

# OCHRONA PRAW JEDNOSTKI W ORZECZNICTWIE FRANCUSKIEJ RADY STANU

ADAM JAMRÓZ<sup>1</sup>

## 1. Geneza i ewolucja Rady Stanu

W systemie prawnym Francji Rada Stanu (Le Conseil d'Etat) zajmowała i zajmuje miejsce szczególne. Współcześnie nie jest typowym najwyższym (naczelnym) sądem administracyjnym, jaki spotykamy w Europie kontynentalnej (także w Polsce). Specyficzny dla Francji porządek prawny, jaki kształtował się w okresie po Wielkiej Rewolucji w 1789 r. oraz specyficzna, na tle Europy kontynentalnej tradycja konstytucyjna, a także szczególne znaczenie, jakie odgrywała inspiracja prawnonaturalna, zwłaszcza inspirowana Deklaracją Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 r. (dalej: Deklaracja Praw), powodowały, że od końca XIX wieku orzecznictwo Rady Stanu odgrywało (i odgrywa nadal) istotną rolę w ochronie praw jednostki.

Rada Stanu jest organem szczególnym również dlatego, że jest też organem opiniodawczym władzy wykonawczej. Ta funkcja leży u genezy omawianego organu. Współcześnie Rada Stanu posiada właśnie w tym zakresie status organu konstytucyjnego, jako organu opiniodawczego rządu. Zgodnie z art. 38 ust. 2 Konstytucji Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r. ordonanse (dekrety z mocą ustawy) są uchwalane na posiedzeniu Rady Ministrów po uzyskaniu opinii Rady Stanu. Podobnie, zgodnie z art. 39 ust. 2, rządowe projekty ustaw (*les projets de loi*) są rozpatrywane na posiedzeniu Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Rady Stanu, przed wniesieniem do biur z jednej z izb parlamentarnych.

Utworzenie Rady Stanu nastąpiło na podstawie art. 52 Konstytucji z 22 *frimaire'a* roku VIII (13 grudnia 1799 r.), czyli na podstawie tzw. konstytucji konsularnej. Wspomniany przepis stanowił, że „pod kierownictwem konsulów, Rada Stanu przygotowuje projekty ustaw i rozporządzeń administracji publicznej i jest upo-

---

1 Uniwersytet w Białymstoku.

ważniona do rozwiązywania trudności, które pojawiają się w materii administracyjnej”.<sup>2</sup>

Datę tę można uważać za datę „narodzin” Rady Stanu. Ale w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że „bezpośrednim przodkiem” Rady Stanu jest utworzona pod koniec XIII wieku w okresie panowania Filipa Pięknego (1285-1314) Rada Królewska. Miała ona wydawać monarsze opinie w sprawach administracyjnych i sądowych zarezerwowanych dla władzy sądowniczej króla.

Przepis art. 53 „konstytucji konsularnej” z 1799 r. określał w sposób ogólny dwie funkcje, które w kolejnych ustrojach będą stopniowo coraz bardziej precyzowane, a mianowicie: funkcję administracyjną, dotyczącą przygotowywania najważniejszych dokumentów w sferze administrowania (władzy wykonawczej) oraz funkcję rozwiązywania sporów administracyjnych.<sup>3</sup> Już w okresie rządów Napoleona Bonaparte wspomniana wyżej funkcja rozwiązywania sporów (*fonction contentieuse*) znacznie się umocniła. Wzmocniona została jej niezależność instytucjonalna przez utworzenie w roku 1806 w ramach Rady Stanu odrębnej „komisji spornej”. Przystąpiła ona do kształtowania orzecznictwa „podporządkowującego administrację prawną”. W ten sposób umocniła się idea związania państwa prawem; wzmacniała się też niezależna pozycja Rady Stanu z powodu jej troski o prawo, dobrej znajomości administracji oraz skuteczności działania. Dodajmy też, że Napoleon nigdy nie odrzucił opinii lub postanowienia Rady Stanu, które ona proponowała do jego akceptacji.

Ten kierunek ewolucji związany z niezależnością Rady Stanu uległ osłabieniu w okresie Restauracji monarchii (1815-1830) i później w okresie drugiego cesarstwa (1852-1870), kiedy to Rada Stanu praktycznie utraciła swoją niezależność.

Natomiast wraz z narodzinami III Republiki powstało rzeczywiste, niezależne sądownictwo administracyjne. Jeszcze przed przyjęciem ustaw konstytucyjnych z 1875 roku Zgromadzenie Narodowe, wybrane 8 lutego 1871 r. po upadku Drugiego Cesarstwa, przyjęło 24 maja 1872 r. ustawę na mocy której powierzono Radzie Stanu niezależną funkcję sądowniczą (*la justice déléguée*). Rada Stanu mogła od-tąd „w imieniu narodu francuskiego” rozstrzygać spory w materii administracyjnej. Nawiasem mówiąc, powrócono w ten sposób do statusu Rady Stanu, który powierzono jej na krótko w okresie drugiej Republiki, w ustawie z 3 marca 1849 r.

W okresie III Republiki, w szczególności w latach 1873-1930, nastąpiło pogłębienie i rozwinięcie funkcji sądowniczej Rady Stanu, a także jej niezależności od władzy wykonawczej w oparciu o rekrutowanie sędziów Rady Stanu (*maîtres des requêtes*) w drodze konkursów, aby uformować profesjonalną kadrę sędziowską.

2 Omawiany dokument (w:) M. Duverger, *Constitutions et documents politiques*, Paris 1981, s. 111-119.

3 B. Stirn, *Le Conseil d'Etat. Son rôle, sa jurisprudence*, Paris 1994, s. 15; *passim*.

Porzucono w ten sposób (ostatecznie od orzeczenia w sprawie Cadot z 13 grudnia 1889 r.) tzw. teorię ministra-sędziego, w świetle której należało być najpierw ministrem, aby móc później zasiadać w Radzie Stanu.

