

Radosław Grabowski¹

Trójstopniowa klasyfikacja konstytucji z uwagi na tryb ich zmiany na przykładzie regulacji ustrojowych współczesnych państw europejskich

Słowa kluczowe: konstytucja, zmiana, nowelizacja, klasyfikacja, J. B. Bryce

Keywords: constitution, modification, amendment, classification, J. B. Bryce

Streszczenie

Artykuł ma na celu wykazanie, iż stosowany w doktrynie prawa konstytucyjnego podział konstytucji z uwagi na tryb ich zmiany jest anachroniczny. Podział ustaw zasadniczych na elastyczne oraz sztywne, wprowadzony u schyłku XIX w., stał się – częściowo z uwagi na wady zaproponowanej klasyfikacji, częściowo z innych względów – dysfunkcyjny. Autor dokonuje weryfikacji skali dwustopniowej poprzez jej odniesienie do współczesnych państw europejskich i na tym przykładzie wykazuje jej wady. W miejsce ww. skali proponuje znacznie zmodyfikowaną i opartą na ostrych kryteriach skalę trójstopniową, odpowiadającą stwierdzonemu różnicowaniu stosowanych procedur zmiany konstytucji współczesnych państw europejskich.

Summary

A three-stage classification of the Constitution due to their mode of regulation changes on the example of the political system of modern European states

Article aims to demonstrate that applied the doctrine of constitutional law constitutional division due to their mode of change is anachronistic. Distribution of basic laws on

¹ Autor jest adiunktem w Katedrze Politologii Wydziału Socjologiczno-Historycznego Uniwersytetu Rzeszowskiego. Mail: drgrabowski@wp.pl.

flexible and rigid, introduced in the late nineteenth century became – in part because of the defects of the proposed classification, partly for other reasons – dysfunctional. The author makes a two-step verification scale through its reference to contemporary European countries and this example shows its flaws. In place of the above. scale suggests a much modified and based on stringent criteria of a three-stage scale, corresponding to cover identified diversity of the procedures used to change the constitution of modern European states.

✱

Wśród sygnalizowanych problemów współczesnego prawa poczesne miejsce zajmuje stwierdzenie, iż nie odpowiada ono bieżącym potrzebom. Prowadzi to do wniosku, iż winno być ono modernizowane. Proces zmiany prawa bywa mniej lub bardziej skomplikowany, przy czym jest realizowany w sposób typowy dla każdego z aktów prawnych, przy uwzględnieniu odmienności poszczególnych systemów prawnych. Każda zmiana prawa jest procesem sformalizowanym i z tego tytułu trudnym, a pewne rodzaje aktów prawnych – jak np.: konstytucje – wprowadzają dodatkowe utrudnienia.

Większość ustrojodawców wykorzystywała możliwość, jaką daje ustanowienie mniej lub bardziej rygorystycznego trybu zmiany konstytucji, aby zapewnić trwałość regulacji prawnych z tej dziedziny. O ile przyjmiemy założenie, że konstytucja jest – z różnych względów – aktem o szczególnym znaczeniu dla państwa, to logicznym wydaje się takie jego zabezpieczenie, aby nie podlegał zbyt częstym zmianom². Jest to logiczne, gdyż, pomimo stałego ewoluowania systemów prawnych, niezmiennie traktujemy konstytucję

² W. Komarnicki dowodził, że: „Wyższość ustawy konstytucyjnej nad zwykłymi ustawami polega nie tylko na tem, że przedmiot jej stanowią podstawy ustroju politycznego i społecznego, ale i na wyższej jej mocy obowiązującej, to znaczy że zajmuje ona naczelne stanowisko w hierarchji norm prawnych. Wiąże się z tem tendencja zapewnienia Konstytucji większej trwałości od ustaw zwykłych. Tendencja ta znajduje zazwyczaj wyraz w rozmaitych utrudnieniach proceduralnych uchwalania zmian Konstytucji: wymagania kwalifikowanego quorum i kwalifikowanej większości, zatwierdzenia uchwały parlamentu w drodze referendum i t. p.”. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, reprint dzieła opublikowanego w Wilnie w roku 1937, Kraków 2006, s. 436.

jako akt wyrażający podstawowe instytucje ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego³.

Trwałość konstytucji jest zatem cechą pożądaną z uwagi na szczególne funkcje, jakie ma ona realizować. Ponadto – poprzez skomplikowanie i tym samym utrudnienie skutecznej realizacji procedury – ustrojodawca świadomie uniemożliwia kolejnym parlamentom dokonywanie zmiany konstytucji pod kątem bieżących politycznych potrzeb⁴.

Filozofia szczególnego utrudnienia procesu zmiany towarzyszy uchwalaniu konstytucji, choć nie musi być to regułą. Stąd też nauka prawa konstytucyjnego wprowadziła rozróżnienie konstytucji z uwagi na tryb ich zmiany. Klasyfikacja ta dzieli konstytucje na dwa rodzaje: elastyczne oraz sztywne.

I.

Pojęcia konstytucji elastycznej oraz sztywnej zostały wprowadzone w 1884 r. za sprawą opracowania James'a B. Bryce'a zatytułowanego *Constitutions*⁵, choć idea ustabilizowania treści ustrojowych poprzez utrudnienie zmiany ustawy zasadniczej jest wcześniejsza⁶. W opinii J. B. Bryce'a cechą charakterystyczną konstytucji elastycznej jest sposób zmiany jej postanowień, identyczny jak w przypadku ustaw. Z kolei w przypadku konstytucji sztywnej

³ A. Bałaban, *Trwałość konstytucji jako jedna z jej wartości*, [w:] *Wokół konstytucji i zdrowego rozsądku. Circum constitutionem rationemque sanam. Prace dedykowane profesorowi Tadeuszowi Smolińskiemu*, red. J. Ciapała, A. Rost, Szczecin–Jarocin 2011, s. 71 i n.

⁴ K. Grzybowski rozważając problem szczególnego statusu konstytucji w państwie, stwierdził: „Znaczenie konstytucji dla państwa jest jednak tego rodzaju, że umożliwienie uchwalenia jej w tej samej formie co innych ustaw nie jest pożądanę; Konstytucja jest uchwalana i zmieniana w szczególnym, odmiennym postępowaniu”. K. Grzybowski, *Nauka o państwie...*, s. 154. Uważał ponadto, że „...uczynienie jednak tej zmiany trudniejszą, niż zmiana innych ustaw [...] jest formą realizacji określonego postulatu politycznego; zapewnienia zasadniczym podstawom ustroju większej trwałości, ograniczenia swobody organów państwa w zakresie zmiany norm konstytucyjnej”, K. Grzybowski, *Ustrój państwowy Polski współczesnej...*, s. 150.

⁵ J. B. Bryce, *Constitutions*, Reprinted, 2010, Memphis, Tennessee, USA.

⁶ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 52–53.

jej nadrzędność zaznaczona jest poprzez odmienny, bardziej rygorystyczny tryb zmiany, niż ma to miejsce w wypadku ustawy⁷.

Klasyfikacja dwustopniowa J. B. Bryce'a była wielokrotnie krytykowana, a jej przeciwnicy wskazywali na błędne założenia, przekładające się na niską użyteczność tej skali. Przyjęcie jedynie kryterium trybu zmiany konstytucji ma, zdaniem K. C. Wheare'a, prowadzić do zaliczenia niemalże wszystkich konstytucji do kategorii sztywnych, a jedynie pojedyncze dają się sklasyfikować jako elastyczne, co sprawia, że taki podział konstytucji jest dysfunkcyjny⁸. Z kolei L. Wolf-Philips podkreślał, że klasyfikacja dwustopniowa nie uwzględnia faktu istnienia – obok pisanych źródeł prawa konstytucyjnego – także źródeł niepisanych⁹. Odmiennie postrzega dychotomię elastyczne–sztywne E. F. Bowman, który w swym opracowaniu *An Introduction to Political Science* z 1927 r. w dużej mierze podzielał poglądy J. B. Bryce'a, utożsamiając konstytucje niepisane z elastycznymi, zaś pisane ze sztywnymi¹⁰.

R. R. Ludwikowski – także kwestionujący założenie klasyfikacji dwustopniowej – twierdzi, że typowy dla współczesnych konstytucji jest ich „mieszany” charakter, co czyni „naukowo chybionym” próbę wskazania precyzyjnych instrumentów klasyfikacyjnych¹¹. Można odnieść wrażenie, że podział konstytucji na elastyczne i sztywne krytycznie postrzegają także niektórzy polscy badacze. K. Kubuj i J. Wawrzyniak stwierdzają: „Ujmując problem tradycyjnie, by nie powiedzieć trywialnie, należałoby przypomnieć, że z punktu widzenia trybu zmiany konstytucji wyróżniamy ustawy zasad-

⁷ J. B. Bryce, *Constitutions...*, s. 1; R. R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 34.

⁸ K. C. Wheare, *Modern Constitutions*, 1966, s. 16, cyt. za R. R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne...*, s. 34.

⁹ L. Wolf-Philips, *Constitutions of Modern States*, 1968, s. VIII, cyt. za R. R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne...*, s. 35.

¹⁰ „But the constitution of the United States or of Germany, or Belgium or France, is written down in a single document (plus of course amendments which may be added to it later). Generally speaking, the fact that the constitution is so written down will mean that its authors will endeavour to make it rigid as well: but there is no necessity for a written constitution to be rigid or for an unwritten one to be flexible.” E. F. Bowman, *An Introduction to Political Science*, London 1927, s. 36.

¹¹ R. R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne...*, s. 35.

nicze sztywne i elastyczne. Te pierwsze zmieniane są w sposób trudniejszy niż ustawy zwykłe. Te drugie w sposób podobny do ustaw zwykłych¹².

Niski stopień komplikacji założeń klasyfikacji dwustopniowej sprawia, że posiada ona szereg wad, typowych dla wszystkich dychotomii. Narzuca skupienie się na przypadkach skrajnych, nie eksploatując szeregu różnic, nie mniej istotnych niż ogólnikowe stwierdzenie o posługiwaniu się trybem ustawodawczym bądź od niego odmiennym. Biegunowość ocen stosowanych w takiej klasyfikacji sprawia, iż samo określenie „klasyfikacja” wydaje się w tym przypadku zbyt wyrafinowane.

Krytyka, jakiej poddano klasyfikację dwustopniową, nie doprowadziła do odrzucenia przez naukę prawa konstytucyjnego zaproponowanej dychotomii. Stworzony przez J. B. Bryce’a i ogłoszony w 1884 r. podział konstytucji z uwagi na tryb ich zmiany przyjął się powszechnie i jest z powodzeniem stosowany do dzisiaj, zwłaszcza w podręcznikach akademickich.

II.

