

Adam JAMRÓZ 

sędzia Trybunału Konstytucyjnego w st. spocz.

EWOLUCJA USTROJU POLITYCZNEGO V REPUBLIKI

KILKA REFLEKSJI

ABSTRACT

Evolution of the Constitutional System of the V Republic. A Few Reflections

The Constitution of the Fifth Republic of France after the reform of 1962 (introduction of the presidential election in a general vote) establishes, on a legal level, a semi-presidential system. Depending on the results of the presidential and parliamentary elections – in particular to the National Assembly – their result pointed towards “presidentialisation” of the system, meaning that the President could have in practice full executive powers (the government was responsible) or periods of cohabitation (cooperation), when the parliamentary majority represented an opposition option to the President of the Republic and the constitutional system revealed its parliamentary characteristics. The domination of the president in the Fifth Republic resulted not only (though mainly) from the political forces active at the time. Its sources are elucidated in article 5 of the Constitution, defining the functions of the president as the guardian of the Constitution and ensuring, through its arbitration, the regular functioning of public authorities and the continuity of the state. It is a tradition of republican France that political practice gives constitutional shape to legal constitutional norms; this was the case in the Fourth Republic, and even more so in the Third Republic.

Key words: France, political system, Fifth Republic

Słowa kluczowe: Francja, ustrój polityczny, V Republika

UWAGI O GENEZIE IDEOWEJ V REPUBLIKI

Nie ulega wątpliwości, że na kształt ustrojowy V Republiki, wynikający z Konstytucji z 4 października 1958 r., wpłynęły w sposób zasadniczy poglądy generała Charles'a de Gaulle'a. Konstytucja powstawała w szczególnych warunkach. W sytuacji groźby wojskowego zamachu stanu wszystkie liczące się partie polityczne (z wyjątkiem komunistów) wezwały „przywódcę wolnej Francji” do powrotu do władzy lub uznały ów powrót za konieczny (socjaliści), aby ustabilizować sytuację polityczną, jaka wytworzyła się w maju 1958 r.

W celu „ratowania republiki” de Gaulle utworzył 1 czerwca rząd, którego celem było nie tylko uspokojenie sytuacji, lecz także przyjęcie nowego ustroju. Jego zdaniem „kryzys algierski” i groźba wojskowego zamachu stanu stanowiły bowiem finalne przejawy upadku IV Republiki, ustroju cechującego się destabilizacją polityczną (często zmieniające się rządy), partykularyzmem interesów partyjnych osłabiających Francję i słabością władzy wykonawczej zdominowanej przez parlament (Zgromadzenie Narodowe), który zawłaszczył suwerenność narodową. Powrót do władzy i utworzenie legalnego rządu de Gaulle uzależnił od zmiany ustroju oraz zerwania z tradycją III i IV Republiki, opartą na suwerenności parlamentu i partykularyzmie partii politycznych, która doprowadziła do słabości wewnętrznej i upadku pozycji międzynarodowej Francji.

Utworzony rząd de Gaulle'a otrzymał od Zgromadzenia Narodowego plenipotentje w sprawie szczególnych kompetencji w Algierii, pełnych uprawnień do inicjowania ustaw (na 6 miesięcy) i upoważnienie do zmiany Konstytucji¹. Ustawa z 3 czerwca 1958 r. upoważniła też ten rząd do przygotowania nowej Konstytucji. Przyjęte w niej idee ustrojowe były jednak mało wyraziste. Ustawa ta stanowiła bowiem kompromis między koncepcją ustrojową de Gaulle'a, eksponującą silną pozycję szefa państwa (ponad partiami politycznymi), a zwolennikami zrjonalizowanego ustroju parlamentarnego. Innymi słowy – między propozycją nowelizacji dotychczasowego ustroju parlamentarnego a koncepcją zerwania z tradycjami dotychczasowego ustroju parlamentarnego². Zamiar uchwalenia nowej Konstytucji był natomiast bardziej widoczny w wystąpieniu Michela Debré (gaullisty, późniejszego premiera) przed Radą Stanu 27 sierpnia 1958 r. czy w przemówieniu samego de Gaulle'a wygłoszonym 4 września 1958 r.

W ustawie z 3 czerwca podniesiono pięć zasad, którymi winna cechować się nowa Konstytucja, są to: 1. zasada suwerenności narodu; 2. wybory powszechne jako jedyne źródło i legitymacja władzy; 3. jedynie z nich lub pośrednio z instancji w nich wybranych wywodzi się władza ustawodawcza i wykonawcza; 4. zasada odpowiedzialności rządu przed parlamentem; 5. zasada rozdzielności władzy ustawodawczej i wykonawczej, adekwatnie do ich kompetencji. W ustawie nie zamieszczono głównej

¹ Literatura ustrojoznawcza dotycząca genezy V Republiki jest obszerna. Zob. np. J. Chapsal, *La vie politique sous la Ve République*, Paris 1984, s. 30-63.

² S. Sur, *La vie politique en France sous la Ve République*, Paris 1977, s. 37-38.

idei ustrojowej de Gaulle'a, a mianowicie szczególnej pozycji szefa państwa, będącego arbitrem ponad partiami, dbającego o interes narodu.

Mówił natomiast o tym Debré we wspomnianym wystąpieniu, odwołując się do znanego już wówczas projektu nowej Konstytucji, chociaż przywołał jako jej zasady te same idee, które były zamieszczone w ustawie z 3 czerwca. *Prezydent Republiki winien być podporą naszego ustroju parlamentarnego. Gdy brak jest prawdziwego szefa państwa, rządowi [...] brakuje poparcia, które jest mu zwyczajnie potrzebne. Oznacza to, że Prezydent naszej Republiki nie może tylko, jak bywa w ustroju parlamentarnym, wyznaczać premiera czy innych ministrów [...]. Powinien być w naszej Francji, gdzie podziały wewnętrzne na scenie politycznej mają taką intensywność, najwyższym sędzią interesu narodowego.* Debré zwrócił w szczególności uwagę na kompetencje prezydenta w zakresie decydowania o referendum oraz o możliwości rozwiązywania (parlamentu). Uznał je za *instrument stabilności rządów*³. Warto dodać, że doszło do tego tylko jeden raz w okresie IV Republiki.

