

RECENZJE, NOTY, SPRAWOZDANIA

Albrecht Weber, *European Constitutions Compared*, München – Oxford – Baden-Baden 2019, ss. 221

Argument prawno-porównawczy często pojawia się w dyskursie konstytucyjnym. Prawidłowe jego stosowanie wymaga nie tylko wiedzy na temat rozwiązań prawnych funkcjonujących w innych państwach, ich otoczenia normatywnego oraz praktyki ustrojowej, ale również znajomości metodologii badań prawno-porównawczych i umiejętności jej stosowania. Zestawianie ze sobą podobnie brzmiących przepisów konstytucyjnych różnych państw wymaga bowiem świadomości, że są one częścią konkretnego porządku prawnego i w ramach tego porządku prawnego mają swoje konkretne znaczenie. Z tych powodów komparatystyka prawnicza nie może ograniczać się do porównań dokonywanych na poziomie brzmienia wyrwanych z kontekstu przepisów prawnych, zwłaszcza że koniecznym elementem tego rodzaju porównań o czysto lingwistycznym charakterze jest mniejsza lub większa ingerencja badacza w owo brzmienie przez dokonanie tłumaczenia tekstu na język, w którym prowadzone są badania. Ustalenie, że dwa wyrażenia użyte w tekstach bazowych (np. tekstach prawnych w języku angielskim i niemieckim) mają to samo znaczenie, z reguły bowiem jest efektem stwierdzenia, że wyrażenia te mają wspólny odpowiednik w języku docelowym prowadzonych badań (np. w języku polskim).

Dla osób zajmujących się komparatystyką prawniczą w obszarze prawa konstytucyjnego książka Albrechta Webera pt. *European Constitutions Compared* może stanowić wartościową i godną uwagi

pozycję wydawniczą. Autor podjął się niezmiernie ambitnego zadania, jakim było zwięzłe i syntetyczne porównanie regulacji konstytucyjnych różnych państw europejskich z uwzględnieniem dodatkowo regulacji prawnomiędzynarodowych wiążących te państwa, w szczególności prawa Unii Europejskiej. W badaniach swoich autor uwzględnił zarówno kraje Europy Zachodniej, jak również kraje Europy Środkowo-Wschodniej, w tym także Polskę. Wyjaśnić przy tym należy, że ten ambitny plan autor zrealizował już ponad dekadę temu, bowiem recenzowana książka stanowi skróconą i przetłumaczoną na język angielski wersję jego pracy pt. *Europäische Verfassungsvergleichung*¹. Ograniczone zostały wątki dotyczące struktury organizacyjnej UE, zaś w większym stopniu wyeksponowane te dotyczące wspólnych dla państw europejskich zasad i wartości. W przedmowie do recenzowanej książki wskazano, że porównawcza analiza systemów konstytucyjnych państw członkowskich UE nie jest dla autora celem samym w sobie, lecz raczej sposobem na pokazanie bogactwa wspólnej europejskiej tradycji konstytucyjnej, do której organy UE i tworzące ją państwa członkowskie często się odwołują.

Książka podzielona jest na czternaście rozdziałów i poza bibliografią oraz wykazem skrótów zawiera bardzo przydatny i rzetelnie przygotowany indeks rzeczowy. Widoczna jest duża konsekwencja autora w budowie poszczególnych rozdziałów. Każdy z nich poprzedzony jest spisem podstawowych pozycji bibliograficznych dotyczących omawianej tematyki. Same rozdziały zaś, poza dwoma pierwszymi, składają się z dwóch części: pierwszej, bardziej rozbudowanej, zawierającej analizę porównawczą regulacji konstytucyjnych pod kątem problemu wskazanego w tytule rozdziału, oraz drugiej, znacznie skromniejszej, obejmującej analizę sposobu uregulowania tego samego problemu w prawie UE. W niektórych rozdziałach (np. rozdziale dotyczącym władzy sądowniczej) pojawia się dodatkowo analiza uwzględniająca Europejską Konwencję Praw Człowieka i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Podawane w pierwszej części rozdziałów przykłady dotyczą głównie państw Europy Zachodniej (Niemcy, Francja, Austria, Szwajcaria, Włochy, Hiszpania, rzadziej innej państwa), natomiast odwołania

1 Zob. A. Weber, *Europäische Verfassungsvergleichung*, München 2010, ss. 447.

do konstytucji państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej są z reguły zbiorcze i ogólne. Jeśli już jednak jakieś regulacje dotyczące tych ostatnich państw są bliżej analizowane, to często są nimi regulacje polskiej Konstytucji.