Trafny jest pogląd, że wspomniany wyżej okres można nazwać „złotym wiekiem” sądownictwa administracyjnego. Potwierdzają to analizy orzecznictwa Rady Stanu, wskazujące na przełomowe znaczenie wielu orzeczeń. Bernard Stirn podkreśla, że orzecznictwo Rady Stanu „stworzyło prawo publiczne”, ukształtowało konstrukcję odpowiedzialności władzy publicznej, określiło takie fundamentalne pojęcia, jak pojęcia „umowa administracyjna”, „funkcjonariusz publiczny”, „prace publiczne”; określiło też istotną konstrukcję skargi na nadużycie władzy (*le recours pour excès du pouvoir*).<sup>4</sup>

Ale orzecznictwo Rady Stanu w okresie III Republiki było również „złotym wiekiem” w zakresie ochrony praw jednostki. Mimo że – odmiennie od poprzednich okresów ustrojowych, w których konstytucje zawierały odrębną deklarację praw i wolności jednostki lub przynajmniej ogólnie potwierdzały uznane wcześniej prawa jednostki wywodzące się z Deklaracji z 1789 r.<sup>5</sup> – III Republika nie posiadała jednolitej konstytucji, lecz tylko ustawy konstytucyjne z 1875 roku poświęcone: – organizacji władz publicznych (25 lutego 1875 r.); – organizacji Senatu (24 lutego 1875 r.); – relacjom między władzami publicznymi. Stało się tak dlatego, że ustrój III Republiki, w którym w ustawach konstytucyjnych nie było wzmianki o ochronie praw jednostki, był zarazem okresem ustrojowym, w którym potwierdzony został, wywodzący się z czasów rewolucyjnych katalog praw i wolności jednostki, których znaczenie umocniło się w świadomości społecznej.

Jean-Jacques Israël ocenia, że III Republika była bezdyskusyjnie „republiką 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 później rangę konstytucyjną. W szczególności uchwalono ustawy dotyczące wolności zgromadzeń (1881 r.), wolności prasy (1881 r.), wolności związkowej (1884 r.) i wolności stowarzyszeń (1901 r.). W ten

4 *Ibidem*, s. 19-20.

5 Zob. szerzej: A. Jamróz, *Prawa i wolności jednostki na gruncie francuskich konstytucji*, (w:) *Demokratyczne państwo prawa*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz, Białystok 2014, s. 207-209.

sposób poszerzono zakres praw i wolności proklamowanych w 1789 r., dodając zasady często uważane do tej pory za kontrowersyjne.<sup>6</sup>

Na gruncie takiego ustawodawstwa Rada Stanu, przy okazji rozpatrywanych przez nią spraw, formułowała powszechne zasady prawa (*les principes généraux du droit*), nawet w przypadku braku konkretnego, bezpośredniego przepisu ustawowego, inspirując się zasadami zawartymi w Deklaracji z 1789 r. Zasady te określały często prawa jednostki i posiadały faktycznie rangę ustawową. Rada Konstytucyjna w okresie IV Republiki skorzysta później z tego dorobku Rady Stanu, nadając zasadom określonym przez nią i mającym rangę ustawową – rangę konstytucyjną (powrócimy do tej kwestii).

Ukształtowany w pierwszym okresie III Republiki status prawny Rady Stanu uległ wzmocnieniu po II wojnie światowej, zarówno w zakresie funkcji doradczej, jak i funkcji sędowniczej. Spróbujmy o tej kwestii nadmienić syntetycznie, gdyż bardziej szczegółowe rozważania nie mieszczą się w założeniach tej pracy, której centrum rozważań określa zamieszczony wyżej tytuł.

W zakresie funkcji doradczej ordonans z 31 lipca 1945 r. zreorganizował Radę Stanu, a przede wszystkim wprowadził obowiązkowe opiniowanie przez nią wszystkich projektów ustaw. Zasada ta obowiązywała w okresie IV Republiki oraz (jak wspomnieliśmy) została inkorporowana w odniesieniu do projektów ustaw organicznych i projektów rządowych do Konstytucji V Republiki z 4 października 1958 r.

Wprowadzona w roku 1953 głęboka reorganizacja i rozbudowa sądownictwa administracyjnego wpłynęły również na poszerzenie kompetencji sędowniczych Rady Stanu. Rady prefektoralne (w departamentach) zostały przekształcone w „trybunały administracyjne”; odwołanie od ich orzeczeń składa się od tej pory do Rady Stanu. Orzeka ona również w pierwszej instancji w sprawach o znaczeniu krajowym i w sprawach, które nie mogą być rozpatrywane przez trybunały administracyjne.<sup>7</sup>

W szczególności należy podkreślić, że Rada Stanu orzeka w pierwszej instancji w takich sprawach o szczególnym znaczeniu, jak rozpoznawanie skarg dotyczących „nadużycia władzy”, gdzie przedmiotem zaskarżenia są: – dekrety Prezydenta Republiki lub premiera, bez względu na ich charakter, tzn. reglamentacyjny (prawny) lub nie; – akty reglamentacyjne ministrów, bez względu na ich formę; – akty administracyjne ministrów, które, bez względu na ich charakter są wydawane po

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

7 Szeroko o strukturze i kompetencjach sędowniczych Rady Stanu oraz trybunałów administracyjnych, a także o stosownych regulacjach prawnych, (w:) R. Chapus, *Droit administratif général*, t.1, 15 éd., Paris 2001, w szczególności s. 774-785.

obowiązkowym opiniowaniu przez Radę Stanu; – decyzje organów kolektywnych o charakterze zawodowym (jury konkursów krajowych, federacji sportowych itd.).

Rada Stanu rozstrzyga również w pierwszej instancji spory dotyczące funkcjonariuszy mianowanych przez Prezydenta Republiki (np. prefekci, kierownicy administracji centralnej), których mianowanie wymaga uchwały rady ministrów, ale także w sprawach innych funkcjonariuszy, których mianowanie przez Prezydenta Republiki nie wymaga uchwały rady ministrów (np. profesorowie uniwersytetów, oficerowie, sędziowie).

## **2. Powszechne zasady prawa, ich charakter normatywny**

Jak wspomniano, mimo braku konstytucji rozumianej jako jednolity akt wyższego stopnia od ustawy, a także braku stosownej deklaracji praw na poziomie konstytucyjnym, a przynajmniej gwarancji konstytucyjnej takich praw, co było ważnym elementem tradycji konstytucyjnej ukształtowanej po okresie Wielkiej Rewolucji – w okresie III Republiki nastąpiło poszerzenie zakresu praw jednostki poprzez pogłębienie treści normatywnych tych praw, a także określenie nowych praw.

