

Prawa i wolności jednostki na gruncie francuskich konstytucji

1. Geneza i rozwój francuskiego konstytucjonalizmu. Od Deklaracji z 1789 r. – do Konstytucji IV Republiki z 1946 r.

Omówienie ochrony wolności i praw jednostki na gruncie szczególnego charakteru normatywnego obowiązującej Konstytucji Francji z 4 października 1958 r. wymaga sięgnięcia do genezy francuskiego konstytucjonalizmu i ukazania, wbrew pozorom, ciągłości jego rozwoju.

W rozwoju tym istotną rolę odegrały nie tylko akty prawa stanowionego, ale i historyczne dokumenty ideowe, w szczególności Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 roku. Zwraca też uwagę niezmiernie istotny wpływ orzecznictwa Rady Stanu (Conseil d'Etat) na materię pierwotnie (od końca XVIII wieku) i współcześnie uważaną za materię konstytucyjną. Dotyczy to zwłaszcza wpływu w sferze praw i wolności jednostki. Nieprzypadkowo więc, gdy spojrzymy na strukturę Konstytucji z 1958 r., stanowiącą „blok konstytucyjny” złożony z kilku elementów, w kontekście ciągłości rozwojowej francuskiego konstytucjonalizmu, dostrzeżemy w niej elementy będące odzwierciedleniem wpływu przesłanek wyżej wymienionych.

Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 r. (dalej: Deklaracja z 1789 r.) stanowiła preambułę do konstytucji z 3 września 1791 r. (żyrondistowskiej). Deklaracja z 1789 r. odegrała fundamentalną rolę

1 Prof. zwyczaj. Adam Jamróz, Uniwersytet w Białymstoku, Sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku.

nie tylko na gruncie francuskiego konstytucjonalizmu, ale była inspiracją współczesnych standardów w sferze praw człowieka (w szczególności Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r.). Głosiła ona, że zawiera „prawa człowieka naturalne, niezbywalne i święte”, a celem każdej politycznej organizacji jest przestrzeganie tych naturalnych i niezbywalnych praw człowieka, na czele których są: wolność, własność, bezpieczeństwo i opór przeciwko uciskowi. Sama konstytucja z 1791 roku zawierała przede wszystkim regulacje dotyczące władz publicznych, ale w tytule pierwszym także zawierała przepisy „gwarantujące” szereg praw „naturalnych i obywatelskich”, między innymi wolność wypowiedzi, druku, wolność religijną czy równość dostępu do stanowisk publicznych; zastrzegając, że żadna ustawa „władzy ustawodawczej” nie może naruszać owych praw naturalnych i niezbywalnych, a władza nie może też przeszkadzać w wykonywaniu tych praw.²

Podobną konstrukcję spotykamy też w następnej konstytucji okresu Wielkiej Rewolucji. Konstytucję z 24 czerwca 1793 roku (jakobińską; nie weszła w życie) poprzedza również Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela. Także w konstytucji z 1795 r. (5 *fructidor* roku III) poprzedzona jest Deklaracją Praw i Obowiązków Człowieka i Obywatela, aczkolwiek w tej Deklaracji inspiracje prawnonaturalne są mniej widoczne.

Kolejna konstytucja z 13 grudnia 1799 r. (22 *frimaire* roku VIII), po zamachu stanu Napoleona Bonaparte, nie zawiera deklaracji praw, ale „przepisy ogólne” tytułu VII poświęcone są między innymi gwarancjom wolności osobistej jednostki. Inaczej jest w przypadku kolejnych aktów konstytucyjnych: Karty Konstytucyjnej z 4 czerwca 1814 roku (po restauracji monarchii) oraz Karty Konstytucyjnej z 14 sierpnia 1830 r., wydanej przez króla Ludwika Filipa. W pierwszym z tych dokumentów, w rozdziale zatytułowanym „prawo publiczne Francuzów” dwanaście artykułów poświęcono prawom i wolnościom, w szczególności zadeklarowano gwarancje dla wolności osobistej, równości wobec prawa (ustaw) oraz poszanowanie własności i równość wszelkich typów własności (także państwowej).³

Konstytucja z 4 listopada 1848 r. przywracająca ustrój republikański stwierdza w swej preambule, że „republika winna chronić osobę, religię, własność i pracę obywateli”. Bez bezpośredniego odwoływania się do prawa naturalnego, preambuła zwięźle odnosi się do praw i wolności jednostki, stwierdzając, że „w obecności Boga i w imieniu narodu francuskiego”, Zgro-

2 Wszystkie cytowane lub przywoływane historyczne dokumenty konstytucyjne za: M. Duverger, *Constitutions et documents politiques*, Paris 1987.

3 Problematykę praw i wolności w aktach konstytucyjnych po Wielkiej Rewolucji omówiłem w: A. Jamróz, O ochronie konstytucyjnej prawa własności we Francji, [w:] *Konstytucja. Rząd. Parlament, Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, red. nauk. P. Radziewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014.

madzenie Narodowe „potwierdza prawa i obowiązki wcześniejsze i wyższe od ustaw prawa pozytywnego”.

Powyższy przepis ma precedensowe znaczenie dla kształtowania się francuskiej tradycji konstytucyjnej i jej szczególnego statusu we francuskim porządku prawnym i systemie prawnym (sfera stosowania prawa). Tradycji tej nadaje się swoisty walor obowiązywania (ponadpozytywnego). W sferze praw i wolności nie ma więc potrzeby przypominania tych praw (z możliwością ich pewnego modyfikowania). Wystarczy stwierdzić w obowiązującej konstytucji, że się je w pełni potwierdza.

Konstytucja z 14 stycznia 1852 r. zmodyfikowana 7 listopada 1852 r. (Ludwik Napoleon zostaje cesarzem) poszła krok dalej precyzując, iż „Konstytucja uznaje, potwierdza i gwarantuje wielkie zasady proklamowane w 1789 r., które są podstawą prawa publicznego Francuzów”. Rzecz charakterystyczna, że powyższy przepis został również zamieszczony w konstytucji cesarstwa z 21 stycznia 1870 r.

Tak kształtowała się tradycja konstytucyjna, respektująca ciągłość dokonań konstytucyjnych w sferze praw jednostki. Do konstytuandy należało uroczyste potwierdzenie zasad odnoszących się do praw i wolności jednostki, natomiast szczegółowa ich regulacja należała do ustawodawcy. Rzecz charakterystyczna, że nawet najbardziej autorytarne konstytucje zawierały wyraźne ogólne gwarancje podstawowych wolności i praw.

W kontekście powyższych rozważań lepiej można zrozumieć rzeczywistą treść konstytucji III Republiki. Przypomnijmy, że formalnie były to tylko ustawy konstytucyjne z 1875 roku,⁴ niezawierające (po raz pierwszy od 1791 r.) żadnych gwarancji praw i wolności jednostki. Formalnie gwarancje te wynikały tylko z ustaw zwykłych.

Taki stan rzeczy nie oznaczał jednak pogorszenia rzeczywistej ochrony prawnej praw i wolności. Mimo braku formalnego konstytucyjnego potwierdzenia ideowych Deklaracji z 1789 r. prawa i wolności jednostki zostały bowiem definitywnie inkorporowane do francuskiego prawa publicznego do roku 1914. „Ustawodawca III Republiki reguluje w duchu liberalnym wolności indywidualne i uroczyście potwierdza w tym samym duchu wolności zbiorowe (wolność związkową, wolność zgromadzeń, wolność stowarzyszeń). «Nieśmiertelne zasady» stanowią niemal oficjalną doktrynę, którą rozpowszechnia edukacja publiczna” – ocenia Jean Rivero.⁵

Można nawet powiedzieć, co z pozoru może być dość zaskakujące, że urząd III Republiki, gdzie nie było żadnej wzmianki o ochronie „wolności

4 Ustawa z 24 lutego 1875 r. dotycząca organizacji Senatu, ustawa z 25 lutego 1875 r. organizacji władz publicznych, a ustawa z 16 lipca 1875 r. – relacji między władzami publicznymi.

5 J. Rivero, *Les libertés publiques*, T.1 – *Les droits de l'homme*, Paris 1984, s. 85.

publicznych” w ustawach konstytucyjnych, okazał się ustrojem, w którym umocnił się, wywodzący się z czasów rewolucyjnych, katalog praw i wolności jednostki w prawie publicznym oraz rozpowszechnił w świadomości społecznej. Jean-Jacques Israël stwierdza nawet, że III Republika była bezdyskusyjnie „republika wolności”, podkreślając, że mimo braku aktu konstytucyjnego proklamującego i gwarantującego wolności została uchwalona cała seria wielkich ustaw republikańskich, które później pozwolą wskazać w nich „podstawowe zasady uznane przez ustawy Republiki” (les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République), tzn. zasady, których nie może naruszać ustawodawca, chociaż są to zasady, które miały wówczas tylko rangę ustawową. Zasadom tym, potwierdzonym przez preambułę konstytucji z 27 października 1946 r., Rada Konstytucyjna w znamienym orzeczeniu z 16 lipca 1971 r. nada w konsekwencji rangę konstytucyjną (powrócimy do tej sprawy). W szczególności uchwalono ustawy dotyczące wolności zgromadzeń (1881 r.), wolności prasy (1881 r.), wolności związkowej (1884 r.) i wolności stowarzyszeń (1901 r.). W ten sposób „poszerzono zakres praw i wolności proklamowanych w 1789 r. przez dodanie zasad często do tej pory kontrowersyjnych.”⁶

Formalne obowiązywanie ustaw konstytucyjnych z 1875 r. (III Republiki) nie wyjaśnia rzeczywistej treści ówczesnej konstytucji ani rzeczywistej struktury hierarchicznego porządku prawnego, który winien również uwzględniać, zgodnie z tradycją konstytucyjną, ponadpozytywne prawa i wolności jednostki. Trafnie pisze Jacques Chevallier, odzwierciedlając pogląd ówczesnej i współczesnej doktryny francuskiej, że w okresie Wielkiej Rewolucji zaczęła się kształtować koncepcja hierarchicznego porządku prawnego opartego na całkowicie nowych zasadach. Na szczycie tego porządku prawnego znajdują się prawa człowieka naturalne, święte i niezbywalne; zostały one zapisane w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. Poniżej Deklaracji sytuuje się konstytucja, mająca za zadanie gwarantować powyższe prawa, przekształcając je w prawa obywatelskie oraz realizować zasadę separacji władz. Następnie ustawa, przyjęta przez ciało ustawodawcze, która pod warunkiem nienaruszania praw naturalnych i obywatelskich gwarantowanych przez konstytucję dysponuje „najwyższą władzą”. Wreszcie, na dole tej piramidy znajdują się akty egzekutywy, która reprezentując także naród i mając kompetencje promulgacji i wykonywania ustaw, nie dysponuje rzeczywistą władzą normatywną, lecz tylko możliwością dokonywania aktów zgodnie z ustawami, aby zapewnić ich wykonanie. Egzekutywa nie wyraża jednak woli powszechnej narodu, a sę-

6 J.-J. Israël, *Droit des libertés fondamentales*, Paris 1998, s. 133.

dziowie nie mogą ingerować w wykonywanie władzy ustawodawczej ani zawieszać wykonywania ustaw. Zwierzchność konstytucji nad ustawą jest bezdyskusyjna.

Ale – wskazuje dalej J. Chevallier przypominając krytykę takiej tradycji konstytucyjnej ze strony ówczesnej doktryny: „wielką słabością tego dzieła rewolucyjnego był brak rzeczywistych gwarancji nowej hierarchii norm, co wynikało z głębokiej wiary w bezdyskusyjność ustawy, ale także z nieufności wobec władzy sądowej, a drugiej strony z przekonania o konieczności gwarancji dla swobodnej działalności administracji”. W konsekwencji administracja może wyzwolić się od ścisłego przestrzegania zasady legalności, a z kolei supremacja konstytucyjna nie jest sankcjonowana prawnie. „Unikając wszelkiej kontroli, ustawa staje się coraz bardziej «aktem dyskrecjonalnym» i «suwerennym», którego zakres jest teoretycznie nieograniczony”. Supremacja ustawy w porządku prawnym umacnia się tym bardziej, że rząd i administracja będą stopniowo zmuszane do ścisłego respektowania zasady legalności z powodu rozwoju rzeczywistej kontroli sądowej ich aktów”.⁷

Ustawowa regulacja praw i wolności w okresie III Republiki dokonywała się w sytuacji braku konstytucyjnych gwarancji z powołaniem się na prawa i wolności wskazane w Deklaracji z 1789 r. W doktrynie ówczesnej podkreślano, że Deklaracja z 1789 r., chociaż formalnie niepotwierdzona przez ustawy konstytucyjne z 1875 r., ma walor normatywny i jest częścią obowiązującej konstytucji *sensu largo* (Maurice Hauriou) lub też twierdzono, że ma charakter ponadkonstytucyjny (Léon Duguit), co jeszcze bardziej wskazywało na prawnonaturalne inspiracje Deklaracji, mające więc charakter trwałe, stąd główne zasady prawnonaturalne określające prawa i wolności jednostki mają charakter zwierzchni wobec prawa pozytywnego.⁸

Powyższe poglądy ówczesnych wybitnych prawników, reprezentujące dominujący nurt w ówczesnej doktrynie i praktyce stosowania prawa publicznego, wskazują na przykładzie dyskusji wokół jurysdykcji (normatywności) Deklaracji z 1789 r., że system źródeł prawa publicznego nie ogranicza się do aktów prawa stanowionego (ustawy konstytucyjne, ustawy), a pojęcie obowiązywania prawa dalece przekracza obszar wynikający z przyjęcia pozytywnego prawa ustawowego, charakteryzującego model „państwa legalnego” (*l'Etat légal*).

Wspomniany nurt dominujący podważał więc w gruncie rzeczy system polityczny III Republiki oparty na ustawach konstytucyjnych. System ten cechował się dominacją parlamentu, którego reprezentanci przejawiali, jak

7 J. Chevallier, *L'Etat de droit*, Paris 1992, s. 22-24.

8 Zob. J. Robert, *Libertés publiques et droits de l'homme*, avec la collaboration de J. Duffar, Paris 1988, s. 85-87.

głosiła oficjalna doktryna od czasów pierwszych konstytucji rewolucyjnych, „wolę powszechną” narodu. Przejawem tej woli narodu były ustawy, które należało przestrzegać. Rozwijający się w okresie III Republiki wspomniany nurt doktryny kwestionował ów model „państwa legalnego”, głosząc, że nie wystarczy wskazywać, iż prawo emanuje z woli powszechnej. Prawem jest bowiem ustawa zgodna z pewnymi wartościami „materialnymi”, jak słuszość, sprawiedliwość, dobro wspólne. Prawo pozytywne jest rzeczywistym prawem, jeśli przestrzega zasadniczych wartości opartych na prawie naturalnym.

Ustawa – głosili reprezentanci tego nurtu – jest tylko jednym z segmentów porządku prawnego. Winna się podporządkować nie tylko ustawom konstytucyjnym oraz Deklaracji Praw, ale w pewnych przypadkach także „prawu niepisanemu”. Reprezentanci opisywanego nurtu postulowali w ten sposób przejście od „państwa legalnego” (*l'Etat légal*) do państwa prawnego (*l'Etat de droit*).⁹

Również orzecznictwo Rady Stanu (*Conseil d'Etat*), organu utworzonego w okresie rządów Napoleona Bonaparte (Konstytucja z 13 grudnia 1799 r.), który w wyniku ustawy z 24 maja 1782 r. stał się wkrótce niezależną od władzy wykonawczej władzą jurysdykcyjną – sprzyjało faktycznej kontroli ustaw z punktu widzenia zasad zawartych w Deklaracji z 1789 r., chociaż formalnie Rada Stanu nie posiadała kompetencji do kontroli ustaw, lecz tylko do kontroli zgodności aktów władzy wykonawczej, także aktów prawnych z ustawami (powrócimy do tej kwestii).

