

Katarzyna Kubuj

Opinia prawna na temat opiniowania zgodności z prawem Unii Europejskiej prawa stanowionego przez parlament francuski¹

Legal opinion on providing opinions on the compliance of legislation adopted by the French parliament with European Union Law: Regulation of this matter is based on the specific division of lawmaking powers – in the Fifth Republic, which makes the government superior to the parliament. Although the change in the Constitution in 2008 greatly depleted the government’s prerogatives in the legislative procedure, it also imposed new obligations on the government to draft laws of better quality. The government is still the main actor in the legislative process. It is also responsible for ensuring progress in the implementation of EU legislation in France and for conformity of French national legislation with EU law.

Keywords: French parliament | European Union law | French law
Słowa kluczowe: parlament francuski | prawo Unii Europejskiej | prawo francuskie

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS, adiunkt w Polskiej Akademii Nauk;
katarzyna.kubuj@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiot opinii został wyrażony w następujących pytaniach:

- 1) Jak został uregulowany sposób opiniowania o zgodności z prawem Unii Europejskiej prawa stanowionego przez parlament francuski?
- 2) W jaki sposób uregulowany jest rozkład odpowiedzialności za zapewnienie zgodności z prawem Unii Europejskiej prawa wewnętrznego stanowionego we Francji?

¹ Opinia sporządzona 2 kwietnia 2012 r. na zlecenie przewodniczącego Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich; BAS-WAUip-721/12(1).

Zagadnienia ogólne

Dla oceny zagadnień stanowiących przedmiot niniejszej opinii bardzo istotne jest zarysowanie specyfiki ustrojowej V Republiki Francuskiej oraz szczególnie – ewoluującego przez lata – podejścia ustrojodawcy do miejsca prawa wspólnotowego/unijnego w wewnętrznym porządku prawnym. Odpowiedź na postawione pytania wymaga zatem poczynienia kilku uwag o ogólnym charakterze.

System polityczny V Republiki ukształtowany na gruncie Konstytucji z 4 października 1958 r., choć ulegał zmianom, nadal odbiega od klasycznych ustrojów współczesnych państw demokratycznych. Jakkolwiek w opinii projektodawców miał być systemem parlamentarnym [nawiązano do instytucji III i IV Republiki, takich jak: dwuizbowy parlament (Zgromadzenie Narodowe i Senat), dwuczłonowa egzekutywa (rząd i prezydent), klasyczne instytucje systemu parlamentarnego, jak wotum zaufania, możliwość wyrażenia rządowi wotum nieufności, prawo prezydenta do rozwiązania parlamentu], nie jest to czysty parlamentaryzm. Pytanie, jak nazwać system polityczny, który – stawiając w sytuacji uprzywilejowanej władzę prezydenta – nie jest prawdziwym systemem prezydenckim, i który, chociaż znacząco ogranicza władzę parlamentu, pozostaje jednak systemem parlamentarnym, pojawiało się przez dziesięciolecia obowiązywania Konstytucji z 1958 r. Większość doktryny określała ten system jako mieszany, parlamentarno-prezydencki, „półprezydencki” (semi-prezydencki) lub „zracjonalizowany parlamentaryzm”.

W świetle francuskiej tradycji ustrojowej Konstytucja z 1958 r. przyniosła radykalną zmianę w rozkładzie sił politycznych. Cechą charakterystyczną regulacji ustawy zasadniczej było zerwanie z zasadą „suwerenności parlamentu”, będącego wyłącznym przedstawicielem suwerena (narodu). Znalazło to odzwierciedlenie także w sferze normatywnej działalności organów władzy państwowej oraz wpłynęło na „redefinicję” poszczególnych źródeł prawa. Choć Konstytucja utrzymała tradycyjny podział aktów prawodawczych na ustawy parlamentu (*lois*) i rozporządzenia stanowione przez egzekutywę (*réglements*), przebudowie uległo ujęcie ich zakresu przedmiotowego, z domniemaniem kompetencji na rzecz rozporządzenia².

² Konstytucja z 1958 r. szeroko określiła uprawnienia prawotwórcze egzekutywy (tzw. władza reglamentacyjna – *pouvoir réglementaire*). Do tzw. domeny reglamentacyjnej zaliczono: materie inne niż wymienione w art. 34 Konstytucji; w ramach materii określonych w art. 34 te z nich, w których działalność prawotwórcza parlamentu została ograniczona do stanowienia „podstawowych zasad” w zakresie do tych zasad nienależącym. Ochronie przed naruszeniem ze strony parlamentu uprawnień prawotwórczych rządu miały służyć specjalne konstytucyjnie przewidziane środki (art. 41, art. 37 ust. 2 i art. 61). Artykuł 34 Konstytucji wylicza materie objęte zakresem ustawy, zaś art. 37 ust. 1 stanowi, że sprawy nienależące do zakresu ustawy są regulowane aktami władzy wykonawczej. Władza reglamentacyjna wykonywana

Wzmocnienie roli rządu zostało wyrażone także w systematyce Konstytucji. Większość postanowień dotyczących trybu uchwalania ustaw umieszczono bowiem w rozdziale V zatytułowanym „O stosunkach między parlamentem a rządem”, a nie, jak to miało miejsce w III i IV Republice, w części poświęconej władzy ustawodawczej. W zamierzeniu twórców Konstytucji funkcja legislacyjna miała należeć nie tylko do parlamentu. W tym celu przyznano rządowi – poza „własnym” zakresem prawotwórstwa – także środki zapewniające jego przewagę w koniecznej współpracy z parlamentem przy stanowieniu ustaw³. Bardzo istotne znaczenie odegrało również powierzenie rządowi efektywne-

