

FRANCJA

ANDRZEJ JACKIEWICZ

Uwagi wprowadzające

Republika Francuska jest jednym z najbardziej rozwiniętych państw Europy i świata, zarówno pod względem tradycji ustrojowych, jak ekonomicznym, militarnym (trzeci arsenał nuklearny świata) i kulturowym. Jest zaliczana do grupy ośmiu najbardziej wpływowych państw świata – G8. Francja była jednym z państw – założycieli Wspólnot Europejskich, a także członkiem – założycielem Organizacji Narodów Zjednoczonych (jest stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ). Aktywna polityka międzynarodowa powoduje, że Francja jest ponadto członkiem szeregu innych organizacji międzynarodowych, jak chociażby: Rady Europy, Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

Francja jest jednym z największych krajów europejskich – jej powierzchnia wynosi 675,417 km², co umiejscawia ją na 40 miejscu wśród państw współczesnego świata (największa powierzchnia w UE). W części metropolitarnej, z racji kształtu zwanej przez samych Francuzów *l'Hexagone* (sześciokąt), graniczy z Andorą, Belgią, Hiszpanią, Luksemburgiem, Monako, Niemcami, Szwajcarią i Włochami. Francję oblewają wody dwóch akwenów. Pierwszym jest Ocean Atlantycki – od zachodu Francję otacza Zatoka Biskajska, a od północy Kanał La Manche. Drugim akwenem jest Morze Śródziemne, a południowe, śródziemnomorskie wybrzeże Francji nosi nazwę Lazurowego – i jest słynnym miejscem wypoczynku. Na Morzu Śródziemnym leży ponadto największa należąca do terytorium Francji wyspa – Korsyka.

Oprócz tego, na terytorium Francji składają się także departamenty zamorskie w innych częściach globu: Gwadelupa, Martynika, Gujana Francuska i Reunion oraz zbiorowości zamorskie (nowe nazewnictwo pojawiło się wraz z poprawką do konstytucji z 2003 r.): Polinezja Francuska (jako jedyna posiadająca status kraju zamorskiego), Nowa Kaledonia, Walis i Futuna, Saint–Pierre i Miquelon oraz Majotta, która w wyniku referendum stała się od 2011 r. departamentem zamorskim. Do Francji należą także Francuskie Terytoria Południowe i Antarktyczne, posiadające szczególny status terytoriów zamorskich.

Francja liczy 64,5 mln mieszkańców, w tym ponad 75% ludności zamieszkuje w miastach. Społeczeństwo jest dość jednorodne etnicznie – ok. 87% to Francuzi, a do zauważalnych mniejszości zaliczają się Arabowie, Niemcy i Bretończycy (prawo francuskie nie wyodrębnia kategorii mniejszości narodowych). Państwo nie prowadzi statystyk dotyczących struktury wyznaniowej i jedynie na podstawie sondaży można wskazać, iż około połowy Francuzów jest katolikami, a dwie inne znaczące grupy wyznaniowe to muzułmanie (4–10%) oraz protestanci (2–3%). Około jednej trzeciej Francuzów deklaruje, iż są ateistami.

W gospodarce Francji dominuje sektor prywatny, ale widoczny jest też znaczący wpływ państwa na strategiczne sektory gospodarki (transport, energetykę, telekomunikację). W sektorze publicznym zatrudnionych jest ok. 20% ogółu pracowników. Francja wyróżnia się rozbudowanym systemem usług społecznych (edukacja, zdrowie), usług publicznych (transport) oraz jednym z najniższych poziomów ubóstwa. Główne gałęzie przemysłu to motoryzacja, przemysł chemiczny oraz spożywczy. Dzięki znaczącym inwestycjom w rolnictwo oraz sprzyjającym warunkom geograficznym Francja jest jednym z największych europejskich producentów i eksporterów żywności (zboże, mleko i jego przetwory, w szczególności sery, wieprzowina, wołowina, drób oraz znane na całym świecie wina). Charakterystyczna dla Francji jest także polityka energetyczna rządu, w wyniku której większość energii elektrycznej (ok. 75%) wytwarzają elektrownie jądrowe, zaś Francja jest największym eksporterem energii elektrycznej w Europie. Do najpoważniejszych problemów współczesnej Francji zalicza się bezrobocie oraz związane z masowym napływem emigrantów problemy ekonomiczne, socjalne, kulturalne, cywilizacyjne oraz bezpieczeństwa.

Językiem urzędowym jest francuski, a stolicą Paryż. Do największych miast zaliczają się obok Paryża (ok. 12 mln mieszkańców): Lyon (1,8 mln), Marsylia (1,7 mln) oraz kilka innych liczących nieco ponad milion mieszkańców – Lille, Tuluza, Bordeaux i Nicea. Francja należy do strefy euro, która w 2002 r. zastąpiła franka francuskiego.

1. Geneza systemu rządów

Francja jest państwem, które zapisało się w historii konstytucjonalizmu przede wszystkim z dwóch powodów. Po pierwsze, konstytucję Francji z 1789 r. uznaje się za jedną z pierwszych konstytucji świata (pomijając w tym miejscu spory historyczne na tle rozumienia pojęcia konstytucji), a po drugie, państwo to było przedmiotem częstych i czasem dość radykalnych przemian ustrojowych. O znaczącej ewolucji form polityczno–ustrojowych tego państwa może świadczyć fakt, że obowiązująca obecnie konstytucja V Republiki z 1958 r. jest 16 aktem konstytucyjnym w historii Francji. Współczesna konstytucja jest drugim, po konstytucji III

Republiki, co do trwałości aktem konstytucyjnym Francji (pomijając przy tym Deklarację Praw).

Wizja ustrojowa V Republiki wypłynęła jako reakcja na praktykę ustrojową czasów III i IV Republiki. Niewątpliwym ojcem politycznym tej konstytucji był general Charles de Gaulle, co spowodowało, że obok klasycznych zasad ustrojowych, takich jak suwerenność narodu czy podział władz, piętno na kształcie ustrojowym konstytucji odcisnęły poglądy o znaczącym wzmocnieniu egzekutywy, w ramach której szczególna rola przypadła głowie państwa – Prezydentowi Republiki. M. Granat oraz K.J. Kaleta, pisząc o konstytucji V Republiki jako o fenomenie europejskiego konstytucjonalizmu, zwracają jednak uwagę, iż pomimo że była ona odpowiedzią na bieżące potrzeby polityczne, to idee, które legły u jej podstaw, mają bardziej uniwersalny charakter. J. Szymanek, analizując założenia programowe de Gaulle'a wobec konstytucji, wskazuje na jego cztery elementy: szef państwa jako realny czynnik decyzyjny uwolniony od kurateli parlamentu i partii politycznych, wzmocnienie rządu, tak by przestał on być jedynie komitetem zarządzającym parlamentu, osłabienie pozycji ustrojowej parlamentu oraz „ulokowanie całości zaproponowanych rozwiązań w pojemnej formule demokratyzmu, który dla de Gaulle'a równoznaczny był z pozostaniem w obrębie reżimu parlamentarnego oraz, niejako z drugiej strony, z sięgnięciem po instytucję referendum.”

Konstytucja została przyjęta przez naród w referendum konstytucyjnym 28 września 1958 roku. Same okoliczności, w jakich powstawała, były niecodzienne. Jak przedstawiają ówczesne uwarunkowania M. Morabito i D. Bourmaud, „militaryzacja ustroju przesuwła władzę z Paryża do Algieru”, a „De Gaulle wyłania się wówczas jako jedyna nadzieja na utrzymanie ciągłości republikańskiej.” W podobnym tonie A. Jamróz przypomina o sytuacji społecznego buntu ludności francuskiej „w obronie Algierii francuskiej” oraz groźbie wojskowego zamachu stanu, jako okolicznościach, w których władzę 1 czerwca 1958 r. przejął Ch. de Gaulle jako premier rządu jedności narodowej. Dwa dni później ów rząd, mocą ustawy konstytucyjnej, uzyskał upoważnienie „przygotowania projektu ustawy konstytucyjnej” zawierającej określone zasady ustrojowe (sposób zmiany trybu nowelizacji konstytucji IV Republiki ówczesnie budził żywe kontrowersje). Przygotowany dość pospiesznie rządowy projekt, zaopiniowany przez Doradczy Komitet Konstytucyjny oraz następnie przez Radę Stanu, został przyjęty 3 września 1958 r. przez Radę Ministrów, a następnie poddany pod referendum. A. Jamróz trafnie konstatuje, że dominująca rola rządu w procesie tworzenia konstytucji V Republiki zrywała z dominacją parlamentu, „która prowadziła do słabości władzy wykonawczej, niestabilności rządów, nadmiernego wzmocnienia roli partii politycznych i – w konsekwencji – generalnie do niestabilności ustrojowej IV Republiki, co było korzystnym podłożem radykalnych zmian ustrojowych.” Skutkowało to charakterem efektu tych prac, o którym tenże autor pisze

jako o „prawdziwym zerwaniu z dominacją parlamentu we francuskim życiu politycznym.”

2. Konstytucja i jej zasady ustrojowe

Uchwalona w 1958 r. konstytucja składała się w swym pierwotnym brzmieniu ze wstępu oraz 15 tytułów (rozdziałów). W wyniku dotychczasowych dwudziestu czterech nowelizacji, z których najważniejsze miały miejsce w latach 1962, 1974 oraz 2008, ten uchwalony ponad sześćdziesiąt lat temu tekst uległ już wielu gruntownym zmianom (obecnie 17 tytułów, 108 artykułów, wśród których znajdują się takie opatrzone kolejnymi znakami, np. art. 74–1, art. 75–1, art. 88–3). M. Granat oraz K.J. Kaleta, pisząc o trwałości konstytucji V Republiki, stwierdzają, iż jest ona „w znacznej mierze konsekwencją faktu, że jej twórcom udało się odtworzyć cechy charakteru narodowego Francuzów. Konstytucja czyniła zadość zarówno wysiłkom zmierzającym do zachowania jedności narodu, jak i poszanowania pluralizmu politycznego, który od wieków był elementem francuskiej tożsamości. Pluralizm postaw i światopoglądów Francuzów miał znaleźć swoje odzwierciedlenie w Zgromadzeniu Narodowym; natomiast prezydent miał symbolizować jedność Francuzów, majestat Francji i trwałość wartości narodowych.” Jednak należy mieć na uwadze, że ilość, szerokość oraz głębokość nowelizacji uzasadnia trafną ocenę, jaką wystawia temu aspektowi konstytucji V Republiki W. Skrzydło, który, przypominając art. 29 Konstytucji z 1793 r., w którym znalazł się zapis, iż „jedna generacja nie może ujarzmić swymi prawami przyszłych pokoleń”, pisze, iż „wprawdzie obecnie Francja nadal stosuje Konstytucję z 1958 r., ale nie jest to już ta sama konstytucja, zmianie uległy także społeczno–polityczne warunki jej funkcjonowania.”

Na charakterystykę konstytucji francuskiej składa się także fakt, iż we Francji mamy do czynienia z tzw. blokiem konstytucyjnym (o tym pojęciu będzie jeszcze mowa) – oprócz konstytucji z 1958 r. obowiązują Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela, preambuła do Konstytucji IV Republiki z 1946 r., a reforma konstytucyjna z 2008 r. (wprowadzona ustawą konstytucyjną nr 2008–724 z 23 lipca 2008 r. w sprawie reformy instytucji V Republiki) dodała dodatkowo odwołanie do praw i obowiązków wynikających z Karty Środowiska z 2004 r.

Charakterystyka Konstytucji V Republiki opiera się na wskazaniu fundamentalnych dla systemu ustrojowego zasad, określających francuski system polityczny. Niewątpliwie należy do nich zasada republikańskiej formy rządu, która dzięki art. 89 zyskała szczególny status regulacji niepodlegającej zmianom. Republikańskość Francji M. Granat oraz K.J. Kaleta zalecają interpretować nie tylko jako antytezę monarchizmu, ale także odczytywać ją w kontekście pozostałych zasad ustrojowych odsyłających do „filozofii politycznej opartej na absolutnym szacunku dla

praw ludu, wolności człowieka i sprzeciwie wobec wszelkich form autorytarnego sprawowania władzy.”

Inne zasady są wyrażone przede wszystkim w art. 2 konstytucji – są to zasady niepodzielności, świeckości, demokratyzmu oraz państwa socjalnego. Niepodzielność oznacza jednorodność narodu francuskiego bez względu na pochodzenie jego obywateli, świeckość jest rozumiana w aspekcie rozdziału Kościoła od państwa, demokratyzm definiują mechanizmy szeroko angażujące naród w podejmowanie rozstrzygnięć jego dotyczących, a formuła Francji socjalnej nawiązuje do koncepcji opiekuńczej funkcji państwa. Do zasady demokratyzmu nawiązuje również wyrażona w konstytucji zasada suwerenności ludu, który realizuje ją poprzez swoich przedstawicieli (zasada przedstawicielstwa) oraz poprzez referendum.

3. Pozycja jednostki w systemie konstytucyjnym V Republiki

Tradycyjnym francuskim rozwiązaniem konstrukcyjnym w zakresie statusu jednostki jest brak zwartej części konstytucji poświęconej tej tematyce. W Konstytucji V Republiki spraw tych dotyczy skromny fragment preambuły oraz kilka przepisów właściwego tekstu. W preambule ustrojodawca ogranicza się do stwierdzenia, iż naród francuski uroczyście proklamuje swoje przywiązanie do praw człowieka (oraz do zasady suwerenności narodu), określonych w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, a następnie potwierdzonych i uzupełnionych preambułą do Konstytucji IV Republiki z 1946 r. Reforma konstytucyjna z 2008 r. dodała dodatkowo odwołanie do praw i obowiązków wynikających z Karty Środowiska z 2004 r. (*Charte de l'environnement de 2004*).

