

Lech JAMRÓZ 

Uniwersytet w Białymstoku

l.jamroz@uwb.edu.pl

SĄDOWNICTWO KONSTYTUCYJNE WE FRANCJI PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ

ZNACZENIE KONSTYTUCYJNEJ TRADYCJI REPUBLIKAŃSKIEJ

ABSTRACT

Constitutional Judiciary in France after the Second World War. The Importance of Constitutional Republican Tradition

In France, the institution of the constitutional court appeared relatively late. In the period of the Third Republic, the main obstacle to a serious discussion on the introduction of a constitutional court to the political system was the prevailing concept of a “sovereign parliament” and the associated primacy of the act (statute). The doctrine of those times strengthened the view of the special role of the act (statute) in the legal system; also in the protection of individual rights. These are the main elements of the French republican tradition, which was formed during the Third Republic and was strengthened in the next republican period under the Constitution of 1946. The Constitutional Council, the first independent constitutional court, was introduced into the new system of France (1958) not so much from the conviction of this institution, but from the desire to limit the sovereign power of the parliament and the primacy of the law. The earlier Constitutional Committee (1946) could not fulfill this role, but its importance is underlined in French literature.

Key words: France, republican tradition, Constitutional Committee, primacy of the act (statute), sovereignty of the parliament

Słowa kluczowe: Francja, tradycja republikańska, Komitet Konstytucyjny, prymat ustawy, suwerenność parlamentu

WPROWADZENIE

Po II wojnie światowej sąd konstytucyjny został uznany za niezbędną instytucję demokratycznego państwa prawa w systemach prawa stanowionego w Europie Zachodniej. Nastąpiło to po upadku bloku polityczno-militarnego państw komunistycznych, a także na obszarze Europy Środkowo-Wschodniej. Nie wchodząc bliżej w problematykę modeli kontroli konstytucyjności prawa, trzeba zaznaczyć, iż sąd konstytucyjny to odrębny i niezależny organ państwa, wyodrębniony z systemu sądownictwa powszechnego, dokonujący kontroli konstytucyjnej aktu prawnego zwykle w sposób abstrakcyjny (sprawa przed sądem konstytucyjnym oderwana jest od konkretnej sprawy spornej przed sądami). Jego orzeczenia są ostateczne, a skutkiem orzeczenia jest wyprowadzenie uchylonego aktu (przepisu) prawnego z obowiązującego porządku prawnego. Tak zdefiniowany sąd konstytucyjny bywa zwykle nazywany trybunałem konstytucyjnym¹.

Zarysowany model kontroli konstytucyjnej, charakterystyczny dla Europy kontynentalnej, wyraźnie odróżnia się od amerykańskiego modelu kontroli konstytucyjności prawa, mającego charakter konkretny, tzn. związanego z rozpatrywaniem przez sąd indywidualnej (konkretnej) sprawy. Orzeczenie sądu ma tutaj charakter subsydiarny, obowiązuje tylko między stronami sporu (*inter partes*), a jego skutkiem jest uchylenie nie przepisu ustawy, lecz normy (a więc w uproszczeniu – sposobu wykładni), którą sąd miałby zastosować. Model sądu (trybunału) konstytucyjnego różni się też od modelu brytyjskiego pojmowania praworządności, opartego na idei sądowego stosowania i kształtowania prawa w sytuacji braku konstytucji formalnej oraz dominującej zasady suwerennego parlamentu i *ipso facto* niemożności kontroli ustawy parlamentarnej, która przecież jest działem suwerennego parlamentu².

Pierwowzorem sądu konstytucyjnego charakterystycznego dla systemów prawa stanowionego Europy kontynentalnej był Trybunał Konstytucyjny, wprowadzony do konstytucji austriackiej w 1920 r., a w 1929 r. zmodyfikowany nowelą konstytucyjną³. Trybunał ten, którego pozycja ustrojowa, funkcje i kompetencje zostały określone stosownymi normami konstytucyjnymi, inspirowała spójna i uformowana doktryna wybitnego austriackiego uczonego Hansa Kelsena (1881-1973). Zadaniem Trybunału było rozstrzyganie w sposób abstrakcyjny (w Austrii od 1929 r. także w sposób konkretny) spraw, których przedmiot stanowiła w szczególności kontrola zgodności ustaw z konstytucją. Orzeczenia Trybunału były ostateczne, a w przypadku stwierdzenia niezgodności ustaw (przepisów) lub innych aktów prawnych z konstytucją ów przepis lub

¹ Szerzej o pojęciu sądu konstytucyjnego zob. np. E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994, s. 45-48.

² Szerzej zob. L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 23-30.

³ Szerzej o genezie sądownictwa konstytucyjnego w Austrii zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sąd konstytucyjny w systemie ustrojowym Austrii*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, t. 1: *Austria, Francja, Niemcy, Włochy*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1996, s. 11-15.

akt eliminowano z systemu prawa⁴. Trybunał Konstytucyjny miał być szczególnym organem ochrony konstytucji i zapewnić jej najwyższą moc obowiązywania.

Chociaż w okresie międzywojennym koncepcje ochrony konstytucji przez specjalnie do tego powołany organ (Trybunał Konstytucyjny) były realizowane w nielicznych państwach: w Czechosłowacji (nawet nieco wcześniej niż w Austrii, bo w 1920 r.) oraz w republikańskiej Hiszpanii (Trybunał Gwarancji Konstytucyjnych – 1931 r.), w doktrynie prawniczej stopniowo rozszerzał się pogląd o potrzebie wprowadzenia sądu konstytucyjnego do systemu konstytucyjnych organów państwa. Przeważała nadal jednak opinia, że zadanie takie należy powierzyć sądom powszechnym (model amerykański)⁵.

Po II wojnie światowej i rozgromieniu faszyzmu idea ochrony konstytucji, a zarazem państwa prawa, uzyskała szczególnie silny impuls. Okres panowania faszyzmu w Europie wykazał bowiem klęskę dotychczasowego modelu demokracji, w którym centralną i wystraszającą dla ochrony praw i wolności instytucją był parlament reprezentujący wolę narodu (suwerena). Wnioski prowadziły do uznania potrzeby zbudowania całościowej koncepcji państwa prawnego opartej na zwierzchnictwie konstytucji, której skutecznie podporządkowany miał być również parlament. Wymagało to uznania potrzeby kontrolowania zgodności ustaw z konstytucją, chociaż to parlament w świetle dotychczasowej koncepcji demokracji „reprezentował suwerena”. Wprowadzenie sądu konstytucyjnego oznaczało – przy oczywistym utrzymaniu suwerenności narodu – że wola suwerena wyrażona jest w konstytucji, na gruncie której wyłaniani są reprezentanci suwerena (parlamentarzyści), reprezentujący go w granicach przewidzianych przez konstytucję.

Gdy w pierwszym okresie po II wojnie światowej inkorporowano do systemu centralnych organów państwowych sądy (trybunały) konstytucyjne w kilku państwach, Francji wśród nich nie było. W 1947 r. Trybunał Konstytucyjny wprowadziła Konstytucja Republiki Włoskiej (praktycznie zaczął funkcjonować od 1955 r.), w 1949 r. Ustawa Zasadnicza RFN przyjęła instytucję sądu konstytucyjnego (ustawę dotyczącą jego funkcjonowania uchwalono w 1951 r.), natomiast już w 1945 r. restytuowano Trybunał Konstytucyjny w Austrii.

We Francji instytucja sądu konstytucyjnego pojawiła się stosunkowo późno, biorąc pod uwagę, że jest ona uznawana za czołowy przykład demokracji, a dorobek republikańskiej Francji, zwłaszcza w zakresie praw i wolności, był punktem odniesienia dla wielu państw. Dopiero w konstytucji V Republiki z 4 października 1958 r. wprowadzono Radę Konstytucyjną (Conseil constitutionnel), niezależny organ konstytucyjny, odbiegający swoim statusem od typowego trybunału konstytucyjnego. Trudno bowiem uznać Komitet Konstytucyjny (Comité constitutionnel), inkorporowany do konstytucji IV Republiki z 1946 r., za sąd konstytucyjny, któremu można by przypisać cechę niezależności (powróć do tego w dalszych fragmentach opracowania). Na

⁴ Szerzej zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 19-22, *Studia i Materiały – Trybunał Konstytucyjny*, t. 18.

⁵ L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 42-44.

przełomie lat 50. i 60. XX w. Rada Konstytucyjna – jak pisze Eugeniusz Zwierzchowski – otworzyła *trzeci etap rozwoju europejskiego sądownictwa konstytucyjnego*⁶.

W późniejszych latach powstały kolejne sądy konstytucyjne: w Turcji (1961; pomijając trudności w jego funkcjonowaniu w kolejnych latach), Jugosławii (1963), Grecji (1975), Hiszpanii (1978), Portugalii (1982), Belgii (1983), Polsce (praktyczna działalność od 1986 r., a dodatkowo orzeczenia nie były ostateczne aż do czasu wejścia w życie konstytucji z 1997 r.)⁷. Po 1989 r. powstały kolejne trybunały konstytucyjne Europy Środkowo-Wschodniej: na Węgrzech (1989), w Albanii (1991), Rosji (1991), Bułgarii (1991), Rumunii (1991), odrębnie w Czechach i na Słowacji (1992) oraz na Litwie (1992).

REPUBLIKAŃSKA TRADYCJA SUWERENNEGO PARLAMENTU I PRYMATU USTAWY PRZESZKODĄ NA DRODZE DO WPROWADZENIA SĄDU KONSTYTUCYJNEGO WE FRANCJI

Po II wojnie światowej w okresie dyskusji nad przyszłą konstytucją republikańską zwyciężył projekt, który uwzględniał konstytucyjne (ustrojowe) tradycje republikańskie we Francji. Był to drugi z projektów: pierwszy z 19 kwietnia 1946 r. został odrzucony przez naród w referendum 5 maja 1946 r. nieznaczną większością głosów. Kolejny po pomyślnym referendum 13 października 1946 r. stał się obowiązującą konstytucją dla kolejnego okresu republikańskiego (27 października): konstytucją IV Republiki.

Między pierwszym a drugim projektem konstytucji, przyjętym w referendum, mimo ostrej dyskusji w środowiskach politycznych, nie było jednak różnic co do formy ustroju (republikański) oraz zasadniczych różnic związanych z koniecznością przyjęcia dominującej pozycji władzy ustawodawczej i prymatu ustawy. Był to fundamentalny element tradycji republikańskiej ukształtowanej w okresie III Republiki (1875-1940), połączony z podporządkowaniem rządowej władzy wykonawczej parlamentowi (odpowiedzialność polityczna rządu przed parlamentem) oraz ze słabą pozycją szefa państwa (prezydenta Republiki), który mógł tylko dysponować kompetencjami „głowy państwa”. Elementem tej republikańskiej tradycji konstytucyjnej miało być też zamieszczenie w konstytucji deklaracji podstawowych zasad określających prawa i wolności jednostki, które gwarantowała konstytucja, lecz realizowały ustawy.

⁶ E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 55. Według tej klasyfikacji wskazane wyżej sądy (trybunały) konstytucyjne okresu międzywojennego wyznaczają pierwszy etap rozwoju sądownictwa konstytucyjnego, drugi etap nastąpił po II wojnie światowej, natomiast ostatni, czwarty, obejmuje proces reformowania prawnych podstaw działalności trybunałów wcześniej istniejących (reformy zachodnoniemieckie, francuskie, austriackie) oraz recepcję idei sądownictwa konstytucyjnego na Półwyspie Iberyjskim, w Belgii oraz w państwach wschodnioeuropejskich. Zob. *tamże*, s. 49-66, *passim*.

⁷ Ściślej rzecz ujmując, na mocy art. 239 ust. 1 obowiązującej konstytucji (przepisu przejściowego) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z konstytucją ustaw uchwalonych przed dniem jej wejścia w życie uzyskiwały przymiot ostateczności dwa lata po wejściu w życie konstytucji, tj. 18 X 1999 r. Szerzej o powstaniu i rozwoju polskiego Trybunału Konstytucyjnego zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 49-79.

Pierwszy z projektów konstytucji, uchwalony przez zdominowane przez siły lewicy Zgromadzenie Konstytucyjne, nawiązywał do radykalnej, istniejącej krótko II Republiki (1848-1852). Projekt ten opowiadał się za jednoizbowym parlamentem (izbą pochodzącą z wyborów powszechnych) oraz obszerną deklaracją praw człowieka, nawiązując jeszcze bardziej do pierwszych konstytucji republikańskich okresu Wielkiej Rewolucji (1791, 1793, 1795).

Ostatecznie przyjęto pewien kompromis: parlament miał być dwuizbowy (co było bardziej zgodne z republikańską tradycją), ale izba druga, Rada Republiki, była właściwie izbą doradczą, fasadową izbą parlamentu. Zastąpiono też obszerną deklarację praw człowieka zwięzłą preambułą określającą niektóre prawa i wolności człowieka, co nie naruszało francuskiej tradycji republikańskiej. W jednym i drugim projekcie konstytucji uderzała silna pozycja parlamentu, a właściwie izby pochodzącej z wyborów powszechnych⁸. Zgodnie z francuską tradycją republikańską zgromadzeni w niej deputowani wyrażali wolę suwerena (narodu), w szczególności uchwalone przez nich ustawy wyrażały „wolę powszechną” narodu (ludu – Jean-Jacques Rousseau)⁹.

W okresie dyskusji nad przyszłą konstytucją IV Republiki ukształtowane były już zasady konstytucyjnej (ustrojowej) tradycji republikańskiej, formowane zasadniczo w długim okresie III Republiki. Dotyczyło to zwłaszcza dominującej pozycji parlamentu (izby pochodzącej z wyborów powszechnych) i prymatu ustawy. Propozycje silnej władzy wykonawczej, a w szczególności szefa państwa (prezydenta Republiki), mogącego się odwoływać bezpośrednio do narodu, nawiązujące do tradycji „bonapartystowskich” – chodzi zwłaszcza o środowiska polityczne skupione wokół „szefa wolnej Francji”, gen. Charles’a de Gaulle’a – nie miały w tamtym czasie znaczącego poparcia.

Chociaż tradycje republikańskie we Francji dojrzywały w ciągu niemal 100 lat, uformowały się w okresie III Republiki w specyficznych warunkach prawno-ustrojowych i politycznych. III Republika powstała w rezultacie poparcia nieznacznej większości politycznej, co spowodowało, że po raz pierwszy w historii Francji nie było formalnej konstytucji. Ustrój konstytucyjny regulowały ustawy konstytucyjne (konstytucja materialna), niezawierające żadnej deklaracji praw. Późniejsza praktyka polityczna wykazała, że może on być modyfikowany zwykłymi ustawami.

Przede wszystkim zaś późniejsza kilkudziesięcioletnia praktyka polityczna nadała określony kształt ustrojowy ustawom konstytucyjnym z 1875 r. III Republika zredukowała kompetencje szefa państwa, wzmocniła pozycję parlamentu i status ustawy. To praktyka polityczna ukształtowała status przewodniczącego Rady Ministrów (premiera), nieokreślony ustawami konstytucyjnymi, i pozbawiła prezydenta Republiki rzeczywistej funkcji szefa władzy wykonawczej (w świetle ustaw konstytucyjnych). Spowodowała też, że prezydent zrezygnował z rozwiązywania Izby Deputowanych, pochodzącej

⁸ Obydwa dokumenty: projekt z 19 IV 1946 r. oraz projekt przyjęty (konstytucja z 27 X 1946 r.) zob. M. Duverger, *Constitutions et documents politiques*, Paris 1981, s. 176-206.

⁹ Definicja i koncepcja „woli powszechnej” to motyw przewodni słynnego dzieła Jeana-Jacques’a Rousseau *Umowa społeczna*, przywoływany w szczególności w księgach II-IV.

z wyborów powszechnych. Wzmocniło to pozycję ustawy tym bardziej, że nie było formalnej konstytucji.

W doktrynie tamtych czasów umocnił się pogląd o szczególnej roli ustawy w systemie prawnym; także w zakresie ochrony praw jednostki. *Od czasów Rewolucji tendencją dominującą we Francji było obdarzanie ustawy ślepym zaufaniem, w szczególności w kwestii potwierdzenia i gwarancji dla tych praw*¹⁰. Rewolucja oznaczała triumf ustawy. Szczególną rolę odegrała tutaj Deklaracja praw człowieka i obywatela z 1789 r., a także późniejsze akty rewolucyjne. W okresie rewolucji nastąpiła swoista sakralizacja ustawy jako „wyrazu woli powszechnej”. Z początkiem III Republiki, wraz z objęciem władzy przez „republikanów”, odżył wielki mit ustawy. Przejawiało się to również w znamiennej regulacji kilku podstawowych wolności i praw¹¹.

Istotnie, pod koniec XIX w. uchwalono kilka przełomowych ustaw ich dotyczących, a mianowicie: o wolności zgromadzeń (1881), o wolności prasy (1881), o wolności związkowej (1884), o wolności stowarzyszeń (1901). We współczesnej doktrynie francuskiej ocenia się dość powszechnie, że pomimo braku formalnych gwarancji konstytucyjnych III Republika była bezdyskusyjnie *republika wolności*¹². Wspomniane ustawy republikańskie w sytuacji braku konstytucji formalnej były najwyższymi aktami prawnymi bezpośrednio stosowanymi.

Ustawy te stanowiły podstawy prawne dla orzeczeń Rady Stanu (Conseil d'État), której orzecznictwo było dalece kreatywne. Brała ona bowiem pod uwagę także zasady dotyczące praw i wolności z Deklaracji praw człowieka i obywatela z 1789 r. Odwołując się do niej, Rada Stanu określała również „powszechne zasady prawa” (*principes généraux du droit*) w sytuacji, kiedy ustawy nie regulowały bezpośrednio danej kwestii. Jej orzecznictwo było w tamtym czasie normotwórcze, skoro określała ona normy niemające podstawy w prawie obowiązującym. Można więc powiedzieć, że wypełniała pewne luki w ustawach¹³.

Orzecznictwo Rady Stanu odwoływało się nie tylko do prawa obowiązującego, lecz także do prawa naturalnego. W doktrynie francuskiej żywy jest pogląd, wedle którego republikańska tradycja francuska ukształtowała specyficzny porządek prawny. Na szczycie tego hierarchicznego porządku są *prawa naturalne, niezbywalne i święte*, wyrażone w Deklaracji z 1789 r., stanowiącej *najwyższy poziom aksjologiczny*. To właśnie Deklaracja jest *fundamentalną ustawą narodu*. Poniżej sytuuje się konstytucja, która ma zagwarantować prawa jednostki, przekształcając je w prawa obywatelskie; ma też zapewnić rozdział władz. Następne są ustawy parlamentu *dysponujące najwyższą władzą*, jeżeli nie naruszają praw naturalnych i obywatelskich gwarantowanych przez

¹⁰ F. Rouvillois, *Libertés fondamentales*, Paris 2012, s. 26-27, *Champs*, 3071.

¹¹ *Tamże*.

¹² J.-J. Israël, *Droit des libertés fondamentales*, Paris 1998, s. 133. Zob. też np. J. Rivero, *Les libertés publiques*, t. 1: *Les droits de l'homme*, Paris 1984, s. 170, *passim*, *Thémis*.

¹³ Tak: L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 34; A. Jamróz, *O koncepcji państwa prawnego w doktrynie francuskiej*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowski*, t. 1: *Studia konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, P. Tuleja, Kraków 2014, s. 88-89, *passim*.

konstytucję. Jeszcze niżej znajdują się akty egzekutywy, która nie dysponuje *prawdziwą władzą normatywną*. Zadaniem egzekutywy jest ogłaszanie ustaw, ich wykonywanie oraz przypominanie o ich wykonaniu¹⁴.

Chociaż ówczesna doktryna francuska różniła się wewnątrznie od Deklaracji z 1789 r., nikt nie podważał autorytetu moralnego i politycznego tego dokumentu, co podkreślali zwolennicy stanowiska pozytywistycznego (Raymond Carré de Malberg, Adhémar Esmein). Inni twierdzili, że Deklaracja ma charakter ponadkonstytucyjny (Léon Duguit) lub, unikając stanowiska prawnonaturalistycznego, że materialnie jest ona częścią obowiązującej konstytucji (Maurice Hauriou).

Chociaż Francji nie ominęła dyskusja wokół potrzeby wprowadzenia sądownictwa konstytucyjnego (koniec XIX i początek XX w.)¹⁵, w doktrynie, a przede wszystkim w środowiskach politycznych, dominowało przekonanie, że zbędna jest nowa instytucja sądu konstytucyjnego. Jednym z argumentów było, że prawa i wolności jednostki są dobrze chronione przez ustawy. Uzasadniano to, przywołując kreatywne, normatywne orzecznictwo Rady Stanu, która strzeże ustaw dotyczących tej sfery oraz wypełnia luki w ustawach, formułując powszechne zasady prawa. Tym bardziej że – jak wskazywano – naruszenia tych praw następują ze strony administracji, władzy wykonawczej, a Rada Stanu, czuwając formalnie nad przestrzeganiem ustaw, może uchylać również akty normatywne władzy wykonawczej.

Stanowisko Carré de Malberga, który uważał, że dla zabezpieczenia praw jednostki konieczna jest nie tylko możliwość zaskarżania aktów administracyjnych i sądowych (ta istniała), ale również możliwość zaskarżenia aktów ustawodawczych przez obywateli, było w tym czasie w mniejszości¹⁶. Wydaje się jednak, że w okresie III Republiki główną przeszkodę dla poważnej dyskusji nad wprowadzeniem sądu konstytucyjnego do ustroju politycznego stanowiła panująca wówczas koncepcja „suwerennego parlamentu” i związane z tym prymatu ustawy. Andrzej Kubiak pisał trafnie: [...] *deifikacja ustawy niósła za sobą i ten skutek, że parlament, wyrażając wolę powszechną, stał się organem suwerennym, podobnie jak ustawa. Suwerenność tej ostatniej oznaczała, że była ona aktem nietykalnym, wręcz nieskazitelnym. W taki sposób rozumiana ustawa burzyła normalną hierarchię norm, gdyż jej „świętość” usuwała w cień konstytucję, mimo że ta formalnie jest aktem wyższego rzędu. W tym stanie rzeczy jest zrozumiałe, że akt taki, a zatem i jej twórca – ustawodawca nie mógł być podporządkowany niczyjej kontroli [...]. Praktycznie ustawa górowała nad konstytucją, gdyż była „bardziej świeżym”, ostatnim wyrazem woli powszechnej, podczas gdy konstytucję traktowano jedynie jako wolę spetryfikowaną, zakrzepłą, już starą*¹⁷.

Cytat ten dobrze oddaje pojmowanie republikańskiej tradycji prymatu ustawy i suwerennego parlamentu, która ukształtowała się w okresie III Republiki i została umocniona

¹⁴ J. Chevallier, *L'Etat de droit*, Paris 1992, s. 25.

¹⁵ Zob. np. L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 34-35.

¹⁶ R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t. 2, Paris 1922 (reprint: 1962), s. 492-493. Zob. A. Jamróz, *O koncepcji państwa prawnego...*, s. 82-85. Autor przywołuje liczne publikacje francuskojęzyczne na poparcie tej tezy.

¹⁷ A. Kubiak, *Francuska koncepcja kontroli konstytucyjności ustaw*, Gdańsk 1993, s. 11.

w następnym okresie republikańskim na gruncie konstytucji z 1946 r. W IV Republice, odmiennie niż w poprzednim okresie republikańskim, we Francji obowiązywała konstytucja formalna, akt wyższy od ustawy. Tradycja republikańska suwerennego parlamentu i prymatu ustawy została też umocniona praktyką konstytucyjną.

Trafne jest spostrzeżenie Ewy Gdulewicz o suwerenności ustawy, której pozostawały wierne konstytucje III i IV Republiki: *Doktryna traktowała prawotwórcze uprawnienia rządu jako kompetencje wtórne, zależne od woli ustawodawcy, który w każdej chwili mógł je przejąć*¹⁸. Potwierdziła to w pełni Rada Stanu w swej opinii z 6 lutego 1953 r., w której znalazło się jeszcze bardziej zadziwiające stwierdzenie. Rada Stanu uznała mianowicie, że chociaż premier nie ma formalnie kompetencji konstytucyjnej do inicjatywy ustawowej dotyczącej nowelizacji konstytucji, taka inicjatywa mu przysługuje, ponieważ *szef władzy wykonawczej zawsze wykonywał prawo inicjatywy bez rozróżnienia, czy chodzi o materię konstytucyjną, czy zwykłą materię ustawową*. Konieczne jest zaś, aby Zgromadzenie Narodowe podjęło uchwałę w sprawie nowelizacji konstytucji. Z przywołanej opinii Rady Stanu, wyrażającej standardy ówczesnej doktryny prawniczej, wynika więc, że ustawodawca może co do zasady *określać suwerennie* kompetencje władzy ustawodawczej i kompetencje normatywne władzy rządowej. Wynika to nie z przepisów samej konstytucji, ale z *konstytucyjnej tradycji republikańskiej*, przejawiającej się w Deklaracji z 1789 r. i preambule konstytucji z 1946 r. Zasad wyrażonych w tej tradycji ustawodawca winien jednak przestrzegać¹⁹.

Faktyczną suwerenność parlamentu, a właściwie Zgromadzenia Narodowego (izby pochodzącej z wyborów powszechnych), umacniała również praktyka konstytucyjna IV Republiki. W znacznym zakresie była to kontynuacja praktyki z poprzedniego okresu republikańskiego. Tylko raz doszło do rozwiązania Zgromadzenia Narodowego przez prezydenta (2 grudnia 1955 r.). Tylko raz bowiem zostały wypełnione warunki rozwiązania określone w art. 51 konstytucji, tzn. dwukrotnie w ciągu 18 miesięcy Zgromadzenie odmówiło zaufania kolejnym rządóm. Jednakże unikanie kryzysów rządowych przez odpowiednie regulacje konstytucyjne (a temu służył wskazany przepis) nie zapobiegło niestabilności rządów. Ponadto wytworzyła się praktyka pozakonstytucyjnego upadku rządu. Premier nie korzystał z rozwiązań konstytucyjnych, lecz rezygnował ze swej funkcji, wiedząc, że nie ma poparcia w Zgromadzeniu, a następnie informował o tym prezydenta Republiki. Niestabilność rządów miała istotne źródła nie tylko w regulacjach prawnych; wynikała również z układu sił w systemie partyjnym²⁰.

