

Sądownictwo konstytucyjne – wprowadzenie

Sądownictwo konstytucyjne jest stosunkowo nową postacią władzy sądowniczej. Jego początki związane są z wyłączeniem ustaw konstytucyjnych z systemu norm prawnych i umocowaniem ich jako przepisów prawa najwyższej mocy. Tam, gdzie nie przyjęto takiej hierarchizacji przepisów prawa, nie ma też sądownictwa konstytucyjnego. W praktyce system taki funkcjonuje jedynie w Wielkiej Brytanii. Nie zna on formalnego wyłączenia części norm prawnych, jako norm prawnych najwyższej mocy, bowiem niektóre ustawy i ustalone prawa zwyczajowe mają konstytucyjny charakter. Nie można tam zatem mówić o sądowej ochronie konstytucyjności. W USA, gdzie konstytucja obowiązuje już ponad 200 lat, każdy sąd ma prawo realizować kontrolę konstytucyjności. Mówi się tutaj o powszechnym sądownictwie konstytucyjnym. Ze względu na system precedensowy, w którym sądy niższego rzędu związane są orzeczeniami sądów wyższego rzędu, decydującą rolę pełni Sąd Najwyższy stojący na czele systemu sądów. System ten zakłada, iż każdy sąd jest uprawniony do dokonywania kontroli konkretnej, czyli prowadzonej przez sąd w związku z zastosowaniem normy prawnej do konkretnego przypadku.

W Europie powstał i rozwinął się model skoncentrowanego i wyspecjalizowanego sądownictwa konstytucyjnego. Sąd Konstytucyjny (nazywany również Radą Konstytucyjną lub Trybunałem Konstytucyjnym) jest samodzielnym organem konstytucyjnym.

W federacjach, zwykle niezależnie od federalnego sądu konstytucyjnego, ustanowione są również sądy konstytucyjne w państwach członkowskich. Zakres kompetencji tych sądów nie jest oczywiście identyczny. Widoczna jest jednak tendencja do rozszerzania problemów, które sądy konstytucyjne rozstrzygają.

Podstawowym zadaniem sądów konstytucyjnych jest wykonywanie abstrakcyjnej i konkretnej kontroli konstytucyjności. Abstrakcyjna kontrola konstytucyjności polega na badaniu konstytucyjności ustaw lub aktów prawnych niższego rzędu prowadzonym na podstawie wniosku, który może wnieść jedynie taksatywnie wyliczona grupa podmiotów. Wnioskodawca nie ma obowiązku wykazywania związku przyczynowego z konkretnym, rozpatrywanym przez organ władzy sądowniczej przypadkiem. Oznacza to, że podczas wnoszenia wniosku nie ma potrzeby wykazywania, że podczas stanowienia niekonstytucyjnego przepisu doszło do naruszenia prawa. Przedmiotem badania jest zatem jedynie konstytucyjność przepisu prawa.

Z kolei kontrola konkretna, zwana też incydentalną, zwykle wynika z inicjatywy „pokrzywdzonego” i dotyczy konkretnego przypadku oraz stosowania konkretnej ustawy lub innego przepisu prawa. Wniosek uprawnionego podmiotu zmierza nie tyle przeciwko wydanemu przez sąd lub organ administracji publicznej orzeczeniu, ile przeciwko niekonstytucyjnemu aktowi prawnemu, zastosowanemu w tej konkretnej sprawie. Jeśli wniosek taki zostanie przez Sąd Konstytucyjny uznany za zasadny, wówczas ów niekonstytucyjny przepis prawa, na którym oparte było wydane orzeczenie lub decyzja, zostanie uchylony.

Wyżej przedstawiony podział kontroli konstytucyjności na abstrakcyjną i konkretną nie może być traktowany jako jedyny dopuszczalny. Zarówno kontrola abstrak-

cyjna, jak i konkretna mogą być dalej klasyfikowane według przedmiotu postępowania. Kontrola abstrakcyjna bardzo często zawiera w sobie pewne elementy kontroli konkretnej (np. wniosek sądu powszechnego o zbadanie konstytucyjności ustawy związany z konkretnym przypadkiem) i odwrotnie, kontrola incydentalna zawiera w sobie pewne elementy kontroli abstrakcyjnej (np. wniosek o prowadzenie kontroli abstrakcyjnej może być częścią indywidualnej skargi konstytucyjnej). Nie można jednak zapominać, że także w wyżej wymienionych przypadkach chodzi zawsze o odrębny typ postępowania. Zatem jak pisze V. Sládeček, „wbrew temu, że kontrola została wszczęta na skutek konkretnego przypadku, jej prowadzenie nie jest od niego uzależnione. Poza tym wyniki obu postępowań mogą być od siebie niezależne, np. skarga konstytucyjna przeciwko aktowi prawnemu może być uwzględniona, zaś wniosek zmierzający do uchylecia aktu prawnego oddalony”¹.

W oparciu o przyjmowane w poszczególnych państwach rozwiązania normatywne wyodrębnia się kontrolę prewencyjną (uprzednią) i kontrolę represyjną (następczą). Pierwsza z nich dotyczy norm projektowanych i wiąże się z konkretnie określonym etapem procesu ustawodawczego, z kolei druga odnosi się do norm obowiązujących. Kontrola prewencyjna ma przy tym zawsze charakter abstrakcyjny, czyli oderwany od stosowania normy. Z kolei kontrola represyjna może mieć zarówno charakter kontroli abstrakcyjnej, jak i konkretnej (incydentalnej).

Podczas wykonywania abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności sąd konstytucyjny przystępuje do badania aktu prawnego z dwóch różnych punktów widzenia. Tak więc najpierw bada tzw. formalną (zewnętrzną) konstytucyjność, czyli czy ustawa lub inne przepisy prawa zostały uchwalone przez uprawnione do tego podmioty przy zachowaniu odpowiedniej procedury, a dopiero później tzw. materialną (wewnętrzną) konstytucyjność. Zajmuje się wtedy zgodnością ustawy lub innych przepisów prawa z porządkiem konstytucyjnym państwa.

Kompetencje sądów konstytucyjnych nie sprowadzają się jednak tylko i wyłącznie do abstrakcyjnej i konkretnej kontroli konstytucyjności. W miarę upływu czasu objęły one swoim zakresem również inne kompetencje o mniej lub bardziej konstytucyjnoprawnym charakterze. Zwykle sądy konstytucyjne orzekają:

- 1) w niektórych sprawach wyborczych (zatwierdzanie wyników wyborów),
- 2) w niektórych sprawach dotyczących referendów,
- 3) w sprawach sporów kompetencyjnych między organami władzy wykonawczej oraz między organami administracji państwowej i samorządowej,
- 4) o wygaśnięciu funkcji głowy państwa w przypadku dopuszczenia się przez niego przestępstwa, zwłaszcza zdrady państwa (tzw. *impeachment*),
- 5) o konstytucyjności (ewentualnie zgodności z ustawą) decyzji o rozwiązaniu partii politycznej lub innych czynności dotyczących partii politycznych,
- 6) o wiążącej wykładni konstytucji (na podstawie odrębnego wniosku).

Poważne różnice w zakresie kompetencji sądów konstytucyjnych można dostrzec w państwach jednolitych i złożonych. Kompetencje federalnych sądów konstytucyjnych są ściśle związane z istnieniem pionowej struktury władzy publicznej,

¹ V. Sládeček, *Ústavní soudnictví*, Praha 1999, s. 3.

w związku z czym oprócz federalnej ochrony konstytucyjności (zgodności z federalną konstytucją) sądy te zajmują się także sporami kompetencyjnymi między federacją a jej częściami składowymi.

Orzecznictwo trybunałów konstytucyjnych wywołuje nie tylko skutki bezpośrednio związane ze sprawą, której dotyczy, ale także skutki pośrednie w postaci oddziaływania wykładni danego przepisu prawa dokonanej przez trybunał. Organ prawodawczy, chcąc uniknąć ewentualnego zakwestionowania przepisu, powinien przy tym uwzględnić wykładnię trybunału.

