

EMIL PLEWA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland

e-mail: emil.plewa@amu.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0001-5303-4843>

Rada Stanu Królestwa Belgii – geneza i zarys instytucji

Pierwotnie rady stanu pojawiły się w Europie jako kolegia doradcze złożone z lokalnych panów feudalnych skupionych wokół swego władcy. Za sprawą Napoleona Bonapartego ciało to przekształciło się w gremium wspomagające administrację państwową w przygotowywaniu projektów aktów normatywnych oraz w rozstrzyganiu sporów administracyjnych¹. Francuska Rada Stanu (fr. *Conseil d'Etat*) stała się wzorem dla kolejnych tego typu kolegiów w innych państwach. Specyficznym przypadkiem pozostaje Belgia, gdzie ten organ został zniesiony tuż po ogłoszeniu niepodległości, a już niespełna dwa lata później podjęto próby jego reaktywacji, co zajęło ponad sto lat.

Z racji połączenia w niniejszym tekście zagadnień z zakresu historii prawa i współczesnej dogmatyki konstytucyjnoprawnej przed artykułem postawiono dwa cele badawcze: 1) zarysowanie historycznych korzeni Rady Stanu na ziemiach belgijskich oraz rekonstrukcję genezy i procesu ponownego powołania organu w niepodległej Belgii po ponad stu latach nieobecności w systemie prawnoustrojowym, 2) przedstawienie ustroju i organizacji wewnętrznej tej instytucji, a także problemów związanych z niewydolnością Departamentu Legislacyjnego.

Dla realizacji przyjętych celów sformułowano następujące pytania badawcze: Jakie są historyczne korzenie współczesnej Rady Stanu w Belgii? Jakie były przesłan-

¹ M. van Damme, *The Council of State: Institution on the Junction of Three Traditional Powers of The State* [w:] J. Vande Lanotte (red.), *The Principle of Equality: a South African and Belgian Perspective*, Antwerpen–Apeldoorn 2001, s. 71–88.

ki zniesienia Rady Stanu w niepodległym państwie belgijskim? Jakie były powody przywrócenia Rady Stanu w 1946 r.? Jaki jest ustrój i organizacja wewnętrzna współczesnej Rady Stanu? Jakie są powody niewydolności Departamentu Legislacyjnego? Pytania te pozwolą przeanalizować i przedstawić genezę oraz zarys omawianej instytucji zarówno w wymiarze historycznym, jak i współczesnym, poruszając najważniejsze związane z nią zagadnienia.

W badaniach wykorzystano metodę analizy systemowej, dogmatycznoprawną, komparatystyczną, a także metodę historycznoprawną i rekonstrukcji faktów. Wykorzystanie tych metod pozwoli na pełne odtworzenie wydarzeń oraz stanu prawnego. Analizę oparto na tekstach prawnych w języku niderlandzkim i francuskim, literaturze przedmiotu i komunikatach zamieszczonych przez Radę Stanu.

1. Zarys historyczny instytucji

Belgijska Rada Stanu (niderl. *Raad van State*, fr. *Conseil d'Etat*, niem. *Staatsrat*)² stanowi konstytucyjny organ sądowoadministracyjno-doradczy sprawujący nadzór na działalnością administracji publicznej oraz pełniący funkcję organu doradczego dla władzy ustawodawczej i wykonawczej w sprawach legislacyjnych.

Tradycja instytucji rad stanu w państwach Europy Zachodniej sięga średnio-wieczna. Najstarszy tego typu organ został powołany w Hiszpanii w 1523 r. przez cesarza Karola V Habsburga. Władca ten 1 października 1531 r. powołał analogiczne ciało przy swoim gubernatorze (niderl. *landvoogd, gouverneur-generaal*) w Niderlandach, w skład których wchodziły ówczesnie ziemie dzisiejszego Królestwa Belgii³. W pierwotnym kształcie gremium doradcze tworzyło dziesięciu przedstawicieli wysokiej lokalnej szlachty oraz dwóch duchownych, by obradować i doradzać gubernatorowi w ważniejszych sprawach politycznych, administracyjnych i wojskowych⁴. Ówczesnym zwyczajem związanym z kształtowaniem się parlamentaryzmu było zasięganie przez suwerenów rady u podległych mu możnowładców. Pomimo

² Utarte w polskiej literaturze tłumaczenie terminu „Rada Stanu” pochodzi od francuskiego *Conseil d'Etat* i za pierwowzór bierze napoleońską Radę Stanu (M. Krzymkowski, *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2011, s. 15). Według W. Sobocińskiego poprawnym tłumaczeniem francuskiego terminu jest Rada Państwa (W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 113; M. Kallas, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, Toruń 1970, s. 93). Należy zatem zauważyć, że tłumaczenie Rada Państwa byłoby bardziej adekwatne w kontekście pozostałych języków urzędowych Belgii, tj. języka niderlandzkiego i niemieckiego.

³ M. Baelde, *Les Conseils collatéraux des Anciens Pays-Bas (1531–1794)*, „Revue du Nord” 1968, nr 197, s. 203–212.

⁴ M. Baelde, *De Collaterale Raden onder Karel V en Filips II (1531–1578): bijdrage tot de geschiedenis van de centrale instellingen in de zestiende eeuw*, Brussel 1965; E. Aerts i in. (red.), *De centrale overheid-instellingen van de Habsburgse Nederlanden*, Brussel 1994, s. 265–282.

doradczego charakteru instytucji członkowie rady swoim działaniem wielokrotnie przyczyniali się do ochrony poddanych przed arbitralnością panów feudalnych czy innych przedstawicieli władzy. Jednak z upływem czasu kompetencje organu zostały znacznie ograniczone, a jego struktura wewnętrzna zreformowana. W XVIII wieku zaszczyt zasiadania w Radzie Stanu stał się funkcją honorową, aczkolwiek sama instytucja na przyszłym terytorium Belgii przetrwała do końca *Ancien Régime*⁵, by zakończyć funkcjonowanie wraz z upadkiem panowania habsburskiego. W późniejszym okresie na skutek zmian terytorialnych na ziemiach belgijskich funkcjonowały kolejno: francuska Rada Stanu, która stała się radą stanu „nowego” typu⁶, i właśnie do jej modelu odwołują się współczesne rady stanu, a w latach 1815–1830 – Rada Stanu Królestwa Niderlandów⁷.

2. Geneza utworzenia Rady Stanu w niepodległym Królestwie Belgii

W nocy z 25 na 26 sierpnia 1830 r. mieszkańcy Brukseli wzniesli rewolucję, której skutkiem było ogłoszenie 4 października przez Rząd Tymczasowy⁸ dekretu o niepodległości Belgii od Królestwa Niderlandów⁹, natomiast 16 października dekretem zniesiono dotychczasową Radę Stanu¹⁰, a 24 listopada nowo wybrany Kongres Narodowy¹¹ uchwalił dekret o wieczystym wykluczeniu przedstawicieli rodu Oranje-Nassau z jakiegokolwiek władzy w Belgii¹². Cztery miesiące później, 7 lutego 1831 r., ten sam organ uchwalił nową konstytucję (niderl. *Belgische Grond-*

⁵ Ibidem; M. Magits, *De Raad van State in historisch perspectief* [w:] L. Wintgens (red.), *De adviesbevoegdheid van de Raad van State*, Bruges 2003, s. 3–5; T. Damsteegt, W. Scholten (red.), *Raad van State 450 jaar*, Den Haag 1981; A.M.J. Heijmans, *Een bequame ende verseeckerde plaetse: de vergaderzaal van de Raad van State door de eeuwen heen*, Den Haag 1996; Raad van State (1531–1578), Repertorium van ambtsdragers en ambtenaren 1428–1861, <https://resources.huygens.knaw.nl/repertoriumambtsdragersambtenaren/1428-1861/app/instellingen/102/> [dostęp: 8.01.2025].

⁶ F. Ochimowski, *Rada Stanu na Zachodzie Europy i w Rosji*, „Sfinks” 1917, nr 2.

⁷ H. de Schepper, *De Raad van State in de landsheerlijke Nederlanden en zijn voortgang op gescheiden wegen, 1531–1588/1948* [w:] T. Damsteegt, W. Scholten (red.), *Raad van State 450 jaar*, Den Haag 1981, s. 1–35; M. Krzymkowski, *Rada Stanu...*, s. 45–47; J. Balicki, M. Bogucka, *Historia Holandii*, Wrocław 1976, s. 281–283.

⁸ Niderl. *Voorlopig Bewind*, fr. *Gouvernement provisoire de Belgique*.

⁹ W literaturze historycznej utrwaliło się nieoficjalne określenie Królestwo Zjednoczonych Niderlandów dla państwa holenderskiego w okresie 1815–1830; J. Balicki, M. Bogucka, *Historia Holandii*, Wrocław 1989, s. 311–312.

¹⁰ *Besluit van de Tijdelijke Regering van 16 oktober 1830*, <http://www.raadvst-consetat.be/> [dostęp: 8.01.2025].

¹¹ Niderl. *Nationaal Congres*, fr. *Congrès national*.

¹² *Decreet nr. 5 van 24 november 1830 betreffende de eeuwige uitsluiting van de familie Oranje-Nassau van enige macht in België*, <http://www.raadvst-consetat.be/> [dostęp: 8.01.2025].

wet, fr. *Constitution belge*, niem. *Verfassung Belgiens*). Jednakże instytucja Rady Stanu w „nowej” formule, wzorowanej na bonapartystowskiej *Conseil d'Etat*, nie została wpisana do pierwszego tekstu belgijskiej konstytucji. Przyczyn pominięcia tego organu w tworzeniu ustroju państwa, administracji i sądownictwa należy upatrywać w negatywnych konotacjach związanych z tą instytucją, która w starej formule była postrzegana jako organ *Ancien Régime*. W nowej formule organ ten był natomiast utożsamiany jako obcy, narzucony przez okupanta – najpierw przez napoleońską Francję, a później przez autorytarnego króla Niderlandów¹³, który przewodniczył Radzie Stanu. W latach 1815–1830 niderlandzka Rada Stanu sankcjonowała środki, które zdaniem Belgów były niekorzystne dla wolności kultu religijnego¹⁴. Ponadto obawiano się, że przyszły władca Belgii, którego tożsamość w chwili uchwalenia konstytucji nie była jeszcze znana, będzie chciał wykorzystać organ jako „narzędzie królewskiej wszechwładzy”¹⁵. Obawy te okazały się jednak nieuzasadnione, gdyż pierwszy król Belgów – Leopold I – nie miał zapędów autorytarnych, a swoim podejściem do praw obywatelskich wyprzedzał czasy swego panowania¹⁶.

Próby powołania (przywrócenia) instytucji Rady Stanu były podejmowane już w nieodległym okresie po uchwaleniu konstytucji, bo w 1832 r., w odpowiedzi na niską jakość tworzonego prawa¹⁷. Kolejno próby utworzenia instytucji w różnej formie podejmowano w latach 1834¹⁸, 1855¹⁹ i 1919²⁰. Pomimo wielu dyskusji i inicjatyw ustawodawczych żadna próba nie doszła do skutku, aż do 1946 r.²¹ Premier Charles Rogier²² w 1853 r. określił kwestię ustanowienia Rady Stanu słowami:

[...] to bardzo stara i bardzo trudna kwestia, nad którą tak często debatowano i którą zawsze odkładano na później!²³

¹³ H. Velghe, *L'institution d'un Conseil d'Etat en Belgique*, Leuven 1930, s. 25–26; M. Magits, *De Raad van State...*, s. 9–11, 34; P. Bouvier, *La naissance du Conseil d'Etat de Belgique: une histoire française?*, Brussels 2012, s. 171–174.

¹⁴ E. Thibaut, *Le Conseil d'Etat de Belgique dans ses fonctions consultatives et législatives*, „Parliaments, Estates and Representation” 2023, t. 43, nr 1, s. 19.

¹⁵ Tłum. własne za: M. Magits, *De Raad van State...*, s. 9.

¹⁶ F. van Kalken, *Comte Louis de Lichtervelde, Léopold Ier et la formation de la Belgique contemporaine*, Bruxelles, Dewit 1929, „Revue belge de Philologie et d'Histoire” 1929, nr 8–2, s. 639–642; R. Avermaete, *Nouvelle histoire de Belgique*, Bruxelles 1971.

¹⁷ E. Thibaut, *Le Conseil d'Etat...*, s. 19–20.

¹⁸ Projekt Henriego Josepha De Gorge.

¹⁹ Projekt graafa Duval de Beaulieu.

²⁰ Projekt barona d'Anethan, księcia de Ligne, Forgeura i Savarta.

²¹ H. Velghe, *L'institution d'un Conseil d'Etat...*, s. 15–115.

²² Charles Latour Rogier (1800–1885) – belgijski polityk partii liberalnej, premier Belgii, minister spraw wewnętrznych, minister robót publicznych i sztuk pięknych, minister spraw zagranicznych, gubernator prowincji Antwerpia, deputowany do Izby Reprezentantów i przewodniczący tejże Izby.

²³ Tłum. własne za: H. Velghe, *L'institution d'un Conseil d'Etat...*, s. 5.

Powrót do idei Rady Stanu zbiega się z debatą prawną i polityczną nad:

- zapewnieniem wysokiej jakości legislacji²⁴,
- utworzeniem sądownictwa administracyjnego w Belgii jako elementu odpowiedzialności władzy publicznej oraz gwarancji ochrony przed nadużyciem władzy²⁵.

Na kanwie dyskusji wokół rzetelnej legislacji i potrzeby powołania organu doradczego dla parlamentu i innych organów stanowiących prawo, a także w związku z niezadowoleniem spowodowanym niedostateczną kontrolą nad działalnością administracji publicznej²⁶ oraz ogólnymi problemami wokół rozwoju prawa administracyjnego, w tym ułomnością ówczesnej procedury administracyjnej, zwolennicy ustanowienia Rady Stanu podejmowali próby powołania Rady Legislacyjnej, której miano powierzyć pieczę nad jakością legislacji. Duże znaczenie miało tu zaangażowanie premiera Charles'a Rogiera, który był zwolennikiem powołania Rady Legislacyjnej. W 1883 r. w sprawę zaangażował się także minister spraw wewnętrznych Barthélemy-Théodore de Theux²⁷, który postulował rozszerzenie koncepcji Rogiera oraz powołanie Rady Stanu łączącej kompetencje Rady Legislacyjnej i sądownictwa administracyjnego²⁸.

Inicjatywa przepadła na kolejne lata, choć jednocześnie nie milkła dyskusja na temat zapewnienia wysokiej jakości legislacji i kontroli działań administracji publicznej przez zapewnienie skutecznych narzędzi do kwestionowania jej rozstrzygnięć. Dopiero w 1911 r. minister Henri Carton de Wiart²⁹, w miejsce krytykowanego za zbyt wąski zakres spraw Departamentu Legislacyjnego, doprowadził do powołania Rady Legislacyjnej³⁰. W 1919 r. pojawił się projekt rewizji konstytucji przewidujący powołanie Rady Stanu, który jednak nie został zrealizowany³¹, a konstytucyjne umocowanie organu *expressis verbis* nastąpiło dopiero wiele lat po utworzeniu instytucji. Natomiast po 1920 r. w parlamencie zaczęła się dyskusja nad sądownictwem administracyjnym oraz prace nad projektami stosownych ustaw. W 1930 r. złożono trzy projekty ustaw, a koncepcję utworzenia Rady Stanu poparł sam król Albert I³².

²⁴ Ibidem, s. 151–161.

²⁵ Ibidem, s. 6–7, 171–174.

²⁶ Ibidem, s. 175–212.

²⁷ Barthélemy-Théodore comte de Theux de Meylandt (1794–1840) – belgijski polityk Partii Katolickiej, premier Belgii.

²⁸ H. Velghe, *L'institution d'un Conseil d'Etat...*, s. 64–65, 108–113.

²⁹ Henri Victor Marie Ghislain graaf Carton de Wiart (1869–1951) – belgijski polityk Partii Katolickiej, premier Belgii, minister spraw wewnętrznych, minister sprawiedliwości, minister ubezpieczeń społecznych, a po II wojnie światowej minister koordynacji gospodarczej i odbudowy narodowej.

³⁰ E. Thibaut, *Le Conseil d'État...*; H. Velghe, *L'institution d'un Conseil d'Etat...*, s. 151–169; M. Magits, *De Raad van State...*; Koninklijk besluit van 3 december 1911 betreffende de instelling van een Raad van Wetgeving, <http://www.raadvst-consetat.be/> [dostęp: 8.01.2025].

³¹ E. Thibaut, *Le Conseil d'État...*, s. 20.

³² Ibidem.

Przełomowym stał się rok 1934, w którym to w debacie w politycznoprawnej zwyciężyła koncepcja utworzenia sądownictwa administracyjnego mającego kompetencję do unieważnienia niezgodnych z prawem aktów administracji.

Belgijski rząd 24 marca 1937 r. przedstawił projekt ustawy powołującej Radę Stanu³³, jednak mimo podjęcia inicjatywy ustawodawczej i sporządzenia projektu ustawy prace przerwała II wojna światowa³⁴. Dopiero po zakończeniu wojny, z inicjatywy ministra spraw wewnętrznych Adolphe'a Van Glabbekego, podjęto działania, które zaowocowały powołaniem Rady Stanu według projektu z 1937 r., opartej na dwóch filarach: legislacyjnym i sądowoadministracyjnym³⁵.

Ostatecznie Rada Stanu została utworzona ustawą z dnia 23 grudnia 1946 r.³⁶, a 21 sierpnia 1948 r. książę regent³⁷ dekretem powołał pierwszych radców stanu. 9 października 1948 r. uroczystie zainaugurowano działalność Rady Stanu i odbyło się pierwsze posiedzenie radców stanu. Pierwszym przewodniczącym Rady Stanu został Henri Corneille Rufin Velge³⁸, który jako prawnik poświęcił całą swą karierę zawodową i naukową na rzecz powołania Rady Stanu³⁹. Siedzibą organu stał się pałac markiza d'Assche przy 33 rue de la Science Ville de Bruxelles.

Oprócz licznych przepisów regulujących działalność Rady Stanu⁴⁰ czy tryby postępowania instytucja została wtórnie wpisana do konstytucji, lecz dopiero w 1993 r.⁴¹, stając się w ten sposób organem konstytucyjnym, co „podniosło” jej status prawny, za sprawą art. 160 Konstytucji Belgii:

³³ Głównym inicjatorem był minister spraw wewnętrznych August De Schryver.

³⁴ Projekty ustaw i inne dokumenty związane z wymienionymi inicjatywami znajdują się m.in. na stronie internetowej Rady Stanu: Wetgevende initiatieven – De instelling, Raad van State, https://www.raadvst-consetat.be/?lang=nl&page=about_page3 [dostęp: 8.01.2025].

³⁵ Ibidem.

³⁶ Wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, <http://www.raadvst-consetat.be/> [dostęp: 8.01.2025].

³⁷ W latach 1944–1950 regencję w Belgii w imieniu króla Leopolda III sprawował książę regent Karol hrabia Flandrii.

³⁸ F. Muller, *Henri Velge, l'artisan du Conseil d'État belge (1911–1946)*, „Revue Belge d'Histoire Contemporaine” 2007, t. 37, nr 1–2.

³⁹ H. Velge, *L'institution d'un Conseil d'Etat...*; idem, *L'institution, en Belgique, d'un Conseil d'Etat ou d'une Cour du contentieux administratif*, Leuven 1933; idem, *L'orientation nouvelle de la législation en matière d'organisation professionnelle*, Brussel 1935; idem, *Profession et législations sociale*, Doornik 1942; idem, *Projet de loi instituant une Cour du contentieux administratif. Texte du projet adopté et rapport présenté au nom des Facultés de droit des 4 Universités belges*, Vaillant–Carmanne 1936.

⁴⁰ Głównym aktem prawnym regulującym działalność Rady Stanu jest akt o nazwie Wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 [Skoordynowane ustawy o Radzie Stanu z 12 stycznia 1973 r.], <http://www.raadvst-consetat.be/> [dostęp: 8.01.2025].

⁴¹ W toku dyskusji nad powołaniem Rady pojawiały się propozycje rewizji konstytucji w tym zakresie, jednak okazały się bezskuteczne.

W Belgii istnieje Rada Państwa, której skład, kompetencje i tryb funkcjonowania określa ustawa. Ustawa może przyznać królowi prawo określenia procedury zgodnie z zasadami w niej ustalonymi⁴².

Rada Państwa jako sąd administracyjny rozstrzyga w drodze orzeczeń i wydaje opinie w przypadkach przewidzianych w ustawie⁴³.

3. Struktura organizacyjna

Rada Stanu⁴⁴ składa się z czterdziestu czterech radców stanu⁴⁵ powoływanych dożywotnio przez króla Belgów⁴⁶ spośród trzech kandydatów wskazanych na liście przygotowywanej przez Radę Stanu, a także spośród trzech kandydatów wskazanych na liście sporządzanej naprzemiennie przez Senat i Izbę Reprezentantów. Spośród swego grona radcowie stanu wybierają: pierwszego przewodniczącego⁴⁷ oraz przewodniczącego⁴⁸, przy czym każdy z nich obejmuje przewodniczenie jednego z dwóch departamentów. Każdy radca stanu przypisany jest do jednego departamentu: Departamentu Legislacyjnego⁴⁹ lub Departamentu Jurysdykcji Administracyjnej⁵⁰. Wszyscy radcy stanu tworzą Zgromadzenie Ogólne Rady Stanu⁵¹.

⁴² Kompetencja monarchy do określenia procedury ma charakter nominalny i wymaga dla ważności kontrasygnaty ministra, zob. art. 106 Konstytucji Belgii; A. Głowacki, *System konstytucyjny Belgii*, Warszawa 1997.

⁴³ *Konstytucja Belgii*, tłum. W. Skrzydło. Warszawa 1996; por. *Konstytucja Królestwa Belgii*, tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2008.

⁴⁴ J. Salmon, J. Jaumotte, E. Thibaut, *Le Conseil d'État de Belgique*, Brussel 2012; D. D'Hooghe, K. Wagner, *The administrative Courts and Tribunals* [w:] G. Craenen (red.), *The institutions of Federal Belgium*, Leuven 2001, s. 114–121.

⁴⁵ Niderl. *Staatsraad*, fr. *Conseillers d'État*, niem. *Staatsräte*.

⁴⁶ Art. 70 Wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973; zgodnie z art. 152 Konstytucji Belgii sędziowie są powoływani dożywotnio, lecz przechodzą w stan spoczynku w wieku określonym w ustawie.

⁴⁷ Alternatywnie: pierwszego prezesa; Niderl. *eerste voorzitter*, fr. *premier président*, niem. *erster Vorsitzender*.

⁴⁸ Alternatywnie: prezesa; niderl. *voorzitter*, fr. *président*, niem. *Vorsitzender*.

⁴⁹ Alternatywnie: Sekcja Legislacyjna, Wydział Legislacyjny; niderl. *Afdeling wetgeving*, fr. *Section de législation*, niem. *Gesetzgebungsabteilung*.

⁵⁰ Alternatywnie: Sekcja Postępowań Administracyjnych, Wydział Administracyjny; niderl. *Afdeling bestuursrechtspraak*, fr. *Section du contentieux administratif*, niem. *Verwaltungsabteilung*; Marek Krzymkowski za francuską nazwą proponuje tłumaczenie: sekcja sporno-administracyjna, M. Krzymkowski, *Koncepcja ustanowienia Rady Stanu (w związku z projektem Rzecznika Praw Obywatelskich Janusza Kochanowskiego)*, „Zeszyty Prawnicze” 2013, t. 13, nr 4, s. 218.

⁵¹ De Raad – Organisatie – Over de instelling, Raad van State, http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_organisation_council&lang=nl [dostęp: 8.01.2025].

Departament Legislacyjny wydaje opinie w sprawie przedstawionych projektów i propozycji aktów prawnych przygotowywanych przez organy władzy publicznej, a także dokonuje oceny ich konstytucyjności *ex ante*⁵² oraz zgodności z aktami prawa wyższego rzędu. Na czele departamentu stoi pierwszy przewodniczący albo przewodniczący. Departament dzieli się na cztery izby według kryterium językowego, czyli dwie izby francuskojęzyczne i dwie izby niderlandzkojęzyczne. W skład każdej z izb wchodzi trzech radców stanu, z których jeden jest jej prezesem (przewodniczącym)⁵³. Ponadto każdą z izb wspomaga dwóch asesorów⁵⁴. Warto odnotować, że postępowanie przed Departamentem Legislacyjnym nie jest uregulowane kompleksową procedurą, a jedynie ogólnymi przepisami⁵⁵.

Departament Jurysdykcji Administracyjnej pełni rolę sądu administracyjnego, sprawuje nadzór nad zgodnością z prawem aktów (decyzji) administracyjnych i orzeka w sprawie ich legalności, mogąc zawiesić wykonanie lub uchylić akt administracyjny niezgodny z prawem⁵⁶. Na czele departamentu stoi pierwszy przewodniczący albo przewodniczący. Departament dzieli się na jedenaście izb według kryterium językowego, czyli izbę dwujęzyczną, pięć izb francuskojęzycznych i pięć izb niderlandzkojęzycznych. W skład każdej z izb wchodzi trzech radców stanu, z których jeden jest jej prezesem (przewodniczącym)⁵⁷.

Oprócz właściwej Rady w skład urzędu wchodzi jednostki pomocnicze, takie jak: Audytoriat⁵⁸, Biuro Koordynacji⁵⁹, Rejestr⁶⁰ oraz Administracja⁶¹.

Audytoriat to niezależna jednostka pomocnicza, wspomagająca w wykonywaniu zadań merytorycznych przez Departament Legislacyjny i Departament Jurysdykcji

⁵² J. Velaers, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving: vijftig jaar adviezen aan de wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen–Apeldoorn 1999; Raad van State, *Vademecum adviesprocedure voor de afdeling wetgeving*, Brussel 2024.

⁵³ Alternatywnie: prezes Izby; niderl. *kamervoorzitters*, fr. *présidents de chambre*, niem. *Vorsitzender*.

⁵⁴ Art. 3bis, art. 79–85bis Wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973; Afdeling wetgeving – De Raad – Organisatie – Over de instelling, Raad van State, http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_organisation_council_page2&lang=nl [dostęp: 8.01.2025].

⁵⁵ E. Thibaut, *Le Conseil d'État...*, s. 29.

⁵⁶ Art. 7–17 Wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973; L. Donnay, M. Pâques, *Contentieux administratif*, Bruxelles 2023; M. Leroy, *Contentieux administratif*, Brussel 2004; P. Lewalle, *Contentieux administratif*, Bruxelles 2002; Raad van State, *Vademecum van de afdeling bestuursrechtspraak*, Brussel 2024.

⁵⁷ Alternatywnie: prezes Izby; niderl. *kamervoorzitters*, fr. *président de chambre*, niem. *Vorsitzender*.

⁵⁸ Alternatywnie: Audytorat, Biuro Audytora; niderl. *het Auditoraat*, fr. *L'Auditorat*, niem. *das Auditorat*.

⁵⁹ Niderl. *het Coördinatiebureau*, fr. *le Bureau de coordination*, niem. *das Koordinationsbüro*.

⁶⁰ Niderl. *de Griffie*, fr. *Le Greffe*, niem. *die Kanzlei*.

⁶¹ Niderl. *Administratieve diensten*, fr. *Services administratifs*, niem. *Verwaltungsdienste*.

Administracyjnej. W procesie opiniowania przedkładanych projektów aktów prawnych audytorzy⁶² jako pierwsi zapoznają się z projektem i sporządzają raport dla radców stanu oraz uczestniczą w posiedzeniach Rady Stanu z głosem doradczym. Podobnie w przypadku postępowań w Departamencie Jurysdykcji Administracyjnej sprawa przed przedłożeniem radcom stanu jest opracowywana przez audytorów, którzy przedstawiają swoją opinię w czasie publicznej rozprawy przed Radą Stanu. Ponadto Audytoriat zajmuje się dokumentowaniem i aktualizacją orzecznictwa czy opinii⁶³. Biuro Audytora dzieli się na wydziały według kryterium językowego (niderlandzko- i francuskojęzyczne), a następnie według rodzaju spraw z zakresu prawa administracyjnego przyjmowanych do rozpatrzenia. Na czele Audytoriatu stoi mianowany przez króla audytor generalny, wspomagany przez zastępcę audytora generalnego oraz pierwszych audytorów kierowników wydziałów, pierwszych audytorów, audytorów⁶⁴ oraz zastępców audytorów⁶⁵.

Biuro Koordynacji zajmuje się monitorowaniem legislacji, udostępnianiem tekstów aktów prawnych, a także koordynacją, kodyfikacją i upraszczaniem prawa. Pracami biura kieruje pierwszy przewodniczący albo przewodniczący, jeśli kieruje równocześnie Departamentem Legislacyjnym. W skład biura wchodzi dwóch pierwszych referendarzy-kierowników wydziałów⁶⁶, dwóch pierwszych referendarzy, a także referendarze oraz zastępcy referendarzy.

Pracownicy Rejestru zajmują się czynnościami techniczno-biuroowymi związanymi z działalnością Departamentów. Można uznać tę jednostkę za pełniącą rolę sekretariatu, aczkolwiek w strukturze Rady Stanu sekretariat stanowi osobną komórkę organizacyjną. Urzędnicy Rejestru odpowiadają za obieg dokumentacji między poszczególnymi jednostkami w ramach Rady Stanu, prowadzenie archiwum, wysyłkę i odbiór korespondencji oraz nadzorują terminy rozpoznania spraw⁶⁷. Departamenty mają swoje odrębne rejestry: Rejestr Departamentu Jurysdykcji Administracyjnej⁶⁸ i Rejestr Legislacyjny⁶⁹.

Administracja odpowiada za organizację tłumaczenia tekstów wydawanych opinii i wyroków, zarządzanie personelem, sprawy kadrowe oraz organizację we-

⁶² Aktualnie powoływanych jest 80 audytorów.

⁶³ Auditoraat – Organisatie – Over de instelling, Raad van State, http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_organisation_auditorsoffice&lang=nl [dostęp: 8.01.2025].

⁶⁴ Nederl. *de auditeur*, fr. *auditeur*, niem. *Auditor*.

⁶⁵ Art. 69, 71 i 75–76 Wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

⁶⁶ Nederl. *de referendaris*, fr. *le référendaire*, niem. *der Referendar*.

⁶⁷ Griffie wetgeving – Organisatie – Over de instelling, Raad van State, http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_organisation_law&lang=nl [dostęp: 8.01.2025].

⁶⁸ Nederl. *de Griffie van de afdeling bestuursrechtspraak*, fr. *Le greffe de la section du contentieux administratif*, niem. *die Kanzlei der Verwaltungsstreitsachenabteilung*.

⁶⁹ Nederl. *de Griffie Wetgeving*, fr. *Le Greffe législation*, niem. *Die Kanzlei der Gesetzgebungsabteilung*.

wnętrzną, bieżące zarządzanie, budżet, logistykę czy informatyzację urzędu⁷⁰. Na czele Administracji stoi administrator⁷¹.

4. Wyzwania

W zakresie działalności legislacyjnej Rada Stanu napotyka poważne problemy związane z niedofinansowaniem oraz zbyt małą liczbą radców stanu i pozostałego korpusu pracowników merytorycznych, co negatywnie przekłada się na jakość wykonywanej pracy. W Departamencie Legislacyjnym liczba rozpatrywanych spraw od lat 80. XX wieku zwiększyła się aż pięciokrotnie, podczas gdy liczba radców stanu w departamencie wzrosła zaledwie o dwóch. Równie symbolicznie zwiększona została liczba wspomagających ich audytorów. Ponadto wnioskodawcy coraz częściej wnioskują o wydanie opinii w trybie przyspieszonym, w którym termin na wydanie opinii wynosi: 5, 30 lub 60 dni, podczas gdy opiniowanie w trybie zwykłym nie ma określonego terminu. W latach 2019–2020 liczba wniosków w trybie przyspieszonym dotyczyła 99,93% spraw⁷². Nadmiar wniosków przy niedoborach kadrowych powoduje, że akty normatywne mniejszej wagi *de facto* nie są w ogóle rozpatrywane, a te o większej doniosłości są tylko pobieżnie przeglądane, gdyż radcowie stanu nie są w stanie sprostać liczbie spraw, jakie napływają do departamentu, a tym samym rzetelnie pochylić się nad każdym wnioskiem o zaopiniowanie projektu⁷³. Choć statystyki prezentowane w rocznych raportach z działalności rady wskazują na wysoką wydajność co do liczby wydanych opinii, jednak nie przekłada się to na ich jakość.

Ponadto radcowie stanu zwracają uwagę na niską jakość i niestaranne sporządzanie nadsyłanych do opiniowania projektów, które często zawierają elementarne błędy legislacyjne, co dodatkowo obciąża ich pracę, w gruncie rzeczy techniczną, a nie *stricte* merytoryczną⁷⁴. Trudno nie odnieść wrażenia, że przedkładający do zaopiniowania projekty przed Radą Stanu wychodzą z założenia, że nie ma potrzeby sporządzać projektu z należytą starannością, ponieważ Rada Stanu sama usunie niedokładność autorów. Jednak przy obecnej liczbie napływających wniosków w trybie przyspieszonym oraz niewystarczającej kadrze jest to niewykonalne. Dla osób odpowiedzialnych za przygotowywanie projektów aktów prawnych Rada Stanu opracowała nawet podręcznik zawierający zasady techniki prawodawczej⁷⁵.

⁷⁰ Art. 102bis Wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

⁷¹ Niderl. *de Beheerder*, fr. *L'Administrateur*, niem. *der Verwalter*.

⁷² E. Thibaut, *Le Conseil d'État...*, s. 31.

⁷³ Ch. Vanschoubroek, M. Justaert, *Raad van State: 'Toezicht op wetten schiet tekort'*, De Standaard, https://www.standaard.be/cnt/dmf20190318_04265795 [dostęp: 8.01.2025].

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Raad van State, *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Brussel 2008.

Podsumowanie

Choć Rada Stanu na ziemiach niderlandzkich była jedną z pierwszych powołanych do życia w historii, to zawirowania historyczne oraz wykorzystywanie organu w sposób nieakceptowany przez społeczeństwo doprowadziło do zniesienia instytucji w niepodległym państwie belgijskim na ponad wiek. Jednak już niespełna dwa lata po rozwiązaniu gremium podniesiono potrzebę jego przywrócenia, aby zapewnić rzetelną legislację w państwie. Sam proces przedłużał się i pozostawał jedynie w sferze postulatów oraz niekończących się dyskusji. Rada Stanu powróciła na ziemię Południowych Niderlandów po ponad stu latach niebytu i na stałe wpisała się w belgijski system sądownictwa oraz proces legislacyjny, o czym świadczy liczba projektów aktów normatywnych kierowanych do zaopiniowania⁷⁶, co przy zbyt małej liczbie radców stanu oraz wspomagającego ich korpusu urzędniczego sprawia, że Rada Stanu w zakresie działalności kontroli legislacji nie jest w stanie rzetelnie wykonywać swoich obowiązków.

Instytucja Rady Stanu funkcjonuje we wszystkich państwach Beneluxu – dawnych Niderlandach. Jednak ze względu na różne doświadczenia historyczne oraz miejscowe tradycje polityczne i prawne rady stanu tychże państw różnią się zakresem kompetencji, w szczególności kompetencjami sądowniczymi⁷⁷. Niemniej ich wspólnym filarem jest dążenie do zapewnienia wysokiej jakości tekstu prawnego w procesie legislacji przez opiniowanie przedkładanych projektów oraz kontrolę konstytucyjności *ex ante*. Niestety na skutek cięć budżetowych belgijska Rada Stanu jest stale niedofinansowana, mimo doniosłości spraw, którymi się zajmuje. Brak należytego finansowania jej działalności znajduje odzwierciedlenie w niskiej jakości aktów prawnych w Belgii, co przekłada się na problemy w ich stosowaniu i wynikające z tego spory sądowe.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 betreffende het gebruik der talen in de Raad van State.

Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot vaststelling van de formaliteiten en de termijnen inzake cassatieberoep tegen de arresten van de Raad van State.

Besluit van de Tijdelijke Regering van 16 oktober 1830.

⁷⁶ Raporty z działalności Rady Stanu: Jaarverslagen – Over de instelling, Raad van State, http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_annualreports&lang=nl [dostęp: 8.01.2025].

⁷⁷ R. Boon, *De Raad van State in België, Nederland, Luxemburg en Frankrijk*, Brussel 1977.

Bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

De Belgische Grondwet op 7 februari 1831 (De gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994).

Decreet nr. 5 van 24 november 1830 betreffende de eeuwige uitsluiting van de familie Oranje-Nassau van enige macht in België.

Gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Koninklijk besluit van 3 december 1911 betreffende de instelling van een Raad van Wetgeving.

Koninklijk besluit van 2 april 1991 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake het bevel en de dwangsom.

Koninklijk besluit van 5 december 1991 opgeheven met overgangsbepalingen.

Koninklijk besluit van 7 juli 1997 betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State.

Koninklijk besluit van 7 juli 2020 houdende goedkeuring van het reglement van orde van de Raad van State.

Koninklijk besluit van 25 januari 2001 betreffende de vertaling van de arresten van de Raad van State.

Koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

Koninklijk besluit van 25 april 2014 tot bepaling van de gemeenrechtelijke procedureregels die toepasselijk zijn op de rechtsplegingen vóór de Raad van State waarin met volle rechtsmacht uitspraak wordt gedaan.

Koninklijk besluit van 21 juli 2023 tot bepaling van de zaken van hoger openbaar belang en de mogelijke organisatorische maatregelen in de zin van artikel 101/1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

Koninklijk besluit van 19 november 2024 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding en tot wijziging van diverse besluiten betreffende de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Ministerieel besluit van 3 februari 1998 tot bepaling van het informatienetwerk dat toegankelijk is voor het publiek en van de magnetische drager met het oog op de raadpleging en de registratie van de arresten van de Raad van State.

Wet van 6 april 1995 houdende inrichting van de parlementaire overlegcommissie bedoeld in artikel 82 van de Grondwet en tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

Opracowania

Aerts E. i in. (red.), *De centrale overheidsinstellingen van de Habsburgse Nederlanden*, Brussel 1994.

Avermaete R., *Nouvelle histoire de Belgique*, Bruxelles 1971.

Baelde M., *De Collaterale Raden onder Karel V en Filips II (1531–1578): bijdrage tot de geschiedenis van de centrale instellingen in de zestiende eeuw*, Brussel 1965.

- Baelde M., *Les Conseils collatéraux des Anciens Pays-Bas (1531–1794)*, „Revue du Nord” 1968, nr 197, s. 203–212.
- Balicki J., Bogucka M., *Historia Holandii*, Wrocław 1976.
- Balicki J., Bogucka M., *Historia Holandii*, Wrocław 1989.
- Boon R., *De Raad van State in België, Nederland, Luxemburg en Frankrijk*, Brussel 1977.
- Bouvier P., *La naissance du Conseil d'État de Belgique: une histoire française?*, Brussels 2012.
- Damme M. van, *The Council of State: Institution on the Junction of Three Traditional Powers of The State* [w:] J. Vande Lanotte (red.), *The Principle of Equality: a South African and Belgian Perspective*, Antwerpen–Apeldoorn 2001, s. 71–88.
- Damsteegt T., Scholten W. (red.), *Raad van State 450 jaar*, Den Haag 1981.
- D'Hooghe D., Wagner K., *The administrative Courts and Tribunals* [w:] G. Craenen (red.), *The institutions of Federal Belgium*, Leuven 2001, s. 114–121.
- Donnay L., Pâques M., *Contentieux administratif*, Bruxelles 2023.
- Głowacki A., *System konstytucyjny Belgii*, Warszawa 1997.
- Heijmans A.M.J., *Een bequame ende verseeckerde plaetse: de vergaderzaal van de Raad van State door de eeuwen heen*, Den Haag 1996.
- Jadot B., Nieuwenhove J. Van, *De afdeling wetgeving van de Raad van State gezien van binnenuit*, [w:] L. Wintgens (red.), *De adviesbevoegdheid van de Raad van State*, Brugge 2003, s. 61–116.
- Kalken F. van, *Comte Louis de Lichtervelde, Léopold I^{er} et la formation de la Belgique contemporaine*, Bruxelles, Dewit 1929, „Revue belge de Philologie et d'Histoire” 1929, nr 8–2, s. 639–642.
- Kallas M., *Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, Toruń 1970.
- Konstytucja Belgii*, tłum. W. Skrzydło, Warszawa 1996.
- Konstytucja Królestwa Belgii*, tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2008.
- Krzymkowski M., *Koncepcja ustanowienia Rady Stanu (w związku z projektem Rzecznika Praw Obywatelskich Janusza Kochanowskiego)*, „Zeszyty Prawnicze” 2013, t. 13, nr 4.
- Krzymkowski M., *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2011.
- Lallemand R., *Le songe du politique*, Didier Devillez, Bruxelles 2000.
- Leroy M., *Contentieux administratif*, Brussel 2004.
- Lewalle P., *Contentieux administratif*, Bruxelles 2002.
- Łaptos J., *Belgia*, Warszawa 2010.
- Magits M., *De Raad van State in historisch perspectief* [w:] L. Wintgens (red.), *De adviesbevoegdheid van de Raad van State*, Bruges 2003, s. 1–37.
- Muller F., *Henri Velge, l'artisan du Conseil d'État belge (1911–1946)*, „Revue Belge d'Histoire Contemporaine” 2007, t. 37, nr 1–2, s. 143–174.
- Ochimowski F., *Rada Stanu na Zachodzie Europy i w Rosji*, „Sfinks” 1917, nr 2.
- Raad van State, *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Brussel 2008.
- Raad van State, *Vademecum adviesprocedure voor de afdeling wetgeving*, Brussel 2024.
- Raad van State, *Vademecum van de afdeling bestuursrechtspraak*, Brussel 2024.
- Salmon J., Jaumotte J., Thibaut E., *Le Conseil d'État de Belgique*, Brussel 2012.

- Schepper H. de, *De Raad van State in de landsheerlijke Nederlanden en zijn voortgang op geschieden wegen, 1531–1588/1948* [w:] T. Damsteegt, W. Scholten (red.), *Raad van State 450 jaar*, Den Haag 1981, s. 1–35.
- Sobociński W., *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964.
- Thibaut E., *Le Conseil d'État de Belgique dans ses fonctions consultatives et législatives*, „Parliaments, Estates and Representation” 2023, t. 43, nr 1.
- Velaers J., *De adviesbevoegdheid van de Raad van State in grondwettelijke aangelegenheden, in historisch perspectief: een inleiding* [w:] J. Velaers (red.), *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving: vijftig jaar adviezen aan de wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen–Apeldoorn 1999, s. 19–36.
- Velaers J., *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving: vijftig jaar adviezen aan de wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen–Apeldoorn 1999.
- Velge H., *L'institution d'un Conseil d'État en Belgique. Préparation des lois, responsabilité des autorités publiques, recours contre les excès de pouvoir*, Leuven 1930.
- Velge H., *L'institution, en Belgique, d'un Conseil d'Etat ou d'une Cour du contentieux administratif*, Leuven 1933.
- Velge H., *L'orientation nouvelle de la législation en matière d'organisation professionnelle*, Brussel 1935.
- Velge H., *Profession et législations sociale*, Doornik 1942.
- Velge H., *Projet de loi instituant une Cour du contentieux administratif. Texte du projet adopté et rapport présenté au nom des Facultés de droit des 4 Universités belges*, Vaillant–Carmanne 1936.

Źródła internetowe

- Auditoraat – Organisatie – Over de instelling, Raad van State, http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_organisation_auditorsoffice&lang=nl.
- Afdeling wetgeving – De Raad – Organisatie – Over de instelling, Raad van State, http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_organisation_council_page2&lang=nl.
- De Raad – Organisatie – Over de instelling, Raad van State, http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_organisation_council&lang=nl.
- Griffie wetgeving – Organisatie – Over de instelling, Raad van State, http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_organisation_law&lang=nl.
- Jaarverslagen – Over de instelling, Raad van State, http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_annualreports&lang=nl.
- Raad van State (1531–1578), Repertorium van ambtsdragers en ambtenaren 1428–1861, <https://resources.huygens.knaw.nl/repertoriumambtsdragersambtenaren1428-1861/app/instellingen/102/>
- Vanschoubroek Ch., Justaert M., *Raad van State: 'Toezicht op wetten schiet tekort'*, De Standaard, 2019, https://www.standaard.be/cnt/dmf20190318_04265795.
- Wetgevende initiatieven – De instelling, Raad van State, http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_page3&lang=nl.

THE COUNCIL OF STATE OF THE KINGDOM OF BELGIUM: GENESIS AND OUTLINE OF THE INSTITUTION

Abstract

The Council of State of the Kingdom of Belgium is a body combining the competences of an administrative court overseeing the activities of the public administration, as well as being an advisory institution focused on ensuring sound legislation and the constitutionality of legislation. Although the council has become a permanent part of the political and legal system of the Belgian state, the road to its establishment was very long. The aim of this article is to present the historical roots of the institution of the Council of State on Belgian soil and the process of establishing the institution in independent Belgium. The paper presents the historical aspects of the functioning of the Councils of State in the Netherlands and the reasons and process of the constitution of the modern Council of State in Belgium, as well as discussing its current structure and organisation. The analysis is based on legal texts (in Dutch and French), literature on the subject, and communications posted by the Council of State. The study uses a systemic analysis as well as a historical-legal, dogmatic-legal, and comparative method. The research shows the complexity of the process of (re)constituting the body and the current problems in the functioning of the council related to socio-political conditions on the one hand and to economic factors on the other, which prompts a broader reflection related to the problem of the inflation of law in modern states.

Keywords: Belgium, Council of State, Belgian Constitution, Henri Velge, legislation, administrative judiciary, history