Konstytucja V Republiki została przyjęta w referendum 28 września 1958 r. w sposób jednoznaczny: 79,25% głosujących było za nią. Procedura przyjęcia naruszyła jednak pewne standardy francuskiej (i nie tylko) tradycji republikańskiej, a mianowicie projekt rządowy został poddany bezpośrednio pod referendum; zabrakło tak istotnego etapu, jak uchwała zgromadzenia konstytucyjnego. Z procedury wyeliminowano głos parlamentu. Sam de Gaulle w przemówieniu z 4 września, podkreślając legalność i profesjonalność procedury konstytucyjnej, wyjaśnił to następująco: *To naród, jedynie naród jest sędzią; zaakceptuje lub odrzuci nasze działo. Ale to, co mu proponujemy, zrobi w sposób w pełni świadomy*⁴.

STATUS KONSTYTUCYJNY PREZYDENTA REPUBLIKI. PRAKTYKA KONSTYTUCYJNA

W tekście Konstytucji z 1958 r. Prezydent Republiki był wybierany na siedem lat przez tzw. wyborców kwalifikowanych, a mianowicie: kolegium wyborcze składające się z członków parlamentu, członków departamentalnych rad generalnych, członków zgromadzeń w terytoriach zamorskich oraz reprezentantów rad municypalnych (wedle określonych współczynników liczby ludności tych gmin). Cztery lata później, w drodze samego referendum, nastąpiła istotna nowelizacja Konstytucji, wprowadzająca wybór Prezydenta Republiki w głosowaniu powszechnym. Zgodnie z art. 11 Konstytucji na wniosek rządu premiera Georges'a Pompidou prezydent de Gaulle zarządził referendum w sprawie przyjęcia przez naród ustawy dotyczącej wyboru prezydenta w głosowaniu powszechnym. Za przyjęciem ustawy głosowało 62,25% wyborców (47,5% uprawnionych do głosowania), przeciw było 37,75% głosujących (28% uprawnionych).

³ Wystąpienie Michela Debré, [w:] *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République*, zebra. D. Maus, Paris 1987, s. 5, *passim*. Tłumaczenie tekstów z j. francuskiego: A. J.

⁴ *Tamże*, s. 9, *passim*.

Nie rozstrzygając tutaj sprawy zgodności z Konstytucją takiej drogi nowelizacji najważniejszej ustawy w państwie, nieprzewidzianej przez art. 89 dotyczący *rewizji Konstytucji*, trzeba zauważyć, że chociaż Rada Stanu wydała w tej sprawie opinię niekorzystną (była to jednak opinia niewiążąca), Rada Konstytucyjna w orzeczeniu z 6 listopada 1962 r. odrzuciła zaskarżenie ustawy przez Gastona Monnerville'a, uznając się za niekompetentną, gdyż została ona przyjęta bezpośrednio przez naród – kompetencje Rady Konstytucyjnej (art. 61 Konstytucji) dotyczą zaś tylko ustaw przyjętych przez parlament.

A maiori ad minus – można by powiedzieć: skoro cała Konstytucja została wcześniej przyjęta w drodze referendum, dlaczego miałyby to nie dotyczyć jej nowelizacji zarządzanej przez Prezydenta Republiki, *strażnika Konstytucji* (art. 5)? Omawiana nowelizacja Konstytucji była realizacją koncepcji ideowej de Gaulle'a. Aby być arbitrem wobec innych władz konstytucyjnych i być „ponad partiami”, szef państwa musi posiadać bezpośrednią legitymację od narodu. Ta nowelizacja – jak się trafnie zauważa w literaturze – odcinała się od nurtu demokracji pośredniej (rola parlamentu), zakorzenionej we francuskiej tradycji republikańskiej. Odwoływała się do innej tradycji, głoszącej prymat demokracji bezpośredniej, prymat bezpośredniej woli suwerena nad wolą jego reprezentantów. Podkreślał to zresztą sam de Gaulle, mówiąc, że *nie ma nic bardziej republikańskiego, nic bardziej demokratycznego, nic bardziej francuskiego* od tego, że naród francuski korzysta z referendum jako swego *suwerennego prawa*⁵.

Wybitny ustrojznawca francuski Maurice Duverger, oceniając znaczenie nowelizacji z października 1962 r., pisał, że w 1958 r. powierzono de Gaulle'owi *władzę dominującą*, sądząc, że taka sytuacja zakończy się wraz z jego odejściem z fotela prezydenta; tradycyjny parlamentaryzm powróci na swoje miejsce. Ale nowelizacja z 1962 r. stworzyła możliwość kontynuacji dominującej pozycji przez sukcesorów de Gaulle'a.

Na płaszczyźnie prawnej Konstytucja po reformie z 1962 r. jest systemem półprezydenckim, bowiem prezydent wybierany w głosowaniu powszechnym, dysponujący kompetencjami własnymi, może działać niezależnie od rządu, chociaż rząd z premierem na czele jest odpowiedzialny przed parlamentem. Duverger zwracał jednak uwagę, że powyższe zasady mogą dawać różne rezultaty, na co wskazuje przykład siedmiu krajów z ustrojem półprezydenckim⁶.

Podobnie ocenia znaczenie omawianej nowelizacji Bernard Chantebout, który pisze, że *zmieniła ona radykalnie fizjonomię instytucji prezydenta i przesłanki życia politycznego*. Bowiem prezydent wybierany w głosowaniu powszechnym *posiada szczególną legitymność, wyznaczającą mu o wiele większą aktywność niż ta, która formalnie wynika z Konstytucji*⁷. Ale nie tylko ta reforma spowodowała, że ustrój przekształcił się w pewien rodzaj elekcyjnej monarchii. Wpłynął na to także drugi czynnik: zdaniem Chantebouta jednomandatowy system wyborczy w dwu turach, także w wyborach do

⁵ Odnośnie do tej tradycji zob. H. Duval, P.-Y. Leblanc-Dechoisay, P. Mindu, *Referendum et plebiscite*, Paris 1970, s. 58, *passim*.

