

Anna Rytel-Warzocha

Prewencyjna kontrola konstytucyjności
prawa w Polsce na tle państw europejskich



Studium z prawa
konstytucyjnego

Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa w Polsce na tle państw europejskich



Studium z prawa konstytucyjnego

Anna Rytel-Warzocha

Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa w Polsce na tle państw europejskich

Studium z prawa konstytucyjnego

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
Gdańsk 2019

Recenzja

Prof. zw. dr hab. Marian Grzybowski

Redakcja, skład i łamanie

Violet Design / Wioletta Kowalska

Projekt okładki i stron tytułowych

Karolina Zarychta

www.karolined.com

Na okładce

Rzeźba Temidy na zamku w Dublinie (fot. tauav, licencja Adobe Stock)

Publikacja dofinansowana ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr UMO-2014/13/D/HS5/03403 w ramach projektu „Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa. Studium prawnoporównawcze”.

© Copyright by Uniwersytet Gdański

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-7865-813-9

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot

tel./fax 58 523 11 37, tel. 725 991 206

e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl

www.wyd.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: www.kiw.ug.edu.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW	11
OD AUTORKI	13
WSTĘP	15
ROZDZIAŁ I	
PREWENCYJNA KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA	
W SYSTEMIE KONTROLI ZGODNOŚCI PRAWA Z KONSTYTUCJĄ	25
1. Geneza i modele kontroli konstytucyjności prawa	25
1.1. Zdecentralizowana kontrola konstytucyjności prawa	26
1.2. Scentralizowana kontrola konstytucyjności prawa	32
2. Geneza prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa	40
3. Pojęcie i rodzaje prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa	41
3.1. Prewencyjna a następcza kontrola konstytucyjności prawa	41
3.2. Parlamentarna a pozaparlamentarna prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa	46
3.3. Subsydiarny a wyłączny charakter prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa	47
3.4. Obligatoryjny a fakultatywny charakter prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa	48
3.5. Abstrakcyjny charakter prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa	49
4. Cele prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa	50
5. Przedmiotowy zakres prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa	50
5.1. Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw	51
5.2. Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw konstytucyjnych	52
5.3. Prewencyjna kontrola konstytucyjności umów międzynarodowych	55
6. Wzorce prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa	58
7. Skutek prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa	59
8. Ocena potrzeby prewencyjnej kontroli prawa	62
8.1. Argumenty uzasadniające prewencyjną kontrolę konstytucyjności prawa	62
8.2. Argumenty przeciwko prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa	64
9. Podsumowanie	67

ROZDZIAŁ II

PARLAMENTARNA KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA W POLSCE

NA TLE ROZWIĄZAŃ PAŃSTW EUROPEJSKICH	71
1. Pojęcie parlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa	71
2. Parlamentarna kontrola konstytucyjności prawa – rozwiązania wybranych państw europejskich	74
2.1. Uwagi wprowadzające	74
2.2. Parlamentarna kontrola konstytucyjności prawa w Szwecji	77
2.3. Parlamentarna kontrola konstytucyjności prawa w Finlandii	78
2.4. Parlamentarna kontrola konstytucyjności prawa w Wielkiej Brytanii	82
2.5. Rola organów zewnętrznych w prewencyjnej kontroli konstytucyjności aktów normatywnych na etapie ich tworzenia	86
2.5.1. Rada Prawa w Szwecji	88
2.5.2. Rada Stanu w Holandii	91
2.5.3. Rada Stanu w Belgii	92
2.5.4. Rada Stanu w Luksemburgu	94
2.5.5. Rada Stanu we Francji	94
2.5.6. Rada Stanu we Włoszech	97
2.5.7. Rada Legislacyjna w Rumunii	97
3. Geneza i rozwój parlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce	99
3.1. Parlamentarna kontrola konstytucyjności prawa w okresie międzywojennym	99
3.2. Parlamentarna kontrola konstytucyjności prawa po II wojnie światowej	100
4. Parlamentarna kontrola konstytucyjności prawa pod rządami Konstytucji z 1997 r.	103
4.1. Uwagi wprowadzające	103
4.2. Kontrola konstytucyjności projektu ustawy na etapie poprzedzającym jego złożenie w Sejmie	103
4.2.1. Kontrola konstytucyjności prawa na etapie przygotowywania rządowych projektów ustaw	103
4.2.2. Rola konsultacji społecznych w prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa	107
4.3. Kontrola konstytucyjności projektu ustawy na etapie kontroli wstępnej	114
4.4. Kontrola konstytucyjności projektu ustawy na etapie prac komisji sejmowych	125
4.4.1. Rola aparatu pomocniczego Sejmu	125
4.4.2. Wysłuchanie publiczne	128
4.5. Kontrola konstytucyjności projektów ustaw dokonywana przez Sejm <i>in pleno</i>	133
4.5.1. Zasada trzech czytań	133
4.5.2. Instytucja poprawek	136
4.6. Rola Senatu w prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw	137
4.7. Kontrola konstytucyjności projektu ustawy przez organ pozaparlamentarny (<i>de lege ferenda</i>)	140
5. Podsumowanie	144

