

JERZY STEMBROWICZ

RADA KONSTYTUCYJNA A PARLAMENT W V REPUBLICIE

Wyrazem odejścia założeń nowego systemu państwowego Francji od tradycyjnego systemu parlamentarnego jest instytucja kontroli konstytucyjnej, którą sprawuje Rada Konstytucyjna. Kompetencje Rady Konstytucyjnej obejmują kontrolę konstytucyjności ustaw, a ponadto kontrolę zgodności z konstytucją umów międzynarodowych, regulaminów Zgromadzenia Narodowego i Senatu, a także czuwanie nad prawidłowością wyborów i stwierdzanie dymisji z urzędu deputowanych i senatorów oraz wygaśnięcia mandatu członka parlamentu, jak również czuwanie nad prawidłowością przeprowadzania referendum i wyboru prezydenta Republiki oraz proklamowanie wyników referendum i wyboru prezydenta Republiki. Rada Konstytucyjna także na wniosek rządu stwierdza, że prezydent Republiki nie jest w stanie pełnić swego urzędu z powodu przeszkody, co pociąga za sobą tymczasowe objęcie funkcji głowy państwa przez przewodniczącego Senatu. Wreszcie Rada Konstytucyjna obowiązana jest — podobnie jak premier i przewodniczący obu izb — wypowiedzieć się w sprawie powstania warunków wymaganych dla skorzystania przez prezydenta Republiki z nadzwyczajnych uprawnień z art. 16 konstytucji oraz wyrazić swój pogląd w przedmiocie środków nadzwyczajnych podejmowanych przez prezydenta Republiki w trybie tegoż artykułu konstytucji.

Interesują nas w tym artykule uprawnienia Rady Konstytucyjnej w zakresie kontroli konstytucyjności ustaw, umów międzynarodowych i regulaminów parlamentarnych.

I

We Francji kontrola konstytucyjności ustaw przez organ pozaparlamentarny została wprowadzona po drugiej wojnie światowej, jeżeli nie liczyć przyznanych Senatowi I i II Cesarstwa (Konstytucje roku VIII i z 1852 r.) uprawnień straży konstytucji, z których Senat w celach kontroli konstytucyjności ustaw nie korzystał, co nie znaczy, aby nie brako-

wało za panowania obu cesarzy ustaw niezgodnych z konstytucją¹. Brak kontroli konstytucyjności ustaw we Francji przed drugą wojną światową przez organ nieustawodawczy nawiązywał do przyjętego jeszcze za czasów Wielkiej Rewolucji założenia, że akt pochodzący od organu zwierzchnictwa narodowego nie może podlegać kontroli innego organu, bo przekreśliłaby ona zwierzchni charakter tego organu. Ustawa jest — zgodnie z doktryną Rewolucji — wyrazem woli powszechnej, która jest suwerenna, bo wyrażona przez przedstawicieli narodu i z tego powodu nie podlegająca kontroli. Przy takim założeniu sądy nie będące organem przedstawicielstwa narodowego nie miały tytułu do kontroli aktów podejmowanych przez organ przedstawicielski.

Przyjęte założenie miało swoje korzenie w nieufności Rewolucji w stosunku do sądów, którym w 1790 r. zakazano mieszania się pośrednio lub bezpośrednio do spraw ustawodawczych: przeszkadzania w wykonywaniu i zawieszaniu aktów ustawodawczych², zaś w kodeksie karnym z 1810 r. (obowiązującym do dziś) w art. 127 przewidziano kary dla sędziów, którzy by naruszyli ten zakaz. Nieufność w stosunku do sądów wywołana była obawą, aby konserwatywnie nastawieni sędziowie nie wywierali politycznego wpływu i aby nie hamowali reform dokonywanych przez rewolucyjnego ustawodawcę.

Wbrew formalnym zakazom kontroli konstytucyjności ustaw przeważna część przedstawicieli opinii i doktryny prawnej zaczęła od początku XX w. opowiadać się za wprowadzeniem pozaparlamentarnej, a w szczególności sądowej kontroli konstytucyjności ustaw³, a także wyrażać pogląd, że taka kontrola jest prawnie dopuszczalna na tle obowią-

¹ Przyznanie Senatowi I i II Cesarstwa prawa kontroli konstytucyjności ustaw opierało się na koncepcji Sieyèsa, który 2 i 18 thermidora Roku III rozwinął w Konwencji ideę jurie constitutionnaire, tj. instytucji mającej na celu uchylanie aktów prawnych, w tym i ustaw sprzecznych z konstytucją. Sieyès odmawiał prawa kontroli konstytucyjności ustaw sądom i uważał za jedynie właściwe do wykonywania tej funkcji ciało przedstawicielskie. Miało ono być po raz pierwszy powołane przez Konwent, a potem co 3 lata zmieniane i uzupełniane w 1/3 członków w drodze kooptacji spośród byłych członków Rady 500 i Rady Starszych. Projekt Sieyèsa upadł w wyniku obawy, że „jurie constitutionnaire” stanie się w państwie wszechpotężne i zamiast być strażnikiem organów władzy publicznej stanie się ich panem. Obawa ta nie miała znaczenia za I i II Cesarstwa, kiedy to istniał nader skomplikowany system najwyższych organów państwa, maskujący w istocie rzeczy osobistą władzę Cesarza.

² Zakaz ten mieścił się w art. 11 ustawy z 16–24 VIII 1790 r. o organizacji sądów i zastał przejęty przez konstytucję z 1791 r. (art. 3).

³ Wśród zwolenników sądowej kontroli konstytucyjności ustaw należy wymienić m. in. Duguita, Hauriou, Jèze'a, Barthélemy'ego, Mestre'a, Rollanda. Por. na ten temat w powojennej literaturze polskiej: S. Rozmaryn, *Kontrola konstytucyjności ustaw*, „Państwo i Prawo” 1948, nr 12, s. 2 i przyp. 177.

zujących przepisów. Omnipotencji parlamentu przeciwstawiali zwolennicy kontroli konstytucyjności ustaw poszanowanie konstytucji, które nie ma innej sankcji, jak dobra wola ustawodawcy. Kontrola ta de lege lata miała być wykonywana przez ekscepcję, tj. nie w drodze uchylene formalnego i ostatecznego ustawy uznanej za niezgodną z konstytucją, lecz w drodze odmowy stosowania jej przez sąd w konkretnym przypadku jako prawnie wadliwej, bo niezgodnej z konstytucją.

Niemniej praktyka w okresie III Republiki uznawała niedopuszczalność sądowej kontroli konstytucyjności ustaw, zaś przepisy konstytucji z 1875 r. nie przewidywał w tym celu żadnych innych organów pozaparlamentarnych⁴.

Dopiero Konstytucja z 1946 r. wprowadziła w tym względzie zmiany, nie powierzając jednak kontroli konstytucyjności ustaw organowi sądowemu i łącząc ją z procedurą rewizji konstytucji. Nie była też to kontrola w ścisłym słowa znaczeniu, lecz stwierdzenie niezgodności ustawy z konstytucją skutkujące zmianę konstytucji⁵.

II

Kontrola konstytucyjności ustaw, przewidziana w konstytucji z 1946 roku, była traktowana w toku dyskusji poprzedzających przyjęcie konstytucji IV Republiki jako problem polityczny, wpływający na ograniczenie nadrzędności Zgromadzenia Narodowego. Ten punkt widzenia konsekwentnie reprezentowała partia komunistyczna. Odmiennego punktu widzenia bronił Ruch Chrześcijańsko-Ludowy, a także — co prawda chwiejnie — socjaliści, choć odżegnywali się od kontroli sądowej zgodności ustaw z konstytucją. Pierwszy projekt konstytucji, odrzucony w referendum z 5 V 1946 r., który dość konsekwentnie realizował zasadę nadrzędności Zgromadzenia Narodowego w formie wzorowanej na systemie tzw. *gouvernement d'Assemblée*, pomijał zupełnie problem kontroli konstytucyjności ustaw, choć w Komisji Konstytucyjnej był proponowany i dyskutowany pod postacią kontroli dokonywanej w drodze obligatoryjnego referendum i powiązany z rewizją konstytucji⁶.

⁴ Por. J. Laffèrièrè, *Manuel de droit constitutionnel*, Paryż 1947, s. 338.

⁵ *Ibidem*, s. 951.

⁶ Na wniosek André Philipa (socjalista), poparty przez socjalistów i Ruch Chrześcijańsko Ludowy przeciwko stanowisku komunistów reprezentujących zasadę pełnej niezależności Zgromadzenia Narodowego od innych organów. Komisja Konstytucyjna większością głosów przyjęła kontrolę konstytucyjności ustaw (por. *Séances de la Commission de la Const., Comptes Rendus analytiques*, posiedzenie z 19 XII 1945 r., s. 133). Nie miała to być kontrola sądowa, którą A. Philip uznał za najbardziej antydemokratyczną (w nawiązaniu do projektu konstytucji Pétaina powierzającego sądowi orzekanie w sprawach zgodności ustaw z konstytucją), lecz

Następny projekt konstytucji, który po zatwierdzeniu w referendum z 13 X 1946 r. stał się prawem — obok innych zmian w stosunku do projektu poprzedniego, mających na celu ograniczenie nadrzędnej pozycji Zgromadzenia Narodowego (np. wprowadzenie dwuizbowości nieznaney poprzedniemu projektowi konstytucji) — ustanowił ową osobliwą formę kontroli konstytucyjności ustaw dokonywanej w drodze ewentualnego referendum i powiązanej z rewizją konstytucji⁷.

Komitet Konstytucyjny przewidziany konstytucją IV Republiki nie był organem typu sądu specjalnego (konstytucyjnego), lecz organem politycznym. Funkcje jego nie rozciągały się na kontrolę zgodności ustaw z wszystkimi postanowieniami konstytucji. Kompetencja Komitetu obejmowała zgodność ustaw tylko z rozdziałami I—X konstytucji, nie obejmowała zaś wstępu, dotyczącego praw obywateli, oraz rozdziału XI, dotyczącego rewizji konstytucji⁸, co ograniczało zakres kontroli.

Komitet Konstytucyjny mógł zostać zwołany celem oceny, czy ustawa pociąga za sobą potrzebę zmiany konstytucji (konstytucja nie używała pojęcia „kontroli zgodności ustawy z konstytucją”). Żądanie zwołania

kontrola uruchamiana przez prezydenta Republiki lub przez 1/3 deputowanych do Zgromadzenia Narodowego i wykonywana przez specjalną komisję powołaną przez Zgromadzenia spoza jego grona i ostatecznie w drodze referendum. Mianowicie, gdy Zgromadzenie wbrew opinii owej komisji, stwierdzającej, że dana ustawa jest niekonstytucyjna, nie uchyli ustawy, decydować miało referendum. Gdyby ustawa została w referendum utrzymana, następowałaby automatycznie zmiana konstytucji w tym zakresie, w jakim istniała niezgodność między brzmieniem konstytucji a brzmieniem ustawy. Jednak sformułowane na podstawie uchwały Komisji Konstytucyjnej odpowiednie przepisy projektu konstytucji (rozdział IX „O kontroli konstytucyjności ustaw”) w dalszych obradach Komisji nie zostały utrzymane; komuniści nadal sprzeciwiali się kontroli. Nastąpiło potem zbliżenie stanowisk między komunistami i socjalistami w sprawie kontroli konstytucyjności ustaw. Socjaliści zrezygnowali z popierania tej kontroli w drodze referendum. W wyniku stanowiska większości Komisji Konstytucyjnej w tej sprawie (por. *Séances de la Commission...* op. cit., s. 630) projekt konstytucji z 19 IV 1946 r. pominął problem kontroli konstytucyjności ustaw milczeniem.

⁷ O ustanowieniu kontroli konstytucyjności ustaw zdecydowało stanowisko Ruchu Chrześcijańsko-Ludowego, który uczynił z tego problemu sprawę zasadniczą. Ruch poparli socjaliści, chwiejni w tej kwestii przy opracowywaniu poprzedniego projektu konstytucji, tj. z 19 IV 1946 r. Partia komunistyczna ustąpiła w tej sprawie, jak i w sprawie wprowadzenia dwuizbowego parlamentu, aby uniknąć przedłużającej się dyskusji nad projektem konstytucji i niebezpiecznej dla demokratycznych form państwa tymczasowości (por. J. Stembrowicz, *Powstanie konstytucji IV Republiki*, *Czasopismo Prawno-Historyczne*, t. XII, z. 2, 1960, s. 114). W dniu 6 IX 1946 r. druga Komisja Konstytucyjna uchwaliła tekst artykułów dotyczących kontroli konstytucyjności ustaw, które znalazły się w tekście konstytucji z 1946 r. (*Séances de la Commission...*, op. cit., s. 445).

⁸ Ponieważ przepisy o kontroli konstytucyjności ustaw znajdowały się w rozdziale XI, tym samym należy uznać, że zmiana lub zniesienie przepisów o tej

Komitetu mogło nastąpić w okresie pozostawionym prezydentowi Republiki na promulgację ustaw (w zasadzie JO dni). Zwołującymi mogli być jedynie działający wspólnie: prezydent Republiki i przewodniczący Rady Republiki, to jest izby drugiej parlamentu, ten ostatni w wykonaniu uchwały podjętej bezwzględną większością członków tej izby. Komitet powinien usiłować doprowadzić do zgody między Zgromadzeniem Narodowym a Radą Republiki w sprawie spornego między nimi tekstu ustawodawczego. Gdy zgody takiej nie udało się osiągnąć, Komitet w zasadzie w ciągu 5 dni od wszczęcia postępowania powinien wyrazić swoją opinię (avis). Skoro ustawa — zdaniem Komitetu — uzasadniała zmianę konstytucji, to nie mogła być promulgowana, lecz podlegała przekazaniu Zgromadzeniu Narodowemu celem odbycia ponownej debaty. Gdy Zgromadzenie Narodowe zdecydowało się utrzymać brzmienie ustawy — promulgacja jej mogła nastąpić dopiero po odpowiedniej zmianie konstytucji, dokonanej zgodnie z procedurą tej zmiany, która zależnie od okoliczności, określonych w art. 90 konstytucji, odbywała się w drodze parlamentarnej lub przy pomocy referendum (w odróżnieniu od projektu konstytucji z 19 IV 1946 r. referendum nie było jedną formą zmiany konstytucji). Przepisy o kontroli konstytucyjności ustaw znajdowały się w rozdziale XI „O zmianie konstytucji”. Komitet nie podejmował żadnej decyzji o uchyleniu ustawy lub o jej bezskuteczności. On tylko zobowiązywał Zgromadzenie Narodowe do uruchomienia rewizji konstytucji lub rezygnacji z całej ustawy lub z przepisów ustawowych, które uznał za niekonstytucyjne, a przedtem podejmował się arbitrażu między izbami.

Komitet Konstytucyjny składał się z przewodniczącego, którym był każdorazowy prezydent Republiki, i z przewodniczących obu izb, którzy wchodziłi doń z urzędu oraz, z 7 członków wybranych przez Zgromadzenie Narodowe i z 3 członków wybranych przez Radę Republiki. Członkowie wybrani przez parlament pochodzili spoza grona deputowanych i radców Republiki — wybierani byli według zasady przedstawicielstwa proporcjonalnego ugrupowań w każdej z izb na okres kadencji. Choć Komitet składał się w większości z osób powoływanych stosownie do układu sił politycznych w parlamencie, a postępowanie przed nim nie mogło być wszczęte bez podjęcia uchwały przez Radę Republiki i dlatego był on organem politycznym, to jednak był on jednocześnie organem pozaparlamentarnym⁹ (członkowie wybierani do Komitetu nie mogli być członkami parlamentu).

kontroli — dokonane przy pomocy zwykłej ustawy — nie uzasadniałyby interwencji Komitetu Konstytucyjnego i związanej z nią rewizji konstytucji. Por. J. Lafferiére, op. cit., s. 997, a także J. Lemasurier, *La Constitution de 1946 et le controle juridictionnel du legislatur*, Paryż 1954, s. 151.

⁹ Por. S. Rozmaryn, op. cit., „Państwo i Prawo” 1948, nr 11, s. 44.

Procedura kontroli konstytucyjności ustaw powiązana z rewizją konstytucji, wskazywała, że nie chciano podkreślać pozaparlamentarnego charakteru kontroli, aby nie ograniczyć zbytnio pozycji Zgromadzenia Narodowego. Jednak nie dało się ukryć, że pod postacią kontroli konstytucyjności ustaw przez organ pozaparlamentarny (choć związany z parlamentem), znajdowała się instytucja służąca ochronie izby drugiej parlamentu przeciwko ewentualnym ograniczeniom jej praw ze strony Zgromadzenia Narodowego i dającą możliwości Radzie Republiki — poza normalną procedurą legislacyjną — utrudnienia ustawodawczej działalności Zgromadzenia Narodowego. Te same przecież siły polityczne, które były za kontrolą konstytucyjności ustaw, występowały przeciwko jednoizbowemu parlamentowi¹⁰.

Do Komitetu Konstytucyjnego wchodziło 4 członków powoływanych przez Radę Republiki, zaś wprowadzenie w ruch kontroli zależało od uchwały Rady Republiki¹¹, która przekazana prezydentowi Republiki, skutkować powinna zwołanie przez niego Komitetu. To tłumaczy, dlaczego nie objęto kontrolą Komitetu zgodności ustaw z prawami obywatelskimi umieszczonymi we wstępie do Konstytucji — nie chodziło o ochronę prawną obywateli, lecz organu, który był obok Zgromadzenia Narodowego częścią parlamentu¹². Jednocześnie przejawiała się w tej koncepcji kontroli konserwatywna zasada III Republiki, która w Izbie drugiej, tj. w Senacie, widziała strażnika praw.

Komitet Konstytucyjny w okresie IV Republiki raz tylko był zwołany, w 1948 r., aby pośredniczyć w rozstrzygnięciu konfliktu — nie pierwszorzędnej zresztą wagi — między izbami i to konfliktu nie dotyczącego ustawy, lecz regulaminu parlamentarnego¹³. Poza tym Ko-

¹⁰ Chodzi tu o Ruch Chrześcijańsko-Ludowy, który w obradach nad pierwszym (odrzuconym w referendum) i drugim projektem konstytucji reprezentował zdecydowanie stanowisko za kontrolą konstytucyjności ustaw i za dwuizbowością parlamentu.

¹¹ „Wszczęcie postępowania przez Komitet Konstytucyjny nie jest funkcją, lecz prawdziwym »prawem subiektywnym«, prerogatywą polityczną działającą na korzyść Rady Republiki” (J. Lemasurier, op. cit, s. 209).

¹² M. Duverger, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paryż 1958, s. 554.

¹³ Sprawa przedstawiała się następująco. Zgromadzenie Narodowe uchwaliło w dniu 9 VI 1948 r. w postępowaniu przyspieszonym ustawę dotyczącą kredytu dla znacjonalizowanych zakładów przemysłu lotniczego (Société Nationale d'Etudes et de Constructions de Moteurs d'Aviations), celem umożliwienia wypłacenia wynagrodzenia za pracę kilku tysiącom robotników. Rada Republiki po przekazaniu sprawy nie chciała jej rozpatrzyć niezwłocznie, to jest w ciągu 33 godzin, lecz odroczyła debatę na 6 dni. Konstytucja bowiem z 1946 r. przewidywała, że w razie nagłości sprawy uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe przysługuje Radzie Republiki na wydanie opinii o tekście uchwalonym przez Zgromadzenie Narodowe termin równy czasokresowi przewidzianemu dla obrad w trybie przyspieszonym

mitet nie był zwoływany i praktycznie żadnej roli nie odegrał, choć problem zgodności szeregu przepisów ustawowych z przepisami konstytucyjnymi zawartymi w rozdziałach I—X Konstytucji z 1946 r. był wielokrotnie przez doktrynę i w formie tzw. kwestii wstępnych w toku debat tak w Zgromadzeniu Narodowym, jak i w Radzie Republiki podnoszony¹⁴. Jest to jeszcze jeden dowód na to, że wbrew swej nazwie Ko-

w Zgromadzeniu Narodowym przez jego regulamin. Regulamin ten takiego terminu nie przewidywał, stanowił jedynie, że Rada Republiki powinna była w takim przypadku wydać swą opinię w okresie równym czasokresowi debaty w Zgromadzeniu Narodowym (art. 60 regulaminu). Debata zaś w Zgromadzeniu Narodowym trwała w omawianej sprawie 33 godziny. Skoro 12 VI 1949 r. przewodniczący Zgromadzenia Narodowego stwierdził, że Rada Republiki nie udzieliła w tym terminie opinii, tekst uchwalony przez Zgromadzenie jako ustawę przekazał prezydentowi Republiki celem promulgacji. Lecz 16 VI Rada Republiki podjęła 215 głosami przeciwko 85 uchwałę żądającą zwołania Komitetu Konstytucyjnego. Prezydent Republiki i przewodniczący Rady Republiki zwołali tego dnia Komitet, który zajął stanowisko w sporze między izbami, dotyczącymi regulaminu Zgromadzenia Narodowego. Komitet wydał swoją opinię 18 VI 1949 r. i stwierdził, że wobec braku w regulaminie Zgromadzenia Narodowego określenia terminu debaty dla spraw rozpatrywanych w postępowaniu przyspieszonym, Rada Republiki nie mogła zadośćuczynić przepisom Konstytucji; regulamin Zgromadzenia Narodowego wymagał — zdaniem Komitetu — uzupełnienia w przedmiocie ustalenia maksimum czasokresu przewidzianego dla dyskusji spraw uznanych za nagłe. Następnie Komitet wezwał obie izby do porozumienia się celem uzupełnienia swych regulaminów, zaś prezydenta Republiki do skorzystania z prawa do żądania ponownego uchwalenia ustawy (art. 36 ust. 2 konstytucji).

W rezultacie porozumienia izb ustalono w regulaminie Zgromadzenia Narodowego termin dla rozpatrywania projektów i wniosków ustawodawczych w trybie nagłym na 3 dni i taki sam termin zamieszczono w regulaminie Rady Republiki. Jedyne zatem zwołanie Komitetu Konstytucyjnego w okresie IV Republiki miało na celu w istocie nie tyle ocenę zgodności danej ustawy z konstytucją, ile osiągnięcie porozumienia między izbami w sprawie rozszerzenia uprawnień Izby drugiej i wprowadzenia zmian określających te uprawnienia do regulaminu.

Na temat opinii Komitetu Konstytucyjnego patrz A. Soulier, *La délibération du Comité Constitutionnel du 18 Juni 1948 r.*, *Revue du droit public*, 1949, nr 2, s. 195, w literaturze polskiej w szczególności S. Rozmaryn, op. cit., „Państwo i Prawo” 1948, nr 11, s. 43—46.

¹⁴ Por. np. choćby ustawy z 17 VIII 1948 r. i z U VII 1953 r. dotyczące odbudowy gospodarczej i finansowej Francji, które wbrew art. 13 konstytucji, zabraniającemu delegowania uprawnień ustawodawczych, upoważniały rząd do wydawania aktów (dekretów) mających moc zmiany lub uchylania norm ustawowych (o wątpliwej konstytucyjności tych dekretów w doktrynie por. m. in. M. Waline, *Droit administratif*, 1959, s. 123 i nast.). Por. także np. problem niekonstytucyjności projektów ustawy dotyczący subwencji państwowych dla szkolnictwa prywatnego (dla szkół wyznaniowych), tzw. loi Barange, podniesiony w formie tzw. kwestii wstępnej w dniu 5 IX 1951 r. w Zgromadzeniu Narodowym (*Journal Officiel*, AN Débats, s. 6896 i nast.), a potem w Radzie Republiki (*Journal Officiel*, C. R., s. 2491 i nast.) w związku z brzmieniem art. 1 konstytucji z 1946 r., głoszącym, że

mitet Konstytucyjny miał zabezpieczać i utrzymywać pozycję Rady Republiki w działalności ustawodawczej, nie zaś jako organ quasi-sądowy czuwać w ogóle nad zgodnością porządku ustawowego z konstytucyjnym. Po upływie zresztą pierwszych lat obowiązywania IV Republiki izba druga we Francji w drodze praktyki, a potem w drodze zmiany konstytucji w 1954 r. tak umocniła swoją pozycję w stosunku do Zgromadzenia Narodowego, szczególnie w procesie legislacyjnym, że sięganie do procedury kontroli konstytucyjności ustaw stało się zbędne.

Instytucja Komitetu Konstytucyjnego i kontroli konstytucyjności ustaw przez ten organ utwierdziła w okresie IV Republiki stanowisko orzecznictwa sądowego które za III Republiki odmawiało sądom prawa kontroli zgodności ustaw z konstytucją¹⁵. Sądy przyjęły pogląd że ustanowienie w konstytucji kontroli konstytucyjności ustaw przy pomocy Komitetu wyłącza sądową kontrolę zgodności ustaw z konstytucją¹⁶. Odrębnym problemem stała się dopuszczalność kontroli zgodności ustaw ze wstępem do konstytucji, do którego nie odnosiły się kompetencje Komitetu Konstytucyjnego. Poglądy doktryny na ten problem były podzielone¹⁷. Sądy zwykłe, choć czuły się w swym orzecznictwie związane treścią wstępu, jednak nie podejmowały problemu mocy obowiązującej ustaw niezgodnych z treścią wstępu do konstytucji, zaś Rada Stanu wyraźnie odmawiała rozpatrywania zgodności ustaw z treścią wstępu do konstytucji¹⁸.

III

O ile koncepcja kontroli konstytucyjności ustaw w konstytucji z 1946 roku była skromna i w praktyce istotnej roli nie odegrała, o tyle konstytucja z 1958 r. czyni z kontroli konstytucyjności ustaw i niektórych innych aktów podstawową instytucję systemu politycznego V Republiki, a praktyka fakt ten potwierdza. Choć Komitet Konstytucyjny był or-

Francja jest republiką... „świecką”. Szerzej na ten temat por. J. Lemasurier, op. cit., s. 156 i nast.). Na okoliczności te w polskiej literaturze przedmiotu zwróciła uwagę J. Zakrzewska w artykule *Kontrola konstytucyjności ustaw powojennej Francji*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12, s. 929.

¹⁵ O niedopuszczalności kontroli zgodności ustaw z konstytucją przez sądy por. w doktrynie J. Lafférière, op. cit., s. 956 i G. Vedel, *Manuel Élémentaire de droit constitutionnel*, 1949, s. 555.

¹⁶ Szereg orzeczeń sądów zwykłych w materii konstytucyjności ustaw i orzeczeń Rady Stanu powołuje J. Lemasurier, op. cit., s. 169 i 171.

¹⁷ Omawia je J. Lemasurier, op. cit., s. 178–187.

¹⁸ Por. na przykład stanowisko zajęte przez Radę Stanu w sprawie „Federation Nationale de l'Eclairage et des Forces motrices” 10 listopada 1950 r. (podają za M. Waline, op. cit., s. 428 i 432).

ganem pomyślanym w celu ograniczenia pozycji Zgromadzenia Narodowego, to jednak było to ograniczenie działające na rzecz Rady Republiki, zatem drugiej izby parlamentu. Komitet Konstytucyjny przeto mieścił się w systemie parlamentarnym. Rada Konstytucyjna V Republiki natomiast nie tylko nie jest organem parlamentarnym w sensie swego składu — nie był nim i Komitet Konstytucyjny — lecz nie jest nim także w sensie swego celu, którym jest pilnowanie, aby parlament nie przekroczył ograniczonych uprawnień przepisanych mu konstytucją. Obie instytucje kontroli konstytucyjności ustaw łączy okoliczność, że ochrona praw obywateli nie była celem, dla którego powołano zarówno Komitet Konstytucyjny, jak i Radę Konstytucyjną. Tę ostatnią instytucję przewiduje konstytucja z 1958 r. dla zabezpieczenia konstytucyjnego podziału kompetencji między tzw. legislatywę a egzekutywę, nie zaś w celu zabezpieczenia konstytucyjnie zagwarantowanych praw obywatelskich.

Rada Konstytucyjna ma charakter sądowy o tyle, że jej członkowie orzekając np. o konstytucyjności ustaw, a także o prawidłowości wyborów członków parlamentu i prezydenta Republiki oraz przeprowadzenia referendum korzystają z niezawisłości. Niemniej należy pamiętać, że polityczny charakter tej funkcji sądowej rysuje się bardzo wyraźnie na tle systemu powoływania członków Rady i na tle celów, którym służy Rada, a które polegają na utwierdzeniu i rozwijaniu określonego systemu stosunków między rządem a parlamentem¹⁹.

Rada Konstytucyjna składa się — zgodnie z art. 56 Konstytucji z 1958 r. — z 9 członków powoływanych na lat 9 w ten sposób, że co 3 lata ulega zmianie $\frac{1}{3}$ składu Rady (powtórnie nie można być wybranym członkiem Rady Konstytucyjnej) oraz z członków dożywotnich z mocy prawa. Spośród 9 członków powoływanych mianują: po trzech prezydent Republiki, przewodniczący Zgromadzenia Narodowego i przewodniczący Senatu²⁰. Należy zwrócić uwagę na to, że powoływani członkowie Komitetu Konstytucyjnego wybierani byli przez izby parlamentarne na okres kadencji i według zasady proporcjonalnego przedstawicielstwa ugrupowań w każdej izbie, natomiast powoływani człon-

¹⁹ M. Duverger stwierdzając, że funkcja Rady jest sędziowska, dodaje: „wykonywana jest ona w sprawach politycznych i w celach politycznych” (*Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paryż 1950, s. 638). J. Chatelain określa Radę Konstytucyjną jako „organ szczególny różny od sądu... lecz który wydaje się być na połowie drogi między instytucją polityczną a instytucją czysto sądową” (*La Nouvelle Constitution et le Regime Politique de La France*, 1951, s. 176).

²⁰ Pierwotny skład Rady Konstytucyjnej został utworzony — w myśl art. 2 ordonansu z 7 XI 1958 r., dotyczącego przepisów organicznych o Radzie Konstytucyjnej — w ten sposób, że prezydent Republiki i każdy z przewodniczących izb mianował po jednym członku Rady na 3 lata, jednym na 6 lat i po jednym na lat 9.

kowe Rady Konstytucyjnej pochodzą z nominacji, będącej osobistym uprawnieniem przewodniczących izb, albowiem żaden z nich nie wykonuje w tym przypadku uchwały danej izby (jak to było w przypadku inicjatywy Rady Republiki w sprawie zwołania Komitetu Konstytucyjnego, której wykonawcą na mocy każdorazowej uchwały izby drugiej był przewodniczący), tzn. prawnie nie działa w jej imieniu.

Członkami dożywotnimi z mocy prawa są byli prezydenci Republiki²¹, co niewątpliwie wiąże się ze znaczeniem, jakiego nabrała w świetle przepisów Konstytucji V Republiki instytucja głowy państwa.

Przewodniczącego Rady powołuje prezydent Republiki spośród członków Rady Konstytucyjnej. Głos przewodniczącego w razie równości stanowisk jest przeważający.