Istotną rolę w tej kwestii odegrało – jak wspomnieliśmy – ustawodawstwo III Republiki, a w szczególności wskazane w ustawach „podstawowe zasady uznane przez ustawy Republiki”, a także powszechne zasady prawa ustalone w orzeczeniach Rady Stanu. Charakter normatywny powszechnych zasad prawa budzi w doktrynie francuskiej od dawna żywe dyskusje. Chodzi w szczególności o to, czy są one przejawem normotwórczej roli Rady Stanu, a także czy w porządku prawnym posiadają one rangę równą ustawom. Ustalenie ich charakteru normatywnego wymaga – jak widać – spojrzenia na nie w szerszym kontekście, a mianowicie ich roli w systemie norm prawnych (w sferze stosowania prawa) oraz (ewentualnego) miejsca w porządku prawnym.

W okresie Wielkiej Rewolucji ukształtowała się specyficzna konstrukcja hierarchicznego porządku prawnego – pisze Jacques Chevallier. Na jego szczycie usytuowana była Deklaracja Praw z 1789 r. To najwyższy poziom aksjologiczny, a zarazem podstawowa „ustawa ustaw Narodu”; poniżej znajduje się konstytucja, której zadaniem jest zagwarantowanie praw jednostki oraz realizacja zasady podziału władzy. Następnie zaś ustawy przyjmowane przez ciało ustawodawcze; jeśli ustawy nie zagrażają i nie przeszkadzają wykonywaniu praw naturalnych i obywatelskich, dysponują najwyższą władzą. Wreszcie, poniżej ustaw sytuowane są akty egzekutywy, która ma za zadanie zapewnić wykonywanie ustaw, nie dysponuje „prawdziwą wła-

dzą normatywną”, lecz dokonuje tylko aktów proklamacyjnych zgodnych z ustawami, aby zapewnić ich wykonanie.<sup>8</sup>

Ta ukształtowana jeszcze w okresie Wielkiej Rewolucji hierarchia norm ulegnie w ciągu XIX wieku erozji, gdyż będzie coraz mocniej interpretowana w duchu dominacji ustaw parlamentarnych i akcentowaniu związanej z tym zasady legalizmu, a z końcem XIX wieku pojęcie konstytucji będzie się traktować jako „archaiczne”, ukazujące jej bezsilność i onnipotencję parlamentarzystów. Z drugiej strony Rada Stanu, ostatecznie od czasu orzeczenia z 1907 r. stwierdzającego możliwość przyjęcia skargi o nadużycie władzy, potwierdziła zarazem, że jest to skarga przeciwko rozporządzeniu administracji publicznej. W ten sposób Rada Stanu stwierdziła zarazem, że rozporządzenie jest źródłem prawa niższego od ustawy, potwierdzając zasadę swobody ustawodawcy i podkreślając, że ustawa jest najwyższym i fundamentalnym elementem porządku prawnego państwa.<sup>9</sup>

Jak widać, Rada Stanu wpłynęła istotnie na ukształtowanie porządku prawnego. Podkreślenie charakteru prawnego rozporządzeń (a nie tylko ich natury „proklamacyjnej” w stosunku do ustaw) było istotnym argumentem na rzecz poddania ich kontroli co do zgodności z ustawami parlamentarnymi. Zwolennicy dominacji parlamentu nie mogli przewidywać, że z orzeczeń Rady Stanu – podkreślających normatywność rozporządzeń egzekutywy, ale także supremację ustawy w porządku prawnym – wynikać będą również inne konsekwencje.

Orzeczenia Rady Stanu czuwające nad przestrzeganiem zasady legalizmu, tzn. przestrzegania ustaw przez rząd i administrację, wydawane były w ramach dokonywania przez nią rzeczywistej kontroli sądowej, tzn. przestrzegania przez władzę wykonawczą także zasad zawartych w Deklaracji Praw z 1789 r. Rada Stanu dokonywała więc nie tylko kontroli formalnej aktów egzekutywy, ale także kontroli materialnej, systemowej. Praktycznie od początków XX wieku, zwłaszcza ustalając „powszechne zasady prawa”, które winny być przestrzegane nawet w przypadku braku konkretnego, bezpośredniego tekstu ustawowego, 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>10</sup>

Chociaż Rada Stanu nie przyznawała formalnie Deklaracji Praw waloru prawa obowiązującego, to jednak nie ulega wątpliwości, że czerpała z niej dyrektywy istotnie wpływające na ustalanie treści „powszechnych zasad prawa”. Można więc po-

8 J. Chevallier, *L'Etat de droit*, Paris 1992, s. 25; *passim*.

9 *Ibidem*, s. 26-27.

10 Zob. R. Letterou, *Libertés publiques*, éd. 9, Paris 2012, s. 20-21; L. Favoreu (*coordonnateur*), P. Gaïa, R. Ghévantian, L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, 2 éd., Paris 1999, s. 204-205.

wiedzieć, że, nie przyznając Deklaracji Praw waloru prawa obowiązującego, co skądinąd jest w pełni zrozumiałe, traktowała ją jako źródło prawa naturalnego, które winna uwzględniać w swoich orzeczeniach.

Niezależność jurysdykcyjna Rady Stanu oraz taki kierunek orzecznictwa, w którym inspirowane było ono Deklaracją Praw z 1789 r., powodowały, że mimo iż Rada Stanu czuwała nad przestrzeganiem ustaw przez egzekutywę, stała się obrońcą praw jednostki także przed legislatywą. Severine Leroyer ocenia ten proces syntetycznie, zauważając trafnie: „Rada Stanu w gruncie rzeczy przywiązana jest do tego, aby wolności jednostki sytuować w centrum swego orzecznictwa, szczególnie od początku Trzeciej Republiki. Korzystając ze swej autonomii wobec władzy politycznej oraz z ewolucji, jaka się dokonała w ciągu XIX wieku, staje się ona zasadniczym kreatorem państwa prawa i jedynym gwarantem – jurysdykcyjnym – 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>11</sup>

W doktrynie francuskiej przełomu XIX i XX wieku dominował pogląd, że Deklaracja Praw z 1789 r. winna być uwzględniana przez porządek prawny oraz system prawa (w sferze stosowania prawa), że ma ona walor normatywny. W tym duchu wypowiadały się największe ówczesne autorytety prawnicze. Maurice Hauriou uważał, że Deklaracja, chociaż nie wspomniano o niej nawet w ustawach konstytucyjnych z 1875 roku, jest częścią konstytucji francuskiej *sensu largo*, a Léon Duguit podkreślał, że ma ona charakter ponadkonstytucyjny, co jeszcze bardziej akcentowało jej prawnonaturalny charakter, zwierzchni wobec prawa pozytywnego (obowiązującego).

