

Grzegorz Pastuszko

**USTROJOWY MODEL
ODPOWIEDZIALNOŚCI POLITYCZNEJ RZĄDU
W III REPUBLICIE FRANCUSKIEJ
(REGULACJA PRAWNA I PRAKTYKA USTROJOWA)**

I. Po raz pierwszy w dziejach Francji ustrój parlamentarny zyskał postać normatywną w okresie III Republiki. We wcześniejszych konstytucjach, takich jak Karta konstytucyjna Ludwika XVIII oraz Konstytucja II Republiki z 1848 r., zasada rządów parlamentarnych nie była wyrażona wprost. Wprawdzie i jedna i druga zawierały klauzulę mówiącą o odpowiedzialności ministrów, ze względu jednak na niedookreślone brzmienie tej regulacji trudno było – w płaszczyźnie prawnej – jednoznacznie uznać, iż chodzi o formułę odpowiedzialności politycznej *sensu stricto*¹. W okresie Restauracji na tym tle dochodziło do intelektualnych i politycznych sporów², które elektryzowały kręgi władzy oraz opinie

¹ A. Sulikowski, *Odpowiedzialność polityczna rządu we Francji. Geneza i specyfika pod rządami V Republiki*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3, s. 62.; M. Morabito, D. Bourmaud, *Historia konstytucyjna i polityczna Francji (1789–1958)*, Białystok 1996, s. 280–281.

² Milczenie prawodawcy w tak istotnej kwestii, jaką był mechanizm odpowiedzialności parlamentarnej gabinetu, stało się w początkowym okresie obowiązywania Karty przyczynkiem do licznych debat poświęconych naturze zarysowanego w konstytucji modelu władzy państwowej. Jeden z najbardziej zagorzałych obrońców koncepcji rządów parlamentarnych, François-René de Chateaubriand, z pełną pasją stanowczością pisał, iż zaniechanie to jest poważnym błędem i że – w czym się zasadniczo nie mylił – praktyka konstytucyjna i tak obierze kurs na parlamentarizm (zob. F.R. de Chateaubriand, *Réflexions politiques sur quelques écrits du jour et sur les intérêts de tous les Français*, roz. XIV, Paris 1814, s. 72). Na antypodach w ocenie przedmiotowej sprawy stał inny publicysta, Royer Collard, który broniąc silnej pozycji króla i w jego osobie lokując punkt ciężkości władzy państwowej, wobec braku precyzyjnych unormowań, kwestionował obowiązywanie reguły wymagającej, by francuscy ministrowie musieli posiadać niezmienną i stałą większość w parlamencie (zob. De Barante, *La vie politique de M. Royer-Collard, ses discours et ses écrits*, t. 2, Paris 1863, s. 216).

publiczną. Z biegiem lat jednak w obszarze praktyki ustrojowej coraz częstsze było zjawisko ustępowania rządu pod naciskiem nieprzychylnego parlamentu³. Stawało się ono z wolna jednym z kluczowych elementów nowego ustroju, czemu nie zapobiegł nawet, niezadowolony z obrotu spraw, nastawiony reakcyjnie, król Karol X⁴. W dobie Monarchii Lipcowej Ludwika Filipa odpowiedzialność parlamentarna rządu nabrała cech naczelnej zasady ustrojowej. Wskazany trend nie znalazł jednak kontynuacji w okresie II Republiki. Zasadniczo konstrukcja ustroju państwowego z 1848 r. nie wykluczała aplikacji tej koncepcji funkcjonowania najwyższych władz, jakkolwiek układ sił na scenie politycznej, determinowany dyktatorskimi zapędami pierwszego (i ostatniego jednocześnie) prezydenta Republiki Napoleona III, stanowczo położył jej rozwojowi tamę⁵. System rządów parlamentarnych, z typowym dlań mechanizmem odpowiedzialności gabinetu przed parlamentem, przestał istnieć na przestrzeni kilkunastu kolejnych lat. Przywrócono go dopiero w III Republice, tworząc tym razem silne podstawy normatywne.

II. Kwestię odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem regulował art. 6 ustawy z 25 lutego 1875 r. o organizacji władz publicznych. Była to regulacja bardzo skromna, ograniczająca się w istocie do proklamowania samej zasady. W jej świetle ministrowie ponosili odpowiedzialność przed izbami za ogólną politykę rządu (*de la politique générale du gouvernement*) oraz odpowiedzialność indywidualną w zakresie działań podejmowanych osobiście (*de leurs actes personnels*). *Prima facie* przedstawiona treść normatywna, mimo ograniczonego zakresu, nasuwała kilka istotnych wniosków. Otóż wynikało z niej, iż: po pierwsze, ustrojodawca – wzorem rozwiązań brytyjskich – wprowadził dwie formy odpowiedzialności parlamentarnej gabinetu, tj. odpowiedzialność solidarną oraz odpowiedzialność indywidualną; po drugie, egzekwowanie odpowiedzialności należało nie tylko do izby deputowanych, ale było także udziałem senatu; i wreszcie po trzecie, zakres przedmiotowy odpowiedzialności ponoszonej przez cały rząd i odpowiedzialności spoczywającej na poszczególnych ministrach uległ wyraźnej dyferencjacji.

III. Należy zauważyć, iż wspomniana ustawa nie określała środków prawnych pozwalających na egzekwowanie odpowiedzialności parlamentarnej rządu. Ustrojodawca stworzył zaledwie ogólne ramy przedmiotowej instytucji, nie dbając przy tym o mechanizm prawny pozwalający na jej bezpośrednie wyko-

³ Jak napisał Dominique Bagge, we Francji pierwszej połowy XIX wieku parlamentaryzm wprowadzony został „małymi drzwiami”; nie poprzez ustaloną w konstytucji zasadę prawną, ale w wyniku sposobu działania władz państwowych: D. Bagge, *Les idées politiques en France sous La Restauration*, University of Illinois 1979 (reprint), s. 164.

⁴ Jego niechęć do parlamentaryzmu objawiła się m.in. poprzez wprowadzenie pakietu reform ustrojowych w 1829 r.; zob. szerzej na ten temat: L. Favoreu, *Droit constitutionnel*, Paris 2012, s. 553.

⁵ M. Morabito, D. Bourmaud, *op. cit.*, s. 288–289.

rzystywanie. W praktyce ustrojowej miejsce prawnej regulacji wypełniły natomiast parlamentarne zwyczaje, wypracowane jeszcze w okresie Monarchii Lipcowej⁶. Kluczową rolę odegrały tu dwie procedury; tj. procedura zwykłego wotum nieufności oraz procedura interpelacji.

Uchwalenie wotum nieufności nie było rzeczą szczególnie trudną. Wedle przyjętej reguły dla cofnięcia rządowi poparcia wystarczała zwykła większość głosów. Co ciekawe, głosowanie nie musiało wcale dotyczyć kwestii wotum nieufności *sensu stricto*. W życiu politycznym zdarzały się sytuacje, kiedy rząd ustępował w wyniku porażki poniesionej w głosowaniu nad jakimś punktem prowadzonej przezeń polityki. Niejednokrotnie decydowały o tym problemy błahe, pozbawione istotniejszego znaczenia. Bywało, że rząd, przeczuwając rozwój scenariusza, do dymisji podawał się jeszcze przed formalnym zajęciem przez izbę stanowiska. Dotyczyło to zwłaszcza sytuacji, gdy parlament powoływał do życia specjalną komisję parlamentarną, której zadaniem było zbadanie konkretnego aktu bądź też szerszego kompleksu rządowych działań⁷. W praktyce ustrojowej ukształtował się również zwyczaj stawiania kwestii zaufania z inicjatywy samego rządu⁸. Głosowanie nad określonymi przedłoženiami rządowymi w takim przypadku z góry traktowano jako decyzję w sprawie dalszej egzystencji gabinetu.

Prawdziwie zawrotną karierę w III Republice zrobiła instytucja interpelacji. Jako konstrukcja ustrojowa wyrosła interpelacja na gruncie praktyki składania pytań i żądań prawnych parlamentu, wprowadzonych na mocy konstytucji z 1791 r. i utrzymanych także we wszystkich późniejszych konstytucjach⁹. Po raz pierwszy określenia *interpellation* użył Chateaubriand w okresie Restauracji. Weszło ono na stałe do kanonu języka ustaw i doktryny, jakkolwiek właściwe sobie znaczenie otrzymało dopiero w warunkach II Republiki¹⁰; w tym też okresie interpelacja zaczęła być postrzegana jako instrument służący obalaniu rządu¹¹.

Ujęta w prawodawstwie III Republiki instytucja interpelacji nie miała podstaw konstytucyjnych. Regulacja określająca jej charakter prawny oraz mecha-

⁶ *Ibidem*, s. 306.

⁷ K. Grzybowski, *Demokracja francuska*, Kraków 1947, s. 96.

⁸ Niekiedy kwestię zaufania stawiali pojedynczy ministrowie, którzy na wypadek poniesionej porażki podawali się do dymisji indywidualnie; zob. J. Kurnatowski, *Ustrój polityczny Francji. Trzy odczyty wygłoszone na żądanie Towarzystwa Literatów i Dziennikarzy Polskich. Rząd Centralny, Samorząd Miejskowy, Kolonje*, Warszawa–Lublin–Łódź 1913, s. 10.

⁹ A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et compare II*, Bordeaux 1927, s. 493.

¹⁰ Warto podkreślić, że francuski model interpelacji, mimo pewnych podobieństw w stosunku do instytucji godziny pytań, nie miał *par excellence* odpowiednika w ustroju brytyjskim: zob. D.W.S. Lidderdale, *The Parliament of France*, London 1951, s. 235.

¹¹ A. Gwiżdż, *Interpelacja i procedury podobne w burżuazyjnym prawie państwowym*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 4(206), s. 616.

nizm procedowania znajdowała się natomiast w obowiązujących wówczas regulaminach obu izb parlamentu¹². W świetle przyjętych rozwiązań interpelacja była indywidualnym prawem każdego posła i każdego senatora. Składana w formie pisemnej wymagała dodatkowo podpisu autora. Konstytutywny element interpelacji stanowiło żądanie, w którym interpelujący domagał się, by rząd udzielił wyjaśnień w określonej sprawie. W tym celu przeprowadzano odrębną debatę, w wielu przypadkach prowadzącą do postawienia kwestii zaufania. To – nawiasem pisząc – odróżniało interpelację od znanej prawodawstwu III Republiki instytucji zapytań poselskich. Zapytania stanowiły konkurencyjny, ale jednocześnie mniej represyjny, środek kontroli parlamentarnej. W odróżnieniu od interpelacji pozwalały one wyłącznie na uzyskanie pewnych informacji na temat polityki rządowej, nie służyły natomiast wyrażaniu nieufności. Deputowani sięgali do nich zazwyczaj po to, by dowiedzieć wyborcom z własnego okręgu, że dbają o ich interesy¹³. Obowiązujące prawodawstwo dopuszczało zapytania zarówno w formie ustnej, jak i pisemnej. Te pierwsze zgłaszane były na początku lub na końcu posiedzenia izby, przy czym z chwilą udzielenia odpowiedzi przez ministra sprawę uważano za zamkniętą. Zapytania pisemne natomiast miały formę pisemnego dokumentu. Również odpowiedź, jakiej udzielał członek gabinetu, wymagała zachowania formy pisemnej. W praktyce zdarzało się, że postawione celem uzyskania pewnych informacji zapytanie w wyniku niezadawalającej odpowiedzi członka rządu przekształcano się w interpelację¹⁴.

Zasadniczym skutkiem zgłoszenia interpelacji było wywołanie parlamentarnej dyskusji nad określonym zagadnieniem. Zgodnie z art. 40 regulaminu izby deputowanych oraz art. 81 regulaminu senatu interpelacje dotyczące spraw z zakresu polityki wewnętrznej państwa rozpatrywane były wyłącznie jeden raz. Natomiast interpelacje mające za przedmiot zagadnienia polityki zagranicznej rozpatrywane mogły być dwukrotnie. Według wytworzonej w praktyce ustrojowej zasady przeprowadzona debata zmierzała do udzielenia lub cofnięcia rządowi mandatu zaufania (ewentualnie konkretnemu ministrowi). Po jej zakończeniu parlament podejmował uchwałę. Tylko w wyjątkowych sytuacjach z tego kroku rezygnowano. Zasadniczo uchwała mogła zyskać dwojaką postać. Była to albo uchwała o przejściu do porządku dziennego zwykłego (*ordre du jour pur et simple*), albo uchwała o przejściu do porządku dziennego umotywowanego (*ordre du jour motive*)¹⁵. Ta pierwsza zawierała jedynie stwierdzenie, że parlament nie zajmuje stanowiska ani względem rozpatrzonej interpelacji, ani względem

¹² Art. 40 Regulaminu Izby Deputowanych z 16 czerwca 1876 r. oraz art. 81 Regulaminu Senatu z 10 czerwca 1876 r.

¹³ K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 97.

¹⁴ Szerzej na temat zapytań: *ibidem*, s. 97.

¹⁵ Zob. *ibidem*, s. 97–98.

odpowiedzi udzielonej przez rząd. W świetle ukształtowanych reguł nie miała ona znamion wotum nieufności, wszelako w praktyce ustrojowej rządu niejednokrotnie traktowały podobne posunięcie jako *de facto* dezaprobatę parlamentu dla ich poczynań i podawały się do dymisji. Wpływ na podejmowaną w tym względzie decyzję miała sytuacja polityczna, determinująca dalsze perspektywy istnienia gabinetu. Biorąc pod uwagę tę okoliczność, gabinet sam rozstrzygał, czy ustąpić, czy też nadal kontynuować misję ustrojową. Odmienny charakter miała druga z wymienionych uchwał. Stwierdzając przejście do „porządku prawnego umotywowanego”, parlament wskazywał motywy swojego działania. Motywy te pozwalały ustalić, jakie jest stanowisko deputowanych w objętej interpelacją sprawie. Jeśli było to stanowisko przychylnie polityce rządu, wówczas uchwałę należało traktować jako wotum zaufania. W sytuacji natomiast, gdy podane motywy zdradzały niechęć wobec rządowej polityki, uchwała miała charakter wotum nieufności i, co za tym idzie, z mocy zakotwiczonego w porządku konstytucyjnym zwyczaju zmuszała gabinet do ustąpienia¹⁶.

Jak już była o tym mowa, w życiu parlamentarnym interpelacja stała się niezmiernie popularnym środkiem kontroli rządu. Wynikało to nade wszystko z łatwości sięgania po ten instrument przez indywidualnych deputowanych. Kolejne gabinety były wręcz „zasypywane” interpelacjami, przez co w niemałej części swoją aktywność musiały koncentrować na odpieraniu ataków izb. W wielu przypadkach uruchomione w zakresie interpelacji postępowanie kończyło się wyrażeniem nieufności i to nawet w sytuacji, gdy przedmiotem interpelacji były sprawy drugo- i trzeciorzędne. Trudno się dziwić, że z biegiem czasu opisywane zjawisko zaczęło napotykać na coraz silniejszą krytykę ze strony polityków i prawników. Bezpośrednią reakcją na istniejący stan rzeczy były propozycje wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z tego środka. Pociągnęło to za sobą konkretne działania prawodawcze, które w swej istocie stanowiły pierwsze próby racjonalizacji francuskiego systemu parlamentarnego. W 1897 r., w ramach nowelizacji regulaminów obydwu izb, zawężono liczbę dni przeznaczonych na rozpatrywanie interpelacji do łącznie trzech w ciągu tygodnia. Wedle przyjętej reguły poniedziałki, środy i czwartki miały być zarezerwowane tylko dla procedowania ustaw, co automatycznie oznaczało, iż prace parlamentu nad interpelacjami dopuszczalne były jedynie w pozostałych dniach tygodnia posiedzeń¹⁷. Wobec utrzymującej się praktyki, która nie zawsze respektowała wprowadzone postanowienia, w 1911 r. w regulaminie izby deputowa-

¹⁶ A. Esmein, *Note de jurisprudence parlementaire: les additions aux ordres du jour motives*, *Revue politique et parlementaire* z 10.05.1910, s. 302 i n.

¹⁷ W 1901 r. izba deputowanych poszła jeszcze dalej w ograniczeniach i podejmując uchwałę o tymczasowej mocy obowiązywania, zadecydowała, że w okresie trwania sesji interpelacjom poświęcany będzie tylko jeden dzień – wtorek.

nych ustanowiono wyraźny zakaz dołączania nowych interpelacji do tych, które zostały już objęte porządkiem posiedzenia na dany tydzień. Naturalnie tak ukształtowane rozwiązania nie mogły pozostać obojętne dla sprawności i szybkości rozpatrywania interpelacji. Przy niegasnącym zainteresowaniu korzystaniem z tej instytucji ze strony deputowanych dostępne terminy debaty stawały się coraz odleglejsze, sięgając nierzadko nawet okresu półtorarocznego. Władze izb były zmuszone do projektowania porządku posiedzeń z dużym wyprzedzeniem. I tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach, kiedy tematyka interpelacji przedstawiała istotne znaczenie, godzono się na zastosowanie przywileju pierwszeństwa.

Omówione zmiany nie były ostatnimi. W długim okresie istnienia III Republiki jeszcze kilka razy przeprowadzano reformy z nadzieją, że przynajmniej w ograniczonym stopniu uda się wyeliminować dysfunkcyjne elementy praktyki interpelowania rządu przez deputowanych. Szeroki zakres miała wspomniana nowelizacja z 1911 r. Z jej mocy ustanowiono regułę, w świetle której prawo do zabrania głosu przez parlamentarzystę w toku dyskusji nad interpelacjami nabrało *stricte* osobistego charakteru. W ten sposób prawodawca wyłączył możliwość swobodnego dysponowania przedmiotowym prawem poprzez cedowanie go na innych interpelantów. Dodatkowo na gruncie nowych przepisów zakazano interpelowania w sprawach wynikających z przebiegu dyskusji budżetowej. W 1926 r. prawnej reglamentacji poddano liczbę mówców biorących udział w debacie oraz czas trwania samej debaty. Wreszcie w 1945 r., już po upadku III Republiki, do regulaminu izby deputowanych wprowadzono klauzulę, która w ręce „konferencji przewodniczących grup”, a więc w ręce klubów politycznych obecnych w izbie, oddała prawo łączenia większej liczby interpelacji, o ile dotyczyły tożsamych zagadnień, a także pozwalała, by organ ten ustalał czas trwania dyskusji nad interpelacjami¹⁸.

IV. Szczególną cechą przyjętych w III Republice rozwiązań stanowiło przyznanie prawa obalenia gabinetu obydwu izbom parlamentu. W odróżnieniu od wzorca brytyjskiego prawodawca francuski stanął na gruncie odpowiedzialności politycznej rządu realizowanej także przez senat. Wynikało to wprost z brzmienia przytoczonego już wcześniej art. 6 ustawy z 25 lutego 1875 r. o organizacji władz publicznych¹⁹.

Koncepcja ta od samego początku wywoływała głosy silnej krytyki. W nauce prawa konstytucyjnego pojawił nawet pogląd, którego autorzy, wbrew jednoznacznie brzmiącej literze prawa, negowali prawny walor uchwały senatu

¹⁸ K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 98.; szerzej na temat zmian w prawnej konstrukcji procedury interpelacyjnej w III Republice: A. Esmein, *Éléments...*, s. 503–505.

¹⁹ L. Duguit, *Le Sénat et la responsabilité politique du ministère*, „Revue du Droit Public”, maj-czerwiec 1890, t. V, s. 426–433.

w sprawie odwołania gabinetu. U podstaw lansowanej przez nich tezy leżało przekonanie, iż formuła odpowiedzialności rządu przed drugą izbą parlamentu w sposób jednoznaczny kłóci się z tradycyjnym rozumieniem mechanizmów systemu parlamentarnego. Zwracano także uwagę na ogólnikowe brzmienie wspomnianego wcześniej art. 6 ustawy. Nie mniej istotny był wreszcie argument wskazujący na brak możliwości rozwiązania senatu jako izby parlamentu²⁰ przy jednoczesnym wyposażeniu tego organu w prawo do udziału w procesie rozwiązywania izby deputowanych²¹.

Nie wszędzie jednak te teoretyczne enuncjacje znalazły zrozumienie. Większość autorów stanęła w obronie litery konstytucji, a w ślad za tym senackiego prawa do odwołania rządu. Z przyczyn oczywistych dominował pogląd wskazujący na klarowne sformułowania ustawowego przepisu – w myśl zasady *clara non sunt interpretanda*. Powoływano się także na trendy ujawnione w praktyce ustrojowej²². Najbardziej oryginalnie w tym zakresie przedstawiało się stanowisko A. Esmeina, który, odrzucając koncepcję o niedopuszczalności egzekwowania odpowiedzialności gabinetu przez senat, argumentował, że izby parlamentu francuskiego – inaczej niż w Wielkiej Brytanii – są rekrutowane w drodze wyborów powszechnych, przez co dysponują równoprawną legitymacją demokratyczną. Zdaniem autora ów brak zróżnicowania składów organów legislatywy stanowił wystarczającą przesłankę dla rozciągnięcia zasady odpowiedzialności politycznej rządu także na senat²³.

Należy zauważyć, że sygnalizowane w doktrynie wątpliwości nie dotyczyły praktyki życia politycznego. W gruncie rzeczy dość szybko, bo już w 1876 r., senat po raz pierwszy spowodował ustąpienie rządu²⁴. Zjawisko to jednak nie było częste. W porównaniu do aktywności izby deputowanych, działania senatu wypadały słabo. W pełnym okresie istnienia III Republiki udało się senatowi odwołać rząd dziesięciokrotnie. Otóż, w pięciu przypadkach dymisja była skut-

²⁰ Zob. J. Barthélémy, P. Duez, *Traité de Droit constitutionnel*, wyd. 2, Paris 1933, s. 708.

²¹ Jednoczesne wyposażenie senatu w prawo odwoływania rządu i uczestniczenia w procesie rozwiązywania parlamentu krytykowano jeszcze na etapie prac legislacyjnych zmierzających do przygotowania konstytucji III Republiki. Zdaniem oponentów taka konstrukcja w sposób nadmierne wzmacniała stanowisko ustrojowe izby drugiej w konstytucyjnym systemie władzy państwowej; wspomina o tym A. Esmein: *Éléments...*, s. 261.

²² L. Duguit, *Le Sénat et la responsabilité politique du ministère*, „Revue du Droit Public” 1896, t. II, s. 86.; P. Desavaux, *Le rôle du Sénat et la responsabilité du ministère sous la régime des lois constitutionnelles de 1875*, „Revue du Droit Public” 1925, t. II, s. 653.; o sporze dotyczącym kwestii dopuszczalności egzekwowania odpowiedzialności parlamentarnej rządu przez senat zob. także: J. Kurnatowski, *op. cit.*, s. 10.

²³ A. Esmein, *Éléments...*, s. 261–262.

²⁴ Niektóre źródła jako pierwszy przypadek obalenia rządu przez senat podają dymisję gabinetu Leona Bourgeois w 1890 r., spowodowaną brakiem zgody senatu na zaciągnięcie rządowych kredytów; zob. K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 99.

kiem braku poparcia przez senat dla projektu rządowej ustawy²⁵, w pięciu pozostałych zaś, wiązała się z odwołaniem rządu w wyniku zgłoszonej uprzednio interpelacji²⁶.

V. Z ustrojowego punktu widzenia zasada politycznej odpowiedzialności rządu przed parlamentem odegrała w III Republice wielką rolę. Tyleż w płaszczyźnie normatywnej, co i politycznej, stała się ona osią relacji łączących organy legislatywy i egzekutywy. Podkreślenia wymaga fakt niezwykle częstego korzystania przez deputowanych z instytucji wotum nieufności. Według oficjalnych danych, w całym okresie istnienia Republiki działało ok. 100 gabinetów, przy czym statystyczna trwałość każdego z nich wynosiła przeciętnie sześć i pół miesiąca²⁷. Co charakterystyczne, żaden gabinet nie utrzymał się u władzy dłużej niż 3 lata, a zdarzały się takie gabinety, które istniały zaledwie kilka dni²⁸. Przyczyny tego stanu rzeczy były różne, przede wszystkim jednak źródeł należy szukać w specyfice działającego w izbie deputowanych i w senacie układu sił politycznych²⁹. Otóż, jest rzeczą wartą podkreślenia, że francuskie stronnictwa, działające w okresie III Republiki na parlamentarnym forum, były wewnętrznie słabe i niezdiscyplinowane, co wynikało z silnie zakorzenionej u francuskich deputowanych postawy politycznego indywidualizmu³⁰. Stworzenie w takich warunkach trwałej większości parlamentarnej, która przejawiałaby chęć popierania określonego rządu, uchodziło za rzecz mało prawdopodobną. W efekcie rządy, dążące do realizowania własnej linii politycznej, zmuszone były do nieustannego lawirowania między poszczególnymi grupami politycznymi i indywi-

²⁵ Dotyczyło to rządów na czele z premierami: J. Dufaure 1 grudnia 1876 r., A. Fallières 13 lutego 1883 r., A. Briand 18 marca 1913 r., L. Blum 3 kwietnia 1933 r., L. Blum 20 czerwca 1937; J.P. Marichy, *La deuxième Chambre dans la vie politique française depuis 1875*, Paris 1969, s. 498.

²⁶ Dotyczyło to rządów na czele z premierami: P. Tirard 14 marca 1890 r., L. Burgeois 23 kwietnia 1890 r., E. Herriot 10 kwietnia 1925 r., A. Tardieu 2 grudnia 1930 r., P. Laval 16 lutego 1932 r.; J.P. Marichy, *op. cit.*, s. 505.

²⁷ K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 100.

²⁸ E. Zwierchowski, *Współczesne ustroje państwowe, cz. 2: Zasady ustroju i systemy rządów rozwiniętych państw kapitalistycznych*, Katowice 1984, s. 108. Skala problemu była tak duża, że dla zwalczenia „plagi” dymisji proponowano, by z mocy prawa zagwarantować każdej nowo utworzonej Radzie Ministrów jednoroczny okres karencji, chroniący przed skutecznym odwołaniem; zob. A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 198.

²⁹ M. Sobolewski, *Od Drugiego Cesarstwa do Piątej Republiki. Z dziejów politycznych Francji 1870–1958*, Warszawa 1963, s. 67.

³⁰ Należy zauważyć, że przez długi okres prawo francuskie nie przewidywało żadnych rozwiązań, które sankcjonowałyby obecność grup politycznych w parlamencie. Pierwsze tego typu uregulowania pojawiły się dopiero w wieku XX. W 1910 r. w izbie deputowanych i w 1921 r. w senacie unormowano prawnie możliwość wypowiedzania się na forum parlamentu przez przedstawicieli stronnictw politycznych; zob. G. Le Bèguec, *La constitution des groupes parlementaires. Question de méthode [w:] Association et champ politique. La loi de 1901 à l'épreuve du siècle*, red. C. Andrieu, G. Le Bèguec, D. Tartakowski, Paris 2001, s. 183.

dualnymi posłami. Nie zabezpieczało to jednak ich działania przed zagrożeniem podjęcia uchwały w sprawie wotum nieufności, co w pełnej rozciągłości potwierdzała praktyka ustrojowa.

Na marginesie odnotujmy, że do pewnego stopnia równoważnikiem niestałości rządów była stałość ich składów personalnych. Niejednokrotnie upadek gabinetu oznaczał co najwyżej rekonfigurację swojego politycznego gremium³¹. Zdarzało się, że po złożonej dymisji rząd odradzał się w niemal identycznym komplecie, niekiedy nawet z tym samym premierem na czele³². W jakiejś mierze łagodziło to skutki niestabilności ustrojowej państwa, choć i tak nie pozwalało na prowadzenie w pełni konsekwentnej, opartej na ciągłości linii politycznej przez gabinet. Była to – jak zauważył Sobolewski – podstawowa bolączka III Republiki³³.

Zjawisko odwoływania rządu, występujące w takim nasileniu, nie mogło pozostać obojętne dla sposobu funkcjonowania najwyższych władz w państwie. W wymiarze politycznym utrudniało ono proces rządzenia, powodując tym samym stan chronicznej niestabilności państwa. Szczególnie charakterystyczne były jednak konsekwencje ustrojowe. Otóż w literaturze, tak współczesnej, jak i tej powstałej przed laty, podkreśla się, iż częste przypadki upadku gabinetów i towarzysząca im bierna postawa francuskich prezydentów pchnęły istniejący system ustrojowy w stronę wyraźnej dominacji parlamentu³⁴. Dokonało się to – zaznaczmy – wbrew postanowieniom konstytucyjnym. W wyniku ujawnionych na gruncie praktyki politycznej tendencji przepisy dotyczące zasady podziału, współdziałania oraz równowagi władz³⁵ uległy „zatarciu” i zastąpione zostały odmienną formą stosunków ustrojowych, polegającą na hierarchicznym podporządkowaniu obydwu organów egzekutywy parlamentowi³⁶. Parlament stał się w efekcie tym czynnikiem, w kierunku którego przesunięto punkt ciężkości władzy państwowej, co w sposób oczywisty musiało zakłócić wyrażony w konstytucji 1875 r. porządek³⁷.

³¹ Zob. K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 100; M. Sobolewski, *Od Drugiego...*, s. 67; J. Stembrowicz, *Rząd a parlament w III Republice Francuskiej*, „Studia Prawnicze” 1979, z. 1(59), s.126; E. Zwierzchowski, *Współczesne ustroje...*, s. 108.

³² A. Briand był premierem 11 razy, Poincare, Ribot, Dupuy – po 5 razy; zob. M. Sobolewski, *Od Drugiego...*, s. 66.

³³ *Ibidem*, s. 67.

³⁴ Na ten temat zob. szerzej: J. Szymanek, *System rządów parlamentarnych (ewolucja polityczno-prawnych mechanizmów współpracy i równoważenia legislatywy i egzekutywy)* [w:] *Systemy rządów, dylematy konstytucyjnej regulacji i praktycznej funkcjonalności*, Warszawa 2007, s. 132 i n.

³⁵ M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1966, s. 447.

³⁶ R. Carre de Malberg, *Contribution à la theorie generale de l'Etat*, t. II, Paris 1922, s. 114.

³⁷ Postępująca deformacja przyjętych w ramach konstytucji założeń ujawniła się także w osłabieniu, czy wręcz marginalizacji prawnoustrojowej pozycji głowy państwa. Prezydent w III Republice *de facto* utracił status kierownika egzekutywy, rolę tę zaś przejął nieprzewidziany

VI. Praktyka częstego odwoływania rządu ujawniła się już w pierwszych latach funkcjonowania Republiki. Precedensowe znaczenie miały w tym względzie wydarzenia z czasów prezydentury marszałka Maurycego Mac Mahona oraz Juliusza Grevy'ego. Jak pokazała historia, wypracowane wówczas reguły nabrały trwałego charakteru, decydując o układzie stosunków między legislatywą i egzekutywą aż po kres III Republiki. Wszystko zaczęło się od konfliktu, jaki w 1876 r. wybuchł między rojalistycznie nastawionym prezydentem Maurycem Mac Mahonem a zdominowaną przez republikańską większość izbą deputowanych. Spór ten – warto podkreślić – nosił znamiona nie tylko sporu politycznego, ale miał też ustrojowy kontekst. Do pierwszego starcia doszło w związku z odwołaniem przez głowę państwa cieszącego się poparciem większości izby deputowanych gabinetu Julesa Simona. Na czele nowego rządu stanął związany z otoczeniem prezydenta książę de Broglie. Ani nowy premier, ani firmowana przezeń polityka nie zaskarbiły sobie przychylności deputowanych. W efekcie izba 16 maja 1877 r. uchwaliła temu rządowi wotum nieufności. Natychmiastowa była odpowiedź prezydenta Mac Mahona, który przy zgodzie wyrażonej przez senat, realizując przydane mu z mocy konstytucji uprawnienia, rozwiązał parlament. Wbrew oczekiwaniom nowe wybory nie przyniosły jednak rozstrzygnięcia na korzyść głowy państwa. Większościowy mandat ponownie przypadł w udziale środowisku republikańskiemu, którzy w ten sposób umocnili swój stan posiadania i otrzymali jeszcze silniejszą legitymację w walce z obozem prezydenckim. Bezpośrednim następstwem przeprowadzonej 14 października 1877 r. elekcji była dymisja gabinetu de Broglie'a, złożona w kilka dni po zebraniu się parlamentu na pierwsze posiedzenie. Prezydent usiłował ratować sytuację, powierzając funkcję premiera nowego „neutralnego” rządu generałowi Rochebouët, jednak republikańskie nie przystali na takie warunki. Ostatecznie świeżo utworzony gabinet, po upływie niespełna jednego miesiąca, został odwołany, jego zaś miejsce zajął centrolewicowy, akceptowany przez parlamentarną większość, rząd Juliusza Dufaure'a. Posunięcie to oznaczało marginalizację polityczną prezydenta. Nie było żadnych złudzeń co do możliwości odgrywania przezeń czynnej roli w procesie rządzenia państwem. Zrezygnowany marszałek Mac Mahon podał się ostatecznie w 1879 r. do dymisji. Nowym prezydentem został Juliusz Grevy, polityk o zdecydowanie bardziej umiarkowanym temperamencie, pozbawiony aspiracji politycznych swojego poprzednika. Okres sprawowania przezeń urzędu nacechowany był wyraźną uległością w stosunku do parlamentu, objawiającą się rezygnacją z wykorzystywania wielu ważkich uprawnień konstytucyjnych. Grevy stworzył system współpracy z izbami, który

w konstytucji przez Rady Ministrów; formalnie urząd premiera wprowadzony został na mocy ustawy z 30 grudnia 1934 r.; zob. na ten temat: J. Stembrowicz, *Rząd a parlament...*, s. 121.

na trwale zadomowił się w ustroju III Republiki³⁸. Główne założenia tego systemu polegały na oddaniu prawa odwoływania rządu do wyłącznej dyspozycji legislatywy oraz na rezygnacji z wykorzystywania instytucji rozwiązania parlamentu. Jest wymownym fakt, że żaden z prezydentów Republiki piastujących urząd po Grevym nie zdobył się na odwagę i ani razu nie podjął decyzji o rozwiązaniu. Wszystko to złożyło się na obraz prezydentury słabej, ustępującej pola parlamentowi; takiej, której ustrojowa rola sprowadza się do czynności czysto reprezentacyjnych. W literaturze przedmiotu nieco przesadnie wskazywano, że prezydent „przewodniczył tylko uroczystościom narodowym i otwierał wystawy”³⁹. Tak ukształtowana pozycja prezydenta nie pozostała obojętna dla relacji ustrojowych łączących parlament i rząd. W wyniku swojej ekspansji legislatywy deputowanym nie tylko udało się usunąć głowę państwa w cień życia politycznego, ale zdołali oni także podporządkować swemu władztwu gabinet. Istotną rolę w realizacji tego ostatniego celu odegrała zasada odpowiedzialności parlamentarnej rządu, która stała się źródłem przewagi jednego organu nad drugim. Prawo dyskrecjonalnego decydowania o być albo nie być urzędującej Rady Ministrów zrodziło układ wzajemnych zależności, odznaczających się tym, iż parlament zaczął traktować rząd jako „komitet” wykonujący jego wolę.

Prawna jurydyzacja mechanizmu odpowiedzialności politycznej rządu dokonana na gruncie konstytucji z 1875 r. była niewątpliwie istotnym krokiem w dziedzinie rozwoju francuskiego parlamentaryzmu. Przyjęte wówczas rozwiązania stanowiły *novum*, choć w praktyce okazały się być dalece niedoskonałe. Ich dysfunkcjonalność rodziła szereg problemów, w tym w szczególności generowała niestabilność ustrojową państwa. Zjawiska tego nie powstrzymały kilkukrotne próby nowelizacji przepisów regulaminu obu izb, będące w istocie pierwszymi przejawami racjonalizacji stosunków legislatywy i egzekutywy. III Republika zakończyła swe istnienie jako ustrój obciążony szeregiem wad, ale też niepozbawiony widocznych zalet. Jej spuścizna, również ta dotycząca instytucji odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem, posłużyła jako źródło refleksji przy tworzeniu kolejnych form francuskiej państwowości (zresztą nie tylko jej).

³⁸ Nazywano ów system konstytucją Grevy'ego: M. Sobolewski, *Od Drugiego...*, s. 63.

³⁹ J. Stembrowicz wskazywał, że tego typu określenia nie oddawały w pełni rzeczywistego stanu rzeczy. Zdaniem autora prezydent, mimo wyraźnie osłabionego stanowiska ustrojowego, odgrywał pewną rolę jako „magistratura wpływów” (*magistrature d'influence*): S. Gebethner, J. Stembrowicz, *Systemy polityczne wybranych państw kapitalistycznych. Francja i Wielka Brytania*, Warszawa 1968, s. 37.

Streszczenie

W artykule pojawia się analiza uregulowań normatywnych regulujących mechanizm odpowiedzialności politycznej rządu w III Republice Francuskiej. Dzieli się on zasadniczo na dwie części. W części pierwszej czytelnik odnajdzie rozważania poświęcone prawnym aspektom analizowanej instytucji. Obejmują one zarówno rozwiązania zawarte w ustawie z 25 lutego 1875 r. o organizacji władz publicznych, jak i rozwiązania ujęte w regulaminach obydwu izb francuskiego parlamentu. W części drugiej z kolei znajduje się opis praktyki ustrojowej z wyeksponowanym wątkiem specyficznych relacji ustrojowych, jakie ukształtowały się w III Republice na tle działania organów legislatywy i egzekutywy.

Słowa kluczowe: odpowiedzialność polityczna rządu, III Republika Francuska

SYSTEMIC MODEL OF THE POLITICAL RESPONSIBILITY OF THE GOVERNMENT IN THE III REPUBLIC OF FRANCE (LEGAL REGULATION AND POLITICAL PRACTICE)

Summary

The article includes the analysis of the legal rules regulating the mechanism of political responsibility of government in III Republic of France. It's divided into two parts as a whole. In the first part a reader can find deliberations referring to the legal aspects of the analysed institution. They embrace both regulations included in the bill from 25 February 1875 of organization of public powers, and regulations involved in parliamentary standing orders. The second part involves description of the political practice, which put emphasis on the thread of constitutional relationships that got shaped in the III Republic within the frame of activity of organ legislative and executive power.

Key words: political responsibility of government, III Republic of France