jest w formie dekretów, które różnią się ze względu na podmiot uprawniony do ich wydania oraz tryb uchwalenia (tzw. *pouvoir réglementaire*, odnosi się tu do specyficznych kompetencji prawodawczych organów administracji rządowej na szczeblu centralnym; w literaturze polskiej akty podustawowe władzy wykonawczej o charakterze generalnym określa się mianem *réglements*, czyli rozporządzenia, co nie oddaje jednak treści terminu francuskiego). Generalną zasadą wyrażoną w Konstytucji jest powierzenie wykonania władzy reglamentacyjnej premierowi (art. 21 stanowi, że premier zapewnia wykonanie ustaw, wykonuje władzę reglamentacyjną). Dekrety premiera określane są jako dekrety zwykłe (*simple*); w wyznaczonych przypadkach kontrasygnowane są przez ministrów odpowiedzialnych za ich wykonanie (art. 22 Konstytucji). Uprawnienia reglamentacyjne ministrów mają charakter pochodny – mogą wynikać z delegacji premiera (art. 21 ust. 2 Konstytucji) lub delegacji ustawy (co nie należy do częstej praktyki). Akty prawne ministrów (*arrêté*) raczej wyjątkowo mają charakter powszechnie obowiązujący. Z uwagi na tryb uchwalania wyróżnia się: dekrety po zasięgnięciu opinii Rady Stanu (dekrety *en Conseil d'Etat*) – obowiązek konsultacji może wynikać z Konstytucji (art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze) lub z delegacji ustawy; w praktyce wszystkie akty władzy wykonawczej poddawane są pod opinię Rady Stanu (akty uchwalone po obowiązkowej konsultacji Rady Stanu są zaopatrzone w formułę *le Conseil d'Etat entendu*, zaś po konsultacji fakultatywnej – *apres avis du Conseil d'Etat*); dekrety uchwalane przez Radę Ministrów; dekrety zwykłe, które w praktyce mogą mieć charakter dekretów premiera lub prezydenta (w praktyce jest to podstawowa forma dekretów, właściwa wówczas, gdy postanowienia Konstytucji lub ustaw nie stanowią inaczej).

³ Artykuł 37 ust. 2, art. 41 Konstytucji. Przewidziano również możliwość poddania pod referendum określonych projektów ustaw (art. 11 Konstytucji), utrzymano instytucję ustawodawstwa delegowanego (art. 38 Konstytucji). W literaturze polskiej zob. zwłaszcza W. Zakrzewski, *Działalność prawotwórcza w doktrynie francuskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1962, nr 49; E. Gdulewicz, *System źródeł prawa pod rządami Konstytucji V Republiki*, „Studia Prawnicze” 1989, z. 2–3, s. 94–119; *Parlament a rząd w V Republice Francuskiej. Sfera ustawodawcza*, Lublin 1990; L. Garlicki, *Ustawa a rozporządzenie w V Republice Francuskiej (Konstytucja z 4 X 1958 po 30 latach stosowania)*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 9, s. 50–70; J. Gicquel, *Parlament w czasach V Republiki*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 87 i n.

go kierownictwa pracami legislacyjnymi, wyposażając go w wiele prerogatyw⁴. Ten szczególny rozkład sił w zakresie ustawodawstwa znalazł wyraz także w nazewnictwie. We Francji projekty ustaw podlegają bowiem rozróżnieniu w zależności od wnioskodawcy. Projektami ustaw określane są jedynie teksty przedkładane przez rząd (*projets des lois*), a pochodzące od członków parlamentu to propozycje ustawodawcze (*propositions des lois*)⁵.

Tak skonstruowane mechanizmy w zakresie sprawowania władzy ustawodawczej spowodowały, że pozycja parlamentu była oceniana jako zredukowana i nieodpowiadająca tradycji republikańskiej. W praktyce jednak działania rządu i parlamentu przy udziale sądu konstytucyjnego (Rady Konstytucyjnej)⁶ spowodowały, że dość szybko zarysowała się tendencja do rozszerzania konstytucyjnych podstaw służących wyznaczeniu zakresu ustawy i roli ustawodawcy.

Zwieńczeniem dążeń zmierzających ku wzmocnieniu parlamentu była najobszerniejsza z dotychczasowych reforma Konstytucji z 1958 r. przeprowadzona w pięćdziesięciolecie jej obowiązywania⁷. Wśród zmian Konstytucji V Republi-

⁴ Na plan pierwszy wysunęło się ustalanie porządku dziennego prac parlamentu (art. 48 Konstytucji). Do istotnych środków zalicza się także uruchamianie procedur skróconych (przyspieszonych); głosowanie nad całością lub częścią tekstu przy uwzględnieniu wyłącznie poprawek zaaprobowanych przez rząd (art. 44 ust. 3 Konstytucji); możliwość zaangażowania odpowiedzialności rządu w związku z przedłożonym projektem ustawy (art. 49 ust. 3 Konstytucji). Na ten temat w literaturze polskiej: A. Patrzalek, *Procedura legislacyjna w parlamencie V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 3, s. 77 i n.; E. Gdulewicz, *Parlament a rząd w V Republice Francuskiej*, op. cit.; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 212–216; J.P. Camby, P. Servent, *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1999, s. 54 i n.

⁵ Formalnie inicjatywa ustawodawcza w sprawie ustaw zwykłych przysługuje premierowi oraz członkom parlamentu.

⁶ Wprowadzenie we Francji w 1958 r. sądu konstytucyjnego miało bezpośredni związek ze wzmiankowaną nową strukturą aparatu władzy w państwie, przejawiającą się w degradacji parlamentu i roli ustawy. Rada Konstytucyjna została bowiem powołana głównie z myślą o tym, by pełniła rolę „strażnika” nowego podziału kompetencji prawotwórczych pomiędzy egzekutywę a legislatywę. Paradoksalnie to właśnie orzecznictwo Rady Konstytucyjnej przyczyniło się do zmiany znaczenia ustawy w systemie źródeł prawa oraz zakresu kompetencji ustawodawcy V Republiki. Zob. K. Wojtyczek, *Sukces, który zadziwia: metamorfoza francuskiej Rady Konstytucyjnej [w:] Prawa człowieka. Społeczeństwo obywatelskie. Państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, Warszawa 2010, s. 211.