Pogląd Raymonda Carré de Malberga (podobnie Adhemara Esmaina), nawiązującego do formalnych koncepcji państwa prawnego (H. Kelsen), głoszący, że Deklaracja Praw z 1789 r. nie ma w ogóle wartości normatywnej na gruncie prawa pozytywnego III Republiki, był z pewnością poglądem mniejszościowym w ówczesnej doktrynie francuskiej.<sup>12</sup>

W doktrynie francuskiej przedmiotem sporu były również „powszechne zasady prawa”, które ustalała Rada Stanu inspirując się w swoich orzeczeniach Deklaracją Praw z 1789 r., a które odegrały tak istotną rolę zwłaszcza w określaniu praw i wolności jednostki. Przedmiotem sporu był zwłaszcza charakter normatywny „powszechnych zasad prawa”.

11 S. Leroyer, *L'apport du Conseil d'Etat au droit constitutionnel de la République. Essai sur une théorie de l'Etat*, Paris 2011, s. 187.

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

Georges Vlachos pisze, że „powszechne zasady prawa” stanowią dzisiaj najważniejsze niepisane źródło zasady legalizmu. Ocenia, że wspomniane zasady to „pewna liczba zasad ustalona i określona przez sędziego, który wyprowadza je z tekstów i instytucji i które administracja zobowiązana jest respektować, bo ich „naruszenie stanowi naruszenie zasady prawa”. Jak widać, unika on otwartego określenia charakteru normatywnego omawianych zasad, koncentrując się na konsekwencjach w sferze stosowania prawa.

Syntetyzując dyskusję, jaka od dawna toczy się w odniesieniu do statusu prawnego powszechnych zasad prawa, ocenia, że w tej kwestii występują dwa nurty w doktrynie. Zwolennicy pierwszego z nich uważają, że omawiane zasady wynikają z interpretacji przez sędziego różnych tekstów, które winien on zastosować; że formalnie powszechne zasady prawa są formułowane przez sędziego, ale „materialnie” (treściowo) sędzia ich nie kreuje, lecz odkrywa, wyprowadza bądź z tekstów, bądź z instytucji, wychodząc z analizy systemu prawnego w taki sposób, jaki wynika z Deklaracji Praw z 1789 r. i z preambuł konstytucyjnych. Vlachos jest bliższy temu ujęciu. Reprezentanci drugiego z nurtów ujmują „powszechne zasady prawa” jako efekt „czystej i prostej” kreacji sędziowskiej. Uważają więc, że jest to efekt działalności normotwórczej sędziów.<sup>13</sup>

Tak uważa z pewnością wspomniany R. Chapus, który ocenia, że powszechne zasady prawa mają swoje źródła materialne, bo sędzia korzysta z inspiracji ustawodawczej, ale takiej, która jest mu potrzebna; znaczącej dla pewnej orientacji prawnej; sędzia jest również wrażliwy na wymogi świadomości prawnej w danym czasie oraz wymogi państwa prawa; nie może też być obojętny wobec ducha ideologii preambuły konstytucyjnej lub Deklaracji Praw z 1789 r.

„Ale nawet w przypadku – pisze Chapuis – gdy wyprowadzone są one z konkretnych przepisów prawa pisanego, powszechne zasady prawa nie mają z nimi więzów formalnych; są precyzyjnie stosowane nawet w przypadku braku (stosownego) tekstu, co oznacza, że nie z tekstu wywodzą swoje istnienie i swoją moc obowiązywania. Są niezależne od prawa pisanego, a widać to nawet w momencie, gdy sędzia prezentuje przepisy tekstu, które wziął pod uwagę jako inspirowane powszechną zasadą prawa lub ograniczające się do jej zastosowania”.<sup>14</sup>

Wypada podzielić pogląd, że powszechne zasady prawa są efektem działalności normotwórczej Rady Stanu. Mają one rangę równą normom ustawowym, uzupełniając je, wypełniając istniejące, z punktu widzenia sędziego orzekającego, luki normatywne w przepisach prawnych. Trzeba też podkreślić, że nie mogą być one sprzeczne z przepisami obowiązujących ustaw. W doktrynie francuskiej spotyka się

13 G. Vlachos, *Principes généraux du droit administratif*, Paris 1993, s. 78-79.

14 R. Chapuis, *Droit administratif...*, *op. cit.*, s. 95-96.

związłe ujęcia charakteru normatywnego powszechnych zasad prawa oraz ich konsekwencji dla systemu prawa. Takim ujęciem jest w szczególności definicja Bouffandeau (*Les principes généraux du droit dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, E.D.C.E. 1951), cytowanego przez M. Letourneura, wedle którego powszechne zasady prawa to niepisane zasady prawa, mające rangę ustawową, które obowiązują stanowiących rozporządzenia oraz władze administracyjne, pod warunkiem, że nie są sprzeczne z przepisami obowiązujących (pozytywnych) ustaw; „[...] zasady te nie mogą być uważane za część zwyczajowego prawa publicznego, ponieważ chodzi tutaj w rzeczywistości o konstrukcję będącą dziełem jurysprudencji, realizowaną w większości przypadków z motywów wyższych, zasady równości – dla ochrony praw indywidualnych obywateli”<sup>15</sup>

Pogląd, że powszechne zasady mają rangę równą ustawie, ale nie mogą być sprzeczne z obowiązującymi ustawami, jest poglądem większości przedstawicieli doktryny francuskiej. Trudno zgodzić się ze stanowiskiem, które pojawiło się w doktrynie, nieprzypadkowo jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1958 r., przyznającym powszechnym zasadom walor konstytucyjny. Trafnie pisze G. Vlachos, że „w sytuacji braku kontroli konstytucyjności ustaw fakt, że ustawa naruszała taką powszechną zasadę prawa mającą rangę konstytucyjną, nie stanowiłaby żadnej przeszkody dla zastosowania takiej ustawy”<sup>16</sup>

Po II wojnie światowej liczba określonych przez Radę Stanu powszechnych zasad prawa wyraźnie wzrosła, w szczególności w sferze praw i wolności jednostki. Wynikało to zarówno z umocnienia tej kategorii normatywnej źródeł prawa, jak i z faktu, że oprócz Deklaracji Praw z 1789 r. przybyły inne ważne dokumenty konstytucyjne, które inspirowały Radę Stanu w określaniu powszechnych zasad prawa. Dotyczy to w szczególności preambuły Konstytucji z 1946 roku, która potwierdzała uroczyste prawa i wolności człowieka i obywatela zawarte w Deklaracji Praw z 1789 r., ale także (wspomniane wcześniej) „podstawowe zasady uznane przez ustawy Republiki”. To właśnie te podstawowe zasady stały się dla Rady Stanu jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1958 r. materiałem normatywnym inspiującym określanie „powszechnych zasad prawa”.

Później, już w okresie V Republiki, Rada Stanu określiła po raz pierwszy w orzeczeniu z 1 kwietnia 1988 r. „powszechną zasadę prawa” wyprowadzoną z konwencji międzynarodowej.

W znamienym orzeczeniu z 16 lipca 1971 r. (71-44 DC) Rada Konstytucyjna, orzekając w sprawie wolności stowarzyszeń, powołała się na to, że wśród „podstawowych zasad uznanych przez ustawy Republiki” uroczyste potwierdzonych przez

15 Cyt. za G. Vlachos, *Principes généraux...*, *op. cit.*, s. 78.

16 G. Vlachos, *Principes généraux...*, *op. cit.*, s. 83.

preambułę Konstytucji – jak głosiła preambuła Konstytucji z 1946 r., na którą powołuje się preambuła Konstytucji z 1946 r. – jest również zasada wolności stowarzyseń, leżąca u podstaw ustawy z 1901 r.<sup>17</sup>

W ten sposób, jak się trafnie uważa w doktrynie, Rada Konstytucyjna „włączyła preambułę z 1958, a zarazem preambułę z 1946 – do Konstytucji *sensu largo*. Wszelako trudno zaakceptować pogląd, że *ipso facto* powszechne zasady prawa orzeczone (wyprowadzone) na podstawie preambuły z 1946 przez Radę Stanu mają w okresie V Republiki walor (rangę) konstytucyjny, jak twierdzi G. Vlachos.<sup>18</sup> Mają one bowiem rangę konstytucyjną tylko wtedy, gdy opierając się na treściach normatywnych danej powszechnej zasady prawa ustalonej przez Radę Stanu, Rada Konstytucyjna nadała jej rangę konstytucyjną. Stało się tak w wielu przypadkach, co tylko dowodzi, jak istotny był wkład Rady Stanu w ochronę praw jednostki, który został wykorzystany przez Radę Konstytucyjną.

Trafny jest pogląd, że nawet taka sama treść zasad (praw) ustalonych przez Radę Stanu i Radę Konstytucyjną nie powoduje „dublowania” konstytucyjności tych praw. Rada Konstytucyjna określa prawa i wolności jednostki na gruncie Konstytucji i nadaje im rangę konstytucyjną, a Rada Stanu określa „powszechne zasady prawa” w swych orzeczeniach. Ich źródłem jest orzecznictwo administracyjne; mają one rangę „infraustawową i ultradekretową”.<sup>19</sup>

### 3. Krótko o wybranych orzeczeniach Rady Stanu dotyczących praw jednostki

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że szczególne znaczenie dla ochrony praw jednostki w orzecznictwie Rady Stanu miała „skarga na nadużycie władzy” stosowana po 1820 roku, chociaż, jak wspomnieliśmy, szczególne znaczenie uzyskała w okresie III Republiki. Istotą tego środka prawnego bez względu na motywy skarżącego jest odniesienie się do kwestii legalności zaskarżonego aktu administracyjnego. Chodzi więc o podporządkowanie zasadzie administracji legalizmu. Bardziej szczegółowe rozważania dotyczące tego środka prawnego, a także procedury skargi, w trakcie której dochodzi do pełnego rozpoznania sprawy skarżącego (*le recours de plein contentieux*) wraz ze zmianą jego sytuacji prawnej i konsekwencjami tego (np. odszkodowanie), przekraczają założenia tej pracy.<sup>20</sup>

17 Zob. orzeczenie (w:) L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 14 éd., Paris 2007, s. 237.

18 G. Vlachos, *Principes généraux...*, *op. cit.*, s. 84.

19 R. Chapus, *Droit administratif...*, *op. cit.*, s. 114; *passim*.

20 Zob. szerzej: C. Broyelle, *Contentieux administratif*, Paris 2013, s. 45-48.

Jak wspomniano, po II wojnie światowej, z chwilą wejścia w życie Konstytucji IV Republiki wraz z jej preambułą, na nią również powoływała się Rada Stanu, określając powszechne zasady prawa. Nie mogła im nadawać rangi konstytucyjnej, ale bardziej otwarcie uznawała ich charakter normatywny, traktując je jako źródło prawa. W orzeczeniu z 17 lutego 1950 r. w sprawie pani Lamotte (przeciwko Ministerstwu Rolnictwa) Rada Stanu uchyliła decyzję administracyjną w sprawie koncesji wydanej na podstawie ustawy z 23 maja 1943 r., która pozbawiła panią Lamotte jakiegokolwiek środka zaskarżenia, stanowiąc, że: „nadanie koncesji nie może być przedmiotem żadnego zaskarżenia administracyjnego lub sądowego”. Rada Stanu stwierdziła, że „nie wyklucza skargi o nadużycie władzy przed Radą Stanu przeciwko decyzji w sprawie koncesji; skargi, która jest możliwa przeciwko wszelkiemu aktowi administracyjnemu nawet w przypadku braku stosowanego tekstu (ustawy), gdyż ma ona na celu respektowanie zasady legalizmu”.<sup>21</sup>

Powyższe orzeczenie wskazuje na jego normotwórczy charakter. Podkreśla wyższość zasady legalizmu nad przepisami ustawy. Rada Stanu inspirowała się tutaj preambułą Konstytucji z 1946 r., która głosiła, że naród francuski uroczyście potwierdza prawa i wolności człowieka i obywatela „uświęcone w Deklaracji Praw przez ustawy Republiki”. Przypomnijmy, że „zasada legalizmu” ukształtowana w okresie III Republiki była jedną z kluczowych i podstawowych zasad. Zauważmy też, że Rada Stanu określiła przy okazji tej sprawy prawo do zaskarżenia decyzji zapadłych w pierwszej instancji nawet w przypadku braku konkretnego przepisu ustawy, gwarantującego to prawo. Należy podkreślić, że współcześnie prawo to należy do standardowego katalogu praw podstawowych.

W kolejnym orzeczeniu z dnia 7 lipca 1950 r., dotyczącym strajku w służbach publicznych (w sprawie Dehaene), Rada Stanu powołała się na preambułę Konstytucji z 1946 r., wedle której regulacja prawa do strajku jest dokonywana w formie ustawowej, ale w sytuacji kiedy nie ma takiej regulacji, nie można wykluczyć, że istnieją w tej kwestii ograniczenia, które muszą tutaj występować ze względu na ewentualne nadużywanie tego prawa lub ochronę interesu publicznego. W sytuacji braku stosowanego ustawodawstwa, do rządu odpowiedzialnego za prawidłowe funkcjonowanie służb publicznych należy ustalenie, przy zachowaniu kontroli sędziego, charakteru i zakresu ograniczeń prawa do strajku w służbach publicznych.<sup>22</sup>

W powyższym orzeczeniu Rada Stanu powołała się na „powszechną zasadę prawa” możliwą także dlatego, że nie ma stosownych przepisów ustawowych. Upoważnienie dla jej określenia Rada Stanu odnajduje w preambule obowiązującej wówczas Konstytucji z 1946 r. W świetle omawianego orzeczenia widać, że Rada

21 Zob. omawiane orzeczenie Rady Stanu (w:) M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 19 éd., Paris 2013, s. 394-398.

22 *Ibidem*, s. 399-409.

Stanu powołuje się na konieczność zapewnienia dobrego funkcjonowania służb publicznych, ciągłości ich funkcjonowania dla zapewnienia porządku publicznego.

Przypomnijmy, że znacznie wcześniej, w orzeczeniu z 6 sierpnia 1909 r. w sprawie Winkell, przy innym stanie prawnym, ale również przy braku stosownego przepisu ustawowego, Rada Stanu uznała strajk funkcjonariuszy publicznych za nielegalny, mimo braku odpowiedniej regulacji ustawowej, gdyż stoi on w sprzeczności z zasadą służby publicznej, której celem jest zapewnienie ciągłości życia w kraju. Strajk jest natomiast legalny, gdy dochodzi do niego w trakcie realizacji umowy o pracę, regulowanej przez przepisy prawa prywatnego. Rada Stanu odróżniła też przerwanie pracy, które ma na celu spełnienie roszczeń zawodowych, co nie jest *sensu stricto* strajkiem i jest dozwolone – od odmowy zbiorowej i uzgodnionej wykonywania służby publicznej, czyli strajku, który stoi w sprzeczności z samym pojęciem służby publicznej, gdyż istotą jest zachowanie ciągłości funkcjonowania narodu (kraju).<sup>23</sup>

Rada Stanu w orzeczeniu w sprawie Winkell określiła więc precedensowo „powszechną zasadę prawa” dotyczącą prawa do strajku, co nie było bez znaczenia dla sprawy Dehaene, wiele lat później. W orzeczeniu z 1950 r. Rada Stanu kontynuowała przyjętą wcześniej linię orzeczniczą, co było tym łatwiejsze, że obowiązywał już w tym czasie ważny dokument, preambuła Konstytucji z 1946 r., którą uznała ona za ogólną podstawę normatywną swego orzeczenia.

Kierunek orzecznictwa Rady Stanu w sprawie prawa do strajku funkcjonariuszy publicznych, wytyczony orzeczeniem w sprawie Dehaene z 1950 r., został w zasadzie utrzymany w V Republice, mimo uchwalenia szeregu ustaw dotyczących funkcjonariuszy publicznych w poszczególnych sektorach administracji i gospodarki, aczkolwiek orzecznictwo stało się bardziej liberalne wobec praw tych funkcjonariuszy, którzy wywołali strajk.<sup>24</sup>

Kompleksowe spojrzenie na orzecznictwo Rady Stanu dotyczące praw i wolności jednostki ujawnia, że zwłaszcza do wejścia w życie Konstytucji z 4 października 1958 r. miało ono charakter normotwórczy, formułując powszechne zasady prawa, które określały prawa i wolności jednostki nawet w przypadku braku stosownych przepisów ustawowych. Znaczenie tych orzeczeń trudno przecenić; ich liczba jest imponująca. Tą drogą poszła później Rada Konstytucyjna, uznając normatywny walor konstytucyjny (rangę konstytucyjną) preambuły Konstytucji z 1958 r. oraz dokumentów tam wymienionych, a mianowicie Deklaracji Praw z 1789 r., preambuły Konstytucji z 1946 r., a także, w konsekwencji ustawy konstytucyjnej z 1 marca

23 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. B. Cudowski, J. Iwulski, Białystok 2013.

24 M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, Les grands arrêts..., *op. cit.*, s. 407.

2005 roku – Karty środowiska z 2004 r. Powyższe dokumenty uzyskały również rangę konstytucyjną, stając się elementami Konstytucji z 1958 r. (Konstytucja *sensu largo*, tzw. blok konstytucyjny), a prawa jednostki tam wymienione stały się prawami konstytucyjnymi (podstawowymi). Ich treść normatywną określa w stosowanym orzeczeniu Rada Konstytucyjna. Przypomnijmy jednak, że w wielu przypadkach podstawy treści normatywnej tych praw ustaliła wcześniej w swych orzeczeniach Rada Stanu. Rada Konstytucyjna poszła tą drogą, nadając im rangę konstytucyjną.

Wiele orzeczeń Rady Stanu dotyczących praw i wolności jednostki ustalało w tym zakresie powszechne zasady prawa, chociaż nie zawsze ona sama tak je nazywała. Szereg znamienitych orzeczeń Rady Stanu dotyczących praw i wolności jednostki zostało wydanych jeszcze w okresie III Republiki. Wymieńmy tutaj np. orzeczenia: w sprawie wolności handlu i przemysłu (wolności działalności gospodarczej) z 30 maja 1930 r.; – w sprawie wolności zgromadzeń z 19 maja 1933; czy w sprawie równości płci z 3 lipca 1936 r.

Wolnością handlu i przemysłu (w istocie rzeczy wolnością działalności gospodarczej) Rada Stanu zajęła się w orzeczeniu z 30 maja 1930 r. W orzeczeniu tym podkreśliła, że sfera handlu zarezerwowana jest dla inicjatywy prywatnej; wyjątkowo tylko „rady komunalne mogą powoływać tego typu przedsiębiorstwa w sferze komunalnych służb publicznych, jeśli, z powodu szczególnych okoliczności czasu i miejsca, interes publiczny usprawiedliwia interwencje w tej materii”. Rada Stanu stwierdziła więc pomocniczość władzy publicznej w sferze handlu i prymat inicjatywy prywatnej.

