

*Anna Rytel-Warzocho, Prewencyjna
kontrola konstytucyjności prawa w Polsce
na tle państw europejskich. Studium z prawa
konstytucyjnego, Gdańsk 2019, ss. 392*

Wybór tematu książki A. Rytel-Warzochoy, która stała się podstawą procedury zakończonej nadaniem jej stopnia doktora habilitowanego w zakresie nauk prawnych, należy ocenić pozytywnie. Niewątpliwie chodzi tu o jedno z kluczowych zagadnień w obszarze prawa konstytucyjnego, gdzie mamy do czynienia ze zróżnicowanym podejściem w poszczególnych systemach ustrojowych. Autorka trafnie zwróciła uwagę na wielość występujących tu modeli. Kontrola prewencyjna dokonywana przez sąd konstytucyjny funkcjonuje w takich państwach Europy Zachodniej jak: Austria, Francja, Portugalia, Irlandia i Hiszpania, a w Europie Środkowo-Wschodniej należą tu: Bułgaria, Estonia, Rumunia i Słowenia. W zakresie ograniczonym wyłącznie do kontroli 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 zawartych przez właściwe organy, które – aby stać się obowiązującym prawem – muszą przejść przez kolejne etapy postępowania (np. zostać promulgowane przez głowę państwa, ratyfikowane lub ogłoszone). Należy przy tym 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), jeśli występują takie w danym państwie. Istotą kontroli prewencyjnej jest zatem to, iż dotyczy ona aktów normatywnych, które nie stały się elementem obowiązującego prawa.

Uzasadnieniem podjęcia tej problematyki przez autorkę było to, że prewencyjnej formie kontroli konstytucyjności prawa nie została dotychczas poświęcona w całości żadna monografia, która kompleksowo analizowałaby tę instytucję. Kontrola konstytucyjności prawa dokonywana *a priori* poruszana była w monografiach poświęconych sądownictwu konstytucyjnemu, ale rozważania w tym zakresie toczyły się zwykle w cieniu analizy dotyczącej kontroli konstytucyjności prawa dokonywanej *ex post* w stosunku do aktów już funkcjonujących w obrocie prawnym. Rozważania na temat kontroli prewencyjnej w Polsce pojawiały się także w pracach poświęconych kompetencjom Prezydenta RP oraz w nielicznych artykułach, przy czym nie miały one kompleksowego charakteru. Przeprowadzone przez autorkę badania miały na celu m.in. wypełnienie istniejącej w tym zakresie luki, poszerzając analizę prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce o badania o charakterze prawnoporównawczym.

Celem badań, jaki postawiła sobie autorka oraz osiã prowadzonych rozważań było poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o zakres i rzeczywistã rolã 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 demokratycznymi. Prowadzone badania koncentrowały się przede wszystkim na instytucji prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa w aspekcie konstytucyjnoprawnym. Zagadnienia te budzą bowiem również zainteresowanie teorii prawa czy nauki o legislacji.

Cel badań został przez autorkę sformułowany prawidłowo. Pytanie o zakres i rzeczywistã rolã prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa jest nośne naukowo i wytycza istotny obszar badawczy. Niezbyt

czytelna jest natomiast intencja A. Rytel-Warzochoy w odniesieniu do tytułu książki. Skoro zamysłem autorki było uwzględnienie w monografii jedynie państw Unii Europejskiej, to ujęcie „na tle państw europejskich” wydaje się zbyt szerokie. Przecież nie „sens geograficzny” ma tu znaczenie, a precyzyjne określenie, jaki jest kontekst prawnoporównawczy podjętej analizy. Kontekst „wspólnoty” i „tożsamości” staje się czytelny i zrozumiały dopiero wówczas, gdy jednoznacznie jest wskazane, że chodzi tu o Unię Europejską.

Podjęte badania miały na celu zweryfikowanie hipotezy badawczej, zgodnie z którą kontrola konstytucyjności prawa w trybie prewencyjnym, pomimo iż co do zasady ma jedynie uzupełniający charakter względem kontroli następczej, to jednak 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 skutecznym narzędziem ochrony konstytucji, a przede wszystkim gwarancją realizacji zasady jej nadrzędnej pozycji w systemie źródeł obowiązującego prawa i pierwszeństwa przed innymi aktami. Prewencyjna kontrola pozwala ponadto zapobiegać negatywnym konsekwencjom wynikającym ze stosowania niezgodnego z konstytucją prawa – zarówno dla jednostki, jak i dla państwa, które ponosi odpowiedzialność z tytułu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności jednostki (s. 19–20).

Sformułowanie głównej hipotezy badawczej jest prawidłowe. Jej weryfikacja otworzyła bowiem możliwość sformułowania ocen efektywności prewencyjnej kontroli w zakresie jasno określonych celów, którym ten mechanizm ma służyć. Autorka trafnie tu wydoobyła aksjologię „nadrzędności konstytucji”, zwracając uwagę na konsekwencje wynikające ze stosowania prawa niezgodnego z konstytucją zarówno dla jednostek, jak i państwa.

Na potrzeby badań podjętych przez autorkę prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa ujęta została szeroko, obejmując zarówno kontrolę realizowaną przez specjalnie w tym celu powołane organy (sądy konstytucyjne, trybunały), jak i kontrolę prowadzoną na etapie tworzenia projektu ustawy (przede wszystkim w ramach władzy wykonawczej).

Celem podjętych badań było nie tylko wzbogacenie dotychczasowej wiedzy na ten temat, ale też:

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 bezpośredniemu 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 (s. 20).

Tak określony cel szczegółowy prowadzonych badań jest prawidłowy. Otwiera bowiem możliwość analizy rozwiązań zarówno *de lege lata*, ale też sformułowania wniosków o charakterze *de lege ferenda*.

Autorka sięgnęła po następujące metody badawcze: metodę historycznoprawną, która pozwoliła zbadać genezę i ewolucję prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa, pogłębioną metodę dogmatyczno-prawną oraz metodę prawnoporównawczą. Ponadto autorka przeprowadziła badania empiryczne, które pozwoliły określić praktyczne wykorzystanie prewencyjnej kontroli prawa, co było niezbędne dla oceny racjonalności i efektywności tej kontroli, jak również pozwoliło wskazać na problemy i zagrożenia związane z jej stosowaniem (s. 21). Wybór metod badawczych należy uznać za trafny. Umożliwił on dokonanie wieloaspektowej analizy badanego zagadnienia, w tym dookreślenia pojęcia oraz rodzajów prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa poprzez wskazanie jej przedmiotowego i podmiotowego zakresu. Można nawet twierdzić, że zestaw zastosowanych metod badawczych jest szerszy niż sygnalizuje autorka, bo w monografii możemy też spotkać elementy metody analizy systemowej.

W rozdziale I (Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa w systemie zgodności prawa z konstytucją) autorka ukazała genezę i modele kontroli konstytucyjności prawa (s. 25), by następnie skoncentrować się na prewencyjnej kontroli, poprzez ukazanie jej genezy, pojęcia i rodzajów, celów, wzorców i skutków (s. 40 i n.). Szczególne walory niesie tu analiza argumentów uzasadniających prewencyjną kontrolę (s. 62), jak też tych, które przemawiają przeciwko niej (s. 64).

W rozdziale II (Parlamentarna kontrola konstytucyjności prawa w Polsce na tle rozwiązań państw europejskich) ukazane zostały modele parlamentarnej kontroli w Szwecji, Finlandii i Wielkiej Brytanii (s. 74 i n.), a także poddano analizie rolę organów zewnętrznych: Rady Prawa – Szwecja; Rady Stanu – Holandia, Belgia, Luksemburg, Francja, Włochy; Rady Legislacyjnej – Rumunia (s. 88 i n.). Kluczowe znaczenie ma tu ukazanie genezy i rozwoju parlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce (s. 99) i szczegółowa analiza tej kontroli pod rządami Konstytucji RP z 1997 r. (s. 103 i n.).

W rozdziale III (Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa przez organy sądownictwa konstytucyjnego – rozwiązania państw europejskich) autorka ukazała różne modele kontroli prewencyjnej projektów ustaw (Austria, Francja, Hiszpania, Węgry – s. 150 i n.). Zaprezentowała także prewencyjną kontrolę konstytucyjności jako wyłączną formę abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa (Francja, Rumunia – s. 159 i n.), jak też prewencyjną kontrolę ustaw funkcjonującą obok abstrakcyjnej kontroli represyjnej (Węgry, Estonia, Irlandia, Portugalia, Hiszpania – s. 171 i n.). Wskazała ponadto na prewencyjną kontrolę konstytucyjności ustaw o charakterze organicznym (Cypr, Wochoy – s. 181 i n.). Uwzględniła też prewencyjną kontrolę konstytucyjności umów międzynarodowych zarówno o charakterze bezpośrednim (Francja, Hiszpania, Rumunia, Węgry, Estonia, Czechy, Bułgaria, Słowenia, Litwa – s. 185 i n.), jak i pośrednim (Niemcy – s. 197 i n.).

Kluczowe znaczenie ma rozdział IV (Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa przez Trybunał Konstytucyjny w Polsce). Autorka ukazała inicjowanie prewencyjnej kontroli (s. 219), jej przedmiotowy zakres (s. 229) oraz wzorce prewencyjnej kontroli (s. 240). Uwzględniła też proceduralne aspekty postępowania w sprawie prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa (s. 256) oraz postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w kontekście aktywności legislacyjnej ustawodawcy (s. 267). Zwróciła ponadto uwagę na skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, zarówno afirmatywnych (s. 275), jak i negatywnych (s. 277).

Wreszcie w rozdziale V (Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa przez Trybunał Konstytucyjny w polskiej praktyce ustrojowej) autorka uwzględniła kontrolę konstytucyjności w okresie prezydentur: L. Wałęsy,

A. Kwaśniewskiego, L. Kaczyńskiego, B. Komorowskiego i A. Dudy (s. 301 i n.). Podjęła też kwestię kontroli konstytucyjności umów międzynarodowych (s. 342).

Strukturę pracy należy uznać za trafną. Autorka wyszła od generalnej charakterystyki prewencyjnej kontroli zgodności prawa z konstytucją (rozdz. I), by w oparciu o te ustalenia ukazać parlamentarną kontrolę prewencyjną (rozdz. II) i sądową kontrolę prewencyjną (rozdz. III). Umożliwiło to podjęcie problemu roli Trybunału Konstytucyjnego RP w tej procedurze, zarówno w kontekście modelu konstytucyjnego (rozdz. IV), jak i praktyki ustrojowej, mierzonej aktywnością kolejnych piastunów urzędu Prezydenta RP (rozdz. V).

Praca napisana jest precyzyjnym, ale też jasnym językiem. Autorka oparła swe rozważania na analizie Konstytucji RP. Szeroko sięgnęła też do doświadczeń porównawczych, uwzględniając prawo i praktykę ustrojową wielu państw członkowskich UE, co sprzyjało wydobyciu specyfiki modelu prewencyjnej kontroli zgodności prawa z konstytucją, zastosowanego pod rządami Konstytucji RP. Wykorzystała obszernie piśmiennictwo prawnokonstytucyjne, w tym liczne pozycje obcojęzyczne. Praca niesie nie tylko walory teoretyczne, ale też praktyczne. Rozważania autorki cechuje dojrzałość analityczna i wyważone formułowanie wniosków. Sformułowała szereg obserwacji o istotnym walorze naukowym.

Podzielić należy obserwację autorki, że „istotną wartością kontroli prewencyjnej jest jej znaczenie dla pewności i bezpieczeństwa prawnego, gdyż wzmacnia ona zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa” (s. 143–144). Autorka przekonująco uzasadniła pozytywną ocenę kontroli konstytucyjności prawa dokonywanej *ex ante*, ale zarazem dostrzegła, że „kontrola ta znacznie bardziej podatna jest na jej upolitycznienie, a zarazem jej instrumentalne wykorzystywanie przez organy władzy w walce politycznej” (s. 344).

Istotne ustalenia autorki dotyczą kontroli konstytucyjności umów międzynarodowych, gdy wskazuje, że „najlepszym etapem na dokonanie kontroli ich konstytucyjności jest właśnie moment poprzedzający ratyfikację umowy międzynarodowej. (...) Wejście umowy międzynarodowej w życie powoduje bowiem szereg skutków nie tylko wewnątrz kraju, ale również na płaszczyźnie międzynarodowej, w związku z czym

eliminowanie stwierdzonych naruszeń Konstytucji jest procesem dużo bardziej złożonym i skomplikowanym” (s. 344).

Ważne walory poznawcze niesie wniosek autorki, że „mechanizmy kontroli prawa w ramach parlamentu są silniejsze w tych państwach, w których nie został przyjęty scentralizowany model konstytucyjności prawa, a więc tam, gdzie nie ma wyspecjalizowanych sądów konstytucyjnych. Przykładem mogą tu być państwa nordyckie, gdzie kontrola konstytucyjności prawa co do zasady dokonywana może być przez każdy sąd, a więc ma charakter rozproszony” (s. 346).

Istotne spostrzeżenia autorki dotyczą kontroli konstytucyjności prawa w ramach postępowania parlamentarnego. Trafnie wskazuje, że spełnia ono „jedynie rolę uzupełniającą sformalizowaną instytucję kontroli prewencyjnej dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny” i podkreśla, że „instytucje przewidziane w prawie parlamentarnym tylko w jednym wypadku zostały powołane bezpośrednio do sprawowania takiej kontroli, a mianowicie gdy chodzi o możliwość skierowania projektu przez Marszałka Sejmu w ramach kontroli wstępnej do Komisji Ustawodawczej”. Autorka wskazuje przy tym, że „mechanizm ten wzbudza szereg (...) wątpliwości, również natury konstytucyjnej” (s. 347). Eksponuje także to, że uchwały Komisji Ustawodawczej „nie mają charakteru bezwzględnie wiążącego, a zatem nawet w przypadku negatywnej oceny projektu pod kątem konstytucyjności może być on dalej procedowany, jeśli taka będzie decyzja Marszałka Sejmu” (s. 348).

Rozumiejąc krytyczne podejście A. Rytel-Warzochoy do tego problemu, należy jednak zauważyć, że nie docenia ona – jak się wydaje – w sposób wystarczający samego faktu stawiania na porządku dziennym sprawy konstytucyjności tworzonego prawa w fazie procesu ustawodawczego. Choć bowiem przyjęte procedury nie są doskonałe, to jednak *de minimis* zmuszają one członków parlamentu do dostrzegania tej kwestii, co w sytuacji małej liczby prawników w polskim parlamencie nie jest sprawą oczywistą. Wielu posłów, nie mając przygotowania prawniczego i wrażliwości konstytucyjnej, dąży do realizacji zakładanych celów merytorycznych przygotowujących ustaw bez przywiązywania należytej wagi do aspektu zgodności rozwiązań z Konstytucją. Można się było spodziewać, że autorka podejmie tu próbę oceny obecnego modelu fakultatywnego, gdy

Marszałek Sejmu może skierować projekt ustawy do Komisji Ustawodawczej, w porównaniu z procedurą, jaka obowiązywała w Sejmie I i II kadencji, gdy Komisja Ustawodawcza brała udział w procedowaniu niemal wszystkich projektów ustaw pomiędzy I a II czytaniem na równych zasadach z komisją merytorycznie właściwą, a w konsekwencji problem konstytucyjności rozpatrywanych rozwiązań ustawodawczych był stale w polu widzenia posłów, co było właśnie jednym z głównych zadań Komisji Ustawodawczej.

Ważny wkład autorki dotyczy analizy wykorzystywania prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa do realizacji bieżących celów politycznych. Nawiązuje tu ona nie tylko do doświadczeń Polski, ale też Hiszpanii. Na aprobatę zasługuje ocena, że:

aby zagrożenia te zminimalizować i uczynić prewencyjną kontrolę konstytucyjności prawa realnym narzędziem służącym poprawie jakości tworzonego prawa, potrzebne jest stworzenie odpowiednich gwarancji – obligatoryjność kontroli prewencyjnej w określonych kwestiach czy określenie terminu na wydanie orzeczenia, co przeciwdziałałoby używaniu tej formy jako instrumentu obstrukcji. Przykładowo, wprowadzenie w Polsce obligatoryjnej kontroli ustaw regulujących tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym dokonywanej przez Trybunał *ex officio* pozwoliłoby uniknąć w przyszłości kryzysowej sytuacji, jaka miała miejsce na początku 2016 r. w związku z nowelizacją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z grudnia 2015 r. (s. 351).

Interesujące są końcowe konkluzje autorki, gdy z jednej strony zauważa, że „prewencyjną kontrolę konstytucyjności prawa, podobnie jak kontrolę następczą, traktować należy jako instrument równoważenia władz” (s. 351), ale z drugiej strony wskazuje, że:

kontrola prewencyjna ma rzeczywiście sens jedynie w warunkach pluralizmu ośrodków decyzyjnych. Natomiast staje się ona niewydolna w sytuacji, gdy zarówno Prezydent, jak i większość parlamentarna tworząca rząd pochodzą z jednego ośrodka politycznego. Kontrola ta jest również nieefektywna w sytuacji, gdy sąd konstytucyjny ulega absorpcji politycznej, co ma miejsce obecnie w Polsce. Jeżeli bowiem kierownictwo partii rządzącej ma świadomość, iż ani prezydent, ani

Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionują konstytucyjności przygotowywanej ustawy, szczególnie gdy ma ona zasadnicze znaczenie polityczne, to nie ma powodu, aby parlament zajmował się oceną jej konstytucyjności (s. 353).

Biorąc pod uwagę oryginalność wyboru tematu, staranny dobór argumentacji prawniczej, wieloaspektowość analizy, dojrzałość warsztatu badawczego, szerokie wykorzystanie orzecznictwa i piśmiennictwa oraz poddanie wartościowej analizie Konstytucji RP i ustawodawstwa, z szerokim uwzględnieniem kontekstu prawnoporównawczego, a także doniosłość konkluzji końcowych, obfitujących w szereg wartościowych wniosków *de lege ferenda* należy uznać, że recenzowana książka A. Rytel-Warzochoy stanowi znaczny wkład autorki w rozwój nauk prawnych. Należy oczekiwać, że dzieło to wzbudzi zainteresowanie nie tylko teoretyków prawa konstytucyjnego, ale też praktyków, odpowiedzialnych za zapewnienie konstytucyjności prawa w Polsce. Sięganie do doświadczeń porównawczych w kwestii doskonalenia modelu prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce jest bowiem w pełni uzasadnione i może okazać się przydatne, gdyby doszło do rozważenia zmian w polskiej ustawie zasadniczej.

Anna Rytel-Warzocho, *The Preventive Control of the Constitutionality of Law in Poland on the Background of European States. The Study of Constitutional Law*, Gdańsk 2019, pp. 392

Jerzy Jaskiernia – prof. dr hab. nauk prawnych, dziekan Wydziału Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach oraz kierownik Zakładu Prawa Konstytucyjnego, Europejskiego i Międzynarodowego Publicznego UJK. Członek Komitetu Nauk Politycznych PAN. Wiceprezes Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego.