

Kontrola konstytucyjności prawa.

STANDARD W PAŃSTWACH DEMOKRATYCZNYCH



CENTRUM
STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH

Analiza

02/2016

www.csm.org.pl



Dr Krzysztof Łokucijewski

Wykładowca Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku, ekspert CSM. Wcześniej związany z Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Był stypendystą Fundacji Sorosa na Uniwersytecie Oksfordzkim i Fundacji Fulbrighta na Uniwersytecie Yale. Przygotowuje rozprawę habilitacyjną dotyczącą problematyki dewolucji (reformy ustroju terytorialnego) w Wielkiej Brytanii. Prowadzi badania m.in. w zakresie teorii państwa i prawa oraz ustroju samorządu terytorialnego.

Rządy większości same w sobie nie gwarantują dobrze funkcjonującej demokracji. System prawa obowiązującego w danym państwie powinien tworzyć spójną, przewidywalną i stabilną całość, bo tylko wówczas jest w stanie skutecznie chronić jednostkę i prawa mniejszości oraz zagwarantować pełne poszanowanie podstawowych praw i wolności wszystkich w ramach całej wspólnoty. Rządząca większość musi szanować fundamentalne zasady i wartości ustrojowe demokratycznego państwa prawnego, takie jak podział władzy czy niezależność sądów. Dlatego właśnie wprowadzono instrumenty kontroli konstytucyjności prawa, czyli badania (oceny) jego zgodności z konstytucją. Analiza porównawcza pozwala zobaczyć, jak się to robi na świecie.

KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA.

STANDARD W PAŃSTWACH DEMOKRATYCZNYCH

| Dr Krzysztof Łokucijewski

2

Zasada demokratycznego państwa prawnego stanowi współcześnie fundament organizacji władzy publicznej w krajach odwołujących się do demokratycznych reguł rządzenia i próbujących skutecznie zabezpieczać prawa i wolności swoich obywateli. Dzięki mechanizmowi oceny zgodności nowych regulacji z konstytucją, prawa zagwarantowane w przepisach ustawy zasadniczej mają charakter realny, a sąd konstytucyjny staje się ich gwarantem.

Zasady państwa prawa

Do podstawowych rozwiązań ustrojowych demokratycznego państwa należy zaliczyć:

- **demokratyczny model stanowienia prawa:** najważniejsze akty normatywne tworzone są przez parlament, a jego skład ustalany jest przez suwerena – naród czyli ogół obywateli, którzy mają pośredni (poprzez mechanizm wyborczy) lub bezpośredni (np. referenda) wpływ na funkcjonowanie władzy; ustawodawstwo musi przy tym spełniać określone wymogi merytoryczne i formalne, powinno być np. jasne i wewnętrznie niesprzeczne, ogłaszane (zasada jawności), nie działać wstecz, nie wymagać rzeczy fizycznie niemożliwych, zapewniać odpowiedni okres *vacatio legis* pomiędzy publikacją a

wejściem w życie aktu (por. np. koncepcję wewnętrznej moralności prawa L.L. Fullera);

- **legalizm:** organy władzy działają na podstawie i w granicach prawa, każde działanie funkcjonariusza publicznego musi mieć podstawę prawną;
- **szczególność ochrony podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela,** na ogół przez zapisanie ich w aktach rangi konstytucyjnej;
- **równość wszystkich wobec prawa,** nikt nie może być zmuszany do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje;
- **rozdział władzy publicznej** pomiędzy legislatywę, egzekutywę i judykaturę, które wzajemnie się równoważą, hamują i uzupełniają.

Aby zasady te mogły realnie funkcjonować potrzebny jest spójny system prawa, na szczycie którego stoi na ogół konstytucja (ustawa zasadnicza) oraz organy, które oceniają i egzekwują wykonanie postanowień konstytucji jako aktu normatywnego o najwyższej mocy prawnej. Stąd też ukształtowała się instytucja kontroli konstytucyjności prawa, która stanowi obecnie trwały element ustrojowy systemów demokratycznych i postrzegana jest jako jedna z podstawowych gwarancji współczesnego demokratycznego państwa prawa.

KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA.

STANDARD W PAŃSTWACH DEMOKRATYCZNYCH

| Dr Krzysztof Łokucijewski

3

Modele kontroli konstytucyjności prawa

Istnieje cała gama rozwiązań ustrojowych, częściowo wspomnianych poniżej, które nawiązują do specyfiki systemu prawnego i kultury politycznej danego kraju, ale zasadniczo można wyróżnić dwa zasadnicze wzorce kontroli konstytucyjności prawa:

- **model zdekoncentrowany (kontroli rozproszonej), zwany amerykańskim**, gdzie kompetencje do orzekania o konstytucyjności prawa złożono w ręce sądów powszechnych,
- **model skoncentrowany (kontroli skupionej), zwany europejskim**, gdzie szczególny organ sądowy, określane najczęściej mianem trybunału konstytucyjnego, został wyposażony w uprawnienia w tym zakresie.

Konkretne rozwiązania przyjmowane w poszczególnych państwach w zakresie struktury i funkcjonowania organów kontroli konstytucyjnej mogą znacznie różnić się między sobą, należy jednak podkreślić, iż podmioty te posiadają na ogół cechy organów sądowych, a więc charakteryzują się niezawisłością osób w nich orzekających, niezależnością od organów władzy ustawodawczej czy wykonawczej, wreszcie orze-

kaniem opartym na kryterium zgodności z prawem (konstytucją).

Model amerykański, znany jako *judicial review*, ukształtował się już w XIX w., a jego początki sięgają słynnego orzeczenia w sprawie *Marbury v. Madison* z 1803 r., w którym ówczesny Sąd Najwyższy pod przewodnictwem sędziego Johna Marshalla wyprowadził swoją kompetencję do badania konstytucyjności ustaw z jednego z przepisów Konstytucji z 1787 r. System amerykański został potem przyjęty przez szereg państw, w tym Kanadę, Australię, Izrael, Indie, Japonię, a także przez niektóre państwa europejskie, np. skandynawskie.

Model europejski (kontynentalny) kształtował się na przestrzeni XX w., szczególnie po zakończeniu II wojny światowej, a odrębne trybunały konstytucyjne powołano m.in. w RFN, Francji, Włoszech, Hiszpanii, Portugalii, ale również w wielu państwach Ameryki Łacińskiej.

Model amerykański (kontrola przez sądy powszechne)

Mechanizmy kontroli wypracowane w ramach amerykańskiego systemu prawa musiały uwzględniać federalny ustrój państwa oraz precedensowy charakter orzeczeń sądowych. Duży wpływ na jego funkcjo-

KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA.

STANDARD W PAŃSTWACH DEMOKRATYCZNYCH

| Dr Krzysztof Łokucijewski

4

nowanie ma również cieszący się ogromnym autorytetem federalny Sąd Najwyższy, którego pozycja nasuwa skojarzenia z europejskimi trybunałami konstytucyjnymi.

Model ten obejmuje następujące elementy:

- badanie legalności aktów mogą obejmować wszystkie sądy powszechne, a kontroli podlega zgodność aktu niższego rzędu z aktem stojącym wyżej w hierarchii źródeł prawa, zwłaszcza z konstytucją, w ramach systemu prawa federalnego, systemów stanowych oraz pomiędzy nimi;
- ocena ma konkretny charakter, a jej potrzeba wynika z konieczności rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed danym sądem; kontroli może podlegać każdy przepis niezbędny do wydania orzeczenia w sprawie;
- zarzut niekonstytucyjności, czy szerzej niezgodności z prawem wyższego rzędu, może postawić każda ze stron postępowania;
- sądy biorą pod uwagę, między innymi, to, czy zakwestionowane przepisy nie naruszają zasad właściwego przewodu sądowego i równości wobec prawa oraz czy prawodawca w sposób racjonalny zrównoważył interes pu-

bliczny (ogółu) z interesami partykularnymi (jednostkowymi);

