

<https://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.02.11>

dr hab. Anna RYTEL-WARZOCHA, prof. UG

<https://orcid.org/0000-0001-8972-4088>

Uniwersytet Gdański

e-mail: anna.rytel@prawo.ug.edu.pl

JUDr. Maxim TOMOSZEK, Ph.D.

<https://orcid.org/0000-0002-3585-2823>

Uniwersytet Palackiego w Ołomuńcu

e-mail: maxim.tomoszek@upol.cz

Rozproszona kontrola konstytucyjności prawa w czeskim i polskim porządku prawnym – trwała praktyka ustrojowa czy potrzeba chwili?¹

Streszczenie

Zarówno w Polsce, jak i Republice Czeskiej podstawowym modelem kontroli konstytucyjności prawa jest model kontroli scentralizowanej, dokonywanej przez wyspecjalizowany organ, którym jest odpowiednio Trybunał Konstytucyjny i Sąd Konstytucyjny. Niemniej jednak, pomimo że Konstytucja żadnego z tych państw nie odnosi się wprost do uprawnień sądów do kontroli konstytucyjności w procesie stosowania prawa, tak w Polsce, jak i w Czechach uprawnienie takie można wyinterpretować z przepisów Konstytucji, co potwierdzają doktryna i praktyka orzecznicza sądów. W obu państwach sądy dokonują oceny legalności i konstytucyjności prawa w odniesieniu do aktów podustawowych, hierarchiczna kontrola norm przez sądy odbywa się również w oparciu o zasadę prokonstytucyjnej wykładni prawa. W Czechach rozproszona kontrola konstytucyjności prawa znajduje również zastosowanie w sytuacji, gdy wzorcem kontroli są umowy międzynarodowe lub prawo unijne, co jest pewną odmiennością w stosunku do rozwiązań polskich, gdzie kompetencja do badania zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, ratyfikowanymi za uprzednią zgodą, jest wprost przewidziana w Konstytucji. W artykule zwrócono również uwagę na wpływ kryzysu konstytucyjnego w Polsce na zmianę podejścia zarówno doktryny, jak i praktyki orzeczniczej do kwestii dopuszczalności kontroli rozproszonej w Polsce.

Słowa kluczowe: kontrola sądowa, scentralizowany model kontroli konstytucyjności prawa, zdecentralizowany model kontroli konstytucyjności prawa, mieszany model kontroli konstytucyjności prawa, prokonstytucyjna wykładnia prawa.

¹ W zakresie odnoszącym się do Polski publikacja została przygotowana w ramach projektu badawczego finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (konkurs OPUS 18, decyzja nr 2019/35/B/HS5/03215).

1

Zarówno Republika Czeska, jak i Rzeczpospolita Polska to kraje charakteryzujące się skoncentrowaną kontrolą konstytucyjności prawa przeprowadzaną przez wyspecjalizowane organy (sąd/trybunał konstytucyjny). Model ten jest typowy dla państw Europy kontynentalnej, zwłaszcza tych, które należą do germańskiej tradycji prawnej, ze szczególnym uwzględnieniem dziedzictwa konstytucjonalizmu austriackiego². Z kolei rozproszona kontrola konstytucyjności ustaw jest typowa dla systemów prawnych *common law*, czego najlepszym przykładem są Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. Charakteryzuje się ona przede wszystkim tym, że nie istnieje jeden wyspecjalizowany organ uprawniony do jej dokonywania w drodze szczególnej procedury, ale dokonywać jej może każdy sąd w ramach prowadzonego postępowania, przy czym sprawy o największym znaczeniu rozstrzygane są ostatecznie przez Sąd Najwyższy. Istotna różnica pomiędzy modelem scentralizowanej kontroli konstytucyjności prawa a modelem kontroli rozproszonej dotyczy również skutku kontroli. O ile w modelu kontroli skoncentrowanej przepisy, które zostały uznane za niekonstytucyjne, tracą moc obowiązującą, w systemie kontroli rozproszonej pozostają one w dalszym ciągu częścią obowiązującego systemu prawnego, przy czym nie będą one stosowane, dopóki nie nastąpi zmiana precedensu³.

2

Odnosząc się do konstytucyjnej regulacji kontroli konstytucyjności prawa w Republice Czeskiej, należy wskazać, iż w Konstytucji z 1992 r.⁴ wyraźnie wskazano na model kontroli scentralizowanej, dokonywanej przez wyspecjalizowany organ. Zgodnie z art. 95 ust. 2 czeskiej Konstytucji, „Jeżeli sąd dojdzie do wniosku, że prawo, które ma być zastosowane do rozstrzygnięcia sprawy, jest sprzeczne z porządkiem konstytucyjnym, przekazuje sprawę do Sądu Konstytucyjnego”. W tym miejscu należy zauważyć, że Republika Czeska nie posiada jednego aktu konstytucyjnego zawierającego wszystkie przepisy konstytucyjne, ale raczej wykorzystuje koncepcję porządku konstytucyjnego lub tzw. konstytucji polilegalnej, co oznacza, że istnieje wiele aktów prawnych o randze konstytucyjnej, które razem tworzą porządek konstytucyjny⁵.

