

Aleksandra Kustra

KELSENOWSKI MODEL
KONTROLI KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA
A INTEGRACJA EUROPEJSKA

STUDIUM WPŁYWU



WYDAWNICTWO NAUKOWE
UNIwersytetu MIKOŁAJA KOPERNIKA

Toruń 2015

Recenzent
Lech Garlicki

Redakcja i korekta
Katarzyna Czerniejewska

Projekt okładki
Krzysztof Skrzypczyk

Zdjęcie na okładce przedstawia popiersie Hansa Kelsena autorstwa Ferdinanda Welza,
które znajduje się w Arkadenhof Uniwersytetu w Wiedniu
(za: https://de.wikipedia.org/wiki/Hans_Kelsen)

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika
Toruń 2015

ISBN 978-83-231-3432-9

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU MIKOŁAJA KOPERNIKA

Redakcja: ul. Gagarina 5, 87-100 Toruń
tel. 56 611 42 95, fax 56 611 47 05
e-mail: wydawnictwo@umk.pl
www.wydawnictwoumk.pl

Dystrybucja: ul. Mickiewicza 2/4, 87-100 Toruń
tel./fax 56 611 42 38
e-mail: books@umk.pl

Druk: Drukarnia Wydawnictwa Naukowego Uniwersytetu Mikołaja Kopernika

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	13

ROZDZIAŁ I

Sąd konstytucyjny w multicytrycznym systemie stosowania prawa	29
1. Uwagi wstępne	29
2. Częściowa decentralizacja kontroli konstytucyjności prawa i jej konsekwencje	35
3. Równoległość prejudycjalna. Pytanie prejudycjalne do ETS a pytanie prawne do sądu konstytucyjnego. Spór o pierwszeństwo	39
4. Odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisu prawa krajowego przez sąd konstytucyjny a skuteczność norm prawa UE.	70
5. Uwagi podsumowujące	80

ROZDZIAŁ II

Sąd konstytucyjny w państwie UE jako sąd wspólnotowy w rozumieniu art. 267(3) TFUE	81
1. Uwagi wstępne	81
2. Pojęcie sądu z art. 267(3) TFUE w orzecznictwie ETS oraz w opiniach rzeczników generalnych	83

3. Praktyka sądów konstytucyjnych w zakresie korzystania z procedury prejudycjalnej	85
4. Uwagi podsumowujące	122

ROZDZIAŁ III

Ustrojowy status sądów konstytucyjnych a ich orzecznictwo w sprawach europejskich	127
1. Uwagi wstępne	127
2. Status ustrojowy sądu konstytucyjnego jako czynnik kształtujący orzecznictwo w kwestii członkostwa państwa w UE.	131
2.1. Kognicja sądu konstytucyjnego wobec norm zawartych w umowach międzynarodowych.	132
2.2. Model skargi konstytucyjnej	151
2.3. Kompetencje sądów konstytucyjnych wykraczające poza kontrolę hierarchicznej zgodności norm a członkostwo państwa w UE.	176
2.4. Organizacja wewnętrzna sądu konstytucyjnego i jej wpływ na orzecznictwo związane z członkostwem w UE.	182
2.5. Terytorialny ustrój państwa a kompetencje sądów konstytucyjnych w kontekście członkostwa państwa w UE	188
3. Uwagi podsumowujące	195

ROZDZIAŁ IV

Ewolucja stanowisk sądów konstytucyjnych w kwestii podstaw prawnych i zakresu dopuszczalnej kontroli konstytucyjności prawa UE	199
1. Uwagi wstępne	199
2. Ewolucja orzecznictwa sądów konstytucyjnych w kwestii wewnątrzsystemowej legitymacji do badania konstytucyjności prawa UE	204
3. Uwagi podsumowujące	236

ROZDZIAŁ V

Specyfika kontroli konstytucyjności aktów prawa UE	243
1. Uwagi wstępne	243
2. Wzorce kontroli charakterystyczne dla badania konstytucyjności prawa UE i ich specyfika	244
2.1. Zakaz działania <i>ultra vires</i>	245
2.2. Tożsamość konstytucyjna	279
2.3. Uwagi podsumowujące	295
3. Różnice między kontrolą prawa pierwotnego i wtórnego UE . . .	297
3.1. Uwagi wprowadzające	297
3.2. Specyfika kontroli aktów prawa pierwotnego	302
3.3. Specyfika kontroli umów międzynarodowych UE zawieranych z państwami trzecimi	317
3.4. Specyfika kontroli aktów prawa wtórnego	320
4. Uwagi podsumowujące	346

ROZDZIAŁ VI

Prawo UE jako wzorzec kontroli w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym	351
1. Uwagi wstępne	351
2. Prawo UE jako bezpośredni wzorzec kontroli	362
3. Prawo UE jako pośredni wzorzec kontroli	370
4. Uwagi podsumowujące	402

ROZDZIAŁ VII

Sąd konstytucyjny a wykładnia norm konstytucyjnych zgodna z prawem UE	405
1. Uwagi wstępne	405
2. Wykładnia konstytucji w zgodzie z prawem UE – geneza koncepcji, podstawy prawne i granice jej stosowania	408
3. Prounijna wykładnia konstytucji a zasada wykładni zgodnej . . .	415
4. Prounijna wykładnia konstytucji w orzecznictwie sądów konstytucyjnych – analiza prawno-porównawcza	427
5. Uwagi podsumowujące. Prounijna wykładnia konstytucji jako metoda sądowej europeizacji konstytucji	442

ROZDZIAŁ VIII

Sądy konstytucyjne wobec rozwoju systemu ochrony praw podstawowych UE	447
1. Uwagi wstępne	447
2. Rola sądów konstytucyjnych w kształtowaniu się katalogu praw podstawowych UE.	450
3. Proces konstytucjonalizacji zasady ochrony praw podstawowych w porządku prawnym UE	456
4. Współczesne wyzwania dla sądów konstytucyjnych związane z obowiązywaniem Karty	460
5. Sądy konstytucyjne a zakres zastosowania Karty wobec działań państw członkowskich	464
5.1. Kwestia zakresu zastosowania praw podstawowych UE przed i po wejściu w życie Karty	464
5.2. Wyrok FTK z dnia 24 kwietnia 2013 r. Próba zwięzającej wykładni pojęcia implementacji prawa UE	469
5.3. Wyrok austriackiego TK z dnia 14 marca 2012 r. Próba monopolizacji stosowania Karty w krajowym porządku prawnym.	474
5.4. Uwagi podsumowujące problemy wynikające z szerokiej interpretacji art. 51 ust. 1 Karty	479
6. Kolidzja standardów ochrony praw podstawowych w porządku krajowym i unijnym	480
7. Wyroki <i>Åkerberg Fransson</i> oraz <i>Melloni</i> a konstytucyjne standardy ochrony praw podstawowych	488
7.1. Praktyka konstytucyjna – studium przypadku (wyrok hiszpańskiego TK z dnia 13 lutego 2014 r.)	488
7.2. Zobowiązanie sądów konstytucyjnych do stosowania standardów ochrony wyznaczonych Kartą. Problemy teoretyczne	496
8. Uwagi podsumowujące	501

ROZDZIAŁ IX

Klasyczny paradygmat sądownictwa konstytucyjnego a proces konstytucjonalizacji prawa UE	505
1. Uwagi wstępne	505

2. Sądy konstytucyjne a heterarchia konstytucyjna współczesnego systemu prawnego UE	508
3. Sądy konstytucyjne a dogmat nadrzędnej mocy konstytucji	518
4. Sądy konstytucyjne a częściowa decentralizacja kontroli hierarchicznej zgodności norm	522
5. Skutek <i>erga omnes</i> orzeczeń sądów konstytucyjnych i jego postępująca erozja	529
6. Dekompozycja klasycznego modelu kontroli konstytucyjności prawa a perspektywiczny status sądów konstytucyjnych w UE.. .	533
Zakończenie	539
Bibliografia	547
The Kelsenian model of Constitutional Review of Law and European integration. A study of influence (summary)	585

WSTĘP

We współczesnej Europie sądy konstytucyjne są traktowane jako standardowy element ustroju politycznego państwa. W większości państw Unii Europejskiej funkcjonuje sądowa kontrola konstytucyjności prawa, zazwyczaj w jej scentralizowanej odmianie. Stąd niekiedy zapominamy, że sądy konstytucyjne nie są instytucją odwieczną, a ich związek z czasem i pewnymi koncepcjami teoretycznymi jest ewidentny. Sądownictwo konstytucyjne to instytucja relatywnie młoda, której teoretyczne podstawy stanowią nadal koncepcje sformułowane w poprzednich stuleciach.

Obecnie zauważalna jest jednak w Europie znacząca ewolucja pozycji ustrojowej i funkcji sądów konstytucyjnych. Ewolucja ta ma złożoną genezę. Jednym z czynników uruchamiających proces obserwowanych zmian w scentralizowanym modelu kontroli konstytucyjności prawa jest integracja europejska. Dostrzegając szczególne znaczenie tego czynnika, w niniejszej pracy podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu proces integracji europejskiej modyfikuje funkcjonujący do tej pory model scentralizowanej kontroli konstytucyjności i czy te zmiany są na tyle istotne, że stanowią dowód dekompozycji dotychczasowego modelu sądownictwa konstytucyjnego. To pytanie jest zasadne, ponieważ po raz pierwszy od czasu powstania scentralizowanego modelu kontroli konstytucyjności prawa kwestionuje się klasycznie rozumianą zasadę nadrzędności konstytucji, a kontrola legalności prawa ulega znacznej decentralizacji w wyniku przyznania wszystkim sądom krajowym tzw. mandatu wspólnotowego. Proces integracji europejskiej powoduje również, że sądy konstytucyjne w coraz większej mierze stają się aktywnymi uczestnikami i współtwórcami tzw. polityki europejskiej danego pań-

stwa, ustalają warunki i konstytucyjnie dopuszczalne granice jego uczestnictwa w integracji kontynentu.

Pytanie zadane na wstępie wymaga jednak zakreslenia – przynajmniej ramowo – kontekstu historycznego powstania kontroli konstytucyjności prawa oraz ewolucji, jaką scentralizowany model sądownictwa konstytucyjnego przeszedł w Europie niezależnie od rozwoju procesu integracji kontynentu w ramach Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej.

Mając to na względzie, warto zaznaczyć, że początków idei kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych należy szukać w dostrzeżonej na przełomie XVIII i XIX w. potrzebie zagwarantowania konstytucjom nadrzędnej mocy prawnej. Sądowa kontrola konstytucyjności prawa (*constitutional review, judicial review*) jest koncepcją sięgającą XIX w. To jednak wiek XX, a szczególnie jego druga połowa, ugruntował pozycję sądów konstytucyjnych. Był to bowiem okres nasilonego eksportu obu zasadniczych modeli kontroli konstytucyjności prawa, jak również znaczących przekształceń kompetencji sądów konstytucyjnych, prowadzących do wzmocnienia ich ustrojowej roli.