Pracę otwiera rozdział o nieco innej strukturze, który w całości poświęcony jest kwestiom terminologicznym i metodologicznym. Autor dokonał w nim rozróżnienia i zdefiniowania dwóch kluczowych dla swoich badań pojęć, a mianowicie pojęcia europejskiego prawa konstytucyjnego, będącego prawem ustrojowym UE, oraz pojęcia porównawczego europejskiego prawa konstytucyjnego, obejmującego konstytucje państw europejskich podlegające procesowi ich porównywania. Tytuł recenzowanej pracy sugerowałby, że w całości poświęcona jest ona właśnie porównawczemu europejskiemu prawu konstytucyjnemu. Włączenie jednak do poszczególnych rozdziałów zagadnień z zakresu prawa ustrojowego UE powoduje, że zakres tematyczny książki jest znacznie szerszy, niż wynika to z jej tytułu. Jeśli chodzi o kwestie metodologiczne, to autor zwraca uwagę na to, że porównawcze prawo konstytucyjne jest częścią porównawczego prawa publicznego i może wykorzystywać analogiczną metodologię badań. Wykładnia porównywanych konstytucji bazuje natomiast na tradycyjnych metodach wykładni, w tym wykładni historycznej, językowej, celowościowej, funkcjonalnej i systemowej. Tym samym autor staje na stanowisku, że wykładnia prawnoporównawcza nie stanowi szczególnej metody wykładni, lecz jest szczególnym sposobem zastosowania tradycyjnych metod wykładni.

W drugim rozdziale pracy autor wyjaśnia znaczenie pojęcia „konstytucja”, a także wskazuje podstawowe funkcje tego aktu prawnego. Zwraca uwagę na podobne brzmienie słowa oznaczającego ustawę zasadniczą w różnych językach, choć jednocześnie – co trzeba zauważyć – pojęcie to w języku polskim przytacza błędnie („konstytucja” zamiast „konstytucja”, s. 7)². Autor w tym rozdziale rozważa również relacje między konstytucją normatywną i rzeczywistą, a także konstytucją w sensie formalnym i w sensie materialnym oraz krótko i syntetycznie prezentuje ewolucję europejskiego konstytucjonalizmu.

2 Podobny błąd jest również w nazwie naszego sądu konstytucyjnego (Trybunał Konstytucyjnego, s. 58).

Do najważniejszych funkcji konstytucji zalicza funkcję ograniczania władzy, funkcję porządkującą, funkcję aksjologiczną, funkcję stabilizacyjną oraz funkcję integracyjną.

Trzeci rozdział pracy jest poświęcony zagadnieniu źródeł prawa. Autor dostrzega w tym zakresie specyfikę polskiej Konstytucji, która kompleksowo reguluje tę problematykę w jednym rozdziale i enumeratywnie wymienia źródła prawa powszechnie obowiązującego. Różne rodzaje źródeł prawa występujące w europejskich porządkach prawnych analizowane są w ramach trzech kategorii: prawo pisane, prawo niepisane i prawo sędziowskie. Do kategorii niepisanych źródeł prawa autor zalicza „wiązące niepisane reguły” (w tym prawo zwyczajowe, generalne zasady prawa i zasady konstytucyjne) oraz „prawnie niewiążące niepisane reguły” (w tym konwenanse konstytucyjne w Wielkiej Brytanii). Za autonomiczne źródło prawa uznaje prawo sędziowskie, podkreślając, że obecnie orzeczenia sądowe są uznanym źródłem prawa nie tylko w państwach systemu *common law*, ale również systemu *civil law*. W dalszej części tego rozdziału autor omawia źródła prawa występujące w systemie prawnym Unii Europejskiej, wykorzystując wprowadzone wcześniej rozróżnienie prawa pisanego i niepisanego.

Rozdział czwarty dotyczy władzy ustrojodawczej. Autor wprowadził w nim istotne rozróżnienie „władzy konstytuującej” oraz „władzy zmieniającej”. Władza konstytuująca przysługuje suwerenowi, który jest legitymowany do określenia podstaw ustrojowych państwa przez ustanowienie jego konstytucji. Z kolei władza zmieniająca przysługuje parlamentowi, który ma kompetencję do nowelizacji konstytucji w granicach przez nią wyznaczonych. Rozróżnienie to ma obecnie istotne znaczenie w badaniach dotyczących tzw. niekonstytucyjnej zmiany konstytucji³. Autor w recenzowanej pracy tą problematyką nie zajmuje się jednak bliżej. Wskazuje natomiast na różne podejście państw europejskich do kwestii całościowych i częściowych zmian konstytucji, w tym obowiązujące w tym zakresie różne procedury ustrojodawcze. W końcowej części tego rozdziału problem władzy konstytuującej i zmieniającej

3 Zob. Y. Roznai, *Unconstitutional constitutional amendments. The limits of amendment power*, Oxford 2017, ss. 334 oraz recenzję tej książki: L. Garlicki, Yaniv Roznai, *Unconstitutional constitutional amendments. The limits of amendment power*, Oksford 2017, ss. 334, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 4, s. 142–149.

rozważany jest w kontekście UE. Autor dochodzi do wniosku, że władza konstytuująca na poziomie UE ma mieszany charakter i częściowo jest oparta na suwerenności państw członkowskich, a częściowo na suwerenności narodów europejskich.

Piąty rozdział pracy dotyczy problematyki ochrony konstytucji. O ile we wcześniejszym rozdziale autor rozważał formalne wymagania procedury zmiany konstytucji, o tyle w tym rozdziale pracy analizuje wymagania materialne, w tym również te chroniące konstytucję przed pochopnymi jej zmianami. Do rozwiązań normatywnych służących ochronie konstytucji autor zalicza m.in. przepisy zakazujące zmian niektórych postanowień konstytucji oraz wprowadzane do konstytucji zakazy tworzenia niekonstytucyjnych partii politycznych i innych organizacji. Rozważa również problem ochrony konstytucji w czasach kryzysu, w tym obowiązujący np. w Polsce zakaz zmiany Konstytucji w czasie stanu nadzwyczajnego. W tym rozdziale można jednak znaleźć pewne nieścisłości dotyczące naszej regulacji konstytucyjnej. Autor wskazuje bowiem Polskę jako przykład kraju, w którym wymagane jest referendum konstytucyjne (s. 29), choć jak wiadomo, referendum z art. 235 ust. 5 Konstytucji ma charakter fakultatywny i nie musi towarzyszyć zmianie Konstytucji. W końcowej części tego rozdziału autor rozważa problematykę prawa do oporu jako środka ochrony konstytucji, wyjaśniając jego genezę oraz podając przykłady państw, w których prawo to zostało poddane procesowi konstytucjonalizacji.

Kolejny rozdział poświęcony jest zagadnieniu konstytucyjnych celów państwa, a konkretnie czterech celów, które w regulacjach konstytucyjnych się pojawiają i z których wynika ciążący na państwie obowiązek promowania pokoju, idei państwa dobrobytu, ochrony środowiska oraz ochrony kultury. W rozdziale tym autor wyraźnie nawiązuje do niemieckiej koncepcji celów państwa (*Staatszielbestimmungen*), a podawane przez niego przykłady regulacji prawnych w większości zaczerpnięte są z niemieckiej Ustawy Zasadniczej. W ostatniej części tego rozdziału autor wykazuje, że podobne zasady promujące pokój, ideę państwa dobrobytu, ochronę środowiska oraz ochronę kultury wynikają również z postanowień traktatów unijnych.

Rozdział siódmy dotyczy podstawowych zasad konstytucyjnych, do których autor zalicza zasadę determinującą formę państwa (monarchia, republika), zasadę demokracji oraz zasadę rządów prawa. W rozdziale tym na szczególną uwagę zasługują rozważania dotyczące zasady demokracji. Autor z jednej strony zwraca uwagę na różne sposoby definiowania tego pojęcia oraz funkcjonujące w dyskursie publicznym i naukowym różne formy demokracji (np. demokracja parlamentarna, demokracja deliberatywna, demokracja konsensualna). Z drugiej jednak strony zauważa, że istnieją pewne stałe elementy składające się na wspólne rozumienie demokracji europejskiej: cykliczne wybory organów państwa, rządy prawa, ochrona praw jednostki oraz spoczywająca na większości parlamentarnej odpowiedzialność za podejmowane decyzje połączona z obowiązkiem poszanowania praw opozycji. Warte odnotowania są również rozważania autora dotyczące rządów prawa jako wspólnej europejskiej zasady konstytucyjnej. Opisuje on ewolucję idei rządów prawa w Niemczech, Francji i Wielkiej Brytanii, a następnie wskazuje różne sposoby jej konstytucjonalizacji w wybranych państwach europejskich, w tym również rolę sądów konstytucyjnych w procesie jej rozwijania. Podaje on również przykład polskiego TK, który w sposób twórczy rozwijał treść zasady demokratycznego państwa prawnego w okresie transformacji ustrojowej. Do elementów stanowiących istotę zasady rządów prawa autor zalicza m.in. podział władzy, nadrzędność konstytucji, ochronę sądową, bezpieczeństwo prawne, a także zasadę równości i zakaz dyskryminacji. W końcowej części tego rozdziału autor podkreśla znaczenie omawianej zasady na szczeblu europejskim. Idea rządów prawa leży bowiem u podstaw porządków prawnych rozwiniętych zarówno w ramach Rady Europy, jak i Unii Europejskiej.

Kolejny, ósmy rozdział pracy poświęcony jest problemowi podziału władzy, a rozpoczynają go ogólne rozważania dotyczące rozwoju tej zasady oraz różnych sposobów jej wysłowienia w konstytucjach europejskich. Autor trafnie zauważa, że zasada podziału władzy w wymiarze horyzontalnym i wertykalnym często wiązana jest z zasadą rządów prawa oraz zasadą demokracji. Analizując funkcjonowanie zasady podziału władzy w ramach UE, zwraca uwagę na specyfikę organów unijnych realizujących funkcje ustawodawcze, wykonawcze i sędziowskie.

Rozdział dziewiąty poświęcony jest problematyce parlamentu. Autor zwraca uwagę na konstytucyjne ograniczenia swobody ustrojodawcy w zakresie możliwości zmiany konstytucji wynikające z konieczności respektowania woli suwerena oraz konstytucyjne ograniczenia swobody ustawodawcy zwykłego w zakresie stanowienia ustaw wykonujących konstytucję. Rozważa również problem podziału kompetencji prawodawczych między parlament i rząd, w tym historyczny rozwój zasady wyłączności ustawy, a także problem kontroli aktów prawnych rządu oraz specyfiki uprawnień regulacyjnych rządu w obszarze budżetu i w czasie stanu nadzwyczajnego. W dalszej części rozdziału autor porównawczo przedstawia zagadnienie inicjatywy ustawodawczej, postępowania ustawodawczego, struktury parlamentu (w tym problem monokameralizmu i bikameralizmu, z rozróżnieniem bikameralizmu symetrycznego i asymetrycznego), autonomii parlamentu, jego organizacji, wyborów do parlamentu oraz statusu członków parlamentu (w tym problemu mandatu, immunitetu, przywileju nietykalności oraz zakazu łączenia określonych funkcji i stanowisk z mandatem parlamentarnym). Omawiany rozdział kończą ogólne uwagi dotyczące Parlamentu Europejskiego i jego specyfiki. Autor słusznie zauważa, że choć rola tego organu wzrasta, to nadal nie ma on kompetencji do zmiany traktatów wspólnotowych czy inicjowania zmian prawa unijnego, a przysługujące mu funkcje prawodawcze, kontrolne i kreacyjne mają ograniczony charakter w porównaniu z analogicznymi funkcjami parlamentów krajowych.

Dziesiąty rozdział pracy dotyczy głowy państwa. Autor dokonuje w nim charakterystyki dwóch modeli egzekutywy (model monistyczny i dualistyczny), a następnie w sposób porównawczy omawia problematykę sposobu wyboru głowy państwa oraz jej funkcji. W tym ostatnim zakresie wyróżnia funkcje: integracyjną, ochronną i gwarancyjną, reprezentacyjną, arbitrażową i mediacyjną oraz wykonawczą. Ten rozdział, w odróżnieniu od wcześniejszego poświęconego parlamentowi, pozostawia pewien niedosyt, bowiem autor nie tyle omawia podobieństwa i różnice w zakresie funkcji głowy państwa w poszczególnych porządkach prawnych państw europejskich, ile zestawia w formie tabelarycznej różne przepisy konstytucyjne, czasem jedynie hasłowo sygnalizując ich

treść. W przypadku Konstytucji RP przywołanie i opisanie niektórych z tych przepisów budzi przy tym pewne wątpliwości. Przykładowo przy omawianiu funkcji ochronnej i gwarancyjnej realizowanej w czasie kryzysu spowodowanego np. wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego autor jako adekwatne przepisy wskazuje art. 228–230, choć należałoby dodać również art. 234 Konstytucji przyznający Prezydentowi kompetencję do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (s. 132). Warto też wskazać, że poszczególne funkcje głowy państwa autor definiuje odmiennie aniżeli przyjęło się je definiować w polskiej literaturze przedmiotu. Przykładowo wskazuje, że funkcja wykonawcza obejmuje prawo łaski, zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi oraz powoływanie wysokich urzędników państwowych (s. 140).

W rozdziale dziewiątym autor analizuje w sposób porównawczy konstytucyjne regulacje dotyczące rządu i administracji rządowej. Powraca do wcześniej sygnalizowanego problemu monizmu i dualizmu egzekutywy oraz omawia różnice w zakresie pozycji ustrojowej szefa rządu i jego kompetencji. Zagadnienie struktury organizacyjnej administracji analizuje osobno z uwzględnieniem specyfiki państw unitarnych, regionalnych i federalnych.

Kolejny rozdział dotyczy władzy sądowniczej, zaś autor omawia w nim organizację sądownictwa w wybranych państwach europejskich, przy czym warto zauważyć, że rozważania te dotyczą niemal wyłącznie państw Europy Zachodniej. Odrębny podrozdział autor poświęcił sądownictwu konstytucyjnemu, omawiając jego specyfikę i historyczną ewolucję oraz kompetencje sądów konstytucyjnych i status prawny zasiadających w nim sędziów. W tym rozdziale analizie poddano również system sądownictwa europejskiego, w tym organizację i kompetencje Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Rozdział trzynasty dotyczy problematyki podziału władzy w aspekcie terytorialnym. Autor szczegółowo omawia rozwiązania występujące w państwach unitarnych, a także regionalnych (na przykładzie Wielkiej Brytanii, Hiszpanii i Włoch) oraz federalnych (na przykładzie Niemiec, Austrii, Szwajcarii i Belgii).

Ostatni rozdział pracy poświęcony jest zjawisku europeizacji i internacjonalizacji współczesnych konstytucji. Idea jednoczenia Europy, jak słusznie autor zauważa, znajduje swój wyraz nie tylko w preambułach do konstytucji, ale również w różnych postanowieniach części artykułowej. Udział w procesach integracyjnych jest ujmowany w ustawach zasadniczych jako jeden z celów państwa, podobnie jak promowanie celów przyświecających procesom integracyjnym, takich jak pokój, bezpieczeństwo jednostki czy rządu prawa. Współczesne państwa do konstytucji włączają również klauzule integracyjne nie tylko zezwalające władzom publicznym na przekazywanie kompetencji organizacjom międzynarodowym o charakterze integracyjnym, ale również określające materialne i proceduralne ograniczenia dotyczące udziału państwa w procesach integracyjnych. Autor odnosi się również do problemu relacji między prawem unijnym i konwencyjnym a prawem krajowym, w tym problemu kolizji tych porządków prawnych oraz możliwych sposobów ich rozstrzygnięcia. Sam w tej ostatniej kwestii nie zajmuje jednak jednoznacznego stanowiska, ograniczając się do prezentacji stanowisk państw europejskich i ich sądów konstytucyjnych. Z kolei pod pojęciem internacjonalizacji konstytucji autor rozumie obserwowalne po drugiej wojnie światowej włączanie do tekstów konstytucji klauzul otwierających państwo na integrację i współpracę międzynarodową w obszarze ochrony praw człowieka, pokoju, bezpieczeństwa międzynarodowego, ochrony środowiska, międzynarodowej współpracy ekonomicznej itd. Wskazuje, że są to klauzule, które później dały początek wspomnianym już wcześniej klauzulom europejskim.

Podsumowując, należy stwierdzić, że recenzowana książka stanowi godną uwagi pozycję wydawniczą z zakresu prawa konstytucyjnego porównawczego, która wyróżnia się ciekawym ujęciem wielu zagadnień wspólnych dla współczesnych państw europejskich.

**Albrecht Weber, *European Constitutions Compared*,
München – Oxford – Baden-Baden 2019, pp. 221**

Monika Florczak-Wątor – dr hab., profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego.