UNIWERSYTET WARSZAWSKI

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI

Katarzyna Sikora

KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA. MODEL POLSKI I SZWEDZKI.

Rozprawa doktorska pisana pod kierunkiem
dr. hab. prof. UW Ryszarda Piotrowskiego

Warszawa 2024

Spis treści

Spis treści **1**

Wykaz skrótów **3**

Abstract **5**

Wstęp **6**

1. Metodologia pracy **8**

1.1. Wprowadzenie 8

1.2. Przedmiot pracy 9

1.3. Cel pracy, pytania badawcze oraz stawiane hipotezy 10

1.4. Metodologia 11

2. Definicja demokracji i konstytucyjności prawa **16**

2.1. Zasada demokratycznego państwa prawnego 16

2.2. Zasada praworządności 24

2.3. Równość wszystkich wobec prawa 28

2.4. Ochrona praw i wolności człowieka i obywatela 33

2.5. Trójpodział władzy 40

2.6. Konstytucyjny podział władzy w Szwecji 44

3. Znaczenie konstytucjonalizmu i konstytucyjności prawa w państwie demokratycznym **48**

4. Filozoficznoprawne aspekty dwóch koncepcji kontroli konstytucyjności prawa na podstawie debaty Hansa Kelsena i Carla Schmitta o państwie, konstytucji i jej ochronie **62**

5. Modele badania konstytucyjności prawa **72**

5.1. Model obowiązujący w Polsce 76

5.2. Model obowiązujący w Szwecji 88

5.3. Charakterystyka problematyki wynikającej z powyższych modeli 94

6. Akty prawne poddawane kontroli konstytucyjnej **98**

6.1. Konstytucja 100

6.2. Ustawy 103

6.3. Rozporządzenia 105

6.4. Akty prawa miejscowego 106

6.5. Akty prawa międzynarodowego 106

6.6. Szwedzkie źródła prawa poddawane kontroli prawnej 109

7. Organy kontroli konstytucyjności prawa w Polsce 113
7.1. Sądownictwo konstytucyjne w Polsce 113
7.2. Kontrola konstytucyjności aktów prawnych przez sądy powszechne w Polsce 123
7.3. Najwyższa Izba Kontroli 126
7.4. Rzecznik Praw Obywatelskich 131

8. Charakterystyka sądów powszechnych i administracyjnych w Szwecji w zakresie ich kompetencji do kontroli konstytucyjności prawa 134

9. Charakterystyka i analiza prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce i w Szwecji przez parlament i inne organy władzy publicznej 141
9.1. Kontrola prewencyjna konstytucyjności prawa 141
9.2. Rada Prawa (Lagrådet) 150

10. Inne organy kontroli konstytucyjności prawa w Szwecji 154
10.1. Rzecznik Praw Obywatelskich 154
10.2. Rzecznik Praw Dziecka 157
10.3. Kanclerz Sprawiedliwości 159
10.4. Riksrevisionen 164

11. Funkcje organów kontroli konstytucyjności prawa w Polsce i w Szwecji - podsumowanie 166

12. Spory między władzą ustawodawczą a sądowniczą w Szwecji i w Polsce 169

13. Przykładowe sprawy rozpatrywane przez poszczególne organy władzy w Polsce i w Szwecji 174

14. Problem sprzecznych orzeczeń sądowych w kontroli konstytucyjności prawa szwedzkiego 198

15. Skutki orzeczeń stwierdzających niekonstytucyjność prawa 204

16. Zagrożenia wynikające z uwarunkowań kontroli konstytucyjności prawa 221

17. Wpływ organów Unii Europejskiej na kontrolę konstytucyjności prawa w Polsce i w Szwecji 232

18. Gwarancja ochrony i realizacja praw i wolności zawartych w konstytucjach Polski i Szwecji 247

19. Wnioski 260

20. Literatura 271

Wykaz skrótów

Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz.483 z późn.zm.)
TK	Trybunał Konstytucyjny
SN	Sąd Najwyższy
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
KRS	Krajowa Rada Sądownicza
UE	Unia Europejska
ETS/TSUE	ETS/TSUE – Europejski Trybunał Sprawiedliwości - ETS (od 01.12.2009 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej -TSUE)
ETPCz	Europejski Trybunał Praw Człowieka
KKPUE	Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE 2016 C 202/389)
EWWiS	Europejska Wspólnota Węgla i Stali
Dz. Urz. UE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.U.	Dziennik Ustaw
Dz.Urz.	Dziennik Urzędowy
Prz. Sejm.	Przegląd Sejmowy
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
Biul. Sn	Biuletyn Biura Orzecznictwa SN
OTK ZU	Zbiór urzędowy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego
IPO	Portal orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (odpowiednik ISAP)
RF	Regeringsformen
SO	Successionsordningen
TF	Tryckfrihetsförordningen
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen
SOU	Statens offentliga utredningar
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JK	Justitiekanslern
JO	Justitie Ombudsman

LR	Lagrådet
SvJT	Svensk Juristtidning

Inne skróty

art.	artykuł
cz.	część
ds.	do spraw
nr	numer
nast.	następne
pkt	punkt
por.	porównaj
zob.	zobacz
rozdz.	rozdział
RP	Rzeczypospolita Polska
sygn.	sygnatura akt
ust.	ustęp
zd.	zdanie
ze zm.	ze zmianami

Abstract

The following work contains an analysis of the issue of constitutional review of legal provisions in various legal systems, such as Poland and Sweden. Ordinary law is subject to review of constitutionality through two different models of review of the constitutionality of law. Each of them is characterized by its own specificity, which protects human and citizen rights and freedoms in various ways. The comparison of two different models of control over the constitutionality of law, i.e. the centralized and decentralized models, constitutes a dilemma for effectively securing the guarantee of human rights and freedoms for constitutionalism and constitutional democracies. The concept of judicial review of the constitutionality of law is defined, but also the model of dispersed review of the constitutionality of law currently used in Sweden is presented.

The main emphasis was placed on the legal aspect of the above models, although the work also describes the political discussion initiated by two outstanding lawyers, Hans Kelsen and Carl Schmitt, which continues to this day. The work shows that both models of reviewing the constitutionality of law represent different concepts of approach to examining the constitutionality of law, and each of them has its own unique features. The Polish model, more formalized and centralized, ensures coherent protection of the Constitution, but unfortunately, as recent times have shown, it is susceptible to politicization, while the Swedish model, decentralized and more flexible, avoids this risk, but may lead to a lack of uniformity in both case law and the application of the Constitution. Different models of control over the constitutionality of law present different attitudes towards constitutionalism, which is often associated with the rule of law, separation of powers, but also as the idea of limiting the power of the majority in order to prevent abuse of political power to maintain democracy. The following work is a balance of constructive differences between two models of control over the constitutionality of law in two constitutional democracies, which may contribute to strengthening constitutionalism in modern times.

Key words

Constitution, constitutionalism, judicial review, democracy, human and citizen rights, constitutional court.

Wstęp

Ogólnym obszarem omawianym w poniższej pracy jest kontrola konstytucyjności prawa, która jest jednym z czynników wpływających na demokracje konstytucyjne, ale również mającym wpływ na istnienie konstytucjonalizmu w danym kraju. Demokracje konstytucyjne pociągają za sobą szczególne przywiązanie do zasad demokracji, praworządności, trójpodziału władzy tak, aby były szczególnie chronione prawa i wolności obywateli.

Konstytucyjność prawa rozumiana w szerokim znaczeniu jako zgodność wszystkich aktów prawnych i działań organów państwowych z konstytucją, ale również stanowiąca gwarancje dla poszanowania i respektowania praw i wolności człowieka.

W większości państw demokratycznych istnieją mechanizmy kontroli konstytucyjności prawa. Są one zróżnicowane i przedstawiają różne modele kontroli zgodności prawa z ustawami zasadniczymi, tj. model scentralizowany, którego zwolennikiem był przede wszystkim Hans Kelsen i model zdecentralizowany, dzielony pomiędzy różne organy państwowe, który był bliższy Carlowi Szmittowi.

W omawianej pracy skupiłam się na porównaniu dwóch systemów kontroli konstytucyjności prawa w demokracjach konstytucyjnych na przykładach Polski i Szwecji. W pracy dokonałam analizy głównie trzech istotnych aspektów dotyczących powyższej tematyki. Pierwszym była charakterystyka aktów prawnych poddawanych kontroli przez obydwa kraje. Drugim było omówienie dwóch różnych modeli kontroli konstytucyjności prawa i organów odpowiedzialnych za ich weryfikacje i nadzór. Trzecim była ochrona i wzmocnienie konstytucjonalizmu w celu realizacji konstytucyjności prawa w obu krajach, w Polsce i Szwecji.

Przedstawione w pracy materiały poruszają szereg problemów na jakie narażone są demokracje konstytucyjne o różnych systemach prawnych we współczesnym świecie. Wzajemnie oddziałującą na siebie relację między prawem a polityką. Relację, którą cechują odmienne ideały demokracji. Przedstawiono różnice krajów w odniesieniu do demokracji i różnych typów ustawodawstwa w zakresie zmian konstytucyjnych.

Czytelnik pozostaje z dylematem, czy rzeczywiście centralny organ, jakim jest bez wątpienia Trybunał Konstytucyjny jest niezawodnym organem kontroli konstytucyjności bądź niekonstytucyjności porządków prawnych? Czy też system zdecentralizowany tzw. rozproszony kontroli konstytucyjności prawa, jakiego przedstawicielem jest Szwecja, stanowi równorzędną i sprawiedliwą gwarancję ochrony praw i wolności obywateli.

W całej rozprawie omówiono także jakie rzeczywiste czynniki mają wpływ na istnienie demokracji i konstytucyjności prawa bez istnienia, których nie możemy mówić o konstytucjonalizmie.

1. Metodologia pracy

1.1. Wprowadzenie

Kontrola konstytucyjności, czyli ocena zgodności prawa z konstytucją, jest istotnym mechanizmem zapewniającym, że ustawy i inne akty normatywne są zgodne z konstytucją państwa, która stoi najwyżej w hierarchii źródeł prawa zarówno w Polsce jak i w Szwecji. Metodyka i ramy, w których przeprowadza się kontrolę konstytucyjności, różnią się jednak w zależności od kraju. Polska i Szwecja mają różne modele i tradycje w zakresie kontroli konstytucyjnej, co odzwierciedla ich odmienne systemy prawne i historyczne tło.

System kontroli konstytucyjności w Polsce opiera się na modelu, w którym Trybunał Konstytucyjny ma kompetencje do badania zgodności prawa z konstytucją państwa. Jest to model scentralizowany, podobny do tego, który funkcjonuje w wielu innych krajach europejskich, takich jak Niemcy i Francja. Trybunał Konstytucyjny ma być niezależnym organem, co czyni go głównym autorytetem w zakresie kontroli zgodności prawa z normami konstytucyjnymi. Polski Trybunał Konstytucyjny odgrywał przez lata istotną rolę w utrzymaniu zasady praworządności, szczególnie po upadku komunizmu. W ostatnich latach Trybunał stał się jednak przedmiotem poważnych kontrowersji politycznych. Próby pozakonstytucyjnego wpływania na skład Trybunału i jego orzeczenia wbrew konstytucji doprowadziły do oskarżeń o zagrożenie dla praworządności i zasady demokratycznego państwa prawa. Spowodowało to debatę na temat niezależności Trybunału i jego roli w ochronie polskiej konstytucji. Dlatego w poniższej pracy poruszam problem tzw. „kryzysu konstytucyjnego” i tego, jaki ma on wpływ na końcową ocenę, który z omawianych modeli kontroli konstytucyjności prawa jest skuteczniejszy i zapewnia większą gwarancję ochrony praw i wolności obywateli Polski i Szwecji.

Szwecja ma bardziej zdecentralizowany model kontroli konstytucyjności, w którym sądy powszechne i sądy administracyjne mają obowiązek badania zgodności ustaw z konstytucją. Co się z tym wiąże, w tym kraju nie ma specjalnego sądu konstytucyjnego, co oznacza, że wszystkie sądy mogą dokonywać kontroli konstytucyjności, gdy napotykają na potencjalny konflikt między prawodawstwem a konstytucją. Szwedzkie sądy od zawsze były bardzo powściągliwe w kwestii uchylania ustaw z powodu ich sprzeczności z konstytucją, co ma swoje podłoże w długiej tradycji szwedzkiej i głębokim poszanowaniu dla zasady powściągliwości, ale również zaufaniu do władz publicznych. Prawo do kontroli ustaw w

Szwecji było głównie stosowane w przypadkach, gdy pojawiały się pytania o zgodność z Europejską Konwencją Praw Człowieka lub prawem Unii Europejskiej, a nie prawem krajowym z samą konstytucją włącznie. Przykładem tego są sprawy związane z wolnością wypowiedzi, ochroną przed dyskryminacją czy prawem do sprawiedliwego procesu, co zostało przedstawione w dalszej części pracy. W ostatnich latach jednak prawo do kontroli ustaw w Szwecji zyskało większe znaczenie, szczególnie w kontekście praw podstawowych i ochrony swobód obywatelskich.

Polska i Szwecja reprezentują dwa różne modele kontroli konstytucyjności prawa. Polska reprezentuje model kontroli scentralizowanej, w którym Trybunał Konstytucyjny ma szerokie uprawnienia do bezpośredniego badania i unieważniania ustaw, podczas gdy Szwecja ma bardziej zdecentralizowany model, w którym sądy powszechne badają zgodność ustaw z konstytucją w indywidualnych sprawach. W obu krajach kontrola konstytucyjności odgrywa istotną rolę w ochronie praw konstytucyjnych, ale różnią się one pod względem metod i skutków tej kontroli, zwłaszcza w kontekście zakresu ingerencji w ustawodawstwo, co zostało przeze mnie opisane w pracy.

1.2. Przedmiot pracy

Aby państwo mogło nazywać się demokratycznym winno spełniać pewne warunki. System prawa powinien być spójny, opierać się na stabilnych fundamentach i sam w sobie stanowić gwarancje poszanowania praw i wolności człowieka i obywatela, czyli inaczej posiadać właściwe narzędzia do kontroli konstytucyjności prawa. Konstytucyjność jest pojęciem nieostrym, a co się z tym wiąże niejednoznacznym i niewyraźnym. Niemniej jednak ma kluczowe znaczenie w demokratycznych systemach prawnych. Zdefiniowanie tego terminu sprowadza się do zagadnień, które stanowią pole przedmiotowe mojej pracy takich jak:

- istota i charakter konstytucji,
- ochrona konstytucyjna praw i norm w całym systemie prawnym, bez względu na rodzaj organów zajmujących się kontrolą konstytucyjności w zależności od specyfiki danego kraju,
- istota ochrony konstytucyjności, jak również weryfikacja rażącego naruszenia prawa przez organy sprawujące wysokie funkcje w państwie.

Struktura i funkcjonowanie organów zajmujących się kontrolą konstytucyjności ustaw różnią się między sobą w zależności od specyfiki systemu prawnego danego kraju. Rozróżniamy wiele modeli badania konstytucyjności aktów prawnych. Przedstawiona przeze mnie praca porówna model kontynentalny, którego przedstawicielem jest Polska z systemem skandynawskim, występującym w Szwecji, w którym na próżno szukać jakiegokolwiek sądu o charakterze centralnym.

Za przedmiot porównawczy należy jednak przyjąć tylko jeden kraj, gdyż celem pracy nie jest charakterystyka ogólna konstytucyjności prawa, a głębsza analiza różnic jakie występują w kontroli konstytucyjności prawa i organach kompetentnych do przeprowadzania tej kontroli w dwóch europejskich demokracjach konstytucyjnych, reprezentujących różne modele kontroli konstytucyjności prawa, w tym model zdecentralizowany, kontroli rozproszonej między różne organy władzy publicznej, który występuje w Szwecji.

Stosowanie metody komparatystycznej wiąże się z dodatkowymi wyzwaniami, do których należy prawidłowe i obiektywne zrozumienie obcego systemu prawnego. Jest to spostrzeżenie o tyle istotne, że chodzi o porównanie dwóch różnych modeli kontroli konstytucyjności prawa występujących w krajach posiadających konstytucje spisane w różnych formach. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zawarta jest w jednolitym tekście a Konstytucja Szwecji zawarta jest w czterech oddzielnych aktach prawnych. Metoda porównawcza jest okazją do głębszej analizy własnego systemu prawnego i stwarza możliwość spojrzenia bardziej krytycznym okiem na regulacje prawne istniejące w polskim prawodawstwie, tym bardziej, że każda konstytucja odzwierciedla kontekst historyczny, kulturowy i polityczny.

Ze względu na wielokulturowość przedmiotu pracy badawczej zostały w niej wykorzystane źródła wtórne, które zostały przetłumaczone na język polski lub w przypadku, których język angielski był językiem urzędowym. Uważam jednak, że uwzględnienie tych źródeł, zwłaszcza szwedzkich jest niezbędne dla zrozumienia poruszanej kwestii.

1.3. Cel pracy, pytania badawcze oraz stawiane hipotezy

Celem pracy jest prezentacja problemu i odpowiedź na pytanie od dawna stawiane przez naukowców i prawników: czy powierzenie kompetencji do kontroli konstytucyjności prawa organowi innemu niż sąd konstytucyjny, np. sądom powszechnym, zapewnia wystarczającą gwarancję ochrony praw człowieka i obywatela? Chodzi także o odpowiedzi na pytanie w jakim kierunku w zakresie wzmocnienia kontroli konstytucyjności prawa powinny zmierzać Polska i Szwecja?

Problematyka kontroli konstytucyjności prawa poruszana była w przeszłości wiele razy, między innymi przez Hansa Kelsena. Na podstawie jego idei powstał model kontynentalny kontroli konstytucyjności prawa. Twierdził on bowiem, że: „W praktyce organ ustawodawczy czuje się wszak swobodnym twórcą prawa, a nie organem stosowania prawa związanym z konstytucją, mimo że jest takim z punktu widzenia idei leżącej u jego podstaw. Skoro tak, to nie można czynić samego parlamentu gwarantem tej idei. Zatem tylko organ odrębny od ustawodawcy, niezależny od niego oraz od każdego innego dzierżyciela władzy państwowej może być powołany do unieważnienia niezgodnych z konstytucją aktów ustawodawczych. Na tym polega instytucja sądu konstytucyjnego“[1].

Przedmiot pracy jest zatem odpowiedzią na pytania:

- Czy powierzenie kompetencji do kontroli konstytucyjności prawa organowi innemu niż sąd konstytucyjny np. sądom powszechnym, zapewnia wystarczającą gwarancję ochrony praw człowieka i obywatela?
- Czy państwa gwarantują ochronę i realizację praw i wartości zawartych w konstytucjach i ochronę przed nadmierną ingerencją władz publicznych w sfery życia prywatnego jednostki?
- Czy obywatel Królestwa Szwecji ze względu na liczne rozbieżności powstałe przez orzeczenia różnych sądów w danych sprawach może mieć poczucie sprawiedliwości?
- Jaki model konstytucyjności prawa daje większą gwarancję obywatelowi w realizacji praw i wolności?
- Czy zawsze sąd konstytucyjny jest gwarancją ochrony praw człowieka i obywatela? Pytanie to wydaje się szczególnie zasadne w Polsce w czasach kontrowersji związanych z Trybunałem Konstytucyjnym.

1.4. Metodologia

W celu stworzenia podstawy do analizy zdecydowałam się rozpocząć pracę od wstępnego przeglądu zasad demokracji i próby jej zdefiniowania. Odpowiedź na postawione pytanie badawcze pozwoli na zweryfikowanie hipotezy, zgodnie z którą efektywność modelu kontroli konstytucyjności prawa jest zależna od kultury politycznej i prawnej, uwarunkowanej przeszłością kraju.

[1] H. Kelsen „Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego”, Przegląd Polityczny 138, 2016, s.82.
Por. także Izdebski H. „Hans Kelsen a współczesność prawoznawstwa” (w:) Bosiacki A. „Normatywizm Hansa Kelsena a współczesna nauka prawa”, wydawnictwo Wolters kluwer, 2017, s.23-45.

Ponadto analiza tematu przyjętą metodą badawczą pozwoli zweryfikować hipotezę, że sądy konstytucyjne, czy też inne organy centralne kontrolujące konstytucyjność prawa, zapewniają lepszą gwarancję praw człowieka i obywatela, niż system zdecentralizowany, pod warunkiem, że nie są narażone na polityzację centralnego organu sądowego. Zaprezentowałam dwa odmienne modele badania konstytucyjności prawa oraz przegląd aktów prawnych podlegających kontroli konstytucyjności, zarówno w Polsce jak i w Szwecji. Przedstawiłam kwestię udziału w kontroli konstytucyjności prawa poszczególnych organów państwa i ich kompetencje w Polsce i w Szwecji. W pracy podjęłam próbę określenia roli sądownictwa konstytucyjnego oraz ustalenia, czy jest on wystarczającą gwarancją ochrony praw i wolności człowieka i obywatela w zmiennych uwarunkowaniach współczesności.

W pracy posłużyłam się przede wszystkim metodą formalno-dogmatyczną prawa[2]. Wybór takiego celu badawczego został podyktowany przedstawieniem złożonej problematyki kontroli konstytucyjności prawa przez pryzmat dwóch różnych i odmiennie działających systemów prawnych we współczesnych demokracjach konstytucyjnych. Przedstawiających dwa odmienne modele kontroli konstytucyjności prawa ze względu na różnie zbudowane porządki prawne, ale również silnie zakorzenione różnice kulturowe i polityczne w obydwóch krajach. Nie jest jasne czy dogmatykę prawną można uznać za naukę sensu stricto, ponieważ metoda ta zawiera opis aktualnego stanu prawnego. Przedstawiona przeze mnie praca wymagała w dużym stopniu analizy tekstów prawnych i literatury prawniczej. Przedstawiona przeze mnie bibliografia jest w dużej mierze oparta na literaturze światowej.

W poniższej pracy nie należy badać jedynie prawa właściwego w tradycyjny sposób, ale trzeba przedstawić również horyzontalny obraz różnic jakie występują w dwóch demokracjach konstytucyjnych o odmiennych porządkach i systemach prawnych i ustalić jakie gwarancje ochrony praw i wolności człowieka obydwa kraje zapewniają. Wymaga ustalenia, który z modeli kontroli konstytucyjności prawa reprezentowany przez obie demokracje konstytucyjne zapewnia większe gwarancje poszanowania praw i wolności człowieka, a tym samym stabilizuje i umacnia demokracje danego kraju. A jeśli zabezpieczenia konstytucji nie są wystarczające, to jakie środki należałoby podjąć w celu umocnienia konstytucjonalizmu? Czy wprowadzenie zmian nie naruszyłoby zasady suwerenności ludu, na której to zasadzie obydwie ustawy zasadnicze są oparte?

Metoda zastosowania pracy zakłada, że należy dokonać przeglądu obowiązujących przepisów prawnych, przeanalizowania spójności i efektywności norm prawnych, oceny i

[2] Izdebski H., Łazarska A. „Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka“, wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s.113.

zbadania struktur systemów prawnych Polski i Szwecji oraz przedyskutowania ewentualnie alternatywnych rozwiązań, co mieści się w metodzie systemowej[3] z uwzględnieniem dyskusji de lege ferenda.

W celu przeanalizowania przedmiotowej kwestii została zastosowana również metoda komparatystyczna[4]. Element porównawczy ma na celu uwydatnienie różnicy kontroli konstytucyjności prawa pomiędzy dwoma różnymi państwami i wykazanie kompetencji organów odpowiedzialnych za tę kontrolę. Na tym etapie pracy rozważam dylemat wyboru pomiędzy zapewnieniem właściwej gwarancji praw i wolności przez centralny organ konstytucyjny, jakim jest Trybunał Konstytucyjny, a powierzeniem władzy sądowniczej sprawowania kontroli konstytucyjności prawa. Istniejące różnice należy porównać i poddać charakterystyce, a następnie na tej podstawie rozważyć skuteczność i zasadność ich działalności w oparciu o cel jakim jest zapewnienie właściwej gwarancji praw i wolności człowieka. Zwłaszcza w tak niestabilnych czasach, gdzie zjawisko populizmu[5] szerzy się w Europie i jest wykorzystywane w celach absolutyzowania władzy suwerena poprzez głoszenie prostych, a czasem nawet pozbawionych treści postulatów. Populizm może prowadzić do łamania zasad demokracji i zaniku konstytucjonalizmu[6].

Prawo konstytucyjne danego kraju najlepiej zrozumieć biorąc pod uwagę historię, politykę i kulturę tego kraju. W tym celu wykorzystałam metodę historyczno-opisową[7]. Aspekty te są niezbędne do przeprowadzenia pełnej analizy dylematu zawartego w poniższej pracy. Starałam się jednak sięgać po źródła o charakterze prawniczym. Metody zarówno porównawcza jak i historyczno-opisowa wydają się właściwe w tym przypadku, gdyż można znaleźć argumenty poprzez wskazanie różnic dwóch systemów prawnych. Wydają się one również słuszne z perspektywy coraz większej globalizacji i ujednolicania prawa zwłaszcza w demokracjach konstytucyjnych należących do Unii Europejskiej. Pomimo istnienia wspólnych wartości i poszanowania dla podstawowych praw człowieka różne kraje Unii Europejskiej kształtują model kontroli konstytucyjności w odmienny sposób. Każdy z nich ma swoje pozytywne i negatywne strony, ale ważne jest przeprowadzenie otwartej dyskusji bez względu na to, jaki model kontroli konstytucyjności prawa państwo wybrało, jakie zmiany należałoby

[3] Izdebski H., Łazarska A. „Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka“, wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s.126.
[4] Ibidem, s.124.
[5] Zob. Piotrowski R. „Konstytucjonalizm „dobrej zmiany““. Państwo i Prawo 10/2022, s.366.
[6] Ibidem.
[7] Izdebski H., Łazarska A. „Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka“, wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s.122.

wprowadzić, by każdy z tych modeli zapewniał bezwzględną gwarancję podstawowych praw i wolności. Jeżeli jednak istnieje świadomość tego problemu to porównanie z innymi systemami prawnymi, w tym przypadku ze szwedzkim, powinno stwarzać również okazję do głębszej analizy własnego systemu prawnego, ponieważ dostarcza konkretnego materiału do analizy w zakresie w jakim występuje rozbieżność regulacji prawnych lub innowacyjnego rozwiązania problemu. Metody porównawcze i historyczno-opisowe zatem mogą być w tym przypadku użyteczne.

W dalszej części pracy wykorzystałam również wyniki zastosowania metody statystycznej[8], pozwalającej przedstawić różnice w kulturze prawnej obywateli obu krajów, w nawiązaniu do ich zaufania do wymiaru sprawiedliwości[9].

Część druga pracy, została poświęcona definicji demokracji i konstytucjonalizmowi. W tej części podjęto próbę wyjaśnienia znaczenia podstawowych zasad demokracji i przedstawienia dwóch modeli kontroli konstytucyjności prawa. Zaprezentowano akty prawne, które są poddawane kontroli konstytucyjności prawa i organy kontrolne zobligowane do kontroli konstytucyjności prawa w obu demokracjach konstytucyjnych. W celu wykazania skuteczności funkcjonowania poszczególnych mechanizmów posłużyłam się metodą instytucjonalno-prawną[10].

W ostatniej części pracy przedstawiono problematykę zagrożeń i wyzwań jakie stoją przed poszczególnymi organami powołanymi do kontroli konstytucyjności prawa i jakie gwarancje dla ochrony praw i wolności człowieka zapewniają dwa odrębne modele kontroli konstytucyjności prawa. Obydwa kraje zostały porównane pod względem modeli demokracji, systemu kontroli konstytucyjności prawa, a także zostały przedstawione różnice i podobieństwa w sposobie rządzenia. Zaprezentowano również silne argumenty, przemawiające za tym, że konstytucjonalizm jest potrzebny we współczesnych, niestabilnych czasach.

Rządy same w sobie nie mogą być gwarantem konstytucyjności. System prawa w Szwecji czy w Polsce i w każdym demokratycznym kraju, żeby mógł chronić prawa i wolności jednostki i stać na straży nie łamania prawa musi tworzyć spójną całość i posiadać właściwe instrumenty kontroli konstytucyjności prawa. Są one zależne od specyfiki kultury danego państwa. W Szwecji nie zdecydowano się na przyjęcie idei Hansa Kelsena i powołanie jednego centralnego organu stojącego na straży konstytucyjności prawa. Królestwo Szwecji wybrało

---

[8] Izdebski H., Łazarska A. „Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka", wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s.37.

[9] Wyniki analizy statystycznej powyższej ankiety zostały wykonane na moją prośbę przez Pawlikiewicza P. „Promediana",2024.

[10] Smoleń J. „Metoda instytucjonalno – prawna", Prezi, 2021.

odmienny kierunek i przyjęło zdecentralizowany model kontroli konstytucyjności prawa. Jest on na pewno bardziej skomplikowany i wielopłaszczyznowy, gdyż oprócz sądów powszechnych i administracyjnych najważniejszą rolę odgrywa kontrola wewnątrzparlamentarna, sprawowana jeszcze w toku procesu legislacyjnego. Dodatkowe organy ochrony prawa tj. Ombudsmani czy też Rada Prawa, posiadająca kompetencje kontroli prewencyjnej konstytucyjności prawa, odgrywają znaczącą rolę dla zapewnienia bezpieczeństwa w całym systemie prawa. Polska natomiast przyjęła kontynentalny model kontroli konstytucyjności prawa, w którym Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności norm prawnych z konstytucją. Jest on zatem organem centralnym w procesie kontroli konstytucyjności prawa.

2. Definicja demokracji i konstytucyjności prawa

2.1. Zasada demokratycznego państwa prawnego

Demokracja jako forma rządów wywodzi się ze starożytnej Grecji i oznacza dosłownie rządy ludu. Jest kombinacją słów demos (ludzie) i kratos (władza) lub kratein (rządy)[11]. Ustrój ukształtował około 500 roku p.n.e. miasta – państwa Ateny uważa się za wczesną formę demokratycznych rządów. Władzę ludową w Atenach praktykowano między innymi w drodze debat z głosowaniami. Wszyscy obecni (obywatele płci męskiej w dorosłym wieku) mieli swobodę wyrażania opinii w debacie a głos każdego obywatela miał taką samą wagę. Dla swobodnej debaty ogromne znaczenie miała wolność słowa. Osoby zajmujące wyższe stanowiska kierownicze w Zgromadzeniu Ludowym (Ekklesia)[12] były powoływane w drodze losowania. Kadencja tych stanowisk była ograniczona czasowo. Udział w zarządzaniu miastem – państwem był postrzegany jako obowiązek i stosowano szereg mechanizmów, aby uniknąć koncentracji władzy w rękach jednostek. Demokrację należy doceniać zwłaszcza w odniesieniu do innych form rządów sprawowanych w tym samym okresie. Przykładami jest oligarchia[13] i arystokracja [14] (gdzie władzę sprawuje niewielu), plutokracja (gdzie władza jest blisko powiązana z arystokracją i opiera się głównie na własności i kontroli oligarchii bogatych) lub teokracja (gdzie władza pochodzi od Boga i jest sprawowana przez przedstawicieli Boga). Pogląd, że wola ludu powinna rządzić i że wszyscy obywatele powinni mieć równe prawa i obowiązki nie był oczywisty. Rządy demokratyczne w Atenach trwały 200 lat. Z perspektywy czasu demokracja ateńska była krytykowana głównie za zawężone pojęcie „narodu". W skład rządu wchodzili wyłącznie dorośli i wolni mężczyźni. Musieli oni odbyć służbę wojskową, być właścicielami ziemskimi i mieszkać na terytorium miasta-państwa.

Inna definicja demokracji zwraca uwagę na suwerenność, równość, reprezentację i wolność określoną i uregulowaną instytucjonalnie i konstytucyjnie. Należy przy tym pamiętać, że wspomniana wolność była postrzegana jako ograniczona przez uprawnienia monarchy, które

[11] Frankenberg G. „Democracy" w „The Oxford Handbook of Comparative Constitutional law", red. Rosenfeld M., Sajo A. 2012, s.234.
[12] Zgromadzenie obywateli w demokracji ateńskiej w V i IV w. p.n.e. Ekklesia była najwyższą władzą w państwie.
[13] Forma rządów polegająca na sprawowaniu władzy przez niewielką liczbę ludzi. Najczęściej wywodzili się oni z arystokracji bądź bogatych rodzin.
[14] Była to najwyższa, elitarna klasa społeczna, która wykształciła się już w starożytnej Grecji. Przynależność do niej wynikała najczęściej ze szlachetnego urodzenia i jest dziedziczna.

pierwotnie były ujęte w Magna Carta z 1215 r.[15] Zapewniały one ochronę konkretnych praw poddanych króla, a następnie zostały rozwinięte w innych dokumentach konstytucyjnych tj. Petycji Prawa (1628), ustawie Habeas Corpus (1679) i karcie praw (1689) jako warunki wstępne zgodnego z prawem rządu, który z historycznego punktu widzenia został uznany później za demokrację konstytucyjną[16].

Idee rządu ludowego wróciły w XVIII wieku wraz z rewolucją amerykańską i francuską. Według M. Rosenfelda: „Wraz ze stopniowym rozszerzaniem franczyzy Parlament stał się dominującym aktorem politycznym, podczas gdy monarcha został zredukowany w dużej mierze do ceremonialnego figury”[17]. Jednak dopiero w XX wieku demokracja rozwinęła się w formę nadającą ton. Nowoczesne modele demokracji noszą wiele śladów demokracji starożytnej, a przede wszystkim w dalszym ciągu opiera się ona na przekonaniu, że wszyscy obywatele dorośli mają prawo decydować i rządzić. Zasady, według których każdy ma równe prawa do głosowania, że władza powinna być podzielona na różne funkcje i że swobodna dyskusja jest podstawą wolności słowa są kolejnymi przykładami jak ważną rolę odegrała kultura Aten w kształtowaniu współczesnej demokracji. Tym jednak, co spowodowało zasadnicze zmiany w nowoczesnym świecie demokracji jest zasięg terytorialny sprawowania rządów i samo podejście do obywatelstwa. Formy rządów dostosowano do założenia, iż niemożliwym jest gromadzić się w jednym miejscu w celu sprawowania bezpośredniej władzy. Zmieniły się też poglądy, kto i w jaki sposób ma prawo do głosowania, a także w jaki sposób nabywa się obywatelstwo. Rozszerzono też prawo do głosowania na większą część populacji i dopuszczone do głosowania zostały również kobiety.

W tym kontekście warto zauważyć, że w 2022 roku w wyborach do szwedzkiego parlamentu uprawnionych do głosowania było prawie 7,8 miliona osób przy populacji 10,5 miliona osób[18]. W 2023 roku w wyborach do polskiego parlamentu wyborców uprawnionych do głosowania było 29,1 miliona przy populacji 37,6 miliona osób[19].

W starożytnych Atenach każdą kwestię omawiano na miejscu, a Zgromadzenie Ludowe głosowało zazwyczaj przez podniesienie ręki. Takie głosowania nazywamy demokracją

[15] Frankenberg G. w „The Oxford Handbook of Comparative Constitutional law“, red. Rosenfeld M., Sajo A., 2012, s.235.
[16] Tushnet M. „Constitution” w „The Oxford Handbook of Comparative Constitutional law“, red. Rosenfeld M., Sajo A., 2012, s.209.
[17] Ibidem.
[18] Zob. https://www.val.se/valresultat/riksdag-region-och-kommun/2022/valresultat.html
[19] Zob. https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/pl/frekwencja/pl

bezpośrednią[20] i jej przejawem we współczesnym świecie są referenda[21]. Obecnie system demokracji jest zaprojektowany tak, aby mógł funkcjonować praktycznie na dużych obszarach geograficznych. Przedstawiciele wybierani w drodze wyborów debatują, decydują i głosują w imieniu swoich obywateli. Rozwój demokracji przedstawicielskiej[22] wiąże się z powstaniem partii politycznych. Są one organizacjami społecznymi występującymi pod określoną nazwą, które stawiają sobie za cel udział w życiu publicznym i wywieraniu wpływów na kształtowanie polityczne państwa.

Demokracja jest formą rządów podlegającą ciągłym zmianom. Obecnie podlega ona krytyce związanej ze sporem o rozumienie pojęcia „naród". W czasach, w których imigracja jest zjawiskiem codziennym. Możliwość uzyskania obywatelstwa jest obecnie łatwiejsza niż w przeszłości. Związane z tym wątpliwości, pomimo że mówimy o współczesnych systemach demokracji, nawiązują do tych samych dylematów, które występowały w starożytności. Krytyka skierowana pod adresem demokracji przedstawicielskiej polega też na tym, że nadmiernie ogranicza ona możliwości obywateli do wyrażania ich poglądów.

Demokracja jest zarówno metodą, jak i celem samym w sobie. Na postrzeganie demokracji wpływa kilka czynników. Uznanie demokracji za metodę oznacza ustalenie zasad dotyczących jej funkcjonowania. Sposób głosowania uwzględnia zasadę, że największa liczba głosów reprezentuje największą część woli zbiorowej. Przy czym należy zaznaczyć, że nie zawsze wygrywa ten kto zdobędzie najwięcej głosów. Uznanie demokracji za cel, sprawi, że sposób myślenia skupia się raczej na tym, dlaczego demokrację należy praktykować, a to zależy od wartości leżących u jej podstaw, co ma związek z wartościami liberalnymi i obejmuje zasady równej wartości wszystkich ludzi. Przede wszystkim jednak zawsze musi istnieć podstawowa ochrona praw i wolności człowieka.

Demokracja opiera się na poglądzie, że ci którzy dziś stanowią mniejszość jutro mogą stanowić większość, a wola większości nie oznacza, że mniejszość nie ma prawa głosu. Aby można było uznać demokrację za silną i dojrzałą zarówno metoda, jak i cel, powinny byś współzależne. Muszą zostać ustanowione solidne przepisy prawne dotyczące jej praktykowania. Potrzebne są systemy regulujące terminy i sposoby przeprowadzania wyborów powszechnych, formy powołania władz i ich odpowiedzialności. Fundamentem powinien być

[20] Zob. Frankenberg G. „Democracy" w „The Oxford of Comparative Constitutional Law" red. Rosenfeld M. i Sajo A., 2012, s.252.
[21] Zob. Morel L. „Referendum" w „The Oxford of Comparative Constitutional Law" red. Rosenfeld M. I Sajo A., 2012, s.456; Zob. także: Bisztyga A. „Geneza i charakter prawny instytucji referendum" ISSN, 1993, t.8, s.23-39.
[22] Ibidem, s.252.

właściwy cel demokracji łączący wszystkich obywateli, w przeciwnym razie może ona zostać podważona przez ludzi nie podzielających podstawowych wartości i praw. Współczesna demokracja najczęściej oparta jest na otwarciu struktur władzy politycznej i zapobieżeniu wycofywania się przez obywateli z życia publicznego. ”Propozycje „silnej” lub responsywnej demokracji przesuwają akcent ze sprawowania władzy na zwiększenie powszechnego uczestnictwa w polityce: opowiadają się za wprowadzeniem referendów, ludowych inicjatyw legislacyjnych i rozszerzenia praw do komunikacji politycznej, ożywiając w ten sposób ideał demokracji zgromadzenia”[23].

Jedna z fundamentalnych zasad współczesnego konstytucjonalizmu. Pierwszy raz w polskim prawodawstwie została zawarta w noweli grudniowej w 1989 r., a obecnie zajmuje miejsce już w art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”[24]. Aby państwo mogło nazywać się demokratycznym winno spełniać pewne warunki. System prawa powinien być spójny, opierać się na stabilnych fundamentach i sam w sobie stanowić gwarancje poszanowania praw i wolności człowieka i obywatela, czyli inaczej posiadać właściwe narzędzia do kontroli konstytucyjności prawa.

Prawo wyznacza granice, w jakich państwo i jego obywatele powinni funkcjonować. Państwo prawa jest zbiorem zasad i cech ustrojowych charakteryzujących państwo. Należą do nich zasada podziału władzy, nadrzędności konstytucji nad innymi aktami normatywnymi, zasady niezawisłości i niezależności sędziów, a także system źródeł prawa, który ma hierarchiczną budowę, z konstytucją i ustawami na czele[25]. Prawo powinno być w równym stopniu przestrzegane przez wszystkich. Szczególny obowiązek organów władzy publicznej został zawarty w art.7 Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa“. Jest to aspekt formalny zasady państwa prawa. Obywatele natomiast korzystają z zasady, w myśl której co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone[26].

Od początku swojego istnienia Trybunał Konstytucyjny szeroko traktował klauzulę demokratycznego państwa prawnego, formułując zasady, które mają charakter szczegółowy, a wynikają z niej pośrednio. Aspekt materialny państwa prawnego został dostrzeżony w XX w.

---

[23] Frankenberg G. „Democracy“ w „The Oxford of Comparative Constitutional Law“ red. Rosenfeld M. i Sajo A. 2012, s.236.

[24] Przeczytaj więcej na ten temat w Aleksandrowicz M., Jamróz A., Jamróz L. „Demokratyczne państwo prawa: Zagadnienia wybrane“, Temida 2, 2014.

[25] Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne – Zarys wykładu”, wydanie 11, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s.78.

[26] Ibidem, s.79 .

Z zasady demokratycznego państwa prawnego Trybunał wyprowadzał szereg innych zasad dotyczących bezpośrednio praw i wolności człowieka, gdyż nie były one wymienione w poprzednim tekście konstytucji. W chwili obecnej nie ma takiej potrzeby, ponieważ konstytucja w pełni zinterpretowała katalog praw i wolności i poświęciła dużo miejsca tej tematyce. W jednym ze swoich wyroków Trybunał Konstytucyjny określa: „(…) demokratyzm, rozumiany jako immanentny element zasady demokratycznego państwa prawnego, odnosi się przy tym nie tylko do obowiązku zapewnienia suwerenowi wyboru swych przedstawicieli w demokratycznych wyborach parlamentarnych, czy też zagwarantowania pluralizmu politycznego, lecz także dotyczy kwestii oddolnego, swobodnego organizowania się obywateli. Dlatego też Trybunał podtrzymuje w niniejszej sprawie tezę (…) zgodnie z którą materialny aspekt zasady demokratycznego państwa prawnego wymaga, aby prawo wyrażało wartości odpowiadające demokratycznemu charakterowi państwa, w tym wolności zrzeszania się”[27].

Pośrednio z powyższej zasady Trybunał Konstytucyjny wywodzi zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, która inaczej nazywana jest zasadą lojalności państwa wobec obywatela. Polega ona na stanowieniu prawa przez organ państwowy w taki sposób, aby obywatel był w stanie zrozumieć treść prawa bez narażenia się na ponoszenie konsekwencji z powodu ukrytych czy niejasnych sformułowań. Zasada ta musi być bezwzględnie stosowana w demokratycznym państwie prawa. Do powyższej zasady odnosi się znana od czasów rzymskich zasad „lex retro non agit“[28], czyli zakaz retroakcji odnoszący się wyłącznie do przepisów pogarszających sytuację jednostek, natomiast nie do przypadków, polepszających sytuację obywatela. Kategoryczny zakaz działania prawa wstecz odnosi się do prawa karnego. Ważnym aspektem jest obowiązek stosowania „vacatio legis“, czyli okresu dostosowawczego w sytuacji wprowadzania nowych norm prawnych[29]. W przypadku ustaw okres taki wynosi 14 dni od momentu ogłoszenia a jakakolwiek zmiana wyznaczonego okresu jest akceptowana tylko ze względu na bardzo istotne okoliczności lub gdy wprowadzane przepisy nie wymagają vacatio legis. Przepis ten jest jednak bardzo istotny z punktu widzenia jednostki, ponieważ adresat ma czas na dostosowanie się do nowego porządku prawnego. Zasada pewności prawa powiązana blisko z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa,

[27] Wyr. TK z 11.7.2012 r., K 8/10, OTK-A 2011, Nr 7, poz.78.
[28] Z łac. "prawo nie działa wstecz”- paremia prawnicza określająca zakaz retroaktywności. Zob. Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne – Zarys wykładu”, wydanie 11, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s.80.
[29] Z łac. „próżnowanie ustawy”- okres między publikacją tekstu prawnego a jego wejściem w życie. Zob. Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne – Zarys wykładu”, wydanie 11, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s.81.

polega w pewnym sensie na przewidywalności postępowania władz. Chodzi o to, aby jednostka miała możliwość kierowania swoim postępowaniem w zakresie przepisów prawnych, tak aby nie pociągało to za sobą negatywnych skutków. „Zasada ochrony zaufania nakazuje, aby organ państwowy (a więc także ustawodawca) traktował obywateli z zachowaniem pewnych minimalnych reguł uczciwości”[30].

Zasada ochrony praw nabytych co do istoty chroni prawa już nabyte. Takie prawo nie może być odebrane czy zmienione. „Nowe regulacje prawne powinny na ogół (bo dopuszcza się pewne wyjątki) chronić prawa nabyte: uzyskane raz prawo nie może być odebrane lub w niekorzystny sposób zmodyfikowane” [31] . Prawo takie winno być nabyte słusznie, w przeciwnym razie może zostać odebrane. Zasada ta dotyczy również praw, które nie zostały ostatecznie nabyte, ale wobec których wypełniono przesłanki ich nabycia. Są to tzw. ekspektatywy maksymalnie ukształtowane [32] (zob. wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99) inaczej tzw. ekspektatywy nabycia praw[33].

Wymienić należy również zasadę określoności prawa. Nakłada ona obowiązek formułowania prawa w taki sposób, aby były poprawne językowo i logicznie, precyzyjne, zrozumiałe i jednoznaczne. Nie można doprowadzać do sytuacji, gdzie przepisy są niejasne i budzą niepewność wśród adresatów. W dziedzinach, w których język jest skomplikowany i wymaga dużej specyfikacji można stawiać mniejsze wymagania. Należy jednak stosować się pod powyższej reguły, gdyż w przeciwnym razie stanowi to naruszenie zasady demokratycznego państwa prawa.

Zasada proporcjonalności rozumiana również jako zasada zakazu nadmiernej ingerencji powinna zapewniać poczucie bezpieczeństwa obywateli, w zakresie nienadużywania prawa przez prawodawcę. Wszystkie środki stosowane do uzyskania zamierzonego celu przez prawodawcę winny być proporcjonalne. Według Trybunału Konstytucyjnego: „(…) W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (K. 11/94, K. 3/96, K. 23/98), przy wprowadzaniu ograniczeń praw i wolności jednostki, spośród możliwych środków działania należy wybierać możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Określenie czy zasada proporcjonalności została naruszona nie

[30] Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne – Zarys wykładu” wydanie 11, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s.80.
[31] Op. cit., s.81.
[32] Op. cit., s.82.
[33] Op. cit., s.81.

może mieć charakteru abstrakcyjnego, lecz powinno uwzględniać specyfikę poszczególnych praw jednostki“ (zob. wyrok z dnia 1 czerwca 1999 r. sygn. akt SK 20/98).

Podstawy państwa szwedzkiego wyrażone są w Akcie o Formie Rządu, który jest jednym z czterech szwedzkich ustaw zasadniczych[34]. W rozdz. I §1 stwierdza się podstawy Szwecji jako demokratycznego państwa prawnego, począwszy od określenia zasady suwerenności ludu. Władza publiczna w Szwecji pochodzi od narodu, co jest podstawowym warunkiem zarządzania publicznego. W Akcie o Formie Rządu określone są również warunki korzystania z tej władzy. Rada Ludowa (Folkstyrelsen) [35] opiera się na swobodnym kształtowaniu opinii oraz na powszechnych i równych prawach wyborczych. Swobodne kształtowanie opinii ma dla Rady Ludowej znaczenie fundamentalne, gdyż zapewnia obywatelom warunki do zdobywania i dzielenia się informacjami. Prawo do głosowania ma charakter powszechny i jest prawem ogólnym. Równość prawa do głosowania oznacza, że głos każdej osoby ma taką samą wagę. Rządy realizowane są poprzez reprezentatywną i parlamentarną formę rządu oraz poprzez samorząd gminny [36] . To, że państwo jest reprezentatywne i parlamentarne oznacza, że rządzą ludzie i robią to za pośrednictwem swoich przedstawicieli na forach takich jak Riksdag i Zgromadzenie Ogólne (Fullmäktige). Istnieje autonomia gmin, która oznacza, że władza jest podzielona i niektóre kwestie rozstrzygane są lokalnie. Postanowienia tego aktu stanowią, że sprawowanie władzy podlega zasadzie legalności. Władza publiczna sprawowana jest na mocy ustaw. Zasada ta nie dotyczy tylko sądów i władz administracyjnych, aczkolwiek obejmuje Riksdag, rząd, gminy i inne podmioty sprawujące władzę publiczną. Uważa się, że statut wyraża, że Szwecja jest państwem prawa.

W rozdz. VIII §4 Aktu o Formie Rządu dopuszcza się alternatywną formę realizacji demokracji, którą jest referendum. Przepis nie określa jednak zakresu przedmiotowego, do którego można zastosować formę referendum ogólnokrajowego[37].

Podstawowe założenia państwa szwedzkiego wyrażone w Akcie o Formie Rządu oprócz tych wymienionych powyżej to, aby Riksdag był głównym przedstawicielem narodu (rozdz I§4) oraz aby Riksdag był powoływany w drodze wolnych, tajnych i bezpośrednich wyborów (rozdz III § 1). Prawo do głosowania bezpośrednio wynika z posiadania obywatelstwa

[34] Grzybowski M. „Wstęp“ (w:) „Konstytucja Szwecji“, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000 .
[35] Zob.Bengt Owe Birgersson, Westerståhl Jörgen „Den svenska folkstyrelsen”, Stockholm 1992.
[36] Grzybowski M. „Systemy Konstytucyjne Państw Skandynawskich” Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s.12-14.
[37] Por. Grzybowski M. „Szwecja. Zarys systemu ustrojowego”, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2019, s.117.

szwedzkiego. Rozdz III § 2 definiuje to prawo, przysługuje ono każdemu obywatelowi Szwecji, który mieszka lub kiedykolwiek mieszkał w Królestwie Szwecji i ukończył osiemnaście lat.

Władzę wykonawczą sprawuje rząd (Regering), a Riksdag kontroluje sposób jej wykonywania. Rząd ma zadania polegające między innymi na przedstawianiu propozycji wniosków legislacyjnych, zarządzaniu majątkiem państwa i zarządzaniu administracja państwową[38].

Można powiedzieć, że powyższe regulacje definiują przede wszystkim szwedzką demokrację jako metodę. Odnoszą się one do podziału władzy i ograniczeń formalnych. Natomiast rozdz. II Aktu o Formie Rządu stanowi regulacje, które można uznać za cel demokracji w Szwecji. Władza publiczna musi być sprawowana z poszanowaniem równej wartości wszystkich ludzi oraz wolności i godności jednostki. W rozdz. II wyrażone zostały również podstawowe wolności i prawa jednostki wobec ogółu społeczeństwa. Co ważne Riksdag nie może uchwalać ustaw sprzecznych z przepisami dotyczącymi wolności i praw. Z rozdz. II §23 „nie może wejść w życie żadna ustawa ani inny akt rozporządzający sprzeczny ze zobowiązaniami Szwecji wynikającymi z Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności". Od 1995 r. Konwencja Europejska ma bezpośrednie zastosowanie w prawie szwedzkim.

Różne czynniki wpływają na istnienie demokracji i zazwyczaj nie da się udzielić jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o jej definicję. Należy jednak wziąć pod uwagę złożoność tematu i dlatego współczesne badania nad demokracją stosują zazwyczaj ruchome skale w oparciu o zbiorową ocenę i badają zarówno metody jak i cele. Proste przykłady to badanie, czy w danym kraju odbywają się wybory powszechne i jak są one przeprowadzane. To ilustruje stopień demokracji w kraju. Ważnym jest poszanowanie zasad i praw obywateli jak również ochrony możliwości wyrażenia ich opinii. Istotnym czynnikiem jest by nie wywierano żadnych presji, a wybory rzeczywiście były wolne. Pod tym względem kraje skandynawskie mogą poszczycić się wysokim miejscem oceny stopnia demokracji.

Według inicjatywy badawczej Varieties of Democracy (V-Dem) w 2023 r. liberalnymi demokracjami były 32 państwa co obejmuje około 11% światowej populacji. Termin demokracja liberalna używany przez V-Dem jest definiowany jako przeprowadzanie uczciwych wyborów, ochrona wolności i praw, silne rządy prawa oraz poszanowanie praw mniejszości. Natomiast rodzaj reżimu, w którym zamieszkuje największa część ludności świata zalicza się do autokracji wyborczych. Są one pomieszaniem rządów demokracji i rządów

[38] Zob. szerzej: Grzybowski M. „Szwecja. Zarys systemu ustrojowego" wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2019, s.154.

autorytarnych. Uznanie, że tak duża część populacji świata żyje w państwach autokracji wyborczej, może między innymi tłumaczyć się tym, że Indie, które niegdyś nazywane największą demokracją świata, od 2020 r. są klasyfikowane jako autokracja wyborcza. Należy przy tym stwierdzić, że różne badania są spójne w tej ocenie. Różnią się jedynie klasyfikacjami i liczbą ocenianych wskaźników[39].

Podsumowując można stwierdzić, że niewielki procent światowej populacji żyje w państwach, które można uznać za pełnoprawną demokrację. Większa część populacji żyje w demokracjach z mniejszymi bądź większymi wadami. Częstokroć władze w takich demokracjach nie dążą do poprawy jakości demokracji. Co jest bardziej niepokojące, że w wielu krajach współczesnych władze rządzące wprowadzają własną definicję demokracji i wykorzystują metody demokracji do osiągnięcia wyników, które w zasadzie podważają demokrację jako cel.

2.2. Zasada praworządności

Zasada praworządności odgrywa fundamentalną rolę w europejskich porządkach prawnych i stanowi jeden z filarów współczesnych państw demokratycznych. Jej geneza sięga tradycji prawa rzymskiego, filozofii politycznej oświecenia oraz rozwoju systemów konstytucyjnych w Europie.

Korzenie zasady praworządności można odnaleźć w starożytnym Rzymie, gdzie pojęcie prawa i jego stosowania stanowiło kluczowy element organizacji państwa. Prawo rzymskie wprowadziło zasady takie jak równość wobec prawa i jasność prawa, które były fundamentami porządku prawnego. Choć nie mówiono jeszcze o "praworządności" w dzisiejszym rozumieniu, to właśnie w Rzymie narodziły się koncepcje, które później kształtowały europejskie systemy prawne, w tym zasadę, że prawo musi być zgodne z ogólnymi zasadami sprawiedliwości.

W nowożytnej Europie zasada praworządności była rozwijana przez filozofów oświecenia. Myśliciele tacy jak John Locke, Monteskiusz i Jean-Jacques Rousseau formułowali idee ograniczenia władzy państwowej poprzez prawo oraz ochrony praw jednostek. Monteskiusz w swoim dziele „O duchu praw”[40] opisał zasadę trójpodziału władzy, która stała się istotnym elementem praworządności. Jego koncepcja oddzielania władzy ustawodawczej,

[39] Zob. https://www.gu.se/en/research/varieties-of-democracy-v-dem na stronie University of Gothenburg
[40] Charles de Montesquieu „O duchu praw“, tłum. Tadeusz Boy-Żelenski, wolnelektury.pl.

wykonawczej i sądowniczej miała na celu stworzenie mechanizmów kontrolnych między nimi, co miało chronić obywateli przed nadużyciami władzy.

Rewolucja francuska (1789) była przełomowym momentem dla rozwoju zasady praworządności w Europie. Rewolucjoniści odrzucili arbitralne rządy absolutystycznej monarchii i wprowadzili zasady rządów prawa oparte na Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela (1789)[41], która głosiła, że wszyscy obywatele są równi wobec prawa, a władza musi działać zgodnie z prawem ustanowionym przez naród. Powstanie konstytucji we Francji w XVIII i XIX wieku wprowadziło formalne ograniczenia władzy państwowej i było kolejnym krokiem w stronę ustanowienia porządku prawnego, w którym prawo miało prymat nad wolą jednostek sprawujących władzę. W XIX wieku w Niemczech rozwinięto pojęcie Rechtsstaat (państwa prawa), które miało fundamentalne znaczenie dla europejskich porządków prawnych. Koncepcja ta, rozwijana przez prawników i filozofów takich jak Immanuel Kant i Robert von Mohl, zakładała, że państwo musi działać w granicach prawa i że prawo ma na celu ochronę wolności jednostek. Immanuel Kant w swojej filozofii politycznej argumentował, że prawo powinno być oparte na zasadach moralnych i mieć na celu ochronę godności oraz autonomii człowieka. Po pierwszej wojnie światowej i upadku monarchii absolutnych w Europie zasada praworządności została umocniona w konstytucjach nowo powstałych demokracji. Jednakże to po drugiej wojnie światowej, w odpowiedzi na doświadczenia totalitarnych reżimów, zasada praworządności zyskała kluczowe znaczenie dla ochrony demokracji, praw człowieka i rządów prawa. Wiele państw Europy Zachodniej przyjęło konstytucje, które jasno definiowały rolę prawa w ograniczaniu władzy oraz ustanawiały niezależne sądy jako strażników porządku konstytucyjnego.

W ramach prac Unii Europejskiej, Rady Europy[42] i ONZ[43] zawsze podkreśla się trzy powiązane ze sobą i wzajemnie wzmacniające się zasady: demokrację, praworządność i prawa człowieka. Sama demokracja nie może istnieć bez praworządności i jednoczesnego

[41] Dokument programowy rewolucji francuskiej, który został uchwalony 26 sierpnia 1789 r. przez Konstytuantę. Wywodziła się z filozoficznych i politycznych nurtów oświecenia tj. Jean Jacques Rousseau, Monteskiusz, Denis Diderot, John Locke.

[42] Międzynarodowa organizacja rządowa, która skupia prawie wszystkie państwa Europy i kilka państw spoza tego kontynentu. Obecnie liczy 46 członków. Została powołana 5 maja 1949 r. w celu „osiągnięcia większej jednosci między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały oraz zasady stanowiące ich wspólne dziedzictwo, a także by ułatwić ich postęp ekonomiczny i społeczny"- co wynika bezposrednio ze Statutu Rady Europy.

[43] Organizacja Narodów Zjednoczonych – organizacja międzynarodowa z siedzibą w Nowym Jorku. Powstała 24 października 1945 r. w wyniku podpisanej Karty Narodów Zjednoczonych. Stawia sobie za cel zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego oraz przestrzeganie praw człowieka.

poszanowania praw człowieka. Praworządność musi stać na straży metod demokratycznych i poprzez niezależne sądy pełnić rolę gwaranta nienaruszalności praw i wolności jednostki.

Praworządność stopniowo stała się czynnikiem scalającym krajowe systemy polityczne i prawne. Jest też dominującą zasadą organizacyjną we współczesnych prawodawstwach konstytucyjnych regulujących sposób sprawowania władzy publicznej. Nie da się też nie zauważyć, że jest coraz częściej podstawowym elementem kształtowania stosunków międzynarodowych. Jest ona jedną z podstawowych zasad Unii Europejskiej i jedną z trzech filarów zasad Rady Europy. Na przestrzeni lat definicja praworządności różniła się w pewnym stopniu w różnych systemach konstytucyjnych i tak naprawdę dopiero niedawno pojęcie to nabrało konkretnej i jednolitej treści. Stało się to głównie poprzez współpracę międzynarodową Unii Europejskiej i Rady Europy. Zgodnie z ideą, że społeczeństwo powinno być budowane w oparciu o przewidywalne i obiektywne zasady, a niezależne sądownictwo ma zapewnić przestrzeganie tych zasad.

Pojęcie praworządności jest pojęciem szerokim. Istnieje natomiast zgoda co do pewnych podstawowych zasad, które muszą zostać spełnione, aby można było mówić o rządach prawa. Władza powinna działać zgodnie z prawem, wszyscy muszą być równi wobec prawa i powinna zostać zapewniona właściwa ochrona praw i wolności jednostki i tu niezawisła władza sądownicza jest czynnikiem kluczowym. Niezależne sądownictwo zakłada, że sędziowie nie podlegają naciskom politycznym ani w żaden inny sposób nie są ograniczani w wykonywaniu swojej pracy.

Zasada praworządności, inaczej zwana zasadą legalizmu, to jedna z podstawowych zasad polskiego konstytucjonalizmu. Jest podstawą legitymacji władzy w prawie. Została ona ustanowiona w art. 7 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., zgodnie z którą: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa“[44]. Ustawodawca wprost określa adresata przepisu, a mianowicie jest nim władza publiczna. Nie zostało bezpośrednio zdefiniowane pojęcie władzy publicznej. W związku z tym należy potraktować ten przepis szeroko, a więc organy państwa, ale też inne organy władzy państwowej. Organ władzy publicznej nie może podejmować żadnej decyzji bez podstawy prawnej, powołując się jedynie na względy natury ekonomicznej, politycznej, czy nawet moralnej[45]. Można z niego wywnioskować, że co do jednostek obowiązuje zasada, w myśl której, co nie jest prawem zabronione jest dozwolone[46].

---

[44] Art.7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz.483 z późn. zm.)

[45] Winczorek P. „Komentarz“, Warszawa 2008, s.29-30.

[46] Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne – Zarys wykładu” wydanie 11, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s.79.

Zasada legalizmu zobowiązuje organy publiczne zwłaszcza z formalnego punktu widzenia. Są one bowiem ograniczone w podejmowaniu decyzji zgodnie z aktami normatywnymi i muszą mieć solidną podstawę prawną. Żadne inne uzasadnienia w przypadku jakiejkolwiek ingerencji w prawa jednostek nie są dopuszczalne. Organy powinny działać racjonalnie i respektować przepisy prawa w myśl starej rzymskiej zasady „dura lex, sed lex“[47]. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 4 października 2011 r., P 9/11, potwierdza tylko analizę przepisu: „Zgodnie z art.7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to powinność organu władzy publicznej przestrzegania wszystkich przepisów, niezależnie od usytuowania ich w systemie źródeł prawa, które określają jego uprawnienia lub obowiązki. Organy muszą zatem znać przepisy regulujące ich kompetencje i stosować się do wynikających z nich nakazów i zakazów. Z konstytucyjnej zasady legalizmu wynika zatem, że nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej czy unikać wykonania kompetencji, jeżeli wiążące normy prawne nakładają na te organy określone obowiązki“[48].

Według Trybunału Konstytucyjnego: „Konstytucja w całokształcie swych postanowień daje wyraz pewnemu obiektywnemu systemowi wartości, którego urzeczywistnianiu powinien służyć proces interpretacji i stosowania poszczególnych przepisów"[49].

Zasady konstytucyjne mają na celu wzmocnienie demokracji i ochronę podstawowych wolności i praw jednostki. Fundamentalną wartością państwa szwedzkiego oprócz suwerenności jest zasada praworządności. W przypadku Królestwa Szwecji zasada ta wynika jedynie pośrednio z Aktu o Formie Rządu. W rozdz. I§1 stanowi on, iż władza publiczna jest sprawowana na mocy prawa. Oznacza to, że wszelkie publiczne sprawowanie władzy musi być określone ustawowo. Paragraf ten należy interpretować jako stanowiący, że Szwecja jest państwem prawa. Cała władza publiczna musi być sprawowana zgodnie z prawem. Następnie w rozdz. I § 9 Aktu o Formie Rządu stanowi, że sądy i władze publiczne oraz inne osoby wykonujące zadania w zakresie administracji publicznej, powinny uwzględniać równość wszystkich wobec prawa oraz zachowywać obiektywizm i bezstronność[50].

Akt o Formie Rządu w rozdz II reguluje ochronę podstawowych praw i wolności, natomiast uregulowania dotyczące sprawowania władzy sądowniczej zostały zawarte w rozdz.XI. Można uznać, że zarówno rola Rady Prawa jak i zasada kontroli normatywnej

[47] Dura lex, sed lex z łac. „Twarde prawo, ale prawo”.
[48] Postanowienie TK z 4.10.2011 r., P 9/11, OTK-A 2011, Nr 8, poz.86
[49] Wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r. (sygn. akt K 14/03).
[50] Olsson R. „Konstitutionens väktare. Normprövningens roll i en alltmer fri- och rättighetsorienterad rättsstat ” Stockholms Universitet, 2021, s.40.

wywodzą się z powyższej zasady. W prawie szwedzkim zasadę legalności można powiązać również z pewnością prawa w takim sensie, że musi być ono przewidywalne a władza publiczna jest zobowiązana do jego przestrzegania. W rezultacie zasada ta nie tylko oznacza, że społeczeństwo ma obowiązek respektować prawo, ale daje gwarancję formalną pewności prawa jako instytucji. Zasada ta stanowi zatem zabezpieczenie przed arbitralnym sprawowaniem władzy publicznej i stanowi bezwarunkowy czynnik praworządności. Bez zasady praworządności poparcie dla utrzymania ładu w kraju jest niewielkie. Zasada legalności wydaje się nie być zbyt skomplikowaną, aczkolwiek jest całkowicie uzależniona od jakości przepisów prawnych i całego systemu prawnego, który musi stosować prawo.

Zasada praworządności znajduje odzwierciedlenie również w innych rozdziałach konstytucji, np. rozdziale II dotyczącym Praw i Wolności Aktu o Formie Rządu (Regeringsformen). Konstytucja nadaje sens zasadzie legalności, gdyż zgodnie z hierarchią źródeł prawa jest ona nadrzędna w stosunku do innych ustaw.

Inaczej niż w innych krajach skandynawskich zasada praworządności nie zajmuje znaczącego miejsca w konstytucji Szwecji. Jednak konsekwencją zobowiązań międzynarodowych jest poszanowanie praworządności na szczeblu krajowym jak i międzynarodowym.

2.3. Równość wszystkich wobec prawa

Zasada równości jest jedną z fundamentalnych zasad dotyczących praw człowieka. Jej geneza sięga zarówno starożytności, jak i filozofii oświecenia oraz walk o prawa człowieka w XIX i XX wieku. Początki idei równości można odnaleźć w starożytnej Grecji, gdzie demokracja ateńska ok. V wieku p.n.e. wprowadziła pojęcie isonomii, czyli równości obywateli wobec prawa. Mimo że demokracja ateńska nie obejmowała wszystkich mieszkańców (np. kobiet, niewolników czy cudzoziemców), była pierwszym systemem politycznym, który formalnie gwarantował równość obywateli w zakresie praw politycznych. W starożytnym Rzymie idea równości była rozwijana przez prawo rzymskie, które zakładało, że obywatele powinni być traktowani jednakowo w stosunku do obowiązującego prawa. Równość wobec prawa była uznawana za kluczowy element sprawiedliwości[51].

[51] Cytat „Prawo jest uniwersalne, równe dla wszystkich ludzi, wynikające z natury a nie z woli jednostki“ Cyceron „De Legibus“ Ksiega I.

W nowożytnej Europie zasada równości została ukształtowana i rozwinięta przez filozofów oświecenia. Jean-Jacques Rousseau, w swoim dziele „Umowa społeczna" (1762), postulował, że wszyscy ludzie rodzą się równi i mają te same prawa naturalne. Oświecenie wprowadziło ideę, że równość nie powinna być przywilejem nielicznych, lecz prawem każdej jednostki, co miało bezpośredni wpływ na późniejsze reformy polityczne i społeczne w Europie[52]. John Locke również wywarł duży wpływ na rozwój zasady równości, argumentując, że wszyscy ludzie mają naturalne prawo do życia, wolności i własności, a rządy istnieją, aby te prawa chronić[53]. Filozofia oświecenia legła u podstaw późniejszych rewolucji politycznych, które wprowadziły zasady równości do systemów prawnych. Rewolucja francuska (1789) była kluczowym momentem w rozwoju zasady równości. Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela, przyjęta w tym samym roku, stanowiła, że "ludzie rodzą się i pozostają wolni i równi w prawach". Dokument ten formalnie wprowadził zasadę równości wobec prawa jako fundament nowoczesnego państwa. Rewolucjoniści francuscy odrzucili podziały społeczne na arystokrację i resztę społeczeństwa, stawiając wszystkich obywateli na równi przed prawem. Deklaracja miała ogromny wpływ na rozwój europejskich konstytucji, które zaczęły wprowadzać przepisy dotyczące równości obywateli wobec prawa, niezależnie od pochodzenia, majątku czy statusu społecznego.

W XIX wieku, w odpowiedzi na rewolucje społeczne i rozwój myśli liberalnej, wiele europejskich państw zaczęło przyjmować konstytucje, które formalnie wprowadzały zasadę równości. Na przykład Konstytucja Francji z 1848 roku po raz pierwszy przyznała prawo głosu wszystkim mężczyznom, eliminując uprzednie ograniczenia majątkowe. Równość praw obywatelskich i politycznych stawała się stopniowo standardem w państwach europejskich, mimo że pełne wprowadzenie równości, zwłaszcza dla kobiet, było procesem długotrwałym.

XX wiek przyniósł dalsze umocnienie zasady równości w prawodawstwach europejskich. Po pierwszej wojnie światowej w państwach europejskich, w tym w Polsce, zaczęto wprowadzać przepisy o równości obywateli w konstytucjach. Konstytucja Weimarska (1919) w Niemczech również gwarantowała formalną równość obywateli wobec prawa. Po drugiej wojnie światowej, w odpowiedzi na nadużycia systemów totalitarnych, równość stała się kluczowym elementem nowego ładu prawnego w Europie. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (1948), przyjęta przez Organizację Narodów Zjednoczonych, uznawała równość wszystkich ludzi wobec prawa i zakazywała dyskryminacji z jakiegokolwiek powodu. XX wiek

[52] „Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela" (1789) art. 1 „Ludzie rodzą się i pozostają wolni i równi w prawach. Różnice społeczne mogą być oparte na wspólnej korzyści".
[53] John Locke „Two Treaties of Government" Drugi Traktat, Rozdz.II, „O stanie natury", 1689.

przyniósł znaczące zmiany w podejściu do zasady równości w kontekście praw człowieka. Ruchy feministyczne, walka o prawa obywatelskie oraz działania na rzecz równości rasowej i etnicznej doprowadziły do rozszerzenia zasady równości na coraz to nowe obszary. Wprowadzono prawa wyborcze dla kobiet na początku XX wieku w wielu krajach europejskich. W Polsce wprowadzono je Dekretem Naczelnika Państwa o ordynacji wyborczej z dnia 28 listopada 1918 r. a w Szwecji wprowadzono je niedługo później, bo w 1921 r. Zasada ta zaczęła obejmować nie tylko równość formalną, ale także równość materialną, czyli dążenie do realnego zrównania szans wszystkich obywateli.

W dzisiejszych czasach równość odgrywa kluczową rolę w ochronie praw jednostek, przeciwdziałaniu dyskryminacji oraz zapewnianiu sprawiedliwego traktowania obywateli w prawodawstwie krajowym i międzynarodowym. W prawodawstwie polskim została zdefiniowana w art.32 Konstytucji RP, który podkreśla równość wszystkich wobec prawa zarówno osób fizycznych jak i prawnych. „W znaczeniu formalnym zasadę równości sprowadzić można do reguły: „Jeden człowiek – jeden głos””[54].

Konstytucyjna wykładnia zasady równości wskazuje, że czym innym jest równość wobec prawa, a czym innym równość w prawie[55]. Równość wobec prawa oznacza równe traktowanie przez organy władzy publicznej w procesie stosowania prawa, natomiast równość w prawie oznacza równe traktowanie podmiotów przez ustanowione przez organy państwa przepisy prawne. Oznacza obowiązek jednakowego traktowania podobnych podmiotów, ale również podobnych okoliczności. Podobieństwo to zależne jest od kryterium jakim je cechujemy. Przy ocenie stanu faktycznego winno się brać pod uwagę jedynie cechy relewantne, czyli takie które przesądzają o spełnieniu przesłanki podobieństwa. Takie stanowisko wyraża Trybunał Konstytucyjny, aczkolwiek dopuszcza on uprzywilejowanie czy odrębne traktowanie pewnych grup podmiotów w celu wyrównania różnic. Są to jednak sytuacje wyjątkowe i mają charakter uprzywilejowania pozytywnego.

Zasada równości odnosi się do konkretnej sytuacji prawnej podmiotu. Zdarza się jednak, że prawo może uprzywilejować pewne grupy społeczne znajdujące się w słabszej pozycji w celu zredukowania tych nierówności (zob. orzeczenie TK z dnia 29 września 1997 r. K 15/97). Warto jednak zaznaczyć, że ograniczenie w takich sytuacjach zasady równości powinno mieć charakter proporcjonalny, czyli winno odpowiadać wadze interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania. Czym jest jednak proporcjonalność? Według jednego z najsłynniejszych filozofów- Arystotelesa- „sprawiedliwy jest

[54] Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu“ 11 wydanie, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s.182.
[55] Op. cit., s.114.

proporcjonalny, niesprawiedliwy jest tym, który narusza proporcje”[56]. Uważał on że, dobra powinny być proporcjonalne do zasług. Najkrócej pisząc „dobro dla dobra a zło dla zła”. Wiedział on również, że zasada proporcjonalności nie jest prostą koncepcją i że wymaga zaistnienia miary. Innymi słowy przykładowo naruszenie prawa powinno zostać proporcjonalnie ukarane w stosunku do popełnionego czynu. Każde porównanie wymaga punktu odniesienia, który nie jest tylko narzędziem porównania, ale jest przede wszystkim punktem zwrotnym decyzji w sprawie proporcjonalności. Dyskusja o równowadze i miarach wagi wydaje się być czysto merytoryczna a proces równoważenia pozostaje metodologicznie niejasny. Dawid M. Batty twierdzi, że: „Przypisywanie wag do sprzecznych interesów i praw, zasad i wartości oraz porównywanie wag pociąga za sobą element subiektywności nie do pokonania”[57].

Zasada równości nie ma charakteru bezwzględnego. W przypadku jej nieusprawiedliwionego naruszenia dochodzi do dyskryminacji. Art.32 ust.2 Konstytucji RP stanowi, że: „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”. W powyższym przepisie prawodawca zastosował szeroki katalog wyczerpując tym samym możliwość zaistnienia jakichkolwiek przesłanek, które byłyby usprawiedliwieniem w dyskryminowaniu jakiegokolwiek podmiotu. Dotyczy to relacji pomiędzy organami władzy publicznej a jednostkami i wtedy mamy do czynienia z oddziaływaniem pionowym albo wzajemnej relacji pomiędzy dwoma jednostkami bądź osobami prawnymi i nazywamy to oddziaływaniem poziomym [58] . Ustawa zasadnicza oddzielnie traktuje równość kobiet i mężczyzn, co w pewnym sensie jest gwarancją zakazu dyskryminacji ze względu na płeć. Podkreśla to też jak ważna jest ochrona praw i wolności człowieka zwłaszcza we współczesnych czasach, gdzie na co dzień mamy doczynienia z różnymi kulturami. Odrębne miejsce w Konstytucji RP zajmuje też równość prawa wyborczego (art.96 ust. 2, art.127 ust.1, art.169 ust.2)[59], ochrony prawnej prawa własności (art.64 ust.2) jak również dostępu do służby publicznej(art.60).

Zasada Równości nie stanowi samoistnego zastosowania prawa do czego nawiązał Trybunał Konstytucyjny w swoim postanowieniu z 24.10.2001 r. (SK 10/01): „Stanowisko zakładające, iż art.32 Konstytucji RP stanowi jedynie zasadę ustrojową, nie jest w pełni

[56] Arystoteles “Nicomachean Ethics”, Bk 5, 1131b (15) w J. Barnes (red.), The Complete Works of Aristotle. The Revised Oxford Translation, vol 2 (1995), 1786.
[57] Schlink B.“Proportionality (1)“ w „The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law“ red. Rosenfeld M. i Sajo A., 2012, s.645.
[58] Winczorek P. „Komentarz“Warszawa 2008, s.86-87.
[59] Garlicki L. „ Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu“ 11 wydanie, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s. 182-183.

prawidłowe". Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że zastosowanie zasady równości zazwyczaj nie może występować samoistnie tj. bez powiązania z jednym ze szczegółowych praw lub wolności konstytucyjnych, co stanowi niejako tło dla jego zastosowania[60].

Tak jak wspomniałam wyżej do dyskryminacji dochodzi w sytuacji rażącego złamania zasady równości bez zaistnienia ważnej przyczyny. Może ona przyjąć formę dyskryminacji bezpośredniej, kiedy podmiot lub organ władzy publicznej dokonuje czynu zamierzonego lub dyskryminacji pośredniej, kiedy nie dokonuje czynu zamierzonego, ale w jego efekcie dochodzi do dyskryminacji.

Na arenie międzynarodowej w art.7 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka[61], postanowiono, że: „Wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo, bez jakiejkolwiek różnicy, do jednakowej ochrony prawnej. Wszyscy mają prawo do jednakowej ochrony przed jakąkolwiek dyskryminacją, będącą pogwałceniem niniejszej Deklaracji i przed jakimkolwiek narażeniem na taką dyskryminację". W nawiązaniu do art.2 owej Deklaracji w myśl którego: „Każdy człowiek posiada wszystkie prawa i wolności zawarte w niniejszej Deklaracji bez względu na jakiekolwiek różnice rasy, koloru, płci, języka, wyznania, poglądów politycznych i innych, narodowości, pochodzenia społecznego, majątku, urodzenia lub jakiegokolwiek innego stanu. Nie wolno ponadto czynić żadnej różnicy w zależności od sytuacji politycznej, prawnej lub międzynarodowej kraju lub obszaru, do którego dana osoba przynależy, bez względu na to, czy dany kraj lub obszar jest niepodległy, czy też podlega systemowi powiernictwa, nie rządzi się samodzielnie lub jest w jakikolwiek sposób ograniczony w swej niepodległości", można wnioskować, że zasadę równości i niedyskryminacji potraktowano jako zasady generalne. Każde odstępstwa od nich muszą mieć solidną podstawę i ważne usprawiedliwienie. Powinny być również proporcjonalne do wagi naruszonego interesu konkretnej grupy podmiotów.

Zasada równości i niedyskryminacji stanowi fundament praw i wolności człowieka i obywatela.

[60] Post. TK z 24.10.2001 r., SK 10/01, OTK 2001, Nr 7, poz.225.
[61] Zob. https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/polish-polski

2.4. Ochrona praw i wolności człowieka i obywatela

Prawami i wolnościami człowieka nazywamy te, które są mu przynależne na przyrodzoną godność. Pierwsze regulacje w tym zakresie pojawiły się już w średniowieczu przykładem jest Wielka Karta Wolności z 1215 r. spisana w Anglii. Następnie Petycja Praw z 1628r. a jeszcze później Karta Praw z 1689 r.. Deklaracja Niepodległości przyjęta 4 lipca 1776 r. w Stanach Zjednoczonych a na kontynencie europejskim francuska Deklaracja Praw człowieka i Obywatela z 1789 r., która obowiązuje do dnia dzisiejszego[62].

Wszystkie deklaracje przyjmowane były w oddzielnych dokumentach. Każda z nich traktowała o prawach i wolnościach ważnych w danym momencie dla konkretnego państwa. Francuska Deklaracja poświęciła więcej uwagi zasadzie równości, a Bill of Rights Stanów Zjednoczonych prawu do sądu i procedurom z tym związanym. Są one nazywane obecnie prawami pierwszej generacji. Każda z deklaracji chroniła wolności jednostki i zakazywała nadmiernej ingerencji państwa w prywatność jednostki. Prawa i wolności człowieka ewoluowały na przestrzeni lat pod wpływem zmieniającej się rzeczywistości i potrzeb ludzi. Od XIX wieku różne wersje teorii praw rywalizowały w kwestii najbardziej odpowiedniego wyjaśnienia pojęcia i natury praw. Teoria woli przedstawia posiadanie praw jednostki jako wolę, wybór lub wolność, króre są uznane i respektowane a przede wszystkim są ściśle związane ze swobodami[63]. Teoria zainteresowania tłumaczy, że dla praw niezbędne jest, aby chronić lub promować interesy lub korzyści posiadacza praw[64].

Istotne znaczenie przy omawianiu powyższej tematyki ma zdefiniowanie pojęć: prawo, wolność i obowiązek[65]. Zarówno pojęcie „prawo“ jak i „wolność“ oznacza, że adresat ma uprawnienia do określonych zachowań. Może z nich skorzystać lub nie, w zależności od swojej woli. Na organach władzy publicznej ciąży obowiązek podjęcia wszelkich czynności w celu zagwarantowania jednostce realizacji wolności i praw jej przysługujących[66]. Natomiast obowiązek definiujemy jako ustanowiony przez normę prawną nakaz lub zakaz dla jednostek dotyczący określonego zachowania się, ustanowiony w celu ochrony najistotniejszych dóbr i wartości. Konsekwencją niewykonania obowiązku jest nałożenie sankcji prawnej na jednostkę,

[62] Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu“, wydanie 11, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s.103.
[63] Zirk-Sadowski „Teorie praw: analiza porównawcza teorii woli i teorii interesu“ Państwo i Prawo Nr 3, 2005, s.12-24.
[64] Ibidem.
[65] Matwiejuk J. „Konstytucyjne Wolności, Prawa i Obowiązki Człowieka i Obywatela“ (w:) „Repozytorium Uniwersytetu w Białymstoku“ 2021, s.91.
[66] Op. cit., s.91.

która nie wykonała obowiązku. Istotą obowiązku jest brak możliwości wyboru określonego zachowania sie ze strony jednostki. Sam termin „prawa człowieka“ oznacza ogół niezbywalnych i uniwersalnych uprawnień przysługujących każdemu człowiekowi, bez względu na jego przynależność państwową i status społeczny oraz przysługujących określonym grupom społecznym[67].

W 2000 r. ustanowiono Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej[68], która otrzymała pełną moc prawną w roku 2009, po przyjęciu Traktatu z Lizbony. Polska ustanowiła „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela“ w rozdziale II Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Ustawodawca podzielił prawa na „Zasady ogólne“, które stanowią szkielet praw i wolności w jurysdykcji polskiej tj.: zasada godności, wolności i równości[69]. Ustalił zakres podmiotowy jaki obejmuje Konstytucja. Następnie sklasyfikował owe prawa i wolności na: wolności i prawa osobiste (art.38-56), wolności i prawa polityczne (art.57-63) oraz wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne (art.64-76).

Zasady ogólne stanowią trzon wszystkich zasad i określają jego system praw i wolności. Istotne jest, że nawiązują do idei praw naturalnych.

Prawo do godności stanowi prawo fundamentalne i jest ujęte w art.30 Konstytucji RP[70]. Jej przyrodzony i niezbywalny charakter oznacza, że godność przysługuje każdemu człowiekowi od momentu urodzenia aż do śmierci, niezależnie od statusu społecznego, narodowości, wyznania czy sytuacji życiowej. Jest ona nierozerwalnie związana z człowieczeństwem[71]. Państwo ma obowiązek chronić godność jednostki i nie może jej naruszać ani dopuszczać do jej naruszania przez inne podmioty. Nienaruszalność ta znajduje swoje odzwierciedlenie w innych przepisach konstytucyjnych oraz w ustawodawstwie krajowym i międzynarodowym. Istotą prawa do godności jest jego autonomiczny charakter. Każda jednostka postępuje z własną wolą i przekonaniami. Konstytucja nakłada na państwo obowiązek ochrony godności człowieka, co oznacza, że władze publiczne muszą aktywnie działać w celu przeciwdziałania jej naruszeniom oraz tworzyć i egzekwować przepisy, które ją chronią.

[67] Matwiejuk J. „Konstytucyjne Wolności, Prawa i Obowiązki Człowieka i Obywatela“ (w:) „Repozytorium Uniwersytetu w Białymstoku“ 2021, s.92.
[68] Zob. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:pl:PDF
[69] Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu“, wydanie 11, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s.109.
[70] Art.30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz.483 z późn. zm.).
[71] Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu“, wydanie 11, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s.109.

Prawo do wolności zagwarantowane jest w Konstytucji RP w art.31. Konstytucja stanowi, że wolność człowieka podlega ochronie prawnej, a jej ograniczenia mogą być ustanawiane tylko ustawą i tylko wówczas, gdy są konieczne dla ochrony innych wartości, do których należy bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, zdrowie, moralność publiczna czy wolności i prawa innych osób. Wolność osobista jest więc zasadą, a jej ograniczenia wymagają szczególnego uzasadnienia. W art. 41 Konstytucji RP [72] uregulowano poszanowanie dla wolności osobistej. Każdy ma prawo do wolności osobistej, której ograniczenie może nastąpić tylko zgodnie z zasadami i procedurami określonymi w ustawie. Dotyczy to także ochrony przed arbitralnym zatrzymaniem lub pozbawieniem wolności. Zgodnie z art.53 Konstytucja RP[73] zapewnia obywatelom wolność wyznania oraz swobodę praktyk religijnych i innych przekonań światopoglądowych, co oznacza, że każdy ma prawo samodzielnie wybierać i wyrażać swoje przekonania oraz przynależeć do wybranej przez siebie wspólnoty religijnej. Każdy obywatel ma również prawo do wyrażania swoich poglądów oraz rozpowszechniania informacji bez obawy o represje ze strony państwa. Wolność słowa i prasy jest kluczowa dla funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego. Jej ograniczenia mogą być wprowadzone jedynie w wyjątkowych przypadkach. Każdy obywatel również ma prawo do tworzenia i przystępowania do organizacji, partii politycznych czy związków zawodowych. Wolność zgromadzeń obejmuje prawo do organizowania pokojowych zgromadzeń i protestów i uczestniczenia w nich. Konstytucja uznaje również wolność działalności gospodarczej, która jest podstawą gospodarki rynkowej i daje obywatelom prawo do podejmowania działań gospodarczych na zasadach wolnej konkurencji.

Zasada równości została ustanowiona w art.32 Konstytucji RP[74]. Należy zaznaczyć, że rozróżniamy prawo równości na trzech płaszczyznach: sytuacji prawnej obywateli, w sytuacji wpływania obywateli na proces sprawowania władzy politycznej oraz w sytuacji ekonomicznej. Konstytucja nakłada na państwo obowiązek jednakowego traktowania wszystkich obywateli. Oznacza to, że przepisy prawa muszą być stosowane w jednakowy sposób wobec wszystkich osób, niezależnie od ich pochodzenia, wyznania, płci, orientacji seksualnej, wieku, stanu zdrowia, statusu majątkowego czy przekonań politycznych. Równość wobec prawa dotyczy również równego dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz ochrony sądowej. Wiąże się to z zakazem dyskryminowania w różnych dziedzinach życia. Ochrona przed dyskryminacją dotyczy zarówno życia politycznego jak i sfery społecznej oraz

[72] Art.41 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz.483 z późn. zm.)
[73] Op. cit., art.53.
[74] Op. cit., art.32

gospodarczej, co oznacza, że wszyscy mają równe prawa do uczestnictwa w społeczeństwie, niezależnie od cech osobistych czy przekonań. Respektowanie zasady równości na wszystkich trzech płaszczyznach ma za zadanie zapewnienie równych szans jednostkom do zaspokajania ich najważniejszych potrzeb tj.: w dostępie do edukacji, opieki zdrowia czy też korzystania z usług publicznych. Zasada nie ma charakteru bezwzględnego[75]. Konstytucja umożliwia wprowadzanie pewnych odstępstw od zasady równości, pod warunkiem, że są one uzasadnione obiektywnymi przesłankami i proporcjonalne do celu, któremu mają służyć. Na przykład, działania mające na celu poprawę sytuacji osób z niepełnosprawnościami, kobiet w ciąży, osób starszych czy innych grup zagrożonych wykluczeniem mogą być uzasadnione w ramach polityki społecznej.

Pogląd, że istnieją uniwersalne i nienaruszalne prawa przysługujące każdej istocie ludzkiej, oznacza że prawa te stanowią zarówno podstawę demokracji, jak i ograniczenie władzy, którą można sprawować. Sam tytuł rozdziału II Konstytucji RP „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela" wskazuje, że odnoszą się one zarówno do człowieka jak i obywateli kraju. „Należy to rozumieć jako rozróżnienie takich praw i wolności, które przysługują każdej osobie znajdującej się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, oraz takich praw i wolności, które przysługują wyłącznie obywatelom polskim"[76]. Według większości konstytucji możliwe jest ograniczenie pewnych praw w okreslonych granicach, gdy uzna się to za konieczne w społeczeństwie demokratycznym. „Wszystkie prawa konstytucyjne, które odnoszą się do działań ich posiadaczy, na przykład praktykowanie religii, wyrażanie opinii i wybór zawodu, są wolnościami w właśnie zdefiniowanym znaczeniu. Ale gdyby były tylko takimi swobodami, byłyby to słabe wolności. Wolność jako taka nie oznacza prawa do bycia niezakłóconym w realizacji tej wolności"[77]. Każda ustawa wprowadzająca ograniczenia praw i wolności jednostki musi służyć ochronie interesu publicznego, w przeciwnym razie nie ma podstawy prawnej do ustanowienia ograniczeń. Ważne w tym aspekcie jest kierowanie się zasadą proporcjonalnosci. Innymi słowy jeżeli zajdzie sytuacja, gdzie muszą być ustanowione ograniczenia praw i wolności jednostki to powinna ona być wprowadzona w zakresie niezbędnym tak, aby zminimalizować uciążliwość praw jednostki[78].

[75] Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu", wydanie 11, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s.115.
[76] Ibidem, s.116.
[77] Alexy R. "Rights and Liberties as Concepts" w „The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law" red. Rosenfeld M. i Sajo A., 2012, s.268.
[78] Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu", wydanie 11, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s.124.

Regulacja wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela w Konstytucji RP jest zobowiązaniem zwłaszcza dla władz publicznych, gdyż to one muszą zapewnić gwarancje przestrzegania tych praw i stworzyć instrumenty, które będą chronić prawa przed ich naruszeniem. Rozróżniamy obowiązki, które mają charakter pozytywny, gdy władze muszą podjąć określone działania, jak i negatywny, gdzie władze publiczne mają obowiązek powstrzymać sie od działań przeszkadzających jednostce w korzystaniu z przysługujących jej wolności [79] . Przepisy konstytucji należy stosować bezpośrednio chociaż ich ogólne sformułowanie często uniemożliwia z ich korzystania.

Fundamentem ochrony praw człowieka jest gwarancja prawa do sądu, tak aby jednostka mogła dochodzić naruszonych praw. W art.45 ust.1 Konstytucji RP prawodawca gwarantuje, że: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, niezawisły sąd“[80]. Tym samym ustanawia się otwarty katalog podmiotów, którym przysługuje prawo do sądu. Przepis ten dotyczy zarówno osob fizycznych jak i prawnych. Z powyższego przepisu można wywnioskować, że prawodawca chciał podkreślić istotę i znaczenie tego przepisu, zwłaszcza wobec władzy publicznej, tak aby jasne było, że nikt nie ma prawa wpływać na decyzje podjęte przez sędziów, które dotyczą bezpośrednio jednostek i ich praw. Żadnej osobie, która poczuła się dotknięta naruszeniem jej praw lub wolności nie można zamykać drogi sądowej (art.77 ust.2[81]). A aby zabezpieczyć właściwie i rzetelnie dochodzenie praw ustanowiono dwuinstancyjność postępowania sądowego. Zostało to potwierdzone orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że: „zasadniczym celem istnienia prawa do sądu jest zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością władzy“[82].

Inną gwarancją jest możliwość złożenia skargi konstytucyjnej. Jest to specyficzny instrument prawny. Jednostka może z niego skorzystać, na zasadach określonych w konstytucją podnosząc zarzut, że jej prawa bądź wolności zostały naruszone. Art.79 ust.1 Konstytucji RP: „Każdy czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego

[79] Op. cit., s.120.
[80] art.45 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
[81] Art.77 ust.2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz.483 z późn. zm.).
[82] Wyr. TK z 12.5.2003 r., SK 38/02, OTK-A 2003, Nr 5, poz.38

obowiązkach określonych w Konstytucji". Przepis ten określa otwarty katalog podmiotów, których dotyczy. Mogą być nimi osoby fizyczne albo prawne, aczkolwiek te ostatnie tylko w zakresie w jakim mogłyby być podmiotami praw i wolności konstytucyjnych[83].

Szczególnym organem powołanym do obrony praw i wolności jednostek jest Rzecznik Praw Obywatelskich[84]. W myśl art. 80 Konstytucji RP „Każdy ma prawo wystapienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej"[85]. Organ ten nie tylko przyjmuje skargi na działania administracji czy sądownictwa, ale ma również prawo do występowania w sprawach z własnej inicjatywy, jeśli uważa, że sytuacja tego wymaga. W Polsce jest to organ jednoosobowy, ale może powołać swoich zastępców. Jego fundamentalnym zadaniem jest stanie na straży wolności i praw określonych w konstytucji i innych aktach normatywnych, co wynika wprost z art.208 ust.1 Konstytucji RP. Zakresem swojej działalności obejmuje nie tylko obywateli, ale też cudzoziemców i bezpaństwowców. Zakres przedmiotowy jego działalności dotyczy bezpośrednio praw i wolności człowieka i obywatela ale nie tylko konstytucyjnych. Rzecznik realizuje swoje zadania porzez wystąpienia i interwencje w sprawach indywidualnych lub też wystąpienia, inicjatywy i wnioski dotyczące ogólnych problemów ochrony praw i wolności obywateli[86].

W szwedzkiej tradycji prawa konstytucyjnego, pomimo iż Akt o Formie Rządu został ustanowiony w roku 1809 w okresie naznaczonym liberalnymi ideami oświeceniowymi, nie obejmował regulacji praw i wolności człowieka. Te zostały w Szwecji wprowadzone dopiero w połowie XX wieku. II Wojna Światowa wywołała debatę nad wzmocnieniem konstytucyjnie chronionych praw i wolności a jej skutkiem była reforma konstytucji. Szwecja ratyfikowała też Europejską Konwencję praw człowieka w 1952 roku, lecz Konwencja weszła w życie dopiero w 1994 r.[87]

Kiedy w 1972 r. Komisja Konstytucyjna (Grundlagsberedning) wystąpiła z projektem nowelizacji konstytucji okazało się, że reforma była kompromisem zawartym między tymi co chcieli, aby prawa i wolności były konstytucyjnie chronione, a tymi którzy kierując się ideą państwa opiekuńczego zażądali pewnych ograniczeń w ochronie tychże praw. Po długich

[83] Jaworska M. „Prawo do sądu" (w:) Jabłoński M. „Realizacja i ochrona konstytucyjnych praw jednostki w polskim porządku prawnym" Wrocław 2014, s.141.
[84] W polskim ustawodawstwie działalność Rzecznika Praw Obywatelskich szczegółowo reguluje ustawa z 15.7.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.) .
[85] art.80 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.) .
[86] Informacje pochodzą z oficjalnej strony internetowej RPO – https://www.rpo.gov.pl/
[87] Grzybowski M. „Szwecja. Zarys systemu ustrojowego", Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, wyd.I, Kraków, 2019, s.57.

debatach i zawartym kompromisie ustanowiono nowelizacje Aktu o Formie Rządu w 1974 r., gdzie w II rozdziale zawarto regulacje dotyczące podstawowych praw i wolności[88]. Ustanowiła ona katalog praw zasługujących na ochronę wraz z zastrzeżeniem, że mogą one być ograniczone tylko ustawą. Również przy tej okazji określono uprawnienia Rady Legislacyjnej (LR). Celem praw zawartych w rozdz. II Aktu o Formie Rządu było umocnienie ich mocy wiążącej. Rozróżniamy dwa typy praw. Te które mogą być ograniczone przez prawo i nazywamy je względnymi oraz te które nie mogą być ograniczone przez prawo pod żadnym względem i nazywamy je absolutnymi. Zgodnie z ustawą o Formie Rządu ograniczenia są dopuszczalne tylko w przypadku, gdy są one dostosowane do potrzeb i w celach akceptowalnych przez społeczeństwo demokratyczne. Ograniczenia w prawach muszą być również proporcjonalne. Ograniczenia powyższe nie mogą wynikać z powodów politycznych, religijnych i kulturowych. Ponadto zgodnie z rozdz. II §15 i § 16 zapewnia, że ograniczenia w żadnym wypadku nie mogą wiązać się z dyskryminacją ze względu na pochodzenie etniczne lub płeć. Przepisy te wprowadzone zostały w celu zrównoważenia zdolności Riksdagu do ograniczania wolności i praw obywateli.

W 1979 r. wprowadzono dodatkowy instrument mający na celu zrównoważenie ochrony praw, a wraz z nim wprowadzono ochronę sądową praw chronionych konstytucyjnie. Upoważnia ona sądy do bezpośredniego stosowania tej ochrony. Jeśli przepisy prawa i regulacje są sprzeczne ze szwedzką konstytucją, sądy mają prawo nie stosować tych przepisów. Przy czym w przypadkach przepisów ustawowych i wykonawczych uchwalonych przez Riksdag lub rząd wymagane jest by były one wyraźnie sprzeczne z konstytucją jeżeli mają nie zostać zastosowane[89]. Przepis ten jest dyskusyjny, gdyż paradoksalnie termin „wyraźnie“ sam w sobie nie jest wystarczająco wyraźny. Dowodem tego jest rzadkość korzystania przez sądy z prawa, które im przysługuje.

W Akcie o Formie Rządu już w rozdz. I § 2 ustrojodawca wprowadza przepis zgodnie, z którym władza publiczna musi być sprawowana z poszanowaniem równej wartości wszystkich ludzi oraz wolności i godności jednostki. Ustawodawca wnosi dobro jednostki w rozumieniu szerokim. Nie tylko jako pełnoprawnych obywateli Szwecji, ale o wszystkich ludzi znajdujących się na terenie państwa szwedzkiego. Ochrona praw i wolności człowieka wynikająca z Aktu o Formie Rządu oznacza, że wszystkim jednostkom przysługuje gwarancja praw i wolności. Dotyczą one wolności wyrażania opinii zarówno tych pozytywnych jak i

[88] Por.Nyman O. „New Swedish Constitution“ Scandinavian Studies Law vol. 26:1982, s.171-173 ; Grzybowski M. „Wstęp“ (w:) „Konstytucja Szwecji“ Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000,s.18.
[89] Nowelizacja Aktu o Formie Rządu ustawą nr 933 z 1979 r.

negatywnych, prawa do nietykalności cielesnej i swobodnego przemieszczania się, pewności prawa, ochrony przed dyskryminacją, prawa do podejmowania akcji protestacyjnych, prawa pracy, ochrony własności. Zapewnia się prawa publiczne, prawa autorskie, wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawo do edukacji. Wolność nauki jest chroniona na zasadach określonych w ustawie.

Ważne znaczenie dla praw konstytucyjnych ma ich podział na prawa jednostki niezbywalne (tj. wolność od kar cielesnych, tortur, kary śmierci, eksperymentów medycznych, zakaz stosowania retroaktywnych regulacji prawnych, zakaz retroaktywnego opodatkowania, zakaz tworzenia sądów specjalnych dla rozpatrzenia konkretnej sprawy, zakaz ujawniania informacji osobowych bez zgody zainteresowanego, zakaz pozbawienia obywatelstwa lub wydalenia z kraju, prawo do odszkodowania za mienie ustawowo wywłaszczone na cele publiczne)[90] , niezmienialne prawa człowieka oraz zbywalne wolności i prawa polityczne i osobiste.

Rada Prawa (Lagrådet) dokonuje przeglądu prawa z punktu widzenia ustawy zasadniczej. W tym znaczeniu Rada Prawa pełni funkcję organu kontrolnego, który ma na celu ochronę i zapewnienie, że ustawodawstwo jest realizowane zgodnie z przepisami konstytucji. Ponadto sądy, władze publiczne i inne organy podlegają kontroli prawnej i są zobowiązane do niestosowania ustawodawstwa sprzecznego z przepisami konstytucji, w tym również ustaw niezgodnych z przepisami o prawach i wolnościach.

Wszystkie prawa i wolności konstytucyjne potrzebują odpowiednich gwarancji i utworzenia właściwych mechanizmów do ich kontroli. Nie ulega wątpliwości, że zarówno w Szwecji jak i w Polsce pomimo różnic systemowych oba kraje zapewniają międzynarodowe standardy regulacji konstytucyjnych praw i wolności człowieka.

2.5. Trójpodział władzy

Konstytucyjna zasada podziału władzy stanowi fundament wielu demokratycznych państw prawa. Jej istnienie sięga czasów Arystotelesa. Została rozwinięta na przełomie XVII i XVIII w. przez angielskiego filozofa i polityka Johna Locke'a oraz francuskiego filozofa i prawnika Charles'a Montesquieu. Nazwana została koncepcją ustroju mieszanego, inaczej

[90] Grzybowski M. „Systemy konstytucyjne państw skandynawskich", Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s.40-41.

status mixtus.[91] Zasada trójpodziału władzy powstała jako antyteza systemu absolutyzmu i dawała gwarancje poszanowania zasady demokracji. W jednym ze swoich dzieł „O duchu praw" Monteskiusz podkreślił, że „ kiedy w jednej i tej samej osobie lub w jednym i tym samym ciele władza prawodawcza zespolona jest z wykonawczą , nie ma wolności; ponieważ można się lękać, aby ten sam monarcha albo ten sam senat nie stanowił tyrańskich praw, które będzie tyrańsko wykonywał. Nie ma również wolności, jeśli władza sądowa nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej. Gdyby była połączona z władzą wykonawczą, sędzia mógłby mieć siłę ciemiężyciela"[92]. Według teorii tej władza winna być podzielona na trzy oddzielne segmenty powołane w celu wykonywania wydzielonej władzy państwowej. Idea podziału władzy Monteskiusza wpłynęła na twórców amerykańskiej konstytucji, która wprowadziła mechanizmy checks and balances między władzami. We Francji zasada podziału władzy została również zastosowana po obaleniu monarchii absolutnej. Rewolucjoniści, chcąc zbudować nowoczesne państwo, które ograniczałoby nadużycia władzy, przyjęli zasadę trójpodziału władzy.

Z czasem zasada podziału władzy została wprowadzona do systemów konstytucyjnych w wielu krajach europejskich. Konstytucje XIX-wieczne, np. Konstytucja Królestwa Belgii z 1831 roku, ustanawiały ramy podziału władzy, przyczyniając się do umocnienia demokratycznych instytucji. Władza ustawodawcza (parlament), wykonawcza (rząd) oraz sądownicza (niezależne sądy) działały według modelu wzajemnego oddziaływania.

W XX wieku zasada trójpodziału władzy była rozwijana i dostosowywana do zmieniających się warunków społecznych i politycznych, zarówno w krajach demokratycznych, jak i tych, które przeszły przez systemy autorytarne, jak np. Niemcy po II wojnie światowej. Współczesne europejskie porządki prawne, takie jak prawo Unii Europejskiej, opierają się na tej zasadzie, dbając o równowagę między instytucjami i zabezpieczając obywateli przed nadużyciami władzy. We współczesnych czasach zasada trójpodziału władzy funkcjonuje w większości europejskich państw, w tym w Szwecji i w Polsce, gdzie konstytucje gwarantują niezależność władzy sądowniczej, oddzielenie władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz mechanizmy ich wzajemnego kontrolowania[93].

Art.10 ust.1 Konstytucji RP z 1997 r. stanowi, że: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy

[91] Wiszowaty M. „Podział władzy" (w:) Szmyt A. „Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć", Warszawa 2010, s.356.
[92] Charles Montesquieu „O duchu praw", przełożył T. Boy-Żeleński,Warszawa 2002, s.171.
[93] Zob. także: Carolan E. „The New Separation of Powers. A Theory for the Modern State", New York, 2009.

sądowniczej“ [94] . Ustrojodawca dokonuje podziału władzy na zasadzie równowagi. A mianowicie każda władza powinna skupiać się na zadaniach jej powierzonych i otrzymać właściwe instrumenty w celu ewentualnego hamowania pozostałych władz. Zasada podziału władz nie oznacza jednak wzajemnego blokowania się, gdyż w takim przypadku żadna z władz nie mogłaby właściwie funkcjonować. Z preambuły do Konstytucji RP wynika, że władze powinny współdziałać ze sobą. W myśl tej teorii w art.10 ust.2 ustawodawca rozdziela władzę podmiotowo pomiędzy władzą ustawodawczą tj. Sejm i Senat, wykonawczą tj. Prezydent RP i Rada Ministrów oraz sądowniczą tj. sądy i trybunały. Należy zauważyć, że podział ten nie klasyfikuje wszystkich konstytucyjnych organów państwa. Wykładnia zasady trójpodziału władz uznaje powyższy przepis jako pewnego rodzaju zasadę ogólną. Nie ma też ona charakteru absolutnego, czyli nie ma całkowitego rozdzielenia władz. Nie ma więc przeszkód, żeby władza ustawodawcza posiadała pewne kompetencje władzy wykonawczej w zakresie wykonywania prawa. Przyjąć jednak należy, że dokonany przez ustawę zasadniczą podział władzy jest podstawą i nie wskazane jest naruszanie kompetencji poszczególnych władz, gdyż mogłoby to zakłócić ich równowagę (zob. wyrok TK z dnia 14 października 2015 r., Kp 1/15).

O ile w ustroju państw demokratycznych władza ustwodawcza wykonuje swoje obowiązki w podobny sposób i strukturalnie jest do siebie zbliżona o tyle władza wykonawcza w poszczególnych państwach funkcjonuje według różnych systemów. Może to być system parlamentarny[95] lub prezydencki[96]. Charakterystyczną cechą systemu parlamentarnego jest rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej pomiędzy prezydenta lub monarchę oraz rządu z premierem. Przy czym głowa państwa ma uprawnienia ograniczone w stosunku do rządu i premiera. Czego dowodzi chociażby fakt, że wyboru prezydenta dokonuje parlament, a nie naród podczas wyborów powszechnych. Najwięcej kompetencji posiada rząd, który pochodzi z parlamentu, wobec którego ponosi polityczną odpowiedzialność. Rząd może zostać zdymisjonowany poprzez złożenie wotum nieufności, aczkolwiek przy poparciu prezydenta rząd może rozwiązać parlament przed upływem kadencji. Funkcjonowanie systemu parlamentarno-gabinetowego zależy w dużej mierze od politycznego rozkładu w parlamencie. Jeśli dwie partie kompletnie różne ideowo posiadają większość w parlamencie i nie założą

[94] art.10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
[95] Bradley Anthony W. “Parliamentarism“ w „The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law“ red. Rosenfeld M. i Sajo A., 2012.
[96] Fix-Fierro H. “Presidentialism“ w „The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law“ red. Rosenfeld M. i Sajo A., 2012.

koalicji, doprowadzi to do niestabilnej sytuacji danego państwa, a przy tym stworzy w pewnym sensie zagrożenie, gdyż parlament zostanie sparaliżowany.

Polska wprowadziła parlamentarny system rządów w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. jednak nie da się nie zauważyć, że nie jest to do końca zwykły model systemu parlamentarnego. Jest on zracjonalizowany. Prezydent jest wybierany w wyborach powszechnych przez naród. Rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed Sejmem. Podział władzy łączyć należy z pojęciem podziału funkcji władzy państwowej (stanowiących właśnie trzy główne grupy kompetencji)[97]. Z Konstytucji RP wynika, że pozycja silniejsza jest przypisywana władzy ustawodawczej, tj. Sejm i Senat.

Istotną cechą trójpodziału władzy jest odrębność i niezależność władzy sądowniczej. Art. 10 ust.2 doprowadza do jej dualizacji tj. podziału na sądy i trybunały[98]. Sytuacją absolutnie niedopuszczalną jest wykonywanie władzy sądowniczej przez jakikolwiek inny organ niż sądy i trybunały. Jest to logiczne, gdyż władza tworząca prawo nie powinna sądzić w oparciu o nie, gdyż mogłaby nie być obiektywna a to z kolei mogłoby odbywać się na szkodę jednostki. Władza ustawodawcza stanowiąc prawo nie jest kompetentna do ewentualnego, późniejszego badania jego zgodności z konstytucją, gdyż mogłaby być subiektywna oceniając własną pracę. L. Garlicki uważa, iż istnieje „pewna nienaruszalna istota poszczególnych władz", którą nazywa „jądrem kompetencyjnym" poszczególnych władz, w które inne władze nie mogą wkraczać, gdyż oznaczałoby to całkowite przekreślenie zasady podziału władzy[99].

Władza ustawodawcza ma pewien wpływ na władzę sądowniczą, gdyż tworzy prawo, do którego sędziowie jak każdy inny obywatel muszą się stosować. Czynnikiem hamującym władzę ustawodawczą jest Trybunał Konstytucyjny, którego fundamentalnym zadaniem pozostaje badanie prawa i jego zgodności z konstytucją, a co się z tym wiąże wyeliminowania przepisów prawnych, które naruszają ład w polskim ustawodawstwie[100].

Odrębnym systemem współczesnych demokratycznych państw jest system prezydencki. Jego najlepszym przykładem są Stany Zjednoczone. System ten charakteryzuje się silną pozycją polityczną prezydenta, który sprawuje również urząd premiera. Wybierany jest w wyborach powszechnych, przez naród. Samodzielnie kształtuje zespół swoich współpracowników w poszczególnych departamentach, aczkolwiek musi pozyskać na to zgodę

[97] Sarnecki P. „Rzeczpospolita Polska państwem podzielonej władzy" (w:) „Prawo Konstytucyjne RP" red. Sarnecki P. wydanie 9, C.H. Beck, Warszawa 2014, s.79.
[98] Art.10 ust.2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r.)
[99] Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu" Warszawa 2015, s.76.
[100] Op. cit., s.96.

Senatu. W systemie prezydenckim odpowiedzialność za naruszenie prawa ponosi sam Prezydent i odbywa się to w drodze impeachmentu.[101]

Systemu prezydenckiego w taki sposób jak w Stanach Zjednoczonych nie wprowadzono w innych krajach. Aczkolwiek po wprowadzeniu zmian system ten zastosowano np. we Francji czy Portugalii, a w Skandynawii w Finlandii. Są to już systemy mieszane. Polegają one na utrzymaniu silnej pozycji Prezydenta przy jednoczesnej współpracy z parlamentem i rządem.

2.6. Konstytucyjny podział władzy w Szwecji

W Akcie o Formie Rządu z 1809 r. dokonano wyraźnego rozróżnienia na to co nazywano w niej władzą ustawodawczą a władzą regulacyjną. Król sprawował władzę wykonawczą natomiast istniała również władza parlamentarna. Domeną królewską było jednak ustawodawstwo gospodarcze i administracyjne. Król powoływał swoich ministrów, którzy formalnie nie posiadali własnych kompetencji i wykonywali polecenia króla. Jedynym wyjątkiem były podatki, które stanowiły wyłączną kompetencję Riksdagu. Władza sądowa została zarezerwowana dla niezawisłych i nieusuwalnych sędziów. Ze względu na to, że granice między kompetencjami władzy wykonawczej i ustawodawczej były niejasne dochodziło do konfliktów. Na przestrzeni lat granice w stosunkach między królem a Riksdagiem przesuwały się na korzyść Riksdagu. Dostosowanie do parlamentaryzmu odbywało się stosunkowo sprawnie w ramach niezmienionego tekstu konstytucji. Jednak z technicznego punktu widzenia prawodawstwo stało się nieco chaotyczne. Wszystkie istotne kwestie kierowane były do Riksdagu, co było uwarunkowane względami politycznymi jak i praktycznymi, natomiast drobniejszymi kwestiami zajmował się rząd. Aby jak najbardziej usprawnić korzystanie z przepisów wprowadzono szereg regulacji prawnych[102].

W ubiegłym stuleciu demokracja w Szwecji stanowiła fundament w pracach nad nową konstytucją. Jedną z ważniejszych spraw w trakcie jej tworzenia było przejrzyste rozgraniczenie kompetencji poszczególnych władz, aby zapobiegać sporom konstytucyjnym i

[101] Impeachment - „postawienie w stan oskarżenia", procedura pochodząca z anglosaskiej tradycji parlamentarnej, służąca realizacji odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta, wiceprezydenta i funkcjonariuszy cywilnych w USA. Procedura wszczynana jest przez parlament lub inne ciała legislacyjne państwa.

[102] Grzybowski M. „Szwecja. Zarys systemu ustrojowego" Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2019, s.152.

usuwać wątpliwości co do legalności działań władz. Łącznym efektem wprowadzenia nowej konstytucji w Szwecji jest przesunięcie się środka ciężkości z Riksdagu na rząd i dalej w kierunku władz administracyjnych.

Po ustanowieniu zasady suwerenności ludu, Szwecja wprowadziła podział władzy państwowej. Podział władzy w Szwecji, zgodnie z jej konstytucją, opiera się na klasycznej zasadzie trójpodziału władzy: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej [103]. Jednakże szwedzki system ma swoją specyfikę, wynikającą z tradycji, silnych elementów parlamentarno-demokratycznych oraz wpływu na decentralizację władzy. Szczegółowo opisując, warto skupić się na poszczególnych aspektach i mechanizmach regulujących każdą z władz.

Władza ustawodawcza to władza publiczna w postaci Riksdagu składającego się z powszechnie wybranych przedstawicieli politycznych. Riksdag (szwedzki parlament) jest kluczowym organem władzy ustawodawczej i centralnym filarem szwedzkiej demokracji. Władza ustawodawcza w Szwecji jest ściśle powiązana z władzą wykonawczą, ponieważ rząd działa na podstawie mandatu udzielonego przez Riksdag. Riksdag liczy 349 członków, wybieranych w wyborach powszechnych na kadencję trwającą cztery lata. Jego głównym zadaniem jest uchwalanie ustaw. Zgłaszanie projektów ustaw jest możliwe zarówno przez rząd, jak i posłów. Proces legislacyjny w Szwecji zakłada szeroką dyskusję w komisjach parlamentarnych, gdzie projekty są szczegółowo analizowane przed ich przyjęciem przez całą izbę. Komisje mają duży wpływ na kształt prawa. Jego następną kompetencją jest kontrola nad rządem. Riksdag sprawuje kontrolę nad rządem, co jest kluczowym elementem systemu parlamentarnego. Możliwość wnioskowania o wotum nieufności jest jednym z mechanizmów kontroli, a parlament może obalić rząd, jeśli straci on zaufanie większości posłów. Wotum nieufności może być skierowane wobec całego rządu lub konkretnego ministra. Innym zadaniem Riksdagu jest zatwierdzanie budżetu państwa, co stanowi kluczowy element kontroli nad rządem. Bez zgody Riksdagu, rząd nie ma prawa wydatkować środków publicznych. Budżet jest przedstawiany przez rząd, ale to parlament ma ostateczne słowo w tej kwestii. Riksdag musi zatwierdzić wszelkie umowy międzynarodowe, które wymagają zmiany prawa wewnętrznego lub dotyczące kluczowych interesów państwa.

Szwecja ma system jednoizbowy, co oznacza, że nie ma izby wyższej, jak to ma miejsce w niektórych innych systemach parlamentarno-demokratycznych (np. w Wielkiej Brytanii). Co więcej, Szwecja jest krajem silnie zdecentralizowanym. Znaczna część zadań publicznych

[103] Grzybowski M. „ Systemy konstytucyjne państw skandynawskich“, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s.26; Por. Grzybowski M. „Szwecja. Zarys systemu ustrojowego“ wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2019, 152-166.

realizowana jest przez władze lokalne – gminy i regiony, które mają autonomię w zakresie organizacji swojej administracji, ochrony zdrowia, oświaty publicznej, komunikacji oraz wspierania działalności gospodarczej o znaczeniu ponadlokalnym[104].

Władza wykonawcza jest sprawowana przez rząd, na czele którego stoi premier. Premier i rząd są odpowiedzialni przed parlamentem, co oznacza, że władza wykonawcza jest bezpośrednio zależna od aprobaty większości parlamentarnej.

Po wyborach przewodniczący Riksdagu (Talman) konsultuje się z liderami partii i przedstawia kandydaturę na premiera, który następnie tworzy rząd. Kandydatura premiera musi uzyskać poparcie Riksdagu, jednak w praktyce premier wybierany jest tak, by mieć większość w parlamencie lub wsparcie koalicyjne. Kandydat musi uzyskać akceptację Riksdagu (nie może mieć więcej niż 175 głosów przeciw). System ten daje szwedzkiemu parlamentowi dużą kontrolę nad władzą wykonawczą.

Rząd składa się z premiera i ministrów, którzy odpowiadają za poszczególne ministerstwa (np. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Finansów, itp.). W odróżnieniu od wielu krajów, w Szwecji ministrowie nie mają bezpośredniego wpływu na pracę podległych im urzędów centralnych. Zgodnie z zasadą odrębności agencji państwowych od ministerstw, ministerstwo odpowiada za politykę, natomiast agencje mają dużą niezależność w realizacji zadań. Każda agencja państwowa działa w oparciu o szczegółowe przepisy i zarządzenia, ale ma znaczną swobodę w podejmowaniu codziennych decyzji.

Funkcje rządu:

- Główne zadanie rządu to realizacja ustaw uchwalonych przez parlament. Rząd kieruje administracją państwową i odpowiada za bieżące zarządzanie sprawami państwa.
- Rząd prowadzi politykę zagraniczną i reprezentuje kraj na arenie międzynarodowej, jednak wszelkie kluczowe decyzje, takie jak przystąpienie do organizacji międzynarodowych lub traktatów, muszą być zatwierdzone przez Riksdag.
- Rząd jest odpowiedzialny za organizację i funkcjonowanie administracji, w tym za agencje rządowe, które mają znaczne uprawnienia w zakresie wdrażania polityki państwowej.
- Rząd przygotowuje projekt budżetu, który jest następnie zatwierdzany przez Riksdag. Gdy budżet jest uchwalony, rząd zarządza finansami państwa zgodnie z jego postanowieniami.

[104] Grzybowski M. „Samorząd regionalny i lokalny” (w:) „Szwecja. Zarys systemu ustrojowego”, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2019, s.184.

Decyzje rządowe podejmowane są kolegialnie, co oznacza, że premier nie ma uprawnień do samodzielnego podejmowania decyzji bez zgody innych ministrów. Każda decyzja musi być poparta przez większość w rządzie, co wzmacnia współpracę i odpowiedzialność zbiorową.

Władza sądownicza w Szwecji jest niezależna od władzy ustawodawczej oraz wykonawczej i stanowi trzeci filar władzy. System sądownictwa w Szwecji opiera się na trójstopniowej strukturze, a sądy podzielone są na sądy powszechne i sądy administracyjne. Sądy powszechne rozpatrują sprawy cywilne i karne. W Szwecji funkcjonuje ponad 100 sądów rejonowych, 6 sądów okręgowych II instancji oraz 22 osobowy Sąd Najwyższy. Oprócz tego 24 sądy okręgowe administracyjne i Najwyższy Sąd Administracyjny[105]. Hierarchia sądów powszechnych obejmuje sądy rejonowe (tingsrätter), sądy apelacyjne (hovrätter) oraz Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)[106]. Sąd Najwyższy pełni funkcję sądu kasacyjnego, co oznacza, że rozpatruje sprawy mające kluczowe znaczenie dla interpretacji prawa. Sądy administracyjne zajmują się rozpatrywaniem sporów między jednostkami a organami administracji publicznej. Struktura sądów administracyjnych obejmuje sądy pierwszej instancji, sądy apelacyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen), który pełni funkcję analogiczną do Sądu Najwyższego w systemie sądownictwa administracyjnego. Sądy w Szwecji są niezależne od władzy politycznej, co gwarantuje konstytucja. Ani rząd, ani Riksdag nie mogą wpływać na działalność sądów. W Szwecji nie istnieje specjalny sąd konstytucyjny, ale kontrola zgodności ustaw z konstytucją odbywa się w ramach tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności. Każdy sąd ma prawo ocenić zgodność przepisu z konstytucją i odmówić jego zastosowania w konkretnej sprawie, jeśli uzna go za niezgodny[107].

Ponadto Riksdag, rząd i wymiar sprawiedliwości są uregulowane odrębnymi rozdziałami w konstytucji, aby wzmocnić zasadę ich wzajemnej niezależności.

Szwecja jest monarchią konstytucyjną, co oznacza, że formalnie głową państwa jest król, lecz jego rola jest ściśle ceremonialna. Król pełni funkcję tylko i wyłącznie reprezentacyjną zarówno w kraju jak i na arenie międzynarodowej.

[105] Grzybowski M. „Systemy konstytucyjne państw skandynawskich“, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s.66.
[106] Grzybowski M. „Szwecja. Zarys systemu ustrojowego”, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2019, s.170.
[107] Akt o Formie Rządu z dnia 28 lutego 1974 r. (treść znowelizowana ustawą SFS 1982:940), rozdz. XI §14[1].

3. Znaczenie konstytucjonalizmu i konstytucyjności prawa w państwie demokratycznym

Konstytucjonalizm i konstytucyjność prawa odgrywają kluczową rolę w funkcjonowaniu państwa demokratycznego. Po odejściu od władzy absolutnej w XVIII wieku zyskał swoje znaczenie konstytucjonalizm, stanowiący próbę zapewnienia wyższości prawa nad polityką[108].

Przedmiotem prawa konstytucyjnego jest kształtowanie i wprowadzenie właściwych regulacji prawnych w celu sprawowania władzy politycznej. Adresatami prawa konstytucyjnego są osoby sprawujące władzę. Do tworzenia prawa konstytucyjnego powołany jest specjalny organ, jego przyjęcie bądź zmiana podlega specjalnej procedurze, ma ono zwykłą moc prawną. Oznacza to, że każde prawo powinno być zgodne z przepisami konstytucyjnymi. Konstytucja powinna mieć władzę nad polityką, gdyż to w Konstytucji zawarte są uregulowania dotyczące tego kto jest uprawniony do stanowienia prawa zwykłego, kto podejmuje decyzje wiążące w kraju i w jakiej procedurze to się odbywa. Reguluje konstrukcje i proces decyzyjny. „Podstawowym celem „ogólnego konstytucjonalizmu" jest uregulowanie władzy państwowej poprzez zobowiązania i instytucje dotyczące rządów prawa, jednocześnie wzmacniając i ograniczając działania rządu"[109]. Element samoograniczenia władzy stanowi jedną z przesłanek definicji konstytucjonalizmu. „Konstytucjonalizm ma jedną zasadniczą cechę – jest nią prawne ograniczenie nałożone na władzę publiczną; jest antytezą arbitralnego rządzenia; jego przeciwieństwem jest despotyczna władza publiczna, rządy woli zamiast rządów prawa (…) wszystkie rządy konstytucyjne są z definicji rządami ograniczonymi"[110]. Aby jednak konsekwencji stało się zadość i konstytucjonalizm miał sens należałoby pomyśleć również o właściwych narzędziach w celu wyegzekwowania wprowadzenia i stosowania prawa przez władzę publiczną. Ma temu służyć wprowadzenie sądów konstytucyjnych stających na straży kontroli konstytucyjności prawa. Każda władza publiczna w dobrze funkcjonującej demokracji liberalnej powinna respektować orzeczenia konstytucyjne i wprowadzać je w życie. „Władza nie może być czymkolwiek i wszystkim w dowolnym momencie"[111]. Niestety nie zawsze tak

[108] Bryk A. „ Konstytucjonalizm. Od starożytnego Izraela do liberalnego konstytucjonalizmu amerykańskiego" Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2013, s.451.
[109] Graham Walker, 'The Constitutional Good: Constitutionalism's Equivocal Moral Imperative' (1993) 26(1) *Polity* 91, s. 94.
[110] Ch. McIIwan „Constitutionalism: Ancient and Modern", Ithaca, NY 1947.
[111] Graham Walker, 'The Constitutional Good: Constitutionalism's Equivocal Moral Imperative' (1993) 26(1) *Polity* 91, s. 94.

się dzieje, a częstokroć politycy mają to do siebie, że interpretują przepisy konstytucyjne według swoich aktualnych interesów i intencji politycznych. Dlatego tak ważne jest istnienie centralnego sądu konstytucyjnego, który w sposób bezstronny, poza wszelkimi interesami politycznymi, w pełni profesjonalnie zajmuje się właściwą interpretacją przepisów konstytucyjnych[112].

Zwolennikiem takiego sądu był Hans Kelsen, austriacki prawnik i filozof prawa, autor „Czystej teorii prawa", który twierdził trochę przesadnie, że „konstytucja bez orzeczenia konstytucyjnego jest jak brak konstytucji w ogóle"[113]. Same sądy konstytucyjne nie mogą stanowić wyłącznej gwarancji poszanowania prawa przez władzę publiczną. Pomimo tego, iż politycy godzą się na kontrolę sądową władzy ustawodawczej przez sądy konstytucyjne, to jest ona dla nich problematyczna i stanowi częstokroć ograniczenie dla polityków i partii politycznych. Często utrudnia to realizację obietnic wyborczych do których się zobowiązali, a to stanowi dla polityków niemały problem. Niebezpieczną jest jakakolwiek ingerencja władz publicznych w procesy sądowe, gdyż mogłoby to stanowić zagrożenie dla demokracji. Dlatego tak ważna jest ochrona niezawisłości sędziów i ich ochrony przed wpływami politycznymi czy wywieraniem jakichkolwiek presji. Najlepszą ochroną niezawisłości sędziów byłoby silne przekonanie polityków, że jakakolwiek ingerencja w zadania wykonywane przez władzę sądowniczą jest absolutnie zakazana, ale byłoby to podejście naiwne i zbyt wyidealizowane jak na obecne czasy. Dlatego należy tworzyć specjalne zabezpieczenia i gwarancje prawne. Najczęściej we współczesnych systemach prawnych konstytucje zawierają przepisy o nieusuwalności sędziów, ich niezawisłości i niezależności, regulowane szczegółowo przez ustawy.

Największym jednak problemem jest system wybierania sędziów konstytucyjnych. Ponieważ potrzebują właściwej legitymacji demokratycznej, wybierani są oni przez władzę publiczną. W związku z tym pewien udział polityki w procesie rekrutacji sędziów konstytucyjnych jest nieunikniony. Sąd konstytucyjny, który odzwierciedlałby jedynie interesy władzy publicznej, stwarza zagrożenie ze względu na upolitycznienie. Większość krajów ma specjalne przepisy regulujące wybór i mianowanie sędziów. Są oni wybierani najczęściej przez parlament, większością bezwzględną głosów. Oznaczałoby to, że mniejszość i większość

[112] Por. Ciapała J., Mijał P. „Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu" Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2017.
[113] H. Kelsen „Czysta teoria prawa", tłum. R. Szubert , wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

parlamentarna musiałyby dojść do porozumienia co do wyboru danego sędziego, co zmniejszałoby ryzyko skrajności[114].

W niektórych krajach preferowane są mieszane systemy wybierania sędziów polegające na rozdzieleniu kompetencji wyboru sędziego między poszczególne organy. Nie zawsze jednak większość bezwzględna wystarczająco zabezpiecza przed politycznymi zależnościami sędziów. Niezależność i niezawisłość sądownictwa jest konstytucyjnym zabezpieczeniem obywateli przed właściwym wykonywaniem władzy. Nie da się również nie zauważyć, że każdy sędzia ma swoje przekonania polityczne. Tu może pojawić się zagrożenie wewnętrzne ze strony sędziów takie jak podążanie za poglądami i za oczekiwaniami politycznymi rządów lub orzekanie zgodnie z własnymi preferencjami politycznymi, co jest zgodne lub nie z konstytucją. Konstytucja chroni sędziów konstytucyjnych przed polityką, aczkolwiek nie chroni systemu konstytucyjnego i obywateli przed sędziami, którzy z innych powodów niż bezpośrednia presja polityczna są skłonni niewłaściwie orzekać o konstytucyjności prawa. Na ten ostatni czynnik ma wpływ etyka zawodowa.

Bardziej wysublimowanym przykładem niewłaściwego zachowania jest chęć do interpretacji prawa przez sędziego w sposób korzystny dla poszczególnych poglądów politycznych lub partii politycznych. Najczęściej pod pozorem argumentacji prawnej ukrywa się faktyczny cel[115]. Orzekanie konstytucyjne samo w sobie jest procesem politycznym. Wynika to z samej funkcji prawa, która ma regulować i kształtować sprawowanie władzy politycznej. Zarówno przedmiot jak i skutek orzeczeń Trybunału jest polityczny, natomiast stronniczość polityczna jest bezprawna. W prawie konstytucyjnym przepisy lub ich brak powinny być w sposób właściwy i rzetelny zinterpretowane przez właściwe sądy. Muszą one ocenić z jednej strony normę ogólną i abstrakcyjną, a z drugiej konkretny i indywidualny przypadek. Najważniejsze są precyzje normy. Wąsko sprecyzowany przepis pozostawia mniej miejsca na niedopowiedzenia a bardziej ogólne przepisy będą wymagać szerszej wykładni. Jeśli sędzia w trakcie procesu interpretacji doda swoją wykładnię i znajdzie ona oparcie w konstytucji, to zostanie uznane za interpretację prawnie nieupolitycznioną. Zadaniem sędziego konstytucyjnego jest uzasadnienie orzeczenia racjami prawnymi a nie politycznymi, ekonomicznymi czy też o podłożu religijnym. Dlatego tak ważne jest, żeby sędziowie używali argumentów obiektywnych[116].

[114] Grimm D. „Constitutions,Constitutional Courts and Constitutional Interpretation at the Interface of Law and Politics“ (w:) „Constitutionalism. Past, Present and Future“ Oxford University Press, s.203.
[115] Op. cit. s.204
[116] Op. cit. s.206.

Dla pozytywisty prawnego norma prawna składa się wyłącznie z tekstu prawnego. A narzędziem służącym właściwej interpretacji przepisu jest filologia i logika[117]. Inną metodą interpretacji prawa jest oryginalizm[118]. Uznaje on, że tylko metoda historyczna jest właściwym sposobem na ustalenie normy prawnej.

Jednak przecież normy prawne powinny odzwierciedlać wartości i zasady, które dane społeczeństwo chce ustanowić i zagwarantować na najwyższym szczeblu. Celem interpretacji prawnej jest maksymalizacja efektu tych wartości zawartych w tekście przepisów prawnych. Orzecznictwo konstytucyjne powinno uwzględniać rzeczywistość społeczną tak, żeby prawo mogło nadążać za wyzwaniami i zmianami jakie stawia przed nami współczesny świat. Jednak nie można zapominać, że dopóki interpretacja wywodzi się z tekstu przepisu prawnego dopóty pozostaje ona w sferze prawa i nie ma podstaw politycznych.

Każda interpretacja sądów konstytucyjnych wpływa jednak na równowagę między władzą polityczną a sądowniczą, gdyż intencją sądów jest nadanie skuteczności przepisom konstytucyjnym. Efektem tego może być osłabienie władzy ustawodawczej na rzecz sądowniczej. Jest to tzw. imperializm sądowy[119]. Trudno jednak wymagać, by sądy nie wykonywały kompetencji, do których zostały powołane. Władza sądownicza wykonywana we właściwy sposób zapewnia bowiem równowagę w systemie prawnym i stanowi główny organ kontroli konstytucyjności prawa w demokratycznym państwie.

Istnieje wiele poglądów postulujących, by sądy kierowały się powściągliwością prawniczą jako środkiem zaradczym[120]. Pytanie tylko czy przypadkiem samoograniczanie władzy sędziów nie będzie wpływało na upolitycznienie sądów i niezawisłość sędziów?

Niestety do tak rażącego naruszenia systemu podziału władzy i pogwałcenia praw do niezależnych i niezawisłych sądów doszło nie tak dawno temu, bo w 2015 roku w Polsce. W wyniku wyborów parlamentarnych powołano rząd, który miał większość do ustanawiania zwykłych ustaw, ale już nie ustawy zasadniczej. W związku z powyższym nastąpiło przejęcie przez rząd kontroli nad Trybunałem Konstytucyjnym w celu nieblokowania przez niego zmian, które mogłyby być potencjalnie niezgodne z Konstytucją RP. Sytuacja ta spowodowała wprowadzenie przez ówczesny rząd szeregu regulacji, które zapoczątkowały w Polsce tak zwany „kryzys konstytucyjny". Następne wybory prezydenckie jak i parlamentarne utwierdziły

[117] Ziembiński Z. „Logika praktyczna" PWN, Warszawa, 1990, s.283-305.
[118] Robert H. Bork, Scalia A. „Constitutional Commentary" 2021, s.264; zob również: „Forum Prawnicze" 2018, nr 69, s.185-192.
[119] Małajny R., „Podział władzy w nowoczesnych systemach konstytucyjnych", (w:) " Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza", red. Ł. Bojarski i in., Warszawa 2019, s. 45–56.
[120] Gutowski M. "Powściągliwość sądów w burzliwych czasach" Archiwum Rzeczypospolitej z dnia 19 czerwca 2024.

w przekonaniu władzę w kraju o „cichym przyzwoleniu“ na łamanie prawa czego konsekwencje odczuwamy po dzień dzisiejszy. „Kryzys konstytucyjny polega w swej istocie na uznaniu, że władza większości, sprawowana efektywnie, nie podlega ograniczeniom a większość parlamentarna w istocie zastępuje suwerena”[121].

Kryzys ten doprowadził demokratyczne państwo prawne, do decyzjonizmu konstytucyjnego[122], czyli zasady stawiania wyższości polityki nad prawem[123]. Stało się to możliwe poprzez przejęcie władzy ustawodawczej jak i wykonawczej przez tą samą grupę polityczną, która ignorowała wartości konstytucyjne tłumacząc to: „Prawo jest ważną rzeczą, ale prawo to nie świętość (…) Nad prawem jest dobro narodu. Jeżeli prawo to dobro zaburza, to nie wolno nam uważać tego za coś, czego nie możemy naruszyć, czego nie możemy zmienić (…) Prawo ma służyć nam. Prawo, które nie służy narodowi, to jest bezprawie.”[124] Umożliwiło to również przejęcie przez nie kontroli nad Trybunałem Konstytucyjnym, Krajową Radą Sądownictwa a także Sądem Najwyższym i innymi instytucjami publicznymi, których niezależność stawała się potencjalnym zagrożeniem dla realizacji zadań orientacji politycznej, która rządziła Polską. Skutkiem tego kryzysu jest pozbawienie tożsamości konstytucyjnej Krajowej Rady Sądownictwa poprzez wybranie składu sędziowskiego przez polityków. Następstwem tego jest wątpliwy status sędziów powołanych poprzez Krajową Radę Sądownictwa, również sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

Niepokojąca jest możliwość kwestionowania legalności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, gdyż mogłoby to doprowadzić do olbrzymiego chaosu w polskim systemie prawnym. W chwili obecnej Polska w celu utrzymania ładu prawnego w państwie, paradoksalnie musi akceptować bezprawie wprowadzone przez poprzednią władzę w kraju. Tym bardziej dyskusyjne wydaje się istnienie konstytucjonalizmu w państwie polskim. Z zasady zakłada on poszanowanie zasad konstytucji, a nie ignorowanie ustawy zasadniczej. Usprawiedliwianie przez władzę publiczną łamania konstytucji argumentem tzw. „dobrej zmiany“ jest przede wszystkim olbrzymim zagrożeniem dla obywateli, gdyż interes polityczny jest ważniejszy od praw, które są zagwarantowane przez ustawę zasadniczą. Istnieje też ryzyko,

[121] Piotrowski R. „Konstytucjonalizm a tożsamość państwa demokratycznego“ Przegląd Konstytucyjny 3/2023, s.7.
[122] Piotrowski R. „Konstytucjonalizm „dobrej zmiany“. Państwo i Prawo 10/2022, s.357.
[123] Szerzej na ten temat pisze: Sadurski W. „Polski kryzys konstytucyjny“, Fundacja Liberte, 2020, s.85-92.
[124] Wypowiedź posła K. Morawieckiego – zob. sprawozdanie stenograficzne z 2 posiedzenia Sejmu w dniu 25.11.2015 r., s. 78.

że władza zostanie objęta przez nieracjonalnych i kierujących się dobrem mniejszości polityków, co doprowadzi do autokracji[125].

Zgodnie z art.4 ust.1 Konstytucji RP władza zwierzchnia należy do narodu. Poprzedni parlament i rząd tzw. "dobrej zmiany" powoływał się na ten przepis odwołując się do własnej legitymacji demokratycznej jako przesłanki umożliwiającej naruszanie prawa. W ten sposób łatwiej było interpretować prawo w sposób korzystny dla własnego interesu politycznego. Uznanie, że prawo może być traktowane jako narzędzie większości parlamentarnej do wprowadzania zmian przepisów prawnych zgodnie z zasadą decyzjonizmu konstytucyjnego. Pogląd, że parlament jako przedstawiciel woli suwerena sprawuje władzę nadrzędną wobec innych władz nie jest trafny. Art.4 Konstytucji RP należy rozumieć w nawiązaniu do demokracji, państwa prawnego i suwerenności kraju i konstytucji. Wprowadzając zasadę suwerenności narodu konstytucja ogranicza ją stanowiąc, że wartości są poza zasięgiem suwerena. Istotną sprawą jest, że legitymacja suwerena wynika z respektowania praw człowieka i obywatela. Prawa te mają charakter pierwotny. Brak poszanowania dla owych praw i wolności podważa legitymacje suwerena, którego władza staje się bezprawna. Z art.4 ust. 1 wynika, że władza zwierzchnia Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu[126]. Naród tworzą wszyscy obywatele Polski, a nie jedynie większość parlamentarna czy ugrupowanie polityczne, które wygrało wybory. Zgodnie z przepisami konstytucji naród sprawuje władzę przez przedstawicieli, aczkolwiek nie oznacza to pozbycia się statusu władzy zwierzchniej osób, które głosowały na władzę, która przegrała wybory. Na tej podstawie można stwierdzić, że konstytucjonalizm rządów „dobrej zmiany" wyklucza demokrację konstytucyjną, gdyż w niezgodny z konstytucją sposób definiuje pojęcie suwerena.

Uznanie przez rządy „dobrej zmiany" modelu większościowego typu demokracji, gdzie wola większości rządzi bezwarunkowo również musi spełniać szereg proceduralnych czynników, których naruszenie może unieważnić decyzję większości. Władza tzw. „dobrej zmiany" mogłaby być jednak ograniczona, gdyby właściwie powołany Trybunał Konstytucyjny dokonywał kontroli konstytucyjności prawa. Konstytucjonalizm z racji swoich założeń wzajemnego ograniczania się władzy publicznej wiąże się z trójpodziałem władzy. Dążenie władzy „dobrej zmiany" do ujednolicenia i upartyjnienia trzech władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej było absolutną odwrotnością konstytucjonalizmu, a w istocie jest

[125] Zob.Piotrowski R. „Konstytucjonalizm „dobrej zmiany". Państwo i Prawo 10/2022, s.365.
[126] art.4 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

konstytucjonizmem w znaczeniu nadanym przez W.F.Murphy'ego [127] . Innymi słowy konstytucją jest wszystko to co za konstytucję uznają osoby mające władzę.

Obawa przed absolutyzowaniem praw mniejszości przy wykorzystaniu władzy sądowniczej tj. sądów i Trybunału Konstytucyjnego, pozostającego de facto poza kontrolą większości, skłania do oceny ryzyka i zmiany gwarancji zabezpieczeń, co do zasady trójpodziału władzy i odpolitycznienia systemu powoływania sędziów do Trybunału Konstytucyjnego. W przeciwnym razie Trybunał, który odzwierciedla interesy polityczne, z trudem zachowa dystans do polityki. Dlatego zabezpieczenia przed upolitycznieniem sądów ma kluczowe znaczenie.

Obecna Konstytucja RP zapewnia gwarancje ochrony praw człowieka i obywatela pod warunkiem, że jest ona rzetelnie i w dobrej wierze interpretowana.

Zarówno w Polsce, jak i na świecie, posługujemy się pojęciem „konstytucjonalizm", aczkolwiek nie istnieją ścisłe kryteria określające rzeczywiste znaczenie tego terminu. Przyjmuje się ogólną definicję konstytucjonalizmu jako systemu koncepcji, który obejmuje kilka idei i znaczeń, ale przede wszystkim jako system ograniczający władzę państwa za pomocą pisanej konstytucji[128]. Konstytucjonalizm odnosi się do przekonania, że urzędnicy muszą przestrzegać zasad określonych w konstytucji, czyli dbać o konstytucyjność prawa w państwie demokratycznym. Konstytucyjność prawa oznacza, że wszystkie akty prawne i działania organów państwowych muszą być zgodne z ustawą zasadniczą. Pojęcie konstytucjonalizmu zazwyczaj odnosi się do takich elementów jak rządy prawa, praworządność, trójpodział władzy i ochrona podstawowych praw i wolności człowieka. Konstytucjonalizm zapewnia, że prawa i wolności obywateli są chronione przed nadmiernym zakresem władzy państwowej. Konstytucja zaś zawiera katalog praw, które są nienaruszalne i muszą być respektowane przez wszystkie organy państwowe. Zasada demokratycznego państwa prawa zobowiązuje, żeby władza państwowa była związana prawem, ograniczona i zrównoważona poprzez umożliwienie niektórym instytucjom kontroli konstytucyjności prawa oraz przestrzegania praw i wolności obywatelskich. Jednym ze zwolenników takiej teorii był Hans Kelsen, który to uznał sądową kontrolę przepisów prawnych za niezbędny element konstytucjonalizmu [129] . Jeżeli obowiązujące prawo podporządkowane jest prawu

[127] Zob. Walter F. Murphy „ Constitutional Democracy. Creating and Maintaining a just Political Order" Baltimore 2007, The Johns Hopkins University Press.
[128] Zob. Li-Ann Thio „Constitutionalism in Illiberal Polities" w „The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law", red. Rosenfeld M. i Sajo A.
[129] Górnisiewicz A. „Filozoficznopolityczne aspekty debaty Hansa Kelsena i Carla Schmitta o państwie, konstytucji i jej ochronie" Myśl Polityczna nr 3 (14)/2022, s.106.

konstytucyjnemu i musi być zgodne z konstytucją, to potrzebna jest instytucja do kontroli konstytucyjności przepisów ustaw zwykłych. Przeciwnikiem tej teorii był Carl Schmitt, który twierdził, że kontrola sprawowana przez centralny organ wpływałaby negatywnie zarówno na władzę ustawodawczą, jak i sądowniczą, a wynikiem tego byłaby jurydyzacja polityki i upolitycznienie sądownictwa[130].

Po upadku reżimów komunistycznych negatywnie nastawionych do orzecznictwa konstytucyjnego większość państw powstałych po upadku Związku Radzieckiego powołała sądy konstytucyjne do swoich systemów prawnych. Są jednak we współczesnym świecie państwa prawa, w których kontrola konstytucyjności prawa jest zdecentralizowana takie jak np. Szwecja. Można wyciągnąć z tego wniosek, że nie istnieje fundamentalna podstawa do bezwzględnego wiązania scentralizowanego sądownictwa konstytucyjnego z istnieniem demokracji. Tym samym decentralizacja kontroli konstytucyjności prawa nie stanowi przeszkody dla istnienia konstytucjonalizmu.

Konstytucjonalizm to również pewnego rodzaju idea polityczna wedle, której politykę podporządkowuje się prawu. Zakłada ona, że nie tylko konstytucja ogranicza działania władzy, ale istnieje również kultura poszanowania praw i wolności człowieka. Istnieją bowiem społeczeństwa, w których szacunek dla przestrzegania konstytucji jest głębiej zakorzeniony wśród obywateli. W tych też krajach politycy będą mniej skłonni do naruszania i łamania przepisów prawnych i zasad konstytucji, gdyż opinia publiczna nie pozwoli na to, zareaguje negatywnie i spowoduje zmianę niewłaściwych działań. Jednym z takich krajów jest Szwecja, gdzie badanie konstytucyjności prawa spoczywa w głównej mierze na sądach powszechnych i administracyjnych, ale też na innych organach władzy publicznej (zostanie to szczegółowo omówione w dalszej części pracy).

Dlatego też trudno zgodzić się do końca z poglądem H. Kelsena, że orzecznictwo konstytucyjne jest konsekwencją konstytucjonalizmu. Konstytucja, która reguluje proces ustawodawczy, ale nie zapewnia organu kontrolującego zgodność ustaw z konstytucją nie może mieć jego zdaniem pełnej ważności prawnej. H. Kelsen uważał również, że sądy powszechne nie mogą zagwarantować właściwej kontroli spójności i legalności prawa. A kompetencja sądów do badania konstytucyjności prawa jest podważalna ze względu na istniejącą sprzeczność interesów adresata i gwaranta prawa. To pokazuje z kolei, jak ważna jest kultura prawa. Zarówno orzecznictwo sądu konstytucyjnego, jak i orzecznictwo sądowe, powinny być szanowane i respektowane przez tworzących prawo jak i adresatów prawa.

[130] Op. cit., s.108.

Istotny jest szacunek dla konstytucji, gdyż to ona stanowi filar konstytucjonalizmu. Suwerenność należy do ludu. A sama konstytucja jest środkiem zapobiegającym zależności ludu od rządów. Ważne jest, by nie mogła być ona zmieniona zwykłą większością głosów w parlamencie. Nie bez powodu jest ona ustawą zasadniczą. Stanowi grunt, z którym prawo danego kraju powinno być zgodne i spójne. W swojej konstytucji ludzie określają formę rządów i podstawowe prawa i zasady, które muszą być spełnione przez władze publiczną. Aby władza mogła realizować swoje kompetencje konstytucja zostaje obdarzona mocą wiążącą i jest prawem nadrzędnym w stosunku do prawa zwykłego. Według teorii M. Loughlin'a „Gdy konstytucja ustanowi swój autorytet jako system podejmowania decyzji i rozstrzygania sporów, zyskuje zaufanie potrzebne do utrzymania spójności społecznej"[131].

Istnieją trzy powody ograniczania demokracji przez konstytucjonalizm. Należy do nich sama demokracja jako forma rządów, poprawa polityki poprzez stabilność i przewidywalność praw zawartych w konstytucji oraz ochrona praw i wolności jednostki. Konstytucjonalizm zakłada podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz ustanawia mechanizmy kontroli i równowagi między nimi. Dzięki temu żadna z gałęzi władzy nie może uzyskać dominującej pozycji, co zapobiega autorytaryzmowi.

Ramy konstytucjonalizmu często wykraczają poza wyżej wymienione czynniki. Chodzi o równowagę sił i wzajemne ograniczenie się władz. Istotą konstytucjonalizmu jako koncepcji jest to, że jest ona powiązana z koncepcją demokracji. Oba pojęcia są ze sobą blisko związane, ale niewłaściwe jest postrzeganie ich jako przeciwieństw. Może istnieć rozumienie konstytucjonalizmu, które osłabia władzę demokratyczną, ale właściwym raczej jest wykorzystanie konstytucjonalizmu jako narzędzia wzmacniającego demokrację. Suwerenność ludu jest warunkiem koniecznym istnienia demokracji, aczkolwiek niewystarczającym. Powinny być ustanowione stabilne ramy prawne, aby można było mówić o dobrze funkcjonującej demokracji. Zatem istotne jest, że według idei konstytucjonalizmu nie da się urzeczywistnić demokracji wyłącznie przez rządy większości, ale wymaga to zaangażowania również innych czynników.

Zatem dlaczego należy wzmacniać konstytucjonalizm? Czy naprawdę stanowi właściwe zabezpieczenie demokracji konstytucyjnej? Konstytucjonalizm może być skuteczny w sytuacjach kryzysowych, takich w których zagrożone są wolności i prawa człowieka. Ideał praworządności tak bardzo szanowany w Unii Europejskiej może być zagrożony przez wiele zmian politycznych i ideologicznych zachodzących w Europie. Jednym z niepokojących

[131] M. Loughlin „Against Constitutionalism", Harvard University Press, 2022, s. 113.

przykładów jest sytuacja na Węgrzech, należących do Unii Europejskiej od 2004 roku, wobec których Unia Europejska zdecydowała się zastosować procedurę art.7 Traktatu o Unii Europejskiej[132]. Art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej dopuszcza możliwość zawieszenia praw członkowskich Unii Europejskiej, takich jak prawa do głosowania w Radzie Unii Europejskiej, jeżeli dany kraj poważnie i stale narusza wartości, na których opiera się Unia Europejska, które są określone w art.2 Traktatu o Unii Europejskiej: wartości poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawa, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. W przypadku zawieszenia zobowiązania wynikające z członkostwa pozostają jednak w mocy. Wprowadzenie tej procedury było skutkiem przede wszystkim upolitycznienia władzy sądowniczej na Węgrzech i ograniczenia niezależności mediów.

Nie musimy jednak patrzeć, aż tak daleko, gdyż innym przykładem potencjalnego zagrożenia dla demokracji jest obserwowany w polskiej polityce populizm[133]. Głoszono hasła polityczne, zwłaszcza wyborcze, zwięzłe w swej treści, mające zyskać poparcie pewnej rzeszy społeczeństwa. Konstytucyjny populizm miał na celu mobilizację opinii publicznej i nastawienie jej przeciwko niezależnym i niezawisłym sądom w celu podporządkowania ich władzy wykonawczej, która realizowała program polityczny rządu „dobrej zmiany". Doprowadziło to do wprowadzenia w 2017 roku procedury art.7 Traktatu o Unii Europejskiej, która to została zakończona dopiero w maju 2024 roku. Po wyborach parlamentarnych, które przegrała władza "dobrej zmiany"[134].

Jak już wspomniano konstytucjonalizm jest pojęciem szerokim, które nie jest jednoznacznie definiowane. Dlatego debata na temat wzmocnienia ochrony konstytucjonalizmu wymaga przedstawienia wielu aspektów konstytucjonalizmu. Nie jest to tylko trójpodział władzy, ale również procedura zmiany konstytucji, referenda, gdzie stosuje się demokrację w sposób bezpośredni, ale też sądy konstytucyjne.

---

[132] Procedura z artykułu 7 Traktatu o Unii Europejskiej została wprowadzona wobec Węgier jako środek mający na celu przeciwdziałanie zagrożeniu dla wartości Unii Europejskiej, takich jak praworządność, demokracja oraz prawa człowieka. W przypadku Węgier, procedura została uruchomiona 12 września 2018 roku przez Parlament Europejski na podstawie raportu przygotowanego przez Judith Sargentini, europosłankę Zielonych z Holandii. Raport ten zwracał uwagę na liczne przypadki naruszeń podstawowych wartości Unii przez rząd Viktora Orbána tj: osłabienie niezawisłości sądownictwa, ograniczenie wolności mediów, ataki na organizacje pozarządowe, dyskryminację praw mniejszości i migrantów oraz korupcję. Pomimo trwającej procedury, Węgry kontynuują polityki krytykowane przez instytucje unijne, a proces oceny postępów jest długotrwały i skomplikowany. Procedura art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej w odniesieniu do Węgier wciąż nie została zakończona, a sankcje, takie jak zawieszenie prawa głosu w Radzie, nie zostały do tej pory wprowadzone.

[133] Piotrowski R. „Konstytucjonalizm „dobrej zmiany"". Państwo i Prawo 10/2022, s.366.

[134] Procedura zastosowania art.7 Traktatu o Unii Europejskiej przeciwko Polsce została opisana w dalszej cześci pracy.

Dobra czy też dojrzała demokracja konstytucyjna jest demokracją rządów ludu, z pewnym ograniczeniem władzy większości. Aby osiągnąć wysoki poziom urzeczywistnienia konstytucjonalizmu należałoby spełnić cztery kryteria. Po pierwsze musi istnieć dokument ustanawiający konstytucję kraju, która podlega nadzwyczajnej procedurze legislacyjnej (innej niż prawo zwykłe) i która stoi wyżej w hierarchii od ustaw zwykłych. Po drugie w konstytucji powinna być zawarta forma i regulacje dotyczące działalności władzy publicznej oraz ich kompetencje. Po trzecie musi istnieć mechanizm, który oznacza, że normy prawne są wprowadzane i egzekwowane w porządku prawnym. Po czwarte sama ustawa zasadnicza musi mieć określoną strukturę formalną i materialną.

Królestwo Szwecji w dużej większości realizuje powyższe wymagania, chociaż jak każdy jego system prawny nie jest idealny i występują w nim problemy np. z tempem wprowadzania zmian w ustawach. Nie ma zbyt wielu informacji dotyczących stanu konstytucjonalizmu i kontroli konstytucyjności w Szwecji. Jest to po części spowodowane stabilną sytuacją historyczną i polityczną w Szwecji. Jednak ostatnie lata pokazały, że niepodejmowanie tak istotnych dyskusji stwarza zagrożenie dla demokracji i praworządności, gdyż Szwecja nie posiada przepisów dotyczących radzenia sobie z kryzysami współczesnego świata, tak jak to miało miejsce podczas pandemii koronawirusa.

Już w 2018 roku doszło do debaty komisji (Konstitutionsutskottet)[135], w której skład wchodzili przedstawiciele wszystkich partii w parlamencie, na temat gotowości konstytucyjnej i niezależności sądów, która skupiła swoją uwagę w dużej mierze na praworządności i demokracji. W trakcie debaty przedstawiono możliwość rozszerzenia możliwości rozszerzenia roli rządu jako legislatora. Obawiano się, że luki prawne w konstytucji Szwecji mogą wnieść negatywne konsekwencje i być niewystarczającym zabezpieczeniem dla społeczeństwa szwedzkiego w trakcie takich sytuacji jak pandemie, klęski żywiołowe, zagrożenia cybernetyczne itp. Propozycja Komisji była taka, ażeby Rząd w szczególnie krytycznych sytuacjach mógł skorzystać z uprawnień legislacyjnych Riksdagu w celu wydawania szybszych decyzji. Riksdag miałby jak najszybciej dokonać kontroli przepisów i zająć stanowisko. Debatę tę należy traktować jako dobrą ocenę bezpiecznej i zrównoważonej demokracji ze szczególnym uprawnieniem praw obywateli. Ciekawym spostrzeżeniem Jonasa Nordquist'a [136] było stwierdzenie, że brak podziału kompetencji władzy kontrolnej w szwedzkiej konstytucji wynika z tego, że ustawodawca skupiał się wcześniej na problemach z tworzeniem rządu.

[135] Zob. KU 2017/18:10; zob. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/granskning-av-statsradens-tjansteutovning-och_h501ku10/
[136] Szwedzki prawnik specjalizujący sie w tematyce praw człowieka.

Oczekiwano, że wiele partii w Riksdagu będzie w stanie utworzyć rządy mniejszościowe, które w rzeczywistości miały z tym problem, co zdaniem Nordquista skupiło się nie na kontroli władzy, a na kwestiach jej tworzenia.

Najważniejszym jednak argumentem na rzecz wzmocnienia konstytucjonalizmu w odniesieniu do Szwecji jest utrzymanie demokratycznego procesu decyzyjnego. Obecnie niewielka większość może zlikwidować Radę Legislacyjną. Tak samo tak istotne dla społeczeństwa szwedzkiego wolności wypowiedzi, wolności zrzeszania się czy wolności opinii są ściśle powiązane z demokracją i jej ochroną. Ważną sprawą jest poprawa zdolności większości do rządzenia. Nieuregulowana forma zarządzania większością może stać się nieprzewidywalna i co za tym idzie niestabilna. Zbyt niestabilny i zmienny system grozi powstaniem niespójnych i trudnych do wdrożenia przepisów bez właściwych ram. Właściwie prowadzona demokracja konstytucyjna stwarza możliwość prowadzenia długoterminowej i stabilnej polityki. Pociąga to za sobą pozytywne skutki w zakresie przewidywalności prawa, co z korzyścią odbija się na rynkach wewnętrznych w kraju i za granicą.

Ważną częścią konstytucji jest też to, że jest ona ściśle normatywna. Oznacza to, że określone kompetencje dla poszczególnych organów muszą charakteryzować się ograniczeniami, a organy władzy nie mogą działać poza ramami przydzielonymi w konstytucji. W ten sposób zostanie zapewniona właściwa ochrona praw i wolności obywateli i wypełniony podstawowy cel konstytucjonalizmu.

Brak dyskusji w Szwecji dotyczących konstytucjonalizmu jest wynikiem lojalności i zaufania obywateli wobec ustawodawcy, a z drugiej strony roztropności i poszanowania dla wspólnych wartości charakteryzujących szwedzkie społeczeństwo. Parlamentarna koncentracja władzy jest akceptowana, ponieważ jest demokratycznie uzasadniona, a obecnie nic nie wskazuje na to, że najważniejsze aspekty konstytucjonalizmu miałyby być w jakikolwiek sposób zagrożone. Wszelkie dyskusje, jakie toczyły się wcześniej w Szwecji w celu wzmocnienia konstytucjonalizmu dotyczyły ściśle kontroli prawnej jako zdecydowanie najważniejszego instrumentu podtrzymania demokracji konstytucyjnej[137]. Argumenty na rzecz konstytucyjności prawa sprawowanej kontroli prawnej przez scentralizowany organ tj. Trybunał Konstytucyjny, oceniono jako czynnik zmierzający do ograniczenia demokracji. Podnoszono przykład Węgier, które posiadają Trybunał Konstytucyjny, ale zdecydowana większość w parlamencie kontroluje Trybunał Konstytucyjny, który tylko na pozór sprawuje swoją funkcję kontroli konstytucyjności, a faktycznie został upolityczniony. Argumentacja

[137] Smith Eivind, Politikernas konstitution-eller folkets? Svensk Juristtidning, nr 2004/676.

kierowana przeciwko utworzeniu Trybunału Konstytucyjnego w Szwecji opierała się na zasadzie, że oznaczałby on niedemokratycznie legitymowaną władzę nad prawem i sędziami, którzy z samej konstytucji posiadają silną legitymację do wykonywania swojej władzy. Zwolennicy tego poglądu uważają, że demokratyczne rządy prawa wymagają silnej polityki i silnego prawa, gdzie prawo i sądownictwo potrzebne są do wdrażania i kontrolowania podjętych decyzji. Jednym ze zwolenników tej koncepcji jest Eivind Smith, który uważa, że: "sąd konstytucyjny nigdy nie będzie w stanie zapewnić lepszej ochrony, niż zapewniają ramy obowiązującej konstytucji"[138]. Tezę tę uzasadniano również tym również tym, że sądy w Szwecji mają możliwość sprawdzenia zgodności przepisów z konstytucją poprzez zastosowanie rozdz. XI §14 Aktu o Formie Rządu. W związku z powyższym Riksdag nie może uchwalić ustawy sprzecznej z konstytucją Szwecji, gdyż teoretycznie sąd może sprzeciwić się takiej procedurze. Pytanie o zgodność prawa z konstytucją można natomiast zadać dopiero po uchwaleniu takiego prawa, a sądy mogą nie zastosować potencjalnie niekonstytucyjnego przepisu do indywidualnie rozpatrywanej sprawy. W dalszym ciągu jednak uznanie danego przepisu za niekonstytucyjny nie stanowi generalnej wykładni i nie usuwa go z porządku prawnego w Szwecji. Nie ma zatem możliwości kontroli abstrakcyjnej norm. Taki właśnie rodzaj kontroli w Szwecji uznaje się za zgodny z suwerennością ludu, ponieważ nie można ograniczać zadania Riksdagu jako ustawodawcy.

Innym narzędziem służącym wzmocnieniu konstytucjonalizmu w Szwecji są referenda[139], czyli wyrażenie woli narodu poprzez bezpośrednie głosowania. Pojawia się natomiast problem, czy powinny być one w pełni wiążące. Profesor Eivind Smith twierdzi, że: „Szwecja jest jedną z demokracji, które najczęściej zmieniają swoją konstytucję"[140]. Z jednej strony politycy dali możliwość bezpośredniego wypowiedzenia się wyborcom, z drugiej natomiast wysyłali sprzeczny z tym sygnał, że nie oczekuje się od nich udziału w referendum dotyczącym zmian w konstytucji. Jeżeli nie oczekuje się od obywateli Szwecji uczestnictwa w referendum w wystarczającym stopniu, to trudno uznać takie głosowanie jako skutecznie wiążące czy zgodne z prawem. Nowe spojrzenie na ochronę konstytucji wymaga zatem większej dyskusji. Przedmiotem takiej konstruktywnej debaty nie powinno być jednak to, jakie narzędzia służą wzmocnieniu konstytucjonalizmu, ale raczej poszerzenie perspektywy rozwiązania problemu, jakim Szwedzi muszą stawić czoła we współczesnym świecie.

[138] Smith Eivind, Politikernas konstitution-eller folkets? Svensk Juristtidning, nr 2004/676 .
[139] Zob. Morel L. „Referendum" w „The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law", red. Rosenfeld M. i Sajo A.; Zob. Bisztyga A. „Geneza i charakter prawny instytucji referendum" ISSN, 1993, t.8, s.23-39.
[140] Smith Eivind, Politikernas konstitution-eller folkets? Svensk Juristtidning, nr 2004/676.

Konstytucjonalizm i konstytucyjność prawa są filarami demokratycznego państwa prawa. Zapewniają one, że władza jest sprawowana w granicach określonych przez konstytucję, chronią prawa i wolności obywateli oraz zapewniają równowagę i kontrolę w funkcjonowaniu różnych gałęzi władzy. Dzięki temu system prawny pozostaje stabilny, a państwa unikają ryzyka autorytaryzmu.

4. Filozoficznoprawne aspekty dwóch koncepcji kontroli konstytucyjności prawa na podstawie debaty Hansa Kelsena i Carla Schmitta o państwie, konstytucji i jej ochronie

Debata pomiędzy Austriakiem Hansem Kelsenem a Niemcem Carlem Schmittem na temat kontroli konstytucyjności prawa stanowi jeden z najbardziej fundamentalnych sporów w filozofii prawa i teorii państwa. Ich poglądy na temat konstytucji, państwa oraz roli sądownictwa w ochronie konstytucyjności prawa znacząco się różniły, co doprowadziło do głębokich rozważań na temat natury państwa prawa i jego instytucji. Reprezentowali oni diametralnie różne podejście do tego jak ta ochrona powinna być realizowana. Ich spór tylko powierzchownie skupiał się na ochronie konstytucyjności prawa. W rzeczywistości poruszał znacznie głębsze zagadnienia dotyczące fundamentalnych kwestii związanych z samą konstytucją i jej relacją w stosunku do państwa i prawa.

Aby zrozumieć tezy głoszone przez tych przedstawicieli teorii państwa i prawa należy przedstawić kontekst historyczno - polityczny [141] sytuacji Niemiec weimarskich i postimperialnej Austrii po rozpadzie cesarstwa Habsburgów. Zarówno Niemcy weimarskie jak i postimperialna Austria były dwoma kluczowymi państwami w Europie Środkowej, które po I Wojnie Światowej przeszły przez całe intensywne przemiany polityczne, społeczne i prawne.

Okres Republiki Weimarskiej rozpoczął się po zakończeniu I wojny światowej i upadku Cesarstwa Niemieckiego[142]. Republika Weimarska powstała po klęsce Niemiec w I wojnie światowej i abdykacji cesarza Wilhelma II w 1918 r. Była to pierwsza demokratyczna republika w historii Niemiec, utworzona na podstawie konstytucji uchwalonej w Weimarze w 1919 r. Nowa republika stanęła przed licznymi wyzwaniami, w tym kryzysem ekonomicznym, hiperinflacją, polityczną niestabilnością oraz konfliktem między różnymi grupami politycznymi i ideologicznymi, a także warunkami traktatu wersalskiego, który narzucił Niemcom ciężkie reparacje wojenne, co doprowadziło do kryzysu gospodarczego i pogłębienia społecznego niezadowolenia. Straty terytorialne, ograniczenia militarne i odpowiedzialność za wojnę wywołały nacjonalistyczne resentymenty. Kryzys finansowy, który nastąpił po wojnie, osiągnął punkt kulminacyjny w hiperinflacji w 1923 r., która zniszczyła oszczędności klasy średniej i jeszcze bardziej zdestabilizowała kraj. Scena polityczna była rozdrobniona między różne grupy, w tym komunistów, socjaldemokratów, nacjonalistów i monarchistów. Liczne

[141] Zob. Górnisiewicz A. „Filozoficznopolityczne aspekty debaty Hansa Kelsena i Carla Schmitta o państwie, konstytucji i jej ochronie" Myśl Polityczna nr 3 (14)/2022, s.96.
[142] Grzybowski K. „Powstanie republiki niemieckiej. Szkic polityczno-prawny", Krakowska Spółka Wydawnicza, Kraków 1929, s.13.

zamachy stanu i próby przewrotów tj. pucz Kappa-Luttwitza (1920)[143] i pucz monachijski (1923)[144] Hitlera, pokazywały jak głęboko podzielone było społeczeństwo.

W tym kontekście Carl Schmitt, niemiecki prawnik i teoretyk polityki, rozwijał swoje koncepcje dotyczące suwerenności, władzy i stanu wyjątkowego. Schmitt krytykował liberalną demokrację Weimaru za jej słabości i skłonność do chaosu. Był jednym z bardziej kontrowersyjnych prawników i myślicieli politycznych. Jego prace, takie jak „Teologia polityczna" (1922)[145] i „ Pojęcie polityczności" (1932)[146], podkreślały potrzebę silnego, decydującego przywództwa, które mogłoby zapewnić stabilność państwa w obliczu kryzysu. Jego myśl była odpowiedzią na kryzys republiki weimarskiej, a jego koncepcje polityczne wyraźnie odbijały napięcia i niepokoje epoki. C. Schmitt jest znany z koncepcji „stanu wyjątkowego" oraz „suwerenności jako decydowania o stanie wyjątkowym"[147], co później znalazło odzwierciedlenie w jego kontrowersyjnych powiązaniach z nazistowskim reżimem. Schmitt choć był początkowo krytykiem Hitlera, ostatecznie wsparł Hitlera po jego dojściu do władzy w 1933 r., widząc w nim ucieleśnienie swojej wizji suwerennego przywództwa. Jednak po wojnie jego powiązania z reżimem nazistowskim i antydemokratyczne poglądy przyczyniły się do jego marginalizacji w świecie nauki.

W swojej pracy „Teologia polityczna„ (1922) Schmitt przedstawił znane twierdzenie, że „suwerenem jest ten, kto decyduje o stanie wyjątkowym"[148]. Dla Schmitta suwerenność oznaczała zdolność do podjęcia decyzji w stanie wyjątkowym, nawet jeśli oznacza to zawieszenie norm prawnych. Jego podejście było wyrazem krytyki liberalnej demokracji, którą

[143] Pucz Kappa-Luttwitza, znany również jako Pucz Kappa, miał miejsce w Niemczech w marcu 1920 roku i był nieudanym zamachem stanu przeciwko rządowi Republiki Weimarskiej. Głównym przywódcą puczu był Wolfgang Kapp, konserwatywny polityk, który miał zostać kanclerzem po zamachu. Został zorganizowany przez prawicowe, nacjonalistyczne siły, które sprzeciwiały się postanowieniom Traktatu Wersalskiego oraz lewicowej polityce rządu. W marcu 1920 roku siły puczystów zajęły Berlin i zmusiły rząd do ucieczki. Jednak brak poparcia ze strony społeczeństwa, a zwłaszcza strajk generalny zorganizowany przez związki zawodowe, sparaliżowały funkcjonowanie państwa i uniemożliwiły puczystom utrzymanie władzy. Po kilku dniach pucz się załamał, a rząd powrócił do stolicy. Pucz Kappa-Luttwitza ukazał słabość młodej Republiki Weimarskiej, ale jednocześnie pokazał siłę oporu ze strony ruchów robotniczych i demokratycznych, które były w stanie ochronić rząd przed prawicowym zamachem stanu.

[144] Pucz monachijski (inaczej zwany jako Pucz piwny) to nieudana próba zamachu stanu zorganizowana przez Adolfa Hitlera i Narodowosocjalistyczną Niemiecką Partię Robotników (NSDAP) w dniach 8-9 listopada 1923 roku w Monachium. Hitler, inspirowany marszem Mussoliniego na Rzym, próbował obalić rząd Bawarii i przejąć władzę w Niemczech. Zamach rozpoczął się w piwiarni, ale szybko się załamał po starciu z policją. Hitler został aresztowany, a później w więzieniu napisał "Mein Kampf". Mimo niepowodzenia pucz zwiększył rozgłos Hitlera i jego partii.

[145] „Teologia polityczna" Carl Schmitt, wydawnictwo Duncker &Humblot, Berlin 1922r.

[146] „Pojęcie polityczności" Carl Schmitt , wydawnictwo Duncker & Humblot, Berlin 1932r.

[147] Shmitt C. „Teologia polityczna. Cztery rozdziały poświęcone nauce o suwerenności" (w:) „Teologia polityczna i inne pisma" tłum. Cichocki M. A., Wydawnictwo Znak, Warszawa 2012, s.45.

[148] Shmitt C. „Teologia polityczna. Cztery rozdziały poświęcone nauce o suwerenności" (w:) „Teologia polityczna i inne pisma" tłum. Cichocki M. A., Wydawnictwo Znak, Warszawa 2012, s.77.

uważał za niezdolną do skutecznego działania w sytuacjach kryzysowych. Schmitt rozwijał koncepcję decyzjonizmu, w której najważniejszym aspektem władzy politycznej jest zdolność do podejmowania decyzji, szczególnie w sytuacjach nadzwyczajnych.

Po rozpadzie Austro-Węgier w 1918 r. Austria stała się republiką, mierząc się z trudnościami gospodarczymi, polityczną polaryzacją i napięciami etnicznymi. Po wojnie Austria była gospodarczo zniszczona, co pogłębiały wewnętrzne konflikty polityczne między socjaldemokratami a chrześcijańskimi socjalistami. Konflikty te ostatecznie doprowadziły do wojny domowej w lutym 1934 r., która zakończyła się autorytarnym przewrotem Engelberta Dollfussa[149].

W tym kontekście rozwijał swoje koncepcje Hans Kelsen, austriacki prawnik i filozof prawa, który jest uważany za twórcę „Czystej teorii prawa"[150] (niem. „Reine Rechtslehre"). Jego dzieło zakładało, że prawo jest autonomicznym systemem normatywnym. Kelsen starał się oddzielić naukę prawa od polityki i moralności, argumentując, że prawo powinno być postrzegane jako autonomiczny system normatywny, niezależny od zewnętrznych wpływów[151]. W jego opinii nauka prawa powinna badać wyłącznie formy prawne i ich logiczne struktury, a nie ich treści polityczne czy moralne. Był jednym z najwybitniejszych prawników i teoretyków prawa XX wieku. Jego prace miały ogromny wpływ na rozwój teorii prawa i sądownictwa konstytucyjnego, szczególnie w kontekście tworzenia nowego porządku prawnego w Austrii. Kelsen był zwolennikiem pozytywizmu prawniczego[152], który zakłada, że prawo jest tworem społecznym, a jego ważność wynika wyłącznie z jego ustanowienia zgodnie z obowiązującymi normami. Jego prace takie jak „Główne problemy teorii prawa państwowego" (1923), i „Czysta teoria prawa" (1934) miały na celu ustanowienie nauki prawa jako nauki pozytywistycznej. Kelsen podkreślał, że prawo powinno być neutralnym i apolitycznym systemem regulacji społecznych. Kelsen uczestniczył również w pracach nad konstytucją Austrii z 1920 r.[153], która wprowadziła system demokratyczny z silnym elementem sądownictwa konstytucyjnego. Konstytucja ta ustanowiła demokratyczny ustrój parlamentarno – gabinetowy z naciskiem na ochronę praw obywatelskich i konstytucyjnych. Kelsen odegrał kluczową rolę w ustanowieniu

[149] Engelbert Dollfuss (1892-1934). Austriacki polityk, który odgrywał kluczową rolę w polityce Austrii w okresie międzywojennym. W obliczu kryzysu gospodarczego został mianowany na kanclerza Austrii w 1932r.
[150] „Czysta teoria prawa" Hans Kelsen, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2009 r.
[151] Górnisiewicz A. „Filozoficznopolityczne aspekty debaty Hansa Kelsena i Carla Schmitta o państwie, konstytucji i jej ochronie" Myśl Polityczna, nr 3(14)/2022, s. 102.
[152] Kustra-Rogatka A. „ Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka" Wydawnictwo Naukowe UKSW , Warszawa 2018, s.20.
[153] Op. cit., s.11.

pierwszego Sądu Konstytucyjnego w Austrii[154], który miał za zadanie zapewnić zgodność aktów prawnych z konstytucją. Było to innowacyjne rozwiązanie, które miało na celu ochronę demokracji i praworządności w republice.

Kontekst historyczny Niemiec weimarskich i postimperialnej Austrii stanowił grunt dla rozwoju konkurujących teorii prawa i polityki, reprezentowanych przez Schmitta i Kelsena, które do dziś mają wpływ na współczesną myśl prawną i polityczną.

Spór między Carlem Schmittem a Hansem Kelsenem jest jednym z najbardziej znanych w historii teorii prawa i polityki, odzwierciedlając fundamentalne różnice między ich podejściami do roli państwa i prawa. H. Kelsen wierzył w prymat roli prawa i sądów konstytucyjnych w utrzymaniu porządku demokratycznego, podczas gdy C. Schmitt argumentował, że władza polityczna i decyzje suwerenne muszą dominować nad prawnymi ograniczeniami w sytuacjach kryzysowych. Następną różnicą, jaka ich dzieliła, to są poglądy w sprawach autorytaryzmu i demokracji proceduralnej. Schmitt krytykował liberalną demokrację za jej proceduralność, jak i brak zdolności do podejmowania zdecydowanych działań.

Według H. Kelsena natomiast podstawą demokracji jest zasada większości. Konieczność stworzenia zdolnej do rządzenia władzy uniemożliwia każdemu indywidualną wolność, ale jeśli rządzącą wolę społeczną określa większość, to liczba obywateli zmuszonych do poddania się tej woli wbrew własnej woli zostaje ograniczona do minimum. W praktyce proces demokratyczny oznacza także przymus kompromisu, który z kolei redukuje konflikty opinii w społeczeństwie do różnicy pomiędzy większością a mniejszością, a także je łagodzi. Główną zaletą tej teorii jest to, że poprzez swą logikę chroni ona pozycje mniejszości i przyznaje opozycji decydującą rolę w demokracji. Wielkim dziełem Hansa Kelsena była „Czysta teoria prawa", czyli pozytywistycza teoria prawa, mająca na celu oddzielenie przeplatających się dyscyplin filozofii, prawa i moralności. Jego teoria demokracji opiera się na konsekwentnym relatywizmie wartości, zgodnie z którym żadna wartość moralna nie może rościć sobie prawa do obiektywnie ustalanej ważności. Czysta jurysprudencja jest rezultatem dążenia do zastąpienia metafizycznych wyjaśnień sprawiedliwości racjonalnymi argumentami. Teorię demokracji H. Kelsena traktowali poważnie zwłaszcza wrogowie demokracji: Carl Schmitt pisał swoje prace częściowo w bezpośredniej polemice z Kelsenem[155].

[154] H. Kelsen został powołany na sędziego Trybunału Konstytucyjnego w 1921 r. Szerzej tą tematykę omawia Walter R. „Kelsen als Vefrassungsrichter" Vienna 2005; Frankfurter F. "Hans Kelsen, and the Practice of Judicial Review", ZaöRV, vol. 73, s.463-464.

[155] Zob. Górnisiewicz A. „Filozoficznopolityczne aspekty debaty Hansa Kelsena i Carla Schmitta o państwie, konstytucji i jej ochronie", Myśl Polityczna nr 3 (14)/2022, s.91-118.

Kelsen odwołuje się do dwóch podstawowych ludzkich instynktów- wolności i równości. Uważa on, że to właśnie wolność jest motywem demokracji, a idea równości może usprawiedliwiać naszą niechęć poddania się sprawowaniu władzy przez innych, ale daje nam prawa do sprawowania władzy nad innymi również zbiorowo. Kelsen wolność definiuje jako samostanowienie. Dążenie do wolności jest dla niego reakcją, czyli naturalnym pragnieniem nie bycia zmuszonym do posłuszeństwa. Aczkolwiek, żeby idea wolności stała się podstawą demokracji, jest konieczne, by uległa ona przekształceniu od wolności anarchistycznej do demokratycznej. Wolność jednostki uważa on za anarchistyczną, gdyż wyklucza ona możliwość zmuszenia jednostki do posłuszeństwa innej woli niż jej własna. Jednak, żeby społeczeństwo w znaczeniu szerszym mogło funkcjonować jest potrzebny porządek prawny. Władza i poddanie się jej są warunkami wstępnymi do takiego porządku, ale są sprzeczne z poczuciem ludzkiej wolności. Jeśli ten, kto jest posłuszny sobie, jest też wolny, to wolni są ci, którzy głosują wraz z większością, ponieważ podporządkowują się własnej woli. Nie każdy może być wolny, gdyż wszystkie struktury społeczne wymagają pewnej uległości. Jeśli władza jest w rękach większości, to przynajmniej można powiedzieć, że jest ona wolna. W powyższy sposób przejście od jednomyślności do decyzji większości wydaje się uzasadnione. W związku z tym wolność jednostki schodzi na dalszy plan wobec wolności kolektywu społecznego. W ten sposób wola społeczeństwa i władza jest powiązana z państwem. Rezultatem tego jest demokracja, w której wola większości jest najbliższa sprawiedliwości. Dla H. Kelsena jest to rozsądna podstawa prymatu większości[156].

Zasada większości jest kamieniem węgielnym Kelsenowskiego rozumowania funkcjonowania demokracji. Ochronę wolności najlepiej można osiągnąć, gdy decyzje podejmowane są bezwzględną większością głosów. Wtedy też wola społeczna najlepiej odpowiada indywidualnym życzeniom obywateli. Praktycznie ważną formą ochrony mniejszości są konstytucyjne prawa i wolności. Ograniczają one władzę większości, aczkolwiek są zgodne z zasadą większości, ponieważ jej warunkiem jest szacunek dla mniejszości. Kelsen uznaje, że większość czerpie korzyści ze zwiększenia stabilności legitymacji demokratycznej.

Kelsen był zwolennikiem sądów konstytucyjnych jako instytucji kluczowych dla zachowania porządku prawnego. Uważał on, że sądy pełnią kluczową rolę jako strażnicy konstytucji. Głównym zadaniem sądów konstytucyjnych jest zapewnienie zgodności prawa zwykłego z konstytucją. W jego opinii sądy te są niezbędne do ochrony praw i wolności

[156] Górnisiewicz A. „Filozoficznopolityczne aspekty debaty Hansa Kelsena i Carla Schmitta o państwie, konstytucji i jej ochronie“, Myśl Polityczna nr 3 (14)/2022, s.106.

podstawowych i zapobiegania arbitralności władzy politycznej. Sądy konstytucyjne mają za zadanie eliminacje aktów prawnych sprzecznych z konstytucją, co jest kluczowe dla zachowania państwa prawa. Kelsen, w przeciwieństwie do Schmitta, był przekonany o możliwości obiektywnej i neutralnej oceny zgodności przepisów prawnych z konstytucją. Według niego instytucje takie, jak sądy konstytucyjne, poprzez swoją profesjonalną wiedzę prawniczą, mogą dokonywać obiektywnych analiz prawnych, które są niezależne od politycznych interesów. Kelsen postrzegał sądy konstytucyjne jako ważny element systemu checks and balances[157], który ma na celu zapobieganie nadmiernej koncentracji władzy w rękach jednej gałęzi rządu. Argumentował, że sądy konstytucyjne pełnią rolę kontrolera, który monitoruje czy akty prawne i działania rządu są zgodne z konstytucją. Dzięki tej kompetencji mogą zapobiegać nadużyciom władzy i chronić obywateli. Sądy konstytucyjne, kontrolując zgodność aktów prawnych z konstytucją, pełnią rolę kontrolera władzy ustawodawczej i wykonawczej jako arbitra w sporach konstytucyjnych. Twierdził on, że: „uchylanie ustaw jest funkcją ustawodawczą, a sąd uchylający jest eo ipso organem władzy ustawodawczej”[158] i to założenie doprowadziło go do sformułowania tezy o tzw. „negatywnym ustawodawcy”[159]. Zdaniem Kelsena „ustawodawca pozytywny (…), jest związany konstytucją jedynie pod względem trybu, pod względem zaś treści wydawanych ustaw (…) jedynie wyjątkowo, i to jedynie poprzez ogólne zasady, wytyczne itd. Ustawodawca negatywny, czyli sąd konstytucyjny, jest natomiast w swym funkcjonowaniu w istotny sposób zdeterminowany konstytucją. I to właśnie w tym punkcie jego funkcja jest taka jak funkcja sądów w ogóle: jest ona w przeważającym stopniu stosowaniem prawa i – w tym właśnie sensie – rzeczywistym sprawowaniem władzy sądowniczej.”[160]

Kelsen był również zwolennikiem teorii normatywizmu, która kreuje prawo jako system norm o różnym poziomie ogólności, z konstytucją na szczycie tej hierarchii. Sądy konstytucyjne według Kelsena pełnią kluczową rolę w jej utrzymaniu, zapewniając, że niższe

[157] Tzw. kontrola i równowaga - jest to zasada rządzenia według, której oddzielne gałęzie władzy są upoważnione do wzajemnego ograniczania się. Są one stosowane głównie w rządach konstytucyjnych i ma fundamentalne znaczenie w rządach, które opierają swoją władzę na zasadzie trójpodziału władzy. Zob. Roberto Gargarella „Constitution and Justice“ w „The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law“, red. Rosenfeld M. i Sajo A. s.310.

[158] Zob. H. Kelsen „Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego“ tłum. B. Banaszkiewicz , posłowie S. Wronkowska , Wydawnictwo Biuro Trybunału Konstytucyjnego,Warszawa 2009, s.82.

[159] Zob. Kokott J. i Kaspar M. „Ensuring Constitutional Efficacy“ w „The Oxford Handbook of comparative Constitutional Law“.; Zob również: Zob. H. Kelsen „Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego“ tłum. B. Banaszkiewicz , posłowie S. Wronkowska , Wydawnictwo Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2009, s.83.

[160] Zob. H. Kelsen „Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego“ tłum. B. Banaszkiewicz , posłowie S. Wronkowska , Wydawnictwo Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2009, s.41.

akty prawne są zgodne z wyższymi. W ten sposób sądy konstytucyjne przyczyniają się do stabilności i przewidywalności porządku prawnego.

Przeciwnik Kelsena Carl Schmitt natomiast krytycznie odnosił się do liberalnej demokracji i sądów konstytucyjnych, których zwolennikiem był Kelsen. Schmitt uważał, że kluczowe decyzje dotyczące konstytucji są decyzjami politycznymi a nie prawnymi, co było jednym z fundamentalnych argumentów jego krytyki sądów konstytucyjnych. Jego poglądy były wyraźnie antynowoczesne i radykalnie konserwatywne. Co prawda poglądy Schmitta ewoluowały od specyficznej aprobaty katolicyzmu, poprzez świecką obronę porządku konstytucyjnego Republiki Weimarskiej, do poparcia reżimu nazistowskiego[161]. Przyznać należy, że niewielu myślicieli, tak jak Schmitt, skupiło się na znaczeniu decyzji prawnej dla porządku prawnego. Pierwsze swoje prace Schmitt publikował jeszcze w czasach cesarstwa wilhelmińskiego, natomiast dopiero w latach dwudziestych jego dzieła były docenione. Jednym z dzieł Schmitta był „Gesetz und Urteil: Eine Untersuchung zum problem der Rechtspraxis" (Prawo i wyrok: Badanie problemu praktyki prawnej). Celem tej pracy było sformułowanie kryterium prawidłowego rozstrzygnięcia prawnego „dziś". Aby osiągnąć ten cel przedstawia alternatywę dla tradycyjnego orzecznictwa pojęciowego jak i szkoły wolnego prawa. Założeniem Schmitta jest to, że kryterium prawidłowej decyzji prawnej nie powinno wywodzić się z innej nauki. Musi mieć swój punkt wyjścia w orzecznictwie, którego metoda jest odrębna od dogmatu prawnego. W taki oto sposób orzecznictwo staje się samodzielną działalnością posiadającą własne reguły w odniesieniu zarówno do wszelkich form prawnych jak i interesów społecznych. Żeby dojść do powyższych wniosków Schmitt odrzuca pogląd, że właściwą decyzję można wyprowadzić z normy zgodnie z zasadą subsumpcji. Odrzuca też pogląd, że właściwą decyzją jest ta, która jest zgodna z wolą ustawodawcy, czy to konkretnie czy też hipotetycznie. Nie zgadza się również z tym, że właściwa decyzja jest zgodna z celem ustawy, i że właściwa decyzja to ta która najlepiej zapewnia najlepszy wynik ze względu na interes publiczny. Prawidłowa decyzja według Schmitta to: „Dzisiejsza decyzja prawna jest słuszna, jeśli można założyć, że inny sędzia zdecydował w ten sam sposób. Inny sędzia odwołuje się tu do empirycznego typu nowoczesnego, uczonego prawnika"[162]. Inny sędzia to według Schmitta sędzia przeciętny kompetentny. Nie należy go postrzegać jako ideału. Tradycyjne metody interpretacji są jedynie środkiem do osiągnięcia praktycznego celu, jakim jest przestrzeganie

[161] Górnisiewicz A. „Filozoficznopolityczne aspekty debaty Hansa Kelsena i Carla Schmitta o państwie, konstytucji i jej ochronie", Myśl Polityczna nr 3 (14)/2022, s.99.
[162] Schmitt C. „Gesetz und Urteil: Eine Untersuchung zum problém der Rechtspraxis", C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung 1969, s. 71.

prawa. Stosując metody stosowane w uzasadnieniu wyroku, sędzia nie wyjaśnia przede wszystkim stronom w jaki sposób doszedł do swojej decyzji, ale postrzega się to jako argument skierowany do drugiego sędziego. W tym systemie znaczenie normy jest podporządkowane praktyce. Orzecznictwo określa rolę normy prawnej w stosowaniu prawa, a nie odwrotnie. Głównym celem normy prawnej jest to, że w praktyce ma charakter argumentacyjny, a nie rozstrzygający. Za pomocą powołania się na normę prawną sędzia może przekonać innych sędziów, że podjął słuszną decyzję. Odwołanie się do prawa zapewnia przewidywalność, gdyż decyzja podjęta na zasadzie subsumpcji ma największe szanse na akceptację przeciętnego sędziego. Zdaniem Schmitta wcale nie wynika to z tego, że norma jako taka powodowałaby podjęcie decyzji, ale norma wywodzi się z decyzji i pełnioną przez nią rolę argumentacyjną należy rozumieć w jej ramach. Problem z rozumowaniem Schmitta polega na tym, że decyzję można uzasadnić jedynie z perspektywy czasu. Nie ma gwarancji, że decyzja jest prawidłowa, dopóki nie zostanie złożona apelacja i decyzja zostanie podtrzymana przez wyższą instancję.

Carl Schmitt był krytykiem systemu liberalno-demokratycznego i roli sądów konstytucyjnych w systemie prawnym. Uważał, że kluczowe decyzje dotyczące konstytucji są decyzjami politycznymi a nie prawnymi. Schmitt przekonywał, że konstytucja nie jest tylko zestawem norm, ale przede wszystkim wyrazem fundamentalnej decyzji politycznej dotyczącej organizacji państwa oraz suwerenności. Według jego teorii, decyzje dotyczące interpretacji konstytucji są w istocie decyzjami politycznymi, a nie prawnymi. Schmitt twierdził, że w sytuacjach konfliktu konstytucyjnego nie da się oddzielić polityki od prawa, ponieważ decyzje sądów konstytucyjnych często odzwierciedlają wartości i interesy polityczne sprawującej w danym czasie władzy w kraju, a nie obiektywne zasady prawne. Natomiast H. Kelsen zdawał sobie sprawę z takiego zagrożenia, a nawet stwierdził, że: „jakkolwiek bardzo pożądane byłoby trzymanie orzecznictwa sądu konstytucyjnego z dala od wpływów partii politycznych, to jednak urzeczywistnienie właśnie tego postulatu wydaje się trudne. Nie można nie dostrzegać faktu, że również fachowcy – świadomie czy nieświadomie – kierują się motywami politycznymi”.[163]

W koncepcji Schmitta absolutnie kluczową rolę odgrywa suweren[164]. Według niego ma on prawo do decydowania o stanie wyjątkowym. Schmitt podkreślał, że suwerenność oznacza możliwość podejmowania decyzji ostatecznych, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych.

[163] H. Kelsen „Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego“ tłum. B. Banaszkiewicz , posłowie S. Wronkowska, Wydawnictwo Biuro Trybunału Konstytucyjnego , Warszawa 2009, s.83.
[164] Zob. Górnisiewicz A. „Filozoficznopolityczne aspekty debaty Hansa Kelsena i Carla Schmitta o państwie, konstytucji i jej ochronie“, Myśl Polityczna nr 3 (14)/2022, s.111.

Twierdził również, że sądy konstytucyjne nie mają legitymacji demokratycznej, aby podejmować decyzji ostatecznych, które są zarezerwowane dla suwerena tj. głowy państwa czy też ciała reprezentującego wolę narodu. Idąc tokiem myślenia Schmitta przekazywanie takiej władzy sądom oznaczałoby podważenie suwerenności państwa. Stwierdził, iż istnienie sądu konstytucyjnego o potężnej sile politycznego oddziaływania - jako ciała złożonego z fachowców, których nie sposób odwołać – jest trudne do pogodzenia z zasadą demokratyczną"[165]. C. Schmitt krytykował idee neutralności sądów, reprezentując pogląd, że sądy konstytucyjne podobnie jak inne instytucje są uwikłane w politykę. Podkreślał on, że sędziowie będąc ludźmi mają swoje przekonania polityczne i wartości, które mogą mieć realny wpływ na ich orzeczenia. W jego przekonaniu twierdzenie, że sądy konstytucyjne mogą działać jako neutralni strażnicy konstytucji jest iluzją. W swoich rozważaniach posuwał się nawet dalej twierdząc, że sądy konstytucyjne mogą stać się instrumentem walki politycznej, co może prowadzić do podważenia ich legitymacji, a nawet wiarygodności czy też autentyczności.

Carl Schmitt rozwijał koncepcje decyzjonizmu, według której ostatecznym źródłem prawa jest decyzja polityczna a nie normy prawne. Schmitt stwierdził, że: „nawet w opartym na subsumpcji postępowaniu procesowym odnajdujemy elementy "czystej decyzji", która nie daje się wywieść z treści normy""[166]. W tak rozumianym kontekście sądy konstytucyjne są postrzegane jako niewłaściwe do podejmowania decyzji ostatecznych, ponieważ ich funkcja jest przede wszystkim interpretacyjna, a nie decyzyjna. Decyzje natomiast według teorii Schmitta powinny być podejmowane przez polityczne instytucje władzy, które mają demokratyczny mandat do działania w imieniu narodu.

Podsumowując, Carl Schmitt i Hans Kelsen reprezentowali dwa skrajnie odmienne podejścia do roli sądów konstytucyjnych w państwie. Schmitt widział sądy konstytucyjne jako potencjalnie niebezpieczne instytucje, które mogą ingerować w politykę i podważać suwerenność. Uważał, że decyzje konstytucyjne są polityczne i powinny być podejmowane przez demokratycznie wybrane organy polityczne, a nie przez sądy. Kelsen natomiast postrzegał sądy konstytucyjne jako fundament państwa prawa, kluczowe organy dla ochrony konstytucji i zapobiegania nadużyciom władzy. Wierzył w możliwość neutralnego i obiektywnego działania sądów konstytucyjnych, co jest niezbędne dla zachowania właściwego porządku prawnego i ochrony praw i wolności obywatelskich. Te dwa podejścia

[165] Schmitt C. „Der Huter der Verfassung", wyd.5, Duncker&Humblodt, Berlin 2016 s.155-156.
[166] Schmitt C. „Der Huter der Verfassung", wyd.5, Duncker&Humblodt, Berlin 2016 s.45-46.

odzwierciedlają różnice filozoficzne w rozumieniu prawa, polityki i władzy, jak również odmienne wizje funkcjonowania państwa prawa.

5. Modele badania konstytucyjności prawa

Rozróżniamy wiele modeli badania konstytucyjności aktów prawnych[167]. Jednym z nich jest koncepcja sądowej kontroli konstytucyjności. Może mieć formę konkretną, dotyczącą danej sprawy lub też abstrakcyjną, nie dotyczącą danego stanu faktycznego. Po raz pierwszy została zastosowana w XVIII w. w Stanach Zjednoczonych. Pełniła funkcję równoważenia władzy pomiędzy poszczególnymi organami państwa.

Spośród sądowej kontroli konstytucyjności prawa rozróżniamy:

- system amerykański
- system kontynentalny
- system mieszany

System amerykański jest zdekoncentrowanym modelem sądowej kontroli konstytucyjności prawa tzw. judicial review[168]. Ma on charakter uniwersalny, względny i konkretny. Kontrola odbywa się w ramach prawa precedensowego. Pamiętać jednak należy, że pojawienie się praktyki kontroli sądowej prawa zostało poprzedzone szeroką dyskusją i miało swoje oparcie w samej treści konstytucji amerykańskiej[169]. W związku z czym niewłaściwa jest opinia, że amerykański model sądownictwa konstytucyjnego uformował się tylko na podstawie praktyki sądowej[170]. Pierwszy raz orzeczono o niekonstytucyjności aktu prawnego w 1803 r. w sprawie Marbury v. Madison[171]. Charakterystycznym dla tego modelu jest to, że sądy badają konstytucyjność wszystkich aktów normatywnych, jak również postępowanie wszystkich

[167] Garlicki L., Zakrzewski W. „La protection juridictionnelle de la constitution dans le monde contemporain", „Annuaire International de Justice Constitutionnelle", I (1985), s.17-37.