- skutki orzeczenia co do zasady odnoszą się tylko do rozpatrywanej sprawy, nie prowadzą więc do stwierdzenia nieważności (uchylenia) przepisu w ramach całego systemu prawa stanowego lub federalnego; jeśli sąd uzna dany przepis za niekonstytucyjny, jest on po prostu pomijany przy wydawaniu wyroku, może natomiast stać się podstawą rozstrzygnięcia w innej sprawie toczącej się przed innym sądem;
- w tym miejscu należy jednak pamiętać o precedensowym charakterze wyroków oraz o szczególnej pozycji federalnego Sądu Najwyższego, co sprawia, że im wyżej znajduje się dany sąd w systemie władzy sądowniczej, tym większe oddziaływanie mają wydawane przez niego orzeczenia; negatywny wyrok Sądu Najwyższego oznacza w istocie kres obowiązywania zakwestionowanego przepisu, przy czym Sąd ten działa w charakterze ostatniej instancji na drodze sądowej, a więc rozpoznaje zarzut niekonstytucyjności prawa dopiero wówczas, gdy został on najpierw podniesiony przed sądami niższej instancji;
- kontrola ma zawsze charakter następczy, a więc obejmuje przepisy, które

KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA.

STANDARD W PAŃSTWACH DEMOKRATYCZNYCH

| Dr Krzysztof Łokucijewski

5

już weszły w życie; nie ma instytucji kontroli uprzedniej, jaką w systemach kontynentalnych może wykonywać np. głowa państwa w stosunku do aktów, które zostały już uchwalone, ale jeszcze nie formalnie nie obowiązują.

Sędzia Charles E. Hughes, stojący w latach 1930-1941 na czele amerykańskiego Sądu Najwyższego, sformułował słynny pogląd, iż "wszyscy jesteśmy związani Konstytucją, ale Konstytucja jest tym, czym sędziowie powiedzą że jest, a sądownictwo stanowi gwarancję ochrony naszej wolności i własności pod rządami Konstytucji". Innymi słowy sędziowie, szczególnie ci, którzy zasiadają w składzie Sądu Najwyższego, dokonują wiążącej interpretacji tekstu Konstytucji – uchwalonej przecież jeszcze w 1787 r. – i "aktualizując" jej przepisy rozstrzygają fundamentalne kwestie kulturowe, socjalne i ekonomiczne. W ten sposób sędziowie, jako jedna z trzech władz, współkształtują politykę publiczną i wpływają na życie całego społeczeństwa, a prawnicy (wcześniej najczęściej profesoria prawa i sędziowie) zasiadający w Sądzie Najwyższym należą do najbardziej wpływowych osób w państwie.

Wśród kluczowych, a wzbudzających szczególnie żywy oddźwięk, orzeczeń Są-

du Najwyższego USA wydanych w ostatnich dziesięcioleciach wymienić można sprawy:

- *Brown v. Board of Education of Topeka* z 1954 r.: Sąd jednogłośnie uznał segregację rasową w szkołach publicznych za niezgodną z Konstytucją, notabene unieważniając swoje wcześniejsze orzeczenie w sprawie *Plessy v. Ferguson* z 1896 r., w którym sformułował słynną zasadę "rozdzieleni, ale równi" (*separate but equal*);
- *Mapp v. Ohio* z 1961 r.: Sąd większością 6 do 3 uznał, że materiał dowodowy zdobyty z pogwałceniem prawa nie może być wykorzystany w postępowaniu karnym prowadzonym przed sądami;
- *Miranda v. Arizona* z 1966 r.: Sąd większością 5 do 4 uznał, że policja ma obowiązek w momencie zatrzymania informować podejrzanych o ich prawach, w szczególności o prawie do milczenia oraz do fachowej pomocy prawnej;
- *Roe v. Wade* z 1973 r.: Sąd większością 7 do 2 uznał, iż prawo do przeprowadzenia aborcji mieści się w konstytucyjnym katalogu praw i wolności;
- *Texas v. Johnson* z 1989 r.: Sąd większością 5 do 4 uznał, że akt zbezczes-

KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA.