Oprócz tego, jak to zostało wyżej wspomniane, w konstytucji odnajdziemy także kilka innych regulacji odnoszących się do pozycji jednostki, do których przede wszystkim zaliczyć należy zasady równości wobec prawa (w szczególności akcentuje równość kobiet i mężczyzn w sferach politycznej, zawodowej i socjalnej) oraz poszanowania poglądów wspomniane w art. 1.

Kluczową kwestią dla zdefiniowania francuskiego systemu ochrony praw jednostki V Republiki okazała się rola Rady Konstytucyjnej, jako że na tle poprzednich regulacji konstytucyjnych Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela, pomimo że uważana za element porządku prawnego i generalnie szanowana, nie była uznawana za prawo bezpośrednio obowiązujące, a raczej, jak to ujmuje L. Garlicki, „źródło inspiracji prawodawców i polityków.” Zmiana w tym zakresie dokonała się w oparciu o orzecznictwo Rady Konstytucyjnej. Proces ten został zainicjowany orzeczeniem z 16 lipca 1971 r. (71–44 DC) w sprawie wolności stowarzyszeń, w którym Rada nadała preambule konstytucji oraz tekstom, które są w niej przywoływane, wartość konstytucyjną. Na mocy tego orzeczenia preambuła została utoż-

samiona z konstytucją, podobnie jak utożsamione zostały z nią akty wymienione w preambule oraz zasady, które z nich wynikają. W późniejszych orzeczeniach, na bazie preambuły, Rada Konstytucyjna mogła uzupełnić tekst konstytucji *sensu stricte* o zespół norm konstytucyjnych wykorzystywanych jako normy odniesienia do kontroli, jaką wykonuje wobec umów międzynarodowych, ustaw organicznych i zwykłych oraz, dodatkowo, regulaminów izb parlamentarnych. Dzięki powyższej aktywności Rady Konstytucyjnej, jak pisze E. Gdulewicz, „dość skąpe i przypadkowe postanowienia konstytucji uzupełnione zostały bogatym zestawem norm, zasad i wartości odnoszących się do pozycji obywatela w państwie”.

Jak wskazuje M. Verpaux, doktryna francuska stworzyła pojęcie „bloku konstytucyjnego”, obejmującego wszystkie zasady o wartości konstytucyjnej, co miało na celu usystematyzowanie owych rozproszonych rozwiązań. Tenże autor, krytyczny wobec tego terminu, zauważa, że Rada Konstytucyjna nigdy nie użyła tego terminu, który przyjął się w doktrynie i na wydziałach prawa uniwersytetów.

Niezależnie od trafności tego zwrotu, na gruncie powyższego procesu, rezultat aktywności Rady Konstytucyjnej pozwala na sformułowanie tradycyjnego katalogu wolności i praw. Na pierwszym planie dostrzegamy zasady wolności i równości, wyeksponowane przez Deklarację w pierwszym artykule, w którym czytamy iż „ludzie rodzą się i pozostają wolni i równi w swych prawach.” W kolejnych dwóch artykułach zadeklarowano, iż celem każdej organizacji politycznej jest zachowanie naturalnych i nieprzedawnialnych praw człowieka, za które uznano: wolność, własność, bezpieczeństwo i opór przeciwko uciskowi (art. II Deklaracji) oraz zasadę zwierzchnictwa Narodu (art. III Deklaracji). Jednak konstrukcja rzeczoności dokumentu służy w kolejnych artykułach przede wszystkim przedstawieniu różnych aspektów zasady wolności. Znajdziemy tu więc definicję wolności, rozumianą jako „możność czynienia wszystkiego, co nie szkodzi drugiemu” (art. IV Deklaracji) oraz klasyczne już dziś sformułowanie „wszystko, co nie jest zabronione przez ustawę, nie może być zakazane i nikt nie może być zmuszony do czynienia tego czego ustawa nie nakazuje” (art. V Deklaracji). W dalszej części znalazły się: nietykliwość osobista (art. VII Deklaracji), zasady *nullum crimen sine lege* (art. VIII Deklaracji) oraz domniemania niewinności (art. IX Deklaracji), wolność przekonań – także religijnych oraz swoboda ich wyrażania (art. X i XI Deklaracji). Za E. Gdulewicz wypada podać inne elementy wolnościowe obecne we francuskim porządku konstytucyjnym za pośrednictwem Rady Konstytucyjnej: prawo do życia, prawo do prywatności, nienaruszalność mieszkania, wolność poruszania się.

Natomiast do drugiej z eksponowanych zasad – równości nawiązuje dozwolenie różnicowania społecznego, opartego wyłącznie na pożytku powszechnym (zd. 2 art. I Deklaracji), a także zasada równości wobec prawa oraz „równy dostęp do wszystkich godności, stanowisk i funkcji publicznych, zależnie od ich uzdolnień i z zachowaniem tylko takich różnic, które wynikają z ich cnót i talentów”

(art. VI *in fine* Deklaracji). Regulacje dotyczące zasady równości zostały uzupełnione postanowieniami wstępu do Konstytucji IV Republiki z 1946 r., gdzie znalazły się postanowienia przyznające „każdej istocie ludzkiej, bez różnicy rasy, religii i przekonań [...] prawa niezbywalne i święte” oraz ustawowe zagwarantowanie kobiecie, we wszystkich dziedzinach, równych praw z mężczyzną. Do kategorii praw osobistych zaliczyć należy także przewidziane we wstępie do Konstytucji IV Republiki z 1946 r. prawo azylu przysługujące każdemu człowiekowi prześladowanemu z powodu swej działalności na rzecz wolności.

Ostatni artykuł Deklaracji – XVII – dotyczy własności. Zgodnie z tym przepisem jest ona prawem nietykalnym i świętym i nikt nie może być go pozbawiony. Jednak znalazło się tu miejsce na wyjątek – dopuszczono bowiem pozbawienie własności przez wzgląd na konieczność publiczną prawnie uznaną, ale pod warunkiem słusznego i wypłaconego z góry odszkodowania (por. art. 21 Konstytucji RP z 1997 r.). Do własności, na której poprzestaje Deklaracja w sferze praw ekonomicznych, nawiązują elementy wstępu do Konstytucji IV Republiki z 1946 r., kształtując konstytucyjną podstawę statusu jednostki w tej sferze. Są to: prawo do godnej egzystencji, prawo do pracy i prawo otrzymania zatrudnienia (podkreślono przy tym zakaz dyskryminacji w pracy lub zatrudnieniu z powodu swego pochodzenia, poglądów lub przekonań), wolność związków zawodowych (możliwość dochodzenia swych praw i interesów w drodze akcji związkowej oraz wolność członkostwa w związku zawodowym), prawo do strajku (ale wykonywane w ramach ustaw, które je normują) oraz prawo do uczestnictwa, za pośrednictwem swych delegatów, w kolektywnym ustalaniu warunków pracy, jak też w zarządzaniu przedsiębiorstwem.

Należy odnieść się przy tym do praw socjalnych, w kontekście których powinno zwrócić się uwagę na wspomnianą już zasadę państwa socjalnego (art. 1 Konstytucji V Republiki). Do regulacji tej sfery odnoszą się postanowienia wstępu do Konstytucji IV Republiki z 1946 r. stawiające Narodowi zadanie zapewnienia jednostce i rodzinie niezbędnych warunków rozwoju oraz zagwarantowanie wszystkim, szczególnie dziecku, matce, zasłużonym pracownikom ochronę zdrowia, bezpieczeństwo materialne, wypoczynek i rozrywkę. Znalazło się tu także prawo do opieki socjalnej sformułowane jako prawo każdej istoty ludzkiej, do uzyskania od wspólnoty odpowiednich środków egzystencji, jednak tylko w przypadku sytuacji, gdy ta osoba, ze względu na wiek, stan fizyczny lub umysłowy, sytuację ekonomiczną znajduje się w warunkach uniemożliwiających pracę.

We wstępie do Konstytucji IV Republiki z 1946 r. odnajdziemy również nawiązanie do sfery kulturalnej poprzez sformułowanie, iż „Naród gwarantuje równy dostęp dzieci i dorosłych do oświaty, kształcenia zawodowego i kultury.” Następnie sprecyzowano, iż organizacja nauczania publicznego, bezpłatnego i świeckiego wszystkich szczebli jest obowiązkiem państwa.

Jedynym obowiązkiem o charakterze konstytucyjnym we Francji był do niedawna podatek powszechny, którego celem zgodnie z art. XIII jest utrzymanie publicznej siły zbrojnej oraz pokrycie wydatków administracji, którego wysokość nawiązuje do konstrukcji zasady równości (art. I Deklaracji) – „powinien on być równo rozłożony na wszystkich Obywateli stosownie do ich możliwości.”

Wraz z zaliczeniem do bloku konstytucyjnego Karty Ochrony Środowiska do obowiązków konstytucyjnych zaliczyć trzeba szereg praw, ale i obowiązków związanych z zachowaniem środowiska naturalnego oraz uznaniem go za wspólne dziedzictwo całej ludzkości.

Oceniając poziom ochrony praw podstawowych we Francji, M. Verpeaux stwierdza, iż w kontekście sądownictwa konstytucyjnego jest owa ochrona ograniczona z wielu przyczyn. Jego zdaniem, przede wszystkim dlatego, iż skargę do Rady mogą wnieść jedynie organy władzy politycznej: Prezydent Republiki, prezes Rady Ministrów, przewodniczący Zgromadzenia Narodowego i Senatu oraz (od października 1974 r.) 60 deputowanych lub 60 senatorów, jeśli chodzi o zaskarżanie ustaw zwykłych (art. 61, ust. 2). Dopiero ustawa konstytucyjna z 25 czerwca 1992 r. otworzyła prawo do wnoszenia skargi przez 60 deputowanych lub 60 senatorów w zakresie kontroli zobowiązań międzynarodowych (art. 54). Ochrona praw podstawowych jest ograniczona również ze względu na procedurę obowiązującą w Radzie Konstytucyjnej. Nawet jeśli nastąpił niewielki postęp w tej sprawie, to tryb postępowania jest nadal często określany jako niespełniający wszystkich wymogów prawdziwego postępowania sądowego. Ocena ta odnosi się do samej Rady, która nie jest uważana za sąd, jak i do parlamentu.

Niezwykle istotną zmianą z punktu widzenia gwarancji praw jednostki jest pojawienie się w art.61–1 pytań prejudycjalnych (*questions prejudicielles*) polegających na możliwości zakwestionowania zgodności z konstytucją ustawy, która ma zostać zastosowana w toczącym się w jej sprawie postępowaniu. Mechanizm ten polega na tym, iż jeżeli w trakcie rzeczzonego postępowania jednostka podniesie zarzut, iż ustawa narusza gwarantowane konstytucyjnie prawa i wolności, sąd powinien zawiesić postępowanie i zwrócić się z pytaniem prejudycjalnym do najwyższego organu sądowniczego właściwego w danej procedurze, a więc do Rady Stanu w przypadku sądów administracyjnych lub do Sądu Kasacyjnego w przypadku sądów powszechnych. Jeżeli wątpliwości potwierdzą się, pytaniem prejudycjalnym zajmuje się Rada Konstytucyjna, która podejmuje ostatecznie rozstrzygnięcie. W przypadku pozytywnym dla podnoszącego zarzut, a więc jeżeli zostanie stwierdzona niezgodność budzącej wątpliwości normy z Konstytucją, będzie to powodowało utratę przez nią mocy prawnej z chwilą publikacji decyzji Rady oraz inne skutki wynikające z tego faktu (chyba że wskazana zostanie decyzją Rady Konstytucyjnej data późniejsza).

W wyniku rewizji z 23 lipca 2008 r. do Konstytucji dodano rozdział XI bis, który jest poświęcony nowemu organowi państwa – obrońcy Praw (*Le Défenseur des droits*), którego konstytucyjnym zadaniem jest „czuwanie nad przestrzeganiem praw i wolności przez organy administracji państwowej, organy samorządu terytorialnego, zakłady publiczne oraz przez wszelkie ciała uprawnione w zakresie służby publicznej”.

Jak wiadomo, do tej pory w systemie instytucjonalnym V Republiki funkcjonował pozakonstytucyjny organ – Mediator Republiki, powoływany dekretem Rady Ministrów na 6-letnią kadencję. Jak pisze A. Kubiak, faktycznie Mediator był wyznaczany przez Prezydenta, a ten sposób powołania czynił go organicznie związanym z egzekutywą. Jego zadaniem, od momentu powołania ustawą z dnia 3 stycznia 1973 r., było współdziałanie w rozwiązywaniu konfliktów między administracją a podmiotami administrowanymi, co jednak było dość ograniczone z uwagi na konieczność pośrednictwa parlamentarzysty przy składaniu skargi oraz jej subsydiarny charakter (po wyczerpaniu drogi prawnej). Mediator, w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa przez administrację, mógł kierować zalecenie mające na celu usunięcie naruszenia oraz zapobieżenie w przyszłości podobnym sytuacjom, a także – jak pisze P. Sarnecki – w przypadku braku działania właściwego organu mógł ponadto wszcząć postępowania dyscyplinarne lub karne przeciwko osobie winnej naruszenia prawa. Ze swojej działalności Mediator składał Prezydentowi oraz Parlamentowi sprawozdanie .

Obrońca Praw z końcem marca 2011 roku zastąpił Mediatora Republiki i w zakresie kompetencji zbliżył się swoim charakterem do instytucji klasycznego ombudsmána – jednostka może zwracać się do niego bezpośrednio o pomoc. Powołuje go Prezydent Republiki na 6-letnią kadencję. Jego nominacja jest ponadto przedmiotem głosowania w Zgromadzeniu Narodowym i Senacie. Konstytucja ponadto zakazuje ubiegania się o kolejny wybór, jak też zakazuje łączenia funkcji z mandatem parlamentarnym oraz z funkcją ministerialną. Jest organem niezależnym – jest nieodwoływany (jedynie wyjątkowo procedura odpowiedzialności za naruszenie konstytucji), posiada immunitet oraz nie może przyjmować żadnych instrukcji co do swojej działalności. Szczegółowe regulacje dotyczące Obrońcy Praw zostały zawarte w ustawie organicznej z 29 marca 2011 r.

4. System partyjny

Francuski system partyjny determinowany tradycjami historycznymi cechuje się wielopartyjnością, w której od 1958 r. wyraźnie pojawiły się tendencje do tworzenia szerokich koalicji, co w rezultacie doprowadziło do powstania systemu wielopartyjnego dwublokowego. Niewątpliwie wpływ na to miały takie elementy, jak niegdysiejszy większościowy system wyborczy oraz potrzeba poszukiwania więk-

szości parlamentarnej (a czasem i prezydenckiej). Obecnie we Francji liczą się dwa bloki partyjne: prawicowy (centroprawicowy) oraz lewicowy. Charakterystyczna dla systemu partyjnego Francji jest jego zmienność – partie dzielą się, łączą, zmieniają nazwy.

Blok centroprawicowy tworzy przede wszystkim główna partia prawicy, działająca od 2002 r. pod nazwą Unia na rzecz Ruchu Ludowego (*Union pour un Mouvement Populaire – UMP*), na czele której stoi Prezydent Republiki Nicolas Sarkozy, która jest partią o charakterystyce chadeckiej oraz konserwatywno-liberalnej i która wraz ze swoimi sojusznikami posiada reprezentację 314 deputowanych Zgromadzenia Narodowego i 17 posłów do Parlamentu Europejskiego. Owe trzy partie mocno z nią związane (afiliowane) to: Partia Radykalna (*Parti Radical – RAD*) pod przewodnictwem Jean-Louis Borloo, o charakterystyce socjalliberalnej, Narodowe Centrum Niezależnych i Chłopów (*Centre National des Indépendants et Paysans – CNI*) kierowana przez Christiana Vanneste (chrześcijańska demokracja) oraz konserwatywna Partia Chrześcijańsko-Demokratyczna (*Parti chrétien-démocrate, PDC*), do 2009 r. funkcjonująca pod nazwą Forum Socjalnych Republikanów (*Forum des républicains sociaux – FRS*) pod przewodnictwem Christine Boutin.

Koalicjantem UMP jest młoda partia centrowa – Nowe Centrum (*Nouveau Centre – NC*), którego liderem jest Hervé Morin (25 deputowanych do ZN i 3 posłów do PE). która powstała w 2007 roku w wyniku podziału Unii na rzecz Demokracji Francuskiej (*Union pour la Démocratie Française*). Drugi owoc tego podziału – Ruch Demokratyczny (*Mouvement Démocrate – Modem*) działający pod kierownictwem byłego lidera UDF – François Bayrou, nie wszedł w skład większości wspierającej rząd Nicolasa Sarkozy'ego i obecnie jest reprezentowany w Zgromadzeniu Narodowym zaledwie przez 3 posłów, natomiast ma silną reprezentację w Senacie – 12 senatorów oraz PE – 6 europosłów.

Poza tym blokiem funkcjonuje skrajna, nacjonalistyczna partia prawicowa – Front Narodowy (*Front National – FN*), któremu przewodniczy Jean-Marie Le Pen, a która cieszy się umiarkowanym poparciem (7 deputowanych) i jest izolowana na francuskiej scenie politycznej.

Drugi blok – lewicowy, skupiony jest wokół najsilniejszej partii, którą jest Partia Socjalistyczna (*Parti Socialiste – PS*). Kieruje nią od 2008 r. Martine Aubry, a jej charakter można ująć w postaci partii socjaldemokratycznej. Została założona w 1969 roku przez François Mitterranda i największe znaczenie tego ugrupowania datuje się na lata 80. Do lewicy francuskiej należą ponadto: koalicjant PS – Francuska Partia Komunistyczna (*Parti Communiste Français – PCF*), której przewodniczy Marie-George Buffet i która jest bodajże najsilniejszą europejską partią komunistyczną (działa od 1920 r.) oraz dwie partie o mniejszym poparciu: Lewicowa Partia Radykalna (*Parti Radical de Gauche – PRG*) Jean-

Michela Bayleta oraz Ruch Obywatelski i Republikański (*Mouvement républicain et citoyen* – MRC) Jean–Pierre’a Chevènementa. Blok lewicowy jest silną opozycją reprezentowaną w Zgromadzeniu Narodowym oraz Parlamencie Europejskim. Koalicjantem lewicy jest partia Zielonych (*Les Verts*), którą kieruje Noël Mamère (reprezentowana przez 4 deputowanych w ZN i 6 posłów w Parlamencie Europejskim). Na marginesie lewicy funkcjonują partie trockistowskie (Rewolucyjna Liga Komunistyczna, Walka Robotnicza, Partia Robotnicza), których poparcie oscyluje wokół błędu statystycznego. Łącznie partie lewicowe posiadają 229-osobową reprezentację w Zgromadzeniu Narodowym.

Na marginesie politycznym, ciesząc się znikomym poparciem, funkcjonują obecnie partie eurosceptyczne: Ruch dla Francji (*Mouvement pour la France* MPF) Philippe’a de Villiers’a, Obudzenie Republiki (*Debout la République* – DLR) Nicolasa Dupont–Aignana oraz partia o egzotycznej nazwie Łowiectwo – Wędkarstwo – Przyroda – Tradycja (*Chasse, Pêche, Nature, Traditions* – CPNT), którą kieruje Jean Saint–Josse (do 2004 r. reprezentowana w Parlamencie Europejskim).

5. System wyborczy

Wybory do Zgromadzenia Narodowego mają charakter powszechny, bezpośredni, równy, większościowy (raz w 1986 r. miały charakter proporcjonalny) i odbywają się w głosowaniu tajnym. Prawo wybierania przysługuje wszystkim obywatelom francuskim mającym ukończone 18 lat, którzy korzystają z pełni praw cywilnych i politycznych. Bierne prawo wyborcze przysługuje osobom, które ukończyły 23 lata. We Francji obowiązuje system okręgów jednomandatowych, wyznaczanych w oparciu o zasadę równości materialnej. Ilość okręgów zależy od liczby mandatów, a ta jest – jak już to było wspomniane – określana ustawą organiczną (w każdym departamencie muszą być co najmniej dwa okręgi wyborcze). Ciekawym rozwiązaniem jest obowiązek każdego kandydata do złożenia kaucji, która przepada, gdy uzyska on słaby wynik wyborczy (mniej niż 5% ważnie oddanych głosów). Mandat zdobywa kandydat, który uzyska bezwzględną większość ważnie oddanych głosów, które stanowią nie mniej niż 25% uprawnionych do głosowania. Gdy żaden z kandydatów nie uzyska takiego wyniku, za tydzień odbywa się druga tura wyborów, w której udział biorą kandydaci, którzy w pierwszej turze uzyskali co najmniej 12,5% ważnie oddanych głosów. W drugiej turze mandat zdobywa kandydat z najlepszym wynikiem wyborczym. Artykuł 24 ust. 3 przewiduje, że liczba deputowanych Zgromadzenia Narodowego nie może przekroczyć 577.

W wyborach do Senatu zastosowanie mają zasady powszechności, pośredniości, równości, i tajności głosowania. Czynne prawo wyborcze jest skonstruowane

tak jak w wyborach do izby niższej, natomiast bierne prawo wyborcze przysługuje osobom, które ukończyły 35 lat. Pomimo że kadencja senatorów trwa 9 lat, to wybory odbywają się co trzy lata – jednak tylko w 1/3 części departamentów, w których wybiera się także część składu Senatu. Po upływie 3 lat wybory odbywają się w kolejnej części departamentów. Jak już to było wspomniane, wybory mają charakter pośredni – senatorów (a ewentualnie także ich zastępców) wybierają departamentalne kolegia wyborcze, w skład których wchodzi deputowani, członkowie rad gmin i regionów oraz dodatkowi delegaci wyłaniani przez te rady (w gminach do tysiąca mieszkańców – tylko przedstawiciele rady, powyżej 9 tys. – wszyscy członkowie rady, powyżej 30 tys. – wszyscy członkowie rady oraz delegaci dodatkowi w liczbie jednego przypadającego na każdy kolejny tysiąc mieszkańców). Jeżeli w danym departamencie jest więcej niż cztery mandaty, wybory nie są większościowe, ale mają charakter proporcjonalny. W wyborach, w których wybiera się do czterech senatorów, procedura jest zbliżona do wyborów do Zgromadzenia Narodowego – do uzyskania mandatu wymagana jest bezwzględna większość ważnie oddanych głosów, które stanowią nie mniej niż 25% uprawnionych do głosowania. W drugiej turze (która odbywa się tego samego dnia – o ile jest potrzebna) mandaty uzyskują kandydaci, którzy uzyskują najlepsze wyniki wyborcze – obowiązuje zasada większości względnej. W departamentach, w których wybiera się więcej niż czterech senatorów, obowiązuje system proporcjonalny. Artykuł 24 ust. 4 przewiduje że liczba senatorów nie może przekroczyć 348.

Wybory prezydenckie, od 1962 roku, zgodnie z artykułami 6 i 7 konstytucji przybierają formę bezpośredniego głosowania powszechnego (od 1958 roku prezydent wybierany był przez kolegium elektorów), które odbywa się między 35 a 20 dniem przed końcem kadencji urzędującego prezydenta (ten sam termin obowiązuje w przypadku wakat lub od chwili orzeczenia przez Radę Konstytucyjną jego trwałej niezdolności do sprawowania urzędu). W pierwszych w V Republice powszechnych i bezpośrednich wyborach prezydenckich, które odbyły się w 1965 r., dotychczas urzędujący prezydent – de Gaulle wygrał dopiero w drugiej turze (55%–45%) z kandydatem lewicy – François Mitterandem. Na marginesie można wspomnieć, iż to, jak pisze B. Zdaniuk, że „chodzący pomnik historii”, jakim był de Gaulle, nie wygrał ostatecznie w pierwszej turze (45%–32%), wstrząsnęło wówczas całą Francją łącznie z de Gaullem, który spodziewając się zwycięstwa, nie skorzystał nawet z przysługującego mu czasu antenowego (zrobił to dopiero przed drugą turą).

Konstytucja relatywnie dużo miejsca poświęca wyborom prezydenckim (art. 6 i 7). Bierne prawo wyborcze przysługuje każdemu obywatelowi francuskiemu, który posiada pełnię praw wyborczych i ukończył 23 lata. Warunkiem wzięcia udziału w wyścigu o fotel Prezydenta Republiki jest uzyskanie poparcia 500 obywateli piastujących funkcje z wyboru (parlamentarzyści, merowie, członkowie rad ge-

neralnych, Rady Paryża bądź zgromadzeń terytorialnych terytoriów zamorskich). Kandydaci muszą także wpłacić kaucję. Wybory rozstrzygane są na zasadzie większości bezwzględnej, a w przypadku gdy w pierwszej turze żaden z kandydatów nie uzyskał takiego wyniku, czternaście dni później w drugiej turze biorą udział dwaj kandydaci z najlepszymi wynikami z pierwszej tury. Na mocy ustawy konstytucyjnej nr 2000–964 z 2 października 2000 r. w sprawie czasu trwania kadencji Prezydenta Republiki wprowadzona została pięcioletnia kadencja prezydenta (poprzednio 7 lat – podobnie jak w III i IV Republice). Należy też wspomnieć, iż jedna osoba nie może sprawować tego urzędu dłużej niż dwie kolejne kadencje.

6. Parlament

Parlament Republiki Francji jest parlamentem bikameralnym – składają się na niego dwie izby: Zgromadzenie Narodowe (*Assemblée nationale*) i Senat (*Sénat*). Obie izby mają charakter przedstawicielski, jednak w przypadku Senatu w konstytucji znalazło się miejsce na zapis określający izbę jako reprezentację jednostek terytorialnych Republiki (art. 24 ust. 4). Częściowo znalazło to odzwierciedlenie w omawianym uprzednio systemie wyborczym. Biorąc pod uwagę całokształt kompetencji obu izb, można stwierdzić, iż w przypadku Francji mamy do czynienia z dwuizbowością nierównorzędną, z wyraźnie zaznaczoną przewagą Zgromadzenia Narodowego. Daleko jednak do stwierdzenia o marginalnej roli Senatu – jak pisze E. Gdulewicz – pozycja Senatu jest znacznie silniejsza od jego odpowiedników w III czy IV Republice. System konstytucyjny V Republiki zna także instytucję Kongresu – są nim obie izby zwołane przez prezydenta na wspólne posiedzenie. Może to mieć miejsce wyłącznie celem rewizji konstytucji.

Tryb pracy parlamentu opiera się na systemie sesyjnym. Zasadą jest jedna sesja w roku, rozpoczynająca się pierwszego roboczego dnia w październiku i trwająca do ostatniego roboczego dnia czerwca. Podczas tego czasu mogą odbywać się posiedzenia, których nie może być więcej niż 120 (na jedną sesję). Ponadto, na wniosek premiera lub większości członków Zgromadzenia Narodowego mogą być przez prezydenta zwoływane sesje nadzwyczajne. Porządek obrad, od reformy 2008 r., ustala każda z izb parlamentu (do tej pory rząd), przy czym w dwóch z czterech tygodni w danym miesiącu priorytet przyznaje się sprawom przedłożonym przez rząd (art. 48 ust. 2), w jednym z tygodni sprawom z zakresu funkcji kontrolnej parlamentu (art. 48 ust. 4), a sprawy wyliczone w art. 48 ust. 3: projekty ustaw finansowych, ustaw dotyczących finansowania ubezpieczeń społecznych, ustaw wniesionych przez drugą izbę sześć tygodni wcześniej, a także akty dotyczące sytuacji kryzysowych (*états de crise*) lub zatwierdzenie użycia sił zbrojnych (w rozumieniu art. 35) powinny być na żądanie rządu uwzględnione priorytetowo w porządku dziennym. Ponadto, w jednym z posiedzeń w tygodniu pierwszeństwo przyznaje się pytaniom parlamentarzystów do rządu oraz odpowiedziom na nie

(art. 48 ust. 6). Siedzibą Zgromadzenia Narodowego jest Pałac Burbonów, a Senatu – Pałac Luksemburski.

Organizacja wewnętrzna obu izb jest podobna. W każdej z izb działa Biuro (*la bureau*), które jest w pewnej części odpowiednikiem prezydium izby. W jego skład wchodzi: przewodniczący izby, sześciu zastępców przewodniczącego, trzech kwestorów oraz 12 sekretarzy. O ile przewodniczący jest wybierany na okres kadencji (w dwóch pierwszych turach większością bezwzględną, a w trzeciej zwykłą), to pozostali członkowie Biura są wybierani tylko na okres sesji (w październiku) w sposób odzwierciedlający układ sił politycznych izby. Jego zadaniem jest zarządzanie sprawami wewnętrznymi izby oraz kierowanie jej pracami (np. przygotowywanie i kierowanie debatami). Biurem kieruje stojący na czele danej izby przewodniczący.

W każdej z izb może działać nie więcej niż po osiem (do 2008 r. – po sześć) komitetów stałych (w Zgromadzeniu Narodowym np. Komitet Spraw Zagranicznych, Komitet Finansów, Gospodarki i Planowania – nazwy ustalone w art. 36 regulaminu izby) oraz komitety specjalne – powoływane w związku z konkretną inicjatywą ustawodawczą. Każdy parlamentarzysta może być członkiem jedynie jednego komitetu stałego. Najważniejszymi zadaniami komitetów jest przygotowywanie rozstrzygnięć na posiedzenia plenarne oraz monitorowanie i informowanie izby o działalności rządu.

Istotnym organem izb jest także Konferencja Przewodniczących, w skład której wchodzi przewodniczący izby i jego zastępcy, a także przewodniczący komitetów stałych, sprawozdawca generalny Komisji Finansów, Gospodarki i Planowania, przewodniczący grup parlamentarnych oraz przewodniczący delegacji do Unii Europejskiej. Podstawowym zadaniem Konferencji jest ustalanie porządku dziennego posiedzenia (na co w praktyce duży wpływ ma rząd).

Ważnym elementem rzeczywistości parlamentarnej, normowanym regulaminami izb, są grupy parlamentarne, tworzone na zasadzie politycznej proveniencji. Grupę parlamentarną partia może stworzyć w Zgromadzeniu Narodowym, jeżeli jest reprezentowana przez co najmniej 20 deputowanych, a w Senacie – przez co najmniej 15 senatorów. Regulaminy izb przewidują różne mechanizmy umożliwiające grupom wpływ na funkcjonowanie izb. Można tu tytułem przykładu wskazać uczestnictwo przewodniczącego grupy w pracach Konferencji Przewodniczących, czy uwzględnienie liczebności grupy przy ustalaniu czasu wypowiedzi podczas debaty plenarnej. Warto zauważyć, iż po modernizacji z 2008 r., w konstytucji znalazły się przepisy instytucjonalizujące opozycję parlamentarną. Są to art. 48 ust. 5 przyznający inicjatywę przy ustalaniu porządku dziennego jednego posiedzenia w miesiącu opozycyjnym lub mniejszościowym grupom parlamentarnym oraz art. 51–1, w którym zapisano, iż regulaminy izb powinny określać specyficzne prawa grup parlamentarnych, w tym prawa opozycji oraz grup mniejszościowych (*droits*

spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires).

Funkcje parlamentu zostały określone w art. 24 ust.1 konstytucji V Republiki. Zgodnie z tym przepisem parlament uchwała ustawy (*vote la loi*), kontroluje działalność rządu (*contrôle l'action*) oraz ocenia jego politykę (*évalue les politiques publiques*).

Stanowienie prawa we Francji zostało konstytucyjnie podzielone pomiędzy sam lud (referendum), parlament, prezydenta i rząd. Pomimo iż konstytucja powierza parlamentowi ustawodawstwo jedynie w zakresie wymienionych materii (art. 34), a na straży przestrzegania owej enumeracji stawia Radę Konstytucyjną, to w praktyce okazało się, że na skutek orzecznictwa tej ostatniej, obecnie – jak pisze E. Gdulewicz – ów „konstytucyjny podział na (ograniczone) materie ustawy i prawotwórstwo rządowe należy dziś do przeszłości.” Owo przeniesienie akcentu na rolę parlamentu w stanowieniu ustaw tylko pozornie osłabia rolę egzekutywy, jako że to rząd nadaje rytm prac legislacyjnych parlamentu, co staje się widoczne po przeanalizowaniu toku procesu ustawodawczego.

Prawo inicjatywy ustawodawczej przyznane zostało premierowi oraz parlamentarzystom. W przypadku projektów premiera muszą one zostać rozpatrzone na posiedzeniu rządu pod przewodnictwem prezydenta oraz zostać zaopiniowane przez Radę Stanu. Co istotne, inicjatywy ustawodawcze różnią się zakresem regulacji oraz pewnym aspektem proceduralnym, preferując projekty rządowe. Nie podlegają one kontroli wstępnej i mogą być składane w obu izbach, natomiast projekty parlamentarne nazywane są wnioskami ustawodawczymi i są wnoszone do biura (prezydium) macierzystej izby parlamentarzysty, nie mogą upoważniać rządu do wydawania ordonansów, dotyczyć materii zastrzeżonej ustawom finansowym, dotyczyć zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej. Wnioski ustawodawcze nie mogą również bez zgody rządu pociągać za sobą zmniejszenia dochodów lub powiększenia wydatków publicznych. Tak złożone wnioski podlegają kontroli wstępnej, a nadaje się im dalszy bieg po stwierdzeniu ich dopuszczalności.

Nową instytucją wprowadzoną modernizacją z 2008 r. jest ludowa inicjatywa ustawodawcza (*droit d'initiative populaire*), będąca jednym z elementów demokratyzacji procesu ustawodawczego oraz ograniczania roli prezydenta. Przewidziana w art. 11 Konstytucji instytucja wymaga jednak spełnienia kilku przesłanek. Po pierwsze, inicjatywa może dotyczyć jedynie materii wskazanych w art. 11 ust. 1, a więc dotyczących organizacji władz publicznych, reform w zakresie polityki ekonomicznej i społecznej Narodu i służb publicznych, które w tym uczestniczą, ratyfikacji traktatu, który nie będąc sprzeczny z konstytucją, wywierałby wpływ na funkcjonowanie instytucji oraz ochrony środowiska. Po drugie, propozycja ustawy referendalnej nie może dotyczyć uchylecia ustaw promulgowanych w ciągu roku poprzedzającego przedłożenie tejże propozycji. Po trzecie, wymagane jest poparcie

inicjatywy przez co najmniej 1/5 parlamentarzystów oraz co najmniej 1/10 wyborców wpisanych na listy wyborcze. Po czwarte, projekt musi przejść przez sprawowaną przez Radę Konstytucyjną wstępną kontrolę zgodności z wymaganiami konstytucyjnymi. Następnie inicjatywę rozpatruje parlament – jest ona wpisywana w porządek obrad, a wtedy podlega reżimowi zwykłej procedury ustawodawczej. Co jednak istotne, jeśli parlament nie zajął się propozycją we właściwym terminie, prezydent poddaje ją pod referendum.

Wniesiony projekt lub wniosek ustawodawczy trafia następnie do jednej z komisji stałych, ewentualnie do powołanej komisji specjalnej. Tutaj także widać zróżnicowanie projektów oraz wniosków. Komisja nie może odrzucać projektów ani ich przeredagowywać – może je tylko opiniować i proponować poprawki. Nie ma takiego ograniczenia w przypadku wniosków. Nad tekstem przeprowadza się debaty plenarne – nad ogólnymi zasadami oraz nad szczegółowymi rozwiązaniami (konkretnymi artykułami). W tym czasie mogą być zgłaszane poprawki, jednak rząd może sprzeciwić się danej poprawce, która nie była uprzednio przedłożona w komisji. Ustawy są głosowane zwykłą większością głosów, chyba że rząd wystąpi z wnioskiem o udzielenie mu wotum zaufania (o tym niżej).

Następnie uchwalony tekst jest przesyłany do rozpatrzenia drugiej izbie, w której odbywają się te same czynności co w pierwszej izbie. Jeżeli izba nie przyjmie tekstu w tym samym brzmieniu, odbywają się kolejne czytania, których przedmiotem będą materie, co do których izby różnią się. Jednak decyzja co do sposobu procedowania w takiej sytuacji należy do rządu, który albo będzie czekał aż izby uzgodnią to samo stanowisko, przesyłając sobie kolejno tekst, albo też zgłosić w Zgromadzeniu Narodowym wniosek o wotum zaufania, co spowoduje iż tekst zostanie przyjęty bez głosowania, chyba że w ciągu doby zgłoszony zostanie wniosek o wotum nieufności. Rząd może też zarządzić powołanie komisji mieszanej, składającej się z przedstawicieli obu izb. W takim przypadku skutkiem prac takiej komisji może być powtórzenie rozpatrzenia tekstu ustawy przez obie izby lub też żądanie ostatecznego rozpatrzenia projektu przez Zgromadzenie Narodowe.

Funkcja kontrolna parlamentu koncentruje się na mechanizmach służących pozyskiwaniu informacji o funkcjonowaniu rządu (czasami także innych podmiotów). Służą temu takie instrumenty, jak oświadczenia rządowe skutkujące niekiedy debatą plenarną, procedury interpelacyjne (związane z wotum nieufności), zapytania ustne, pisemne, tzw. „godzina pytań”, komisje stałe i specjalne – mogące np. żądać stawiennictwa czy przedstawienia stosownych informacji, komisje śledcze (*commissions d'enquête* – art. 51–2) – działające na zasadzie dochodzenia prokuratorskiego czy też delegacje parlamentarne, które – jak pisze P. Sarnecki – są oryginalnym, francuskim instrumentem kontroli, polegającym na ustawowym powołaniu zespołu parlamentarzystów, celem bieżącego kontrolowania i informowania w określonej sprawie (przykładem może być Delegacja do spraw Planowania).

Uzyskiwaniu informacji służą także tzw. „misje informacyjne” – powoływane przez komisje stałe grupy parlamentarzystów (jednej lub obu izb), monitorujące wykonywanie ustaw przez rząd. Reformą z 2008 r. wzmocniono kontrolę rządu w zakresie finansów publicznych, wprowadzając w art. 47–2 pomocniczą rolę Izby Obrachunkowej (*Court de Comptes*) w zakresie wykonywania ustaw finansowych oraz o finansowaniu ubezpieczeń społecznych, jak też przy ocenie polityk rządu w sprawach publicznych. Rolą Izby Obrachunkowej w tym zakresie jest także informowanie o tym opinii publicznej poprzez sprawozdania (raporty) publiczne.

Oprócz wymienionych instrumentów służących pozyskiwaniu informacji parlament dysponuje także mechanizmami weryfikacyjnymi – zatwierdza ordonanse ustawodawcze (akty normatywne odpowiadające rozporządzeniom z mocą ustawy), wyraża zgodę na przedłużenie wprowadzanego przez Radą Ministrów stanu wyjątkowego (lub stanu oblężenia) ponad 12 dni (art. 36), wyraża także zgodę na wypowiedzenie wojny (art. 35) oraz kontroluje wyliczone konstytucją umowy międzynarodowe (art. 53 – np. traktaty pokojowe czy dotyczące statusu jednostki). We wspomnianym art. 35 znalazła się regulacja dotycząca użycia sił zbrojnych poza granicami państwa. Rząd powinien w ciągu 3 dni poinformować parlament o takiej interwencji, określając jej cele, co może być przedmiotem debaty, niezakończony jednak głosowaniem. Dopiero gdy czas takiej interwencji miałby przekroczyć cztery miesiące, rząd powinien zwrócić się do parlamentu o zgodę na jej przedłużenie, a w przypadku gdy izby miałyby rozbieżne zdanie w tej kwestii, decydujące stanowisko należy do Zgromadzenia Narodowego. W przypadku, gdy taka sytuacja miałaby miejsce, gdy nie trwa sesja parlamentarna, decyzja w tej sprawie powinna zapaść na początku kolejnej.

Sercem funkcji kontrolnej są jednak mechanizmy odpowiedzialności politycznej – wotum zaufania oraz wotum nieufności. Typowym dla systemu parlamentarnego rozwiązaniem, wdrożonym w konstytucji V Republiki, jest odpowiedzialność rządu przed parlamentem. Jest to odpowiedzialność solidarna. Wniosek o wotum nieufności może złożyć co najmniej dziesiąta część członków Zgromadzenia Narodowego, przy czym podczas jednej sesji deputowany może poprzeć tylko trzy wnioski (podczas sesji nadzwyczajnej jeden). Głosowanie odbywa się po upływie 48 godzin od złożenia wniosku i wymagane jest uzyskanie ustawowej większości członków Zgromadzenia Narodowego. Skutkiem wotum nieufności jest złożenie dymisji rządu prezydentowi. Dotychczas miał miejsce tylko jeden taki przypadek – wotum nieufności wyrażono rządowi G. Pompidou w 1962 r. – w następstwie czego prezydent Charles de Gaulle skorzystał z prawa do rozwiązania parlamentu.

Mechanizm wotum zaufania jest inicjowany na wniosek premiera, po konsultacji Rady Ministrów w związku z przedłożonym programem rządu lub deklaracją ogólnej polityki rządu (*déclaration de politique générale*). Wotum zaufania może także dotyczyć przedłożonego w Zgromadzeniu Narodowym projektu usta-

wy (izba może wtedy w ciągu 24 godzin złożyć wnioski o wotum nieufności). Mechanizm ten, „stawiając na ostrzu noża” byt gabinetu i losy ustawy, służy przyjęciu takich ustaw, które miałyby wątpliwe szanse na poparcie w zwykłym głosowaniu. Reforma konstytucyjna znacząco ograniczyła ową instytucję i tym samym wpływ premiera na ustawodawstwo – art. 49 ust. 3 przewiduje, że połączenie wniosku o wotum zaufania z projektem ustawy może dotyczyć wyłącznie ustaw finansowych lub ustaw o finansowaniu ubezpieczeń społecznych (*projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale*), oraz że premier może skorzystać z tej procedury wyłącznie raz podczas sesji parlamentu.

Reforma z 2008 r. wprowadziła do Konstytucji nowy art. 34–1, zgodnie z którym izby parlamentarne mogą uchwalać skierowane do rządu rezolucje, które nie mogą jednak formułowane w sposób, by ich przyjęcie lub odrzucenie mogło być traktowane jako głosowanie nad kwestią zaufania do rządu, a także zawierać nakazów w stosunku do rządu.

Rozwiązanie parlamentu w Republice Francuskiej uważa się za dyskrejonalną kompetencję Prezydenta Republiki. Wcześniejsze wybory są postrzegane jako odwołanie się do woli wyborców w sporze pomiędzy głową państwa a parlamentem. Mechanizmu tego, odnoszącego się jednak wyłącznie do Zgromadzenia Narodowego, dotyczy art. 12 Konstytucji, który nakazuje Prezydentowi Republiki przed podjęciem tej decyzji zasięgnięcie opinii premiera i przewodniczących obu izb. Skutkiem rozwiązania Zgromadzenia Narodowego są odbywające się najwcześniej dwudziestego, a najpóźniej czterdziestego dnia od tego momentu wybory, po których izba zbiera się z mocy prawa w drugi czwartek po ich dniu. Konstytucja zabrania prezydentowi ponownego rozwiązania parlamentu przed upływem następującego po wyborach roku. Nie może on także podjąć takiej decyzji podczas stanu nadzwyczajnego (art. 16 konstytucji). Nie może to być także dziełem głowy państwa urzędującej tymczasowo (*par interim*).

Zazwyczaj komentatorzy ustroju francuskiego zwracają uwagę na wagę tego mechanizmu w kontekście pozycji ustrojowej prezydenta i jego wpływie na parlament. Jednak, jak pisze L. Philip, prawo rozwiązania Zgromadzenia Narodowego było w historii konstytucyjnej Francji rzadko używane. Przypomina on, iż w III Republice miało to miejsce jeden raz, w 1877 r. Próba zakończyła się porażką i nie została nigdy ponowiona. Podobnie było za czasów IV Republiki, tylko raz nastąpiło rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego (2 grudnia 1955 r.). Jak zauważa tenże autor, rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego było częściej praktykowane za czasów V Republiki, ale było ono związane z wyjątkowymi okolicznościami (w 1962 r. i w 1968 r.) lub z wyborami prezydenckimi prowadzącymi do zmiany większości (w 1981 r. i w 1988 r.). Tylko jeden raz rozwiązanie było wynikiem przegłosowania wotum nieufności (1962 r.). A kiedy rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego zostało przeprowadzone przez prezydenta w celu wzmocnienia swo-

jej większości, również zakończyło się porażką (1997 r.). Jak pisze, dostrzegając potencjał tego mechanizmu, ów przedstawiciel francuskiej doktryny prawa konstytucyjnego, „należy zatem stwierdzić, że wykorzystanie tej prerogatywy nie odegrało znaczącej roli w normalnym funkcjonowaniu instytucji V Republiki”.

7. Prezydent Republiki

Francja jest państwem, w którym republikańska formuła głowy państwa ma znaczącą tradycję, czego dowodem jest choćby charakterystyczna dla francuskiego konstytucjonalizmu nazwa państwa – V Republika, przypominająca poprzednie etapy rozwoju francuskiej państwowości opartej o zasadę republikańskiej formy państwa (I Republika: 1792–1799, II Republika: 1848–1852, III Republika: 1871–1940, IV Republika: 1944–1958). Tradycje te, a zwłaszcza doświadczenia III i IV Republiki miały znaczący wpływ na kształt współczesnego modelu prezydentury, który kształtował się w szczególnych, wspominanych już okolicznościach kryzysu algijskiego, który zwieńczył okres pełnej niepokoju społecznych oraz niestabilnej politycznie IV Republiki. Na konstrukcję pozycji ustrojowej głowy państwa przemożny wpływ miały oczywiście poglądy na temat sposobów sprawowania władzy przez generała de Gaulle’a. Wizja ustroju generała opierała się o silną – wzmocnioną w stosunku do IV Republiki – władzę wykonawczą, która skupiona wokół prezydenta mogłaby rządzić samodzielnie, aczkolwiek ponosząc odpowiedzialność przed dwuizbowym parlamentem.

Instytucja Prezydenta Republiki (*Président de la République*) także i współcześnie jest centralnym elementem systemu rządów V Republiki, często będąc nazywana w literaturze „zwornikiem systemu rządów” (*clé du voute*), którego to użył po raz pierwszy de Gaulle w przemówieniu z 20 września 1962 r. Określona konstytucyjnie (przede wszystkim art. 5) pozycja ustrojowa Prezydenta koncentruje się wokół trzech funkcji: stania na straży konstytucji, arbitrażu ustrojowo–politycznego, gwaranta niepodległości narodowej, integralności terytorium i przestrzegania traktatów. Sposób realizacji owych zadań zależy od bieżącego układu sił politycznych, personalnej koncepcji prezydentury oraz sposobu korzystania z określonych również konstytucyjnie, konkretnych uprawnień głowy państwa. Doskonałym przykładem „autorskiej koncepcji prezydentury”, samodzielności i braku konsultacji swoich decyzji z rządem był François Mitterand, któremu swoją polityką udawało się zaskakiwać nawet swoje własne bezpośrednie zaplecze polityczne. Za B. Zdaniukiem można tu podać jako przykład sytuację z grudnia 1985 r., kiedy to François Mitterand, ku zaskoczeniu premiera L. Fabiusa, spotkał się w Pałacu Elizejskim z powszechnie wówczas bojkotowanym gen. Wojciechem Jaruzelskim czy przypadek z 1988 r., gdy Prezydent ten, tradycyjnie kojarzony z lewicą, po uzyskaniu reelekcji, przed wyborami parlamentarnymi stwierdził, iż „nie jest wskazane, by jedna partia rządziła sama”, czym zniechęcił skutecznie część lewicowego elek-

toratu. Bez wątplenia prezydentowi temu była bliska gaullistowska wizja prezydentury – urzędu ponad partiami politycznymi.

O ile wyborowi głowy państwa zostały już poświęcone uwagi w części dotyczącej francuskiego systemu wyborczego, to w tym miejscu zwróćmy uwagę na to, że było to symptomem przeorientowywania wizji ustrojowej i wzmacniania (legitymizowania) w niej egzekutywy. Podczas gdy w porządku konstytucyjnym IV Republiki głowę państwa powoływały połączone izby parlamentu, to w pierwotnej wersji Konstytucji z 1958 roku wybór prezydenta należał do kolegium prezydenckiego, na które składało się ponad 80 tys. członków, w tym parlamentarzyści, członkowie ciał legislacyjnych terytoriów zamorskich, delegatów rad municypalnych i przedstawiciele państw członkowskich Wspólnoty Francuskiej. Jak widać, instytucja ta w kontekście wyborów została uniezależniona od legislatywy. Kolejnym krokiem na tym polu była zmiana, która zaszła w 1962 r. po inspirowanym przez de Gaulle'a referendum – znowelizowano konstytucję, wprowadzając powszechne wybory Prezydenta Republiki.

Odnosząc się do pozycji ustrojowej Prezydenta Republiki w kontekście zakresu kompetencji, należy zgodnie z francuskim prawem konstytucyjnym, akty urzędowe prezydenta podzielić na dwie grupy: te z których korzysta samodzielnie – są to prerogatywy (art. 19) oraz akty podlegające kontrasygnacie. Owa instytucja kontrasygnaty powoduje, iż faktycznie to premier, kontrasygnując decyzje głowy państwa, ponosi za nie odpowiedzialność przed parlamentem. Do prerogatyw, czyli uprawnień własnych Prezydenta, zalicza się szereg szczególnie istotnych kompetencji, takich jak: powoływanie premiera, rozwiązywanie Zgromadzenia Narodowego (co miało miejsce pięciokrotnie), czy też poddawanie ustaw pod referendum (dziewięciokrotnie). W. Skrzydło, oceniając pozycję ustrojową francuskiej głowy państwa, stwierdza, iż „w tym systemie politycznym najważniejsze uprawnienia wykonuje wszak prezydent bez kontrasygnaty, stąd nie chodziło ani o przejmowanie odpowiedzialności przez członków rządu z premierem na czele, ani o ograniczenie samodzielności prezydenta i pozbawienie go możliwości podejmowania decyzji bez udziału członków rządu, gdyż dominacja szefa państwa w łonie aparatu państwowego, w tym i w ramach egzekutywy, nie budziła żadnych wątpliwości i nie była nigdy kwestionowana. Wyjaśnić to można tylko względami tradycji konstytucjonalizmu francuskiego.”

Z francuskiej praktyki ustrojowej wywodzi się pojęcie koabitacji (*cohabitation*), którego mianem zwykło się określać sytuację, gdy prezydent reprezentuje odmienną opcję polityczną niż aktualna większość parlamentarna. Po raz pierwszy doszło do takiej sytuacji w 1986 r., gdy wybory parlamentarne wygrała opozycyjna partia prawicowa (RPR) kierowana przez Jacques'a Chiraca, który został premierem (a jak pokazała historia później i Prezydentem Republiki). W tego typu sytuacjach, jak pokazało doświadczenie francuskie, rola Prezydenta Republiki zostaje

ograniczona, zwłaszcza w procesie kształtowania składu Rady Ministrów, gdzie decydujący głos ma większość parlamentarna. Dochodzi także do odseparowania dwóch segmentów władzy wykonawczej – wzrasta rola premiera, który „kieruje polityką narodu”, sprowadzając rolę ustrojową prezydenta do gwarantowania właściwego funkcjonowania władz publicznych (arbiter). Natomiast w przypadku gdy prezydent i większość parlamentarna reprezentują te same barwy polityczne, pozycja prezydenta uzasadnia nazywanie modelu rządów V Republiki systemem rządów semiprezydencyjnych (półprezydencyjnych). W takich realiach politycznych prezydent miał decydujący głos na kształtowanie składu gabinetu, mógł wymóc dymisję premiera i w praktyce nastąpiło przesunięcie realizacji odpowiedzialności politycznej rządu z parlamentu na prezydenta. Wraz z prerogatywami pozwalającymi na wpływ na bieżącą działalność rządu (np. zwoływanie posiedzeń i określanie ich porządku dziennego), pozwala to na stwierdzenie, że prezydent staje się faktycznym szefem całej egzekutywy.

Dualizm egzekutywy jest kwestią o kapitalnym znaczeniu ustrojowym. Konstytucja z jednej strony zawiera w art. 21 postanowienia, iż to rząd określa i prowadzi politykę narodu, ale z drugiej we wspomnianym już art. 5 wskazuje, iż to prezydent przez swój arbitraż zapewnia właściwe funkcjonowanie władz publicznych, jak również ciągłości państwa. Jest zgodnie z tym przepisem gwarantem niepodległości narodowej, integralności terytorialnej i przestrzegania traktatów. Rozwiązanie pierwszeństwa w tej relacji na rzecz głowy państwa leży jednak w szeregu innych przepisów oraz wynika z praktyki ustrojowej. Świadczą o tym kompetencje prezydenta w procesie powoływania i odwoływania rządu. Prezydent samodzielnie nominuje premiera, który zwolniony jest z konieczności uzyskania inwestytury parlamentarnej (patrz o tym także w części poświęconej rządowi), na wniosek i za kontrasygnatą premiera powołuje także skład rządu. Premier ponosi obok odpowiedzialności parlamentarnej także odpowiedzialność przed prezydentem, który ma możliwość zdymisjonowania premiera, choć tylko na jego wniosek. Tylko raz zdarzyło się, by ten wniosek nie był inspirowany przez prezydenta. Głowa państwa przewodniczy także posiedzeniom Rady Ministrów, co jak pisze E. Popławska – w praktyce przyczyniło się do przejścia przez szefa państwa w sprzyjających politycznie warunkach kierowniczej roli w rządzie. Objawia się to faktycznym kierowaniem jego pracami i realnym wywieraniem wpływu na treść rozstrzygnięć. Uprawnieniem aktualizującym się szczególnie podczas *cohabitation* jest podpisywanie ordonansów oraz dekretów rozpatrywanych na posiedzeniach rządu (także i ustaw), do czego głowa państwa jest uprawniona, ale nie zobowiązana.

W zakresie egzekutywy pozycję ustrojową Prezydenta Republiki wzmacnia ponadto zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, przewodnictwo radom i komitetom

obrony narodowej, a także decydowanie o użyciu broni nuklearnej (na podstawie dekretu z 1964 r.).

Pomimo iż sprawy zagraniczne generalnie należą do kompetencji rządu, to pierwsze skrzypce głowa państwa gra także w tym zakresie, a dzieje się to poprzez zestaw uprawnień w tym zakresie, do których zaliczyć należy prowadzenie rokowań w sprawie umów międzynarodowych podlegających ratyfikacji i ich ratyfikacja. Ponadto prezydent powinien być poinformowany o innych rokowaniach dotyczących umów niepodlegających ratyfikacji. Ponadto, co należy do tradycyjnych uprawnień głowy państwa, mianuje ambasadorów oraz przyjmuje przedstawicieli państw obcych.

Istotnym w praktyce atrybutem władzy głowy państwa jest prawo nominowania na wysokie stanowiska cywilne i wojskowe, o którym jest mowa w art. 13. Warto zaznaczyć, iż Prezydent Republiki nigdy nie skorzystał z przewidzianego tam prawa delegacji tych kompetencji na rzecz premiera. W 2008 r. wprowadzono do konstytucji ograniczenie głowy państwa, polegające na tym, iż gdy komisje w obu izbach parlamentarnych odrzucą proponowaną kandydaturę większością 3/5 głosów, prezydent nie może powołać takie osoby. W wyniku reformy konstytucyjnej z 2008 r. w Konstytucji V Republiki znalazł się zapis dotyczący owej kompetencji, a mianowicie w przypadkach gdy nominacja dotyczy urzędu mającego wpływ na poszanowanie wolności i praw jednostki lub sfery ekonomiczno-społecznej życia Narodu, powinna ona być poprzedzona publiczną konsultacją z właściwym określonym ustawowo komitetem stałym w każdej z izb parlamentarnych, przy czym w przypadku negatywnej opinii 3/5 głosujących w każdym Komitecie taka nominacja staje się niemożliwa.

W relacjach z władzą ustawodawczą konstytucja V Republiki stawia Prezydenta Republiki w roli organu mającego zabezpieczyć państwo przed powrotem niestabilnej wszechwładzy parlamentu czasów IV Republiki. Pierwszoplanową kompetencją w tym zakresie jest rozwiązywanie Zgromadzenia Narodowego, co w świetle uwag zawartych w części poświęconej parlamentowi jest właściwie uprawnieniem dyskrejonalnym głowy państwa. W świetle relacji z parlamentem istotę tego uprawnienia trafnie konstataje K. Wołowski, stwierdzając, iż ma ono stanowić realną groźbę dla Zgromadzenia na wypadek jego negatywnej postawy wobec rządu cieszącego się zaufaniem prezydenta, co miało zresztą potwierdzenie w sytuacjach rozwiązania Zgromadzenia Narodowego przez prezydenta de Gaulle'a.

Do innych uprawnień w relacjach z legislatywą należy zaliczyć także występowanie z orędziem (odczytywanym przez premiera lub ministra) do obu izb parlamentu, z czego dotychczas kolejni prezydenci korzystali dość rzadko, a także wprowadzone w 2008 r. prawo osobistego przemawiania w Kongresie, przy czym w odróżnieniu od tradycyjnego orędzia, po wystąpieniu w Kongresie może być

nad nim przeprowadzona debata, jednak bez głosowania i wtedy gdy głowa państwa opuści już obrady.

Istotną kompetencją jest ponadto promulgacja ustaw w terminie 15 dni od momentu przekazania ustawy przez parlament. W czasie tym Prezydent Republiki może skorzystać z weta ustawodawczego, zwracając się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie ustawy przez parlament lub skierować do Rady Konstytucyjnej wnioski o kontrolę prewencyjną przedmiotowej ustawy (ustawy organiczne Rada bada *ex officio*).

Warto także wspomnieć o kompetencji, która przełamując monopol parlamentu na stanowienie ustaw, osłabia jego pozycję, szczególnie w konfrontacji z cieszącym się poparciem większości elektoratu prezydentem, co wykorzystywał w szczególności prezydent de Gaulle. Otóż Prezydent Republiki ma prawo inicjatywy w sprawie zmiany konstytucji, przy czym także do niego należy decyzja, czy projekt ten będzie głosowany w parlamencie – alternatywnie prezydent może zdecydować o tym, iż o losach projektu rozstrzygnie referendum konstytucyjne. Referendum może zostać przez głowę państwa zarządzone także w odniesieniu do szeregu ustaw w kategoriach wymienionych w konstytucji, jak np. organizacje władz publicznych czy reformy polityki ekonomicznej. Od 2008 roku prezydent może także zarządzić referendum w sprawach wniesionych w formie inicjatywy ludowej.

Do pozostałych kompetencji w relacjach z parlamentem zaliczyć należy zwoływanie (na wniosek premiera lub parlamentarzystów), otwieranie i zamykanie sesji nadzwyczajnych parlamentu,

Wśród katalogu konstytucyjnych kompetencji prezydenta wobec władzy sądowniczej przykładowo można wskazać następujące:

- mianowanie członków Rady Konstytucyjnej oraz wybór jej przewodniczącego (zob. uwagi o Radzie Konstytucyjnej),
- wnioskowanie do Rady Konstytucyjnej o kontrolę konstytucyjności ustaw i umów międzynarodowych,
- przewodniczenie Najwyższej Radzie Sądownictwa oraz wyznaczanie dwóch jej członków,
- prawo łaski.

Szczególą rolę odgrywa Prezydent Republiki w sytuacji stanu nadzwyczajnego (art.16). W sytuacji, gdy zagrożone są instytucje Republiki, niepodległość Narodu, integralność terytorium lub wywiązywanie się z zobowiązań międzynarodowych lub w przypadku braku ciągłości w funkcjonowaniu konstytucyjnych władz publicznych prezydent może przedsięwziąć nadzwyczajne środki wymagane tymi okolicznościami, ale wynikające z woli zapewnienia konstytucyjnym władzom publicznym, w jak najkrótszym czasie, możliwości wykonywania przy-

pisanych im zadań, Do 2008 roku prezydent, korzystając z tych specjalnych uprawnień, był zobowiązany do oficjalnej konsultacji z Radą Konstytucyjną, premierem, przewodniczącymi izb parlamentarnych, a następnie poinformować o tym naród. Rada Konstytucyjna w odniesieniu do każdego z zastosowanych przez prezydenta środków specjalnych wydawała opinię (o charakterze konsultacyjnym), czy wynikają one z woli zapewnienia konstytucyjnym władzom publicznym, w jak najkrótszym czasie, realizacji ich zadań. Jak pisze A. Chmielarz, te opinie Rady miały charakter legitymujący prezydenta do zastosowania środków specjalnych. Reforma z 2008 roku wprowadziła nowe kompetencje kontrolne Rady Konstytucyjnej w tym zakresie. Otóż po 30 dniach wykonywania owych nadzwyczajnych uprawnień przewodniczący izb parlamentarnych, 60 członków Zgromadzenia Narodowego, 60 senatorów może wnioskować do Rady Konstytucyjnej o zbadanie, czy owe okoliczności nadal istnieją. Rada Konstytucyjna powinna rozpatrzyć sprawę niezwłocznie, wypowiadając się w formie opinii podanej do wiadomości publicznej. Rada może także z własnej inicjatywy podjąć kolejną kontrolę owych okoliczności po upływie 60 dni od chwili rozpoczęcia wykonywania owych nadzwyczajnych uprawnień i w każdym czasie po upływie tego terminu. Warto mieć na uwadze, iż z owych uprawnień szczególnych skorzystano jedynie raz – a miało to miejsce w 1961 r. i było udziałem Prezydenta de Gaulle’a. Kontrola wprowadzenia owej, jak pisze E. Popławska, „legalnej dyktatury” jest tym bardziej istotna, iż z „formalnego punktu widzenia prezydent dysponuje pełną swobodą w doborze stosowanych środków.” Jak przypomina wspomniana autorka, w 1961 roku akty szefa państwa nosiły miano decyzji i były publikowane w *Journal Officiel* bez kontrasygnaty ministerialnej (zgodnie z art. 19 konstytucji).”

Prezydent Republiki nie ponosi za swoją działalność odpowiedzialności politycznej, a jedynie odpowiedzialność konstytucyjną. Do 2007 roku była to odpowiedzialność za zdradę stanu (*haute trahison*), której procedurę może wdrożyć parlament stawiając prezydenta w stan oskarżenia przed Wysokim Trybunałem Sprawiedliwości. Od 2007 roku jest to odpowiedzialność konstytucyjna, w której obecny jest element polityczny – oto bowiem głowa państwa ponosi odpowiedzialność za naruszenia swoich obowiązków rażąco sprzeczne ze sprawowaniem funkcji. Odpowiedzialność jest realizowana przed parlamentem zebrałym w charakterze Wysokiego Trybunału (art. 68 – wymóg ustawowej większości 2/3). Odpowiedzialność polityczną za część aktów prezydenta, zgodnie z tym co już wspomniano, przerzucono na rząd poprzez instytucję kontrasygnaty.

8. Rząd Republiki Francuskiej

Pozycja ustrojowa rządu V Republiki odpowiada generalnym założeniom systemu parlamentarnego z pewnymi jednak modyfikacjami związanymi z konstytucyjną rolą głowy państwa oraz bieżącym układem sił politycznych (zjawisko

koabitacji). Znajduje to swoje odzwierciedlenie m.in. w sposobie kształtowania składu rządu, w który wchodzi premier oraz członkowie rządu, których liczba nie jest sztywno określona i odpowiada wizji organów biorących udział w procesie powoływania. Premiera powołuje prezydent w drodze dekretu nominacyjnego, aczkolwiek w zależności od sytuacji politycznej albo ma w tym procesie pozycję dominującą, albo też w przypadku koabitacji sprowadza się to do skomplikowanych negocjacji z większością parlamentarną. O powołanie pozostałych członków rządu wnioskuje już sam premier, który ponadto kontrasygnuje stosowne akty prezydenta w tej sprawie – dekrety o charakterze nominacyjnym oraz atrybutywnym, określając tym samym strukturę, zakres kompetencji poszczególnych członków rządu. Co ważne, we francuskim systemie ustrojowym nie ma obowiązku, by rząd ubiegał się o inwestyturę parlamentarną, aczkolwiek nie ma przeszkód, by rząd wystąpił o taką w formie przedstawienia Zgromadzeniu Narodowemu wniosku o wotum zaufania w związku z programem lub oświadczeniem dotyczącym ogólnej polityki rządu. Zgromadzenie może je odrzucić zwykłą większością głosów.

Obecnie (listopad 2011 r.) rząd składa się z premiera oraz 33 członków rządu, wśród których wyróżnia się trzy kategorie: ministrów stanu – (obecnie 1), ministrów pełnomocnych (23) oraz sekretarzy stanu (9). Podział na te trzy kategorie ma swoje podłoże historyczne. Powołanie na ministra stanu ma charakter honorowy, natomiast funkcje ministra pełnomocnego i sekretarza stanu dotyczą właściwie tej samej funkcji kierowania określonym wycinkiem administracji rządowej lub innym zadaniem (w obu przypadkach te kategorie osób mogą być upoważniane przez premiera – ministrowie pełnomocni przy premierze lub przez innego ministra). Niezależnie od dekretacji atrybutywnej oraz aktualnego w danym czasie układu sił politycznych, tradycyjnymi ministrami powoływanymi w każdym kolejnym rządzie byli ministrowie finansów, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych czy obrony.

Konstytucyjne zadania rządu są generalnie dwa: określanie i prowadzenie polityki narodu oraz dysponowanie administracją i siłami zbrojnymi. Jak podaje E. Gdulewicz, tradycyjnie za podstawowe funkcje rządu uznaje się działalność prawotwórczą, nominacje na stanowiska publiczne oraz kierowanie administracją państwową. Owe zadania oraz funkcje wykonywane są za pośrednictwem bardziej sprecyzowanych już kompetencji zarówno premiera, jak i całego rządu i jego poszczególnych członków. Trzymając się powyższej systematyki funkcji, do najważniejszych kompetencji rządu działającego kolegialnie jako Rada Ministrów należy rozpatrywanie rządowych projektów ustaw, ordonansów, dekretów, omawianie bieżącej sytuacji państwa czy też dyskutowanie obsady niektórych stanowisk w państwie. Pojęcie Rady Ministrów jest zastrzeżone dla posiedzenia rządu pod przewodnictwem prezydenta, co sprowadza się do tego, że posiedzenia Rady Ministrów odbywają się w Pałacu Elizejskim raz w tygodniu, w terminach określo-

nych przez prezydenta oraz w składzie przez niego określonym. Rada Ministrów zajmuje się sprawami ujętymi przez prezydenta w porządku dziennym, który kieruje obradami oraz podpisuje końcowy dokument z posiedzenia – wyciąg z protokołu.