W orzeczeniu z 22 czerwca 1951 r. w sprawie Daudignac Rada Stanu, na gruncie rozpatrywanego stanu faktycznego, stwierdziła, powołując się na ustawę z 16 lipca 1912 r., że władza publiczna (w rozpatrywanej sprawie mer miasta Montauban) narusza wolność przemysłu i handlu gwarantowaną przez ustawę, uzależniając wykonanie zawodu (fotografa) od otrzymania upoważnienia (chodziło o filmowanie na drodze publicznej).

Rada Stanu kilkakrotnie zajmowała się wolnością działalności gospodarczej w swych orzeczeniach. Wolność tę interpretowała w sposób możliwie pełny, bez ograniczeń ze strony władzy publicznej. Ograniczeniem takim byłoby także – zdaniem jej – wykonywanie działalności gospodarczej przez podmioty władzy publicznej; naruszałoby to zarazem swobodną konkurencję. W orzeczeniu z 31 maja 2006 r. (związek adwokatów w Paryżu) Rada Stanu podsumowała (jak się uważa) kierunek swego orzecznictwa w następujący sposób: „poza działalnością konieczną dla realizacji zadań służby publicznej, które zostały im powierzone i dla których korzystają z prerogatyw władzy publicznej podmioty publiczne, które zamierzają taką działalność gospodarczą wykonywać, niezależnie od wspomnianych zadań, mogą

ją wykonywać tylko przy poszanowaniu wolności handlu i przemysłu oraz prawa konkurencji”<sup>25</sup>

Z kolei w sprawie wolności zgromadzeń w orzeczeniu z dn. 19 maja 1933 r. (sprawa B. Benjamin) Rada Stanu uchyliła dwie decyzje mera miasta Nevers, zakazujące konferencji literackiej, oceniając, że stanowiły one nadużycie władzy, stwierdzając, że nie stanowiły one zagrożenia dla porządku publicznego. Rada Stanu przypominała, że co prawda na władzach publicznych ciąży obowiązek utrzymania porządku publicznego, ale ustawodawca, regulując tę kwestię w ustawach z 30 czerwca 1881 r. i 20 marca 1907 r., regulował ja w duchu wolności zgromadzeń. Ustawa z 1907 roku zniósła nawet wymóg zwykłego zgłoszenia takiego zgromadzenia. „Ustawodawca więc otwarcie wykluczył wszelkie prewencyjne środki polityczne, które miałyby charakter przeszkodzenia takiemu zgromadzeniu” – ocenia się trafnie w komentarzu do tego orzeczenia, podkreślając zarazem, że należy pogodzić poszanowanie tej wolności z obowiązkiem utrzymania porządku publicznego ciążącym na władzy publicznej.<sup>26</sup>

W powyższy sposób, dotyczący obydwu wspomnianych wolności, Rada Stanu posługiwała się zasadą proporcjonalności przy stwierdzaniu ograniczenia wolności i praw, która to zasada stanowi współcześnie standard orzekania przez sądy konstytucyjne w odniesieniu do ograniczania wolności podstawowych. Ograniczenie może być dokonane tylko ustawą, musi być konieczne i proporcjonalne, nie może naruszać istoty wolności lub prawa i może być dokonane tylko ze względu na jedną z fundamentalnych wartości społecznych. Zachowanie porządku publicznego jest taką wartością.

Odnotujmy też, że w orzeczeniu z 3 lipca 1936 r. w sprawie pani Bobard i innych Rada Stanu zajęła się sprawą równości płci, a konkretnie równego dostępu kobiet do wyższych stanowisk w administracji publicznej. W wyniku rozpoznania sprawy z zaskarżenia wspomnianych kobiet Rada Stanu poddała ocenie dekret rządu z 15 sierpnia 1934 r., który zarezerwował dla mężczyzn dostęp do wyższych stanowisk w administracji centralnej ministerstwa wojny. Skarżące kobiety podniosły, że dekret naruszył zasadę równego dostępu do stanowisk publicznych.

Rada Stanu, powołując się na obowiązujące ustawodawstwo, orzekła, że kobiety mają ustawowe uprawnienia do stanowisk w administracjach centralnych ministerstw, ale zarazem uznała, że rząd ze względu na charakter służby może w jakimś ministerstwie wprowadzić ograniczenia w dostępie kobiet do tych stanowisk; kontrola sądowa winna dotyczyć tylko „nadużyć władzy”. Skarga w tej sprawie została formalnie oddalona, ale w komentarzu do tego orzeczenia trafnie zwraca się uwa-

25 M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *Les grands arrêts...*, op. cit., s. 265-276; s. 424-430.

26 *Ibidem*, s. 280-287.

gę, że mimo uznania konieczności ograniczeń, Rada Stanu uznała ustawowe prawo kobiet do pełnienia stanowisk publicznych.<sup>27</sup> Orzeczenie to było precedensem. Po II wojnie światowej zasada równego dostępu kobiet do stanowisk publicznych była stopniowo potwierdzana i pogłębiana przez ustawodawstwo oraz w kolejnych orzeczeniach Rady Stanu.

W okresie V Republiki Rada Stanu, uznając prymat Konstytucji i wyłączne prawo Rady Konstytucyjnej do konstytucyjnej oceny aktów prawnych podlegających jej kognicji, wydała szereg orzeczeń, które zasadniczo wpłynęły na ochronę praw jednostki. Założenia tej pracy nie pozwalają na szersze omówienie tego zagadnienia.<sup>28</sup> Tytułem przykładu wspomnijmy szereg orzeczeń Rady Stanu chroniących prawo imigrantów do „normalnego życia rodzinnego”.

W orzeczeniu z 8 grudnia 1978 r. Rada Stanu stwierdziła, że z powszechnych zasad prawa wywodzonych zwłaszcza z preambuły Konstytucji z 1946 r., na którą powołuje się Konstytucja z 1958 r., wynika, że cudzoziemcy rezydujący (mieszkający) w sposób stały we Francji mają, tak jak obywatele, prawo do prowadzenia normalnego życia rodzinnego, a prawo to obejmuje w szczególności możliwość połączenia się z małżonkiem i nieletnimi dziećmi. Rada Stanu stwierdziła też, że rząd nie może zakazać zatrudnienia członkom rodziny tego cudzoziemca (tego dotyczyło w szczególności zaskarżenia do Rady Stanu), uznając zarazem, że do rządu należy określenie powyższego prawa, przy respektowaniu zobowiązań międzynarodowych i zapewnieniu kontroli sądowej, aby zapobiegać nadużyciu władzy.<sup>29</sup>

Rada Stanu uchyliła zaskarżony dekret rządowy z 10 listopada 1977 r., który z powodu sytuacji na rynku pracy zawiesił na trzy lata dekret rządowy z 29 kwietnia 1976 r. zapewniający cudzoziemcom na stałe mieszkającym we Francji normalne życie rodzinne (prawa dla członków jego rodziny). Dekret z 1977 r. zawiesił na okres trzech lat ten przywilej dla członków rodziny cudzoziemca mieszkającego od lat we Francji, chyba że ci członkowie nie będą poszukiwać pracy.

W swoim orzecznictwie dotyczącym cudzoziemców Rada Stanu otwarcie przejawiała troskę, aby polepszyć często niepewną sytuację obcokrajowców mieszkających we Francji. Świadczy o tym wiele kolejnych orzeczeń. Zarazem sędziowie Rady Stanu starali się pogodzić prawo do poszanowania życia rodzinnego z interesem publicznym, w szczególności z troską o zachowanie porządku publicznego (w myśl zasady proporcjonalności).<sup>30</sup>

27 *Ibidem*, s. 305-312 (szerokie i szczegółowe omówienia zagadnienia).

28 Zob. cyt. wyżej pracę oraz: J.-C. Bonichot, P. Cassia, B. Poujade, *Les grands contentieux administratifs*, 4 éd., Paris 2014.

29 M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *Les grands arrêts...*, *op. cit.*, s. 612-616.

30 *Ibidem*, s. 621.

W orzeczeniu z 27 października 1995 r. (sprawa komuny de Morsang-sur-Onge) Rada Stanu zajęła się ochroną „godności osoby ludzkiej”, przywołując jako podstawy prawne swego rozstrzygnięcia Konwencję europejską o ochronie podstawowych praw i wolności, kodeks komunalny oraz inne akty prawne. Mer miasta Morsang-sur-Onge wydał decyzję zakazującą spektaklu polegającego na rzucaniu przez widzów karłowatym człowiekiem jak pociskiem, za jego zgodą i wynagrodzeniem. Trybunał Administracyjny w Wersalu (I instancja) orzekł, że zakaz spektaklu i ocena, że poprzez uciekanie się do takiej atrakcji nastąpiło naruszenie godności osoby ludzkiej, byłby legalny, gdyby nastąpiły szczególne okoliczności, których jednak nie było.

Rada Stanu orzekła, powołując się na przepis kodeksu komunalnego, że władza gminna winna zapewnić porządek, bezpieczeństwo, ład i zdrowie publiczne; iż poszanowanie godności osoby ludzkiej jest jedną z przesłanek zapewnienia porządku publicznego, że władza gminna może, nawet w przypadku braku szczególnych okoliczności zakazać „atrakcji”, naruszającej godność osoby ludzkiej; mimo że zostały podjęte środki zapewniające bezpieczeństwo osób i mimo że osoba będąca obiektem tej atrakcji czyniła to dobrowolnie i za wynagrodzeniem. Bowiern atrakcja taka, ze względu na jej charakter (kto jest jej przedmiotem) – narusza godność osoby ludzkiej.

Rada Stanu, zwłaszcza w okresie V Republiki zajmowała się w swych orzeczeniach ochroną godności osoby ludzkiej w sprawach, które dotyczyły jej naruszania przez władze publiczne. W tej sprawie chodziło jednak o naruszenie godności przez inne jednostki. Nastąpiło tutaj swoiste zderzenie problemu godności osoby ludzkiej z wolnością pracy (osoby karłowatej) i wolnością przemysłu i handlu (w odniesieniu do organizatora spektaklu). Rada Stanu, kontynuując swoją linię orzeczniczą dała jednoznaczny prymat godności osoby ludzkiej.<sup>31</sup>

### Kilka refleksji końcowych

Rada Stanu odegrała szczególną rolę w kontroli władzy wykonawczej we Francji w ramach swej władzy jurysdykcyjnej. Przyczyniła się też zasadniczo do kontroli hierarchii norm w systemie prawa. Trafny jest pogląd, że konstruowała ona, chroniąc zarazem prawa i wolności jednostki na poziomie ustawowym, państwo prawne, chociaż tylko na poziomie „państwa legalnego”.<sup>32</sup>

Dokończenie konstrukcji państwa prawnego we Francji dokonało się stosunkowo późno wraz z powołaniem, na podstawie Konstytucji z 1958 r., Rady Kon-

31 Zob. szerzej: omawiane orzeczenie oraz komentarz na tle orzecznictwa rady Stanu – *ibidem*, s. 697-707.

32 M.-J. Redor, *De l'Etat legal à l'Etat de droit. L'Evolution des conceptions de la doctrine publiciste française 1789-1914*. Préface de J. Combacau, Paris-Marseille 1992, s. 294.

stytucyjnej – w pełni niezależnego od władzy wykonawczej i ustawodawczej sądu konstytucyjnego, uprawnionego do kontroli konstytucyjnej ustaw parlamentarnych (zwykłych i organicznych) oraz do określania praw i wolności podstawowych o randze konstytucyjnej.

Rada Konstytucyjna mogła skorzystać z dorobku Rady Stanu i poszła jej śladem – w szczególności w zakresie ochrony praw i wolności jednostki. Dotyczy to zarówno rozumowań prawniczych w sferze działalności normotwórczej, określenia treści normatywnej praw jednostki, czy skorzystania z istoty pewnych konstrukcji pojęciowych (np. kontrola nadużycia władzy) lub procedur. Trafny jest pogląd, że mimo szeregu różnic dotyczących kompetencji, procedury, skutków rozstrzygnięć czy charakteru rozpoznawanych spraw – Rada Konstytucyjna przeniosła na teren kontroli konstytucyjności ustaw szereg postępowań przyjmowanych przez Radę Stanu w kontroli legalności aktów administracyjnych.<sup>33</sup>

---

33 S. Leroyer, *L'apport du Conseil d'Etat...*, *op. cit.*, s. 530-531.