⁶ M. Duverger, *Le système politique français. Droit constitutionnel et systèmes politiques*, Paris 1985, s. 187-188.

⁷ B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, Paris 2009, s. 464-465.

Zgromadzenia Narodowego, powodujący bipolaryzację sił politycznych⁸. Ta uwaga potwierdziła się w ciągu wielu lat funkcjonowania V Republiki.

Zgodnie z ustawą konstytucyjną z 2 października 2000 r. oraz w konsekwencji w związku z ustawą organiczną z 15 maja 2001 r. wprowadzono wybór Prezydenta Republiki w głosowaniu powszechnym na okres pięciu lat. W 2008 r. kolejną ustawą konstytucyjną wprowadzono do tego samego art. 6 Konstytucji przepis, że nie można sprawować funkcji prezydenta dłużej niż przez dwie kolejne kadencje.

Loïc Philip ocenia, że nowelizacja Konstytucji w 2000 r. była jedną z trzech wielkich reform, obok nowelizacji referendalnej w 1962 r. i nowelizacji Konstytucji z 29 października 1974 r. otwierającej możliwość kierowania skarg konstytucyjnych do Rady Konstytucyjnej także deputowanym opozycji (60 deputowanych lub 60 senatorów uprawnionych do złożenia skargi). *Te trzy wielkie reformy znacząco zmodyfikowały charakter systemu, zmieniając w szczególności rozkład sił między władzami.* Ustanowienie pięcioletniej kadencji Prezydenta Republiki *jeszcze bardziej podkreśliło prezydenalizację systemu i brak równowagi w relacjach wewnątrz władzy wykonawczej* – stwierdził on⁹. Należy podzielać tę opinię, z zastrzeżeniem, iż wzmocnienie konsekwencji prezydenalizacji ustroju dotyczy okresów, kiedy większość prezydencka pokrywała się z większością polityczną Zgromadzenia Narodowego, a prezydent praktycznie dysponował (mógł dysponować) także kompetencjami rządu odpowiedzialnego przed parlamentem.

Jest to paradoks tego ustroju, bo prezydent, z którego chciano uczynić silnego człowieka systemu, otrzymuje na mocy konstytucji, w normalnym okresie, stosunkowo mało kompetencji. Zależy to całkowicie od większości parlamentarnej; istnieje ryzyko, że jest ona odmienniejszej orientacji niż jego. Bowiem na podstawie art. 20 i 21 Konstytucji to rząd określa i prowadzi politykę narodu, a premier kieruje działalnością rządu. *Prezydent Republiki korzysta więc ze swych kompetencji w poważnym zakresie za pośrednictwem premiera i rządu odpowiedzialnego przed Zgromadzeniem Narodowym; jest oczywiste, że poparcie większości parlamentarnej jest mu potrzebne* – piszą Pierre Pactet i Ferdinand Mélin-Soucramanien. Oceniają zarazem, że cele reformy konstytucyjnej, zainicjowanej w 2007 r. przez Nicolasa Sarkozy'ego i przygotowywanej przez Komitet Édouarda Balladura, a w szczególności zamiar nowelizacji kluczowych art. 5, 20 i 21 Konstytucji, nie zostały zrealizowane¹⁰.

W trakcie prac Komitetu ustalono, iż w praktyce ukształtował się dualizm odpowiedzialności rządu – z jednej strony przed parlamentem, zgodnie z art. 20 i 49, a z drugiej strony przez prezydentem, czego nie przewidują przepisy Konstytucji. Z wyjątkiem bowiem okresów koabitacji (*cohabitation*), tzn. gdy prezydent i parlamentarna większość rządowa wywodzili się z przeciwnych obozów politycznych, to nie rząd określał politykę narodu (jak stanowi art. 20), ale faktycznie czynił to prezydent¹¹. Zależnie

⁸ Tamże.

⁹ L. Philip, *Reforma instytucji V Republiki*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 99.

¹⁰ P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, Paris 2009, s. 355-357.

¹¹ O pracach komitetu Balladura zob. M. Kruk, *V czy VI Republika? Rozważania wstępne o kierunku zmian konstytucji francuskiej i ich znaczenie dla doktryny polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 184-186, *passim*.

więc od wyników wyborów prezydenckich oraz wyborów parlamentarnych, w szczególności od Zgromadzenia Narodowego, mieliśmy do czynienia albo z prezydencjalizacją systemu, oznaczającą, iż prezydent mógł dysponować w praktyce pełnią władzy wykonawczej (rząd był odpowiedzialnym), albo z okresem koabitacji (współdziałania), gdy większość parlamentarna reprezentowała opcję opozycyjną wobec Prezydenta Republiki, a ustroj konstytucyjny uwidaczniał swoje cechy parlamentarne.

W literaturze panuje generalna zgoda co do tego, że w okresie 1962-1969, kiedy prezydentem był generał de Gaulle, nastąpiła prezydencjalizacja ustroju V Republiki. Wprowadzenie wyboru prezydenta w głosowaniu powszechnym miało tutaj istotne znaczenie. Również i fakt, że prezydentem był generał de Gaulle, w opinii publicznej a także w części elit politycznych – przywódca „wolnej Francji”, który w 1958 r. ocalił demokrację francuską. Jest rzeczą bezdyskusyjną, że de Gaulle, którego poglądy inspirowały ustroj konstytucyjny V Republiki, nadał ustrojowi konstytucyjnemu w praktyce kształt prezydencki. Istotny wpływ na to miała silna osobowość prezydenta, ale przede wszystkim fakt, że większość parlamentarna w Zgromadzeniu Narodowym, a w konsekwencji stanowiąca oparcie dla rządu z premierem na czele, była (w wielopartyjnym parlamencie) zdominowana przez gaullistów i sprzymierzonych (31,9% oddanych głosów w wyborach w listopadzie 1962 r., 37,7% w wyborach w marcu 1967 r., 46% w wyborach w maju 1968 r.). W rezultacie wpływ de Gaulle’a, bezdyskusyjnie szefa całej egzekutywy, był tak silny, że wedle Chantebouta w latach 1962-1969 nastąpiła *wasalizacja premiera*¹².

W okresie kadencji kolejnych prezydentów, Georges’a Pompidou (czerwiec 1969-kwiecień 1974), Valéry’ego Giscarda d’Estaing (maj 1974-maj 1981), François Mitterranda (maj 1981-marzec 1988; pierwsza kadencja), ustroj polityczny funkcjonował w praktyce nadal jako system prezydencki, jednakże po przedwczesnym zakończeniu kadencji przez gaullistę Pompidou został znacznie złagodzony, gdyż pozycja premiera wzmocniła się w stosunku do czasów gaullizmu. Było tak w okresie prezydentury Giscarda d’Estainga, kiedy parlamentarna większość popierająca rządy była mniej spójna. Za prezydentury Mitterranda wynikało to raczej ze stylu sprawowania władzy przez prezydenta: w wyniku wygranych przez prawicę wyborów 20 marca 1986 r. został utworzony rząd gaullisty Jacques’a Chiraca, mający poparcie (choć słabej) większości w Zgromadzeniu Narodowym. Socjalistyczny prezydent powołał więc prawicowy rząd, odwołując się do litery Konstytucji. Rozpoczął się okres nazywany w literaturze *cohabitation* (do 1988 r.), w pewnym stopniu precedensowy wobec kolejnych okresów współwzorywania władzy wykonawczej przez prezydenta oraz rząd z premierem na czele, reprezentujących różne opcje ideowo-polityczne.

W okresach *cohabitation* praktyka konstytucyjna w łonie władzy wykonawczej powróciła do literalnego odbioru Konstytucji. Wedle niej prezydent mający legitymację z bezpośrednich i powszechnych wyborów oraz premier mający legitymację dzięki zaufaniu Zgromadzenia Narodowego posiadają odrębne kompetencje własne, ale większość kompetencji prezydenta to kompetencje „związane” – musi on uzyskać

¹² B. Chantebout, *Droit constitutionnel...*, s. 467.

kontrasygnatę premiera. Okres koabitacji socjalistycznego prezydenta Mitterranda i prawicowego rządu Chiraca pokazał, że dominacja prezydenta wynika nie tylko (choć głównie) z układu sił politycznych w danym czasie. Okazało się, że jej źródła tkwią także w art. 5 Konstytucji, określającym funkcje prezydenta jako strażnika Konstytucji, zapewniającego przez swój arbitraż regularne funkcjonowanie władz publicznych i ciągłość państwa. Przepis tego art. 5 stanowiący, iż *Prezydent Republiki czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji*, odegrał w ręku prezydenta Mitterranda szczególną rolę. *Artykuł 5 staje się koniecznym punktem odniesienia dla wszystkich trudności interpretacyjnych statusu lub uprawnień Prezydenta, jest on nierozdzielny od reszty przepisów, którym nadaje sens znaczeniowy i dla których jest podstawą unifikacyjną. Konstytucjonalizuje on ducha funkcji prezydenckich, kierunków działalności prezydenta – syntetyzuje trafnie Philippe Ardant*¹³.

Maurice Duverger, analizując szczegółowo zapisy art. 5, podkreśla, że w zakresie kompetencji własnych prezydent może narzucać swoją interpretację Konstytucji, natomiast w zakresie kompetencji związanych przysługuje mu prawo *veta*¹⁴. Taki pogląd wypada podzielać, dodając oczywiście, że prawo *veta* prezydenta musi wynikać z kompetencji określonych w Konstytucji.

Z takiej aktywnej wykładni Konstytucji korzystał Mitterrand, gdy np. odmawiał podpisania dekretów z mocą ustawy (ordonansów w sprawach reprivatyzacji, czasu pracy czy wytyczenia przez rząd okręgów wyborczych); argumentami prezydenta były w tych sprawach odpowiednio potrzeba ochrony niezależności narodowej, sprzeczność z tradycją republikańską i konieczność utrzymania zdobyczy socjalnych. W tej ostatniej kwestii Mitterrand uznał się za strażnika art. 1 Konstytucji, głoszącego m.in., że Francja jest republiką socjalną¹⁵.

Okresy *cohabitation* są jednak generalnie pewnym wyjątkiem w historii V Republiki (1986-1988, 1993-1995, 1997-2002). Okresy prezydenccjalizacji i *cohabitation* ukazują, że szereg czynników, wśród nich osobowość prezydenta i premiera, wpływa na praktykę konstytucyjną. Trzeba ponadto dodać, że tradycją republikańską Francji jest, iż to praktyka polityczna nadaje rzeczywisty kształt ustrojowy regulowany konstytucjami; tak było w IV Republice, a jeszcze bardziej w III Republice. *Francuski semiprezydenccjalizm widziany przez pryzmat praktyki politycznej pozostaje konstrukcją wysoce elastyczną [...] – konkluduje Łukasz Jakubiak, analizując dwie formuły praktyki politycznej możliwe na gruncie Konstytucji z 1958 r. – prezydenccjalistyczną oraz parlamentarystyczną*¹⁶.

¹³ Ph. Ardant, *L'article 5 et la fonction présidentielle*, „Pouvoirs” 1978, nr 42, s. 38.

¹⁴ M. Duverger, *Bréviaire de la cohabitation*, Paris 1986, s. 56-57.

¹⁵ Szerzej zob. A. Jamróz, *Prezydent Republiki Francuskiej jako gwarant przestrzegania Konstytucji*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna, prawo, praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Kruk, J. Trzcziński, J. Wawrzyński, Warszawa 2002, s. 321-328.

¹⁶ Ł. Jakubiak, *Francuska izba druga na tle przekształceń parlamentarnego systemu rządów (od III do V Republiki)*, Kraków 2016, s. 290, *passim*.