Rada Stanu, przy okazji rozpatrywanych przez nią spraw, formułowała „powszechne zasady prawa” (*les principes généraux du droit*), stosowane nawet w przypadku braku bezpośredniego tekstu prawnego. Zasady takie miały więc faktycznie rangę ustawową. Chociaż w doktrynie francuskiej trwają spory co do charakteru normatywnego wspomnianych zasad, nie ulega wątpliwości, że generalnie Rada Stanu rozpoczęła w ten sposób, praktycznie od początku XX wieku, działalność normotwórczą. Rada Stanu, formułując „powszechne zasady prawa”, ustalała w ten sposób normy prawne, niepisane dotąd, będące źródłem prawa, inspirowana tekstami prawnymi, w szczególności Deklaracją z 1789 r., które takich norm nie zawierały.¹⁰ Rada Stanu inspirowana była prawnonaturalnymi ideami i przepisami Deklaracji z 1789 r., chociaż nie przyznawała jej waloru tekstu prawa obowiązującego.¹¹

9 Zob. M.-J. Redor, *De l'Etat légal à l'Etat de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française 1789-1914*. Préface de J. Combacau, Paris-Marseille 1992, s. 294-304.

10 Zob. L. Favoreu (coordonnateur), P. Gaïa, R. Ghevontian, L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, wyd. 2, Paris 1999, s. 204-205.

11 Zob. R. Letteron, *Libertés publiques*, wyd. 9, Paris 2012, s. 20-21.

Przedstawiciele wspomnianego dominującego nurtu doktrynalnego nie postulowali kontroli konstytucyjności ustaw i innych aktów normatywnych. Postulat wyzwolenia się z dominacji ustawy nie miał na celu podważenia jej kluczowej pozycji w porządku prawnym. Pogłębiającą się w tym okresie ochronę praw jednostki zawdzięczano regulacji ustawowej, a wiele kwestii rozwiązywało sądownictwo administracyjne, później także sądownictwo powszechne. Ich orzecznictwo miało często charakter prawotwórczy, inspirowany Deklaracją Praw z 1789 roku, z której dedukowano co najmniej dyrektywy interpretacyjne. Kształtująca się zasada państwa prawnego polegała na związaniu państwa prawem, przy czym prawem były nie tylko akty prawne formalnie stanowione; musiały one być zgodne z zasadami prawa, niewyrażonymi bezpośrednio w tekstach ustaw, w których tkwią wartości podstawowe, jak idea sprawiedliwości czy dobro wspólne oraz wolności i prawa jednostki zawarte w Deklaracji z 1789 r. Sądownictwo, a zwłaszcza Rada Stanu, miało czuwać nad tym, aby orzekanie na gruncie ustaw było pełne (czasami uzupełnione przez sądy); wszystkie akty egzekutywy były kontrolowane przez Radę Stanu z punktu widzenia zgodności z ustawami, ale, jak wspomnieliśmy, chodziło także o zbadanie zgodności materialnej, systemowej, z uwzględnieniem „powszechnych zasad prawa”.¹²

Reprezentanci nurtu mniejszościowego w doktrynie III Republiki odmawiali Deklaracji z 1789 r. wartości normatywnej na gruncie prawa pozytywnego III Republiki (Raymond Carré de Malberg, Adhemar Esmein). Ich poglądy są bliskie formalnemu nurtowi państwa prawnego w doktrynie niemieckiej, a nawet poglądom Hansa Kelsena.

R. Carré de Malberg określał system polityczny III Republiki jako system „państwa legalnego”, w którym pozycja ustawy jest dominująca, nieograniczona materialnie. Ustawa wyznacza normy prawne administracji, która działa nie tylko w ramach prawa, ale na podstawie prawa ustawowego. Jest to konieczne także w „państwie prawnym” (*l'Etat de droit*). Konstytucja francuska, podnosił Carré de Malberg, wiąże administrację i „zapewnia obywatelom skuteczną ochronę w relacjach z władzą wykonawczą; nie wiąże jednak ustawodawcy, nie podporządkowuje go zasadzie poszanowania praw indywidualnych, co powinno go zobowiązywać w sposób bezwzględny. Aby nastąpiła realizacja państwa prawnego, konieczne jest, by obywatele byli wyposażeni w oręż sprawiedliwości, który pozwoli im atakować akty państwowe, które naruszają ich prawa indywidualne. Otóż, według prawa francuskiego, taka możliwość istnieje, ale tylko wobec aktów

12 Zob. A. Jamróz, O koncepcji państwa prawnego we Francji, [w:] Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia konstytucyjne, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi, t. 1, red. nauk. M. Grzybowski, P. Tuleja, Kraków 2014, s. 73-90.

administracyjnych i sądowych, które mogą być przedmiotem zaskarżenia z powodu naruszenia obowiązującego porządku prawnego. Nie ma natomiast możliwości zaskarżenia aktu ustawodawczego przez obywateli; konstytucja nie ustanowiła żadnej instytucji kompetentnej do oceny «ważności» takiego aktu” – sygnalizuje Carré de Malberg, podnosząc w gruncie rzeczy potrzebę wprowadzenia instytucji sądu konstytucyjnego.¹³

Jednakże instytucja ta została w pełni wprowadzona dopiero do konstytucji z 4 października 1958 r. Bowiem konstytucja z 27 października 1946 r. wprowadziła specyficzną formę kontroli konstytucyjnej w postaci Komitetu Konstytucyjnego; dalece ograniczoną co do inicjatywy (wspólny wniosek Prezydenta Republiki i premiera); nieposiadającą autonomii instytucjonalnej (w skład wchodził prezydent jako przewodniczący, premier i wybrani parlamentarzyści). Kognicja Komitetu Konstytucyjnego była również dalece ograniczona. Wydawał on mianowicie opinię co do tego, czy uchwalona ustawa (przed promulgacją) wymaga rewizji konstytucji. Jeśli była zgodna z konstytucją (w międzyczasie Komitet zmierzał do uzgodnień między rządem i parlamentem) – mogła być opublikowana.

2. Konstytucja IV Republiki. Orzecznictwo Rady Stanu

W okresie po II wojnie światowej zerwano z ukształtowaną przez wiele lat tradycją konstytucyjną, że konstytucja jedynie potwierdza uroczyste historyczny katalog praw i wolności jednostki (Deklaracja z 1789 r.), natomiast ich konkretna regulacja pozostawiona jest ustawodawcy. Okres III Republiki był pod tym względem najbardziej znamieny, gdyż ustawy konstytucyjne z 1785 roku nie zawierały nawet takiego potwierdzenia. Mimo to, jak wspomniano, Deklaracja z 1789 r. miała znaczenie normatywne w szczególności dla orzeczeń Rady Stanu, które uwzględniały prawa i wolności historycznej Deklaracji, wzbogacając ich treść normatywną. Ten kierunek orzecznictwa Rady Stanu został utrzymany w okresie po II wojnie światowej.

W pierwszym projekcie powojennej konstytucji z 19 kwietnia 1946 r., przyjętym przez Zgromadzenie Konstytucyjne, lecz odrzuconym w referendum z 5 maja 1946 r. niewielką większością głosów (10.584.359 przeciwko 9.454.034), sfera praw i wolności jednostki została potraktowana bardzo obszernie i precyzyjnie. Sam tekst przepisów części strukturalnej konstytucji („Instytucje Republiki”), dotyczący ustroju politycznego, poprzedzony jest obszerną „Deklaracją Praw Człowieka” składającą się z dwóch części.

13 R. Carré de Malberg, *Contribution a la théorie générale de l'Etat*, t. II, Paris 1922 (reprint z 1962 r.), s. 492-493; *passim*.

Pierwsza poświęcona jest „wolnościom”, a druga – „prawom społecznym i ekonomicznym”.

Ale kolejny powojenny projekt konstytucyjny wszedł w życie jako konstytucja z 27 października 1946 r. (Konstytucja IV Republiki). Konstytucja ta powróciła do przerwanej ustawami konstytucyjnymi z 1875 r. tradycji konstytucyjnej, wedle której w preambule konstytucji potwierdza się katalog praw i wolności zawartych w Deklaracji z 1789 r. W preambule Konstytucji IV Republiki czytamy między innymi, że „naród francuski ogłasza ponownie, iż wszelka istota ludzka, bez różnic rasy, religii i wiary posiada niezbywalne i święte prawa. Uroczyście potwierdza (naród) prawa i wolności człowieka i obywatela uświęcone przez Deklarację Praw z 1789 r. i podstawowe zasady uznane przez ustawy Republiki”.

Omawiana preambuła „ogłasza ponadto jako «szczególnie konieczne» w naszych czasach zasady polityczne, ekonomiczne i społeczne”. Wśród zasad tych preambuła wymienia między innymi: gwarantowane przez ustawy równe prawa kobiet i mężczyzn, prawo do zatrudnienia, prawo do działalności związkowej i prawo przynależności do wybranego związku, prawo do strajku w granicach regulacji ustawowej. W tej części preambuła, uchwalona w warunkach powojennej radykalizacji społeczeństwa francuskiego, głosi również, że „wszelkie mienie, każde przedsiębiorstwo, którego eksploatacja posiada lub nabywa charakteru krajowej służby publicznej lub faktycznego monopolu, winno stać się własnością kolektywną”.

Wreszcie w ostatniej części preambuła głosi zapewnienia jednostce i rodzinie koniecznych warunków dla ich rozwoju. Wymienia się tutaj ogólnie między innymi: ochronę zdrowia, bezpieczeństwo materialne, odpoczynek i rozrywkę, równy dostęp dzieci i dorosłych do oświaty, kształcenia zawodowego i kultury. „Organizacja oświaty publicznej i laickiej na wszystkich szczeblach jest obowiązkiem państwa” – stwierdzono w omawianej preambule.

Odmienne niż w przypadku projektu konstytucyjnego z 19 kwietnia 1946 r. Konstytucja IV Republiki z 27 października tegoż roku nie posiada odrębnej deklaracji praw człowieka, lecz powraca do tradycji konstytucyjnej przerwanej przez III Republikę, aby w preambule uroczyście potwierdzać Deklarację z 1789 r. Tradycja ta została jednak wyraźnie uzupełniona. Uroczyście potwierdzone są nie tylko prawa i wolności wymienione przez Deklarację z 1789 r., ale także „podstawowe zasady uznane przez ustawy Republiki” (*les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*), uformowane do tej pory, które omówimy w dalszej części pracy.

Wreszcie zwraca uwagę, że zamiast dość szczegółowo i obszernie wymienionych „wolności” oraz „praw społecznych i ekonomicznych” zawar-

tych w „Deklaracji Praw Człowieka” projektu konstytucyjnego z 19 kwietnia 1946 r., w preambule konstytucji z 27 października 1946 r. wspomniane wolności i prawa z projektu konstytucyjnego zostały nazwane „zasadami”. Ich ilość została też znacznie zredukowana.

W płaszczyźnie ideowej Konstytucja IV Republiki znacznie osłabiła swój radykalizm w stosunku do wcześniejszego projektu; na płaszczyźnie prawnokonstytucyjnej (co się z tym wiąże) wyraźnie nawiązała do tradycji konstytucyjnej.

Preambuła konstytucji z 1946 roku była niewątpliwie istotnym wydarzeniem na gruncie francuskiego konstytucjonalizmu. Ale szczególnego znaczenia nabrała po wejściu w życie Konstytucji V Republiki z 4 października 1958 roku, przede wszystkim z powodu znamiennych orzeczeń Rady Konstytucyjnej, które nadały jej walor konstytucyjny. Preambuła ta, włączona do konstytucji z 1958 r. jako jeden z segmentów „bloku konstytucyjnego” (konstytucji *sensu largo*), stała się jedną z podstaw orzecznictwa francuskiego sądu konstytucyjnego, zwłaszcza w sferze praw i wolności jednostki.

W okresie IV Republiki większość doktryny odmawiała waloru konstytucyjnego konstytucji z 1946 roku. Kompetencje wspomnianego Komitetu Konstytucyjnego, ujęte w tytule XI „O rewizji Konstytucji” (art. 91-93), przewidujące w zasadzie ograniczoną formę kontroli ustaw z konstytucją (w formie opinii), wykluczały jednoznacznie możliwość takiej kontroli z preambułą konstytucyjną.

Co do Rady Stanu, jej stanowisko było dość chwiejne w kwestii normatywności preambuły z 1946 r. w okresie IV Republiki. Bowiem najpierw odmawiała waloru „pozytywnego i konstytucyjnego” (Dehaene, 1950 r.), później w sprawie *Amicale des Annanités de Paris* z 11 lipca 1956 r. oraz w sprawie *Condamine* z 16 kwietnia 1957 r. Natomiast w okresie V Republiki już takich wahań nie było: Rada Stanu dość szybko uznała bezpośredni walor normatywny Preambuły w sprawie *Ste Eky* z 12 lutego 1960 r.¹⁴

Wspomniana sprawa z 11 lipca 1956 r. jest zresztą szczególnie interesująca. Rada Stanu bowiem uznała „wolność stowarzyszeń” jako „podstawową zasadę uznaną przez ustawy Republiki”, odwołując się do takiej kategorii wskazanej w preambule z 1946 r.¹⁵ Treść tej zasady podstawowej zostanie później przejęta jako konstytucyjna „podstawowa zasada uznana przez ustawy Republiki” przez Radę Konstytucyjną w przełomowym orze-

14 Zob. P. Gaïa, R. Ghevontian, F. Melin-Soucramanien, E. Oliva, A. Roux, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 17 éd., Paris 2013, s. 336-337.

15 M. Verpeaux, P. de Montalivet, A. Roblot-Troizier, A. Vidal-Naquet, *Droit constitutionnel. Les grandes décisions de la jurisprudence*, Paris 2011, s. 252-253.

czeniu z 16 lipca 1971 r. Czy oznacza to, że Rada Stanu występowała tutaj jako organ kontroli konstytucyjnej? Severine Leroyer w swojej monumentalnej pracy ocenia, że tak; w sytuacji, w której między konstytucją a zaskarżonym aktem nie było ustawy (Rada Stanu kontroluje podustawowe akty władzy wykonawczej).

Ten pogląd można podzielić, ale nie oznacza to, że Rada Stanu nadała takiej zasadzie rangę konstytucyjną. Kontrola Rady Stanu nie mogła być bowiem kontrolą przepisu, lecz kontrolą normy w danej sprawie. Wreszcie – orzeczenie Rady Stanu wiąże wszystkie organy władzy wykonawczej, lecz nie ustawodawcę.¹⁶ Rada Stanu we wcześniejszych orzeczeniach podkreślała, że nie leży w jej kompetencjach kontrola ustaw (np. orzeczenie w sprawie Arrighi z 6 listopada 1936 r.).

Rada Stanu w swoim orzecznictwie w okresie IV Republiki odwoływała się również do „zasad szczególnie koniecznych w naszych czasach” (*les principes particulièrement nécessaires à notre temps*). Przypomnijmy, że ta kategoria zasad została wprowadzona do preambuły Konstytucji IV Republiki z 27 października 1946 r. zamiast „praw społecznych i ekonomicznych” zamieszczonych w projekcie konstytucyjnym z 19 kwietnia 1946 r. Powoływanie się na te zasady było również potwierdzeniem przypisywania preambule z 1946 r. przez Radę Stanu waloru (charakteru) normatywnego.

W ten sposób Rada Stanu uznała za taką zasadę prawo do strajku funkcjonariuszy publicznych w wyroku w sprawie Dehaene, którego poprzednio im odmawiała (wyrok w sprawie Winkell z 7 sierpnia 1909 r.).¹⁷

W okresie IV Republiki Rada Stanu kontynuowała również wydawanie orzeczeń, w których określała kolejne, wspomniane wcześniej, „powszechne zasady prawa” (*les principes généraux du droit*). Wielu z tych zasad Rada Konstytucyjna nada później rangę konstytucyjną. „Uznane przez sędziego zasady te wyrażają pewną koncepcję społeczeństwa i są konieczne w przypadku braku tekstu pisanego, aby zapewnić zgodność między prawem i aspiracjami świadomości społecznej. Ich potwierdzenie jest najbardziej znaczącą cechą kreatywności sędziego administracyjnego” – pisze Bernard Stirn, nie ukrywając, że są one źródłem prawa publicznego. „Powszechne zasady prawa odzwierciedlają w pierwszym rzędzie filozofię polityczną, która inspiruje państwo republikańskie” – konkluduje dalej.¹⁸

16 Zob. S. Leroyer, *L'apport du Conseil d'Etat au droit constitutionnel de la République. Essai sur une théorie de l'Etat*, Paris 2011, s. 533-534.

17 Zob. szerzej: A. Jamróz, *O ochronie konstytucyjnej prawa do strajku we Francji*, [w:] *Z aktualnych zagadnień prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Księga Jubileuszowa Profesora Waleriana Sanetry*, red. nauk. B. Cudowski, J. Iwulski, Białystok 2013, s. 166-168.

18 B. Stirn, *Le Conseil d'Etat. Son rôle, sa jurisprudence*, Paris 1994, s. 86-87.

Spośród ustalonych w tym czasie przez Radę Stanu powszechnych zasad prawa wymienimy: poszanowanie praw do obrony (5 maja 1944, sprawa Pani Trompier-Gravier); zakaz retroaktywności aktów administracyjnych (25 czerwca 1948, sprawa Société du Journal L'Aurore); możliwość skargi kasacyjnej przeciwko decyzjom jurysdykcyjnym (7 lutego 1947, sprawa d'Ailliers); oraz skarga kasacyjna o nadużycie władzy przeciwko decyzjom administracyjnym (17 lutego 1950 r., sprawa Ministerstwo Rolnictwa przeciwko Pani Lamotte).

Rada Stanu, inspirowana Deklaracją Praw z 1789 r., a po II wojnie światowej również preambułą konstytucji z 1946 r., prowadziła aktywną politykę orzeczniczą, najbardziej widoczną zwłaszcza w sferze praw i wolności jednostki. Deklaracja Praw z 1789 r. oraz preambuła były traktowane przez Radę Stanu jako podstawa normatywna orzeczeń. Ale, mimo aktywnej interpretacji powyższych dokumentów oraz własnych kompetencji, a także możliwości ustalania normatywnych zasad „pozapozytywnych” – zakres ochrony praw jednostki przez Radę Stanu był ograniczony. Bowiem zasadom tym nie mogła ona nadawać rangi konstytucyjnej; adresatem zaś tych zasad, zobowiązanym do ich przestrzegania, były wszystkie organy władzy wykonawczej, lecz nie ustawodawca.¹⁹

3. Konstytucja z 4 października 1958 r.

Konstytucja V Republiki, przyjęta w sposób jednoznaczny w referendum konstytucyjnym z 28 września 1958 r. (79,25% oddanych głosów „za”, 21% „przeciw”, przy 15% absencji uprawnionych do głosowania), została ogłoszona 4 października 1958 r. W świetle procedury konstytucyjnej określonej w ustawie z 3 czerwca 1958 r. w referendum został przedstawiony rządowy projekt konstytucyjny, po opinii Doradczego Komitetu Konstytucyjnego oraz opinii Rady Stanu. Procedura nie przewidywała stanowiska parlamentu w tradycyjnej formie uchwały Zgromadzenia Konstytucyjnego. Wspomniany Doradczy (*consultatif*) Komitet, będący emanacją parlamentu posiadał istotnie tylko głos doradczy. Procedura konstytucyjna, przyjęta w szczególnej sytuacji politycznej, była zdecydowanie krytycznie oceniana

19 Rada Stanu orzeka w pierwszej instancji (od reformy z 1953 r. orzeka również w drugiej instancji) w szczególności w obszarze „nadużycia władzy, gdy przedmiotem zaskarżenia mogą być: - dekrety Prezydenta Republiki lub Premiera bez względu na ich charakter; - wszelkie akty rozporządzeniowe ministrów; - akty administracyjne ministrów, zawsze podejmowane po opinii Rady Stanu; - decyzje organów kolegialnych o kompetencji krajowej. Zob. szerzej: B. Stirn, *op. cit.*, s. 48-49.

w środowisku ustrojowców francuskich, ale faktem jest, że konstytucja uzyskała silną legitymność bezpośrednio od suwerena (narodu).²⁰

Tekst konstytucji z 4 października obejmował zwięzłą preambułę oraz 15 zasadniczych części strukturalnych nazwanych „tytułami”, obejmujących łącznie 92 artykuły. Konstytucja nie zawierała części poświęconej prawom i wolnościom jednostki. Jedynie w preambule czytamy, że „naród francuski ogłasza uroczyście swoje przywiązanie do praw człowieka i do zasady suwerenności narodowej, które zostały określone w Deklaracji z 1789 r., potwierdzone i uzupełnione przez preambułę konstytucji z 1946 r.”.

Ta zwięzła preambuła odegra później fundamentalną rolę jako podstawa wielu orzeczeń, zwłaszcza w sferze praw i wolności jednostki, wydanych przez Radę Konstytucyjną, w pełni niezależny sąd konstytucyjny wprowadzony przez nową konstytucję.

Nowelizacja konstytucji w drodze referendum przeprowadzonego 28 października 1962 r. z pominięciem art. 89 konstytucji dotyczącego zmian w konstytucji, wywołała również wielkie kontrowersje w gronie ustrojowców, podobnie jak wcześniejszy tryb procedury konstytucyjnej przyjęty w 1958 roku, zwłaszcza że w wyniku nowelizacji wprowadzono wybór Prezydenta Republiki w powszechnym głosowaniu. Na wniosek przewodniczącego Senatu Rada Konstytucyjna zajęła się sprawą zgodności z konstytucją tego aktu prawnego, będącego konsekwencją referendum. Stwierdziła jednak w orzeczeniu, iż nie posiada kompetencji kontroli ustaw „będących bezpośrednim wyrazem suwerenności narodowej”, że zgodnie z konstytucją (art. 61) jej kompetencje „dotyczą tylko kontroli ustaw uchwalonych przez parlament”.²¹

Ale Konstytucja V Republiki nie ogranicza się do samego tekstu, który został poszerzony, uzupełniony lub zmodyfikowany ustawami konstytucyjnymi 24-krotnie.²² Wspomnijmy tutaj tylko o czterech mających szczególne znaczenie dla naszej pracy, a mianowicie: – ustawie konstytucyjnej z 25 czerwca 1992 r., która dodała do konstytucji art. 88-1 i 88-4 oraz uzupełniła art. 2, 54 i 74 ze względu na potrzebę ratyfikacji Traktatu z Maastricht; - ustawie konstytucyjnej z 25 stycznia 1999 r. modyfikującej art. 88-2 i 88-4 i dodającą ustęp 2 do art. 88-2 ze względu na Traktat z Amsterdamu; - ustawie konstytucyjnej z 2 października 2000 r., redukującej kadencję Prezydenta Republiki z 7 do 5 lat (modyfikacja art. 6); - ustawie konstytucyjnej z 1 marca

20 Zob. szerzej np. A. Jamróz, Konstytucja V Republiki po 50 latach obowiązywania. Kilka uwag, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 18-23.

21 Orzeczenie 20 D.C. z 6 listopada 1962 r. – zob. L. Favoreu, L. Philip, Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel, 14 éd., Paris 2007, s. 164.

22 Zob. zestawienie na dzień 1 marca 2010, [w:] „Constitution de la République Française. Texte intégral présenté par Ferdinand Melin-Soucramanien”, Paris 2013, s. 104-106.

2005 r. zawierającej Kartę Środowiska, uzupełniającą ust. 1 preambuły i art. 34 konstytucji; - oraz ustawie o modernizacji instytucji V Republiki z 23 lipca 2008 r., zawierającej najbardziej kompleksową reformę Konstytucji V Republiki. Podkreślmy tutaj, że względu na oczywistą potrzebę zwięzłości oraz założenia tej pracy - zwłaszcza konsekwencje normatywne związane z wejściem w życie Karty Środowiska z 2005 r. oraz nowelizacji konstytucyjnej z 2008 roku wprowadzającej nową instytucję ochrony konstytucji (art. 61-1 konstytucji), a mianowicie „priorytetowy problem konstytucyjności” (*question prioritaire de constitutionnalité*).

Konsekwencje normatywne ustawy konstytucyjnej z 1 marca 2005 r. dotyczącej Karty Środowiska nie byłyby w pełni zrozumiałe bez wcześniejszego wyjaśnienia orzecznictwa Rady Konstytucyjnej, w świetle którego preambuła konstytucji z 4 października posiada pełną wartość normatywną, taką samą jak część strukturalna konstytucji zawierająca przepisy usystematyzowane wedle przyjętych „strukturalnych” kryteriów. Fundamentalne znaczenie miało tutaj orzeczenie Rady Konstytucyjnej z 16 lipca 1971 roku (71-44 DC) w sprawie wolności stowarzyszeń. Rada Konstytucyjna stwierdziła w tym orzeczeniu między innymi, orzekając w sprawie konstytucyjności przepisów ustawy, która miała uzupełnić art. 5 i 7 ustawy z 1 lipca 1901 r., że wzięła pod uwagę konstytucję, a zwłaszcza jej preambułę oraz wspomnianą ustawę z 1901 roku i ustawę z 10 stycznia 1936 r., dotyczącą grup zbrojnych i prywatnych milicji.

W powyższych orzeczeniach Rada Konstytucyjna powołała się na to, że wśród „podstawowych zasad uznanych przez ustawy Republiki”, „uroczyście potwierdzonych przez preambułę konstytucji”, jest również zasada wolności stowarzyszeń, że „zasada ta leży u podstaw generalnych przepisów ustawy z 1 lipca 1901 r. dotyczącej umowy stowarzyszenia” i na mocy tej zasady stowarzyszenia powstają swobodnie i w żadnym przypadku nie wymagają wcześniejszej jakiegokolwiek interwencji władzy administracyjnej lub sądowej, lecz tylko złożenia (przez zainteresowanych) uprzedniej deklaracji.²³

W przywołanym orzeczeniu nie chodzi tylko o przypomnienie istoty wolności stowarzyszeń. Rada Konstytucyjna wskazała, że orzeka o zgodności zaskarżonych przepisów ustawowych z preambułą konstytucji obowiązującej, ale powołała się na naruszenie wolności stowarzyszeń będącej „podstawową zasadą uznaną przez ustawy Republiki”. Przypomnijmy jednak, że kategoria tych zasad została wymieniona w preambule z 1946 r., ta zaś została wskazana w preambule konstytucji z 1958 r. jako dokument,

23 L. Favoreu, L. Philip, *op. cit.*, s. 237.

do którego przywiązanie naród francuski „uroczyście ogłasza”. Oznacza to, że orzekając na podstawie preambuły z 1958 r., Rada Konstytucyjna nie tylko uznała ją za w pełni normatywną część konstytucji, ale także uznała konstytucyjny i obowiązujący walor normatywny „podstawowych zasad uznanych przez ustawy Republiki” oraz całej preambuły z 1946 r.²⁴

W literaturze spotyka się jednak pogląd, że preambuła konstytucji z 1946 r. posiada walor (rangę) konstytucyjną od czasu orzeczenia Rady Konstytucyjnej nr 74-54 DC z 15 stycznia 1975 r.²⁵ Nie podzielam tego poglądu, aczkolwiek w orzeczeniu tym Rada Konstytucyjna odwołała się otwarcie do preambuły z 1946 r. jako całości.

Doktryna francuska jest zgodna co do precedensowej roli tego orzeczenia. Zwraca się uwagę, że w ten sposób poszerzony został obszar Konstytucji. Tworzy ją nie tylko konstytucja z 1958 r. wraz z preambułą oraz późniejsze jej nowelizacje (konstytucja *sensu stricto*), ale także dokumenty wymienione przez preambułę konstytucji z 1958 r., a mianowicie Deklaracja Praw z 1789 r. i preambuła konstytucji z 1946 r. W ten sposób uformowany został „blok konstytucyjny” złożony z wymienionych wyżej segmentów jako konstytucja *sensu largo*.²⁶

Omawiane orzeczenie odegrało precedensową rolę. Zwraca się jednak uwagę, że nie było to pierwsze orzeczenie Rady Konstytucyjnej, która jednoznacznie przyznała walor konstytucyjny preambule z 1958 r. Pierwsze było orzeczenie z 16 czerwca 1970 r. w sprawie zgodności z konstytucją traktatu modyfikującego pewne przepisy budżetowe traktatów tworzących Wspólnoty Europejskie.²⁷

Chociaż orzeczenie to wywołało kontrowersję w doktrynie, do wzrostu poparcia dla tego kierunku orzecznictwa przyczyniło się również (zwłaszcza) włączenie w 2005 r. do preambuły z 1958 r. wspomnianej Karty Środowiska, a więc uchwalonej ustawy konstytucyjnej. Swoistym „poręczeniem ze strony ustawodawcy konstytucyjnego było łączenie do tekstu konstytucji w 2008 r. wspomnianej regulacji dotyczącej «priorytetowego problemu konstytucyjności»” – stwierdzają trafnie Autorzy cytowanej wcześniej pracy.²⁸ Ustawa konstytucyjna z 1 marca 2005 r. „dorzuciła” do listy tekstów, do których odsyła preambuła konstytucji z 1958 r., także Kartę Środowiska z 2004 r., zawierającą katalog nowych praw i obowiązków.

24 Zob. np. L. Favoreu, L. Philip, *op. cit.*, s. 246.

25 Zob. Ch. Debbasch, F. Colin, L. Desfonds, K. Favro, Ph. Marcangelo, *Constitution de la Ve République. Textes – Jurisprudence – Pratique*, 5 éd., Paris 2012, s. 121.

26 Zob. szerzej: L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, Warszawa 1993, s. 60-64.

27 Por. np. P. Avril, J. Gicquel, *Le Conseil Constitutionnel*, wyd. 6, Paris 2011, s. 37.

28 M. Verpeaux, P. de Montalivet, A. Roblot-Troizier, A. Vidal-Naquet, *op. cit.*, s. 238.

Rada Konstytucyjna w orzeczeniu z 19 czerwca 2008 r. (2008-564 DC), badając zgodność z konstytucją ustawy dotyczącej organizmów genetycznie zmodyfikowanych, powołała się na „Konstytucję, a w szczególności Kartę Środowiska z 2004 r.” (przywołała również akty prawa europejskiego), stwierdzając niezgodność powyższej ustawy między innymi z art. 7 Karty Środowiska stanowiącym, że „każdy ma prawo, w ramach warunków i granic określonych przez ustawę, dostępu do informacji dotyczących środowiska posiadanych przez władze publiczne oraz do uczestniczenia w decyzjach publicznych mających wpływa na środowisko”. Trafnie stwierdza się, że „Rada Konstytucyjna w omawianym orzeczeniu stosuje po raz pierwszy Kartę Środowiska z 2004 r. i włącza ją do «bloku konstytucyjnego»”.²⁹

Ustalenia zawarte w powyższym orzeczeniu, dotyczące konstytucyjnego statusu normatywnego Karty Środowiska z 2004 r. oraz konstytucyjnych praw jednostki i obowiązków władz publicznych, które z niej wynikają, potwierdziła Rada Konstytucyjna w późniejszych orzeczeniach, jak również Rada Stanu w orzeczeniu z 23 października 2008 r. w sprawie Komuna Annecy.

Powyższe rozważania dotyczące Konstytucji z 4 października 1958 r. oraz jej wykładni dokonywanej w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej wskazują, że Konstytucja V Republiki „nie jest dzisiaj jedynie tekstem określającym funkcjonowanie władz publicznych, lecz kompleksem tekstów o walorze konstytucyjnym, zawierającym również prawa i zasady rangi konstytucyjnej”.³⁰ Włączenie ich do konstytucji z 1958 r. w wyniku orzecznictwa Rady Konstytucyjnej spowodowało przyznanie pełnego waloru normatywnego preambule do konstytucji oraz aktom, do których ona odsyła: Deklaracji z 1789 r., preambuły z 1946 r., a później także Karty Środowiska z 2004 r.

Jednakże, co należy podkreślić, w konsekwencji takiej transmisji normatywno-konstytucyjnej treść normatywną i rangę konstytucyjną uzyskały nie tylko kategorie praw i wolności i określonych w Deklaracji z 1789 r. czy preambule z 1946 r., ale także szczególne kategorie wymienione zwłaszcza w preambule z 1946 r., a mianowicie (wspomniane wcześniej) „podstawowe zasady uznane przez ustawy Republiki”, czy „zadania o walorze (randze) konstytucyjnej (*les objectifs de valeur constitutionnelle*). Przypatrzmy się bliżej naturze tych normatywnych kategorii konstytucyjnych, których źródłem jest orzecznictwo Rady Konstytucyjnej. Stanowią one bardziej szczegółowe elementy „bloku konstytucyjnego” (konstytucji *sensu largo*).

29 Zob. orzeczenie oraz jego komentarz, [w:] P. Gaïa, R. Ghevoitian, F. Melin-Soucramanien, E. Oliva, A. Roux, *op. cit.*, s. 480-487.

30 M. Verpeaux, *Droit constitutionnel français*, Paris 2013, s. 483.

4. Orzecznictwo Rady Konstytucyjnej faktycznym źródłem norm konstytucyjnych

Konsekwencją precedensowego orzeczenia Rady Konstytucyjnej z 16 lipca 1971 r. stwierdzającego pełny charakter normatywny preambuły z 1958 r. oraz w rezultacie konstytucyjny charakter normatywny aktów w niej wspomnianych (Deklaracji Praw z 1789 r. i preambuły konstytucji z 1946 r.) było uznanie konstytucyjnego i normatywnego charakteru „podstawowych zasad uznanych przez ustawy Republiki”. Orzeczenie z 1971 r. wskazuje, że taką zasadą o randze konstytucyjnej jest wolność stowarzyszeń, ale w ten sposób, jak się trafnie wskazuje, Rada Konstytucyjna uznała także rangę konstytucyjną innych zasad, do których odsyła preambuła.

Podobnie stało się z Deklaracją Praw z 1789 r. Jej pełny walor konstytucyjny uznała Rada *expressis verbis* w orzeczeniu z 27 grudnia 1973 r. (nr 73-51 DC) w sprawie zasady równości wobec prawa. Później w konsekwencji na podstawie Deklaracji z 1789 r. zostaną ustalone przez Radę Konstytucyjną także inne prawa i zasady, jak wolność jednostki (odwołanie się do art. 2 i 4 Deklaracji), prawo własności (art. 2 i 17 Deklaracji), zasada zakazu retroaktywności ustawy karnej surowszej (art. 8), potrzeba proporcjonalności i określoności kary (art. 8), domniemanie niewinności (art. 9). W ten sposób, w wyniku orzecznictwa Rady, normy wynikające z Deklaracji z 1789 r., wzbogacone argumentacją Rady Konstytucyjnej, stały się normami konstytucji z 1958 r.³¹

Co się tyczy „podstawowych zasad uznanych przez ustawy Republiki” jako konstytucyjnej kategorii normatywnej ustalonej przez Radę Konstytucyjną na podstawie preambuły z 1946 r. (po raz pierwszy w 1971 r.) – Rada Konstytucyjna ustaliła w swoim orzecznictwie zasadnicze cechy (wymogi) uznania danej zasady za konstytucyjną „podstawową zasadę uznana przez ustawy Republiki”. Istotne znaczenie miało tutaj orzeczenie Rady Konstytucyjnej z 20 lipca 1988 r. w sprawie ustawy amnestyjnej (nr 88-244 DC), w którym stwierdziła ona, że dla uznania jakiejś zasady za wyżej wspomnianą kategorię nie wystarczy powołać się na tradycję republikańską; trzeba wykazać, że z tradycji tej narodziła się „podstawowa zasada uznana przez ustawy Republiki”.

Należy więc wskazać tekst ustawy, w której zasada ta była zawarta. W ten sposób Rada Konstytucyjna uznała, że omawiane zasady muszą mieć za podstawę tekst ustawy; nie mogą być tylko efektem kreacji wynikającym

31 Szeroko o orzekaniu przez Radę Konstytucyjną o prawach i wolnościach na podstawie normatywnej wynikającej z Deklaracji z 1789 r. zob. Ch. Debbasch, F. Colin, L. Desfonds, K. Favro, Ph. Marcangelo, *op. cit.*, s. 11-20.

z samego orzeczenia Rady. Charakter kreatywny orzeczeń Rady Konstytucyjnej „ujawniającej” podstawową zasadę uznaną przez ustawy Republiki – nie ulega jednak wątpliwości. Takie orzeczenia stały się faktycznym źródłem norm konstytucyjnych na omawianym obszarze.

Wskazując na wymogi (przesłanki), które spełniać muszą omawiane „podstawowe zasady”, Rada Konstytucyjna podkreśliła, że po pierwsze, musi tutaj chodzić o zasadę podstawową (fundamentalną). Po drugie, zasada taka nie może być sprzeczna z prawami i wolnościami. Niektórzy uważają nawet, że walor konstytucyjny posiadają jedynie podstawowe zasady „uświęcające” prawa i wolności jednostki.³²

Takie stanowisko wydaje się zbyt daleko idące. Rada Konstytucyjna ustaliła zresztą podstawowe zasady, które nie należą do praw lub wolności. Po trzecie, Rada Konstytucyjna wskazywała, że „zasada podstawowa” powinna być ustalana nie tylko na podstawie samego tekstu preambuły z 1946 r. (ust. 1). Ale nie było tak w przypadku szeregu „podstawowych zasad”. Natomiast inne, jak np. dotyczące wolności osobistej, wolności sumienia, prawa do obrony czy niezależności profesorów uniwersyteckich miały także za podstawę art. 10 Deklaracji z 1789 r. oraz ust. 5 preambuły z 1946 r.³³

Kolejne omawiane „wymogi” dotyczą „ustaw Republiki”. Omawiane „podstawowe zasady” winny być ustalone w związku z tekstem ustawy zwykłej lub organicznej, które weszły w życie w okresie I, II lub III Republiki; wykluczone są ustawy z okresu cesarstwa lub monarchii. Wreszcie, należy podkreślić, że „konsekracja” podstawowej zasady uznanej przez ustawy Republiki nie dopuszcza, po wspomnianym orzeczeniu z 20 lipca 1988 r., żadnych wyjątków co do wymogów uznania za podstawową zasadę (omówionych wyżej). „Ustawodawstwo republikańskie musi być [w stosownym obszarze – A.J.] jednorodne, ciągłe i niesprzeczne.”³⁴

Wśród „podstawowych zasad” ustalonych przez Radę Konstytucyjną mamy zasady dotyczące praw i wolności, a mianowicie: wolności stowarzyszeń – z 16 lipca 1971 r.; poszanowania prawa do obrony z 2 grudnia 1976 r.; wolności osobistej - z 12 stycznia 1977 r.; wolności oświaty (nauczania) z 23 listopada 1977 r.; wolności sumienia z 23 listopada 1977 r.; niezależności profesorów uniwersyteckich z 20 stycznia 1984 r.

Cztery inne ustalone zasady dotyczą wymiaru sprawiedliwości, w szczególności „uświęcają” konstytucyjny dualizm jurysdykcyjny i jego konsekwencje. W szczególności wspomnijmy tutaj o zasadzie niezależno-

32 F. Luchaire, *La protection constitutionnelle des droits et libertés*, Paris 1987, s. 38.

33 Zob. typologię wymogów dotyczących „podstawowych zasad”, [w:] M. Verpeaux, P. de Montalivet, A. Roblot-Troizier, A. Vidal-Naquet, *op. cit.*, s. 245-250; tamże przywoływane stosowne orzecznictwo Rady Konstytucyjnej.

34 *Ibidem*, s. 250.

ści sądownictwa administracyjnego (orzeczenie z 22 lipca 1980 r.) oraz o zasadzie dotyczącej wyłącznej kompetencji sądownictwa administracyjnego w zakresie unieważniania i zmiany aktów władzy publicznej (orzeczenie z 23 stycznia 1987 r.).³⁵

Oprócz praw i wolności ustalonych na gruncie Deklaracji z 1789 r. oraz „podstawowych zasad uznanych przez ustawy Republiki”, którym poświęciliśmy najwięcej miejsca, Rada Konstytucyjna orzekła także na gruncie innych kategorii wskazanych w preambule z 1946 r. Chodzi tutaj mianowicie o „zadania o charakterze konstytucyjnym” (*les objectifs de valeur constitutionnelle*). Przełomowe było w tym względzie orzeczenie z 27 lipca 1982 r. w sprawie komunikacji audiowizualnej (nr 82-141 DC), w którym Rada Konstytucyjna stwierdziła, że do ustawodawcy należy pogodzenie współcześnie korzystania z wolności komunikacji, która wynika z art. 11 Deklaracji z 1789 r. oraz wymogów technicznych komunikacji audiowizualnej, a z drugiej strony zadań o charakterze konstytucyjnym (*les objectifs de valeur constitutionnelle*), takich jak: ochrona porządku publicznego, poszanowanie wolności innych i zachowanie pluralistycznego charakteru nurtów ekspresji społeczno-kulturalnej, którym sposoby komunikacji, ze względu na ich znaczny wpływ, mogą zagrażać.

Orzeczenie powyższe, jak się wskazuje w doktrynie, „inicjuje nową kategorię norm konstytucyjnych”. Cechuje się ona pewną niejasnością i „ograniczoną normatywnością”. Rada Konstytucyjna tworzy jednak nową kategorię normatywno-konstytucyjną, chociaż w odróżnieniu od omawianych wyżej podstawowych zasad, kategoria *objectifs constitutionnelles* nie bazuje na żadnym przepisie konstytucyjnym.³⁶ Rada Konstytucyjna sama sformułowała pojęcie *objectif* (zadanie, lub: wymóg, przesłanka), ale konkretne, różne *objectifs* były efektem interpretacji przez Radę różnych tekstów konstytucyjnych. W późniejszym orzecznictwie Rada Konstytucyjna sformułowała kilkanaście owych *objectifs*, między innymi: transparentność finansową przedsiębiorstw prasowych, ochronę zdrowia publicznego, równowagę finansową ubezpieczenia społecznego, niezależność mediów.

Istota omawianych tutaj *objectifs* o charakterze konstytucyjnym polega w gruncie rzeczy na jej funkcji normatywnej, najbardziej widocznej i najbardziej uznanej przez doktrynę: - przyzwolenia dla ustawodawcy, aby mógł ograniczać wykonywanie praw i wolności konstytucyjnych, ale w imię realizacji *objectifs*.³⁷ Jak widać, *objectifs* spełniają w gruncie rzeczy rolę prze-

35 Powyższe „podstawowe zasady” omówione szerzej [w:] Ch. Debbasch, F. Colin, L. Desfonds, K. Favro, Ph. Marcangelo, *op. cit.*, s. 123-140.

36 M. Verpeaux, P. de Montalivet, A. Roblot-Troizier, A. Vidal-Naquet, *op. cit.*, s. 255-256.

37 *Ibidem*, s. 259.

słanek konstytucyjnych umożliwiających ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych.

Założenia tej pracy i potrzeba oczywistej dyscypliny wywodu nie pozwalają na omówienie innych normatywnych kategorii konstytucyjnych kreowanych przez Radę Konstytucyjną na gruncie tekstów „bloku konstytucyjnego” (konstytucji *sensu largo*). Wybraliśmy tylko dwie, dość specyficzne kategorie. W zasadzie poza tokiem pracy pozostała np. jakże ważna część orzecznictwa Rady Konstytucyjnej, o której tylko wzmiankowaliśmy, a mianowicie określanie praw i wolności jednostki na gruncie Deklaracji z 1789 r.

Poza tokiem rozważanej pracy pozostało też orzecznictwo Rady Konstytucyjnej dotyczące „zasad szczególnie koniecznych w naszych czasach”, wspomnianych w preambule z 1946 r., dotyczących zasad politycznych, ekonomicznych i społecznych. Chodzi tutaj o zasady „nowe”, o charakterze socjalnym; w odróżnieniu od zasad „starych” zawartych w Deklaracji z 1789 r. o charakterze socjalnym. Od orzeczenia z 15 stycznia 1975 r. w sprawie aborcji (nr 75-54 DC) Rada Konstytucyjna nie wahała się przyznawać tym zasadom rangę (walor) konstytucyjną.³⁸

5. Kilka uwag końcowych

Konstytucja Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r. posiada szczególną strukturę i szczególny charakter normatywny. Normy konstytucyjne wynikają nie tylko z tekstów konstytucyjnych, ale i z orzecznictwa Rady Konstytucyjnej, która nie tylko uznała za część obowiązującej konstytucji dokumenty historyczne i kategorie wzmiankowane w preambule konstytucji z 1958 r., ale na ich gruncie kreowała normy konstytucyjne. Orzecznictwo Rady Konstytucyjnej miało szczególne znaczenie w sferze praw i wolności jednostki.

Gdy się jednak spojrzy na francuską tradycję konstytucyjną, nie powinno to dziwić. Orzecznictwo Rady Konstytucyjnej jest w gruncie rzeczy kontynuacją republikańskiego nurtu konstytucjonalizmu dotyczącego praw i wolności jednostki, rozpoczętego ongiś przez Radę Stanu. Czy na gruncie tak rozumianej konstytucji i takiego sposobu orzecznictwa ochrona praw i wolności jednostki jest gorsza niż w klasycznym systemie prawa stanowionego z klasycznym trybunałem konstytucyjnym? Nie sądzę, zwłaszcza że ochrona ta jest bardziej kompleksowa i bardziej systemowa. Wykonuje ją nie tylko Rada Konstytucyjna, ale i Rada Stanu, z której orzecznictwa Rada Konstytucyjna skorzystała i nadal korzysta.

38 Zob. M. Verpeaux, *Droit constitutionnel...*, *op. cit.*, s. 487-488. Zob. też L. Garlicki, *op. cit.*, s. 61; *passim*.

Ochrona konstytucyjna praw i wolności we Francji polepszyła się w ostatnich latach, gdyż w 2008 roku wprowadzono do konstytucji w art. 61-1 wspomnianą procedurę „priorytetowego problemu konstytucyjności”,³⁹ a także instytucję „Obrońcy praw” (art. 71-1). Ale to są zagadnienia, które powinny być przedmiotem odrębnej pracy.

39 Zob. szerzej: M. Disant, *Droit de la question prioritaire de constitutionnalité. Cadre juridique. Pratique jurisprudentielles*, Paris 2011, ss. 420.