STANDARD W PAŃSTWACH DEMOKRATYCZNYCH

| Dr Krzysztof Łokucijewski

6

czenia amerykańskiej flagi mieści się w konstytucyjnym zakresie wolności słowa;

- *District of Columbia v. Heller* z 2008 r.: Sąd większością 5 do 4 uznał, że Konstytucja gwarantuje prawo do posiadania broni palnej i czynienia z niej użytku w granicach dozwolonych prawem, w tym do samoobrony w domu;
- *Obergefell v. Hodges* z 2015 r.: Sąd większością 5 do 4 uznał, iż Konstytucja gwarantuje prawo do zawarcia małżeństwa także dla par homoseksualnych.

Model europejski (kontrola przez sąd konstytucyjny)

Założenia europejskiego systemu kontroli konstytucyjności prawa zostały wypracowane przez Hansa Kelsena (1881-1973), urodzonego w Pradze w czasach monarchii austro-węgierskiej wybitnego prawnika i filozofa prawa. Kelsen rozumiał prawo jako hierarchiczny system norm, w którym obowiązywanie reguł o niższej mocy prawnej wynika z ich zgodności z normami położonymi wyżej w systemie źródeł prawa. Zaproponował on powierzenie funkcji badania zgodności aktów normatywnych z konstytucją jednemu organowi sądowemu o charakterze centralnym. Miało to zapewnić

spójność orzecznictwa, a i systemu prawa w ogóle, w skali całego państwa. Teorie Kelsena stały się podstawą dla utworzenia wkrótce po zakończeniu I wojny światowej dwóch pierwszych sądów konstytucyjnych na świecie, w Austrii i Czechosłowacji.

Główne cechy tego modelu kontroli to:

- powierzenie oceny jednemu sądowemu organowi centralnemu, zwanemu najczęściej trybunałem konstytucyjnym, którego ramy działania są określone w samej ustawie zasadniczej, a sędziowie związani są w pierwszej kolejności normami konstytucyjnymi;
- kontrola może ograniczać się do ustaw i podstawowych aktów wykonawczych, może również obejmować umowy międzynarodowe, a nawet akty prawa lokalnego;
- stwierdzenie niekonstytucyjności danego aktu czy przepisu skutkuje ich nieważnością, a więc eliminuje je z systemu prawa, przy czym uchylene może nastąpić z chwilą wydania orzeczenia przez trybunał, opublikowania takiego orzeczenia lub w terminie późniejszym, wskazanym w orzeczeniu;
- orzeczenie sądu konstytucyjnego jest skuteczne wobec wszystkich (*erga omnes*), a nie tylko w stosunku do stron konkretnego postępowania;

KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA.

STANDARD W PAŃSTWACH DEMOKRATYCZNYCH

| Dr Krzysztof Łokucijewski

7

- prowadzona kontrola ma zasadniczo charakter abstrakcyjny, tzn. oderwana jest od procesu stosowania przepisu w konkretnej sprawie sądowej, stąd krąg podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania przed trybunałem określony jest dość restrykcyjnie i ograniczony przede wszystkim do przedstawicieli najważniejszych organów w państwie;
- uzupełnieniem kontroli abstrakcyjnej jest kontrola konkretna, obejmująca instytucje skargi konstytucyjnej oraz pytań prawnych; w przypadku skargi obywatel (jednostka) może zwrócić się o zbadanie zgodności z konstytucją przepisu prawa, który stał się podstawą wyroku sądu lub decyzji administracyjnej, jakie zapadły w jego indywidualnej sprawie; pytania prawne dotyczą ustalenia zgodności danego aktu czy przepisu z konstytucją i kierowane są do trybunału przez sądy w sytuacji, gdy od odpowiedzi na dane pytanie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed takim sądem;
- orzeczenie trybunału o niekonstytucyjności przepisu ma charakter ostateczny i nie ogranicza się do konkretnej sprawy, lecz eliminuje zakwestionowane reguły z całego systemu prawa; umożliwia to rewizję wcześniejszych

rozstrzygnięć indywidualnych, które zapadły na podstawie przepisu uznane-go za niekonstytucyjny;

- możliwa jest czasami kontrola uprzednia (prewencyjna) przed wejściem przepisów w życie – może to dotyczyć projektu ustawy lub aktu już uchwalonego, ale jeszcze przed jego podpisaniem i publikacją; ma to zapobiec wprowadzeniu do systemu prawa przepisów, co do których istnieje uzasadnione podejrzenie, że są niezgodne z konstytucją.