OCHRONA PRAW JEDNOSTKI. USTAWA KONSTYTUCYJNA Z 23 LIPCA 2008 R. W KONTEKŚCIE TRADYCJI REPUBLIKAŃSKICH

Ustawę konstytucyjną z 23 lipca 2008 r. w sprawie modernizacji instytucji V Republiki można z pewnością ocenić na tle licznych nowelizacji Konstytucji V Republiki (było ich już 24) jako istotną, o szerokim zakresie oddziaływania, reformę ustrojową V Republiki¹⁷. O ustawie tej wspomnieliśmy już wcześniej. Zatrzymajmy się teraz nad zagadnieniem praw jednostki. W wyniku tej nowelizacji ich ochrona nie tylko została instytucjonalnie i przedmiotowo wzmocniona. Nowelizacja z 23 lipca 2008 r., poprzez wprowadzenie szczególnego środka ochrony praw jednostki, a mianowicie „priorytetowego zagadnienia konstytucyjności”, oznaczała również ostateczne zerwanie z doktryną suwerennego parlamentu, która stanowiła centrum konstytucyjnej doktryny republikańskiej w okresie rozwiniętej III Republiki (1870-1940) i później w całym okresie IV Republiki (1946-1958). Przybliżmy tę kwestię.

Ukształtowana w okresie III Republiki doktryna suwerennego parlamentu stała na przeszkodzie przyjęciu jakiegokolwiek projektu zaprowadzenia instytucji sądu konstytucyjnego w okresie, gdy w niektórych krajach wprowadzono już trybunał konstytucyjny (Czechosłowacja, Austria). Doktryna konstytucyjna (ustrojowa) we Francji w zdecydowanej większości odrzucała bowiem propozycje konstytucyjnej kontroli parlamentu i jego ustaw, skoro stanowiły one, zgodnie z tradycją republikańską wywodzoną od Jean-Jacques’a Rousseau, przejaw woli powszechnej, woli narodu, czyli suwerena¹⁸.

W świetle panującej doktryny i poglądów środowisk politycznych ustawa stanowiła najwyższy akt prawny bezpośredniego stosowania, a parlament, a raczej jego izba wybrana w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim, z chwilą wyboru wyposażany był w pełne suwerenne prawa. Suwerenność parlamentu i prymat ustawy – to podstawy republikańskiej koncepcji konstytucyjnej (ustrojowej), która ukształtowała się na gruncie ustroju III Republiki, czemu z pewnością sprzyjał fakt, że w okresie tym nie było formalnej konstytucji; funkcjonowały wówczas w 1875 r. ustawy konstytucyjne (konstytucja materialna).

Mimo że IV Republika, po smutnych doświadczeniach okresu okupacji, powstała w opozycji (także ustrojowej), przejęła ostatecznie po poprzednim okresie model praktyki konstytucyjnej. Nic dziwnego, skoro u jej podłoża leżała ta sama doktryna ustrojowa oparta na suwerenności Zgromadzenia Narodowego i prymacie ustawy¹⁹.

¹⁷ *Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République*, „Journal Officiel de la République Française”, 24 VII 2008, texte 2 sur 149. Zob. 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.

¹⁸ O doktrynie suwerennego parlamentu i stosunku do propozycji sądu konstytucyjnego w okresie III Republiki zob. M.-J. Redor, *De l’Etat legal à l’Etat de droit. L’Evolution des conceptions de la doctrine publiciste française 1789-1914*, Paris 1992.

¹⁹ Zob. J. Stembrowicz, *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1963, s. 8-23; *passim*. Zob. też E. Gdulewicz, *Parlament a rząd w V Republice Francuskiej. Sfera ustawodawcza*, Lublin 1990, s. 11-14,

Stąd także nieśmiało próby nawiązania do idei sądownictwa konstytucyjnego, uznanego w czołowych krajach kontynentalnej Europy Zachodniej (Niemcy, Włochy) za instytucję konieczną demokratycznego państwa prawa, zakończyły się wprowadzeniem do Konstytucji IV Republiki instytucji Komitetu Konstytucyjnego (Comité constitutionnel), który z całą pewnością nie mógł być uznany za sąd konstytucyjny. W skład Komitetu, któremu przewodniczył Prezydent Republiki, wchodził ponadto: przewodniczący Zgromadzenia Narodowego, premier, siedmiu członków wybranych przez Zgromadzenie Narodowe według reprezentacji grup parlamentarnych i trzech członków wybranych analogicznie przez Radę Republiki (izba druga). Komitet opiniował, czy ustawa wymaga wcześniejszej rewizji Konstytucji. Jeśli uznał, że tak, ustawa była odsyłana do Zgromadzenia w celu ponownej debaty. Jeśli parlament podtrzymał swoje stanowisko w kwestii uchwalenia ustawy, mogła ona być promulgowana tylko po uprzedniej rewizji Konstytucji. Wypada podzielić pogląd Eugeniusza Zwierzchowskiego, że Komitet Konstytucyjny *nie może być kwalifikowany nawet jako szczególna postać sądu konstytucyjnego*²⁰. Analiza kompetencji Komitetu Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że w gruncie rzeczy badana była zgodność Konstytucji z ustawą oraz że definitywnie o wejściu ustaw w życie decydował parlament²¹.

Brak sądu konstytucyjnego w okresie IV Republiki uwarunkowany tradycjami republikańskimi suwerennego Zgromadzenia Narodowego i prymatu ustawy nie oznaczał jednak, że w III Republice, a później w okresie IV Republiki, prawa jednostki nie były w poważnym stopniu chronione. W okresie III Republiki uchwalono serię regulujących je ustaw, w szczególności ustawę dotyczącą wolności zgromadzeń (1881), ustawę o wolności prasy (1881), ustawę o wolności związkowej (1884) i ustawę o wolności stowarzyszeń (1901). Jean-Jacques Israël uważa, że są one wielkim osiągnięciem III Republiki. Jednakże uważa on zarazem, że w okresie III Republiki nastąpił wzrost znaczenia koncepcji pozytywistycznych oderwanych od idei prawnonaturalnych, czego konsekwencją były ochrona suwerenności parlamentu i przekonanie, że ochrona wolności to zadanie władzy politycznej i sądowej²².

Istotnie, już w okresie III Republiki istotną rolę w zakresie ochrony praw jednostki pełniła Rada Stanu (Conseil d'État). W swym orzecznictwie, jako najwyższy sąd administracyjny, formalnie chroniła ustawę przed naruszeniem jej, również przez administracyjne akty prawne (władzy wykonawczej). Praktycznie jednak jej aktywistyczne orzecznictwo, inspirowane przez Deklarację Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. (nieobowiązującą formalnie), uzupełniało luki w ustawowych przepisach prawnych, formułując tzw. powszechne zasady prawa (*les principes généraux du droit*), czasem oderwane od konkretnych przepisów prawa, określające chronione

passim, *Rozprawy Wydziału Prawa i Administracji – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej. Rozprawy Habilitacyjne*, 50; A. Kubiak, *Francuska koncepcja kontroli konstytucyjności ustaw*, Gdańsk 1993, s. 9-13.

²⁰ E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994, s. 54.

²¹ J. Stembrowicz (*Parlament V Republiki...*, s. 21) uważał, że Komitet Konstytucyjny był powołany nie tyle do oceny zgodności z Konstytucją, co do ochrony izby drugiej przed dominacją Zgromadzenia Narodowego.

²² J.-J. Israël, *Droit des libertés fondamentales*, Paris 1998, s. 135-136.

wolności jednostki. Ta działalność orzecznicza Rady Stanu została rozwinięta i pogłębiona w okresie IV Republiki²³.

Konstytucja V Republiki z 4 października 1958 r. inspirowana była m.in. dążeniem do ograniczenia roli parlamentu oraz zerwania z dotychczasową tradycją republikańską suwerennego parlamentu i prymatu ustawy. Wprowadzenie do Konstytucji, po raz pierwszy w historii konstytucyjnej Francji, niezależnego sądu konstytucyjnego, a mianowicie Rady Konstytucyjnej (Conseil constitutionnel), było jednym z przejawów zerwania dominacji parlamentu. Ustawy, akty prawne uchwalone przez parlament, mogły być odtąd skontrolowane w kwestii zgodności z Konstytucją (pomijamy inne kompetencje Rady Konstytucyjnej), ustawy organiczne i regulaminy izb parlamentarnych obowiązkowo, natomiast ustawa zwykła – na wniosek Prezydenta Republiki, premiera lub przewodniczącego każdej z dwu izb parlamentu, a od 1974 r. także na wniosek 60 deputowanych lub 60 senatorów.

Jest to jednak kontrola prewencyjna. Ustawy mogą być kontrolowane przed ich promulgacją; regulaminy izb parlamentu – przed ich wejściem w życie. Wykluczona jest kontrola *a posteriori*, uchylenie przepisów obowiązujących, gdyż nawet dla twórców Konstytucji V Republiki byłoby to jaskrawym naruszeniem republikańskiej tradycji. Uchylenie obowiązywania aktu reprezentantów suwerena do tej pory reprezentujących jego wolę byłoby krokiem ekstremalnym, nie do zaakceptowania dla środowisk politycznych i doktryny francuskiej. Dopiero we wspomnianej nowelizacji konstytucyjnej, po 50 latach obowiązywania Konstytucji V Republiki, uczyniono ten krok.

W wyniku uchwalenia wspomnianej ustawy konstytucyjnej z 23 lipca 2008 r. dodano do Konstytucji art. 61-1, zawierający zupełnie nową kompetencję Rady Konstytucyjnej. Dotyczy ona procedury priorytetowego zagadnienia konstytucyjności (*question prioritaire de constitutionnalité*, dalej: QPC) stanowiącej nowy środek prawny ochrony praw jednostki. Artykuł ten otwiera drogę do dalszej, bardziej szczegółowej regulacji prawnej, zawartej w ustawie organicznej nr 2009-1523 z 10 grudnia 2009 r.²⁴ (dalej: ustawa organiczna). Jej przepisy zapisano w ordonansie (zaktualizowanym) z 7 grudnia 1958 r. Przepisy ustawy organicznej dotyczą postępowania przed Radą Stanu, Sądem Kasacyjnym (Cour de cassation) oraz przed Radą Konstytucyjną. Uszczegóławiają więc przepis art. 61-1 Konstytucji, który stanowi zwięźle: *Jeżeli w trakcie rozpatrywania sprawy przed sądem zostanie podniesione, że przepis ustawowy narusza prawa lub wolności gwarantowane przez Konstytucję, Rada Konstytucyjna może się zająć tą kwestią na wniosek Rady Stanu lub Sądu Kasacyjnego, rozstrzygając ją w określonym terminie.* Ustęp 2 artykułu odsyła właśnie do ustawy organicznej, która *określa warunki zastosowania* artykułu.

W art. 61-1 mowa jest o prawach lub wolnościach gwarantowanych przez Konstytucję. Należy dodać, że przez Konstytucję rozumie się nie tylko tekst pierwotny

²³ Zob. A. Jamróz, *Ochrona praw jednostki w orzecznictwie francuskiej Rady Stanu*, [w:] *Racjonalny ustawodawca, racjonalna administracja. Pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, red. D. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik, Białystok 2016, s. 115-131; *tamże*, literatura.

²⁴ *Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, „Journal Officiel de la République Française”, 11 XII 2009, s. 21379.

Konstytucji z 1958 r. w postaci strukturalnej. Waler normatywny posiada bowiem nie tylko tekst składający się z przepisów prawnych, lecz także preambuła Konstytucji, a ponadto w całości wszystkie dokumenty wymienione w tej preambule oraz zasady w nich zawarte. Tworzą one łącznie tzw. blok konstytucyjny (konstytucję *sensu largo*), na podstawie którego orzeka Rada Konstytucyjna. Aktualnie obowiązująca preambuła Konstytucji z 1958 r. stanowi, że naród francuski wyraża swoje przywiązanie do praw człowieka i zasad suwerenności narodowej określonych w Deklaracji z 1789 r., potwierdzonych i uzupełnionych przez preambułę Konstytucji z 1946 r., oraz do praw i obowiązków określonych w Karcie Środowiska z 2004 r.