Wiek XX określa się niekiedy jako stulecie sądownictwa konstytucyjnego. Nie bez przyczyny nastąpił on po stuleciu parlamentaryzmu, jak czasami określa się wiek XIX. Sądowa kontrola konstytucyjności prawa powstała bowiem jako koncepcja mająca zapobiec nadużyciom władzy przez ustawodawcę. Najdobitniej pokazuje tę zależność charakterystyczny dla amerykańskiej myśli konstytucyjnej spór o legitymizację sądowej kontroli konstytucyjności prawa określany mianem *countermajoritarian dilemma*, co można przetłumaczyć jako „dylemat kontrwiększościowy”. Termin ten, którego użycie po raz pierwszy przypisuje się Alexandrowi Bickelowi, oznacza problem podstaw legitymizacji działań sądu konstytucyjnego (w rozumieniu każdego organu sądowego dokonującego kontroli konstytucyjności prawa), polegających na odrzuceniu – ze względu na wadę niekonstytucyjności – decyzji podjętej przez większość demokratycznie wybranych przedstawicieli narodu. Zazwyczaj sąd konstytucyjny (rozumiany tu jako każdy organ sprawujący kontrolę konstytucyjności prawa), chroniąc konstytucję, ogranicza woluntaryzm działań ustawodawcy zwykłego. Takie postrzeganie sądów konstytucyjnych

sprawia, że tradycyjnie przypisywana im rola sprowadza się do funkcji tzw. negatywnego ustawodawcy.

Współczesny obraz sądowej kontroli konstytucyjności prawa ukształtowały w znacznej mierze dwa klasyczne modele: tzw. model amerykański oraz tzw. model europejski (zwany niekiedy austriackim). Cechy modelu amerykańskiego, stworzonego w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, to: zdecentralizowanie, kontrola konkretna oraz kontrola *a posteriori*. Model europejski (austriacki) charakteryzują cechy przeciwstawne wobec modelu amerykańskiego. Kontrola ma charakter scentralizowany, jest inicjowana w trybie abstrakcyjnym, może być również przeprowadzana *a priori*, a rozstrzygnięcie sądu konstytucyjnego wywołuje skutek *erga omnes*.

Różnice w obu klasycznych modelach kontroli konstytucyjności prawa wynikają przede wszystkim z odmiennego podłoża historycznego, politycznego i prawnego, w którym się one ukształtowały. Za początek kontroli konstytucyjności prawa w USA (jak i na całym świecie) uznaje się precedensowe rozstrzygnięcie amerykańskiego Sądu Najwyższego (dalej: SN) w sprawie *Marbury przeciwko Madison*.

Geneza modelu europejskiego, młodszego o ponad sto lat od amerykańskiego, jest silnie związana z pracami Hansa Kelsena. To właśnie koncepcje teoretyczne zawarte w dziełach tego autora stały się podstawą powołania dwóch pierwszych sądów konstytucyjnych w Europie: trybunałów konstytucyjnych w Austrii i Czechosłowacji. Co więcej, na kelsenowskiej idei sądu konstytucyjnego oparto funkcjonowanie sądów konstytucyjnych utworzonych w Europie tuż po II wojnie światowej oraz w drugiej połowie XX w. Warto przy tym podkreślić, że powstawanie sądów konstytucyjnych jest zazwyczaj konsekwencją przemian ustrojowych i wynika z potrzeby zagwarantowania przestrzegania praw człowieka oraz sprawowania efektywnej kontroli nad działalnością władzy ustawodawczej i wykonawczej. Nie bez przyczyny niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (dalej: FTK) oraz włoski Sąd Konstytucyjny (dalej: SK) powstały po II wojnie światowej, a więc po okresie rządów nazistowskich i faszystowskich w tych państwach. Trybunały konstytucyjne w Hiszpanii i Portugalii zostały powołane w latach 70. XX w. – po upadku

dyktatur, a w państwach byłego bloku komunistycznego sądy konstytucyjne tworzone przeważnie w latach 90. XX w., na początku transformacji ustrojowej. Potwierdza to tezę Martina Shapiro, że europejskie sądy konstytucyjne były od samego początku ich funkcjonowania postrzegane jako aktywne podmioty promocji nowo ustanowionych reżimów demokratycznych.

Aktualna architektura sądownictwa konstytucyjnego w państwach UE wyraźnie odbiega jednak od dwupodziału na państwa korzystające z austriackiego wzoru oraz te, które zdecydowały się na zdecentralizowany system kontroli konstytucyjności, czyli na model amerykański. Przede wszystkim w ramach szeroko rozumianego modelu europejskiego (austriackiego) w poszczególnych państwach, w tym też w samej Austrii, dokonywano licznych modyfikacji dotyczących zakresu kompetencji sądu konstytucyjnego, jak i skutków prawnych jego orzeczeń. Obecnie charakterystyczne jest uwzględnianie – obok kontroli abstrakcyjnej – również trybu kontroli konkretnej, inicjowanej przez sądy, oraz wprowadzanie instytucji skargi konstytucyjnej. Rosnąca popularność skargi konstytucyjnej – która w zależności od przyjętego modelu może też dotyczyć badania zgodności z konstytucją aktów stosowania prawa (orzeczeń sądowych lub decyzji administracyjnych) – miała również zdecydowany wpływ na zmianę postrzegania funkcji sądu konstytucyjnego. Obecnie sądy konstytucyjne nie są już traktowane wyłącznie jako organy stojące na straży hierarchicznej zgodności systemu prawa, lecz także jako swego rodzaju trybunały ochrony praw człowieka. Przyznanie sądom konstytucyjnym kompetencji niezwiązanych z kontrolą konstytucyjności prawa oraz rozpatrywaniem skarg konstytucyjnych sprawiło, że współczesne klasyfikacje zadań sądownictwa konstytucyjnego wyodrębniają zazwyczaj co najmniej kilka sfer kompetencyjnych wyznaczających podstawy działalności orzeczniczej. W ich ramach można wyróżnić kompetencje dotyczące ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw; rozpatrywania sporów kompetencyjnych; orzekania o odpowiedzialności za naruszenie konstytucji, kontroli konstytucyjności celów i działalności partii politycznych, rozpatrywania sporów związanych z kontrolą konstytucyjności wyborów

i referendum czy też orzekania w sprawach piastowania mandatu parlamentarnego.