Przyjęcie powszechnie stosowanych założeń o podziale ustaw zasadniczych na elastyczne – nowelizowane w trybie ustawodawczym, oraz sztywne – nowelizowane w trybie odmiennym od ustawodawczego, pozwala na wyodrębnienie dwu grup konstytucji współczesnych państw europejskich: elastycznych oraz sztywnych. Można wskazać tylko dwie konstytucje współczesnych państw europejskich, dające się bez zastrzeżeń określić jako elastyczne: Ustawę Zasadniczą Państwa-Miasto Watykanu¹³ oraz zespół norm ustrojowych Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej¹⁴. Pozostałe czterdzieści trzy konstytucje muszą zostać sklasyfikowane jako sztywne.

Stwierdzenie to budzi wątpliwości w świetle rezultatów przeprowadzonej analizy struktury ustaw zasadniczych współczesnych państw europejskich.

¹² K. Kubuj, J. Wawrzyniak, *Wstęp*, [w:] *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2010, s. 7.

¹³ *Ustawa zasadnicza Państwa Miasto Watykan oraz inne akty ustrojowe*, wstęp, wybór i przekł. F. Longchamps de Berier i M. Zubik, Warszawa 2008.

¹⁴ *Podstawowe akty ustrojowe Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, przekł. S. Kubas, wstęp P. Sarnecki, Warszawa 2010.

Pozwoliła ona na wyodrębnienie państw, w których konstytucjach wyodrębniony został rozdział (względnie tytuł lub sekcja) regulujący w sposób całościowy tryb zmiany lub ustanawiający odrębności proceduralne, towarzyszące takiej zmianie. Wśród badanych państw szesnaście nie wyodrębnia w konstytucji sekcji (rozdziału, tytułu) regulującej zasady zmiany, co może wskazywać na stosowanie dla takich przypadków procedury ustawodawczej¹⁵. W aktach ustrojowych pozostałych dwudziestu dziewięciu państw europejskich zostały wyodrębnione przepisy lub ich grupy. Można w związku z tym zakładać, że w państwach tych mamy do czynienia z inną niż ustawowa procedurą zmiany ustawy zasadniczej. Trudno jednak na tej podstawie stwierdzić, czy ustrojodawcy wprowadzili odrębny tryb zmiany konstytucji, a akty te zaliczają się do sztywnych. Wnioskowanie o treści konstytucji wyłącznie w oparciu o ich systematykę może prowadzić do nieuprawnionych wniosków, a wiarygodnych danych dostarcza analiza treści aktów prawnych, nie zaś jedynie ich struktury¹⁶.

Powyższe konkluzje doprowadziły do wniosku, że klasyfikacji J. B. Bryce'a wymykają się konstytucje, których zmiana nie jest realizowana ani w trybie ustawodawczym, ani w odrębnym trybie konstytucyjnym. W związku z tym należy wyodrębnić nie dwie, lecz trzy grupy (typy) konstytucji: elastyczne, sztywne, a także niedające się sklasyfikować jako elastyczne lub jako sztywne. Wynika to z przyjęcia następujących założeń:

Do grupy pierwszej należą konstytucje elastyczne, które nie wprowadzają odrębnego trybu zmiany ani też nie dokonują modyfikacji trybu ustawodawczego na użytek zmiany konstytucji.

Do grupy drugiej należą konstytucje sztywne, które wprowadzają odrębny tryb zmiany. Polega to na ustanowieniu procedury, która wprowadza nowe elementy – nieznanne trybowi ustawodawczemu – jak np. zmiana zakresu uprawnień izby parlamentu, wprowadzenie wymogu wielokrotnego uchwalenia, ustanowienie progów spowalniających, zaangażowanie w procedurę zmian parlamentu dwu kolejnych kadencji etc. Jednak nie może

¹⁵ Są to: Andora, Austria, Cypr, Czechy, Finlandia, Islandia, Luksemburg, Łotwa, Malta, Norwegia, RFN, San Marino, Słowacja, Watykan, Węgry, Zjednoczone Królestwo.

¹⁶ O znaczeniu systematyki konstytucyjnej w procesie wykładni prawa szerzej: P. Sarniecki, *Systematyka konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997, s. 26–27.

być to jedynie modyfikacja elementów istniejących w procedurze ustawodawczej.

Do grupy trzeciej należą konstytucje półsztywne, które na użytek zmiany konstytucji jedynie modyfikują elementy trybu ustawodawczego, jak np. katalog podmiotów inicjatywnych czy wymogi ilościowe (kworum, większość).

Należy mieć świadomość, że ta klasyfikacja, choć bardziej precyzyjna od skali J. B. Bryce'a i lepiej opisująca konstytucyjną rzeczywistość przełomu XX i XXI w., nie odzwierciedla zróżnicowania zachodzącego w ramach wyodrębnionych z jej zastosowaniem typów konstytucji. Celom naukowym lepiej służyłaby klasyfikacja umożliwiająca precyzyjne określenie stopnia sztywności każdej z konstytucji, jednak skala trójstopniowa może być z powodzeniem stosowana zarówno w nauce prawa, jak i w jego nauczaniu.