Ustawa organiczna reguluje postępowanie w sprawie priorytetowego zagadnienia konstytucyjności przed Radą Stanu, Sądem Kasacyjnym oraz przed Radą Konstytucyjną. Ustawa ta zaktualizowała ustawę organiczną z 1958 r. dotyczącą Rady Konstytucyjnej. Przepisy ustawy organicznej z 2009 r. stały się Księgą II bis ustawy organicznej z 1958 r.; przytaczane przepisy opatrzone są jednolitą numeracją ustawy organicznej z 1958 r. Stosowanie postępowania w sprawie QPC rozpoczęło się 1 marca 2010 r.

Art. 23-1 ustawy organicznej stanowi, że przed sądami, wobec których nadzór judykacyjny stanowią Rada Stanu lub Sąd Kasacyjny, skorzystanie ze środka zaskarżającego przepis ustawowy z powodu naruszenia prawa lub wolności gwarantowanych przez Konstytucję musi być realizowane w formie pisemnej wraz z uzasadnieniem, pod groźbą odrzucenia. Ze środka tego można skorzystać po raz pierwszy jako ze środka odwoławczego. Zaskarżenie nie może być dokonywane z urzędu.

Sąd, do którego wpływa taki wniosek, podejmuje postanowienie o przesłaniu QPC, jeżeli spełnione zostały następujące warunki (art. 23-2): kontestowany przepis ma zastosowanie w sporze między stronami (materialny) bądź w procedurze lub stanowi podstawę prowadzonego śledztwa; nie było jeszcze wobec niego orzeczenia Rady Konstytucyjnej, chyba że nastąpiła zmiana okoliczności; podnoszona kwestia zgodności z Konstytucją lub z umowami międzynarodowymi przepisu ustawowego naruszającego prawo lub wolność gwarantowaną w powyższych aktach winna być traktowana jako priorytetowa przez sąd rozstrzygający przekazanie zagadnienia konstytucyjności do Rady Stanu lub Sądu Kasacyjnego; postanowienie o przekazaniu QPC do Rady Stanu lub Sądu Kasacyjnego powinno być zrealizowane w ciągu ośmiu dni od jego podjęcia. Od postanowienia tego nie służy odwołanie. Zaskarżenie odmowy przekazania przez sąd QPC wspomnianym wyżej sądom może nastąpić tylko przy okazji zaskarżenia wyroku rozstrzygającego spór między stronami.

Rada Stanu lub Sąd Kasacyjny mają trzy miesiące na wydanie postanowienia o ewentualnym przekazaniu wniosku w sprawie QPC do Rady Konstytucyjnej. Postanowienie takie zawierać powinno dokumentację wraz z uzasadnieniem, opiniami (uwagami) powyższych sądów i wnioskami stron (w sprawie przed sądem). Jeśli Rada Stanu lub Sąd Kasacyjny nie wydały postanowienia w stosownych terminach przewidzianych przez ustawę, QPC przekazywane jest do Rady Konstytucyjnej z mocy prawa (art. 23-7 ustawy organicznej). Rada Konstytucyjna, do której wpłynęła dokumentacja w sprawie, powiadamia o tym niezwłocznie Prezydenta Republiki, premiera oraz przewodniczących obydwu izb parlamentarnych. Każdy z tych organów może przekazać jej swoje

uwagi i opinie w sprawie przedłożonego im priorytetowego zagadnienia konstytucyjności (art. 23-8).

Rada Konstytucyjna, zgodnie z art. 23-10 ustawy organicznej, orzeka w sprawie przedłożonego jej QPC w ciągu trzech miesięcy (od daty jego wpływu). Rozprawa jest publiczna z wyjątkiem przypadków określonych w regulaminie Rady Konstytucyjnej. Orzeczenie Rady zawierać winno uzasadnienie. Powiadamiane są o nim strony (w sprawie sądowej) i przekazywane jest ono, stosownie do okoliczności, Radzie Stanu lub Sądowi Kasacyjnemu oraz sądowi, przed którym zostało podniesione priorytetowe zagadnienie konstytucyjności. Rada zawiadamia również o swoim orzeczeniu Prezydenta Republiki, premiera, przewodniczących obydwu izb parlamentarnych, a także, stosownie do okoliczności, inne odpowiednie organy państwowe.

Procedurę QPC, której znaczenie przekracza dalece problem ochrony praw jednostki, charakteryzują sprawność postępowania i dbałość o należytą legislację – to podstawowe warunki jej wprowadzenia. Te dwa wymogi wiążą się za sobą ściśle. Sprawność postępowania przejawia się np. w stosunkowo krótkich terminach wskazanych dla stosownych sądów i innych organów państwowych uczestniczących w postępowaniu. Liczne opinie i uwagi organów państwowych (także właściwych ministrów) nie stoją na przeszkodzie (relatywnej) szybkości postępowania. Są one zarazem dowodem szczególnego przywiązania ustawodawcy do faktu, że konsekwencją stwierdzenia niezgodności przepisu naruszającego prawo lub wolność jednostki jest jego usunięcie z porządku prawnego. Zgodnie z art. 62 Konstytucji, będącym efektem nowelizacji z 2008 r., przepis obowiązujący uznany zostaje za niekonstytucyjny przez Radę Konstytucyjną w konsekwencji procedury QPC i jest uchylony (wyprowadzony z porządku prawnego) z datą orzeczenia Rady Konstytucyjnej lub datą przez nią wskazaną.

Orzeczenie wydane przez Radę Konstytucyjną w konsekwencji procedury QPC jest ostateczne i obowiązuje *wszystkie władze publiczne oraz wszystkie władze administracyjne i sądowe*. Rada Konstytucyjna określa w nim również warunki i zakres wzruszenia skutków, jakie spowodował uchylony przez nią przepis²⁵.

QPC stało się ważnym środkiem ochrony praw jednostki. Przyjęta procedura powoduje, że do Rady Konstytucyjnej trafiają sprawy istotne, podlegające zarazem pewnej selekcji przez Radę Stanu i Sąd Kasacyjny. Procedura QPC, która weszła w życie w 2010 r., wpłynęła także korzystnie na współpracę między najwyższymi instancjami sądownictwa oraz na doskonalenie demokratycznego państwa prawa we Francji²⁶.

Francuska tradycja suwerenności ustawy pojmowanej jako wyraz woli powszechnej i suwerenności narodowej była ograniczana w swych zasadach, najpierw w 1958 r., a później

²⁵ Szerzej o QPC w literaturze francuskiej zob. Ch. Mangüé, J.-H. Stahl, *La question prioritaire de constitutionnalité*, Paris 2015; G. Carcassonne, O. Duhamel, A. Duffy, *QPC. La question prioritaire de constitutionnalité*, Paris 2015; B. Mathieu, *Question prioritaire de constitutionnalité. La jurisprudence (mars 2010-novembre 2012)*, Paris 2013, *Actualité*; M. Disant, *Droit de la question prioritaire de constitutionnalité. Cadre juridique. Pratique jurisprudentielles*, Paris 2011.

²⁶ Szerzej o QPC i jego znaczeniu zob. A. Jamróz, *Priorytetowe zagadnienie konstytucyjności jako środek ochrony praw podstawowych we Francji*, [w:] *Człowiek, prawo, państwo. Księga jubileuszowa dedykowana Stanisławowi Leszkowi Stadniczeńko*, red. J. Jeżewski, A. Pawlak, Warszawa 2017, s. 433-442.

stopniowo redukowana w konsekwencji orzecznictwa (Rady Konstytucyjnej), od orzeczenia z 16 lipca 1971 r. oraz nowelizacji Konstytucji w 1974 r. Wprowadzenie priorytetowego zagadnienia konstytucyjności dokończyło tę ewolucję, utwierdzając rzeczywistą supremację, w wewnętrznym porządku prawnym, norm rangi konstytucyjnej nad ustawami przyjętymi przez parlament z bezpośrednią korzyścią dla strony w sprawie, ale dzięki nim dla wszystkich obywateli – zauważają autorzy jednej z prac o QPC²⁷.

BIBLIOGRAFIA

- Ardant Ph., *L'article 5 et la fonction présidentielle*, „Pouvoirs” 1978, nr 42.
- Carcassonne G., Duhamel O., Duffy A., *QPC. La question prioritaire de constitutionnalité*, Paris 2015.
- Chantebout B., *Droit constitutionnel*, Paris 2009.
- Chapsal J., *La vie politique sous la Ve République*, Paris 1984.
- Disant M., *Droit de la question prioritaire de constitutionnalité. Cadre juridique. Pratique jurisprudentielles*, Paris 2011.
- Duval H., Leblanc-Dechoisay P.-Y., Mindu P., *Referendum et plebiscite*, Paris 1970.
- Duverger M., *Le système politique français. Droit constitutionnel et systèmes politiques*, Paris 1985.
- Duverger M., *Bréviaire de la cohabitation*, Paris 1986.
- Gdulewicz E., *Parlament a rząd w V Republice Francuskiej. Sfera ustawodawcza*, Lublin 1990, *Rozprawy Wydziału Prawa i Administracji – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej. Rozprawy Habilitacyjne*, 50.
- 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.
- Israël J.-J., *Droit des libertés fondamentales*, Paris 1998.
- Jakubiak Ł., *Francuska izba druga na tle przekształceń parlamentarnego systemu rządów (od III do V Republiki)*, Kraków 2016.
- Jamróz A., *Prezydent Republiki Francuskiej jako gwarant przestrzegania Konstytucji*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna, prawo, praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Kruk, J. Trzciniński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002.
- Jamróz A., *Ochrona praw jednostki w orzecznictwie francuskiej Rady Stanu*, [w:] *Racjonalny ustawodawca, racjonalna administracja. Pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, red. D. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik, Białystok 2016.
- Jamróz A., *Priorytetowe zagadnienie konstytucyjności jako środek ochrony praw podstawowych we Francji*, [w:] *Człowiek, prawo, państwo. Księga jubileuszowa dedykowana Stanisławowi Leszkowi Stadniczenko*, red. J. Jeżewski, A. Pawlak, Warszawa 2017.
- Kruk M., *V czy VI Republika? Rozważania wstępne o kierunku zmian konstytucji francuskiej i ich znaczenie dla doktryny polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6.
- Kubiak A., *Francuska koncepcja kontroli konstytucyjności ustaw*, Gdańsk 1993.

²⁷ Ch. Mangüé, J.-H. Stahl, *La question prioritaire...*, s. 229.

- Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République*, „Journal Officiel de la République Française”, 24 VII 2008, texte 2 sur 149.
- Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, „Journal Officiel de la République Française”, 11 XII 2009.
- Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République*, zebr. D. Maus, Paris 1987.
- Mangüé Ch., Stahl J.-H., *La question prioritaire de constitutionalité*, Paris 2015.
- Mathieu B., *Question prioritaire de constitutionalité. La jurisprudence (mars 2010-novembre 2012)*, Paris 2013, *Actualité*.
- Pactet P., Mélin-Soucramanien F., *Droit constitutionnel*, Paris 2009.
- Philip L., *Reforma instytucji V Republiki*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6.
- Redor M.-J., *De l'Etat legal à l'Etat de droit. L'Evolution des conceptions de la doctrine publiciste française 1789-1914*, Paris 1992.
- Stembrowicz J., *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1963.
- Sur S., *La vie politique en France sous la Ve République*, Paris 1977.
- Zwierzchowski E., *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994.

Prof. Adam JAMRÓZ – profesor zwyczajny nauk prawnych, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, pierwszy rektor Uniwersytetu w Białymstoku, do 2018 r. pracujący na tej uczelni.