Dla zobrazowania omawianych zagadnień warto w tym kontekście przytoczyć fragmenty dwóch artykułów aktualnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., które trafnie oddają istotę europejskiego modelu kontroli konstytucyjności prawa. Pierwszy przepis określa hierarchię źródeł prawa, drugi podstawowy zakres kompetencji Trybunału:

- (art. 87, ust.1) Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.
- (art. 188) Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA.

STANDARD W PAŃSTWACH DEMOKRATYCZNYCH

| Dr Krzysztof Łokucijewski

8

- 1] zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2] zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3] zgodności przepisów prawa, wydanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami.

Oprócz wydawania orzeczeń zapewniających spójność systemu prawa, trybunały konstytucyjne posiadają również inne uprawnienia, np. rozstrzygają spory kompetencyjne pomiędzy najważniejszymi organami państwa, sprawują nadzór nad partiami politycznymi, weryfikują ważność wyborów czy referendum, stwierdzają przeszkodę w sprawowaniu urzędu przez głowę państwa lub orzekają w sprawach najważniejszych funkcjonariuszy publicznych oskarżonych o złamanie konstytucji lub ustaw, a czasami udzielają również zgody na wprowadzenie stanu wyjątkowego.

Praktyka ustrojowa

Przedstawione dotąd rozwiązania nie wyczerpują różnych możliwości uregulowania kwestii kontroli konstytucyjności prawa.

Wiele państw Ameryki Łacińskiej przyjęło na przykład system mieszany, gdzie obok sądów konstytucyjnych również sądy powszechne oceniają niesprzeczność przepisów w ramach systemu prawa, mając możliwość ich niezastosowania w konkretnej, rozpoznawanej w danym momencie sprawie.

Specyficzna forma kontroli występuje we **Francji**, gdzie w Konstytucji V Republiki z 1958 r. powołano Radę Konstytucyjną. Instytucja ta miała mieć pierwotnie charakter polityczny, pozasądowy, ale jej ewolucja poszła w stronę modelu europejskiego, choć również dzisiaj trudno uznać Radę za organ *stricto* sądowy.

• Wielka Brytania

W Wielkiej Brytanii ukształtował się system kontroli prawa (gł. aktów wykonawczych, czyli podustawowych) przez sądy powszechne, ale zasadniczo nie obejmuje on ustaw stanowionych przez parlament. Wynika to z dwóch przyczyn: braku konstytucji jako jednej ustawy zasadniczej, w sytuacji gdy kwestie ustroju państwa mogą być regulowane przez ustawy, prawo zwyczajowe, konwenanse konstytucyjne oraz orzecznictwo sądów, a także przyjęcia doktryny suwerenności (i w konsekwencji supremacji) parlamentu, co oznacza, że

KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA.

STANDARD W PAŃSTWACH DEMOKRATYCZNYCH

| Dr Krzysztof Łokucijewski

9

każdy kolejny parlament może w zwykłym trybie tworzenia prawa zmienić poprzednio uchwalone ustawy, a jednocześnie żaden inny organ nie może ograniczać swobody ustawodawczej parlamentu.

Tym niemniej członkostwo w Unii Europejskiej i związanie Wielkiej Brytanii aktami prawa międzynarodowego i unijnego wymusiło pewne praktyczne rozwiązania, których istota sprowadza się do sądowej kontroli zgodności ustaw z wymienionymi aktami. Przykładowo, Sąd Najwyższy Zjednoczonego Królestwa, a także niektóre inne organy judykatury, mogą uznać ustawę za niezgodną z w/w aktami i ją po prostu pominąć. Oznacza to, iż jeśli nie uda się zinterpretować ustawy w taki sposób, aby zapewnić jej zgodność z bezpośrednio obowiązującymi przepisami prawa unijnego czy np. europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r., wówczas treść ustawy nie zostanie uwzględniona przy wydawaniu wyroku.

• Szwajcaria

W Szwajcarii specyficzna, dominująca pozycja parlamentu oraz ustrój federalny powodują ograniczenie badania porządku prawnego jedynie do kontroli przez Sąd Federalny zgodności prawa kantonowego, ale już nie ogólnokrajowego, z przepisami

rangi konstytucyjnej. W ramach instytucji skargi konstytucyjnej obywatele mogą kwestionować przepisy uchwalane na poziomie kantonów jako naruszające ich prawa i wolności gwarantowane konstytucją, ale taka skarga nie może obejmować aktów normatywnych uchwalanych przez organy federacji na poziomie krajowym.

• Holandia

Specyfika doświadczeń ustrojowych i określonej kultury politycznej może również prowadzić do sytuacji, z jaką mamy do czynienia w Królestwie Niderlandów. Brakuje tam specjalnego trybunału konstytucyjnego, a holenderskie sądy nie posiadają uprawnień do badania zgodności z konstytucją aktów parlamentu. Ustawa wzbudzająca wątpliwości co do jej zgodności z konstytucją byłaby więc zmieniana w normalnym trybie procedury legislacyjnej. Taki stan prawny wynika z art. 120 ustawy zasadniczej, który wprost zakazuje sądom oceny konstytucyjności tych aktów.

Konstytucja Królestwa deklaruje jednak, iż nie mają zastosowania normy ustawowe niezgodne z wiążącymi to państwo aktami prawa międzynarodowego. Istnieje poza tym możliwość sądowej kontroli aktów władzy wykonawczej oraz przepisów stanowiących na poziomie prowincji i władz

KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA.

STANDARD W PAŃSTWACH DEMOKRATYCZNYCH

| Dr Krzysztof Łokucijewski

10

lokalnych. Funkcjonuje także "miękki" mechanizm kontroli, związany z kompetencjami Rady Stanu, konstytucyjnego organu, który stoi na straży wartości wyrażonych w ustawie zasadniczej. Do jego uprawnień należy m. in. opiniowanie projektów ustaw, tak więc potencjalna niezgodność z konstytucją może być zasygnalizowana już na początkowym etapie procedury legislacyjnej i w konsekwencji usunięta zanim ustawa stanie się obowiązującym prawem. Rada cieszy się na tyle dużym prestiżem, że jej uwagi są na ogół uwzględniane przez polityków tworzących prawo w parlamencie.

Warto również w tym kontekście odnotować, iż w toku aktualnych debat nad reformą ustroju państwa pojawiają się jednak różnorodne propozycje wprowadzenia w Holandii mocniejszej formy kontroli konstytucyjności prawa. Należy też mocno podkreślić, iż holenderski wariant ustrojowy, w którym brakuje wyraźnego mechanizmu kontroli, stanowi wśród państw demokratycznych rozwiązanie unikatowe.

Skład sędziowski i procedury

Osoby zasiadające w instytucjach odpowiedzialnych za kontrolę konstytucyjności prawa powoływane są na ogół przez organy władzy ustawodawczej (jedną lub obie izby parlamentu) albo władzy wykonawczej

(głowa państwa), samodzielnie lub we współpracy z innymi organami.

• USA

Amerykański Sąd Najwyższy składa się z 9 sędziów wybieranych dożywotnio. W praktyce sędziowie najczęściej podejmują decyzję o ustąpieniu ze składu Sądu po osiągnięciu pewnego wieku. Troje sędziów z obecnie ośmioosobowego (po niedawnej śmierci A. Scalii) składu orzekającego ma ok. 80 lat, a czworo sędziów pełni swój urząd od ponad 20 lat.

Kandydaci nominowani są przez Prezydenta, a następnie zatwierdzani przez stuosobowy Senat, który zgodnie z zasadą podziału i równowagi władzy udziela swojej "rady i zgody". Każda kandydatura jest niezwykle skrupulatnie badana i "prześwietlana", zarówno na etapie wielogodzinnych publicznych przesłuchań kandydata przed komisją Senatu, jak też przez media. Zdarza się, że Senat odrzuca w głosowaniu kandydata zgłoszonego przez Prezydenta, zwłaszcza gdy obie strony reprezentują przeciwstawne opcje polityczne. Jednak z drugiej strony senatorowie Partii Republikańskiej nierzadko głosują na osoby nominowane przez Prezydenta pochodzącego z Partii Demokratycznej i odwrotnie. Przykładowo A. Scalia, kandydat R. Reagana w 1986 r.,

KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA.