Modyfikacji uległy również skutki orzeczeń europejskich sądów konstytucyjnych, ponieważ wydanie przez sąd konstytucyjny orzeczenia o uchyleniu bądź stwierdzeniu nieważności przepisu niezgodnego z konstytucją rodzi liczne problemy, zarówno natury politycznej (sąd unieważnia definitywnie decyzje ustawodawcy), jak i techniczno-prawnej (w systemie prawa może powstać luka, której natychmiastowe wypełnienie okazuje się niemożliwe). Aby niwelować negatywne społeczne oraz prawne skutki orzeczeń o niekonstytucyjności, sądy konstytucyjne odeszły od prostego podziału na wyroki afirmujące (formuła „przepis jest zgodny z...”), wyroki stwierdzające nieadekwatność wzorca kontroli (formuła „przepis nie jest niezgodny z...”) oraz wyroki negatywne (formuła „przepis jest niezgodny z...”) ¹. Aktualnie, obok tzw. klasycznych, prostych orzeczeń, sądy konstytucyjne poszczególnych państw UE wykształciły szereg tzw. nieklasycznych, złożonych typów rozstrzygnięć. Dominique Rousseau dzieli wyroki złożone na tzw. orzeczenia pośrednie (do których zalicza wyroki interpretacyjne i zakresowe) oraz orzeczenia kierowane do ustawodawcy. Na mocy tych ostatnich przepisy aktu normatywnego są uznawane za zgodne z konstytucją, niemniej jednak ich obowiązywanie w danym kształcie wiąże się z ryzykiem naruszenia, w mniej lub bardziej odległej przyszłości, określonej zasady konstytucyjnej (stąd też kierowana do ustawodawcy sugestia ich zmiany).

Chociaż kelsenowski model sądownictwa konstytucyjnego uległ w drugiej połowie XX w. istotnym modyfikacjom, nadal stanowi

¹ W ramach jednej sentencji mogą się oczywiście pojawić różne typy „klasycznych” rozstrzygnięć sądów konstytucyjnych. Przepis (norma rekonstruowana z przepisu stanowiącego formalnie przedmiot kontroli) może zostać uznany za zgodny z jednym wzorcem kontroli (orzeczenie afirmatywne) oraz nie być niezgodny z innym (orzeczenie o braku adekwatności). W przypadku orzeczenia o niezgodności przepisu z jednym wzorcem kontroli sądy konstytucyjne często umarzają postępowanie w odniesieniu do innych wzorców ze względu na zbędność postępowania, co uniemożliwia zbieg kilku formuł klasycznych sentencji rozstrzygnięć.

teoretyczny wzór, na którym opiera się system kontroli konstytucyjności prawa przyjęty w większości państw członkowskich UE. W osiemnastu z nich (na 28 państw członkowskich UE) funkcjonuje bowiem model scentralizowany, polegający na przyznaniu kompetencji kontrolnych wyodrębnionemu instytucjonalnie sądowi konstytucyjnemu (w kelsenowskim znaczeniu). Jest on charakterystyczny dla następujących państw: 1. Austrii (Trybunał Konstytucyjny), 2. Belgii (Sąd Konstytucyjny, wcześniej Sąd Arbitrażowy), 3. Bułgarii (Sąd Konstytucyjny), 4. Chorwacji (Sąd Konstytucyjny), 5. Czech (Sąd Konstytucyjny), 6. Estonii (Izba Kontroli Konstytucyjnej Sądu Krajowego), 7. Francji (Rada Konstytucyjna), 8. Hiszpanii (Trybunał Konstytucyjny), 9. Litwy (Sąd Konstytucyjny), 10. Luksemburga (Sąd Konstytucyjny), 11. Łotwy (Sąd Konstytucyjny), 12. Niemiec (Federalny Trybunał Konstytucyjny), 13. Polski (Trybunał Konstytucyjny), 14. Rumunii (Sąd Konstytucyjny), 15. Słowacji (Sąd Konstytucyjny), 16. Słowenii (Sąd Konstytucyjny), 17. Węgier (Trybunał Konstytucyjny) oraz 18. Włoch (Sąd Konstytucyjny). Ustalając ten katalog, należy jednak zwrócić uwagę na specyfikę pozycji ustrojowej francuskiej Rady Konstytucyjnej (dalej: RK) oraz estońskiej Izby Kontroli Konstytucyjnej funkcjonującej w ramach Sądu Najwyższego.

Niezależnie od przeważającego, scentralizowanego modelu kontroli konstytucyjności prawa, w UE funkcjonuje też model zdecentralizowany, charakterystyczny dla państw skandynawskich (Dania, Finlandia i Szwecja).

Państwom UE jest również znany tzw. model mieszany (występujący w Grecji oraz Portugalii). Charakteryzuje go przyznanie kompetencji w dziedzinie uchylania niekonstytucyjnego przepisu jednemu organowi – sądowi konstytucyjnemu w ścisłym znaczeniu albo sądowi najwyższemu – przy jednoczesnym pozostawieniu sądom powszechnym uprawnienia do odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu. Oznacza to, że skutek *erga omnes* orzeczenia może zostać osiągnięty dopiero wówczas, gdy niekonstytucyjność zostanie orzeczona przez sąd konstytucyjny albo sąd najwyższy. Istotę różnicy między skutkiem *inter partes* a *erga omnes* w modelu mieszanym oddaje system portugalski. Zarzut niekonstytucyjności normy mającej stanowić podstawę orzeczenia może być w tym systemie rozstrzy-

gany przez każdy sąd orzekający, a rola Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) ogranicza się do weryfikacji tych rozstrzygnięć, jeżeli zostaną one zaskarżone przez uprawniony podmiot (art. 280 Konstytucji Portugalii).