⁷ Wiosną 2007 r. prezydent Nicolas Sarkozy powołał Komitet Refleksji i Propozycji dotyczących zmian i zrównoważenia instytucji V Republiki (*Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V République*), który opracował raport pt. „V Republika bardziej demokratyczna”. Stał się on podstawą projektu zmiany Konstytucji, której dokonano ustawą konstytucyjną z 23 lipca 2008 r. Ustawa ta, w przeciwieństwie do poprzednich ustaw zmienia-

ki modyfikacje dotyczące „rewaloryzacji” roli parlamentu i „modernizacji” jego funkcjonowania mają dominujący charakter. Ich przejawem było dążenie do zapewnienia izbom lepszej kontroli nad przebiegiem ich prac, poprawy w zakresie sprawowania funkcji ustawodawczej oraz wzmocnienia funkcji kontrolnej wobec rządu, a także poszerzenia praw opozycji⁸. Na uwagę zasługuje zwłaszcza art. 24 ust. 1 Konstytucji, który w nowym brzmieniu mówi *expressis verbis*, że parlament uchwała ustawy, kontroluje działalność rządu oraz dokonuje oceny działań publicznych. Dotychczas Konstytucja nie formułowała tak wyraźnie funkcji parlamentu. Rozwiązania przyjęte w lipcu 2008 r. przesuwały na rzecz parlamentu wiele kwestii z zakresu porządku obrad⁹, czym zwiększają autonomię izb do organizowania i kierowania swoimi pracami¹⁰. Znacznemu ograniczeniu została poddana kwestia odpowiedzialności rządu w związku z głosowanym projektem lub propozycją ustawy. Obecnie rząd ma prawo skorzystać z tej procedury tylko raz w ciągu sesji i wyłącznie wobec projektów ustaw finansowych i ustaw o finansowaniu zabezpieczenia społecznego (art. 49 ust. 3)¹¹.

Francja należy do państw założycielskich wspólnot europejskich. Jednak swoista rezerwa wobec szczególnych regulacji konstytucyjnych związanych z członkostwem we wspólnotach europejskich cechowała V Republikę aż do 1992 r., czyli do uchwalenia traktatu z Maastricht, a następnie zmiany Konstytucji w celu ratyfikacji tego traktatu¹². Przepisy Konstytucji z 1958 r. poświę-

jących Konstytucję w sposób fragmentaryczny, odnoszących się do pojedynczych kwestii, stanowi kompleksową modernizację instytucji V Republiki.

⁸ Wzmocnienie parlamentu zakładał rozdział II raportu Balladura (*Un Parlement renforcé*). Rozdział I raportu został poświęcony wzmocnieniu (lepszej) kontroli władzy wykonawczej (*Un pouvoir exécutif mieux contrôlé*), zaś przedmiot rozdziału III stanowiły nowe prawa obywatelskie (*Des droits nouveaux pour les citoyens*).

⁹ Choć rząd nadal ma spore uprawnienia w zakresie porządku obrad, regułą jest od tej pory, że porządek obrad ustala samodzielnie izba – konferencja przewodniczących danej izby (a nie rząd, jak dotychczas; art. 48 Konstytucji).

¹⁰ M.in. zagwarantowano parlamentowi czas na rozpatrzenie projektów i propozycji ustaw; określono sposób korzystania z prawa do poprawki, tak aby kwestię jej niedopuszczalności ze względu na materię (ustawową lub należącą do sfery prawodawstwa rządowego – art. 41 Konstytucji) mógł podnieść nie tylko rząd, ale także przewodniczący izby; wzmocniono znaczenie prac komisji parlamentarnych.

¹¹ Dotychczasowa regulacja przewidywała, że jeśli Zgromadzenie Narodowe nie uchwaliłoby wotum nieufności wobec rządu, który wystąpił o akceptację w związku z określonym projektem ustawy, tekst zostałby przyjęty bez debaty i głosowania nad nim. Szerzej na temat reformy z 2008 r. zob. R. Puchta, *O modernizacji instytucji V Republiki w świetle ustawy konstytucyjnej z 23 lipca 2008 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 199 i n.

¹² Zmiana Konstytucji była następstwem orzeczenia Rady Konstytucyjnej stwierdzającego niezgodność traktatu z Maastricht z ustawą zasadniczą. Na gruncie art. 54 Konstytucji Rada Konstytucyjna może, na wniosek określonych podmiotów, doko-

cone ogólnym relacjom pomiędzy prawem wewnętrznym a prawem międzynarodowym okazały się niewystarczające dla zdefiniowania konstytucyjnych podstaw członkostwa w Unii Europejskiej. Kolejne zmiany Konstytucji miały zatem na celu dostosowywanie wewnętrznego porządku prawnego do zobowiązań wynikających z ratyfikacji poszczególnych traktatów.

W kontekście tematu stanowiącego przedmiot opinii wśród przepisów rozdziału XV Konstytucji poświęconego członkostwu we Wspólnotach/Unii Europejskiej, na uwagę zasługuje art. 88-1. W sposób ogólny potwierdza, że Republika uczestniczy w Unii Europejskiej, utworzonej przez państwa, które dobrowolnie, na podstawie konkretnych traktatów, postanowiły wspólnie wykonywać niektóre ze swych kompetencji. Początkowo przepis ten nie był postrzegany w znaczeniu normatywnym, a jego celem było podkreślenie specyfiki konstrukcji europejskiej. Zasadnicza zmiana wykładni omawianego artykułu nastąpiła od 2004 r. Rada Konstytucyjna w kilku decyzjach wyraziła bowiem przekonanie, że w normie wyrażonej w art. 88-1 należy upatrywać podstaw dla nakazu prawidłowej transpozycji dyrektyw, a w dalszej konsekwencji źródła wszelkich obowiązków, jakie wiążą się z członkostwem Francji w Unii Europejskiej¹³. Od tej pory Rada Konstytucyjna sukcesywnie podkreślała, że przez konstytucyjne potwierdzenie uczestnictwa w strukturach europejskich ustrojodawca dał wyraz współlistnieniu wspólnotowego porządku prawnego z wewnętrznym porządkiem prawnym na innych zasadach niż klasyczne prawo międzynarodowe.