² Zob. szerzej: A. Kustra, *Kelsenowskie podstawy sądownictwa konstytucyjnego*, [w:] M. Granat (red.), *Sądownictwo konstytucyjne*, Warszawa 2018.

³ J. Blahož, *Soudní kontrola ústavnosti. Srovnávací pohled*, Praha 2001, s. 188 i nn.

⁴ Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r.

⁵ Bardziej szczegółowe wyjaśnienie pojęcia porządku konstytucyjnego zob. Komentarz do art. 112 Konstytucji Republiki Czeskiej.

Cytowany powyżej przepis Konstytucji ustanawia wyraźne konstytucyjne ograniczenia w zakresie kontroli konstytucyjności prawa, wskazując przede wszystkim, iż jedynym organem, który może decydować o zgodności ustaw z Konstytucją, jest Sąd Konstytucyjny. Ponadto z treści art. 87 ust. 1 lit. b) Konstytucji wynika, iż dla czeskiego Sądu Konstytucyjnego zarezerwowana jest również kontrola zgodności aktów podstawowych z Konstytucją oraz ustawami⁶. Krótko mówiąc, jedynym sądem w Republice Czeskiej, który może uchylić akt prawny z powodu jego niezgodności z ustawodawstwem wyższej rangi, jest Sąd Konstytucyjny. W świetle powyższego mogłoby się wydawać, że kwestia dopuszczalności rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa w Republice Czeskiej jest jednoznacznie rozstrzygnięta. Niemniej jednak jest kilka interesujących kwestii.

Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na doktrynę zgodnej z Konstytucją wykładni przepisów prawa, która jest wyrazem szacunku dla organu ustawodawczego, jakim jest parlament. Oznacza ona, że jeżeli istnieje więcej możliwych sposobów interpretacji przepisu ustawy – w tym możliwe są interpretacje, które są niezgodne z porządkiem konstytucyjnym oraz interpretacje, które są z nim zgodne – to należy stosować interpretację zgodną z Konstytucją. Prowadzi to do ograniczenia sytuacji, w których konieczna byłaby ingerencja Trybunału Konstytucyjnego polegająca na uchyleniu przepisów. Jednocześnie zasada ta tworzy przestrzeń dla dowolnego sądu – a nawet szerzej: dla każdego organu administracji stosującego prawo – do interpretacyjnego przewyższenia pozornej sprzeczności przepisów ustawowych z porządkiem konstytucyjnym. Doktryna ta może być również narzędziem wykorzystywanym przez Sąd Konstytucyjny do utrzymania w mocy przepisu prawnego, który wywołuje niekonstytucyjne skutki z powodu jego niewłaściwej interpretacji przez władze publiczne, co znajduje również odzwierciedlenie w możliwości wydania przez Sąd Konstytucyjny wyroku interpretacyjnego.

Po drugie, chociaż czeski Sąd Konstytucyjny jest jedynym sądem, który może uchylić przepisy podustawowe (rozporządzenia i zarządzenia), art. 95 ust. 1 czeskiej Konstytucji stanowi, że sędziowie przy podejmowaniu decyzji są związani wyłącznie ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, w związku z czym każdy sędzia jest uprawniony do kontroli zgodności przepisów podustawowych z tymi aktami⁷. Uprawnienie to jest wyrazem rozproszonej kontroli sądowej przepisów podustawowych. Jeśli przepisy te są niezgodne z ustawą lub ratyfikowaną umową międzynarodową, sąd zastosuje ustawę lub umowę międzynarodową, a nie przepisy podustawowe. Przepisy owe nie są jednak w tym przypadku uchylane, więc pozostają częścią systemu prawnego i mogą wywoły-

⁶ Zgodnie z art. 87 par. 3 lit. a) czeskiej konstytucji, Najwyższy Sąd Administracyjny może zostać upoważniony przez prawo zamiast Sądu Konstytucyjnego do uchylenia przepisów podustawowych z powodu ich niezgodności ze statutem. Jednak takie prawo obecnie nie istnieje.

⁷ Zob. art. 10 czeskiej konstytucji, aby uzyskać więcej informacji na temat pozycji traktatów międzynarodowych w czeskim systemie prawnym.

wać skutki w innych sprawach lub sytuacjach. Należy zauważyć, że mechanizm ten ma zastosowanie do konfliktów między przepisami podustawowymi a ustawami (lub ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi), więc *prima facie* nie obejmuje oceny konstytucyjności odpowiednich przepisów ale ich legalności (zgodność z ustawami). Podczas takiej kontroli w wielu przypadkach może się jednak zdarzyć, iż niezgodność przepisów podustawowych z ustawami będzie również obejmować niezgodność tych przepisów z porządkiem konstytucyjnym.

Po trzecie, kontrola rozproszona jest w rzeczywistości dominującym podejściem w odniesieniu do przewyższania niezgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub prawem UE. Odzwierciedla to zamiar zarezerwowania Sądu Konstytucyjnego dla podejmowania decyzji związanych z Konstytucją i porządkiem konstytucyjnym. Czeski Sąd Konstytucyjny nie jest zatem uprawniony do kontroli zgodności ustaw z ratyfikowanymi traktatami międzynarodowymi i prawem UE, co potwierdza dotychczasowe orzecznictwo⁸.

Od tej ogólnej zasady jest jeden ważny wyjątek, który ma zastosowanie do umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka. Ponieważ ich treść jest bardzo zbliżona do czeskiej Karty Podstawowych Praw i Wolności, nie miałyby sensu wprowadzanie różnych mechanizmów ochrony. Mimo że czeska konstytucja nie reguluje tej kwestii w sposób szczególny, czeski Sąd Konstytucyjny zdecydował⁹, że umowy międzynarodowe dotyczące praw człowieka muszą być traktowane tak, jakby były częścią porządku konstytucyjnego, a zatem na równi z aktami konstytucyjnymi, w tym czeską Konstytucją i Kartą Podstawowych Praw i Wolności. Oznacza to, że w przypadku zwykłej ratyfikowanej umowy międzynarodowej każdy sąd może zdecydować o niestosowaniu ustawy, która według tego sądu jest sprzeczna z taką umową, natomiast jeśli taka ustawa jest sprzeczna z ratyfikowaną umową międzynarodową o prawach człowieka, sąd musi działać zgodnie z art. 95 ust. 2 czeskiej Konstytucji i przekazać sprawę do Sądu Konstytucyjnego.

W przypadku prawa UE kwestia konfliktów między prawem krajowym a prawem UE nie jest regulowana przez czeską Konstytucję, ponieważ konieczna jest w tym zakresie jednolita regulacja obowiązująca we wszystkich państwach członkowskich, co może zapewnić jedynie regulacja tej kwestii na poziomie UE. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez lata rozwinęło doktrynę wyższości prawa UE nad prawem krajowym, co oznacza, że w przypadku konfliktu między prawem krajowym a prawem UE, to drugie znajduje zastosowanie, a prawo krajowe – pomimo że nie traci mocy obowiązującej – nie będzie miało zastosowania w konkretnym przypadku. Ponadto w Czechach obowiązuje również doktryna zgodnej z UE wykładni prawa krajowego, bardzo podobna do doktryny zgodnej z Konstytucją wykładni ustaw, która pozwala prze-

⁸ Zob. np. Pl. ÚS 50/04, Pl. ÚS 36/05 i dalsze.

⁹ Pl. ÚS 36/01.

zwyciężyć pozorny konflikt między prawem krajowym a prawem UE poprzez wykładnię prawa krajowego w zgodzie z prawem UE. Prawo krajowe mogłoby zatem być stosowane przy użyciu takiej wykładni, ponieważ nie byłoby sprzeczne z prawem UE¹⁰.

3

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.¹¹, podobnie jak Konstytucja czeska, przyjęła jako podstawowy „europejski” model scentralizowanej kontroli konstytucyjności prawa, powierzając kompetencję w tym zakresie jednemu organowi o wyspecjalizowanym charakterze. Przyjęcie w 1997 r. powyższego modelu było naturalną konsekwencją zmian ustrojowych z 1982 r.¹², kiedy na mocy zmiany Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r.¹³ do polskiego ustroju po raz pierwszy wprowadzony został Trybunał Konstytucyjny. W świetle obowiązującej obecnie Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny sprawuje zarówno abstrakcyjną, jak i konkretną kontrolę konstytucyjności oraz legalności prawa. Zgodnie z art. 188 Konstytucji, do kompetencji tego organu należy kontrola zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, zgodności przepisów prawa – wydawanych przez centralne organy państwowe – z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Natomiast w ramach kontroli konkretnej Trybunał Konstytucyjny orzeka w przedmiocie skargi konstytucyjnej¹⁴, jak również udziela odpowiedzi na pytania prawne sądów co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem¹⁵. Z uwagi na szczególną pozycję ustrojową, jak również założenie, że w skład Trybunału wchodzi prawnicy o najwyższych kompetencjach¹⁶, Trybunałowi powierzono również szereg dodatkowych kompetencji, niezwiązanych bezpośrednio z kontrolą konstytucyjności prawa, takich jak

¹⁰ Zob. szerzej: D. Sehnálek, *Specifika výkladu práva Evropské unie a jeho vnitrostátní důsledky*, Praha 2019.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.

¹² Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. 1982, nr 11 poz. 83.

¹³ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz. U. nr 33, poz. 233.

¹⁴ Zob. szerzej: J. Trzeciński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000.

¹⁵ M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011.

¹⁶ Obok wykształcenia prawniczego od sędziów konstytucyjnych wymaga się odpowiedniego doświadczenia zawodowego, wysokiej moralności i etyki, niezależności i bezstronności.

orzekanie w sprawie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 188 p. 4 Konstytucji), rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 189 Konstytucji) oraz rozstrzyganie o niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta RP w sytuacji, gdy nie jest on w stanie zawiadomić o tym fakcie Marszałka Sejmu (art. 131 ust. 1).

Nie kwestionując wiodącej roli polskiego Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie kontroli zgodności aktów prawnych z Konstytucją i innymi aktami o wyższej mocy prawnej, przedmiotem dyskusji w doktrynie jest dopuszczalność dokonywania takiej kontroli przez sądy powszechne. Dyskusja taka miała miejsce już pod koniec lat 90. w związku z wejściem w życie Konstytucji¹⁷. W pierwszych latach jej obowiązywania większość przedstawicieli doktryny podchodziła do rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa z dużą rezerwą, podkreślając, iż kompetencja Trybunału Konstytucyjności do kontroli konstytucyjności prawa ma charakter wyłączny. Takie stanowisko zajmował również Trybunał Konstytucyjny. W 2002 r. stanowisko to zaakceptował również Sąd Najwyższy, wskazując, że jedynym organem uprawnionym na mocy Konstytucji do kontroli konstytucyjności prawa jest Trybunał Konstytucyjny, w związku z czym, jeżeli sąd ma poważne wątpliwości co do konstytucyjności przepisu, który ma w rozpatrywanej przez siebie sprawie zastosować, powinien zawiesić postępowanie i skierować pytanie prawne do Trybunału¹⁸. Tym samym debata na temat dopuszczalności rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce została zakończona. Jednakże w ostatnich latach, w związku z licznymi kontrowersjami dotyczącymi składu Trybunału Konstytucyjnego, procedur jego działania oraz niezależności tej instytucji, kwestia dopuszczalności dokonywania oceny konstytucyjności ustaw przez sądy stała się znów aktualna.

Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, że w powyższej debacie nie chodzi o powierzenie sądom roli Trybunału Konstytucyjnego, mieszanego, w którym kontrola sprawowana przez sądy powszechne miałyby charakter komplementarny względem kontroli dokonywanej przez wyspecjalizowany sąd konstytucyjny. Na wstępie krótko przypomnieliśmy główne założenia europejskiego modelu kontroli scentralizowanej oraz amerykańskiego modelu kontroli zdecentralizowanej. Mieszany model kontroli konstytucyjności prawa zakłada natomiast, iż kompetencje w zakresie kontroli konstytucyjności prawa realizowane są zarówno przez wyspecjalizowany sąd konstytucyjny, jak i sądy powszechne. Podejście to kontrastuje z czysto scentralizowanym lub zdecentralizowanym mode-

¹⁷ Wyrazem toczącej się w doktrynie debaty były m.in. następujące publikacje: A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 5, s. 5; L. Garlicki, *Trybunał a wejście w życie nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12; idem, *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 1, s. 10 i nn.

¹⁸ Postanowienie SN z 18 września 2002 r., III CKN 326/01; Wyrok SN z 16 kwietnia 2004 r., I CK 291/03; Uchwała Izby Cywilnej SN z 24 listopada 2015 r., II CSK 517/14.

lem kontroli konstytucyjności prawa, łącząc jednakże elementy występujące w obu z nich. Kluczową cechą mieszanego modelu kontroli konstytucyjności prawa jest występowanie wyspecjalizowanego sądu konstytucyjnego przy jednoczesnym przyznaniu uprawnienia do kontroli zgodności ustaw z konstytucją sądom powszechnym w ramach ich regularnych funkcji orzeczniczych. Kontrola konstytucyjności może odbywać się zatem dwutorowo, a decyzje obu rodzajów sądów mogą wpływać na siebie nawzajem, tworząc dynamiczną interakcję. W przypadku sądu możliwość kontroli konstytucyjności prawa istnieje wyłącznie w sytuacji, gdy kwestia konstytucyjności przepisu prawnego zostanie podniesiona na kanwie konkretnej sprawy zawistej przed tym sądem. Sąd dokonuje wówczas oceny, czy dany przepis prawny jest zgodny z konstytucją, a jeśli stwierdzi, że takiej zgodności nie ma, może odmówić jego zastosowania lub zastosować taką jego interpretację, która zapewni jego zgodność z Konstytucją. Chodzi zatem o kontrolę incydentalną, *ad casum* i ze skutkiem *inter partes*, prowadzącą do odmowy zastosowania w konkretnej sprawie ustawy uznanej przez sąd powszechny lub administracyjny za sprzeczną z Konstytucją. Natomiast w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu ustawy lub innego aktu prawnego przez Sąd Konstytucyjny skutek jest dużo dalej idący, ponieważ przepis uznany za niekonstytucyjny jest eliminowany z systemu obowiązującego prawa.

Należy wskazać, że polska Konstytucja z 1997 r. nie odnosi się wprost do możliwości odmowy zastosowania przez sąd ustawy z uwagi na jej niekonstytucyjność. Jednocześnie Konstytucja takiej kompetencji sądów powszechnych nie wyklucza, wskazując w art. 178, że „sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji i ustawom”. Jak pisał jednak prof. B. Banaszak, „po cóż sędzia miałby podlegać Konstytucji i móc ją bezpośrednio stosować, gdyby nie mógł, badając zgodność ustawy z Konstytucją, wyciągać z tego żadnych wniosków poza jednym – mógłby tylko oddalić zarzut niekonstytucyjności ustawy”¹⁹. Powyższe uprawnienie sądów nie koliduje również z przyznanym sądom na mocy art. 193 Konstytucji prawem skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. W sytuacji konieczności dokonania oceny konstytucyjności przepisów, od których zależy rozpatrzenie sprawy, sąd może zawsze dokonać wyboru, czy z tego uprawnienia skorzystać, czy samodzielnie takiej oceny dokonać.

Z drugiej jednak strony, głównym argumentem przeciwko uprawnieniu sądów do kontroli konstytucyjności prawa był wpisany w zasadę demokratycznego państwa prawa i zasadę legalizmu zakaz domniemania kompetencji, zgodnie z którym sąd lub organ administracyjny nie może zakładać swojej właściwości lub kompetencji w danej sprawie, chyba że ma do tego wyraźne i jasne uprawnienia na mocy prawa. Zasada ta ma na celu ochronę praw podmiotów przed

¹⁹ B. Banaszak, *Komentarz do art. 8*, [w:] idem, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 70.

arbitralnym przyznawaniem sobie jurysdykcji przez organy państwowe. Norma kompetencyjna, w tym norma kompetencyjna sądów do kontroli konstytucyjności prawa, musi być jasno określona w Konstytucji, nie może być domniemana czy wyinterpretowana z innych norm²⁰. W debacie publicznej pojawiał się również argument racjonalności ustrojodawcy. Jak wskazywano, uregulowana w art. 79 Konstytucji instytucja skargi konstytucyjnej nie miałaby sensu, gdyby Konstytucja dopuszczała mieszany model kontroli konstytucyjności ustawy. Wydaje się jednak, iż prawo zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną dalej byłoby możliwe, szczególnie w sytuacji, gdy sąd rozpatrujący sprawę nie podzieliłby zdania o niekonstytucyjności zastosowanej w danej sprawie normy. W przeciwnym przypadku skarga konstytucyjna z oczywistych względów byłaby bezprzedmiotowa. Należy też zauważyć, że rozstrzygnięcie na korzyść jednostki kwestii niezgodności z Konstytucją przepisu na wcześniejszym etapie postępowania pozwoliłoby odciążyć Trybunał Konstytucyjny, przyczyniając się do poprawienia sprawności postępowania. Ponadto skarga konstytucyjna w dalszym ciągu mogłaby zostać wniesiona na przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Podobnie jak w Republice Czeskiej, również w Polsce jedną z zasad, którymi kierują się sądy w procesie stosowania prawa, jest dokonywanie zgodnej z Konstytucją wykładni przepisów prawa²¹. Podobieństwo dostrzec można także jeśli chodzi o orzekanie przez sądy o legalności i konstytucyjności aktów podustawowych. Również w Polsce, zgodnie z art. 178 Konstytucji, sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. W odniesieniu do aktów niższego rzędu mogą dokonywać kontroli ich zgodności z Konstytucją, ustawami czy innymi aktami o wyższej mocy prawnej, a w przypadku uznania aktu za niekonstytucyjny odmówić jego zastosowania²².

Nowe światło na kwestię dopuszczalności mieszanego modelu konstytucyjności prawa na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. rzucił kryzys konstytucyjny²³,

²⁰ J. Trzciniński, *Normy kompetencyjne nie można domniemywać. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego*, „Rzeczpospolita”, 5.12.2001.

²¹ Zob. P. Tuleja, *Sądowa wykładnia prawa jako podstawa hierarchicznej kontroli norm*, [w:] J. Królikowski, J. Podkowik, J. Sułkowski (red.), *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 53 i nn.

²² B. Łukańko, *Uprawnienie sądów do odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu aktu podustawowego a pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego – konflikt efektywności postępowania i pewności prawa – analiza w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, [w:] *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, red. J. Królikowski, J. Podkowik, J. Sułkowski, Warszawa 2017, s. 277 i nn.

²³ Zob. P. Radziejewicz, *Kryzys konstytucyjny i paradygmatyczna zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10, s. 4 i nn.; P. Radziejewicz, P. Tuleja (red.), *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego: czerwiec 2015 – marzec 2016*, War-

który rozpoczął się w 2015 r. po wyborach parlamentarnych, w których partia Prawo i Sprawiedliwość zdobyła 51% mandatów w Sejmie oraz 61% mandatów w Senacie. Pierwsze „reformy” wdrożone przez rządzących dotyczyły Trybunału Konstytucyjnego, doprowadzając stopniowo do jego paraliżu. Wprowadzone zmiany z jednej strony dotyczyły składu Trybunału Konstytucyjnego, a z drugiej związane były z procedurą rozpatrywania spraw. Tuż po wyborach, 25 listopada 2015 r., nowa większość parlamentarna „stwierdziła brak mocy prawnej” pięciu uchwał Sejmu poprzedniej kadencji powołujących sędziów Trybunału Konstytucyjnego i sama powołała pięciu nowych sędziów. W związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r., w którym stwierdzono, iż ustawowa podstawa wyboru dwóch z pięciu sędziów wybranych przez poprzedni parlament jest niekonstytucyjna, nowy Sejm zyskał prawo dokonania ponownego wyboru na te dwa miejsca, jednak w odniesieniu do pozostałych trzech sędziów, których wybór przez poprzedni parlament był legalny, nowy Sejm takiego prawa nie miał²⁴. W grudniu 2015 r., a następnie w 2016 r., Sejm przyjął również szereg tzw. ustaw naprawczych, nowelizujących ustawę o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 r.²⁵ Proponowane zmiany zasad postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w wyroku z dnia 9 marca 2016 r.²⁶ uznane zostały za niekonstytucyjne, gdyż w praktyce spowodowałyby paraliż prac Trybunału Konstytucyjnego²⁷.

Polityczne „przejęcie” Trybunału Konstytucyjnego przez rządzących spowodowało, iż przestał on wykonywać swoją podstawową funkcję kontroli konstytucyjności prawa²⁸. Pojawiła się wobec tego konieczność rozważenia, czy na gruncie przepisów Konstytucji kompetencję tę mogą realizować „w zastępstwie Trybunału” sądy, w celu zabezpieczenia zasady hierarchicznego systemu źródeł prawa i najwyższej mocy prawnej Konstytucji. Co ciekawe, przedstawiciele doktryny są w tym zakresie prawie jednomyślni, uznając (często pomimo wcześniejszego sceptycznego podejścia do tej kwestii), iż rozproszona kontrola jest dopuszczalna. Różnice w doktrynie pojawiają się natomiast w odniesieniu do tego, czy powinna stać się elementem stałej praktyki ustrojowej czy wynika z wyższej konieczności w związku z trwającym w Polsce kryzysem konstytucyjnym²⁹.

szawa 2017; W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford 2019; A. Rytel-Warocha, *The dispute over the Constitutional Tribunal in Poland and its impact on the constitutional rights and freedoms*, „International Comparative Jurisprudence” 2017, vol. 3, nr 2, p. 153 i nn.

²⁴ Zob. szerzej: A. Chmielarz-Grochal, J. Sułkowski, *Wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r. jako początek głębokiego kryzysu ustrojowego w Polsce*, „Przegląd Konstytucyjny” 2018, nr 2.

²⁵ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. 2015, poz. 1064, z późn. zm.

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. sygn. akt K 47/15, Dz. U. 2018, poz. 1077.

²⁷ Więcej zob. P. Radziejewicz, P. Tuleja (red.), op. cit.

²⁸ M. Wolny, M. Szuleka, *Narzędzie w rękach władzy. Funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego w latach 2016–2021. Raport przygotowany dla Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka*, Warszawa 2021.

²⁹ P. Mikuli, *W sprawie ewentualnej możliwości kontroli konstytucyjności ustaw przez sądy*, [w:] M. Grzybowski (red.), *Szkice o zasadach i instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej*, Kra-

Akceptacja rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa przez doktrynę pokryła się ze zmianą praktyki orzeczniczej. Sądy powszechne, wraz z Sądem Najwyższym, zaczęły badać zgodność z Konstytucją ustaw w ramach orzekanych spraw, uznając tym samym swoją właściwość w tym zakresie. Sama kontrola przybierała różne formy. Początkowo sądy odwoływały się do wcześniejszych orzeczeń, co prowadziło albo do bezpośredniego stosowania Konstytucji, albo do prokonstytucyjnej interpretacji ustaw. Wkrótce jednak pojawiła się nowa praktyka. Sądy zaczęły odmawiać zastosowania ustaw, samodzielnie uznając je za niezgodne z Konstytucją (przed 2015 r. w takiej sytuacji zwróciłyby się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego)³⁰. Ponieważ scentralizowana kontrola konstytucyjności ustaw stała się niewydolna, sądy wzięły na siebie obowiązek działania w celu zagwarantowania nadrzędności Konstytucji, podziału władzy oraz ochrony praw i wolności jednostki. Przedstawiciele doktryny w zdecydowanej większości stanęli po stronie sądów, ożywiając debatę na temat roli sądownictwa w demokracji konstytucyjnej, różnych modeli kontroli konstytucyjności ustaw oraz zakresu dopuszczalnej ingerencji innych władz w władzę sądowniczą.

4

Odpowiedzi na postawione w tytule pytanie dostarczy zapewne praktyka ustrojowa najbliższych lat. Wprowadzenie na stałe mieszanego modelu kontroli konstytucyjności prawa mogłoby posłużyć wzmocnieniu scentralizowanego modelu kontroli poprzez wyeliminowanie problemów związanych np. z przewlekłością postępowań. Zarówno w Polsce, jak i w Czechach z przepisów Konstytucji w pośredni sposób da się wyprowadzić prawo sądów do uznania przepisu ustawy za niekonstytucyjny i w konsekwencji odmowy jego zastosowania. Orzeczenia wydawane w ostatnich latach przez sądy polskie wyraźnie wskazują, iż są one do dokonywania takiej kontroli przygotowane. W trakcie dwudziestu sześciu lat obowiązywania Konstytucja była wielokrotnie komentowana i interpretowana. Wertykalna kontrola konstytucyjności prawa nie jest też dla sądów zupełną nowością, gdyż w obu państwach sądy od dawna mogą badać zgodność z ustawami – rzadziej z Konstytucją – rozporządzeń wykonawczych, co wynika z art. 178 polskiej Konstytucji, stanowiącego, że sędzia jest niezawisły i podlega jedynie ustawom i Konsty-

ków 2002, s. 185; idem, *Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 11, s. 635 i nn.; T.T. Koncewicz, „Emergency Constitutional Review”: thinking the unthinkable? A Letter from America, „Verfassungsblog”, 26.03.2016, <https://verfassungsblog.de/emergency-constitutional-review-thinking-the-unthinkable-a-letter-from-america> [dostęp: 3.11.2023].

³⁰ Zob. również P. Kardas, *Rozproszona kontrola konstytucyjności prawa w orzecznictwie Izby Karnej Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych jako wyraz sędziowskiego konstytucyjnego postuszeństwa*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2019, R. XXIII, nr 4.

tucji, i art. 95 ust. 1 czeskiej Konstytucji, stanowiącego, iż sędziowie przy podejmowaniu decyzji są związani wyłącznie ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. Na wzmocnienie prawa sędziów do kontroli konstytucyjności prawa mogłoby niewątpliwie mieć wpływ wpisanie go wprost do Konstytucji.

Pamiętać jednak należy, iż skuteczność realizacji kontroli konstytucyjności prawa zależy nie tylko od konkretnego kształtu uregulowań ustawowych i konstytucyjnych, ale przede wszystkim od kultury politycznej, w tym poszanowania przez rządzących zasady rządów prawa.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Blahož J., *Soudní kontrola ústavnosti. Srovnávací pohled*, Praha 2001.
- Chmielarz-Grochal A., Sułkowski J., *Wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r. jako początek głębokiego kryzysu ustrojowego w Polsce*, „Przegląd Konstytucyjny” 2018, nr 2.
- Garlicki L., *Trybunał a wejście w życie nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
- Garlicki L., *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 1.
- Granat M. (red.), *Sądownictwo konstytucyjne*, Warszawa 2018.
- Grzybowski M. (red.), *Szkice o zasadach i instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej*, Kraków 2002.
- Kardas P., *Rozproszona kontrola konstytucyjności prawa w orzecznictwie Izby Karnej Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych jako wyraz sędziowskiego konstytucyjnego posłuszeństwa*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2019, R. XXIII, nr 4.
- Koncewicz T.T., *„Emergency Constitutional Review”: thinking the unthinkable? A Letter from America*, „Verfassungsblog”, 26.03.2016, <https://verfassungsblog.de/emergency-constitutional-review-thinking-the-unthinkable-a-letter-from-america>.
- Królikowski J., Podkowik J., Sułkowski J. (red.), *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Mączyński A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 5.
- Mikuli P., *Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 11.
- Radzewicz P., *Kryzys konstytucyjny i paradygmatyczna zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10.

- Radziewicz P., Tuleja P. (red.), *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego: czerwiec 2015 – marzec 2016*, Warszawa 2017.
- Rytel-Warzocho A., *The dispute over the Constitutional Tribunal in Poland and its impact on the constitutional rights and freedoms*, „International Comparative Jurisprudence” 2017, vol. 3, nr 2.
- Sadurski W., *Poland’s Constitutional Breakdown*, Oxford 2019.
- Trzciński J. (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000.
- Trzciński J., *Normy kompetencyjne nie można domniemywać. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego*, „Rzeczpospolita”, 5.12.2001.
- Wiącek M., *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011.
- Wolny M., Szuleka M., *Narzędzie w rękach władzy. Funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego w latach 2016–2021. Raport przygotowany dla Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka*, Warszawa 2021.

Difúzní kontrola ústavnosti práva v českém a polském právním řádu – trvalá systémová praxe nebo momentální potřeba?

Abstrakt

V Polsku i v České republice je základním modelem kontroly ústavnosti model centralizované kontroly prováděné specializovaným orgánem, kterým je Ústavní soud (tribunál). Nicméně přesto, že Ústava ani jedné z těchto zemí výslovně nezmiňuje pravomoc soudů kontrolovat ústavnost v procesu aplikace práva, v Polsku i v České republice lze takovou pravomoc z ustanovení Ústavy vyložit, což potvrzuje jak doktrína, tak judikatorní praxe soudů. V obou zemích soudy posuzují zákonnost a ústavnost podzákonných předpisů, navíc je aplikace norem ze strany soudů založena na doktríně ústavně konformního výkladu právních předpisů. V České republice se rozptýlená kontrola ústavnosti zákona uplatňuje i v případech, kdy jsou referenčním rámcem mezinárodní smlouvy nebo právo EU, což je určitý rozdíl oproti polskému řešení, kde je pravomoc zkoumat soulad zákonů s mezinárodními smlouvami ratifikovanými s předchozím souhlasem výslovně stanovena v Ústavě. Článek rovněž upozorňuje na dopad ústavní krize v Polsku na změnu přístupu doktríny i soudní praxe k otázce přípustnosti rozptýlené kontroly v Polsku.

Klíčová slova: soudní kontrola ústavnosti, centralizovaný model kontroly ústavnosti, decentralizovaný model kontroly ústavnosti, smíšený model kontroly ústavnosti, ústavně konformní výklad právních předpisů.

Dispersed constitutional review in the Czech and Polish legal systems – a permanent constitutional practice or a need of the moment?

Abstract

Both in Poland and the Czech Republic, the basic model of constitutional review is the model of centralised review carried out by a specialised body, which is respectively the Constitutional Tribunal and the Constitutional Court. Nevertheless, despite the fact that the Constitution of neither country refers directly to the power of the courts to review the constitutionality in the process of law application, in both Poland and the Czech Republic such power can be interpreted from the provisions of the Constitution, as confirmed by both the doctrine and the jurisprudential practice of the courts. In both countries, the courts assess the legality and constitutionality of the law with regard to sub-statutory acts, moreover the application of norms by the courts is based on the principle of pro-constitutional interpretation of the law. In the Czech Republic, dispersed review is also applied when international agreements or EU law are the standard of review, which is a certain difference from the Polish solutions, where the competence to examine the compliance of laws with international agreements ratified with prior consent is explicitly provided for in the Constitution. The article also draws attention to the impact of the constitutional crisis in Poland on the change in the approach of both doctrine and jurisprudence to the issue of admissibility of dispersed constitutional review in Poland.

Keywords: judicial review, centralised model of constitutional review, decentralised model of constitutional review, mixed model of constitutional review, pro-constitutional interpretation of law.