W ramach UE istnieją też państwa, w których kontrola konstytucyjności jest kompetencją Sądu Najwyższego – są to: Cypr, Irlandia oraz Malta. (Na Malcie organ nazwany Sądem Konstytucyjnym jest *de facto* Sądem Najwyższym uprawnionym również do dokonywania kontroli konstytucyjności prawa).

Wreszcie, w dwóch państwach UE – w Zjednoczonym Królestwie i Holandii – brakuje klasycznie rozumianej sądowej kontroli konstytucyjności prawa.

Różnice w przyjmowanych w poszczególnych państwach UE ustrojowych konstrukcjach kontroli konstytucyjności prawa powodują, że zasadne i potrzebne staje się oddzielenie trzech pojęć:

- kontroli konstytucyjności prawa (*constitutional review*),
- kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych (ograniczone *judicial review*),
- sądownictwa konstytucyjnego.

Potrzeba oddzielenia tych pojęć wynika przede wszystkim z tego, że sądy konstytucyjne, w ścisłym tego słowa znaczeniu (a więc organy powołane w celu badania hierarchicznej zgodności aktów normatywnych), pełnią współcześnie również inne funkcje. Ważniejsze jest jednak stwierdzenie, że występująca w kilku krajach UE zdecentralizowana kontrola konstytucyjności (często ograniczona do kontroli zgodności norm krajowych z wzorcami innymi niż konstytucyjne) nie pozwala na przypisanie atrybutu sądu konstytucyjnego (rozumianego funkcjonalnie) wyłącznie jednemu organowi. W państwach, w których funkcjonuje system mieszany, sądy powszechne mogą, co prawda, odmówić zastosowania niekonstytucyjnej – ich zdaniem – normy, jednak dopiero orzeczenie o niekonstytucyjności wydane przez sąd konstytucyjny albo sąd najwyższy powoduje derogację niezgodnego z konstytucją przepisu.

Z tych względów w opracowaniu przedmiot badań zostanie ograniczony do wspomnianych osiemnastu systemów prawnych, w których funkcjonuje w pełni scentralizowany model kontroli konstytu-

cyjności prawa. Oznacza to, że definiując sąd konstytucyjny, uznano, iż jest to organ państwowy mający wyłączność w zakresie uchylania niekonstytucyjnej normy prawnej i zgodnie z tradycją kelsenowską specjalnie w tym celu powołany. W obrębie przyjętej definicji sądu konstytucyjnego mieści się też francuska RK oraz estońska Izba Kontroli Konstytucyjnej Sądu Krajowego (pełniącego funkcję sądu najwyższego). Przyjęta definicja sądu konstytucyjnego nie obejmuje natomiast systemów, w których scentralizowaną kontrolę konstytucyjności prawa powierzono sądom najwyższym bez wydzielenia w nich jakichkolwiek jednostek organizacyjnych mających wyłączność na dokonywanie kontroli konstytucyjności.

Istotne zmiany współczesnego obrazu sądownictwa konstytucyjnego i kontroli konstytucyjności prawa, które nastąpiły w drugiej połowie XX w. (niezależnie od procesów integracji kontynentu), stanowią ważne tło dalszych rozważań na temat wpływu, jaki wywiera na sąd konstytucyjny (jego kognicję, funkcje, orzecznictwo) członkostwo państwa w UE. Zmiany sądownictwa konstytucyjnego wynikające z przynależności do UE należy jednak umieścić w znacznie szerszym kontekście. Są one bowiem ściśle związane z procesami o zasięgu globalnym, w tym przede wszystkim z pojawieniem się międzynarodowego prawa praw człowieka (a także dziedzin zbliżonych, takich jak międzynarodowe prawo humanitarne, prawo pracy czy prawo karne). Międzynarodowe prawo praw człowieka doprowadziło, z jednej strony, do konstytucjonalizacji prawa międzynarodowego, a z drugiej – do internacjonalizacji prawa konstytucyjnego.

W orzecznictwie sądów konstytucyjnych internacjonalizacja prawa konstytucyjnego ma wymiar praktyczny, polegający na stosowaniu międzynarodowych (pluralistycznych) wzorców kontroli. Przekłada się to oczywiście na zmianę postrzegania miejsca konstytucji w systemie źródeł prawa i w konsekwencji przekształca kelsenowski model sądu konstytucyjnego.

W Europie szczególne znaczenie ma w tym zakresie Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPCz) i stworzone na jej podstawie bogate orzecznictwo strasburskie. Sądy konstytucyjne państw członkowskich UE są nim związane i muszą uwzględniać standardy strasburskie, stosując prawo krajowe oraz

prawo unijne. Nadaje to zewnętrznym refleksom orzecznictwa konstytucyjnego charakter co najmniej trójwymiarowy: krajowy sąd konstytucyjny – Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPCz) – Trybunał Sprawiedliwości (dalej: ETS).

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że zmiany w kelsenowskim modelu sądownictwa konstytucyjnego rozpoczęły się niezależnie od procesu integracji europejskiej. Przeobrażenia, które zachodzą aktualnie w scentralizowanym modelu sądownictwa konstytucyjnego w związku z integracją europejską, są więc tylko fragmentem zjawisk o szerszym i bardziej uniwersalnym charakterze. Proces stopniowego zacierania się różnic między modelami scentralizowanej i zdecentralizowanej kontroli konstytucyjności (który, nawiązując do koncepcji rozwijanej przez Maura Cappelletiego jeszcze w latach 70. XX w., można nazwać procesem konwergencji) jest bowiem m.in. konsekwencją zacierania się granic między prawem konstytucyjnym a prawem międzynarodowym publicznym. Oznacza to, że tzw. kelsenowski model kontroli konstytucyjności prawa oddalił się zasadniczo od swojej klasycznej postaci, zanim jeszcze integracja w ramach UE (wcześniej WE) nabrała tempa.

