

**Lech Jamróz**

Uniwersytet w Białymstoku  
(University of Białystok, Poland)  
e-mail: l.jamroz@uwb.edu.pl

ORCID: 0000-0001-7409-6525

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.04

## Szczególny status francuskiej Rady Stanu

### ABSTRAKT

Rada Stanu to organ, który stanowi trwały element ustroju Republiki Francuskiej. Jego geneza sięga okresu konsularnego. Rada Stanu, nawet mimo licznych i gruntownych przeobrażeń ustrojowych Francji na przestrzeni ostatnich ponad dwustu lat, zyskała autorytet i przyczyniła się do utrwalenia koncepcji silnej ochrony praw jednostki. Istotna rola Rady Stanu była wynikiem nie tylko zmian prawnych (tutaj przełomowe znaczenie miała ustawa z 1872 r., w wyniku której Rada zyskała samodzielność jurysdykcyjną); niezmiernie istotną rolę odegrało także jej orzecznictwo. Rada nadała wielu ustawowym wolnościom i prawom szczególną rangę, poprzez odwołanie się do Deklaracji Prawa Człowieka i Obywatela z 1789 r. Współcześnie Rada Stanu chroni porządek konstytucyjny, pełniąc dwie zasadnicze funkcje: jest organem opiniodawczym rządowych projektów ustaw i aktów reglamentacyjnych oraz najwyższym organem sądownictwa administracyjnego. Żeby jednak zrozumieć, jaką rolę spełnia ten organ współcześnie, niezbędne jest sięgnięcie do genezy jego powstania, ponieważ koresponduje ona z okresem utrwalenia idei republikańskich we Francji. Na marginesie zasadniczych rozważań tego opracowania warto przypomnieć, że w Polsce w czasach dwudziestolecia międzywojennego zgłaszano liczne projekty utworzenia Rady Stanu właśnie na wzór francuski. Świadomość roli tego organu była znacząca w środowiskach prawniczych i naukowych tego okresu. Rozważano, aby Rada, składająca się z wybitnych prawników, przede wszystkim opiniowała projekty aktów prawnych i w ten sposób przyczyniała się do kształtowania lepszego prawa przez polityczne ośrodki władzy. Zgłoszone postulaty, z których część zyskała formę skonkretyzowanych projektów – nigdy jednak nie zostały wdrożone, mimo że Rada Stanu, ukształtowana na wzór napoleoński funkcjonowała już w okresie Księstwa

Warszawskiego i niektórych okresach Królestwa Polskiego. Francuska Rada Stanu posiada współcześnie szczególny status, który jest wypadkową jej autorytetu, dorobku, specyfiki organizacji i pracy. Dominującymi metodami badawczymi, które zostały wykorzystane, są metoda dogmatycznoprawna oraz historycznoprawna.

### Special Status of the French Council of State

#### ABSTRACT

The Council of State is a body that is a permanent element of the political system of the French Republic. Its genesis dates back to the Consular period. The Council of State, despite numerous and serious political transformations in France over the last two hundred years, has gained authority and contributed to the stability of the concept of strong protection of individual rights. The important role of the Council of State resulted not only from legal changes (here, the Act of 1872, as a result of which the Council gained jurisdictional independence, was of crucial importance); its jurisprudence has also played an extremely important role. The Council gave special importance to many statutory freedoms and rights by referring to the Declaration of the Rights of Man and Citizen of 1789. Today, the Council of State protects the constitutional order by performing two main functions: it is the consultative body for government law projects and regulatory acts and the highest administrative judiciary body. However, in order to understand what role this body plays nowadays, it is necessary to refer to the genesis of its creation, because it corresponds to the consolidation of republican ideas in France. On the margin of the main considerations of this study, it is worth recalling that in the interwar period in Poland, numerous projects were put forward to create a Council of State on the French model. Awareness of the role of this body was very significant in the legal and scientific circles of that period. It was considered that the Council, consisting of eminent lawyers, should primarily give opinions on draft legal acts and thus contribute to shaping better law by political centers of power. The submitted postulates, some of which took the form of specific projects, were never implemented. The French Council of State has a special status today, which is the result of its authority, achievements, and the specificity of the organization and its work. The dominant research methods that have been used are the dogmatic-legal method and the historical-legal method.

**Słowa kluczowe:** Rada Stanu, status Rady Stanu, ustrój konstytucyjny Francji, Republika Francuska

**Key words:** Council of State, status of the Council of State, constitutional system of France, French Republic

## Wprowadzenie

Podczas gdy w Polsce obchodzono w 2022 r. jubileusz stulecia utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego, we Francji świętowano inną okrągłą rocznicę, a mianowicie 150-lecia przekształcenia Rady Stanu w organ dysponujący uprawnieniami jurysdykcyjnymi, wiążącymi organy administracji. Nastąpiło to na mocy ustawy z 24 maja 1872 r., która potwierdziła niezależność Rady Stanu<sup>1</sup>. W porządku prawnym V Republiki Rada Stanu funkcjonuje jako organ doradczy rządu oraz najwyższy organ sądownictwa administracyjnego. To dwa główne obszary działania, jednak jej znaczenie ustrojowe jest szersze; realizowanie przez francuską Radę Stanu przypisanych jej zadań i kompetencji „służy jednemu podstawowemu celowi, jakim jest ochrona porządku konstytucyjnego”<sup>2</sup>. Pierwotnie jednak, od utworzenia w 1799 r., Rada Stanu była organem, który opracowywał projekty ustaw i rozporządzeń administracji publicznej, a także „rozwiązywał trudności, które pojawiają się w materii administracyjnej” (Konstytucja z 13 grudnia 1799 r.). Świadczy to niewątpliwie o ewolucji, jaką przeszła Rada Stanu w ciągu ponad dwustu lat swej obecności w zmieniających się systemach ustrojowych Francji (obejmujących także okresy nierepublikańskie: monarchii i cesarstwa). Jest także znakomitym przykładem trwałości pewnych założeń oraz instytucji ustrojowych.

Na marginesie rozważań o francuskiej Radzie Stanu warto przypomnieć, że w odrodzonej po okresie rozbiorów Rzeczypospolitej, w kręgach politycznych i naukowych trwały intensywne prace nad określeniem nowego ustroju państwa i tekstem przyszłej Konstytucji. Jak wiadomo, z postulowanych różnych koncepcji ustrojowych, finalny efekt, którym była Konstytucja z 17 marca 1921 r., w największej mierze odnosił się do rozwiązań francuskich, choć Francja III Republiki nie posiadała w tamtym czasie jednolitej konstytucji, lecz szereg ustaw konstytucyjnych. Inspiracje Francją objęły także idee utworzenia w Polsce Rady Stanu<sup>3</sup>.

Celem przeniesienia na grunt polski koncepcji Rady Stanu było dążenie do zapewnienia lepszego prawodawstwa, właśnie na wzór francuski, gdzie organ ten posiadał prawo redagowania aktów prawodawczych parlamentu (projektów

<sup>1</sup> Loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'Etat; zob. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000006094039>, (27.10.2022).

<sup>2</sup> R. Puchta, *Rada Stanu jako organ sądowej kontroli konstytucyjności we Francji*, Warszawa 2019, s. 9.

<sup>3</sup> Art. 47 projektu Konstytucji opracowanego przez prof. Michała Bobrzyńskiego i innych zakładał, że byłaby ona organem „...oceniają projektów ustaw, opracowanych przez Rząd, lub przekazanych przez jedną z Izb Sejmowych...”, a więc przygotowującym ustawy, doradczym dla Rządu i Sejmu. Zob. *Przygotowywanie i ogłaszanie obowiązujących przepisów. Z tradycji prawnej II Rzeczypospolitej*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 83. Za udostępnienie niniejszego opracowania pragnę złożyć podziękowania prof. Piotrowi Fiedorczykowi z Wydziału Prawa UwB.

ustaw) oraz aktów egzekutywy (rozporządzeń). Ostatecznie Rada Stanu nie została wykreowana w Konstytucji z 1921 r., jednak dyskusja nad jej inkorporowaniem do systemu organów konstytucyjnych, nawet mimo wykreowania Najwyższego Trybunału Administracyjnego, była nadal obecna w pierwszych latach obowiązywania Konstytucji. Chodziło o to, aby w istniejących warunkach ustrojowych wkomponować Radę Stanu do systemu organów państwowych, tj. bez uszczuplenia kompetencji Trybunału<sup>4</sup>.