Poza upływem okresu pełnienia funkcji członka Rady Konstytucyjnej, śmiercią i zrzeczeniem się funkcji następuje wygaśnięcie członkostwa Rady w razie wykonywania działalności niepołączalnej z tym członkostwem lub w razie utraty praw cywilnych i politycznych — albo w razie powstania u członka Rady trwałej niezdolności do wykonywania swoich obowiązków. Wygaśnięcie członkostwa w trzech ostatnich przypadkach nosi nazwę zrzeczenia się funkcji z urzędu (*la démission d'office*) i orzeka je w sposób deklaratoryjny sama Rada Konstytucyjna (art. 10 ust. 1 i art. 11 ordonansu z 7 XI 1958 r. dotyczącego przepisów organicznych o Radzie Konstytucyjnej). Na miejsce członka Rady, którego funkcja wygasła, mianuje się według ogólnych zasad inną osobę pełniącą funkcję członka Rady do końca okresu, na jaki był mianowany jej poprzednik. Członek Rady Konstytucyjnej nie może łączyć swojej funkcji z członkostwem rządu, parlamentu oraz Rady Ekonomicznej i Społecznej — pod sankcją utraty członkostwa Rady z powodu *incompatibilitatis*²². Członek Rady Konstytucyjnej nie może też być powołany na jakiegokolwiek inne stanowisko publiczne, lecz może je utrzymać, gdy zajmował je przed nominacją na członka Rady, pod warunkiem jednak, że nie będzie korzystał z awansu na wniosek przełożonego (*une promotion au choix*). Ten system *incompatibilitatis* wraz z zasadą nieodwoły-

²¹ Było ich dwóch w Radzie: Vincent Auriol, pierwszy prezydent IV Republiki, i jego następca. René Coty. Obecnie po rezygnacji Auriola (w maju 1960 r.) z uczestnictwa w pracy Rady Konstytucyjnej pozostał faktycznie tylko René Coty członkiem Rady z mocy prawa.

²² W razie mianowania członka jednego z tych ciał członkiem Rady Konstytucyjnej powinien on w ciągu 8 dni dokonać wyboru. W razie jego niedokonania przyjmuje się, że dokonał milcząco wyboru na rzecz Rady Konstytucyjnej. Gdy członek Rady Konstytucyjnej przyjął stanowisko w rządzie, parlamencie lub Radzie Ekonomicznej i Społecznej, przyjmuje się, że milcząco zrezygnował z członkostwa Rady Konstytucyjnej (art. 4 i 5 ordonansu z 7 XI 1958 r.).

walności mają zapewnić Radzie Konstytucyjnej bezstronność w wykonywaniu funkcji i stanowić argumenty za sądowym jej charakterem. Należy tu dodać, że członkowie Rady pochodzący z nominacji w imię bezstronnej działalności obowiązani są zachować tajemnicę narad i głosowania, nie udzielać żadnych opinii w sprawach objętych kompetencją Rady i nie zajmować w stosunku do nich stanowiska publicznie (art. 3 ordonansu z 7 XI 1958). Byli prezydenci państwa — członkowie Rady nie mogą udzielać opinii i zajmować stanowiska publicznie w zakresie objętym kompetencją Rady tylko w czasie pełnienia przez nich funkcji członków Rady²³.

Wreszcie nie sposób pominąć okoliczności znajdującej się po stronie praw przysługujących członkom Rady, tej mianowicie, że uposażenie członków Rady Konstytucyjnej jest wyjątkowo duże — przekracza ono uposażenie, jakie otrzymują członkowie parlamentu²⁴.

Rada Konstytucyjna — jak wiadomo — orzeka w sprawie zgodności (art. 1 Konstytucji) z konstytucją ustaw, umów międzynarodowych (art. 54 konstytucji) oraz regulaminów parlamentarnych (art. 61).

Orzeczenie Rady Konstytucyjnej w sprawie konstytucyjności ustawy zapada albo po uchwaleniu ustawy, lecz przed jej promulgacją, albo po promulgacji ustawy, tzn. wówczas, gdy może być już stosowana; wreszcie Rada Konstytucyjna wykonuje kontrolę w toku parlamentarnej procedury legislacyjnej. W ścisłym znaczeniu kontrolę konstytucyjności ustaw przewiduje konstytucja przed promulgacją aktu ustawodawczego.

Przed promulgacją podlegają obligatoryjnemu rozpatrzeniu przez Radę Konstytucyjną ustawy organiczne (art. 46 ust. 6 i art. 61 ust. 1 konstytucji), które w systemie V Republiki stanowią odrębną pod względem struktury prawnej kategorię aktów normatywnych w porównaniu

²³ Zróznicowanie pod względem pewnych obowiązków stanowiska powoływanych członków Rady w porównaniu ze stanowiskiem członków Rady, z mocy prawa zostało wprowadzone ordonansem z 4 II 1959 r., zmieniającym ordonans z 7 XI 1958 r. — na żądanie byłych prezydentów Republiki: V. Auriola i R. Coty'ego. Przedtem stanowisko obu kategorii członków Rady było identyczne. Również ordonans z 4 II 1959 r. zniesiono przepis, który nakazywał wszystkim członkom Rady Konstytucyjnej składanie przysięgi na ręce prezydenta Republiki i utrzymano obowiązek przysięgi tylko dla członków mianowanych. Przepisy ograniczające swobodę wyrażania opinii i wypowiedzi członków Rady Konstytucyjnej zostały zamieszczone w ordonansie z 7 XI 1958 r., jak się wydaje — przede wszystkim z racji przyznania Radzie pewnych uprawnień, które wiążą się z wykonywaniem przez prezydenta Republiki prerogatyw z art. 16 konstytucji.

²⁴ Ordonans z 7 XI 1958 r. przyznaje w art. 6 przewodniczącemu i członkom Rady Konstytucyjnej uposażenie według dwóch najwyższych stawek uposażeniowych obowiązujących w aparacie państwowym.

z ustawami zwykłymi²⁵. Ustawy organiczne kieruje do Rady Konstytucyjnej premier, celem rozpatrzenia ich zgodności z konstytucją.

W odróżnieniu od ustaw organicznych, ustawy zwykłe mogą być rozpatrzone przed ich promulgacją przez Radę Konstytucyjną. Rozpatrzenie tych ustaw przez Radę zależy od złożenia odpowiedniego żądania do Rady Konstytucyjnej przez prezydenta Republiki albo premiera lub przewodniczącego jednej z izb parlamentu, z tym, że żadna z tych osób nie jest obowiązana złożyć takiego żądania. Żądanie złożone przez prezydenta Republiki nie wymaga kontrasygnaty.

Organ, który wszczął postępowanie przed Radą, zawiadamia pozostałe osoby uprawnione do wszczęcia tego postępowania, o żądaniu rozpatrzenia konstytucyjności ustawy przez Radę Konstytucyjną. Rada rozpatruje konstytucyjność ustawy w ciągu miesiąca, zaś w razie uznania przez rząd, że sprawa jest nagła — w terminie 8 dni. Wszczęcie postępowania przed Radą Konstytucyjną zawiesza bieg terminu promulgacyjnego

Orzeczenie Rady stwierdzające niezgodność z konstytucją ustawy zakazuje ją promulgować. W przeciwnym razie skutkiem orzeczenia jest rozpoczęcie ponownego biegu terminu promulgacyjnego. Orzeczenie Rady Konstytucyjnej wraz z uzasadnieniem publikuje się w Dzienniku Urzędowym.

Jeśli orzeczenie Rady Konstytucyjnej stwierdza, że ustawa zawiera postanowienie sprzeczne z konstytucją, lecz nie stwierdza, że postanowienie to jest nierozłącznie związane z całością ustawy — prezydent Republiki może promulgować ustawę bez postanowienia *questionis* lub zażądać ponownego jej uchwalenia przez izby.

W odróżnieniu od kontroli konstytucyjności ustaw nie promulgowanych, kontrolę ustaw promulgowanych przez Radę Konstytucyjną moglibyśmy nazwać kontrolą konstytucyjności *sensu largo*. W tym znaczeniu Rada Konstytucyjna jest właściwa również do rozpatrzenia

²⁵ Jednak *ordonans*, zawierający przepisy organiczne z 19 XII 1958 w sprawie Senatu Wspólnoty Francuskiej, stanowił w art. 21, że ustawy organiczne dotyczące Wspólnoty Francuskiej nie podlegają zmianie według procedury przewidzianej dla ustaw organicznych — a więc z uwzględnieniem obowiązkowego orzeczenia Rady Konstytucyjnej przed promulgacją co do ich konstytucyjności — lecz według zasad stosowanych przy zmianie przepisów konstytucji dotyczących Wspólnoty.

Przepisy *ordonansu* z 19 XII 1958 r. stały się bezprzedmiotowe z dniem 28 XI 1960 r., tzn. z dniem, w którym ostatni członek Wspólnoty powołanej przez konstytucję z 1958 r. uzyskał niepodległość. Listem z 16 III 1961 r. premier Debré zawiadomił przewodniczącego Senatu Wspólnoty, że prezydent Republiki jako przewodniczący Wspólnoty Francuskiej polecił mu oświadczyć senatorom Wspólnoty o wygaśnięciu ich mandatu, w związku z tym, że po uzyskaniu niepodległości przez Maurytanię (tzn. ostatniego członka Wspólnoty Konstytucyjnej) żadne inne państwo poza Republiką Francuską nie może czuć się związane przepisami konstytucji francuskiej z 1958 r. (por. „Le Monde” z 30 III 1961 r.).

zgodności ustawy z konstytucją po promulgacji ustawy. Ta właściwość Rady Konstytucyjnej wiąże się ściśle z wykonywaniem przez rząd (dokładnie — premiera) uprawnień prawodawczych, jakie mu daje konstytucja w zakresie nie zastrzeżonym do regulacji ustawowej. Przed wejściem w życie konstytucji z 1958 r. Francja nie znała rozgraniczenia materii podlegając regulacji prawnej na materię ustawową i na materię podlegającą normowaniu przez organy tzw. władzy wykonawczej. Po ustanowieniu tego rozgraniczenia w konstytucji V Republiki ustawodawca konstytucyjny postanowił, że ustawy wydane przed wejściem w życie konstytucji z 1958 r., jeśli nie dotyczą materii uznanych w obowiązującej konstytucji (art. 34) za ustawowe — ulegają zmianie przy pomocy dekretów (aktów rządowych opatrzonych doradczą opinią Rady Stanu), natomiast zmiana, za pośrednictwem dekretów, przepisów ustaw wydanych już pod rządem konstytucji V Republiki wymaga uprzedniego orzeczenia Rady Konstytucyjnej, stwierdzającego, że przepisy owe, choć znalazły się w ustawie, nie dotyczą w istocie materii uznanych przez konstytucję za ustawowe (art. 37 ust. 2 konstytucji). Skoro zatem premier nie wszczął postępowania w celu stwierdzenia charakteru przepisów przed promulgacją ustawy, której przepisy uważa za nie dotyczące materii ustawowych, może to uczynić i po promulgacji ustawy, tzn. i po wejściu ich w życie. Rada Konstytucyjna powinna wydać swe orzeczenie wraz z uzasadnieniem w przedmiocie charakteru przepisów w terminie 1 miesiąca lub, gdy Rząd uzna sprawę za pilną, w ciągu 8 dni.