[168] Jest to mechanizm, dzięki któremu sądy mogą oceniać zgodność aktów ustawodawczych i decyzji administracyjnych z konstytucją oraz zasadami prawa. Włoski prawnik, Mauro Cappelletti definiuje „judicial review" jako nie tylko możliwość badania zgodności ustaw i działań administracyjnych z konstytucją, ale także ochronę praw podstawowych jednostek przed nadmierną ingerencją państwa. Uważa on, że jest to kluczowy element ochrony praworządności, który stara się zapewnić, że władza polityczna nie działa w sposób arbitralny ani nie narusza fundamentalnych praw obywateli. Cappelletti zwracał uwagę, że sądy, pełniąc tę funkcję, muszą równoważyć swoją rolę między ochroną praw podstawowych a respektowaniem autonomii politycznej innych organów. W jego pracach omawiane są różne modele judicial review, zarówno w kontekście europejskim, jak i amerykańskim, co ukazuje różnorodność podejść do tej instytucji w systemach prawnych na całym świecie. Dzięki swojej analizie Cappelletti przyczynił się do rozwoju teorii prawa porównawczego, wskazując na potrzebę zrozumienia odmiennych modeli judicial review i ich wpływu na kształtowanie równowagi władzy oraz ochronę praw człowieka. Pełną analizę Mauro Cappallettiego można znaleźć w publikacji „Judicial Review in the Contemporary World" Oxford Academic, 1971 r. Zob. Holmes S. "Constitutions and Costitutionalism" w "The Oxford Handbook of Comparative Costitutional Law" red. Rosenfeld M. i Sajo A., 2012, s.194 .

[169] Rett R. Ludwikowski „Main Models of Judical Review in the Contemporary World: A Comparative Study". The Catholic University of America, Columbus School of Law, 1993, s.51.

[170] Zob. W.F. Murphy, J. Tanenhaus „Comparative Constitutional Law" St. Martin's Press, New York, 1977, s.8.

[171] Marbury v Madison (1803) in John Marshall, Writtings (2010), s.229-252.

organów władzy publicznej w zakresie prawa federalnego, stanowego, jak również pomiędzy nimi. Dekoncentracja systemu amerykańskiego polega na możliwości badania zgodności aktów niższego szczebla z aktem znajdującym się wyżej w hierarchii źródeł prawa, przez wszystkie sądy, bez względu na ich rodzaj czy szczebel. Istnieją jednak kontrowersje, co do demokratycznego uprawnienia władzy sędziowskiej w procesie kontroli konstytucyjności. Przez lata orzecznictwo wypracowało doktrynę tzw. sędziowskiej powściągliwości („judicial self-restraint"), w wyniku której Sąd Najwyższy opiera się na stanowisku innych władz i nie ingeruje w treści konstytucji, jeżeli nie są one sprzeczne z ustawą zasadniczą i mieszczą się w normach prawnych.

Organy przedstawicielskie, wybrane demokratycznie przez większość głosującą nie dają gwarancji zapewnienia praw i wolności człowieka i obywatela. Orzeczenia Sądu Najwyższego traktowane są w sposób priorytetowy i wyjątkowy, częstokroć mają charakter norm prawnych mających kluczowe znaczenie dla praw jednostki.

System kontynentalny, zwany też europejskim, ma charakter centralny i został oparty na idei Hansa Kelsena, który twierdził, że ze względu na liczne rozbieżności powstałe przez orzeczenia różnych sądów funkcja kontroli konstytucyjności powinna zostać powierzona jednemu, utworzonemu specjalnie w tym celu organowi sądowemu.

Według teorii H. Kelsena trybunały miały pełnić rolę tzw. ustawodawcy negatywnego[172], czyli eliminować przepisy niezgodne z ustawą zasadniczą. Model ten został przyjęty w większości państw europejskich. Jego charakterystyczną cechą jest powierzenie oddania kompetencji do kontroli konstytucyjności prawa organowi sądowemu (centralnemu), w większości państw określanym mianem Trybunału Konstytucyjnego[173]. Jako pierwsze powstały trybunały w Czechosłowacji i Austrii[174]. Organ ten ma wyłącznie kompetencje do orzekania o zgodności prawa i zazwyczaj wynikają one wprost z konstytucji, gdyż niezawiśli sędziowie podlegają jej i są nią związani bezpośrednio. W ten sposób Hans Kelsen nawiązywał w swojej teorii do zasady trójpodziału władzy. Skutkiem orzeczenia o niekonstytucyjności danego prawa jest bezpośrednia eliminacja tego prawa z systemu prawnego. „Upowszechnianie sądownictwa konstytucyjnego wynikało z potrzeby zagwarantowania przestrzegania praw

[172] Kustra-Rogatka A. „Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka.", Wydawnictwo Naukowe UKSW, Warszawa 2018, s.16.
[173] Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu", wyd.11, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s.418.
[174] Zwierzchowski E."Europejskie modele scentralizowanej kontroli konstytucyjności aktów prawnych" (w:) „Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją", Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s.77.

człowieka oraz sprawowania efektywnej kontroli nad działalnością władzy ustawodawczej i wykonawczej“[175].

Istotną sprawą jest abstrakcyjny charakter kontroli konstytucyjności prawa[176], czyli kontrola aktów prawnych niższej rangi z aktami wyższej rangi usytuowanymi w hierarchi źródeł prawa, nie dotyczącego konkretnej sytuacji. W systemie europejskim mamy doczynienia z kontrolą konkretną jak również prewencyjną. Kontrola konkretna, dotycząca właściwej sprawy jest wszczęta poprzez skierowanie pytania prawnego przez rozstrzygający daną sprawę sąd. Natomiast kontrola prewencyjna jest rzadko wykorzystywana. Jest stosowana przed wejściem w życie aktu prawnego. Sądy konstytucyjne posiadają również inne kompetencje w zależności od regulacji krajowych[177]. Najczęściej należy do nich weryfikacja ważności wyborów czy też referendów, rozwiązywanie różnego rodzaju sporów kompetencyjnych, rozstrzyganie w sprawach rażącego naruszenia prawa, tj. złamania konstytucji przez osoby sprawujące wysokie funkcje w państwie.

O systemie mieszanym można powiedzieć, że jest w pewnym sensie połączeniem systemu amerykańskiego i kontynentalnego. Kontrolę zgodności prawa z ustawą zasadniczą sprawują sądy powszechne, jak również centralny sąd konstytucyjny. System mieszany jest najczęściej stosowany w krajach Ameryki Łacińskiej, a w Europie np. w Grecji i Portugalii. Cechą istotną tego systemu jest wyłączność kompetencyjna sądów konstytucyjnych (czasem Sądu Najwyższego) do uznania normy za nieważną, a więc tylko one mogą usunąć taką normę z systemu prawnego danego państwa. Natomiast sąd powszechny może nie zastosować prawa w konkretnej sprawie ze względu na niezgodności z konstytucją, ale nie spowoduje nieważnosci danego przepisu w znaczeniu generalnym.

Innym przykładem badania konstytucyjności jest system skandynawski, który ma ograniczony zasięg. Sądy powszechne mają kompetencje do kontroli konstytucyjności, ale korzystają z niej bardzo rzadko. Charakterystycznym przykładem jest Królestwo Szwecji. Na próżno tu szukać Trybunału Konstytucyjnego, czy też innego sądu konstytucyjnego o charakterze centralnym. Teoria Hansa Kelsena, wspomnianego już wyżej, nie przyjęła się. Twierdził on, że:

„W praktyce organ ustawodawczy czuje się wszak swobodnym twórcą prawa, a nie organem stosowania prawa związanym z konstytucją, mimo że jest takim z punktu widzenia

[175] Cappelletti M. „The Judicial Process in Comparative Perspective“, Oxford Academic 1989, s.161.
[176] Ludwikowski Rett R. “Main models of judicial Review in the Contemporary World: A Comparative Study“, Columbus School of Law,1993, s.53.
[177] Zwierzchowski E.“Europejskie modele scentralizowanej kontroli konstytucyjności aktów prawnych“ (w:) „Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją“, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s.81.

idei leżącej u jego podstaw. Skoro tak, to nie można czynić samego parlamentu gwarantem tej idei. Zatem tylko organ odrębny od ustawodawcy, niezależny od niego oraz od każdego innego dzierżyciela władzy państwowej może być powołany do unieważnienia niezgodnych z konstytucją aktów ustawodawczych. Na tym polega instytucja sądu konstytucyjnego"[178].

Inny model konstytucyjności wybrała Szwecja. Model badania przez sądy powszechne (prawo do kontroli przez sądy powszechne potwierdzone zostało przez orzeczenie Sądu Najwyższego w 1964 r., w którym uznano, że sądy powszechne mają prawo zarówno do materialnej jak i formalnej kontroli prawa)[179] oraz administracyjne, jak również kontrolę pozasądową tj. wewnątrzparlamentarną, dokonywaną przez parlamenty i ich organy wewnętrzne tj. komisje. Uznaje się, że jest to model amerykański, aczkolwiek z właściwościami mieszanego.

Ombudsmani i kanclerze sprawiedliwości również mają kompetencje do występowania do parlamentu i rządu o usunięcie niezgodności z konstytucją w przepisach. Rada Prawa sprawuje natomiast kontrolę prewencyjną przed wejściem w życie prawa. Kontrola prewencyjna, którą sprawuje specjalna komisja ds. konstytucji ma szczególne znaczenie[180]. Komisja Konstytucyjna Riksdagu pełni istotną rolę w szwedzkim systemie politycznym, szczególnie w kontekście kontroli przestrzegania konstytucji przez rząd. Jest to specjalistyczny organ parlamentu, który zajmuje się analizą zgodności działań rządu z konstytucją, a także opiniowaniem projektów ustaw i innych aktów prawnych, które mogą mieć wpływ na funkcjonowanie państwa w kontekście norm konstytucyjnych. Kierowane są do niej projekty legislacyjne, co do których występują wątpliwości, zastrzeżenia a ich decyzje są zawsze ostateczne.

Komisja konstytucyjna ma na celu zapewnienie, że wszystkie decyzje rządu są zgodne z zasadami demokratycznymi i praworządnością, a jej praca służy utrzymaniu równowagi między władzą wykonawczą a ustawodawczą. Oprócz oceny zgodności z konstytucją, komisja bada także skutki zmian w prawie oraz rekomenduje działania w celu ochrony interesów państwa i obywateli. Jest to część szerszego mechanizmu checks and balances, który zapobiega nadmiernemu koncentrowaniu władzy w rękach jednej instytucji. „Jest jedną z trzech komisji stałych, których profil został określony przepisami Aktu o Formie Rządu i które muszą być

[178] H. Kelsen „Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego" tłum. B. Banaszkiewicz, posłowie S. Wronkowska, Wydawnictwo Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2009, s.82.
[179] W 1964 r. po raz pierwszy zbadano konstytucyjność prawa ustanowionego przez ustawodawcę powszechnego, tzw. ustawa o zamykaniu sklepów (NJA 1964 s. 471). Zob. więcej w „ Olika former av normkontroll. Expertgruppsrapport" Grundlagsutredningens rapport VIII, Stockholm 2007.
[180] Grzybowski M. „Szwecja. Zarys systemu ustrojowego" Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2019, s.173.

obligatoryjnie powołane przez Riksdag”[181]. Ma ona swoje uregulowania w rozdz. IV Aktu o Formie Rządu.

Komisja Konstytucyjna ma także wpływ na merytoryczne przygotowanie zmian w ustawodawstwie, konsultując projekty ustaw, zanim trafią one pod obrady Riksdagu. Działa w sposób transparentny, umożliwiając publiczne dyskusje na temat kluczowych kwestii konstytucyjnych.

Dzięki temu, że komisja działa niezależnie od rządu, stanowi ważny element kontroli parlamentarnej, zapewniając, że rząd nie przekroczy swoich kompetencji konstytucyjnych. Działalność tej komisji odgrywa również istotną rolę w edukowaniu obywateli na temat praw i wolności gwarantowanych przez konstytucję, wspierając proces demokratycznej debaty publiczne.

Zakres badania zgodności prawa z konstytucją jest złożony i skomplikowany. Podlegają mu zarówno akty konkretne, jak również abstrakcyjne, ustawy, ale również akty niższej rangi. Dodatkową trudnością jest możliwość oceny konstytucyjności aktów z regułami prawnymi możliwymi do zinterpretowania w świetle konstytucji.

5.1. Model obowiązujący w Polsce

W Polsce znajduje zastosowanie kontynentalny system kontroli konstytucyjności prawa. Model konstytucyjności prawa w Polsce opiera się na zasadzie nadrzędności Konstytucji RP nad wszystkimi innymi aktami prawnymi. Jego skoncentrowany charakter wyraża się w powierzeniu kompetencji do badania konstytucyjności prawa centralnemu niezależnemu organowi sądowemu nazywanemu Trybunałem Konstytucyjnym.

Proces ten jest wspierany przez inne instytucje państwowe oraz mechanizmy, które mają na celu zapewnienie, że obowiązujące prawo jest zgodne z ustawą zasadniczą. Instytucja ta została wprowadzona w Polsce w 1982 r. poprzez nowelizację Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, natomiast ustawę o Trybunale Konstytucyjnym uchwalono w 1985 r. W samej ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej usytuowano Trybunał w rozdziale oddzielonym od Sądów i Prokuratury, co miało na celu podkreślić jego niezależność i niezawisłość [182] . Jednak obecny model kontroli

[181] Grzybowski M. „Szwecja. Zarys systemu ustrojowego“ Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2019, s.174.
[182] Zob. więcej w „Trybunał Konstytucyjny na Straży Wartości Konstytucyjnych 1986-2016” red. Ryszard Piotrowski i Andrzej Szmyt, wyd. Wolters Kulwer, s.23.

konstytucyjności prawa został ukształtowany dopiero po 1989 r., kiedy to wprowadzono demokratyczne reformy i przyjęto nową Konstytucję RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Konstytucja ta ustanowiła Trybunał Konstytucyjny jako organ kontrolujący zgodność prawa z konstytucją. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym weszła w życie dnia 1 sierpnia 1997 r.. Została ona zastąpiona po osiemnastu latach ustawą z dnia 25.06.2015 o Trybunale Konstytucyjnym, a następnie ustawą z dnia 13 września 2024 r.

Podstawą prawną dla funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego i badania konstytucyjności prawa jest Konstytucja RP, ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, która szczegółowo reguluje procedury postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz regulamin Trybunału Konstytucyjnego, który jest dokumentem wewnętrznym i precyzuje organizację wewnętrzną Trybunału Konstytucyjnego i szczegółowe zasady postepowania. Ustawa z 30.11.2016 r. o statusie sędziów Trybunału konstytucyjnego oraz ustawie z 13.12.2016 r.- Przepisy wprowadzające (do obu wymienionych wyżej ustaw)[183].

Uznaje się, że Trybunał Konstytucyjny funkcjonuje na trzech podstawowych zasadach. Jest to zasada nadrzędności konstytucji, co oznacza, że ustawa zasadnicza jest najwyższym aktem prawnym w Polsce, a wszelkie inne akty normatywne w tym ustawy, rozporządzenia, umowy międzynarodowe muszą być z nią zgodne. Art. 8 ust.1 Konstytucji RP stanowi, że: ”Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”[184]. Oznacza to, że jeśli przepis nie jest z nią zgodny traci moc, gdy zostanie to orzeczone przez właściwy organ, którym jest Trybunał Konstytucyjny. Zasada nadrzędności konstytucji nad innymi aktami prawnymi jest fundamentem systemu konstytucyjności prawa, a jej praktyczne stosowanie znajduje wyraz w działalności Trybunału Konstytucyjnego, który dokonuje oceny ich zgodności z Konstytucją RP. Dodatkowo sądy powszechne i administracyjne mają obowiązek stosowania konstytucji bezpośrednio w przypadkach, jeśli zachodzi konflikt między ustawą a ustawą zasadniczą.

Drugą zasadą jest niezawisłość Trybunału Konstytucyjnego. Oznacza to, że jest on niezależny od innych władz państwowych. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji RP. Mają zagwarantowaną niezależność w orzekaniu i są nieusuwalni w trakcie trwania kadencji. Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, których Sejm wybiera na 9 letnią kadencję. Kandydatów na sędziów mogą zgłaszać grupy posłów oraz inne uprawnione podmioty, a wybór odbywa się w drodze głosowania. Na

[183] Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu“ wyd.11, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s.419.
[184] Art.8 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.); zob. Jaskiernia J. „Komentarz do Konstytucji RP art.7, 8, 9” Difin, 2022.

początku kadencji każdy sędzia składa uroczystą przysięgę przed Prezydentem RP i zobowiązuje się do przestrzegania i obrony Konstytucji RP. Apolityczność, niezależność i niezawisłość sędziów Trybunału Konstytucyjnego to kluczowe zasady, które mają zapewnić bezstronność orzeczeń Trybunału. Z grona sędziów Trybunału Konstytucyjnego Prezydent RP powołuje Prezesa i Wiceprezesa i nadaje tym funkcjom szczególną wagę w zarządzaniu pracą całego Trybunału Konstytucyjnego. Rodzi się w tym momencie pytanie czy rzeczywiście organ konstytucyjny tj. Trybunał Konstytucyjny może zachować swą apolityczność, skoro jest wybierany i powoływany przez władze publiczne? Trzecią zasadą jest ostateczność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Są one bowiem ostateczne i mają powszechnie obowiązującą moc. Żaden organ władzy publicznej nie może zmieniać ani unieważniać orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Umiejscowienie Trybunału Konstytucyjnego razem z Trybunałem Stanu w dziale oddzielonym od sądów było świadomą decyzją pokazującą jego niezależność zwłaszcza od Sądu Najwyższego. Nie wynika z tego jednak, że nie jest organem sądowym. Należałoby, wobec tego zadać pytanie czym jest sąd? Według standardów międzynarodowych są to wszystkie niezawisłe instytucje, działające we właściwych, praworządnych postępowaniach, które rozstrzygają spory prawne i decydują o ich skutkach prawnych[185]. Opierając się na tej definicji trudno się nie zgodzić, że Trybunał Konstytucyjny wypełnia te przesłanki i odpowiada w pełni definicji sądu.

Omawiając charakter prawny Trybunału Konstytucyjnego należy zaznaczyć, że sprawuje on władzę sądowniczą, co wynika z art. 10 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[186], tj. z zasady trójpodziału władzy. Jest on niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Władza sądownicza ma charakter niejednolity. Dzieli się na Sądy i Trybunały. Tym samym trybunały: Konstytucyjny i Stanu są niezależne od sądów. Mimo to łączą je jednak wspólne cechy tj: niezawisłość sędziowska, związanie władzy sądowniczej tylko prawem, rozstrzyganie sporów prawnych i rozstrzyganie o nich tylko w zakresie prawa. Władza sądownicza w Polsce przy istniejącej zasadzie trójpodziału władz ma istotne znaczenie i zadanie do wykonania, a mianowicie zachowanie równowagi pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą, a co się z tym wiąże ochronę praw jednostki oraz ochronę przed nadmierną ingerencją władz publicznych w sfery życia prywatnego jednostki.

[185] Zob. opinię Komisji Weneckiej https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)031

[186] Art.10 ust.2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Funkcją władzy sądowniczej jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, jednak należy zaznaczyć, iż bezpośrednio z konstytucji funkcja ta dotyczy tylko sądów. Art.175 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że: „Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe“[187]. Jest to katalog zamknięty w związku z czym wymiar sprawiedliwości nie odnosi się do działalności Trybunałów. Wyłączne prawo sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, gdy jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot jej podobny nie oznacza jednak, by sądy nie mogły współistnieć z innymi organami orzekającymi. W zaistniałej sytuacji sądy powinny mieć jednak pierwszeństwo i prawo do zbadania legalności działań podjętych przez inny organ pozasądowy. W związku z powyższym ”Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej, choć nie jest sądem w rozumieniu art.175 Konstytucji RP”[188].

Sprawy Trybunału Konstytucyjnego mają zazwyczaj charakter abstrakcyjny, choć w niektórych przypadkach mogą mieć związek z konkretną sprawą i tym samym pełnić także funkcję kontroli konkretnej lub skargi konstytucyjnej. Kontrola abstrakcyjna polega na ocenie zgodności z konstytucją aktów normatywnych bez związku z konkretną sprawą sądową. Może być ona przeprowadzona prewencyjnie, czyli przed wejściem w życie aktu normatywnego, np. przed ratyfikacją umów międzynarodowych bądź następczo, czyli po wejściu w życie aktu normatywnego. Jest to główna forma kontroli realizowana przez Trybunał Konstytucyjny. Polega ona na badaniu obowiązujących przepisów prawnych.

Kontrola konkretna (incydentalna) jest wszczynana w związku z konkretną sprawą sądową. Sądy powszechne lub administracyjne mogą skierować pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli mają wątpliwości co do zgodności aktu normatywnego, który mają zastosować w danej sprawie, z konstytucją.

Natomiast skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony praw i wolności jednostki, który pozwala obywatelom, osobom prawnym oraz innym jednostkom organizacyjnym na złożenie skargi do Trybunału Konstytucyjnego, gdy ich prawa konstytucyjne zostały naruszone przez zastosowanie aktu prawnego niezgodnego z konstytucją. Skarga może być wniesiona po wyczerpaniu wszystkich dostępnych środków ochrony prawnej (subsydiarność skargi) oraz skarga musi dotyczyć aktu prawnego, który bezpośrednio narusza konstytucyjne prawa lub wolności skarżącego. W postępowaniu przed Trybunałem chodzi o istnienie sporu, a co

[187] Art.175 ust. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
[188] Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu“ wyd.11, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s.422.

najmniej wątpliwości, co do prawidłowości normy lub aktu będącego przedmiotem kontroli. Zgodne jest to z zasadą działania Trybunału wyłącznie na wniosek uprawnionych podmiotów[189].

Jedną z konsekwencji scentralizowanego i abstrakcyjnego badania konstytucyjności prawa jest to, że orzeczenie sądu konstytucyjnego ma zazwyczaj skutek erga omnes. Jest to zaleta z punktu widzenia wymiaru sprawiedliwości, gdyż orzeczenie obejmuje wszystkie sprawy, w tym naturalnie te przyszłe również.

Kontrola konstytucyjności może być wszczęta na podstawie wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej[190]. Do złożenia wniosku uprawnione są podmioty wymienione w art.191 Konstytucji RP i prowadzona jest odrębnie od konkretnego postępowania. Jest nazywana kontrolą abstrakcyjną. Każdy sąd ma prawo wystąpić z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli odpowiedź jego jest niezbędna do właściwego rozstrzygnięcia sprawy prowadzonej w sądzie. Należy przy tym zaznaczyć, że pojęcie „sąd" został użyty w art.193 Konstytucji RP jako autonomiczne pojęcie konstytucyjne. Uwaga ta dotyczy również innych organów ustanowionych w konstytucji, a nie nazwanych wprost „sądem". Podobnie powołanie przez ustawodawcę organu o nazwie „sąd" nie przesądza o jego statusie w świetle art.193 Konstytucji[191]. Trybunał Konstytucyjny orzeka również o skargach konstytucyjnych, które przysługują każdemu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, co wynika wprost z art. 79 ust.1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r[192]. Natomiast skarga konstytucyjna jest to mechanizm ochrony praw i wolności obywateli, który pozwala każdemu kto uważa, że jego prawa konstytucyjne zostały naruszone przez obowiązujące przepisy prawa, złożyć skargę konstytucyjną. Jest jednym z najważniejszych środków ochrony praw i wolności obywateli. Warunkiem jednak jej wniesienia jest wyczerpanie wszystkich innych środków prawnych. Skarga może być wniesiona jedynie przeciwko aktowi normatywnemu, który stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie obywatela. Istnieją trzy warunki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Musi być ona wniesiona dopiero po zakończeniu wszystkich postepowań sądowych, które mogły

[189] Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński „Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym", Warszawa 1999, s.11-22.
[190] Dąbrowski M. „Funkcje Trybunału Konstytucyjnego związane z hierarchiczną kontrolą konstytucyjności prawa" Olsztyn 2015, s.187.
[191] Garlicki L. „Komentarz do art.175 (w:) „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz"red. L. Garlicki, t.IV, Warszawa 2005, s.9.
[192] Art.79 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.); Por. Tuleja P. „Sądowa wykładnia prawa jako podstawa hierarchicznej kontroli norm" (w:) "Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu administracyjnego" red. Królikowski J., Podkowik, Sułkowski J., wydawnictwo Wolters Kluwer Warszawa 2017, s.54.

rozstrzygnąć sprawę. Może ona dotyczyć jedynie przepisów, które bezpośrednio naruszają prawa konstytucyjne skarżącego oraz musi być złożona w ciągu trzech miesięcy od dnia doręczenia ostatecznego orzeczenia w sprawie.

Inną opcją jest możliwość skierowania przez sądy powszechne lub administracyjne tzw. pytania prawnego, jeśli podczas rozpatrywania sprawy powstają wątpliwości, co do zgodności stosowanego przepisu z konstytucją. Pytanie prawne ma charakter konkretnej kontroli konstytucyjności, ponieważ dotyczy przepisu, który ma zastosowanie w konkretnej sprawie sądowej. Sąd, który zadaje pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego zawiesza postępowanie do czasu rozstrzygnięcia kwestii konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny[193]. Orzeczenie w takiej sprawie wiąże wszystkie sądy, co oznacza, że sąd, który skierował pytanie musi uwzględnić wyrok Trybunału konstytucyjnego w swojej decyzji. Przy czym istotne jest, że uprawnionym do wniesienia pytania prawnego jest każdy sąd, zarówno w I jak i w II instancji, w każdym stadium postępowania poprzedzającym rozstrzygnięcie sprawy[194].

Trybunał Konstytucyjny może zajmować się również kontrolą zgodności działalności partii politycznej z Konstytucją RP. Może on wtedy orzekać o zgodności działań partii politycznych z Konstytucją w szczególności w odniesieniu do ich celów statutowych i działalności.

Działalność Trybunału Konstytucyjnego ma ściśle określony zakres przedmiotowy. Pozostaje on w pewnym sensie w związku ze sferą polityki, gdyż jego zadaniem jest kontrolowanie działań podejmowanych przez władze ustawodawczą i wykonawczą. Jednak Z. Czeszejko-Sochacki twierdzi, że polityczny charakter materii kontrolowanej według prawnych wzorców i sądowymi metodami, ani nie upolitycznia samego sądownictwa konstytucyjnego, ani też nie jurydyzuje polityki[195].

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest ściśle uregulowane i obejmuje kilka kluczowych etapów. Przede wszystkim wniesienie sprawy. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym rozpoczyna się z chwilą wniesienia wniosku przez uprawniony podmiot, złożenia pytania prawnego przez sąd lub wniesienia skargi konstytucyjnej przez jednostkę. Taki wniosek, pytanie czy też skarga musi spełniać wymogi formalne, czyli wskazywać przepis Konstytucji RP, którego naruszenie jest przedmiotem kontroli oraz akt

[193] Urbaniak M. „Wniesienie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego a zawieszenie postępowania sądowego. Wybrane zagadnienia“ (w:) „Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane zagadnienia“red. K. Urbaniak, Wydawnictwo Nauka i Innowacje, Poznań 2018, s.118.
[194] Banaszak B.“Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz“, wyd.2, Warszawa 2012, s.977.
[195] Czeszejko-Sochacki Z. „Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym“ Warszawa 2003, s.175.

prawny, którego zgodność z konstytucją jest kwestionowana. Następnym krokiem jest rozpatrzenie sprawy. Sprawa jest przydzielana do jednego z sędziów sprawozdawców, którego obowiązkiem jest przygotować materiały i analizę prawną. Trybunał Konstytucyjny może rozpatrzyć sprawę na posiedzeniu jawnym lub niejawnym. W sprawach o szczególnym znaczeniu społecznym lub prawnym organizowane są rozprawy publiczne. Strony postępowania mają prawo uczestniczyć w rozprawie, składać wyjaśnienia i przedstawiać dowody. Po zapoznaniu się z całym materiałem postępowania i okolicznościami Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności lub niezgodności aktu normatywnego z konstytucją. Może również stwierdzić utratę mocy obowiązującej przepisu prawnego lub w pewnych przypadkach może uznać akt za zgodny z konstytucją pod warunkiem określonej wykładni. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zapada większością głosów w obecności, co najmniej dwóch trzecich pełnego składu Trybunału. W orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny określa skutki prawne swojej decyzji oraz termin, w którym akt prawny traci moc obowiązującą. Zakończeniem postępowania Trybunału Konstytucyjnego jest publikacja przedmiotowego orzeczenia w Dzienniku Ustaw lub w Monitorze Polskim, w zależności od rodzaju aktu prawnego, którego dotyczy.

Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego przepis prawny traci moc obowiązującą z dniem ogłoszenia orzeczenia, chyba że Trybunał Konstytucyjny określi inny termin. Jego orzeczenia są wiążące dla wszystkich organów władzy państwowej, zarówno ustawodawczej, wykonawczej jak i sądowniczej. Zwłaszcza sądy muszą uwzględniać orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w swoich rozstrzygnięciach i nie mogą stosować przepisów prawnych uznanych za niekonstytucyjne[196]. Innym skutkiem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest, że ustawodawca musi dostosować przepisy prawne do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Często wymaga to nowelizacji ustaw lub innych aktów prawnych.

Trybunał Konstytucyjny jako władza sądownicza posiada szereg kompetencji właściwych tylko sobie tj.: kontrola konstytucyjności prawa. Konstytucyjność jest terminem nieostrym a co się z tym wiąże niejednoznacznym i niewyraźnym. Niemniej jednak ma kluczowe znaczenie w demokratycznych systemach prawnych. Jego zdefiniowanie sprowadza się do zagadnień takich jak:

- istota i charakter konstytucji,

[196] Zob. Joanna Knapińska „Trybunał Konstytucyjny 1982-2018. Rola Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w postępowaniu przed TK oraz w wykonywaniu i monitorowaniu orzeczeń TK“, rozdz. 2: „Zasady postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym“,wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, 2018.

- ochrona konstytucyjna praw i norm w całym systemie prawnym bez względu na rodzaj organów zajmujących się kontrolą konstytucyjności w zależności od specyfiki danego kraju,
- istota ochrony konstytucyjności jak również weryfikacja rażącego naruszenia prawa przez organy sprawujące wysokie funkcje w państwie.

Do innych kompetencji Trybunału Konstytucyjnego należy kontrola hierarchicznej zgodności norm prawnych z konstytucją, czyli badania czy normy prawne niższego rzędu są zgodne z normami prawnymi wyższego rzędu, a w razie potrzeby wyeliminowania norm prawnych sprzecznych z konstytucją. Dlatego właśnie sądy konstytucyjne są nazywane niekiedy „negatywnym ustawodawcą“ [197]. Przedmiotem takiej kontroli są ustawy i akty normatywne naczelnych organów państwowych (art.188 Konstytucji RP). Jednak zajmuje się on również kontrolą umów międzynarodowych, które Polska zamierza ratyfikować. Jest to szczególnie istotne w kontekście umów, które wprowadzają zmiany w porządku prawnym na poziomie krajowym, np. przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Jest to fundamentalne zadanie każdego sądu konstytucyjnego. Kontrola norm prawnych może mieć charakter następczy albo prewencyjny. Ten pierwszy dotyczy aktów normatywnych już ustanowionych, które mają moc obowiązującą albo znajdują się w okresie vacatio legis. Kontrola prewencyjna norm prawnych jest rzadziej stosowana. Podmiotem uprawnionym do jej zainicjowania jest jedynie Prezydent a Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga w pełnym składzie orzekającym.

Kolejną ważną funkcją jest rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Sytuacja ta dotyczy organów centralnych o charakterze konstytucyjnym. Spór taki rozpatrywany jest tylko w zakresie właściwości co do kompetencji organu do działania, a nie wyszczegółowienia konkretnych kompetencji czy obowiązków poszczególnych organów państwa. Spory kompetencyjne rozstrzygane przez Trybunał Konstytucyjny mogą mieć charakter pozytywny, tj. dwa lub więcej organów uznają się za właściwe do rozpatrzenia tej samej sprawy albo negatywny tj. dwa lub więcej organów uznają się za niewłaściwe do rozpatrzenia tej samej sprawy. Kompetencję do zainicjowania rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego posiadają konkretne enumeratywnie wymienione podmioty tj.: Prezydent, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Premier, Pierwszy prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezes Najwyższej Izby Kontroli.

[197] Kustra-Rogatka A. „Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka“ Wydawnictwo Naukowe UKSW , Warszawa 2018, s.16.

Rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego wymaga pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego i zapada w formie postanowienia.

W ostatnich latach funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego budziło wiele kontrowersji zwłaszcza w kontekście reform sądownictwa i zmian w sposobie wyboru sędziów. Krytycy twierdzą, że niektóre zmiany mogły osłabić niezależność Trybunału i wprowadzić ryzyko politycznej ingerencji w jego decyzje. Sprawy te budzą również międzynarodowe zainteresowanie, zwłaszcza w kontekście relacji Unii Europejskiej z Polską oraz zasad praworządności. W ostatnich latach Trybunał Konstytucyjny w Polsce był przedmiotem kontrowersji związanych z zarzutami o jego polityzację. Zmiany w sposobie powoływania sędziów oraz wpływ polityczny na decyzje Trybunału Konstytucyjnego budzą obawy co do jego niezależności i bezstronności. Ponadto procedura wniesienia skargi konstytucyjnej jest skomplikowana i wymaga wyczerpania wszystkich innych środków ochrony prawnej, co może stanowić barierę dla obywateli. Problemem również są niektóre orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które napotykają trudności w implementacji, co może prowadzić do naruszeń konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich.

Kontrowersje wokół Trybunału Konstytucyjnego w Polsce są związane z reformami sądownictwa konstytucyjnego, jakie zostały wprowadzone po 2015 r. przez ówczesny rząd (Prawo i Sprawiedliwość). Przez te zmiany Trybunał Konstytucyjny stał się przedmiotem intensywnych debat zarówno na krajowej scenie politycznej, jak i na arenie międzynarodowej. Dotyczyły one zwłaszcza zagadnień naruszenia zasad praworządności. Aby zrozumieć zasadność tych kontrowersji należałoby przyjrzeć się kluczowym elementom tj. składowi Trybunału Konstytucyjnego, sposobowi wyboru sędziów, funkcjonowaniu instytucji, relacjom Trybunału Konstytucyjnego z władzą wykonawczą i ustawodawczą. Wszystkie powyższe czynniki miały wpływ na reakcje na międzynarodowej scenie politycznej.

Konflikt wokół Trybunału Konstytucyjnego [198] rozpoczął się zaraz po wyborach parlamentarnych w 2015 r. Natomiast jeszcze przed wyborami parlamentarnymi Sejm poprzedniej kadencji (Był on kontrolowany przez inne frakcje polityczne tj. Platformę Obywatelską i Polskie Stronnictwo Ludowe) dokonał wyboru pięciu sędziów do Trybunału Konstytucyjnego. Trzy miejsca zostały obsadzone w związku z kończącymi się kadencjami sędziów w listopadzie 2015 r. a dwa miejsca zostały obsadzone w związku z kadencjami kończącymi się w grudniu 2015 r., już po wyborach.

[198] Zob. Ryszard Piotrowski i Andrzej Szmyt „Trybunał Konstytucyjny na straży wartości konstytucyjnych 1986 – 2016" wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s.179.

Nowy rząd, tzw. Rząd „dobrej zmiany” uznał ten wybór za nieważny. Prezydent RP Andrzej Duda (wywodzący się z partii nowo wybranego rządu Prawa i Sprawiedliwości) odmówił zaprzysiężenia sędziów wybranych w sposób całkowicie prawidłowy przez poprzedni Sejm. W tym czasie rząd Prawa i Sprawiedliwości wprowadził nowelizację ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Skutkiem czego Sejm nowej kadencji wybrał pięciu nowych sędziów, którzy następnie zostali zaprzysiężeni przez Prezydenta RP. Trybunał Konstytucyjny w nowym już składzie orzekł, że wybór trzech sędziów dokonany przez poprzedni Sejm był niezgodny z Konstytucją RP, ale dwóch z nich zostało wybranych prawidłowo. Pomimo tego orzeczenia dwóch sędziów wybranych przez Prawo i Sprawiedliwość nie cofnięto.

Powyższy konflikt wywołał falę protestów i oskarżeń o naruszenie Konstytucji RP i uznano, że działania nowo wybranego Sejmu prowadzą do przejęcia kontroli nad Trybunałem Konstytucyjnym i monopolizacji władzy publicznej.

Po wyborze nowych sędziów rząd Prawa i Sprawiedliwości przeprowadził dalsze zmiany w Trybunale, które miały znaczący wpływ na sposób jego funkcjonowania. Nowa ustawa przewidywała, że w wielu kluczowych sprawach Trybunał ma orzekać w pełnym składzie, co oznaczało co najmniej 11 sędziów. W praktyce zapis ten przyczynił się do spowolnienia prac Trybunału Konstytucyjnego, gdyż trudniej było zebrać pełny skład sędziowski. Wprowadzono również zasadę, że Trybunał Konstytucyjny musi rozpatrywać sprawy według kolejności ich wpływu do instytucji. Oznaczało to, że najstarsze sprawy miały być rozpatrywane jako pierwsze. Była to oczywista manipulacja kolejnością rozpatrywania kluczowych dla rządu spraw. Nowe przepisy wzmocniły również pozycję Prokuratora Generalnego (którym od reformy w 2016 r. jest Minister Sprawiedliwości). Organ ten został połączony z funkcją polityczną, co podważało jego wiarygodność.

Jednym z głównych zarzutów wobec wprowadzonych przez rząd Prawa i Sprawiedliwości reform było ograniczenie niezależności Trybunału Konstytucyjnego. Krytycy twierdzili, że rząd starał się przejąć kontrolę nad Trybunałem Konstytucyjnym, aby osłabić jego rolę jako strażnika konstytucyjności prawa i wprowadzić reformy bez obawy o ich zgodność z Konstytucją. Rządy Prawa i Sprawiedliwości coraz dalsze były od konstytucjonalizmu, a stawały się coraz bliższe idei decyzjonizmu.

Wybór sędzi J. Przyłębskiej na prezesa Trybunału Konstytucyjnego w 2016 r. tylko pogłębił już trwający kryzys. Sędzia J. Przyłębska związana z frakcją polityczną sprawującą rządy, była postrzegana jako osoba zależna całkowicie od władzy Prawa i Sprawiedliwości, co wywołało obawy o brak niezależności Trybunału Konstytucyjnego, ale również rażące pozbawienie niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Przeciwnicy twierdzili, że jej

wybór na prezesa Trybunału Konstytucyjnego miał na celu zabezpieczyć rząd przed podejmowaniem orzeczeń zgodnych z zamierzeniami rządu Prawa i Sprawiedliwości.

W kolejnych latach Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał szereg spraw o dużym znaczeniu politycznym i społecznym. Wiele z tych orzeczeń wywołało ogromne kontrowersje i poruszenie opinii publicznej. Jednym z nich był wyrok w sprawie aborcji wydany w październiku 2020 r. (sygn. akt K 1/20)[199]. Trybunał pod przewodnictwem J. Przyłębskiej uznał, że przepis zezwalający na aborcję w przypadku ciężkiego i nieodwracalnego uszkodzenia płodu za niezgodny z Konstytucją RP. Wyrok ten praktycznie zakazał aborcji w Polsce co wywołało masowe protesty na skalę ogólnokrajową. Podnoszono argumenty, że Trybunał Konstytucyjny wydał ten wyrok pod naciskiem rządu, by zaspokoić oczekiwania konserwatywnej części elektoratu Prawa i Sprawiedliwości.

Trybunał wielokrotnie orzekał w sprawach dotyczących relacji Polski z Unią Europejską i podważał nadrzędność prawa unijnego nad prawem krajowym. Te orzeczenia spotkały się z krytyką ze strony instytucji unijnych, gdzie stwierdzono, że Polska narusza zasady praworządności. Główne zarzuty dotyczyły ograniczenia niezależności sądów i próby podporządkowania ich władzy wykonawczej.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wielokrotnie orzekał przeciwko reformom polskiego sądownictwa. Jednym z kluczowych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej była decyzja Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, którą uznano za sprzeczną z zasadą niezależności sądów. W związku z tym Polska została ukarana finansowo za niewykonanie niektórych z tych orzeczeń.

Reformy sądownictwa o konflikt wokół Trybunału Konstytucyjnego stały się również jednym z powodów, dla których Komisja Europejska uruchomiła wobec Polski mechanizm praworządności tj. art.7 (Dz.U.2004.90.864/30) - Traktat o Unii Europejskiej. Mechanizm ten może prowadzić do sankcji politycznych, włącznie z pozbawieniem prawa do głosu w Radzie Unii Europejskiej. Dopiero po ponad sześciu latach, 6 maja 2024 r. Komisja Europejska zakończyła w stosunku do Polski procedurę z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej.

Reformy dotyczące Trybunału Konstytucyjnego i systemu sądownictwa w Polsce miały dalekoidące konsekwencje zarówno wewnętrzne jak i międzynarodowe. Należy tu wspomnieć przede wszystkim o erozji zaufania do systemu prawnego, gdyż w Polsce nastąpił gwałtowny spadek zaufania do niezależności sądów. Ma to negatywny wpływ na wizerunek sądownictwa

[199] Wyrok został opisany szerzej w dalszej części pracy.

wśród obywateli jak i na arenie międzynarodowej [200]. Inną konsekwencją jest ryzyko ograniczenia inwestycji zagranicznych. Niestabilność przepisów kraju zawsze oddziałowuje negatywnie na gospodarkę kraju. Powstają też obawy, że podmioty gospodarcze nie będą mogły skutecznie dochodzić swoich praw.

Podziały w społeczeństwie Polskim jakie powstały po wprowadzeniu zmian w polskim sądownictwie doprowadziły do wielu konfliktów. Co gorsza pomimo, iż Polska pozostaje pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej, to konflikty, które podważyły praworządność w Polsce znacznie pogorszyły relacje z instytucjami unijnymi i niektórymi państwami członkowskimi. Konflikt ten jest wyrazem szerszej batalii o kształt polskiego systemu prawnego, w którym kluczowe role odgrywają rządzące partie polityczne, instytucje Unii Europejskiej oraz środowiska prawnicze i społeczeństwo obywatelskie.

Pomimo zaistniałego kryzysu Trybunał Konstytucyjny pełni bardzo odpowiedzialną rolę i w pewnym sensie odpowiada za spójność polskiego prawodawstwa. Według art.6 ust.1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym „Prezes Trybunału przedkłada corocznie Sejmowi oraz Senatowi informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału". Mimo to uwagi przekazywane przez Trybunał Konstytucyjny do Sejmu nie zawsze są wprowadzane w życie.

Model badania konstytucyjności prawa w Polsce jest rozbudowanym systemem ochrony konstytucyjnego porządku prawnego. Polski model konstytucyjności prawa ma na celu ochronę podstawowych zasad ustroju państwa oraz praw i wolności obywateli. Opiera się na zasadzie nadrzędności Konstytucji RP, której przestrzeganie gwarantuje Trybunał Konstytucyjny, pełniący kluczową rolę w systemie kontroli konstytucyjności. W praktyce jednak jego funkcjonowanie zależy od niezawisłości i niezależności sędziów oraz przestrzegania demokratycznych zasad rządów prawa. Mimo pewnych wyzwań i ograniczeń, takich jak polityzacja czy trudności proceduralne Trybunał Konstytucyjny pozostaje fundamentalnym elementem mechanizmu zapewniającym zgodność prawa z Konstytucją RP oraz ochronę praw i wolności obywateli. Jego działanie ma bezpośredni wpływ na kształtowanie systemu prawnego i praktyki sądowe w Polsce. Ostatecznie przyszłość Trybunału Konstytucyjnego i niezależność polskiego sądownictwa pozostaje kluczowym zagadnieniem, które będzie decydowało o kierunku polskiej demokracji.

[200] Wyniki przeprowadzonej przeze mnie ankiety na temat zaufania i wizerunku wymiaru sprawiedliwości zarówno w Polsce jak i w Szwecji znajdują się w dalszej części pracy (w:) „Wnioski".

5.2. Model obowiązujący w Szwecji

System prawny Szwecji charakteryzuje się unikalnym podejściem do kwestii badania konstytucyjności prawa. W przeciwieństwie do wielu krajów europejskich, gdzie istnieją wyspecjalizowane organy sądownicze tj. Trybunały Konstytucyjne (Polska, Niemcy, Włochy), Szwecja przyjęła model zdecentralizowanej kontroli konstytucyjności. Oznacza to, że kompetencja do oceny zgodności prawa z konstytucją przysługuje wszystkim sądom, co ma swoje korzenie w tradycji prawniczej i historycznym rozwoju ustroju konstytucyjnego w Szwecji.

Przez kontrolę legislacyjną konstytucyjności prawa rozumie się kontrolę zgodności ustawodawstwa z konstytucją. Formy kontroli konstytucyjności w Szwecji mają charakter polityczny lub prawny i mają ustaloną formę instytucjonalną. Oznacza to, że za „polityczną" kontrolę konstytucyjności uznajemy kontrolę sprawowaną przez organy polityczne a przez „sądową" rozumie się kontrolę sprawowaną przez niezależne organy sądowe. Godnym zauważenia jest, że jest to podział czysto instytucjonalny, który nie klasyfikuje charakteru kontroli jako politycznej czy prawnej. Kontrola przeprowadzana przez organ władzy publicznej może opierać się na argumentach prawnych. Tak samo kontrola przez organ sądowy może opierać się na szerszym rozważaniu dopuszczalności ograniczenia praw w sposób wyraźny bądź dorozumiany i może opierać się na stosowności a zatem w pewnym kontekście na znaczeniu oceny politycznej.

Konstytucja Szwecji znana jako „Regeringsformen" (Akt o Formie Rządu z dnia 28 lutego 1974 r.), jest podstawowym aktem prawnym regulującym strukturę państwa, zasady demokratycznego rządzenia oraz prawa i wolności obywatelskie. Obok powyższej ustawy istnieją jeszcze trzy inne akty konstytucyjne tj: Akt o Wolności Druku (Tryckhetsförordningen z dnia 5 kwietnia 1949 r.), Akt o Wolności Wypowiedzi (Yttrandefrihetsgrundlagen z dnia 14 listopada 1991 r.) i Akt o Sukcesji (Successionsordningen z dnia 26 września 1974 r.).

Zdecentralizowana kontrola konstytucyjności prawa w Szwecji ma swoje korzenie w tradycji prawnej, która kładzie nacisk na rolę sądów w ochronie praw i wolności obywatelskich. Kontrola konstytucyjności w Szwecji ewoluowała na przestrzeni wieków. Początkowo w czasach monarchii absolutnej, władza króla była niemal nieograniczona, a konstytucjonalizm był słabo rozwinięty. Historia tego modelu sięga XIX w., kiedy to rozwój konstytucjonalizmu i idei państwa prawa doprowadził do stopniowego wzmocnienia roli sądów w ocenie zgodności ustawodawstwa z konstytucją. Pierwsza nowoczesna konstytucja Szwecji, przyjęta w 1809r. wprowadziła podział władzy i zapoczątkowała proces demokratyzacji. Jednak dopiero XX w.

wprowadził bardziej rozwinięte mechanizmy kontroli konstytucyjności prawa. Reforma konstytucyjna z 1974 r. była kluczowym momentem w historii szwedzkiego prawa konstytucyjnego. Od lat 70 XXw., kiedy to wprowadzono nowy Akt o Formie Rządu (1974), rola sądów w kontroli konstytucyjności została dodatkowo wzmocniona. Nowa ustawa zasadnicza wprowadziła zasady demokratycznego państwa prawa, w którym ochrona praw i wolności obywatelskich jest centralnym elementem systemu prawnego. Wprowadzenie zasady, że sądy mają prawo odmówić stosowania prawa, które jest sprzeczne z konstytucją, stanowiło przełom w historii szwedzkiego prawa konstytucyjnego.

Kontrola konstytucyjności prawa obejmuje obszar napięć pomiędzy polityką a prawem. Co się z tym wiąże dochodzi do powstania pewnego rodzaju dylematu czy decyzje podejmowane przez większość w parlamencie są demokratycznie akceptowalne, ponieważ politycy ponoszą odpowiedzialność polityczną. Z drugiej strony zastanawiające jest, czy sędziowie mogą odgrywać uzasadnioną rolę w ocenie ważności czy też kontroli zgodności stosowania ustawodawstwa, pomimo braku ich odpowiedzialności politycznej. Jednak zarówno władza polityczna jak i sądownicza działają w oparciu o funkcje i kompetencje jakie nadała im sama konstytucja. Nie należy więc postrzegać tego jako niezdrowej rywalizacji o władzę, ale raczej jako uzupełnienie procesu. Polityka jednak z samej definicji ma pierwszeństwo, ponieważ może ona zmieniać również ramy ustawy zasadniczej. Jedną z głównych wyzwań związanych z kontrolą konstytucyjności prawa w Szwecji jest wytyczenie granic władzy sądowniczej. Z jednej strony sądy mają obowiązek ochrony konstytucji, z drugiej jednak strony muszą respektować demokratycznie wyrażoną wolę ustawodawcy. To równowaga, która wymaga ostrożnego podejścia i odpowiedniego wyważenia interesów.

W Szwecji podobnie jak w innych krajach demokratycznych, opinia publiczna i media odgrywają istotną rolę w kształtowaniu debaty na temat konstytucyjności prawa. Decyzje sądów w sprawach o wadze konstytucyjności są szeroko komentowane i dyskutowane, co wpływa na kształtowanie się opinii publicznej, ale może też wywierać presję na władzę ustawodawczą jak i sądowniczą.

Szwecja jako kraj o silnych tradycjach demokratycznych, kładzie duży nacisk na ochronę praw człowieka i wolności obywatelskich. Konstytucja gwarantuje szeroki zakres praw i wolności takich jak np. wolność słowa, prawo do prywatności, prawo do równości czy prawo do sprawiedliwego procesu.

Istnieje wiele form kontroli legislacyjnej w sferze zarówno politycznej jak i prawnej. W zakresie badania konstytucyjności prawa przez organy władzy może ona dotyczyć zazwyczaj procedury w parlamencie dwuizbowym, rozpatrywania sprawy specjalnej w komisji

parlamentarnej lub jej organie doradczym. Natomiast jeśli chodzi o kontrolę przez organy sądownicze to może ona dotyczyć kontroli prawnej w sądzie powszechnym, administracyjnym bądź innym specjalnie powołanym organie. Efekt kontroli legislacyjnej jest zróżnicowany w zależności od tego, która instytucja przeprowadza kontrolę i na jakim etapie ona następuje. Przykładowa Szwecja posiada polityczną i prawną kontrolę ex ante tj. komisja i Rada Prawa[201], ale słabą prawną kontrolę ex post[202].

Szwedzki model kontroli konstytucyjności prawa opiera się na kilku kluczowych zasadach. Jest to przede wszystkim zasada, że każdy sąd jest sądem konstytucyjnym i niezależnie od poziomu i specjalizacji ma prawo i obowiązek oceniać zgodność przepisów prawa z Konstytucją. Drugą zasadą jest zasada proporcjonalności, która jest stosowana przy ocenie zgodności ograniczeń praw i wolności obywatelskich z konstytucją. Oznacza to, że każde ograniczenie musi być proporcjonalne i adekwatne czy też konieczne w demokratycznym społeczeństwie. Ostatnią jest zasada minimalnej ingerencji w proces legislacyjny. Oznacza to, że odmowa stosowania przepisu powinna być ostatecznością i może być stosowana tylko w przypadku oczywistej niezgodności z konstytucją.

Interpretując różne formy kontroli konstytucyjności prawodawstwa należy ustalić, czy kontrola obejmuje kwestię abstrakcyjną czy konkretną? Kiedy odbywa się kontrola? Czy jest ona kontrolą prewencyjną czy post factum? Czy jest to kontrola obligacyjna? Kogo obejmuje decyzja prawna dotycząca kontroli legislacyjnej i w jakim zakresie powinna ona obowiązywać?

W Szwecji kontrolę legislacyjną konstytucyjności prawa charakteryzuje się najczęściej jako abstrakcyjną bądź konkretną. Kontrola abstrakcyjna oznacza, że badanie zgodności normy z konstytucją odbywa się w oparciu o zasady i bez związku z konkretną sytuacją. Może ona nastąpić przed przyjęciem ustawy lub po jej przyjęciu. Natomiast kontrola konkretna zgodności z konstytucją powstaje w związku z zastosowaniem prawa w sprawie indywidualnej. Kontrola legislacyjna może nastąpić zarówno przed przyjęciem i ogłoszeniem ustawy jak i po jej przyjęciu. Pierwsza sytuacja jest kontrolą abstrakcyjną ex ante i zorganizowana jest na różne sposoby natomiast kontrola ex post następuje po wprowadzeniu prawa w życie.

Czy kontrola legislacyjna jest fakultatywna czy obowiązkowa? Jest to pojęcie względne. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdzie kontrola może być inicjowana

[201] Grzybowski M. „Systemy Konstytucyjne Państw Skandynawskich" Wydawnictwo Sejmowe, s. 126, Warszawa 2010; Por. D. Arter „The Nordic Parliaments", London 1984, s.213-215.

[202] Zob. Kokott J. i Kaspar M. „Ensuring Constitutional Efficacy" w „The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law", s.718, red. Rosenfeld M. i Sojo A.; Por. Bernd Wieser "Vergleichendes Verfassungsrecht" (2005), 120ff; aby zapoznać się z przeglądem zmian zasad w odpowiedzi na spory sądowe „Review of the implementation of the Human Rights Act" 25 lipiec 2006, s.22.

politycznie. W zależności jakiej tematyki i zakresu dotyczy. Czasem stosuje się ochronę prewencyjną zwłaszcza, która dotyczy ustaw o szczególnej godności praw człowieka. Natomiast w przypadku innych ustaw może być to opcjonalne. Wtedy wynik samej kontroli może mieć charakter doradczy lub obowiązkowy. Ten drugi oznacza, że decyzja organu kontrolującego musi być respektowana w dalszym procesie legislacyjnym i życiu prawnym.

Sądy szwedzkie, w ramach kontroli konstytucyjności prawa stosują kilka procedur. Mogą one zastosować procedurę odmowy stosowania przepisu, jeżeli sąd uzna dany przepis za niezgodny z konstytucją, ma prawo odmówić jego stosowania w konkretnej sprawie. Drugą procedurą jest procedura interpretacji zgodnej z konstytucją. Oznacza ona, że zanim sąd podejmie decyzję o niezgodności przepisu z konstytucją, stara się interpretować go w sposób zgodny z normami konstytucyjnymi. Jest to bez wątpienia kluczowa procedura, gdyż ma ona na celu zminimalizowanie kolizji między ustawodawstwem, a ustawą zasadniczą. Ostatnią procedurą jest procedura prejudycjalna, gdzie sądy niższej instancji mogą zwrócić się do Sądu Najwyższego lub Najwyższego Sądu Administracyjnego o opinie w sprawie konstytucyjności przepisów.

W kwestii sądowej kontroli konstytucyjności prawa pojawiają się następne zagadnienia, czyli kto podlega nakazowi sądowemu. Orzeczenie sądowe może mieć formalnie wiążący skutek tylko i wyłącznie między stronami procesu prawnego, w przypadku konkretnej kontroli legislacyjnej bądź też może obejmować wszystkich. Zarówno strony procesu jak i organy polityczne. Uznaje się wtedy ustawę za niekonstytucyjną. Można również określić, że ma on moc wsteczną tj. od dnia wydania ustawy (ex tunc) bądź od dnia orzeczenia sądu (ex nunc). Kontrola legislacyjna w zwykłych sądach powszechnych a w przypadku podziału ich właściwości w sądach administracyjnych oznacza zatem, że sędzia w konkretnej sprawie zajmuje stanowisko, co do zgodności prawa z konstytucją. Sędzia może dokonać wyboru zastosowania zawężającej wykładni i nie zastosować danego prawa. Zaletą takiej kontroli zgodności z konstytucją jest to, że pełni ona rolę blokady bezpieczeństwa na wszystkie sytuacje, których nie da się przewidzieć w trakcie tworzenia prawa. Nie ma przeszkód by kontrola taka odbywała się w różnych sądach i w odrębnych lokalizacjach. Wyroki czy decyzje wydane w jednostkowych sprawach mają raczej wartość precedensową w stosunku do innych. Formalny skutek mają w sprawie, w której sąd orzekł. Dlatego taki model kontroli konstytucyjności prawa nazywamy zdecentralizowanym. Sądy szwedzkie w ramach swego prawa do kontroli konstytucyjności pełnią kluczową rolę w ochronie praw konstytucyjnych. Sędziowie są zobowiązani do ochrony praw jednostki przed naruszeniami ze strony państwa, a także zapewnienia, że wszelkie ograniczenia tych praw są zgodne z zasadą proporcjonalności.

Rekompensuje to w pewnym stopniu brak jednolitości, którą mają sądy konstytucyjne takie, jak Trybunały Konstytucyjne.

Sposób w jaki zorganizowany jest system polityczny w państwie powoduje podział funkcji i kompetencji organów władzy odpowiedzialnych za kontrolę konstytucyjności prawa. Istotna jest przede wszystkim organizacja parlamentu, zwłaszcza jego podziału na dwie izby oraz rola władzy wykonawczej w zakresie kontroli legislacyjnej. Sam podział na dwie izby parlamentu powoduje, że każdy projekt ustawy musi być rozpatrywany poprzez dwie izby. W Szwecji dwie izby parlamentu wprowadzono celem równowagi. Izba wyższa może zrównoważyć i ewentualnie stłumić większość w izbie niższej. Z historycznego punktu widzenia zamierzano osiągnąć równowagę między sukcesywnym odwrotem szlachty a rosnącym znaczeniem innych klas politycznych. Podział społeczeństwa ze względu na status majątkowy od dawna nie stanowi argumentu do obrony w jakimkolwiek państwie demokratycznym. W państwach unitarnych takich jak Szwecja podział na dwie izby parlamentu pełni rolę dodatkowej refleksji, aby przeciwdziałać pochopnemu i nieprzemyślanemu stanowieniu prawa. W przypadku izby wyższej może być ona nieco mniej naznaczona polityką partyjną. Jakość i znaczenie kontroli legislacyjnej zależy jednak od kompetencji przyznanych izbie wyższej w stosunku do izby niższej jak również jej roli i wpływu na całą procedurę ustawodawczą.

Ogromne znaczenie ma utworzenie systemu komisji parlamentarnych. Kontrola konstytucyjności przepisów przeprowadzona podczas rozpatrywania projektów ustaw stanowi najważniejszą i najbardziej skuteczną formę politycznej ochrony legalności przepisów. Na tym etapie potencjalny projekt ustawy trafia do rozpatrzenia i można go bardziej szczegółowo omówić z opozycją polityczną. Komisja taka ma szczególne znaczenie, jeśli ponosi odpowiedzialność za kontrolę zgodności propozycji z konstytucją.

Istotną kwestią jest fakt, że Szwecja jest monarchią konstytucyjną. W związku z czym posiada monarchę a nie prezydenta. Monarcha nie posiada tak dużych uprawnień jak suweren wybrany w wyborach demokratycznych. Zatem w Szwecji nie istnieje możliwość zawetowania ustaw przez monarchę. Natomiast w Polsce prezydent ma prawo skierować ustawę do sądu konstytucyjnego którym jest Trybunał Konstytucyjny, w celu sprawdzenia jej zgodności z konstytucją. Prezydent w Polsce ma również prawo weta, które może obalić parlament większością trzech piątych głosów, co wynika bezpośrednio z Konstytucji RP (art. 122 ust.5).

Jeżeli ustawodawstwo jest w swojej formie i treści zgodne z konstytucją, to porządek prawny jest przewidywalny, a co się z tym wiąże sytuacja prawna w kraju jest bardziej stabilna. Trudno jest jednak stwierdzić, która forma politycznej kontroli jest najskuteczniejsza. Można

jednak na pewno stwierdzić, że kontrola legislacyjna, która odbywa się w parlamencie ma wartość szczególną ze względu na to, że odbywa się w najwyższym organie demokracji przedstawicielskiej.

Szwedzka Rada Prawa (Lagrådet) wkracza na pewnym etapie przygotowawczym procesu legislacyjnego, jeszcze przed przedstawieniem projektu ustawy parlamentowi lub przed podjęciem przez parlament decyzji o przyjęciu danego projektu ustawy. Pełni ona funkcję doradczą w procesie legislacyjnym. Składa się z sędziów Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu Administracyjnego, którzy oceniają projekty ustaw pod kątem ich zgodności z konstytucją i innymi podstawowymi aktami prawnymi. Choć opinie Rady nie są wiążące, to mają one istotny wpływ na proces legislacyjny i często prowadzą do zmian w projektach ustaw w celu zapewnienia ich zgodności z konstytucją.

Szwecja również ma dwa sądy najwyższe, tj. Högsta domstolen i Högsta förvaltningsdomstolen. Nie zdarzyło się jeszcze by obydwa organy dokonały odmiennej oceny konstytucyjności przepisów, ale nie jest wykluczone, że w przyszłości może się to zdarzyć. Aby uniknąć takiej sytuacji powinna istnieć możliwość powołania specjalnego organu, którego zadaniem byłoby rozstrzyganie pojawiających się wątpliwości konstytucyjnych. Högsta domstolen pełni rolę instancji odwoławczej w sprawach karnych i cywilnych. Ma także kompetencje do oceny zgodności przepisów z konstytucją, choć w praktyce przypadki uznania przepisów za niezgodne z konstytucją przez Sąd Najwyższy są rzadkie[203]. Jednak jego orzecznictwo ma ogromne znaczenie dla kształtowania standardów ochrony praw konstytucyjnych. Natomiast Högsta förvaltningsdomstolen (Najwyższy Sąd Administracyjny) jest odpowiedzialny za nadzór nad sądami administracyjnymi i rozstrzyganie spraw dotyczących administracji publicznej. W kontekście spraw kontroli konstytucyjności przepisów jego rola jest szczególnie ważna w sprawach dotyczących praw człowieka, wolności obywatelskich oraz działania administracji publicznej.

Szwedzki model zdecentralizowanej kontroli konstytucyjności prawa stanowi unikalne rozwiązanie w skali europejskiej. Choć model ten ma swoje wyzwania, to jest on kluczowym elementem demokratycznego państwa prawa i odgrywa istotną rolę w ochronie praw i wolności człowieka i obywatela. W przyszłości można się spodziewać, że model ten będzie ewoluował, szczególnie w kontekście zmian społecznych, politycznych i technologicznych, które bez wątpienia będą wpływać na interpretację i stosowanie prawa konstytucyjnego. Wzmacnianie

[203] Grzybowski M. „Szwecja. Zarys systemu ustrojowego“, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2019, s.170-172.

roli sądów jak również zapewnienie większej transparentności i odpowiedzialności w procesie kontroli konstytucyjności będą kluczowymi wyzwaniami dla szwedzkiego systemu prawnego.

5.3. Charakterystyka problematyki wynikającej z powyższych modeli

Porównanie pomiędzy scentralizowaną kontrolą konstytucyjności prawa, tj. sądami konstytucyjnymi a zdecentralizowaną kontrolą konstytucyjności prawa, tj. przez sądy powszechne czy administracyjne, czy inne organy władzy publicznej wskazuje, że istnieje wiele różnic w zakresie instytucji o różnej jurysdykcji i sile. Wynikają one z odmiennych tradycji prawnych, konstytucji oraz podejścia do sądownictwa konstytucyjnego. Szwedzka kontrola konstytucyjności opiera się na systemie prawnym, który jest silnie zakorzeniony w kulturze politycznego konsensusu i zaufania do instytucji publicznych. Szwecja jako monarchia konstytucyjna przez wieki rozwijała system, w którym kluczową rolę odgrywa parlament. W 1866 r. reforma parlamentarna wprowadziła dwuizbowy system parlamentarny a to wzmocniło władzę ustawodawczą. W 1974 r. Akt o Formie Rządu (Regeringsformen), jedna z ustaw zaliczanych do konstytucyjnych zdefiniowała strukturę rządu i prawa podstawowe, jednak nie przyjęła centralnego organu kontroli konstytucyjności prawa decydując się tym samym na system zdecentralizowany. Historycznie Szwecja przyjęła pragmatyczne stanowisko, co do kontroli konstytucyjności prawa, gdzie konflikty rzadko były rozwiązywane na drodze sądowej, a raczej przez dialog i konsensus polityczny.

Polska historia konstytucyjna jest bardziej burzliwa, z wieloma zmianami ustrojowymi, co miało znaczący wpływ na kształt obecnego modelu kontroli konstytucyjności prawa. W 1791 r. Konstytucja 3 Maja wprowadziła zasadę trójpodziału władzy, chociaż jeszcze nie przewidziała formalnej kontroli konstytucyjności prawa. Po 1989 r. Polska przeszła transformację ustrojową i stała się republiką demokratyczną. Co się z tym wiązało pojawiła się silna potrzeba stworzenia mechanizmu ochrony praw i wolności obywateli. W 1986 r. stworzono Trybunał Konstytucyjny, którego status został definitywnie wzmocniony po przyjęciu nowej Konstytucji RP w 1997 r. Od tego momentu stał się on odrębnym organem sądowniczym odpowiedzialnym za kontrolę konstytucyjności prawa w Polsce.

W szwedzkim modelu kontroli konstytucyjności prawa jest ograniczona i stosunkowo rzadka. Sądy mogą odmówić stosowania prawa sprzecznego z konstytucją, ale nie mogą formalnie uchylić przepisów. Wynika z tego wniosek, że system prawny jest oparty na dużym

zaufaniu do parlamentu i innych organów władzy publicznej, a zmiany konstytucyjne są rzadkie i trudne do przeprowadzenia. Zawsze są poprzedzone długą debatą, tak aby wszystkie środowiska polityczne mogły w niej uczestniczyć i mieć prawo głosu. W Polsce natomiast Trybunał Konstytucyjny, centralny organ konstytucyjny odpowiedzialny za kontrole konstytucyjności prawa, ma szerokie kompetencje. Może on uchylać przepisy niezgodne z konstytucją, działając na wniosek różnych organów władzy (tj. Prezydenta RP, grupy posłów, sądów). Ma on charakter bardziej formalny i zapewnia ścisłą kontrolę nad zgodnością aktów normatywnych z konstytucją.

Konstytucja szwedzka choć jest najwyżej usytuowanym aktem prawnym w hierarchii szwedzkiego prawa ma znacznie bardziej elastyczny charakter niż konstytucja Polski. Prawo konstytucyjne szwedzkie jest w dużej mierze zależne od interpretacji i właściwej wykładni. Swoboda interpretacji prawa jest silnie ograniczona przez Riksdag (parlament) i tradycję polityczną. A nie można też zapominać o silnie zakorzenionym prawie do wolności słowa, gdzie opinia publiczna odgrywa ważną rolę zwłaszcza w podejmowaniu istotnych dla społeczeństwa ograniczeń praw i wolności. Natomiast Konstytucja RP ma absolutnie nadrzędne znaczenie w polskim prawodawstwie, a Trybunał Konstytucyjny stoi na straży konstytucji jako najwyższego aktu prawnego. Zasady konstytucyjne mają bezpośrednie zastosowanie w polskim porządku prawnym.

Model zdecentralizowany wyrósł z koncepcji konstytucyjnej nadrzędności (constitutional supremacy)[204]. Pomimo większej elastyczności prowadzi także do potencjalnie większej niespójności w orzecznictwie sądów. Kontrola konstytucyjności w Szwecji jest mniej upolityczniona co jest wynikiem stabilności systemu politycznego i osiągnięcia wspólnego konsensusu co do fundamentalnych zasad prawa. Pomimo iż, polski Trybunał Konstytucyjny jako centralny organ odpowiedzialny za kontrolę konstytucyjności prawa jest mniej narażony na niespójność w orzecznictwie to mimo wszystko nie jest on bliski ideału. W Polsce zwłaszcza w ostatnich latach, kwestia kontroli konstytucyjności prawa stała się tematem intensywnych debat politycznych. A samo funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego, jego skład i niezależność sędziów są przedmiotem kontrowersji co doprowadziło do największego kryzysu systemu sądownictwa konstytucyjnego od lat. Odbija się to oczywiście negatywnie na postrzeganiu całego systemu kontroli konstytucyjności prawa, ale również na wiarygodności sądów.

[204] Ludwikowski Rett R. „Main Models of Judicial Review in the Contemporary World: A Comparative Study", Columbus school of Law, 1993, s.59.

Niezależność i niezawisłość sądowej kontroli konstytucyjnej wiąże się z demokratycznym dylematem. Sędziom przypisuje się pewnego rodzaju rolę polityczną bez ponoszenia przez nich odpowiedzialności politycznej. Niezależność sędziów stanowi fundamentalną sprawę by sądowa kontrola konstytucyjności prawa cieszyła się wysokim stopniem wiarygodności. Naiwne byłoby założenie, że wszystkie sądy są niezależne, ale należy przyjąć szereg narzędzi by zapewnić sędziom tą niezależność. Jednym z nich jest niezawisłość sędziów. Organ sądowy nie może być stronniczy, gdy podejmuje decyzje w drodze porozumienia między dwiema przeciwstawnymi stronami. Wydawanie przez sędziego orzeczeń niewygodnych politycznie powinno być wolne od jakiegokolwiek ryzyka tak, aby nie pociągały one za sobą żadnych konsekwencji dla sędziego osobiście. Tak jak wyżej wspomniałam jest to szczególnie istotne w przypadku kwestii drażliwych politycznie i społecznie rozstrzyganych przez sądy konstytucyjne. W przypadku sądów powszechnych i administracyjnych normalną praktyką jest zatrudnianie ich na czas nieokreślony i korzysta z ochrony zatrudnienia, aż do przejścia w stan spoczynku lub ciężkim uszczerbku na zdrowiu. Poza tym sędzia jest nieusuwalny, chyba że dopuści się przestępstwa lub rażąco zaniedbuje swoje obowiązki służbowe. Co do sędziów sądów konstytucyjnych mają oni mandaty, które są ograniczone kadencją i których nie można przedłużyć. Nie mogą oni również łączyć nominacji na sędziego z funkcją polityczną lub inną funkcją publiczną.

Celem sądowej kontroli konstytucyjności prawa jest ochrona nadrzędności konstytucji nad ustawami zwykłymi. Ze względu na swoją funkcję korygującą sądowa kontrola konstytucyjności może stanowić uzupełniającą rolę co do politycznej kontroli zgodności z konstytucją, ale nie powinna być jej substytutem. Skuteczność demokratyczna sądów jest też inna niż w przypadku organów publicznych. Nie oznacza to jednak, że kontroli prawnej brakuje legitymacji demokratycznej. Zarówno sądy jak i organy władzy publicznej odpowiedzialne za kontrolę konstytucyjności są ustanowione konstytucyjnie w taki sam sposób. W związku z powyższym wszystkie ukonstytuowane organy mają ten sam stopień legitymacji, ponieważ naród zadecydował, jak powinna wyglądać konstytucja jako całość. Jeśli jednak przyjrzymy się rzeczywistej skuteczności kontroli konstytucyjności prawa przez władzę sądową to doradcza kontrola przepisów może okazać się skuteczniejsza, gdyż odbywa się ona w ścisłym powiązaniu wniosków legislacyjnych, a wyniki tej kontroli mogą zostać uwzględnione przed ustanowieniem prawa.

Mniejsze zaangażowanie sądów w bezpośrednie rozstrzyganie kwestii konstytucyjnych sprzyja stabilności politycznej i ogranicza konflikty między władzami ustawodawczą, a sądowniczą. Ograniczona rola sądów w kontroli konstytucyjności oznacza, że nie jest ona

postrzegana jako instytucja polityczna, co pomaga utrzymać ich niezależność i autorytet. Natomiast wysokie zaufanie społeczne do instytucji demokratycznych w Szwecji oznacza, że większość sporów konstytucyjnych jest rozwiązywana na poziomie politycznym, a nie sądowym.

W Polsce model scentralizowanej kontroli konstytucyjności ma znaczące implikacje polityczne i społeczne. W ostatnich latach polaryzacja polityczna Trybunału Konstytucyjnego doprowadziła do wielu kontrowersji zarówno na arenie krajowej jak i międzynarodowej. Działania Trybunału Konstytucyjnego związane z reformami wymiaru sprawiedliwości były przedmiotem międzynarodowej krytyki różnych środowisk. Trybunał Konstytucyjny ma bezpośredni wpływ na politykę państwa i kształtowanie prawa. Dzięki przydzielonym mu przez Konstytucje RP kompetencjom może uchylać kluczowe przepisy prawne, co prowadzi do dużej odpowiedzialności i wpływ na system polityczny i społeczny.

Jest kwestią dyskusyjną czy scentralizowany model kontroli konstytucyjności prawa jest skuteczniejszy niż ten szwedzki, zdecentralizowany. Fakt, że ośrodek centralny w dzisiejszym szwedzkim systemie prawnym stanowi przede wszystkim prewencyjna kontrola konstytucyjności nie oznacza, że zwiększone możliwości późniejszej kontroli prawnej oznaczają utratę demokracji i zachowanie ogólnego balansu. Jest jednak bezsprzeczne, że rozszerzona kontrola ex post może mieć zasadniczo znaczenie w uzupełnieniu i jest metodą korekty w szwedzkim systemie kontroli konstytucyjności prawa. Nie oznacza to jednak zmniejszenia kompetencji kontrolnych politycznej kontroli legislacyjnej.

Porównanie modeli kontroli konstytucyjności prawa w Szwecji i w Polsce pokazuje fundamentalne różnice wynikające z odmiennych tradycji prawnych, instytucji i podejść politycznych. Model szwedzki, oparty na zdecentralizowanej, minimalistycznej kontroli przez sądy powszechne i administracyjne charakteryzuje się dużym zaufaniem do parlamentu i ograniczoną interwencją sądów w proces polityczny. Model polski oparty na scentralizowanej kontroli przez główny organ, Trybunał Konstytucyjny, podkreśla formalizm prawny i aktywną ochronę konstytucji, co wiąże się z większymi wyzwaniami politycznymi i społecznymi. Różnice te mają istotne implikacje dla prawidłowego funkcjonowania państwa i stosunków między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą w obu krajach.

6. Akty prawne poddawane kontroli konstytucyjnej

Państwo demokratyczne funkcjonuje na podstawie praw i norm, które stanowią fundament ochrony praw człowieka i obywatela. Są one najczęściej prawem stanowionym, tj. są ustanowione i egzekwowane przez powołane do tego specjalne organy publiczne oraz najczęściej spisane w formie kodeksów lub innych aktów normatywnych. Sama idea konstytucji jako formy aktu spisanego pojawiła się pod koniec XVIII wieku po rewolucji amerykańskiej i francuskiej.

Błędem byłoby pominięcie roli prawa naturalnego, gdyż z jego istoty powinno wynikać prawo pozytywne, czyli stanowione przez ustawodawcę. Charakter prawa naturalnego wynika z samej istoty człowieka w związku z czym żaden ustawodawca nie może go zmienić czy uchylić[205]. Stanowi ono ogólny zarys zasad i praw, które są uniwersalne i niezmienne. Aby państwo wypełniało przesłanki zasady państwa prawnego powinno tworzyć spójny system źródeł prawa, który nie może być sprzeczny z prawem naturalnym. Wszystkie europejskie konstytucje spisane stały się pewnego rodzaju symbolem nowoczesności. Dla wszystkich liberałów tamtych czasów była to sprawa priorytetowa i wielkiej wagi politycznej. Według Dietera Grimma tak wysokie oczekiwania były związane z tym, że niezliczona ilość ludzi była gotowa zaryzykować dla tego swoją karierę, własność, wolność, a nawet swoje życie.[206]

Każdy system źródeł prawa jest oparty na określonej hierarchii. Zamknięty katalog źródeł prawa wypracowała dopiero Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. Przyjęła ona dualistyczny system źródeł prawa, który oparła na prawie powszechnie obowiązującym i przepisach o charakterze wewnętrznym. Nie zawsze jednak prawo polskie było jasne w tym zakresie. Dochodziło do paradoksalnych sytuacji, gdyż nie wiadomo było, który organ miał kompetencje do wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego, a który tylko do prawa wewnętrznego. W jednej sytuacji ten sam akt mógł mieć charakter prawa powszechnie obowiązującego a w drugiej był aktem wewnętrznym. Istotnym dylematem jest możliwość ustawy referendalnej, czyli takiej, która została uchwalona w drodze referendum przez naród[207]. Obecnie nie istnieje możliwość dopuszczalności takiej ustawy. Możliwość taka wymagałaby wyraźnego i enumeratywnie wymienionego w Konstytucji RP źródła prawa a to wiązałoby się z wprowadzeniem zmian w samej konstytucji.

[205] Tokarczyk R. „Filozofia Prawa w perspektywie prawa natury“, Temida 2, Białystok, 1996, s.129-159.
[206] Dieter Grimm „Europa ja-aber welches?", edycja I, C.H. Beck 2016 r.
[207] Zob. Szmyt A. „Ustawa referendalna” w „Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP” red. Działocha K. i Preisner A., Wrocław 1995, s.53-54.

Prawo powszechnie obowiązujące zamknęło expressis verbis katalog źródeł prawa pod względem przedmiotowym jak i podmiotowym. Było to działanie zamierzone przez ustrojodawcę. W aspekcie przedmiotowym art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymienia takie źródła jak: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Należy przy tym zaznaczyć, że konstytucja i ustawy mają charakter samoistny. Rozporządzenia natomiast mają charakter aktów wykonawczych. Oznacza to, że mogą zostać ustanowione dopiero po wydaniu specjalnego upoważnienia ustawowego. Aspekt podmiotowy prawa powszechnie obowiązującego również ma charakter katalogu zamkniętego. Konstytucja określa bowiem podmioty, które są upoważnione do stanowienia owego prawa. W przypadku konstytucji jest to parlament (art.235 Konstytucji RP). Co do ustaw zwykłych konstytucja upoważnia również parlament (art.120 oraz art.121 Konstytucji), aczkolwiek przewiduje wyjątek co do sytuacji nadzwyczajnych, gdzie istnieje możliwość wydania rozporządzeń z mocą ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art.234 Konstytucji). Jeśli chodzi o rozporządzenia, to konstytucja enumeratywnie wymienia, które organy są kompetentne do ich wydawania. Są to: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (art. 142 ust.1), Prezes Rady Ministrów (art.148 pkt.3), Rada Ministrów (art. 148 pkt.3), Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (art.213 ust.2). „Owemu wyliczeniu należy przypisać charakter enumeracji, co oznacza, że żaden inny organ państwowy nie może wydawać rozporządzeń. W szczególności nie można posługiwać się wykładnią funkcjonalną i przyjmować, że jeżeli Konstytucja powierzyła jakiemuś organowi określone zadania, to dla realizacji tych zadań można też wydawać rozporządzenia (lub inne akty prawa powszechnie obowiązującego), nawet jeżeli kompetencja do ich wydawania nie jest przewidziana wyraźnie w Konstytucji“[208].

Zdefiniowanie prawa wewnętrznego prawodawca zawarł w art. 93 Konstytucji RP[209]. Jego zakres jest ograniczony zarówno podmiotowo jak i przedmiotowo. Pod względem przedmiotowym do prawa wewnętrznego konstytucja zalicza uchwały i zarządzenia. Te ostatnie muszą być obligatoryjnie wydawane na podstawie ustawy i nie mogą być fundamentem w podejmowaniu decyzji wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów. Pod względem podmiotowym, do aktów prawa wewnętrznego konstytucja przewiduje Radę Ministrów co do podejmowania uchwał oraz Prezesa Rady Ministrów i ministrów co do podejmowania zarządzeń, które obowiązują tylko jednostki organizacyjne im podległe. Powyższy katalog nie należy jednak traktować jako zamknięty. Samo orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

[208] „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys Wykładu.” Leszek Garlicki, wydanie 3., Warszawa 2016, s.147.
[209] Art.93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

podkreśla, że „Trzon tego systemu stanowią akty wymienione w art.93 ust. 1[210], ale nie ma konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stanowienia zarządzeń czy uchwał bądź też nawet aktów inaczej nazwanych, ale też odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym".[211]

6.1. Konstytucja

Fundamentalnym źródłem prawa polskiego jest oczywiście Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997[212] roku i to od niej należałoby zacząć omówienie powyższego tematu. W klasyfikacji źródeł prawa stanowi ona naczelne miejsce. Jako ustawa zasadnicza jest nie tylko aktem ciekawym, ale zaryzykowałabym stwierdzenie w pewnym sensie enigmatycznym. Należy zaznaczyć, że jest to akt normatywny o charakterze ogólnym. Proklamuje zasady, prawa, wolności, ale również zobowiązania spoczywające na człowieku i obywatelu bardzo ogólnie. Tworzą one jedynie trzon, na którym później opierają się ustawy specjalistyczne[213].

Jest to ustawa zasadnicza, a więc zajmuje najwyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa w Polsce. Wiąże się to z tym, że każdy inny akt normatywny musi być z nią zgodny i może zostać poddany kontroli konstytucyjności. Za jedyny akt prawny dorównujący wadze konstytucji uznaje się ustawę o jej zmianie, ale nie jest to proces łatwy. Natomiast nie istnieje obecnie ustawa o wadze konstytucyjnej, dzięki której byłaby możliwość uzupełnienia właściwego tekstu konstytucji[214]. Jestem zwolenniczką zaistniałej sytuacji, gdyż według mnie konstytucja jako ustawa zasadnicza powinna zapewniać stabilność i poczucie bezpieczeństwa. Dlatego też nie powinna być narażona na niebezpieczeństwo ciągłej zmiany jej przepisów, która może być konsekwencją zmian władz państwowych. Wartości zawarte w konstytucji powinny być szanowane przez każdą władzę, a możliwość łatwego wprowadzenia zmian w konstytucji doprowadzi do braku jej poszanowania.

W moim przekonaniu może nie jest ustawą idealną, ale z pewnością ciężko wypracowaną. Wstępne prace nad jej powstaniem rozpoczęły się już w 1989 r. Trwały długo,

---

[210] Art.93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
[211] Wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., sygn. K. 21/98, OTK ZU Nr 7 (22)/98, poz. 116, str.645.
[212] (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
[213] Zob.więcej w: Garlicki L. „Normatywna wartość ustawy zasadniczej" (w:) Wyrzykowski M. „Konstytucyjne podstawy systemu prawa", Warszawa 2001; Grześkowiak A. „Zasady naczelne nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej", Ethos- Kwartalnik naukowy Instytutu Jana Pawła II na Wydziale Filozofii Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego oraz Fundacji Jana Pawła II w Rzymie, nr 11-12, 1990 .
[214] Zob. Bisztyga A., Wojtczak D. „Teoretyczne i komparatystyczne uwagi o trybie zmiany konstytucji i jej preambuły", repozytorium Uniwersytet Wrocławski, s.65.

gdyż niezbędne było wprowadzenie zmian ustrojowych w Polsce. Zaistniały chaos polityczny doprowadził do opóźnienia wprowadzenia konstytucji w życie. Została ona uchwalona dopiero 2 kwietnia 1997 r., a następnie 25 maja 1997 r. została poddana pod referendum i społeczeństwo głosowało pozytywnie za jej przyjęciem. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał ustawę zasadniczą 16 lipca 1997 r.; trzy miesiące po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw z dnia 17 października 1997 r. konstytucja weszła w życie.

Ustawa zasadnicza składa się z XIII rozdziałów i zawiera 243 artykuły. Tak jak wspomniałam wcześniej jest aktem prawnym o charakterze ogólnym i stanowi podstawę prawa polskiego. Należy do źródeł prawa powszechnie obowiązującego w związku z czym może być stosowana również bezpośrednio, chyba że stanowi ona inaczej (art.8 ust.2 Konstytucji RP). Daje to w pewnym sensie gwarancje ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, a przy tym pokazuje jak wysoką rangę ma konstytucja w prawie polskim.

Ustawę zasadniczą otwiera preambuła podkreślająca głęboko zakorzenione tradycje państwa polskiego, wiarę, ale również dziedzictwo narodu i wielkie poszanowanie dla praw i wolności człowieka oraz sprawiedliwości.

Troska o poszanowanie praw i wolności człowieka i obywatela doczekała się szerokiej konstytucjonalizacji w przepisach. Ustanowione zostały przepisy ogólne, wolności i prawa osobiste, prawo równości wszystkich ludzi wobec prawa, poszanowania godności, ochrony życia, ale również szeroko uregulowano prawa polityczne, ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Żeby powyższe prawa nie były tylko pustymi, nic nieznaczącymi hasłami prawodawca uchwalił również środki służące ich ochronie. Tak aby każdy posiadał instrumenty gwarantujące ochronę praw i wolności człowieka i obywatela. Rozdział ten reguluje również obowiązki jakie przynależą każdemu obywatelowi.

Źródła prawa również znalazły uregulowanie w ustawie zasadniczej. Prawodawca nadał im dualistyczny charakter: prawa powszechnie obowiązującego i prawa wewnętrznego. Przyczyniło się to finalnie do rozdzielenia kompetencji organów publicznych do wydawania właściwych aktów normatywnych, co ma istotne znaczenie z perspektywy porządku aktów prawnych.

Następne trzy rozdziały odnoszące się do Sejmu i Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Rady Ministrów i administracji rządowej w ogólnym zarysie opisują poszczególne organy. Sposób ich powoływania, poszczególne kompetencje, funkcje, ponoszenie odpowiedzialności za swoje czyny i przed kim, a także w przypadku Sejmu i Senatu proces ustawodawczy.

Rozdział VII omawia samorząd terytorialny, zasady jego funkcjonowania i finansowania.

Rozdział VIII w całości poświęcony jest sądom i trybunałom. Ma on wyjątkowe znaczenie, gdyż stanowi gwarancje poszanowania praw jednostek. Sądy i trybunały stanowią władzę oddzielną od władzy ustawodawczej i wykonawczej w myśl zasady trójpodziału władzy. Sędziowie są niezawiśli i podlegają tylko konstytucji i ustawom, co bezpośrednio wynika z art. 178 ust. 1. W celu zachowania należnego poszanowania zasady niezawisłości i niezależności sędziów powołano instytucję Krajowej Rady Sądownictwa. Rozróżniamy sądy powszechne, administracyjne i wojskowe a postępowania są co najmniej dwuinstancyjne (art.176 ust.1). Sąd Najwyższy między innymi nadzoruje sądy powszechne i wojskowe natomiast Naczelny Sąd Administracyjny i inne sądy administracyjne nadzorują działalność administracji publicznej.

Rozróżniamy dwa trybunały w ustawodawstwie polskim: Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu. Ten pierwszy pełni rolę organu centralnego kontrolującego konstytucyjność prawa i zostanie przeze mnie omówiony w dalszej części pracy doktorskiej. Trybunał Stanu natomiast bada odpowiedzialność konstytucyjną enumeratywnie nie wymienionych podmiotów zajmujących najwyższe stanowiska w państwie (art.198 ust. 1 i ust.2).

Rozdział IX ustawy zasadniczej wprowadza różne organy państwowe mające za zadanie kontrolę i ochronę prawa. Należy do nich: Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. W rozdziale tym zostały zawarte ogólne regulacje poszczególnych organów, dotyczące ich kompetencji, zakresu działań i funkcjonowania.

Rozdział X konstytucji reguluje finanse publiczne, tryb uchwalania ustawy budżetowej. Powołuje Narodowy Bank Polski i Radę Polityki Pieniężnej oraz rozdziela ich kompetencje.

Następny rozdział XI opisuje regulacje dotyczące stanów nadzwyczajnych tj.: stan wojenny, stan wyjątkowy czy stan klęski żywiołowej. Ponieważ są to sytuacje nadzwyczajne wymagają specjalnego trybu wprowadzającego. Pociąga to za sobą szereg konsekwencji mogących ograniczać prawa i wolności człowieka i obywatela.

Konstytucja jest ustawą zasadniczą, a zatem nie może być zmieniana w dowolny sposób. Ustrojodawca zabezpieczył jej stabilność w oddzielnym rozdziale XII pt.: „Zmiana Konstytucji". Artykuł 235 wprowadza restrykcyjnie wiele ograniczeń i utrudnień. Stanowi to gwarancję jej bytu.

Konstytucja kończy się przepisami przejściowymi i końcowymi.

6.2. Ustawy

Innymi źródłami prawa powszechnie obowiązującego są ustawy zwykłe. „Szeroko rozumianą pozycję ustawodawstwa należy ponadto postrzegać nie tylko przez określone expressis verbis jego elementy konstytucyjne, ale w zasadniczym i pierwotnym jego wymiarze w postaci podstawowych zasad ustrojowych. Głównie chodzi tu o konstytucyjne zasady państwa prawnego, zwierzchniej władzy narodu sprawowanej w formie demokracji bezpośredniej, a także o zasady podziału władzy[215]. One bowiem wyznaczają konkretny kształt poszczególnych elementów konstrukcji prawnej instytucji ustawodawstwa.[216]" Nie mają one mocy takiej jak konstytucja. Podlegają kontroli konstytucyjności. Oznacza to ni mniej, ni więcej, że muszą być zgodne z ustawą zasadniczą.

Definicja ustaw nie została ujęta w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. Należy ją wyprowadzić z doktryny i orzecznictwa. Uznaje się, że są one aktami normatywnymi o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym oraz adresowane są do szerokiego grona ludzi, a nie jednostek indywidualnych. Jej abstrakcyjność polega na nie odnoszeniu się do konkretnego przypadku, a do ustanawia norm ogólnie dotyczących pewnej grupy społecznej połączonej pewną cechą.

Ciałem odpowiedzialnym za ustanawianie ustaw jest parlament, następnie podpisuje ją Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i zostaje ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Jak wiadomo wprost z art. 4 Konstytucji RP parlament jest przedstawicielem narodu. W jego też imieniu podejmuje decyzje co do poparcia danej ustawy czy też nie. Wszystkie ustawy powinny być zgodne z ustawą zasadniczą, do czego parlamentarzyści się zobowiązują przy składaniu ślubowania przed Sejmem (art.104 ust.2) Jest to oczywiście kwestia dyskusyjna, gdyż wielokrotnie zdążało się, że polityka przewyższała wagę prawa i parlamentarzyści niejednokrotnie lekceważyli dane swoim wyborcom słowo i lekceważyli wyborcze obietnice. Co do zasady ustanawianie ustaw jest kompetencją parlamentu, aczkolwiek istnieje od tej zasady wyjątek. Jest on spisany w artykule 234 Konstytucji. Mianowicie w sytuacji wprowadzenia stanu wojennego, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Rady Ministrów może wydawać rozporządzenia, które mają moc ustawy. Sejm następnie zatwierdza je na pierwszym możliwym posiedzeniu.

[215] Zob. Działocha K. "Konstytucyjne cechy ustawy" (w:) J. Trzciński „Postepowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym" Warszawa 1994, rozdz.II, s.23-24.
[216] Szmyt A. „Akty ustawodawcze w konstytucyjnym systemie źródeł prawa" (w:) „Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją" Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s.21.

Ustawy zajmują wysokie miejsce w hierarchii źródeł prawa. Cechują je dwie bardzo istotne cechy. Przede wszystkim nieograniczony zakres przedmiotowy oraz szczególna moc prawna. „Wyraźne regulowanie przez ustrojodawcę zagadnień wyłączności ustawy w określonych materiach ma duży ciężar gatunkowy, wynikający z tradycji konstytucyjnej i może być postrzegane – mimo pewnej niekonsekwencji – jako istotny czynnik umacniania pozycji ustawy i parlamentu”[217]. Jak zwracają na to uwagę L. Garlicki i B. Szepietowska istotą bowiem regulowania wyłączności ustawy w określonych materiach jest jej korelowanie z samoistnym prawodawstwem egzekutywy. Jeśli zaś ustrojodawca przewiduje wydawanie aktów egzekutywy wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego, to wyłączności ustawy – jako aktu pierwotnego – nadaje charakter zupełny[218]. Jej szczególna moc polega na tym, że żadna inna ustawa o niższej randze nie może jej zmienić, uchylić lub zawiesić natomiast ona sama ma takie uprawnienia co do norm prawa krajowego. Ustawa sama w sobie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego, czyli samoistnym, nie potrzebującym dodatkowych upoważnień, aby wprowadzić ją w życie. Natomiast akty prawne niższego rzędu, tj. rozporządzenia, mogą być wydawane przez organy konstytucyjne tylko na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (art.92 ust1). Wynika z tego wniosek, że obecnie nie istnieją źródła prawa powszechnie obowiązującego, które nie mają podłoża w ustawie.

Zakres przedmiotowy ustaw jest nieograniczony. Oznacza to, że mogą one dotyczyć i regulować różną tematykę pod warunkiem zachowania ich zgodności z konstytucją i umowami międzynarodowymi. W razie zajścia jakichkolwiek kolizji pomiędzy ustawami, a prawem międzynarodowym ratyfikowanym należy szanować pierwszeństwo prawa międzynarodowego przed krajowym (art.91 Konstytucji).

Ustawa zasadnicza jest fundamentem prawa w Polsce. Zadaniem ustaw zwykłych jest rozwinąć głębiej tematykę i uporządkować prawo, aby tworzyło spójną całość. Jak szczegółowo ustawy powinny regulować prawo? Czy może inne źródło prawa regulować daną kwestię? Są to pytania czysto retoryczne. Według stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wszystko zależy od tematyki, której ustawa czy też inny akt normatywny miałby dotyczyć. Istnieją zagadnienia szczególnie wyjątkowe tj. prawa i wolności człowieka i obywatela. Mają one bezpośredni wpływ na indywidualną sytuację jednostki. Trybunał Konstytucyjny zajął pozycję w wyroku z dnia 24 września 2013 r., K 35/12: „Co do zasady ustawodawca nie może

[217] Szmyt A. „Akty ustawodawcze w konstytucyjnym systemie źródeł prawa“ w „Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucja“, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s.35.
[218] L. Garlicki i B. Szepietowska „Ustawa w projektach konstytucji RP“ w: K. Działocha, A. Preisner (red.) „Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP“ Wrocław 1995, s.34.

przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla urzeczywistniania wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji. Wymienione sprawy muszą być regulowane bezpośrednio w ustawie".

6.3. Rozporządzenia

Akty wykonawcze wydawane przez wskazane w konstytucji organy państwowe w celu wykonania ustaw nazywane są rozporządzeniami. Zajmują one w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego najniższe miejsce, aczkolwiek mają trwałe miejsce w historii prawa konstytucyjnego. Nie są one aktami samoistnymi. Oznacza to, że muszą być obligatoryjnie wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego. Upoważnienie takie powinno wskazać organ właściwy do jego wydania (szczegółowość podmiotowa), zakres przedmiotowy podlegający uregulowaniu (szczegółowość przedmiotowa) oraz wyznaczyć kierunek co do regulacji treści rozporządzenia (szczegółowość treściowa).

Ustawa zasadnicza podkreśla, że rozporządzenia są wydawane tylko przez organy wskazane w konstytucji w związku z czym katalog podmiotów posiadających te kompetencje jest zamknięty. Należy przez to rozumieć, że nie ma możliwości poszerzenia go o dodatkowe podmioty ani przekazania uprawnień innym organom.

Każde rozporządzenie musi być zgodne z ustawą zasadniczą, dlatego może zostać poddane kontroli konstytucyjności. Co ciekawe o jego praworządności może rozstrzygnąć Trybunał Konstytucyjny, sądy powszechne albo administracyjne i orzec utratę jego mocy obowiązującej. Te ostatnie rozstrzygają poszczególne postępowania, aczkolwiek jeśli uznają, że w rozstrzyganej sprawie rozporządzenie narusza prawo wyższego szczebla, mogą zrezygnować z jego zastosowania. „Podstawowy charakter ustawodawstwa w kształtowaniu porządku prawnego nie wyraża się ani w wyłączności aktów rangi ustawy w stanowieniu przepisów prawa, ani nawet w ich wyłączności w stanowieniu norm prawnych o mocy powszechnie obowiązującej, lecz w ich decydującej roli w kształtowaniu systemu prawa, realizowanej zarówno przez dyspozycje normodawcze, jak i przez odpowiednie legitymowanie prawodawstwa podustawowego"[219]. Tak, jak zauważono wcześniej, cechą charakterystyczną dla rozporządzeń jest przede wszystkim ich organiczny związek z instytucją ustawy.

[219] Zakrzewski W. „Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej" Warszawa 1979, s.183.

6.4. Akty prawa miejscowego

Do źródeł prawa powszechnie obowiązującego ustawodawca zaliczył również akty prawa miejscowego. Ich specyfika polega na ograniczonym obszarze działania. Swoim zasięgiem obowiązuje tylko obszar działania organu, który je wydał. Uprawnienia do jego wydania posiadają organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji. Sama konstytucja co do trybu i zasad ich wydawania odsyła do ustawy. Art.94 Konstytucji RP o prawie miejscowym nie przewiduje żadnych dodatkowych wskazań dotyczących przedmiotowej ustawy. Wydaje się to być działaniem zamierzonym, tak aby nadmiernie nie ograniczać organów samorządowych.

Przepisy prawa miejscowego mogą podlegać kontroli zgodności z konstytucją. O ich praworządności co do zasady rozstrzygają sądy administracyjne. Zdarzają się jednak kontrole incydentalne. W sytuacji naruszenia przez prawo miejscowe przepisów wyższego szczebla, każdy sąd może zrezygnować z zastosowania przepisu. Trybunał Konstytucyjny rozpatruje przedmiot prawa miejscowego tylko w zakresie pytań prawnych i skarg konstytucyjnych.

6.5. Akty prawa międzynarodowego

Wielokulturowość świata jest przyczyną prowadzenia niekiedy rozbieżnych polityk poszczególnych krajów. Aby móc funkcjonować każdy kraj musi w mniejszym bądź większym stopniu kooperować z innymi, zawierając przy tym różnego rodzaju umowy, które są podstawą zawartego wcześniej porozumienia między stronami. Są one częścią prawa międzynarodowego.

Istnieje wiele krajów na świecie o różnych porządkach prawnych. Dla utrzymania spójności prawa w każdym z nich należałoby określić pozycję prawną aktów prawa międzynarodowego w hierarchii źródeł prawa. Rozróżniamy dwie fundamentalne koncepcje regulacji powyższego zagadnienia. Pierwsza, zwana monistyczną zakłada, iż prawo krajowe i międzynarodowe tworzą jedną gałąź prawa i są ze sobą spójne, aczkolwiek uznaje się pozycje nadrzędną prawa międzynarodowego. Druga koncepcja, zwana dualistyczną, przewiduje odrębność prawa krajowego od międzynarodowego i ich niezależność od siebie. Jednym ze zwolenników tej koncepcji był niemiecki prawnik i filozof Heinrich Triepel. Twierdził on, że

prawo międzynarodowe i prawo krajowe są „(...) dwoma kołami, które się co najwyżej dotykają, lecz nigdy przecinają“[220].

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uznaje akty prawa międzynarodowego, którymi Polska się związała za prawo powszechnie obowiązujące i nawiązuje tym samym do koncepcji dualistycznej. Ustawa zasadnicza nie przewiduje jednak szerokiego katalogu źródeł prawa międzynarodowego. Ustrojodawca ograniczył je tylko do umów międzynarodowych. Taka specyfikacja przepisu nie pociąga za sobą większych konsekwencji, gdyż: „(...) z punktu widzenia prawa międzynarodowego – każda umowa międzynarodowa, którą związało się państwo, ma dla niego charakter wiążący“[221].

Kontrola takich umów ma charakter następczy. Może to rodzić problemy w zakresie prawa międzynarodowego, które zakłada całkowitą nadrzędność umów ratyfikowanych wobec prawa krajowego. Może to również zachęcać do korzystania z procedur kontroli uprzedniej i mieć wpływ na skutki orzeczenia o niekonstytucyjności umowy międzynarodowej[222].

Wszystkie umowy międzynarodowe zawierane przez państwo polskie muszą być zgodne z konstytucją. Ich ratyfikacja jest niczym innym jak potwierdzeniem woli państwa związania się ową umową, ale także wprowadzeniem jej w życie. Dokonuje jej Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po uprzednim zawarciu umowy przez rząd. Co do najważniejszych z nich istnieje wymóg uchwalenia dodatkowej ustawy, która wyrazi zgodę na jej ratyfikację. Zostały one enumeratywnie wymienione w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP i tworzą katalog zamknięty. Zaliczamy do nich umowy międzynarodowe dotyczące:

- pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,
- wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w konstytucji,
- członkowstwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej,
- znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,
- spraw uregulowanych w ustawie lub w których konstytucja wymaga ustawy.

Ogłoszenie ratyfikowanej umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej wprowadza ową umowę do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Pociąga to za sobą konsekwencje jej bezpośredniego stosowania przez poszczególne podmioty w krajowym

[220] H. Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, Verlag von C.L. Hirschfeld, Leipzig 1899, s. 111; idem, Les rapports entre le droit interne et le droit international, “Recueil des cours” 1923, vol. 1, s. 83.
[221] „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu.” Leszek Garlicki, wydanie 11, Warszawa 2024 r., s.165.
[222] Syryt. A., Federczyk W. „Kognicja TK do badania aktów normatywnych niebędących źródłami prawa powszechnie obowiazującego i innych aktów prawnych - wybrane zagadnienia orzecznicze“ (w:) „Kontrola konstytucyjnosci prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego“ red. Podkowik J, Królikowski J. Sułkowski J., Wolters Kluwer Warszawa 2017, s.86.

porządku prawnym. Inaczej mówiąc ratyfikowane umowy międzynarodowe powinny być stosowane na takiej samej zasadzie jak prawo krajowe. Sytuacja komplikuje się przy wystąpieniu kolizji między prawem krajowym a międzynarodowym. Nie zawsze udaje się ich uniknąć ze względu na chociażby zróżnicowanie systemów prawnych. W takich sytuacjach istotną kwestią jest procedura jaka miała miejsce podczas ratyfikacji poszczególnej umowy. Jeśli ratyfikacja umowy międzynarodowej nastąpiła za uprzednim wydaniem ustawy akceptującej, ma ona pierwszeństwo przed prawem krajowym. Jeżeli natomiast ratyfikacja umowy międzynarodowej nastąpiła bez uprzednio uchwalonej ustawy, są to akty traktowane jako podustawowe, w związku z czym nie mają pierwszeństwa przed ustawą.

Rzeczpospolita Polska przewidziała również możliwość przekazania kompetencji organów władzy państwowej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu w niektórych sprawach. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy przekazującej władzę innej organizacji czy organowi w niektórych sprawach musiałaby zostać uchwalona przez 2/3 posłów przy połowie jej ustawowej liczby oraz takiej samej liczbie senatorów. Zgodnie z art.90 Konstytucji wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może się również odbyć poprzez referendum ogólnokrajowe.

Umowy międzynarodowe mają szczególne znaczenie w systemie źródeł prawa polskiego zwłaszcza od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej dnia 1 maja 2004 r.[223] Zobowiązała się ona jako członek wspólnoty europejskiej do jednakowego stosowania prawa europejskiego jak i krajowego przy zachowaniu pierwszeństwa prawa europejskiego w razie kolizji z prawem krajowym. Oznacza to, że nie tylko Polska, ale również reszta państw tworzących Unię Europejską powinna tworzyć spójny system prawa europejskiego. Gwarancją jego ochrony było powołanie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, do którego sąd może się zwrócić z pytaniami prejudycjalnymi w celu wykładni przepisów prawa europejskiego. Zadaniem ustrojodawcy polskiego jest dostosowanie norm prawnych, aby nie pozostawały w kolizji z prawem europejskim.

[223] Faktyczny proces integracji Polski z Unią Europejską rozpoczął się w Atenach 8 kwietnia 1994 r. w momencie złożenia przez Polskę wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej a następnie potwierdzenia go przez wszystkie państwa członkowskie podczas konferencji w Essen 9-10 grudnia 1994 r. Polska została członkiem Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. na mocy Traktatu akcesyjnego podpisanego 16 kwietnia 2003 r. w Atenach, który stanowił prawną podstawę (akcesji) przystąpienia Polski do Unii Europejskiej; Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu.” Wolters Kluwer, Warszawa, 2024, s.504.

6.6. Szwedzkie źródła prawa poddawane kontroli prawnej

W Szwecji system kontroli konstytucyjnej różni się od klasycznych modeli stosowanych w innych państwach, takich jak Polska, gdzie kontrola ta należy do specjalnych sądów konstytucyjnych. W Szwecji jest to system rozproszony, w którym różne instytucje ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie zgodności prawa z konstytucją.

W prawie i terminologii szwedzkiej konstytucja jest nie tylko ustawą zasadniczą, ale ma też bardziej ogólne znaczenie, jako podstawa prawomocności porządku prawnego. Ustawę zasadniczą stanowią aż cztery akty normatywne. Podporządkowane jej są wszystkie ustawy zwyczajne, rozporządzenia a także rozporządzenia wydawane przez władze administracyjne lub gminy. System prawny szwedzki stanowi hierarchię norm, na czele której znajduje się konstytucja.

Zasadą w szwedzkim prawodawstwie, tak jak i w polskim jest, że przepis niższego szczebla musi być zgodny z przepisem wyższego szczebla (lex superior). Wszystkie ustawy i rozporządzenia podrzędne w stosunku do konstytucji mogą być kontrolowane pod względem ich zgodności z ustawą zasadniczą. Prawo do kontroli norm prawnych w Szwecji jest stosowane sporadycznie, gdyż w bardzo wyraźnym sensie może wchodzić w konflikt z zasadą suwerenności ludu. Ma ono charakter zdecentralizowany. Przeniesienie kontroli prawnej do sądów powszechnych nie oznacza, że jest ona mniej dokładna, niż gdyby była prowadzona przez organ centralny tj. sąd konstytucyjny. Norweski politolog Eivind Smith system, w których kontrola konstytucyjności prawa jest przeniesiona do sądów powszechnych nazywa systemem amerykańskim. System ten obejmuje kraje nordyckie[224]. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na różnicę między systemem amerykańskim a szwedzkim. W Szwecji prawo do kontroli konstytucyjności prawa jest zapisane w konstytucji, ale jest stosowane niezwykle rzadko.

Szwedzkie prawo zostało uregulowane konstytucyjnie w 1974 r. w Akcie o Formie Rządu (Regeringsformen). Z uprawnienia tego korzystano z dużą ostrożnością. Szczególnie duże wymagania stawiane są wówczas, gdy o rozporządzeniu zdecydował rząd lub Riksdag. Obejście takiego przepisu może mieć miejsce tylko wtedy, gdy brak zgodności z przepisem stojącym wyżej w hierarchii jest oczywisty i niepodważalny[225]. Prawo do kontroli prawnej

[224] Patrz Holmström, Barry 1998, ”Domstolar och demokrati: Den tredje statsmaktens politiska roll i England, Frankrike och Tyskland” Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, s.29.
[225] Patrz Strömberg H. – Lundell B.” Sveriges författning*”* Lund: Studentlitteratur,2004, s.143.

ograniczone jest przez wymóg oczywistości. Dopuszczalne jest zatem stosowanie przez sądy i władze administracyjne przepisów ustawowych i wykonawczych, tj. rozporządzeń sprzecznych z konstytucją, jeżeli nie są one wyraźnie niezgodne z konstytucją.

Szwedzka konstytucja (Grundlagar) składa się z czterech fundamentalnych ustaw, które mają najwyższą moc prawną i regulują zasady ustrojowe państwa oraz prawa obywatelskie:

- Regeringsformen (RF) Akt o Formie Rządu- jest ona najważniejszym aktem konstytucyjnym w Szwecji. Reguluje struktury władzy państwowej, procedury legislacyjne, prawa i wolności obywatelskie oraz zasady państwa demokratycznego. Ustawa ta definiuje podstawowe zasady rządzenia Szwecją i sposób działania państwa. Stanowi podstawę do oceny konstytucyjności innych aktów prawnych.
- Tryckhetsförordningen (TF) – Akt o wolności prasy chroni wolność wypowiedzi, wolność prasy oraz dostęp do dokumentów publicznych. Jest jednym z najstarszych tego typu aktów na świecie i stanowi kluczowy element szwedzkiego systemu demokratycznego.
- Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) – Akt o wolności wypowiedzi jest uzupełnieniem TF i rozszerza ochronę wolności wypowiedzi na media inne niż drukowane np. radio, telewizję i filmy.
- Successionordningen (SO) – Akt o sukcesji tronu reguluje zasady dziedziczenia tronu w Szwecji z racji tego, że Szwecja jest monarchią konstytucyjną. Nie odgrywa ona jednak dużej roli w codziennym życiu obywateli.

Kontrola wszystkich aktów normatywnych w Szwecji odnosi się do tych czterech podstawowych ustaw.

Niższe w hierarchii źródeł prawa szwedzkiego są ustawy parlamentarne (Lag). Ustawy te tworzone są przez Riksdag, jedyny organ ustawodawczy w Szwecji[226]. Mają one podstawową rolę w systemie prawnym i ich zgodność z konstytucją jest kluczowa. Ustawy regulują szerokie spektrum zagadnień od prawa cywilnego po karne i gospodarcze. Ponieważ Szwecja posiada rozproszony model kontroli konstytucyjności prawa, czyli mogą ją przeprowadzać zarówno sądy jak i inne organy władzy publicznej, to istnieje inna niż w systemie scentralizowanym procedura kontroli ich zgodności z konstytucją. Może ona się odbywać zarówno na etapie legislacyjnym jak i w późniejszej praktyce sądowej. Na etapie prewencyjnym zajmuje się nią Rada Prawna (Lagrådet). Składa się ona z sędziów Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu

[226] Grzybowski M. „Szwecja. Zarys systemu ustrojowego", Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2019, s.128-134.

Administracyjnego. Opiniuje ona projekty ustaw pod kątem ich zgodności z konstytucją. Jej opinia nie jest jednak prawnie wiążąca, a stanowi tylko funkcję doradczą czy też interpretacyjną. Natomiast ściśle sądowa kontrola sądów powszechnych i administracyjnych, której może być poddana każda ustawa odbywa się już po jej uchwaleniu i jej wejściu w życie. Sąd może odmówić zastosowania ustawy, gdy uzna, że jest ona wyraźnie sprzeczna z konstytucją. Dlatego też procedura ta stosowana jest rzadko, bardzo ostrożnie i tylko w oczywistych przypadkach naruszeń.

Innymi źródłami prawa podlegającymi kontroli konstytucyjności prawa są akty wykonawcze (Förordningar). Są to przepisy prawne wykonawcze wydawane przez rząd na podstawie delegacji ustawowej. Mają niższą rangę niż ustawy parlamentarne, a ich głównym zadaniem jest uszczegółowienie i doprecyzowanie przepisów ustawowych. Akty wykonawcze mogą być poddane kontroli konstytucyjności prawa przez sądy pod kątem zgodności z ustawami parlamentarnymi jak i z samą konstytucją. Sąd może odmówić jego zastosowania.

Prawo miejscowe (Lokala Föreskrifter) również jest poddawane kontroli zgodności z konstytucją. Gminy i regiony w Szwecji mają prawo do uchwalania aktów prawa miejscowego, które regulują kwestie związane z lokalnym porządkiem prawnym tj. zarządzanie przestrzenne, gospodarka odpadami czy inne kwestie o znaczeniu lokalnym. Sądy powszechne mogą ocenić czy prawo miejscowe jest zgodne z ustawą krajową oraz konstytucją. Jeżeli sąd uzna dany akt prawa miejscowego za niezgodny z powyższymi aktami może go unieważnić w danej sprawie.

Rozporządzenia wydawane przez instytucje administracyjne (Myndighetsföreskrifter) to przepisy wydawane przez różne instytucje i agencje rządowe, które mają na celu regulowanie szczegółowych aspektów w ramach swojej kompetencji np. ochrony środowiska, zdrowia publicznego, transportu czy edukacji. Powyższe rozporządzenia również mogą być kontrolowane przez sądy, które oceniają ich zgodność z ustawą zasadniczą i ustawami parlamentarnymi. Jeśli rozporządzenie przekracza uprawnienia przyznawane przez ustawę sąd może odmówić jego zastosowania.

Międzynarodowe traktaty i umowy (Internationella avtal) stanowią część systemu prawnego Szwecji. Międzynarodowe traktaty po ich ratyfikacji przez parlament stają się częścią prawa szwedzkiego. Dotyczy to zwłaszcza umów międzynarodowych w zakresie praw człowieka czy integracji z Unią Europejską. W przypadku sprzeczności międzynarodowej umowy z konstytucją Szwecja może odmówić jej ratyfikacji, chyba że konstytucja zostanie odpowiednio zmieniona. W praktyce wprowadzenie międzynarodowych norm do szwedzkiego porządku prawnego odbywa się zwykle z troską o ich zgodność z ustawą zasadniczą.

W Szwecji kontrola konstytucyjna prawa odbywa się w sposób rozproszony. Główną rolę w tej kontroli pełnią sądy powszechne, które mają prawo odmówić stosowania praw sprzecznych z konstytucją, ale również Rada Prawna, która prewencyjnie opiniuje projekty ustaw, ale też inne organy władzy. Szwedzki system prawny, tak jak polski system, jest hierarchiczny w swej budowie i wszystkie akty niższego szczebla muszą być zgodne z ustawą zasadniczą. Szwedzki system prawny kładzie duży nacisk na stabilność konstytucji oraz na wieloetapowość procesu legislacyjnego, który minimalizuje ryzyko uchwalenia niekonstytucyjnych przepisów prawnych.

7. Organy kontroli konstytucyjności prawa w Polsce

7.1. Sądownictwo konstytucyjne w Polsce

We współczesnych czasach gwarancją zapewnienia praw i wolności jednostki jest sądowa kontrola konstytucyjności ustaw. W zależności od poszczególnych państw ową kontrolę sprawują bądź sądy powszechne bądź szczególne organy, specjalnie w tym celu powołane. Te ostatnie zwane są najczęściej trybunałami. Każdy z powyższych modeli, czy to skoncentrowany czy też zdekoncentrowany oparty jest na odmiennych poglądach.

Model skoncentrowany oparty na idei Hansa Kelsena miał na celu powierzenie kompetencji centralnemu organowi, który byłby jedynym upoważnionym do wydawania rozstrzygnięć o hierarchicznej zgodności aktów normatywnych z konstytucją. Natomiast model zdekoncentrowany, w największym stopniu wprowadzony w Stanach Zjednoczonych w XIX wieku przez orzeczenie Marbury v. Madison[227]. W systemie tym sądy powszechne mają prawo badania zgodności wszystkich aktów normatywnych, jak również wszystkich organów władzy publicznej na różnych szczeblach prawa tj. stanowego, federalnego, ale również pomiędzy nimi.

Geneza sądownictwa konstytucyjnego w Polsce ma wieloetapowy charakter, który sięga czasów międzywojennych, jednak dopiero po II wojnie światowej i transformacji ustrojowej w 1989 roku doszło do jego ukształtowania w formie znanej dzisiaj. Po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku Polska starała się stworzyć stabilne podstawy prawne dla swojego funkcjonowania. Pierwszym krokiem było uchwalenie Konstytucji Marcowej w 1921 roku. Była to konstytucja o charakterze parlamentarno-demokratycznym, która wzorowała się na europejskich konstytucjach liberalnych tamtego czasu, zwłaszcza na konstytucji francuskiej. Mimo to Konstytucja Marcowa nie przewidywała utworzenia specjalnego sądu konstytucyjnego, a kontrola zgodności ustaw z konstytucją była ograniczona i w zasadzie należała do Sejmu, co było typowe dla parlamentarnego systemu rządów. W rzeczywistości brak mechanizmu kontroli konstytucyjności ustaw oznaczał, że rządząca większość parlamentarna miała szerokie możliwości uchwalania aktów prawnych, nawet jeśli były one sprzeczne z konstytucją[228].

[227] Marbury v Madison (1803) in John Marshall, Writtings (2010), s. 229-252.
[228] Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu.” Wolters Kluwer, Warszawa, 2024, s.27.

Zmiana systemu politycznego nastąpiła w 1935 roku, kiedy uchwalono Konstytucję Kwietniową, która zmieniła ustrój państwa w kierunku autorytaryzmu. Konstytucja ta wprowadzała silną władzę prezydencką i ograniczała rolę parlamentu, co miało na celu wzmocnienie stabilności państwa. Mimo że były plany wprowadzenia pewnych mechanizmów kontroli konstytucyjności ustaw, nie powołano odrębnego organu do tych zadań. Konstytucja Kwietniowa nie przewidywała wprost sądownictwa konstytucyjnego, a prawo konstytucyjne było w znacznej mierze podporządkowane władzy wykonawczej, zwłaszcza prezydentowi. Po II wojnie światowej Polska znalazła się w strefie wpływów Związku Radzieckiego. W 1952 roku uchwalono Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL), która wzorowana była na radzieckiej konstytucji z 1936 roku. Konstytucja PRL formalnie przyznawała obywatelom szeroki katalog praw i wolności, jednak w praktyce były one często ignorowane, a wszelkie decyzje polityczne podejmowane były przez partię rządzącą, czyli Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą (PZPR).

W systemie PRL nie istniał żaden niezależny organ sądownictwa konstytucyjnego. Kontrola nad konstytucyjnością prawa była iluzoryczna, ponieważ zgodność aktów prawnych z konstytucją była interpretowana zgodnie z interesami PZPR. Sądy i organy władzy były pod pełną kontrolą partii, co praktycznie wykluczało możliwość weryfikacji konstytucyjności prawa w niezależny sposób. Zmiany w kwestii sądownictwa konstytucyjnego pojawiły się dopiero pod koniec istnienia PRL, w latach 80. XX wieku, kiedy nastąpiły pierwsze próby reform systemu politycznego. W wyniku rosnącej presji społecznej i politycznej, w 1982 roku wprowadzono nowelizację Konstytucji PRL, która przewidywała powołanie Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym została uchwalona w 1985 roku, a sam Trybunał rozpoczął działalność w 1986 roku.

Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego była kontrola zgodności ustaw i innych aktów normatywnych z Konstytucją PRL. Mimo że powstanie Trybunału było krokiem w kierunku stworzenia niezależnego organu sądownictwa konstytucyjnego, jego działalność była mocno ograniczona ze względu na wpływ partii komunistycznej na wymiar sprawiedliwości.

Przełomowym momentem w historii sądownictwa konstytucyjnego w Polsce była transformacja ustrojowa, która miała miejsce po obradach Okrągłego Stołu w 1989 roku[229]. W

[229] Okrągły Stół z 1989 roku to historyczne negocjacje między władzami komunistycznymi a opozycją, które trwały od 6.02.1989 do 5.04.1989, w tym głównie przedstawicielami Solidarności. Celem rozmów było wypracowanie kompromisu w sprawie reform politycznych i gospodarczych. Ustalono m.in. legalizację Solidarności, częściowo wolne wybory do Sejmu oraz całkowicie wolne wybory do nowo utworzonego Senatu. Porozumienia Okrągłego Stołu zapoczątkowały transformację ustrojową, która doprowadziła do upadku komunizmu i wprowadzenia demokracji w Polsce.

wyniku tych rozmów, Polska rozpoczęła drogę do demokracji, co miało bezpośredni wpływ na zmiany w systemie sądownictwa konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny, który funkcjonował od 1986 roku, zyskał na znaczeniu w okresie transformacji. Nowa ustawa z 1989 roku rozszerzyła kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, dając mu możliwość orzekania o zgodności ustaw z konstytucją na szerszą skalę[230]. Wprowadzono również zasadę, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i wiążące.

Najważniejszym aktem prawnym, który ukształtował współczesne sądownictwo konstytucyjne w Polsce, była Konstytucja RP z 1997 roku. Nowa konstytucja szczegółowo określiła funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego, nadając mu rolę strażnika zgodności prawa z konstytucją. Wprowadziła również zasady dotyczące składu Trybunału, sposobu wyboru sędziów, ich kadencji oraz procedury orzekania. Jednak jak zauważa L. Garlicki „Brak wcześniejszych tradycji w zakresie kontroli konstytucyjności ustaw i niechęć do nadmiernego rozszerzenia kompetencji sądownictwa zdecydowały o odcięciu Trybunału od systemu organów wymiaru sprawiedliwości i o akcentowaniu jego funkcji politycznych”[231]. Trybunał Konstytucyjny został umocowany jako jeden z trzech głównych filarów władzy sądowniczej w Polsce, obok Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Konstytucja z 1997 roku wprowadziła także instytucję skargi konstytucyjnej, która pozwala obywatelom na bezpośrednie zaskarżanie aktów prawnych naruszających ich prawa konstytucyjne.

W Rzeczypospolitej Polskiej został wprowadzony skoncentrowany model badania konstytucyjności. Powołany do sprawowania tej funkcji organ centralny, tj. Trybunał Konstytucyjny po wejściu w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. uzyskał stabilną pozycję, a jego uprawnienia poszerzyły się w porównaniu do poprzednich uregulowań. Usunięte zostały niedogodności, które utrudniały jego dotychczasową działalność tj: brak wzorców kontroli, ograniczenie dostępu do Trybunału Konstytucyjnego oraz ostateczność orzeczeń. Do nowych kompetencji należało rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi organami konstytucyjnymi państwa a także rozstrzyganie skarg konstytucyjnych, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego były ostateczne, aczkolwiek nie mogły być podejmowane z własnej inicjatywy. Wprowadzone zmiany pozwoliły poszerzyć orzecznictwo konstytucyjne i podnieść standardy konstytucyjne.

Jego funkcjonowanie reguluje Konstytucja RP z 1997 r. i ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym[232]. Konstytucja

[230] Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu”, wyd 11, Wolters Kluwer, Warszawa, 2024, s.30.
[231] Op. cit., s.349
[232] Dz.U. 2016 poz. 2072.

enumeratywnie wymienia kompetencje Trybunału Konstytucyjnego w art. 188. Należą do nich orzekanie w sprawach 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, zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych oraz skargi konstytucyjnej.

Kontrola konstytucyjności prawa jest zjawiskiem niezwykle złożonym. Jej istotą jest usunięcie z hierarchicznego porządku prawnego norm niezgodnych z konstytucją. W praktyce jednak nie zawsze usunięcie niekonstytucyjnej normy prowadzi do zgodności z wzorcem. Zdarza się, że całkowita derogacja niekonstytucyjnej normy nie przywraca stanu zgodności z konstytucją. Może to pociagać za sobą kolejne konsekwencje i prowadzić do dalszej niezgodności przepisów. Wielce istotnym elementem jest ocena badanego przepisu i skutki jakie on wywołuje. Przywrócenie prawidłowego wzorca polega na wyznaczeniu właściwych granic stosowania prawa jak również na realizacji obowiązków zawartych w konstytucji. Taka konstytucyjna kontrola przepisów prawnych wymaga bardziej horyzontalnej analizy systemu prawnego[233].

Podstawą działalności Trybunału Konstytucyjnego jest wydanie wiążącej interpretacji prawnej konstytucji[234] oraz zapewnienie kontroli zgodności przepisów prawnych z ustawą zasadniczą. „Jako, że Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności normy kontrolowanej z podstawą kontroli, a nie o zasadności indywidualnych roszczeń uczestników postępowania, bezwzględnym celem tego postępowania jest wydanie w pełni poprawnego rozstrzygnięcia niezależnie od podstawy i zręcznosci uczestników postępowania. Trybunał Konstytucyjny powinien zatem wydać poprawne rozstrzygnięcie bez względu na to czy ten kto kwestionuje daną regulację, w przekonujacy sposób uzasadni swoją tezę. Ramy aktywności procesowej tego organu wyznacza jedynie zasada jego związania granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej“[235]. Nie jest to zadanie łatwe, przede wszystkim dlatego, że z samej definicji konstytucja jest powszechnym źródłem prawa, który określa najważniejsze zasady ustrojowe, sposób sprawowania władzy przez główne organy w państwie i podstawowe prawa

[233] Czarnocka A. „Kontrola konstytucyjności ustaw – Trybunał Konstytucyjny a sądy. Wybór tez orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z lat 1998-2001“;
https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/kontrola_ku.pdf
[234] Zob. Tuleja P. „Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego“, Wydawnictwo Ars Boni et Aequi 2016.
[235] Wojtyczek K. “Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucujny“, Prz. Sejm. 2004, nr 1 (60).

i wolności obywateli. Pomimo iż jest aktem najwyżej stojącym w hierarchii prawa to jest również stosunkowo ogólna w swej treści. Dlatego interpretacja jej nie należy do najłatwiejszych zadań a wręcz może być problematyczna. W polskiej doktrynie prawa od dawna toczy się dyskusja wokół najważniejszych zasad konstytucyjnych a w ostatnich czasach głównie wokół zasady państwa prawa i praworządności.

W polskim systemie prawnym Trybunał Konstytucyjny charakteryzuje się z jednej strony kompetencjami podobnymi do sądów, a z drugiej spełnia on rolę tzw. „negatywnego ustawodawcy" sprawując kontrolę hierarchicznej zgodności prawa i eliminacji norm prawnych niezgodnych z konstytucją. Pomimo iż, Trybunał Konstytucyjny posiada wiele cech podobnych do sądów to jako organ władzy sądowniczej nie sprawuje on wymiaru sprawiedliwości.

Do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego należą przede wszystkim kontrola konstytucyjności ustaw i umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę z konstytucją. Orzeczenia w tej materii są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Przykładem jest wyrok K 18/04 dotyczący Traktatu Akcesyjnego do Unii Europejskiej, gdzie Trybunał uznał zgodność Traktatu z konstytucją, ale wyraźnie podkreślił potrzebę dostosowania prawa krajowego.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 roku, sygn. Akt K 18/04, dotyczył zgodności z Konstytucją RP ustawy o ratyfikacji Traktatu akcesyjnego, który umożliwił przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Skarga została złożona przez grupę posłów, którzy podnieśli wątpliwości dotyczące zakresu przekazania kompetencji państwowych organom Unii Europejskiej oraz potencjalnego konfliktu między prawem unijnym a Konstytucją RP. W wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, że przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i wynikające z tego przekazanie części kompetencji organów władzy państwowej na rzecz instytucji unijnych jest zgodne z Konstytucją RP. Trybunał odwołał się do art. 90 Konstytucji RP, który wprost przewiduje możliwość przekazania „w niektórych sprawach" kompetencji organów władzy publicznej organizacjom międzynarodowym lub organom międzynarodowym, takim jak Unia Europejska. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że przekazanie kompetencji jest ograniczone i dotyczy jedynie tych obszarów, które są wyraźnie określone w Traktacie akcesyjnym. Polska pozostaje suwerennym państwem, a przekazanie kompetencji jest ściśle powiązane z obowiązkiem przestrzegania Konstytucji RP oraz demokratyczną kontrolą nad funkcjonowaniem państwa. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że Konstytucja RP zachowuje nadrzędność w stosunku do wszelkich innych źródeł prawa, w tym także do prawa unijnego. Trybunał wyraził stanowisko, że gdyby doszło do konfliktu między przepisami prawa unijnego a Konstytucją RP, Konstytucja RP

miałaby pierwszeństwo. Wynika to z zasady nadrzędności konstytucji jako najwyższego aktu prawnego w polskim porządku prawnym.

Trybunał wskazał, że przystąpienie do Unii Europejskiej prowadzi do konieczności współistnienia dwóch porządków prawnych: krajowego i unijnego. Członkostwo w Unii wymaga, aby polskie organy władzy stosowały prawo unijne w zakresie, w jakim to prawo obowiązuje na mocy Traktatu akcesyjnego. Jednak zarówno prawo krajowe, jak i unijne muszą być interpretowane w sposób, który unika konfliktów. Trybunał wskazał, że podstawową zasadą integracji europejskiej jest zasada lojalnej współpracy, co oznacza, że prawo unijne i krajowe muszą być stosowane zgodnie z duchem współpracy i harmonii.

Trybunał Konstytucyjny zastrzegł sobie jednak prawo do badania zgodności aktów prawa unijnego z Konstytucją RP w przypadku, gdyby zachodziło podejrzenie, że prawo unijne narusza polską ustawę zasadniczą. W ten sposób Trybunał wyraźnie wskazał, że polski system prawny nie rezygnuje z możliwości ochrony konstytucyjnego porządku prawnego, nawet w ramach członkostwa w Unii Europejskiej. Trybunał podkreślił, że przystąpienie do Unii Europejskiej nie oznacza utraty suwerenności przez Polskę. Przekazanie kompetencji na rzecz instytucji unijnych stanowi ograniczenie suwerenności, ale jest to ograniczenie dobrowolne, które wynika z suwerennej decyzji państwa. Polska jako członek Unii Europejskiej, uczestniczy w procesach decyzyjnych i współtworzy prawo unijne. Ograniczenie suwerenności jest zatem równoważone przez udział Polski w podejmowaniu decyzji na poziomie unijnym. W wyroku podkreślono również, że członkostwo Polski w Unii Europejskiej opiera się na zasadzie równości państw członkowskich, co oznacza, że Polska, podobnie jak inne państwa, ma prawo do współdecydowania o kształcie prawa unijnego oraz o kierunkach polityki UE. Współpraca z Unią Europejską odbywa się na zasadzie partnerstwa, co wyklucza narzucanie rozwiązań przez inne państwa członkowskie czy instytucje unijne.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 18/04 miał kluczowe znaczenie dla uregulowania relacji między prawem unijnym a krajowym porządkiem prawnym w Polsce. Wyrok ten potwierdził, że przystąpienie do Unii Europejskiej było zgodne z Konstytucją RP, a równocześnie określił granice integracji europejskiej, zwłaszcza w kontekście ochrony suwerenności konstytucyjnej i pierwszeństwa Konstytucji RP nad prawem unijnym. Orzeczenie to wpłynęło na dalsze dyskusje dotyczące roli Trybunału Konstytucyjnego jako strażnika nadrzędności konstytucji, w kontekście przyszłych decyzji i działań instytucji unijnych oraz ich wpływu na polski system prawny.

Istotną kompetencją Trybunału Konstytucyjnego jest orzekanie o zgodności rozporządzeń i innych aktów wykonawczych z konstytucją oraz ustawami powszechnymi.

Rozpatrywanie skarg konstytucyjnych jest ważną gwarancją ochrony praw i wolności obywateli, którzy to uważają, że ich konstytucyjne prawa zostały naruszone przez obowiązujące przepisy. Skarga musi dotyczyć przepisów, na podstawie których zostało wydane orzeczenie sądowe ostateczne lub końcowa decyzja administracyjna. Trybunał ocenia czy skarga spełnia wymogi przede wszystkim formalne i podejmuje decyzje co do dalszego postępowania w sprawie. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego może skutkować uchyleniem przepisu uznanego za niezgodny z konstytucją lub stwierdzeniem jego zgodności[236].

Orzekanie o zgodności z konstytucją działalności partii politycznych również przynależy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał ocenia czy cele i działalność partii politycznych są zgodne z konstytucją. Postępowanie to może skutkować zakazem działalności partii, jeśli jej cele są sprzeczne z zasadami konstytucyjności.

Jednym z ważniejszych uprawnień Trybunału Konstytucyjnego jest rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, którymi są Prezydent RP, Rada Ministrów, Sejm, Senat a także między innymi organami konstytucyjnymi. Pozycja ustrojowa kraju została zbudowana na zasadzie trójpodziału władzy. Nawiązuje do tego art.10 Konstytucji RP, gdzie rozdzielono władzę na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Ze względu na wspólny interes publiczny zarówno władza ustawodawcza jak i wykonawcza w różny sposób oddziałują na siebie a czasem nawet zakres kompetencji obu władz przecina się, co może tworzyć spory kompetencyjne. Natomiast władza sądownicza opiera się na pełnej niezależności sądów i niezawisłości sędziów od obydwóch władz. Należy jednak podkreślić, że władza sądownicza zajmuje wyjątkowo ważną pozycję w kontekście oddziaływania na siebie władz państwowych. Trybunał Konstytucyjny ma prawo rozstrzygania sporu konstytucyjnego między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, decydując tym samym o istnieniu bądź nieistnieniu kompetencji poszczególnych władz. W taki oto sposób oddziałuje na pozostałe władze w kraju. Według interpretacji M. Zubika: „z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia rozstrzyganie sporu kompetencyjnego w rozumieniu art.189 Konstytucji może obejmować następujące sytuacje. Po pierwsze, gdy dwa organy państwa równocześnie uważały się za właściwe do podjęcia działania (nie koniecznie mając różnicę zdań co do merytorycznego załatwienia sprawy); po drugie, gdy dwa organy uznają swoją właściwość w danej sprawie jednak jeden zamierza działać, a drugi uznaje, że nie należy wykonywać konkretnej sytuacji danej kompetencji; po trzecie, gdy żaden z potencjalnie możliwych organów nie widział się właściwym do załatwienia konkretnej sprawy; po czwarte,

[236] Zob. Bisztyga A. „Polska skarga konstytucyjna a skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka“ Przegląd Prawa i Administracji, 2000, t.44, s.225-236.

gdy działanie jednego organu w ramach szeroko interpretowanych własnych kompetencji było postrzegane jako oddziaływujące w sposób nieuprawniony w kompetencje innego organu, który sam nie podejmował (nie mógł podjąć) aktualnych działań prawnych; po piąte, gdy jeden organ państwa zamierzał działać (zapowiadał działanie), odwołując się do swoich kompetencji, a inne organy, w tym powołane do stania na straży szeroko rozumianej praworządności, uznały za nieuprawnione (tak co do treści, jak i przesłanek) posłużenie się kompetencjami w sferze prawa publicznego, a równocześnie nie było żadnego innego dostępnego i efektywnego mechanizmu sadowej oceny tego działania (ewentualnie poza odpowiedzialnością konstytucyjną osoby pełniącej dany urząd" [237] . Wynika stąd, że rozstrzyganie sporów kompetencyjnych przez Trybunał Konstytucyjny jest niewątpliwie potwierdzeniem zasady demokratycznego państwa prawnego i konstytucyjnej zasady praworządności, które są gwarancją konstytucjonalizmu.

Trybunał Konstytucyjny ma również prawo kontroli prewencyjnej, którą inicjuje Prezydent RP. Może on skierować ustawę do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania jej zgodności z konstytucją przed jej podpisaniem. Przepisy konstytucji pozwalają Prezydentowi RP na przekazanie budzącej wątpliwości ustawy do Trybunału Konstytucyjnego. W procesie takim głowa państwa musi przedstawić wniosek tzw. „prewencyjny" do Trybunału Konstytucyjnego.

Procedura postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym może mieć charakter abstrakcyjny bądź konkretny. Istnieje zamknięty katalog podmiotów, które są uprawnione do składania wniosków tj. Prezydent RP, Rada Ministrów, Marszałek Sejmu i Senatu, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich a także grupa 50 posłów lub 30 senatorów. Wniosek taki musi zawierać dokładne uzasadnienie i wykazanie, dlaczego dany akt prawny jest niezgodny z konstytucją.

Po złożeniu wniosku Prezes Trybunału Konstytucyjnego wyznacza sędziego sprawozdawcę, który jest odpowiedzialny za przygotowanie sprawy do rozpatrzenia. Sędzia ten analizuje materiał dowodowy i przygotowuje projekt orzeczenia. Ma on również prawo zlecić dodatkowe ekspertyzy i opinie biegłych.

Rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym są zazwyczaj publiczne choć mogą być prowadzone przy drzwiach zamkniętych, jeśli wymaga tego dobro publiczne lub ochrona

[237] Zubik M. „O rozstrzyganiu „sporów kompetencyjnych" przez Trybunał Konstytucyjny" w „Prawa człowieka-społeczeństwo obywatelskie-państwo demokratyczne. Księga Jubileuszowa dedykowana profesorowi Pawłowi Sarneckiemu, red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010, s.232.

prywatności stron. W trakcie rozprawy strony przedstawiają swoje stanowiska, a Trybunał przesłuchuje świadków i biegłych. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są podejmowane większością głosów. Orzeczenie musi zawierać uzasadnienie, w którym Trybunał wyjaśnia, dlaczego uznał dany akt prawny za zgodny bądź niezgodny z konstytucją. Orzeczenia Trybunału są publikowane w dzienniku ustaw RP i mają moc powszechnie obowiązującą. Trybunał może także wydawać orzeczenia bez przeprowadzenia rozprawy.

Trybunał Konstytucyjny ma również możliwość dokonania konkretnej kontroli konstytucyjności. Sądy powszechne i administracyjne mogą skierować pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, jeśli mają wątpliwości co do zgodności stosowanego przepisu z konstytucją w toku konkretnej sprawy. Pytanie takie powinno być jednak konkretnie sformułowane i odnosić się do przepisu, który ma bezpośrednie zastosowanie w danym przypadku. Proces taki jest mniej formalny niż w przypadku kontroli abstrakcyjnej. Sędzia sprawozdawca przygotowuje projekt odpowiedzi na pytanie prawne.

W przypadku skargi konstytucyjnej, obywatele mogą wnieść skargę, jeżeli uważają, że ich konstytucyjne prawa i wolności zostały naruszone przez obowiązujące przepisy prawa. Skarga musi dotyczyć przepisów, na podstawie których wydano ostateczne orzeczenie sądowe lub decyzję administracyjną. Najpierw Trybunał ocenia czy skarga spełnia wymogi formalne i sprawdza czy jest zasadna. Jeśli uzna, że tak to przyjmuje skargę do dalszego rozpoznania. Może też ją odrzucić, jeśli stwierdzi, że jest ona bezzasadna. W przypadku pozytywnego rozpatrzenia sprawy Trybunał Konstytucyjny wyznacza termin rozprawy i strony postępowania mają prawo przedstawić swoje racje. Orzeczenie takie skutkuje albo uchyleniem przepisu uznanego za niezgodny z konstytucją lub stwierdzeniem jego zgodności.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Trybunał Konstytucyjny, jako organ konstytucyjny wzmocnił swoją pozycję i pozostał niezależny zarówno od władzy ustawodawczej jak i wykonawczej. Zgodnie z art.190 ust.1 „orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne“. Podlegają one również niezwłocznemu ogłoszeniu.

Wyroki Trybunału stwierdzające niezgodność przepisów z konstytucją powodują utratę ich mocy prawnej. Trybunał może odroczyć wejście w życie swojego orzeczenia, aby dać ustawodawcy czas na dostosowanie prawa. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają silną moc oddziałującą na obowiązujące prawo. Często bowiem doprowadzają do zmian w obowiązujących ustawach. Mają one również ogólny wpływ na kształtowanie polityki publicznej zwłaszcza w obszarach związanych ochroną praw i wolności człowieka i obywatela.

Zwłaszcza takich, które bezpośrednio oddziałują na codzienne życie obywateli jak: ochrona zdrowia, edukacja, polityka społeczna.

Pomimo iż, Trybunał Konstytucyjny cechuje zasada niezależności to jednak zarówno Sejm jak i Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej posiadają pewne uprawnienia w zakresie kształtowania składu sędziowskiego powyższego organu. Skład sędziowski powoływany jest przez Sejm na 9 - letnią kadencję w liczbie 15 sędziów. Kandydaci na powyższe stanowisko muszą wyróżniać się wiedzą prawniczą. Zostają oni przedstawieni przez Prezydium Sejmu lub grupę 50 posłów. Do ich wyboru dochodzi przez głosowanie przy obecności, co najmniej połowy ustawowej liczby posłów i uzyskanie bezwzględnej większości głosów. Po głosowaniu osoby, które uzyskały akceptację składają ślubowanie na ręce Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Prezes i Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego są powoływani przez Prezydenta RP spośród sędziów Trybunału na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału. Pełnią oni funkcje administracyjne, kierując pracami Trybunału i reprezentują go na zewnątrz. Najwyższym organem wewnętrznym Trybunału jest Zgromadzenie Ogólne, które składa się ze wszystkich sędziów Trybunału. Zgromadzenie to decyduje o sprawach organizacyjnych, tj. wybór Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, uchwalanie regulaminu Trybunału oraz zatwierdzanie planów pracy.

Pomimo iż, Trybunał Konstytucyjny jak już wyżej wspomniałam jest niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej, to nie da sie nie zauważyć, że poprzez wymóg uzyskania bezwzględnej większości głosów w Sejmie przy wyborze potencjalnego kandydata ostatnie słowo należy do większości sejmowej.

Trybunał Konstytucyjny miał najsilniejszą pozycję po zmianach ustrojowych jakie nastąpiły po 1989 r. Paradoksalnie po formalnym i legalnym ustabilizowaniu się jego pozycji oraz potwierdzeniu jego kompetencji w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. jego niezależność zaczęła słabnąć. Sytuacja ta pokazuje od jak wielu czynników zależy funkcjonowanie sądownictwa konstytucyjnego i jak wiele rzeczy ma wpływ na skuteczność jego działania. Historia pokazała, że przez lata zmieniających się władz w kraju problemem nie była krytyczna analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego czy też ograniczenia strukturalne. Największym problemem na przestrzeni lat był brak wypracowania mechanizmów wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Następstwem czego jest „kryzys konstytucyjny“, trwający po obecny dzień. Doprowadza nas on do podjęcia szerokiej dyskusji na arenie doktryny prawnej, ale również ogólnie na scenie politycznej, gdyż jest to kryzys dotykający pozycji utrojowej kraju i zakłócenia w pewnym sensie trójpodziału władzy.

Trybunał Konstytucyjny jest kluczowym elementem w systemie checks and balances, ale jego niezależność była wielokrotnie kwestionowana, szczególnie w kontekście sporów politycznych. Konflikty dotyczące nominacji sędziów oraz zakresu kompetencji Trybunału Konstytucyjnego doprowadziły do „kryzysu konstytucyjnego", który ma wpływ na stabilność kraju. I choć powoli zmierzamy do przywrócenia praworządności to nie da się nie zauważyć, że wprowadzanie zmian w sposób praworządny zajmie sporo czasu i wymaga wiele wysiłku i zaangażowania wszystkich władz w kraju.

7.2. Kontrola konstytucyjności aktów prawnych przez sądy powszechne w Polsce

W Polsce badanie konstytucyjności aktów prawnych jest zarezerwowane głównie dla Trybunału Konstytucyjnego, który posiada wyłączną kompetencję do oceny zgodności ustaw i innych aktów normatywnych z konstytucją. Niemniej jednak, sądy powszechne również mają pewne możliwości reagowania na akty prawne, które mogą budzić wątpliwości co do ich zgodności z konstytucją.

We współczesnych demokracjach konstytucyjnych powierzanie kontroli konstytucyjności ustaw sądom powszechnym znana jest jako tzw. "sądowa kontrola" konstytucyjności. W systemie tym występuje wyłącznie kontrola incydentalna integralnie powiązana z charakterem zawisłej sprawy. System sądowej kontroli w Polsce ma na celu zapewnienie zgodności aktów prawnych z konstytucją oraz ochronę praw i wolności jednostki. Choć główną rolę pełni Trybunał Konstytucyjny, to sądy powszechne, administracyjne i Sąd Najwyższy również przyczyniają się do realizacji tego celu poprzez badanie zgodności aktów z prawem oraz nadzór nad działaniami organów administracji i władzy publicznej.

Sądy powszechne, do których należą sądy rejonowe, okręgowe, apelacyjne oraz Sąd Najwyższy, nie mają prawa do bezpośredniego stwierdzania niekonstytucyjności aktów normatywnych. Nie mogą zatem uchylić, ani zignorować ustawy, która ich zdaniem jest sprzeczna z konstytucją. Jednakże istnieje procedura, którą mogą zastosować, gdy mają wątpliwości co do konstytucyjności przepisów. Taką procedurą jest możliwość zadania pytania Trybunałowi Konstytucyjnemu. Jeśli sąd powszechny napotka przepis, co do którego konstytucyjności ma poważne wątpliwości, ma możliwość skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego (art. 193 Konstytucji RP). Pytanie prawne to mechanizm, który

umożliwia sądom powszechnym skierowanie sprawy do Trybunału Konstytucyjnego w sytuacji, gdy sąd orzekający ma poważne wątpliwości co do zgodności zastosowanego przepisu prawa z Konstytucją RP. Jest to forma tzw. kontroli rozproszonej, lecz ograniczona do inicjacji przez sądy, a nie orzekania o niekonstytucyjności przepisów.

Procedura ta polega na tym, że sąd przed wydaniem orzeczenia wstrzymuje postępowanie i zwraca się do Trybunału Konstytucyjnego z zapytaniem, czy dany przepis jest zgodny z konstytucją. „(…) we wszystkich postępowaniach tj. sądowoadministracyjnym, cywilnym i karnym sądy zawieszają postępowanie w sytuacji zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym konstytucyjności przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia. Praktyka ta stosowana jest także w sytuacji, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania przed Trybunałem”[238]. Trybunał rozstrzyga o zgodności przepisów, co następnie wiąże sąd w dalszym postępowaniu. Sąd jednak musi mieć wątpliwości co do konstytucyjności przepisu, który ma bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy a pytanie prawne musi być dobrze uzasadnione i dotyczyć konkretnego aktu normatywnego. Wątpliwość musi dotyczyć przepisu, który ma bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie danej sprawy. Sąd nie może skierować pytania prawnego dotyczącego przepisów, które nie mają związku z rozpatrywaną sprawą.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczny. Jeśli Trybunał stwierdzi niekonstytucyjność przepisu, traci on moc obowiązującą z dniem ogłoszenia orzeczenia w Dzienniku Ustaw, chyba że Trybunał postanowi inaczej (np. odroczy utratę mocy obowiązującej przepisu). Oznacza to, że gdy Trybunał stwierdzi niekonstytucyjność przepisu, przepis ten traci moc obowiązującą w całości lub w części. Wyrok Trybunału jest wiążący zarówno dla sądów, jak i dla organów administracji publicznej oraz innych podmiotów. Według opinii P. Sarneckiego „gdy sprawdzanie i orzekanie o zgodności ustaw z konstytucją występują w sytuacjach tzw. skargi konstytucyjnej, pytań prawnych lub nawet wniosku, ale szczególnego podmiotu, mającego swoisty interes prawny w doprowadzeniu do odpowiedniego rozstrzygnięcia TK (np. grupy posłów, którym regulamin uniemożliwia założenie frakcji), a więc gdy występują: przypuszczenie naruszenia praw subiektywnych, spór w tej sprawie (odmowa uznania roszczeń), to niezawisłe rozstrzygnięcie sądu konstytucyjnego trzeba uznać tu za wymierzanie sprawiedliwości, a np. polski TK za

[238] Urbaniak K. „Pytania prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane zagadnienia.“ Wydawnictwo Nauka i Innowacje, OIRP, Poznań 2018, s.131.

składnik judykatury”[239]. Sądy powszechne, po takim orzeczeniu, muszą stosować się do wyroku Trybunału.

W polskiej doktrynie prawnej, jak i w wielu innych krajach, toczą się dyskusje na temat potencjalnych zmian w zakresie kontroli konstytucyjności. Zwolennicy rozproszonej kontroli konstytucyjności argumentują, że wprowadzenie szerszych kompetencji dla sądów powszechnych w zakresie badania zgodności przepisów z konstytucją mogłoby zwiększyć elastyczność systemu prawnego oraz skuteczność ochrony konstytucyjnych praw obywateli[240]. Krytycy tego rozwiązania zwracają jednak uwagę na ryzyko rozbieżności orzecznictwa oraz obciążenia sądów powszechnych dodatkowymi kompetencjami. W Polsce jednak, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, tego typu rozwiązanie nie funkcjonuje, a kontrola konstytucyjności jest skupiona w rękach Trybunału Konstytucyjnego.

Sąd Najwyższy, podobnie jak inne sądy powszechne, nie ma bezpośrednich uprawnień do orzekania o zgodności przepisów z konstytucją. Może jednak skierować pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, jeśli napotka wątpliwości co do konstytucyjności stosowanego prawa. „Jest to zatem jeden z najistotniejszych instrumentów wszczynania kontroli konstytucyjności prawa o fundamentalnym znaczeniu dla procesu stosowania prawa, a także o trudnej do przecenienia wartości jako narzędzie kontroli zgodności prawa z normami konstytucyjnymi”[241]

W Polsce system kontroli konstytucyjności jest oparty na modelu skoncentrowanej kontroli konstytucyjności, co oznacza, że kompetencja do stwierdzania zgodności aktów normatywnych z konstytucją należy w zasadzie wyłącznie do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny jest organem, który ma prawo badać, czy ustawy, rozporządzenia, akty prawa miejscowego oraz inne akty normatywne są zgodne z konstytucją. W polskim systemie prawnym sądy powszechne nie mają bezpośredniej kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisów prawa. Ich rola w badaniu zgodności przepisów z konstytucją polega głównie na inicjowaniu procedury kontroli konstytucyjności poprzez pytania prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny pozostaje jedynym organem, który ma prawo stwierdzać niezgodność przepisów z konstytucją.

---

[239] Sarnecki P., uwaga 18 do art. 1., w „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, Wydanie Sejmowe, Warszawa 1995.

[240] Zob. szerzej (w:) J. Królikowski, J. Podkowik i J. Sułkowski „Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego” Wolters Kluwer, Warszawa, 2017.

[241] Prof. dr. hab. Anna Młynarska-Sobaczewska, recenzja do „Pytania prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane zagadnienia“, Urbaniak. K., wydawnictwo Nauka i Innowacje, Poznań 2018.

7.3. Najwyższa Izba Kontroli

Każdy demokratyczny i gospodarczo rozwinięty kraj posiada najwyższy organ kontroli. Mają one różne nazwy i spełniają wiele funkcji w zależności od kraju, z którego pochodzą. Instytucja ta powinna być niezależna od innych organów państwowych. Głównym ich zadaniem jest kontrola władz publicznych, ale również innych podmiotów w pewnym sensie powiązanych z władzą publiczną np. poprzez wykorzystywanie środków publicznych na różne cele.

W 1953 r. zorganizowano kongres w Hawanie, na którym to reprezentanci właściwych organów kontrolnych z różnych krajów świata założyli INTOSAI[242], który to miał zapewnić kompetencje najwyższego organu kontroli. Organizacja ta jest zupełnie niepolityczna i niezależna. Jest pewnego rodzaju wsparciem dla krajów należących do niej zwłaszcza pod względem konsultacyjnym. Bada również przestrzeganie standardów obowiązujących w organach kontroli w różnych krajach.

W Polsce Najwyższa Izba Kontroli ma bogatą historię, która na przestrzeni lat zmieniała się wielokrotnie. Pierwsze regulacje prawne pojawiły się po pierwszej wojnie światowej i weszły w życie dekretem Naczelnika Państwa[243] . Funkcjonowała pod nazwą Najwyższej Izby Kontroli Państwa. Konstytucja Marcowa[244] nadała Najwyższej Izbie Kontroli wagę organu konstytucyjnego. Przedkładała sprawozdania ze swej działalności bezpośrednio przed Sejmem. Szczegółowe regulacje dotyczące Najwyższej Izby Kontroli zostały zawarte w odrębnej ustawie o kontroli państwowej[245]. Zadaniem Najwyższej Izby Kontroli było sprawdzanie właściwego dysponowania publicznymi środkami pieniężnymi oraz stanów majatkowych. Konstytucja Kwietniowa [246] wprowadziła zwierzchnictwo Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nad NIK. Prezydent miał siłę większą nie tylko od NIK, ale również od Sejmu, Senatu, rządu, Sądów oraz sił zbrojnych. Najwyższa Izba Kontroli pełniła te same funkcje co poprzednio. Po drugiej wojnie światowej funkcje Najwyższej Izby Kontroli przejęło Prezydium Krajowej Rady Narodowej, aż do momentu ponownego jej powołania. Najwyższa Izba Kontroli wznowiła swoje działania na podstawie ustawy z dnia 9 marca 1949 r. o kontroli

[242] INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions), założona w Hawanie przez 34 krajów Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli.
[243] Dekretem Naczelnika Państwa (Dekret o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa) z 7.02.1919 r. powstaje NIKP. (Dz. U. RP Nr 14, poz 183).
[244] Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. (Dz.U. z 1921 r. nr 44, poz. 267).
[245] Ustawa z dnia 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej. (Dz. U. 1921 nr. 51 poz. 314).
[246] Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 r. nr 30 poz.227).

państwowej[247]. Ustawa uniezależniła Najwyższą Izbę Kontroli od rządu natomiast była zobowiązana do składania raportu ze swojej pracy przed parlamentem. Ogólnym zadaniem Najwyższej Izby Kontroli było badanie działalności władz pod względem finansowym i gospodarczym, ale również innych przedsiębiorstw i instytucji państwowych. W 1952 r. nastąpiły kolejne zmiany polityczne i ustanowiono Ministra Kontroli Państwowej, które to stanowisko miało zastąpić Najwyższą Izbę Kontroli. Zmiana ta według mnie nie była korzystna z punktu widzenia kontroli konstytucyjności prawa. Urząd Ministra Kontroli Państwowej nie miał kompetencji do badania i sprawdzania działań organów centralnych a jedynie instytucji niższej rangi. Konsekwencją wprowadzenia ustawy w 1952 r. było umocnienie pozycji rządu, który to przez powyższą reformę dostał narzędzie do kontroli organów niższej rangi, terenowych jednostek gospodarczych. Powyższy model nie sprawdził się w praktyce w związku z czym 13 grudnia 1957 r. uchwalono ustawę o zmianie Konstytucji PRL i ustawę o Najwyższej Izbie Kontroli. Akt ten ustanowił Najwyższą Izbę Kontroli organem niezależnym od rządu. Model ten nie utrzymał się długo, gdyż już 27 marca 1976 r. uchwalono ustawę o Najwyższej Izbie Kontroli, w której to miała ona podlegać Prezesowi Rady Ministrów i podobnie jak w 1952 r. była narzędziem rządu do kontrolowania gospodarki, finansów i organów państwowych sobie podporządkowanych. Niezależność Najwyższej Izbie Kontroli została przywrócona mocą ustawy z dnia 8 października 1980 r. tzw. ustawy o zmianie Konstytucji PRL oraz ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Posiadała ona uprawnienia do kontroli naczelnych, centralnych i terenowych organów administracji, ale również spółdzielni i ich związków. Zakresem obejmowała działalność organizacyjno-administracyjną organów państwowych oraz gospodarczo – finansową. Można powiedzieć, że powyższe przepisy po istotnych zmianach ustrojowych jakie miały miejsce w 1989 r. stanowiły fundament nowej ustawy, która obowiązuje do dnia dzisiejszego[248].

W obecnej sytuacji ustrojowej Najwyższa Izba Kontroli jest organem konstytucyjnym. Rangę taką nadała jej Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[249]. Najwyższa Izba Kontroli jest podzielona na departamenty, delegatury oraz biura. Nie da się jej jednak sklasyfikować do jednej z trzech władz (tj. ustawodawczej, wykonawczej czy sądowniczej). Najwyższa Izba Kontroli została usytuowana w oddzielnym rozdziale IX (pt. „Organy Kontroli Państwowej i Ochrony Prawa“) razem z innymi niezależnymi organami, tj. Rzecznik Praw Obywatelskich i Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Świadczy to nie tylko o

[247] Ustawa z dnia 9 marca 1949 r. o kontroli państwowej (Dz. U. 1949 r. nr13, poz. 74).
[248] Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. 1995 r. nr 13, poz. 59).
[249] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz.483 z późn. zm.).

niezależności tych organów od władz państwowych, ale również o ich wadze. Konstytucja zakreśla tylko ogólne normy dotyczące Najwyższej Izby Kontroli. Szczegółowe przepisy zostały zawarte w ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

Działalność Najwyższej Izby Kontroli cechuje niezależność i kolegialność. Należy jednak wytłumaczyć, że nie należy tych cech postrzegać bezwzględnie. Jest ona niezależna w swoim działaniu, aczkolwiek podlega Sejmowi. W każdym roku musi przedłożyć Sejmowi sprawozdanie ze swojej działalności. Ma obowiązek przedkładania Sejmowi informacji o ocenie budżetu, polityki pieniężnej oraz działalności innych organów państwowych na różnym szczeblu. Z kolei Sejm posiada kompetencje powołania najważniejszych stanowisk w Najwyższej Izbie Kontroli.

Konstytucja nadaje Najwyższej Izbie Kontroli cechę kolegialności tj. art.202 ust.3 Konstytucji: „Najwyższa Izba Kontroli działa na zasadach kolegialności". Trzeba jednak podkreślić, że nie nazywa NIK organem kolegialnym, a jedynie nadaje mu funkcję działania kolegialnego. Sam organ jest bowiem zarządzany przez Prezesa Najwyższej Izby Kontrolnej i ponosi odpowiedzialność przed Sejmem za jej działanie. Pomimo tego ma on również prawo wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego w sytuacjach, gdy:

- występuje spór kompetencyjny między organami państwowymi,
- stwierdzenie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją RP,
- stwierdzenie zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, wymagającymi wcześniejszej zgody wyrażonej w ustawie,
- sprawdzenie konstytucyjności celów działalności partii politycznych.

Prezes Najwyższej Izby Kontrolnej jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu bezwzględną większością głosów na 6 lat i funkcję tę można sprawować jedynie dwa razy i nie może „... należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić innej działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu" (Konstytucja RP art.205 ust.3). Osoba sprawująca ten urząd nie może również wykonywać innego zawodu poza profesorem uczelni wyższej. Prezes Najwyższej Izby Kontroli posiada immunitet, na podstawie którego nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności bez zgody Sejmu. Zatrzymać go można tylko w przypadku ujęcia na gorącym uczynku (art.206 Konstytucji RP). Oprócz Prezesa Najwyższa Izba Kontroli składa się z 3 wiceprezesów, którzy są powoływani i odwoływani na wniosek Prezesa NIK przez Marszałka Sejmu. Ich stanowiska nie są kadencyjne.

W skład Najwyższej Izbie Kontroli Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wchodzi niego Prezes NIK, Wiceprezesi NIK, dyrektor generalny oraz 14 członków wybieranych na podstawie

art. 22 ust.1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Jest to organ funkcjonujący właśnie na zasadzie kolegialności. Głównym jego zadaniem jest uchwalanie i zatwierdzanie dokumentów, ale również jest ciałem opiniotwórczym. Rozpatruje między innymi zastrzeżenia od odwołań pokontrolnych, wydaje opinie w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, uchwala projekt budżetu i statutu Najwyższej Izby Kontroli, zatwierdza rozliczenie z działalności Najwyższej Izby Kontroli z roku ubiegłego, analizę wykonania budżetu oraz założeń polityki pieniężnej.

Najwyższa Izba Kontroli może zainicjować kontrolę jak również podjąć się jej na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej czy też Prezesa Rady Ministrów. Kontrolę może też zlecić Sejm lub jego organy. Kontrola sprawowana przez Najwyższą Izbę Kontroli ma szeroki zasięg zarówno ze strony podmiotowej jak i przedmiotowej oraz obligatoryjnej i fakultatywnej [250]. Według przepisów konstytucyjnych (art.203 ust.1 Konstytucji RP) i ustawowych (art.2 ust.1) obligatoryjnie Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność:

- organów administracji rządowej,
- Narodowego Banku Polskiego,
- państwowych osób prawnych,
- innych państwowych jednostek organizacyjnych.

Fakultatywnie Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność (art.203 ust.2 i art. 203 ust.3 Konstytucji RP):

- organów samorządu terytorialnego,
- komunalnych osób prawnych,
- innych komunalnych jednostek organizacyjnych,
- innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Z powyższych uregulowań wynika, że Najwyższa Izba Kontroli ma uprawnienia nie tylko co do podmiotów publicznych, ale również niepublicznych. Te ostatnie podlegają co prawda innemu kryterium, tj. legalności i gospodarności. Prawodawca ustanowił szeroki katalog podmiotowy co do podmiotów niepublicznych, aczkolwiek uwarunkował to korzystaniem z środków państwowych. Zdaniem J. Jagielskiego „To ograniczenie uzasadnia potrzeba uwzględnienia przy zakreślaniu kontroli państwowej wobec podmiotów prywatnych zasady

[250] Szerzej tą tematykę omawia Jaworska-Gromczyńska, W. ”Konstytucyjne kryteria ocen kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli”, (w:) Kontrola Państwowa, nr 5/1998 (43).

wolności gospodarczej i racjonalnego wyważenia proporcji między ochroną dobra wspólnego (jakim jest „grosz publiczny“), a zapewnieniem swobody prowadzenia działalności gospodarczej“[251].

Grupa podmiotów poddawana kontroli obowiązkowej przez Najwyższą Izbę Kontroli podlega szerszym kryteriom. Są one sprawdzane pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Organy państwowe poddawane kontroli fakultatywnej tj.: organy samorządu terytorialnego, komunalne osoby prawne i inne komunalne jednostki organizacyjne, badane są z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności[252]. Celem takich kontroli jest ustalenie stanu faktycznego, na podstawie którego uwzględnia się bądź oddala zastrzeżenia w całości lub w części. Postępowania kontrolne prowadzą kontrolerzy. W trakcie swojej pracy zbierają oni różnego rodzaju dowody, wyjaśnienia, zabezpieczają dokumenty, polegają na zeznaniach świadków i mogą wspomagać się opiniami biegłych. Wszystkie powyższe ustalenia zapisywane są w aktach kontroli. Wymaga się, aby wszystkie zebrane dowody zostały spisane. Samo postępowanie winno być prowadzone sprawnie i według przepisów ustawy. W sytuacji nieprzychylnego wyniku kontrolnego dla kontrolowanego może on złożyć zastrzeżenie, które rozpatrzy komisja rozstrzygająca zastrzeżenia. Jest to ciało niezależne.

Najwyższa Izba Kontroli przedstawia wyniki kontroli Sejmowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prezesowi Rady Ministrów. Jeżeli w trakcie przeprowadzanej kontroli wyjdzie na jaw wykroczenie lub przestępstwo, Najwyższa Izba Kontroli ma obowiązek (wg. art.63 ust.1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli) powiadomić organ właściwy do ścigania tego rodzaju sytuacji, kierownika jednostki kontrolowanej jak również właściwy organ państwowy lub samorządowy.

Powyższy organ pełni ważną rolę kontrolną w dziedzinie stosowania prawa przez szeroki zakres podmiotów. Pełni również rolę informacyjną. Zapewnia poczucie bezpieczeństwa jednostki wobec organu władzy. Z tych względów można uznać, że organ jest częścią polskiego modelu kontroli konstytucyjności prawa.

[251] Jagielski J. „Kontrola administracji publicznej“, Wolters Kluwer, Warszawa 2018 r.
[252] Szerzej tą tematykę opisuje Szewczyk M. „Ekspertyza prawna w sprawie interpretacji pojęć kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli'" (w:) Kontrola Państwowa, nr 4/2002 (37-38) numer specjalny, 2002.

7.4. Rzecznik Praw Obywatelskich

Równie istotną rolę w kontroli konstytucyjności prawa w polskim systemie prawnym odgrywa Rzecznik Praw Obywatelskich. Urząd ten został wprowadzony w Polsce znacznie później niż w Szwecji. Ustanowiono go w 1987 r., ale dopiero rok później zaczął funkcjonować.

Pierwsza ustawa powołująca ten urząd weszła w życie dnia 1 stycznia 1988 r. przewidywała jedynie 4 – letnią kadencję i dopuszczała powołanie Rzecznika Praw Obywatelskich na podstawie uchwały podjętej przez Sejm. Obecnie czas trwania kadencji liczy się od momentu złożenia ślubowania przed sejmem i wynosi 5 lat przy czym ta sama osoba może pełnić funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich tylko przez dwie kadencje. Sytuacje, w których może zostać odwołany z urzędu są enumeratywnie wymienione w ustawie.[253] Konstytucja nakłada na niego pewne ograniczenia. Z art. 209 ust.2 wynika zakaz piastowania innego urzędu czy wykonywania innego zawodu w czasie pełnienia funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich poza ewentualnością stanowiska profesora uczelni wyższej. Osoba taka nie może również należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającą pogodzić się z godnością jego urzędu, co wynika bezpośrednio z art. 209 ust.3. Organ ten cechuje również nietykalność oraz posiadanie immunitetu.

Organ ten zajmuje wyjątkowe miejsce w systemie prawnym. Samo usytuowanie go przez ustawodawcę w oddzielnym od władzy ustawodawczej i sądowniczej rozdziale konstytucji (tj. rozdział IX Organy Kontroli Państwowej i Ochrony Państwa) świadczy o samodzielności i sile tego urzędu. Jest on bowiem organem niezależnym od innych organów państwowych i niezawisłym w swoim działaniu. Może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Sejmem, co jest uregulowane ustawą. Obowiązkiem Rzecznika jest przedstawienie corocznego sprawozdania przed Sejmem i Senatem z działalności przez niego wykonywanej. Daje to również możliwość poinformowania o zaistniałych problemach, niekiedy bardzo trudnych do rozwiązania[254].

Głównym zadaniem Rzecznika Praw Obywatelskich jest stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w konstytucji i w innych aktach normatywnych, o czym mówi art. 208 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dba on o przestrzeganie praw i wolności przede wszystkim jednostek, a co się z tym wiąże weryfikuje konstytucyjność prawa

[253] Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich z dnia 15 lipca 1987 r. (Dz. U. z 2018 r. poz 2179, z późn. zm.).
[254] Zob. https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-informacja-roczna-2023-sejm

ustanowionego przez ustawodawcę, ale kontroluje również organy administracyjne je wykonujące.

Konstytucja nie reguluje bezpośrednio zakresu podmiotowego działalności Rzecznika Praw Obywatelskich. Ustawa zasadnicza wskazuje, że: „stoi on na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w konstytucji oraz innych aktach normatywnych" (art.208 ust.1). Z powyższego artykułu należy wywnioskować, że ochrona Rzecznika Praw Obywatelskich należy się nie tylko obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej, ale również człowiekowi jako jednostce. A drugą ważną kwestią jest, że zakresu podmiotowego nie należy szukać jedynie w konstytucji, ale również innych aktach normatywnych tj. np. w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich z dnia 15 lipca 1987 r.[255] (art.18), gdzie został uregulowany zakres podmiotowy jego działalności. Wynika z niego, że ochrona ta należy się również osobom, które na stałe zamieszkują na terenie Polski i mają status cudzoziemca, ale tylko w zakresie tych praw, które przysługują im w Polsce. Osobom prawnym i jednostką organizacyjnym niebędącymi osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną – w zakresie określonym w przepisach ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej z zakresu równego traktowania[256].

Zakres przedmiotowy działalności Rzecznika Praw Obywatelskich wynika bezpośrednio z Konstytucji i są nim prawa i wolności człowieka i obywatela. Tak jak już wspomniałam wyżej, określone są one w konstytucji (rozdz. II Konstytucji RP) oraz w innych aktach normatywnych. Prawodawca ustanowił szeroki katalog przedmiotowy ograniczony jedynie formą regulacji, czyli powinien być uregulowany w akcie normatywnym. Rzecznik Praw obywatelskich bada nie tylko działania, ale również zaniechania podmiotów przez siebie kontrolowanych. Organ ten ma obowiązek zapoznać się z każdą skierowaną do niego sprawą i w ramach swojej kompetencji decyduje, co w dalszej kolejności uczyni. W sprawach indywidualnych może podjąć się wystąpień bądź interwencji. W sprawach dotyczących ogólnej ochrony praw człowieka i obywatela Rzecznik Praw Obywatelskich działa poprzez różnego rodzaju wystąpienia, wnioski i inicjatywy. Należy podkreślić, iż charakter działań podjętych w sprawach ogólnych nie jest wiążący dla adresatów.

Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich reguluje szczegółowo mechanizmy jego działania i kompetencje jakie mu przysługują. W sytuacji rozpatrzenia sprawy przez Rzecznika ma on szerokie uprawnienia i możliwości. Może podjąć ją sam albo przekazać innemu

[255] Dz.U. 1987 Nr 21 poz. 123.
[256] Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej z zakresu równego traktowania z dnia 3 grudnia 2010 r., Dz. U. z 2016 r. poz.1219.

organowi właściwemu do rozpatrzenia poszczególnej sprawy. Może również zgłosić się do Sejmu o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli kontrolę w celu zbadania prowadzonej sprawy co wynika z art. 12 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Podjęcie się badania sprawy niesie ze sobą konsekwencje w postaci stwierdzenia złamania praw bądź wolności człowieka i obywatela lub też złożenia wyjaśnienia, dlaczego nie stwierdzono złamania prawa. Organ kontrolowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich ma 30 dni na ustosunkowanie się do wystąpienia stwierdzającego naruszenie prawa. I pomimo iż, sam nie może zmienić zaistniałego naruszenia prawa bądź wolności człowieka i obywatela to w ustawie został wyposażony w szereg mechanizmów, którymi może się posłużyć w celu eliminacji nieprawidłowości. Należą do nich np.: zwrócenie się do organu nadrzędnego do jednostki kontrolowanej, wobec której stwierdzono zaistniałe nieprawidłowości, możliwość udziału przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej, prawo uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym lub złożenie skargi do sądu administracyjnego na prawach przysługujących prokuratorowi, prawo wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych jak również uczestnictwo w nich na prawach przyznanych prokuratorowi, prawo żądania wszczęcia postępowania przygotowawczego przez właściwego oskarżyciela w sprawach ściganych z urzędu, złożenie wniosku o ukaranie jak również uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w sprawach o wykroczenia na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach. Powyższe środki oddziaływania zawarte zostały w art.14 w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Rządy same w sobie nie mogą być gwarantem konstytucyjności. System prawa w Polsce i w każdym innym demokratycznym kraju, żeby mógł chronić prawa i wolności jednostki i stać na straży niełamania prawa musi tworzyć spójną wieloelementową całość i posiadać właściwe instrumenty kontroli konstytucyjności prawa. Dodatkowe organy ochrony prawa tj. Ombudsmani w Szwecji czy Rzecznik Praw Obywatela w Polsce odgrywają znaczącą rolę dla zapewnienia bezpieczeństwa w całym systemie prawa.

8. Charakterystyka sądów powszechnych i administracyjnych w Szwecji w zakresie ich kompetencji do kontroli konstytucyjności prawa

W Szwecji system kontroli konstytucyjności opiera się na rozproszonym modelu, w którym kluczową rolę odgrywają z jednej strony sądy powszechne i administracyjne, z drugiej parlament, w szczególności komisja konstytucyjna[257], Lagrådet[258], ale też inne organy, tj. Rzecznik Praw obywatelskich czy Kanclerze Sprawiedliwości[259]. W poniższym rozdziale skupię się na władzy sądowniczej i jej kompetencjach w zakresie kontroli konstytucyjności prawa.

W ustawie zasadniczej, Akcie o Formie Rządu z 1809 r. istniało stosunkowo niewiele przepisów prawnych regulujących kontrolę konstytucyjności prawa, a kompetencje prawne króla i Riksdagu były niejasno określone, co powodowało oczywiste konflikty. Zamysłem było, by król wspólnie z Riksdagiem decydowali razem. Władza ustawodawcza dotycząca gospodarki i administracji miała pozostać domeną króla, a finanse tj. podatki, dotacje i inne opłaty pozostawały domeną Riksdagu. Płaszczyznami konfliktowymi były przepisy uchwalane wspólnie głównie z zakresu ogólnego prawa cywilnego lub karnego. W XIX w. brak prawa do kontroli konstytucyjnej prawa powodował kontrowersje. W połowie stulecia Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie zgłaszał, że sądy powinny mieć prawo kontroli ustawodawstwa, aczkolwiek nie uzyskał poparcia dla swojego pomysłu. W następnym wieku wśród szwedzkiej doktryny prawnej zaczęły pojawiać się głosy za wprowadzeniem bardziej rozwiniętego systemu kontroli legalności prawa. Pierwsze kroki podjęto po I wojnie światowej, gdzie sam Riksdag przejął formę ustawodawcy a państwo rozwijało się ku systemowi demokracji. Należy jednak wspomnieć, że wśród sądów pojawiały się wypowiedzi, że naruszenie prawa z uwagi na brak konstytucyjności przepisów musi spełniać przesłankę oczywistości[260].

Dyskusje toczące się w XX wieku są potwierdzeniem wielkiego dylematu środowisk prawnych i politycznych, co do istnienia prawa kontroli konstytucyjności prawa. Sytuacja ta doprowadziła do przeprowadzenia w 1954 r. śledztwa konstytucyjnego

[257] Zob. Grzybowski M. „Szwecja. Zarys systemu ustrojowego", Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2019, s.173.
[258] „Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende ", Stockholm 2023, Statens Offentliga Utredningar, SOU 2023:12, s. 203; "Olika former av normkontroll" Expertgruppsrapport, Statens Offentliga Utredningar, SOU 2007:85, s.45.
[259] Op. cit., s.405.
[260] „Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende ", Stockholm 2023, Statens Offentliga Utredningar, SOU 2023:12, s.403-405.

(Författningsutredningen)[261]. W ramach tego śledztwa przygotowano projekt legislacyjny regulujący kontrolę prawną ustawodawstwa. Socjaldemokraci byli raczej nieprzekonani do tego pomysłu, natomiast znalazł on poparcie wśród burżuazji[262]. Przyniósł on również inne pozytywne aspekty. Osiągnięto kompromis polityczny w zakresie utworzenia instytutu kontroli prawnej (Lagprövningsinstitutet). Raport końcowy przeprowadzonego śledztwa stwierdził, że prawo kontroli konstytucyjności prawa powinien przysługiwać przede wszystkim sądom. Uznano również, że takie prawo mogłoby być cenną gwarancją jego zgodności z konstytucją. Mimo wszystko dochodzenie to nie skończyło się kodyfikacją ani żadnymi regulacjami wzmacniającymi kontrolę sądową. Jednak w 1964 r. po raz pierwszy Sąd Najwyższy zbadał konstytucyjność ustawy. Była to ustawa o zamykaniu sklepów (NJA 1964 s.471).

Następnie w ciągu trwającego od 1966 r. badania kwestii konstytucyjnej Komisja Ustawy Zasadniczej przyjęła, że organy stosujące prawo są uprawnione do badania, czy ustawa została sporządzona w przewidzianym porządku i czy treść jej jest zgodna z Konstytucją lub inną normą prawną.

W 1966 r. Szwecja uznała oficjalnie jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, co oznaczało, że musiała się stosować do jego orzeczeń. W latach 80 XX w. została jednak upomniana w kilku wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[263]. Nie spełniała ona wymogu art. 6 ust.1 Konwencji Europejskiej, która przewiduje prawo do sądowej kontroli praw obywatelskich. Aby spełnić ten wymóg wprowadzono w 1988 r. ustawę o kontroli sądowej niektórych decyzji administracyjnych (1988:205)[264]. Według niej, w niektórych sprawach administracyjnych, gdy organ administracyjny stanowi ostatnią instancję, po wprowadzeniu tej ustawy, Regeringsrätten (Sąd rządowy)[265] lub sąd apelacyjny może zbadać czy decyzja nie jest sprzeczna z przepisem prawa. W przypadku gdy Sąd rządowy lub sąd apelacyjny uzna decyzję administracyjną za niezgodną z prawem, należy unieważnić orzeczenie i zwrócić sprawę organowi, który je wydał. Ważną praktyką ostatnich lat stają się niektóre orzeczenia Sądu Najwyższego dotyczące tzw. Częściowej niezgodności z konstytucją, aczkolwiek stosunkowo niejasna wydaję się procedura, jak mają postępować sądy, gdy tylko część przepisu jest niezgodna z konstytucją i jakie ma to za sobą pociągać skutki.

[261] Åhman K. "Normprövning. Domstols kontroll av svensk lags förenlighet med regeringsformen och europarätten 2000-2010"Norstedts Juridik, s.34-49.
[262] Ibidem.
[263] Algotsson, Karl-Göran," Sveriges författning efter EU-anslutningen". Stockholm 2000: SNS Förlag. s.102
[264] https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58133%22]}
[265] Od 2010 r. nazywany Högsta förvaltningsdomstolen.

W szwedzkim systemie prawnym wszystkie sądy mają prawo ocenić zgodność przepisów prawa z konstytucją. Jeśli sąd uzna, że dany przepis jest niezgodny z konstytucją, może odmówić jego zastosowania w konkretnej sprawie. Zgodnie jednak z rozdziałem XI art.14 Aktu o Formie Rządu, który stanowi, że „W przypadku, gdy sąd lub inny organ ustali, że jakikolwiek przepis pozostaje w sprzeczności z prawami fundamentalnymi, z innym aktem o wyższej mocy, lub że pominięto przy jego wydawaniu obowiązujące zasady prawne, nie powinien takiego przepisu stosować. W przypadku ustanowienia takiego przepisu przez Riksdag lub Rząd, nie stosuje się go wówczas, gdy ich błąd jest oczywisty".[266] Oznacza to, iż w przypadku sporów prawnych nie istnieje generalna klauzula domniemania właściwości sądów w ich rozstrzyganiu[267].

Högsta domstolen (Sąd Najwyższy) oraz Högsta förvaltningsdomstolen (Najwyższy Sąd Administracyjny) pełnią najczęściej funkcje interpretacyjne, wydając wytyczne i orzeczenia, które wpływają na praktykę sądową w całym kraju. Niemniej jednak ich orzeczenia nie mają mocy wiążącej w pełnym sensie. Mogą one ostatecznie orzekać w sprawach konstytucyjnych i w praktyce pełnić funkcję arbitra w przypadku sprzecznych interpretacji przepisów przez sądy niższych instancji. Procedura kontroli konstytucyjności jest zasadniczo oparta na zasadzie konkretności. Oznacza to, że sądy mogą odmówić stosowania przepisu prawnego tylko w kontekście konkretnej sprawy, jeśli uznają go za niezgodny z konstytucją. Nie mają jednak prawa do ogłaszania przepisów za nieważne, tak jak to może robić Trybunał Konstytucyjny np. w Polsce.

Nie tylko najwyższe rangą sądy są upoważnione do oceny zgodności z konstytucją. Sądy wszystkich szczebli, od sądów rejonowych po Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), mogą zajmować się tą kwestią w ramach konkretnej sprawy. Sądy rejonowe (Tingsrätter) sądzą sprawy karne i cywilne na najniższym poziomie i mogą orzekać o zgodności prawa z konstytucją w konkretnych przypadkach. Sądy administracyjne (Förvaltningsrätter) orzekają w sprawach administracyjnych, również mając możliwość oceny konstytucyjności przepisów.

„Obok sądów o kompetencji ogólnej (powszechnych i administracyjnych) działa w Szwecji kilka sądów o przedmiotowo określonej właściwości specjalnej- sądów szczególnych. Są nimi Sąd Pracy- Arbetsdomstolen, Sąd Wojskowy- Försvarsunderrattelsedomstolen oraz utworzony (ustawą) od 1 września 1916 r. Sąd ds. Konkurencji Rynkowej i Spraw Patentowych- Patent och marknads domstolen (I instancji), stanowiący wydział sądu rejonowego w Sztokholmie,

[266] Akt o Formie Rządu z dnia 28 lutego 1974 r., (treść znowelizowana ustawą nr 933 z 1979 r.).
[267] Zob. Grzybowski M. „Szwecja. Zarys systemu ustrojowego", Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2019, s.170.

oraz „apelacyjny" Hov- Patent- och marknadsdomstolen, stanowiący wydzielony segment sądu II instancji- Svea hovrätt w Sztokholmie".[268]

Kontrola konstytucyjności w Szwecji jest incydentalna, co oznacza, że sąd dokonuje oceny zgodności prawa z konstytucją tylko w związku z rozstrzyganiem konkretnej sprawy. Jeśli uzna, że dany przepis jest niezgodny z konstytucją, może odmówić jego zastosowania, ale tylko w kontekście tej konkretnej sprawy. Inne sądy nie są formalnie zobowiązane do stosowania się do tego samego rozstrzygnięcia, co może prowadzić do rozbieżności w orzecznictwie. W przeciwieństwie do niektórych innych krajów, obywatele nie mają bezpośredniego dostępu do sądu konstytucyjnego ani mechanizmu, który pozwoliłby im kwestionować przepisy prawa w trybie abstrakcyjnym. Oznacza to, że kwestie konstytucyjności przepisów pojawiają się jedynie w kontekście konkretnej sprawy sądowej.

Mimo że orzeczenia Sądu Najwyższego (Högsta domstolen) i Naczelnego Sądu Administracyjnego (Högsta förvaltningsdomstolen) mają istotny wpływ na praktykę sądową, nie obowiązuje ścisła zasada precedensu. Oznacza to, że sądy niższych instancji nie są formalnie zobowiązane do stosowania się do orzeczeń wyższych sądów. W praktyce prowadzi to do sytuacji, w której różne sądy mogą wydać różne orzeczenia w podobnych sprawach, co zwiększa ryzyko sprzecznych decyzji.

Orzecznictwo sądów szwedzkich wykazuje dużą powściągliwość w sytuacjach kontroli prawnej. Postawiony przez ustawodawcę wymóg oczywistości ma skutek ograniczający, a przy tym nie jest to ograniczenie określone wyraźnie. Z projektu Aktu o Formie Rządu jasno wynikało, że prawo do kontroli prawnej będzie miało niewielkie lub żadne praktycznie znaczenie bowiem mało prawdopodobne wydaje się, aby przy wydawaniu norm doszło do rażących błędów formalnych lub oczywistych naruszeń zasad konstytucyjnych mimo wcześniejszej kontroli prewencyjnej. Do kompetencji sądów w zakresie badania konstytucyjności przepisów nie należy badanie celu, któremu miałoby służyć ograniczenie praw czy też, czy było ono dopuszczalne w demokratycznym społeczeństwie. Kompetencją sądów jest ocena faktyczna czy dany przepis prawny jest ustanowiony w oczywistej sprzeczności z konstytucją, czyli czy w sposób wyraźny jest w kolizji z przepisami aktu wyżej stojącego w hierarchii aktów prawnych.

Według Olofa Peterssona[269] istnienie wymogu oczywistości błędu nie jest głównym powodem tak rzadkiego korzystania przez sądy z kontroli konstytucyjności prawa, w trakcie której rzadko dochodzi do uchylenia przepisów. Według niego wpływ na to ma przede

[268] Op. cit., s.172.
[269] Szwedzki politolog, były wykładowca na Uniwersytecie w Uppsala, autor wielu naukowych publikacji.

wszystkim poszanowanie dla długiej tradycji interpretacyjnych w drodze prewencyjnej kontroli przepisów i kultura prawna.

Decyzje sądów dotyczące konstytucyjności prawa tworzą precedensy, które wpływają na przyszłe orzeczenia sądów. Szwedzkie sądy często odwołują się do wcześniejszych decyzji Sądu Najwyższego lub Najwyższego Sądu Administracyjnego, aby zapewnić spójność i jednolitość orzecznictwa.

Uznaje się, że sądowa kontrola konstytucyjności prawa nie powinna stać się zjawiskiem powszechnym, jednak nie można obejść się bez aparatu kontrolnego niezależnego od Riksdagu, jeśli konstytucyjna ochrona praw i wolności obywateli ma przynieść realny efekt. Zachowując taką równowagę z jednej strony można być pewnym, że sądy nie zyskają statusu czynników władzy politycznej, a z drugiej strony mają możliwość wykorzystania wiedzy prawniczej i legalności w kwestiach ochrony praw i wolności obywateli, co należy uznać za wyjątkowo uzasadnione.

Taka jurydyzacja oznacza, że o coraz ważniejszych kwestiach politycznych decydują władze sądownicze a nie pozostałe organy władzy państwowej. Trend taki zaczął się pojawiać po zakończeniu II wojny światowej, a także w wyniku zapotrzebowania na wprowadzanie systemów demokratycznych do Europy po upadku komunizmu i związanego z tym tworzenia nowych konstytucji. Cechą charakterystyczną tych konstytucji było wzmocnienie władzy sądowniczej i nadanie sądom niezależności od organu kontroli politycznej. Wzrost roli sądów można również tłumaczyć zwiększeniem liczby przepisów prawa w związku z budową państw opiekuńczych i demokratycznych. Zwiększoną władzę sądów w Szwecji można zatem rozumieć jako ekspansję aktywności państwa, która siłą rzeczy wymusiła rozwój władzy sądowniczej. Coraz częstsze zarządzanie celami państwa w ramach prawa w Szwecji oraz zapotrzebowanie na interpretację prawa miało znaczenie dla ingerencji prawnej w sprawy administracyjne[270].

Tym, co szczególnie ilustruje jurydyzacja w kwestiach ochrony praw obywateli jest wzrost znaczenia ochrony praw i wolności człowieka na poziomie międzynarodowym. Doprowadziło to w dużym stopniu do umiędzynarodowienia prawa krajowego Szwecji i przyczyniło się do zwiększenia roli sądów w kraju.

Konsekwencją członkostwa Szwecji w Unii Europejskiej jest obowiązek poszanowania prawa Unii. Prawo Unii Europejskiej ma pierwszeństwo przed sprzecznym z nim prawem

[270] Patrz B. Holmström ”Demokrati och juridisk kontroll” i ”Maktdelning, Demokratiutredningens forskarvolym I”, 1999, Statens offentliga utredningar (SOU) SOU 1999:76, s.130.

krajowym. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ma prawo do interpretacji znaczenia prawa europejskiego, w tym w kwestiach związanych z podziałem kompetencji między poszczególnymi organami. Obecnie działają dwa międzynarodowe sądy, które uprawnione są do oddziaływania na szwedzkie prawo, tj. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu i Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu.

W doktrynie istnieje przekonanie, co do pierwszeństwa prawa unijnego nad ustawodawstwem krajowym oznacza również zmianę sposobu korzystania ze źródeł prawa w szwedzkich sądach[271].

W Szwecji od dawna istnieje tradycja kontroli prewencyjnej prawa. Wykorzystanie prac wstępnych prawa w procesie interpretacji prawa oznacza cofanie się w procesie decyzyjnym, aby móc ustalić intencje ustawodawcy. Wykorzystywanie później tych interpretacji przez sądy powszechne jest raczej ograniczone, ponieważ skupiają się one na stosowaniu innych metod interpretacji.

W Szwecji toczy się dyskusja na temat wzmocnienia i rozszerzenia uprawnień sądów. Podkreślana jest waga fundamentalnej roli konstytucji w systemie prawnym. Jednym ze zwolenników powyższych propozycji jest adwokat Joakim Nergelius. Uważa on, że politycy w codziennym podejmowaniu decyzji nie mogą naruszać nadrzędnych wartości, których gwarantem jest konstytucja. Twierdzi on, że ponieważ sądy są niezależne od procesu politycznego, dlatego lepiej niż jakikolwiek inny organ nadają się do obiektywnego badania kwestii legalności prawa[272]. Przekonuje on również, że sądy są bardziej dostępne dla obywateli niż inne organy państwowe, a uzasadnianie przez sądy ich stanowisk umożliwia bardziej otwartą debatę niż ta, która towarzyszy kontroli prewencyjnej.

Wskazuje, że wprowadzenie sądowej kontroli konstytucyjności prawa ma ograniczone znaczenie. Sądowa kontrola konstytucyjności prawa nie jest normalnym elementem systemu prawnego i chroni obywateli w sytuacjach bardzo wyjątkowych. Zamierzona przez ustawodawcę szwedzkiego powściągliwość zawarta w wymogu oczywistości przepisu odniosła swój założony skutek.

Akt o Formie Rządu w przepisach dotyczących ochrony niezawisłości sądów w wymiarze sprawiedliwości nie zabrania istnienia jakiejś formy kontroli i nadzoru również nad sądownictwem. Nie ma specjalnego organu kontrolnego dla sądownictwa. Z kolei nadzór prawny nad sądami sprawują rzecznicy praw obywatelskich Riksdagu (Justitie Ombudsman) i

[271] Norberg S. „Vad betyder EU-medlemskapet för de svenska domstolarna?"SvJT 1995, s.402
[272] Nergelius J."Maktdelning och politikens judikalisering" i "Löser juridiken demokratins problem? Demokratiutredningens" skrift nr 23, 1999, Statens offentliga utredningar (SOU) SOU 1999:58, s.61.

Kanclerz Sprawiedliwości (Justitiekanslern). Krajowa Izba Kontroli Sądownictwa przeprowadza także audyt efektywności oraz audyt roczny. Ponadto sądy podlegają innym formom nadzoru zewnętrznego, m.in. sprawowanego przez Agencję ds. Środowiska Pracy, Rzecznika ds. Dyskryminacji, Archiwa Narodowe i Urząd Ochrony Prywatności (IMY)[273]. Istnieją także elementy nadzoru i kontroli wewnętrznej. Sądy wyższe sprawują nadzór nad sądami niższymi wyroku sędziów, rozpoznając środki odwoławcze. To samo można powiedzieć o odpowiedzialności kierowników sądów za przeprowadzenie czynności zgodnie z konstytucją. Kierownicy sądów mają także obowiązek zgłosić się do Krajowej Rady Odpowiedzialności w sytuacji wymagającej wyjaśnienia.

Kontrola przeprowadzana przez Krajową Izbę Kontroli jest skierowana przede wszystkim do Agencji Sądowej jako organu administracyjnego.

System kontroli konstytucyjności prawa w Szwecji opiera się na wysokim poziomie zaufania do instytucji i tradycji konsensualnego podejmowania decyzji. Decentralizacja systemu szwedzkiego pozwala na dużą elastyczność i adaptację do zmieniających się warunków społecznych i politycznych. Decyzje i zalecenia sądów mają duży wpływ na praktykę legislacyjną i administracyjną chociaż nie zawsze mają charakter wiążący. System ten opiera się na zaufaniu do instytucji i tradycji konsensusu politycznego.

[273] Zob. na https://www.imy.se/

9. Charakterystyka i analiza prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce i w Szwecji przez parlament i inne organy władzy publicznej

9.1. Kontrola prewencyjna konstytucyjności prawa

Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa, to eliminowanie przepisów niezgodnych z konstytucją jeszcze na etapie ich tworzenia. Pomimo iż, pełni funkcje tylko uzupełniającą w systemie kontroli prawa, jednakże bardzo ważną z punktu widzenia spójności przepisów prawnych. Według definicji Zdzisława Czeszejko-Sochackiego kontrola parlamentarna rozumiana jest „(…) jako parlamentarny proces nadzoru i decydowania (względnie wpływania) o sposobie zachowania się innych organów, a w szczególnościrządu i administracji, przy możliwości bezpośredniego (większość parlamentarna) lub pośredniego (opozycja) stosowania określonych środków i sankcji w stosunku do tego zachowania się".[274]

Ciałem uprawnionym do kontroli przepisów we wstępnej fazie jest parlament. Oznacza ono „prawo legislatywy do uzyskiwania informacji o działalności określonych organów i instytucji publicznych oraz prawo wyrażania oceny tej działalności (…) Kontrola parlamentarna służy informowaniu społeczeństwa o funkcjonowaniu innych organów państwowych i zapewnia poddanie aparatu państwowego pod kontrolę opinii publicznej"[275]. Może ona mieć charakter wstępny bądź następczy. „Kontrole działania parlamentu muszą być zawsze rozpatrywane w dwóch płaszczyznach: prawnej i politycznej"[276]. Zainicjowane takiego postępowania przez Sejm rodzi skutki samokontroli projektów aktów wykonawczych, a inicjuje dłuższy proces badania konstytucyjności potencjalnych aktów prawnych. Można rozważać na ile Sejm jako władza ustawodawcza, składająca się z różnych ugrupowań i partii politycznych kontroluje konstytucyjność aktów wykonawczych a na ile wdaje się w dyskusje polityczne, mające mu przynieść korzyści wród elektoratu. Działalność Komisji Sejmowych w zakresie właściwego ukształtowania aktów wykonawczych daje możliwość wywarcia pewnej presji na rządzie. Komisje Sejmowe nie są organami sądowymi. Nie cechuje ich niezależność i niezawisłość, więc trudno mówić o bezstronności zajmowanego przez nie stanowiska. Partie polityczne mające znaczną przewagę w Sejmie mogą traktować je bardziej jako instrument służący do poparcia swoich racji politycznych, a nie do rzeczywistej kontroli konstytucyjności prawa.

[274] Cytat zapożyczony z „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu". Garlicki L., s.283.
[275] Wyr. TK z 14.4.1999 r., K 8/99, OTK 1999, Nr 3, poz.41.
[276] Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu" wyd.11, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s.283.

Senat z kolei posiada prawo wtórnej kontroli Sejmu, poprzez możliwość zgłaszania poprawek do projektów ustaw. Daje mu to możliwość kontroli działalności Sejmu, ale też w pewnym sensie hamowania działań niezgodnych z Konstytucją RP.

Parlamentarana kontrola przepisów nie ma charakteru sformalizowanego. Nie wymaga rozpoczęcia specjalnej procedury. Przeprowadza się ją przy zwykłym głosowaniu, poprzez dyskusje, zgłaszanie poprawek do poszczególnych projektów, przy czym wyjątkiem jest podjęcie działań przez Komisję Ustawodawczą z dyspozycji wydanej przez Prezydium Sejmu[277]. Parlamentarzyści nie są też zobligowani do badania konstytucyjności przepisów prawnych, aczkolwiek już przy składaniu ślubowania, przy obejmowaniu mandatu poselskiego, zobowiązują się przestrzegać konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej (art.104 ust.2 Konstytucji RP).

Inicjatywę ustawodawczą posiadają dwie izby parlamentu. Podstawowym instrumentem kontroli sejmowej jest prawo żądania informacji[278]. Przedmiotowa kontrola musí jednak znaleźć uzasadnienie w samej konstytucji. Tym sposobem można wyeliminować również niezgodności istniejące w prawie już obowiązujacym. Jeśli istnieje przekonanie, że potencjalna ustawa zlikwiduje niezgodności czy też nadużycia w prawie można złożyć projekt ustawy do Marszałka Sejmu, który po konsultacji z Prezydium Sejmu czy też po zasięgnięciu opinii specjalistów podejmuje decyzję o przyjęciu bądź oddaleniu inicjatywy ustawodawczej. W celu kontroli konstytucyjności, Prezydium Sejmu może odesłać projekt takiej ustawy do Komisji Ustawodawczej, która to dokonuje oceny przedłożonego dokumentu. Nie da się jednak nie zauważyć politycznego aspektu występującego w takiej sytuacji. „O konstytucyjności aktu prawnego orzeka nie sąd czy organ quasi sądowy, ale w zasadzie gremia niefachowe – deputowani, kierujący się przy podejmowaniu decyzji przede wszystkim racjami politycznymi i względami ideologicznymi, co przecież nie wyklucza troski o dobro wspólne, o wartości, czy też racą uwzględnienia stanowiska ekspertów“ [279]. Posłowie zasiadający w Komisji Ustawodawczej mogą kierować się racjami, które reprezentują ich partie polityczne a nie tylko konstytucyjnością badanej ustawy.

Bardzo podobnie prezentuje się kontrola konstytucyjności prawa przez drugą izbę parlamentu – Senat. W pewnym sensie odgrywa on również rolę prewencyjną w procesie legislacyjnym, która pozwala na ocenę zgodności przepisów z konstytucją. Jego zadaniem jest

[277] Piotrowski R. „Parlamentarna kontrola konstytucyjności aktów prawnych“ (w:) „Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją“ red. Zwierzchowski E., Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 1997, 108-124.
[278] Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu“ wyd.11, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s.284.
[279] Piotrowski R. „Parlamentarna kontrola konstytucyjności aktów prawnych” - „Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją” wydawnictwo Sejmowe, red. Zwierzchowski E., Warszawa 1997, s.110.

analiza aktów prawnych w trakcie procesu legislacyjnego pod kątem ich zgodności z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym. W przypadku stwierdzenia niezgodności, Senat może zgłaszać poprawki lub odrzucić ustawę w całości, zwracając ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Kiedy Senat podejmuje decyzję o wprowadzeniu poprawek lub odrzuceniu ustawy, ma to charakter opiniotwórczy i nie jest wiążące prawnie, ponieważ ostateczna decyzja należy do Sejmu. Jednak jego działania mogą stanowić istotny etap w zapobieganiu wprowadzeniu przepisów sprzecznych z konstytucją, zanim jeszcze dojdzie do ich skierowania do Trybunału Konstytucyjnego.

W polskim porządku prawnym prewencyjna kontrola konstytucyjności jest formalnie powierzona Prezydentowi RP, który po uchwaleniu ustawy przez Sejm i Senat, ale przed jej podpisaniem, może skierować ją do Trybunału Konstytucyjnego. Senat pełni więc bardziej rolę doradczą i opiniującą w zakresie przestrzegania zasad konstytucyjnych, ale bez formalnej kompetencji prewencyjnej kontroli sensu stricto. „Parlamentarna kontrola konstytucyjności prawa, z uwagi na swój ustrojowy charakter, uwzględnia kryteria polityczne, aksjologiczne, względy słuszności i celowości, argumenty z zakresu wiedzy fachowej, a w szczególności racje prawne. Trybunał Konstytucyjny natomiast nie bierze pod uwagę jakichkolwiek innych poza prawnych punktów widzenia”[280]. Parlamentarna kontrola konstytucyjności prawa powinna być wielopłaszczyznowym procesem, który powinien być przeprowadzony w sposób staranny i rzetelny. Wymaga on poświęcenia czasu a duża liczba uchwalanych ustaw nie daje sposobności do rzetelnej i wnikliwej realizacji takiej kontroli. „Kontrola, a raczej samokontrola sprawowana przez deputowanych zostaje spłycona, zredukowana do pobieżnych analiz dokonywanych przez niefachowe gremia”[281].

Z kolei Prezydent jako głowa państwa ma prawo weta[282], czyli prawo sprzeciwu co do ustaw uchwalonych przez Sejm, które to prawo Sejm może odrzucić w głosowaniu większością kwalifikowaną przez 3/5 głosów przy obecności połowy ustawowej liczby posłów. Prezydent może skierować ustawę do Trybunału Konstytucyjnego w celu zweryfikowania jej zgodności z Konstytucją RP. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w powyższym przypadku będzie dla Prezydenta wiążące. Ma on obowiązek podpisania ustawy, jeśli Trybunał uzna, że ustawa spełnia wymogi konstytucyjności albo odmówić podpisania, jeśli Trybunał uzna ją w całości

[280] Op. cit., s.120.
[281]Piotrowski R. „Parlamentarna kontrola konstytucyjności aktów prawnych” - „Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją” wydawnictwo Sejmowe, red. Zwierzchowski E., Warszawa 1997, s.123.
[282] Zob. art.122 ust. 3 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

za niezgodną z konstytucją. Kontrola przepisów prawa przez Trybunał Konstytucyjny w powyższej sytuacji ma charakter prewencyjny.

Jak widać parlament nie może i nie powinien być jedyną władzą chroniącą przestrzeganie zasad konstytucji. Przyjęta w ustawie zasadniczej zasada trójpodziału władzy ma na celu wprowadzenie równowagi i hamowania działań niezgodnych z konstytucją. Sejm jako władza ustawodawcza, tworząca prawo nie może być jedynym ciałem kontrolującym konstytucyjność prawa, gdyż samokontrola nie może być uznawana za ocenę obiektywną.

Wewnątrzparlamentarna kontrola konstytucyjności prawa jest chwiejna. Dużo zależy od aktualnej władzy politycznej. „Polityczny charakter tej kontroli przejawia się jednak przede wszystkim w zasadniczej łatwości, z jaką umożliwia ona kierowanie się nade wszystko racjami partii politycznych mających przewagę w parlamencie. Sprzyjać to może prymatowi polityki nad prawem“[283]. Ciągła rywalizacja polityków i chęć utrzymania poparcia elektoratu powoduje w parlamentarnej kontroli prawa spłycenie roli prawa na rzecz polityki. Dlatego tak ważne jest korzystanie z fachowej wiedzy jaką posiadają sądy konstytucyjne.

Inaczej sytuacja przedstawia się w ustawodawstwie szwedzkim. Zakres badania zgodności prawa z konstytucją jest złożony i skomplikowany. Dodać należy, że parlamentarna kontrola konstytucyjności pełni fundamentalną rolę. Podlegają jej zarówno akty konkretne, jak również abstrakcyjne, ustawy jak też akty niższej rangi.

Według systemu prawnego Królestwa Szwecji aktem najwyższej rangi jest konstytucja. Jak już wspominałam jest ona aktem niejednolitym i składa się z czterech odrębnych ustaw tj.:

- „Akt o Formie Rządu“ (Regeringsformen) z 1974 r.;
- „Akt o Sukcesji“ (Successionsordningen) z 1810 r.;
- „Akt o Wolności Druku“ (Tryckfrihetsgrundlagen) z 1949 r.;
- „Akt o Wolności Wypowiedzi“ (Yttrandefrihetsgrundlagen) z 1991 r.

Istnieje również „Akt o Riksdagu“, aczkolwiek ma on niższą rangę i nie wlicza się go w skład ustawy zasadniczej.

Akt o Formie Rządu składa się z 15 rozdziałów i bez wątpienia jest ustawą kluczową w ustawodawstwie szwedzkim. Zawarte w nim zostały podstawowe gwarancje wolności i praw człowieka i obywatela, uregulowania kwestii ustrojowych, organizacja i funkcjonowanie administracji państwowej, system kontroli konstytucyjnej, jak również uregulowania dotyczące

[283] Piotrowski R. „Parlamentarna kontrola konstytucyjności aktów prawnych” - „Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją” wydawnictwo Sejmowe, red. Zwierzchowski E., Warszawa 1997, s.111.

stanów nadzwyczajnych np. na wypadek wojny, co jest pewnego rodzaju odstępstwem od ustawodawstwa pozostałych krajów skandynawskich.

Na uwagę zasługuje proces zmiany aktów konstytucyjnych, gdyż jest on bardzo złożony. Według rozdz. VIII §14 Aktu o Formie Rządu: „Akty konstytucyjne uchwalane są w formie dwóch jednobrzmiących uchwał. Pierwszą, która po uchwaleniu pozostaje w zawieszeniu jest uchwalony projekt zmiany aktu konstytucyjnego. Druga uchwała nie może być podjęta do chwili wyborów w Królestwie nowego Riksdagu, który może ją przyjąć po ukonstytuowaniu się. Ponadto, winno upłynąć, co najmniej dziewięć miesięcy, od momentu przekazania sprawy Riksdagowi a wyborami, chyba że komisja konstytucyjna odstąpi od powyższej zasady. Decyzję tę należy podjąć najpóźniej w trakcie opracowywania projektu i musi ona być przyjęta większością, co najmniej pięciu szóstych głosów członków komisji".

Z wyborami wymienionymi powyżej można przeprowadzić referendum konstytucyjne na wniosek jednej dziesiątej ogółu ustawowej liczby posłów. Wniosek może zostać przyjęty przez jedną trzecią ustawowej liczby posłów. Jeżeli podczas referendum obywatele Królestwa opowiedzą się negatywnie wobec zmiany ustawy zasadniczej, Riksdag nie może podjąć drugiej uchwały. Jeżeli w referendum obywatele opowiedzą się jednak pozytywnie, proces zmiany aktów konstytucyjnych jest prowadzony dalej przez nowy parlament. Gotowy projekt ustawy przekazywany jest do Talmana [284], który jest przewodniczącym Riksdagu. Projekt trafia do komisji konstytucyjnej, zajmującej się właśnie kontrolą konstytucyjności prawa w ustawodawstwie szwedzkim[285]. Komisja ta ma kompetencje do wniesienia zmian do projektu, do jego opiniowania, jak również nawet do zawieszenia nad nim prac, aż do zmiany kadencji Riksdagu[286].

Komisje Riksdagu mają prawo samodzielnie zgłaszać propozycje, wnioski jak i współdziałać z innymi komisjami. Rozpatrzenie projektów ustaw, zarówno rządowych jak i przedłożonych przez deputowanych, przez odpowiednią komisję Riksdagu jest obowiązkowe[287].

Po kontroli komisji ds. konstytucji zmieniony projekt może zostać przyjęty przez głosowanie przy obecności połowy ustawowej liczby posłów przez minimum trzy czwarte

[284] Jest to przewodniczący Riksdagu. Kieruje on pracami Riksdagu i ponosi ostateczną odpowiedzialność za planowanie i prowadzenie prac Riksdagu. Zob. https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/arbetet-i-riksdagen/talmannen/

[285] Grzybowski M. „Szwecja. Zarys systemu ustrojowego", Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2019, s.173.

[286] Elder N., Thomas A.H., Arter D. „The Consensual Democracies. The Government and Polities of the Scandinavian States" Oxford 1982, s.130-131.

[287] Grzybowski M. „Systemy konstytucyjne państw skandynawskich", Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s.92.

głosów. Głosowanie musi być zatwierdzone przez parlament nowej kadencji posłów i nie można już wnosić jakichkolwiek poprawek do projektu zatwierdzonego przez poprzednią kadencję.

Bardzo ważną rolę w kontroli zmian w aktach konstytucyjnych odgrywa również Rada Prawa tzw. Lagrådet[288]. Jest to organ legislacyjny w skład, którego wchodzą sędziowie lub byli sędziowie Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu Administracyjnego (rozdz. VIII §18 Akt o Formie Rządu). Jej kompetencją jest prewencyjna ochrona ustaw, czyli zanim jeszcze zostały wprowadzone w życie. Jest ona organem opiniotwórczym. Wydaje opinie na wniosek rządu, bądź też w szczególnych okolicznościach na wniosek komisji Riksdagu. Konstytucja szczegółowo określa w katalogu zamkniętym jaki zakres kompetencji kontrolnych posiada Lagrådet (rozdz. VIII §18 Akt o Formie Rządu).

Niższą rangę w hierarchii źródeł prawa mają ustawy zwykłe a za nimi są również rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego. Wszystkie podlegają kontroli konstytucyjnej.

Według konstytucji z inicjatywą ustawodawczą może wystąpić Rząd, czy też każdy deputowany do Riksdagu. Każdy projekt ustawy wstępnie przygotowuje i sprawdza komisja, chyba że Akt o Formie Rządu stanowi inaczej, a wynika to bezpośrednio z rozdz. IV §3 Aktu o Formie Rządu. W wyjątkowych sytuacjach prawo podjęcia inicjatywy ustawodawczej posiadają również partie polityczne, stowarzyszenia a nawet osoby prywatne.

Procedurę ustawodawczą otwiera moment wniesienia, czy też przedłożenia przez wnioskodawcę projektu aktu normatywnego Riksdagowi. Jest on wstępnie opiniowany i przygotowywany przez właściwą komisję i kierowany do odpowiedniego ministra. Następnie wydaje się opinie na jego temat i dochodzi do konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami, które mają prawo zgłosić swoje uwagi, spostrzeżenia. W dalszej kolejności przekazywany jest na wniosek Talmana (przewodniczącego) do Rady Prawa, sprawującej kontrolę prewencyjną[289]. Jest ona przede wszystkim organem opiniotwórczym, bardzo istotnym z punktu widzenia ustawodawstwa szwedzkiego, które nie wprowadziło wyodrębnionego organu do spraw kontroli konstytucyjności, a w większości oparło badanie zgodności prawa na kontroli prewencyjnej. Opinie Rady Prawa nie są wiążące dla Rządu, aczkolwiek w większości sytuacji czuje się on nimi związany i są one publikowane wraz z

[288] „Olika former av normkontroll“ Expertgruppsrapport, Stockholm 2007, Statens Offentliga Utredningar, SOU 2007:85, s.45.
[289] Por. Grzybowski M. „Systemy konstytucyjne państw skandynawskich“, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s.112.

projektami ustaw. Obligatoryjnie opinia Rady Prawa jest niezbędna przed podjęciem decyzji przez Parlament w sprawach dotyczących następujących ustaw:

- Akt o wolności druku;
- ustawy ograniczającej dostęp do dokumentów publicznych;
- ustaw dotyczących podstawowych praw i wolności, związków zawodowych, związków pracodawców, prawa do ochrony własności i dostępu do środowiska naturalnego, ochrony praw autorskich i intelektualnych;
- ustaw o przetwarzaniu danych osobowych, które są całkowicie lub częściowo zautomatyzowane;
- ustaw o wolności ekspresji i informacji;
- ustaw o podatkach gminnych lub ustaw określających zobowiązania gmin;
- ustaw o administracji;
- ustaw o sprawiedliwości;
- ustaw ingerujących w prawa majątkowe lub osobiste;
- ustaw regulujących stosunki jednostki z instytucjami publicznymi;
- ustaw zmieniających lub uchylających ustawy w trybie przewidzianym w konstytucji.

Według rozdz. VIII §18 Aktu o Formie Rządu nie musi on zasięgać opinii Rady Prawa „(…) jeżeli zasięgnięcie opinii Rady Prawa nie jest niezbędne ze względu na naturę sprawy lub gdy w znacznym stopniu opóźniłoby to postępowanie ustawodawcze". W przypadku takim Rząd powinien przedstawić jednak powody takiego postępowania. „Nie stanowi to jednak przeszkody wejścia w życie danego aktu normatywnego".

Innym źródłem prawa są rozporządzenia wydawane przez Rząd oraz akty prawa miejscowego, które są wydawane przez organy samorządowe. Zgodnie z rozdz. VIII §1 Aktu o Formie Rządu gminy i instytucje państwowe mogą wydawać akty normatywne, jeżeli zostały do tego upoważnione przez Riksdag lub Rząd, a upoważnienie zostaje udzielone w drodze ustawy lub rozporządzenia.

W drodze ustawy Riksdag może upoważnić Rząd do wydawania rozporządzeń, które dotyczą np.:

- terminu wejścia w życie ustawy;
- utraty mocy obowiązującej ustawy;
- stosowania ustawy w relacjach z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi.

Jeżeli Riksdag zadecyduje, że rozporządzenia wydawane przez Rząd na mocy upoważnienia zawartego w Akcie o Formie Rządu powinny zostać przedłożone Riksdagowi do zatwierdzenia, poza wyjątkami wynikającymi bezpośrednio z konstytucji, Rząd może wydawać rozporządzenia dotyczące wykonywania ustaw, jak również regulujące sprawy, które zgodnie z prawami podstawowymi nie muszą zostać zatwierdzone czy też rozpatrzone przez Riksdag.

Rząd może posiadać upoważnienie do stanowienia aktów prawnych o randze ustaw, aczkolwiek nie mogą one zmieniać ustaw.

Akty prawa miejscowego usytuowane są najniżej w hierarchii źródeł prawa. Mimo to, Riksdag ma prawo bezpośrednio upoważnić gminę do stanowienia rozporządzeń, tj. w kwestii np. opłat czy podatków na rzecz organizacji ruchu drogowego w gminie.
Upoważnienia, które zostały udzielone Rządowi przez Riksdag do wydawania poszczególnych rozporządzeń mogą być dalej przekazane innym organom administracyjnym, czy też gminom, za wcześniejszą zgodą Riksdagu.

Istotne znaczenie mają akty prawa międzynarodowego, w tym prawa Unii Europejskiej, do której Szwecja przynależy od 1 stycznia 1995 r.[290] Na wstępie należy zaznaczyć, że wszystkie umowy międzynarodowe lub też z organizacjami międzynarodowymi zawierane są przez rząd szwedzki. Wyjątkiem są sytuacje, w których Rząd potrzebuje zatwierdzenia przez Riksdag i należą do nich umowy:

- powodujące zmiany ustaw, ich uchylenie lub ustanowienie nowej;
- dotyczące wyłącznie kompetencji Riksdagu;
- które mają doniosły charakter dla Królestwa Szwecji.

W ostatnim przypadku Rząd może podjąć sam działania bez zatwierdzania przez Riksdag, jeżeli interesy i dobro Królestwa tego wymaga. Powinien on jednak na bieżąco informować Doradczą Radę Spraw Zagranicznych o stosunkach międzynarodowych i w miarę możliwości konsultować sprawy większej wagi. Składa się ona z przedstawicieli Riksdagu (1 przewodniczący Riksdagu i 9 innych deputowanych wybieranych przez Riksdag. Szczegółowe

[290] Szwecja przystąpiła do Unii Europejskiej w wyniku referendów i procesu integracji, który miał miejsce na początku lat 90. XX wieku. Główne okoliczności przystąpienia Szwecji do UE były związane z sytuacją polityczną i gospodarczą w Europie po zakończeniu zimnej wojny, a także z chęcią wzmocnienia swojej pozycji na arenie międzynarodowej. W dniu 13 listopada 1994 roku w Szwecji odbyło się referendum, w którym większość Szwedów (52,3%) opowiedziała się za przystąpieniem do Unii Europejskiej. Frekwencja wyniosła 83,3%, co świadczyło o dużym zainteresowaniu społecznym tą kwestią. W efekcie, 1 stycznia 1995 roku Szwecja, razem z Finlandią i Austrią, stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej. Zob. S. Konopacki „Przystąpienie Szwecji do Unii Europejskiej" Studia Europejskie, 2/2001; Por. Grzybowski M. „Szwecja. Zarys systemu ustrojowego" Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2019, s.195.

przepisy dotyczące Doradczej Rady Spraw Zagranicznych zostały szczegółowo zawarte w Akcie o Riksdagu).

Prawo Unii Europejskiej, jako że Szwecja jest jej członkiem stosowane jest bezpośrednio, gdyż przekazała ona część uprawnień legislacyjnych Unii Europejskiej. Rozdz.X §5 Aktu o Formie Rządu ogranicza jednak tą swobodę Unii Europejskiej do nieingerencji w zasady ustroju państwowego. Z dalszej części powyższego paragrafu wynika zapewnienie ochrony praw i wolności przez Wspólnoty w zakresie odpowiadającym ochronie gwarantowanej przez Akt o Formie Rządu oraz Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Akt o Formie Rządu dopuszcza przekazanie prawa podejmowania decyzji w ograniczonym zakresie organizacjom międzynarodowym, których Królestwo Szwecji jest członkiem lub zamierza nim być, poza sytuacjami:

- stanowienia przepisów;
- korzystania z własności państwa;
- zadań związanych z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości;
- zawieszenia i wypowiadania umów międzynarodowych lub zaciągania zobowiązań.

W Szwecji zagadnieniami dotyczącymi regulacji stosunków z Unią Europejską zajmuje się specjalnie powołana w tym celu komisja parlamentarna. Jej zadaniem jest rozpatrywać wszelkie propozycje zgłaszane wobec Unii europejskiej jak też wynikające z wprowadzonych regulacji konsekwencje dla systemu prawnego Szwecji[291].

W obawie przed nadmierną ingerencją w kompetencje parlamentu sądowa kontrola konstytucyjności prawa jest podejmowana incydentalnie i bardzo ostrożnie. Nie chcąc doprowadzać do sporów kompetencyjnych Szwecja kładzie olbrzymi nacisk i dokłada wszelkiej staranności do prewencyjnego badania zgodności prawa z konstytucją i prawem międzynarodowym oraz europejskim. Dochodzi do tego na plenarnych zebraniach parlamentu, jak również przez opisane powyżej powołane do tego organy wewnętrzne tj. komisje ds. konstytucji. Opiniuje i sprawdza ona zgodność projektów legislacyjnych nie tylko z ustawą zasadniczą, ale również z innymi aktami prawnymi.

[291] Zob. Czarny R. „Szwecja w Unii Europejskiej“, Kielce 2002, s.53.

9.2. Rada Prawa (Lagrådet)

Kontrola konstytucyjności prawa w szwedzkim systemie prawnym odnosi się do kontroli aktów już ustanowionych (kontrola sądowa), aczkolwiek może ona nastąpić prewencyjnie z wyprzedzeniem, czyli zanim ustawa zdążyła wejść w życie. Taki wstępny przegląd zgodności z konstytucją prawodawstwa przeprowadza Lagrådet (Rada Prawa).

Rada Prawa (Lagrådet) to organ bardzo istotny z punktu widzenia kontroli konstytucyjności prawa w Szwecji. Jej zadaniem było wspomaganie Króla Szwecji w sprawach prawnych. W 1789 r. powołano Sąd Najwyższy, który był upoważniony do wydawania opinii prawnych w pewnych sprawach. Niestety już w drugiej połowie XIX w. Sąd Najwyższy był przeciążony swoimi obowiązkami i z tego też powodu w 1909 r. obowiązki kontroli prawa ponownie wróciły do Rady Prawa; odciążono tym samym Sąd Najwyższy.

Zadaniem Rady Prawa jest wspomaganie rządu od strony prawnej, a nie z politycznego punktu widzenia. Zanim propozycje zostaną przedłożone do Riksdagu wydaje ona opinię prawną. Jeśli chodzi o wolności i prawa obywateli istnieje potrzeba powiązania konstytucji z praktycznym życiem prawnym. Za pośrednictwem tego organu konstytucja może utwierdzić się już w toczących się pracach legislacyjnych. Aby Rada mogła właściwie wypełniać swoją rolę ważne jest, żeby nie była przytłoczona obowiązkami. „Organ ten z ustrojowego punktu widzenia usytuowany jest w pewnym oddaleniu od parlamentu i bywa charakteryzowany jako niezależna agencja rządowa[292].

Rada Prawa dzieli się na departamenty, a każdy jej dział posiada trzech członków. Obecnie w skład Rady Prawa wchodzi sześciu sędziów aktualnych lub byłych Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu Administracyjnego. Zasada składu Rady Prawa nie zmieniła się znacznie od momentu jej powołania w 1909 r. Jej działalność jest uregulowana w rozdziale VIII § 18[1] Akt o Formie Rządu[293] i w ustawie o Radzie Prawa (2003: 333; zm. SFS 2013: 973)[294]. „Pozostaje kwestią otwartą, w jakim stopniu skład Lagrådetu korzysta z atrybutu „klasycznie" rozumianej niezawisłości sędziowskiej, którą można byłoby przełożyć na niezawisłość w formułowaniu opinii w ramach Lagrådet"[295].

[292] Nergelius J. „Constitutional Law in Sweden" Alphen aan den Rijn 2011, s. 69-70.
[293] Akt o formie rządu SFS: Akt o Formie Rządu z 28 lutego 1974 r., tekst jednolity-SFS 2011:109.
[294] Ustawa o Radzie Prawa (SFS 2003: 333; zm. SFS 2013: 973) (Lagen om Lagrådet).
[295] Grzybowski M. „Szwecja. Zarys systemu ustrojowego" Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, wydanie I, Kraków, 2019, s.176.

Z inicjatywą kontroli konstytucyjności prawa może wystąpić Riksdag[296] bądź komisje parlamentarne[297]. „Przedmiotem kontroli mogą być przesłanki o charakterze formalnym (zachowanie trybu prac ustawodawczych, poprawność legislacyjna projektu) i przesłanki merytoryczne"[298]. Rada Prawa bada nie tylko zgodność z konstytucją, ale również z innymi aktami normatywnymi. Po dokładnej kontroli wydaje ona opinie a następnie je publikuje, gdyż są one jawne. Należy zaznaczyć, iż Rząd nie jest związany opiniami wydanymi przez Radę Prawa, ale powinien uzasadnić, dlaczego się z nimi nie zgadza. Nie stanowią one również przeszkód w wejściu w życie ustaw w przypadku nieuwzględnienia ich przez Rząd. Może on negatywne opinie Rady Prawa uwzględnić we wniosku, ale jest to kwestią wyłącznie polityczną. Opinia Rady ma charakter doradczy, ale zwykle jest stosowana, chyba że sprawa jest wysoce upolityczniona.

Trochę inaczej wygląda sytuacja w przypadku zmian legislacyjnych związanych z konstytucją. Komisja konstytucyjna ma obowiązek uzyskać opinię Rady Prawa zanim Riksdag podejmie decyzję w sprawie konstytucji w obszarze wolności prasy i wypowiedzi. Opinia ta nie jest wymagana jedynie wtedy, jeśli nie miałaby ona znaczenia ze względu na charakter sprawy lub opóźniłaby rozpatrzenie kwestii legislacyjnej w taki sposób, że powstałaby znaczna szkoda.

Rola Rady Prawa od dawna była kwestionowana[299]. Mimo iż, ma ona jedynie wypowiadać się w kwestiach prawnych wielokrotnie zarzucano jej mieszanie się w sprawy polityczne. Fredrik Sterzel twierdzi, że „Akt o Formie Rządu z 1974 roku a w pewnym stopniu również Konwent Europejski[300] i członkostwo w Unii Europejskiej sprawiły, że Rada Prawa coraz częściej znajdowała się w centrum politycznym, gdy wypowiadała się w sprawach spornych politycznie"[301].

Wstępna ocena Rady Prawa różni się pod wieloma względami od kontroli konstytucyjności sprawowanej przez sądy. Z pewnością byłoby dość niepokojące, jeśli rząd nie

[296] Akt o Formie Rządu, rozdz. 8 §18 zd. 1.
[297]Grzybowski M. „Komisja Konstytucyjna Riksdagu" (w:) „Szwecja. Zarys systemu ustrojowego" Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, wydanie I, Kraków, 2019, s.173.
[298] Grzybowski M. „Szwecja. Zarys systemu ustrojowego" Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, wydanie I, Kraków, 2019, s.175.
[299] Algotsson, Karl-Göran,"Lagrådets politiska betydelse", Svensk Juristtidning, nr 2009/165 (cit. SvJT 2009/165).
[300] Zwany również jako Konwent w Sprawie Przyszłości Europy. Jest to ciało ustanowione przez Radę Europejską w grudniu 2001 r. w Deklaracji z Laeken. Jego celem było opracowanie szkicu konstytucji dla Unii Europejskiej, który Rada Europejska miała sfinalizować i ostatecznie przyjąć. Konwent zakończył swoje prace w lipcu 2003.
[301] Sterzel, Fredrik, i Mattson – Petersson (red.), „Parlamentarismen i författningen. Institutet för rättsvetenskaplig forskning", Stockholm: Norstedts Juridik (2003), s.250.

przejmował się tym, co ustaliła Rada Prawa w określonej sprawie, ale Radę Prawa można postrzegać przede wszystkim jako organ pomocniczy, a zatem jej kontrolę konstytucyjności prawa uważa się za mniej kontrowersyjną niż prawo kontroli sprawowanej przez sądy.

Zazwyczaj należy się konsultować z Radą Prawa w sytuacji wprowadzania zmian konstytucyjnych, szczególnie dotyczących wolności wypowiedzi i prasy oraz prawa i wolności poszczególnych osob, czy autonomii gminy, ale jeśli sprawa taka zostanie uznana za nieistotną lub pilną, opinia Rady Prawa może zostać zignorowana. W rozdziale VIII § 18^1 zostały enumeratywnie wymienione następujące kryteria kontroli prawa:

- czy projekt jest zgodny z aktami konstytucyjnymi i ocena wpływu na spójność prawa,
- zgodność z zasadami państwa prawa,
- ewentualne problemy z wdrożeniem ustawy w życie,
- czy kształt ustawy odpowiada zakładanemu przez ustawę celowi.

Możliwe jest również, że mniejszość w komisji konstytucyjnej doprowadzi do rozpatrzenia wniosku przez Radę Prawa. Jeżeli zgłosi się o to co najmniej pięciu członków, komisja ma obowiązek zasięgnąć opinii organu rządowego, a Rada Prawa ma obowiązek przedstawienia opinii prawnej. Wniosek mniejszości może jednak zostać odrzucony, jeżeli większość w komisji uzna, że żądany środek opóźniłby rozpatrzenie sprawy, w związku z czym powstałaby znaczna szkoda.

W środowisku prawniczym uważa się, że w przyszłości opinie Rady Prawa powinny mieć charakter w pełni publiczny i doradczy[302]. Dla kontynuacji procesu legislacyjnego wydaje się istotne, aby opinia prawna organu doradczego była dostępna zarówno dla opozycji politycznej jak i dla całego społeczeństwa. Opinia publiczna ma fundamentalne znaczenie dla kształtowania opinii Rady Prawa, a zmiana stanowiska w tej kwestii byłaby całkowicie obca szwedzkiej tradycji konstytucyjnej. Środowiska prawnicze podnoszą argument, że nadanie opiniom Rady Prawa mocy wiążącej oznaczałoby wprowadzenie kontroli swego rodzaju sądu konstytucyjnego już na etapie przygotowania legislacji, co nie wydaje się właściwe w modelu kontroli konstytucyjności prawa w Szwecji.

Rada Prawa nie jest organem sądowym, chociaż składa się z sędziów. Jest jedynie organem doradczym. Obecna funkcja doradcza jaką pełni Rada Prawa zapewnia jakość opinii. Silniejsza Rada Prawa mogłaby zyskać coraz większe znaczenie w systemie legislacyjnym. Póki co, jej funkcją jest raczej wspomaganie parlamentu w celu uchwalania spójnego oraz niesprzecznego z konstytucją i innymi aktami normatywnymi prawa. Ostateczne konsekwencje wprowadzania

[302] https://www.dagensjuridik.se/debatt/debatt-stark-lagradets-arbete/

prawa w życie i tak ponosi Rząd i Parlament. Opinie Rady Prawa, składającej się ze specjalistów, służą państwu szwedzkiemu, gdyż już na etapie parlamentarnym można wyeliminować ewentualne niezgodności z konstytucją.

10. Inne organy kontroli konstytucyjności prawa w Szwecji

10.1. Rzecznik Praw Obywatelskich

Organem kontroli konstytucyjności jest Justitie Ombudsman, czyli Rzecznik Praw Obywatelskich. Instytucja ta została powołana w 1809 r. właśnie w Szwecji jako urząd kanclerza sprawiedliwości. Do podstawowych zadań Rzecznika należy kontrola zadań administracji publicznej. Organ ten jest widocznie oddzielony od władzy sądowniczej i ustawodawczej, aczkolwiek w pewnym sensie połączony z parlamentem poprzez sposób jego powoływania. Jest powoływany w celu zapewnienia większego bezpieczeństwa realizacji praw i wolności jednostek. Dba o właściwe relacje między władzą publiczną a obywatelami.

Riksdag ma możliwość powołania kilku Ombudsmanów, co wynika stricte z Aktu o Formie Rządu (rozdz.XII §6)[303]. Obecnie w szwedzkim systemie prawnym funkcjonuje Rzecznik Praw Obywatelskich (Justice Ombudsman), Kanclerz Sądowy, Rzecznik Konsumentów, Rzecznik ds. Dyskryminacji (Discrimination Ombudsman), Rzecznik Praw Dziecka (BO), Rzecznik Dzieci i Studentów (BEO). Każdy z nich odgrywa i pełni inną funkcję. Są oni niezależni w swojej pracy i w swoich decyzjach. Żaden z nich nie może wpływać na pracę pozostałych. Rzecznicy są wybierani przez Riksdag indywidualnie w głosowaniu tajnym, a wybór następuje na czteroletnią kadencję. Natomiast zastępca Ombudsmana jest wybierany na dwa lata[304]. Rzecznik praw obywatelskich, który nie cieszy się zaufaniem Riksdagu, może na wniosek Komisji Konstytucyjnej zostać przez Riksdag odwołany. Justitie Ombudsman sprawuje nadzór nad tym, czy osoby prowadzące działalność publiczną przestrzegają prawa i konstytucji oraz czy wypełniają swoje obowiązki. W szczególności musi zadbać o to, aby sądy i władze administracyjne w swoich działaniach kierowały się wymogami rządu w zakresie obiektywności i bezstronności oraz aby podstawowe prawa i wolności obywateli nie były naruszane w działalności publicznej.

„Ombudsmani monitorują przestrzeganie prawa przez organy władzy publicznej, zwłaszcza w ich relacjach z obywatelami i mieszkańcami Królestwa Szwecji”[305]. Justitie Ombudsman sprawuje nadzór po rozpatrzeniu skarg obywateli, a także w drodze inspekcji i

[303] Por. Rozdz. VIII §5 Akt o Riksdagu.
[304] Grzybowski M. „Szwecja. Zarys systemu ustrojowego“ Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, wydanie I, Kraków, 2019, s.175.
[305] Grzybowski M. „Szwecja. Zarys systemu ustrojowego“ Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, wydanie I, Kraków, 2019, s.179.

innych dochodzeń, które rzecznicy uznają za konieczne. Aby mu pomóc, wspólny zespół rzecznika ma specjalne uprawnienia dochodzeniowe. Według rozdz. XII §. 6 Aktu o Formie Rządu m.in. sądy i sędziowie zobowiązani są do udzielania informacji i opinii, o które zwraca się Rzecznik Praw Obywatelskich. Justitie Ombudsman ma również prawo dostępu do akt i dokumentów sądowych. Tradycyjnie nadzór Rzecznika Praw Obywatelskich oznacza także zachowanie szczególnego „dystansu szacunku" w stosunku do działalności orzeczniczej sądów. Nadzór koncentruje się przede wszystkim na zajmowaniu się przez sądy kwestiami proceduralnymi, do których należą przestrzeganie zasad proceduralnych i administracyjnych. Nawet jeśli nie ma formalnych przeszkód, aby wspólny organ wydawał opinie na przykład na temat oceny dowodów przez sąd w indywidualnej sprawie, zgodnie ze stosowaną praktyką, można uznać, że jest to prawie niemożliwe. Jeżeli chodzi o kwestie oceny prawnej, przyjęto zasadę, że wspólny organ nie krytykuje dokonanej oceny, o ile wydaje się ona możliwą interpretacją obowiązującego prawa[306].

Jeżeli w trakcie inspekcji zostaną wykryte okoliczności, które mogą skutkować pociągnięciem do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego lub jego zwolnieniem, wspólny zespół ma możliwość zgłoszenia sędziego do Komisji Odpowiedzialności, właściwej dla sędziów.

Rzecznik Praw Obywatelskich (Justice Ombudsman) pilnuje przestrzegania przepisów przez władzę i urzędników[307]. Jedną z jego decyzji (tj. 21.02.2018 r.) było rozpatrzenie skargi przeciwko władzy policyjnej z powodu opublikowania zdjęcia podejrzanego w dochodzeniu wstępnym, gdy nie było do tego podstaw (Nr dziennika 3572-2016). Dwie osoby podejrzane o oszustwo i usiłowanie oszustwa zostały nagrane przez kamery monitorujące. W czerwcu 2016 r. decyzją Policji nagranie zostało opublikowane w formie zwolnionej w mediach z prośbą o udzielenie pomocy publicznej i identyfikację podejrzanych. W skardze na rażącą szkodliwość działania Policji osoba podejrzana twierdziła, że w chwili opublikowania nagrania Policja znała wcześniej tożsamość podejrzanej osoby. W związku z tym nie było konieczności publikacji obrazu. Rzecznik Praw Obywatelskich rozważał wcześniej warunki i możliwość użycia środka publikacji. Z reguły w trwającym dochodzeniu obraz podejrzanego jest objęty ochroną prywatności.

Według Rzecznika Praw Obywatelskich w tym przypadku opublikowanie obrazu osób podejrzanych, zwłaszcza w formie zwolnionej, odbyło się niezgodnie z warunkami

[306] Zob. Axberger, Justitie Ombudsman – w służbie Riksdagu, 2014, s. 108 i nast.
[307] Zob. Grzybowski M. „Szwecja. Zarys systemu ustrojowego" Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, wydanie I, Kraków, 2019, s.179.

określonymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich i wytycznymi Agencji ds. Polityki. Władze Policji zostały mocno skrytykowane za nadużycie swojej władzy oraz nieprzedstawienie dokładnej dokumentacji w powyższej sprawie[308].

Zadaniem Kanclerza Sądowego jest kontrola władz i sądów, jak również rozpatrywanie roszczeń do państwa. Przykładem jednego z nich jest sprawa o rekompensatę z powodu niezgodnego z prawem pozbawienia wolności (Nr dziennika 2699-16-45). Wnioskodawca postanowił złożyć powództwo przeciwko państwu w sądzie rejonowym w Sztokholmie i obarczyć je odpowiedzialnością za szkody poniesione w wyniku pozbawienia wolności w Szwecji w okresie od lipca 2010 r. do listopada 2015 r.

Inną kontrolę sprawuje Rzecznik Praw Konsumenta, który stoi na straży interesów konsumentów przed sądami. Kontroluje on, czy firmy przestrzegają warunków umowy, ustawy marketingowej, ustawy o bezpieczeństwie produktów oraz przepisów o umowach zawieranych na odległość. Jego zadaniem jest obrona praw konsumentów przed spółkami w sądach. Rzecznik Praw Konsumenta może brać udział w postępowaniu sądowym wobec firm nieprzestrzegających przepisów prawnych, jak również reprezentować bezpośrednio konsumentów w sądzie.

Rzecznik ds. Dyskryminacji (Discrimination Ombudsman) dba o przestrzeganie prawa i zapobieganie dyskryminacji, jak również promocję i tworzenie równych szans dla wszystkich. Prawo do niedyskryminacji zawarte jest bezpośrednio w konstytucji, ale wynika również z większości konwencji, które zgodziła się przestrzegać Szwecja. W dniu 1 stycznia 2017 r. weszły w życie nowe przepisy dotyczące aktywnych środków w ustawie o dyskryminacji. Dadzą one możliwość stosowania większej profilaktyki i promocji w zakresie zapobiegania dyskryminacji a położenia większego nacisku na promocje równości szans i praw wszystkich.

Ustrojodawca upoważnił Ombudsmana do wielu czynności i uprawnień, z rozdz.XII §6: „Sąd, organ zarządzający oraz urzędnicy państwowi i gminni mają udostępnić Ombudsmanowi informacje i złożyć wyjaśnienia, których on zażąda. Obowiązek taki spoczywa ponadto na każdej osobie poddanej kontroli Ombudsmana. Ma prawo wglądu do postanowień i innych dokumentów sądowych i administracyjnych. Oskarżyciel publiczny na wniosek Ombudsmana ma obowiązek udzielać mu pomocy”[309].

Sam Ombudsman ma prawo kontrolować stosowanie ustaw i innych aktów legislacyjnych w zakresie działalności publicznej, poprzez uchwalony przez Riksdag jego zakres uprawnień. W ostatnim czasie pojawiły się propozycje, których celem jest wzmocnienie

[308] (Nr dziennika 3572-2016)
[309] Akt o Formie Rządu, rozdz.VII §6.

niezależności rzeczników praw obywatelskich, m.in. poprzez wydłużenie ich kadencji i wzmocnienie ochrony przed wcześniejszym zwolnieniem.

Kontrola konstytucyjności, czy też niekonstytucyjności prawa w szwedzkim systemie prawnym polega nie tylko na wykładni zasad i norm w konstytucji zawartych, ale w zakresie przedmiotu kontroli opiera się na szeroko rozumianej analizie wielu zasad i norm prawnych dotyczących konkretnego przypadku. Jest istotnym zagadnieniem w całym systemie prawnym, dzięki któremu organy państwowe gwarantują właściwą ochronę praw człowieka i obywatela.

10.2. Rzecznik Praw Dziecka

Kwestiami związanymi z ochroną praw i wolności dzieci w Szwecji zajmuje się Barnombudsman (tzw. Rzecznik Praw Dziecka). Główną rolą tego urzędu jest promowanie i monitorowanie przestrzegania Konwencji ONZ[310] o prawach dziecka. Rzecznik Praw Dziecka jest to organ, który reprezentuje interesy dzieci i młodzieży oraz zwraca uwagę na uchybienia w stosowaniu Konwencji o prawach dziecka. Dotyczą one szerokozakresowych tematów tj. przemocy wobec dzieci, jak również stosowania przemocy w ich środowisku, wykorzystywania seksualnego dzieci i nieletnich, przemocy wobec niepełnosprawnych, nękania w szkole czy przedszkolu. Pomysł jego powołania był wielokrotnie omawiany w Riksdagu od końca XX wieku. Pierwszy raz powołany został w Szwecji 1 lipca 1993 r. Oprócz indywidualnych wniosków, Rzecznik Praw Dziecka co roku skupia się też nad pilnymi kwestiami związanymi z dziećmi w znaczeniu generalnym. Kontroluje przestrzeganie Konwencji o prawach dziecka i może samodzielnie proponować zmiany w przepisach prawnych. Opiniuje i reprezentuje interesy dzieci i młodzieży w debacie publicznej oraz gromadzi wiedzę i statystyki dotyczące warunków życia dzieci. Rzecznik Prawa Dziecka w systematyczny sposób bada w jaki sposób przestrzegane są prawa człowieka dla dzieci. Jego obowiązkiem jest również śledzenie zastosowania Konwencji Praw Dziecka przez sądy i monitorowanie rozwoju sytuacji prawnej. Jego obowiązkiem jest śledzenie rozwoju interpretacji Konwencji Praw Dziecka na arenie międzynarodowej a następnie składa sprawozdania Komitetowi Praw Dziecka ONZ.

Rzecznik Praw Dziecka opiniuje prawa dziecka oraz reprezentuje interesy dzieci i młodzieży w debacie publicznej. Wskazuje na niedociągnięcia w przestrzeganiu Konwencji o

[310] Międzynarodowa konwencja , która została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 20 listopada 1989 r. W konwencji o prawach dziecka zostały spisane wszystkie prawa i wolności dziecka. Polska ratyfikowała Konwencję 7 czerwca 1991 r.

Prawach Dziecka i przedkłada propozycje rozwiązań jak można temu zaradzić. Jako taki autorytet ekspercki przedstawia rządowi zalecenia dotyczące ulepszeń dla codziennego życia i funkcjonowania dzieci i młodzieży.

W Szwecji rząd postawił Rzecznikowi Praw Dziecka zadanie bycia jednym z kilku organów strategicznych w celu promowania równych praw i szans osób LGBT oraz uczestnictwo w różnego rodzaju programach rozwojowych mających na celu integracje płci.

Tak jak każdy Rzecznik, co roku przedkłada raport, o swojej działalności. Wielokrotnie proponuje zalecenia w celu polepszenia warunków dla dzieci i młodzieży. Może żądać informacji z gmin i władz regionalnych, natomiast nie może ingerować w indywidualnych przypadkach, a jedynie poinformować i zgłosić do odpowiedniego Komitetu społecznego czy też organizacji. Zapewnia wsparcie i apeluje do poszczególnych władz o lepsze przestrzeganie Konwencji o Prawach Dziecka. W tym celu dysponuje wsparciem i narzędziami do pracy nad kwestiami prawnymi lub egzekwowaniem prawa związanymi z Konwencją Praw Dziecka, ale także zwiększa wiedzę na temat powyższego dokumentu.

Rzecznik Dzieci i Studentów kontroluje natomiast wszystkie naruszenia prawa wobec uczniów i studentów. Zajmuje się nękaniem i mobbingiem szkolnym. Dba o promocję tolerancji i zakaz naruszeń, jak też zwalcza zastraszanie uczniów i studentów. Rzecznik Dzieci i Studentów współpracuje z Inspekcją Szkolną. Dba, aby wszyscy uczniowie mieli zapewnione prawo do przebywania w środowisku szkolnym pozbawionym dyskryminacji, obraźliwego traktowania, molestowania czy też zastraszania.

Rzecznik Praw Dziecka jest instytucją o szczególnym znaczeniu kontrolnym a zarazem alarmującym o sytuacjach niebezpiecznych i rażąco naruszających prawa dziecka. Może on zainicjować sprawy, które nie zostały w sposób wystarczający czy też właściwy rozwiązane w przypadkach indywidualnych. Obejmuje on swoją ochroną wszystkie dzieci, aczkolwiek na szczególną uwagę zasługują dodatkowo dzieci niepełnosprawne. Rzecznik Praw Dziecka może adresować swoje inicjatywy i wystąpienia do wszystkich organów państwowych w celu zabezpieczenia i ochrony praw dziecka. Ma prawo domagać się wyjaśnień, udostępnienia wszystkich dokumentów i akt, podjęcia działań przez konkretny organ państwowy w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej dla dziecka, występowania z różnymi projektami bądź inicjatywą ustawodawczą.

10.3. Kanclerz Sprawiedliwości

Kanclerz Sprawiedliwości (Justitiekanslern) to jedna z najstarszych i najbardziej prestiżowych funkcji urzędniczych w Szwecji, której historia sięga początków XVIII wieku. Urząd ten został ustanowiony w 1713 roku przez króla Karola XII, z zamiarem stworzenia instytucji, która miała sprawować nadzór nad administracją państwową, egzekwować przestrzeganie prawa oraz chronić interesy państwa. Od tamtego czasu urząd ewoluował, zyskując nowe funkcje i kompetencje, dostosowując się do zmieniających się realiów politycznych i prawnych Szwecji.

Obecnie jest to najwyżej stojący w hierarchii Rzecznik Praw Obywatelskich w rządzie. Osoba sprawująca ten urząd jest zatrudniona przez rząd ze szczególną ochroną zatrudnienia[311]. Jednym z głównych zadań Kanclerza Sprawiedliwości jest monitorowanie i kontrola działań administracji publicznej w Szwecji[312]. Justitiekanslern ma za zadanie zapewnić, że wszystkie działania organów administracyjnych są zgodne z prawem i obowiązującymi przepisami. W praktyce oznacza to, że Kanclerz może prowadzić dochodzenia w sprawie działań administracji, które budzą wątpliwości pod kątem legalności, oraz wydawać zalecenia mające na celu poprawę funkcjonowania tych organów. Celem nadzoru jest przestrzeganie prawa i Konstytucji.

Od 1 grudnia 1998 r. działalność nadzorcza Kanclerza Sprawiedliwości została ograniczona. Od tego momentu sprawuje on bardziej kompleksowy nadzór. Kanclerz Sprawiedliwości pełni również rolę reprezentanta państwa w sprawach prawnych, szczególnie w sprawach cywilnych i odszkodowawczych. Jeżeli przeciwko państwu wniesiona zostanie skarga o odszkodowanie, Justitiekanslern broni interesów państwa w sądzie. Przykładem może być sprawa, w której osoba prywatna lub przedsiębiorstwo pozywa państwo szwedzkie o odszkodowanie za domniemane szkody wyrządzone przez działanie lub zaniechanie działania przez organy państwowe. Kanclerz jest także odpowiedzialny za negocjowanie ugód w imieniu państwa, gdy takie rozwiązanie jest bardziej korzystne niż postępowanie sądowe. Kanclerz Sprawiedliwości sam podejmuje decyzje czy zgłoszenie danej osoby powinno skutkować podjęciem dalszych działań. Zawsze prowadzi on swoje działania w imieniu rządu szwedzkiego i ma za zadanie chronić interesy narodu lub obywateli wobec władzy publicznej. Jest on podległy rządowi w związku z czym sugeruje to, że kieruje się on zasadami posłuszeństwa

[311] Zob. ustawa o zatrudnieniu przez pełnomocnika (1994:261).
[312] Zasady funkcjonowania Kanclerza Sprawiedliwości reguluje ustawa nr 1339 z 1975 r. o nadzorze Kanclerza Sprawiedliwości.

wobec rządu. Jego urząd jest jednak ograniczony w ingerencję w działalność orzeczniczą sądów. Nie może on absolutnie wydawać jakichkolwiek poleceń w jaki sposób ma być kierowane postępowanie w sprawie toczącej się przed sądem lub organem administracyjnym. Kanclerz Sprawiedliwości nie może też dokonywać przeglądu czy rewizji decyzji podjętych przez inne organy i zmieniać ich treści co do ich istoty.

Szczególną rolą Kanclerza Sprawiedliwości w Szwecji jest nadzór nad przestrzeganiem wolności słowa, zwłaszcza w mediach. Justitiekanslern ma uprawnienia do ścigania przestępstw związanych z publikacjami prasowymi, audycjami radiowymi i telewizyjnymi oraz innymi formami mediów. Jest to unikalna funkcja, której celem jest ochrona jednej z fundamentalnych wartości szwedzkiego społeczeństwa – wolności wypowiedzi. Kanclerz może na przykład podejmować działania w przypadkach, gdy publikacja prasowa narusza prawa jednostek, prowadzi do zniesławienia lub gdy dochodzi do naruszenia przepisów dotyczących cenzury.

Justitiekanslern pełni rolę nadzorcy prawnego w odniesieniu do działalności rządu i administracji publicznej. Kanclerz ma obowiązek monitorowania, czy wszystkie akty prawne, decyzje administracyjne oraz działania organów publicznych są zgodne z obowiązującym prawem. Może także oceniać projekty ustaw i inne akty prawne przed ich przyjęciem, aby upewnić się, że są zgodne z konstytucją i innymi normami prawnymi. Przepisy dotyczące obowiązków nadzorczych Justitiekanslern znajdują się w ustawie (1975:1339) o nadzorze Kanclerza Sprawiedliwości (Ustawa o nadzorze) oraz rozporządzeniu (1975:1345) zawierającym instrukcje dla Kanclerza Sprawiedliwości (Instrukcja Justitiekanslern) [313] . Stanowi ona m.in., że celem nadzoru Justitiekanslern jest sprawdzenie czy osoby prowadzące działalność publiczną przestrzegają ustaw i innych konstytucji oraz w inny sposób wypełniają swoje obowiązki. Nadzór obejmuje władze i ich urzędników z pewnymi wyjątkami określonymi w ustawie o nadzorze. Nie ma wyjątku dla sądów i sędziów, dlatego też są oni objęci nadzorem Justitiekanslern. Nadzór odbywa się poprzez rozpatrywanie skarg i zgłoszeń od osób fizycznych i organów, poprzez inspekcje lub poprzez zadawanie pytań przez Justitiekanslern z własnej inicjatywy. Organ sam decyduje, czy zgłoszenie danej osoby powinno skutkować podjęciem jakichkolwiek działań i może złożyć skargę do zwykłego organu nadzorczego lub – po uzgodnieniu – do Rzecznika Praw Obywatelskich (§ 15 instrukcji Justitiekanslern). Kanclerz posiada specjalne uprawnienia dochodzeniowe (art. 9 i 10 ustawy o

[313] Por. Grzybowski M. „Kanclerz Sprawiedliwości w konstytucjonalizmie szwedzkim, finlandzkim i estońskim-wschodnio-bałtycka osobliwość czy oferta do rozważenia?“, Białostockie studia Prawnicze, 2019, vol.24 nr 4.

nadzorze[314]). Od końca lat 90-tych Justitiekanslern prowadzi bardziej kompleksowy nadzór, którego głównym celem jest wykrywanie błędów systemowych w działalności publicznej. Dotyczy to głównie zagadnień systemu prawnego i nadzoru nad obszarami działania, w których nie istnieją zwykłe organy nadzorcze.

Chociaż główną rolą Kanclerza Sprawiedliwości jest ochrona interesów państwa, urząd ten odgrywa także ważną rolę w ochronie praw obywateli. Justitiekanslern może prowadzić dochodzenia w sprawach dotyczących naruszenia praw obywatelskich przez administrację publiczną i podejmować odpowiednie działania, aby te prawa zostały przywrócone. Przykładem może być sytuacja, w której obywatel składa skargę na niezgodne z prawem działanie urzędników administracji, a Kanclerz interweniuje, aby chronić prawa jednostki. Kanclerz Sprawiedliwości ma również możliwość dobrowolnego zaspokajania niektórych roszczeń odszkodowawczych kierowanych przeciwko państwu. Celem takiej kompetencji jest odciążenie sądów od rozpatrywania takich spraw, w których w rzeczywistości nie ma sporu, ale jest jasne, że został popełniony błąd uzasadniający odszkodowanie. Oparte są one głównie na błędnej decyzji organu władzy publicznej. System ten obejmuje nawet błędy dotyczące sądów i nierzadko w sprawach poruszane są aspekty nadzorcze.

Do zadań Kanclerza Sprawiedliwości należy również ochrona praw państwa. W sprawach sądowych z zakresu tych praw Kanclerz Sprawiedliwości musi wnieść lub spowodować wniesienie powództwa państwa, chyba że zadaniem tym ma zająć się inny organ. W tym kontekście można wspomnieć, że nawet jeśli zadanie reprezentowania państwa w sądzie lub poza sądem ma być realizowane przez inny organ niż Kanclerza Sprawiedliwości, w sporze rozpoznawanym lub mogącym podlegać kontroli sądu powszechnego, Kanclerz Sprawiedliwości może przejąć od władzy zadanie ochrony praw państwa.

Działalność w sprawie likwidacji szkód obejmuje również rozstrzyganie o odszkodowaniach w przypadkach, gdy w rejestrze danych organu rządowego znajdują się nieprawidłowe informacje, zgodnie z zasadami zawartymi w obowiązującej wcześniej ustawie o danych osobowych (PUL)[315] Duża grupa odszkodowań dotyczy również zadośćuczynienia dla osób, które zostały pozbawione wolności w momencie aresztowania i zatrzymania, a które następnie nie są ścigane ani uniewinnione przez sąd. Wszystkie sprawy odszkodowawcze są rozstrzygane na podstawie materiału dowodowego pisemnego. Osoba ubiegająca się o odszkodowanie musi mieć podstawę do wykazania, jaka wina została popełniona i jaką szkodę wyrządziła. Dowody ustne nie są akceptowalne.

[314] Zob. ustawa o nadzorze Kanclerza Sprawiedliwości (1975:1339).
[315] Zob: Personuppgiftslag (1998:204).

Kanclerz Sprawiedliwości nie może określać, w jaki sposób sąd będzie orzekał w indywidualnej sprawie ani w jaki sposób sąd w inny sposób będzie stosował przepis prawa w konkretnym przypadku. Ponieważ misja nadzorcza Kanclerza Sprawiedliwości została ustanowiona, nie ma poza tym żadnych formalnych ograniczeń co do tego, co może obejmować nadzór. Jednakże zgodnie z praktyką nadzorczą Justitiekanslern rzadko zdarza się, aby organ ten zajmował stanowisko w sprawie sposobu, w jaki sąd rozpatruje indywidualną sprawę. Powodem jest to, że nadzór Kanclerza Sprawiedliwości koncentruje się przede wszystkim na wykrywaniu błędów systemowych i że Kanclerz z reguły nie wypowiada się na temat różnych kwestii związanych z oceną konstytucji.

W przypadku sędziów sądów powszechnych Kanclerz Sprawiedliwości, podobnie jak Rzecznik Praw Obywatelskich, mają prawo składać sprawozdania i wypowiadać się w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz kwestii rozwodowych; Kanclerz, także jako prokurator specjalny może stawiać zarzuty za przestępstwa popełnione w służbie. Kanclerz, podobnie jak Ombudsman, jest prokuratorem specjalnym ds. naruszeń przepisów prasowych i podstawowych praw dotyczących wolności słowa.

Kanclerz Sprawiedliwości jest również wyłącznym oskarżycielem w sprawach dotyczących przestępstw związanych z prasą i wolnością słowa. Jego obowiązkiem w tym zakresie jest ochrona wolności zgłaszania i ochrona anonimowości sygnalistów wobec środków masowego przekazu. Te kompetencje stanowią ważną część wolności informacji i ostatecznie mają na celu ochronę demokratycznych rządów prawa [316]. „Odrębne zadania nałożyły na Kanclerza Sprawiedliwości dwa odrębne akty konstytucyjne: Akt o wolności wypowiedzi z 1991 r. oraz wcześniejszy Akt o Wolności Prasy z 1949 r. Przepisy §§ 1-4 rozdz. 9 Aktu o wolności prasy sytuują Kanclerza Sprawiedliwości w roli organu czuwającego nad nieprzekraczaniem granic wolności druku (wypowiedzi na piśmie, w tym także graficznej). Zgodnie z §2 rozdz.9 Aktu z 1949 r. Kanclerz Sprawiedliwości jest jedynym oskarżycielem w zakresie przestępstw przeciwko wolności druku”[317].

Justitiekanslern jest mianowany przez rząd, ale działa jako niezależny organ, co oznacza, że Kanclerz nie jest podległy bezpośrednio władzy politycznej. Ta niezależność jest kluczowa dla obiektywnego i bezstronnego wykonywania obowiązków, co jest szczególnie istotne w przypadkach, gdy działania administracji publicznej lub rządu mogą być przedmiotem dochodzenia.

[316] Grzybowski M. „Szwecja. Zarys systemu ustrojowego“ Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, wydanie I, Kraków, 2019, s.178.
[317] Ibidem.

Kanclerz Sprawiedliwości może działać z własnej inicjatywy lub na podstawie skarg i wniosków składanych przez obywateli. Postępowania prowadzone przez Kanclerza mogą obejmować dochodzenia, przesłuchiwanie świadków, analizę dokumentów oraz wydawanie decyzji i zaleceń. W przypadkach, gdy dochodzi do naruszenia prawa przez administrację, Justitiekanslern ma prawo zainicjować postępowanie sądowe lub inne odpowiednie działania prawne. Na przykład, jeżeli organ administracji wyda decyzję, która jest sprzeczna z prawem, Kanclerz może zalecić jej uchylenie i naprawienie sytuacji.

Justitiekanslern współpracuje z innymi kluczowymi instytucjami w systemie prawnym Szwecji, takimi jak Ombudsman Praw Obywatelskich (Justitieombudsmannen). Chociaż oba urzędy mają na celu ochronę praworządności i praw obywatelskich, ich kompetencje i funkcje są różne. Ombudsman koncentruje się głównie na monitorowaniu działań administracji publicznej i ochronie praw jednostek, natomiast Kanclerz Sprawiedliwości ma szersze kompetencje, w tym reprezentowanie państwa w sprawach cywilnych oraz ściganie przestępstw związanych z wolnością słowa.

W praktyce działania Justitiekanslern mogą obejmować szeroki zakres spraw. Kanclerz:

- może reprezentować państwo w sprawach, w których obywatele domagają się odszkodowania od rządu za naruszenia praw.
- może prowadzić śledztwa i postępowania sądowe przeciwko mediom, które naruszyły przepisy dotyczące wolności słowa, np. poprzez zniesławienie.
- może oceniać projekty ustaw i inne akty prawne, aby upewnić się, że są one zgodne z konstytucją i innymi przepisami prawa

Kanclerz Sprawiedliwości w Szwecji jest unikalnym i wszechstronnym urzędem, który łączy funkcje nadzoru nad administracją publiczną, ochrony praw obywatelskich, reprezentacji państwa w sprawach prawnych oraz nadzoru nad przestrzeganiem wolności słowa. Działając jako niezależny organ, Kanclerz odgrywa kluczową rolę w zapewnianiu praworządności i ochronie interesów państwa, jednocześnie dbając o to, by prawa obywateli były przestrzegane i chronione w każdej sytuacji.

10.4. Riksrevisionen

Szwedzkim odpowiednikiem Najwyższej Izby Kontroli jest Izba Kontroli Riksrevisionen[318]. Jest to stosunkowo nowy organ. Powstał 1 lipca 2003 r. po likwidacji audytorów Riksdagu i Szwedzkiej Krajowej Izby Kontroli. Riksrevisionen posiada znacznie szersze kompetencje od swoich wcześniejszych odpowiedników i jest konstytucyjnie niezależnym organem. Ma nieograniczone uprawnienia kontrolne pod względem zarówno podmiotowym jak i przedmiotowym.

Ich główną funkcją jest kontrola funkcjonowania organów państwowych, respektowania przez nie prawa, właściwego dysponowania środkami pieniężnymi państwowymi i wykonywania celów do których zostały powołane. Trzy główne kierunki jego działalności to:

- audyt wydajności przeprowadza się w celu kontroli dysponowania budżetem państwa oraz dopilnowania różnych zobowiązań z nim związanych a zwłaszcza czy pieniądze podatnika są właściwie wykorzystywane,
- audyt roczny, który ma za zadanie coroczną kontrolę władz pod różnymi względami zwłaszcza zgodnością z prawem wydawanych opinii,
- międzynarodowa współpraca z innymi organami kontroli, która ma na celu wzmocnić współpracę pomiędzy poszczególnymi krajami w zakresie kontroli przestrzegania prawa.

Przeprowadzenie poszczególnych kontroli jest zabezpieczeniem demokratycznego modelu państwa prawa. Audytorzy mają różne narzędzia w celu przeprowadzenia poszczególnych kontroli. Mogą to być analizy danych, dokumenty, wywiady itp. Mają one na celu przyczynić się do wydajności pracy rządu. Efektem takiej kontroli jest powstanie raportu, który zostaje przesłany bezpośrednio do parlamentu a następnie zostaje przekazany rządowi. Ma on 4 miesiące na ustosunkowanie się do niego. Następnie po rozpatrzeniu przez właściwą komisję parlament podejmuje decyzje w sprawie. Audyt roczny pomimo swojej nazwy zostaje złożony dwa razy w roku. Na początku roku, w marcu, zostaje przedłożona opinia na temat działalności władz, a we wrześniu przedkładana jest opinia biegłego audytora, który wyjaśnia poszczególne sprawozdania. Częstokroć opinia ta zawiera również okoliczności, które nie zostały zawarte w raporcie podstawowym.

Międzynarodowa współpraca z innymi organami kontroli ma za zadanie wzmocnienie współpracy między poszczególnymi krajami w celu działania zgodnie z ogólnie przyjętymi

[318] Zob. https://www.riksrevisionen.se/

standardami oraz wymianę ważnych informacji. Szwedzka Izba kontroli tak jak polska Najwyższa Izba Kontroli jest członkiem INTOSAI[319]. Dostosowanie się do tych samych zasad organów kontroli z różnych krajów podwyższa standardy przestrzegania prawa.

[319] INTOSAI – patrz strona 38.

11. Funkcje organów kontroli konstytucyjności prawa w Polsce i w Szwecji - podsumowanie

Polska posiada scentralizowany system kontroli konstytucyjności prawa, gdzie główną rolę odgrywa Trybunał Konstytucyjny, wspierany przez inne instytucje, takie jak Sąd Najwyższy, Prezydenta RP oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

Trybunał Konstytucyjny ma wyłączną kompetencję do orzekania o zgodności ustaw, umów międzynarodowych, przepisów prawa miejscowego, aktów normatywnych wydawanych przez centralne organy państwowe oraz aktów normatywnych organizacji społecznych z Konstytucją RP. Trybunał może unieważnić akt prawny, jeśli uzna, że jest on niezgodny z Konstytucją. Został on również wyposażony w inne kompetencje, które zostaną omówione poniżej.

Obywatele, którzy uważają, że ich prawa lub wolności konstytucyjne zostały naruszone przez obowiązujący akt prawny, mogą złożyć skargę konstytucyjną. Trybunał bada, czy przepis, na którego podstawie wydano ostateczną decyzję w sprawie obywatela, jest zgodny z konstytucją. Jeśli Trybunał stwierdzi jego niekonstytucyjność, może unieważnić ten przepis.

Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga również spory kompetencyjne między centralnymi organami władzy państwowej, takimi jak prezydent, premier, Sejm i Senat. Może to obejmować konflikty dotyczące zakresu uprawnień tych organów lub interpretacji przepisów konstytucyjnych.

Trybunał Konstytucyjny ma prawo badać zgodność działań partii politycznych z konstytucją, w tym zgodność ich programów i celów. Może zakazać działalności partii, jeśli uzna, że jej działania są sprzeczne z konstytucją, np. dążą do zmiany ustroju państwa przemocą.

Bardzo istotną funkcją Trybunału Konstytucyjnego jest prawo wydawania orzeczenia, które interpretuje przepisy konstytucyjne. Interpretacje te mają na celu zapewnienie jednolitego stosowania konstytucji w praktyce oraz rozwianie wątpliwości dotyczących jej treści. Orzecznictwo Trybunału stanowi nieocenioną pomoc we właściwym stosowaniu ustawy zasadniczej.

Sąd Najwyższy nie jest bezpośrednim organem kontroli konstytucyjności, ale jego rola w rozpatrywaniu skarg kasacyjnych wpływa na interpretację prawa, w tym przepisów konstytucyjnych. Sąd Najwyższy może stwierdzić, że dany akt prawny jest stosowany niezgodnie z konstytucją, co ma znaczący wpływ na praktykę sądową w całym kraju. Sąd Najwyższy wydaje uchwały interpretacyjne, które mają charakter precedensowy. Uchwały te

pomagają w jednolitej interpretacji przepisów prawa, w tym przepisów konstytucyjnych, przez sądy niższych instancji.

Prezydent RP podpisuje ustawy uchwalone przez parlament. Prezydent ma prawo odmówić podpisania ustawy i skierować ją do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania jej zgodności z konstytucją. Weto prezydenckie pełni funkcję zabezpieczenia przed uchwaleniem ustaw, które mogą być niezgodne z konstytucją. Przed podpisaniem może zasięgnąć opinii Trybunału Konstytucyjnego, aby upewnić się, że ustawa jest zgodna z konstytucją.

Rzecznik Praw Obywatelskich, jako niezależny organ, może wnosić sprawy do Trybunału Konstytucyjnego w imieniu obywateli, gdy uzna, że istnieje potrzeba ochrony ich praw. Organ ten może również interweniować w postępowaniach przed Trybunałem w charakterze uczestnika. Rzecznik Praw Obywatelskich monitoruje również działania administracji publicznej i innych organów państwowych, aby upewnić się, że są one zgodne z konstytucją i nie naruszają praw obywateli.

W Szwecji system kontroli konstytucyjności jest zdecentralizowany, co oznacza, że różne organy mają kompetencje w zakresie oceny zgodności prawa z konstytucją. Funkcje te pełnią Rada Prawa, sądy oraz parlament. Każdy z tych organów odgrywa ważną rolę w zapewnianiu zgodności prawa z konstytucją.

Rada Prawa (Lagrådet)[320] składa się z sędziów Sądu Najwyższego oraz Sądu Najwyższego Administracyjnego. Jej głównym zadaniem jest ocena projektów ustaw przed ich uchwaleniem przez Riksdag (parlament). Lagrådet analizuje, czy proponowane przepisy są zgodne z Konstytucją, a także czy są one jasne i precyzyjne. Choć opinie Rady nie są formalnie wiążące, mają one duże znaczenie dla procesu legislacyjnego i mogą prowadzić do wprowadzenia zmian w projekcie ustawy przed jej uchwaleniem.

Dzięki prewencyjnej kontroli Rada Prawa odgrywa kluczową rolę w ochronie konstytucji oraz praw obywatelskich. Jej opinie pomagają zapobiegać przyjęciu przepisów, które mogłyby naruszać prawa jednostek lub podważać fundamenty konstytucyjne państwa.

W Szwecji każdy sąd ma prawo odmówić stosowania przepisu, który uznaje za niezgodny z konstytucją. Oznacza to, że sądy powszechne i administracyjne mogą w trakcie rozpatrywania sprawy orzec, że dany przepis jest niekonstytucyjny i odmówić jego zastosowania. Tego rodzaju decyzje mają istotne znaczenie, ponieważ wpływają na stosowanie prawa w poszczególnych sprawach oraz tworzą precedensy dla przyszłych orzeczeń.

[320] „Olika former av norm kontroll“ Expertgruppsrapport, Statens Offentliga Utredningar, SOU 2007:85, Stockholm 2007, s.45.

Sądy powszechne i administracyjne w Szwecji rozpatrują także sprawy związane z ochroną praw podstawowych obywateli, takich jak prawo do sprawiedliwego procesu, wolność słowa czy prawo własności. W trakcie tych postępowań sądy oceniają zgodność obowiązującego prawa z konstytucją i międzynarodowymi zobowiązaniami Szwecji.

Riksdag (parlament) odgrywa kluczową rolę w procesie legislacyjnym i ochronie konstytucji. Parlament ma uprawnienia do uchwalania i zmieniania przepisów konstytucyjnych. Aby zmienić konstytucję, konieczne są dwie kolejne uchwały Riksdagu, a między nimi muszą odbyć się wybory parlamentarne. Dzięki temu mechanizmowi zmiany w konstytucji są trudniejsze do przeprowadzenia, co zapewnia stabilność systemu prawnego. Riksdag regularnie przeprowadza debaty na temat zgodności projektów ustaw z konstytucją, zwłaszcza gdy są one przedmiotem kontrowersji politycznych lub społecznych. Opinie Rady Prawa oraz wnioski komisji parlamentarnych są kluczowe w tych debatach.

W Szwecji Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) oraz Najwyższy Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen) pełnią kluczową rolę w interpretacji prawa, w tym przepisów konstytucyjnych. Ich orzeczenia mają charakter precedensowy, co oznacza, że kształtują praktykę prawną i są wiążące dla sądów niższych instancji. Sąd Najwyższy rozpatruje głównie sprawy o dużym znaczeniu prawnym, których rozwiązania mogą wpłynąć na interpretację prawa w całym kraju. Chociaż Sąd Najwyższy nie ma wyłącznej kompetencji do badania zgodności aktów prawnych z Konstytucją, jego orzeczenia mogą mieć bezpośredni wpływ na interpretację przepisów konstytucyjnych. W przypadku spraw administracyjnych, Najwyższy Sąd Administracyjny pełni podobną funkcję, zapewniając, że decyzje administracyjne i stosowane prawo są zgodne z konstytucyjnymi standardami.

W Polsce kontrola konstytucyjności jest scentralizowana i skoncentrowana w Trybunale Konstytucyjnym, który odgrywa kluczową rolę w badaniu zgodności prawa z konstytucją, ochronie praw obywatelskich oraz rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych między organami władzy. W Szwecji natomiast kontrola konstytucyjności jest zdecentralizowana, a różne organy, takie jak Rada Prawa, sądy oraz Riksdag, mają wspólne zadanie ochrony konstytucji i zapewnienia, że przepisy prawa są zgodne z jej postanowieniami. Oba systemy różnią się strukturą systemów prawnych, ale mają taki sam cel jakim jest ochrona konstytucyjnego porządku prawnego i praw obywateli.

12.Spory między władzą ustawodawczą a sądowniczą w Szwecji i w Polsce

Spory między władzą ustawodawczą a sądowniczą w Szwecji, choć są rzadkie, wynikają z różnych aspektów systemu politycznego i prawnego, które mogą generować napięcia w określonych okolicznościach. Aby w pełni zrozumieć te potencjalne konflikty, należy przeanalizować szczegółowo zarówno strukturę władzy w Szwecji, jak i konkretne przypadki i mechanizmy rozwiązywania sporów.

Szwecja jest monarchią konstytucyjną, w której funkcjonuje zasada podziału władz na trzy odrębne filary: ustawodawczy, wykonawczy i sądowniczy. Władza ustawodawcza należy do jednoizbowego parlamentu, czyli Riksdagu, natomiast sądy są odpowiedzialne za rozstrzyganie sporów prawnych oraz za zapewnienie przestrzegania prawa. Władza wykonawcza, która leży w rękach rządu, jest odpowiedzialna za zarządzanie państwem i wykonywanie uchwalonego prawa.

System ten oparty jest na równowadze i wzajemnej kontroli między tymi władzami, jednakże każda z nich ma jasno określone kompetencje. W teorii ma to ograniczać konflikty między nimi, jednak w praktyce może dochodzić do sytuacji, w których kompetencje sądy i parlamentu wchodzą w konflikt.

Riksdag pełni kluczową rolę w kształtowaniu prawa i polityki państwa. Zgodnie z Aktem o Formie Rządu, to parlament ma wyłączne prawo do uchwalania ustaw. Uchwala on nowe przepisy, zmienia obowiązujące prawo oraz zatwierdza budżet państwa. Ponadto Riksdag kontroluje działania rządu, co wzmacnia jego znaczenie w systemie politycznym.

Władza sądownicza w Szwecji działa na zasadzie niezależności, co oznacza, że sądy mają prawo kontrolować zgodność działań władzy ustawodawczej i wykonawczej z obowiązującym prawem. Sędziowie są niezawiśli, a decyzje sądów są ostateczne i niezależne od politycznych wpływów. Nie istnieje jednak odrębny sąd konstytucyjny, jak w wielu innych krajach europejskich, co oznacza, że zadanie kontroli zgodności aktów prawnych z konstytucją leży w rękach sądów powszechnych.

Konstytucja Szwecji, znana jako Akt o Formie Rządu (Regeringsformen), jest podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie państwa. Spory kompetencyjne mogą pojawić się, gdy sądy uznają, że uchwalona przez Riksdag ustawa narusza konstytucję. Ponieważ w Szwecji nie ma specjalnego sądu konstytucyjnego, sądy powszechne mają prawo orzekania o niekonstytucyjności prawa. Przykładem tego typu sporu może być sytuacja, w której sąd uznaje, że określona ustawa narusza podstawowe prawa obywatelskie

zagwarantowane przez konstytucję, co może prowadzić do jej nieważności. Dla parlamentarzystów może to być kontrowersyjne, gdyż sądy ingerują w prawo uchwalane przez parlament, co może być odbierane jako przekroczenie ich kompetencji. Jednak zgodnie ze szwedzkim prawem, sądy mają prawo do takiej kontroli, co wpisuje się w tradycję państwa prawa.

Kolejnym obszarem potencjalnych konfliktów są próby wpływu politycznego na sądownictwo, szczególnie w zakresie nominacji sędziowskich czy reform systemu sądownictwa. W systemie szwedzkim sędziowie są nominowani przez rząd, ale muszą być zatwierdzani przez specjalny organ, jakim jest Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) oraz Najwyższy Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen). Chociaż system ten zapewnia pewne mechanizmy kontroli, istnieje ryzyko, że władza ustawodawcza lub wykonawcza może próbować wywierać naciski na sposób działania sądów poprzez zmiany w przepisach dotyczących nominacji sędziowskich lub innych reform.

Przykłady takich konfliktów mogą obejmować reformy zmieniające organizację sądownictwa, co może prowadzić do oskarżeń o próbę ograniczenia niezależności sądów.
Szwecja jest członkiem Unii Europejskiej i podlega międzynarodowym przepisom prawnym, w tym Europejskiej Konwencji Praw Człowieka[321]. Czasami przepisy międzynarodowe mogą być w sprzeczności z ustawami uchwalonymi przez Riksdag. Sądy szwedzkie są zobowiązane do stosowania prawa międzynarodowego i orzecznictwa europejskich trybunałów, co może prowadzić do sporów między władzą ustawodawczą a sądowniczą. Przykładem może być sytuacja, w której sądy szwedzkie muszą orzekać zgodnie z wyrokami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[322], nawet jeśli dany wyrok stoi w sprzeczności z krajowym prawem uchwalonym przez Riksdag. Taka sytuacja może prowadzić do napięć między władzą ustawodawczą, która uchwala prawo zgodne z krajowymi interesami, a sądami, które są zobowiązane do stosowania norm międzynarodowych.

Szwecja wypracowała szereg mechanizmów, które pomagają minimalizować i rozwiązywać potencjalne konflikty między władzą ustawodawczą a sądowniczą. W szwedzkiej kulturze politycznej dużą wagę przywiązuje się do osiągania konsensusu i współpracy między

[321] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolnosci jest umową międzynarodową regulującą zakres ochrony praw człowieka. Została zawarta przez państwa członkowskie Rady Europy. Została ona otwarta do podpisu 4 listopada 1950 r. a weszła w życie 3 września 1953 r. Stronami Konwencji jest każde z 46 państw członkowskich Rady Europy; zob. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_POL

[322] Europejski organ sądownictwa międzynarodowego, który został powołany w 1959 r. Jego siedziba znajduje się w Strasburgu we Francji.

różnymi organami władzy. Polityka w Szwecji jest często oparta na negocjacjach i kompromisach, co ogranicza eskalację konfliktów.

Szwedzka konstytucja i system prawny ściśle chronią niezależność sądów, co sprawia, że są one mniej podatne na polityczne naciski. Niezależność sądownictwa jest uważana za fundament demokracji i państwa prawa.

Przepisy regulujące kompetencje zarówno władzy ustawodawczej, jak i sądowniczej są jasno określone, co zmniejsza ryzyko konfliktów. Istnieją mechanizmy kontroli konstytucyjności prawa, a sądy mogą orzekać o niekonstytucyjności aktów prawnych, jeśli uznają, że naruszają one prawa obywatelskie.

Mimo że w Szwecji rzadko dochodzi do otwartych sporów między władzą ustawodawczą a sądowniczą, potencjalne obszary napięć istnieją. Są to głównie kwestie związane z interpretacją konstytucji, niezależnością sądów oraz przestrzeganiem międzynarodowych zobowiązań prawnych. Szwecja stawia na mechanizmy konsensusu oraz wyraźnie rozdziela kompetencje poszczególnych władz, co skutecznie minimalizuje ryzyko poważnych konfliktów.

Natomiast spory o konstytucje między władzą ustawodawczą a sądowniczą w Polsce są częścią szerszej dynamiki relacji między trzema podstawowymi władzami: ustawodawczą (Sejm i Senat), wykonawczą (rząd) i sądowniczą (sądy i trybunały). Spory te dotyczą podziału kompetencji oraz interpretacji przepisów prawa i konstytucji, co prowadzi do napięć, szczególnie w kontekście ostatnich zmian w systemie sądownictwa w Polsce.

Zgodnie z Konstytucją RP z 1997 roku, Polska opiera się na zasadzie trójpodziału władzy, gdzie władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza mają działać w sposób niezależny i równoważny, przy jednoczesnym wzajemnym balansowaniu i kontroli. Spory kompetencyjne są rozstrzygane przez Trybunał Konstytucyjny. Pełni on istotną rolę w rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych między organami władzy. Zgodnie z Konstytucją RP, Trybunał Konstytucyjny ma prawo do badania zgodności aktów prawnych (ustaw i rozporządzeń) z konstytucją, a także do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Jednak po 2015 r. ówczesny rząd wprowadził zmiany w składzie Trybunału Konstytucyjnego, które doprowadziły do głębokiego sporu o jego niezależność. Zmiany te dotyczyły m.in. sporu o tzw. "sędziów dublerów". Po wyborach w 2015 roku Sejm podjął uchwały o unieważnieniu wcześniejszego wyboru sędziów TK przez poprzedni parlament, a następnie wybrał nowych sędziów, co wywołało poważny kryzys konstytucyjny. W rezultacie pojawiła się kwestia, czy niektórzy sędziowie TK, wybrani przez rząd Prawa i Sprawiedliwości, mają prawo orzekać, co z kolei podważyło autorytet Trybunału.

Nowelizacje ustaw dotyczących Trybunału Konstytucyjnego wprowadziły zmiany proceduralne, które spowolniły jego pracę, zmniejszyły liczbę spraw rozpatrywanych przez Trybunał, oraz podniosły wymagania co do liczby sędziów potrzebnych do orzekania w pełnym składzie. To wszystko doprowadziło do zarzutów, że władza ustawodawcza i wykonawcza próbują kontrolować Trybunał Konstytucyjny, co znacznie utrudniało bezstronne rozstrzyganie sporów kompetencyjnych[323].

Krajowa Rada Sądownictwa jest konstytucyjnym organem odpowiedzialnym za nominowanie sędziów oraz czuwanie nad niezależnością sądów. Jednakże, reforma Krajowej Rady Sądownictwa wprowadzona przez rząd Prawa i Sprawiedliwości w 2017 roku radykalnie zmieniła sposób powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa. Do tej pory członkowie Krajowej Rady Sądownictwa byli wybierani głównie przez środowisko sędziowskie, co miało na celu zapewnienie niezależności tego organu od władzy politycznej. Reforma zmieniła jednak zasady wyboru członków, przenosząc te kompetencje na Sejm. W praktyce oznaczało to, że politycy, a nie sędziowie, decydują o składzie Krajowej Rady Sądowniczej, co doprowadziło do oskarżeń o podporządkowanie władzy sądowniczej politykom.

Reforma Krajowej Rady Sądownictwa wywołała szeroką krytykę, zarówno w kraju, jak i za granicą. Zarówno Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie zajmowały stanowisko w tej sprawie, uznając, że zmiany w Krajowej Radzie Sądownictwa naruszają standardy niezawisłości sądownictwa.

Kolejnym kluczowym punktem sporu było utworzenie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, która miała zająć się odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziów i innych osób wykonujących zawody prawnicze. Od samego początku Izba Dyscyplinarna budziła ogromne kontrowersje, głównie dlatego, że była obsadzana przez sędziów wybranych przez Krajową Radę Sądownictwa, której skład został zmieniony na mocy reformy rządów Prawa i Sprawiedliwości. Krytycy zarzucali nie spełnia właściwych standardów niezależności, a jej działalności zarzucali, że jest narzędziem politycznej kontroli nad sędziami, którzy mogą zostać ukarani za orzekanie w sposób niezgodny z oczekiwaniami władzy politycznej.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej[324] uznał, że Izba Dyscyplinarna nie spełnia standardów niezależności sądów i nakazał Polsce zawieszenie jej działalności. Polska jednak z

[323] Kustra-Rogatka A. „Sądownictwo Konstytucyjne. Teoria i praktyka“ Wydawnictwa Naukowe UKSW, Warszawa 2018, s.89.

[324] Międzynarodowy organ sądowniczy. Powstał w 1952 r. Dokonuje wykładni prawa unijnego, abu zapewnić jego stosowanie w taki sam sposób we wsystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej. Jego siedziba znajduje sie w Luksemburgu. Zob. https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/pl/

dużym opóźnieniem reagowała na te wyroki, co wywołało dodatkowe napięcia na arenie międzynarodowej i naraziło kraj na wysokie kary finansowe.

W wyniku wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz presji Komisji Europejskiej, Polska znalazła się w konflikcie z Unią Europejską w sprawie reform sądownictwa. Główne punkty sporne dotyczyły zawieszenia Izby Dyscyplinarnej. Mimo że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wielokrotnie orzekał, że Izba Dyscyplinarna powinna zostać zawieszona, polski rząd początkowo opóźniał wdrożenie tych zaleceń. Ostatecznie, pod naciskiem Komisji Europejskiej, Polska zaczęła wycofywać się z części reform, jednak wciąż pojawiają się spory dotyczące przyszłości Izby i zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

W wyniku trwających reform sądownictwa, Komisja Europejska wstrzymała wypłatę niektórych funduszy unijnych dla Polski, opierając się na nowo wprowadzonym mechanizmie warunkowości, który uzależnia wypłaty od przestrzegania zasad praworządności.

Spory między władzą ustawodawczą a sądowniczą doprowadziły do poważnych konsekwencji dla funkcjonowania całego systemu sądownictwa w Polsce.
Reforma sądownictwa, w szczególności zmiany w Krajowej Radzie Sądownictwa i Izbie Dyscyplinarnej, podważyły zaufanie do niezawisłości sędziów. Sędziowie orzekający w sposób niezgodny z polityką rządu mogą być pociągani do odpowiedzialności dyscyplinarnej, co prowadzi do efektu mrożącego w sądownictwie.

W związku z konfliktem między Sejmem a Sądem Najwyższym oraz przeciągającymi się procesami legislacyjnymi i wyrokami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, polski system sądownictwa znalazł się w stanie częściowego paraliżu, co wpłynęło na szybkość i skuteczność rozstrzygania spraw sądowych.

Spory między władzą ustawodawczą a sądowniczą w Polsce są złożone. Obecnie jednak spory te wynikają przede wszystkim z reform wprowadzanych przez rząd Prawa i Sprawiedliwości po 2015 roku. Dotyczą one głównie niezależności sądów, kontroli nad Krajową Radą Sądownictwa oraz funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Konflikty te mają daleko idące konsekwencje, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym, gdzie Polska mierzy się z krytyką ze strony instytucji europejskich. Przyszłość tych sporów zależy od rozwiązań politycznych, które zdołają przywrócić równowagę między władzami, zgodnie z zasadami konstytucji i międzynarodowych norm prawnych.

13. Przykładowe sprawy rozpatrywane przez poszczególne organy władzy w Polsce i w Szwecji

Sądy konstytucyjne, w tym Trybunał Konstytucyjny w Polsce często stają przed wyzwaniem właściwej interpretacji konstytucji w sprawach o dużym znaczeniu społecznym, politycznym i prawnym. Przez ostatnie 30 lat orzecznictwo regularnie budowało właściwą wykładnie, zasady praworządnego państwa prawa. Należy jednak zauważyć, że zarys jaki orzecznictwo konstytucyjne wypracowało dla zasady państwa prawa ma znacznie szerszy charakter, który nazywany jest w teorii prawa neokonstytucjonalizmem[325]. Pojawia się on pod postacią kreatywnej wykładni sędziowskiej. Dawniej sędziowie interpretowali i stosowali prawo niezależnie od oceny konkretnego przypadku natomiast obecnie powinni je interpretować w nawiązaniu do powszechnej sprawiedliwości. Taka interpretacja moralna wpływa na sposób interpretacji prawa i odnosi się do oceny racjonalności prawa czy tzw. reguły uznania. Sytuacja taka jest związkiem koniecznym pomiędzy literą prawa a moralnością i na tej podstawie dochodzi do wypracowania interpretacji. Wynikiem interpretacji po ocenie wartości jest norma, która uzasadnia decyzję pod warunkiem, że przedstawi źródło moralne. Specyfika interpretacji tekstu konstytucyjnego wiąże się z różnymi czynnikami. Przede wszystkim w zależności od podmiotów ją interpretujących, użycie właściwych technik interpretacyjnych co do tekstu konstytucji, wystąpienie szczególnych efektów orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jak również swoistość konstytucji jako przedmiotu. Taka moralna ocena konstytucji przeciwstawia się jej interpretacji sensu stricto, gdyż nawiązuje ona do materialnej sprawiedliwości, ale również daje poczucie niepewności prawa, gdyż może być ono w różny sposób zinterpretowane. Wpływa to na metodę wykładni konstytucji i jej stosowania oraz w pewnym sensie czyni sądy konstytucyjne współtwórcą porządku ustrojowego.

W ostatnich latach Trybunał Konstytucyjny był negatywnie oceniany za sposób w jakim posługuje się wykładnią państwa prawa i wyprowadza z niej szczegółowe zasady o charakterze całkowicie ocennym czy też subiektywnym[326]. Pojawienie się tego typu zastrzeżeń co do praktyki swobodnego posługiwania się w orzecznictwie konstytucyjnym terminami prawnymi czy też klauzulami nie jest niczym nowym. Te same zagrożenia dostrzegał główny promotor kontynentalnego modelu kontroli konstytucyjności prawa- Hans Kelsen. Uważał on, że „(…) Oczywiste jest zaś, że sens konstytucji nie może polegać na tym, aby za pomocą bliżej

[325] Zob. Susanna Pozzolo „Neokonstytucjonalizm i specyficzność interpretacji konstytucyjnej", Repozytorium Uniwersytetu Jagiellońskiego 1998.
[326] Wywiad z Sadurskim Wojciechem (w:) „Polska zasługuje na rozwiązania radykalne"Kultura Liberalna, Nr 825 (44/2024), z dnia 29.10.2024.

nieokreślonego i tak wieloznacznego słowa jak „sprawiedliwość“, czy podobnego uzależniać obowiązywanie każdej ustawy uchwalonej przez parlament od swobodnego uznania sądu konstytucyjnego, czyli gremium obsadzanego w sposób politycznie mniej lub bardziej dowolny“[327] Praktyka pokazała jednak, że konstytucja może być przedmiotem interpretacji o charakterze ideologicznym.

Poniżej przedstawiam omówienie kilku kontrowersyjnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, które wzbudziły obawy o naruszenie praw i wolności człowieka i obywatela.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2017 r. (sygn. akt Kp 1/17)[328] dotyczył kontroli zgodności z Konstytucją RP nowelizacji ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach. Głównym przedmiotem sporu były przepisy wprowadzone przez ustawodawcę w grudniu 2016 r., które m.in. zmieniały zasady organizowania zgromadzeń publicznych, w tym zgromadzeń cyklicznych.

Nowelizacja ustawy wprowadzała szczególne regulacje dotyczące zgromadzeń, nadając uprzywilejowaną pozycję tzw. zgromadzeniom cyklicznym, a także zwiększając rolę administracji rządowej (wojewody) w ich organizacji i ochronie. Zgodnie z nowelizacją, zgromadzenia cykliczne to takie zgromadzenia, które odbywają się regularnie, co najmniej raz w roku, w tym samym miejscu, w związku z uczczeniem doniosłych wydarzeń historycznych lub ważnych dla społeczeństwa, szczególnie dla tożsamości narodowej. Nowelizacja dawała im pierwszeństwo przed innymi zgromadzeniami, które miałyby się odbyć w tym samym miejscu i czasie. W praktyce przepis ten dotyczył m.in. miesięcznic smoleńskich, czyli comiesięcznych zgromadzeń upamiętniających katastrofę smoleńską, organizowanych na Krakowskim Przedmieściu w Warszawie.

Ustawa przewidywała, że wojewoda może, na wniosek organizatora, uznać dane zgromadzenie za cykliczne, jeśli odbywało się ono co najmniej trzy razy w ciągu ostatnich trzech lat, lub jeśli miało istotne znaczenie dla interesu publicznego. Decyzja wojewody miała kluczowe znaczenie, gdyż dawała zgromadzeniom cyklicznym wyłączne prawo do odbywania się w danym miejscu i czasie, nawet jeśli inne zgromadzenia zostały wcześniej zgłoszone.

Wprowadzono także zakaz organizowania innych zgromadzeń w miejscach, gdzie miały się odbywać zgromadzenia cykliczne. Zgromadzenia publiczne w takich miejscach mogłyby być organizowane tylko wtedy, gdyby nie zakłócały zgromadzenia cyklicznego. Trybunał

[327] H. Kelsen „Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego”, tłum. B. Banaszkiewicz, Warszawa 2009, s.54.
[328] (OTK ZU-A 2017, poz. 28)

zaakceptował również ograniczenia dotyczące organizowania kontrmanifestacji w odległości mniejszej niż 100 metrów od zgromadzeń cyklicznych. W ocenie Trybunału, takie ograniczenie służy zachowaniu porządku publicznego i bezpieczeństwa uczestników obu zgromadzeń. W praktyce dawało to zgromadzeniom cyklicznym uprzywilejowaną pozycję, uniemożliwiając organizowanie konkurencyjnych manifestacji w tym samym miejscu.

Ustawa przekazywała wojewodzie prawo do uznawania zgromadzeń za cykliczne. Decyzja wojewody miała charakter administracyjny i wiązała się z prawnymi konsekwencjami – takie zgromadzenia miały pierwszeństwo przed innymi zgromadzeniami w danym miejscu i czasie. Organizatorzy innych zgromadzeń byli zobowiązani do zmiany czasu lub miejsca, jeśli ich zgromadzenie kolidowało ze zgromadzeniem cyklicznym. Rola wojewody w procesie podejmowania decyzji wzbudziła kontrowersje, gdyż mogło to być postrzegane jako ingerencja w autonomię samorządów lokalnych. Przepisy nowelizacji wprowadzały zasadę, że zgromadzenia cykliczne miały pierwszeństwo przed innymi zgromadzeniami, które chciałyby odbywać się w tym samym miejscu i czasie. Tym samym, inne zgromadzenia w tym samym czasie i miejscu mogły zostać zakazane.

Nowelizacja ta wzbudziła poważne wątpliwości o podłożu konstytucyjnym, zwłaszcza w kontekście art.57 Konstytucji RP, który gwarantuje każdemu obywatelowi prawo do organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Pojawiły się zarzuty, że przepisy nowelizacji nadmiernie ograniczają to prawo, tworząc nierówność pomiędzy organizatorami różnych zgromadzeń oraz dając zbyt szerokie kompetencje organom administracyjnym, w tym wojewodzie. Wnioskodawcy, w tym Rzecznik Praw Obywatelskich, kwestionowali konstytucyjność niektórych przepisów nowelizacji. Twierdzili oni, że wprowadzenie zgromadzeń cyklicznych oraz nadanie im pierwszeństwa przed innymi zgromadzeniami, narusza zasadę równości wobec prawa oraz zasadę wolności zgromadzeń zagwarantowaną w Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 16 marca 2017 r. (sygn. akt Kp 1/17), uznał nowelizację ustawy o zgromadzeniach za zgodną z Konstytucją RP, w tym przepisy dotyczące zgromadzeń cyklicznych i roli wojewody. Trybunał orzekł, że zgromadzenia cykliczne są zgodne z konstytucją, gdyż ustawodawca ma prawo do wprowadzenia szczególnych zasad regulujących organizację zgromadzeń, o ile są one podyktowane ważnym interesem publicznym. Trybunał podkreślił, że wprowadzane ograniczenia muszą być proporcjonalne i nie mogą naruszać istoty wolności zgromadzeń. W ocenie Trybunału, przepisy o zgromadzeniach cyklicznych spełniają te kryteria, ponieważ służą realizacji wolności zgromadzeń w dłuższej perspektywie czasowej. Trybunał podkreślił, że przepisy te nie

naruszają istoty prawa do zgromadzeń, ponieważ nadal istnieje możliwość organizacji innych zgromadzeń, choć z pewnymi ograniczeniami. Trybunał jednocześnie podkreślił, że pierwszeństwo zgromadzeń cyklicznych nie narusza konstytucyjnych praw, ponieważ jest ono uzasadnione potrzebą ochrony ważnych wydarzeń o doniosłym znaczeniu publicznym. Trybunał uznał, że przepisy te są proporcjonalne do celu, jakim jest ochrona porządku publicznego i organizacja zgromadzeń, które mają szczególne znaczenie. Odniósł się również co do legitymacji decyzji wojewody o uznaniu zgromadzeń za cykliczne, że nie naruszają konstytucji, gdyż wojewoda działa na podstawie ustawy, a jego decyzje mogą być zaskarżane do sądów administracyjnych. Trybunał uznał, że nadanie tej kompetencji organowi administracji rządowej nie prowadzi do nadmiernej ingerencji w prawa jednostek.

Trybunał argumentował, że wolność zgromadzeń nie ma charakteru absolutnego i może być ograniczana dla ochrony innych dóbr konstytucyjnych, takich jak bezpieczeństwo publiczne czy porządek publiczny. Trybunał uznał, że przepisy wprowadzające zgromadzenia cykliczne są wyrazem realizacji prawa do wolności zgromadzeń, a jednocześnie w sposób proporcjonalny ograniczają możliwość organizowania innych zgromadzeń w tym samym czasie i miejscu.

Wyrok ten spotkał się z krytyką ze strony części opinii publicznej, organizacji pozarządowych oraz środowisk prawniczych. Krytycy powyższego wyroku argumentowali, że uprzywilejowanie zgromadzeń cyklicznych mogłoby prowadzić do ograniczenia pluralizmu w sferze publicznej, szczególnie w kontekście politycznych protestów. Zwracano również uwagę, że przepis ten może być wykorzystywany przez rządzących do blokowania zgromadzeń opozycyjnych w miejscach o szczególnym znaczeniu symbolicznym, jak np. przed Pałacem Prezydenckim czy Sejmem[329].

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w przedmiotowej sprawie umocnił prawne podstawy do organizacji zgromadzeń cyklicznych, takich jak miesięcznice smoleńskie, jednocześnie ograniczając możliwość organizowania innych zgromadzeń, w tym kontrmanifestacji, w tym samym miejscu i czasie. Krytycy wyroku wskazują, że w praktyce daje on uprzywilejowaną pozycję niektórym zgromadzeniom, co może prowadzić do ograniczenia pluralizmu i swobody wyrażania sprzeciwu w przestrzeni publicznej.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2017 r. miał duże znaczenie dla kształtowania prawa do zgromadzeń w Polsce. Potwierdził on, że władze publiczne mają prawo wprowadzać szczególne regulacje dotyczące organizacji zgromadzeń. Jednak regulacje te

[329] Florczak-Wątor M. - Glosa do wyroku TK z dnia 16 marca 2017 r., sygn. Akt Kp 1/17; https://konstytucyjny.pl/glosa-do-wyroku-tk-z-dnia-16-marca-2017-r-sygn-akt-kp-117-monika-florczak-wator/

muszą spełniać standardy konstytucyjne i być proporcjonalne do zamierzonego celu. Sprawa ta była istotna w kontekście ochrony wolności zgromadzeń i możliwości manifestowania poglądów w przestrzeni publicznej.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r. (sygn. akt K 12/18) jest jednym z kluczowych wyroków dotyczących reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce, w szczególności w kontekście zmian dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa. Aby lepiej zrozumieć to orzeczenie należy przyjrzeć się również innym czynnikom mającym na nie wpływ i spojrzeć horyzontalnie na aspekt polityczno- prawny w jakim toczyła się ta sprawa.

Od 2015 r. w Polsce trwała intensywnie przeprowadzana reforma wymiaru sprawiedliwości, prowadzone przez rządzącą partię Prawo i Sprawiedliwość. Reforma ta objęła wiele elementów systemu sądownictwa, w tym zmiany o Sądzie Najwyższym, reorganizację sądów powszechnych oraz zmianę w sposobie wyboru członków do Krajowej Rady Sądownictwa. Była to główna reforma partii rządzącej, a jej celem według rządzących była poprawa efektywności sądownictwa oraz zwiększenie odpowiedzialności sędziów. Zmiany te wywołały szeroką krytykę w kraju jak i na arenie międzynarodowej. Krytycy tej reformy, w tym ówczesna opozycja, ale też liczne organizacje pozarządowe, międzynarodowe instytucje tj. Komisja Europejska czy Rada Europy, podkreślali, że reforma narusza zasadę trójpodziału władzy i niezależność sędziów, co jest fundamentem demokratycznego państwa prawa.

W swoim wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodne z Konstytucją RP kilka kluczowych przepisów ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Mianowicie art.9a ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, który wprowadził zmianę sposobu wyboru sędziów. Nowy przepis przewidywał, że członków Rady będzie wybierać Sejm. Na nic się zdały argumenty przeciwników ustawy, że reforma doprowadzi do upolitycznienia Krajowej Rady Sądownictwa, co z kolei zagrażałoby niezależności sądownictwa. Według krytyków reformy, wprowadzenie możliwości wyboru członków Krajowej Rady Sądowniczej przez władzę ustawodawczą jest sprzeczne z zasadą trójpodziału władzy i separacji poszczególnych gałęzi władzy[330].

Trybunał jednak uznał, że Konstytucja RP nie określa precyzyjnie procedury wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa w związku z tym ustawodawca ma swobodę w kształtowaniu tej procedury. W związku z powyższym wybór dokonany przez Sejm nie jest sprzeczny z konstytucyjnymi zasadami, takimi jak zasada niezależności sądownictwa.

[330] Łukowiak D. – Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r., sygn. Akt K 12/18 (wybór sędziów do składu Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm), Przegląd Konstytucyjny 3/2019.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że wybór członków Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm nie oznacza ich podporządkowania władzy ustawodawczej. Argumentował w orzeczeniu, że wybór członków Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm jest zgodny z zasadą demokratycznej legitymacji, gdyż Sejm jest organem wybranym bezpośrednio przez obywateli, czyli w wyborach powszechnych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego taki sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądowniczej przyczyni się do wzmocnienia odpowiedzialności i transparentności Rady.

Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodny również art.44 ust.1a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Przepis ten uniemożliwiał odwołanie od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa dotyczących przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego. Trybunał uznał, że Prezydent RP ma wyłączne prawo powoływania sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa a wniosek ten ma charakter opiniodawczy. Dlatego Trybunał Konstytucyjny uznał, że brak możliwości odwołania się od takich uchwał nie narusza prawa do sądu a ostateczna decyzja o powołaniu sędziego należy do Prezydenta RP. Zgodnie z art. 144 Konstytucji RP, Prezydent RP działa w tym zakresie na podstawie własnej prerogatywy, co oznacza, że nie podlega ona kontroli sądowej. Z dalszej argumentacji Trybunału Konstytucyjnego możemy odczytać, że możliwość zaskarżania uchwał Krajowej Rady Sądownictwa mogłaby prowadzić do opóźnień w obsadzaniu stanowisk sędziowskich, co negatywnie wpływałoby na sprawność funkcjonowania sądownictwa. Argumenty przeciwników przedmiotowej reformy o tym, że każda decyzja administracyjna powinna podlegać kontroli sądowej, aby zapewnić sprawiedliwość proceduralną i możliwość weryfikacji decyzji organów publicznych nie były wzięte pod uwagę. Nawet obawy o możliwości arbitralności decyzji Krajowej Rady Sądownictwa, zwłaszcza w kontekście kontrowersyjnych zmian w sposobie wyboru jej członków, nie zostały uwzględnione.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w omawianej sprawie spotkało się z mieszanymi reakcjami. Z jednej strony przedstawiciele rządu i większość parlamentarna uznały orzeczenie za potwierdzenie legalności wprowadzonych reform, argumentując, że zmiany są zgodne z konstytucją i służą wzmocnieniu odpowiedzialności sędziów oraz wzmocnieniu demokratycznej kontroli nad wymiarem sprawiedliwości. Z drugiej jednak strony wyrok został skrytykowany przez opozycję, organizacje pozarządowe, przedstawicieli środowisk prawniczych a także instytucje międzynarodowe. Zarzucano mu upolitycznienie sądownictwa. Argumentowano, że wybór członków Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm, w którym większość ma partia rządząca prowadzi do upolitycznienia organu odpowiedzialnego za nadzór nad sądami. Zdaniem krytyków tej reformy może ona skutkować większym wpływem władzy

politycznej na sądy, co narusza zasadę niezawisłości sądownictwa. Pod wątpliwość został poddany skład orzekający sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Podnoszono argumenty, że zostali oni wybrani w kontrowersyjnych okolicznościach, co podważało ich bezstronność i niezależność. Dlatego też orzeczenie to było traktowane jako stronnicze. Orzeczenie to miało swoje negatywne skutki na arenie międzynarodowej. Doprowadziło ono również do eskalacji napięć pomiędzy Polską a instytucjami Unii Europejskiej. Komisja Europejska, która już wcześniej wyrażała swoje zaniepokojenie zmianami wprowadzanymi przez ówczesny rząd Polski w sprawach reformy sądownictwa podkreśliła, że zmiany te mogą naruszać zasadę praworządności w kraju. W związku z powyższym zainicjowała ona kolejne kroki i wprowadziła procedurę z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej o stwierdzeniu przez Radę ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości Unii. Taki mechanizm może doprowadzić do sankcji wobec państwa członkowskiego w tym zawieszenie jego prawa do głosowania w Radzie Unii Europejskiej. Sama inicjacja tej procedury była bezprecedensowym krokiem i podkreślała powagę sytuacji.

Po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego K 12/18 z dnia 25 marca 2019 r. reforma sądownictwa była w dalszym ciągu kontynuowana, a rząd Prawa i Sprawiedliwości wprowadzał kolejne zmiany w systemie sądownictwa. Wiele z nich, zwłaszcza tych dotyczących Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, było przedmiotem licznych protestów i krytyki. Sytuacja była przedmiotem napięć między Unią Europejską a Polską na czym bardzo straciliśmy. Sytuacja ta również doprowadziła do uruchomienia przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej procedur związanych z naruszeniem zasady praworządności w Polsce. Wydał on w tym zakresie kilka kluczowych wyroków dotyczących reform sądownictwa w Polsce, w tym zmian w Krajowej Radzie Sądownictwa. W tym kontekście Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyraził zaniepokojenie dotyczące niezależności i bezstronności tego organu oraz jego nowego składu[331].

Nie tylko Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ale wiele innych międzynarodowych organizacji prawniczych, jak Europejska Sieć Rad Sądownictwa [332] zawiesiła w ramach protestu członkostwo polskiej Krajowej Rady Sądownictwa [333]

[331] Patrz. Sprawa C-619/18 (Komisja przeciwko Polsce- 2019); Sprawa C-791/19 (Komisja przeciwko Polsce- 2021); Sprawa C-272/21 (Komisja przeciwko Polsce- 2022)

[332] European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ). Warunkiem członkostwa Krajowej Rady Sądownictwa w ENCJ jest niezależność instytucji od władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz zapewnienie wsparcia niezależnemu wymiarowi sprawiedliwości. Zob. https://www.encj.eu/

[333] We wrześniu 2018 r. ENCJ zawiesiło członkostwo polskiej Krajowej Rady Sądownictwa, która została pozbawiona prawa głosu i wykluczona z udziału działalności w ENCJ. Instytucja ta stwierdziła, że zmiany w sądownictwie wprowadzone w ramach rządu Prawa i Sprawiedliwości doprowadziły do zagrożenia niezależności sądownictwa w Polsce i podstawowym wartościom.

podkreślając, że zmiany w sposobie wyboru jej członków podważyły jej niezależność od władzy politycznej. W związku z czym Krajowa Rada Sądownictwa w Polsce nie była traktowana jako organ wiarygodny w swych działaniach. Organizacje te argumentowały, że zmiany mogą doprowadzić do erozji demokratycznych standardów praworządności w Polsce.

Powyższe orzeczenie miało daleko idące implikacje dla relacji między władzą ustawodawczą, wykonawczą a sądowniczą w Polsce. Orzeczenie to tylko pogłębiło już istniejącą polaryzację polityczną w kraju. Zwolennicy reformy uznali orzeczenie za zwycięstwo w walce o reformę sądownictwa natomiast jej przeciwnicy postrzegali orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jako krok w stronę autorytarnych rządów i erozji demokracji państwa prawa. Doprowadziło to do szerokiej debaty publicznej, ale szczególnie w świecie doktryny prawnej, na temat granic reformy sądownictwa i roli organów konstytucyjnych w demokratycznym państwie prawa oraz zasad praworządności. A w całym kraju, w wielu miastach Polski odbywały się demonstracje, w których uczestnicy domagali się przywrócenia niezależności sądownictwa i respektowania zasad konstytucyjnych.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie K 12/18 jest kluczowe dla zrozumienia współczesnych przemian w polskim systemie prawnym. Decyzja ta potwierdziła legalność zmian w Krajowej Radzie Sądownictwa a zarazem pogłębiła kontrowersje i debatę na temat niezależności sądownictwa oraz praworządności. Jego konsekwencje wykraczają poza sferę prawną, wpływając na politykę wewnętrzną i międzynarodową Polski, pociągając za sobą skutki finansowe i gospodarcze.

Innym kontrowersyjnym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego był wyrok z dnia 22 października 2020 r. (sygn. akt K 1/20). Trybunał Konstytucyjny uznał w nim, że przepis o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, zezwalający na aborcje w przypadku ciężkiego i nieodwracalnego uszkodzenia płodu lub choroby zagrażającej jego życiu jest niezgodny z Konstytucją RP. Przedmiotem postępowania było rozpatrzenie wniosku grupy posłów, którzy kwestionowali konstytucyjność przesłanki dopuszczalności aborcji w przypadku „dużego prawdopodobieństwa ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu" tzw. „kompromisu aborcyjnego", który regulował zasady dopuszczalności przerywania ciąży na podstawie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. Orzeczenie to jest jednym z najbardziej przełomowych i kontrowersyjnych orzeczeń w najnowszej historii polskiego sądownictwa konstytucyjnego.

Przedmiotem wyroku była przesłanka umożliwiająca przerwanie ciąży w sytuacji, gdy badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na wysokie prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego uszkodzenia płodu lub nieuleczalnej choroby, która zagraża jego życiu. Ten przepis był zawarty w art. 4a ust. 1 pkt 2 wspomnianej ustawy, a jego podstawy prawne zostały zakwestionowane przez grupę posłów w Sejmie, którzy wnieśli wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie jego zgodności z Konstytucją RP.

Wnioskodawcy, którzy złożyli wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, argumentowali, że przesłanka ta narusza konstytucyjne prawo do życia, chronione przez art. 38 Konstytucji RP, a także zasadę godności człowieka, wyrażoną w art. 30 Konstytucji RP. W ich opinii, zezwolenie na przerywanie ciąży w przypadkach podejrzenia poważnych wad rozwojowych płodu stanowi dyskryminację dzieci nienarodzonych z powodu ich stanu zdrowia. Argumentowali także, że przepisy te mogą prowadzić do praktyk eugenicznych, które są sprzeczne z zasadą ochrony życia każdego człowieka, bez względu na jego stan zdrowia czy poziom rozwoju.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 października 2020 roku orzekł, że art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy z 1993 roku jest niezgodny z Konstytucją RP. Trybunał uznał, że przepis ten narusza art. 38 Konstytucji RP[334], który gwarantuje każdemu człowiekowi prawną ochronę życia. Wyrok podkreśla, że ochrona życia obejmuje także okres prenatalny, od momentu poczęcia. Oznacza to, że wszelkie działania, które umożliwiają przerwanie życia nienarodzonego dziecka, muszą być zgodne z konstytucyjną zasadą ochrony życia.

W swoim uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny kierował się przede wszystkim ochroną życia ludzkiego. Trybunał orzekł, że życie ludzkie jest chronione od momentu poczęcia. Sędziowie uznali, że możliwość przerwania ciąży w przypadku ciężkiego upośledzenia płodu nie ma dostatecznego uzasadnienia konstytucyjnego. W ocenie Trybunału, życie ludzkie w każdej fazie rozwoju, także prenatalnym, podlega równej ochronie prawnej. Trybunał Konstytucyjny uzasadnił swoją decyzję również argumentem dyskryminacji na tle zdrowotnym. Przerwanie ciąży na podstawie podejrzenia upośledzenia lub choroby płodu, zdaniem Trybunału, stanowi formę dyskryminacji osób niepełnosprawnych. Trybunał argumentował, że przepis ten prowadzi do selekcji ludzi na podstawie ich zdrowia, co jest

[334] Art.38 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

sprzeczne z zasadą równości wobec prawa, która jest zagwarantowana w art.32 Konstytucji RP[335].

Ostatnim argumentem była godność człowieka. Trybunał stwierdził, że każdy człowiek, także nienarodzony, ma prawo do poszanowania jego godności osobistej. Trybunał wskazał, że przerwanie ciąży w przypadku niepełnosprawności płodu może być postrzegane jako naruszenie zasady godności, ponieważ zakłada, że życie osoby z niepełnosprawnością jest mniej wartościowe. Z tej perspektywy przerwanie ciąży ze względu na możliwość ciężkiego upośledzenia płodu narusza godność i prawo do życia, które powinno być chronione w równym stopniu jak życie osoby narodzonej. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ochrona życia ludzkiego jest jednym z podstawowych obowiązków państwa wynikających z art.38 Konstytucji RP[336], który stanowi, że: „Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia". W opinii Trybunału Konstytucyjnego nie można uzależniać prawa do życia od stanu zdrowia lub prognoz dotyczących jakości życia płodu. Wskazano, że wszelkie wyjątki ochrony życia muszą być interpretowane w sposób bardzo restrykcyjny, aby nie naruszać fundamentalnych wartości Konstytucji RP.

Wyrok ten wyeliminował jedną z trzech przesłanek legalnej aborcji, przewidzianych w ustawie z 1993 roku[337]. Od tej pory przerwanie ciąży w Polsce stało się możliwe jedynie w dwóch przypadkach:

· zagrożenia życia lub zdrowia matki (art. 4a ust. 1 pkt 1),

· ciąży powstałej w wyniku czynu zabronionego (np. gwałtu lub kazirodztwa) (art. 4a ust. 1 pkt 3).

W praktyce oznaczało to, że kobiety, u których wykryto poważne wady rozwojowe płodu, takie jak np. zespół Downa, nie mogły legalnie dokonać aborcji, co wywołało ogromne kontrowersje i protesty.

W praktyce wyrok Trybunału Konstytucyjnego oznaczał, że przepis art.4a ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu rodziny został uznany za niezgodny z Konstytucją RP. Tym samym tracił on moc obowiązującą. Oznacza to, że przerwanie ciąży ze względu na możliwość ciężkiego upośledzenia płodu lub choroby zagrażającej jego życiu stało się nielegalne. Wyrok ten wprowadza znaczące zmiany w Polsce, ograniczając dostęp do aborcji jedynie do przypadków,

[335] Art.32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
[336] Op. cit, art. 38
[337] Dz. U. 1993 Nr 17 poz. 78.

gdy ciąża stanowi zagrożenie dla życia lub zdrowia kobiety albo gdy ciąża jest wynikiem czynu zabronionego.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego spotkało się z ogromnym sprzeciwem społecznym. W Polsce, w wielu miastach, rozpoczęły się masowe protesty, które organizowano pod hasłem „Strajk Kobiet". Uczestnicy protestów sprzeciwiali się zaostrzeniu przepisów dotyczących aborcji, argumentując, że orzeczenie Trybunału odbiera kobietom prawo do wyboru i zmusza je do rodzenia dzieci z ciężkimi wadami rozwojowymi, co w wielu przypadkach wiąże się z ogromnym cierpieniem zarówno dla matki, jak i dziecka.

Protesty przybrały na sile w następnych tygodniach i miesiącach, obejmując nie tylko kobiety, ale również szerokie grupy społeczne, organizacje pozarządowe oraz przedstawicieli opozycji politycznej. Protestujący domagali się poszanowania praw kobiet i wyrażali sprzeciw wobec rosnącej ingerencji państwa w prawa osobiste obywateli. Do tego argumentu odniósł się Trybunał Konstytucyjny tj. do kwestii prywatności i autonomii decyzji kobiety, argumentując, że ochrona życia nienarodzonego dziecka ma pierwszeństwo przed prawem kobiety do decydowania o swoim życiu prywatnym. Uznał, że państwo ma obowiązek chronić życie na każdym etapie jego rozwoju, co w tym przypadku oznacza ochronę życia płodu od momentu poczęcia.

Sprzeciw dotyczył nie tylko samego wyroku, ale także sposobu działania Trybunału Konstytucyjnego, który według krytyków był zdominowany przez osoby sprzyjające rządzącej partii. Decyzja ta została potępiona przez międzynarodowe organizacje takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych i Rada Europy, które uznały ją za naruszającą międzynarodowe standardy praw człowieka.

Wyrok został wydany przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego. Wśród sędziów, którzy orzekali w tej sprawie, znajdowały się osoby powołane w kontrowersyjnych okolicznościach, co również budziło krytykę. Orzeczenie zapadło większością głosów, jednak kilku sędziów zgłosiło zdania odrębne, w których wyrazili swoje wątpliwości co do zasadności orzeczenia.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego de facto zmienił obowiązujący w Polsce porządek prawny dotyczący przerywania ciąży. Orzeczenie to, zgodnie z polskim prawem, ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczne, co oznacza, że zakwestionowany przepis został automatycznie uchylony, a ustawodawca nie może wprowadzić nowej regulacji sprzecznej z wyrokiem Trybunału.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 roku o sygnaturze akt K 1/20 radykalnie zmienił sytuację prawną kobiet w Polsce, zaostrzając przepisy dotyczące

aborcji i eliminując jedną z kluczowych przesłanek, na podstawie której kobieta mogła legalnie przerwać ciążę. Decyzja ta wywołała ogromne kontrowersje, prowadząc do masowych protestów, głębokiej polaryzacji społeczeństwa oraz debaty na temat praw człowieka, godności osobistej i roli państwa w regulowaniu kwestii moralnych.

Jedną z wielu kontrowersyjnych spraw rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny, ale też mających olbrzymi wydźwięk społeczny jest wyrok z dnia 13 grudnia 2016 r. (syg. Akt K 13/16). Odnosi się on do decyzji Trybunału Konstytucyjnego w Polsce w sprawie nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji. Wprowadzenie nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji w grudniu 2015 r. było częścią szerszej reformy sektora mediów publicznych, przeprowadzanej przez ówczesny rząd Prawa i Sprawiedliwości, który zdobył władzę w wyborach parlamentarnych w październiku 2015 r.

Reforma ta była postrzegana jako element szerszych działań mających na celu zwiększenie kontroli nad mediami publicznymi w Polsce. Reformy te obejmowały zmiany w sądownictwie, mediach oraz innych instytucjach państwowych, które miały na celu m.in. zwiększenie kontroli nad nimi. Nowelizacja dotyczyła m.in. Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, której status jako organu konstytucyjnego był kluczowy dla utrzymania niezależności mediów publicznych. Przed wprowadzeniem zmian struktura zarządzania mediami była bardziej rozdzielona a niezależność rad nadzorczych i zarządów była lepiej zabezpieczona. Nowe przepisy dawały ministrowi skarbu państwa możliwość mianowania i odwoływania członków zarządów i rad nadzorczych telewizji i radia publicznego, co budziło obawy przed upolitycznieniem tych instytucji.

Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał nowelizację ustawy z dnia 30 grudnia 2015 roku o radiofonii i telewizji, która wprowadzała zmiany dotyczące m.in. trybu powoływania i odwoływania członków zarządów i rad nadzorczych mediów publicznych (Telewizji Polskiej S.A. oraz Polskiego Radia S.A.). Zmiany w ustawie wprowadzały nowe zasady powoływania i odwoływania członków zarządów mediów publicznych, w tym prezesa TVP i Polskiego Radia, a także skracały kadencje dotychczasowych członków tych zarządów. Władze polityczne uzyskały większy wpływ na kształtowanie składu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a także na kontrolę nad mediami publicznymi. Wprowadziła także regulacje dotyczące uprawnień rządu do nadzoru nad Krajową Radą Radiofonii i Telewizji, co miało na celu umożliwienie szybszej zmiany kierownictwa mediów publicznych. Wniosek o zbadanie tej ustawy złożył Rzecznik Praw Obywatelskich, Adam Bodnar i zaskarżył tę nowelizację.

Wnioskodawcy twierdzili, że nowelizacja narusza przepisy konstytucyjne dotyczące przede wszystkim zasady pluralizmu i niezależności mediów z art. 213 Konstytucji RP[338], który mówi o szczególnej roli Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako organu niezależnego. Ponadto naruszenie zasady trójpodziału władzy z art. 10 Konstytucji RP, w kontekście ingerencji władzy wykonawczej w sferę, która powinna być absolutnie niezależna. Wnioskodawcy wskazywali, że zwiększenie wpływu władzy wykonawczej (w postaci rządu) na funkcjonowanie mediów publicznych może doprowadzić do nadmiernej koncentracji władzy i osłabienia niezależności mediów. Powołano się również na naruszenie zasady ochrony wolności słowa z art. 54 Konstytucji RP oraz prawa do informacji.

Trybunał uznał, że niektóre z przepisów nowelizacji są niezgodne z Konstytucją RP. W szczególności stwierdził niezgodność z art. 14 oraz art.54 ust.1 Konstytucji RP[339]. Art.14 Konstytucji zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu a art.54 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje wolność wyrażania poglądów i pozyskiwania informacji. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji powinna pozostać organem niezależnym, przede wszystkim od wpływów politycznych, ponieważ jej zadaniem jest ochrona wolności słowa, pluralizmu i niezależności mediów, które powinny być niezależne od nacisków politycznych. Trybunał przypomniał, że pluralizm mediów to jedna z fundamentalnych zasad w demokratycznym państwie, a jakiekolwiek działania, które mogłyby ograniczać dostęp do różnych źródeł informacji, mogą być postrzegane jako naruszenie konstytucyjnych praw obywateli. Nowelizacja przewidywała zmiany w procedurach powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz zarządów mediów publicznych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że takie zmiany mogą być zgodne z konstytucją, o ile nie prowadzą do politycznej dominacji nad mediami. Krytyka dotyczyła jednak nadmiernego wpływu rządu na mianowanie osób pełniących kluczowe funkcje w mediach publicznych. Mimo wszystko główne zarzuty Trybunału Konstytucyjnego dotyczyły naruszenia zasady pluralizmu mediów oraz ograniczenia niezależności mediów publicznych poprzez możliwość ingerencji władzy wykonawczej w ich funkcjonowanie.

W wyniku analizy przepisów nowelizacji Trybunał orzekł, że niektóre zmiany w ustawie były zgodne z konstytucją, ale inne mogą prowadzić do naruszenia konstytucyjnych zasad ochrony pluralizmu mediów oraz wolności słowa. Trybunał zwrócił uwagę na potrzebę

[338] Art.213 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
[339] Art.14 oraz 54 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

zapewnienia, aby Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji pozostała organem niezależnym, który nie może być bezpośrednio kontrolowany przez władzę wykonawczą. Trybunał Konstytucyjny uznał, że sposób powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji może być dostosowany do zmieniających się warunków politycznych, ale musi być zgodny z konstytucyjnymi zasadami, w szczególności z ochroną pluralizmu mediów i niezależności dziennikarskiej. Ważnym elementem wyroku była krytyka skracania kadencji członków zarządów mediów publicznych, co mogło być postrzegane jako mechanizm umożliwiający szybszą wymianę kadr przez władzę polityczną.

Orzeczenie to miało istotny wpływ na debatę publiczną w Polsce na temat roli mediów publicznych i ich niezależności od rządzących. Trybunał podkreślił, że ingerencja władzy wykonawczej w struktury Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i mediów publicznych musi być ograniczona i zgodna z konstytucyjnymi zasadami, szczególnie w kontekście ochrony wolności mediów. W praktyce jednak, mimo tego orzeczenia, zmiany wprowadzone w ramach nowelizacji ustawy przyczyniły się do kontrowersji związanych z autonomią mediów publicznych.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że sposób powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji może być dostosowany do zmieniających się warunków politycznych, ale musi być zgodny z konstytucyjnymi zasadami, w szczególności z ochroną pluralizmu mediów i niezależności dziennikarskiej. Ważnym elementem wyroku była krytyka skracania kadencji członków zarządów mediów publicznych, co mogło być postrzegane jako mechanizm umożliwiający szybszą wymianę kadr przez władzę polityczną.

Orzeczenie to wywołało duże zainteresowanie w przestrzeni publicznej, zwłaszcza w kontekście debat o wolności mediów i roli władzy w kontrolowaniu mediów publicznych. Krytycy twierdzili, że nowelizacja wprowadziła zbyt duży wpływ rządu na media publiczne, co może prowadzić do ograniczenia niezależności dziennikarzy oraz pluralizmu informacyjnego. Orzeczenie miało dalekosiężne konsekwencje. Choć niektóre elementy nowelizacji zostały zakwestionowane, w praktyce rząd kontynuował zmiany w strukturze mediów publicznych. Utrzymujące się zarzuty o zwiększenie politycznego wpływu na TVP i Polskie Radio wywołały liczne protesty i krytykę ze strony międzynarodowych organizacji zajmujących się ochroną wolności mediów. Szczególnie w kontekście zmian, jakie zaszły w strukturze mediów publicznych, sprawa ta stała się punktem odniesienia w debacie na temat standardów demokratycznych w Polsce i poszanowania zasad państwa prawa. Organizacje międzynarodowe zajmujące się ochroną wolności mediów, takie jak Reporterzy bez Granic, Freedom House, czy Komitet Ochrony Dziennikarzy, skrytykowały orzeczenie Trybunału oraz

jego skutki. Według tych organizacji, zmiany wprowadzone przez rząd i zaakceptowane w dużej mierze przez Trybunał prowadziły do pogorszenia standardów wolności słowa i niezależności mediów w Polsce.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego i zmiany w mediach publicznych były również szeroko krytykowane przez instytucje Unii Europejskiej [340]. Komisja Europejska oraz Parlament Europejski wielokrotnie wyrażały obawy dotyczące stanu praworządności i wolności mediów w Polsce. Komisja Europejska w ramach procedury dotyczącej ochrony praworządności w Unii Europejskiej (tzw. mechanizm kontroli praworządności)[341] wszczęła działania monitorujące sytuację w Polsce, w szczególności w związku z reformami mediów publicznych i wymiaru sprawiedliwości. W marcu 2016 roku, a więc jeszcze przed orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, Komisja Europejska wyraziła zaniepokojenie ustawą medialną i jej wpływem na wolność słowa. Po wyroku z grudnia 2016 r. Komisja ponowiła swoje ostrzeżenia, podkreślając, że niezależność mediów publicznych jest kluczowym elementem demokracji, a zmiany wprowadzane przez polski rząd mogą naruszać standardy demokratyczne.

Rada Europy wydała krytyczne raporty dotyczące stanu mediów w Polsce. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy wielokrotnie zwracał uwagę na zmniejszającą się niezależność mediów w Polsce. Raporty te wskazywały, że po nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji oraz po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie, media publiczne znalazły się pod zwiększoną kontrolą polityczną, co wpływa na jakość i obiektywizm ich pracy.

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie [342] również monitorowała sytuację w Polsce. Przedstawiciel Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie ds. wolności mediów wyraził obawy, że reformy medialne w Polsce, w tym te oceniane przez Trybunał, osłabiły standardy demokratycznego państwa prawa w zakresie niezależności mediów. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie podkreślała, że niezależność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz pluralizm mediów powinny być fundamentalnymi wartościami, a ich naruszanie może prowadzić do pogorszenia jakości debaty publicznej.

---

[340] Zob. Komisja Europejska „Zalecenia komisji (UE) 2017/1520 z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia Komisji (UE) 2016/1374 i (UE); (Dz.U.UE L z dnia 2 września 2017 r.)

[341] Europejski mechanizm praworządności jest narzędziem prewencyjnym, który promuje praworządność i zapobiega pojawianiu się problemów w tej dziedzinie. Jest to coroczna procedura dialogu na temat praworządności pomiędzy Komisją, Radą i Parlamentem Europejskim z udziałem państw członkowskich, parlamentów narodowych, społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych.

[342] Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) jest w rozumieniu rozdz. VIII Karty Narodów Zjednoczonych regionalną organizacją bezpieczeństwa. Powstała w 1995 r. Jej celem jest umacnianie bezpieczeństwa i współpracy na obszarze od Władywostoku do Vancouver. Działa ona zgodnie z przyjętą koncepcją wszechstronnego bezpieczeństwa i obejmuje trzy obszary: polityczno-wojskowy, ekonomiczno-srodowiskowy i ludzki.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 2016 r. w sprawie nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji, choć nie zablokowało całkowicie zmian wprowadzanych przez rząd, miało długofalowe konsekwencje dla wizerunku Polski na arenie międzynarodowej. Polska znalazła się pod stałą obserwacją instytucji międzynarodowych i organizacji broniących praw człowieka oraz wolności słowa. W związku z tym sytuacja w kraju stała się tematem wielu międzynarodowych debat na temat przestrzegania zasad demokracji, rządów prawa i ochrony wolności mediów.

W podsumowaniu należy zwrócić uwagę, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2016 r. stanowiło ważny punkt odniesienia nie tylko w debacie o niezależności mediów publicznych w Polsce, ale również w zagranicznych mediach. Trybunał wskazał na konieczność ochrony pluralizmu mediów i niezależności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, ale równocześnie nie zablokował wszystkich zmian wprowadzonych przez rząd.

W Szwecji sądy mają ograniczone możliwości badania konstytucyjności przepisów, co oznacza, że sądy mogą badać, czy prawo jest sprzeczne z konstytucją lub innymi zasadami prawnymi, ale kontrola ta odbywa się głównie w ramach ustawowego prawa do przeglądu, które jest uregulowane w Akcie o Formie Rządu, jednej ze szwedzkich konstytucji.

Zgodnie z rozdziałem XI, § 14 w Akcie o Formie Rządu, szwedzkie sądy i inne władze mają obowiązek powstrzymać się od stosowania rozporządzenia (ustawy lub innej konstytucji), jeśli jest ono sprzeczne z jakimkolwiek postanowieniem konstytucji lub innej nadrzędnej konstytucji. Przepis ten przyznaje sądom pewne uprawnienia do kontroli konstytucyjności przepisów, jednak kontrola ta jest restrykcyjna w porównaniu z krajami posiadającymi sąd konstytucyjny. Kontrola prawna w Szwecji odbywa się w oparciu o tzw. „zasadę przejrzystości". Oznacza to, że sąd może uchylić ustawę jedynie w przypadku wyraźnej sprzeczności pomiędzy ustawą a konstytucją a błąd musi być oczywisty. Jeżeli konflikt jest niepewny lub można go interpretować na kilka różnych sposobów, sąd ma obowiązek zastosować prawo w takiej formie, w jakiej jest zapisane, co oznacza, że w praktyce prawo do sądowej kontroli prawnej wykonywane jest z dużą ostrożnością.

W praktyce kontrola prawna oznacza, że szwedzkie sądy, głównie organy wyższej instancji, takie jak Sąd Najwyższy i Najwyższy Sąd Administracyjny, czasami tylko zajmują stanowisko w sprawie zgodności określonej ustawy lub przepisu z konstytucją. Takie sprawy zwykle powstają w związku z postępowaniem sądowym, w którym strona uważa, że określona norma prawna ogranicza jej prawa podstawowe. Jednakże sądy nie mogą same unieważniać

przepisów. Jeżeli sąd uzna, że ustawa jest niezgodna z konstytucją, może nie zastosować jej w danej sprawie, ale ustawa pozostaje w mocy do czasu ewentualnej zmiany jej przez Riksdag.

Przykładem takiego badania jest badanie przez szwedzkie sądy, czy dana ustawa jest zgodna z podstawowymi wolnościami i prawami określonymi w rozdziale II ustawy o Formie Rządu lub czy jest sprzeczna z Konwencją Europejską, która ma również status szwedzkiej ustawy i należy do szwedzkiego porządku prawnego.

W Szwecji doszło do szeregu kontrowersyjnych spraw, w których szwedzkie sądy sprawdzały konstytucyjność przepisów, zwłaszcza w odniesieniu do konstytucyjnej ochrony praw podstawowych oraz zgodności ustawodawstwa z prawem Unii Europejskiej i Konwencją Europejską.

Na długo przed wejściem w życie Aktu o Formie Rządu z 1974 r. w Szwecji wszczęto nowe dochodzenie konstytucyjne, którego zadanie skupiało się wyłącznie na wolnościach i prawach obywatelskich uregulowanych w ustawie zasadniczej. Śledztwo to nosiło nazwę „Śledztwo w sprawie wolności i praw" i było wypracowanym kompromisem po utrzymujących się sporach i debatach w Riksdagu na wniosek Komisji Konstytucyjnej[343]. Część poprawek zaproponowanych w ramach przygotowań do konstytucji została wprowadzona z pewnymi korektami. Celem dochodzenia w sprawie wolności i praw było, które prawa powinny być chronione konstytucyjnie i jakie powinny istnieć przepisy dotyczące ograniczeń. Najważniejszym zadaniem było dokonanie przeglądu możliwości dalszego wzmocnienia ich ochrony wolności i praw politycznych. Oprócz tego w dyrektywach wspomniano również, że w dochodzeniu należy dokonać przeglądu związku pomiędzy Konwencją Europejską a szwedzką konstytucją.

Ponieważ ówczesne brzmienie Aktu o Formie Rządu nie zawierało żadnych istotnych ograniczeń w zakresie ograniczania przez prawo wolności słowa, taka zmiana była pilna dla śledztwa. Większość przepisów dotyczących kompromisów i dozwolonych ograniczeń wolności słowa została spisana w Akcie o Formie Rządu. Dla śledztwa istotne było, aby przepisy dotyczące uzasadnionych ograniczeń wolności słowa miały znaczenie podstawowych wartości demokratycznych, na których opiera się społeczeństwo. Priorytetowe sformułowanie głosiło, że „nigdy nie można zezwalać na ograniczenia wolności słowa", co podkreślało znaczenie podstawowych wartości demokratycznego państwa prawa. Główne sformułowanie głosiło, że nigdy nie można zezwalać na ograniczenia wolności słowa a przepisy sięgają tak daleko, że mogą zagrozić swobodnemu kształtowaniu opinii.

[343] Författningsutredningen (SOU 1963:17 s.155 f.)

Jako że kwestia wolności słowa częściowo pokrywa się z innymi wolnościami i prawami, należy także krótko przedstawić oświadczenie z dochodzenia dotyczącego wolności wyznania, które jest wspomniane. W dochodzeniu podkreśla się, że oświadczenia, które składane są w kategoriach religijnych muszą być objęte przepisami dotyczącymi wolności słowa, a nie zasadami dotyczącymi wolności wyznania. Dozwolone ograniczenia wolności wypowiedzi muszą być zatem dozwolone również w przypadku wyrażeń w kontekście religijnym.

W Szwecji jednym z bardziej kontrowersyjnych wyroków był wyrok o naruszeniu zakazu noszenia mundurów politycznych zawartego w ustawie (1974:164) o sygn. Akt RH 1997:47.

W 1995 r. pewnej liczbie młodych ludzi skonfiskowano elementy odzieży, a następnie w niektórych przypadkach wszczęto postępowanie karne za naruszenie tak zwanego zakazu noszenia mundurów zawartego w ustawie (1947:164 o zakazie noszenia mundurów politycznych). Celem tej ustawy było zahamowanie konfliktów pomiędzy komunistami i nazistami. Obydwie strony nosiły mundury polityczne i często atakowali się, dlatego też mundury polityczne uznano za prowokacyjne i stwarzające ryzyko przemocy.

Jednakże sądy odrzuciły jednolity zakaz jako wyraźnie sprzeczny z wolnością słowa przewidzianą w konstytucji, Akcie o Formie Rządów rozdz. II § 1. Zakaz noszenia mundurów zabrania noszenia mundurów i ubiorów wyróżniających osobę religijną, opinie i inne rzucające się w oczy cechy tego samego charakteru. Wysuwa to na pierwszy plan kwestie, którym przed jesiennymi wydarzeniami w 1995 r. nie poświęcano wystarczającej uwagi. Zakaz noszenia mundurów politycznych wprowadzono już w 1933 r. w odpowiedzi na rozwój polityki krajowej i międzynarodowej tj. II wojna światowa.

Minęło wiele czasu a społeczeństwo i obraz międzynarodowy zmieniły się pod wieloma względami, w dużej mierze nie do poznania. Wraz z wprowadzeniem nowej konstytucji, czyli Formy Rządów z 1974 r., obraz prawny państwa uległ zasadniczej zmianie. Kwestia zakazu noszenia mundurów politycznych została zaktualizowana w wyroku Sądu Apelacyjnego w zachodniej Szwecji z 1996 r. [344] W tej sprawie mężczyźnie postawiono zarzut naruszenia zakazu noszenia mundurów. Mężczyzna w miejscu publicznym miał na ramieniu opaskę ze swastyką jako motyw, który był wyraźnie objęty zakazem. Sąd rejonowy w Göteborgu odrzucił

[344] Wyrok sądu RH 1997:47.

tę decyzję prokuratury, uzasadniając, że zakaz należy uznać za zbyt kompleksowy w nawiązaniu do prawa o wolności słowa.

Sąd Apelacyjny w Göteborgu zgodził się z rozumowaniem sądu rejonowego i uznał, że wymóg oczywistości został spełniony, uznając, że zakaz nie mógł być interpretowany i stosowany w sposób konstytucyjny. Ustawę uznano za nadmiernie inwazyjne ograniczenie wolności słowa i Sąd Apelacyjny zdecydował się oddalić oskarżenie.

Nowa reforma Aktu o Formie Rządu z 1974 r. wzmocniła wolność słowa, dlatego Sąd Apelacyjny uznał, że nie można już stosować ustawy zakazującej noszenia mundurów politycznych. Prawo zostało dodane w społeczeństwie, które zmieniło się pod wieloma względami. Sąd powołuje się także na ustawę, która stanowi, że ograniczenia wolności wypowiedzi nie mogą być wprowadzane tylko ze względu na pogląd polityczny. Sąd stwierdził, że celem prawa zakazującego noszenia mundurów politycznych było przeciwdziałanie zagrożeniom porządku i bezpieczeństwa publicznego, a w tym konkretnie przypadku konstrukcja tekstu prawnego nie uwzględnia celu, ale ma zastosowanie do wszystkich przypadków, niezależnie od zagrożenia, czy nie. Wyrok spowodował formalne uchylenie ustawy, co wymagało czasu do roku 2002[345].

Jednolite prawo zakazujące zostało ostro skrytykowane. Na krótko przed wydaniem wyroku Sądu Apelacyjnego T. Bull i A. Heiborn napisali artykuł do debaty, w którym przedstawili postulaty prawne dotyczące tej sprawy[346]. Później autorzy rozwinęli swoje zdanie w dłuższym artykule w SvJT[347].

Krytyka dotyczy w dużej mierze problemu polegającego na tym, że zakazem objęte są także symbole i stroje sympatyzujące z partiami demokratycznymi. Ubiór służy wyrażeniu opinii w ramach wszystkich orientacji politycznych i nie może być postrzegany jako zakaz akceptowalny w społeczeństwie demokratycznym. Autorzy uważali, że zakaz taki uniemożliwia jakąkolwiek możliwość wyrażania swoich opinii za pomocą ubiorów lub ich części. W ten sposób próbowali po części wpłynąć na stanowisko w zakresie przestrzegania konstytucji.

Istotną sprawą jest, że pomimo powyższej sprawy zakaz noszenia munduru politycznego uznano za ograniczający wolność wypowiedzi. Mimo iż, pojawił się projekt

[345] Wymóg oczywistości, który wymagał oczywistego błędu, aby nie przejść kontroli prawnej stosowania ustaw sprzecznych z konstytucją, obowiązywała wówczas w akcie o Formie Rządu. Rekwizyty i wymagania kwestię oczywistości usunięto później w ramach reformy konstytucyjnej z 2010 r.
[346] Bull, T. & Heiborn, A., Uniformsförbud otidsenligt och strider mot grundlagen, Svenska Dagbladet, 2/12, 1995r.
[347] Artykuł w SvJT, Bull T. & Heiborn A., 1996.

nowelizacji ustawy do tej pory nie uregulowano formalnie tej kwestii. Pomimo zniesienia jednolitego zakazu to nadal istnieje możliwość ścigania osób za inne przestępstwa na tym samym tle. Na przykład noszenie symboli nazistowskich może stanowić podżeganie do popełnienia przestępstwa. W powyższym przypadku chodzi o „symbole niedopuszczalne" i wolność wypowiedzi w interpretacji Sądu Najwyższego z nowej perspektywy.

Obywatel oskarżony o podżeganie przeciwko grupie etnicznej po tym, jak nosił symbole na ubraniu nawiązujące do nazizmu. W trakcie procesu noszenie symboli ze względu na kwestię wolności słowa nie było przedmiotem szwedzkiego prawa. Sąd Rejonowy jednomyślnie skazał mężczyznę za podżegania przeciwko grupie osób i Sąd Apelacyjny postąpił tak samo, choć nie zgodził się z tym. Dwóch sędziów miało zdanie odrębne, argumentując, że jego działania powinny być chronione konstytucyjną wolnością słowa[348].

W uzasadnieniu wyroku Sąd Najwyższy podkreślił restrykcyjność przy interpretacji przepisu dotyczącego podżegania, gdyż przepis ten ogranicza wolność słowa. Co więcej, Sąd Najwyższy zauważa, że przestępstwo może mieć także związek z markami lub odzieżą, a nie tylko z przekazami ustnymi lub pisemnymi. Został również podniesiony argument, że znaki noszone przez mężczyznę są silnie powiązane z „ideami wyższości rasowej i nienawiści rasowej, które doprowadziły do prześladowań i eksterminacji, zwłaszcza osób pochodzenia żydowskiego". W świetle tego Sąd Najwyższy uznał, że mężczyzna powinien zostać skazany za podżeganie grupy osób.

Kiedy sprawa była rozpatrywana, w Szwecji nadal obowiązywało prawo zabraniające noszenia mundurów. Zgodnie z tekstem ustawy, oprócz mundurów, pojęciem tym objęte są także opaski. Jednocześnie ogłoszono wyrok w wyżej wymienionej sprawie wcześniej w tym samym roku, kiedy Sąd Apelacyjny odrzucił ustawę o zakazach mundurowych. Brak w Sądzie Najwyższym dyskusji na temat jednolitego zakazu można interpretować w ten sposób, że zgadza się oni z odrzuceniem ustawy i tym samym uznaje ją za praktycznie niemożliwą do zastosowania.

Inną kontrowersyjną sprawą była sprawa o zniesławianie flag. Zarówno w Szwecji, jak i innych krajach było to przestępstwo wysokiej rangi, które zostało zniesione z porządku

[348] Lindh J. „Flaggbränning, mangateckningar och låttexter. Yttrandefrihetens utveckling sedan grundlagsreformen 1974„ Stockholms Universitet, 2023, s.24-25.

prawnego Szwecji w 1971 r.[349] Zniesienie przestępstwa oznaczało, że czyn taki można było zaliczyć do przestępstwa skandalicznego zachowania. Zostało to potwierdzone w Sądzie Apelacyjnym w Göta w 1984 r.[350]

Sprawa składała się z dwóch części, ale dotyczyła tej samej kwestii. W obu przypadkach oskarżeni podpalili izraelską flagę podczas meczu piłki nożnej i z tego powodu zostali oskarżeni o skandaliczne zachowanie. Jeden sąd rejonowy uniewinnił oskarżonych na tej podstawie, że ekspresja nie jest niczym niezwykłym przy wyrażaniu opinii, ale należy zachować przy tym dużą ostrożność w wyrażaniu opinii by nie urazić na przykład czyichś uczuć religijnych. Sąd Apelacyjny zmienił jednak wyrok. Uznał, że motywem czynu było wywołanie oburzenia.

W drugiej części sprawy zarówno sąd pierwszej instancji jak i sąd apelacyjny uznały, że oskarżeni powinni ponieść karę za swoje skandaliczne zachowanie. Sąd rejonowy odniósł się do zmiany rangi czynu co do przestępstwa skandalicznego zachowania. Sąd Apelacyjny podtrzymał wyrok bez własnych uzupełnień.

Był to wyjątkowo oszczędny w wyjaśnieniach sąd apelacyjny, który nie rozwinął znacząco swojego rozumowania w uzasadnieniu wyroku. Brak uzasadnienia powoduje pewną niejasność w zakresie interpretacji i stosowania przepisu dotyczącego skandalicznego zachowania.

Inną kontrowersyjną sprawą jest sprawa RH 1997:24. Sąd Apelacyjny dla Övre Norrland rozpatrywał sprawę, w której pozwany machał szwedzką flagą, która rzekomo została zniszczona. Wydarzyło się to w dzień święta narodowego, w którym uczestniczyła para królewska. Na fladze widniał duży nadruk głowy Wikinga, koło słoneczne, topór i napis „Valhalla".

Wyrok Sądu Rejonowego stwierdza, że w świetle sposobu używania symboli staronordyckich i wartości, z którymi powszechna percepcja kojarzy te symbole, oczywistym jest, że zachowania takie budzą oburzenie i istnieje brak poszanowania dla symboli narodowych.

Przepisu tego nie należy jednak postrzegać jako zakazu określonych stwierdzeń lub opinii. Zamiast tego sposób i kontekst oświadczenia muszą określić, czy zostały wypełnione

[349] Zob. ustawa (1970:225) w sprawie zmian w kodeksie karnym szwedzkim.
[350] Wyrok sądu RH 37:84.

przesłanki skandalicznego zachowania. W sprawie sąd rejonowy ostatecznie stwierdza, że oskarżony zostanie pociągnięty do odpowiedzialności za przestępstwo[351].

Sąd Apelacyjny skazał oskarżonego za skandaliczne zachowanie, zauważając, że incydent mógł wywołać oburzenie. Jednak w uzasadnieniu nie wskazano w jaki sposób sąd dokonał oceny, czy to opinia, cel, kontekst lub ich kombinacja, powinny być postrzegane jako obraźliwe. W wyroku Sąd Apelacyjny stwierdził, że zdarzenie mogło wywołać oburzenie i że oskarżeni mieli tego świadomość.

Nie jest jasne, czy chodzi o samą opinię, czy o jej formę lub kontekst, w jakim jest wyrażony, co powoduje, że sąd rozpatruje sprawy jako skandaliczne zachowanie.

Ta dwuznaczność została omówiona w doktrynie. Thomas Bull uważa, że sądy przywiązują wagę do warunków zewnętrznych i tego, czy czyn wywołał oburzenie a nie formę wypowiedzi[352]. Także, żeby wypowiedź była uznana za jasną i jednolitą, według niego ważne były konteksty, czyli bardziej horyzontalne spojrzenie sądu. W trakcie popełnienia przestępstwa było wiele osób świętujących dzień narodowy i dlatego sąd zauważył wysoką szkodliwość czynu.

Inną niejasną sprawą była emerytalna (Pensionsfallet sygn.NJA 2005 s. 462).
Sprawa dotyczyła emeryta, który uważał, że obliczenie jego emerytury było niesprawiedliwe i dyskryminujące. Osoba ta mieszkała i pracowała w Szwecji przez całe swoje życie zawodowe, ale niektóre osoby, które przez część swojego życia zawodowego mieszkały za granicą, otrzymywały wyższą emeryturę niż on. Dzieje się tak dlatego, że wysokość emerytury i renty obliczana jest według zasad, które mają różny skutek w zależności od sytuacji życiowej i statusu pobytowego jednostki.

Zadano pytanie, czy obliczanie emerytury zgodnie ze szwedzkimi przepisami jest sprzeczne z wymogami Regulaminu dotyczącymi równego traktowania i sprawiedliwości. Pojawiło się także pytanie, czy jest to zgodne z prawami chronionymi Konwencją Europejską, która zabrania dyskryminacji.

Sąd Najwyższy argumentował, że istniały różne systemy emerytalne i że różnice w sposobie obliczania emerytur nie stanowią same w sobie naruszenia podstawowych zasad prawa. Argumentowali, że system emerytalny może powodować różnice, ale nie ma wyraźnej

[351] Lindh J. „Flaggbränning, mangateckningar och låttexter. Yttrandefrihetens utveckling sedan grundlagsreformen 1974 „ Stockholms Universitet, 2023, s. 23.
[352] Bull T. & Heiborn A. SvJT 1999, s. 571.

sprzeczności z konstytucją, która uzasadniałaby odrzucenie ustawy. Sąd Najwyższy uznał, że przepisy emerytalne nie są niezgodne z konstytucją, mimo że mogą prowadzić do pewnych nierówności pomiędzy różnymi grupami emerytów.

Sprawa wzbudziła wątpliwości i kontrowersje co do sprawiedliwości i równości w szwedzkim systemie emerytalnym, ale wyrok potwierdził, że aby kontrola konstytucyjności prawa doprowadziła do uchylenia ustawy, wymagana jest wyraźna sprzeczność z konstytucją.

Inną sprawą jest Mangamålet (NJA 2012 s. 400). Sprawa dotyczyła mężczyzny, który był tłumaczem japońskich komiksów (Mangi) i któremu postawiono zarzut posiadania zdjęć z pornografią dziecięcą, mimo że były to kreskówki i nie przedstawiały prawdziwych dzieci. Szwedzkie ustawodawstwo dotyczące pornografii dziecięcej miało wówczas szeroki zakres możliwości i nawet obrazy rysunkowe lub stworzone cyfrowo mogły podlegać temu prawu, jeśli uznano, że zawierają treści z pornografią dziecięcą.

Pytanie postawione przed Sądem Najwyższym dotyczyło tego, czy ustawa o pornografii dziecięcej mogłaby mieć zastosowanie do kreskówek i czy w takim przypadku byłoby to sprzeczne z wolnością słowa chronioną zarówno w Akcie o Formie Rządu, jak i w Konwencji Europejskiej. Sąd Najwyższy uznał, że kreskówki, które nie przedstawiają prawdziwych dzieci, nie mogą stanowić dziecięcej pornografii. Sąd Najwyższy uznał, że zastosowanie ustawy o pornografii dziecięcej do filmów rysunkowych byłoby nieproporcjonalne i wiązałoby się ze zbyt daleko idącą ingerencją w wolność słowa. Innymi słowy Sąd Najwyższy odrzucił kryminalizację co treści z pornografią dziecięcą wprowadzoną przez przepisy Riksdagu. Sąd Najwyższy uniewinnił mężczyznę z zarzutów i podkreślił znaczenie ochrony wolności wypowiedzi, zwłaszcza wypowiedzi artystycznej. Sąd Najwyższy podkreślił, że chociaż ochrona dzieci stanowi ważny interes społeczny, ograniczenia wolności wypowiedzi muszą być jasno uzasadnione i proporcjonalne.

Decyzja ta była dalekosiężna; według niektórych orzeczenie Sądu Najwyższego zawierało niemal elementy prawa naturalnego. Sprawa wywołała szeroką debatę na temat granicy pomiędzy ochroną dzieci a wolnością słowa. Krytycy uważali, że orzeczenie grozi osłabieniem przepisów dotyczących ochrony dzieci, natomiast zwolennicy podkreślali, że

należy chronić wolność wypowiedzi i twórczości artystycznej, nawet jeśli treści mogą być postrzegane jako obraźliwe[353].

Sprawa ta wywołała kontrowersje nie tylko wśród szwedzkiej doktryny prawnej, ale była też szeroko komentowana wśród społeczeństwa. Zwrócono uwagę na proces ewolucyjny jakim uległ Sąd Najwyższy w ostatnich latach. Z powodu tej sprawy wytykano mu zbyt aktywistyczne [354] podejście w kontroli konstytucyjności prawa. Zwolennicy takiego ofensywnego podejścia w orzecznictwie Sądu Najwyższego byli zadowoleni, gdyż oznacza to większą odwagę i pewność siebie w orzecznictwie dotyczącym konstytucyjności prawa i zapewnienie większej ochrony praw obywateli. Jednak krytycy podkreślali, że aktywistyczne zapędy Sądu Najwyższego nie świadczą o zapewnieniu większej ochrony praw obywateli, a są jedynie powodowane ambicjami tego organu w zakresie ustanawiania, w ich odczuciu, subiektywnych standardów w szwedzkim porządku prawnym[355].

Przyczyną tej przemiany, jest internacjonalizacja prawa szwedzkiego. Szwecja jest obecnie częścią wielu międzynarodowych zobowiązań, zwłaszcza w Unii Europejskiej, a część z nich jest traktowana na równi z prawem szwedzkim. W związku z tym istniejący dualizm prawny tj. prawa międzynarodowego i prawa krajowego, coraz bardziej zaciera swoje granice między tymi porządkami. Konflikty norm jakie powstają na tej podstawie coraz częściej rozstrzygane są przez sądy kosztem kompetencji Riksdagu.

Szwedzkie sądy mają zatem możliwość zbadania czy prawo jest sprzeczne z konstytucją. Robią to jednak ostrożnie i mogą powstrzymać się od stosowania prawa w konkretnym przypadku jedynie wtedy, gdy sprzeczność jest jasna. Kontrola konstytucyjności prawa w Szwecji nie jest zatem tak rozległa, jak w niektórych innych krajach i to głównie Riksdag odpowiada za zapewnienie zgodności ustawodawstwa z konstytucją.

[353] https://lagen.nu/dom/nja/2012s400

[354]Zob. Schlink B. „Proportionality (1)" w „The Oxford Handbook of Comaparative Constitutional Law", red. Rosenfeld M. i Sajo A., s.652.

[355] Wersäll F. „En offensiv Högsta domstol. Några reflektioner kring HD:s rättsbildning" SvJT 2014; https://svjt.se/svjt/2014/2

14. Problem sprzecznych orzeczeń sądowych w kontroli konstytucyjności prawa szwedzkiego

W Szwecji, gdzie nie istnieje centralny organ stanowiący o konstytucyjności bądź niekonstytucyjności przepisów prawnych, taki jak Trybunał Konstytucyjny, kontrola zgodności przepisów z konstytucją jest zintegrowana z systemem sądowym. Każdy sąd w Szwecji ma prawo i obowiązek oceniać czy przepisy, które ma zastosować, są zgodne z konstytucją. Kontrola konstytucyjności jest więc zdecentralizowana, co oznacza, że sądy wszystkich szczebli, od sądów rejonowych po Sąd Najwyższy, mogą zajmować się tą kwestią w ramach konkretnej sprawy.

Kontrola konstytucyjności w Szwecji jest incydentalna, co oznacza, że sąd dokonuje oceny zgodności prawa z konstytucją tylko w związku z rozstrzyganiem konkretnej sprawy. Jeśli uzna, że dany przepis jest niezgodny z konstytucją, może odmówić jego zastosowania, ale tylko w kontekście tej konkretnej sprawy. Inne sądy nie są formalnie zobowiązane do stosowania się do tego samego rozstrzygnięcia, co może prowadzić do rozbieżności w orzecznictwie.

W przeciwieństwie do niektórych innych krajów, obywatele nie mają bezpośredniego dostępu do sądu konstytucyjnego ani mechanizmu, który pozwoliłby im kwestionować przepisy prawa w trybie abstrakcyjnym. Oznacza to, że kwestie konstytucyjności przepisów pojawiają się jedynie w kontekście konkretnej sprawy sądowej.

Mimo że orzeczenia Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu Administracyjnego (Högsta förvaltningsdomstolen) mają istotny wpływ na praktykę sądową, nie obowiązuje ścisła zasada precedensu. Oznacza to, że sądy niższych instancji nie są formalnie zobowiązane do stosowania się do orzeczeń wyższych sądów. W praktyce prowadzi to do sytuacji, w której różne sądy mogą wydać różne orzeczenia w podobnych sprawach. W związku z tym pojawia się specyficzny problem możliwości wystąpienia sprzecznych orzeczeń sądowych w zakresie badania konstytucyjności prawa. Każdy sąd ma prawo do oceny konstytucyjności aktów prawnych, które ma zastosować w rozpatrywanej sprawie.

Konstytucja szwedzka, choć stanowi kluczowy fundament prawny, nie ma bardzo szczegółowej treści, co pozostawia znaczną przestrzeń do interpretacji.

Rozdz. I § 2 Aktu o Formie Rządu mówi o równości wszystkich wobec prawa, co może być interpretowane różnie w zależności od kontekstu. W jednym przypadku sąd może uznać, że preferencyjne traktowanie mniejszości jest zgodne z zasadą równości, a w innym może dojść do wniosku, że takie działania naruszają tę zasadę.

Rozdz.II § 12 Aktu o Formie Rządu reguluje prawo do ochrony prywatności, co może prowadzić do różnych interpretacji w sprawach dotyczących inwigilacji obywateli przez służby państwowe.

Wolność wypowiedzi, chroniona w ramach Aktu o Formie Rządu oraz w Akcie o Wolności Wypowiedzi, bywa przedmiotem kontrowersji, zwłaszcza w przypadkach dotyczących mowy nienawiści lub ograniczeń związanych z bezpieczeństwem publicznym.

Przykładowo sąd administracyjny w Sztokholmie mógłby orzec, że restrykcje dotyczące pewnych form wypowiedzi, które mogą być uznane za mowę nienawiści, są zgodne z konstytucją, ponieważ chronią dobro publiczne. Natomiast Sąd Rejonowy w Göteborgu w podobnej sprawie mógłby uznać, że takie same restrykcje naruszają konstytucyjne prawo do wolności wypowiedzi.

Sprzeczne orzeczenia mają poważne konsekwencje zarówno dla obywateli, jak i dla funkcjonowania państwa. Obywatele i instytucje państwowe mogą mieć trudności z przewidywaniem, które przepisy będą stosowane w praktyce. Mogą one prowadzić do niepewności prawnej, w warunkach której obywatele, urzędnicy i prawnicy mają problemy z właściwą interpretacją prawa. Co z kolei, może osłabić zaufanie do całego systemu prawnego i spowodować zamieszanie co do obowiązującego prawa. Brak jednolitości w orzecznictwie sprawia, że prawo staje się mniej przejrzyste i bardziej skomplikowane. Przy czym brak centralnej instytucji odpowiedzialnej za kontrolę konstytucyjności powoduje, że prawo może być różnie interpretowane i stosowane w różnych częściach kraju w odmienny sposób, co prowadzi do fragmentacji prawnej. To z kolei może prowadzić do nierównego traktowania obywateli w zależności od miejsca ich zamieszkania.

Sprzeczne orzeczenia często prowadzą do wzrostu liczby odwołań i apelacji, co obciąża system sądownictwa i wydłuża czas rozstrzygania sporów prawnych. Tego rodzaju sprzeczności prowadzą do niepewności prawnej, ponieważ obywatele nie mogą być pewni, jak prawo będzie stosowane w zależności od miejsca lub sądu, który rozpatruje sprawę. Powoduje to poważne dylematy praktyczne i może podważać zaufanie obywateli do spójności i przewidywalności prawa.

Zgodnie z rozdz. XI §14 Aktu o Formie Rządu w przypadku, ”gdy sąd lub inny organ ustali, że jakikolwiek przepis pozostaje w sprzeczności z prawami fundamentalnymi, z innym aktem o wyższej mocy lub że pominięto przy jego wydaniu obowiązujące zasady prawne, nie powinien takiego przepisu stosować. W przypadku ustanowienia tego przepisu przez Riksdag lub Rząd, nie stosuje się go wówczas, gdy ich błąd jest oczywisty”. Oznacza to, że różne sądy, rozpatrując podobne kwestie prawne, mogą dojść do całkiem odmiennych wniosków co do

zgodności danej ustawy i jej przepisów z konstytucją. Konsekwencją takiej sytuacji może być doprowadzenie do niejednolitości w orzecznictwie i niepewności prawnej, a co się z tym wiąże ogólnym poczuciem niesprawiedliwości wśród obywateli a nawet stratą zaufania do systemu sprawiedliwości.

Chociaż system szwedzki nie jest wolny od wyzwań związanych z możliwością występowania sprzecznych orzeczeń, istniejące mechanizmy prawne i instytucjonalne umożliwiają rozpatrywanie tych problemów w sposób, który ma na celu zapewnienie spójności i stabilności systemu prawnego. System sądowniczy w Szwecji, podobnie jak w wielu innych krajach ma hierarchiczną strukturę, co oznacza, że orzeczenia sądów wyższych instancji mają moc wiążącą dla sądów niższych instancji. W praktyce oznacza to, że Sąd Najwyższy oraz Najwyższy Sąd Administracyjny jako najwyższe instancje odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu jednolitości orzecznictwa, a przede wszystkim we właściwej interpretacji konstytucji. Poprzez staranne i rzetelne motywowanie swoich decyzji jak również odwoływanie się do wcześniejszych orzeczeń sądy te przyczyniają się do kształtowania jednolitości w zakresie konstytucyjności przepisów.

System sądowniczy szwedzki nie opiera się na precedensie prawnym w takim stopniu jak systemy common law, aczkolwiek orzeczenia wydane przez sądy wyższych instancji pełnią pewnego rodzaju funkcję orientacyjną i są wyznacznikiem dla sądów niższych instancji. Z praktycznego punktu widzenia kluczowe orzeczenia dotyczące zwłaszcza konstytucyjności prawa kształtują praktykę sądową i przyczyniają się do zapewnienia jednolitości w stosowaniu prawa.

Ważnym elementem w szwedzkim systemie prawnym jest dialog między sądami, a innymi organami państwa. W praktyce obejmuje to wymianę opinii i interpretacji między sądami a rządem i Riksdagiem. Tego typu interakcje wspomagają lepsze zrozumienie zamiarów ustawodawcy i pomagają w uniknięciu sprzecznych interpretacji. W przypadkach szczególnie skomplikowanych spraw, sądy mogą poprosić o opinie bądź interpretację komisje eksperckie bądź Radę Prawa (Lagrådet), której interpretacja przepisów może przyczynić się do zrozumienia intencji prawodawcy i pomaga uniknąć poważnych rozbieżności w interpretacjach prawnych.

Podobnie jak w innych krajach, tak i w Szwecji, zarówno prace naukowe jak i doktryna prawnicza stanowią ważną część interpretacji prawa. Mają one znaczący wpływ na ocenę jego zgodności z konstytucją. Komentarze naukowe, publikacje naukowe czy różnego rodzaju analizy prawne przyczyniają się do wypracowania jednolitego podejścia do kontroli konstytucyjności przepisów prawnych. Pomocne są również szkolenia dla sędziów podnoszące

ich poziom kwalifikacji, zwłaszcza z zakresu zagadnień konstytucyjnych. Przyczyniają się one bowiem do budowania wspólnego zrozumienia podstawowych zasad prawnych i metod interpretacji prawa. Wszystkie tego typu inicjatywy edukacyjne pomagają w zapewnieniu, że wszyscy sędziowie posiadają dostęp do najnowszych informacji i narzędzi niezbędnych do oceny konstytucyjności prawa.

Problem sprzecznych orzeczeń sądowych dotyczących konstytucyjności prawa w Szwecji, chociaż może wydawać się znikomy ze względu na silny rozwój tradycji prawnych i wysoki poziom profesjonalizmu w sądownictwie, stanowi jednak potencjalne zagrożenie dla stabilności prawnej i ewentualnej przewidywalności orzecznictwa prawnego. Dlatego w świetle braku organu centralnego, tj. Trybunału Konstytucyjnego szwedzki system prawny opracował szereg mechanizmów i praktyk, które minimalizują ryzyko niespójności orzecznictwa prawnego. Sprzeczne orzeczenia dotyczące konstytucyjności mogą podważyć jednolitość i przewidywalność prawa, co jest kluczowe dla zapewnienia stabilności prawnej i zaufania obywateli do systemu sądownictwa. Jednolitość prawa umożliwia obywatelom i podmiotom gospodarczym dokładne przewidywanie konsekwencji prawnych działań, co jest fundamentem dla działalności gospodarczej i życia społecznego. Różnice w orzecznictwie mogą również osłabić zaufanie do systemu sądowniczego, jeśli obywatele postrzegają orzeczenia sądów jako arbitralne lub niespójne. W systemie, w którym każdy sąd może dokonywać oceny konstytucyjności, kluczowe staje się stworzenie mechanizmów, które pomogą utrzymać spójność interpretacyjną.

W demokratycznym społeczeństwie jakim absolutnie jest Szwecja istotną rolę w nadzorowaniu działalności sądowej i promowaniu transparentności odgrywają media i opinia publiczna. Publikacje wyroków sądowych przyczyniają się do zwiększenia wiedzy na temat konstytucyjności prawa. Takie sytuacje motywują sądy do zapewnienia większej spójności orzeczeń prawnych. Jednym z mechanizmów zapewniających spójność orzeczeń w systemie sądowym szwedzkim jest praktyka wzajemnego odwoływania się do orzeczeń wydanych przez inne sądy, w szczególności Sąd Najwyższy i Najwyższy Sąd Administracyjny. Tego typu odwołania służą jako orientacyjne punkty odniesienia dla innych sądów, choć co ważne nie mają formalnie mocy wiążącej w systemie prawnym Szwecji.

Szkolenia i edukacja sędziów odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu jednolitej interpretacji prawa, w tym również badaniu konstytucyjności. Programy szkoleniowe mogą koncentrować się na metodach interpretacji konstytucji, jak również przedstawianiu i reprezentowaniu najlepszych praktyk w rozstrzyganiu kwestii konstytucyjnych.

Kwestią otwartą do dyskusji jest pytanie, jakie rozwiązania problemu sprzecznych orzeczeń Szwecja powinna wprowadzić do swojego systemu by zagwarantować swoim obywatelom jak największą sprawiedliwość i równość?

Jednym z najważniejszych kroków, które Szwecja mogłaby podjąć w celu rozwiązania problemu sprzecznych orzeczeń, jest rozważenie utworzenia odrębnego Trybunału Konstytucyjnego. Taki organ mógłby mieć wyłączne kompetencje do orzekania o zgodności przepisów z konstytucją, co zapewniłoby jednolitość orzecznictwa i wyeliminowałoby sprzeczności między różnymi sądami. Temat ten poruszany był wielokrotnie i w doktrynie prawnej i na scenie politycznej[356]. Do tej pory nie osiągnięto większego konsensusu co do formy i realnych kompetencji jakie miałby posiadać ten organ. Za każdym razem argumentacja jest ta sama i wynika z wieloletniej tradycji i silnie zakorzenionej w szwedzkiej kulturze nieingerowania w kompetencje władzy sądowniczej we władzę ustawodawczą. Centralizacja kontroli konstytucyjności umożliwiłaby szybkie i jednoznaczne rozstrzyganie sporów konstytucyjnych, co zwiększyłoby pewność prawną i przewidywalność systemu prawnego.

Alternatywą dla utworzenia Trybunału Konstytucyjnego mogłoby być zwiększenie roli Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu Administracyjnego w sprawach konstytucyjnych. Sądy te mogłyby pełnić bardziej aktywną rolę w ujednolicaniu orzecznictwa, wydając wytyczne lub zasady interpretacyjne dla sądów niższych instancji.

Można rozważyć wprowadzenie zasady, która zobowiązywałaby sądy niższe do stosowania się do orzeczeń sądów wyższych, co mogłoby ograniczyć liczbę sprzecznych orzeczeń.

Kolejną możliwością jest reforma proceduralna, która umożliwiłaby szybsze rozpatrywanie spraw konstytucyjnych przez wyższe sądy, co mogłoby zapobiec eskalacji sprzecznych interpretacji prawa w różnych sądach. Reforma taka mogłaby przewidywać mechanizmy, które pozwalałyby szybciej przekazywać sprawy dotyczące konstytucyjności prawa do Sądu Najwyższego, co mogłoby pomóc w szybkim rozwiązywaniu rozbieżności. Wprowadzenie bardziej szczegółowych wytycznych interpretacyjnych, opracowanych przez Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny, mogłoby pomóc w ujednoliceniu praktyki sądowej. Wytyczne te mogłyby być bardziej szczegółowe i odnosić się do konkretnych przepisów konstytucyjnych, co zmniejszyłoby ryzyko różnych interpretacji w podobnych sprawach. Sądy wyższych instancji mogłyby pełnić rolę wyznaczającą kierunki interpretacyjne, tworząc bardziej spójne zasady interpretacyjne dla sądów niższych instancji.

[356] Jednym ze zwolenników wprowadzenia do systemu prawnego Szwecji instytucji sądu konstytucyjnego był Göran Lambertz, były Justitiekanslern Szwecji.

Wzmocnienie dialogu pomiędzy sądami a organami legislacyjnymi może również przyczynić się do zmniejszenia ryzyka sprzecznych orzeczeń. Komunikacja ta może pomóc w lepszym zrozumieniu intencji ustawodawczej oraz w identyfikacji i wyjaśnieniu potencjalnych obszarów konfliktu konstytucyjnego.

Mimo że sprzeczne orzeczenia w kontroli konstytucyjności prawa stanowią wyzwanie, system prawny Szwecji wypracował mechanizmy umożliwiające zarządzanie tym problemem. Kluczowe znaczenie ma tu rola szkoleń, edukacji oraz dialogu międzyinstytucjonalnego. Ponadto kultura prawna Szwecji, która promuje wysoki poziom profesjonalizmu i dąży do spójności interpretacyjnej pomaga zminimalizować ryzyko powstawania sprzecznych orzeczeń sądowych.

15. Skutki orzeczeń stwierdzających niekonstytucyjność prawa

Orzeczenia stwierdzające niekonstytucyjność prawa mają znaczące konsekwencje dla porządku prawnego, społecznego i politycznego. Skutki takich orzeczeń mogą być różnorodne i zależą w większości od specyfiki danego systemu prawnego. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w Polsce stwierdzające niekonstytucyjność prawa mają głębokie i wieloaspektowe skutki[357], wpływające na różne obszary systemu prawnego, administracji, polityki publicznej, a także na społeczeństwo. Można jednak zauważyć pewne zasady wspólne dla większości demokratycznych państw prawnych.

Bezpośrednim skutkiem stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów jest utrata ich mocy prawnej. W zależności od systemu prawnego może to oznaczać, że przepisy te są nieważne od momentu wydania orzeczenia o ich niekonstytucyjności lub też w niektórych przypadkach stwierdzenie ich nieważności może być skuteczne tj. od momentu ich wprowadzenia[358].

Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności przepisu prawa oznacza, że dany przepis traci moc obowiązującą[359]. Ta utrata ma natychmiastowy lub odroczony efekt, wpływając na system prawny i działalność wszystkich organów stosujących prawo. Trybunał Konstytucyjny może zdecydować o odroczeniu terminu utraty mocy obowiązującej przepisu, aby umożliwić ustawodawcy przygotowanie nowych regulacji prawnych. Odroczenie takie, które może wynosić maksymalnie 18 miesięcy dla ustaw i 12 miesięcy dla innych aktów normatywnych, ma na celu uniknięcie sytuacji, w której brak przepisu prowadziłby do luk prawnych lub destabilizacji systemu prawnego. Przykładem może być orzeczenie dotyczące systemu emerytalnego, gdzie odroczenie miało na celu umożliwienie wdrożenia reform emerytalnych zgodnych z konstytucją.

Istnieją różne mechanizmy ogłoszenia orzeczenia w zależności od systemów prawnych. Aby orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce stało się skuteczne, musi zostać opublikowane w Dzienniku Ustaw. Jest to oficjalne medium publikacji aktów prawnych, które daje obywatelom i organom władzy publicznej informację o treści orzeczenia. Od momentu

[357] Trzaskowski R. „Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w ujęciu czasowym" UKSW, zeszyty prawnicze 3.2 (2003); por. Repel J. „skutki prawne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie skargi konstytucyjnej" (w:) „Skarga Konstytucyjna" Warszawa, 2000, s.209.
[358] Ibidem.
[359] Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu" wyd 11., Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s.434.

publikacji orzeczenia wszystkie podmioty prawne, w tym sądy i administracja publiczna, muszą przestać stosować przepisy uznane za niekonstytucyjne[360].

Bezpośrednimi skutkami prawnymi dla praktyki stosowania prawa w przypadku uznania niekonstytucyjności przepisu jest zaprzestanie jego stosowania. Dotyczy to zarówno nowych spraw, jak i toczących się postępowań, które były prowadzone na podstawie tego przepisu. W sytuacji, gdy Trybunał uznał przepis dotyczący opodatkowania pewnych form działalności gospodarczej za niekonstytucyjny, organy podatkowe muszą natychmiast zaprzestać jego stosowania i wstrzymać wszelkie działania na jego podstawie. Decyzje administracyjne wydane na podstawie przepisów uznanych za niekonstytucyjne mogą zostać wstrzymane, zmienione lub unieważnione. Przykładem może być sytuacja, w której przepisy dotyczące nadawania koncesji na działalność gospodarczą zostają uznane za niekonstytucyjne — organy administracyjne muszą wtedy wstrzymać wydawanie decyzji na podstawie tych przepisów oraz dokonać rewizji już wydanych koncesji.

Orzeczenie niekonstytucyjności wymusza na władzy ustawodawczej dokonanie zmian w obowiązującym prawie, co może obejmować nowelizację istniejących przepisów lub ich całkowite usunięcie i ustanowienie nowych regulacji prawnych. Uznanie przepisu za niekonstytucyjny obliguje Sejm do przygotowania nowelizacji ustawy, z której pochodził wadliwy przepis. Proces ten jest złożony i wymaga przeprowadzenia analiz prawnych, konsultacji z ekspertami, a także oceny skutków regulacji. Celem tego procesu jest stworzenie nowych przepisów, które będą zgodne z konstytucją. Taki proces nowelizacji często obejmuje szerokie konsultacje społeczne i międzyresortowe. Podczas tych konsultacji zbierane są opinie od różnych interesariuszy, takich jak organizacje pozarządowe, grupy zawodowe, przedsiębiorcy, a także obywatele.

Częstokroć orzeczenie stwierdzające niekonstytucyjność jednego przepisu może mieć wpływ na inne regulacje prawne. W wyniku zaistnienia takich komplikacji należy przeprowadzić szerszą rewizję prawną, aby zapewnić spójność i zgodność całego systemu prawnego z konstytucją. Uznanie przepisu za niekonstytucyjny może prowadzić do powstania luk prawnych, które mogą zakłócić funkcjonowanie państwa i systemu prawnego. Luki te mogą dotyczyć na przykład procedur postępowania sądowego czy innych uregulowań prawnych. Aby uniknąć powstania luk prawnych, ustawodawca może wprowadzić przepisy przejściowe, które obowiązują do czasu uchwalenia nowych regulacji. Takie przepisy mają na celu zapewnienie ciągłości funkcjonowania instytucji publicznych i ochrony interesów obywateli.

[360] https://trybunal.gov.pl/informacja-publiczna-media/archiwum/wystapienia-bylych-prezesow-tk/marek-safjan-2 ; zob. Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r. sygn. Akt K 34/15.

Przepisy uznane za niekonstytucyjne mają realny wpływ na przebieg trwających postępowań sądowych, w których zastosowane zostały zakwestionowane przepisy. Skutki takich sytuacji mogą doprowadzić do unieważnienia wcześniejszych orzeczeń, wznowienia postępowań prawnych czy zmiany praktyki orzeczniczej.

Stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów prawnych może wywoływać również szereg negatywnych skutków społecznych i gospodarczych. Jakiekolwiek zmiany w prawie wymagają dostosowania się do nowych przepisów przez obywateli, przedsiębiorstw i innych organizacji, sądy, zarówno powszechne, jak i administracyjne, muszą natychmiast zaprzestać stosowania przepisów uznanych za niekonstytucyjne. W wielu przypadkach może to wymagać ponownego rozpatrzenia spraw, które były oparte na tych przepisach. Na przykład, jeżeli Trybunał Konstytucyjny uznał przepisy dotyczące kary pozbawienia wolności za niekonstytucyjne, sądy muszą znaleźć inne podstawy prawne dla swoich orzeczeń lub zmienić wyroki.

Decyzje administracyjne wydane na podstawie przepisów uznanych za niekonstytucyjne mogą być unieważnione, zmienione lub uchylone. Organy administracyjne muszą dostosować swoje działania do nowych realiów prawnych, co często wymaga przeprowadzenia ponownych postępowań administracyjnych. Zgodnie z art. 145a Kodeksu postępowania administracyjnego, możliwe jest wznowienie postępowania administracyjnego, jeśli decyzja została wydana na podstawie przepisu uznanego za niekonstytucyjny. Wznowienie takie może prowadzić do zmiany pierwotnej decyzji administracyjnej lub jej uchylenia.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mogą prowadzić do roszczeń odszkodowawczych przeciwko Skarbowi Państwa za szkody wyrządzone przez stosowanie niekonstytucyjnych przepisów. Art. 77 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej[361]. Przepisy uznane za niekonstytucyjne są de facto uznawane za niezgodne z prawem, co otwiera drogę do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przez osoby poszkodowane. Przedsiębiorca, który poniósł straty z powodu stosowania niekonstytucyjnych przepisów podatkowych, może dochodzić odszkodowania za poniesione straty finansowe. Odszkodowanie może obejmować zarówno szkody materialne (np. utracone korzyści, bezpośrednie straty finansowe), jak i niematerialne (np. naruszenie dóbr osobistych, takich jak prawo do prywatności, godność). Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych odbywa się na drodze postępowania cywilnego przed sądami powszechnymi. Poszkodowany musi udowodnić poniesioną szkodę oraz związek przyczynowy między szkodą a stosowaniem

[361] Art.77 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

niekonstytucyjnego przepisu. Przedsiębiorca żądający odszkodowania za utracone korzyści musi przedstawić dowody na wysokość tych korzyści i wykazać, że ich utrata była bezpośrednio związana ze stosowaniem niekonstytucyjnych przepisów podatkowych.

Dochodzenie roszczeń może być trudne i kosztowne, zwłaszcza jeśli wymaga ekspertyz biegłych z różnych dziedzin (np. ekonomii, prawa, medycyny). Koszty te mogą obejmować honoraria ekspertów, opłaty sądowe oraz koszty zastępstwa procesowego.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc precedensową, co oznacza, że kształtują one standardy interpretacyjne dla innych sądów oraz organów stosujących prawo. Ponadto orzeczenia Trybunału są wiążące dla wszystkich organów władzy publicznej, w tym dla sądów powszechnych, administracyjnych oraz organów administracji publicznej. Sądy muszą stosować się do interpretacji prawa przedstawionej przez Trybunał Konstytucyjny.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego kształtują praktykę orzeczniczą sądów, wpływając na sposób interpretacji i stosowania przepisów prawa. Sądy, w swoich orzeczeniach, muszą kierować się wykładnią prawną przyjętą przez Trybunał Konstytucyjny, co zapewnia jednolitość i spójność w stosowaniu prawa. Po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym zasad wolności zgromadzeń, wszystkie sądy muszą uwzględniać te zasady przy rozpatrywaniu spraw dotyczących organizacji zgromadzeń publicznych.

Orzeczenia o niekonstytucyjności przepisów mają wpływ na postrzeganie systemu prawnego i mogą nadwyrężyć zaufanie obywateli do instytucji państwowych. Częste orzeczenia o niekonstytucyjności przepisów mogą sygnalizować problemy w procesie legislacyjnym i podważać znacząco zaufanie do władzy ustawodawczej. Mogą one wymusić zmiany w polityce i strategiach rządowych, zwłaszcza jeśli dotyczą istotnych obszarów działalności państwa. Władze mogą być zmuszone do przemyślenia swojej polityki i sposobów realizacji celów w świetle wymogów konstytucyjnych. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mogą wymuszać na partiach politycznych zmianę strategii i dostosowanie swoich programów do nowych realiów prawnych. Po serii orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących reformy sądownictwa, partie polityczne musiały dostosować swoje programy i strategię komunikacji z wyborcami, aby uwzględnić zmiany w systemie wymiaru sprawiedliwości.

W skrajnych przypadkach orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mogą prowadzić do kryzysów politycznych, a nawet zmian rządowych, zwłaszcza gdy są postrzegane jako naruszające fundamenty demokratycznego państwa prawa. Kryzys konstytucyjny[362], który był związany z serią orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących reformy sądownictwa,

[362] Urbaniak K. „Pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane zagadnienia“, wydawnictwo Nauka i Innowacje, Poznań 2018, s.42.

doprowadził do napięć politycznych i dyskusji na temat przyszłości demokracji w Polsce, a także wpływu tych zmian na relacje Polski z Unią Europejską.

Po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego rząd musi dostosować swoje strategie i działania do nowych wymogów prawnych. Może to obejmować zmiany w strukturach organizacyjnych, procesach zarządzania, zasobach ludzkich i finansowych.

Obecnie następuje wzrost roli i znaczenia sądownictwa. Orzeczenia stwierdzające niekonstytucyjność przepisów prawnych podkreślają jak istotną rolę pełni w systemie ustrojowym władza sądownicza. W państwach demokratycznych, w których podział władzy jest kluczowym aspektem ustroju, orzeczenia o niekonstytucyjności przepisów demonstrują niezależność i niezawisłość sądów. Możliwość kontroli przez sądy władzy ustawodawczej i wykonawczej pozwala ograniczyć nadużycia z ich strony. To natomiast prowadzi do wzrostu zaufania publicznego dla roli sądów w ochronie praw i wolności obywatelskich i konstytucji.

Orzeczenia o niekonstytucyjności mają realny wpływ na przyspieszenie zmian społecznych w przypadku, gdy sądy stwierdzają niekonstytucyjność przepisów dyskryminujących pewne grupy społeczne. Skutek takich orzeczeń może doprowadzić do szybszej zmiany postaw i praktyk w społeczeństwie promując sprawiedliwość i równość.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mogą prowadzić również do konieczności wprowadzenia zmian w polityce zdrowotnej i socjalnej, szczególnie jeśli dotyczą one praw obywatelskich i podstawowych. Na przykład, orzeczenia dotyczące praw do świadczeń zdrowotnych mogą wymusić reformy systemu ochrony zdrowia, aby zapewnić zgodność z wymogami konstytucyjnymi.

Powyższe skutki dotyczą stanu, w którym prawidłowo funkcjonuje Trybunał Konstytucyjny i kieruje się on zasadą praworządności, czego nie można niestety powiedzieć o obecnej sytuacji. Od momentu 2015 roku, kiedy to Sejm kontrolowany przez Prawo i Sprawiedliwość unieważnił wybór trzech sędziów Trybunału, którzy zostali wybrani przez poprzedni parlament a na ich miejsce powołano nowych sędziów, część ekspertów twierdzi, że wybór tych nowych sędziów był niezgodny z konstytucją, a ich orzecznictwo może być nieważne.

Debata na temat wadliwości wyroków Trybunału Konstytucyjnego w Polsce w związku z wadliwością składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego to złożony i kontrowersyjny temat, który nabrał znaczenia w ostatnich latach, zwłaszcza w kontekście zmian w systemie sądownictwa wprowadzonych przez rząd Prawa i Sprawiedliwości. Główne elementy debaty dotyczą zarówno kwestii prawnych, jak i politycznych, które są ze sobą ściśle powiązane. Debata koncentruje się również na kwestii tzw. "sędziów dublerów" — osób powołanych do

Trybunału, które zastąpiły sędziów wybranych wcześniej przez poprzedni parlament[363]. Krytycy tej decyzji, w tym wielu prawników, konstytucjonalistów i organizacje międzynarodowe, twierdzą, że udział takich sędziów w wydawaniu wyroków podważa legalność tych wyroków.

Innym istotnym elementem debaty jest zarzut, że Trybunał Konstytucyjny stał się narzędziem politycznym rządzącej ówcześnie większości. Krytycy twierdzą, że zmiany w składzie Trybunału oraz sposób, w jaki jego sędziowie byli wybierani, podważa niezależność tej instytucji, co w konsekwencji prowadzi do osłabienia kontroli konstytucyjnej nad rządem i ustawodawcą. Problem wadliwości wyroków Trybunału Konstytucyjnego jest bezpośrednio związany z kwestią, czy wyroki wydawane przez Trybunał w obecnym składzie mają pełną legitymację prawną. Wiele instytucji, zarówno krajowych, jak i międzynarodowych (np. Komisja Wenecka, Komisja Europejska), wyraża wątpliwości co do zgodności tych wyroków z prawem i ich wiążącego charakteru[364].

Jeśli wyroki Trybunału Konstytucyjnego są uznawane za wadliwe z powodu wadliwego składu, to pojawiają się poważne konsekwencje prawne. Dotyczy to nie tylko wyroków, ale także szerokiego zakresu ustawodawstwa, które zostało na ich podstawie wprowadzone. Może to prowadzić do chaosu prawnego oraz niepewności w zakresie stosowania prawa. Skutki prawne związane z wadliwie wybranymi sędziami do Trybunału Konstytucyjnego po 2015 roku mogą być dalekosiężne i mogą prowadzić do destabilizacji porządku prawnego w Polsce. Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka ustawodawca może ustosunkować się do wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydanych w wadliwym składzie sędziowskim w różny sposób[365].

Wyroki wydane przez Trybunał Konstytucyjny z udziałem wadliwie powołanych sędziów mogą być uznane za nieważne. Oznacza to, że akty prawne, które opierały się na tych wyrokach, mogą zostać zakwestionowane. To prowadzi do chaosu prawnego, w którym legalność licznych aktów prawnych i decyzji może być kwestionowana. Jeśli sądy powszechne lub administracyjne zdecydują, że wyroki wydane przez Trybunał Konstytucyjny w wadliwym składzie nie mają mocy prawnej, może dojść do sytuacji, w której organy państwowe będą

[363] Zob. Kustra-Rogatka A., Kaczorowski P., Ujazdowski K, Jackowski M.,Tuleja P., Dudek D., Puchta R., Syryt A., Chybalski P.“Sądownictwo konstytucyjne.Teoria i praktyka“ Wydawnictwo Naukowe UKSW, Warszawa 2018, s.126-127.
[364] Zob. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H1374
[365] Helsińska Fundacja Praw Człowieka, dr. Marcin Szwed „Wyroki TK wydane w nieprawidłowych składach. Analiza orzecznictwa TK w latach 2017-2022 oraz możliwych sposobów prawnej regulacji skutków wyroków TK w składach z udziałem nieprawidłowo wybranych osób.” Wydawca Helsińska Fundacja Praw Człowieka, wydanie I, Warszawa 2023.

ignorować lub odrzucać te orzeczenia, co podważy autorytet Trybunału. Trybunał Konstytucyjny odpowiada za badanie zgodności ustaw z konstytucją. Jeśli jego skład jest wadliwy, istnieje ryzyko, że wiele ustaw, które zostały uznane za zgodne z konstytucją, mogło zostać uchwalonych z naruszeniem podstawowych reguł konstytucyjnych. To prowadzi do braku pewności prawnej w Polsce. Analizę koncepcji nieistnienia wyroków Trybunału Konstytucyjnego przedstawiał wcześniej K. Zaradkiewicz, który stwierdził, że „nie znajduje uzasadnienia pogląd, zgodnie z którym nawet wadliwe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jako „ostateczne" w świetle art. 190 ust. 1 Konstytucji, jest zawsze bezwzględnie ważne, pozostaje skuteczne erga omnes i wykonalne"[366]. W polskiej doktrynie prawa można znaleźć więcej głosów popierających takie stanowisko.

Wadliwość składu Trybunału podważa jego autorytet jako najwyższego organu orzekającego w kwestiach konstytucyjnych. Oznacza to, że Trybunał może przestać być postrzegany jako niezależny arbiter sporów konstytucyjnych, co osłabia jego rolę w systemie prawnym. Bez niezależnego Trybunału Konstytucyjnego, który skutecznie kontroluje zgodność działań rządu z konstytucją, istnieje ryzyko, że władza wykonawcza będzie działać bez odpowiedniego nadzoru. Może to prowadzić do zwiększenia ryzyka naruszeń praworządności.

Inną koncepcją jest procedura wznawiania postepowań przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jej zwolennikiem, ale w ograniczonym zakresie, jest M. Wiącek. Według niego powinna być ona dopuszczalna co do wyjątkowych przypadków i powinna zakładać, że do wydania nowego orzeczenia, wyroki nie wydane we właściwych składach sędziowskich pozostawałyby w mocy[367]. W związku z tym nawet jeśli wadliwie wybrany skład sędziowski Trybunału Konstytucyjnego stwierdzi niekonstytucyjność normy prawnej powinna ona zostać wyeliminowana z polskiego systemu prawnego i nie ma od tego drogi odwoławczej, ponieważ wyroki Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne. Powstaje jednak pytanie czy orzeczenia wydane w wadliwych składach sędziowskich powinny pociągać za sobą skutki takie jak te, które zostały wydane w prawidłowych składach sędziowskich? I jakie to pociąga za sobą konsekwencje?

Innym rozwiązaniem problemu wadliwie wydanego orzecznictwa mogłoby być stwierdzenie niezgodności wyroków Trybunału Konstytucyjnego z prawem. Nie prowadziłoby ono jednak do przywrócenia stanu prawnego sprzed wydania wadliwego orzeczenia Trybunału

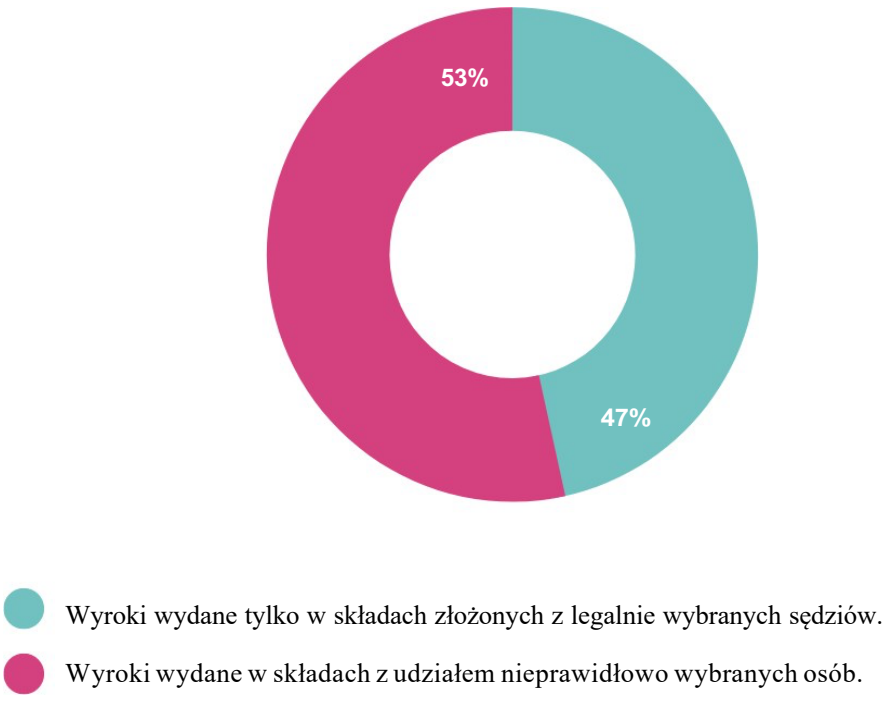
[366] K. Zaradkiewicz, „Analiza niektórych aspektów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach K 34/15 oraz K 47/15, Warszawa 2016, s. 15, dokument dostępny pod adresem: https://s.tvp.pl/repository/attachment/6/ f/7/6f75facb88b173db40787cffbae86b7b1464258507745.pdf (dostęp: 15 marca 2023 r.).
[367] M. Wiącek, Constitutional "Crisis in Poland 2015-2016 in the light of the Rule of Law Principle", s.30.

Konstytucyjnego, ale miałoby ono znaczenie bardziej prejudycjalne dla następstw tych orzeczeń.

Ostatnim możliwym rozwiązaniem zaproponowanym przez Helsińską Fundację Praw Człowieka jest rezygnacja z określania przez ustawodawcę skutków wyroków. Natomiast ustawodawca ustanowiłby nowe prawo, którego celem byłoby przywrócenie norm niesłusznie uchylonych w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego wydanych w wadliwych składach sędziowskich.

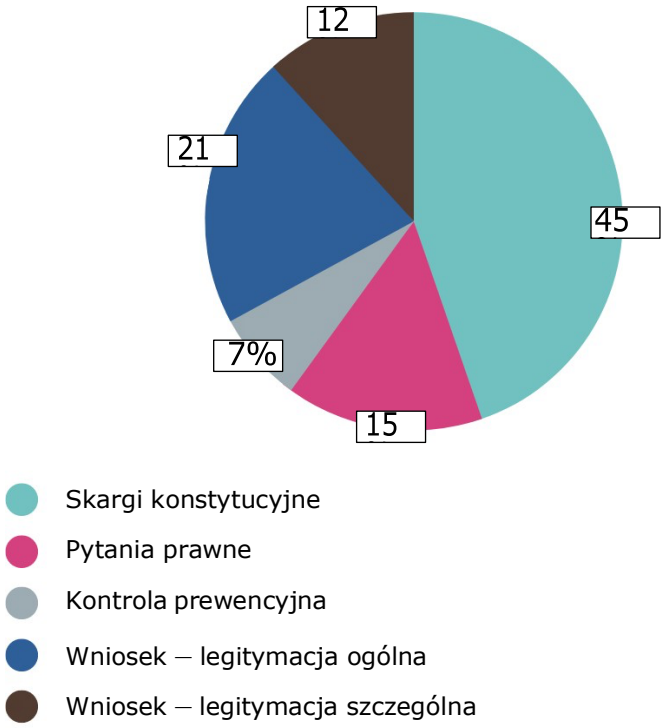
Według Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w samym okresie 2017-2022 Trybunał Konstytucyjny wydał 159 wyroków w tym 85 wyroków wydał w wadliwie wybranych składach sędziowskich. W powyższym okresie odsetek wykroków wydanych z udziałem nieprawidłowo wybranych składów sędziowskich nie przekraczał 50%. A od 2019 r. większość wyroków wydawana była w składach wadliwie wybranych sędziów.[368]

Udział wyroków wydanych w składach z udziałem nieprawidłowo wybranych osób w ogólnej liczbie wyroków TK (2017-2022).



[368] Helsińska Fundacja Praw Człowieka, „Wyroki TK wydane w nieprawidłowych składach. Analiza orzecznictwa TK w latach 2017-2022 oraz możliwych sposobów prawnej regulacji skutków wyroków TK w składach z udziałem nieprawidłowo wybranych osób“ Wydanie I, czerwiec 2023, stan prawny na 8 maja 2023 r .

Wyroki TK w składach z udziałem nieprawidłowo wybranych osób:
podział wg podmiotu inicjującego postępowanie.



Rok	Ogólna liczba wyroków TK	Liczba wyroków wydanych w składach z udziałem nieprawidłowo wybranych osób	Odsetek wyroków wydawanych w składach z udziałem nieprawidłowo wybranych osób
2017	36	17	47%
2018	36	13	36%
2019	31	19	61%
2020	24	13	54%
2021	18	14	78%
2022	14	9	64%

Pomimo ich wadliwości, wyroki te były uznane jako wiążące. Nastąpił również znaczny spadek pytań prawnych i skarg konstytucyjnych kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego. Pogorszył się dialog pomiędzy sądami powszechnymi a Trybunałem Konstytucyjnym.

Znaleźliśmy się obecnie w takiej sytuacji, że nawet stwierdzenie nieistnienia wyroków Trybunału Konstytucyjnego nie doprowadziłoby do pozbawienia ich mocy prawnej, aczkolwiek mogłoby osłabić argumenty na rzecz stosowania ich w praktyce. Pomimo intensywnej dyskusji w doktrynie nie udało się dotychczas znaleźć kompromisu w sprawie wyjścia z „kryzysu konstytucyjnego".

Mimo to, Polscy obywatele mogą wnosić skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, argumentując, że ich prawo do sprawiedliwego procesu (art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) zostało naruszone przez orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w wadliwym składzie. Może to prowadzić do licznych wyroków przeciwko Polsce, co z kolei może wymagać korekty systemu prawnego. Komisja Europejska oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zainicjowali działania przeciwko Polsce w związku z naruszeniem zasad praworządności, w tym w kontekście wadliwości składu Trybunału Konstytucyjnego[369].

Wadliwie funkcjonujący Trybunał Konstytucyjny może osłabić pozycję Polski na arenie międzynarodowej, zwłaszcza w kontekście współpracy z instytucjami międzynarodowymi, takimi jak Rada Europy czy Unia Europejska, które monitorują przestrzeganie standardów prawnych i konstytucyjnych. Wadliwość funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego może prowadzić do ograniczenia dostępu Polski do funduszy unijnych. Brak praworządności może być podstawą do wstrzymania wypłat z unijnych funduszy na rzecz Polski[370].

Niepewność co do ważności wyroków Trybunału oraz obowiązujących ustaw może prowadzić do sytuacji, w której obywatele i przedsiębiorcy będą mieli trudności z przewidywaniem skutków prawnych swoich działań. Może to zniechęcać inwestorów i destabilizować gospodarkę.

Jeżeli sędziowie i inne instytucje zaczynają kwestionować legalność wyroków Trybunału, może to prowadzić do różnorodnych interpretacji prawa, co dodatkowo pogłębia chaos w systemie prawnym i prowadzi do licznych sprzeczności.

Orzeczenia dotyczące niekonstytucyjności praw mogą mieć również wpływ na międzynarodowe stosunki i zobowiązania państwa. Na przykład, jeśli kwestionowane prawo dotyczyło umów międzynarodowych lub zobowiązań, ich uchylenie lub zmiana może wymagać renegocjacji z partnerami zagranicznymi lub dostosowania do międzynarodowych standardów prawnych. W przypadkach, gdy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczą przepisów wdrażających prawo Unii Europejskiej lub inne zobowiązania międzynarodowe, Polska może być zobowiązana do konsultacji z instytucjami międzynarodowymi. Celem jest

[369] Helsińska Fundacja Praw Człowieka, dr. Marcin Szwed „Wyroki TK wydane w nieprawidłowych składach. Analiza orzecznictwa TK w latach 2017-2022 oraz możliwych sposobów prawnej regulacji skutków wyroków TK w składach z udziałem nieprawidłowo wybranych osób." Wydawca Helsińska Fundacja Praw Człowieka, wydanie I, Warszawa 2023; Por. Polskie Towarzystwo Prawa Konstytucyjnego „Stan przestrzegania Konstytucji RP w okresie IX kadencji Sejmu RP (2019-2023) Raport",
https://ptpkcw.nazwa.pl/wp/wp-content/uploads/2023/12/Raport-PTPK-2023.pdf

[370] https://poland.representation.ec.europa.eu/news/praworzadnosc-uprawnienia-trybunalu-konstytucyjnego-2021-12-22_pl

zapewnienie zgodności nowych przepisów zarówno z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jak i z prawem międzynarodowym.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka przedstawiła kilka możliwych do zrealizowania rozwiązań by stopniowo wychodzić z obecnie panującej patowej sytuacji, o których była już mowa, choć żadne z nich nie jest idealne, to najbliższe lata pokażą, czy zostaną one wprowadzone do systemu prawnego Polski i w jakim zakresie. A co najważniejsze, jakie pociągnie to za sobą konsekwencje.

Pozostaje jednak fundamentalne pytanie czy prawo sprzeczne z zasadą praworządności, wprowadzone do polskiego porządku prawnego w nielegalny sposób powinno być respektowane i stosowane w polskim prawodawstwie?

Przy tak intensywnej debacie jaką mamy teraz w doktrynie, ale też w polityce, przy tylu różnorodnych opiniach i propozycjach rozwiązań obecnej sytuacji przedstawiają one różne koncepcje prawne. Istotne jest z jakiej perspektywy oceniamy sprawę. Z punktu widzenia prawnego ważne jest, jakie granice wyznacza system prawny. Natomiast z perspektywy obywatela istotnym jest czy system prawny, który stosuje prawo, podejmuje właściwe decyzje i czy mają one odzwierciedlenie w poszanowaniu praw i wolności obywatelskich. Obywatel postrzega prawo z perspektywy bardziej subiektywnej oceny rzeczywistości. Dlatego też w kontekście tzw. „kryzysu konstytucyjnego“ w Polsce należy wspomnieć o koncepcji Gustava Radbrucha, który przedstawił w swojej formule rozmyślania nad naturą prawa i jego zwiazku z moralnoscią.

Radbruch, który początkowo był zwolennikiem pozytywizmu prawniczego, zmienił swoje stanowisko po doświadczeniach nazistowskich Niemiec. W 1946 roku sformułował teorię, która zakłada, że prawo stanowione musi być przestrzegane, chyba że jest rażąco sprzeczne z moralnością, stając się wówczas "niesprawiedliwym prawem".

Według jego formuły prawo stanowione ma pierwszeństwo, ale tylko wtedy, gdy jest zgodne z zasadami sprawiedliwości. Jeżeli prawo jest sprzeczne z podstawowymi zasadami moralnymi, traci swoją moc obowiązującą: „[...] czy prawu, które jest niesprawiedliwe, szkodliwe lub po prostu złe wolno przypisać moc obowiązywania, aby uczynić w ten sposób zadość wymaganiom bezpieczeństwa prawnego? Czy może trzeba mu tej mocy odmówić, jeśli pomogłoby to zapobiec niesprawiedliwości i szkodliwości społecznej? Prawnicy i obywatele muszą w swojej świadomości głęboko zakonotować, że możliwe są prawa przechodzące

wszelką miarę niesprawiedliwości i szkodliwości społecznej, prawa, którym należy odmówić nie tylko mocy obowiązywania, lecz także wszelkiego charakteru prawnego”[371].

W przypadku konfliktu między sprawiedliwością a pewnością prawną, prawo rażąco niesprawiedliwe nie powinno być uznawane za prawo w sensie moralnym. Radbruch swoją formułę rozwinął po dojściu do wniosku, że pozytywizm prawny, który odrzuca ocenę prawa na podstawie moralności, przyczynił się do legitymizacji zbrodni reżimu nazistowskiego. Po II wojnie światowej sformułował on tezę, że istnieją granice, których prawo stanowione nie może przekraczać, ponieważ w przeciwnym razie staje się "prawem niesprawiedliwym". Radbruch doszedł do wniosku, że istnieją pewne granice, poza które prawo stanowione nie może się posuwać. W przypadku, gdy prawo jest sprzeczne z podstawowymi zasadami moralnymi, np. podstawowymi prawami człowieka, staje się ono „bezprawiem” i nie powinno być uznawane za prawo. Radbruch uznał, że w sytuacjach, w których prawo stoi w konflikcie z elementarną moralnością, prawo moralne ma pierwszeństwo nad prawem stanowionym. Stąd zasada: prawo stanowione ma obowiązywać, o ile nie jest rażąco niesprawiedliwe. Formuła Gustava Radbrucha jest pewnego rodzaju elementem refleksji nad naturą prawa i jego związkiem z moralnością. Według niego: „Konflikt między sprawiedliwością a bezpieczeństwem prawnym dałby się rozstrzygnąć w ten sposób, że prawo stanowione, gwarantowane przez ustawy i władzę zachowałoby prymat nawet mimo niecelowości i niesprawiedliwej treści - z wyjątkiem sytuacji, kiedy ustawa w stopniu tak nieznośnym przeczy sprawiedliwości, że ta ostatnia musi ostatecznie przeważyć nad „prawem niesprawiedliwym”[372]. Nie da się ostrzej oddzielić przypadków ustawowego bezprawia od praw, które obowiązują mimo niesprawiedliwej treści; da się jednak przeprowadzić ścisłą granicę tam, gdzie nikt nie dąży do sprawiedliwości i gdzie ustawodawstwo świadomie ignoruje równość, która jest jądrem sprawiedliwości; wówczas bowiem ustawa nie jest li tylko „prawem niesprawiedliwym”, lecz traci w ogóle rangę i charakter prawa”.[373]

Choć wydaje się, że jest ona podejściem radykalnym we współczesnych czasach, gdzie demokratyczne państwa prawa mają głęboko rozwinięte systemy prawne i gwarantują ochronę praw i wolności swoich obywateli, to koncepcja Radbrucha mogła znaleźć swoje odzwierciedlenie w debatach dotyczących polskiego kryzysu konstytucyjnego, zwłaszcza w kontekście dyskusji nad niezależnością sądownictwa i wątpliwości dotyczących legalności

[371] Radbruch Gustav. 2009. „Pięć minut filozofii prawa” [w:] Radbruch G. Filozofia prawa. Tłum. Nowak E. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 242-243.
[372] Op. Cit., s.7.
[373] Radbruch G. „Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo” (w:) Südeutsche Juristen-Zeitung op. cit., s. 250.

wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz reform sądowych wprowadzonych przez rząd po 2015 roku.

W Polsce, po 2015 roku, pojawiły się zarzuty dotyczące niezgodności wyroków Trybunału Konstytucyjnego z prawem i zasadami sprawiedliwości z uwagi na kwestionowany skład orzekający. W kontekście formuły Radbrucha, można argumentować, że jeśli prawo lub decyzje sądowe są postrzegane jako rażąco niesprawiedliwe lub sprzeczne z wartościami moralnymi, mogą one być uznane za nieważne lub nieskuteczne. Zgodnie z zasadą wypracowaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, prawo unijne ma pierwszeństwo nad prawem krajowym, w tym nad wyrokami krajowych sądów konstytucyjnych, jeżeli są one sprzeczne z traktatami unijnymi. W związku z tym, decyzje polskiego Trybunału Konstytucyjnego mogą być kwestionowane na poziomie międzynarodowym, co znajduje odbicie w kryzysie prawnym w Polsce.

Na przykład, część krytyków reform sądownictwa w Polsce twierdzi, że wybory niektórych sędziów do Trybunału Konstytucyjnego były sprzeczne z konstytucją[374], co oznacza, że ich wyroki są wadliwe i mogą być uznane za "niesprawiedliwe prawo" w duchu formuły Radbrucha. Sugeruje ona, że prawo lub decyzje sądowe, które są rażąco niesprawiedliwe, przestają być wiążące moralnie. Znane są argumenty, że część wyroków Trybunału Konstytucyjnego może być uznana za „bezprawne” z uwagi na wadliwy skład orzekający[375]. Oznaczałoby to, że nie powinny być one przestrzegane, ponieważ naruszają podstawowe zasady sprawiedliwości i praworządności. Konsekwencją tego byłoby odrzucenie tych wyroków jako nieważnych, co stanowiłoby wyzwanie dla systemu prawnego, ale jednocześnie ochronę fundamentalnych zasad sprawiedliwości.

Formuła Radbrucha podkreśla, że prawo stanowione przestaje być prawem, jeśli jest rażąco niesprawiedliwe. W kontekście kryzysu konstytucyjnego w Polsce można ją interpretować jako wezwanie do oceny decyzji sądowych pod kątem ich zgodności z zasadami praworządności i sprawiedliwości. Wadliwie obsadzone sądy, których wyroki budzą wątpliwości co do ich zgodności z prawem i moralnością, mogą być uznane za nieskuteczne, zgodnie z tym podejściem. Wobec narastających negatywnych nastrojów spowodowanych „kryzysem konstytucyjnym” w kraju i pojawiających się opinii wśród środowisk prawniczych nawiązujących do formuły Radbrucha należy zadać sobie pytanie czy: „wszystko co służy narodowi jest prawem; czy raczej odwrotnie: tylko to co jest prawem służy narodowi?”

[374] Tj: Komisja Wenecka, Komisja Europejska; prawnicy w kraju również podnosili zarzuty niekonstytucyjności reform sądownictwa oraz Rzecznik Praw Obywatelskich
[375] Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 maja 2021 r. sygn. 4907/18, sprawa Xero Flor.

Orzeczenia o niekonstytucyjności często prowadzą do rozwoju doktryny prawniczej, dostarczając nowych interpretacji i wyjaśnień dotyczących zasad konstytucyjnych. Takie orzeczenia mogą stać się ważnym punktem odniesienia dla prawników, naukowców, a także dla samego ustawodawcy, kształtując przyszłe kierunki rozwoju prawa. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są przedmiotem analizy naukowej i prawniczej, co przyczynia się do rozwoju teorii prawa konstytucyjnego i wpływa na kształtowanie doktryny prawnej. Przykładem jest rozwój teorii dotyczących zasady proporcjonalności w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, które stały się podstawą licznych opracowań naukowych i komentarzy prawniczych.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są często wykorzystywane w procesie kształcenia prawniczego na wydziałach prawa i administracji, co przyczynia się do kształtowania przyszłych prawników i sędziów. Studenci prawa uczą się interpretacji konstytucji oraz analizy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jako elementu swojej edukacji, co wpływa na przyszłe praktyki orzecznicze i stosowanie prawa.

W krótkim okresie po orzeczeniu o niekonstytucyjności przepisu mogą wystąpić pewne komplikacje w stosowaniu prawa, zwłaszcza jeśli dotyczy ono obszaru regulacji o szerokim zasięgu. Organy wykonawcze, przedsiębiorstwa i obywatele mogą potrzebować czasu na dostosowanie się do nowej sytuacji prawnej, co może prowadzić do niepewności i trudności w interpretacji.

Dyskusje wokół orzeczeń o niekonstytucyjności i ich skutków często przyczyniają się do zwiększenia świadomości konstytucyjnej wśród obywateli. Zrozumienie, jak ważne jest poszanowanie konstytucji i jakie mechanizmy ochrony są dostępne, wzmacnia demokrację i angażuje społeczeństwo w procesy decyzyjne. Orzeczenia te służą również jako zachęta do aktywności obywatelskiej, pokazując, że skuteczna kontrola władzy jest możliwa i że system prawny oferuje narzędzia do ochrony praw jednostki. To może motywować obywateli do korzystania ze środków prawnych w celu ochrony swoich praw i wolności.

Orzeczenia o niekonstytucyjności prawa, mimo że mogą stanowić wyzwanie dla stabilności prawnej i przewidywalności systemu prawnego, pełnią ważną funkcję w demokratycznych społeczeństwach. Zapewniają one mechanizm kontroli i równowagi, który umożliwia korygowanie błędów legislacyjnych i zapobiega naruszeniom podstawowych zasad konstytucyjnych. Przez promowanie odpowiedzialności, transparentności i poszanowania praw obywatelskich, orzeczenia te wzmacniają zaufanie społeczeństwa do instytucji państwowych oraz ich zdolność do działania w najlepszym interesie publicznym.

W długoterminowej perspektywie, skutki orzeczeń o niekonstytucyjności przyczyniają się do ewolucji systemu prawnego, dostosowując go do zmieniających się realiów społecznych, ekonomicznych i politycznych. Chociaż mogą one prowadzić do pewnego stopnia niepewności prawnej w krótkim okresie, ostatecznie sprzyjają tworzeniu bardziej sprawiedliwego, równego i efektywnego porządku prawnego. W związku z tym, orzeczenia te stanowią kluczowy element funkcjonowania państwa prawa, demonstrując dynamiczny charakter prawa i jego zdolność do adaptacji i samokorekty. Są one świadectwem żywotności zasad demokratycznych i konstytucyjnych, podkreślając wartość dialogu i współpracy między różnymi gałęziami władzy w dążeniu do realizacji idei sprawiedliwości i ochrony praw obywatelskich.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze kilka aspektów związanych z orzeczeniami stwierdzającymi niekonstytucyjność prawa, które podkreślają ich złożony wpływ na system prawny i społeczeństwo a mianowicie jej wpływ na legislację przyszłościową. Orzeczenia o niekonstytucyjności mogą mieć znaczący wpływ na proces tworzenia przyszłych przepisów prawnych. Ustawodawcy, dążąc do uniknięcia podobnych problemów konstytucyjnych, mogą być bardziej skłonni do dokładniejszego badania i konsultacji projektów ustaw przed ich przyjęciem. Może to prowadzić do poprawy jakości legislacji i zmniejszenia ryzyka kolejnych orzeczeń o niekonstytucyjności.

Bardzo ważnym aspektem jest edukacja prawna społeczeństwa. Orzeczenia te pełnią również ważną rolę edukacyjną dla społeczeństwa. Poprzez publiczne dyskusje na temat konstytucyjności prawa, obywatele mają możliwość lepszego zrozumienia struktury konstytucyjnej swojego kraju oraz podstawowych praw i wolności. To z kolei może przyczynić się do zwiększenia zaangażowania obywatelskiego i świadomego uczestnictwa w życiu publicznym.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mogą wywoływać szerokie skutki społeczne i polityczne, wpływając na debatę publiczną, mobilizację społeczną oraz procesy polityczne w państwie. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza te dotyczące podstawowych praw i wolności obywatelskich, często stają się przedmiotem intensywnych debat publicznych. Przykładem może być orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 2020 roku, które uznało za niekonstytucyjne przepisy dopuszczające aborcję ze względu na wady płodu[376], wywołało szeroką debatę społeczną i polityczną oraz liczne protesty na ulicach miast w Polsce. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mogą prowadzić do mobilizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacji pozarządowych, grup aktywistów oraz obywateli, którzy

[376] Zostało omówione wcześniej w powyższej pracy.

organizują protesty, demonstracje i kampanie społeczne. Przykładem jest zaistniała sytuacja po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego ograniczającym prawo do aborcji, gdzie tysiące obywateli w całym kraju uczestniczyło w protestach przeciwko tej decyzji, domagając się zmiany prawa i ochrony praw kobiet.

W niektórych przypadkach orzeczenia o niekonstytucyjności mogą przyspieszyć niezbędne reformy prawne i społeczne. Ujawniając obszary prawa, które wymagają aktualizacji lub kompleksowej zmiany, skłaniają do przemyślenia i modernizacji przestarzałych przepisów, co może prowadzić do szybszego dostosowania systemu prawnego do współczesnych wymagań i standardów.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mogą wpływać na kształtowanie polityki gospodarczej, w tym regulacji rynkowych, prawa pracy, prawa spółek, czy prawa konkurencji. Uznanie za niekonstytucyjne przepisów ograniczających wolność gospodarczą może wymagać wprowadzenia nowych regulacji promujących rozwój przedsiębiorczości i konkurencyjności. Po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego uznającym za niekonstytucyjne przepisy dotyczące ograniczeń handlowych, rząd może opracować nowe przepisy, które liberalizują zasady prowadzenia działalności gospodarczej.

Ostatecznie, orzeczenia te wzmocnią zasadę praworządności, podkreślając, że nikt nie stoi ponad prawem, w tym ustawodawca. Poprzez egzekwowanie konstytucji jako najwyższego prawa kraju, sądy przyczyniają się do utrzymania porządku prawnego, w którym obywatele i ich prawa są chronione przed arbitralnymi lub niesprawiedliwymi działaniami władzy. Jednocześnie, orzeczenia te mogą stwarzać wyzwania dla systemu prawnego, zwłaszcza gdy wymagają one szybkiego dostosowania się do nowych realiów prawnych. Organy wykonawcze, sądy oraz obywatele muszą na bieżąco aktualizować swoją wiedzę i praktyki, aby zapewnić zgodność z najnowszymi orzeczeniami, co może wymagać dodatkowych zasobów, szkoleń i czasu na adaptację. W rezultacie, orzeczenia o niekonstytucyjności prawa są nie tylko wyrazem dynamiki i adaptacyjności systemu prawnego, ale także środkiem do jego ciągłego doskonalenia i aktualizacji w odpowiedzi na zmieniające się warunki społeczne, kulturowe i polityczne.

Orzeczenia praworządnie i niezależnie działającego Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niekonstytucyjność prawa mają dalekosiężne i wieloaspektowe skutki, które wykraczają poza sferę czysto prawną, wpływając na politykę publiczną, praktykę sądową, administrację publiczną oraz społeczeństwo. Każde orzeczenie wymaga dokładnej analizy i odpowiedzi ze strony wszystkich gałęzi władzy oraz społeczeństwa obywatelskiego, aby zapewnić zgodność systemu prawnego z konstytucją i podstawowymi wartościami

demokratycznego państwa prawa. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego kształtują także rozwój nauki prawa, wpływając na edukację prawniczą i standardy praktyki sądowej, a także mobilizują społeczeństwo do działań na rzecz obrony praw i wolności oraz wpływają na procesy polityczne i przyszłość demokracji w Polsce.

Podsumowując, proces odbudowy praworządności i niezależności funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego i systemu sądownictwa będzie długim procesem i powinien on się odbyć z głębokim poszanowaniem praw i wolności obywateli, gdyż tak naprawdę to sąd konstytucyjny, czyli Trybunał Konstytucyjny, powinien być strażnikiem praw i wolności obywateli w kraju. Dlatego tak ważne jest, żeby cały proces odbudowy praworządności systemu prawnego poprzedzony był, jasną i przejrzystą analizą skutków prawnych i miał na celu odbudowę zaufania obywateli do władzy sądowniczej.

16. Zagrożenia wynikające z uwarunkowań kontroli konstytucyjności prawa

Kontrola konstytucyjności prawa jest kluczowym mechanizmem w demokratycznych systemach prawnych, mającym na celu zapewnienie, że wszystkie akty prawne są zgodne z konstytucją. Kontrola konstytucyjności prawa może przybierać różne formy i wykorzystywać różne mechanizmy prawne. Jednak ten system, mimo swoich licznych zalet, może również napotykać na specyficzne zagrożenia i wyzwania wynikające z jego uwarunkowań i praktycznego stosowania.

Jednym z zagrożeń jest ryzyko upolitycznienia organów kontroli konstytucyjności, takich jak trybunały konstytucyjne. Sądy konstytucyjne, takie jak Trybunał Konstytucyjny w Polsce, Federalny Trybunał Konstytucyjny w Niemczech, czy Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych, pełnią funkcję kontrolną, sprawdzając zgodność ustaw z konstytucją. Ta funkcja kontrolna jest kluczowa dla zachowania równowagi między różnymi gałęziami władzy, jednakże wiąże się z kilkoma istotnymi problemami. W sytuacji, gdy sędziowie są powoływani przez polityków lub mają silne związki z określonymi partiami politycznymi, może pojawić się percepcja, że orzeczenia sądowe są motywowane politycznie, co może podważyć zaufanie do niezawisłości i obiektywizmu sądownictwa.

W krajach, gdzie sądy konstytucyjne odgrywają aktywną rolę w rozstrzyganiu sporów politycznych, istnieje ryzyko, że ich orzeczenia będą postrzegane jako motywowane politycznie. Polityzacja sądownictwa konstytucyjnego może wystąpić w sytuacji, gdy nominacje do sądu konstytucyjnego są kontrolowane przez dominującą siłę polityczną[377]. Zależność ta może przyjmować różne formy, w tym:

- nadanie władzy wykonawczej dominującej roli w mianowaniu sędziów konstytucyjnych – np. poprzez obsadzanie stanowisk wyłącznie z rekomendacji prezydenta lub rządu,
- brak mechanizmów kontrolnych i równoważących w procesie powoływania sędziów, co pozwala na dominację jednej opcji politycznej w składzie sądu konstytucyjnego.

Polityzacja sądownictwa konstytucyjnego prowadzi najczęściej do erozji niezależności sądu. Sędziowie, nominowani z klucza politycznego, mogą być mniej skłonni do wydawania wyroków sprzecznych z interesami partii, która ich powołała. W konsekwencji polityzacji dochodzi do podważenia autorytetu sądu. Obywatelskie zaufanie do sądownictwa jest

[377] Grimm D. „Constitutional Courts and Constitutional Interpretation“ (w:) „Constitutionalism. Past Present and Future“ Oxford University Press, s.202.

kluczowe dla jego funkcjonowania. Gdy sąd konstytucyjny zaczyna być postrzegany jako narzędzie w rękach polityków, jego orzeczenia tracą na legitymizacji. Najniebezpieczniejszym skutkiem polityzacji jest jednak nadmierna koncentracja władzy. Kontrola konstytucyjności może być wykorzystywana do zabezpieczenia interesów rządzących, co prowadzi do podważenia mechanizmów kontroli i równowagi i może zachwiać całym systemem demokracji w kraju[378].

W Polsce, po kontrowersyjnych zmianach w Trybunale Konstytucyjnym w 2015 roku, wiele orzeczeń tego sądu było krytykowanych jako upolitycznione, co podważało jego autorytet jako niezależnej instytucji[379].

Sądy konstytucyjne często stają się przeciążone liczbą spraw, szczególnie gdy system polityczny i prawny jest silnie spolaryzowany. Przykładowo, w Niemczech Federalny Trybunał Konstytucyjny corocznie rozpatruje około 5 tysięcy skarg konstytucyjnych, z czego tylko niewielki odsetek jest uznawany za dopuszczalny. Przeciążenie sądu może prowadzić do opóźnień w rozpatrywaniu spraw, co z kolei może osłabić zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości.

Sądy konstytucyjne mogą wchodzić w konflikty z innymi gałęziami władzy szczególnie, gdy ich orzeczenia mają daleko idące konsekwencje polityczne. Przykładem jest sprawa "Marbury v. Madison" (1803) [380] w USA, która ustanowiła zasadę kontroli konstytucyjności ustaw, wywołując napięcia między władzą sądowniczą a wykonawczą. Współczesnym przykładem może być decyzja Sądu Najwyższego USA w sprawie "Obergefell v. Hodges" (2015), która zalegalizowała małżeństwa osób tej samej płci w całym kraju, wywołując sprzeciw niektórych stanów i liderów religijnych.

Zbyt silna rola sądu konstytucyjnego, gdy sąd konstytucyjny przyjmuje zbyt aktywną rolę w interpretacji prawa, może prowadzić do „sądowniczego aktywizmu”[381]. Aktywizm ten objawia się w nadmiernym ingerowaniu w proces legislacyjny. Sąd konstytucyjny może unieważniać lub korygować zbyt wiele ustaw uchwalanych przez parlament, co osłabia funkcje ustawodawcze. Aktywizm ten może również ujawniać się w tworzeniu „prawa przez orzeczenia”. Zamiast ograniczać się do oceny zgodności z konstytucją, sądy mogą de facto kształtować politykę, wprowadzając własne interpretacje norm konstytucyjnych. Taka sytuacja może prowadzić do sytuacji, w której sąd konstytucyjny staje się de facto trzecią izbą

[378] Op. cit., s.202.
[379]Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz.1064, z późn zm.)
[380] Marbury v Madison (1803) in John Marshall, Writtings (2010), s.229-252.
[381] Zob. Schlink B. „Proportionality (1)“ w „The Oxford Handbook of Comaparative Constitutional Law“, red. Rosenfeld M. i Sajo A. s.652.

parlamentu. „Aktywizm trybunalski, który zaznaczył się szczególnie w pierwszych latach transformacji, bywa zresztą także współcześnie aprobowany w nauce”[382]. W skrajnych przypadkach może dojść do blokowania reform, jeśli sąd konstytucyjny interpretuje przepisy w sposób konserwatywny, może blokować nowe ustawodawstwo, co z kolei może prowadzić do paraliżu politycznego. Podważenie natomiast demokratycznej legitymacji parlamentu może prowadzić do ich osłabienia, jeśli ich decyzje są regularnie podważane przez organ, który nie ma bezpośredniej legitymacji od wyborców.

Konstytucje często formułują zasady w sposób ogólny, co daje sądom konstytucyjnym dużą swobodę w ich interpretacji. Na przykład pojęcia takie jak „równość” czy „wolność słowa” są pojęciami elastycznymi, co stwarza ryzyko subiektywnej interpretacji. Sędziowie mogą różnie interpretować te pojęcia w zależności od swoich przekonań politycznych, społecznych czy moralnych.

Drugą kwestią jest brak przewidywalności prawa. Jeśli sąd zmienia swoje orzecznictwo w zależności od składu sędziowskiego, może to prowadzić do niestabilności prawnej i niepewności co do obowiązujących zasad. Gdy sąd konstytucyjny działa na podstawie szerokiej interpretacji przepisów konstytucji, może to prowadzić do sytuacji, w której ostateczne orzeczenia są trudne do przewidzenia. Brak jednolitego podejścia do interpretacji konstytucji utrudnia przewidywanie, jakie akty prawne zostaną uznane za niekonstytucyjne.

Natomiast trudności w dostosowaniu prawa do orzecznictwa powodują, że zmieniające się interpretacje konstytucji mogą wymagać częstych zmian w prawie, co z kolei generuje koszty i problemy organizacyjne.

Jeśli sąd konstytucyjny działa pod silnym wpływem władzy politycznej, może być wykorzystywany do legitymizowania działań, które w rzeczywistości naruszają prawa i wolności obywateli. Może to obejmować uznawanie za zgodne z konstytucją ustaw ograniczających wolności jednostki, takich jak przepisy ograniczające wolność prasy, zgromadzeń czy prywatności jak również ochronę przepisów ograniczających pluralizm polityczny, co może prowadzić do erozji demokratycznych mechanizmów władzy. W sytuacji, gdy sąd konstytucyjny działa w sposób podporządkowany władzy, nie spełnia on funkcji kontrolnej wobec innych gałęzi władzy, co osłabia system checks and balances. W takim przypadku rządzący mogą unikać odpowiedzialności za działania niezgodne z konstytucją a koncentracja władzy prowadzi do coraz większego ograniczenia wolności obywatelskich i

[382] Tuleja P. „Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego“ Poznań 2016, s.189 ; zdaniem P. Tulei „gwarantowanie nadrzędności konstytucji wymaga również od sądów konstytucyjnych tworzenia pozytywnych standardów konstytucyjnych wyznaczajacych sposób działania organów władzy publicznej.“

instytucji demokratycznych. Następstwem powyższego jest brak efektywności kontroli konstytucyjnej.

W Szwecji od dawna prowadzona jest debata nad zwiększeniem uprawnień sądów powszechnych w celu kontroli konstytucyjności prawa. Najważniejsze argumenty za tą zmianą dotyczą pewności i stabilności prawa oraz możliwości większej ochrony mniejszości. Jednym ze zwolenników wprowadzenia takiej reformy jest Joakim Nergilius[383], szwedzki adwokat. Podkreśla on wagę fundamentalnej roli konstytucji w systemie prawnym. W swoich rozmyślaniach nawiązuje do amerykańskiego filozofa Ronalda Dworkina[384] na temat różnicy pomiędzy polityką, która należy do pola działania polityków a zasadami, które składają się na bardziej długoterminowe wartości, których powinny strzec sądy. Politycy podejmując swoje decyzje nie mogą naruszać zasad i nadrzędnych wartości, które chroni konstytucja. Zdaniem Ronalda Dworkina sądy częściej i lepiej nadają się do ochrony bardziej długoterminowych, zrównoważonych wartości społeczeństwa niż ciała polityczne. W zakresie kontroli prewencyjnej Rada Prawa dokonuje kontroli, chyba że sprawa jest wysoce upolityczniona[385].

W wielu krajach sądy konstytucyjne borykają się z problemami związanymi z długimi terminami rozpatrywania spraw. Opóźnienia te mogą prowadzić do braku szybkiej reakcji na niekonstytucyjne akty prawne, co skutkuje długotrwałym obowiązywaniem przepisów, które mogą naruszać prawa obywateli. Natomiast zablokowanie reform i zbyt długi proces rozpatrywania, może skutkować opóźnieniami w przeprowadzaniu kluczowych reform.

Nawet jeśli sąd konstytucyjny wyda orzeczenie, które unieważnia dany przepis, problemem może być egzekucja tego wyroku. Często przeszkodą jest brak realnych mechanizmów wymuszających natychmiastową implementację orzeczeń, co prowadzi do sytuacji, w której niekonstytucyjne przepisy nadal obowiązują. Władza wykonawcza może ignorować orzeczenia sądu, co zagraża integralności całego systemu prawnego.

W dobie integracji międzynarodowej, w szczególności w ramach Unii Europejskiej, pojawiają się trudności związane z konfliktem między przepisami konstytucji krajowej a prawem międzynarodowym. Konflikty te mogą prowadzić do podważania suwerenności konstytucyjnej państwa, jeśli prawo międzynarodowe jest interpretowane jako nadrzędne

[383] Joakim Nergelius - profesor prawoznastwa na Uniwersytecie Örebro i autor wielu publikacji z zakresu prawoznawstwa; Nergelius (1999) ”Maktdelning och politikens judikalisering” i Löser juridiken demokratins problem? Demokratiutredningens skrift nr 23, Statens offentliga utredningar (SOU) SOU 1999:58. oraz przemówienie Nergeliusa Potrzeby reformy konstytucyjnej na konferencji badawczej Komisji Konstytucyjnej „Czy demokracja potrzebuje nowych reguł gry?“ .

[384] Ronald Myles Dworkin- amerykański filozof prawa i filozof polityki. Krytyk pozytywizmu prawniczego reprezentowanego przez Herberta Harta. Jego integralna teoria prawa jest jedną z głównych dominujących w krajach anglosaskich.

[385] Sterzel F. ,Mattson I. ,Petersson O. (2003) ”Svensk författningspolitik. Stockholm: SNS förlag”, s. 250.

wobec konstytucji krajowej [386]. Brak spójności orzecznictwa, szczególnie w przypadku konfliktów między sądami krajowymi a sądami międzynarodowymi, np. Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej również może mieć negatywny wpływ na relacje międzynarodowe kraju.

Gdy sąd konstytucyjny działa pod wpływem jednej siły politycznej, istnieje ryzyko, że kontrola konstytucyjności będzie prowadzona selektywnie, co prowadzi do marginalizowania opozycji. Sąd może częściej uznawać za niekonstytucyjne projekty ustaw proponowane przez opozycję, blokując tym samym jej działalność polityczną. Prowadzi to również do podważania demokratycznej rywalizacji. Systematyczne odrzucanie inicjatyw ustawodawczych opozycji może prowadzić do osłabienia pluralizmu politycznego.

W systemach, gdzie kontrola konstytucyjności jest rozproszona i może być dokonywana przez różne sądy, istnieje ryzyko niejednolitości orzecznictwa. Sprzeczne wyroki na temat konstytucyjności tych samych przepisów mogą prowadzić do niepewności prawnej i utrudniać stosowanie prawa. Według Olofa Peterssona[387] pewność prawa może zostać zmniejszona, gdy wymiar sprawiedliwości musi interpretować zbyt ogólne i nie do końca przejrzyste przepisy, a w kwestiach prawa konstytucyjnego jest to powszechne. Ustawa zasadnicza jest aktem regulującym podstawowe zasady ustrojowe, prawa i wolności obywateli i rysuje ogólny zakres ram prawnych w jakich władza publiczna ma działać.

Mechanizm kontroli konstytucyjności, jeśli jest stosowany zbyt ekspansywnie, może prowadzić do sytuacji, w której organy kontroli konstytucyjności zaczynają odgrywać zbyt dużą rolę w kształtowaniu polityki prawnej, marginalizując rolę parlamentu jako głównego organu ustawodawczego. To może wywołać napięcia między władzą sądowniczą a ustawodawczą. Istnieje ryzyko, że organy kontroli konstytucyjności będą nadinterpretować swoje uprawnienia, orzekając o niekonstytucyjności aktów prawnych na podstawie bardzo szerokiej interpretacji konstytucji. Może to prowadzić do ograniczenia możliwości legislacyjnych w ważnych obszarach polityki publicznej.

Proces kontroli konstytucyjności może wprowadzać znaczne opóźnienia w implementacji kluczowych aktów prawnych, co w sytuacjach wymagających szybkiego działania (np. w odpowiedzi na kryzysy) może ograniczać zdolność państwa do efektywnego reagowania na bieżące wyzwania. Proces kontroli konstytucyjności, zwłaszcza gdy wiąże się z

[386] Szpunar M. "Polska w Europie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego" (w:) „Trybunał Konstytucyjny na straży wartości konstytucyjnych 1986-2016" red. Szmyt a., Piotrowski R. Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s.48-50.
[387] Petersson O., „Rättsstaten" (1996) s. 116.

licznymi wnioskami i skargami, może generować znaczne koszty dla systemu sądowniczego. To nie tylko obciążenie finansowe dla państwa, ale także potencjalne opóźnienia w rozpatrywaniu innych, równie ważnych spraw.

Silny nacisk na konstytucyjność prawa może niekiedy ograniczać elastyczność systemu prawnego w adaptowaniu się do zmieniających się realiów społecznych i gospodarczych. Prawo, aby było efektywne, musi być w stanie ewoluować i dostosowywać się do nowych wyzwań. Rozwiązanie tych zagrożeń wymaga zrównoważonego podejścia, które zapewni skuteczną kontrolę konstytucyjności prawa, jednocześnie minimalizując ryzyko negatywnych skutków.

Zapewnienie niezależności sędziów i organów kontroli konstytucyjności jest kluczowe, aby uniknąć upolitycznienia i zapewnić obiektywność orzeczeń. Można to osiągnąć przez transparentne i uczciwe procedury nominacyjne, odpowiednie zabezpieczenia przed arbitralną zmianą składu tych organów oraz gwarancje nieusuwalności sędziów.

Ulepszenie procedur wstępnej kontroli konstytucyjności projektów ustaw może pomóc w wyłapaniu potencjalnych problemów na wcześniejszym etapie, co zredukuje liczbę sporów dotyczących konstytucyjności uchwalanych przepisów. Wzmocnienie roli ekspertów prawniczych w procesie legislacyjnym i większe wykorzystanie opinii publicznej mogą również przyczynić się do podniesienia jakości prawa.

Natomiast wzmacnianie dialogu i współpracy między władzą ustawodawczą, wykonawczą, a sądowniczą może przyczynić się do lepszego zrozumienia i szacunku dla różnych ról w procesie tworzenia i stosowania prawa. Mechanizmy takie jak opinie doradcze lub mediacje mogą pomóc w rozwiązywaniu potencjalnych konfliktów bez konieczności formalnej kontroli konstytucyjności.

Promowanie wiedzy o konstytucji i zasadach prawa w społeczeństwie może pomóc w zwiększeniu świadomości obywatelskiej i zaufania do systemu prawnego. Edukacja w zakresie konstytucyjności dla ustawodawców, prawników oraz obywateli może przyczynić się do budowania kultury prawnej opartej na szacunku dla podstawowych zasad i wartości. Zapewnienie większej przejrzystości procesu kontroli konstytucyjności, w tym publikowanie uzasadnień orzeczeń i umożliwienie szerokiej debaty publicznej na ich temat, może przyczynić się do lepszego zrozumienia i akceptacji wydawanych decyzji. Innym aspektem jest wzmocnienie roli doktryny prawniczej i nauki prawa w analizie i interpretacji przepisów konstytucyjnych co może wspierać jednolitość orzecznictwa i pomóc w rozwiązywaniu trudnych kwestii prawnych.

Przyjęcie takich środków może pomóc w osiągnięciu równowagi między efektywną kontrolą konstytucyjności a zapewnieniem stabilności, przewidywalności i elastyczności systemu prawnego. Ostatecznie, celem jest utrzymanie systemu prawnego, który jest zarówno zgodny z najwyższymi standardami konstytucyjnymi, jak i zdolny do adaptacji do zmieniających się warunków społecznych i politycznych.

W kontekście ryzyka sprzecznych orzeczeń sądowych dotyczących konstytucyjności prawa, kluczowe staje się wdrożenie mechanizmów umożliwiających efektywne zarządzanie i rozstrzyganie takich rozbieżności. W państwach, gdzie nie istnieje sąd konstytucyjny, rozwój praktyk orzeczniczych ułatwiających porównywanie i analizowanie precedensów może przyczynić się do zwiększenia spójności w interpretacji prawa. Sądy mogą również rozwijać wewnętrzne bazy danych orzeczeń i opinii prawnych, które będą służyć jako punkt odniesienia dla sędziów rozpatrujących skomplikowane kwestie konstytucyjne.

W dłuższej perspektywie, niektóre z wyzwań związanych z kontrolą konstytucyjności prawa mogą wskazywać na potrzebę przemyślenia i ewentualnej reformy samej konstytucji lub prawa dotyczącego jej interpretacji. Takie inicjatywy reformy konstytucyjnej powinny być podejmowane z dużą ostrożnością, z uwzględnieniem szerokiego konsensusu społecznego i politycznego. Reforma konstytucyjna może być okazją do wzmocnienia zasad demokracji, praworządności oraz ochrony praw i wolności obywatelskich, jednocześnie zapewniając skuteczniejsze mechanizmy rozwiązywania potencjalnych konfliktów prawnych.

W kontekście globalizacji i rosnącej roli międzynarodowego prawa na płaszczyźnie praw człowieka, państwa mogą również czerpać z doświadczeń i standardów międzynarodowych w zakresie kontroli konstytucyjności prawa. Porównywanie praktyk i orzecznictwa międzynarodowych trybunałów, takich jak Europejski Trybunał Praw Człowieka, który może dostarczyć cennych wskazówek dotyczących rozwiązywania problemów konstytucyjnych oraz może zapewnić spójność i sprawiedliwość orzecznictwa.

Trybunały międzynarodowe, takie jak Europejski Trybunał Praw Człowieka i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, pełnią kluczową rolę w zapewnieniu zgodności prawa krajowego z międzynarodowymi standardami praw człowieka i zasadami prawa Unii Europejskiej. Jednak ich działania mogą również prowadzić do różnych wyzwań i konfliktów.

Decyzje trybunałów międzynarodowych mogą być postrzegane jako ingerencja w suwerenność narodową, co prowadzi do napięć między krajami a instytucjami międzynarodowymi. Przykładem jest Polska, gdzie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczące reformy sądownictwa były krytykowane przez rząd jako ingerujące w wewnętrzne sprawy kraju i naruszające zasadę suwerenności.

Postępowania przed trybunałami międzynarodowymi mogą być skomplikowane i trwać latami. Przykładowo, skargi wniesione do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka mogą być rozpatrywane przez kilka lat, co może wydłużać proces dochodzenia sprawiedliwości i prowadzić do frustracji wśród stron postępowania. Z drugiej jednak strony orzeczenia trybunałów międzynarodowych mogą wymuszać zmiany w prawie krajowym, co może prowadzić do wewnętrznych napięć politycznych. Przykładem mogą być orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące Rosji, które wymagały zmian w przepisach dotyczących zgromadzeń publicznych, co spotkało się z oporem ze strony rosyjskich władz.

Wzmocnienie kultury dialogu, konsensusu i współpracy między różnymi gałęziami władzy oraz między państwem a społeczeństwem obywatelskim jest kluczowe dla zarządzania wyzwaniami związanymi z kontrolą konstytucyjności prawa. Promowanie otwartego dialogu i poszukiwanie wspólnego gruntu mogłoby pomóc w przezwyciężaniu podziałów i budowaniu trwałych rozwiązań prawnych, które są akceptowane i szanowane przez szerokie spektrum aktorów politycznych i społecznych.

Na koniec, podnoszenie poziomu edukacji i świadomości konstytucyjnej wśród obywateli jest fundamentalne dla zrozumienia znaczenia i wartości kontroli konstytucyjności prawa. Inicjatywy edukacyjne i informacyjne mogą pomóc w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, które jest aktywne, świadome swoich praw i obowiązków, oraz zaangażowane w procesy demokratyczne. Takie społeczeństwo jest lepiej przygotowane do konstruktywnego uczestnictwa w debacie publicznej i wpływania na kształtowanie polityki prawnej swojego kraju.

W kontekście globalnego środowiska prawno-politycznego, wymiana doświadczeń i najlepszych praktyk między krajami może dostarczyć cennych wskazówek w zakresie zarządzania kontrolą konstytucyjności prawa. Dialog międzykulturowy i współpraca międzynarodowa mogą inspirować do innowacyjnych rozwiązań, które uwzględniają różnorodność doświadczeń konstytucyjnych i są dostosowane do specyficznych uwarunkowań krajowych.

Aktywne włączanie obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesy legislacyjne i kontroli konstytucyjności prawa może przyczynić się do większej transparentności, legitymizacji i akceptacji prawnych rozwiązań. Mechanizmy konsultacji publicznych, udział w pracach komisji i publiczne przesłuchania mogą oferować wartościowe perspektywy i umożliwiać wypracowanie bardziej zrównoważonych i akceptowalnych rozwiązań prawnych.

Ostatecznie, wszystkie te działania mogą przyczynić się do budowania silnej kultury prawnej, w której dialog, szacunek dla różnorodności opinii i wspólne poszukiwanie najlepszych rozwiązań stanowią fundament funkcjonowania społeczeństwa i państwa. Kultura ta jest niezbędna dla skutecznej ochrony konstytucji i promowania wartości demokratycznych, co w dłuższej perspektywie wzmacnia stabilność, spójność i sprawiedliwość systemu prawnego. Promowanie umiejętności rozwiązywania konfliktów wśród prawników, sędziów, legislatorów i obywateli może odegrać kluczową rolę w zmniejszaniu liczby spraw trafiających do kontroli konstytucyjności. Szkolenia z mediacji, negocjacji i komunikacji mogą przyczynić się do lepszego zrozumienia różnych punktów widzenia oraz wypracowania kompromisów, które są zgodne z konstytucją i szanują interesy wszystkich stron. Wzmocnienie współpracy między akademiami prawniczymi a praktykami prawa może zapewnić lepsze zrozumienie realiów, z jakimi mierzą się organy stosujące prawo. Warsztaty, konferencje i wspólne projekty badawcze mogą sprzyjać wymianie wiedzy i doświadczeń, co z kolei przyczynia się do rozwoju bardziej praktycznych i efektywnych rozwiązań prawnych. Edukacja prawnicza ma kluczowe znaczenie nie tylko dla przyszłych prawników, ale i dla całego społeczeństwa. Programy nauczania, które kładą nacisk na zrozumienie konstytucji, znaczenie praworządności oraz umiejętność krytycznej analizy przepisów prawnych mogą kształtować świadomych i odpowiedzialnych prawników. Tacy specjaliści będą w stanie skuteczniej przyczyniać się do rozwoju i ochrony porządku prawnego opartego na konstytucji.

Aby zapewnić skuteczną kontrolę konstytucyjności prawa, niezbędne jest również rozwijanie i utrzymanie solidnych mechanizmów odpowiedzialności dla wszystkich organów władzy. Utrzymanie wysokich standardów przejrzystości, etyki i odpowiedzialności, zarówno wśród ustawodawców, jak i organów kontroli konstytucyjności, jest kluczowe dla zachowania zaufania publicznego i integralności systemu prawnego.

Zwiększanie dostępu do sprawiedliwości dla wszystkich obywateli, niezależnie od ich statusu społecznego czy ekonomicznego, jest fundamentem dla efektywnej kontroli konstytucyjności prawa. Ułatwienie dostępu do informacji prawnych, zapewnienie wsparcia prawno-procesowego dla osób o ograniczonych zasobach oraz rozwijanie programów pomocy prawnej mogą pomóc w zapewnieniu, że każdy obywatel ma możliwość obrony swoich konstytucyjnych praw i wolności.

Ostatecznie, kluczowym elementem wzmocnienia kontroli konstytucyjności prawa jest zaangażowanie i aktywna partycypacja obywateli. Budowanie świadomości na temat znaczenia konstytucji, promowanie aktywności obywatelskiej oraz zachęcanie do udziału w procesach legislacyjnych i kontrolnych mogą przyczynić się do stworzenia bardziej zintegrowanego,

sprawiedliwego i demokratycznego społeczeństwa. W takim środowisku każdy obywatel czuje się współodpowiedzialny za kształtowanie prawa i ochronę wartości konstytucyjnych, co z kolei wzmacnia cały system prawny i jego zgodność z najwyższymi standardami konstytucyjnymi

Ważnym aspektem jest, że silny system kontroli konstytucyjności prawa zapewnia ochronę praw mniejszości, co jest kluczowe w zróżnicowanym społeczeństwie. Przez gwarantowanie, że przepisy prawne nie dyskryminują żadnej grupy obywateli i są zgodne z zasadami równości oraz sprawiedliwości społecznej, system prawny wzmacnia społeczną kohezję i przeciwdziała marginalizacji. To również przypomina o znaczeniu równego traktowania i potrzebie ochrony przed arbitralnymi decyzjami większości, co jest fundamentem demokracji liberalnej.

Efektywna kontrola konstytucyjności prawa może znacząco przyczynić się do wzrostu zaufania obywateli do instytucji państwowych. Pokazując, że system prawny jest sprawiedliwy, niezawisły i otwarty na skargi i zastrzeżenia ze strony obywateli, państwo buduje fundament dla silnej i stabilnej demokracji. Zaufanie to jest szczególnie ważne w czasach kryzysów, kiedy to społeczeństwo musi móc polegać na swoich instytucjach. Aktywna kontrola konstytucyjności prawa stwarza platformę do dialogu społecznego na temat podstawowych zasad i wartości. Poprzez otwarte dyskusje na temat konstytucji i jej interpretacji, społeczeństwo ma możliwość refleksji nad kierunkiem rozwoju prawnego i społecznego państwa. Taki dialog może przyczynić się do głębszego zrozumienia i szacunku dla różnorodności opinii oraz wspierać procesy demokratyczne.

Kontrola konstytucyjności prawa, choć może napotykać na liczne wyzwania, jest niezbędnym elementem funkcjonowania każdego demokratycznego państwa prawa. Poprzez zapewnienie zgodności aktów prawnych z konstytucją, ochronę praw i wolności obywatelskich, system ten umacnia fundamenty demokracji, praworządności i zaufania społecznego. Dalsze doskonalenie mechanizmów kontroli, promowanie otwartego dialogu i włączanie obywateli w procesy prawne to kluczowe kroki na drodze do budowania silniejszego, bardziej sprawiedliwego i zintegrowanego społeczeństwa.

Podsumowując, kontrola konstytucyjności prawa jest narzędziem niezwykle istotnym, ale jej skuteczność i wiarygodność zależą od sposobu jej prowadzenia. Jeśli jest wykonywana w sposób niezależny, transparentny i zgodny z zasadami państwa prawa, stanowi solidne zabezpieczenie przed nadużyciami władzy oraz naruszeniami praw obywatelskich. Z drugiej strony, jeśli sąd konstytucyjny zostanie upolityczniony lub będzie działał w sposób selektywny, może stać się narzędziem do utrwalania dominacji jednej grupy politycznej, a nawet przyczynić

się do osłabienia demokratycznych instytucji i mechanizmów. Dlatego kluczowe znaczenie ma zagwarantowanie niezależności sądów konstytucyjnych, jak również stworzenie skutecznych mechanizmów ich kontroli i odpowiedzialności. Należy również unikać nadmiernej aktywności sądów, która mogłaby podważać rolę parlamentu i wprowadzać nieprzewidywalność w procesie legislacyjnym. Ostatecznie, równowaga między poszczególnymi władzami oraz zaufanie społeczne do funkcjonowania systemu prawnego są fundamentami, na których opiera się prawidłowo funkcjonująca kontrola konstytucyjności. Ochrona przed zagrożeniami wynikającymi z uwarunkowań kontroli konstytucyjności wymaga stałej dbałości o utrzymanie niezależności i profesjonalizmu sądów konstytucyjnych, a także zapewnienia, że działają one wyłącznie w granicach prawa i na rzecz ochrony fundamentalnych wartości demokratycznych, takich jak równość, wolność i praworządność. W przeciwnym razie bez względu czy będzie to kontrola scentralizowana czy rozproszona może ona przekształcić się w narzędzie nadużywane przez rządzących do realizacji swoich partykularnych celów, co będzie miało daleko idące konsekwencje dla stabilności i legitymacji systemu politycznego.

17. Wpływ organów Unii Europejskiej na kontrolę konstytucyjności prawa w Polsce i w Szwecji

Aby opisać wpływ Unii Europejskiej na kontrolę konstytucyjności prawa w jej krajach członkowskich, należałoby najpierw opisać w skrócie genezę powstania Unii Europejskiej i jej głównego organu odpowiedzialnego za kontrolę konstytucyjności prawa w zakresie przepisów prawa wspólnotowego, ale również rozstrzygającego spory kompetencyjne pomiędzy instytucjami Unii Europejskiej a państwami członkowskimi.

Unia Europejska wywodzi się z dążeń do zapewnienia trwałego pokoju i współpracy w Europie po zniszczeniach II wojny światowej. Głównymi przesłankami jej powstania były kwestie gospodarcze oraz potrzeba zapobieżenia kolejnym konfliktom zbrojnym między państwami europejskimi.

W odpowiedzi na napięcia między Francją a Niemcami, Robert Schuman, ówczesny francuski minister spraw zagranicznych, zaproponował zjednoczenie produkcji węgla i stali tych dwóch krajów. W wyniku tego powstała Europejska Wspólnota Węgla i Stali[388] w 1951 roku, do której dołączyły inne kraje, takie jak Włochy, Belgia, Holandia i Luksemburg. Była to pierwsza instytucja międzynarodowa, która miała na celu wspólną kontrolę surowców strategicznych. Kolejnym krokiem w kierunku integracji było podpisanie Traktatów Rzymskich, które powołały do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej [389] . Celem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej było stworzenie wspólnego rynku poprzez zniesienie barier handlowych między państwami członkowskimi[390].

W kolejnych dekadach nastąpiło dalsze pogłębianie współpracy i rozszerzanie Wspólnoty o nowe państwa członkowskie. Ważnym momentem był Traktat z Maastricht z 1992 r.[391] Traktat ten formalnie powołał do życia Unię Europejską, która zastąpiła Wspólnotę Europejską. Wprowadził też nowe obszary współpracy, takie jak wspólna polityka zagraniczna

[388] Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS) była organizacją utworzoną w 1951 roku przez sześć krajów: Francję, Niemcy Zachodnie, Włochy, Belgię, Holandię i Luksemburg. Jej celem była integracja przemysłu węglowego i stalowego tych państw, co miało zapobiec wojnom między nimi oraz wspierać rozwój gospodarczy. EWWiS stanowiła pierwszy krok w kierunku integracji europejskiej i była prekursorem Unii Europejskiej. Zob. https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/treaty-establishing-the-european-coal-and-steel-community-ecsc-treaty.html

[389] Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG) oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej (EURATOM) zostały utworzone w 1957 roku na mocy Traktatów Rzymskich przez sześć państw założycielskich: Francję, Niemcy Zachodnie, Włochy, Belgię, Holandię i Luksemburg. Zob. https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/treaty-on-the-european-atomic-energy-community-euratom.html

[390] Zob. Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu“, wyd. 11, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s.496.

[391] Ibidem.

i bezpieczeństwa, a także współpracę w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Traktat z Maastricht położył fundamenty pod Unię Gospodarczą i Walutową, w tym wspólną walutę – euro, która została wprowadzona w 1999 roku. Unia stopniowo rozszerzała się na wschód, obejmując kolejne kraje, szczególnie po upadku Związku Radzieckiego, co umocniło integrację polityczną i gospodarczą w Europie.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości, obecnie znany jako Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, powstał jako odpowiedź na potrzebę zapewnienia jednolitego stosowania prawa europejskiego i interpretacji traktatów. Jego geneza jest ściśle związana z powstaniem Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz późniejszymi wspólnotami. Europejski Trybunał Sprawiedliwości został powołany w 1952 roku wraz z utworzeniem EWWiS. Jego głównym zadaniem było rozstrzyganie sporów prawnych między państwami członkowskimi oraz kontrolowanie czy instytucje wspólnotowe działają zgodnie z prawem.

Traktaty Rzymskie, które utworzyły Europejską Wspólnotę Gospodarczą, zwiększyły znaczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Trybunał zaczął pełnić kluczową rolę w interpretowaniu przepisów prawa wspólnotowego, co miało na celu zapewnienie spójności systemu prawnego między państwami członkowskimi. W następnych dekadach Europejski Trybunał Sprawiedliwości odegrał kluczową rolę w rozwijaniu prawa unijnego. Jego orzeczenia, takie jak w sprawach Van Gend en Loos (1963) i Costa vs. ENEL (1964)[392], ustanowiły zasadę pierwszeństwa prawa unijnego nad prawem krajowym i zasadę bezpośredniego stosowania prawa unijnego w państwach członkowskich.

Wraz z pogłębianiem integracji europejskiej oraz wprowadzeniem nowych traktatów, Europejski Trybunał Sprawiedliwości zyskał nowe kompetencje, obejmujące nie tylko kwestie gospodarcze, ale również polityczne, dotyczące praw człowieka i współpracy międzynarodowej. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obecnie pełni kluczową rolę w rozstrzyganiu sporów między instytucjami Unii Europejskiej a państwami członkowskimi, a także zapewnia spójność prawa unijnego we wszystkich krajach członkowskich. Kontrola konstytucyjności prawa polega na weryfikacji, czy akty normatywne uchwalane w danym państwie są zgodne z jego konstytucją. W Polsce funkcję tę pełni Trybunał Konstytucyjny. W Szwecji kontrola konstytucyjności jest bardziej zdecentralizowana, a główną rolę odgrywają sądy powszechne. Oba państwa są członkami Unii Europejskiej, co oznacza, że ich systemy prawne są ściśle powiązane z systemem prawnym Unii Europejskiej, a prawo unijne ma nadrzędność nad krajowymi przepisami.

[392] Zob. poniżej.

Unia Europejska posiada mechanizmy i instytucje, które wpływają na kształtowanie prawa i jego zgodność z zasadami unijnymi w państwach członkowskich. Szczególnie istotnym organem w tym kontekście jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej[393], który pełni rolę sądu konstytucyjnego dla prawa unijnego. Jego orzeczenia mają istotny wpływ na to, jak prawo krajowe jest stosowane i interpretowane w państwach członkowskich, w tym Polsce i Szwecji.

W Polsce kontrola konstytucyjności prawa jest scentralizowana i prowadzona przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał Konstytucyjny ma prawo orzekać o zgodności ustaw i aktów prawnych z Konstytucją RP, a także badać zgodność umów międzynarodowych z konstytucją, w tym traktatów unijnych. Co ważne, decyzje Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i wiążące dla wszystkich organów państwowych.

Jednym z fundamentów prawa unijnego jest zasada jego nadrzędności nad prawem krajowym. Została ona wypracowana przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniach, takich jak "Costa vs. ENEL" (1964)[394], które podkreślają, że w przypadku konfliktu między prawem krajowym a prawem Unii Europejskiej, pierwszeństwo mają przepisy unijne. Kształtowanie reguły powyższego prymatu zostało rozciągnięte w czasie i odnosiło się do trzech klasycznych orzeczeń tj.: Van Gend en Loos[395], F. Costa v. Enel oraz Internationale Handelsgesellschaft[396].

Orzeczenie pierwsze Van Gend en Loos kładło nacisk przede wszystkim na autonomie prawa wspólnotowego w stosunku do klasycznego prawa międzynarodowego, ale również do norm prawnych krajowych poszczególnych krajów członkowskich. Orzeczenie drugie było proklamacją przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości prymatu norm wspólnotowych nad całością krajowych porządków prawnych poszczególnych państw członkowskich. Ostatnie orzeczenie w sprawie Internationale Handelsgeselschaft było dopełniające do dwóch poprzednich i można je traktować jako źródło sporu w kwestii kompetencji. Zatem zdefiniowanie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości tzw. unijnej reguły rozpoznania[397] opierało się na zasadzie pierwszeństwa i zasadzie autonomiczności, aczkolwiek ma ono znikome oparcie w tekście pierwotnym traktatu ustanawiającego unię Europejską. Natomiast w Akcie końcowym deklaracji państw członkowskich możemy wyczytać:

[393] Zob. Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu“, wyd. 11, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s.502.
[394] Wyrok ETS z dnia 15 lipca 1964r., sygn. 6/64.
[395] Wyrok ETS z dnia 5 lutego 1963 r. , sygn. 26/62.
[396] Wyrok ETS z dnia 17 grudnia 1970r., sygn.11/70.
[397] Termin nawiązujący do zaproponowanego przez Herberta L.A. Harta rozróżnienie na zewnętrzny i wewnętrzny aspekt obowiązywania normy oraz podział na reguły pierwotne i wtórne.; Zob. Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu“, wyd. 11, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s.502-503.

„Konferencja przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo”[398]. Natomiast zgodnie z art.51 Traktatu o Unii Europejskiej to protokoły i załączniki załączone do Traktatów stanowią ich integralną część.

Przedmiotowa „unijna reguła rozpoznania” rozróżnia dokonywanie kontroli zgodności aktów prawnych Unii Europejskiej i kontrolę konstytucyjności każdego innego aktu normatywnego obowiązującego w poszczególnym kraju członkowskim. W tym pierwszym przypadku sądy konstytucyjne bądź organy odpowiedzialne za badanie konstytucyjności w danym kraju mierzą się z problemem konfrontacji dwóch porządków prawnych jakim jest prawo unijne i to krajowe. Olbrzymie znaczenie w tym momencie ma horyzontalne spojrzenie sądu konstytucyjnego na system prawa. Zależy ono od pojmowania zasady nadrzędności konstytucji i hierarchicznej budowy aktów prawnych poddawanych kontroli konstytucyjności prawa oraz od interpretacji ustrojodawcy co do uregulowań dotyczących prawa międzynarodowego w zakresie jego pozycji co do prawa krajowego. W związku z powyższym orzecznictwo sądów konstytucyjnych w danym kraju biorąc pod uwagę prawo międzynarodowe i wspólnotowe kreuje swoje orzecznictwo w sposób zgodny z dwoma porządkami prawnymi.

Polska jako członek Unii Europejskiej, zobowiązana jest do przestrzegania tej zasady[399]. Wynika to z ratyfikacji traktatów europejskich, które są częścią krajowego porządku prawnego. Obecnie ramy zastosowania praw podstawowych Unii Europejskiej wobec wszystkich państw członkowskich określa art. 51 Karty Praw Podstawowych, który stanowi:

„1. Postanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Szanują one zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w Traktatach.

[398] Dz.Urz. UE 2012 C 326.

[399] Szerzej tą problematykę omawia Laskowska, M., Taborowski M. „Obowiązek wykładni przyjaznej prawu Unii Europejskiej - między otwartością na proces integracji a ochroną tożsamości Konstytucyjnej”, w: S. Dudzik, N. Półtorak (red.), „Prawo Uni Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich”, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa, 2013.; zob. również: Barcz J. „Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej” Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.

2. Niniejsza Karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w Traktatach“[400].

Ponieważ Unia Europejska jest instytucją złożoną z wielu krajów o różnych porządkach prawnych i różnych kulturach prawnych z różnymi interesami i potrzebami trudno jest wypracować przejrzysty kompromis co do zastosowania Karty. Nie ułatwia tego również odmienne tłumaczenie Karty w różnych językach. M. Safjan twierdzi, że wynika to nie z różnic lingwistycznych i ich tłumaczeń, ale raczej z różnych podejść (filozofii) dotyczących stosowania standardów gwarantowanych w Karcie[401] . Istnieją dwie koncepcje interpretacji art. 51 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej: wąskie i szerokie. Pierwsze występuje w przypadku zastosowania wąskiej implementacji prawa Unii Europejskiej lub tzw. derogacji. Natomiast druga opcja zakłada szersze rozumienie art. 51 Karty co do implementacji prawa Unii Europejskiej. Pozwala ono na szersze rozciągnięcie zastosowania prawa Unii Europejskiej w ponad standardowej formie i traktowanie go jako części prawa krajowego, co w pewnym sensie odzwierciedla sytuację Szwecji.

Jedną z ważniejszych spraw rozstrzygniętych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uwzględniający takie elastyczne stanowisko w kwestii implementacji prawa była sprawa Åkeberg Fransson. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej szeroko zinterpretował zakres zastosowania Karty i przyznał jej tym samym duży wpływ na prawo krajowe, ale jednocześnie pozostawił władzom i sądom krajowym swobodę do stosowania krajowych przepisów w zakresie stosowania ochrony praw i wolności o ile nie naruszają one poziomu ochrony zawartego w Karcie.

Sprawa ta została zainicjowana przez szwedzki sąd w Haparanda. W przedmiotowej sprawie problem polegał jednak na tym, że ustawa podatkowa będąca podłożem nałożonej kary podatkowej, na podstawie, której nałożono Hans’owi Åkeberg’owi Fransson’owi karę nie została przyjęta w oparciu o przepisy prawa Unii Europejskiej. Pojawiło się pytanie czy w związku z powyższym można takie przepisy uznać za objęte „stosowaniem prawa Unii?” Wywołało to dyskusje nie tylko w doktrynie prawa szwedzkiego, ale również wśród członków Trybunału. Sprawa była dyskusyjna i nie była pozbawiona wątpliwości, gdyż art.51 pkt. 1 wyraźnie stanowi o tym, że „Postanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie (…) wyłącznie

[400] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT ; Zob. Bisztyga A. „Uwagi o Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej“ Humanistyczne Zeszyty Naukowe Prawa Człowieka, 2008, t.11, s.217-224.
[401] Marek Safjan, „Areas of the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union: Fields of Conflict?, EUI Working Paper Law“, 22 (2012), s. 3.

w zakresie w jakim stosują one prawo Unii. (…)". Z drugiej strony z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jasno wynikało, że każdy środek krajowy musi być zgodny z prawami podstawowymi, jeżeli wchodzi w „zakres zastosowania" prawa Unii. Wielu chciało też odczytać w nawiązaniu do art.51 Karty ukryty podtekst Trybunału o opracowanie bardziej restrykcyjnego podejścia do stosowania praw podstawowych lub zmienić linię orzeczniczą tak, by nie wchodziło w zakres praw podstawowych Karty Unii Europejskiej. Sam fakt, że sprawa została przydzielona Wielkiej Izbie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, pokazał, że sprawa była niejasna i wzbudzała kontrowersje. Orzecznictwo Trybunału też nie okazało się zbytnio pomocne w ustaleniu czy wejście Karty w życie należy uznać za pociągające za sobą ograniczenie stosowania praw podstawowych Unii.

W rzeczywistości niektóre orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej argumentowały, że państwa członkowskie mają obowiązek przestrzegać postanowień Karty jedynie wtedy, gdy stosują prawo Unii. Wielka Izba Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyraźnie się z tym zgodziła status quo. Trybunał uznał, że: "na podstawie art. 51 ust 1 Karty o Podstawowych Prawach Unii Europejskiej potwierdza orzecznictwo Trybunału dotyczące zakresu, w jakim środki podejmowane przez państwa członkowskie muszą spełniać wymogi wynikające z praw podstawowych gwarantowanych przez prawne postanowienie Unii"[402]. Trybunał uznał, że zakres praw podstawowych Unii w odniesieniu do środków podjętych przez państwa członkowskie pozostaje taki sam przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony i po uznaniu mocy prawnej Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Z brzmienia art.51 ust.1 jasno wynika, że uznanie wartości prawnej Karty nie może prowadzić do rozszerzenia zakresu ochrony praw podstawowych Unii jak i nie może prowadzić do ograniczenia zakresu tego stosowania[403].

Prawo unijne wywiera wpływ na decyzje Trybunału Konstytucyjnego oraz na sądy krajowe, które muszą uwzględniać zarówno konstytucję, jak i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jednak w Polsce kwestia relacji między konstytucją, a prawem unijnym stała się przedmiotem poważnych sporów[404].

Polski Trybunału Konstytucyjnego w ostatnich latach wydał kilka orzeczeń, które wskazywały, że w przypadku sprzeczności między konstytucją a prawem Unii Europejskiej,

[402] Punkt 18 orzeczenia ETS z dnia 26 luty 2013, sygn. 617/10 Åklagaren v. Åkerberg Fransson.
[403] Por. Helios J, Jedlecka W. "Wykładnia Prawa Unii Europejskiej ze stanowiska teorii prawa" Uniwersytet Wrocławski, 2018.
[404] Powyższą problematyką zajmował się szerzej Bisztyga A. w: „Polska wobec Konwencji Europejskiej i orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka" (w:) "Procesy integracyjne i stowarzyszeniowe w Europie Zachodniej i Środkowozachodniej" Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa, Katowice 1996, s.159-169.

nadrzędność ma mieć polska konstytucja. Jest to bezpośrednie wyzwanie dla zasady pierwszeństwa prawa unijnego.

Kolizje standardów ochrony praw podstawowych Unii Europejskiej w prawodawstwie polskim i szwedzkim wynikają głównie z różnic w interpretacji i stosowaniu unijnych przepisów, a także z odmiennych tradycji prawnych i kulturowych w obu krajach. Można analizować na kilku płaszczyznach, od kwestii niezależności sądownictwa, przez prawa mniejszości, po ochronę prywatności i prawa socjalne.

W Polsce reforma sądownictwa rozpoczęta po 2015 roku budziła liczne kontrowersje zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym. Pojawiły się liczne okoliczności, które podważały wiarygodność systemu sądownictwa polskiego. Unia Europejska uznała, że sposób wyboru sędziów do Trybunału, a także reforma jego funkcjonowania (np. przyspieszenie prac nad niektórymi ustawami) może naruszać zasadę niezależności sądownictwa, co zagraża ochronie praw podstawowych (artykuł 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej). Reforma, która wprowadziła wybór sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa przez parlament, a nie przez samych sędziów, spotkała się z zarzutami o naruszenie zasady trójpodziału władzy. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w kilku orzeczeniach wyraził zastrzeżenia co do zgodności tych zmian z unijnymi standardami, twierdząc, że mogą one prowadzić do upolitycznienia sądów. Jak również samo stworzenie Izby Dyscyplinarnej, która zajmuje się m.in. dyscyplinowaniem sędziów, spotkało się z zarzutami, że może być używana do nacisków politycznych na sędziów i tym pozbawia ich niezawisłości. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał, że działalność Izby jest sprzeczna z prawem unijnym.

W 2017 roku Unia Europejska w związku z reformami sądownictwa wprowadzonymi przez poprzedni rząd, które wzbudziły obawy o polityczne wpływy na sądy wprowadziła procedurę z art. 7 ust.1 Traktatu o Unii Europejskiej wobec Polski. Była to reakcja na długotrwałe obawy dotyczące naruszania praworządności, zwłaszcza w kontekście niezależności sądownictwa. Procedura ta zakończyła się dopiero w lipcu 2024 roku, kiedy Komisja Europejska w sporządzonym raporcie z dnia 24 lipca 2024 r. wykazała, że Polska podjęła liczne działania legislacyjne i administracyjne, które złagodziły obawy Komisji Europejskiej. Zgodnie z tym dokumentem, Polska zobowiązała się do przestrzegania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz do rozdzielenia funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego. Ponadto, Polska przystąpiła do Prokuratury Europejskiej, co dodatkowo wzmacnia mechanizmy nadzoru prawnego w kraju.

Komisja Europejska, po analizie tych kroków, uznała, że nie ma już "wyraźnego ryzyka" poważnego naruszenia zasad praworządności, co pozwoliło jej na formalne zamknięcie

procedury art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej. Oznacza to, że Polska nie jest już zagrożona sankcjami w ramach tej procedury, co jest dużym sukcesem dla rządu premiera Donalda Tuska, który wdrożył reformy mające na celu przywrócenie praworządności. W zaleceniach Komisji Europejskiej w dokumencie z 2024 roku dla Polski, które towarzyszyły zamknięciu procedury z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, skupiono się na dalszych działaniach mających na celu utrwalenie reform i przywrócenie pełnej praworządności w kraju.

Zalecono, żeby Polska kontynuowała działania mające na celu zapewnienie pełnej niezależności wymiaru sprawiedliwości, w tym wyłączenie politycznych wpływów na Krajową Radę Sądownictwa i sądownictwo. Dotyczy to szczególnie odpolitycznienia procesu wyboru sędziów. Polska została również zobowiązana do przestrzegania wszystkich wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w tym tych dotyczących praworządności i systemu dyscyplinarnego dla sędziów. Komisja szczególnie monitoruje wdrażanie zaleceń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczących zmian w Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Komisja zobligowała również Polskę do zakazu karania ani poddawania naciskom politycznym sędziów za orzekanie zgodne z prawem Unii Europejskiej. Ważne jest także uchylenie przepisów, które umożliwiałyby polityczną odpowiedzialność sędziów. Zalecenia Komisji dotyczą również dalszej reformy strukturalnej systemu sądownictwa, w tym poprawy przejrzystości i odpowiedzialności instytucji sądowych.

W związku z przystąpieniem Polski do Prokuratury Europejskiej, Komisja zaleciła ścisłą współpracę z tym organem w celu wzmocnienia mechanizmów zwalczania korupcji i ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej.

Mimo iż procedura z art. 7 została zamknięta, Komisja planowała dalsze monitorowanie reform w Polsce w ramach corocznych raportów dotyczących praworządności w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Komisja zwróciła uwagę, że choć sytuacja w Polsce poprawiła się, potrzebne są dalsze działania, aby upewnić się, że zmiany będą trwałe i nieodwracalne. Było to jednak krokiem milowym w kierunku powrotu do zasady praworządności w kraju.

W przeciwieństwie do Polski, Szwecja ma silnie zakorzenioną tradycję niezależności sądów i trójpodziału władzy, co jest w pełni zgodne z unijnymi standardami. W szwedzkim systemie sądownictwa nie odnotowano prób ingerencji politycznej w działanie wymiaru sprawiedliwości. Tym samym, różnice między systemem szwedzkim, a polskim mogą prowadzić do kolizji w interpretacji i stosowaniu unijnych standardów praworządności.

Z Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z art.53 wynika, że: „Żadne postanowienie Karty nie będzie interpretowane jako ograniczające lub podważające prawa

człowieka i podstawowe wolności, uznane, we właściwych im obszarach zastosowania, przez prawo Unii Europejskiej i prawo międzynarodowe oraz umowy międzynarodowe, których Unia Europejska, Wspólnota lub wszystkie państwa członkowskie są stronami, łącznie z Europejską Konwencją Praw Człowieka, oraz przez konstytucje Państw Członkowskich". Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w artykule 21 zabrania wszelkiej dyskryminacji, w tym dyskryminacji ze względu na orientację seksualną.

W Polsce jednak pojawiły się liczne przypadki dyskryminacji osób LGBT+, zarówno na poziomie społecznym, jak i instytucjonalnym. Kilka samorządów lokalnych przyjęło uchwały, które de facto tworzyły „strefy wolne od LGBT". Mimo że później niektóre z nich zostały unieważnione przez sądy administracyjne, sama inicjatywa była szeroko krytykowana przez instytucje unijne, takie jak Parlament Europejski oraz Komisję Europejską, jako naruszająca unijne wartości. Polska nie uznaje ani związków partnerskich, ani małżeństw jednopłciowych, co jest postrzegane przez niektóre środowiska unijne jako naruszenie prawa do równego traktowania.

W przeciwieństwie do Polski, Szwecja od dawna jest liderem w ochronie praw osób LGBT+. Małżeństwa jednopłciowe są legalne od 2009 roku, a ochrona przed dyskryminacją osób LGBT+ jest silnie zakorzeniona zarówno w prawodawstwie, jak i w kulturze. W ten sposób Szwecja w pełni realizuje unijne standardy dotyczące praw człowieka i równości, co może prowadzić do napięć między Szwecją, a Polską w ramach wspólnych unijnych zasad.

Podobna sytuacja ma miejsce co do przepisów o ochronie prywatności i danych osobowych. Zupełnie inna kultura prawna w tym zakresie cechuje Szwecję. Królestwo Szwecji od lat jest jednym z liderów w zakresie ochrony prywatności i danych osobowych, a stosowanie RODO przebiega tam bez większych kontrowersji. Ochrona danych osobowych w Szwecji jest rygorystycznie przestrzegana, a naruszenia tych standardów spotykają się z natychmiastową reakcją. W ten sposób Szwecja w pełni respektuje unijne regulacje, co może prowadzić do pewnych napięć na poziomie unijnym w kontekście porównania sytuacji z Polską. Natomiast Polska wdrożyła przepisy RODO (Ogólne rozporządzenie o ochronie danych) dopiero w 2018 roku, podobnie jak inne kraje Unii Europejskiej, jednak niektóre działania rządu budziły wątpliwości co do pełnej zgodności z tym rozporządzeniem.

Przepisy, które pozwalały na szeroki dostęp służb do danych obywateli, w tym korespondencji elektronicznej i rozmów telefonicznych, były przedmiotem krytyki ze strony organizacji międzynarodowych oraz instytucji unijnych. Wskazywano, że mogą one naruszać prawo do prywatności zapisane w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej art.7 oraz prawo do ochrony danych osobowych art.8 Karty. W przeszłości pojawiały się zarzuty o

nadużycia danych osobowych w kontekście kampanii wyborczych, co budziło pytania o przestrzeganie unijnych standardów w tej dziedzinie. Szwecja natomiast od lat jest jednym z liderów w zakresie ochrony prywatności i danych osobowych, a stosowanie RODO przebiega tam bez większych kontrowersji. Ochrona danych osobowych w Szwecji jest rygorystycznie przestrzegana, a naruszenia tych standardów spotykają się z natychmiastową reakcją. W ten sposób Szwecja w pełni respektuje unijne regulacje, co może prowadzić do pewnych napięć na poziomie unijnym w kontekście porównania sytuacji z Polską.

Innym kontrowersyjnym przykładem kolizji standardów ochrony praw podstawowych jest temat bardzo drażliwy w Polsce- aborcja. Kwestia dostępu do aborcji w Polsce wywołuje znaczne kontrowersje w kontekście unijnych standardów ochrony zdrowia reprodukcyjnego. Polska posiada jedno z najbardziej restrykcyjnych praw dotyczących aborcji w Europie, a po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 roku możliwość legalnego przerwania ciąży została jeszcze bardziej ograniczona. Prawo to spotkało się z krytyką instytucji unijnych oraz organizacji praw człowieka, które wskazują, że takie restrykcje mogą naruszać prawa kobiet do zdrowia i samostanowienia. Szwecja natomiast ma absolutnie liberalne przepisy dotyczące aborcji, które są zgodne z międzynarodowymi standardami praw człowieka oraz zaleceniami unijnymi dotyczącymi zdrowia reprodukcyjnego. Kobiety w Szwecji mają swobodny dostęp do aborcji, co stanowi diametralny kontrast z sytuacją w Polsce. Może to prowadzić do kolizji na poziomie unijnym, gdzie istnieje presja na ujednolicenie pewnych standardów w zakresie ochrony praw kobiet.

Istotnymi zagadnieniami polityki europejskiej są prawa socjalne i prawa pracowników. Polska, mimo że przestrzega unijnych dyrektyw dotyczących ochrony pracowników, ma pewne problemy związane z warunkami pracy i zatrudnienia, które mogą być sprzeczne z unijnymi standardami. Choć stosowanie umów cywilnoprawnych (tzw. „umów śmieciowych") zostało w Polsce ograniczone, nowe przepisy w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy z dnia 1 lipca 2024 r., które umożliwiły Państwowej Inspekcji Pracy zmienić umowę cywilnoprawną na umowę o pracę mocą decyzji administracyjnej[405]. Tym samym poszerzono kompetencje Państwowej Inspekcji Pracy. Do tej pory tylko sądy miały takie prawo. W realiach polskich sytuacja ta jest dyskusyjna, gdyż większe koszta będą poniesione przez pracodawców, co również może wpłynąć negatywnie na rynek pracy. Inni krytycy z kolei podnoszą argument naruszenia swobody umów na podstawie art. 353^1 kodeksu cywilnego. Unijne prawo kładzie duży nacisk na stabilność zatrudnienia i ochronę praw pracowników, co może prowadzić do

[405] (Dz.U.2024 poz.97)

kolizji z polskim modelem zatrudnienia. Choć w Polsce działają związki zawodowe, to ich pozycja jest słabsza niż w Szwecji, gdzie związki zawodowe odgrywają kluczową rolę w negocjacjach warunków pracy. Szwecja jest jednym z krajów o najwyższych standardach ochrony praw pracowników. Silna pozycja związków zawodowych, wysoki poziom zabezpieczeń socjalnych oraz stabilność przepisów prawa pracy czyni Szwecję krajem wyróżniającym się w Unii Europejskiej.

Taki proces ciągłych zmian i dopasowania porządków prawnych państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej do prawa Unii Europejskiej może tworzyć szereg nieporozumień i konfliktów interesów. W Polsce największy konflikt powstał w 2021 roku, kiedy to Trybunał Konstytucyjny orzekł, że niektóre przepisy Traktatu o Unii Europejskiej są niezgodne z polską konstytucją. Wyrok ten wzbudził ogromne kontrowersje zarówno w Polsce, jak i w całej Unii Europejskiej. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej już wcześniej orzekał w sprawach związanych z reformami sądownictwa w Polsce, zwracając uwagę na naruszenia niezawisłości sądów i innych zasad praworządności.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, np. w sprawach dotyczących reformy Sądu Najwyższego w Polsce, uznawało te zmiany za niezgodne z prawem unijnym. Polski Trybunał Konstytucyjny, stojąc na stanowisku, że polska konstytucja ma wyższość nad prawem unijnym, wielokrotnie kwestionował te wyroki. Konflikt ten wywołał nie tylko napięcia polityczne, ale również prawne, ponieważ podważał fundamentalne zasady członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Organy Unii Europejskiej, takie jak Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także Parlament Europejski, podejmowały działania w związku z sytuacją w Polsce. Komisja Europejska wszczęła postępowania naruszeniowe wobec Polski, a Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał orzeczenia nakładające na Polskę obowiązek zmian w ustawodawstwie. Brak wdrożenia orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej prowadził do nałożenia kar finansowych na Polskę. Unia Europejska wprowadziła również mechanizmy powiązania wypłat funduszy unijnych z przestrzeganiem zasad praworządności, co dodatkowo zwiększyło presję na polski rząd. W ten sposób Unia Europejska wywierała realny wpływ na proces legislacyjny oraz funkcjonowanie sądów w Polsce, w tym na kontrolę konstytucyjności.

W Szwecji system kontroli konstytucyjności prawa funkcjonuje inaczej niż w Polsce. Nie ma odrębnego Trybunału Konstytucyjnego – sądy powszechne, w tym Sąd Najwyższy oraz Najwyższy Sąd Administracyjny, mają prawo do badania zgodności prawa krajowego z konstytucją. Ponadto, istnieje zasada, że sądy mogą odmówić stosowania aktu prawnego, jeśli

uznają go za sprzeczny z konstytucją lub z prawem unijnym. W szwedzkim systemie konstytucyjnym nie ma tak dużej centralizacji, jak w Polsce, co oznacza, że decyzje o zgodności prawa z konstytucją są rozproszone między różne organy sądownicze. Co więcej, szwedzki Riksdag jest głównym organem odpowiedzialnym za uchwalanie prawa, ale jest on zobowiązany do harmonizacji krajowych przepisów z prawem unijnym.

W Szwecji zasada nadrzędności prawa unijnego nad krajowym została w pełni zaakceptowana przez instytucje państwowe. Wielokrotnie w doktrynie prawnej podkreśla się, że szwedzkie prawo uległo europeizacji[406]. Podczas przystąpienia do Unii Europejskiej w 1995 roku, Szwecja zobowiązała się do respektowania tej zasady, co zostało w pełni wdrożone w systemie prawnym. Sądy szwedzkie regularnie stosują przepisy unijne i orzeczenia Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a w przypadku konfliktu między prawem krajowym a unijnym, bezpośrednio odwołują się do wykładni prawa unijnego. Największą zmianą jest właśnie fakt, że prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo przed prawem krajowym sprzecznym z prawem Unii Europejskiej. Poza tym Unia Europejska opiera się na znacznie przejrzystej zasadzie podziału władzy niż ta, która obowiązuje w prawie szwedzkim. Jednak do europeizacji szwedzkiego prawa doszło znacznie wcześniej, kiedy to Szwecja ratyfikowała Konwencję Europejską w 1952r[407]. Natomiast włączenie Konwencji Europejskiej do szwedzkiego systemu prawnego nastąpiło w dniu przystąpienia Szwecji do Unii Europejskiej dnia 1 stycznia 1995 r.[408] Od tej chwili Konwencja Europejska i jej protokół dodatkowy miały zastosowanie jako prawo szwedzkie a jednostki mogły się powoływać bezpośrednio na to prawo przed władzami szwedzkimi. Zatem w szwedzkim systemie prawnym Konwencja Europejska ma status prawa zwykłego. Inaczej mówiąc ma ona taki sam status w hierarchii aktów prawnych jak inne prawo krajowe. Europejski Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił w szeregu wyroków prawnych, że prawa określone w Konwencji Europejskiej muszą zostać uznane za podstawowe zasady prawne w prawie wspólnotowym.

W przeciwieństwie do Polski, w Szwecji nie doszło do istotnych konfliktów na tle nadrzędności prawa Unii Europejskiej nad konstytucją. Władze szwedzkie starają się ściśle współpracować z instytucjami Unii Europejskiej i dostosowywać krajowe prawo do unijnych wymogów. Chociaż Szwecja nie ma specjalnego Trybunału Konstytucyjnego, wpływ

[406] Zob. Warnling-Nerep W. (2002) s. 15.
[407] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.
[408] Połączenie z UE poprzez poprzednie porozumienie EOG sprawiło, że części Konwencji Europejskiej odpowiadające prawu WE miały zastosowanie w Szwecji. Obecna sytuacja została jednak uznana za niewłaściwą i dlatego, zdaniem politologa Karla-Göran Algotssona, stanowiła mocny argument za inkorporacją w związku z wejściem do UE. Patrz Algotsson (2000), s. 103 i SOU 1993:40, s.123.

Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i organów Unii Europejskiej na jej system prawny jest znaczący[409]. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest regularnie uwzględniane w decyzjach szwedzkich sądów, a szwedzkie instytucje przestrzegają prawa unijnego jako nadrzędnego w stosunku do prawa krajowego. Wpływ ten objawia się głównie w kwestiach związanych z harmonizacją prawa oraz ochroną praw podstawowych, gdzie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej stanowią istotną część wykładni prawa. Europejski Trybunał Sprawiedliwości ma suwerenne prawo do interpretacji znaczenia prawa europejskiego nawet w przypadku pytań dotyczących podziału kompetencji między instytucjami Unii Europejskiej oraz o granice kompetencji Komisji Europejskiej. Poza tym Europejski Trybunał Sprawiedliwości ma prawo unieważnić decyzje podjęte przez Parlament, Radę Ministrów lub Komisję.

Szwedzki system prawny jest stosunkowo spójny z wymogami unijnymi, dlatego wpływ Unii Europejskiej nie prowadzi do sporów politycznych, jak ma to miejsce w Polsce. Jednocześnie sądy szwedzkie korzystają z możliwości zadawania pytań prejudycjalnych do Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, co pozwala na bezpośrednie stosowanie prawa unijnego w przypadkach wątpliwych. Szwedzkie sądy, podobnie jak w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej, mają możliwość zadawania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Oznacza to, że w przypadku wątpliwości co do zgodności przepisów krajowych z prawem unijnym, sądy mogą zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o interpretację prawa Unii Europejskiej, co pozwala na bezpośrednie zastosowanie tych przepisów w sprawach sądowych. Takie mechanizmy umożliwiają szybką harmonizację prawa krajowego z unijnym i minimalizują ryzyko potencjalnych konfliktów konstytucyjnych.

Opracowano niektóre wykładnie z najważniejszych zasad prawa wspólnotowego, które stwierdzają, że postanowienia Traktatu Unii Europejskiej mają bezpośrednie zastosowanie i w dużej mierze bezpośredni skutek w państwach członkowskich jak również ogólną nadrzędność prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego przez sam Europejski Trybunał Sprawiedliwości[410].

W Szwecji kluczowym aspektem współpracy z Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest to, że decyzje tego sądu są przestrzegane bez opóźnień i kontrowersji, co znacznie różni się od sytuacji w Polsce. Szwecja jako kraj o długoletnich tradycjach

[409] Wiklund O. 1999. ”Om politikens juridifiering och juridikens ideologisering”, i Löser juridiken demokratins problem? Demokratiutredningens skrift nr 23, Statens offentliga utredningar (SOU) SOU 1999:58., s.90.
[410] Miało to miejsce w 1964 r. w znanej sprawie Costa przeciwko ENEL, sprawa 6/64, s.1141.

demokratycznych i silnym systemie prawnym, traktuje orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako wiążące i respektuje nadrzędność prawa unijnego. Oznacza to, że w Szwecji nie występują konflikty między krajowymi instytucjami konstytucyjnymi, a Unią Europejską, a wpływ Unii Europejskiej na kontrolę konstytucyjności prawa jest płynny i konstruktywny.

Podsumowując członkostwo Szwecji w Unii Europejskiej oznaczało formalne przystąpienie do bardziej legalistycznej kultury politycznej niż ta, która obowiązywała do tej pory w kraju[411]. Natomiast w Polsce kwestia kontroli konstytucyjności prawa w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej jest skomplikowana przez liczne konflikty między polskim rządem, Trybunałem Konstytucyjnym a Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Polski Trybunał Konstytucyjny, zwłaszcza po reformach sądownictwa w ostatnich latach, często kwestionował nadrzędność prawa unijnego nad krajową konstytucją. To doprowadziło do serii orzeczeń, które podważają nadrzędność przepisów Unii Europejskiej i stanowią wyzwanie dla jedności prawnej Wspólnoty. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wielokrotnie orzekał w sprawach dotyczących reform sądownictwa i niezależności sądów w Polsce, wskazując, że zmiany te naruszają prawo unijne. Polska jednak, w niektórych przypadkach, nie wdrożyła tych orzeczeń, co prowadziło do nałożenia sankcji finansowych oraz zaostrzenia relacji z Komisją Europejską. W efekcie, kontrola konstytucyjności prawa w Polsce znajduje się pod silnym wpływem instytucji unijnych, które dążą do przywrócenia pełnej zgodności polskiego prawa z unijnymi standardami.

Wpływ organów unijnych, w szczególności Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, na kontrolę konstytucyjności w Szwecji, jest bardziej bezpośredni i mniej kontrowersyjny. Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej są traktowane jako integralna część systemu prawnego, a ich przestrzeganie jest priorytetem dla szwedzkich instytucji. W Szwecji brakuje poważnych konfliktów politycznych na tle relacji z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, co odzwierciedla stabilność i spójność jej systemu konstytucyjnego w ramach Unii Europejskiej.

Wpływ organów Unii Europejskiej na kontrolę konstytucyjności prawa w Polsce i Szwecji wyraźnie pokazuje, że choć oba kraje są zobowiązane do przestrzegania prawa unijnego, istnieją między nimi znaczące różnice w podejściu do tej kwestii. W Polsce, reforma sądownictwa i kwestie związane z nadrzędnością polskiej konstytucji nad prawem unijnym

[411] Bernitz U., Kjellgren A. "Europarättens grunder" (1999) s.118.

doprowadziły do serii konfliktów z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej i instytucjami unijnymi, co skutkowało sankcjami i narastającym napięciem w relacjach z Unią Europejską. Z kolei w Szwecji, zasada nadrzędności prawa unijnego jest w pełni akceptowana, a sądy i inne instytucje krajowe ściśle współpracują z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, co prowadzi do harmonijnej integracji prawa krajowego z unijnym. Szwedzki system prawny wykazuje większą zgodność z wymogami Unii Europejskiej, a kontrola konstytucyjności odbywa się w duchu współpracy i poszanowania wspólnych zasad prawnych.

Efektem braku respektowania przez Polskę przepisów Unii Europejskiej, organy Unii Europejskiej mają większy wpływ na kształtowanie kontroli konstytucyjności prawa w Polsce, gdzie są zaangażowane w aktywne nadzorowanie przestrzegania standardów praworządności, podczas gdy w Szwecji wpływ ten ma bardziej techniczny charakter, związany z harmonizacją praw. Współpracując proceduralnie z Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości organy konstytucyjne kontrolujące konstytucyjność prawa, zarówno w Polsce jak i w Szwecji są w stanie efektywniej bronić swojej legitymacji ustrojowej wobec sądów krajowych. W całej Europie można zauważyć tendencję do wykorzystywania przez sądy powszechne statusu państwa członkowskiego, który upoważnia do pomocy z Europejskiego Trybunału Konstytucyjnego tym samym marginalizując trochę pozycję sądów konstytucyjnych krajowych.

Minęły prawie cztery dekady od wydania orzeczenia przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w sprawie Åkeberg Fransson. Przez ten czas Europejski Trybunał Sprawiedliwości zdołał wykreować indywidualny system ochrony praw podstawowych, ale również zasłużył na miano „strażnika praw człowieka" we wspólnocie państw członkowskich Unii Europejskiej. Modernistyczny organ centralny jako główny sąd konstytucyjny Wspólnoty Europejskiej, działa z pełnym poszanowaniem praw człowieka i w pewnym sensie wywiera mocny wpływ na sądy konstytucyjne krajowe państw członkowskich, które siłą rzeczy muszą przewartościować swoją rolę i respektować wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Jego orzecznictwo w przedmiocie stosowania standardów Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej jest obecnie największym wyzwaniem dla sądów konstytucyjnych krajowych i innych organów odpowiedzialnych za kontrolę konstytucyjności prawa. W tak dużej wspólnocie jaką jest Unia Europejska na pewno jeszcze nie raz dojdzie do kolizji bądź nieporozumień na tle interpretacji przepisów unijnych gwarantowanych w Karcie.

Wykształcony we Wspólnocie Europejskiej wielopłaszczyznowy system ochrony praw podstawowych jest jednym z ważniejszych czynników wpływających bezpośrednio na rozwój i ewolucję krajowego sądownictwa konstytucyjnego państw członkowskich.

18. Gwarancja ochrony i realizacja praw i wolności zawartych w konstytucjach Polski i Szwecji

Ochrona i realizacja praw i wolności w polskim i szwedzkim porządku prawnym są głęboko zakorzenione w zasadach konstytucyjno-prawnych oraz zobowiązaniach międzynarodowych. Systemy te mają różną strukturę, ale oba mają na celu realizację i ochronę praw podstawowych. Chociaż oba kraje są członkami Unii Europejskiej i przestrzegają konwencji międzynarodowych, takich jak Europejska Konwencja Praw Człowieka[412], istnieją różnice w sposobie gwarantowania i stosowania tych praw i wolności w praktyce.

Prawa i wolności człowieka i obywatela kształtowały się na przestrzeni wieków. Jest to długi proces historyczny i filozoficzny. Już w czasach starożytności istniały idee o godności ludzkiej, szczególnie w filozofii greckiej i rzymskiej. Koncepcja naturalnych praw człowieka została zainicjowana poglądami Arystotelesa i Cycerona. W średniowieczu rozwinęła się chrześcijańska koncepcja prawa naturalnego, zwłaszcza w dziełach św. Tomasza z Akwinu. Uznano, że człowiek ma naturalne prawa, nadane przez Boga, a więc nienaruszalne. Wielki postęp w tej materii nastąpił w XVII i XVIII wieku, kiedy filozofowie tacy jak John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant i Monteskiusz opracowali nowoczesne koncepcje praw człowieka. „Symbolicznym ukoronowaniem tego okresu było uchwalenie w 1787 r. tzw. Bill of Rights, czyli pierwszych 10 poprawek, zawierała katalog praw i wolności zagwarantowanych jednostce na terytorium Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej”[413]. Locke twierdził, że każdy człowiek ma niezbywalne prawa do życia, wolności i własności, i że rząd istnieje, aby te prawa chronić[414]. Rousseau zaś kładł nacisk na ideę umowy społecznej, która zobowiązuje rząd do przestrzegania wolności obywatelskich[415]. W czasie rewolucji francuskiej uchwalono dokument, który stał się jednym z kamieni milowych w historii praw człowieka. Deklaracja ta podkreślała, że wszyscy ludzie rodzą się równi i wolni oraz mają niezbywalne prawa, co stanowiło podstawę do dalszych działań na rzecz wolności i równości. Po II wojnie światowej, w odpowiedzi na zbrodnie wojenne, w 1948 roku uchwalono Powszechną Deklarację Praw Człowieka przez ONZ[416], która po raz pierwszy sformułowała międzynarodowy katalog praw przysługujących każdemu człowiekowi. W późniejszych latach

[412] https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_POL
[413] Matwiejuk J. „Konstytucyjne wolnosci, prawa i obowiązki człowieka i obywatela“ Repozytorium Uniwersytetu w Białymstoku 2021, s.89.
[414] Locke J. „Two Treatises of Government“ red. Peter Laslett, Cambridge University Press, ks.II, rozdz. II, 1988.
[415] Rousseau, Jean-Jacques. “The Social Contract.” Tłum. Maurice Cranston, Penguin Books, 1968.
[416] Zob. https://www.unic.un.org.pl/dokumenty/deklaracja.php

przyjęto także liczne międzynarodowe konwencje, które miały na celu ochronę praw jednostki, w tym Europejską Konwencję Praw Człowieka (1950)[417].

Obecnie prawa człowieka są uznawane za podstawowy fundament nowoczesnych społeczeństw, a ich ochrona jest gwarantowana przez liczne systemy prawne i organizacje międzynarodowe[418]. Konstytucje jako ustawy zasadnicze zawierają fundamentalne prawa i wolności jednostki. Istotną kwestią jest, że wyznaczają granice władzy ustawodawczej i wykonawczej, które powinny być gwarantem ochrony naszych praw, choć nie zawsze tak się dzieje. Konstytucje jako akty najwyższe rangą powinny być również bezwzględnie respektowane, gdyż na nich opiera się cały system prawny poszczególnych krajów, zapewniając przy tym ich stabilizację i wewnętrzny ład. Uznaje się, że: „wszystkie prawa konstytucyjne są prawami, ale nie wszystkie prawa są prawami konstytucyjnymi"[419].

Powstaje w takim razie pytanie, które z nich zaliczamy do praw konstytucyjnych? Charakter praw konstytucyjnych możemy podzielić na trzy koncepcje: formalną (formal concept), proceduralną (procedural concept) i istotną (substantial concept). Koncepcja formalna odnosi się do praw podstawowych, które zawarte są w konstytucji bądź w pewnej jej części. Mogą to być prawa obdarzone przez ustawę zasadniczą specjalną ochroną konstytucyjną, jakim jest skarga konstytucyjna. Koncepcja proceduralna odnosi się do zagadnień instytucjonalnych związanych z prawami konstytucyjnymi. Przyznanie kompetencji kontroli konstytucyjności praw właściwym organom, jest zarazem ograniczeniem władzy parlamentarnej. Prawa konstytucyjne „są jednocześnie zarówno podstawą jak i granicą demokracji"[420]. Koncepcja proceduralna określa ważną cechę praw konstytucyjnych, ale nie jest w stanie określić pod względem wagi, które prawa zasługują na to, aby były chronione konstytucyjnie, a nie przez władze parlamentarne. Ostatnia istotna koncepcja jest dopełnieniem koncepcji formalnej i proceduralnej, które tworzą prawo pozytywne na płaszczyźnie konstytucji. Nie są one jednak wystarczające by wyjaśnić naturę praw konstytucyjnych. Oprócz istniejącej jeszcze intencji, jaką kierował się ustrojodawca do dopełnienia istoty praw konstytucyjnych potrzebny jest definiujący je aktywizm sądowy, który ma olbrzymie znaczenie w samej interpretacji tych praw.

[417] Op. cit., s.242.
[418] Bisztyga A. „Problemy ochrony wolności i praw jednostki we współczesnym świecie" Humanistyczne Zeszyty Naukowe Prawa Człowieka, ISSN 2082-971X, t.13,2010, s.235-244.
[419] Alexy R. „Rights and Liberties as Concepts" w „The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law", red. w Rosenfeld M., Sajo A, 2012, s.269.
[420] Ibidem.

Według Roberta Alexy'ego „prawa człowieka są, po pierwsze moralne, po drugie uniwersalne, po trzecie podstawowe a po czwarte, prawa abstrakcyjne, które, po piąte mają pierwszeństwo przed wszystkimi innymi normami[421]. Ogólnie rzecz biorąc prawa istnieją, jeśli są istotne. Natomiast ważność praw uniwersalnych i moralnych zależy od ich zasadności.

W zależności od różnych państw ustawy zasadnicze mają różny charakter i formę. W Szwecji Konstytucja nie ma charakteru jednolitego. Składa się z 4 aktów prawnych:

- „Akt o formie Rządu" *(Regeringsformen)* z 1974;
- „Akt o sukcesji" *(Successionsordningen)* z 1810;
- „Akt o wolności druku" *(Tryckfrihetsförordningen)* z 1766;
- „Akt o wolności wypowiedzi" *(Yttrandefrihetsgrundlagen)* z 1991.

Każdy z powyższych aktów prawnych traktuje o różnych zakresach i regułach prawnych. Określają one granice powołania i sprawowania władzy politycznej. Przedstawiają zasady powoływania parlamentu i rządu, jak również określają zadania i uprawnienia organów państwowych. Regulują prawa i wolności człowieka i obywatela.

Wyrazistą tendencją w szwedzkim ustawodawstwie od blisko 150 lat jest pogląd o silnym państwie i braku przeciwstawiania się aparatowi władzy publicznej. Zarówno w szwedzkiej tradycji jak i całym społeczeństwie istnieje tendencja antyindywidualistyczna. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele, ale w XX wieku kultura prawnicza w Szwecji została zdominowana przez szkołę realizmu prawnego. Wartości obiektywne zostały uznane przez nihilizm wartości za metafizykę pozbawioną wartości. Takie metafizyczne obiektywne wartości zostały usunięte ze szwedzkiego orzecznictwa[422]. Zwolennicy tej idei znaleźli duże poparcie w powojennej szwedzkiej kulturze. Pomimo tego prawa były bardzo szanowane. W połowie XX wieku rozpoczęły się prace nad wzmocnieniem praw chronionych konstytucyjnie. Powodem tych debat był atak na państwo demokratyczne jaki niosła za sobą II wojna światowa[423]. Kulminacją drugiej wojny światowej było później ustanowienie dwóch instrumentów prawa międzynarodowego, Karty Narodów Zjednoczonych i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC), co z kolei miało duże znaczenie dla szwedzkiej reformy wolności i praw chronionych konstytucyjnie. Szwecja ratyfikowała EKPC w 1952 r., lecz konwencja weszła w

[421] Robert Alexy, A Theory of Constitutional Rights (Julian Rivers trans, [1985] 2002) s.115-118.
[422] Nergelius „Konstitutionellt rättighetsskydd" s.95.
[423] Cieślak T. „Zarys historii najnowszej krajów skandynawskich" Warszawa, 1978, s.387.

życie dopiero w 1994 r.[424] Kiedy w 1974 r. pojawiła się nowa ustawa o Formie Rządu, stanowiło to pierwszy krok w kierunku zmiany szwedzkiej konstytucyjnej ochrony konstytucyjnej. W Akcie o Formie Rządu z 1974 r. określono większość praw zasługujących na ochronę, z zastrzeżeniem, że mogą one być ograniczone jedynie przez ustawę.

Fundamentalny charakter konstytucji wymaga specjalnego traktowania. Wiąże się to z tym, że każda zmiana ustawy zasadniczej wymaga podjęcia przez parlament dwóch takich samych decyzji w wyborach pośrednich (w wyborach do Riksdagu) jest on opisany w rozdz. VIII § 14 Akcie o Formie Rządu (Regeneringsformen). Wymogiem natomiast jest zachowanie czasu pomiędzy zgłoszeniem sprawy zmiany konstytucji, a wyborami, czyli aby zyskały gwarancję trwałości[425]. Jest to pewnego rodzaju mechanizm ochronny w celu zapewnienia należytej gwarancji praw jednostki. Ciałem, który może zwolnić z powyższego wymogu jest Komisja Konstytucyjna[426], ale jedynie pod warunkiem, że pięć szóstych członków głosuje za decyzją. Podkreślić należy, że nie ma wymogu większości parlamentarnej w celu wprowadzenia zmian konstytucyjnych. Oznacza to, że do wprowadzenia zmian w konstytucji mają zastosowanie zwykłe przepisy dotyczące podejmowania zmian decyzji parlamentarnych. Według rozdziału IV §5 Aktu o Formie Rządu przyjmuje się decyzję Riksdagu, co do opinii zaakceptowanej przez ponad połowę głosujących[427]. W powyższej sytuacji można byłoby rozważyć wprowadzenie wymogu większości kwalifikowanej. Mógłby on dotyczyć wszystkich zmian konstytucyjnych albo tylko części z nich, przede wszystkim tych mających wpływ na demokrację. Jest to jak najbardziej uzasadnione powagą i respektem z jakim należy traktować konstytucję. Są to akty stanowiące podstawę całego prawa w kraju, w związku z czym niewskazana jest pochopna zmiana, bez właściwego przemyślenia czy poważnych dyskusji, gdyż każda zmiana ustawy zasadniczej, będzie miała wpływ na wszystkie przepisy danego kraju. Najczęściej też w ustawach konstytucyjnych uregulowane są systemy ustrojowe poszczególnych krajów. Ma to szczególne znaczenie w przypadku krajów demokratycznych, gdyż każda większa zmiana

[424] Opóźnienie to wynikało głównie z ówczesnej tradycji prawnej Szwecji, która zakładała, że traktaty międzynarodowe nie stają się automatycznie częścią prawa krajowego po ratyfikacji. Traktaty te służyły raczej jako wytyczne dla ustawodawców i sądów, o ile nie zostały wprost wprowadzone do prawa krajowego.
Decyzja o pełnym włączeniu EKPC zapadła na początku lat 90. XX wieku, a zmiany weszły w życie w 1995 roku. Pozwoliło to na pełne dostosowanie prawa szwedzkiego do wymogów Konwencji i umożliwiło obywatelom bezpośrednie odwoływanie się do jej postanowień w sądach krajowych. Zob. Dan Sallander „The European Convention on Human rights in Sweden- Legal practice and Legal Theory Analysed" Lund University, 2018.

[425] Grzybowski M. "Systemy konstytucyjne państw skandynawskich" Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s.41.

[426] Elder N., Thomas A. H., Arter D. „The Consensual Democracies. The Government and Politics of the Scandinavian States", Oxford 1982, s. 130-131.

[427] Konstytucja Szwecji, Akt o Formie Rządu z dnia 28 lutego 1974 r. (w brzmieniu tekstu jednolitego z 26 listopada 1998 r. z uwzględnieniem później ogłoszonej poprawki), Wydawnictwo Sejmowe, tłum. Grzybowski M., Warszawa 2000, s.38.

dotycząca jej zmiany powinna zostać poruszona w trakcie prowadzonych kampanii wyborczych tak, aby wyborcy mieli prawo wyrażenia swoich poglądów politycznych w sposób bezpośredni. Stanowi to ochronę ich praw.

Zgodnie z Aktem o Formie Rządu rozdz. II § 12 określono ograniczenia w sprawie wolności i praw. W artykule tym określono także pewne wymagania dotyczące takich ograniczeń. Przede wszystkim muszą one być określone przez prawo[428]. Zgodnie z akapitem drugim tego paragrafu ograniczenie może być dozwolone jedynie wtedy, gdy ma na celu osiągnięcie celów akceptowalnych w społeczeństwie demokratycznym. Ograniczenie musi być także proporcjonalne i nie sięgać tak daleko, aby stanowiło zagrożenie dla swobodnego kształtowania opinii. Wreszcie ograniczenie nie może zostać wprowadzone wyłącznie na podstawie względów politycznych, religijnych, kulturowych lub innych tego typu[429].

Historia jednak pokazuje, patrząc z perspektywy międzynarodowej, że demokracja może być narażona przez różne sytuacje, które wymagają szybkiego podjęcia decyzji. W sytuacjach takich nie można kierować się powszechnością wyborów, gdyż ryzyko zagrożenia demokracji jest za duże. Wydarzenia z ostatnich czasów w niektórych krajach na całym świecie pokazują jak ważne jest zapewnienie i przestrzeganie podstawowych struktur szwedzkiej demokracji. Zwłaszcza jeśli patrzymy na niestabilną sytuację geopolityczną w Europie wschodniej. Fakt, że Szwecja jest członkiem państw NATO[430] dopiero od 2024 r, stanowi również powód, aby zastanowić się czy formy zmiany konstytucji wymagają wzmocnienia w celu zapewnienia bezpieczeństwa demokracji.

W 2011 roku weszła w życie reforma o ustroju rządu, która była wynikiem porozumienia wszystkich istniejących w danym czasie partii parlamentarnych. Na podstawie zawartego konsensusu między partiami wzmocniono demokratyczne prawa zawarte w konstytucji. Powyższe rozwiązanie wprowadzenia reformy konstytucyjnej w rzeczywistości oznacza podjęcie zmian konstytucyjnych przy poparciu większości kwalifikowanej. Jest to z pewnością właściwa ochrona podstawowych praw demokratycznych kraju, co daje silną legitymację do sprawowania władzy publicznej. Reforma ustroju rządu Szwecji z 2011 roku była istotnym krokiem w modernizacji i uproszczeniu struktur sądowniczych oraz

[428] W niektórych przypadkach ograniczenia są dozwolone na mocy innych ustaw po uzyskaniu zezwolenia na mocy prawa.
[429] Nergelius "Konstitutionellt rättighetsskydd" s.546.
[430] North Atlantic Treaty Organization. Miedzynarodowa organizacja polityczno-wojskowa. Tzw. Sojusz Północnoatlantycki, utworzona na mocy Traktatu północnoatlantyckiego podpisanego 4 kwietnia 1949 r. Pełni ona rolę gwaranta bezpieczeństwa zewnętrznego wszystkich państw czlonkowskich. Zob. https://www.nato.int/

administracyjnych kraju. Reforma ta, która weszła w życie 1 stycznia 2011 roku, obejmowała kilka kluczowych zmian w systemie władzy sądowniczej i administracyjnej.

Akt o Formie Rządu gwarantuje również ochronę praw poglądów mniejszości co do propozycji zmian konstytucyjnych. Odbywa się ona w referendum organizowanym w tym samym czasie co wybory tymczasowe do Riksdagu, pod warunkiem, że zarządza go jedna dziesiąta członków Riksdagu i co najmniej jedna trzecia głosuje za wnioskiem o jego zorganizowanie. Podczas głosowania osoby mające pełnie praw do głosowania opowiadają się za albo przeciw akceptacji propozycji zmian konstytucji. Projekt propozycji upada, jeśli liczba głosujących przeciw jest większa od liczby głosujących za jego przyjęciem. Przy czym liczba głosujących przeciw musi stanowić połowę głosów zatwierdzonych w wyborach do Riksdagu. Powyższa ochrona praw tj. referendum, co do uśpionych projektów konstytucyjnych nie została jeszcze wykorzystana. Akt o Formie Rządu nie określa również liczby członków Riksdagu co do przyjęcia zmian konstytucji, czyli tzw. kworum. Oznacza to ni mniej, ni więcej, że nawet mniejszość parlamentarna będzie w stanie uchwalić zmiany konstytucyjne. Nie jest to jedyna luka w prawie szwedzkim. Dość istotną kwestią jest również wymóg przeprowadzenia wyborów parlamentarnych pomiędzy wprowadzeniem zmian konstytucyjnych pomiędzy podjęciem dwóch decyzji parlamentarnych (tj. w ciągu 9 miesięcy). Zgodnie z literą prawa wybory pośrednie w Szwecji mogą być traktowane jako wybory dodatkowe, z czego wynika, że nie ma konieczności czekania na wybory zwykłe w celu wprowadzenia zmian konstytucyjnych.

Gwarantem właściwego wykonania praw człowieka i obywatela są niezawisłe sądy. W odróżnieniu od Polski Szwecja nie posiada specjalnego sądu konstytucyjnego. Zamiast tego to sądy powszechne (np. sądy rejonowe, sądy apelacyjne i Sąd Najwyższy) oraz sądy administracyjne (Najwyższy Sąd Administracyjny)[431] odpowiadają za zapewnienie zgodności ustaw i decyzji organów z konstytucjami[432]. Stanowią one fundament społeczeństwa i demokracji. Absolutną podstawą jest zaufanie społeczeństwa do władzy sądowniczej. Sądy mogą odrzucić ustawy lub decyzje, które naruszają konstytucję lub prawa człowieka, ale badanie odbywa się w powiązaniu z konkretnymi sprawami prawnymi i musi zachodzić przesłanka oczywistości niekonstytucyjności przepisu[433]. Szwedzki system prawny zakłada, że ustawodawca ma obowiązek przestrzegać konstytucji, a sądy stanowią zabezpieczenie, które to zapewnia. Ten wymóg jest tematem wielu debat, ponieważ uważa się, że osłabia prawo do

[431] Wcześniej tzw. Regeringsrätten. Od 2011 zmienił swoją nazwę na Högsta Förvaltningsdomstolen.
[432] Andren N. „Modern Swedish Government", Stockholm 1961, s.201-208.
[433] Nergelius "Konstitutionellt rättighetsskydd" s.675.

kontroli prawnej. Biorąc pod uwagę nieliczne przypadki, w których szwedzkie sądy skorzystały z tego prawa krytykę jak najbardziej można uznać za zasadną[434].

Akt o Formie Rządu reguluje poszczególnymi przepisami prawnymi niezawisłość sądów w rozdziałach I, II, VIII i XII[435]. Niezależność sądów szwedzkich opiera się przede wszystkim na zasadzie, że żaden inny organ publiczny w tym i Riksdag nie ma prawa decydować o tym jak sądy orzekają w konkretnych sprawach i w jaki sposób stosują przepis prawa. Kontrola konstytucyjności i ochrony praw niezawisłości sądów jest regularnie badana i wzmacniana. Mimo to, ciągle pojawiają się pomysły ustanowienia przepisów dotyczących wymiaru sprawiedliwości i zawarcia w oddzielnym rozdziale w Akcie o Formie Rządu tak, aby ostatecznie wzmocnić pozycję władzy sądowniczej. W 2018 roku Riksdag przyjął decyzję w celu intensyfikacji niezawisłości sędziów i sądów w Szwecji. Decyzję o tyle ważną, gdyż odnosiła się ona do konstytucyjnego unormowania liczby sędziów przechodzących w stan spoczynku i ich dopuszczalnego wieku do przejścia w stan spoczynku. Konstytucyjne kontrole dotyczące niezawisłości sądów w Szwecji jak i ich funkcjonalności w wymiarze sprawiedliwości wskazują, że działają one poprawnie a system szwedzki się sprawdza.

W niektórych krajach europejskich powstała tendencja do ograniczenia niezależności sądów czy to najwyższych czy też centralnych organów sądowniczych tj. Trybunał Konstytucyjny. W tej perspektywie istnieje rzeczywiste zagrożenie dla wymiaru sprawiedliwości i należałoby podjąć refleksję również w Szwecji dla długoterminowego wzmocnienia władzy sądowniczej tj. niezawisłości sądów i ich niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Prawnicy w Szwecji podnoszą szczególnie kwestie liczby i wieku emerytalnego Krajowej Rady Sądownictwa, sposobności Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego do zebrania się w indywidualnym składzie oraz przeorganizowania Szwedzkiej Administracji Sądowej. Potwierdzeniem niezawisłości sądowej jest to, że powszechni sędziowie nie mają możliwości wyłączenia się ze sprawy bez uzasadnionego powodu. Przy czym Akt o Formie Rządu zapewnia sędziom ochronę zatrudnienia. Mogą być oni zwolnieni z wykonywania zawodu tylko w wypadku popełnionego przez nich przestępstwa lub rażącego zaniedbywania obowiązków w pracy i w ten sposób wykazać się niezdolnością do utrzymania jej. Innymi przypadkami mogą być osiągnięcie wymaganego ustawowo wieku

[434] Op. cit., s.675.
[435] Konstytucja Szwecji, Akt o Formie Rządu z dnia 28 lutego 1974 r. (w brzmieniu tekstu jednolitego z 26 listopada 1998 r. z uwzględnieniem później ogłoszonej poprawki), Wydawnictwo Sejmowe, tłum. Grzybowski M., Warszawa 2000.

emerytalnego lub posiadanie zobowiązania do rezygnacji z pracy z powodu trwałej utraty zdolności do pracy (rozdz. XI§ 9 Akt o Formie Rządu). Sędzia, który jest zobowiązany do rezygnacji z pracy powinien zrobić to przez pełnomocnika. Przyjętym ustawowo wiekiem emerytalnym sędziego do tej pory był 68 lat, aczkolwiek został on zmieniony i podwyższony do 69 lat z dniem 1 stycznia 2023 r. (Ustawa 2018/19: 91, poprawka 2018/19: AU12, rskr. 2018/19: 276). Pomimo iż akt zasadniczy Szwecji chroni sędziów powszechnych to jednak nie znajdziemy w nim przepisów bezpośrednich dających gwarancje przed obniżeniem wieku emerytalnego sędziów. To z kolei może przedkładać się na niezawisłość sądów i sędziów. Jak wiemy na przestrzeni międzynarodowej podobne sytuacje miały już miejsce. Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że Polska nienależycie wprowadziła przepisy nowelizujące wiek przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku. Oznacza to, że nie dopełniła obowiązku należytej ochrony sądowej wynikającej z Traktatu o Unii Europejskiej art.19 ust. 1 akapit 2. (C-619 / 18, UE: C: 2019: 531). Na podstawie powyższego orzeczenia Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał, że wprowadzona zmiana przepisów prawnych rażąco naruszyła niezawisłość sędziowską i dotyczyła sędziów pełniących urząd sędziego w danym czasie. Biorąc pod uwagę sytuację na arenie międzynarodowej zasadne jest przynajmniej rozważenie wprowadzenia regulacji konstytucyjnej w prawie szwedzkim dającej gwarancję ochrony wieku emerytalnego zwłaszcza dla sędziów Sądu Najwyższego jak i Krajowej Rady Sądownictwa i ewentualnie czy regulacja taka powinna obejmować również sędziów sądów powszechnych.

Wiek emerytalny nie jest jedynym aspektem ochrony niezawisłości sądów. Istotną kwestią jest również ilość sędziów powoływanych na urząd sędziego. Z Kodeksu postępowania sądowego jak i ustawy o powszechnych sądach administracyjnych wynika, iż w każdym sądzie musi być minimum 14 sędziów lub więcej. Ich liczba nie wynika jednak z konstytucji. Powyższa regulacja pozostawia wiele nieścisłości co może być narażeniem niezawisłości sądów. W powyższej sytuacji sędziowie Sądu Najwyższego mogliby powoływać nowych sędziów. Istnieje jednak ryzyko, że byliby oni stronniczy wobec władzy ustawodawczej. Natomiast zmniejszenie liczby sędziów mogłoby zakłócić pracę i wpłynąć niekorzystnie na jakość pełnienia ich roli. Sąd Najwyższy i Najwyższy Sąd Administracyjny mogą w ramach współpracy wzajemnej (tzw. cross service) wyznaczać sędziów tzw. radców prawnych, którzy posiadaliby bogatą wiedzę i doświadczenia w ramach konkretnej dziedziny prawa, które wchodzą w zakres obowiązków obu sądów (Bill 2016/17: 174, s. 14 i 15). Należy jednak podkreślić, że decyzja skorzystania z powyższej możliwości pozostaje w ramach kompetencji dwóch sądów najwyższych.

W nawiązaniu do ochrony niezawisłości szwedzkich sądów pojawia się również temat poszerzenia kompetencji sądów najwyższych o możliwości poszerzenia składu sędziowskiego zwłaszcza w sprawach o wysokim znaczeniu tj: konstytucyjnych czy też ze specjalnych dziedzin dotyczących obu sądów najwyższych, jak również podnoszących zagadnienia prawa Unii Europejskiej, Konwencji Europejskiej. Oznaczałoby to jednak odejście od normy ustawowej, która reguluje obecnie liczbę członków składu sędziowskiego.

Szwedzka Krajowa Rada Sądownictwa (Domstolsverket Organisation) jest organem państwowym powołanym przez rząd w celu rozpatrywania propozycji zmian konstytucyjnych przedstawionych przez komisję konstytucyjną i zapewnienie konstytucyjności prawa. Jest ona podległa bezpośrednio rządowi i zobowiązana jest do kontroli konstytucyjności prawa a także jego zgodności z przepisami wynikającymi z członkostwa Szwecji w Unii Europejskiej. Organizacja i kompetencje Szwedzkiej Krajowej Rady Sądownictwa wynikają bezpośrednio z rozporządzenia (2007:1073). Od 2008 r. jest zarządzana przez dyrektora generalnego mianowanego przez rząd. Została ona jednak utworzona dużo wcześniej tj. w 1975 r. w ramach decyzji o Prawo o Riksdagu (ustawa 1972: 1, załącznik 4, poprawka 1972: JuU8, rskr. 1972: 159). Dla zapewnienia dodatkowej ochrony niezawisłości sądów, zawarto regulację, Krajowa Rada Sądownictwa musi wykonywać swoje obowiązki z poszanowaniem niezawisłości sędziowskiej. Od momentu powstania organu do dnia dzisiejszego był on wielokrotnie kontrolowany. Członkowie jej rady zostają powołani również przez rząd. Są oni odpowiedzialni za rzetelne i zgodne z prawem raportowanie, zarządzanie funduszami państwa i badanie konstytucyjności przepisów prawa zaproponowanych przez komisję konstytucyjną. Nie są to jednak jej jedyne kompetencje. Zapewnia również wsparcie administracyjne sądom, wspiera różnego rodzaju prace rozwojowe oraz koordynuje pracę sądów w celu zapewnienia i stworzenia właściwych warunków pracy. Jest ona również odpowiedzialna za proces wszczęcia mianowania sędziów zwyczajnych w Radzie Sędziowskiej. Szwedzka Krajowa Rada Sądownictwa ma prawo negocjować wynagrodzenia sędziów tak nowych jak i już zatrudnionych. Powyższa kompetencja jest jednak kontrowersyjna i wiele osób uważa, że może ona mieć negatywny wpływ na niezawisłość sędziowską. Z powyższych powodów coraz częściej poruszana w dyskusji jest kwestia sposobu powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa, w której jej członkowie byliby powoływani przez sędziów a nie przez rząd. Dałoby to większą gwarancję ochrony niezawisłości sądów w Szwecji.

Szerokim tematem jest konstytucyjna ochrona praw i wolności człowieka i obywatela. Szczególnie w Szwecji prawa człowieka są traktowane z najwyższą powagą i szacunkiem. Jedno z fundamentalnych praw tj. prawo do zrzeszania się jest silnie chronione przez

konstytucję i prawo międzynarodowe, do którego przestrzegania zobowiązała się Szwecja. W rozdziale II §1 pkt.5 Aktu o Formie Rządu władza ma obowiązek zapewnienia każdemu obywatelowi prawa i wolności tj. wolność zrzeszania się dla realizacji celów czy to prywatnych czy też publicznych. Wolność ta ma szczególny charakter i znaczenie dla Szwedów, gdyż ma bezpośredni związek z podłożem demokratycznego państwa prawnego. Wolność zrzeszania się daję również możliwość wyrażania różnych opinii i poglądów. Przywiązują oni do tego dużą uwagę. Ograniczenie tak fundamentalnego prawa może mieć miejsce tylko w wąsko określonym zakresie, z ważnych powodów, akceptowalnym wyłącznie w społeczeństwie demokratycznym. Nie może ono określać jakichkolwiek granic w celu kształtowania opinii publicznej. Zwłaszcza mającej wpływ na tematy tj. religia, kultura, polityczne poglądy. W rozdziale II §12[1] w Akcie o Formie Rządu zostały zawarte w katalogu zamkniętym przesłanki ograniczenia wolności zrzeszania się. Paragraf ten stanowi, iż ograniczenie prawa zrzeszania się może nastąpić tylko, gdy stwarza ono niebezpieczeństwo dla demonstracji lub dla ruchu pojazdów mechanicznych, ze względu na bezpieczeństwo Królestwa lub panującą epidemię lub gdy mają one charakter militarny bądź paramilitarny lub gdy zmierzają one do prześladowań ludności ze względu etnicznego, koloru skóry lub innego podobnego powodu. Inne powody ograniczenia prawa zrzeszania się są niedopuszczalne, gdyż jest ono wolnością absolutną.

Inną koncepcję gwarancji ochrony praw i wolności obywateli przedstawia Polska. Pomimo iż oba kraje przynależą do Unii Europejskiej i są związane międzynarodowymi traktatami i konwencjami to jednak oba kraje różni specyfika ich wewnętrznych systemów prawnych.

Gwarancje ochrony i realizacji praw i wolności obywateli w polskim prawodawstwie są ugruntowane w Konstytucji RP oraz wspierane przez liczne instytucje i mechanizmy prawne. Polska jako państwo demokratyczne zapewnia swoim obywatelom szeroką gamę praw i wolności, które mają na celu ochronę godności ludzkiej, swobód obywatelskich, a także zabezpieczenie przed nadużyciami ze strony władz poprzez zapewnienie sprawiedliwego postępowania sądowego[436].

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku stanowi najwyższy akt prawny w hierarchii źródeł prawa w Polsce, który wprowadza szeroką gamę praw i wolności.

Rozdział II ustawy zasadniczej Aktu o Formie Rządu zapewnia niezbywalną i nienaruszalną godność człowieka z art.30 Konstytucji RP, która jest źródłem dla wszystkich innych praw. Godność człowieka uznaje się za wartość fundamentalną.

[436] Zob. Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu“, wyd. 11, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s.138.

Równość wobec prawa zapewnia art. 32 Konstytucji RP. Zakłada on, że każdy obywatel ma prawo do równego traktowania przez organy państwowe, bez względu na rasę, pochodzenie etniczne, religię, płeć czy orientację seksualną. Zakazuje się dyskryminacji w jakiejkolwiek formie.

Prawo do życia została zagwarantowana w art. 38 Konstytucji RP i ochrona życia każdego człowieka, co obejmuje również zakaz stosowania kary śmierci.

Wolność osobista została ustanowiona w art. 41 Konstytucji RP. Chroni ona przed bezprawnym zatrzymaniem lub aresztowaniem. Wszelkie ograniczenia wolności osobistej muszą być oparte na ustawie i zgodne z prawem.

Prawa obywatelskie i polityczne, w tym wolność zgromadzeń, wolność słowa, wolność religii i wyrażania poglądów zostały zawarte w art. 54–58.

Prawo do prywatności zawarto w art. 47 Konstytucji RP, które gwarantuje ochronę życia osobistego, rodzinnego, czci, dobrego imienia oraz tajemnicy korespondencji.

Prawo do własności ustanowione w art. 64 Konstytucji RP, które chroni prawo obywateli do posiadania i dziedziczenia własności. Państwo ma obowiązek chronić prywatne mienie.

Konstytucja jednocześnie umożliwia ograniczenie praw i wolności obywateli jedynie wtedy, gdy jest to konieczne dla bezpieczeństwa państwa, ochrony porządku publicznego, zdrowia publicznego lub ochrony innych praw i wolności. Takie ograniczenia muszą być proporcjonalne i nie mogą naruszać istoty praw i wolności co wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W celu zagwarantowania sprawczości praw i wolności chronionych w ustawie zasadniczej Konstytucja RP ustanawia organy konstytucyjne odpowiedzialne za kontrolę konstytucyjności praw i ich ochronę. Trybunał Konstytucyjny jest kluczowym organem w polskim systemie prawnym, który zapewnia ochronę konstytucyjnych praw i wolności. Trybunał ocenia zgodność ustaw i aktów prawnych z konstytucją. W przypadku stwierdzenia, że dany przepis jest niezgodny z konstytucją, traci on moc obowiązującą.
Rozpatruje on także skargi konstytucyjne, które obywatele mogą wnosić, jeśli uznają, że ich prawa konstytucyjne zostały naruszone przez ostateczne orzeczenia sądowe lub decyzje administracyjne[437].

Rzecznik Praw Obywatelskich pełni funkcję strażnika praw człowieka w Polsce. Jego rolą jest ochrona praw i wolności obywatelskich przed naruszeniami ze strony władz

[437] Zob. Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu“, wyd. 11, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s.139.

publicznych. Rzecznik może podjąć działania w sytuacji, gdy istnieje podejrzenie naruszenia praw jednostki. Rzecznik ma szerokie kompetencje, które zostały uregulowane szerzej w ustawie z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich[438] . Jednak jego głównym zadaniem w zakresie ochrony praw człowieka i obywatela jest zgłaszanie wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności przepisów z Konstytucją oraz występowanie przed sądami w imieniu obywateli w sprawach o naruszenie ich praw jak również składanie wniosków o wyjaśnienia do urzędów publicznych.

Sądy w Polsce odgrywają kluczową rolę w ochronie praw obywateli. System sądowy obejmuje sądy powszechne (cywilne, karne) oraz sądy administracyjne, które rozstrzygają spory między obywatelami a organami administracji publicznej. Obywatele mają prawo do sprawiedliwego procesu przed niezależnym sądem, co jest jednym z podstawowych praw człowieka zagwarantowanych w art. 45 Konstytucji RP. W ramach tego prawa istnieje również możliwość odwołania się od wyroku oraz skorzystania z nadzwyczajnych środków odwoławczych, takich jak kasacja do Sądu Najwyższego. W ramach ochrony praw obywatelskich działa również Naczelny Sąd Administracyjny, który rozstrzyga sprawy związane z legalnością decyzji administracyjnych wydanych przez władze publiczne. Jest to sąd najwyższej instancji w sprawach administracyjnych, gdzie obywatele mogą odwoływać się od decyzji organów państwowych, które naruszają ich prawa.

Polska, będąc członkiem wielu organizacji międzynarodowych, zapewnia swoim obywatelom ochronę praw człowieka również na poziomie międzynarodowym. Polska ratyfikowała Europejską Konwencję Praw Człowieka, co oznacza, że polscy obywatele mają prawo wnosić skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jeśli uważają, że ich prawa zostały naruszone, a wszystkie krajowe środki prawne zostały wyczerpane.
Jako członek Unii Europejskiej, Polska podlega również przepisom Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, która zapewnia ochronę podstawowych praw, takich jak prawo do życia, wolność wypowiedzi, prawo do prywatności i ochrona danych osobowych. W sprawach związanych z naruszeniem praw obywateli wynikających z przepisów unijnych, możliwe jest złożenie skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Poza konstytucją istnieje szereg ustaw, które bezpośrednio regulują ochronę praw obywateli w sposób szczegółowy.

Choć polski system prawny zapewnia silne mechanizmy ochrony praw obywatelskich, w ostatnich latach pojawiały się kontrowersje związane z reformami wymiaru sprawiedliwości,

[438] Zob. Dz.U. 1987 nr 21 poz.123

które budziły wątpliwości co do niezależności sądów i prokuratury. Krytyka dotyczyła m.in. roli Trybunału Konstytucyjnego. Polski system kontroli konstytucyjności stoi przed poważnymi wyzwaniami, które wpływają na ochronę praw obywateli. Niezależność Trybunału Konstytucyjnego, jego efektywność oraz sposób powoływania sędziów są kluczowymi kwestiami, które budzą kontrowersje i wpływają na stan praworządności w Polsce. Jeśli te problemy nie zostaną rozwiązane, istnieje ryzyko osłabienia ochrony praw jednostek oraz podważenia zaufania obywateli do instytucji państwowych.

19. Wnioski

Analiza badawcza kontroli konstytucyjności prawa w Polsce i w Szwecji wymaga głębszego zrozumienia, jak oba kraje postrzegają konstytucję i jakie mechanizmy kontroli konstytucyjności prawa stosują w swoich systemach prawnych. Należy przyjrzeć się kilku kluczowym aspektom a mianowicie: charakterystyce poszczególnych systemów prawnych, mechanizmom kontroli konstytucyjności prawa i praktycznym konsekwencjom funkcjonowania tych mechanizmów. Kontrola konstytucyjności prawa w Polsce i Szwecji opiera się na różnych modelach, które odzwierciedlają odmienne podejścia do ochrony porządku prawnego i zasady konstytucyjności. Mimo że oba systemy mają na celu zagwarantowanie, że ustawodawstwo jest zgodne z konstytucją, różnice strukturalne i proceduralne wpływają na sposób, w jaki te cele są realizowane.

Polska jest krajem o systemie prawa kontynentalnego, w którym konstytucja pełni nadrzędną rolę w hierarchii aktów prawnych. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.[439] jest najwyższym prawem w kraju i stanowi podstawę dla wszystkich innych aktów normatywnych. Konstytucja określa strukturę państwa, podstawowe prawa i wolności człowieka i obywatela oraz zasady funkcjonowania organów państwowych. Konstytucja RP ma bezpośrednie zastosowanie, co oznacza, że może być bezpośrednio stosowana przez sądy i organy administracji publicznej. Konstytucja RP może być zmieniona jedynie w trybie przewidzianym w jej przepisach, w art. 235 Konstytucji RP[440]. Zmiana wymaga zgody Sejmu i Senatu, a w przypadku zmiany rozdziałów dotyczących zasad ustroju państwa, praw obywatelskich lub ustroju i organizacji władz publicznych, może być przeprowadzone referendum.

W polskim systemie prawnym kontrola konstytucyjności prawa jest scentralizowana i realizowana przez Trybunał Konstytucyjny, który jest niezależnym organem konstytucyjnym i składa się z 15 sędziów. Jego zadaniem jest ocena zgodności ustaw, umów międzynarodowych oraz innych aktów prawnych z konstytucją. Trybunał może orzekać zarówno w ramach kontroli abstrakcyjnej jak i konkretnej, co pozwala na ocenę konstytucyjności aktów prawnych zarówno w oderwaniu od konkretnych przypadków jak i w odniesieniu do konkretnych spraw sądowych. Obywatele mogą wnosić również skargi konstytucyjne, jeśli uważają, że ich konstytucyjne prawa zostały naruszone przez ostateczne orzeczenie sądowe. Trybunał Konstytucyjny orzeka również o zgodności z konstytucją celów lub działań partii politycznych. Decyzje Trybunału

[439] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
[440] Op. cit., art.235

Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Akty prawne uznane za niekonstytucyjne tracą moc obowiązującą w całości lub części, co ma bezpośrednie skutki prawne. Tylko Trybunał Konstytucyjny ma prawo decydować o konstytucyjności ustaw, co zapewnia wyspecjalizowaną kontrolę, ale jednocześnie tworzy potencjalne ryzyko centralizacji władzy. W ostatnich latach, wraz z oskarżeniami o polityczne wpływy na Trybunał Konstytucyjny, pojawiły się obawy o jego niezależność. Centralizacja w Polsce pozwala na bardziej jednoznaczną i ostateczną decyzję o unieważnieniu prawa, co może być zarówno skuteczne, jak i kontrowersyjne w zależności od politycznego kontekstu.

Szwecja również jest krajem prawa kontynentalnego, jednak z innymi tradycjami w zakresie kontroli konstytucyjności prawa. Jej system prawny opiera się na mieszance prawa kontynentalnego i elementów prawa common law[441]. Szwedzka konstytucja składa się z czterech odrębnych aktów prawnych: Aktu o Formie Rządu, Aktu o sukcesji tronu, Aktu o wolności prasy i Aktu o wolności wypowiedzi. Każdy z tych aktów pełni specyficzną rolę w szwedzkim systemie prawnym. Konstytucja określa zasady funkcjonowania państwa, podstawowe prawa obywateli oraz zasady demokratycznego państwa prawa. Zmiana konstytucji w Szwecji wymaga uchwalenia przez Riksdag tej samej zmiany w dwóch kolejnych kadencjach z wyborami parlamentarnymi pomiędzy. Taki mechanizm zabezpiecza stabilność konstytucji Szwecji i uniemożliwia wprowadzenie szybkich zmian.

W przeciwieństwie do Polski, Szwecja nie posiada odrębnego organu kontroli konstytucyjności prawa. Funkcja kontroli legalności prawa jest rozproszona i może być realizowana zarówno przez sądy powszechne i administracyjne, jak też przez parlament i inne organy władzy publicznej. Sądy powszechne mają prawo oceniać zgodność przepisów z konstytucją i mogą odmówić stosowania prawa, które uznają za niezgodne z konstytucją. W praktyce jednak, sądy rzadko korzystają z tej możliwości, co wynika z kultury prawnej i zasad umiarkowanego sądownictwa. Szwedzki parlament, Riksdag, posiada prawa do uchwalania i zmieniania prawa w taki sposób, aby było ono zgodne z konstytucją. W przypadku naruszenia konstytucji przez akty prawne, Riksdag może podjąć decyzje korygujące. Innym organem kontroli konstytucyjności prawa jest Rada Prawa. Jest ona organem doradczym, który ocenia projekty ustaw pod kątem ich zgodności z konstytucją przed przyjęciem aktu normatywnego przez Riksdag. Ta decentralizacja sprzyja bardziej rozproszonej i elastycznej kontroli, ale jednocześnie może prowadzić do mniej spójnych orzeczeń. Szwecja unika politycznych napięć związanych z centralną instytucją kontrolną, co sprzyja stabilności, jednak brak ostatecznego,

[441] Prawo precedensowe. Z ang. „prawo powszechne"- jest to porządek prawny charakterystyczny dla krajów anglosaskich.

jednoznacznego mechanizmu unieważniania ustaw sprawia, że kontrola jest bardziej ograniczona.

Procedury kontroli konstytucyjności są różne w obu krajach, co jest uwarunkowane odmiennymi systemami prawnymi. Wniosek o kontrolę konstytucyjności prawa do Trybunału Konstytucyjnego w Polsce może być złożony przez uprawnione organy. Procedura ta jest formalna i wymaga spełnienia określonych wymogów proceduralnych. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest sformalizowane i obejmuje przesłuchania, przedstawianie dowodów oraz właściwej argumentacji prawnej przez obydwie strony postępowania. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wydawane są przez składy jednoosobowe, pięcioosobowe lub pełne, w zależności od wagi sprawy.

Sędziowie w Szwecji mogą dokonywać oceny konstytucyjności ustaw i odmówić ich stosowania w konkretnych przypadkach, jeśli uznają, że są niezgodne z konstytucją. Postępowanie takie jest bardziej elastyczne od tego przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym, a sama kontrola jest mniej sformalizowana. Taki model sprzyja większej ostrożności w działaniu sądów i ogranicza ryzyko destabilizacji porządku prawnego, jednak w mniejszym stopniu umożliwia bezpośrednie wpływanie na ustawodawstwo.

Parlament szwedzki może podejmować decyzje o zmianie prawa, jeśli uzna, że jest ono sprzeczne z konstytucją. Taki proces z kolei obejmuje opiniowanie projektu ustawy przez Radę Prawa, co pozwala na wczesne wykrycie potencjalnych niezgodności. Jest jednak kontrolą prewencyjną, a nie post factum[442].

Polski system kontroli konstytucyjności prawa jest wysoce formalny i scentralizowany. W praktyce Trybunał Konstytucyjny odgrywa kluczową rolę w wielu ważnych orzeczeniach dotyczących praw obywatelskich, struktury prawa oraz interpretacji przepisów konstytucyjnych. Natomiast Szwedzki system jest bardziej elastyczny i mniej formalny. Różnice pomiędzy dwoma różnymi modelami kontroli konstytucyjności prawa są oczywiste, ale nie oznacza to, że w mniejszy sposób zabezpieczają prawa i wolności obywateli. Istnieją wady i zalety obu systemów kontroli konstytucyjności prawa. Ochrona podstawowych wolności i praw jest powszechnie uważana za kamień węgielny w nowoczesnych demokratycznych państwach, których gwarantem są ustawy zasadnicze. Jedną z głównych funkcji konstytucji jest zapewnienie ochrony podstawowych praw i wolności obywateli. Konstytucja, pełniąc jednocześnie funkcję dokumentu najwyższej wagi dla obu państw, w którym regulowany jest podział władzy, ma ważne zadanie w postaci zapewnienia ochrony

[442] Zob. więcej w: Grzybowski M. „Rząd i administracja rządowa w monarchiach skandynawskich (Dania-Norwegia-Szwecja)“, Kraków 2003.

praw obywateli, przede wszystkim przed władzami sprawującymi władzę. Pogląd, że istnieją uniwersalne i nienaruszalne prawa przysługujące każdej istocie ludzkiej, oznacza zarówno, że prawa te stanowią podstawę demokracji, jak i ograniczenie władzy, którą można sprawować. Wola ludu musi szanować podstawowe wolności i prawa. Pomimo odmiennych modeli kontroli konstytucyjności prawa, zarówno Szwecja, jak i Polska mają ten sam cel, jakim jest zapewnienie gwarancji praw jednostki.

Tak jak zostało wspomniane we wstępie pracy, przeprowadziłam w obu krajach, w Szwecji i Polsce, anonimową ankietę, która miała na celu jedynie przedstawienie spostrzeżeń obywateli na temat zapewnienia właściwej ochrony ich praw i wolności przez władzę sądowniczą oraz wpływu niezależności sądów i niezawisłości sędziów na bezpieczeństwo demokracji. Ankieta została sporządzona w dwóch językach (szwedzkim i polskim). Respondenci zostali zapytani o płeć, wiek, wykształcenie i zamieszkanie. Główne pytania ankiety dotyczyły problematyki gwarancji praw i wolności człowieka i obywatela w konstytucjach, w nawiązaniu do nich wykonywania właściwie władzy sądowniczej. Drugie pytanie dotyczyło niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej, w nawiązaniu do zagrożenia demokracji. Ankieta ta nie ma właściwości badań, a w debacie publicznej temat zaufania do władzy sądowniczej nie jest niczym nowym, bowiem dyskusje w zakresie tej problematyki toczą się od lat. Opinie na temat wymiaru sprawiedliwości już od dawna zbierają krytyczne oceny i w obecnej sytuacji ciężko jest się z nimi nie zgodzić.

Według respondentów badań przeprowadzonych przez Helsińską Fundację Praw Człowieka przyczyn takiej sytuacji należy szukać w poczuciu niesprawiedliwego orzecznictwa organów wymiaru sprawiedliwości, nierzetelnie wykonywanej pracy przez organy wymiaru Sprawiedliwości, a także stronniczości i braku niezawisłości tych organów[443].

Przeprowadzona przeze mnie ankieta nie spełnia czynników badań sensu stricte w związku z czym, nie powinno się jej porównywać do badań przeprowadzonych przez Helsińską Fundację Praw Człowieka. Moją intencją było przykładowe porównanie opinii publicznej na temat wizerunku i zaufania do wymiaru sprawiedliwości w Szwecji i w Polsce.

[443] Powyższe opinie sformułowane były na długo przed „kryzysem konstytucyjnym" na przełomie 2008/2009 r. na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwosci. Było to badanie wizerunku wymiaru sprawiedliwości, oceny reformy wymiaru sprawiedliwości, ówczesnego stanu świadomości społecznej w zakresie alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów oraz praw osób pokrzywdzonych przestępstwem. Warszawa 2009 r. – Informacje pochodzą z raportu Helsinskiej Fundacji Praw Człowieka na temat „Efektywność polskiego sądownictwa w świetle badań międzynarodowych i krajowych", Warszawa 2010 r.

W badaniu ankietowym wzięło udział 400 ankietowanych, wśród nich było 50% osób z Polski oraz 50% ze Szwecji. Wśród respondentów było 51% kobiet oraz 47% mężczyzn, pozostali ankietowani zaznaczyli w miejscu płeć „inna" (1%) lub nie chcieli odpowiadać (1%).

Większość ankietowanych z Polski była w wieku od 41 do 55 lat (42%) oraz w wieku od 25 do 40 lat (32%). Natomiast ankietowani ze Szwecji byli najczęściej w wieku od 41 do 55 lat (33%), ale też duży odsetek respondentów z tego kraju był w wieku od 25 do 40 lat (25%) lub w wieku powyżej 55 lat (23%).

Ponad połowa respondentów posiadała wykształcenie wyższe (60%), nieco mniej osób posiadało wykształcenie zasadnicze zawodowe lub średnie (37%), nieliczni ankietowani posiadali wykształcenie podstawowe (2%).

Większość osób mieszkających w Polsce mieszkała w miastach od 100 tys. do 500 tys. mieszkańców (37%) oraz w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców (35%). Natomiast duży odsetek ankietowanych pochodzących ze Szwecji mieszkał na wsi (36%), nieco mniej osób mieszkało w miastach od 100 tys. do 500 tys. (31%) oraz w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców (22%).

Większość ankietowanych z Polski twierdziła, że wymiar sprawiedliwości nie zapewniał ochrony praw człowieka i obywatela na mocy konstytucji (52%), przeciwnego zdania było 34% respondentów z Polski, a 14% z nich nie miało zdania na ten temat. Natomiast zdecydowana większość respondentów ze Szwecji twierdziła, że wymiar sprawiedliwości zapewnia ochronę praw człowieka i obywatela na mocy konstytucji (79%). Przeciwnego zdania było 10% osób ze Szwecji, 12% nie miało zdania na ten temat.

Nieco ponad 84% ankietowanych z Polski uważało, że brak niezawisłości sądów może stanowić zagrożenie dla demokracji. Przeciwnego zdania było 4% z nich, a 12% nie miało zdania w tej kwestii. Natomiast o tym, że brak niezawisłości sądów może stanowić zagrożenie dla demokracji uważało 66% ankietowanych ze Szwecji, a przeciwne zdanie miało 13% respondentów z tego kraju. Blisko 22% z nich nie miało zdania w tej kwestii[444].

Wyniki ankiety pokazują przede wszystkim różnice w stosunku do prawa między społeczeństwem polskim a szwedzkim wynikające głównie z odmiennych tradycji prawnych oraz historycznych uwarunkowań. W Szwecji silnie rozwinięte jest podejście egalitarne, gdzie prawo dąży do minimalizowania nierówności. Przekłada się to na szczególną ochronę praw człowieka, praw kobiet i mniejszości. W Polsce, choć również działa prawo

[444] Wyniki analizy statystycznej powyższej ankiety zostały wykonane na moją prośbę przez Pawlikiewicza P. „Promediana", 2024.

antydyskryminacyjne, to podejście do równości jest nieco bardziej tradycyjne i konserwatywne, z większym naciskiem na wartości rodzinne i rolę Kościoła Katolickiego.

W Szwecji istnieje silna kultura mediacji i alternatywnych sposobów rozwiązywania konfliktów. Mediacje i negocjacje są preferowane, zanim sprawy trafią do sądu. W Polsce częściej stosuje się klasyczny model postępowania sądowego, choć mediacje również zyskują na popularności.

W Szwecji istnieje również prawo do dostępu do informacji publicznej od XVII wieku (tzw. zasada "offentlighetsprincipen"), co umożliwia obywatelom dostęp do dokumentów i danych publicznych. Transparentność w sektorze publicznym jest kluczową wartością. I choć w Polsce również funkcjonuje prawo do dostępu do informacji publicznej, jednak nie jest ono tak głęboko zakorzenione w kulturze, jak w Szwecji, i bywa trudniejsze do wyegzekwowania.

W Szwecji obywatele mają stosunkowo wysokie zaufanie do sądów i policji, co wpływa na przestrzeganie prawa oraz podejście obywateli do kwestii prawnych. Stąd niższy procent osób obawiających się o zagrożenie co do niezawisłości sędziów, a co za tym idzie również zagrożenia dla demokracji. W Polsce poziom zaufania do wymiaru sprawiedliwości jest znacznie niższy, a postrzeganie policji i sądów bywa często negatywne, szczególnie w kontekście politycznych wpływów na te instytucje. Niepewność w tej kwestii odczuwa aż 84% respondentów. Omawiana ankieta wykazała różnice społeczne i kulturowe, które kształtują systemy prawne obu krajów.

W Polsce skoncentrowana i formalna kontrola konstytucyjności prawa zapewnia spójność orzecznictwa i interpretacji konstytucyjnych. Zapewnia też możliwość unieważnienia niekonstytucyjnych aktów prawnych, co ma bezpośrednie skutki prawne i społeczne. Zapewnia też dodatkową ochronę prawną praw i wolności obywateli w postaci skargi konstytucyjnej. Z drugiej jednak strony system ten nie jest pozbawiony wad. Istnieje ryzyko polityzacji Trybunału Konstytucyjnego, co może wpływać na jego niezależność i wiarygodność. Natomiast niekiedy długi czas rozpatrywania skarg może ograniczać skuteczność ochrony praw obywateli. Kontrola nad decyzjami Trybunału Konstytucyjnego jest ograniczona, gdyż jego orzeczenia oraz decyzje są wiążące i ostateczne.

W Polsce, ze względu na centralizację kontroli konstytucyjności, niezależność Trybunału Konstytucyjnego staje się kluczowym zagadnieniem. Polityczne próby wpływania na skład i orzecznictwo Trybunału mogą prowadzić do kryzysów związanych z praworządnością i podważaniem zaufania do tego organu. Stąd w modelu polskim istnieje większe ryzyko, że kontrola konstytucyjna stanie się narzędziem politycznym.

W Szwecji natomiast zdecentralizowana kontrola konstytucyjności prawa pozwala na większą elastyczność, jak również adaptacyjność w interpretacji prawa. Z kolei mniejsza formalność i polityczność systemu zmniejsza ryzyko polityzacji sądownictwa. Inną ważną zaletą szwedzkiego systemu kontroli konstytucyjności prawa jest prewencyjny charakter kontroli, poprzez opiniowanie projektów ustaw przez Radę Prawa, która składa się osób z wykształceniem prawniczym, co daje poczucie rzetelności i profesjonalności w wydawaniu opinii prawnych. System taki z pozoru jest zupełnie bezstronny, ale nie da się ukryć jego zależności od władzy politycznej.

Przeprowadzone analizy prowadzą mnie do wniosku, że słabą stroną szwedzkiego systemu jest mimo wszystko brak posiadania centralnego organu, co może prowadzić do różnic w wykładni prawa i interpretacji przepisów między różnymi organami władzy upoważnionej do kontroli jego zgodności z konstytucją. Natomiast mniejsza formalizacja może prowadzić do braku jednolitości w ochronie praw obywateli. Najistotniejszą wadą szwedzkiego systemu kontroli konstytucyjności jest ograniczona możliwość unieważniania niekonstytucyjnych aktów prawnych w drodze sądowej, co może prowadzić do dłuższego funkcjonowania niezgodnych z konstytucją przepisów prawnych.

W systemach demokratycznych brak sądowej kontroli konstytucyjności prawa sprowadza ryzyko ujednolicenia władzy. Przy braku niezależnego strażnika konstytucyjnego jakim jest niewątpliwie właściwie działający sąd konstytucyjny istnieje podejrzenie rozstrzygania spraw na korzyść większości rządzącej państwem, ponieważ nikt nie może przeszkodzić takiej władzy w postępowaniu zgodnie z jej interpretacją konstytucji. Tak jak to sformułował Immanuel Kant „Nie ma nic bardziej praktycznego od dobrej teorii". W rezultacie może to doprowadzić do konfliktów pomiędzy władzami w kraju, a w ostateczności zagrozić stabilności kraju. Kraje, które wprowadziły sądy konstytucyjne doceniają orzecznictwo konstytucyjne i jego kompetencje ograniczające inne władze w kraju, co pozwala unikać konfliktów i równoważyć władzę.

Przeprowadzona analiza doprowadziła mnie do wniosku, że oba modele kontroli konstytucyjności prawa reprezentują różne koncepcje podejścia do badania konstytucyjności prawa. Każdy z nich ma swoje cechy unikalne, zalety, wady i wyzwania. Polski model, bardziej sformalizowany i scentralizowany, zapewnia spójną ochronę konstytucji, ale jest podatny na politycję. Szwedzki model, zdecentralizowany i bardziej elastyczny unika tego ryzyka, ale może prowadzić do braku jednolitości zarówno w orzecznictwie, jak i w stosowaniu konstytucji. Państwo szwedzkie, choć korzysta z prewencyjnej ochrony aktów prawnych przez parlament, to element polityzacji w systemie prawnym jest niepodważalny, co nie daje

wystarczającej gwarancji zabezpieczenia prawa. Kontrola konstytucyjności prawa w Szwecji przez sądy powszechne jest stosunkowo ograniczona i rzadko wykorzystywana.

Po przeanalizowaniu badanego materiału uznałam, że sądy konstytucyjne są właściwym organem sprawowania kontroli konstytucyjności prawa w kraju, gdyż zapewniają jednolitość orzecznictwa i gdyby działały zgodnie z normami konstytucyjnymi ich niezależność oraz niezawisłość sędziów dawałyby największą gwarancję ochrony praw i wolności obywateli. Obecnie, w warunkach trwającego od 2015 r. kryzysu konstytucyjnego w Polsce, działalność Trybunału Konstytucyjnego odbiega od legalności tego organu, a jego fundamenty zostały mocno naruszone. Odbudowa zaufania do Trybunału Konstytucyjnego wymagałaby szerokiej współpracy naczelnych organów w państwie przy pełnym poszanowaniu zasad konstytucji i praw człowieka i obywatela oraz odpolitycznienia wyboru sędziów do Trybunału. Szerzący się w ostatnich latach w Europie populizm konstytucyjny[445] stwarza głębokie zagrożenie dla niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Odbudowa kontroli konstytucyjności prawa będzie wymagać fundamentalnych zmian i powrotu do podstaw demokratycznego państwa prawa. Niniejsza praca potwierdza też aktualność debaty prowadzonej przez Hansa Kelsena i Carla Schmidta w XX w. Jak widać przed współczesnym światem pojawiają się dokładnie te same zagadnienia, którym musimy stawić czoła. W przeciwnym razie porządki prawne mogą pogrążyć się w chaosie, a Polska znajdzie się w sytuacji niemalże bez wyjścia jak to ma miejsce teraz w trakcie „kryzysu konstytucyjnego".

Demokracja jest władzą większości, ograniczoną przez prawa i wolności człowieka spisane w konstytucji. Rządy prawa to rządy prawa, a nie ludzi. Władza suwerena jest ograniczona przez samo istnienie konstytucji i prawo, z którego wywodzi się legitymacja sędziów do sprawowania władzy sądowniczej. Jedynie sędziowie są w sposób legalny uprawnieni do tego by hamować władzę ustawodawczą i wykonawczą w razie ich nadużycia władzy. Najbliższa historia pokaże w jakim kierunku podąży konstytucjonalizm Polski i czy odbuduje autorytet Trybunału Konstytucyjnego, a może zdecyduje się poszerzyć kompetencje sądów powszechnych i administracyjnych tak, jak ma to miejsce w Szwecji.

Aby Szwecja mogła wzmocnić kontrolę konstytucyjności prawa, może rozważyć kilka kierunków działań, opartych na doświadczeniach innych krajów oraz własnych potrzebach. Obecnie Szwecja nie posiada sądu konstytucyjnego, a kontrola konstytucyjności jest ograniczona. Możliwe byłoby stworzenie odrębnego sądu konstytucyjnego, który miałby kompetencje do oceny zgodności ustaw z konstytucją przed ich wejściem w życie lub po

[445] Zob. R. Piotrowski „Konstytucjonalizm „dobrej zmiany"". Państwo i Prawo 10/2022, s.366

wniesieniu skargi. Wprowadzenie skargi konstytucyjnej mogłoby dać obywatelom i organizacjom prawo do zaskarżenia ustaw lub aktów prawnych, które ich zdaniem naruszają ich prawa konstytucyjne. Tego typu mechanizmy istnieją między innymi w Polsce, gdzie obywatele mogą wnieść skargę bezpośrednio do Trybunału Konstytucyjnego. Na takiej sytuacji paradoksalnie mógłby skorzystać Riksdag. Mógłby on odgrywać większą rolę w procesie oceny zgodności ustaw z konstytucją. Wprowadzenie obowiązku konsultacji projektów ustaw z niezależnym organem prawnym, który badałby ich zgodność z konstytucją przed uchwaleniem, mogłoby zapobiegać przyjmowaniu niekonstytucyjnych aktów prawnych.

Szwecja jak już zostało wyżej opisane jest krajem z rozproszoną kontrolą konstytucyjności prawa. W związku z powyższym, co było omówione w pracy, posiada wiele organów mających kompetencje kontroli konstytucyjności prawa. Aby Szwecja mogła skuteczniej kontrolować konstytucyjność prawa, mogłaby rozważyć stworzenie bardziej formalnych instytucji kontroli, takich jak sąd konstytucyjny lub wzmocnienie istniejących mechanizmów. Żeby usprawnić swój system Szwecja mogłaby poszerzyć kompetencje Ombudsmana, który monitoruje przestrzeganie praw przez organy publiczne. Możliwe jest zwiększenie jego roli w procesie kontroli konstytucyjności poprzez nadanie mu prawa do zaskarżania ustaw do sądów. Alternatywnie, można wzmocnić kompetencje istniejących sądów, takich jak Sąd Najwyższy czy Najwyższy Sąd Administracyjny, aby mogły przeprowadzać bardziej wszechstronną kontrolę konstytucyjną. Obecnie szwedzkie sądy mają prawo do badania zgodności ustaw z konstytucją, ale robią to w ograniczonym zakresie. Szersze kompetencje mogłyby obejmować możliwość bardziej bezpośredniego wpływu na proces legislacyjny. Ważne jest także zwiększenie udziału obywateli i parlamentu w procesie zapewniania zgodności ustaw z konstytucją oraz inwestowanie w edukację prawną. Warto jednak pochylić się bliżej nad tym tematem i włączyć w przedmiotową dyskusję różne środowiska, nie tylko te prawnicze i polityczne.

W świetle przeprowadzonej analizy obecnie nie jest możliwe jednoznaczne stwierdzenie, który z powyższych modeli kontroli konstytucyjności prawa jest bardziej skuteczny i wypełnia przesłanki gwaranta ochrony praw i wolności swoich obywateli. Jednak skłaniam się ku twierdzeniu, że legalnie i niezależnie działający oraz odpolityczniony Trybunał Konstytucyjny byłby najlepszym rozwiązaniem dla demokratycznego państwa prawa, aczkolwiek można byłoby się zastanowić nad poszerzeniem kompetencji sądów powszechnych, by powołać dodatkowe mechanizmy mające na celu zabezpieczenie gwarancji poszanowania praw obywateli. W jaki sposób miałyby one funkcjonować i jaką formę przyjąć,

nie jest tematem powyższej pracy. Odpolitycznienie Trybunału Konstytucyjnego wymagałoby wprowadzenia odpowiednich zmian konstytucyjnych, co stanowi przedmiot wielu debat.

Wprowadzenie zmian w konstytucji, które ograniczyłyby wpływ polityczny na proces wyboru sędziów, mogłoby wzmocnić niezależność Trybunału i sprawić, że będzie on działał w interesie ochrony praw i wolności obywatelskich, a nie realizacji interesów politycznych. Jednym z kluczowych filarów nowoczesnej demokracji jest zasada równowagi i wzajemnego ograniczania się władz na zasadzie checks and balances. Obecnie istnieje ryzyko, że Trybunał Konstytucyjny pod wpływem polityków, przestaje pełnić swoją funkcję kontrolną wobec władzy ustawodawczej i wykonawczej. Dlatego też nie dziwi rezultat przeprowadzonej przeze mnie ankiety, w której aż 84% respondentów w Polsce odczuwa zagrożenie dla demokracji w związku z brakiem niezawisłości sędziów.

Zmiany w konstytucji mające na celu ograniczenie politycznego wpływu na Trybunał mogłyby przywrócić jego rolę, jako niezależnego organu kontrolującego nie tylko prawa, ale również w istocie zgodność działań władz publicznych z konstytucją. Zmiany w Konstytucji RP, mające na celu odpolitycznienie Trybunału Konstytucyjnego, są kluczowe dla zapewnienia jego niezależności i skuteczności. Ograniczenie wpływów politycznych na Trybunał wzmocniłoby jego rolę jako niezależnego strażnika konstytucji, przywracając zaufanie społeczne, zwiększając równowagę między władzami i chroniąc praworządność w Polsce. Zmiany te mogłyby również prowadzić do bardziej przejrzystego i sprawiedliwego procesu wyboru sędziów oraz wzmocnienia ich niezawisłości w orzekaniu, co jest kluczowe dla prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa.

Model kontroli konstytucyjności w Polsce, z centralnym sądem konstytucyjnym, oferuje jednoznaczną i silną formę kontroli prawodawstwa, ale jest narażony na ryzyko politycznych wpływów. Z kolei szwedzki model zdecentralizowany, który opiera się na sądach powszechnych, charakteryzuje się większą niezależnością i rozproszeniem władzy, ale mniejszą skutecznością w unieważnianiu ustaw. Oba systemy mają swoje zalety i wady, a ich wybór zależy od tego, jakie priorytety mają poszczególne państwa – stabilność prawa i niezależność sądów, czy bardziej jednoznaczna i szybka kontrola konstytucyjności ustaw. Należy jednak podkreślić, że wybór modelu jest ściśle związany z tradycją prawną, polityczną oraz kulturową każdego kraju. Wynika także ze specyficznych potrzeb w zakresie ochrony konstytucji i praw obywatelskich. Przeprowadzona analiza wykazała trafność hipotezy w myśl, której skuteczność kontroli konstytucyjności prawa zależy nie tylko od struktury instytucjonalnej, ale także od kultury prawnej społeczności obu krajów i poziomu niezależności

sądownictwa w danym państwie a przede wszystkim na zachowaniu równowagi i wzajemnego poszanowania wszystkich władz w danym kraju.

20. Literatura

Algotsson, Karl-Göran,” Sveriges författning efter EU-anslutningen”. Stockholm 2000: SNS Förlag.

Algotsson, Karl-Göran,”Lagrådets politiska betydelse”, Svensk Juristtidning, nr 2009/165 (cit. SvJT 2009/165).

Aleksandrowicz M. (red.) Jamróz A., Jamróz L. „Demokratyczne państwo prawa: Zagadnienia wybrane”, Temida 2, 2014.

Alexy R. “A theory of constitutional rights”, New York, Oxford University Press, 2002.

Andren N. „Modern Swedish Government“, Stockholm 1961.

Antoniak M. „Kontrola rządowa w administracji publicznej. Poradnik dla kontrolujących i kontrolowanych” Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa, 2020.

Arter. D „The Nordic Parliaments“, London 1984.

Arystoteles “Nicomachean Ethics” w J. Barnes (red.), The Complete Works of Aristotle. The Revised Oxford Translation, vol 2 (1995), 1786.

Augenstein D., Hendry J. „ The 'Fertile Dilemma of Law`. Legal Integration and Legal Cultures in the European Union", w: Tilburg Institute of Comparative and Transnational Law Working Paper, vol. 2009/06.

Axberger, Justitie Ombudsman – w służbie Riksdagu, 2014.

Banaszak B.“Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz“, wyd.2, Warszawa 2012.

Banaszak B. „Prawo konstytucyjne“ seria: studia prawnicze, wyd.8, 2017.

Banaszak B. „Prawo konstytucyjne“ wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004.

Banaszak B. „Ogólne wiadomości o prawach człowieka”, (w:) B. Banaszak, A. Preisner (red.), „Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP”, Wydawnictwo C. H.Beck, Warszawa, 2002.

Barcz J. „Ochrona Praw Podstawowych w Unii Europejskiej” Wydawnictwo C. H. Beck., Warszawa, 2008.

Barcz J. (red.) „Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej” Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2002.

Boć J. „Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.” Wrocław: Kolonia Limited, 1998.

Bożek M. „W poszukiwaniu władzy stabilizującej porządek konstytucyjny” cz.II, Przegląd Sejmowy, nr 2(151), 2019.

Bożyk S. „Konstytucyjny status monarchy w państwach skandynawskich” (w:) „Konstytucja-Ustrój polityczny-System organów państwowych: prace ofiarowane profesorowi Marianowi Grzybowskiemu, red. Bożyk S., Jamróz A., Białystok 2010.

Birgersson Bengt Owe, Westerståhl Jörgen „Den svenska folkstyrelsen”, Stockholm 1992.

Bosiacki A. „Normatywizm Hansa Kelsena a współczesna nauka prawa”, wydawnictwo Wolters kluwer, 2017

Bisztyga A. „Geneza i charakter prawny instytucji referendum” ISSN, 1993.

Bisztyga Teoretyczne i komparatystyczne uwagi o trybie zmiany konstytucji i jej preambuły” rezpozytorium Uniwersytet Wrocławski, 2007.

Bisztyga A. „Polska skarga konstytucyjna a skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka“ Przegląd Prawa i Administracji, t.44, 2000.

Bisztyga A. „Uwagi o Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej“ Humanistyczne Zeszyty Naukowe Prawa Człowieka, t.11, 2008.

Bisztyga A. „Problemy ochrony wolności i praw jednostki we współczesnym świecie“ Humanistyczne Zeszyty Naukowe Prawa Człowieka, ISSN 2082-971X, t.13,2010.

Bisztyga A. w: „Polska wobec Konwencji Europejskiej i orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka” (w:) ”Procesy integracyjne i stowarzyszeniowe w Europie Zachodniej i Środkowozachodniej” Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa, Katowice 1996.

Bryk A. „Konstytucjonalizm. Od starożytnego Izraela do liberalnego konstytucjonalizmu amerykańskiego“ Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2013.

Cappalletti M. „Judicial Review in the Contemporary World” Oxford Academic, 1971.

Cappelletti M. „The Judicial Process in Comparative Perspective“ Oxford Academic, 1989.

Carolan E. „The New Separation of Powers. A Theory for the Modern State“ New York 2009.

Chmaj M., Urbaniak M. „Komentarz do Konstytucji RP art. 2“ Difin, 2022.

Chmaj M. (red.), Augustyniak M., Bułajewski S., Chmaj M., Dąbrowski M., Giżyńska M., Juchniewicz J., Kazimierczuk M., Lis-Staranowicz D., Ossowska-Salamonowicz D., Przybyszewska-Szter B. „Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce“ Wolters Kluwer, 2023.

Chorążewska A. „Prezydent jako czynnik równowagi. Arbitraż prezydencki“, Przegląd Sejmowy 2005, nr 6.

Ciapała J. „Zasady zmiany Konstytucji Królestwa Szwecji“ (w:) „Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich“ red. Grabowski R., Grabowska S., Warszawa 2008.

Ciapała J. „Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu“ Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2017.

Czarny R. „Szwecja w Unii Europejskiej“, Kielce 2002.

Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński „Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym“, Warszawa 1999.

Czeszejko-Sochacki Z. „Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym“, Warszawa 2003.

Charles de Montesquieu „O duchu praw“, tłum. Tadeusz Boy-Żelenski.

Dąbrowski M. „Funkcje Trybunału Konstytucyjnego związane z hierarchiczną kontrolą konstytucyjności prawa“ Olsztyn 2015.

Dębska H. „Władza Symbol Prawo”, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.

Dubel L. „Idee jako źródło instytucji politycznych i prawnych” Wydawnictwo UMCS, Lublin, 2003.

Dworkin, R. „Biorąc prawa poważnie”, Warszawa Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 1998.

Działocha K. “Konstytucyjne cechy ustawy“ (w:) J. Trzciński „Postepowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym“ Warszawa 1994.

Działocha, K. „Wewnętrzna hierarchia norm konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego”, (w:) Łukaszczuk A. (red.), „Prawo konstytucyjne na przestrzeni lat: wybór publikacji Profesora Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 60-lecia pracy naukowej” Wyższa Szkoła Finansów i Zarzadzania w Warszawie, 2018.

Działocha K. „Wartości konstytucyjne w orzecznictwie Trybunalu Konstytucyjnego", (w:) A. Łukaszczuk (red.), Prawo konstytucyjne na przestrzeni lat: wybór publikacji Profesora Kazimierza Dzialochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 60-lecia pracy naukowej, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, 2018.

Działocha K. „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jako źródło prawa"(w:) A. Łukaszczuk (red.), Prawo konstytucyjne na przestrzeni lat: wybór publikacji Profesora Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 60-lecia pracy naukowej,Warszawa, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, 2018.

Działocha K. i Preisner A. „Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP”, Wrocław 1995.

Eawniczak, A. „Wolności i prawa człowieka w ujęciu konstytucyjnym”, (w:) Jabloński M. (red.), „Wolności prawa jednostki w Konstytucji RP. Tom I, Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP” Wydawnictwo C. H. Beck., Warszawa, 2010.

Elder N., Thomas A.H., Arter D. „ The Consensual Democracies. The Government and Polities of the Scandinavian States“ Oxford 1982.

Garlicki L. „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz“ red. L. Garlicki, t.IV, Warszawa 2005.

Garlicki, L. ‚Wstep", (w:) L. Garlicki (red.),” Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”,Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2007.

Garlicki L. „Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej” PWN, Warszawa 1987.

Garlicki L. „Normatywna wartość ustawy zasadniczej” (w:) Wyrzykowski M. „Konstytucyjne podstawy systemu prawa” Warszawa, 2001.

Garlicki L., Zakrzewski W. „La protection juridictionnelle de la constitution dans le monde contemporain“, „Annuaire International de Justice Constitutionnelle“, I (1985).

Garlicki L. i Szepietowska B. „Ustawa w projektach konstytucji RP“ (w:) K. Działocha, A. Preisner (red.) „Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP“ Wrocław 1995.

Gardocki, L. „Normy konstytucyjne relatywnie niezamienialne”, w: J. Trzciński (red.), „Charakter i struktura norm konstytucji” Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 1997.

Gardocki, L. „Rozdział II Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” w: L. Garlicki (red.), „Konstytucja Rzeczy Pospolitej Polskiej. Komentarz”, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2007.

Grajewska J. „ Zmiany w szwedzkim prawie konstytucyjnym”, Państwo i Prawo, z.11, 1976.

Granat M. „Legitymacja sądu konstytucyjnego na gruncie czystej teorii prawa Hansa Kelsena”, Przegląd Sejmowy, nr 4, 1999.

Grześkowiak A. „Zasady naczelne w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” Ethos-Kwartalnik naukowy Instytutu Jana Pawła II na Wydziale Filozofii Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego oraz Fundacji Jana Pawła II w Rzymie, nr 11-12, 1990.

Górnisiewicz A. „Filozoficznopolityczne aspekty debaty Hansa Kelsena i Carla Schmitta o państwie, konstytucji i jej ochronie” Myśl Polityczna nr 3 (14)/2022.

Graham W., ‘The Constitutional Good: Constitutionalism's Equivocal Moral Imperative’ (1993) 26(1) Polity 91.

Grimm D. „Constitutionalism. Past, Present and Future” Oxford University Press 2016.

Grimm D. „Europa ja-aber welches?", edycja I, C.H. Beck 2016.

Grzybowski M. „Szwecja. Zarys systemu ustrojowego” Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2019.

Grzybowski M., Przywora B., „Wpływ komisji Sejmu RP i szwedzkiego Riksdagu na treść projektów ustaw – analiza porównawcza proceduralnych unormowań regulaminowych" [w:] Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji Jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmyta, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel- Warzocha, P. Uziębło, Marcin M. Wiszowaty, Gdańsk 2020.

Grzybowski M. „Systemy konstytucyjne państw skandynawskich", Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 2010.

Grzybowski M. „Wstęp" (w:) „Konstytucja Szwecji", Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.

Grzybowski M. „Konstytucja Królestwa Szwecji" wydanie II, tłum. Krzysztof Dembiński, Wydawnictwo Sejmowe 2000.

Grzybowski M. „Rząd i administracja rządowa w monarchiach skandynawskich (Dania-Norwegia-Szwecja), Kraków 2003.

Grzybowski M. „Kanclerz Sprawiedliwości w konstytucjonalizmie szwedzkim, finlandzkim i estońskim-wschodnio-bałtycka osobliwość czy oferta do rozważenia?", Białostockie studia Prawnicze, 2019, vol.24 nr 4.

Grzybowski M. „Ewolucja systemów wyborczych Szwecji i Norwegii" Państwo i Prawo, z.2, 1981.

Grzybowski K. „Powstanie republiki niemieckiej. Szkic polityczno-prawny", Krakowska Spółka Wydawnicza, Kraków 1929.

Gulczyński A. „Zasada zwierzchnictwa Narodu (w:) Sokolewicz W. „Zasady podstawowe polskiej Konstytucji", Warszawa, 1998.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka, dr. Marcin Szwed „Wyroki TK wydane w nieprawidłowych składach. Analiza orzecznictwa TK w latach 2017-2022 oraz możliwych sposobów prawnej regulacji skutków wyroków TK w składach z udziałem nieprawidłowo wybranych osób." Wydawca Helsińska Fundacja Praw Człowieka, wydanie I, Warszawa 2023.

Helios J. Jedlecka W. „Wykładnia prawa Unii Europejskiej ze stanowiska teorii prawa" Uniwersytet Wrocławski, 2018.

Hirschl R. "Towards Juristocracy. The Origins and Consequenses of the New Constitutionalism" Harvard University Press 2007.

Holmström, Barry, 1999. "Demokrati och juridisk kontroll" i Maktdelning, Demokratiutredningens forskarvolym I, Statens offentliga utredningar (SOU) SOU 1999:76.

Holmström, Barry, "Domstolar och demokrati: Den tredje statsmaktens politiska roll i England, Frankrike och Tyskland" Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis 1988.

Isberg M. "The Constitution of Sweden. The fundamental Laws and the Riksdag Act", Stockholm 2012

Izdebski H. „Hans Kelsen a współczesność prawoznawstwa” (w:) Bosiacki A. „Normatywizm Hansa Kelsena a współczesna nauka prawa”, wydawnictwo Wolters kluwer, 2017.

Izdebski H., Łazarska A. „Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka“, wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2022.

Izdebski. H. „Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty wspólczesnych państw”, LexisNexis, Warszawa, 2012

Jarosz Z. „System organów państwa - zagadnienia ogólne”, w: Z. Jarosz, S Zawadzki,” Prawo konstytucyjne”, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, 1987.

Jaskiernia J. „ Wartosci i zasady w Konstytucji RP z 1997 r. w świetle standardów europejskich", w: Państwo Prawne, nr 1/2013 (3).

Jaskiernia J. „Spór o reguły bezpośredniego stosowania Konstytucji RP” Uniwersytet Jana Kochanowskiego, Kielce 2018.

Jaskiernia J. „Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a problem nowelizacji Konstytucji RP”- „Żurawia Papers”, nr 2 , 2004.

Jaskiernia J. „Komentarz do Konstytucji RP art. 7. 8. 9” Difin, 2022.

Jaworska-Gromczyńska, W. ”Konstytucyjne kryteria ocen kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli”, (w:) Kontrola Państwowa, nr 5/1998 (43)

Jaworska M. „Prawo do sądu“ (w:) Jabłoński M. „Realizacja i ochrona konstytucyjnych praw jednostki w polskim porządku prawnym“ Prace Naukowe, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014.

Jedlecka W. „Wielokulturowość w procesie integracji europejskie", (w:) Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji LXXXVI, nr 3367, 2011.

Kaniewska B., Wallas T., Urbaniak K. ”Między prawem a polityką. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Hannie Suchockiej” Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, 2023.

Kawecka-Wyrzykowska E. „Polska w drodze do Unii Europejskiej” Warszawa 1999.

Kelsen H. „Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego“ tłum. B. Banaszkiewicz, posłowie S. Wronkowska, Wydawnictwo Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2009.

Kelsen H. „Czysta teoria prawa”, tłum. R. Szubert, wstęp A. Bosiacki, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Knapińska J. „Trybunał Konstytucyjny 1982-2018. Rola Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w postępowaniach przed TK oraz w wykonywaniu i monitorowaniu orzeczeń TK.”, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, wydanie I, Warszawa 2018.

Konopacki S. „Przystąpienie Szwecji do Unii Europejskiej" Studia Europejskie, 2/2001.

Kołodziejczyk T., Pomianowska M. wybór i oprac. "Konstytucje w Polsce: 1791-1990" Przemiany, Warszawa,1990.

Korycka-Zirk M. „Konstytucyjność prawa jako podstawa demokratycznej kultury prawnej" (w:) Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna, Tom II, 2013.

Kranz J. „Deficyt demokracji w Unii Europejskiej?", „Sprawy Międzynarodowe" nr 3, 2012.

Kuca G. „Zasada podziału i równowagi władz a inne organy państwowe" (w:) „Ustroje-doktryny-instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Prof. zw. dr hab. Mariana Grzybowskiego" Czajkowski J., Karp J., Kuca G., Kulig A., Opałek A., Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2007.

Kustra-Rogatka A. „ Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka" Wydawnictwo Naukowe UKSW , Warszawa 2018.

Lang W., J. Wróblewski, S. Zawadzki „Teoria państwa i prawa" Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, 1986.

Laskowska, M.. M. Taborowski „Obowiązek wykładni przyjaznej prawu Unii Europejskiej - między otwartością na proces integracji a ochroną tożsamości Konstytucyjnej", w: S. Dudzik, N. Półtorak (red.), „Prawo Uni Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich", Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa, 2013.

Loughlin M. "Against Constitutionalism" Harvard University Press 2022.

Ludwikowski Rett R. „Main Models of Judical Review in the Contemporary World: A Comparative Study". The Catholic University of America, Columbus School of Law, 1993.

Łokucijewski K. „Kontrola konstytucyjności prawa. Standard w państwach demokratycznych", Centrum Stosunków Międzynarodowych 2016.
Makarucha R. „.Zasady prawa jako czynnik zapewniający aksjologiczną spójność systemu prawa?" (w:) Folia Iuridica Wratislaviensis, vol. 3, nr 2/2014.

Malmon M. „Arystotelesa poszukiwania idealnego ustroju państwowego" Kultura i Wartości 2013.

Małajny R. „Systematyka polskich organów państwowych i ich charakter prawny" Studia Prawnicze nr 1, 1989.

Matwiejuk J. „Konstytucyjne Wolności, Prawa i Obowiązki Człowieka i Obywatela" (w:) „Repozytorium Uniwersytetu w Białymstoku", 2021.

Maroń G. „Zasady prawa jako skladnik kultury prawnej", (w:) O. Nawrot, S.Sykuna, J. Zajadło (red.), „Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych?" Wydawnictwo C.H. Beck., Warszawa, 2012.

Maroń G. „Zasady prawa: pojmowanie i typologie a rola w wykladni prawa orzecznictwie konstytucyjnym” Ars boni et aequi, Poznań, 2011.

Martan L. „Celowosć legalność jako podstawowe kryteria kontroli" (w:) Kontrola Państwowa, nr 1/1972 (17).

Martan L. „O kryteriach kontroli ponownie", (w:) Kontrola Państwowa, nr 3/1993 (38) 1993.

Mączyński, A., A. Eyszkowska „Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny" (w:) K. Działocha (red.), „Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2005.

McIIwan Ch. „Constitutionalism: Ancient and Modern“, Ithaca, NY 1947.

Młynarska-Sobaczewska A. , recenzja do „Pytania prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane zagadnienia“, Urbaniak. K., wydawnictwo Nauka i Innowacje, Poznań 2018.

Mosely L. „Globalisation and the State: Still Room to move?“ New Political Economy, vol.10, no. 3, 2005.

Murat L. „Rzetelnosć jako prawne i pozaprawne kryterium kontroli?”, (w:) Kontrola Państwowa, nr 4/2014 (59).

Murphy W. F., J. Tanenhaus „Comparative Constitutional Law“ St. Martin’s Press, New York, 1977.

Murphy W. F. „ Constitutional Democracy. Creating and Maintaining a just Political Order“ Baltimore 2007, The Johns Hopkins University Press.

Nalasowski J. „Ustrój polityczny Królestwa Szwecji“ Toruń 2010.

Nergelius J. 1999. ”Maktdelning och politikens judikalisering” i Löser juridiken demokratins problem? Demokratiutredningens skrift nr 23, Statens offentliga utredningar (SOU) SOU 1999:58.

Nergelius J. 1996. Konstitutionellt rättighetsskydd: Svensk rätt i ett komparativt perspektiv. Stockholm: Norstedts Juridik.

Norberg S. „Vad betyder EU-medlemskapet för de svenska domstolarna?” SvJT 1995.

Nyman O. „The New Swedish Constitution“ Scandinavian Studies Law vol.26, Stockholm 1982.

Osiatyński W. “Demokracja i prawa człowieka” wydawnictwo Znak, 2011.

Palmer V. „An Introduction to the Comparative Study of Law” Londyn, 1985.

Piotrowski R. „Parlamentarna kontrola konstytucyjności aktów prawnych" (w:) „Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją", red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997.

Piotrowski R. „Sędziowie i granice władzy demokratycznej w świetle Konstytucji RP" Ruch Prawniczy, Ekonomiczny, Socjologiczny, t.80, Nr 1, 2018.

Piotrowski R. „Konstytucjonalizm „dobrej zmiany"". Państwo i Prawo 10/2022.

Piotrowski R. „Zasada podziału władz w Konstytucji RP" Przegląd Sejmowy, nr 4 (81), 2007.

Piotrowski R. „Konstytucjonalizm a tożsamość państwa demokratycznego", Przegląd Konstytucyjny 3/2023.

Piotrowski R. i Szmyt A. „Trybunał Konstytucyjny na straży wartości konstytucyjnych 1986 – 2016" wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Piotrowski R. „Racjonalność, rzetelność i sprawność jako przesłanki oceny zgodności ustawy z konstytucją" (w:) P. Mikuli A. Kulig, J. Karp, G. Kuca (red.)," Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin" Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2015.

Piotrowski R. „Demokracja nieliberalna, czyli oksymoron konstytucyjny" (w:) Potentia non est nisi ad bonum „Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu", red. M. Serowaniec, A. Bień-Kacała, A. Kustra-Rogatka, Toruń 2018.

Płowiec W. „Gwarancje zasady nadrzędności konstytucji" Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, Rok LXXX, zeszyt 1, 2018.

Pozzolo S. „Neokonstytucjonalizm i specyficzność interpretacji konstytucyjnej", Repozytorium Uniwersytetu Jagiellońskiego 1998.

Pułło A. „Idea konstytucjonalizmu w systemie zasad prawa konstytucyjnego" Przegląd Sejmowy nr 5, 1996.

Radbruch G. 2009. „Pięć minut filozofii prawa" III, s.7 [w:] Radbruch G. Filozofia prawa. Tłum. Nowak E. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Radbruch G. „Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo" (w:) Südeutsche Juristen-Zeitung Sarnecki P. I in. „Prawo Konstytucyjne RP" Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2014.

Rawls J. „Teoria Sprawiedliwości" Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 1994.

Rogowski S. „Nowelizacje Konstytucji z 22 lipca 1952 r. w latach 1989-1991" Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego, t.XII, 2009.

Rosenfeld M., Sajo A. "The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law" Oxford University Press 2012.

Rost A. “Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego” Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, 2013.

Sadurski W. „Polski kryzys konstytucyjny“, Fundacja Liberte, 2020.

Sagan S. “Postępowanie ustawodawcze w Szwecji” (w:) Postepowanie ustawodawcze, red. E. Zwierzchowski, Warszawa, 1993.

Sagan S. „Ustrój polityczny Szwecji”, Katowice 1994.

Sagan S. „Współpraca parlamentu i rządu w Szwecji”, Katowice, 1989.

Sanetra W. „Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Sąd Najwyższy”, (w:) Przegląd Sądowy, nr 2/2017.

Sarnecki P. „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, Wydanie Sejmowe, Warszawa 1995.

Sarnecki P. „Konstytucyjne zasady ustroju politycznego", (w:) P. Tuleja (red.), „Prawo konstytucyjne” Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, 1995.

Sarnecki P. „Prawo konstytucyjne RP” Warszawa 2004.

Schmitt C. „Pojęcie polityczności“, wydawnictwo Duncker & Humblot, Berlin 1932 r.

Shmitt C. „Teologia polityczna. Cztery rozdziały poświęcone nauce o suwerenności” (w:) „Teologia polityczna i inne pisma” tłum. Cichocki M. A., Wydawnictwo Znak, Warszawa 2012.

Schmitt C. „Gesetz und Urteil: Eine Untersuchung zum problem der Rechtspraxis“, C. H. Beck Verlagsbuchhandlung 1969.

Schmitt C. „Der Huter der Verfassung“, wyd.5, Duncker&Humblodt, Berlin 2016.

Smith E., Petersson O. „ Konstitutionell demokrati” SNS Förlag, Stockholm 2004.

Smith Eivind, Politikernas konstitution-eller folkets? Svensk Juristtidning, nr 2004/676.

Smolak M. „Wykladnia konstytucji: aktualne problemy i tendencje”, Wolters Kluwer, Warszawa, 2016.

Smoleń J. „Metoda instytucjonalno – prawna“, Prezi, 2021.

Słomka T. „Władza sądownicza w warunkach kryzysu demokracji konstytucyjnej” Przegląd Prawa Konstytucyjnego 4 (56), 2020.

Szmyt A. „Akty ustawodawcze w konstytucyjnym systemie źródeł prawa“ (w:) „Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją“ Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.

Starzewski M. „Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw" Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.

Stawecki T., Winczorek J. „Wykładnia konstytucji ispiracje, teorie, argumenty" Wolters Kluwer, Warszawa, 2014.

Stembrowicz J. „Rząd w systemie parlamentarnym" Warszawa 1982.

Strömberg H. – Lundell B. 2004. Sveriges författning. Lund: Studentlitteratur.

Szewczyk M. „Ekspertyza prawna w sprawie interpretacji pojęć kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli'" (w:) Kontrola Państwowa, nr 4/2002 (37-38) numer specjalny, 2002.

Szpunar M. "Polska w Europie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego" (w:) „Trybunał Konstytucyjny na straży wartości konstytucyjnych 1986-2016" red. Szmyt a., Piotrowski R. Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Szymanek J. „Podział władz: idea i jej konstytucjonalizacja" Przegląd Legislacyjny 1/2023.

Sylwestrzak A. „Władza trzecia „neutralna"" Zeszyty Prawnicze UKSW 11.4, 2011.

Sylwestrzak A. „Władza czwarta – kontrolująca" Państwo i Prawo, z.7, 1992.

Sylwestrzak A. „Kontrola w demokratycznym państwie prawnym" Studia Prawnoustrojowe, nr 5, 2005.

Tkacz S. „O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie", Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, 2014.

Tokarczyk R. „Wspólczesne kultury prawne" Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa, 2010.

Tokarczyk R. „Filozofia prawa w perspektywie prawa natury" Temida 2, Białystok 1996.

Trzciński J. „Sądy konstytucyjne w Europie", Warszawa 1996.

Tokarczyk R. „Filozofia prawa" Lexis Nexis, Warszawa, 2014.

Tokarczyk R. „Komparatystyka prawnicza" Wolters Kluwer Business, Warszawa 2008.

Tuleja P. „Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego" Wydawnictwo Ars Boni 2016.

Tuleja P. „Sądowa wykładnia prawa jako podstawa hierarchicznej kontroli norm" (w:) "Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu administracyjnego" red. Królikowski J., Podkowik, Sułkowski J., wydawnictwo Wolters Kluwer Warszawa 2017.

Tuleja P. „ Zasady konstytucyjne" (w:) P. Sarnecki (red.) „Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych” Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 1997.

Tuleja P. „Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności. Wybrane Problemy” Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków, 2003.

Tuleja P. „Pojęcie zasady konstytucyjnej” (w:) Wojtowicz K. „Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji” Materiały naukowe XXXVII Sesji Katedr Prawa Konstytucyjnego, Wrocław, 1997.

Urbaniak M. „Wniesienie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego a zawieszenie postępowania sądowego. Wybrane zagadnienia“ (w:) „Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane zagadnienia“ red. K. Urbaniak, Wydawnictwo Nauka i Innowacje, Poznań 2018.

Vibert F. „The Rise of the Unselected: Democracy and the New separation of Powers” Cambridge University Press, 2007.

Walter R. „Kelsen als Vefrassungsrichter“, Vienna 2005; Frankfurter F. “Hans Kelsen, and the Practice of Judicial Review“, ZaöRV, vol. 73.

Wapińska D. „System źródeł prawa a kontrola konstytucyjności prawa w Szwecji: zagadnienia wybrane”, Zakład Prawa Handlowego i Gospodarczego. Wydział Prawa i Administracji. Uniwersytet Rzeszowski 2014.

Wapińska D. „Ewolucja konstytucji nordyckich“, Wydział Uniwersytetu Rzeszowskiego 2018.

Wawrzyniak J. “Zarys polskiego ustroju konstytucyjnego” Bydgoszcz 1999.

Wersäll F. „En offensiv Högsta domstol. Några reflektioner kring HD:s rättsbildning” SvJT,2014.

Wiącek M., Constitutional “Crisis” in Poland 2015-2016 in the light of the Rule of Law Principle”, 2021.

Winczorek P. „Komentarz do Konstytucji RP“, wyd. II, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2008.

Winczorek P. „Konstytucja RP a prawo wspólnotowe” Państwo i Prawo, nr 11, 2004.

Wiszowaty M. „Podział władzy“ (w:) Szmyt A. „Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć“, Warszawa 2010.

Wiklund, O. ”Om politikens juridifiering och juridikens ideologisering”, i Löser juridiken demokratins problem? Demokratiutredningens skrift nr 23,1999, Statens offentliga utredningar (SOU) SOU 1999:58.

Wojtyczek K. „Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny”, Prz. Sejm. 2004, nr1 (60).

Wojtyczek K. „Władza wykonawcza w Polsce: dualistyczna czy wieloczłonowa” Państwo i Prawo, nr 12 (670), 2001.

Wróblewski J. „Sądowe stosowanie prawa” Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1988.

Wróblewski J. „System, tworzenie i wykładnia prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego", Państwo i Prawo, nr 2/1989 (516).

Wyrzykowski M. „Wolność obywatela od strachu przed własnym państwem" (w:) Piotrowski R., Szmyt A. (red.) „Trybunal Konstytucyjny na straży wartości konstytucyjnych, 1986-2016” Wolters Kluwer, Warszawa, 2017.

Zalasiński T. „W sprawie pojęcia konstytucyjnej zasady prawa” Państwo i Prawo, z.8, 2004.

Zakrzewski W. „Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej“, Warszawa, 1979.

Zaradkiewicz K., „Analiza niektórych aspektów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach K 34/15 oraz K 47/15, Warszawa 2016.

Zięba-Załucka H. „Organy państwowe w ustroju konstytucyjnym RP” Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2016.

Zubik M. „O rozstrzyganiu „sporów kompetencyjnych“ przez Trybunał Konstytucyjny“ w „Prawa człowieka-społeczeństwo obywatelskie-państwo demokratyczne. Księga Jubileuszowa dedykowana profesorowi Pawłowi Sarneckiemu, red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010.

Zubik M. „ Prawo konstytucyjne współczesnej Polski” Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa, 2020.

Zwierzchowski E. „Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją“, Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 1997.

WYKAZ AKTÓW NORMATYWNYCH:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
(Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej
(Dz.U. z 1921 r. nr 44, poz. 267).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 r. nr 30 poz.227).

Akt o Formie Rządu z dnia 28 lutego 1974 r. (treść znowelizowana ustawą SFS 1982:940).

Successionordning z dnia 26 września 1810 r.
(w brzmieniu tekstu jedn. z 29 listopada 1979 r.).

Tryckfrighetsförordningen z dnia 5 kwietnia 1949 r.
(w brzmieniu tekstu jedn. z 26 listopada 1998r.).

Yttrandefrighetsgrundlagen z dnia 14 listopada 1991 r.
(w brzmieniu tekstu jedn. z 26 listopada 1998 r.).

Ustawa Prawo o Riksdagu z dnia 19 czerwca 2014 r. tekst pierwotny(SFS 2014:801, zm.: SFS 2015:382; 2016: 1119; 2018:94./ :605./:678,/:1904;2019:26).

Ustawa o Radzie Prawa (SFS 2003: 333; zm. SFS 2013:973) (Lagen om Lagrådet)
(SFS 2003:333; zm. SFS 2013:973).

Ustawa o zatrudnieniu przez pełnomocnika (1994:261).

Ustawa o nadzorze Kanclerza Sprawiedliwości (1975:1339), (SFS 1975: 1339, zm. SFS 2010:1412).

Ustawa o ombudsmanie parlamentarnym z dnia 14 marca 2002 (SFS 2002:197).

Ustawa o wytycznych dotyczących uposażenia ombudsmana Riksdagu i rewizorów Królestwa (SFS 2012: 882 , zm. SFS 2019:31).

Ustawa w sprawie zmian w kodeksie karnym szwedzkim (1970:225).

Ustawa o zakazie noszenia mundurów politycznych (1974:164).

”Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende ”, Stockholm 2023, Statens Offentliga Utredningar, SOU 2023:12.

Personuppgiftslag (1998:204).

Statens offentliga utredningar, SOU 1999:58.

Statens offentliga utredningar, SOU 1999:76.

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

Ustawa z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich
(tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.).

Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej z zakresu równego traktowania z dnia 3 grudnia 2010 r. (Dz. U. z 2016 r. poz.1219).

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2016/C 202/02).

Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: (Dz. Urz. UE 2016 C 202/13)
Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE 2016 C 202/47).

Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności
(Dz. U. z 1993r. Nr 61, poz.284, ze zm.).

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 Prawo o ustroju sądów powszechnych
(Dz. U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r. poz.1904, ze zm.).

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2016 poz. 2072).

Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. 1993 Nr 17 poz. 78).

Ustawa z dnia 1 lipca 2024 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. 2024 poz.97).

Ustawa z dnia 9 marca 1949 r. o kontroli państwowej (Dz. U. 1921 nr. 51 poz. 314).

Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r., poz. 623).

Dekret Naczelnika Państwa (Dekret o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa) z dnia 7 lutego 1919 r. (Dz. U. RP Nr 14, poz 183).

WYKAZ ORZECZEŃ:

Wyrok TK z dnia 12 maja 2003 r. (sygn. aktSK 38/02)

Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998r. (sygn. akt K. 21/98)

Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., (sygn. akt K 8/99)

Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2016 r. (syg. akt K 13/16).

Wyrok TK z dnia 22 października 2020 r. (sygn. akt K 1/20)

Wyrok TK z dnia 16 marca 2017 r. (sygn. akt Kp 1/17)

Wyrok TK z dnia 25 marca 2019 r. (sygn. akt K 12/18)

Wyrok TK z dnia 22 października 2020 r. (sygn. akt K 1/20)

Wyrok TK z dnia 29 września 1997 r. (sygn. akt K 15/97)

Wyrok TK z dnia 11 lipca 2012 r. (sygn. akt K 8/10)

Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r. (sygn. akt K 18/04)

Postanowienie TK z dnia 4 października 2011 r. (sygn akt P 9/11)

Postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 10/01)

Wyrok ETS z dnia 15 lipca 1964 r., sygn. 6/64

Wyrok ETS z dnia 5 lutego 1963 r., sygn. 26/62

Wyrok ETS z dnia 17 grudnia 1970 r., sygn. 11/70

Wyrok ETS z dnia 26 lutego 2013 r., sygn. 617/10

Wyrok RH (1937:84)

Wyrok RH (1997:24)

Wyrok RH (1997:47)

KU 2017/18:10

INNE:

https://www.gu.se/en/research/varieties-of-democracy-v-dem
https://www.val.se/valresultat/riksdag-region-och-kommun/2022/valresultat.html
https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/pl/frekwencja/pl
https://www.encj.eu/
https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/polish-polski
https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:pl:PDF
https://www.rpo.gov.pl/
https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_POL
https://www.unic.un.org.pl/dokumenty/deklaracja.php

https://wipolex-res.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/se/se137en.pdf
https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/24008
https://www.riksrevisionen.se/
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/granskning-av-statsradens-tjansteutovning-och_h501ku10/
https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/kontrola_ku.pdf
https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-informacja-roczna-2023-sejm
https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58133%22]}
https://www.dagensjuridik.se/debatt/debatt-stark-lagradets-arbete/
https://konstytucyjny.pl/glosa-do-wyroku-tk-z-dnia-16-marca-2017-r-sygn-akt-kp-117-monika-florczak-wator/
https://lagen.nu/dom/nja/2012s400
https://svjt.se/svjt/2014/2
https://ptpkcw.nazwa.pl/wp/wp-content/uploads/2023/12/Raport-PTPK-2023.pdf