ROZDZIAŁ III

PREWENCYJNA KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA PRZESZ
SĄDOWNICTWA KONSTYTUCYJNEGO – ROZWIĄZANIA PAŃSTW

EUROPEJSKICH	147
1. Typologia rozwiązań w zakresie prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa	147
2. Prewencyjna kontrola projektów ustaw na etapie prac legislacyjnych poprzedzających ich uchwalenie	150
2.1. Prewencyjna kontrola konstytucyjności projektów ustaw w Austrii	150
2.2. Prewencyjna kontrola konstytucyjności projektów ustaw we Francji	152
2.3. Prewencyjna kontrola konstytucyjności projektów ustaw w Hiszpanii	154
2.4. Prewencyjna kontrola konstytucyjności projektów ustaw na Węgrzech (uwagi o charakterze historycznym)	156
3. Prewencyjna kontrola ustaw po ich uchwaleniu, a przed wejściem w życie	159
3.1. Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw jako wyłączna forma abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa	159
3.1.1. Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw we Francji	159
3.1.2. Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw w Rumunii	168
3.2. Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw funkcjonująca obok abstrakcyjnej kontroli represyjnej	171
3.2.1. Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw na Węgrzech	171
3.2.2. Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw w Estonii	173
3.2.3. Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw w Irlandii	176
3.2.4. Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw w Portugalii	178
3.2.5. Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw w Hiszpanii (uwagi o charakterze historycznym)	180
3.3. Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw o charakterze ograniczonym	181
3.3.1. Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw na Cyprze	181
3.3.2. Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw we Włoszech	182
4. Prewencyjna kontrola umów międzynarodowych	183
4.1. Prewencyjna kontrola konstytucyjności umów międzynarodowych o charakterze bezpośrednim	185
4.1.1. Prewencyjna kontrola umów międzynarodowych we Francji	185
4.1.2. Prewencyjna kontrola umów międzynarodowych w Hiszpanii	186
4.1.3. Prewencyjna kontrola umów międzynarodowych w Rumunii	188
4.1.4. Prewencyjna kontrola umów międzynarodowych na Węgrzech	189
4.1.5. Prewencyjna kontrola umów międzynarodowych w Estonii	189
4.1.6. Prewencyjna kontrola umów międzynarodowych w Republice Czeskiej	190
4.1.7. Prewencyjna kontrola umów międzynarodowych w Bułgarii	194
4.1.8. Prewencyjna kontrola umów międzynarodowych w Słowenii	195
4.1.9. Prewencyjna kontrola umów międzynarodowych na Litwie	196
4.2. Prewencyjna kontrola konstytucyjności umów międzynarodowych o charakterze pośrednim na przykładzie Niemiec	197
5. Podsumowanie	200