Wreszcie Rada Konstytucyjna rozstrzyga spory między rządem a przewodniczącym izby parlamentu na temat dopuszczalności wniesienia wniosku ustawodawczego (tzn. projektu ustawy z inicjatywy parlamentarnej) lub poprawki do projektu ustawodawczego. Dzieje się to wówczas, gdy rząd przed dyskusją na plenum izby lub w jej toku sprzeciwi się rozpatrywaniu przez izbę wniosku ustawodawczego lub poprawki z tej przyczyny, że dotyczą one bądź materii nie podlegających w myśl konstytucji w ogóle regulacji ustawowej, bądź materii, z których normowania parlament zrezygnował na rzecz rządu, upoważniając go do prawotwórczego działania z mocy ustawy przez określony przeciąg czasu (art. 38 konstytucji).

Jeśli stanowiska rządu przewodniczący izby nie podziela, wynikły stąd spór powoduje zawieszenie postępowania legislacyjnego i obowiązkowe wniesienie sporu przez przewodniczącego izby ewentualnie przez rząd przed Radę Konstytucyjną (art. 41 konstytucji). Organ wnoszący spór przed Radę obowiązany jest powiadomić o wniesieniu sporu pozostały organ uprawniony do wszczęcia postępowania. Orzeczenie Rady Konstytucyjnej opatrzone uzasadnieniem powinno zapaść w terminie

8-dniowym. Jest ono podawane do wiadomości obu podmiotom uprawnionym do wszczęcia postępowania przed Radą Konstytucyjną.

Na wniosek prezydenta Republiki działającego bez kontrasygnaty, premiera lub przewodniczącego izby parlamentarnej Rada Konstytucyjną orzeka, czy międzynarodowe zobowiązanie Francji zgodne jest z konstytucją. W razie negatywnego stanowiska Rady nie może być udzielone przez parlament (w formie ustawy) upoważnienie do ratyfikacji lub zatwierdzenia umowy międzynarodowej, chyba że nastąpi odpowiednia zmiana konstytucji (art. 54 konstytucji). W postępowaniu dotyczącym konstytucyjności zobowiązania międzynarodowego mają odpowiednie zastosowanie zasady przyjęte dla orzekania o konstytucyjności nie promulgowanej ustawy. Stwierdzenie nawet częściowe niekonstytucyjności umowy międzynarodowej nie pozwala w odniesieniu do ustawy na jej ratyfikację lub zatwierdzenie.

Wreszcie Rada Konstytucyjna rozpatruje zgodność z konstytucją przepisów regulaminów parlamentarnych (art. 61 ust. 1 konstytucji), które po uchwaleniu przez izbę, a przed wejściem w życie przewodniczący izby obowiązany jest przedłożyć Radzie Konstytucyjnej. Te postanowienia regulaminu, które Rada uważa za sprzeczne z konstytucją, nie mogą być stosowane, chyba że izba dokona w nich odpowiedniej zmiany. Postępowanie w sprawie orzeczenia Rady Konstytucyjnej o zgodności postanowienia regulaminu z konstytucją toczy się przy odpowiednim zastosowaniu zasad odnoszących się do orzekania o konstytucyjności niepromulgowanych ustaw.

Orzeczenia Rady Konstytucyjnej są ostateczne i nie podlegają wzruszeniu w żadnym trybie; obowiązują one organy władzy publicznej oraz wszystkie organy administracji i sądy (art. 62 ust. 2 konstytucji).

Rada Konstytucyjna zbiera się w zasadzie na wniosek przewodniczącego i orzeka w składzie 7-osobowym.

Niewątpliwym podobieństwem między kontrolą konstytucyjności ustaw w systemie IV Republiki a tą kontrolą ustanowioną w konstytucji z 1958 r. jest okoliczność, że wszczęcie postępowania przed organem orzekającym w sprawie zgodności ustawy z konstytucją może nastąpić tylko z inicjatywy określonych organów; inicjatywa ta skutkuje wydanie przez organ kontroli konstytucyjności ustaw orzeczenia, dotyczącego *b e z p o ś r e d n i o* ustawy *q u e s t i o n i s*. Poza uprawnionymi wyraźnie organami nikt inny, a w szczególności obywatel nie ma prawa wszcząć postępowania w sprawie zgodności ustawy z konstytucją.

Nie jest to w żadnym razie procedura kontroli konstytucyjności ustaw w drodze ekscpcji (*par voie d'exception*) lecz zbliżona jest raczej do procedury akcji (*par voi d'action*), zgodnie z którą ustawa niekonstytucyjna zostaje uchylona, anulowana. W odróżnieniu bowiem od procedury

ekscepcji, która nie powoduje anulowania ustawy niekonstytucyjnej, a jedynie jej niestosowanie w konkretnej sytuacji — uznanie przez Radę Konstytucyjną nie promulgowanej ustawy za niezgodną z konstytucją powoduje skutki zbliżone do anulowania ustawy, albowiem ustawa nie może być promulgowana, tzn. nie może działać z mocą obowiązującą. Inna jest sytuacja, gdy Rada Konstytucyjna orzeka po promulgacji ustawy (art. 37 ust. 2 konstytucji). Gdy mianowicie Rada Konstytucyjna dojdzie do przekonania, że ustawodawca wkroczył na teren działalności prawodawczej rządu i stwierdzi w swym orzeczeniu ten fakt, ustawa przez to nie przestaje obowiązywać, lecz może dopiero być na mocy stwierdzenia Rady Konstytucyjnej uchylona lub zmieniona a k t e m r z ą d o w y m .

Wszczęcie postępowania przed Radą Konstytucyjną w sprawie uznania zwykłej ustawy za niezgodną z konstytucją, zależy od woli organów uprawnionych do wszczęcia postępowania. Również wszczęcie postępowania w sprawie uznania przepisów wydanej pod rządem konstytucji z 1958 r. i obowiązującej ustawy za dotyczące materii nie podlegających normowaniu ustawowemu zależy od woli organu uprawnionego do wszczęcia postępowania, od premiera.

Wreszcie, wola rządu decyduje o tym, czy sprzeciwić się wnioskowi ustawodawczemu lub poprawce z tej przyczyny, że wniosek lub poprawka nie dotyczą materii ustawowej, lecz takiej materii, z której normowania parlament zrezygnował, i w konsekwencji wywołać orzeczenie w te] sprawie Rady Konstytucyjnej.

Fakultatywność wszczęcia postępowania przez rząd przed Radą Konstytucyjną daje mu swobodę działania i możliwość wykorzystania albo zaniechania wykorzystania kontroli konstytucyjności ustaw zależnie od bieżących celów natury politycznej. Temu celowi służy też możliwość wszczęcia postępowania przez rząd w różnych stadiach procedury legislacyjnej, w okresie promulgacji i po wejściu ustawy w życie. Nadrzędnym jednak celem kontroli konstytucyjności ustaw w systemie V Republiki jest ochrona konstytucyjnego podziału kompetencji między parlament i organy tzw. władzy wykonawczej w zakresie funkcji prawodawczej i utrzymanie funkcji ustawodawczej parlamentu w granicach określającego ją materialnie art. 34 konstytucji.

Choć Rada Konstytucyjna czuwa nad tym, aby parlament nie przekroczył zakresu swych uprawnień prawodawczych, to jednak zespół środków umożliwiający uruchomienie mechanizmu kontroli nad działalnością parlamentu znajduje się w dyspozycji rządu, czemu nie uchybia fakt, że i inne organy, tj. przewodniczący izb, są uprawnione do wszczęcia postępowania przed Radą Konstytucyjną. Jednak cel, któremu podporządkowano przepisy o kontroli konstytucyjności ustaw w V Re-

publice: utrzymanie uprawnień prawotwórczych parlamentu w określonych granicach, przesądza o tym, że nie organy parlamentu (tzn. przewodniczący izb) będą w zasadzie korzystały z prawa do wszczynania postępowania przed Radą Konstytucyjną.

Wyrazem konstytucyjnym nadrzędności parlamentu w systemie państwowym III i IV Republiki było prawo każdej z izb parlamentu do uchwalenia swego regulaminu w sposób nie podlegający kontroli ze strony żadnego innego organu państwowego. Na straży zgodności postanowień regulaminu izby z konstytucją i z ustawami stały same izby, które zresztą niekiedy nie dbały o zgodność postanowień swych regulaminów z konstytucją (np. wprowadzenie w 1947 r. do regulaminu Republiki instytucji zapytań ustnych z dyskusją, przekształconych w 1949 r. w formę interpelacji niedopuszczalnej konstytucyjnie w izbie drugiej i zarezerwowanej przez konstytucję tylko dla Zgromadzenia Narodowego). Konstytucja z 1958 r., która zerwała z parlamentarnym systemem IV Republiki, ustanowiła kontrolę Rady Konstytucyjnej nad konstytucyjnością postanowień regulaminów parlamentarnych. Regulamin i każda jego zmiana nie mogą wejść w życie bez uprzedniego obligatoryjnego orzeczenia Rady Konstytucyjnej dotyczącego zgodności postanowień regulaminu z konstytucją. Postanowienia regulaminu uznane za sprzeczne mogą być stosowane dopiero po wprowadzeniu do nich odpowiednich zmian przez izbę. Środki przewidziane w konstytucji celem utrzymania uprawnień parlamentu do uchwalania regulaminów w granicach określonych konstytucją nie znajdują odpowiednika, jak zauważa M. Duverger, w ustanowieniu środków, przy których pomocy można by poddać kontroli „akty o charakterze wewnętrznym”, pochodzące od rządu, lub decyzje w zakresie stosunków: rząd — parlament, ponieważ one zgodnie z teorią Rady Stanu o tzw. *actes du gouvernement* nie podlegają kontroli sądowej²⁶. Ograniczeniu zatem parlamentu w zakresie stanowienia norm dotyczących wewnętrznej jego działalności i stosunków z rządem nie odpowiadają podobne ograniczenia po stronie rządu.