Sygnalizując ten problem, należy wskazać, że – ze względu na ramy tematyczne pracy – stanowi on jedynie ogólne tło zasadniczych rozważań. Zakres badawczy opracowania obejmuje bowiem analizę wpływu prawa UE na scentralizowany model kontroli konstytucyjności prawa. W szczegółowych ustaleniach zawartych w poszczególnych rozdziałach książki odwołania do innych systemów prawnych niż prawo UE (przede wszystkim do EKPCz i orzecznictwa strasburskiego) pojawiają się – z oczywistych względów – głównie przy analizie zmian dotyczących ochrony praw i wolności konstytucyjnych. W innych fragmentach pracy nawiązania do systemu prawnego Rady Europy wynikają z przyznania w danym krajowym systemie prawnym szczególnego statusu EKPCz. W niektórych krajach (np. we Francji) EKPCz jest bowiem stosowana jako quasi-konstytucyjny wzorzec kontrolny przez sądy powszechne i administracyjne, co pozwala im na zachowanie autonomii wobec sądu konstytucyjnego. W innych zaś (np. w Austrii) EKPCz uzyskała status konstytucyjny.

Celem badawczym pracy (co podkreśla jej podtytuł) jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu integracja europejska wpłynęła na klasyczny, kelsenowski paradygmat kontroli konstytucyjności prawa. Realizacja tego zamierzenia wymaga analizy różnego rodzaju problemów wynikających ze zmian dokonujących się we współczesnym sądownictwie konstytucyjnym w związku z procesem integracji europejskiej. Problemy te dotyczą:

- modyfikacji pozycji ustrojowej sądów konstytucyjnych wobec sądów krajowych, które są związane z przesunięciami kompetencyjnymi będącymi konsekwencją multicytryczności systemu stosowania prawa;
- statusu sądu konstytucyjnego jako sądu wspólnotowego w rozumieniu art. 267(3) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE);
- orzecznictwa obejmującego konstytucyjnoprawne problemy związane z członkostwem państwa w UE;
- legitymacji sądu konstytucyjnego do dokonywania kontroli konstytucyjności prawa UE;
- specyfiki kontroli konstytucyjności prawa UE;
- praktyki sądów konstytucyjnych w zakresie stosowania prawa UE jako wzorca kontroli wobec prawa krajowego;
- wpływu członkostwa w UE na interpretację norm konstytucyjnych i sformułowanie wzorca tzw. prounijnej wykładni konstytucji;
- pozycji sądów konstytucyjnych jako krajowych trybunałów praw człowieka w związku z powstaniem wielopoziomowego systemu ochrony praw podstawowych w UE.

Analiza problemów związanych z tymi zmianami ujawnia wyraźnie brak jednolitości stanowisk poszczególnych sądów konstytucyjnych państw członkowskich wobec procesu integracji europejskiej. Należy mieć pełną świadomość, że orzecznictwo sądów konstytucyjnych dotyczące podstawowych problemów wynikających z procesu integracji nierzadko znacząco się różni. Mimo tych różnic należy jednak uznać za zasadne podjęcie próby generalizacji pewnych tendencji dostrzegalnych w orzecznictwie konstytucyjnym, a następnie

próby konceptualizacji zmian, które wpływają na pozycję ustrojową i funkcje sądów konstytucyjnych w UE.

Orzecznictwo sądów konstytucyjnych związane z integracją europejską nie jest jednolite – czasami zajmują one bowiem przeciwstawne stanowiska wobec niektórych problemów konstytucyjnoprawnych. Ponadto perspektywa czasowa, mająca szczególne znaczenie dla analizy stanowisk sądów konstytucyjnych państw założycielskich oraz państw, które przystąpiły do Wspólnot w ramach pierwszych rozszerzeń ich składu, pokazuje, że z biegiem lat nastąpiła istotna ewolucja ich orzecznictwa. Rozpatrując aktualne stanowisko danego sądu konstytucyjnego w kwestiach związanych z integracją europejską, nie można więc zapominać, że jest ono często owocem długiej ewolucji o zróżnicowanej dynamice. Wreszcie trzeba zaznaczyć, że niektóre sądy konstytucyjne odgrywały i nadal odgrywają istotniejszą rolę w ustalaniu stanowiska wobec zmian politycznych i prawnych dokonujących się na Starym Kontynencie niż pozostałe. Ma to wiele przyczyn. Z pewnością jednym z podstawowych czynników jest okres funkcjonowania danego państwa w instytucjonalnych ramach integrującej się Europy. Stąd też do sądów konstytucyjnych wyznaczających pewne „wzorce rozstrzygnięć” odnoszące się do procesu integracyjnego można zaliczyć niemiecki FTK, włoski SK, belgijski SK (dawniej Sąd Arbitrażowy) oraz francuską RK. Orzeczenia sądów konstytucyjnych państw członkowskich, które przystąpiły do UE 1 maja 2004 r. (przede wszystkim polskiego TK i czeskiego SK), wskazują jednak, że sądy stosunkowo krótko funkcjonujące w ramach europejskiego forum konstytucyjnego mogą wydawać głośno dyskutowane, kontrowersyjne rozstrzygnięcia. W tym kontekście ważne jest zjawisko tzw. migracji idei konstytucyjnych. Sądy konstytucyjne krócej funkcjonujące w ramach UE nierzadko wzorują się na pewnych koncepcjach prawnych stworzonych w orzecznictwie sądowokonstytucyjnym starszych państw członkowskich. Czasami jednak to wzorowanie – świadome bądź nieświadome – odbiega od formuły kopiowania i rozprzestrzeniania gotowych „produktów konstytucyjnoprawnych” i przybiera postać luźnej inspiracji obcymi koncepcjami. Wynikiem tej inspiracji jest przekształcanie pierwotnych koncepcji prawnych, które w systemie prawnym innego państwa

członkowskiego zaczynają „żyć własnym życiem”. Oczywiście może to powodować pewien zamęt orzecznicy, lecz dowodzi tezy, że we współczesnej Europie sądy konstytucyjne tworzą instytucjonalną sieć. Nie są odizolowanymi od siebie organami poszczególnych suwerennych państw, ale współuczestniczą w tworzeniu wielopoziomowego konstytucjonalizmu.

W pracy przyjęto metodę badawczą polegającą na analizie rozwiązań reprezentatywnych. Decyzja ta była, po pierwsze, konsekwencją wspomnianego braku równorzędnego rozwoju stanowisk wszystkich sądów konstytucyjnych w danej kwestii. Po drugie, całościowa i w pełni wartościowa analiza komparatystyczna orzecznictwa wszystkich – uwzględnianych w pracy – osiemnastu sądów konstytucyjnych wymagałaby co najmniej kilkutomowego opracowania i zaangażowania zespołu redakcyjnego.

Ustalenie najważniejszych zmian dokonujących się we współczesnym sądownictwie konstytucyjnym w związku z procesem integracji europejskiej miało istotny wpływ na systematykę rozdziałów pracy.

Rozdział I, zatytułowany „Sąd konstytucyjny w multicentrycznym systemie stosowania prawa”, obejmuje problemy związane z pytaniem, w jaki sposób integracja europejska zmieniła przestrzeń proceduralno-kompetencyjną, w której funkcjonują współczesne sądy konstytucyjne. Podstawowym czynnikiem wywołującym te zmiany jest częściowa decentralizacja kontroli hierarchicznej zgodności norm, będąca następstwem przyznania tzw. mandatu wspólnotowego wszystkim sądom krajowym.

W rozdziale II, zatytułowanym „Sąd konstytucyjny w państwie UE jako sąd wspólnotowy w rozumieniu art. 267(3) TFUE”, zanalizowano stanowisko sądów konstytucyjnych państw członkowskich wobec problemu ich związania dyspozycją obecnego art. 267(3) TFUE.

Rozdział III, zatytułowany „Ustrojowy status sądów konstytucyjnych a ich orzecznictwo w sprawach europejskich”, dotyczy zmian, jakie członkostwo państwa w UE powoduje w praktyce orzeczniczej sądów konstytucyjnych. Sądy te muszą bowiem prędzej czy później zmierzyć się z problemami konstytucyjnymi związanymi z uczestnictwem danego kraju w procesie integracyjnym. Część tych problemów

ma wymiar ponadlokalny, co dowodzi obowiązywania w Europie pewnych standardów konstytucyjnych, często określanych dziś mianem „wspólnych tradycji konstytucyjnych”. Oprócz spraw, w których tzw. wspólnotowy czy też unijny kontekst jest wątkiem pobocznym, w orzecznictwie sądów konstytucyjnych pojawiają się sprawy dotyczące bezpośrednio i przede wszystkim kwestii członkostwa danego państwa w strukturach ponadnarodowych oraz wynikających z tego konsekwencji dla krajowego systemu prawnego i suwerenności państwa. Problemy konstytucyjnoprawne związane bezpośrednio z członkostwem państwa w UE są uniwersalne w tym sensie, że musi się z nimi zmierzyć każde państwo członkowskie i każdy sąd konstytucyjny, który w nim funkcjonuje.

Rozważania w rozdziale IV, zatytułowanym „Ewolucja stanowisk sądów konstytucyjnych w kwestii podstaw prawnych i zakresu dopuszczalnej kontroli konstytucyjności prawa UE”, opierają się na założeniu, że mimo istotnej ewolucji sądownictwa konstytucyjnego podstawową funkcją każdego sądu konstytucyjnego jest nadal kontrola hierarchicznej zgodności norm. Ustalenia zawarte w tym rozdziale dotyczą ewolucji orzecznictwa sądów konstytucyjnych w sprawie ich legitymacji do dokonywania kontroli konstytucyjności aktów prawa UE. Istnieje bowiem fundamentalna różnica między dokonywaniem kontroli konstytucyjności aktów prawnych UE a badaniem zgodności z konstytucją każdego innego aktu normatywnego obowiązującego w państwie członkowskim UE. Sądy konstytucyjne, dokonując kontroli konstytucyjności aktów prawa UE, są bowiem konfrontowane z koniecznością uzgodnienia dwóch niespójnych reguł rozpoznania: krajowej – opartej na zasadzie nadrzędności konstytucji, oraz wspólnotowej – opartej na zasadzie autonomii i pierwszeństwa prawa UE.

Rozdział V, zatytułowany „Specyfika kontroli konstytucyjności aktów prawa UE”, jest dopełnieniem rozważań zawartych w rozdziale IV. Ustalenia zawarte w tej części pracy dotyczą rozstrzygnięć sądów konstytucyjnych zapadających w trybie kontroli konstytucyjności norm, gdy bezpośrednim lub pośrednim przedmiotem badania zgodności z konstytucją jest akt prawa UE. Fundamentalne tezy orzecznicze odnoszące się do warunków członkostwa państwa w procesie integracji są formułowane najczęściej przy okazji wyda-

wania rozstrzygnięć związanych z pośrednią i bezpośrednią kontrolą prawa pierwotnego. Orzeczenia te dotyczą głównie traktatów zmieniających i pozostałych traktatów w przypadku kontroli konstytucyjności traktatów akcesyjnych. Drugą istotną grupę orzeczeń stanowią rozstrzygnięcia odnoszące się do zgodności z konstytucją aktów prawa krajowego implementujących prawo UE. Znaczenie tych orzeczeń jest następstwem nie tylko ich liczby, lecz także powtarzających się w wielu państwach problemów konstytucyjnoprawnych związanych z implementacją prawa UE. Orzeczenia dotyczące bezpośrednio norm prawa wtórnego (rozporządzeń wspólnotowych i unijnych) należą do wyjątków ze względu na kontrowersyjny charakter uprawnień sądu konstytucyjnego do dokonywania tego typu kontroli. Takie rozstrzygnięcia również jednak zapadały i zapadają, co świadczy o tym, że kwestia kognicji sądu konstytucyjnego wobec wtórnego prawa UE pozostaje nadal otwarta.

Rozdział VI, zatytułowany „Prawo UE jako wzorzec kontroli w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym”, jest „lustrzanym odbiciem” problematyki analizowanej w rozdziale V. Dotyczy bowiem dopuszczalności przywoływania i uwzględniania przepisów prawa UE (prawa wspólnotowego) jako wzorców kontroli w sprawach hierarchicznej zgodności norm. Jest to kwestia, której doktryna prawa poświęca mniej uwagi niż problemowi uznawania tych norm za przedmiot kontroli w aspekcie ich zgodności z krajową konstytucją. Niekiedy zapomina się więc o tym, jak znaczącą ewolucję przeszło orzecznictwo sądów konstytucyjnych w tej kwestii od drugiej połowy XX w.

Rozdział VII, zatytułowany „Sąd konstytucyjny a wykładnia norm konstytucyjnych zgodna z prawem UE”, zawiera analizę istotnego czynnika kształtującego treść tzw. europejskich orzeczeń sądów konstytucyjnych (zarówno tych, w których prawo UE jest przedmiotem kontroli, jak i tych, w których stanowi ono pośredni lub bezpośredni wzorzec kontroli). W przypadku kontroli konstytucyjności prawa UE prounijna wykładnia konstytucji jest podstawowym narzędziem uzgadniania dwóch kolidujących ze sobą reguł rozpoznania: krajowej, opartej na zasadzie nadrzędności konstytucji, oraz unijnej, opartej na zasadzie pierwszeństwa prawa UE. Z kolei w przypadku

kontroli zgodności prawa krajowego z konstytucją, w sytuacji gdy za pośredni wzorzec kontroli służy przepis prawa UE, prounijna wykładnia konstytucji ma na celu uwzględnienie w procesie rekonstrukcji wzorca kontroli zobowiązań wynikających z członkostwa w UE. Coraz wyraźniej dostrzega się więc, że sądy konstytucyjne – przynajmniej w pewnej mierze – stają się, podobnie jak inne sądy krajowe, sądami wspólnotowymi, których zadaniem jest zapewnienie efektywności prawa UE w wewnętrznym porządku prawnym.

W rozdziale VIII, zatytułowanym „Sądy konstytucyjne wobec rozwoju systemu ochrony praw podstawowych UE”, omówiono wpływ, jaki uczestnictwo państwa w procesie integracji europejskiej wywiera na pełnioną przez sądy konstytucyjne funkcję „krajowych trybunałów praw człowieka”. Wpływ ten jest coraz bardziej złożony, ponieważ sądy konstytucyjne państw członkowskich funkcjonują obecnie w wielopoziomym systemie ochrony praw jednostki, na który składają się: system prawa krajowego, system prawny Rady Europy oraz system prawny UE. Przyjęcie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (dalej: Karta) i przyznanie jej w Traktacie z Lizbony mocy wiążącej (art. 6(1) Traktatu o Unii Europejskiej, dalej: TUE), jak również wprowadzenie zobowiązania UE do przystąpienia do EKPCz (art. 6(2) TUE) stawiają nowe wyzwania przed sądami konstytucyjnymi. Jednym z nich jest uwzględnianie podczas interpretacji i stosowania norm konstytucyjnych trzech standardów ochrony praw podstawowych (krajowego, strasburskiego oraz luksemburskiego).

Ostatni, IX rozdział książki zawiera próbę podsumowania zmian zachodzących w kelsenowskim modelu konstytucyjności prawa pod wpływem integracji europejskiej. Tytuł rozdziału: „Klasyczny paradygmat sądownictwa konstytucyjnego a proces konstytucjonalizacji prawa UE”, podkreśla wzrost dynamiki tych zmian w związku z coraz trwalszym funkcjonowaniem UE w tzw. rejestrze konstytucyjnym (określenie Neila Walkera).

Zasadniczą tezę niniejszej pracy jest twierdzenie, że praktyka orzecznicza sądów konstytucyjnych państw członkowskich dowodzi, iż integracja europejska w fundamentalny sposób wpłynęła na cztery podstawowe elementy kelsenowskiego modelu kontroli konstytucyj-

ności prawa: założenie hierarchicznej budowy systemu prawnego; założenie nadrzędnej mocy prawnej konstytucji jako najważniejszego aktu normatywnego danego systemu; scentralizowany model kontroli hierarchicznej zgodności norm (przyznanie wyłącznej kompetencji w tym zakresie sądowi konstytucyjnemu); koherencję systemu gwarantowaną stwierdzeniem wadliwości normy przez sąd konstytucyjny i jej derogacją.

W pracy uwzględniono stan prawny na dzień 31 lipca 2015 r.