ROZDZIAŁ IV

PREWENCYJNA KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA

PRZEZ TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY W POLSCE	203
1. Geneza prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa	
przez organ pozaparlamentarny	203
1.1. Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa w okresie	
międzywojennym	203
1.2. Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa po II wojnie światowej	205
1.3. Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa w okresie	
transformacji ustrojowej (1989–1997)	209
1.4. Prawna regulacja prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa	
pod rządami Konstytucji z 1997 r.	217
2. Inicjowanie prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa	219
2.1. Ustrojowe umocowanie uprawnienia Prezydenta RP	219
2.2. Fakultatywny czy obligatoryjny charakter uprawnienia Prezydenta RP	220
2.3. Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego a weto ustawodawcze	226
3. Przedmiotowy zakres prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa	229
3.1. Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw	229
3.2. Prewencyjna kontrola konstytucyjności umów międzynarodowych	230
4. Wzorce prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa	240
5. Wniosek o przeprowadzenie prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa	243
5.1. Termin na wniesienie wniosku	243
5.2. Wymogi formalne wniosku	244
5.3. Zarzuty o charakterze materialnoprawnym	244
5.4. Zarzuty o charakterze formalnoprawnym	246
5.5. Wycofanie wniosku o przeprowadzenie prewencyjnej kontroli	
konstytucyjności prawa	253
6. Proceduralne aspekty postępowania w sprawie prewencyjnej kontroli	
konstytucyjności prawa	256
6.1. Zasada związania wnioskiem	256
6.2. Zasada rozpatrywania wniosku w składzie pełnym	258
6.3. Szczególne traktowanie zasady domniemania konstytucyjności	259
6.4. Uczestnicy postępowania	263
6.5. Termin na wydanie orzeczenia	264
7. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym a aktywność legislacyjna	
ustawodawcy	267
8. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym a zasada dyskontynuacji	
prac parlamentu	268
9. Skutki orzeczeń wydanych na skutek prewencyjnej kontroli	
konstytucyjności prawa	275
9.1. Skutki orzeczeń afirmatywnych	275
9.1.1. Skutki orzeczeń o zgodności ustawy z Konstytucją	275
9.1.2. Skutki orzeczeń o zgodności umowy międzynarodowej	
z Konstytucją	277
9.2. Skutki orzeczeń negatywnych	277
9.2.1. Skutki orzeczeń o niezgodności ustawy z Konstytucją	277

9.2.2. Skutki orzeczeń o niezgodności niektórych przepisów ustawy z Konstytucją	278
9.2.3. Skutki orzeczeń o niezgodności umowy międzynarodowej z Konstytucją	297
10. Podsumowanie	297

ROZDZIAŁ V

PREWENCYJNA KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA

PRZEZ TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY W POLSKIEJ

PRAKTYCE USTROJOWEJ	301
1. Uwagi wprowadzające	301
2. Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw w okresie prezydentury L. Wałęsy	302
3. Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw w okresie prezydentury A. Kwaśniewskiego	304
4. Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw w okresie prezydentury L. Kaczyńskiego	322
5. Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw za prezydentury B. Komorowskiego	333
6. Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw za prezydentury A. Dudy	338
7. Prewencyjna kontrola konstytucyjności umów międzynarodowych	341
8. Podsumowanie	342
WNIOSKI	343
BIBLIOGRAFIA	355
WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH	379
WYKAZ ORZECZNICTWA	389

WYKAZ SKRÓTÓW

AKTY NORMATYWNE

EKPCz	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284)
Konstytucja kwietniowa	– Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227)
Konstytucja marcowa	– ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267 ze zm.)
Konstytucja PRL	– Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
Mała Konstytucja z 1992 r.	– Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.)
Regulamin Sejmu	– uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: M.P. z 2012 r. poz. 32 ze zm.)
Regulamin Senatu	– uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (tekst jedn.: M.P. z 2018 r. poz. 846)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 13)
Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych	– ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.)
Ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK	– ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 ze zm.)

CZASOPISMA I PUBLIKATORY

BVerfGE	– Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
OTK-B	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria B (od 2002 r.)
PiP	– Państwo i Prawo
Prz. Leg.	– Przegląd Legislacyjny
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

INNE

BAS	– Biuro Analiz Sejmowych
ETPCz	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
KRRiT	– Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
KRS	– Krajowa Rada Sądownictwa
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
RCL	– Rządowe Centrum Legislacji
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny

OD AUTORKI

Niniejsza publikacja jest efektem kilku lat moich badań, które stanowiły realizację projektu badawczego Nr 2014/13/D/HS5/03403 sfinansowanego przez Narodowe Centrum Nauki. Chciałabym podziękować wszystkim osobom, z którymi w tym okresie miałam przyjemność dyskutować na temat prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa w czasie licznych konferencji, seminariów, jak również przy innych okazjach. Przyjaciołom, koleżankom i kolegom z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, w szczególności z Katedry Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych, oraz z innych ośrodków akademickich w Polsce dziękuję za inspirację naukową i motywowanie do ciągłego rozwoju.

Szczególne podziękowania kieruję do Pana Profesora dr. hab. Andrzeja Szmyta, Kierownika Katedry Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych Uniwersytetu Gdańskiego, którego rady i cenne wskazówki istotnie przyczyniły się do powstania tej książki. Jestem wdzięczna Panu Profesorowi za jego życzliwość i wsparcie, na które zawsze mogłam liczyć w mojej pracy naukowej.

Chciałabym również podziękować Panu Profesorowi dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu, który zgodził się być recenzentem wydawniczym mojej pracy. Dziękuję za wszystkie konstruktywne sugestie i komentarze, które zwróciły moją uwagę na wiele istotnych kwestii i pozwoliły nadać pracy jej ostateczny kształt.

Największe podziękowania należą się jednak mojej rodzinie. Dziękuję moim rodzicom Barbarze i Tadeuszowi za troskę i pomoc, na którą zawsze mogę liczyć. Mojemu mężowi Maciejowi oraz synom Filipowi i Janowi dziękuję, że wspierają mnie w osiągnięciu kolejnych kamieni milowych na mojej ścieżce naukowej. Mężowi i synom dedykuję tę książkę.

WSTĘP

Problematyka kontroli konstytucyjności prawa od dawna budzi duże zainteresowanie w doktrynie prawa konstytucyjnego zarówno w Polsce, jak i za granicą. Dobrze zorganizowany i efektywnie działający system badania zgodności aktów normatywnych z Konstytucją postrzegany jest bowiem jako jeden z niezbędnych, a jednocześnie najważniejszych elementów demokratycznego państwa opartego na rządach prawa. Sądownictwo konstytucyjne stwarza nie tylko możliwość wyeliminowania z porządku prawnego wszelkich aktów niekonstytucyjnych, a tym samym zapewnienia spójności systemu prawnego, ale jest również ważnym narzędziem skutecznej ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Co istotne, to, na ile powyższe funkcje sądownictwa konstytucyjnego zostaną zrealizowane, na ile efektywna będzie z jednej strony ochrona opartego na hierarchicznej strukturze systemu prawa, a z drugiej praw podmiotowych, zależy przede wszystkim od charakteru instytucjonalnych rozwiązań przyjętych w ustawie zasadniczej danego państwa¹.

Jak wskazuje T. Ginsburg, kontrola konstytucyjności prawa funkcjonuje obecnie w porządku prawnym ok. 83% wszystkich państw², przy czym przyjęte rozwiązania mają różnorodny charakter³. Pomimo wypracowania na przestrzeni

¹ E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994, s. 23.

² T. Ginsburg, M. Versteeg, *Why Do Countries Adopt Constitutional Review?*, „Public Law and Legal Theory Research Paper Series” 2013, no. 29, s. 2; https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=5621&context=journal_articles (dostęp: 15.02.2018). Wcześniej T. Ginsburg wskazywał, iż sądowa kontrola konstytucyjności prawa przewidziana jest w 158 ze 191 państw. Siedemdziesiąt dziewięć państw w swoich konstytucjach pisanych przewidziało specjalne organy, którym powierzono kompetencję badania konstytucyjności prawa (sąd/trybunał konstytucyjny, rada konstytucyjna). Pozostałe sześćdziesiąt posiada przepisy wyraźnie przewidujące prawo dokonywania kontroli konstytucyjności prawa przez sądy powszechne lub sąd najwyższy. Pozostałe państwa powierzają prawo dokonywania kontroli konstytucyjności prawa organom władzy ustawodawczej; T. Ginsburg, *The Global Spread of Constitutional Review* (w:) *The Oxford Handbook of Law and Politics*, red. G.A. Caldeira, R.D. Kelemen, K.E. Whittington, Oxford 2008, s. 81 i n.

³ Różne formy kontroli konstytucyjności prawa w poszczególnych państwach w tabeli przedstawił T. Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge 2003, s. 7 i n.

lat dwóch głównych modeli zdecentralizowanej i scentralizowanej kontroli konstytucyjności prawa, państwa implementujące je do swojego porządku konstytucyjnego racjonalizowały modelowe rozwiązania, wpisując je w swoją tradycję ustrojową, aksjologię konstytucyjną czy kulturę prawną. Po ponad stu latach potwierdza się zatem teza „ojca” kontroli konstytucyjności prawa w Europie H. Kelsena, który już na początku XX wieku twierdził, iż „niemożliwe jest (...) aby zaproponować jednolite rozwiązanie dla wszystkich możliwych konstytucji: kontrola konstytucyjności prawa będzie musiała zostać zorganizowana zgodnie ze specyfiką każdej z nich”⁴. Rozwiązania w zakresie prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa nie mają zatem jednolitego charakteru, a występujące różnice dotyczą nie tylko momentu postępowania legislacyjnego, w którym dokonywana jest ta kontrola, ale również innych istotnych kwestii, jak np. przedmiotowego zakresu kontroli, kręgu podmiotów uprawnionych do wszczęcia kontroli czy też obligatoryjnego lub fakultatywnego charakteru kontroli. Cechą wspólną europejskich regulacji jest natomiast zakotwiczenie kompetencji sądu konstytucyjnego do dokonywania kontroli, również w trybie prewencyjnym, w ustawie lub bezpośrednio w Konstytucji.

W państwach europejskich, które zdecydowały się implementować scentralizowany model kontroli konstytucyjności prawa, jako podstawową przyjmowano formę kontroli następczej, co zresztą wpisywało się w klasyczny model tej kontroli opracowany przez H. Kelsena na początku XX wieku. Regulacje przyjmowane stopniowo w państwach europejskich albo w ogóle nie dopuszczały możliwości kontrolowania konstytucyjności aktów *a priori*, albo przewidując taką możliwość, traktowały ją wyłącznie jako uzupełnienie kontroli następczej, w związku z czym początkowo ten rodzaj kontroli miał jedynie marginalne znaczenie. Należy podkreślić, że również obecnie w warunkach ugruntowanego już scentralizowanego sądownictwa konstytucyjnego w państwach europejskich jego charakterystyczną cechą jest nadanie kontroli przede wszystkim następczego charakteru, a więc skoncentrowanie go przede wszystkim na aktach prawnych, które weszły już do obrotu prawnego. W państwach, które obok kontroli następczej przewidują możliwość badania konstytucyjności ustaw jeszcze przed ich wejściem w życie, kontrola *ex ante* odgrywa drugorzędną rolę.

⁴ „(i)t is impossible... to propose a uniform solution for all possible constitutions: constitutional review will have to be organized according to the specific characteristics of each of them”; cyt. za: L. Garlicki, *Constitutional courts versus supreme courts*, „International Journal of Constitutional Law” 2007, Vol. 5, No 1, s. 44; zob. również M.-L. Paris, *Setting the scene: elements of constitutional theory and methodology of the research* (w:) *Rights-Based Constitutional Review. Constitutional Courts in a Changing Landscape*, red. J. Bell, M.-L. Paris, Cheltenham–Northampton 2016, s. 8.

Wyjątek dotyczy jedynie Rumunii i Francji, gdzie abstrakcyjna kontrola konstytucyjności aktów normatywnych parlamentu może być dokonana wyłącznie *a priori*. Kontrola następcza ograniczona jest natomiast do kontroli konkretnej dokonywanej w ramach procedury rozpatrywania przedkładanych przez sądy pytań prawnych. Mocne zakorzenienie prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa we Francji podkreśla również fakt, iż przez długi czas (do reformy ustrojowej z 2008 r.) stanowiła ona jedyną dopuszczalną formę kontroli.

Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw może być analizowana w różnych kontekstach normatywnych. Kontrola prewencyjna dokonywana przez sąd konstytucyjny (którego rolę pełnią odrębne sądy/trybunały konstytucyjne lub sąd najwyższy) funkcjonuje w państwach Europy Zachodniej, takich jak Austria, Francja, Portugalia, Irlandia i Hiszpania. Wśród państw Europy Środkowo-Wschodniej należy wymienić Bułgarię, Estonię, Rumunię, Słowenię i Węgry, gdzie w 1997 r. kompetencja ta została jednak znacznie ograniczona, a Sąd Konstytucyjny utracił kompetencję uprzedniej kontroli projektów ustaw i umów międzynarodowych. W zakresie ograniczonym wyłącznie do umów międzynarodowych prewencyjna kontrola konstytucyjności występuje również w Niemczech, Bułgarii, Słowenii, Republice Czeskiej i na Litwie.

We wszystkich tych państwach mamy do czynienia z konstytucyjnym lub ustawowym upoważnieniem sądu konstytucyjnego do dokonania kontroli zgodności z Konstytucją projektu aktu już na etapie postępowania legislacyjnego przed jego ostatecznym uchwaleniem lub kontroli aktu już uchwalonego przez parlament, a w przypadku umów międzynarodowych zawartego przez właściwe organy, który aby stać się obowiązującym prawem, musi przejść jeszcze kolejne etapy postępowania (np. zostać promulgowany przez głowę państwa, ratyfikowany lub ogłoszony). Należy zauważyć, iż prewencyjna kontrola ustaw dotyczy zarówno ustaw zwykłych, jak i ustaw, na mocy których wprowadzane są poprawki do Konstytucji, oraz ustaw szczególnych (ustaw organicznych), o ile występują takie w danym państwie. Istotą kontroli prewencyjnej jest zatem to, iż dotyczy aktów normatywnych, które jeszcze nie weszły w życie. Jako formy kontroli prewencyjnej konstytucyjności ustaw nie należy natomiast traktować innych pojawiających się w państwach europejskich rozwiązań, które incydentalnie utożsamiane są z taką kontrolą, jak np. występującego w Republice Czeskiej rozwiązania polegającego na powierzeniu Sądowi Konstytucyjnemu uprawnienia do orzekania w sprawie postulatów Prezydenta o wycofaniu ustawy z Izby Poselskiej lub Senatu czy też powierzającą sądom konstytucyjnym funkcję inspirowania zmian porządku prawnego poprzez przyznanie kompetencji o charakterze inicjatywnym.

Należy też mieć na uwadze, iż szeroko rozumiane sądownictwo konstytucyjne, mające podstawowe znaczenie dla kontroli konstytucyjności prawa w państwie, nie jest jedynym mechanizmem realizującym tę funkcję. W procedurze legislacyjnej wielu państw zagwarantowano szereg rozwiązań, które w sposób bezpośredni lub pośredni mają na celu dokonanie oceny czy tworzone przez parlament prawo jest zgodne z Konstytucją. Obowiązek organów państwa organizowania procesu prawodawczego w taki sposób, aby był on zgodny z Konstytucją i nie prowadził do uchwalenia aktów normatywnych obarczonych niekonstytucyjnością, jest podstawowym założeniem legislacyjnym i zwykle wprost wynika z podstawowych zasad ustrojowych określonych w samej Konstytucji⁵. Z jednej strony parlamentarna kontrola konstytucyjności prawa odgrywa istotną rolę w warunkach ustrojowych, w których trudno uzasadnić legitymację pozaparlamentarnego organu wyspecjalizowanego w zakresie badania z konstytucją prawodawczej działalności parlamentu (np. opartych na silnie akcentowanej zasadzie suwerenności parlamentu). W tym przypadku mechanizmy parlamentarne są substytutem takiego organu. Z drugiej strony konieczność zapewnienia jakości tworzonego prawa już na etapie prac parlamentarnych, w tym przede wszystkim jego zgodności z normami konstytucyjnymi, powoduje, iż parlamentarna kontrola konstytucyjności prawa traktowana jest jako samodzielna instytucja prawna funkcjonująca niezależnie obok pozaparlamentarnych form kontroli konstytucyjności prawa, z pewnością mająca wobec tych form charakter uzupełniający, jednocześnie je wyprzedzając⁶. Pomimo komplementarnego charakteru, instrumenty kontroli konstytucyjności projektów ustaw rozpatrywanych przez parlament nie są pozbawione znaczenia i mogą ograniczać liczbę niekonstytucyjnych aktów normatywnych⁷. Należy mieć jednak na uwadze, iż to czy przewidziane prawem mechanizmy kontroli konstytucyjności prawa będą w praktyce spełniać swoją funkcję, w dużej mierze zależy od rzeczywistego układu sił politycznych i społecznych, w których dany system funkcjonuje. Przykładowo kontrola konstytucyjności aktów ustawodawczych przez parlament już na etapie ich tworzenia formalnie

⁵ A. Szmyt, *Tryb stanowienia ustaw – szanse i zagrożenia* (w:) *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Serock 1–3 czerwca 2006 r., red. M. Granat, Warszawa 2007, s. 112 i n.

⁶ Por. P. Radziejewicz, *Wprowadzenie* (w:) *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziejewicz, Warszawa 2015, s. 7 i n.

⁷ K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 12; zob. też J. Jaskiernia, *Instytucjonalne aspekty kontroli zgodności projektów ustaw z Konstytucją w sejmowym postępowaniu ustawodawczym* (w:) *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 142 i n.

funkcjonowała w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na długo przez wprowadzeniem do polskiego ustroju Trybunału Konstytucyjnego. Przepisy te miały jednak wyłącznie fasadowy charakter. Nie tylko nie respektowano wówczas szczególnego charakteru konstytucji jako najważniejszego aktu w państwie, z którym wszelkie inne akty prawne i działania władzy powinny być zgodne, ale również wprost prezentowana była teza, iż rzeczywistą gwarancją konstytucyjności jest kierownicza rola partii posiadającej faktyczną władzę⁸.

Podstawowym celem badań i osi prowadzonych rozważań było poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o zakres i rzeczywistą rolę prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa, zarówno prewencyjnej kontroli sądowej, jak i parlamentarnej, w Polsce na tle rozwiązań występujących w pozostałych państwach Unii Europejskiej. Europa, do której odniesienie zawarte jest w tytule, na potrzeby pracy rozumiana jest zatem nie w sensie geograficznym, ale instytucjonalno-politycznym, ograniczonym do specyficznej wspólnoty, której tożsamość wynika ze wspólnych celów i identyfikacji z wartościami demokratycznymi⁹. Prowadzone badania koncentrowały się przede wszystkim na instytucji prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa w aspekcie konstytucyjnoprawnym. Należy jednak pamiętać, iż zagadnienia te budzą również zainteresowanie teorii prawa czy nauki o legislacji.

Badania miały na celu zweryfikowanie tezy, zgodnie z którą kontrola konstytucyjności prawa w trybie prewencyjnym, pomimo iż co do zasady ma jedynie uzupełniający charakter względem kontroli następczej, w praktyce może stanowić istotną gwarancję spójności i konstytucyjności systemu obowiązującego prawa, ponieważ jej skuteczna implementacja chroni porządek prawny poprzez niedopuszczenie do obrotu prawnego niekonstytucyjnych przepisów. Tym samym może być ona skutecznym narzędziem ochrony Konstytucji, a przede wszystkim gwarancją realizacji zasady jej nadrzędnej pozycji w systemie źródeł obowiązującego prawa i pierwszeństwa przed wszelkimi innymi aktami. Prewencyjna kontrola prawa pozwala również zapobiegać negatywnym konsekwencjom wynikającym ze stosowania niezgodnego z Konstytucją prawa zarówno dla jednostki, jak i dla państwa, które ponosi odpowiedzialność

⁸ S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1967, s. 241.

⁹ Z uwagi na przyjęte w pracy założenie dotyczące ograniczenia zakresu badań do państw członkowskich Unii Europejskiej poza zakresem rozważań znalazły się inne państwa położone w Europie, w których mechanizmy prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa również występują (przynajmniej formalnie) i o których warto w tym miejscu wspomnieć, takie jak Albania, Białoruś, Mołdawia czy Ukraina.

z tytułu naruszenia jej konstytucyjnych praw i wolności. Na potrzeby badań prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa rozumiana jest zatem szeroko, obejmując kontrolę realizowaną przez specjalnie powołane w tym celu organy (sądy konstytucyjne czy trybunały), jak i kontrolę przeprowadzaną na etapie tworzenia prawa przez parlament (poprzez mechanizmy wpisane w proces postępowania legislacyjnego) oraz na etapie tworzenia projektu ustawy (przede wszystkim w ramach władzy wykonawczej). Celem badań było też wzbogacenie dotychczasowej wiedzy na temat prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa poprzez zgromadzenie odpowiednich dokumentów i publikacji zarówno polskich, jak i zagranicznych, a następnie poddanie analizie ustrojowych i ustawowych rozwiązań przyjętych w państwach europejskich, pozwalając na obiektywne, dokładne i wyczerpujące poznanie zagadnienia. Celem prowadzonych badań było również wskazanie, jakie rozwiązania prawne przewidziane w polskim prawie (przede wszystkim w prawie parlamentarnym w zakresie odnoszącym się do tworzenia prawa oraz w odniesieniu do mechanizmów niezależnej kontroli w ramach władzy wykonawczej) służą bezpośrednio badaniu konstytucyjności ustaw w trybie prewencyjnym oraz jakie z obowiązujących rozwiązań prawnych, które co do zasady wprowadzone zostały w innym celu, w sposób pośredni przyczyniają się do kontroli konstytucyjności tworzonego prawa.

Należy podkreślić, że zakres badawczy pracy ograniczony został wyłącznie do instrumentów prewencyjnej kontroli prawa polegających na kontroli jego zgodności z Konstytucją. Poza zakresem pracy pozostają zatem inne aspekty, które obecne są przede wszystkim w ramach parlamentarnej kontroli tworzonego prawa, takie jak dbałość o systemową spójność ustaw w obowiązującym systemie prawnym, wewnętrzną zupełność i niesprzeczność ustawy, jej zgodność z obowiązującymi zobowiązaniami międzynarodowymi. Zagadnienia te są niewątpliwie bardzo istotne w ramach prac nad projektem ustawy w parlamencie, jednak wykraczają poza zagadnienie prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa. Poza zakresem pracy pozostały również istotne kwestie dotyczące organów sądownictwa konstytucyjnego, takie jak tryb powołania, skład, pozycja ustrojowa, zakres kompetencji, chyba że poczynienie uwag w tym zakresie było konieczne z uwagi na powiązanie z głównym wątkiem, jakim jest dokonywanie kontroli konstytucyjności prawa w trybie prewencyjnym.

Realizacja wskazanych wyżej zamierzeń wymagała łącznego zastosowania kilku metod badawczych, w tym metody historycznoprawnej, która pozwoliła zbadać genezę i ewolucję prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa, pogłębionej metody dogmatycznoprawnej oraz metody prawnoporównawczej. Pozwoliło to na dokonanie wieloaspektowej analizy badanego zagadnienia,

Anna Rytel-Warzocho jest doktorem nauk prawnych, adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych Uniwersytetu Gdańskiego. W swojej pracy naukowej skupia się przede wszystkim na problematyce instytucji demokracji bezpośredniej i partycypacyjnej na szczeblu lokalnym, krajowym i ponadnarodowym, jak również zagadnieniach gwarancji konstytucyjności i legalności prawa.

Niezależnie od modelu kontroli konstytucyjności prawa przyjętego w danym państwie sądownictwo konstytucyjne jest obecnie postrzegane jako istotny filar demokratycznego państwa opartego na rządach prawa. Kontrola konstytucyjności prawa w trybie prewencyjnym, pomimo iż co do zasady ma jedynie uzupełniający charakter względem kontroli represyjnej, może stanowić istotną gwarancję spójności i konstytucyjności systemu obowiązujących aktów normatywnych. Odpowiednie rozwiązania systemowe pozwalające na eliminację wadliwych przepisów już na etapie ich tworzenia nie tylko stanowią gwarancję zasady nadrzędności konstytucji, ale również wzmacniają zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, pozwalając uniknąć problemów związanych ze stosowaniem niekonstytucyjnych przepisów.

„W okazałym ilościowo i wielostronnym dorobku polskiego piśmiennictwa prawniczego poświęconego kontroli konstytucyjności prawa oraz funkcjonowaniu sądów (trybunałów) konstytucyjnych problem kontroli wstępnej (prewencyjnej) konstytucyjności aktów normatywnych relatywnie rzadko absorbował uwagę badaczy (...). Praca Pani Dr Anny Rytel-Warzochoy „*Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa w Polsce na tle państw europejskich. Studium z prawa konstytucyjnego*” jest oryginalnym, twórczym, wnoszącym nowe elementy poznawcze opracowaniem aktualnego, ważnego – tak w perspektywie teoretycznej, jak i praktycznej problemu badawczego”.

Z recenzji prof. dra hab. Mariana Grzybowskiego