Wyodrębnienie dalszych – poza elastycznymi, półsztywnymi oraz sztywnymi – typów konstytucji nie wydaje się możliwe, choć można wskazać liczne ustawy zasadnicze, w których ustrojodawcy zastosowali szereg instrumentów służących usztywnieniu aktu. Należy zakładać, że elementy te podnoszą poziom sztywności ustawy zasadniczej. Taki właśnie charakter zdaje się mieć tryb szczególny zmiany konstytucji, odmienny od trybu konstytucyjnego, a służący zmianie wybranych norm (klauzula rewizyjna). Silniejszą ochronę zapewnia ustanowienie norm relatywnie niezmiennych, tj. niepodlegających zmianie w żadnym ze znanych danemu aktowi trybów. Podobnym celem może także służyć powierzenie decyzji w sprawie zmiany ustawy zasadniczej narodowi poprzez wprowadzenie różnego rodzaju form partycypacji. Szczególnym celem służy natomiast wprowadzenie możliwości uchwalenia odstępstwa od konstytucji. Wspólną cechą dodatkowych elementów procedury zmiany konstytucji jest to, iż mogą one występować zarówno w konstytucjach elastycznych, półsztywnych, jak też sztywnych.

Jest to sytuacja odmienna od tej, z którą mamy do czynienia w przypadku trybu zmiany konstytucji, gdyż tryb ustawowy, zmodyfikowany tryb ustawowy, a także tryb konstytucyjny wzajemnie się wykluczają, tj. tylko jeden z nich może być traktowany jako podstawowa procedura służąca zmianie postanowień konstytucji. W przypadku wymienionych instrumentów dodatkowych jest inaczej – ustrojodawcy nierzadko stosują w tym samym akcie wiele takich elementów.

III.

Konstytucję elastyczną winien charakteryzować – zgodnie z przytoczonymi poglądami doktryny – brak rozróżnienia pomiędzy procedurą ustawodawczą a procedurą zmiany konstytucji¹⁷. Wymóg ten spełniają akty ustrojowe dwu współczesnych państw europejskich: Watykanu oraz Wielkiej Brytanii. W ramach tej nielicznej grupy znalazły się państwa, których – poza elastycznością konstytucji – nie łączą ustrojowe podobieństwa. Stąd potrzeba wskazania cech charakterystycznych, decydujących o zaliczeniu do tej właśnie kategorii.

Ustawa zasadnicza Watykanu oddaje pełnię władzy w ręce głowy państwa, którą określa jako Najwyższego Kapłana – Suwerena Państwa Miasta Watykan. Artykuł 1 Konstytucji Watykanu stanowi, że dysponuje on władzą ustawodawczą, wykonawczą i sędowniczą¹⁸. Oznacza to dyskrecjonalny sposób tworzenia, modyfikowania oraz znoszenia wszystkich aktów prawnych, niezależnie od ich pozycji w hierarchii źródeł prawa. Monarsze przysługuje nieograniczona władza w tym zakresie, co oznacza całkowitą elastyczność wszelkich aktów prawnych, w tym także ustawy zasadniczej.

Materialno-prawny charakter konstytucji brytyjskiej sprawia, że może ona w tym zestawieniu zostać sklasyfikowana wyłącznie jako elastyczna¹⁹. Brak konstytucji, w znaczeniu aktu petryfikującego ustrój polityczny, sprawia, iż nie ma potrzeby ustanawiania formalnych zasad jego zmiany. Analizując rolę aktu parlamentu w Wielkiej Brytanii, należy zwrócić uwagę na omnipotencję legislatury niezwiązanej – co do zasady – ani treścią innych aktów, ani też ich formą²⁰. Decydujące dla zmiany aktu ustrojowego jest istnienie woli politycznej, choć praktyka brytyjska nie przesądza, że zmiany ustrojowe muszą nastąpić poprzez jej wyrażenie w Parlamen-

¹⁷ E. Gdulewicz, *Konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] *Konstytucyjny system organów państwowych*, red. E. Gdulewicz, Lublin 2009, s. 81–82; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 33; A. Szmyt, *Zmiana Konstytucji RP (art. 228, 235)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 750.

¹⁸ *Ustawa zasadnicza Państwa Miasto Watykan z dnia 26 listopada 2000 r.*, [w:] *Ustawa zasadnicza Państwa Miasto Watykan...*, s. 35.

¹⁹ P. Sarnecki, *Wstęp*, [w:] *Podstawowe akty ustrojowe Zjednoczonego Królestwa...*, s. 3–6.

²⁰ *Ibidem*, s. 18.

cie²¹. Droga ustawowa wydaje się jednak najbardziej oczywistym sposobem zmian ustroju brytyjskiego, praktykowanym w ograniczonej formule od dziesięcioleci²².

Analiza regulacji konstytucyjnych współczesnych państw europejskich pod kątem stwierdzenia istnienia wyodrębnionych przepisów regulujących zmianę konstytucji prowadzi do wniosku, że większość badanych aktów należy zaliczyć do kategorii sztywnych²³. W grupie tej znalazło się dwadzieścia sześć państw stosujących odmienną od ustawodawczej procedurę zmiany konstytucji. Są to: Andora, Belgia, Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Czarnogóra, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Islandia, Litwa, Macedonia, Mołdowa, Norwegia, Polska, Portugalia, Federacja Rosyjska, Rumunia, Szwecja, Ukraina oraz Włochy. Ustawy zasadnicze tych państw wprowadziły tryb zmiany konstytucji wyraźnie odbiegający od stosowanego w procesie ustawodawczym. Należy przy tym zwrócić uwagę, że pomimo istnienia podobieństw, gdy chodzi o stosowany tryb zmiany ustaw zasadniczych, wymienione państwa cechuje daleko idące różnicowanie w zakresie zastosowanych rozwiązań szczegółowych.

Kategoria konstytucji elastycznych – z uwagi na rygorystyczne kryteria – pozwala sklasyfikować jedynie nieliczne akty lub grupy aktów ustrojowych. Zastąpienie podziału „elastyczne – sztywne” bardziej funkcjonalnym wymaga zatem rozluźnienia kryteriów – poprzez przyjęcie założenia, że konstytucja zmieniana jest w trybie ustawodawczym, przy czym dopuszczalne są modyfikacje tego trybu – albo wydzielenia odrębnej ka-

²¹ M. Bevir, *Democratic Governance*, Princeton and Oxford 2010, s. 122–146.

²² E. Popławska, *Zasady zmiany Konstytucji Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008, s. 383–384.

²³ S. Bożyk, *Konstytucja jako podstawowe źródło prawa konstytucyjnego*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2009, s. 45; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 32; M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2012, s. 54; R. P. Krawczyk, *Pojęcie konstytucji i jej rodzaje*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2008, s. 32–33; M. Kruk, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza państwa*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 22; P. Sarnecki, *Zakres i charakter regulacji konstytucyjnej w projekcie Konstytucji RP*, [w:] *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, red. K. Działocha, A. Pułło, Gdańsk 1998, s. 27.

tegorii konstytucji, które zmieniane są w zmodyfikowanym trybie ustawodawczym. Rozwiązanie pierwsze wydaje się o tyle mniej korzystne, że pozostawia spory luz interpretacyjny, co może prowadzić do trudności w klasyfikowaniu konkretnych aktów. Rozwiązanie drugie oznacza konieczność zastąpienia klasyfikacji dwustopniowej trójstopniową poprzez dodanie nowej kategorii konstytucji, ale umożliwia wypełnienie istotnej luki, jaka istnieje w klasyfikacji Bryce'a.

Warunków opisanych przez J. B. Bryce'a nie spełniają – w rezultacie uniemożliwiając zaliczenie do elastycznych bądź sztywnych – konstytucje, których zmiana odbywa się z zastosowaniem różnego rodzaju modyfikacji postępowania ustawodawczego. Tym samym nie mamy do czynienia z postępowaniem ustawodawczym, ale brak także odrębnej procedury, służącej wyłącznie do zmiany konstytucji. Jako przykład tego rodzaju regulacji można wskazać przepisy Konstytucji Szwajcarii²⁴. Z. Czeszejko-Sochacki, analizując postanowienia szwajcarskie, określił tę konstytucję jako „względnie giętką (półsztywną)”²⁵. Określenie „konstytucja półsztywna” dobrze opisuje ustawę zasadniczą zmienianą w zmodyfikowanym trybie ustawodawczym. Stworzenie klasyfikacji trójstopniowej poprzez dodanie do skali Bryce'a kategorii konstytucji półsztywnej pozwala na sklasyfikowanie przepisów kolejnych siedemnastu współczesnych państw europejskich²⁶.

Przepisy art. 177 Konstytucji Albanii²⁷ ustanawiają wprawdzie szereg odmienności proceduralnych towarzyszących zmianie, ale nie kreują odrębnej procedury zmiany ustawy zasadniczej poprzez wprowadzenie nowych elementów. Korekta dotyczy dysponowania prawem inicjatywy, zwiększenia

²⁴ Art. 195 Konstytucji Szwajcarii wprowadza wymóg przeprowadzenia w przypadku zmiany konstytucji referendum, w którym zmiany muszą uzyskać poparcie zarówno większości obywateli, jak też większości kantonów (tzw. referendum podwójne). W przypadku trybu ustawodawczego tego rodzaju referendum jest stosowane jedynie w przypadkach szczególnych, wskazanych w art. 140. Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r., przekł. i wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000, s. 100.

²⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002, s. 79.

²⁶ W grupie tej znalazły się: Albania, Austria, Cypr, Czechy, Liechtenstein, Łotwa, Malta, Monako, Niemcy, San Marino, Serbia, Słowacja, Słowenia, Szwajcaria oraz Węgry.

²⁷ Art. 177 ust. 1 Konstytucji Republiki Albanii z dnia 21 października 1998 r., przekł. D. Horodyska, E. Llocha, wstęp W. Milanowski, Warszawa 2001.

wymogów ilościowych podczas głosowania, a także możliwości zastosowania przez prezydenta prawa weta²⁸.

W Austrii odstępstwa od procedury ustawodawczej, jeśli chodzi o podstawowy tryb służący zmianie konstytucji, sprowadzają się do zwiększenia wymogów ilościowych. Wymogi dodatkowe dotyczą *de facto* wybranych norm, jak ochrona uprawnień ustawodawczych krajów federalnych oraz tzw. rewizja konstytucji. Analizując system konstytucyjny Austrii, S. Pawłowski nie tylko podkreśla te odmienności, ale wskazuje na istnienie dwu procedur zmiany: procedury zwykłej oraz rewizji Ustawy Zasadniczej Austrii²⁹.

Zasady zmiany Konstytucji Chorwacji zostały uregulowane w rozdziale VIII, który wprowadził szczególne wymogi ilościowe dla głosowań na każdym etapie rozpatrywania projektu w parlamencie, tj. podjęcia prac, głosowania nad projektem, głosowania ustawą zmieniającą konstytucję³⁰. Przepisy art. 86 chorwackiej ustawy zasadniczej zobowiązują ponadto parlament do przeprowadzenia referendum zatwierdzającego, jeżeli z wnioskiem w tej sprawie wystąpi 10% uprawnionych do głosowania³¹.

Konstytucja Cypru wprowadza pozornie tylko jeden wymóg różnicujący tryb ustawodawczy od trybu zmiany ustawy zasadniczej – zwiększone wymogi ilościowe. Zmiana konstytucji musi jednak uzyskać w głosowaniu poparcie 2/3 deputowanych reprezentujących wspólnotę cypryjską oraz 2/3 deputowanych reprezentujących wspólnotę turecką (art. 182 ust. 3), co pozwala mówić w tym przypadku o swoistej formie etnokracji³².

Zmiana przepisów konstytucyjnych Republiki Czeskiej odbywa się na zasadach ogólnych, jednak dla uchwalenia ustawy zmieniającej konstytucję

²⁸ J. Wojnicki, *System konstytucyjny Albanii*, Warszawa 2007, s. 56–57; idem, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Albanii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 28.

²⁹ Szerzej: S. Pawłowski, *Zmiany Konstytucji Austrii jako wyraz jej europeizacji*, [w:] *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011, s. 40.

³⁰ Zob. K. Krysieniel, *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań–Chorzów 2007, s. 139; K. Składowski, *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013.

³¹ Konstytucja Republiki Chorwacji z dnia 22 grudnia 1990 r., przekł. T. M. Wójcik, wstęp A. Garlicka, L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 59–60 i 39.

³² Art. 182 ust. 3 *Konstytucji Republiki Cypru z dnia 16 sierpnia 1960 r.*, przekł. L. Akritidis, P. Akritidis, W. Forsyński, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 137 i n.

wymagana jest większość 3/5 ogólnej liczby posłów oraz 3/5 senatorów obecnych na posiedzeniu (art. 39 ust. 4), a prezydent Republiki nie może korzystać z prawa weta (art. 50 ust. 1)³³.

Ustawa Zasadnicza Księstwa Liechtenstein może zostać zmieniona w trybie zbliżonym do ustawowego, określonym w art. 112. Wymaga on od uczestniczących w posiedzeniu członków parlamentu jednomyślności podczas głosowania bądź poparcia 3/4 głosujących podczas dwu kolejnych posiedzeń³⁴.

Przepisy art. 114 i 115 Konstytucji Luksemburga różnicują tryb ustawodawczy i tryb zmiany konstytucji, wprowadzając wymóg dwukrotnego uchwalenia większością 2/3 głosów wszystkich członków parlamentu w tym samym brzmieniu w odstępie minimum 3 miesięcy³⁵.

Zmiana Konstytucji Łotwy odbywa się zgodnie z procedurą, którą można określić jako zmodyfikowany tryb ustawodawczy. Przepisy konstytucyjne nie określają wprawdzie trybu ustawodawczego, ale zmiana ustawy zasadniczej jest inicjowana przez te same podmioty, a procedura nie wprowadza żadnych nietypowych elementów, jedynie ustanawia wysokie wymogi ilościowe w zakresie kworum oraz wymaganą większość na poziomie 2/3 członków izby³⁶.

Konstytucja Malty należy do aktów półsztywnych, gdyż jej zmiana odbywa się – co do zasady – w trybie ustawowym. Jednak art. 66 ust. 5 ustawy zasadniczej wprowadza odmienne wymogi ilościowe, niż ma to miejsce w przypadku stanowienia ustaw (art. 70 ust. 2 lit. a oraz art. 71 ust. 1)³⁷.

³³ Szerzej: K. Skotnicki, *System konstytucyjny Czech*, Warszawa 2000, s. 50–51; R. Głajcar, *Instytucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji w latach 1989–2000*, Toruń 2004, s. 188 i n.

³⁴ *Konstytucja Księstwa Liechtensteinu z 5 października 1921 r.*, przekł. R. Grabowski, wstęp S. Grabowska, Warszawa 2013, *Konstytucja Księstwa Liechtensteinu z 5 października 1921 r.*, [w:] K. Koźbial, W. Stankowski, *Konstytucja Księstwa Liechtensteinu. Naród – państwo – polityka*, Kraków 2009.

³⁵ *Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga z dnia 17 października 1868 r.*, przekł. A. Wojtyczek-Bonnand, K. Wojtyczek, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 469–470.

³⁶ Zob. R. Grabowski, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Łotewskiej*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 208.

³⁷ *Konstytucja Malty z dnia 21 września 1964 r.*, przekł. J. Winczorek, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej...*, s. 496. Zob. A. Skrzypek, *System polityczny Republiki Malty*, Warszawa 2009, s. 80–81.

Konstytucja Księstwa Monako jest zmieniana w zmodyfikowanym trybie ustawodawczym. Odmienności dotyczą katalogu podmiotów inicjatywnych oraz zróżnicowania zasad rozpatrzenia projektu w parlamencie, w zależności od tego, który z uprawnionych organów inicjuje prace³⁸.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej jej zmiana wymaga odpowiedniej formy, tj. specjalnie oznaczonej ustawy zmieniającej lub uzupełniającej konstytucję, a także zachowania specjalnych wymogów ilościowych (art. 79 ust. 2)³⁹. Sztywność tej konstytucji wydaje się jednak wynikać nie tyle z rygoryzmu procedury jej zmiany, co z wyłączenia możliwości zmiany wybranych zasad naczelnych, a także modyfikacji wybranych norm, wskazanych w art. 79 ust. 3⁴⁰.

Odmienność trybu zmiany Deklaracji praw obywateli i zasad fundamentalnych Republiki San Marino z 1974 r. także sprowadza się do wymogów ilościowych – wymagane poparcie wynosi 2/3 głosów ogólnej liczby deputowanych, a w razie uzyskania poparcia jedynie większości bezwzględnej przeprowadzane jest referendum (art. 3 bis Deklaracji)⁴¹.

Konstytucja Republiki Serbii nie reguluje trybu ustawodawczego, dostarczając jedynie informacji o podmiotach dysponujących prawem inicjatywy oraz o większości wymaganej dla przyjęcia różnych kategorii uchwał. Podobnie jest w przypadku przepisów regulujących zmianę (art. 203), co pozwala domniemywać, że zwykły tryb zmiany ustawy zasadniczej wersją trybu ustawodawczego, zmodyfikowaną w zakresie katalogu podmiotów inicjatywnych oraz wymogów większościowych⁴².

³⁸ Szerzej: K. Kubuj, *Zasady zmiany Konstytucji Księstwa Monako*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 235–238.

³⁹ *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r.*, przekł. B. Banaszak, A. Malicka, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej...*, s. 538.

⁴⁰ D. Janicka, *Ustawa Zasadnicza w praktyce Republiki Federalnej Niemiec (1949–1989)*, Toruń 2009, s. 89–90.

⁴¹ Konstytucja Republiki San Marino z dnia 8 lipca 1974 r. ze zmianami wprowadzonymi dnia 19 września 2000 r. oraz 26 lutego 2002 r., tekst w j. angielskim dostępny na stronie: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan040713.pdf> (15.12.2013). Zob. W. Orłowski, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki San Marino*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 300–302.

⁴² *Konstytucja Republiki Serbii z dnia 30 września 2006 r.*, [w:] E. Bujwid-Kurek, *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej*, Kraków 2012, s. 205 i n. Zob. J. Wojnicki, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Serbii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 308–310.

Konstytucja Republiki Słowacji jest – co do zasady – zmieniana w trybie ustawodawczym, niezależnie od tego, czy chodzi o uchwalenie nowej ustawy zasadniczej, czy też nowelizację obowiązującej. Art. 84 ust. 4 wprowadza jednak wymóg uzyskania w parlamencie poparcia na poziomie minimum 3/5 wszystkich posłów⁴³.

Zróznicowanie pomiędzy trybem ustawodawczym a trybem służącym zmianie Konstytucji Republiki Słowenii dotyczy przede wszystkim wyłączenia prezydenta z końcowego etapu procesu zmiany (art. 171), co oznacza m.in. wykluczenie możliwości zastosowania prawa weta⁴⁴. W porównaniu z trybem ustawodawczym zmodyfikowane zostały także wymogi ilościowe, gdyż obowiązuje wymóg uzyskaniu poparcia większości 2/3 członków Zgromadzenia Państwowego⁴⁵.

Wątpliwości co do trybu zmiany Ustawy Zasadniczej Szwajcarii rozwiewa art. 192 ust. 2, zgodnie z którym zmiana konstytucji odbywa się „na drodze ustawodawczej”. Przyczyniający się do usztywnienia konstytucji wymóg przeprowadzenia w przypadku „częściowej zmiany” obligatoryjnego referendum tzw. podwójnego⁴⁶ należy w tym kontekście postrzegać jako dodatkowy element modyfikujący procedurę (art. 195 UZ Szwajcarii)⁴⁷.

Konstytucja Węgier nie ustanawia odmiennego trybu zmiany konstytucji, a jedynie modyfikuje tryb ustawodawczy. Zmiany nie dotyczą katalogu podmiotów inicjatywnych (art. 6 ust 1 oraz art. 8 ust. 1), a jedynie ustalają większość wymaganą dla zmiany konstytucji na poziomie 2/3 ogólnej liczby członków Zgromadzenia Krajowego, podczas gdy ustawa zasadnicza nie określa większości wymaganej w trybie ustawodawczym⁴⁸.

⁴³ *Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r.*, przekł. K. Skotnicki, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej...*, s. 707–708.

⁴⁴ *Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r.*, ostatnia zmiana z dnia 27 czerwca 2006 r., przekł. P. Winczorek, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej...*, s. 747.

⁴⁵ J. Ciemniowski, *Europeizacja Konstytucji Republiki Słowenii*, [w:] *Europeizacja konstytucji...*, s. 285–286.

⁴⁶ Specyfika tzw. referendum podwójnego polega na konieczności uzyskania dla jego skuteczności zarówno większości głosujących, jak też większości kantonów. Warto zatem rozważyć stosowanie określenia „wymóg uzyskania podwójnej większości”.

⁴⁷ *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, przekł. i wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000, s. 100.

⁴⁸ *Ustawa Zasadnicza Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 r.*, przekł. J. Snopek, [w:] *Konstytucje państw Unii...*, s. 817 i n.

IV.

Celowe utrudnienie zmiany konstytucji jest uzasadnione szczególną rolą, jaką odgrywa ona we współczesnym państwie. Ustawa zasadnicza spełnia szereg funkcji, wśród których najistotniejsza wydaje się stabilizacja ustroju społeczno-politycznego. Sztywność nie jest jednak wartością bezwzględną, gdyż tylko konstytucja dająca się zmieniać w odpowiedzi na zachodzące zmiany polityczne, społeczne i gospodarcze pozwala na sprawne funkcjonowanie państwa. Jeśli konstytucja ma być osadzona w realiach, nie zaś pozostać martwym prawem, musi podlegać zmianom. Rolą ustrojodawcy jest stworzyć takie instrumenty zmiany konstytucji, aby – w razie politycznej potrzeby – można było z nich skorzystać celem przedłużenia bytu państwa w określonym kształcie ustrojowym lub dokonać jego transformacji.