Rada Konstytucyjna stoi nie tylko na straży przestrzegania norm konstytucyjnych sensu stricto, tzn. norm zawartych w konstytucji z 1958 r. Stoi ona również na straży przestrzegania ustaw organicznych, które konstytucja z 1958 r. stawia w hierarchii aktów normatywnych między konstytucją a ustawami zwykłymi. Ustawy organiczne stały się w systemie V Republiki nie tylko ustawami, którym przyznaje się szczególne znaczenie polityczne, lecz i szczególne znaczenie prawne. Skoro nie tylko przedmiot unormowania, lecz procedura uchwalania i zmiany ustaw organicznych ustanowiona w konstytucji różni je od ustaw zwy-

²⁶ M. Duverger, *Institutions politiques ...*, op. cit., s. 596.

łych, to wynika stąd, że materie zarezerwowane przez konstytucję dla ustaw organicznych mogą być regulowane jedynie według procedury przewidzianej dla tych ustaw. W przeciwnym razie ustawa zwykła, a także przepis regulaminu parlamentarnego, regulujące przedmiot zastrzeżony dla ustawy organicznej, mogą być uznane przez Radę Konstytucyjną za sprzeczne z konstytucją, która ustala szczególną procedurę uchwalania i zmiany ustaw organicznych²⁷. W ten sposób kontrola Rady Konstytucyjnej zabezpiecza poza właściwą konstytucją szereg norm, którym nadano charakter organiczny, tzn. norm wykonawczych i uzupełniających²⁸ w stosunku do konstytucji oraz odnoszących się do organizacji i funkcjonowania najwyższych organów państwa. Szereg przepisów organicznych dotyczących organizacji i funkcjonowania parlamentu zwięża zakres działania regulaminów izb, które nie tylko muszą pod sankcją uznania ich postanowień za sprzeczne z konstytucją mieścić się w granicach zakreślonych przez przepisy konstytucji lecz i w ściślejszej niż te ostatnie zakreślonych ramach przepisów organicznych²⁹.

Wymaga wyjaśnienia jeszcze jeden problem, mianowicie problem wstępu do konstytucji z 1958 r. Jak wiadomo, wstęp do konstytucji z 1946 r. był wyraźnie wyłączony spod kontroli Komitetu Konstytucyjnego. Wstęp do konstytucji z 1958 r., utrzymujący w mocy Deklaracje Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. uzupełnioną treścią wstępu do konstytucji z 1946 r. i podkreślający nadto szczególnie prawo narodów dawnej Francji zamorskiej do samostanowienia, nie jest pod względem kontroli wykonywanej przez Radę Konstytucyjną potraktowany inaczej niż pozostałe części konstytucji. Wynika stąd, że kontrola Rady Konstytucyjnej — inaczej niż Komitetu Konstytucyjnego — powinna obejmować ochronę praw obywatelskich, o których mowa we wstępie³⁰, choć sposób wszczynania postępowania przed Radą Konstytucyjną i jej

²⁷ Ibidem, s. 620, oraz J. Chatelain, op. cit., s. 178.

²⁸ Uzupełniający charakter do art. 34 konstytucji, który określa zakres ustawodawczej działalności parlamentu, mogą mieć przepisy organiczne wydane z mocy ostatniego ustępu tego artykułu, stanowiącego, że zakres ustawodawczej funkcji parlamentu określony w art. 34 może być „sprecyzowany i uzupełniony przez ustawę organiczną”.

²⁹ I tak przepisy organiczne regulują m. in. czas trwania kadencji parlamentu, liczbę członków izb, ich wynagrodzenie, warunki wybieralności, zasady niepołączalności mandatów z innymi funkcjami, system wyboru zastępców deputowanych i senatorów, procedurę uchwalania budżetu.

³⁰ Por. takie stanowisko M. Duvergera w *La Cinquième République*, 1959, s. 161—162; również podobnie wypowiada się J. Georgel, *Préambule de la Constitution*, „Revue du droit public” 1960, nr 1, s. 92. Odmiennie stanowisko zajmuje np. J. Chatelain, op. cit., s. 179—180, powołując się na ogólne i niejasne stwierdzenia wstępu, które — jego zdaniem — nie nadają się do prawnego stosowania i prawidłowej interpretacji przez Radę Konstytucyjną.

miejsce w systemie stosunków: rząd — parlament wskazują, że nie ochrona tych praw była istotnym celem ustanowienia kontroli konstytucyjności ustaw i innych aktów w V Republice.

IV

Bogata działalność Rady Konstytucyjnej nie da się porównać z działalnością Komitetu Konstytucyjnego, który poza jedynym zwołaniem go w 1948 r. pozostał martwą instytucją IV Republiki. Ożywiona działalność Rady Konstytucyjnej jest konsekwencją faktu, że celem powołania Rady było utrzymanie w określonych granicach aktywności parlamentu, którego zakres działania kształtować ma orzecznictwo Rady Konstytucyjnej, kierując się przepisami konstytucji i przepisami ustaw (ordonansów) organicznych, do których odsyła konstytucja.

Orzecznictwo Rady Konstytucyjnej zakwestionowało zasadę uświęconą wieloletnią tradycją we Francji, że izba parlamentarna jest panią swego regulaminu. Orzekając w sprawie zgodności z konstytucją stałego regulaminu Zgromadzenia Narodowego uchwalonego 3 VI 1959 r., Rada Konstytucyjna uznała szereg przepisów 14 artykułów (na ogólną ilość 162 artykułów) regulaminu za sprzeczne z konstytucją, zaś 3 artykułów za zgodne z konstytucją pod warunkiem nadania im określonej interpretacji³¹.

Rada Konstytucyjna przyjęła w swym orzecznictwie zasadę, że parlament może przedmiotem norm regulaminowych uczynić jedynie to, na co mu konstytucja wyraźnie zezwala. W razie wątpliwości interpretacji konstytucji powinna przyświecać myśl, że konstytucja z 1958 r. zrywa z nadrzędnością parlamentu i zakreśla parlamentowi ograniczony tak w zakresie prawodawczym, jak i kontroli nad rządem zakres działalności³². Rada Konstytucyjna konsekwentnie interpretowała konstytucję w duchu przewagi egzekutywy nad legislatywą. Wyraziła się ta interpretacja dobitnie przy okazji uznania za niekonstytucyjne przepisów regulaminu Zgromadzenia Narodowego dotyczących rezolucji parlamentarnych. Konstytucja z 1958 r. nie mówi nigdzie o rezolucjach, natomiast regulamin Zgromadzenia Narodowego w art. 82 stanowił o niedopuszczalności wniosków w sprawie rezolucji i poprawek do nich, gdy — zdaniem rządu — byłyby one zdolne wywołać odpowiedzialność rządu przed Zgromadzeniem Narodowym poza proce-

³¹ Journal Officiel, Lois et decrets z 3 VII 1959 r., s. 6642.

³² Por. D. Ruzie, *Le Nouveau Reglement de l'Assemblée Nationale*, „Revue du droit public”, 1959, nr 5, s. 876, i J. Roche, *Le Sénat de la République dans la Constitution de 1958*, „Revue du droit public” 1959, nr 6, s. 1174.

durą, przewidzianą w tym celu w art. 49 konstytucji. Regulamin zatem, wprowadzając instytucję rezolucji parlamentarnej, ograniczył już jej dopuszczalność, aby nie wywołać konfliktu postanowień regulaminu z treścią art. 49 konstytucji, zawierającego procedurę odpowiedzialności politycznej rządu przed Zgromadzeniem Narodowym. Radzie Konstytucyjnej to samoograniczenie Zgromadzenia Narodowego nie wystarczyło i w obawie, aby nie powstały nie znane konstytucji formy kontroli parlamentu nad rządem, Rada Konstytucyjna uznała za niezgodną z konstytucją instytucję rezolucji, która wykracza: 1. poza wewnętrzne funkcjonowanie izb oraz sprawy porządku i dyscyplinarne podlegające wyłącznej kompetencji Zgromadzenia, lub 2. poza kompetencję wyraźnie przyznaną parlamentowi przepisem konstytucji lub przepisem organicznym (np. rezolucja obu izb parlamentu o jednobrzmiącej treści w sprawie oskarżenia przed Trybunałem Stanu — art. 18 ordonansu organicznego o Trybunale Stanu z 2 I 1959 r.).

W tradycyjnym francuskim systemie parlamentarnym rezolucja parlamentarna była to decyzja izby parlamentu nie podlegająca promulgacji (w odróżnieniu od ustawy), a dotycząca działalności organu znajdującego się z zewnątrz izby i podległego jej kontroli — chodziło tu przede wszystkim o rząd — lub też decyzja izby odnosząca się do jej wewnętrznego funkcjonowania. Rada Konstytucyjna, uznając za zgodną z konstytucją jakąkolwiek rezolucję odnoszącą się do wewnętrznego funkcjonowania izby, odrzuciła jako niezgodną z systemem wprowadzonym konstytucją z 1958 r. rezolucję skierowaną do organu pozaparlamentarnego, a więc do rządu, chyba że byłaby ona wyraźnie przewidziana konstytucją lub przepisem organicznym. W ten sposób Rada Konstytucyjna z odrzucenia przez konstytucję zasady nadrzędności parlamentu wyciągnęła wniosek o konieczności nadania materialnej treści rezolucji, tak jak konstytucja w art. 34 ustanowiła materialną definicję ustawy, ograniczając tym samym prawodawczą funkcję parlamentu³³.

Zakazując dopuszczalności wniosków w sprawie rezolucji poza wymienionymi przypadkami, Rada Konstytucyjna chciała wyeliminować możliwość interpelacji rządu, która — choć już w okresie IV Republiki

³³ Por. przemówienie M. Prélot, sprawozdawcy Senackiej Komisji Ustaw Konstytucyjnych, Ustawodawstwa, Głosowania Powszechnego, Regulaminu i Ogólnej Administracji, w sprawie zmiany regulaminu Senatu wywołanej orzeczeniem Rady Konstytucyjnej. M. Prélot podniósł m. in. problem rezolucji, rozstrzygnięty identycznie przez Radę Konstytucyjną dla obu izb parlamentu. Sprawozdawca Komisji powiedział m. in.: „Tak jak art. 34 konstytucji pozbawił parlament suwerennych uprawnień w dziedzinie ustawodawczej, tak oświadczenie Rady Konstytucyjnej pozbawia go tych uprawnień w dziedzinie rezolucji”, *Journal Officiel Sénat Debats* z 27 X 1960 r., s. 1384.

nie była konstytucyjną formą pociągania rządu do odpowiedzialności politycznej — to jednak faktycznie miała wpływ na istnienie lub upadek rządu. W regulaminie Zgromadzenia Narodowego interpelacja jako samodzielna forma kontroli rządu nie została przewidziana³⁴.