Przez wiele lat w nauce dominowała pochodząca jeszcze z końca lat 20. XX wieku teza H. Kelsena o tzw. negatywnym wpływie trybunałów na ustawodawstwo². Zgodnie z nią zadaniem trybunałów miała być jedynie eliminacja nadużyć konstytucyjnych ze strony innych instytucji. Należy przy tym podkreślić, iż pogląd ten determinowało powoli upowszechniające się sądownictwo konstytucyjne wykonywane przez sądy powszechne i w niewielkim zakresie przez trybunał austriacki i czechosłowacki. Istotą tego poglądu było twierdzenie, iż sąd konstytucyjny może odmówić zastosowania normy niezgodnej z konstytucją lub też taką normę wyeliminować z porządku prawnego. Nie może natomiast normy tej ustanowić, ani też wywierać bezpośredniego wpływu na proces jej stanowienia. Pogląd ten utrzymywał się bardzo długo, jednakowoż w miarę wzbogacania się orzecznictwa trybunałów w poszczególnych państwach powoli przestawał odpowiadać rzeczywistości.

W literaturze najnowszej, zwłaszcza niemieckiej, ale także romańskiej, coraz powszechniej podkreśla się również pozytywny wpływ trybunałów na ustawodawcę i ustawodawstwo. Zdaniem A. Brünnecka oddziaływanie to realizowane jest poprzez apele o zmianę stanu prawnego w określonej dziedzinie lub wskazówki dotyczące treści przyszłej regulacji. W skrajnych przypadkach, gdy trybunał ustala pewne zasady konstytucyjnie prawidłowej regulacji danego zagadnienia, funkcjonuje jako ustawodawca zastępczy. Wreszcie w przypadku klauzul generalnych może uzupełniać materialną treść konstytucji, czyli działać w roli zastępczego ustrojodawcy³. Nie można przy tym nie zgodzić się z twierdzeniem E. Zwierzchowskiego, iż żadna z postaci oddziaływania trybunałów nie stanowi codzienności orzeczniczej. Są to zwykle pojedyncze przypadki, jednak z drugiej strony trudno byłoby znaleźć trybunał, któremu tego rodzaju działalność byłaby całkowicie obca.

Współczesny Sąd Konstytucyjny ma zatem pełnić dwie podstawowe role:

- 1) czuwać nad tym, aby normy prawne (wliczając w to w pierwszym rzędzie normy ustawowe) były zgodne z normami konstytucyjnymi i międzynarodowymi zobowiązaniami państwa (abstrakcyjna kontrola konstytucyjności),
- 2) zagwarantować, że przy zastosowaniu normy prawnej do konkretnego przypadku przez sądy powszechne i organy administracji zostaną zachowane konstytucyjnie zagwarantowane prawa i wolności.

² Por. E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne a zgodne z konstytucją stanowienie i stosowanie prawa*, [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 1997.

³ Szersze omówienie wskazanej problematyki odnajdzie Czytelnik w: A. von Brünneck, *Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien*, Baden-Baden 1992.

Dla ochrony konstytucyjnie zagwarantowanych praw i wolności jednostce w różnych państwach w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym przyznano różne środki ochrony. Najczęściej spotykanym jest skarga konstytucyjna. Jak słusznie zauważa B. Banaszak, „mimo że instytucja ta istnieje w wielu państwach, to nie ma jakiegoś jednego jej wzorca, który byłby powszechnie akceptowany”⁴. Dodatkowo w niektórych państwach spotkać można, obok podstawowej formy skargi konstytucyjnej, szczególne jej rodzaje służące ochronie tylko wybranych praw (np. tzw. skarga komunalna w Niemczech czy Republice Czeskiej, *amparo* wyborcze w Hiszpanii⁵). Należy podkreślić, iż niekiedy obok skargi konstytucyjnej występuje środek ochrony pełniący podobne do niej zadania, służący jednak realizacji nie tylko praw podstawowych, lecz również innych praw zagwarantowanych jednostce w ustawach zwykłych. Przykładem może być tutaj wniosek indywidualny w Austrii, który uznać można za postępowanie w ramach tzw. konkretnej kontroli prawa. Służy on mianowicie ochronie praw przyznanych danej osobie w konstytucji i ustawach, jeżeli prawa te zostały naruszone przez akt prawny rangi odpowiednio ustawy lub rozporządzenia. Mimo że w rzeczywistości wypełnia on funkcje podobne do funkcji skargi konstytucyjnej i w prawnym kształcie jest do niej zbliżony (dotyczy to na przykład przesłanek obu instytucji), to z formalnego punktu widzenia nie stanowi szczególnego rodzaju takiej skargi, chociaż niewątpliwie służy wzmocnieniu ochrony konstytucyjnych praw jednostki. To samo można powiedzieć o różnego rodzaju skargach sądowych występujących w krajach Ameryki Łacińskiej oraz Półwyspu Iberyjskiego (hiszpańskie *amparo* sądowe) czy też o innych środkach odwoławczych (np. przysługujących stronom i prokuraturze w postępowaniu sądowym w Portugalii⁶). Ich celem, co podkreśla B. Banaszak, jest „nie tylko ochrona praw gwarantowanych konstytucyjnie, ale również realizacja innych zadań, wśród których są ochrona wszystkich praw przyznanych w konstytucji i ustawach danemu podmiotowi, przestrzeganie umów międzynarodowych itd.”⁷

Pozostałe kompetencje Sądu Konstytucyjnego dotyczące ram tych właśnie podstawowych zadań mogą być ewentualnie przekazane innym organom konstytucyjnym. Zdaniem A. Gerlocha „współczesne państwo prawa jest przede wszystkim państwem konstytucyjnym. Wynika to jednak nie z tego, że państwo ma konstytucję, ale że konstytucja ta wywodzi się z niezbywalnych, podstawowych praw i wolności, suwerenności ludu i podziału władzy. Do ochrony tak pojętej konstytucyjności powołany jest Sąd Konstytucyjny”⁸.

⁴ B. Banaszak, *Modele skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, pod red. J. Trzczińskiego, Warszawa 2000, s. 12.

⁵ Por. A. Łabno-Jabłońska, *Skarga konstytucyjna w Hiszpanii. Ogólna charakterystyka*, [w:] *Konstytucja. Trybunał Konstytucyjny. Zbiór studiów*, pod red. C. Banasińskiego i J. Oniszczyka, Warszawa 1998, s. 127.

⁶ Por. E. Zwierzchowski, *Modele skargi konstytucyjnej w państwach europejskich*, [w:] *Prawa człowieka a nowa konstytucja RP. Wybrane zagadnienia stosowania i ochrony*, Warszawa 1998, s. 77.

⁷ B. Banaszak, *Modele...*, s. 13.

⁸ A. Gerloch, J. Hřebejk, V. Zubek, *Ústavní systém České Republiky – základy českého ústavního práva*, Praha 2002, s. 238.

Sądownictwo konstytucyjne w Europie jest, zwłaszcza od lat siedemdziesiątych XX wieku, intensywnie rozwijającą się dyscypliną. Jej rozwój jest bardzo widoczny również u naszego południowego sąsiada. Chociaż Republika Czeska jest jednym z najmłodszych państw Europy, przeszłość jej ziem wniosła znaczny wkład w formowanie zrębów państwowości europejskich, w rozwój kultury, w tym także prawnej i politycznej, w postęp cywilizacyjny Europy. Mimo to, tak ważna instytucja władzy sądowniczej jaką jest Sąd Konstytucyjny, nie doczekała się do tej pory w Polsce swojej monografii. To właśnie stało się powodem, dla którego powstała niniejsza publikacja, której celem jest zwięzłe przedstawienie tej właśnie instytucji.

Podstawowym trzonem pracy są rozdziały dotyczące kompetencji Sądu Konstytucyjnego oraz postępowania przed nim. W pierwszym z nich omówione zostaną przesłanki, które spowodowały ukształtowanie się zakresu działania Sądu Konstytucyjnego, w tym głównie przesłanki, które doprowadziły do rozwoju sądowej ochrony konstytucji, a także dokonany zostanie przegląd poszczególnych kompetencji tego sądu. Drugi z kolei, stanowiący najobszerniejszą część pracy, obejmuje: zasady ogólne dla wszystkich typów postępowań, podzielone na etapy postępowania oraz szczegółowe omówienie kompetencji szczególnych Sądu Konstytucyjnego związanych z kwestiami odrębnymi dla poszczególnych typów postępowań. W rozdziale tym nie mogło zabraknąć także problematyki wiążącego charakteru orzeczeń, a także pomocniczego stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego oraz przepisów wykonawczych do kodeksu. Obie te kwestie mają zasadnicze znaczenie dla sprawnego przebiegu postępowania oraz wprowadzania orzeczeń Sądu Konstytucyjnego w życie.

Zrozumieniu zasad funkcjonowania Sądu Konstytucyjnego służą rozdziały dotyczące jego struktury organizacyjnej oraz miejsca w systemie konstytucyjnym Republiki Czeskiej. Pierwszy z nich obejmuje problematykę pozycji prawnej sędziów, a także wyjaśnia zasady, na jakich Sąd Konstytucyjny działa poprzez swoje organy. Drugi z kolei omawia wzajemne relacje tego sądu z władzą sądowniczą, ustawodawczą i wykonawczą.

Podkreśleniu wagi orzecznictwa Sądu Konstytucyjnego służy odrębny rozdział dokonujący jego charakterystyki. W tej części pracy znajduje się omówienie tych orzeczeń, które zdaniem autora wywarły wielki wpływ na dalsze funkcjonowanie Sądu Konstytucyjnego i na jego postrzeganie przez społeczeństwo czeskie. Ponadto znaleźć w nim można garść informacji statystycznych dotyczących m.in. ilości wniosków i skarg konstytucyjnych kierowanych do Sądu Konstytucyjnego. Niezależnie od tematyki tego rozdziału, poszczególne instytucje omówione w niniejszej pracy zostały również bogato zilustrowane aktualnym orzecznictwem Sądu Konstytucyjnego.

Zdaniem autora wielki wpływ na działanie obecnego Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej wywarły historyczne instytucje sądownictwa konstytucyjnego na ziemiach czeskich, stąd jeden z rozdziałów został poświęcony tej właśnie tematyce.

W opracowaniu niniejszym wykorzystano literaturę z zakresu prawa konstytucyjnego. Są to podręczniki, komentarze, artykuły, studia itd. Chodzi tu o prace dotyczące współczesnych, jak i przedwojennych rozwiązań prawnych. Przede wszystkim jest to literatura czeskojęzyczna, co zdaniem autora świadczy o tym, iż bogaty doro-

bek czeskiego prawa konstytucyjnego nie jest w naszym kraju dostatecznie popularyzowany.

Niezbędną częścią niniejszego opracowania są zdaniem autora podziękowania wszystkim tym, bez pomocy których niniejsza publikacja nie mogłaby się ukazać. Przede wszystkim słowa te kieruje autor do prof. dr. hab. Eugeniusza Zwierzchowskiego, którego cenne uwagi nadały właściwy kształt niniejszemu opracowaniu. Gorące podziękowania należą się także pracownikom naukowym wydziałów prawa Uniwersytetów: im. Masaryka w Brnie – Panu prof. dr. hab. Janowi Filipowi; im. Karola w Pradze – Panu dr. Janowi Kudrnie, Pani dr. Lence Vostrej z Instytutu Państwa i Prawa Czeskiej Akademii Nauk oraz Pani Annie Macovej z wydziału współpracy zagranicznej Sądu Konstytucyjnego, którzy wydatnie pomogli mi w zebraniu bogatej bibliografii i wielokrotnie wyjaśniali meandry systemu konstytucyjnego Republiki Czeskiej.