewicz Bolesław 146
Barcz Jan 74
Bartnicki Adam R. 56
Baubérot Jean 25-26
Beauvoir Simone de 128-130
Bekrycht Tomasz 22
Belov Martin 81
Bernaczyk Michał 164
Bernaud Valérie 46-47
Bezzina Anne-Charlène 137-138
Biden Joe 103
Bieniek Karol 54, 67
Bień-Kacała Agnieszka 10
Biskup Bartosz 20
Bojarski Łukasz 155
Bourgeois Justine 136
Boyunsuz Şule Özsoy 55
Bozaslan Mehmet 70
Bożyk Stanisław 42, 67

Brailowsky Yan 18
Braun-Pivet Yaël 137
Brazier Rodney 117
Buisson Ferdinand 24
Bulmer Elliot 112
Buschmann Marco 154

Cameron David 115-116
Campbell Alan (Baron Campbell of Allo-
way) 116
Camus Elvire 131
Camut Nicolas 77
Capitant René 24
Chiappa Claudia 83
Chirac Jacques 28, 130
Chmielarz Anna 43-44, 49
Chudziak Mateusz 55, 68
Chybalski Piotr 165-166
Corcos Christine 112, 116-117, 120
Crampton Richard J. 75
Cseke Balázs 94
Czachor Rafał 56, 70
Czarny Piotr 7, 147-148, 151, 158

d'Estaing Valéry Giscard 130
Darame Mariama 135
Debré Jean-Louis 47-48
Debré Michela 37
Deneuve Catherine 130
Denizeau-Lahaye Charlotte 21

- Denkow Nikołaj 77, 83
 Deptalski Mikołaj 8, 11, 15
 Dixon Rosalind 114
 Domaradzki Spasimir 74, 76
 Donew Gylyb 76-77, 79
 Drapalska-Grochowicz Marlena 74
 Dubasque François 28
 Dubs Alfred 116
 Duden Konrad 157-158
 Dyrda Adam 19, 74
 Dzhambazova Boryana 76
- Elżbieta II, królowa Wielkiej Brytanii 114
 Emiroğlu Öztürk 54
 Endicott Timothy A.O. 20
 Erdoğan Recep Tayyip 55
- Fabbrini Federico 48
 Fallon Damien 138
 Falski Jacek 26
 Fatin-Rouge Stéfanini Marthe 46-47
 Favoreu Louis 132
 Fillon François 48
 Firek Wojciech 8
 Florczak-Wątor Monika 7, 37, 81, 147, 149, 158
 Friel Mikhaila 121
 Fryderyk X, król Danii 119
- Gabriel Marija 83
 Galasiński Dariusz 100
 Galicza Dolina 92
 Garlicki Lech (Leszek) 10, 38-39
 Gaulle Charles de 37
 Gdulewicz Ewa 10, 37
 Giraud Marie-Louise 129
 Gizbert-Studnicki Tomasz 19
 Gizińska Ilona 101, 103
 Gławczew Dymitr 83-85
 Gniazdowski Mateusz 92
 Gören Zeyneb 57
- Gözüaydın İştâ 55, 64
 Gözler Kemal 69
 Górka Maciej 74
 Grabowski Andrzej 7, 19
 Granat Mirosław 19, 42, 46
 Gren Marie 7
 Grice Andrew 116
 Gronowski Marcin 55
 Grzybowski Marian 56, 118
 Gül Cengiz 55, 57
- Haase-Nowocień Elżbieta 49
 Haftka-Işık D. 54
 Halimi Gisèle 130, 137
 Hart Herbert L.A. 20, 22, 32
 Hennette-Vauchez Stéphanie 31
 Henryk, wielki książę Luksemburga 120
 Hunter-Henin Myriam 45-46
- Inglebert Hervé 18
 Izabela, księżniczka Danii 119
- Jabłoński Paweł 22
 Jacobi Fabian 153
 Jakubiak Łukasz 128, 137
 Janew Stefan 76-77, 79
 Jankowska Julia 8, 11, 111
 Jankowska Renata 24
 Jelcyn Boris 56
 Jospin Lionel 16, 27
- Kaczor Jacek 22
 Kaleta Krzysztof 19
 Karp Janusz 75
 Karpenstein Ulrich 154
 Karpińska Hanna 75
 Kate, księżna Walii (księżna Cambridge) 117
 Kaya Burak 69
 Kaymal Cansu 68
 Kelsen Hans 48, 146-147, 149-150, 159

- Kermabon Nicolas 132
 Kiełczewska-Konopka Marta 128
 Kirilov K. 84
 Kliuchkovskiy Yurii 7
 Kłozak Kacper 55
 Kobeszko Łukasz 74, 78
 Kohnen Klaus 154
 Korycka-Zirk Milena 22
 Kotkamp Lucas 76
 Kowalski Rafał S. 8, 11, 145
 Kozanecki Karol 8, 11, 53
 Kruk Maciej 22
 Krunke Helle 119
 Kryszew Grzegorz 67
 Krzemiński Marcin 8, 11, 37-38, 127
 Krzymkowski Marek 55
 Kubas Sebastian 37
 Kubiak Andrzej 39
 Kubuj Katarzyna 38, 134, 138
 Kuca Grzegorz 7
 Kumor Kamil 8, 11, 73

 Laidler Paweł 56
 Lecanuet Jean 130
 Lengyel Tibor 99
 Lesiczka Agnieszka 54
 Levade Anne 45
 Liszkowska Dominika 54-55, 65
 Louis Charles (Książę Ludwik z Walii) 115

 Macron Emmanuel 135, 137
 Magyar Péter 101-102
 Małgorzata II, królowa Danii 114, 119-120
 Marguet Laurie 135
 Maria Teresa, wielka księżna Luksemburga
 121
 Maria, królowa Danii 119-120
 Mazeaud Pierre 48
 Melkevik Bjarne 19
 Mezey Michael L. 70

 Mikuli Piotr 7
 Mitterrand François 26, 28
 Mohamed Ali Amira 153
 Mojski Wojciech 155
 Monteil Claudine 128
 Moreau Jeanne 130

 Nagy Bálint 99
 Nikolov Krassen 83
 Novák Katalin 100
 Nowosad Andrzej 67

 Oliver Christian 76
 Ollivier Anne-Laure 28
 Orbán Viktor 92, 101, 104-105
 Özakıncı Talya 68
 Özal Turgut 69
 Özbudun Ergun 67
 Öztürk Ahmet Erdi 55, 64

 Pach Maciej 147-149, 155-156, 158
 Parienté Jonathan 131
 Parpworth Neil 115, 117
 Penfold Chuck 118
 Petkow Kiril 76
 Petrova Petya 84
 Peyret Claude 130
 Philip Loïc 132
 Pichlak Maciej 22
 Plewa Emil 55
 Popardowska Anna 8, 11, 35
 Portier Philippe 21
 Presinszky Judit 96
 Przyłębska Julia 155-156
 Puchta Radosław 47
 Pyziak-Szafnicka Małgorzata 156

 Radew Rumen 84
 Radziewicz Piotr 23, 155, 165
 Rasmussen Anders Fogh 119

- Raz Joseph 19
 Rocard Michel 16
 Rösler Jakub 68
 Rousseau Dominique 19
 Rousseau Jean-Jacques 47
 Roussi Antoaneta 83
 Rusev Momchil 84
- Sadecki Andrzej 92, 101, 103
 Sadowski Aleksander-Marek 49
 Sales Éric 132
 Sarnecki Paweł 146
 Sąsiada Tomasz 168
 Sereg András 98
 Sevinç Murat 66
 Şirin Tolga 62, 66
 Skrzydło Wiesław 10, 16, 39
 Snopek Jerzy 94
 Sokolewicz W. 10
 Sólyom László 148
 Spike Justin 102
 Stanek K. 54
 Stanek Mateusz 8, 12, 163
 Staśkiewicz Wiesław 39, 54, 94
 Stawecki Tomasz 19
 Stępniewska-Szydłowska Paulina 67
 Stjer Christian 119
 Stradomski Wojciech 8, 91
 Sulyok Tamás 92
 Szczepankiewicz-Rudzka Ewa 25, 29
 Szymanek Jarosław 56
 Szymański Adam 55
- Tellier Thibault 28
 Todorov Svetoslav 76-77, 83-84
 Troper Michel 18
 Trump Donald 103
 Tsekov Aleksandr 81
 Tuleja Piotr 9, 37, 147, 155, 165
 Tusseau Guillaume 47
- Valente Guillaume Gouffier 136
 Varga Judit 101
 Vassev Kaloyan 84
 Veil Simone 130, 137
 Venher Volodymyr 7
 Verpeaux Michel 44, 49
 Volkan Mustafa 69-70
- Walker Ali 83
 Walter Łukasz 38
 Wasilewski Karol 66, 68
 William Mountbatten-Windsor (książę Walii,
 książę Cambridge) 117
 Winczorek Jan 19
 Wojciechowska-Litwinek K. 54
 Wojnicki Jacek 74
 Wojtyczek Krzysztof 37-38, 40, 42, 48, 149
 Wronkowska Sławomira 9, 20-22
 Wyrozumska Anna 74
- Zakrzewski W. 10
 Zoll Andrzej 158
- Żelazkow Rosen 84
 Żyrek-Horodyska Edyta 67

Publikacja analizuje zmiany konstytucyjne wprowadzone po 2005 roku w wybranych państwach europejskich: Bułgarii, Danii, Francji, Luksemburgu, Niemczech, Turcji, Węgrzech oraz Wielkiej Brytanii. Stanowi rezultat badań uwzględniających polityczne i społeczne uwarunkowania procesów nowelizacyjnych oraz ich szerszy kontekst ustrojowy.

Celem opracowania jest odpowiedź na pytanie, czy zmiany te miały charakter przede wszystkim wewnętrzny („partykularyzm prawny”), czy też pozostawały w związku z tendencjami i doświadczeniami wspólnymi dla innych państw, zwłaszcza europejskich („wspólnota doświadczeń”). Sformułowane wnioski pozwalają ocenić, w jakim stopniu analizowane reformy konstytucyjne stanowią reakcję na krajowe wyzwania polityczne, a w jakim wpisują się w szersze procesy przemian ustrojowych w Europie i na świecie.



WYDAWNICTWO
KSIĘGARNIA
AKADEMICKA

<https://akademicka.pl>