W konsekwencji stanowiska Rady Konstytucyjnej Zgromadzenie Narodowe 21 VII 1959 r. zmieniło 8 artykułów swego regulaminu nadając im nowe brzmienie zgodne z orzeczeniem Rady Konstytucyjnej, zaś szereg postanowień pozostałych z 14 artykułów, których dotyczyło orzeczenie Rady, uznała Komisja Regulaminowa Zgromadzenia Narodowego za zniesione tym orzeczeniem bez potrzeby wprowadzania zmian w drodze uchwały Zgromadzenia. Rada Konstytucyjna, rozpatrując z kolei uchwałę Zgromadzenia Narodowego o zmianie regulaminu, uznała orzeczeniem z dnia 24 VII 1959 r. zgodność z konstytucją zmienionego regulaminu.

Podobnie, orzekając w dniu 30 VI 1959 r. w sprawie zgodności z konstytucją regulaminu Senatu uchwalonego 16 I 1959 r. w formie tymczasowej, a później zmienionego 9 VI 1960 r., Rada Konstytucyjna uznała szereg postanowień 12 artykułów regulaminu izby drugiej za niezgodne z konstytucją³⁵. W związku z tym Senacka Komisja Ustaw Konstytucyjnych Ustawodawstwa, Głosowania Powszechnego, Regulaminu i Ogólnej Administracji stwierdziła, że postanowienia zakwestionowane przez Radę tracą moc i nie mogą być stosowane. Rada Konstytucyjna zajęła identyczne stanowisko co do dopuszczalności wniosków w sprawie rezolucji (art. 24 ust. 4 regulaminu Senatu), jak przy ocenie zgodności z konstytucją przepisów regulaminu Zgromadzenia Narodowego dotyczących tej kwestii. Definitywne brzmienie nadał Senat swemu regulaminowi uchwałą z 27 X 1960 r., którą Rada Konstytucyjna uznała za odpowiadającą konstytucji³⁶.

Wszelkie dalsze zmiany regulaminów izb zgodnie z zasadą art. 61 ust. 1 konstytucji poddawane były kontroli Rady Konstytucyjnej, która konsekwentnie kierowała się w swym orzecznictwie zasadą ograniczo-

³⁴ Por. brzmienie art. 153 ust. 1 regulaminu: „Deputowany, który pragnie interpelować rząd, informuje o tym przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego w toku zebrania izby, dołączając do żądania interpelacji wniosek o wyrażenie rządowi nieufności, który powinien odpowiadać warunkom ustalonym w art. 150”. Wniosek o wyrażenie rządowi nieufności podlega złożeniu i jest poddany pod głosowanie według specjalnej procedury określonej w art. 49 konstytucji. Tym samym interpelacja według regulaminu nie istnieje jako samodzielna instytucja kontroli rządu przez parlament; w jej miejsce wchodzi instytucja votum nieufności dla rządu, której zastosowanie wymaga szczególnej procedury (Journal Officiel, Lois et décrets z 28 VII 1959 r., s. 7522).

³⁵ Ibidem, Lois et décrets z 3 VI 1960 r., s. 6642.

³⁶ Ibidem, Lois et décrets z 23 XI 1960 r., s. 10445.

nych uprawnień parlamentu, akcentując przewagę egzekutywy nad legislatywą³⁷.

W zakresie kontroli nad zgodnością ustaw z konstytucją Rada Konstytucyjna w przeważającej ilości przypadków podzielała stanowisko rządu, nie zaś parlamentu i przejawiała tendencję do interpretacji przepisów na rzecz rozszerzania uprawnień organów wykonawczych.

Rozpatrując wnioski premiera o uznanie określonych materii za nie mające charakteru ustawowego, lecz wykonawczy, tzn. podlegający regulowaniu nie przez parlament, lecz przez rząd (art. 37 ust. 2 konstytucji) — Rada Konstytucyjna w większości swych orzeczeń uwzględniała wnioski premiera i orzekała o nieustawowym charakterze materii³⁸, dopuszczając zmianę przepisów ustawowych przy pomocy dekretów.

Rozpatrując zgodność przepisów nie promulgowanych ustaw z konstytucją na zasadzie art. 61 konstytucji. Rada Konstytucyjna ujawniała tendencje do wykładni ścieśniającej uprawnienia parlamentu³⁹.

³⁷ I tak Rada Konstytucyjna sprzeciwiła się zmianie z 18 XII 1959 r., art. 95 i 96 regulaminu Zgromadzenia Narodowego, przy pomocy której Zgromadzenie nadało zwięzającą interpretację art. 44 ust. 3 konstytucji brzmiącemu jak następuje: „Jeżeli rząd tego zażąda, izba wypowie się w jednym głosowaniu co do całości lub części debatowanego tekstu, biorąc pod uwagę jedynie poprawki proponowane lub akceptowane przez rząd”. Zgromadzenie Narodowe bowiem dokonało zmiany art. 96 ust. 1 regulaminu, który powtarzał powołane postanowienie art. 44 konstytucji, w ten sposób, że rząd zdecydowawszy się skorzystać z procedury art. 44 ust. 3 konstytucji nie mógł żądać głosowania nad całością tekstu wówczas, gdy Zgromadzenie przegłosowało już część tekstu według procedury normalnej. Głosowanie nad całością tekstu powinno wtedy nastąpić zgodnie z normalną procedurą; tzn. po przegłosowaniu ostatniego artykułu. Rada Konstytucyjna motywowała swą decyzję brzmieniem art. 44 konstytucji, który — jej zdaniem — pozwalał rządowi uzyskać skutek osiągalny w systemie konstytucji z 1946 r., tj. w systemie parlamentarnym tradycyjnym, tylko w drodze postawienia w związku z debatowanym tekstem ustawodawczym kwestii zaufania (Journal Officiel, Lois de décrets z 27 I 1960 r., s. 140).

³⁸ Por. na ten temat artykuł *Le Conseil Constitutionnel* w „Notes et Etudes Documentaires” z 25 II 1961 r., nr 2755, s. 11 — wydawnictwo Documentation Française.

³⁹ Rada Konstytucyjna rozpatrzywszy na wniosek premiera przepisy ustawy z 25 I 1961 r. o ubezpieczeniu na wypadek choroby, inwalidztwa i macierzyństwa użytkowników gospodarstw rolnych (exploitants agricoles) orzekła 20 I 1961 r. o niezgodności pewnych przepisów tej ustawy z konstytucją z tej racji, że skutkują one powiększeniem ciężarów publicznych, co nie jest zgodne z art. 40 konstytucji, nie dopuszczającym wniosków ustawodawczych i poprawek ze strony członków parlamentu, gdy te wnioski i poprawki powodują m. in. powiększenie wydatków publicznych (la charge publique). Rada Konstytucyjna rozszerzyła pojęcie wydatków publicznych, podciągając pod nie różne formy pomocy i ubezpieczeń społecznych (por. Journal Officiel, Lois et décrets z 24 I 1961 r., s. 982). Rozpatrując również na wniosek premiera ustawę z 13 VIII 1960 r. o dodatkowym budżecie

Rada Konstytucyjna przyjęła pogląd, że przysługuje jej prawo badania zgodności ustaw zwykłych z ustawami organicznymi, gdy do tych ostatnich odsyła przepis konstytucyjny. W konkretnej sytuacji chodziło o przepisy organiczne z 2 I 1959 r. w sprawie procedury ustaw budżetowych, do których to przepisów odsyła art. 34 ust. 5 konstytucji; analogiczna sytuacja powstanie w razie wydania ustaw organicznych, które „sprecyzują i uzupełnią” postanowienia art. 34 konstytucji o podziale materii na ustawowe i pozostałe, tzn. podlegające normowaniu przez organy tzw. władzy wykonawczej⁴⁰.

Rada Konstytucyjna jest instytucją, którą rząd może się posłużyć w celu niedopuszczenia członków izby parlamentarnej do wykorzystania inicjatywy ustawodawczej, gdy jest ona nie po myśli rządu, a inne środki, którymi rząd rozporządza, zawiodły. Przykładem takiego wykorzystania przez rząd Rady Konstytucyjnej była we wrześniu 1961 r. ustawodawcza inicjatywa senatora Blondelle'a i towarzyszy w sprawie sposobu ustalania cen artykułów rolnych, której rząd początkowo przeciwstawił art. 40 konstytucji („Wnioski i poprawki pochodzące od członków parlamentu nie są dopuszczalne, skoro ich uchwalenie pociągnęłoby za sobą zmniejszenie dochodów publicznych albo stworzenie lub zwiększenie wydatków publicznych”). Gdy jednak powołanie się na ten artykuł konstytucji wobec odmiennego stanowiska Komisji Budżetu Senatu nie wywołało odrzucenia wniosku przez senat — premier Debré powołał się z kolei na art. 41 konstytucji, sprzeciwiając się wnioskowi ustawodawczemu powtórnie na tej zasadzie, że nie dotyczy on sfery zarezerwo-

na 1960 r. (loi de finances rectificative pour 1960), Rada Konstytucyjna orzeczeniem z dnia 11 VIII 1960 r. uznała dwa artykuły: 17 i 18 ustawy, dotyczące opłat radiofonicznych, za niezgodne z przepisami organicznymi wydanymi na podstawie art. 34 ust. 5 konstytucji i dotyczącymi procedury ustaw budżetowych (ordonans z 2 I 1959), a tym samym za niezgodne z art. 34 konstytucji. Rada Konstytucyjna orzekła, że opłata radiofoniczna i telewizyjna, będąca opłatą parafiskalną, wymaga do jej pobierania zgody parlamentu wyrażonej raz na rok w ustawie budżetowej zgodnie z art. 4 ordonansu o procedurze uchwalania ustaw budżetowych. Zmiana stawki opłaty dokonana w ciągu roku budżetowego i późniejsza w stosunku do zgody parlamentu nie wymaga ponownej akceptacji parlamentu dla pobierania stawki w nowej wysokości. Stąd przepis ustawy o dodatkowym budżecie na rok 1960, przewidujący wstrzymanie pobierania stawki w zmienionej wysokości aż do wyrażenia zgody przez parlament, został uznany przez Radę Konstytucyjną za sprzeczny z przepisami organicznymi dotyczącymi procedury uchwalania ustaw budżetowych i tym samym za sprzeczny z konstytucją (Journal Officiel, Lois de décrets z 13 VIII 1960 r., s. 7599).

⁴⁰ Por. omówione wyżej orzeczenie Rady Konstytucyjnej z 11 VIII 1960 r. w sprawie zgodności z konstytucją przepisów ustawy z 13 VIII 1960 r. o dodatkowym budżecie i komentarz M. Waline, *Analyses de juris prudence*, „Revue du droit public” 1960, nr 5, s. 1020—1021.

wanej dla ustawodawczej działalności parlamentu (art. 34 konstytucji), lecz przeciwnie, wkracza w zakres normatywnej działalności rządu (art. 37 ust. 1 konstytucji). Wynikły stąd spór kompetencyjny między przewodniczącym Senatu a premierem rozstrzygnęła Rada Konstytucyjna w dniu 8 IX 1961 r. na rzecz kompetencji rządu, uznając inicjatywę izby w tym wypadku za niekonstytucyjną^{40a}.

Warto też podnieść, że Rada Konstytucyjna w swoim orzecznictwie stanęła na stanowisku, iż nie przysługuje jej ani jej członkom jakakolwiek inicjatywa własna w zakresie wszczęcia postępowania i że przedmiot jej rozpoznania jest ograniczony żądaniem podmiotu uprawnionego do wszczynania postępowania, tzn. nie może ona orzekać *extra petita* ni *ultra petita*, co zdaniem komentatora jest argumentem przemawiającym za sądowym charakterem Rady Konstytucyjnej⁴¹. Jeżeli zatem postępowanie przez Radę wszczęto z powodu niezgodności z konstytucją np. dwóch artykułów pewnej ustawy, to Rada nie może z własnej inicjatywy objąć orzeczeniem konstytucyjności jakichkolwiek innych artykułów owej ustawy.

Wymienione fakty ukazują antyparlamentarny charakter Rady Konstytucyjnej⁴². Wskazują one, że celem Rady Konstytucyjnej jest praktyczne, oparte na konkretnych rozstrzygnięciach kształtowanie przewagi rządu nad parlamentem, która wyrażona w konstytucji z 1958 r. ogólnie w praktyce konkretyzowana i realizowana jest przez organy egzekutywy w oparciu o orzecznictwo Rady Konstytucyjnej (a także przy wykorzystaniu braku tego orzecznictwa) w sprawach spornych na tle stosowania przepisów konstytucji. Ta jednokierunkowa działalność Rady Konstytucyjnej, brak Jej reakcji na naruszenia konstytucyjnych praw parlamentu znalazły wyraz w stanowisku byłego prezydenta IV Republiki V. Auriola, który zrezygnował z uczestnictwa w pracach Rady Konstytucyjnej na znak protestu przeciwko bezczynności Rady wobec „zamachów” na zasadę zwierzchnictwa narodowego⁴³. Jest na przykład faktem, że Rada Konstytucyjna pozostała niema w sporze, który rozgorzał na temat trybu zmiany przepisów konstytucji dotyczących Wspólnoty Francuskiej i który wbrew opinii Rady Stanu rozstrzygnięty został na rzecz zmiany konstytucji, bez uciekania się do zasadni-

^{40a} Orzeczenie Rady Konstytucyjnej, *Journal Officiel, Lois et décrets* z 9 I 1961 r.

⁴¹ Por. omówione orzeczenia Rady Konstytucyjnej z 11 VIII 1960 r. i komentarz M. Waline'a, powołane w *Analyses de jurisprudence*, „Revue de droit public” 1960, nr 5, s. 1020.

⁴² Trafna jest uwaga Zakrzewskiej, że działalność Rady „przepojona jest duchem antyparlamentarnym” (powołany referat, s. 29).

⁴³ Por. list Vincent Auriola z 25 V 1960 r. do przewodniczącego Rady Konstytucyjnej Leona Noëla, „Le Monde” z 3–4 VII 1960 r.

czej procedury zmiany konstytucji przewidzianej w art. 89 konstytucji⁴⁴. Jest dalej faktem, że Rada Konstytucyjna musiała pozostać niema, gdy prezydent Republiki, którego akty nie podlegają kontroli Rady, odmówił w marcu 1960 r. zwołania parlamentu na sesję nadzwyczajną, mimo żądania większości deputowanych Zgromadzenia Narodowego, gwałcąc w ten sposób art. 29 konstytucji, nie uzależniający bynajmniej wykonania żądania zwołania parlamentu od uznania głowy państwa⁴⁵.

Konstytucja z 1958 r. powierza nie parlamentowi lecz Radzie Konstytucyjnej kształtowanie i utrwalanie na podstawie konkretnych przypadków nowego systemu państwowego Francji. Stąd Rada Konstytucyjna jest instytucją o wybitnie politycznym charakterze, bez czego zresztą nie byłaby w stanie skutecznie wypełniać swych funkcji w zakresie „zwierzchniej” interpretacji konstytucji oraz ustalać w sposób wiążący wszystkie organy państwa, a przede wszystkim parlament, jej przewodnich zasad. Konstytucja czyni ponadto z Rady Konstytucyjnej organ szczególnego zaufania prezydenta Republiki. Jest on bowiem obowiązany zasięgnąć opinii Rady przed skorzystaniem z nadzwyczajnych uprawnień z art. 16 konstytucji⁴⁶, a także obowiązany jest konsultować Radę przed podjęciem każdego nadzwyczajnego środka „celem zapewnienia konstytucyjnym organom władzy publicznej możliwości wykonania w najkrótszym czasie ich zadań” (art. 16, ust. 3 konstytucji). Opinie Rady Konstytucyjnej nie wiążą prezydenta Republiki. Konsultacja Rady Konstytucyjnej przed podejmowaniem przez prezydenta Republiki owych środków (decyzji) w okresie stosowania uprawnień nadzwyczajnych jest rodzajem nikłej, bo pozbawionej sankcji i otoczonej tajemnicą (opinie Rady Konstytucyjnej podejmowane z mocy art. 16 ust. 3 konstytucji nie są publikowane) kontroli działalności pre-

⁴⁴ Art. 85 konstytucji przewiduje szczególną formę zmiany konstytucji w zakresie norm dotyczących funkcjonowania Wspólnoty Francuskiej jako wyjątek od procedury rewizji konstytucji uregulowanej w art. 89 konstytucji. Zmianę na podstawie procedury art. 85 konstytucji przeprowadzono w postaci znolizowania tegoż artykułu (dodano ustęp 2) i art. 86 konstytucji, mimo stanowiska Rady Stanu, która w swej opinii wyraziła pogląd, że charakter zmiany jako wykraczający poza funkcjonowanie instytucji Wspólnoty wymaga zastosowania normalnej procedury rewizji konstytucji uregulowanej w art. 89 konstytucji („Le Monde” z 4 V 1960 r.).

⁴⁵ Por. list prezydenta Republiki generała de Gaulle’a w sprawie odmowy zwołania sesji nadzwyczajnej do przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego z 18 III 1960 r., opublikowany w „Le Monde” 19 III 1960 r.

⁴⁶ Prezydent de Gaulle przed podjęciem decyzji w dniu 23 IV 1961 r. w sprawie objęcia władzy w trybie art. 16 konstytucji z 1958 r. zwrócił się zgodnie z konstytucją o wyrażenie opinii w sprawie zastosowania art. 16 konstytucji do premiera, do przewodniczących Zgromadzenia Narodowego i Senatu i do Rady Konstytucyjnej, która w tym samym dniu wydała swoją pozytywną opinię opublikowaną w Journal Officiel, Lois et décrets z 24 IV 1961 r.

zydenta Republiki, w którą jednak nie został wyposażony parlament V Republiki, skazany na rolę obserwatora wydarzeń związanych z korzystaniem przez głowę państwa z uprawnień z art. 16 konstytucji.

Dobór członków Rady Konstytucyjnej wskazuje, że prawnicze kwalifikacje nie były istotnym walorem decydującym o składzie osobowym organu kontrolującego zgodność ustaw z konstytucją. Było nim natomiast zapewne polityczne oblicze kandydatów. Na 9 członków Rady mianowanych 21 III 1959 r. 5 to byli członkowie gaullistowskiego Zgromadzenia Ludu Francuskiego lub aktualni członkowie Unii Nowej Republiki⁴⁷. Szereg członków Rady Konstytucyjnej reprezentuje zawody inne niż prawnicze. Są między nimi: lekarze, dyrektor banku, ambasador i dyrektor przedsiębiorstwa prywatnego^{47a}.

Omówiony zakres kompetencji Rady Konstytucyjnej dotyczy kontroli przez nią działalności parlamentu; kontrola ta, obejmując zgodność aktów podejmowanych przez parlament z konstytucją, obliczona jest na utrzymanie działalności parlamentu w granicach określonych przepisami konstytucji i przepisami organicznymi interpretowanymi przez Radę. Interpretacja ta zapewnia w stosunkach między legislatywą a egzekutywą przewagę tej ostatniej, kształtując system sprawowania władzy państwowej zasadniczo różny w porównaniu z cechami parlamentarizmu III i IV Republiki.

W toku naszych rozważań podnieśliśmy, że — wbrew zresztą wielu głosom teoretyków — sądy zwykłe i Rada Stanu odmawiały badania zgodności ustaw z konstytucją w okresie zarówno III, jak i IV Republiki. Stanowisko to utrzymuje się i pod rządem konstytucji z 1958 r., choć napotyka niekiedy nadal na sprzeciw ze strony teorii zarzucającej sądom brak odwagi politycznej⁴⁸.

⁴⁷ Podaję za M. Duverger, *Institutions politique ...*, op. cit., s. 649.

^{47a} Spośród trzech członków mianowanych przez prezydenta Republiki Leon Noël przewodniczący Rady „reprezentuje interesy wielkich towarzystw ubezpieczeniowych, kolonialnych, naftowych i chemicznych”, zaś G. Pompidou przed objęciem władzy przez generała de Gaulle'a w 1958 r. był generalnym dyrektorem banku Rothschilda. Por. Henri Claude „Gaullizm a wielki kapitał”, Warszawa 1961, s. 40 i 28.

⁴⁸ Ibidem, s. 651. Jednym z argumentów za dopuszczalnością kontroli konstytucyjności ustaw w drodze ekscpekcji przez sądy, na który powołuje się M. Duverger, jest utrata zwierzchniego charakteru przez parlament w systemie konstytucyjnym z 1958 r. i zasada podziału władzy wprowadzona przez konstytucję V Republiki, z której wynika sytuacja, że wszystkie organy tzw. władzy publicznej: sądy, rząd i parlament, postawione są na równej stopie. Na tę charakterystyczną argumentację zwrócił uwagę S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, 1961, s. 182—183 przyp. 3.