Podział konstytucji na elastyczne i sztywne jest, co do pochodzenia, tworem doktryny prawa schyłku XIX w. Powstał w odmiennych realiach ustrojowych. Jednak ze względu na niewątpliwe zalety – typowe dla wszelkich dychotomii – jest stosowany przez doktrynę prawa konstytucyjnego, tak w Europie, jak i w Polsce. Zaproponowany przez J. B. Bryce'a – a przyjęty i stosowany przez doktrynę prawa konstytucyjnego – podział jest anachroniczny. Warto nadmienić, że klasyfikacja dwustopniowa od początku była poddawana krytyce, m.in. wskazywano, iż jest to podział dysfunkcyjny, lokujący większość konstytucji w jednej grupie, a pozostawiający nieliczne w drugiej, co potwierdzają poczynione ustalenia.

Symptomatyczne, iż siedemnaście ustaw zasadniczych nie da się bez poważnych zastrzeżeń zakwalifikować ani do elastycznych, ani do sztywnych. Na użytek prowadzonych rozważań została dla nich wyodrębniona specjalna kategoria konstytucji półsztywnych. Konieczność przeprowadzenia takiego zabiegu jest kolejnym argumentem przemawiającym za uwzględnieniem większej ilości czynników, nie zaś jedynie eksploatacja rozróżnienia pomiędzy trybem zmiany ustawy a trybem zmiany konstytucji. Przyjęcie założenia, że sztywną ustawę zasadniczą charakteryzuje dokonywanie zmian jej postanowień w trybie odmiennym od ustawowego, prowadzi do wniosku, że zdecydowana większość (43 z 45) konstytucji współczesnych państw europejskich to konstytucje inne niż elastyczne. Dyskwalifikuje to klasyfikację Bryce'a w jej klasycznej formule.

Jej dalsze stosowanie – przynajmniej w odniesieniu do współczesnych państw europejskich – wydaje się nieuzasadnione. Można w związku z tym uznać, iż tradycyjny podział z uwagi na tryb zmiany konstytucji, przy uwzględnieniu jedynie faktu istnienia szczególnego – różnego od ustawowego – trybu zmiany, jest niewystarczający. Zrozumiałe jest wprowadzenie klasyfikacji uproszczonej u schyłku XIX w., w okresie dominacji redukcjonizmu w nauce, problematyczne staje się natomiast dalsze stosowanie tego rodzaju klasyfikacji dla opisu modelu złożonego.

Zróżnicowanie w zakresie zasad zmiany konstytucji lepiej oddaje skala trzystopniowa, przedstawiona w niniejszym rozdziale. Rozróżnia ona konstytucje:

- elastyczne – zmieniane w trybie ustawodawczym,
- sztywne – zmieniane w odrębnym trybie służącym zmianie konstytucji,
- półsztywne – zmieniane w zmodyfikowanym trybie ustawodawczym.

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że konstytucje jedynie 2 z 45 współczesnych państw europejskich to akty elastyczne. Zdecydowana większość konstytucji – tj. 26 spośród 45 – to konstytucje sztywne. Liczne ustawy zasadnicze – tj. 17 z 45, wyodrębnione w ramach grupy konstytucji półsztywnych, są zmieniane w zmodyfikowanym trybie ustawodawczym. Jednocześnie w ramach każdej z wymienionych grup można wskazać daleko idące zróżnicowanie. Szereg aktów jest zmienianych z zastosowaniem więcej niż jednej procedury, z uwagi na wprowadzenie odmiennego trybu zmiany wybranych norm konstytucyjnych. W takim przypadku mamy do czynienia z ustawami zasadniczymi dodatkowo usztywnionymi, poprzez wprowadzenie obok trybu podstawowego kolejnego, szczególnego trybu zmiany. Państwa wykorzystujące klauzule rewizyjne nie zostały jednak wyodrębnione w ramach osobnej grupy, gdyż rozwiązanie takie może być stosowane w przypadku konstytucji elastycznych, półsztywnych, jak i sztywnych.

Literatura

- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007.
- Bevir M., *Democratic Governance*, Princeton and Oxford 2010.
- Bowman E. F., *An Introduction to Political Science*, London 1927.
- Bożyk S., *Konstytucja jako podstawowe źródło prawa konstytucyjnego*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2009.
- Bryce J. B., *Constitutions*, Reprinted, 2010, Memphis, Tennessee, USA.
- Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997.
- Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Reprint dzieła opublikowanego w Wilnie w roku 1937, Kraków 2006.
- Konstytucyjny system organów państwowych*, red. E. Gdulewicz, Lublin 2009.
- Kruk M., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza państwa*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Ludwikowski R. R., *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000.
- Sarnecki P., *Systematyka konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997.
- Sarnecki P., *Zakres i charakter regulacji konstytucyjnej w projekcie Konstytucji RP*, [w:] *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, red. K. Działocha, A. Pułło, Gdańsk 1998.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2010.
- Wheare K. C., *Modern Constitutions*, Oxford 1966.
- Wolf-Philips L., *Constitutions of Modern States*, London 1968.
- Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008.