

RECENZJA

Aleksandra Kustra, *Kelsenowski model kontroli konstytucyjności prawa a integracja europejska. Studium wpływu*, Toruń 2015, s. 601

„Sądy konstytucyjne państw członkowskich UE funkcjonują obecnie w multcentrycznym (pluralistycznym) systemie praw, co nie jest wynikiem samej integracji europejskiej” (s. 29 i 30). Tym zdaniem rozpoczyna się monografia pt. *Kelsenowski model kontroli konstytucyjności prawa a integracja europejska. Studium wpływu*, wyznaczając pole dalszych problemów, z jakimi mierzy się jej Autorka – Aleksandra Kustra. Recenzowana praca nie jest bowiem prostym opisem tytułowego modelu i jego recepcji w poszczególnych państwach Unii Europejskiej, ale analizą wpływu wielopoziomowego konstytucjonalizmu na kształt i rolę sądów konstytucyjnych działających w heterarchicznym systemie prawnym. Jak słusznie zauważa Autorka, pluralizm prawny prowadzi do migracji idei, które są recypowane przez różne organy sądowe, tworząc nowy paradygmat sądownictwa konstytucyjnego. Autorka podejmuje się odpowiedzi na pytanie, co stanowi istotę tego paradygmatu.

Nie sposób w tak krótkiej formie, jaką jest recenzja, przedstawić i odnieść się do całokształtu idei i treści składających się na publikację, która przybliży czytelnikom dzieje europejskiej integracji, poczynając od powstania Wspólnoty Węgla i Stali, oraz funkcjonowania sądownictwa konstytucyjnego w nowej rzeczywistości. Warto jednak zasygnalizować kilka problemów ujętych w dziewięciu rozdziałach.

Pierwszy rozdział, zatytułowany *Sąd konstytucyjny w multicentrycznym systemie stosowania prawa* (s. 29–80), wskazuje na konsekwencje prawne, jakie wynikają z obowiązywania kilku wzorców walidacyjnych, stanowiących punkt odniesienia do oceny ustawy (prawa krajowego). Taki stan rzeczy z jednej strony pozwala organom sądowym odmówić zastosowania ustawodawstwa krajowego sprzecznego z prawem europejskim, z drugiej zaś uchyla monopol sądu konstytucyjnego w zakresie hierarchicznej kontroli prawa. Prowadzi to do decentralizacji sądowej kontroli prawa i modyfikacji roli sądu konstytucyjnego, jeśli zważy się, że w niektórych przypadkach akty konstytucyjne organizacji międzynarodowych gwarantują ochronę na poziomie porównywalnym lub nieco wyższym niż konstytucja krajowa. Następnie Aleksandra Kustra analizuje stosunek sądów do równoległości prejudycjalnej i zwraca uwagę na wprowadzoną we Francji i Belgii priorytetowość kontroli konstytucyjności prawa jako „próby przywrócenia sądom konstytucyjnym rangi ostatecznego strażnika konstytucji” (s. 67). Kończąc tę część rozważań, pointuje: „Ostatnia dekada stanowi okres, w którym relacje ETS – sądy konstytucyjne – sądy krajowe zaczęły się coraz bardziej komplikować” (s. 79).

Drugi rozdział, pt. *Sąd konstytucyjny w państwie UE jako sąd wspólnotowy w rozumieniu art. 267 (3) TFUE* (s. 80–124), zawiera opis praktyki w zakresie korzystania z procedury pytania prejudycjalnego. Autorka dochodzi do wniosku, iż po pierwsze Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej „nie tylko aprobuje, lecz również zachęca inne sądy konstytucyjne” do składania pytań prejudycjalnych. A zatem sąd konstytucyjny, jeśli nawet nie wynika to *explicite* z treści art. 267 (3) Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jest sądem ostatecznej instancji, na którym ciąży obowiązek przedstawienia pytania. Po drugie: „coraz trudniejsza staje się obrona tezy o pełnej niezależności prawa konstytucyjnego i prawa UE”, ponieważ to ostatecznie jest punktem odniesienia dla sądu sprawującego sądową kontrolę prawa. Chodzi przecież o zachowanie wysokiego standardu ochrony podstawowych praw i wolności. Po trzecie, współpraca sądów konstytucyjnych z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej przyniesie więcej korzyści niż strat, ponieważ dzięki temu sądy mogą skutecznie chronić swój autorytet, uszczuplony uprawnieniami sądów krajowych. Po czwarte, pytanie prejudycjalne może być nie tyle instrumentem

dialogu między sądem konstytucyjnym i Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ile formą „wymuszania” zajęcia przez sąd w Luksemburgu określonej linii wykładniczej, zgodnej z wolą wnoszącego pytanie.

Kolejny rozdział: *Ustrojowy status sądów konstytucyjnych a ich orzecznictwo w sprawach europejskich* poświęcony został w całości konstytucyjnej legitymizacji członkostwa w Unii Europejskiej. Sądy konstytucyjne stanęły bowiem przed problemem, czy w świetle regulacji krajowej ustawy zasadniczej dopuszczalny jest transfer kompetencji na rzecz organizacji ponadnarodowej, a jeżeli tak, to w jakim zakresie. Te pytania są prostą konsekwencją okoliczności, że ów transfer przybiera formę umowy międzynarodowej, dla której normy konstytucji stanowią wzorzec kontroli (zasada nadrzędności konstytucji). Zdolność sądu konstytucyjnego do jego rozstrzygnięcia jest wyznaczona normami kompetencyjno-proceduralnymi, przybierającymi różny kształt w różnych państwach. Analizując orzecznictwo sądów konstytucyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej, Autorka zauważa, że skarga konstytucyjna, zaprojektowana jako środek ochrony praw i wolności jednostki, z jednej strony może być z powodzeniem wykorzystana do „blokowania decyzji politycznych związanych z uczestnictwem w procesie integracji”. Z drugiej jednak strony ten środek procesowy otwiera drogę do kontroli – jak dowodzi przykład Polski – wtórne prawa europejskiego, mimo braku wyraźnej normy kompetencyjnej Trybunału Konstytucyjnego. Autorka dowodzi, że znaczący wpływ na tworzenie się tzw. europejskiego orzecznictwa sądów konstytucyjnych mają też kompetencje w innych sprawach, takich jak np. rozstrzyganie sporów kompetencyjnych, kontrola konstytucyjności partii politycznych, kontrola ważności wyborów i rozpatrywanie sporów pomiędzy federacją a krajami związkowymi. Niemniej istotne są czynniki pozaprawne, a więc sytuacja w państwie członkowskim i Unii Europejskiej, a także stosunek samych sędziów do problematyki europejskiej.

W dalszej kolejności (rozdział IV) Aleksandra Kustra bada zagadnienie *Ewolucji stanowisk sądów konstytucyjnych w kwestii podstaw prawnych i zakresu dopuszczalnej kontroli konstytucyjności prawa UE*. Analizuje orzecznictwo sądów konstytucyjnych w Niemczech, Francji, Hiszpanii, Polsce i Czechach, kierując się kryterium chronologicznym. Stwierdza większy brak zaufania do Unii sądów konstytucyjnych nowych

państw członkowskich i ogólną zmienność poziomu zaufania (sinusoidalny rozwój orzecznictwa), na co wpływ miały zmiany konstrukcji Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej oraz umacnianie się integracji w ramach Unii. Autorka zwraca uwagę na wymiar orzeczeń sądów konstytucyjnych zapadłych na kanwie ratyfikacji Traktatu z Lizbony. Kreują one pojęcie „tożsamości konstytucyjnej” – rozumiane jako zakres uprawnień nieprzekazywalnych. Tożsamość jest źródłem wewnątrzsystemowej legitymizacji władzy sądów w zakresie badania konstytucyjności prawa Unii Europejskiej. Ukształtowaną w drodze orzecznictwa koncepcję „tożsamości konstytucyjnej” Autorka przyrównuje do worka, który w przypadku braku przepisów relatywnie niezmiennych może być dowolnie „zapełniany” przez sąd. Służy ona bowiem zachowaniu pozycji sądów konstytucyjnych jako „ostatecznego strażnika legalności norm obowiązujących i stosowanych w krajowym porządku prawnym” (s. 241).

Specyfice kontroli konstytucyjności aktów prawa Unii Europejskiej poświęcony został rozdział V. Kontrola ta może mieć zarówno charakter bezpośredni, gdy jej przedmiotem jest akt normatywny Unii, jak i pośredni, gdy kontroli podlega krajowy akt normatywny implementujący prawo Unii Europejskiej. Z kolei prawo wtórne rzadko pojawia się na wokandzie sądów konstytucyjnych. Do wzorców kontroli aktów prawa europejskiego Autorka zalicza: normy gwarantujące prawa i wolności, zasady suwerenności i demokratycznego państwa prawnego oraz konstytucyjne klauzule integracyjne. Na podstawie tzw. przepisów europejskich zawartych w konstytucjach sądy powołały do życia dwa nowe wzorce kontroli aktów prawnych Unii Europejskiej. Pierwszym jest zakaz działania *ultra vires*, drugim zaś tożsamość konstytucyjna. W dalszej części rozdziału Aleksandra Kustra szczegółowo analizuje orzecznictwo sądów konstytucyjnych w tym zakresie. Zwraca uwagę, że najbardziej rozbudowaną linię *ultra vires* przedstawił Federalny Trybunał Konstytucyjny, zastrzegając konieczność podwyższonego standardu tej ochrony, choć jej zdaniem jest to pogląd pozbawiony znaczenia praktycznego: „Dopiero przyszłe orzecznictwo pokaże, czy ten zawyżony standard kontroli jest operatywny i czy zostanie [...] przyjęty (ewentualnie zmodyfikowany) przez inne sądy konstytucyjne państw członkowskich” (s. 279). Autorka nie wyklucza też możliwości rezygnacji przez Federalny Trybunał

Konstytucyjny z tej podwyższonej poprzeczki. Jeśli chodzi o tożsamość konstytucyjną, to jej znaczenie opiera się na wykluczeniu możliwości przekazania określonych materii konstytucyjnych (kompetencji) na rzecz Unii Europejskiej (kompetencje nieprzekazywalne) (s. 291). Z drugiej zaś strony stanowi ona element składowy traktatowego pojęcia „tożsamość narodowa” (art. 4 TUE) i to „do ETS należy ostatnie słowo w procesie ustalania znaczenia tożsamości konstytucyjnej jako jednego z elementów kształtujących znaczenie normatywne art. 4 (2) TUE”. Nie istnieje też żadna antynomia, ponieważ tożsamość konstytucyjna dla sądu krajowego jest „kategorią najwyższej rangi, podczas gdy traktatowa tożsamość narodowa ma charakter jednej z wielu konkurencyjnych wobec siebie wartości, które ETS waży w swych orzeczeniach” (s. 294). W dalszej części Autorka bada postawę sądów konstytucyjnych wobec zarzutu niekonstytucyjności prawa wtórnego. Tę postawę cechuje, jej zdaniem, daleko posunięta wstrzeźliwość w stwierdzaniu niekonstytucyjności. Ponadto ewentualne orzeczenie uchylające domniemanie konstytucyjności nie wywołuje skutku derogującego – może co najwyżej osiągnąć „skutek w postaci zakazu stosowania niekonstytucyjnej normy UE na terytorium państwa członkowskiego” (s. 349).

Rozdział VI traktuje o możliwości przywoływania prawa Unii Europejskiej jako wzorca kontroli przed sądem konstytucyjnym. Chociaż w tym zakresie orzecznictwo sądów konstytucyjnych przeszło poważną ewolucję, to jednak sądy dopuszczające taką możliwość unikają tej kontroli, poszukując innych podstaw rozwiązania sporu konstytucyjnego. Natomiast „zjawiskiem zdecydowanie powszechniejszym jest przywoływanie norm prawa UE jako pośredniego wzorca kontroli w postępowaniach przed sądami konstytucyjnymi” (s. 370). Autorka po przeanalizowaniu orzecznictwa wyróżniła trzy modele. Pierwszy „w najszerszym zakresie dopuszcza przywoływanie norm unijnych w postępowaniu w sprawach hierarchicznej kontroli norm”. Model pośredni uzależnia „taką możliwość od trybu zainicjowania postępowania przed sądem konstytucyjnym”. W modelu wąskim „taka możliwość jest sytuacją wyjątkową, związaną ze szczególnego rodzaju wadą konstytucyjną ustaw implementujących” (s. 371).

Rozdział VII dotyczy wykładni norm konstytucyjnych zgodnej z prawem Unii Europejskiej. Zdaniem Autorki, wykładnia ta „obejmuje luźny zbiór technik interpretacyjnych, prowadzących do uzyskania określonego rezultatu” (s. 413) i nie jest synonimem prounijnej wykładni konstytucji, mimo istniejących podobieństw (osiągnięcie określonego celu). Prounijna wykładnia jest ideologią interpretacyjną (s. 416), a sądy konstytucyjne za podstawę jej obowiązywania przyjmują normy europejskie zawarte w konstytucjach. Po przeanalizowaniu orzecznictwa sądowego Aleksandra Kustra stwierdza, że wykładnia prounijna to „drugie istotne narzędzie tzw. europeizacji konstytucji, rozumianej jako materialna zmiana ustawy zasadniczej” (s. 443), ograniczona tożsamością konstytucji.

Najobszerniejsza część monografii (rozdział VIII) została poświęcona postawie sądów konstytucyjnych wobec rozwoju systemu ochrony praw podstawowych. Autorka stawia tezę, że wejście w życie Karty Praw Podstawowych zakończyło proces konstytucjonalizacji katalogu praw podstawowych Unii Europejskiej. Spowodowało, że sądy konstytucyjne starają się chronić krajową autonomię (jako strażnika statusu człowieka) zagrożoną przez „unizację praw człowieka”, zachowując sobie prawo do kontroli ogólnego standardu europejskiej ochrony. Jednakże ten europejski standard napotyka w praktyce pewne trudności wynikające z wąskiego i szerokiego rozumienia tej ochrony (s. 467). Według Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej postanowienia Karty mają zastosowanie do wszystkich przepisów, które wchodzą w zakres prawa Unii Europejskiej (pośrednio i bezpośrednio). Inne stanowisko zajął Federalny Trybunał Konstytucyjny, według którego z art. 51 Karty nie wynika obowiązek organów krajowych „stosowania standardów ochrony wynikających z Karty w sytuacji luźnych powiązań między treścią norm krajowych a treścią norm unijnych [...]” (s. 472). Różnica zdań najwyższych organów sądowych rozpoczęła trudny dialog w sprawie konstytucyjnych i europejskich standardów ochrony praw podstawowych. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, mając na względzie zasadę pierwszeństwa prawa unijnego, stanął na stanowisku, że art. 53 Karty nie zawiera minimalnego standardu ochrony, ale jest standardem bezwzględnie wiążącym (s. 486). Jeśli jest to standard bezwzględnie wiążący, to czy zachowanie tożsamości narodowej jako fundament Unii Europejskiej

(art. 4 TUE) może być wyjątkiem od postrzegania postanowień Karty? Analiza orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej prowadzi Autorkę do wniosku, że „akceptacja takiej tezy przez ETS nie wydaje się obecnie prawdopodobna” (s. 487).

W dalszej części rozdziału Autorka omawia doktrynę *Åkerberg Melloni* w praktyce orzeczniczej hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego i jej skutki dla respektowania standardu ochrony wyznaczonego przez Europejską Konwencję Praw Człowieka. Ewentualny „konflikt pomiędzy Strasburgiem a Luksemburgiem ogniskowałby się [...] na szczeblu krajowym. Niewykluczone, że krajowe sądy konstytucyjne potraktowałyby zagrożenie odpowiedzialnością państwa za naruszenie EKPCz jako parawan chroniący – w przypadku ewentualnego konfliktu standardów – przed koniecznością obniżenia standardu konstytucyjnego do poziomu (maksymalnego) standardu unijnego” (s. 496).

Dzieło wieńczy rozdział IX, zatytułowany: *Klasyczny paradygmat sądownictwa konstytucyjnego a proces konstytucjonalizacji prawa UE*. Ów paradygmat uległ zmianie wskutek pluralizmu prawnego opartego na: multicentryczności, wielopoziomowym konstytucjonalizmie i heterarchii systemu prawnego (cecha opisowa systemu prawnego całej Unii Europejskiej). Ponadto „[p]rzyznany wszystkim sądom krajowym [...] mandat wspólnotowy w znaczącym zakresie zdecentralizował szeroko rozumianą kontrolę konstytucyjności” (s. 507). Z kolei orzeczenie *Van Gend* „można też uznać za początek końca epoki Kelsena w Europie” (s. 510). Wobec tych zmian sądy zachowują różne postawy. Niektóre ignorują współczesny obraz systemu prawnego Unii Europejskiej, przyjmując doktrynę izolacjonizmu, co pozwala im zachować *status quo*. Inne zaś akceptują pluralizm prawny i europeizację konstytucji krajowej. Przy czym należy zauważyć, iż izolacjonizm nie jest równoznaczny z negatywnym stanowiskiem wobec integracji, natomiast akceptacja nie oznacza, że sąd podziela stanowisko Trybunału Sprawiedliwości. Niezależnie od przyjętej postawy sądy są świadome skutków wielopoziomowego konstytucjonalizmu dla ochrony statusu jednostki (jednostki mogą żądać przyznania im ochrony na podstawie standardu luksemburskiego, standardu strasburskiego i konstytucyjnego). Z kolei „prounijna interpretacja konstytucji, prowadząca do jej europeizacji, jest podstawowym przejawem

zmiany klasycznego znaczenia zasady nadrzędności konstytucji” (s. 521). Podobnie jak decentralizacja kontroli jest skutkiem przyznania sądom krajowym mandatu wspólnotowego (s. 522). Na koniec należy wskazać, że „zmiana klasycznego paradygmatu kontroli konstytucyjności, polegająca na relatywizacji skutków rozstrzygnięć sądów konstytucyjnych, mocno uderza w dotychczasowy ich status jako najwyższych strażników koherencji systemowej” (s. 533).

Zarysowane powyżej tezy recenzowanej książki są tylko przykładem bogactwa poruszanej tematyki. Można się z nimi zgadzać lub nie. Jedno jest pewne – wskazują one na wysoki poziom merytoryczny monografii, która jest, w moim przekonaniu, dziełem dojrzałym i kompletnym, skoncentrowanym na problematyce teoretycznej, stanowiącym syntezę aktualnego stanu nauki i orzecznictwa sądowego. Lektura publikacji skłania do kilku uwag natury ogólnej: po pierwsze, uświadamia nam, jak mocno członkostwo w Unii Europejskiej wpłynęło na szeroko rozumianą teorię prawa konstytucyjnego, której sercem był oparty na nadrzędności konstytucji model kelsenowski sądowej kontroli prawa. Po drugie, studia nad sądownictwem konstytucyjnym dotyczyły w zasadzie jego demokratycznej legitymizacji i osadzone były w wymiarze państwowym. Po trzecie, współczesnej teorii prawa konstytucyjnego towarzyszy pewien stopień relatywizmu, będący konsekwencją jej wielowymiarowości. Instytucje prawne oceniane z różnych punktów widzenia wydają się zyskiwać inny wymiar, znaczenie i wagę. I tak np. z jednej strony sąd konstytucyjny w modelu kelsenowskim traci swoją siłę na skutek wspólnotowego mandatu sądów, gdyż pytania prejudycjalne stają się substytutem pytań prawnych (w sprawie nierównego traktowania Sąd Rejonowy w Białymstoku, zamiast wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym i powołać się na art. 32 ust. 2 Konstytucji, skierował sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, uzyskując odpowiedź w ciągu roku – wyrok z dn. 13 marca 2014 r. w sprawie C-38/13). Z drugiej jednak strony sąd konstytucyjny rośnie w siłę, stając się organem, do którego należy ostatnie słowo w kwestii legitymizacji zmian traktatów, a tym samym kierunków dalszej integracji (tej kompetencji nie posiada Trybunał Sprawiedliwości). Po czwarte, lektura książki uświadamia doniosłość dialogu między sądami, które niezależnie od kognicji i pozycji łączy wspólnota

wartości i wspólny cel, którym nie jest przecież „rywalizacja o prymat”, ale zapewnienie skutecznej ochrony praw i wolności jednostki.

Konkludując, książka Pani Aleksandry Kustry pt. *Kelsenowski model kontroli konstytucyjności prawa a integracja europejska. Studium wpływu* jest dziełem udanym, godnym polecenia.

Dorota Lis-Staranowicz

dr hab., Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Katedra Prawa Konstytucyjnego