Uzupełniając informacje o polskich doświadczeniach z Radą Stanu należy przypomnieć, że już przeszło sto lat wcześniej Rada Stanu funkcjonowała w okresie istnienia Księstwa Warszawskiego, a także później, w niektórych okresach Królestwa Polskiego<sup>5</sup>.

Powracając jednak do omawiania tytułowego zagadnienia, charakterystyka francuskiej Rady Stanu służąca odpowiedzi na pytanie o współczesną rolę tego organu nie może ograniczać się wyłącznie do prezentacji jej obecnych kompetencji. Prezentacja ustrojowej funkcji tego organu stanowi o wiele bardziej skomplikowane zadanie, wymagające sięgnięcia do genezy Rady Stanu, a zatem początków istnienia oraz rozwoju idei republikańskich we Francji. Nie jest to możliwe bez syntetycznego ukazania przeobrażeń ustrojowych następujących w konkretnych kontekstach historycznych.

4 Liczni zwolennicy utworzenia w Polsce Rady Stanu (m.in. profesorowie: Stanisław Estreicher, Eugeniusz Starczewski, Wacław Komarnicki, Stanisław Starzyński, Antoni Peretiatkowicz oraz Prezes Najwyższego Trybunału Administracyjnego Jan Kopczyński) dostrzegali gwarancyjną funkcję tego organu, argumentując, że może on istotnie przyczynić się do osiągnięcia wysokich standardów tworzenia prawa, lepszego poziomu ustawodawstwa, co stanowiło wartość samą w sobie, ale było szczególnie istotne w okresie porozbiorowym. Zob. szerzej ibidem, s. 12-16 oraz 23-30; *passim*.

5 W Księstwie Warszawskim Rada Stanu funkcjonowała jako stały organ o charakterze doradczym monarchy; miała szerokie kompetencje, ponieważ na wniosek ministra przygotowywała projekty ustaw sejmowych i dekretów królewskich oraz w innych sprawach jej przekazanych, wymagających zatwierdzenia króla. Posiadała także charakter sądowy, gdyż rozpatrywała spory o kompetencje między władzami administracyjnymi a sądowymi, podejmowała decyzje o pociągnięciu do odpowiedzialności sądowej urzędników administracji publicznej, a nadto należało do niej sądownictwo administracyjne. Zob. M. Kallas, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, Toruń 1970, s. 92-101; *passim*. O szczególnych uprawnieniach ówczesnej Rady Stanu jako organu sądowego oraz o relacjach polskich i francuskich uregulowań prawnych tamtego czasu, zob. szerzej H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, t. 26, z. 2, s. 119-149. Zob. też: W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807-1867*, Warszawa 1984, s. 13-87; P. Cichoń, *Wpływy francuskie w administracji Księstwa Warszawskiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace historyczne” 2013, nr 140, z. 3, s. 8-11.

## 1. Rada Stanu – geneza

Geneza francuskiej Rady Stanu (*Conseil d'État*) sięga okresu konsularnego we Francji porewolucyjnej. Artykuł 52 Konstytucji z 13 grudnia 1799 r. stanowił, że „pod kierownictwem konsulów Rada Stanu ma za zadanie redagować projekty ustaw i rozporządzeń administracji publicznej oraz rozwiązywać trudności (*difficultés*), które pojawiają się w sferze administracji”. Powyższy przepis wymienia dwie funkcje Rady, które w następnych kilkudziesięciu latach będą coraz bardziej precyzowane i oddzielone od siebie. Pierwsza z tych funkcji odnosić się będzie do radców stanu (*conseillers d'État*), natomiast druga – już od dekretu z 11 czerwca 1806 r. będzie funkcją rozstrzygania sporów na obszarze administracji i rozstrzygać je będą *maîtres de requets*, czyli rozstrzygający skargi.

W tej drugiej funkcji autorzy powszechnie dopatrują się załączków sądownictwa administracyjnego. Rada Stanu przeszła bowiem w okresie XIX wieku zróżnicowaną ewolucję, zależnie od formy ustawowej, której to dotyczyło. W okresie restauracji monarchii (po 1815 r.) straciła na znaczeniu, ale już w okresie II Republiki (1848–1852) otrzymała ponownie status konstytucyjny, a ustawa z 3 marca 1849 r. powierzyła jej „sądownictwo delegowane” przez naród, czyli suwerena w zakresie spraw związanych z administracją. Utworzono też odrębny Trybunał Konfliktów rozpoznający spory kompetencyjne między administracją a sądami. Z kolei w okresie II Cesarstwa (1852–1870) Rada Stanu utraciła swoją niezależność, przy czym odgrywała nadal istotną rolę w procesie ustawodawczym, a także w zakresie spraw o nadużycia władzy<sup>6</sup>.

Doświadczenia francuskie z okresu napoleońskiego i okresów późniejszych dotyczące kształtowania się sądownictwa administracyjnego, którego załączkiem była Rada Stanu, wywarły wpływ na rozwiązania w innych państwach. Model francuski, chociaż ulegał wielu przeobrażeniom, jednak rzadko był przyjmowany przez inne państwa. Trafnie pisze L. Garlicki, że „charakterystyczne dla tego modelu było nie tylko oddzielenie rozpoznawania sporów administracyjnych od systemu sądów, ale też uznanie, że organy rozpoznające te spory stanowią integralny element władzy wykonawczej”. Założeniem podstawowym interpretacji zasady podziału władz było to, że „jurysdykcyjna kontrola administracji nie może funkcjonować poza *pouvoir exécutif*”. Przez długi czas Rada Stanu podejmowała rozstrzygnięcia w imieniu głowy państwa. Nawet dzisiaj jest organem o szczególnej pozycji ustrojowej i mieszanych, sądowno-administracyjnych zadaniach<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Szerzej o genezie Rady Stanu i jej historycznej ewolucji pisałem w pracy: *Ewolucja konstytucjonalizmu francuskiego (1789–1958). Rola republikańskiej tradycji konstytucyjnej*, Białystok 2019, s. 98–101. O ewolucji tego organu zob. też R. Puchta, op. cit., s. , s. 44–59.

<sup>7</sup> L. Garlicki, *Wprowadzenie*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990, s. 9.

Wspomniane wyżej „spory administracyjne” w świetle ustawodawstwa napoleońskiego miały znacznie ograniczony zakres. Dotyczyły szeroko rozumianych sporów majątkowych między obywatelami a administracją z wyjątkiem spraw zwolnień i ulg, gdzie chodziło „o wydawanie decyzji administracyjnych w szczególnym trybie, a nie o kontrole decyzji administracyjnych w tej materii”. Kryterium wyodrębnienia sporów administracyjnych miało charakter podmiotowy: z jednej strony występowała administracja jako pozwana. Natomiast w sprawach podobnego typu, ale między podmiotami prywatnymi – właściwe były sądy powszechne. Orzekały one też generalnie w przedmiocie „świętego” prawa własności. W ten sposób podkreślono „zasadniczą różnicę między prawem prywatnym a prawem publicznym, która zarysowała się już przed rewolucją”<sup>8</sup>.

Tak więc, o ile trafnie uważa się Radę Stanu (a w terenie „rady prefekturalne”) za załączek sądownictwa administracyjnego, to jednak niewiele miała ona wspólnego z istotą sądownictwa administracyjnego w sferze kompetencji, organizacji i procedury. W szczególności, Rada Stanu tylko proponowała głowie państwa określone rozstrzygnięcia, podobnie jak w przypadku przygotowywanych projektów ustaw. Niemniej, już w okresie napoleońskim dokonywało się poszerzenie zakresu spraw rozpatrywanych przez Radę Stanu. Tam, gdzie występowała ona jako druga instancja w sprawach rozpatrywanych przez rady prefekturalne, Rada Stanu przyjmowała skargi na nielegalne decyzje administracyjne. W ten sposób zaczęło się kształtować kasacyjne sądownictwo Rady Stanu, w oparciu o stwierdzenie nielegalnych decyzji wydanych w pierwszej instancji. Był to również załączek późniejszej, rozbudowanej konstrukcji „nadużycia władzy” (*recours pour excès de pouvoir*) jako podstawy uchylecia decyzji<sup>9</sup>.

Niewątpliwie przełomowe znaczenie w rozwoju Rady Stanu miała wspomniana ustawa z 24 maja 1872 r., która wzmocniła jej prestiż i samodzielność, w szczególności w zakresie orzecznictwa. Ustawa ta nadała orzecznictwu Rady Stanu charakter delegowanego wymiaru sprawiedliwości (*justice déléguée*), tzn. że odtąd Rada Stanu ferowała wyroki w imieniu ludu francuskiego, a nie tylko przedkładała projekty orzeczeń do akceptacji głowy państwa, jak to było uprzednio, gdy Rada Stanu działała na zasadzie zastrzeżonego wymiaru sprawiedliwości (*justice retenue*)<sup>10</sup>.

Przejawem zwiększenia roli orzecznictwa i jego niezależności było też utworzenie w Radzie Stanu sekcji orzecznictwa, obok czterech sekcji administracyjnych, których zadaniem było opiniowanie rządowych aktów prawodawczych i innych aktów prawnych. Dokonano rozdziału personelu wykonującego każdą

<sup>8</sup> Zob. H. Izdebski, *Francja*, [w:] *Sądownictwo administracyjne...*, s. 38-39; tamże literatura problemu.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 41, *passim*.

<sup>10</sup> W. Brzeziński, *Sądowa kontrola administracji we Francji*, Warszawa 1960, s. 57-58. Pomimo znacznego wpływu lat pozycja ta jest nadal aktualna.

z tych funkcji (tj. orzeczniczą oraz opiniowania aktów prawnych). Nastąpiło też wykluczenie ministra sprawiedliwości od przewodniczenia sekcji orzecznictwa, a także innych ministrów od udziału w pracach sekcji. Chociaż radcowie Rady Stanu formalnie nie mieli (i nie mają) zagwarantowanej nieusuwalności, gdyż są powoływani dekretem przez Prezydenta Republiki, to Rada Stanu zdobyła wysoki autorytet swoim profesjonalizmem i niezależną postawą. Warto przypomnieć, że w okresie III Republiki nigdy nie skorzystano z możliwości odwołania radcy Rady Stanu; to istotne, gdyż nieusuwalność jest uznawana za jedną z gwarancji niezawisłości. Niezawisłość z kolei rozumie się jako niezbędny atrybut osób wchodzących w skład organów rozstrzygających ostatecznie kwestie sporne między obywatelami a administracją państwową.

Omawiana ustawa dotycząca reorganizacji Rady Stanu uchwalona jeszcze przed wejściem w życie ustaw konstytucyjnych z 1875 r. dokończyła ewolucję Rady Stanu, która została „wyzwolona z wszelkiej zależności od szefa egzekutywy i została wyposażona od tej pory w samodzielną władzę sądowniczą. «Sądownictwo delegowane» definitywnie zwyciężyło nad «sądownictwem zatrzymanym»<sup>11</sup>».

W umocnieniu pozycji Rady Stanu jako samodzielnego organu sądowniczego istotną rolę odegrało też jej orzecznictwo. Wskażę w tym miejscu w szczególności na orzeczenie z 13 grudnia 1889 r. w sprawie *Cadot*. Rada stwierdziła w nim jednoznacznie, że minister nie może być zarazem sędzią, a Rada Stanu jest rzeczywistym sądem. Porzucono więc ostatecznie koncepcję ministra-sędziego, w świetle której każde odwołanie do Rady Stanu musiało być najpierw skierowane do ministra.

Jak wspominałem, doświadczenia francuskie, począwszy od okresu napoleońskiego wpłynęły w różnym stopniu na kształtowanie się sądownictwa w innych krajach Europy kontynentalnej. Dotyczy to w szczególności krajów niemieckich (landów), w których obserwowano narodziny i rozwój zróżnicowanych form sądownictwa administracyjnego. Nieprzypadkowo też dokonywało się to w drugiej połowie XIX wieku, kiedy to ukształtowały się zręby państwa prawnego, w tym także idea ograniczenia zadań państwa i związania administracji prawem.

Pierwszym krokiem w kierunku przestrzegania prawa przez administrację miał być wymiar sprawiedliwości realizowany przez administrację (*Administrativjustiz*). To był punkt wyjścia dla dalszych poszukiwań teoretycznych i praktycznych. „Znalazły te poszukiwania wyraz w dwóch modelach sądowej ochrony publicznych praw podmiotowych: południowoniemieckim i północnoniemieckim (pruskim)” – stwierdza M. Wyrzykowski<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> R. Perrot, *Institutions judiciaires*, Paris 2012, s. 18.

<sup>12</sup> M. Wyrzykowski, *Republika Federalna Niemiec*, [w:] *Sądownictwo administracyjne...*, s. 121.

W modelu południowoniemieckim, zróżnicowanym w poszczególnych landach, w systemie organizacyjnym administracji istniały trybunały administracyjne. Miały one na celu ochronę publicznych praw podmiotowych jednostki, orzekając o legalności, a nie o celowości podjętych działań administracji; rozstrzygnięcia pozostawały poza jurysdykcją sądową. W modelu północnoniemieckim natomiast zakładano „realizowanie funkcji ochrony legalności działań administracji przez samą administrację”. Sądownictwo administracyjne nie było oddzielone od administracji, a orzecznictwo miało być jednym z jej działań. „Sądownictwo administracyjne w większym stopniu traktowane było jako instrument kontrolny samego państwa wobec administracji, aniżeli jako instrument ochrony praw obywateli”<sup>13</sup>.

Ze względu na ograniczone tematem założenia pracy pominię w tym miejscu rozwój sądownictwa administracyjnego w innych państwach europejskich.

## 2. Szczególna pozycja Rady Stanu w okresie III Republiki

Jak wspomniałem, jeszcze przed wejściem w życie ustaw konstytucyjnych w 1875 r. Rada Stanu umocniła swoją samodzielność jurysdykcyjną jako sądu administracyjnego. Określiła również dalece niesformalizowane warunki dostępu do sądownictwa administracyjnego z powodu nadużycia władzy.

Skarga na nadużycie władzy pozwala na żądanie unieważnienia nielegalnego aktu administracyjnego skierowane do sędziego administracyjnego. Rada Stanu w orzeczeniu z 29 marca 1901 r. w sprawie *Casanova* stwierdziła, że przy składaniu skargi nie są wymagane żadne formalności oprócz określenia interesu prawnego i zachowania terminu 2 miesięcy od wydania zaskarżonej decyzji<sup>14</sup>. W sprawie *Casanova* stan faktyczny dotyczył zaskarżenia przez obywatela decyzji rady municypalnej w sferze finansów lokalnych, a orzeczenie odnosiło się do skargi jednostki. Od czasu orzeczenia Rady Stanu z 28 grudnia 1906 r. w sprawie *Syndicat des patrons coiffeurs de Limoges* także stowarzyszenia i związki zawodowe mogły występować ze skargą na decyzje naruszające interesy ich członków<sup>15</sup>.

Przykłady powyższe (to jedynie niektóre z licznych) wskazują jak Rada Stanu porządkowała i precyzowała kwestie proceduralne oraz kwestie swej właściwości. Trzeba jednak dodać, że czyniła to zawsze z dużą ostrożnością i precyzją. Widać to w szczególności w odniesieniu do aktów rządowych. Ich również mogła już wtedy dotyczyć skarga o nadużycie władzy, gdyż była to skarga

<sup>13</sup> Ibidem, s. 122-123.

<sup>14</sup> Na temat wymienionego orzeczenia, zob. szerzej M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Devolvé, B. Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris 2013, s. 50-55.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 103-108.



na administrację. Rada Stanu uznała możliwość *recours pour excès de pouvoir* począwszy od orzeczenia *Prince Napoleon* z 19 lutego 1875 r. w szczególności do tzw. aktów rządowych. W orzeczeniu tym Rada Stanu „zrezygnowała z orzecznictwa, w świetle którego wszelka decyzja o charakterze politycznym była określona jako akt rządowy”. Tym śladem poszły później kolejne orzeczenia w okresie międzywojennym, zaliczając do „aktów rządowych” dwie kategorie: 1/ decyzje o charakterze politycznym w sferze relacji między rządem a parlamentem (np. dekret o promulgacji ustawy); 2/ akty niewynikające ze stosunków międzynarodowych, chociaż ich dotyczące (np. ratyfikacja traktatu). Orzecznictwo Rady Stanu „rozumiało te dwie kategorie w coraz bardziej wąski sposób”<sup>16</sup>.

W okresie powojennym Rada Stanu kontynuowała takie pojmowanie swojej roli, starając się podkreślić, że nie chce ingerować bezpośrednio w politykę, lecz stara się uwzględniać przesłanki prawne. Warto jednak dodać, że utrzymując stałą, niezależną linię orzeczniczą, stawała się jednocześnie kreatorem prawa.

Orzecznictwo Rady Stanu odegrało szczególną rolę w sferze obrony podstawowych praw i wolności jednostki. Ustawy konstytucyjne z 1875 r. nie regulowały zupełnie tej sfery, nie respektując ukształtowanej znacznie wcześniej tradycji republikańskiej, z której korzystały także inne, nierepublikańskie konstytucje.

Przypomnieć wypada w tym miejscu, że Deklaracja Prawa Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 r. była Deklaracją do późniejszej Konstytucji z 1791 r. Analogiczne Deklaracje były też w Konstytucjach z 1793 i 1795 r., a w republikańskiej Konstytucji z 4 lipca 1848 r. zamieszczono preambułę poświęconą zasadom praw i wolności jednostki oraz rozdział II regulujący te prawa i wolności. Nawet Karty Konstytucyjne z 1815 i 1830 r. oraz Konstytucje z 1852 i 1870 r., a więc w okresie restauracji monarchii i cesarstwa, w lakoniczny sposób odnosiły się do praw i wolności.

Znamienna była więc ustawowa regulacja praw i wolności w okresie III Republiki, ale dopiero orzecznictwo Rady Stanu nadało im szczególną rangę poprzez odwoływanie się do Deklaracji z 1789 r.

Jean-Jacques Israël podkreśla, że III Republika była „republiką wolności”, mimo braku aktu konstytucyjnego proklamującego wolności jednostki. Już w pierwszym okresie uchwalono znaczące ustawy, m.in. dotyczące wolności zgromadzeń (1881 r.), wolności prasy (1881 r.), wolności związkowej (1884 r.), czy wolności stowarzyszeń (1901 r.). W ten sposób poszerzono zakres praw i wolności proklamowanych w Deklaracji z 1789 r., uważanych do tej pory za kontrowersyjne<sup>17</sup>.

Odwołując się do nieobowiązującej przecież formalnie Deklaracji z 1789 r. Rada Stanu od 1875 r. „ujawniała” podstawowe zasady uznane przez ustawy

<sup>16</sup> B. Stirn, *Le Conseil d'Etat. Son rôle, sa jurisprudence*, Paris 1994, s. 79.

<sup>17</sup> J.-J. Israël, *Droit des libertés fondamentales*, Paris 1998, s. 133.

Republiki, jako zasady mające rangę ustawową, ale których nie może naruszać ustawodawca. Niezależność jurysdykcyjna Rady Stanu inspirowana Deklaracją z 1789 r. powodowała, że czuwając formalnie nad przestrzeganiem ustaw przez egzekutywę stała się faktycznie również obrońcą praw jednostki przed legislatywą.

Przywołując Deklarację z 1789 r. oraz obowiązujące ustawy Rada Stanu „ujawniała” powszechne zasady prawa (*principes généraux du droit*), niekiedy nie mając w pełni stosownego tekstu ustawy. Pogląd S. Leroyer wydaje się więc trafny. Autorka ta stwierdza, że „Korzystając ze swej autonomii wobec władzy politycznej oraz z ewolucji, jaka dokonana się w ciągu XIX wieku, staje się ona zasadniczym kreatorem państwa prawa i jedynym jurysdykcyjnym gwarantem praw jednostki przeciwko państwu (...). Ponadto, powszechne zasady prawa tworzone przez Radę Stanu z różnych «fragmentów», bez odniesienia się do żadnego tekstu pisanego są szczególnie przeznaczone do ochrony jednostki przed państwem”<sup>18</sup>. Podobnego zdania jest też R. Lefferou stwierdzając, że „praktycznie od początków XX wieku Rada Stanu dokonywała działalności normotwórczej, inspirowana w tej działalności właśnie Deklaracją Praw, ale także tekstami ustaw, w których ustawodawca ustalał «podstawowe zasady uznane przez ustawy Republiki»”<sup>19</sup>.

Warto przytoczyć jeszcze stanowisko jednego z autorytetów prawa administracyjnego we Francji, R. Chapusa, którego zdaniem działalność orzecznicza Rady Stanu, formalnie tylko „ujawniająca” powszechne zasady prawa to działalność normotwórcza, ponieważ nawet gdy są one „wyprowadzane z konkretnych przepisów prawa pisanego (...) nie mają z nimi więzów formalnych; są precyzyjnie stosowane nawet w przypadku braku (stosownego – przyp. L.J.) tekstu, co oznacza, że nie z tekstu wywodzą swoje istnienie i swoją moc obowiązująca. Są niezależne od prawa pisanego, a widać to nawet w momencie, gdy sędzia prezentuje przepisy tekstu, który wziął pod uwagę jako inspirowane powszechną zasadą prawa lub ograniczające się do jej zastosowania”<sup>20</sup>.

Uprzedzając omówienie następnego okresu – IV Republiki – można dodać, że Rada Stanu kontynuowała obrany kierunek orzecznictwa. W orzeczeniu w sprawie pani Lamotte przeciwko ministrowi rolnictwa Rada Stanu stwierdziła jednoznacznie, że nie jest wykluczona skarga do Rady Stanu o nadużycie władzy przeciwko wszelkiemu aktowi administracyjnemu, nawet w przypadku braku stosownego tekstu ustawy, gdyż chodzi tutaj o respektowanie zasady legalizmu<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> S. Leroyer, *L'apport du Conseil d'Etat au droit constitutionnel de la République. Essai sur une théorie de l'Etat*, Paris 2011, s. 189.

<sup>19</sup> S. Lefferou, *Libertés publiques*, Paris 2012, s. 20-21.

<sup>20</sup> R. Chapus, *Droit administratif général*, t. 1, Paris 2001, s. 94-95.

<sup>21</sup> M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Devolvé, B. Genevois, op. cit., s. 394-398.

Odwoływanie się przez Radę Stanu w swych orzeczeniach do Deklaracji Praw z 1789 r. wzbudziło w doktrynie francuskiej szereg dyskusji na przełomie XIX i XX w., dotyczące tego, jaki charakter ma Deklaracja. Inspirowanie się Deklaracją, czy „uwzględnianie” jej w orzeczeniach wzbudziło uzasadnione pytania odnośnie do tego, czy Deklaracja ta obowiązuje (w państwie prawa pozytywnego) i czy ma charakter normatywny. W doktrynie dominował pogląd, że Deklaracja ma charakter normatywny, aczkolwiek największe ówczesne autorytety prawnicze wypowiadały się w tej kwestii w sposób dość zróżnicowany. Maurice Hauriou uważał, że Deklaracja jest częścią Konstytucji *sensu largo*, mimo iż nie wspomniano o niej w ustawach konstytucyjnych z 1875 r. Léon Duguit podkreślał nawet, że Deklaracja ma charakter ponadkonstytucyjny, co jeszcze bardziej zaznaczało jej charakter prawnonaturalny, zwierzchni wobec prawa pozytywnego. Natomiast poglądy Raymonda Carré de Malberga oraz Adhemara Esmeina reprezentowały ujęcie pozytywistyczne. Ich zdaniem Deklaracja z 1789 r. nie posiada w ogóle wartości normatywnej<sup>22</sup>.

Zdaniem Jeana-Jacquesa Chevalliera dziedzictwo Wielkiej Rewolucji ukształtowało „nowy porządek”, który winno się uwzględniać. Ten nowy porządek nie mieści się w zwykłych ramach podziału na ustawodawstwo formalnie obowiązujące i nieobowiązujące. W tym nowym porządku Deklaracja z 1789 r. zawiera „prawa naturalne, niezbywalne i święte”, stanowiąc „najwyższy poziom aksjologiczny”. Deklaracja jest więc fundamentalną ustawą narodu. Poniżej Deklaracji sytuuje się Konstytucja, która ma na celu zapewnienie gwarancji praw i przekształcenie ich w prawa obywatelskie, a także zapewnienie realizacji rozdziału władz. Następnie w kolejności są ustawy przyjmowane przez ciało ustawodawcze, które dysponuje najwyższą władzą, jeśli nie narusza wykonywania praw naturalnych i obywatelskich, gwarantowanych przez Konstytucję. Na dole tej hierarchii lokują się akty egzekutywy, która nie reprezentuje narodu, nie dysponuje „prawdziwą władzą normatywną”, lecz tylko ogłasza ustawy, aby je wykonywać lub przypominać o ich wykonywaniu<sup>23</sup>.

### 3. Rada Stanu w czasach współczesnych – IV i V Republika

Na wstępie należy zaznaczyć, że w okresie późniejszym Rada Stanu funkcjonowała nadal w ramach modelu ukształtowanego w okresie III Republiki. Po II wojnie światowej, z chwilą wejścia w życie Konstytucji IV Republiki z 27 października 1946 r. Rada Stanu powoływała się na preambułę tej Konstytucji, określając powszechne zasady prawa. Nie mogła im nadawać rangi konstytucyjnej, ale bardziej otwarcie niż w poprzednim okresie nadawała im charakter

<sup>22</sup> J. Robert, *Libertés publiques et droits de l'homme* (avec la collaboration de J. Duffar), Paris 1988, s. 85-89.

<sup>23</sup> J. Chevallier, *L'Etat de droit*, Paris 1992, s. 25.

normotwórczy. Można tutaj wymienić orzeczenia w sprawie *Dehaene* dotyczącej strajku funkcjonariuszy publicznych (1950 r.), czy w sprawie *Daudignac* (1951 r.) dotyczącej wolności przemysłu i handlu. Kierunek orzecznictwa Rady Stanu z okresu międzywojennego był kontynuowany. Orzeczenia Rady określały często „powszechnie zasady prawa”, chociaż Rada nie zawsze dysponowała stosownymi przepisami ustawowymi.

Po II wojnie światowej liczba powszechnych zasad prawa wyraźnie wzrosła, w szczególności w sferze wolności i praw jednostki. Wiązać to należy w szczególności z umocnieniem się tego kierunku wykładni dokonywanej przez Radę. Uzyskał on też silniejsze podstawy normatywne dzięki preambule do Konstytucji IV Republiki. W preambule tej zawarto stwierdzenie, iż „potwierdza ona uroczyste prawa i wolności człowieka i obywatela uświęcone Deklaracją Praw z 1789 r. i podstawowymi zasadami uznanymi przez ustawy Republiki”. W ten sposób po raz pierwszy w prawie obowiązującym – i to w Konstytucji – powołano się na Deklarację z 1789 r. oraz „podstawowe zasady uznane przez ustawy Republiki”. Do tej pory, bez tekstów prawnych na poziomie ustawy, Rada Stanu faktycznie nadawała im walor normatywny (ustawowy), w szczególności kreując kategorię „podstawowych zasad uznanych przez ustawy Republiki”, na które powoływała się określając „powszechnie zasady prawa”.

Ustawą z 30 września 1953 r. dokonano reorganizacji Rady Stanu w oparciu o zasadę, że nie jest ona już sądem na podstawie kompetencji generalnej<sup>24</sup>. Jej właściwość w pierwszej instancji enumeratywnie określiła specjalna klauzula. Przede wszystkim Rada Stanu posiadała kompetencje do kontroli legalności jednostronnych aktów administracyjnych o charakterze generalnym, tzn. aktów normatywnych administracji wydawanych przez centralne organy administracji oraz do rozstrzygania sporów dotyczących spraw personalnych wyższych kategorii pracowników państwowych, powoływanych w drodze dekretu przez Prezydenta Republiki lub premiera. Dotyczyło to m.in. profesorów uniwersytetu.

Jako sąd apelacyjny Rada Stanu orzekała w sprawach odwołań od trybunałów administracyjnych (*tribunaux administratifs*; zostały powołane na mocy tej samej ustawy w miejsce międzydepartamentalnych rad prefektury) oraz od rad orzecznictwa administracyjnego Francji zamorskiej (*conseils do contentieux administratif de la France d’Outre-Mer*). Wreszcie, jako sąd kasacyjny rozpatrywała skargi wnoszone przez wszystkie pozostałe rady administracyjne, tzn. te organy sądownictwa administracyjnego, które są podporządkowane Radzie Stanu w drodze apelacji (np. Izba Obrachunkowa).

Wskazane tu zmiany, które weszły w życie od 1954 r. odwróciły dotychczasową sytuację, ponieważ odtąd to właśnie trybunały administracyjne otrzymały

<sup>24</sup> Décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif; zob. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000675518>, (27.10.2022).

charakter sądów o kompetencji generalnej. Stały się sądami prawa powszechnego w sprawach administracyjnych (ściślej: sędziów powszechnych w sprawach administracyjnych) w pierwszej instancji, z zastrzeżeniem apelacji do Rady Stanu. Odtąd to właśnie do trybunałów administracyjnych należały wszystkie spory, które na podstawie ogólnych zasad sądowej kontroli administracji mogły być wnoszone do sądów administracyjnych, a nie były zastrzeżone wyraźnym przepisem prawa innemu sądowi administracyjnemu. W rezultacie, zmiana ta bardzo istotnie rozszerzyła kompetencje prowincjonalnych sądów administracyjnych<sup>25</sup>.

Okres V Republiki, rozpoczęty Konstytucją z 28 września 1958 r., przyjętą w referendum 4 października 1958 r. stanowił wielki przełom ustrojowy we Francji. W zakresie omawianej tu problematyki spowodował dalekie zmiany w szczególności związane z wprowadzeniem do Konstytucji Rady Konstytucyjnej, szczególnego sądu konstytucyjnego. Jej orzecznictwo miało istotne znaczenie także dla Rady Stanu, ale – z drugiej strony – Rada Konstytucyjna też skorzystała z dorobku Rady Stanu w szczególności nadając rangę konstytucyjną prawom i wolnościom jednostki o randze ustawowej określonym wcześniej przez Radę Stanu.

Znamiennym przykładem jest orzeczenie Rady Konstytucyjnej z 16 lipca 1971 r. w sprawie wolności stowarzyszeń, którym nadała ona rangę konstytucyjną wolności stowarzyszeń powołując się na podstawowe zasady uznane przez ustawy Republiki, wzmiankowane przez preambułę do Konstytucji z IV Republiki i następnie przywołaną przez zwięzłą preambułę Konstytucji V Republiki<sup>26</sup>. Rada Konstytucyjna w omawianym orzeczeniu powołała się na ustawę z 1901 r. dotyczącą stowarzyszeń<sup>27</sup>. Kategoria „podstawowych zasad uznanych przez ustawy Republiki” to bowiem kategoria kreowana w orzecznictwie Rady Stanu przy określaniu „powszechnych zasad prawa”.

W orzeczeniu z 16 lipca 1971 r. Rada Konstytucyjna przyznała walor jurydyczny (prawny, normatywny) preambule Konstytucji z 1958 r., a w konsekwencji dwóm tekstom, do których ona odsyła. Orzeczenie to jest w istocie fundamentalne, ponieważ w rezultacie wzbogaciło Konstytucję z 1958 r. o katalog praw podstawowych zawierający zarówno prawa indywidualne, jak i prawa wolnościowe wpisane w Deklarację z 1789 r., jak i prawa kolektywne (...)

<sup>25</sup> W. Brzeziński, op. cit., s. 60-62; passim.

<sup>26</sup> W aktualnej wersji fragment wstępu do Konstytucji V Republiki brzmi następująco: „Lud francuski proklamuje uroczyste swoje przywiązanie do Praw Człowieka i do zasad suwerenności narodowej, tak jak zostały one określone w Deklaracji z roku 1789, potwierdzonej i uzupełnionej przez Wstęp do Konstytucji z roku 1946, jak również w Karcie środowiska naturalnego z roku 2004 r.”. Wymienione tu dokumenty wraz z artykułowaną częścią Konstytucji określa się w nauce mianem „bloku konstytucyjnego”. Tekst obowiązujący, zob. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORF-TEXT000000571356/>.

<sup>27</sup> Zob. L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, Paris 2007, s. 237.

przewidziane w preambule Konstytucji z 1946 r. – ocenia znaczenie orzeczenia z 1971 r. Ferdinand Mélin-Soucramanien<sup>28</sup>. W kolejnych orzeczeniach, idąc tym tropem, Rada Konstytucyjna nadała rangę konstytucyjną innym „podstawowym zasadom uznanym przez ustawy Republiki”, m.in. niezależności sądownictwa administracyjnego, niezależności profesorów uniwersyteckich, czy wyłącznej kompetencji sądownictwa administracyjnego w materii unieważniania aktów władzy publicznej<sup>29</sup>.

Warto wspomnieć jeszcze, że na skutek dodania w 2005 r. do katalogu dokumentów wskazanych w preambule Konstytucji z 1958 r. Karty środowiska – podniesiono do rangi konstytucyjnej niektóre prawa z niej wynikające. Trafnie zwraca się uwagę, że są to prawa „trzeciej generacji”. Z Karty wynikają cele o walorze konstytucyjnym, które powinno rozwijać następnie ustawodawstwo i akty rządowe<sup>30</sup>.

Inkorporowanie do Konstytucji z 1958 r. Rady Konstytucyjnej nie zmniejszyło autorytetu Rady Stanu. To Rada Konstytucyjna musiała, jako instytucja nowa, ubiegać się o należyty prestiż. Po pierwszych latach trudnych relacji każda z tych instytucji – jak się okazało – funkcjonowała nadal w swoim zakresie kompetencji, korzystając z dorobku i linii orzeczniczej drugiej z instytucji. Rada Konstytucyjna nadawała niekiedy rangę konstytucyjną prawom lub wolnościom, które wcześniej uzyskiwały rangę ustawową w orzecznictwie Rady Stanu. Z kolei Rada Stanu uzyskała w swoim orzecznictwie konstytucyjną podstawę dla swoich orzeczeń. Działając w ramach swych kompetencji Rada Stanu powoływała się na orzeczenia Rady Konstytucyjnej, orzekając w pewnym tylko zakresie, wynikającym z jej kompetencji. Po wielu latach od wejścia w życie Konstytucji V Republiki można powiedzieć, że obydwie te organy dość zgodnie budowały system prawa oparty na zwierzchnictwie Konstytucji.

Wskazując argumenty na rzecz tezy o szczególnym charakterze Rady Stanu nie można pominąć jeszcze innej, fundamentalnej kwestii. Otóż, w odróżnieniu od statusu konstytucyjnego organu przyznanego przez Konstytucję V Republiki Radzie Konstytucyjnej (Tytuł VII, art. 56-63), Rada Stanu nie jest formalnie organem konstytucyjnym. Nastąpiła jednakże w art. 37-39 konstytucjonalizacja funkcji opiniowania wobec aktów ustawodawczych i rządowych, umacniając wysoki prestiż Rady Stanu. W art. 39 znajduje się przepis, zgodnie z którym rządowe projekty ustaw są rozpatrywane przez Radę Ministrów po zasięgnięciu opinii Rady Stanu i wnoszone do prezydium jednej z izb parlamentu.

Jednakże Rada Stanu jest przede wszystkim doradcą prawnym rządu. Bierze wówczas pod uwagę szereg kwestii, rozpatruje sprawę szerszej niż w przypadku

<sup>28</sup> F. Mélin-Soucramanien w przedmowie „*Constitution de la République Française. Texte intégral présenté par Ferdinand Mélin-Soucramanien*”, Paris 2008, s. XI-XIII.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Ibidem, s. XII.

sądownictwa administracyjnego, nie wchodząc wszakże w kwestie polityczne. Chociaż w większości przypadków rząd nie jest zobligowany korzystać z opinii Rady Stanu, czyni to w zdecydowanej większości przypadków korzystając z prestiżu Rady Stanu<sup>31</sup>.

Artykuł 37 ust. 2 oraz art. 38 Konstytucji określają przypadki, w których rządowe akty normatywne podlegają obowiązkowemu opiniowaniu przez Radę Stanu. Zgodnie z art. 37 ust. 2 Konstytucji obowiązek ten odnosi się do dekretów przyjętych przez Radę Ministrów (przed ich uchwaleniem) dotyczących materii ustawowej, ale przyjętych przed 1958 r. Warto w tym miejscu wspomnieć, że w Konstytucji z 1958 r. nastąpiło ograniczenie materii ustawowej do tej wskazanej w Konstytucji. W ten sposób zrezygnowano z zasady domniemania materii ustawodawczej.

Przepis art. 38 ust. 2 stanowi z kolei, że ordonanse są uchwalane na posiedzeniu Rady Ministrów po uprzedniej opinii Rady Stanu. Wchodzą one w życie z dniem ogłoszenia, ale przestają obowiązywać, jeśli projekt ustawy ratyfikacyjnej nie został złożony w parlamencie przed datą ustaloną w ustawie upoważniającej.

Podobnie jak w poprzednich okresach historycznych, Rada Stanu wykazała się daleko posuniętą niezależnością w wykonywaniu swych opinii, już w pierwszych latach istnienia V Republiki, w okresie, gdy Prezydentem Republiki był Charles de Gaulle. Rada Stanu wydała negatywną opinię w sprawie rządowego projektu ustawy proponującego wprowadzić wybór prezydenta Republiki w drodze referendum w trybie art. 11 Konstytucji. Niezależnie od zaproponowanych zmian, projekt zakładał możliwość zastosowania przepisów referendalnych w procedurze zmiany Konstytucji Republiki<sup>32</sup>. Pomysłodawcą był sam de Gaulle, który w ten sposób zaangażował publicznie swój autorytet. Rada Stanu, podobnie jak Senat, wyraziła negatywną opinię, co do możliwości zastosowania w tym przypadku art. 11 Konstytucji; przeciwnie były też pozostałe partie (z wyjątkiem „gaullistowskiej”)<sup>33</sup>. „Dla zdecydowanej większości prawników, którzy czytali teksty konstytucyjne, procedura referendum nie jest normalną procedurą przewidzianą dla nowelizacji Konstytucji. Procedura normalna wynika z art. 89 Konstytucji”<sup>34</sup>. Opinia Rady Stanu nie była jednak wiążąca. Referendum odbyło

<sup>31</sup> B. Stirn, op. cit., s. 41-45.

<sup>32</sup> W świetle pierwotnej wersji przepisu art. 11 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem referendum mógł być „każdy projekt ustawy dotyczący organizacji władz publicznych, polegający na zatwierdzeniu umowy wspólnotowej, lub upoważniającej do ratyfikacji traktatu, który nie będąc sprzecznym z Konstytucją, wywierałby wpływ na funkcjonowanie instytucji”. Artykuł 11 uległ na przestrzeni lat istotnym zmianom, które poszerzyły przesłanki przeprowadzenia referendum oraz grupę podmiotów wnioskujących w sprawie jego przeprowadzenia – szerzej, zob. K. Kubuj, *Zmiana Konstytucji Republiki Francuskiej*, Warszawa 2018, s. 210-218.

<sup>33</sup> Szerzej o kontekście politycznym działań de Gaulle’a, zob. K. Kubuj, op. cit., s. 221-225.

<sup>34</sup> J. Chapsal, *La vie politique sous la Ve République*, Paris 1984, s. 255, passim.

się 28 października 1962 r. Za projektem ustawy przyjętej w referendum głosowało 61,7%, przeciwko – 38,2% uczestniczących w głosowaniu, przy absencji wynoszącej 22,7% uprawnionych do głosowania.

Jeszcze większą niezależnością wykazała się Rada Stanu, gdy 19 października w trakcie kampanii referendalnej działając jako sąd administracyjny, uchyliła ordonans z 1 czerwca 1962 r., powołujący Wojskowy Sąd Sprawiedliwości (*Cour militaire de justice*)<sup>35</sup>. Rada Stanu stwierdziła bowiem naruszenie prawa przejawiające się tym, że ordonans przekroczył granicę delegacji udzielonej przez ustawę referendalną z 13 kwietnia 1962 r.; uznała również, że utworzenie takiego sądu wyjątkowego nie jest konieczne. Trzeba jeszcze dodać, że w tym czasie Rada Konstytucyjna nie rozpatrzyła tej sprawy stwierdzając (6 listopada 1962 r.), że jej kompetencje dotyczą ustaw parlamentarnych, a nie ustaw uchwalonych w referendum, gdyż są one bezpośrednim wyrazem suwerenności narodowej.

W późniejszym okresie Rada Stanu wykazywała się niezależnością wobec władzy wykonawczej. Przykładowo, w drażliwej społecznie kwestii sytuacji cudzoziemców na rynku pracy Rada Stanu uchyliła dekret rządowy z 29 kwietnia 1976 roku (orzeczenie z 10 listopada 1977 r.), zawieszający na 3 lata uprawnienie do poszukiwania pracy dla członków rodziny cudzoziemców – z powodu sytuacji na rynku pracy.

## Konkluzje

Rada Stanu jest organem szczególnym w systemie ustrojowym Francji. Szczególnym ze względu na genezę i jej ewolucję, która doprowadziła do pełnej niezależności w sferze sądownictwa administracyjnego. Powstała w czasach napoleońskich jako organ ekspercki, z biegiem dziesięcioleci, obejmujących także zasadnicze przekształcenia ustrojowe i konstytucyjne, stała się niezbędnym organem gwarantującym porządek konstytucyjny. Paradoksalnie jednak, przepisy obowiązującej Konstytucji odnoszą się jedynie do dwóch głównych funkcji Rady: udziału w funkcji prawodawczej rządu oraz jurysdykcyjnej jako najwyższy sąd administracyjny.

Rada Stanu była i jest organem, który ma nieoceniony wkład w budowanie systemu prawa publicznego we Francji i umacniania zasad praworządności. Jej wyjątkowy prestiż wynika ze wspomnianej niezależności w jej działalności oraz z wyjątkowej kompetencji jej członków. Tytułowa „szczególność” Rady Stanu przejawia się także w tym, że stopniowej ewolucji tego organu towarzyszyła ciągłość pewnych założeń ustrojowych oraz trwałość instytucjonalna. To – w mej

<sup>35</sup> Ordonnance n°62-618 du 1 juin 1962 instituant une Cour militaire de justice (JORF no. 130 du 2 juin 1962, p. 5316).



ocenie – nie tylko dowód respektowania określonej tradycji, ale także dojrzałości państwa.

Daleko posuniętą niezależność wobec władzy wykonawczej wykazała Rada Stanu uchylając jej akty normatywne jako niezgodne z ustawami, a także opiniując negatywnie projekty ustaw.

W zakresie dorobku orzeczniczego – który został w opracowaniu niniejszym jedynie zarysowany – Rada Stanu wykazała się również szczególną samodzielnością, zwłaszcza kreując orzeczenia w obronie praw jednostki, często nie mając formalnego oparcia w prawie pozytywnym. Powoływała się wtedy na historyczne dokumenty z uzasadnieniem, że dokonuje tego chroniąc ustawy. Przywołując Deklarację z 1789 r. oraz obowiązujące ustawy Rada Stanu „ujawniała” powszechne zasady prawa (*principes généraux du droit*), niekiedy nie mając w pełni stosownego tekstu ustawy. Działanie takie pozostaje na pograniczu lub nawet klasyfikowane może być jako działalność normotwórcza. Było to jednak wynikiem uznania przez Radę swojej niezależności i czynione było z dużą dozą ostrożności w ramach przyznanej przez prawo właściwości jurysdykcyjnej. W ten sposób, czuwając formalnie nad przestrzeganiem ustaw przez egzekutywę, stała się faktycznie również obrońcą praw jednostki przed legislatywą.

Orzecznictwo Rady Stanu odegrało więc szczególną rolę w sferze obrony podstawowych praw i wolności jednostki. Ustawy konstytucyjne z 1875 r. nie regulowały zupełnie tej sfery, nie respektując ukształtowanej znacznie wcześniej tradycji republikańskiej, z której korzystały także inne, nierepublikańskie konstytucje. Poprzez zasadnicze zmiany ustawowej regulacji praw i wolności w okresie III Republiki oraz odwoływanie w judykatach Rady Stanu do Deklaracji z 1789 r. doszło do nadania prawom i wolnościom szczególnej rangi.

Przypadek Rady Stanu jest także przykładem na to, że niezależność organu państwa jest wypadkową wielu czynników, a nie wyłącznie tego, czy jest ona potwierdzona wprost przez przepisy konstytucyjne. Przybliżenie w niniejszym tekście charakterystyki i znaczenia Rady Stanu we Francji stanowi jedynie zarys złożoności tej problematyki. Zaprezentowanie – nawet w ten ograniczony sposób – tytułowego zagadnienia było w wynikiem przekonania, że warto poświęcić uwagę organowi państwa, który, mimo że nie znalazł odpowiednika w ustroju konstytucyjnym Rzeczypospolitej – ma niezaprzeczone zasługi dla utrwalenia republikańskich idei, w tym zwłaszcza założenia o konieczności poszerzenia sfery i wzmocnienia ochrony wolności i praw jednostki.

## Bibliografia

### Źródła normatywne

- La Constitution du 4 octobre 1958 <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>.
- Décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000675518>.
- Loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'Etat <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA0000006094039>.
- Ordonnance n° 62-618 du 1 juin 1962 instituant une Cour militaire de justice (JORF no. 130 du 2 juin 1962, p. 5316).

### Literatura prawnicza

- Brzeziński W., *Sądowa kontrola administracji we Francji*, Warszawa 1960.
- Chapsal J., *La vie politique sous la Ve République*, Paris 1984.
- Chapus R., *Droit administratif général*, t. 1, Paris 2001.
- Chevallier J., *L'Etat de droit*, Paris 1992.
- Cichoń P., *Wpływy francuskie w administracji Księstwa Warszawskiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne” 2013, nr 140, z. 3.
- Garlicki L., *Wprowadzenie*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990.
- Favoreu L., Philip L., *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, Paris 2007.
- Israël J.-J., *Droit des libertés fondamentales*, Paris 1998.
- Izdebski H., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, t. 24, z. 2.
- Izdebski H., *Francja*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990.
- Jamróz L., *Ewolucja konstytucjonalizmu francuskiego (1789–1958). Rola republikańskiej tradycji konstytucyjnej*, Białystok 2019.
- Kallas M., *Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, Toruń 1970.
- Kubuj K., *Zmiana Konstytucji Republiki Francuskiej*, Warszawa 2018.
- Lefferou S., *Libertés publiques*, Paris 2012.
- Leroyer S., *L'apport du Conseil d'Etat au droit constitutionnel de la République. Essai sur une théorie de l'Etat*, Paris 2011.
- Long M., Weil P., Braibant G., Devolvé P., Genevois B., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris 2013.
- Mélin-Soucramanien F. (przedmowa do pracy *Constitution de la République Française. Texte intégral présenté par Ferdinand Mélin-Soucramanien*), Paris 2008.
- Perrot R., *Institutions judiciaires*, Paris 2012.

- Przygotowywanie i ogłaszanie obowiązujących przepisów. Z tradycji prawnej II Rzeczypospolitej*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016.
- Puchta R., *Rada Stanu jako organ sądowej kontroli konstytucyjności we Francji*, Warszawa 2019.
- Robert J., *Libertés publiques et droits de l'homme* (avec la collaboration de J. Duffar), Paris 1988.
- Stirn B., *Le Conseil d'Etat. Son rôle, sa jurisprudence*, Paris 1994.
- Witkowski W., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Warszawa 1984.
- Wyrzykowski M., *Republika Federalna Niemiec*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990.

## STRESZCZENIE

### Szczególny status francuskiej Rady Stanu

Pierwotnie, w momencie powstania (1799) Rada Stanu miała za zadanie redagować projekty ustaw i rozporządzeń administracji publicznej oraz rozwiązywać „trudności” (*difficultés*), które pojawiają się w sferze administracji. W szczególności, Rada Stanu tylko proponowała głowie państwa określone rozstrzygnięcia, podobnie jak w przypadku przygotowywanych projektów ustaw. Z kolei w tej drugiej funkcji autorzy powszechnie dopatrują się załączków sądownictwa administracyjnego, chociaż niewiele miała ona wspólnego z istotą sądownictwa administracyjnego w sferze kompetencji, organizacji i procedury. Niemniej, już w okresie napoleońskim dokonywało się poszerzenie zakresu spraw rozpatrywanych przez Radę Stanu (np. rozpoznawanie skarg na nielegalne decyzje administracyjne, co oznaczało kształtowanie się kasacyjnego orzecznictwa). Rada Stanu przeszła w XIX w. istotną ewolucję; w okresie restauracji monarchii (po 1815 r.) straciła na znaczeniu, ale już w okresie II Republiki (1848–1852) otrzymała ponownie status konstytucyjny, a ustawa z 3 marca 1849 r. powierzyła jej „sądownictwo delegowane” przez naród, czyli suwerena w zakresie spraw związanych z administracją. Ta funkcja niejako „odżyła” dopiero po okresie II Cesarstwa, w roku 1872, który okazał się kolejnym przełomowym momentem. Wykonywanie „sądownictwa delegowanego” (tym razem już na znacznie dłuższy czas) umocniło samodzielność jurysdykcyjną Rady Stanu jako sądu administracyjnego. Przejawem zwiększenia roli orzecznictwa i jego niezależności było też utworzenie w Radzie Stanu sekcji orzecznictwa, obok czterech sekcji administracyjnych, których zadaniem było opiniowanie rządowych aktów prawodawczych i innych aktów prawnych. Dokonano także rozdziału personelu wykonującego każdą z tych funkcji (tj. orzeczniczą oraz opiniowania aktów prawnych). Poprzez swoje późniejsze orzecznictwo (w okresie III Republiki) Rada Stanu porządkowała i precyzowała kwestie proceduralne oraz kwestie swej właściwości. Orzecznictwo Rady Stanu odegrało także szczególną rolę w sferze obrony podstawowych praw

i wolności jednostki. Czuwając formalnie nad przestrzeganiem ustaw przez egzekutywę stała się faktycznie również obrońcą praw jednostki przed legislatywą. Odwołując się do nieobowiązującej przecież formalnie Deklaracji z 1789 r. Rada Stanu od 1875 r. „ujawniała” podstawowe zasady uznane przez ustawy Republiki, jako zasady mające rangę ustawową, ale których nie może naruszać ustawodawca. W ten sposób nadawała im szczególną rangę. W okresie późniejszym Rada Stanu funkcjonowała nadal w ramach modelu ukształtowanego w okresie III Republiki. Status Rady Stanu został potwierdzony poprzez odwoływanie się do jej orzeczeń przez nowo utworzoną Radę Konstytucyjną (1958). Podsumowując, Rada Stanu wykazała się szczególną samodzielnością w sferze sądownictwa administracyjnego, zwłaszcza kreując orzeczenia w obronie praw jednostki. Chociaż często nie miała formalnego oparcia w prawie pozytywnym, powoływała się wtedy na historyczne dokumenty z uzasadnieniem, że dokonuje tego chroniąc ustawy. Daleko posuniętą niezależność wobec władzy wykonawczej wykazała Rada Stanu uchylając jej akty normatywne jako niezgodne z ustawami, a także opiniując negatywnie projekty ustaw rządowych. Rada Stanu była i jest organem, który ma nieoceniony wkład w budowanie systemu prawa publicznego we Francji i umacniania zasad praworządności. Jej wyjątkowy prestiż wynika ze wspomnianej niezależności w jej działalności oraz z wyjątkowej kompetencji jej członków.

#### SUMMARY

### Special Status of the French Council of State

Originally, at the moment of creation (1799), the Council of State was to edit projects of the laws and regulations of public administration and resolve “difficulties” that appear in the sphere of administration. In particular, the Council of State only proposed certain solutions to the head of state, as in the case of draft laws being prepared. On the other hand, authors commonly see the seeds of administrative judiciary in its latter function, although it had little to do with the essence of administrative judiciary in the sphere of competence, organization and procedure. Nevertheless, already in the Napoleonic period, the scope of cases considered by the Council of State was extended (e.g. examination of complaints against illegal administrative decisions, which meant the formation of cassation jurisprudence). The Council of State underwent a varied evolution during the 19th century; during the restoration of the monarchy (after 1815) it lost its importance, but already during the Second Republic (1848–1852) it received constitutional status again, and the Act of March 3, 1849 entrusted it with “delegated judiciary” powers, i.e. sovereignty in administrative matters. This function was somehow “revived” only after the period of the Second Empire, in 1872, which turned out to be another breakthrough moment. The exercise of the “delegated judiciary” power (this time for a much longer period) strengthened the jurisdictional independence of the Council of State as an administrative court. A manifestation of

the increased role of jurisprudence and its independence was also the creation of a jurisprudence section in the Council of State, in addition to four administrative sections, whose task it was to issue opinions on government legislative acts and other legal acts. The staff performing each of these functions (i.e. adjudication and issuing opinions on legal acts) was also separated. Through its subsequent jurisprudence (during the Third Republic), the Council of State organized and specified procedural issues and issues of its jurisdiction. The jurisprudence of the Council of State also played a role in the sphere of defending the fundamental rights and freedoms of the individual. By formally overseeing the observance of laws by the executive, it in fact also became a defender of individual rights against the legislature. Referring to the Declaration of 1789, which was not formally binding, the Council of State “revealed”, in 1875, the basic principles recognized by the laws of the Republic as principles of statutory rank, which may not be violated by the legislator. Later, the Council of State continued to function within the framework of the model developed during the Third Republic. The status of the Council of State was confirmed by the newly created Constitutional Council (1958) referring to the jurisprudence of the Council of State. To sum up, the Council of State proved to be particularly independent in the sphere of administrative judiciary, especially by creating judgments in defense of individual rights. Although it often had no formal support in positive law, it referred to historical documents with the justification that it was doing so to protect statutes. The Council of State displayed far-reaching independence from the executive power by repealing its normative acts as inconsistent with statutes and by issuing negative opinions on draft laws. The Council of State has been and it is a body that has made an invaluable contribution to building the public law system in France and strengthening the rule of law. Its exceptional prestige results from the aforementioned independence in its activities and from the exceptional competences of its members.