¹⁸ E. Gdulewicz, *Parlament a rząd w V Republice Francuskiej. Sfera ustawodawcza*, Lublin 1990, s. 11-13, *Rozprawy Wydziału Prawa i Administracji – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej. Rozprawy Habilitacyjne*, 50.

¹⁹ Zob. Opinia Rady Stanu z 6 lutego 1953 r., [w:] M. Duverger, *Constitutions et documents...*, s. 206-208.

²⁰ Nie analizując głębiej przyczyn niestabilności rządów w okresie IV Republiki, która zintensyfikowała się w stosunku do III Republiki, w okresie od 1 X 1945 do 9 XII 1958 r. (te daty określają formalnie czwarty okres republikański) istniało 25 rządów. Na gruncie konstytucji IV Republiki, tzn. w ciągu 12 lat i 5 miesięcy, rządów tych było 21. Dodam, że najkrócej funkcjonujący z nich, rząd Roberta Schumana, istniał w dniach 5-7 IX 1948 r.

Regulacja konstytucyjna w 1946 r., a później nowelizacja konstytucji w 1954 r. nie zapobiegły niestabilności rządów. Liczne podziały w systemie partyjnym, a w konsekwencji liczne grupy parlamentarne w Zgromadzeniu (przy obowiązującym proporcjonalnym systemie wyborczym) spowodowały, że chociaż formalnie niestabilność rządów umacniała suwerenność parlamentu, to faktycznie najbardziej wzmacniało to pozycje partii politycznych, zwłaszcza rządzących (współrządzących). Claude Leclercq ocenia: *W III Republice suwerenność narodowa przekształciła się w suwerenność parlamentarną, a więc ustrój w pewnym sensie oligarchiczny. W IV Republice władza i suwerenność przeszły do partii [...]. W ten sposób tworzyła się swoista „partiokracja”*²¹. Spostrzeżenie Leclercq’a jest trafne, ale należy dodać, że chociaż zjawisko niestabilności rządów ujawniło się i to partie stały się decydentami, nie przeczy to tezie, iż parlament (Zgromadzenie Narodowe) „zawłaszczył” suwerenność narodową i stał się organem w pełni dominującym w systemie władz konstytucyjnych.

CZY KOMITET KONSTYTUCYJNY IV REPUBLIKI BYŁ ZAŁĄŻKIEM SĄDU KONSTYTUCYJNEGO?

W warunkach silnej pozycji tradycji republikańskiej podkreślającej suwerenność parlamentu i prymat ustawy przystąpiono do prac nad konstytucją IV Republiki.

*Nowa konstytucja pozostała wierna tradycji francuskiej, nie przyznając sądom jakichkolwiek uprawnień w zakresie ochrony konstytucji. Natomiast – może pod wpływem rozwiązań przyjmowanych wtedy w innych państwach – uznano jednak potrzebę wprowadzenia pewnych mechanizmów gwarancyjnych i w tym celu powołany został do życia Komitet Konstytucyjny*²².

Usytuowanie konstytucyjnego Komitetu Konstytucyjnego i jego kompetencje przesądziły o jego charakterze ustrojowym. Komitet Konstytucyjny regulowały przepisy art. 91-93 konstytucji z 1946 r., zamieszczone w tytule XI „O rewizji Konstytucji”. Takie umiejscowienie Komitetu Konstytucyjnego w systematyce konstytucyjnej nie było przypadkowe.

Komitetowi przewodniczył prezydent. Ponadto w jego skład wchodził: przewodniczący obu izb parlamentu (Zgromadzenia Narodowego i Rady Republiki), siedmiu członków Zgromadzenia Narodowego wybieranych na początku corocznej sesji izby z zachowaniem proporcjonalnej reprezentacji grup oraz trzech członków Rady Republiki wybranych tak samo. Art. 91 ust. 3 stanowił: *Komitet Konstytucyjny bada, czy ustawy przyjęte przez Zgromadzenie Narodowe nie wymagają rewizji Konstytucji*, zaś art. 92 ust. 2: *Komitet bada ustawę, starając się doprowadzić do porozumienia między Zgromadzeniem Narodowym a Radą Republiki. Jeśli do tego nie dochodzi, decyduje w ciągu pięciu dni*. Art. 92 ust. 3 określał jasno, w jakim przedmiocie rozstrzyga Komitet; stanowił, że jest on *kompetentny tylko, aby orzec co do możliwości rewizji przepisów tytułów*

²¹ C. Leclercq, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1984, s. 382.

²² L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, Warszawa 1993, s. 13.

I-X obecnej Konstytucji. Mianowicie jeśli *ustawa wedle opinii Komitetu wymaga rewizji konstytucji, jest ona odsyłana do Zgromadzenia Narodowego do dalszej debaty.* Jeśli parlament podtrzyma swoją uchwałę, ustawa może być promulgowana tylko po stosownej rewizji konstytucji. Jeśli zaś ustawa jest zaopiniowana jako zgodna z konstytucją, zostaje promulgowana na podstawie stosownych przepisów konstytucji. Komitet zbierał się na równoczesny wniosek prezydenta Republiki i przewodniczącego Rady Republiki, po uchwale tej izby podjętej absolutną większością głosów.

Trafne jest spostrzeżenie Andrzeja Kubiaka, że Komitet nie badał *zgodności ustawy z konstytucją, lecz zgodność konstytucji z ustawą, co było odwróceniem normalnego procesu interpretacji przeprowadzanego w celu badania konstytucyjności ustaw.* Taka konstrukcja kontroli kwestionowała nie tyle suwerenność izb parlamentu, a zatem i nie suwerenność ustawy, lecz najwyższą pozycję władzy ustrojodawczej, a w konsekwencji supremację konstytucji jako najwyższej normy prawnej państwa przyjętej przez naród w referendum²³.

Istotnie, trudno uznać Komitet Konstytucyjny za jakąkolwiek formę, nawet szczególną, sądu konstytucyjnego. Ten pogląd jest dość powszechny w literaturze polskiej. Jerzy Stembrowicz pisze, że *pod postacią kontroli konstytucyjności ustaw przez organ pozaparlamentarny (choć związany z parlamentem) ukrywała się instytucja służąca ochronie izby drugiej parlamentu przeciwko ewentualnym ograniczeniom jej praw ze strony Zgromadzenia Narodowego*²⁴. Podkreśla on również, podobnie jak kilku innych znawców problematyki, że istotne znaczenie miało ograniczenie kompetencji do formalnego badania zgodności ustaw z rozdziałami I-X konstytucji; nie obejmowało to wstępu do konstytucji oraz rozdziału XI o rewizji konstytucji. Problematyka badania zgodności ustaw z preambułą nie dotyczyła więc sfery praw i wolności jednostki, były one bowiem określone we wstępie.

Jednakże w literaturze francuskiej podkreśla się istotne znaczenie Komitetu Konstytucyjnego. Jacques Cadart uważa, że mimo wielu ograniczeń przedmiotowych (wyłączenie tytułów XI i XII konstytucji oraz wstępu) *Komitet posiadał rzeczywistą władzę jurysdykcyjną*²⁵. W podobnym duchu ocenia go Bernard Chantebout, konstatując jednak trafnie, że Komitet Konstytucyjny *nie mógł uchylać ustaw niezgodnych z konstytucją, lecz tylko opóźnić ich promulgację aż do [ewentualnej – przyp. L.J.] rewizji konstytucji.* Ujawnia to – pisze dalej Chantebout – *ducha Konstytucji z 1946 r., dodajmy – ducha tradycji republikańskiej, a mianowicie: nie ma supremacji konstytucji nad wolą Zgromadzenia, lecz po prostu wyższość techniczna normy konstytucyjnej nad ustawą*²⁶.

²³ A. Kubiak, *Francuska koncepcja...*, s. 31.

²⁴ J. Stembrowicz, *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1963, s. 21. Zob. też E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 54; L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 46; tenże, *Rada Konstytucyjna w Republice Francuskiej*, [w:] *Sądy konstytucyjne w Europie...*, s. 93; J. Zakrzewska, *Kontrola konstytucyjności ustaw (we współczesnym państwie burżuazyjnym)*, Warszawa 1964, s. 21.

²⁵ J. Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel. I*, Paris 1990, s. 179.

²⁶ B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, Paris 2009, s. 49.

Jeszcze dalej idzie Pascal Jan, który z kolei ocenia jednoznacznie, że *Komitet nie może być uważany za embrión Rady Konstytucyjnej po 2008 r., ale był nim z całą pewnością do roku 1974*²⁷. Rzeczywiście: Rada Konstytucyjna w V Republice zmieniła istotnie swoje kompetencje, znacznie je poszerzając po nowelizacji konstytucji dokonanej 23 lipca 2008 r.²⁸

Sądzę, że dyskusja wokół Komitetu Konstytucyjnego dotyczy dwóch różnych kwestii. Po pierwsze, odpowiedź na pytanie, czy Komitet był sądem konstytucyjnym, jest oczywista: nie był, gdyż nie posiadał żadnych cech sądu konstytucyjnego. Taka ocena pojawia się w literaturze polskiej. W literaturze francuskiej obecne są natomiast rozważania wokół innej kwestii: czy Komitet był organem kontroli konstytucyjnej lub „zaczynem” Rady Konstytucyjnej. Na obydwa pytania można odpowiedzieć twierdząco. Komitet Konstytucyjny był organem szeroko pojętej kontroli konstytucyjnej (ale nie organem niezależnym). Można oczywiście stwierdzić, że był embriómem Rady Konstytucyjnej w tym sensie, że w ogóle pojawiła się taka kontrola. Jednakże ukazanie kontekstu, w którym organy te się pojawiły, zaprzecza temu pogładowi.

PODSUMOWANIE

Podczas gdy w Europie od lat 20. XX w. dyskutowano o potrzebie stworzenia sądownictwa konstytucyjnego, większość środowisk politycznych we Francji, a także większość francuskiej doktryny była niechętna takim poglądom²⁹. We Francji tamtego okresu nie doszło do utworzenia odrębnego organu kontroli konstytucyjności prawa, gdyż było to sprzeczne z doktryną suwerennego parlamentu i prymatu ustawy, która stanowi centrum republikańskiej tradycji konstytucyjnej.

Komitet Konstytucyjny pojawił się w konstytucji z 1946 r. jako wyraz powojennego klimatu europejskich dyskusji wokół konieczności wprowadzenia sądu konstytucyjnego. Komitet nie posiadał żadnych cech sądu konstytucyjnego. Był organem opiniodawczym, który nie mógł naruszać suwerennych decyzji parlamentu i „suwerenności” ustawy w każdej opinii w sprawie zgodności z konstytucją.

Dopiero powołanie Rady Konstytucyjnej na mocy konstytucji V Republiki z 1958 r. było wyrazem dążenia do zerwania z tą klasyczną doktryną, z ukształtowaną w III Republice i umocnioną w IV Republice tradycją republikańską w tym zakresie. Osłabienie roli parlamentu i poddanie ustaw kontroli konstytucyjnej przez Radę Konstytucyjną, przy zasadniczym wzmocnieniu władzy wykonawczej, w szczególności

²⁷ P. Jan, *Le Comité Constitutionnel embryon du Conseil Constitutionnel?*, [w:] *La Constitution du 27 octobre 1946. Nouveaux regards sur les mythes d'une constitution „mal-aimée”*, red. E. Cartier, M. Verpeaux, Paris 2018, s. 98.

²⁸ Ustawa konstytucyjna nr 2008-724 z 23 VII 2008 r. o modernizacji instytucji V Republiki (*Journal Officiel de la République Française nr 171 du 24 juillet 2008*).

²⁹ Szerzej o poglądach przedstawicieli doktryny w tej kwestii zob. K.M. Ujazdowski, *Kontrola konstytucyjności ustaw we Francji – aspekty doktrynalne*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, red. M. Granat, Warszawa 2018, s. 61-65. Por. także: L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna...*, s. 91-93.

prezydenta Republiki jako szefa państwa (szefa władzy wykonawczej), wybieranego (od 1962 r.) w wyborach powszechnych – to główne cele reformy ustrojowej wprowadzonej przez nową konstytucję V Republiki. Konstytucja ta była inspirowana poglądami gen. de Gaulle'a, który ostro krytykował ustrój IV Republiki oraz idee ją inspirujące.

Rada Konstytucyjna, pierwszy niezależny sąd konstytucyjny, została jednakże wprowadzona do nowego ustroju Francji nie tyle z przekonania do tej instytucji, ile z dążenia do ograniczenia władzy suwerennego parlamentu i prymatu ustawy, stąd prewencyjny charakter jej kontroli i relatywnie ograniczone pierwotne kompetencje na tle innych sądów konstytucyjnych.

Omówienie funkcji, kompetencji oraz ewolucji Rady Konstytucyjnej w ciągu 60 lat obowiązywania konstytucji z 4 października 1958 r. leży poza założeniami tego opracowania.

BIBLIOGRAFIA

- Cadart J., *Institutions politiques et droit constitutionnel. 1*, Paris 1990.
- Carré de Malberg R., *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t. 2, Paris 1922 (reprint: 1962).
- Chantebout B., *Droit constitutionnel*, Paris 2009.
- Chevallier J., *L'Etat de droit*, Paris 1992.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Sąd konstytucyjny w systemie ustrojowym Austrii*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, t. 1: *Austria, Francja, Niemcy, Włochy*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1996.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, *Studia i Materiały – Trybunał Konstytucyjny*, t. 18.
- Duverger M., *Constitutions et documents politiques*, Paris 1981.
- Garlicki L., *Rada Konstytucyjna w Republice Francuskiej*, [w:] *Sądy konstytucyjne w Europie*, t. 1: *Austria, Francja, Niemcy, Włochy*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1996.
- Garlicki L., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987.
- Garlicki L., *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, Warszawa 1993.
- 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.
- Israël J.-J., *Droit des libertés fondamentales*, Paris 1998.
- Jamróz A., *O koncepcji państwa prawnego w doktrynie francuskiej*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, t. 1: *Studia konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, P. Tuleja, Kraków 2014.
- Jan P., *Le Comité Constitutionnel embryon du Conseil Constitutionnel?*, [w:] *La Constitution du 27 octobre 1946. Nouveaux regards sur les mythes d'une constitution „mal-aimée”*, red. E. Cartier, M. Verpeaux, Paris 2018.
- Kubiak A., *Francuska koncepcja kontroli konstytucyjności ustaw*, Gdańsk 1993.
- Leclercq C., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1984.
- Rivero J., *Les libertés publiques*, t. 1: *Les droits de l'homme*, Paris 1984, *Thémis*.

Rouillois F., *Libertés fondamentales*, Paris 2012, *Champs*, 3071.

Stembrowicz J., *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1963.

Ujazdowski K.M., *Kontrola konstytucyjności ustaw we Francji – aspekty doktrynalne*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, red. M. Granat, Warszawa 2018.

Zakrzewska J., *Kontrola konstytucyjności ustaw (we współczesnym państwie burżuazyjnym)*, Warszawa 1964.

Zwierzchowski E., *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994.