Jak wykazano powyżej, rząd V Republiki ma decydujący wpływ zarówno na proces wprowadzania prawa unijnego do prawa wewnętrznego, jak i na tworzenie norm prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym. Wynika to z procesu kształtowania się systemu źródeł prawa we Francji, z podstawowych zasad podziału kompetencji normatywnych między legislatywę a egzekutywę oraz z ostrożnego podejścia do konstytucyjnych gwarancji zapewnienia pra-

nywać kontroli konstytucyjności umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją lub zatwierdzeniem. Stwierdzenie niezgodności z Konstytucją powoduje, że ratyfikacja lub zatwierdzenie danej umowy międzynarodowej może nastąpić wyłącznie po przeprowadzeniu odpowiedniej zmiany w ustawie zasadniczej. W tym trybie Konstytucja Francji była zmieniana w celu ratyfikacji m.in. traktatu z Amsterdamu, Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy czy traktatu z Lizbony. Kwestie związane z członkostwem Francji w Unii Europejskiej regulują przepisy zawarte w rozdziale XV „O Unii Europejskiej”, dodanym do Konstytucji w 1992 r. i wielokrotnie zmienianym. Na ten temat K. Kubuj, *Europeizacja konstytucji w świetle zmian Konstytucji V Republiki Francuskiej* [w:] *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), Warszawa 2011, s. 99–104.

¹³ Zob. K. Wójtowicz, *Francuski model kontroli konstytucyjności prawa krajowego implementującego prawo wspólnotowe* [w:] *Prawa człowieka. Społeczeństwo obywatelskie, op. cit.*, s. 220 i n.

wu wspólnotowemu/unijnemu miejsca w wewnętrznym porządku prawnym Francji. Pomimo bowiem wielokrotnych reform zmierzających do wzmocnienia znaczenia parlamentu w zakresie ustawodawstwa, rola rządu w tworzeniu prawa na szczeblu ustawowym (ustawy, ordonanse – rozporządzenia z mocą ustawy) nadal jest dominująca¹⁴. Wzmoczona aktywność egzekutywy w zakresie prawodawstwa podustawowego sprawia także, że na rządzie spoczywa znaczny ciężar wywiązywania się państwa z obowiązku prawidłowej implementacji prawa unijnego¹⁵.

Wprawdzie parlament był obecny w każdym z wielkich etapów rozwoju struktur europejskich, uchwalając ustawy wyrażające zgodę na ratyfikację traktatów związanych z członkostwem Francji we wspólnotach/Unii, jednak zaliczanie spraw europejskich do ogólnie pojmowanych stosunków międzynarodowych należących do domeny egzekutywy sprawiło, że przez długi czas parlament wpływał na nie tylko w sposób pośredni¹⁶. Przez całe dwudziestolecie jego rola sprowadzała się w zasadzie do kwestii technicznych. Dopiero w roku 1979 w Zgromadzeniu Narodowym i Senacie utworzono delegacje wyspecjalizowane w sprawach europejskich, co zapoczątkowało stopniowe wzmocnianie roli legislatywy w procesie podejmowania decyzji o znaczeniu europejskim¹⁷. Nowy etap stanowiło dodanie w 1992 r. do Konstytucji art. 88-4 dotyczącego obowiązku rządu przedkładania izbom parlamentu projektów lub propozycji aktów unijnych oraz możliwości przyjmowania przez izby rezolucji w sprawie dokumentów pochodzących z Unii Europejskiej. Na gruncie tego przepisu w 2008 r. parlamentarne komisje do spraw Unii Europejskiej uzyskały walor konstytucyjny (o tym także w dalszej części).

Zagadnienia szczegółowe

W świetle powyższych uwag nie dziwi konstatacja, że zarówno przepisy Konstytucji, jak i regulaminów izb parlamentu nie przewidują żadnej szczególnej

¹⁴ Zob. P. Bachschmidt, *Droit parlementaire. Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire*, „Revue française de droit constitutionnel” 2009, nr 78, s. 343 i n.

¹⁵ W praktyce w większości przypadków implementacja dyrektyw następuje za sprawą rządowych rozporządzeń. Zob. K. Kubuj, *Implementacja prawa wspólnotowego na tle doświadczeń Francji*, Warszawa 2005.

¹⁶ Wykorzystywano zwłaszcza instrumenty sprawowanej przez parlament funkcji kontrolnej: kierowanie zapytań do rządu, przeprowadzanie debaty zainicjowanej deklaracją rządu w sprawach europejskich, wnioski o wyrażanie wotum nieufności.

¹⁷ Pierwsze dziesięć lat działania tych delegacji nie przyniosły żadnych realnych efektów. Wzrost aktywności nastąpił dopiero wraz z wejściem w życie w 1987 r. Jednolitego aktu europejskiego, który spowodował znaczący wzrost liczby aktów wspólnotowych mających podlegać wprowadzeniu do prawa krajowego.

procedury w czasie trwania procesu legislacyjnego odnoszącej się do wyrażania opinii na temat zgodności materii zawartej w projektach ustaw z prawem Unii Europejskiej. Nie oznacza to jednak, że projekty te pozbawione są jakiegokolwiek oceny w tym zakresie. Dla zobrazowania tego zagadnienia niezbędne jest przypomnienie, że specyficzne dla V Republiki odróżnienie projektów ustaw rządowych (*projet de loi*) od propozycji ustaw parlamentarnych (*proposition de loi*) wyraża się w wielu odrębnościach proceduralnych związanych z uchwalaniem ustaw pochodzących od różnych wnioskodawców, z wyraźnym preferencyjnym traktowaniem inicjatyw rządowych. Różnice te pojawiają się począwszy od etapu przygotowania, a następnie przedłożenia projektu w parlamencie.

Na gruncie art. 39 ust. 2 Konstytucji rządowe projekty ustaw są rozpatrywane przez Radę Ministrów¹⁸ po zasięgnięciu opinii Rady Stanu¹⁹ i wnoszone do prezydium jednej z izb²⁰.

Rozpatrując przedstawione projekty aktów normatywnych, Rada Stanu z jednej strony bada ich jakość z punktu widzenia formy oraz celowości wprowadzenia takiego aktu w życie, z drugiej zaś występuje jako organ kontroli zgodności projektu z prawem. Kontrola ta dokonywana jest w trzech aspektach:

¹⁸ W praktyce projekty rządowe (formalnie wnioskodawcą jest premier) są przygotowywane przez zawodowy aparat administracyjny na różnych szczeblach hierarchii rządowej. Ogólny schemat przygotowania projektu przedstawić można w sposób następujący: praprojekt (przygotowany przez ministra „pilotującego”, a w praktyce opracowany przez grupę pracowników administracji z gabinetu ministra); konsultacje nieformalne (organizacje społeczne, zainteresowane stowarzyszenia, instytucje, lobby itd.); uzgodnienia międzyresortowe (wszyscy zainteresowani ministrowie); komitet międzyresortowy (pod przewodnictwem premiera, często z udziałem specjalnego sekretarza z ramienia prezydenta); konsultacje obowiązkowe (np. Rada Społeczno-Ekonomiczna), Rada Stanu (opinia obligatoryjna); Rada Ministrów pod przewodnictwem prezydenta (*décret de présentation*).

¹⁹ Rada Stanu jest organem, który oprócz funkcji najwyższego sądu administracyjnego orzekającego w sprawach sporów administracyjnych pełni też funkcję rządowego doradcy. Rada Stanu zwana jest potocznie *grand corps* (wielkie ciało/zgromadzenie) oraz uznawana za pierwszą instytucję administracji państwowej, a jej wiceprezydent (będący rzeczywistym szefem Rady) za „pierwszego funkcjonariusza” państwa. W skład Rady Stanu wchodzi niemal 300 członków mianowanych na czas nieokreślony i w praktyce nieusuwalnych. Honorowe przewodnictwo należy zaś do premiera. Szerzej na temat Rady Stanu zob. w literaturze polskiej M. Kruk, *Rola Rady Stanu Republiki Francuskiej jako „rady legislacyjnej”*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej”, 1992, nr 29, s. 9 i n.; ponadto w literaturze francuskiej m.in.: B. Stirn, *Le Conseil d'Etat. Son rôle, sa jurisprudence*, Paryż 1994; J.P. Costa, *Le Conseil d'Etat dans la société contemporaine*, Paryż 1993.

²⁰ Projekty ustaw finansowych oraz ustaw w sprawie finansowania zabezpieczenia społecznego są wnoszone w pierwszej kolejności do Zgromadzenia Narodowego, a projekty ustaw dotyczących organizacji wspólnot terytorialnych – do Senatu.

zgodności z zasadami proceduralnymi, z zasadami kompetencyjnymi oraz normami hierarchicznie wyżej usytuowanymi. Rolą Rady Stanu w tym procesie jest zatem zwracanie uwagi tak na kwestie wynikające z prawa wewnętrznego (np. czuwanie nad prawidłowym podziałem kompetencji między rząd a parlament w zakresie prawotwórstwa), jak też dbałość o zagwarantowanie zgodności prawa krajowego z zasadami wynikającymi z obowiązywania prawa międzynarodowego (w tym unijnego) w wewnętrznym porządku prawnym.

Choć opinie Rady wydawane w ramach jej funkcji doradczej napotykały podstawowe ograniczenia – brak związania rządu taką opinią oraz objęcie jej klauzulą poufności²¹, chyba że publikacja nastąpi z woli rządu, odgrywają niebagatelną rolę w procesie rządowego prawotwórstwa²². W zasadzie wszelkie uwagi odnoszące się do jakości technicznej tekstu są akceptowane przez rząd lub poszczególnych ministrów. Często członkowie rządu życzą sobie, by przedstawiciel Rady Stanu był wstępnym sprawozdawcą projektu w sprawach delikatnej natury prawnej. Z punktu widzenia zaś zgodności projektu z obowiązującym prawem rzadko zdarza się, aby zdanie rządu odbiegało od konkluzji wynikających z opinii Rady Stanu. Rząd ponosi bowiem dwojakiego rodzaju ryzyko. Po pierwsze, istnieje możliwość zaskarżenia ustaw przed promulgacją do Rady Konstytucyjnej. Po drugie, w sprawach dotyczących zgodności z prawem międzynarodowym rząd ryzykuje zaskarżenie ustaw w sprawach indywidualnych przed sądami powszechnymi lub administracyjnymi²³.

Wzmiankowana nowelizacja Konstytucji z 1958 r. przeprowadzona w lipcu 2008 r., której jednym z celów było podniesienie efektywności prac i jakości uchwalanych ustaw, wprowadziła ważną innowację dotyczącą wnoszenia rzą-

²¹ Aby przeciwstawić się powszechnie krytykowanej zasadzie poufności, rząd coraz częściej decyduje się na upublicznienie głosu swego doradcy. Ponadto od 1976 r. czasopismo „Etudes et Documents du Conseil d’Etat” (Studia i dokumenty Rady Stanu) publikuje, za zgodą odpowiedniego ministra, opinie wydane w ramach funkcji konsultacyjnej Rady. Część opinii zawierają także roczne raporty (*Rapport annuel*) Rady Stanu.

²² Zob. m.in. A. Jeannot-Gasnier, *La contribution du Conseil d’Etat à la fonction législative*, „Revue du droit public”, 1998, nr 4, s. 1170; K. Kubuj, *Wpływ francuskiej Rady Stanu na kształt prawa w państwie* [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna. Prawo. Praktyka*, M. Kruk i inni (red.), Warszawa 2002, s. 441 i n.

²³ W świetle konsultacyjnej roli Rady Stanu w zakresie spraw związanych z prawem wspólnotowym/unijnym warta przytoczenia, choć niezwiązana bezpośrednio z projektem ustawy i aktem unijnym, jest opinia Rady w sprawie decyzji ramowej dotyczącej europejskiego nakazu aresztowania. Wydana na wniosek premiera opinia, w której Rada Stanu zgłosiła wiele zastrzeżeń co do konstytucyjności decyzji ramowej, doprowadziła w efekcie do zainicjowanej przez egzekutywę (prezydenta na wniosek premiera) zmiany Konstytucji. Opinia nr 368.282 z 26 września 2002 r., *Etudes et documents nr 54* [w:] *Rapport public 2003*, s. 192–196.

dowych projektów ustaw. Rozbudowany art. 39 Konstytucji przewiduje obecnie, że wnoszenie projektów ustaw do Zgromadzenia Narodowego i Senatu odbywa się zgodnie z warunkami określonymi w ustawie organicznej (ust. 3). Projekt ustawy nie może być wpisany do porządku obrad, jeśli konferencja przewodniczących izby, do której projekt został skierowany w pierwszej kolejności²⁴, stwierdzi naruszenie warunków określonych w ustawie organicznej. W razie braku zgody pomiędzy konferencją przewodniczących a rządem, przewodniczący właściwej izby lub premier mogą wystąpić do Rady Konstytucyjnej, która orzeka w tej sprawie w terminie ośmiu dni (ust. 4).

Ustawa organiczna nr 2009-403 z 15 kwietnia 2009 r. wydana w celu wykonania artykułów 34-1, 39 i 44 Konstytucji precyzuje zatem warunki, jakim powinny odpowiadać rządowe projekty ustaw²⁵. Na mocy ustawy rząd jest zobowiązany do załączania do projektu ustawy uzasadnienia (art. 7 ustawy organicznej) oraz – począwszy od momentu przedłożenia projektu do zaopiniowania Radzie Stanu – precyzyjnego studium skutków proponowanej regulacji (*étude d'impact*), o którym mowa w art. 8 ustawy organicznej²⁶. Wśród podstawowych wymogów, jakim powinno odpowiadać studium regulacji, na pierwszym miejscu została wskazana konieczność ukazania związku projektu ustawy z prawem europejskim zarówno obowiązującym, jak i będącym w trakcie przygotowania, a także jego oddziaływanie na wewnętrzny porządek prawny²⁷.

²⁴ Warto przypomnieć, że we Francji projekty ustaw są wnoszone do Zgromadzenia Narodowego lub do Senatu. W zależności od wyboru izby procedura ustawodawcza rozpoczyna się albo w Zgromadzeniu Narodowym, albo w Senacie.

²⁵ Zob. F. Chaltiel, *La loi organique relative aux articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution devant le Conseil constitutionnel: revalorisation du Parlement ou protection du gouvernement*, „Les Petites affiches” 2009, nr 106, s. 4.

²⁶ Zob. P. Mbongo, *La „constitutionnalisation” des études d'impact préalables à la loi. Un mirage légistique*, „Recueil Dalloz” 2009, s. 108.

²⁷ Do innych wymogów studium regulacji należy konieczność wskazania: stanu stosowania na terytorium narodowym prawa w dziedzinie lub dziedzinach objętych projektem ustawy; sposobów stosowania w czasie przewidywanych regulacji, aktów ustawodawczych i reglamentacyjnych do uchylecia oraz proponowanych środków przejściowych; warunków stosowania proponowanych regulacji we wspólnotach, których status regulowany jest na mocy art. 73 i 74 Konstytucji (wspólnoty zamorskie), w Nowej Kaledonii i we Francuskich Terytoriach Południowych i Antarktycznych; przewidywanych skutków ekonomicznych, finansowych, społecznych i środowiskowych, a ponadto kosztów i zysków finansowych, jakie proponowane regulacje niosą dla administracji publicznej, osób fizycznych i prawnych, ze wskazaniem metod ich obliczania; ocenę skutków proponowanych regulacji w sektorze zatrudnienia publicznego; konsultacji przeprowadzonych przez rząd przed przedłożeniem projektu Radzie Stanu; listę niezbędnych przewidywanych aktów wykonawczych. Obowiązek sporządzania *étude d'impact* nie dotyczy: projektów ustaw o zmianie Konstytucji, projektów ustaw finansowych i ustaw z zakresu finansowa-

Rozwiązanie zawarte w art. 39 Konstytucji z co najmniej dwóch powodów zasługuje na szczególną uwagę. Po pierwsze, w dotychczasowym stanie prawnym nie istniała żadna regulacja o charakterze powszechnie obowiązującym, która precyzowałaby warunki, jakim powinny odpowiadać rządowe projekty ustaw. Po drugie, w praktyce projekty te wyjęte były spod jakiegokolwiek wstępnej kontroli parlamentarnej. Podlegały jedynie zaopiniowaniu przez Radę Stanu, która wielokrotnie zwracała uwagę na konieczność dokonywania szczegółowych ocen przewidywanych skutków wprowadzania w życie konkretnych przepisów²⁸. Postulaty te znajdowały odzwierciedlenie w okólnikach premiera, które, stanowiąc jedynie wewnętrzne zalecenia, nie miały wiążącego charakteru, a to osłabiało ich praktyczne znaczenie. Obecnie o tym, czy studium skutków proponowanej regulacji spełnia warunki określone przez ustawę organiczną, ma w pierwszej kolejności rozstrzygnąć konferencja przewodniczących izby, do której projekt został skierowany w pierwszej kolejności. W razie jej negatywnego stanowiska, projekt nie może być wpisany do porządku obrad, co stanowi istotne *novum* z punktu widzenia podziału kompetencji ustawodawczych pomiędzy parlamentem a rządem V Republiki Francuskiej. Ewentualne różnice zdań między konferencją przewodniczących a rządem może rozstrzygnąć – na wniosek premiera lub przewodniczącego właściwej izby – Rada Konstytucyjna, która orzeka w sprawie w terminie ośmiu dni.

Artykuł 39 w swej nowej wersji przyniósł jeszcze jedną istotną modyfikację. Otworzył również parlamentowi drogę do zwrócenia się o opinię do Rady Stanu. Przewodniczący izb mogą bowiem przedłożyć Radzie Stanu do zaopiniowania propozycję ustawy wniesioną przez członka izby, jeśli ten nie wyrazi sprzeciwu²⁹. Warto zauważyć, że choć Rada Stanu stała się właściwa dla opinowania zarówno rządowych, jak i parlamentarnych projektów ustaw, znaczenie tych opinii nie jest tożsame. O ile bowiem w przypadku projektów rządowych opinia Rady Stanu może wywrzeć zasadniczy wpływ na kształt projektu (projekt nie jest jeszcze zatwierdzony przez Radę Ministrów, nie jest opublikowany

nia zabezpieczenia społecznego, projektów ustaw programowych, o których mowa w art. 34 ust. 21 Konstytucji, a także projektów ustaw przedłużających stany kryzysowe oraz projektów ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych (art. 11 ust. 1 i 3 ustawy organicznej).

²⁸ Tak m.in.: *La sécurité juridique et la complexité du droit* [w:] *Rapport public 2006*.

²⁹ Wobec propozycji ustawodawczych Konstytucja stawia określone wymogi utrudniające proces legislacyjny. Artykuł 40 Konstytucji uznaje propozycje ustawodawcze za niedopuszczalne, jeżeli ich przyjęcie w konsekwencji prowadziłoby do zmniejszenia dochodów publicznych bądź tworzyło czy podwyższało wydatki publiczne. Artykuł 41 uznaje zaś za niedopuszczalne takie propozycje, które wykraczają poza materię ustawową określoną w art. 34 lub są sprzeczne z delegacją udzieloną rządowi na zasadzie art. 38 (upoważnienie do wydania ordonansów – rozporządzeń z mocą ustawy).

i może ulec całkowitej modyfikacji uwzględniającej uwagi doradcy), o tyle opinia dotycząca parlamentarnej propozycji ustawy odnosi się do dokumentu już przedłożonego w izbie i upublicznionego, co sprawia, że ogranicza się jedynie do przedstawienia obserwacji i sugestii³⁰.

Ostatnia nowelizacja Konstytucji V Republiki Francuskiej przyniosła także środki służące zwiększeniu znaczenia oraz podniesieniu efektywności prac komisji parlamentarnych. Aby usprawnić prace, zmieniono z sześciu na osiem liczbę komisji stałych, co umożliwiło podział komisji o bardzo szerokim zakresie działania. Z punktu widzenia omawianego zagadnienia istotna jest konstytucjonalizacja komisji do spraw europejskich (art. 88-4 ust. 3 Konstytucji)³¹.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 42 ust. 1 Konstytucji zasadą jest, że debata nad projektami i propozycjami ustaw na posiedzeniu plenarnym w pierwszym czytaniu w izbie, do której skierowano projekt, toczy się nad tekstem w wersji przyjętej przez właściwą komisję³². Dotychczas jedynie teksty parlamentarnych propozycji ustaw były rozpatrywane w kształcie wynikającym z prac komisji, wszystkie zaś rządowe projekty ustaw rozpatrywano na posiedzeniu plenarnym w wersji rządowej. Zgodnie z art. 86 ust. 7 regulaminu Zgromadzenia Narodowego sprawozdania komisji dotyczące opracowywanych przez nie projektów/propozycji ustaw odnoszących się do dziedzin objętych działalnością Unii Europejskiej zawierają w aneksie informacje na temat prawa europejskiego podlegającego stosowaniu w danej sferze lub będącego w trakcie przygotowania. W niektórych przypadkach w aneksie ujmuje się także stanowisko izby zaprezentowane w rezolucjach europejskich, przyjętych na gruncie art. 88-4 ust. 2 Konstytucji w sprawie projektów lub propozycji aktów Unii Europejskiej. Artykuł 151-1-1 regulaminu Zgromadzenia Narodowego przewiduje także, że komisja do spraw europejskich

³⁰ W 2009 r. Rada Stanu zaopiniowała 1 parlamentarną propozycję ustawy, w 2010 r. – 2, a w 2011 r. – 5 (wobec 181 rządowych projektów ustaw i ordonansów w 2011 r.), *Le Conseil d'Etat et la juridiction administrative en 2011* [w:] *Rapport public 2012*. Zob. także T. Renoux, M. de Villiers, *Code constitutionnel*, Paryż 2011, s. 564.

³¹ Jak wzmiankowano, od 1979 r. istniały w parlamencie delegacje do spraw Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej, które nie miały rangi konstytucyjnej, ponadto, nie będąc komisjami parlamentarnymi, w procesie legislacyjnym nie odgrywały tej samej roli co komisje. Ich podstawowym zadaniem było opiniowanie wspólnotowych/unijnych aktów prawnych. Opinie te nie miały wiążącego charakteru, w praktyce zasiępane były zbyt późno, co osłabiało ich znaczenie.

³² Propozycje lub projekty ustaw są przekazywane do jednej z komisji stałych lub do komisji powołanej specjalnie dla rozpatrzenia danego projektu/propozycji (art. 43 Konstytucji). Wyjątek stanowią projekty zmian Konstytucji, ustaw finansowych oraz ustaw w sprawie finansowania zabezpieczenia społecznego, które w czasie pierwszego czytania w izbie, do której zostały wniesione, rozpatrywane są w wersji przedłożonej przez rząd, a w czasie każdego kolejnego czytania w wersji tekstu przekazanego przez pozostałą izbę.

może z własnej inicjatywy lub na prośbę innej komisji rozpatrującej projekt/propozycję ustawy, dotyczącej dziedzin objętych działaniami Unii Europejskiej, wnieść uwagi do każdego przepisu rozpatrywanego tekstu legislacyjnego. Wnioski te są kierowane do właściwej komisji, a za zgodą konferencji przewodniczących izby mogą być także zaprezentowane na posiedzeniu plenarnym.

Ponadto unormowanie zawarte w art. 91 ust. 5 regulaminu Zgromadzenia Narodowego przewiduje możliwość zgłoszenia w pierwszym czytaniu na posiedzeniu plenarnym wstępnego wniosku o odrzucenie rozpatrywanego projektu/propozycji, jeśli zarzut dotyczy niezgodności tekstu z przepisami Konstytucji. Przyjęcie takiego wniosku powoduje odrzucenie tekstu, którego wniosek dotyczył.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na możliwość poddania uchwalonej ustawy, przed jej promulgacją, pod ocenę zgodności z Konstytucją Radzie Konstytucyjnej. I chociaż Rada ta nie ma kompetencji do dokonywania kontroli zgodności ustaw z prawem międzynarodowym (w tym wspólnotowym/unijnym), pełni istotną rolę dla kształtowania konstytucyjnych zasad odnoszących się do zapewnienia prawu unijnemu miejsca w wewnętrznym porządku prawnym, zwłaszcza gdy przedmiotem kontroli są ustawy implementujące prawo Unii Europejskiej. Warto zatem zasygnalizować, że orzecznictwo Rady ewoluowało wraz z pogłębiającą się integracją europejską. Jeszcze do niedawna sąd ten ujmował prawo wspólnotowe w szeroko pojmowanych granicach prawa międzynarodowego. Niemal przełomowe znaczenie miały zatem decyzje z 2004 r. w sprawie ustaw implementujących dyrektywy wspólnotowe, w których Rada Konstytucyjna stwierdziła wyraźnie, że źródłem obowiązku transponowania wspólnotowego prawa pochodnego do francuskiego porządku prawnego nie jest autonomiczny system wspólnotowy, lecz francuska Konstytucja. Odnajdując w niej swego rodzaju łącznik między porządkiem krajowym a wspólnotowym, Rada stworzyła logiczną podstawę do tego, by wyznaczyć konstytucyjne granice integracji, jakimi są „reguły lub zasady nierozłącznie związane z tożsamością konstytucyjną Francji”³³.

W praktycznym wymiarze art. 88-1 Konstytucji może być podstawą dwutorowej kontroli konstytucyjności aktów krajowych implementujących prawo wspólnotowe. W swej klasycznej postaci kontrola takiego aktu dotyczy bezpośrednio jego zgodności z określoną normą rangi konstytucyjnej. W innej konfiguracji wzorcem kontroli staje się akt wspólnotowy (przede wszystkim dyrektywa), a odniesienie do Konstytucji ma charakter pośredni w tym sensie,

³³ Na ten temat F. Chaltiel, *Nouvelle précision sur le rapport entre le droit constitutionnel et le droit constitutionnel et le droit droit communautaire. La décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet 2006 sur la loi relative aux droit d'auteurs*, „Revue française de droit constitutionnelle” 2006, nr 68, s. 843 i n.

że nieprawidłowa implementacja stanowi naruszenie obowiązku konstytucyjnego nałożonego przez art. 88-1 Konstytucji³⁴.

Wnioski

Zagadnienie opiniowania (dokonywania oceny) zgodności prawa stanowionego przez parlament francuski z prawem Unii Europejskiej w czasie trwania procesu legislacyjnego, choć nadal nie stanowi przedmiotu szczególnych procedur prawnych, ewoluowało wraz ze zmianami podziału kompetencji ustawodawczych pomiędzy parlament i rząd V Republiki oraz zmieniającym się podejściem do miejsca prawa wspólnotowego/unijnego w wewnętrznym porządku prawnym. I chociaż reforma konstytucyjna z 2008 r. przyniosła znaczne uszczuplenie rządowych prerogatyw w zakresie ustawodawstwa, rząd pozostaje głównym wnioskodawcą projektów ustaw, a jego rola w procedurze ustawodawczej nadal jest dominująca. Przede wszystkim na rządzie spoczywa odpowiedzialność za stan implementacji prawa unijnego we Francji oraz za zgodność prawa wewnętrznego z prawem Unii Europejskiej. Na szczególną uwagę zasługuje zatem nałożenie na rząd konstytucyjnego obowiązku sporządzania projektów ustaw wedle reguł określonych w ustawie organicznej, a nie – jak to miało miejsce dotychczas – na bazie niewiążących wewnętrżnych zaleceń.

Z punktu widzenia postępowania legislacyjnego na szczególną uwagę zasługuje wzrost znaczenia komisji parlamentarnych, w tym zwłaszcza komisji do spraw europejskich. Od 2008 r. ma ona charakter komisji stałej, właściwej m.in. do wypowiedzania się na temat regulacji zawartych w projektach/propozycjach ustaw obejmujących swym zakresem działania Unii Europejskiej.

Bardzo istotna rola dla zapewnienia zgodności prawa stanowionego we Francji z prawem Unii Europejskiej przypada dwóm francuskim sądom: Rada Stanu, wykonując funkcje doradcze wobec rządu, stanowi rodzaj filtra w zakresie oceny projektów przed ich wniesieniem do parlamentu, Rada Konstytucyjna kontroluje konstytucyjność ustaw przed promulgacją. Począwszy od 2004 r. zapewnienie zgodności ustaw z prawem unijnym w sposób pośredni – na podstawie art. 88-1 Konstytucji – stało się wymogiem o charakterze konstytucyjnym, któremu podporządkowane są wszystkie organy państwowe.

³⁴ Tak K. Wójtowicz, *Francuski model kontroli konstytucyjności*, op. cit. s. 225.