Na uwagę zwraca także szczególne uprawnienie rządu w zakresie stanowienia prawa przewidziane w art. 38 (także poddany reformie z 2008 r.). Otóż w celu realizowania ustalonego programu rządu może on zwrócić się do parlamentu o zgodę na to, by w określonym czasie móc wydawać ordonanse w zakresie materii ustawowych. Owe ordonanse mogą być wydawane w ramach Rady Ministrów, po skonsultowaniu się z Radą Stanu. Wchodzą one w życie z chwilą publikacji, jednak tracą moc w przypadku nieprzedłożenia w terminie określonym w owej zgodzie na wydawanie tychże, projektów ustaw zatwierdzających owe ordonanse (uchwalanych, gdy złożone w trybie pilnym). Po upływie okresu trwania upoważnień ordonanse mogą być zmieniane w ramach realizacji funkcji ustawodawczej parlamentu.

Dalsze kompetencje należą już do samego premiera i zaliczamy tu prawo wydawania dekretów, realizację rządowej inicjatywy ustawodawczej, wnioskowanie do prezydenta o realizację inicjatywy zmiany konstytucji, wnioskowanie o wotum zaufania, wnioskowanie o powołanie komisji mieszanej (zob. podrozdział dotyczący parlamentu), kontrasygnowanie aktów prezydenta, prawo do zwracania się z wnioskiem do Rady Konstytucyjnej o kontrolę konstytucyjności ustaw oraz umów międzynarodowych, prawo obsadzania szeregu stanowisk cywilnych i wojskowych, wnioskowanie do prezydenta o powoływanie i odwoływanie członków rządu, a także organizacja i określanie trybu prac rządu.

Rola członków rządu polega na zawiadywaniu powierzonym mu wycinkiem administracji rządowej, odpowiedzialnym za tworzenia polityki rządu w tym zakresie, a następnie jej realizację. Ponadto kontrasygnują oni niektóre akty prezydenta – wspólnie z premierem, a także akty samego premiera. Oczywiście, ich prawem, ale i obowiązkiem jest udział w pracach Rady Ministrów oraz wystąpienia na forum parlamentu.

Należy także zwrócić uwagę na dwa elementy odgrywające istotną rolę w administracji rządowej. Po pierwsze, polityczną rolę kierowniczą pełnią gabinety, które towarzyszą i premierowi i członkom rządu. Są to zespoły liczące około 50 osób w przypadku gabinetu premiera oraz 6–9 osób w przypadku członków rządu, których zadaniem jest przygotowywanie i przedkładanie im różnego rodzaju spraw z zakresu ich właściwości, nieraz z propozycjami rozstrzygnięć. Po drugie, poważną rolę wśród znajdującej się niejako poniżej owej warstwy politycznej, warstwy administracji profesjonalnej, odgrywa Sekretariat Generalny. Jest to organ pomocniczy rządu, podporządkowany premierowi, zajmujący się jego obsługą prawno–

administracyjną, m.in. koordynujący działalność prawodawczą rządu, jego relacje z parlamentem oraz przygotowujący posiedzenia Rady Ministrów.

9. Władza sądownicza, Rada Konstytucyjna, Rada Stanu

Zgodnie z konstytucyjnym ujęciem władzy sądowniczej, zaliczamy do niej we Francji wyłącznie sądy powszechne. Gwarantem jej niezależności jest natomiast zgodnie z art. 64 Prezydent Republiki, którego wspiera w tym zakresie Najwyższa Rada Sądownictwa (*le Conseil supérieur de la magistrature*), której poświęcono art. 65 konstytucji. Składa się ona z sekcji dotyczącej sędziów oraz sekcji dotyczącej prokuratorów i stanowi, jak pisze W.Skrzydło, reprezentację środowiska, rodzaj jego samorządu oraz władzę dyscyplinarną. Na czele sekcji sędziowskiej stoi Prezes Sądu Kasacyjnego – zastępowany przez Prokuratora Generalnego przy Sądzie Kasacyjnym, który jednocześnie jest szefem sekcji prokuratorskiej (do 2008 r. przewodniczącym Najwyższej Rady Sądownictwa był Prezydent Republiki, a jego zastępcą Minister Sprawiedliwości). W skład sekcji sędziowskiej rady wchodzi 5 sędziów, jeden prokurator, jeden z członków Rady Stanu, jeden adwokat oraz po dwóch wykwalifikowanych obywateli francuskich mianowanych przez Prezydenta Republiki i przewodniczących izb. Analogicznie w skład sekcji prokuratorskiej wchodzi 5 prokuratorów, jeden sędzia, jeden z członków Rady Stanu, jeden adwokat oraz po dwóch wykwalifikowanych obywateli francuskich, mianowanych przez Prezydenta Republiki i przewodniczących izb. Do konstytucyjnych kompetencji tej rady należy opiniowanie kandydatów na stanowiska sędziowskie i prokuratorskie, działanie jako trybunał dyscyplinarny w sprawach sędziów, opiniowanie środków dyscyplinarnych w sprawach prokuratorów, opiniowanie spraw z zakresu deontologii sędziowskiej oraz funkcjonowania władzy sądowniczej przedstawionych przez Ministra Sprawiedliwości.

Samej władzy sądowniczej konstytucja poświęca już mniej miejsca, stanowiąc w art. 66 ust. 2 konstytucyjne zadanie władzy sądowniczej, którym jest stanie na straży wolności jednostek. Ponadto konstytucja stanowi, że sędziowie są nieusuwalni (art. 64 ust. 4), w pozostałych kwestiach dotyczących statusu członków władzy sądowniczej odsyłając już do ustawy organicznej.

System sądownictwa powszechnego we Francji jest relatywnie rozbudowany. Charakterystyczne jest to, iż występuje w nim szereg sądów, które rozpatrują sprawę w pierwszej instancji, w zależności od wartości i przedmiotu sporu. Dzielą się one na sądy cywilne i sądy szczególne. Do tych pierwszych zaliczamy:

- sądy pierwszej instancji, rozstrzygające spory między osobami prywatnymi, których wartość przedmiotu sporu nie przekracza 7 600 EUR,
- sądy wielkiej instancji, rozstrzygające spory między osobami prywatnymi których wartość przedmiotu sporu przekracza 7 600 EUR oraz sprawy ro-

dzinne, dotyczące obywatelstwa, zajęć nieruchomości, patentów, znaków handlowych, rozwiązywania stowarzyszeń.

Sądami szczególnymi są natomiast:

- sądy gospodarcze, rozstrzygające wszelkiego rodzaju spory natury gospodarczej i handlowej,
- sądy pracy, orzekające w sprawach sporów między pracodawcą a pracownikiem,
- sądy do spraw ubezpieczeń społecznych, rozstrzygające spory między kasami ubezpieczeń społecznych a beneficjentami,
- sądy rozjemcze do spraw dzierżawy nieruchomości rolnych, rozstrzygające spory związane z dzierżawą nieruchomości rolnych,
- sądy orzekające w sporach z zakresu niezdolności do pracy, które zajmują się sporami związanymi ze stanem lub stopniem niezdolności do pracy wynikającym z choroby lub inwalidztwa.

Wyższą instancją, która ponownie rozpatrzy merytorycznie sprawę, są sądy apelacyjne. Instancją ostateczną jest Sąd Kasacyjny (*Cour de cassation*), który rozpatrując skargi kasacyjne, sprawuje nadzór jurysdykcyjny nad poprawnością działalności sądów niższych instancji.

Konstytucja V Republiki przewiduje ponadto istnienie szczególnych instytucji wpływających na obraz władzy sądowniczej we Francji, ale do niej niezaliczanych: Rady Stanu oraz Rady Konstytucyjnej.

Rada Stanu (*Conseil d'Etat*) jest organem pełniącym dwie funkcje: opiniodawczą oraz kontrolną. W zakresie pierwszej funkcji opiniuje ona powszechnie obowiązujące rządowe dekryty, które nie dotyczą materii ustawowej (art. 37 ust. 2), konsultuje ordonanse rządowe (art. 38 ust. 2) oraz opiniuje rządowe projekty ustaw przed ich wniesieniem pod obrady Rady Ministrów (art. 39). Orzecznictwo Rady Stanu jest publikowane, szeroko komentowane i znacząco wpływało nieraz na praktykę ustrojową Francji. W zakresie kontroli administracji jej właściwość zmieniała się przy powoływaniu kolejnych szczebli sądownictwa administracyjnego. Rada Stanu stopniowo traciła swoje kompetencje i gdy przed 1953 r. miała w tym zakresie wyłączność, to obecnie jej rola sprowadza się do administracyjnego sądu kasacyjnego (wyjątkowo działa jako instancja pierwsza lub apelacyjna). Cechą charakterystyczną francuskiego modelu sądownictwa administracyjnego jest zaliczenie Rady Stanu, apelacyjnych sądów administracyjnych i trybunałów administracyjnych do władzy wykonawczej. Członkowie Rady Stanu są mianowani przez Radę Ministrów na wniosek Ministra Sprawiedliwości, a przewodniczącym jest premier rządu, choć realnie działaniami kieruje jej wiceprzewodniczący. Rada Stanu jest zorganizowana w siedem sekcji, sekretariat oraz inne jednostki,

w skład których wchodzi jej członkowie: przewodniczący, wiceprzewodniczący, radcowie stanu, referendarze oraz audytorzy (łącznie około 300 osób).

Francja nie posiada klasycznego sądu konstytucyjnego. Jego odpowiednikiem jest Rada Konstytucyjna (*Le Conseil Constitutionnel*), powołana Konstytucją V Republiki z 1958 r., a która rozpoczęła swoją działalność w systemie instytucji politycznych Francji 5 marca 1959 r. Za A. Chmielarz można powtórzyć, iż w porównaniu z sądami konstytucyjnymi innych państw europejskich działalność Rady opiera się na wyjątkowym, szczególnym modelu kontroli konstytucyjności prawa, który odbiega od tradycyjnego, doktrynalnego modelu kontroli *a posteriori*. Dlatego określa się ten model jako tzw. *l'exception français* [wyjątek francuski]. Właśnie z Francją kojarzony jest model prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa, opierający się na stwierdzeniu zgodności z konstytucją ustawy przed jej promulgacją.

Stworzony w 1958 r. model sądownictwa konstytucyjnego okazywał się dość stabilny, choć podlegał drobnym korektom, czego świadectwem może być np. fakt, iż jak pisze M. Verpaux, od 1992 r., kiedy to do konstytucji wprowadzono przepis umożliwiający parlamentarzystom wnoszenie do Rady skarg dotyczących umów międzynarodowych (art. 54 konstytucji), do 2008 roku nowelizacje konstytucji omijały instytucję Rady Konstytucyjnej (tylko jedna w tym czasie przedmiotowa zmiana ustawy organicznej). Dopiero na skutek reformy konstytucyjnej 2008 roku wprowadzono kilka dość istotnych zmian ustrojowych dotyczących Rady Konstytucyjnej. Reformie towarzyszyła także nowelizacja odpowiednich przepisów ustawy organicznej nr 58–1067 z 7 listopada 1958 r. o organizacji Rady Konstytucyjnej. Modyfikacje weszły w życie 1 marca 2010 r., a jak pisze A. Chmielarz, „ich celem było zwiększenie roli Rady, rozszerzenie jej uprawnień, zmiana statusu i roli sędziego konstytucyjnego, a w kontekście ustrojowym wzmocnienie nadrzędności konstytucji. Przyjęty kierunek zmian przybliży francuski model kontroli konstytucyjności prawa do standardowego europejskiego modelu sądownictwa konstytucyjnego. W Senacie proponowano nawet zmianę nazwy Rady na Sąd Konstytucyjny, ale tradycja przesądziła o pozostaniu przy nazwie dotychczasowej.”

Jedną ze specyficznych cech tej instytucji jest budzący kontrowersje sposób komponowania składu francuskiego sądu konstytucyjnego. Rada Konstytucyjna składa się bowiem z dziewięciu członków (nie ma szczególnych wymogów dotyczących kandydatów) – wyznaczanych przez Prezydenta Republiki, przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego i przewodniczącego Senatu (po trzech). Kadencja trwa 9 lat, przy czym co trzy lata wymieniana jest 1/3 składu. Nominacja dokonywana przez prezydenta od 2010 r. wymaga jednak zatwierdzenia przez właściwe komisje Zgromadzenia Narodowego i Senatu, co było m.in. pokłosiem faktu, iż w kontekście wyborów mających miejsce w latach 2004 i 2007, w mo-

mencie wymiany części członków Rady w cyklu trzyletnim, opozycja prezydencka i parlamentarna nie była w stanie wybrać swojego członka Rady. W przypadku nominacji dokonywanych przez przewodniczących izb są one przedmiotem opinii właściwych komisji w danej izbie. Dodatkowo, co jeszcze jednak nie miało miejsca, w skład Rady mogą wejść byli prezydenci Republiki. W takim przypadku pełniliby oni funkcję dożywotnio.

Rada Konstytucyjna działa zawsze na posiedzeniu plenarnym – w pełnym składzie (kworum – 7 członków), pod kierownictwem przewodniczącego Rady, którego na wniosek rządu powołuje spośród jej członków Prezydent Republiki (co istotne – przewodniczący dysponuje rozstrzygającym głosem w przypadku głosowania remisowego). Praktyka pokazuje jednak, iż pomimo że prezydent powoływał na to stanowisko „swoich” kandydatów, to – jak pisze M. Verpaux – „nie należy jednak przywiązywać zbyt dużej wagi do związku między osobą nominującą a nominowanym, w tym na stanowisko przewodniczącego. Szybko bowiem nominowani rozwijają w sobie to, co Robert Badinter (nominowany przez prezydenta Francois Mitteranda przewodniczący Rady) określił mianem «obowiązku niewdzięczności» wobec nominujących, co potwierdza niezmienna niezależność i bezstronność Rady.”

Do zadań Rady Konstytucyjnej należy:

- kontrola konstytucyjności ustaw organicznych, zwykłych ustaw, umów międzynarodowych oraz regulaminów izb (zgodnie z art. 61 konstytucji jest to kontrola *a priori*),
- kontrola prawidłowości inicjatywy referendum ustawodawczego oraz zgodności materialnej parlamentarnego projektu ustawy poddawanego głosowaniu powszechnemu z konstytucją,
- tzw. kontrola kompetencyjności – Rada stoi na straży zasady podziału władz, sprawdzając z inicjatywy premiera lub przewodniczących izb, czy parlament działalnością legislacyjną nie wkracza w tzw. kompetencje reglamentacyjne rządu,
- konsultacja i kontrola w zakresie wykonywania przez prezydenta uprawnień wyjątkowych,
- stanie na straży prawidłowości przeprowadzenia wyborów parlamentarnych, prezydenckich oraz referendum, ogłasza ich wyniki a także rozpatruje protesty wyborcze.

Od reformy z 2008 r. Rada Konstytucyjna została wyposażona w istotną dodatkową kompetencję. Może odtąd udzielać odpowiedzi na pytania prejudycjalne (*question prejudicielle de constitutionnalite* – była już o tym mowa we fragmencie poświęconym statusowi jednostki)) w kwestiach oceny konstytucyjności przepisów w przypadkach, w których zwrócą się do niej za pośrednictwem Rady Stanu

lub Sądu Kasacyjnego sądy powszechne, co stanowi odpowiednik polskich „pytań prawnych”. Należy przy tym zauważyć, iż poza tym nowym trybem kontroli funkcjonuje także tzw. kontrola *de conventionnalite*, której istotą jest, iż sędziowie na podstawie art. 55 konstytucji mogą odmówić stosowania ustawy, jeżeli uznają jej niezgodność z umową międzynarodową.

Poszerzenie zakresu kompetencji spowodowało, iż Rada Konstytucyjna sprawuje już nie tylko kontrolę abstrakcyjną, ale także konkretną. Charakterystykę kontroli sprawowanej przez Radę powinno dopełniać stwierdzenie, iż ma ona charakter bądź to obligatoryjny, co ma miejsce w przypadku ustaw organicznych i regulaminów izb (formalnie wnioskuje o to premier), bądź też fakultatywny. Odnośnie do ustaw zwykłych i umów międzynarodowych postępowanie może być wszczynane na wniosek prezydenta, premiera, przewodniczących izb, 60 deputowanych lub 60 senatorów (od 1974 r.). Kontrola ma charakter uprzedni (po uchwaleniu, a przed promulgacją) lub następczy. Do tej pory, pomimo relatywnie szerokiego spektrum kompetencji, rozpatrywała jedynie około 20 spraw rocznie – należy spodziewać się, że ta liczba znacznie wzrośnie. Do 2008 roku Rada Konstytucyjna przyjęła 561 orzeczeń typu „DC” dotyczących zgodności w ramach obligatoryjnej kontroli zgodności przepisów, tj. orzeczeń wydanych na podstawie art. 54 i 61 konstytucji, w postaci kontroli obligatoryjnej regulaminów izb parlamentarnych, ustaw organicznych (art. 61 ust. 1) oraz kontroli nieobligatoryjnej ustaw zwykłych i umów międzynarodowych (art. 54 i 61 ust. 2), 209 orzeczeń typu „L”, tj. orzeczeń dotyczących zdegradowania ustaw do poziomu przepisów wykonawczych, a także kilka orzeczeń w innych sprawach (np. kontrola konstytucyjności ustaw krajowych Nowej Kaledonii).

10. Procedura zmiany Konstytucji V Republiki

Konstytucja V Republiki dość precyzyjnie określa możliwości jej zmiany. Jak już to było wspomniane, ustawodawca francuski relatywnie często korzysta z tej możliwości, a ostatnie zmiany z 2008 roku są określane jako rewizja lub modernizacja konstytucji. Procedury tej dotyczy Tytuł XVI Konstytucji składający się w istocie jedynie z art. 89. W pierwszym zdaniu tego przepisu określono dwie możliwości inicjowania zmian konstytucyjnych. Po pierwsze, prawo to przysługuje Prezydentowi Republiki, który jednak może działać wyłącznie na wniosek premiera, wymuszając konieczność współdziałania obu organów władzy wykonawczej, co może być utrudnione w warunkach wspomianej koabitacji. Odnosząc się do owego współdziałania, E. Gdulewicz wskazuje, że wszystkie dotychczasowe prezydenckie inicjatywy zmiany Konstytucji składane były na „życzenie” kolejnych prezydentów, którzy najczęściej przedstawiali swój zamiar w orędziu wygłaszanym w Zgromadzeniu Narodowym. Po drugie, inicjatywę

w tym zakresie przyznano członkom parlamentu, nie różnicując w tych prawach żadnej z izb. Jak pokazuje dotychczasowa praktyka, dwadzieścia dwie z dwudziestu czterech zmian zostało zainicjowanych wnioskiem egzekutywy.

Odnosząc się do dalszego procedowania ze złożoną inicjatywą, regulacja art. 89 ogranicza się do stwierdzenia, że złożony projekt musi być głosowany w tym samym brzemieniu przez obie izby, tym samym nie wprowadza znaczących zmian w stosunku do zwykłego trybu ustawodawczego. Podobnie odstępstw nie odnajdujemy w regulaminach izb. Projekt jest więc kierowany przez prezydium izby, do której został złożony, do właściwych komisji, które przygotowują sprawozdanie. W pracach izby nad projektem może on zostać zmodyfikowany składanymi poprawkami. Gdy prace izby doprowadzą do finalnego rezultatu, projekt trafia do drugiej izby, gdzie również jest rozpatrywany przez właściwe komisje i następnie głosowany. Uchwalając ustawę konstytucyjną o zmianie konstytucji, każda z izb może sprzeciwić się proponowanym zmianom, odmawiając głosowania tekstu lub wykorzystując procedury opóźniające jego rozpatrzenie czy też proponując poprawki, które są nie do przyjęcia dla drugiej izby, co pozwala na stwierdzenie, iż każda z izb dysponuje prawem weta absolutnego. Jak ocenia E. Gdulewicz, etap parlamentarny jest najtrudniejszą fazą przeprowadzenia proponowanej zmiany konstytucji. Zgodnie z regulaminami izb zmiana konstytucji jest uchwalona, gdy w każdej izbie uzyska zwykłą większość oddanych głosów, nie ma więc w tym przypadku ani szczególnych wymagań dotyczących kworum, ani większości kwalifikowanej.

Kolejnym etapem procedury zmiany konstytucji jest jej zatwierdzenie. Dokonuje się ono poprzez referendum, na straży prawidłowości przeprowadzenia którego stoi, zgodnie z art. 60 Konstytucji, Rada Konstytucyjna. Możliwe jest także zatwierdzenie w drodze rozstrzygnięcia Kongresu. Która z tych procedur zostaje wdrożona, zależy to od dwóch przesłanek. Po pierwsze, w przypadku zmian inicjowanych przez parlamentarzystów zawsze wymagane jest referendum. Jak podaje W. Skrzydło, regulacja ta została wprowadzona pod naciskiem gen. de Gaulle'a, który tym stopniem trudności chciał zniechęcić parlamentarzystów do inicjowania zmian konstytucyjnych, które mogły zepsuć jego wizję ustroju państwa, przyjętego w 1958 r. Po drugie, w przypadku gdy inicjatorem zmian była egzekutywa, decyzja należy do prezydenta. Konstytucja generalnie wskazuje jako zasadę referendum, jednak alternatywnie przyznaje prawo Prezydentowi Republiki do przedłożenia zmian Kongresowi, który zatwierdza je większością kwalifikowaną trzech piątych ważnie oddanych głosów. Praktyka pokazała, że prezydent decyduje o wyborze sposobu zatwierdzenia zmian dekretem kontrasygnowanym przez premiera. Prezydent ma jeszcze jedną opcję – w przypadku gdy obawia się, że nie uzyska dla zgłoszonego przez siebie projektu wystarczającego poparcia Kongresu lub na-

rodu, może „zamrozić” zmiany nie poddając ich pod zatwierdzenie (miało to miejsce dwukrotnie).

Zatwierdzenie lub odrzucenie proponowanych zmian konstytucji kończy postępowanie ustrojodawcze, czego rezultatem w przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia powinno być przesłanie ustawy konstytucyjnej do podpisu Prezydentowi Republiki i opublikowanie w dzienniku urzędowym (*Journal Officiel*).

W przypadku negatywnego rozstrzygnięcia niemożliwie jest sięgnięcie po drugą możliwość zatwierdzenia, co powoduje, że ewentualna zmiana musi być przedmiotem nowego postępowania legislacyjnego.

Jak stwierdzono w art. 89 *in fine* zmiany konstytucji nie mogą być przeprowadzone w sytuacji zagrożenia integralności państwa, jak też ich przedmiotem nie może być republikańska forma państwa. Ponadto zgodnie z postanowieniami art. 7 Konstytucji, jej zmiana nie jest dopuszczalna w czasie, w którym urząd Prezydenta Republiki jest opróżniony lub też w okresie od stwierdzenia przez Radę Konstytucyjną trwałej niezdolności do pełnienia urzędu do wyboru jego następcy.

Wybrana literatura

- P. Avril, G. Cognac, *La Constitution de la V République française*, Paris 1999.
- I. Bokszczanin, *Prezydent V Republiki Francuskiej*, (w:) J. Osiński (red.), *Prezydent w państwach współczesnych*, Warszawa 2009.
- G. Burdeau, *Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1984.
- J.P. Camby, P. Servent, *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1999.
- A. Chmielarz, *Rada Konstytucyjna po zmianach konstytucyjnych z lipca 2008 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1.
- M. Fatin-Rouge Stefanini, *Reforma kontroli konstytucyjności prawa (refleksje na temat projektów artykułów 61–I i 62 konstytucji przedstawionych przez Komitet Balladura)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6.
- L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, Warszawa 1993.
- L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna w Republice Francuskiej*, (w:) J. Trzeciński (red.), *Sądy konstytucyjne w Europie*, Warszawa 1996.
- E. Gdulewicz, *Parlament a rząd w V Republice Francuskiej. Sfera ustawodawcza*, Lublin 1990.
- E. Gdulewicz, *System konstytucyjny Francji*, Warszawa 2000.
- E. Gdulewicz, *Zmiana Konstytucji V Republiki*, (w:) T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski (red.), *Konstytucyjny ustrój państwa*, Lublin 2000.
- R. Ghevantian, *Czy prezydent V Republiki jest monarchą republikańskim?*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6.
- J. Gicquel, *Parlament w czasach V Republiki*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6.
- M. Granat, K. J. Kaleta, *Fenomen konstytucji V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6.
- A. Jamróz, *Konstytucja V Republiki po 50 latach obowiązywania*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6.
- A. Jamróz, *Prezydent Republiki Francuskiej jako gwarant przestrzegania Konstytucji. Kilka uwag porządkujących*, (w:) M. Kruk, J. Trzeciński, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna — prawo — praktyka*, Warszawa 2002.
- A. Jamróz, *Przemiany ustrojowo-polityczne współczesnej Francji (1958–1988)*, Białystok 1991.

- A. Kubiak, *Mediator we Francji*, (w:) L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989.
- F. Luchaire, G. Cognac, *Le droit constitutionnel de la cohabitation*, Paris 1986.
- M. Morabito, D. Bourmaud, *Historia konstytucyjna i polityczna Francji (1789–1958)*, Białystok 1996.
- L. Philip, *Reforma instytucji V Republiki*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6.
- E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995.
- K. Wojtyczek, *Republika Francuska*, (w:) P. Sarnecki (red.), *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa 2007.
- W. Skrzydło, *Konstytucja Francji*, Warszawa 2005.
- W. Skrzydło, *Największa nowelizacja konstytucji V Republiki (z dnia 23 lipca 2008 roku)*, (w:) S. Bożyk (red.), *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci Profesora Jerzego Stembrowicza*, Białystok 2009.
- W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992.
- J. Stembrowicz, *Systemy polityczne wybranych państw kapitalistycznych. Francja*, Warszawa 1977.
- A. Sulikowski, *Konstytucja w systemie źródeł prawa V Republiki Francuskiej*, Wrocław 2003.
- J. Szymanek, *Konstytucja V Republiki Francuskiej*, Warszawa 2011.
- K. Wołowski, *Prezydent Republiki w powojennej Francji (IV i V Republika)*, Warszawa – Poznań – Toruń 1973.
- G. Vedel, *Manuel elementaire de droit constitutionnel*, Paris 2002.
- M. Verpeaux, *Rada Konstytucyjna a ochrona praw podstawowych*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1.
- B. Zdaniuk, *Prezydent a jego zaplecze polityczne: casus prezydentury François’a Mitteranda*, (w:) T. Mołdawa, J. Szymanek (red.), *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, Warszawa 2010.

