

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