STANDARD W PAŃSTWACH DEMOKRATYCZNYCH

| Dr Krzysztof Łokucijewski

11

uzyskał poparcie 98 senatorów przy braku głosów przeciwnych, a Ruth Bader Ginsburg, kandydatka B. Clintona w 1993 r., zyskała poparcie 96 senatorów przy 3 głosach sprzeciwu.

Każdy Prezydent z niecierpliwością oczekuje na okazję mianowania "swojego" sędziego, przy czym biorąc pod uwagę 4 ostatnich prezydentów (Barack Obama, George W. Bush, Bill Clinton, George Bush) na przestrzeni ponad ćwierć wieku, każdy z nich miał możliwość powołania 2 sędziów. Charakterystyczne, że już w dniu, w którym ogłoszono o odejściu sędziego Scalii (zmarł 13 lutego 2016 r., w wieku 79 lat po prawie 30 latach w składzie Sądu) rozpoczęła się ostra dyskusja, czy ustępujący za niecały rok prezydent Obama powinien obsadzić wakat, czy też z uprawnienia tego powinien skorzystać już nowy lokator Białego Domu.

• Niemcy

Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny składa się z 16 sędziów, powoływanych – w miarę zwalniania się miejsc – w połowie przez każdą z izb parlamentu na dwunastoletnie kadencje. Z chwilą ukończenia 68. roku życia sędziowie przechodzą w stan spoczynku.

• Francja

Francuska Rada Konstytucyjna, organ *stricto* rzecz biorąc pozasądowy, składa się z 9 członków powoływanych na 9 lat w równych proporcjach przez Prezydenta, przewodniczącego Senatu i przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego (niższej izby parlamentu), a nominacje wymagają zatwierdzenia przez odpowiednią komisję każdej z izb. Co 3 lata wymieniana jest 1/3 Rady. W jej skład wejść mogą również, według własnego uznania, byli prezydenci republiki.

• Włochy

Włoski Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów sukcesywnie wybieranych na 9 lat w 1/3 przez Prezydenta Republiki, 1/3 przez obie izby parlamentu, a w 1/3 przez organy wyższego sądownictwa powszechnego i administracyjnego.

W praktyce w składach orzekających sądów konstytucyjnych dominują profesorowie prawa oraz osoby z doświadczeniem sędziowskim. Charakterystyczną cechą jest również zakaz reelekcji, służący niezawisłości sędziów. Należy także pamiętać, że istnieją znaczne różnice w organizacji wewnętrznej i procedurach, według których

KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA.

STANDARD W PAŃSTWACH DEMOKRATYCZNYCH

| Dr Krzysztof Łokucijewski

12

działają opisywane organy. Różnią się one między sobą np. liczbą rozpoznawanych spraw (od parędziesiątu do kilku tysięcy), aparatem administracyjnym oddanym do dyspozycji sędziów (w niektórych przypadkach korzystają oni z pomocy nawet kilku własnych sekretarzy i asystentów badawczych), praktyką zdań odrębnych, jak również zakresem szczegółowych kompetencji i liczbą spraw oddalanych po wstępnym rozpoznaniu jako bezzasadnych (niemiecki Trybunał odrzuca w ten sposób zdecydowaną większość z trafiających do niego co roku kilku tysięcy spraw).

"Prawo jest królem"

Odpowiedź na pytanie, czy tworzone tu i teraz przepisy są zgodne z konstytucją oraz zasadami i wartościami całego systemu prawa staje się kluczowa w kontekście skutecznej ochrony praw i wolności każdego z nas. Jak słusznie zauważa prof. T.T. Koncewicz w tekście *Trybunał ma przeszkadzać*, "dziś sądy konstytucyjne minimalizują strukturalne słabości demokratycznie wybranego rządu większościowego, zapewniają ochronę konstytucyjnych praw przed instrumentalnym, pasującym do politycznej chwili odczytywaniem konstytucji i nie pozwalają, aby demokratyczna

większość jednostronnie dyktowała warunki życia społecznego".

Niezależny sąd czy trybunał konstytucyjny jest bowiem swoistym strażnikiem i cenzorem oceniającym jakość prawodawstwa. Dbą o spójność systemu prawa i względną równowagę w ramach trójpodziału władzy, powstrzymując legislatywę czy egzekutywę przed osiągnięciem dominującej pozycji w państwie. Nie należy także zapominać o swoistym "efekcie mrożącym", czyli prewencyjnej funkcji kontroli konstytucyjności prawa. Wiele osobliwych pomysłów legislacyjnych nigdy nie zmieniło się w obowiązujące prawo właśnie dlatego, że autorzy tych projektów mieli świadomość, iż nie mają one szansy przejścia testu konstytucyjności.

Znaczenie tego mechanizmu kontroli widać jeszcze dobitniej, kiedy sięgniemy do słów Thomasa Paine'a, zawartych w słynnym pamflecie politycznym *Common Sense (Zdrowy rozsądek)*, opublikowanym w 1776 r., a więc u progu niepodległości Stanów Zjednoczonych. Paine zadawał tam pytanie, kto ma być królem Ameryki skoro nie chcemy króla Anglii. I odpowiadał, iż: "W Ameryce prawo jest królem. O ile w absolutnych ustrojach król jest prawem, o tyle w krajach wolnych prawo powinno być kró-

KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA.

STANDARD W PAŃSTWACH DEMOKRATYCZNYCH

| Dr Krzysztof Łokucijewski

13

lem. I nie może być inaczej" (cyt. za J. Zajadło, *Nieposłuszeństwo trzeciej władzy*).

Realizacja zasady rządów prawa i koncepcji państwa prawnego nie jest praktycznie możliwa bez skutecznej kontroli konstytucyjności czy szerzej legalności tworzenia i stosowania prawa. Różne rozwiązania występujące w konkretnych państwach stanowią odzwierciedlenie ich historii, tradycji prawnej czy kultury politycznej. Jednakże niemal wszystkie państwa uznawane za demokratyczne i chcące, by je tak traktować znają i stosują odpowiednie mechanizmy kontroli, na straży której stoją niezależne sądy lub trybunały.

- A. Mavčič, *The Constitutional Review*, Lake Mary, Florida 2013;
- L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.
- J. Zajadło, cykl artykułów w "Gazecie Wyborczej" (m. in. *Nieposłuszeństwo trzeciej władzy, Władza bez sakiewki i miecza, Oglupiająca magia kompromisu*).

Dr Krzysztof Łokucijewski

DODATKOWA LITERATURA

- J. Trzcíński (red.), *Sądy konstytucyjne w Europie*, Warszawa 1996;
- E. Zwierzchowski (red.), *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, Warszawa 1997;
- D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, Warszawa 1999;
- Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003;
- A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2010;

CSM jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem analitycznym zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi problemami polityki międzynarodowej. Fundacja została zarejestrowana w 1996 r. CSM prowadzi działalność badawczą i edukacyjną, wydaje publikacje, organizuje konferencje i spotkania, uczestniczy w międzynarodowych projektach we współpracy z podobnymi instytucjami w wielu krajach. Tworzy forum debaty i wymiany idei w sprawach polityki zagranicznej, relacji między państwami oraz wyzwań globalnego świata. Działalność CSM jest adresowana przede wszystkim do samorządowców i przedsiębiorców, a także administracji centralnej, polityków, dyplomatów, politologów i mediów. Od 2009 r. CSM jest uznawany za jeden z najlepszych think tanków Europy Środkowo-Wschodniej w badaniu „The Leading Public Policy Research Organizations In The World” przeprowadzanym przez Uniwersytet Pensylwanii.

Centrum Stosunków Międzynarodowych ul. Mińska 25, 03-808 Warszawa t: +48 22 646 52 67

 www.twitter.com/CIR_CSM

 www.facebook.com/CIR.CSM



CENTRUM
STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH