

że w polskiej literaturze przedmiotu międzynarodowe instytucje finansowe nie zostały dotychczas zaprezentowane w tak kompleksowy i przejrzysty sposób.

Reasumując, należy stwierdzić, że książka Stanisława Naruszewicza i Katarzyny Czerewacz jest wartościową pozycją, która ze względu na podejmowane problemy może i powinna zainteresować szerokie grono czytelników. Działalność międzynarodowych instytucji finansowych jest bowiem, pomimo sprzecznych opinii, niezwykle istotna we współczesnym świecie narastających problemów globalnych.

Katarzyna Nawrot

Piotr Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Zakamycze 2003, ss. 240.

Zasada bezpośredniego stosowania przepisów konstytucji sformułowana została w Polsce po raz pierwszy w ustawie zasadniczej z 2 kwietnia 1997 r., jednak sama idea, że przepisy konstytucji mogą być stosowane bezpośrednio, nie jest nowa. Wielopłaszczyznowy spór dotyczący treści i zakresu obowiązywania tej zasady toczy się, choć z różnym natężeniem i rozłożeniem akcentów, od okresu międzywojennego. Już wtedy było zasadniczo bezsporne, że przepisy konstytucji regulujące ustroj naczelnych organów państwa, zakres ich kompetencji oraz wzajemne relacje między nimi mają charakter normatywny i znajdują bezpośrednio zastosowanie. Natomiast zagadnienia związane z bezpośrednim stosowaniem przepisów konstytucji o prawach i wolnościach obywatelskich były wprawdzie przedmiotem refleksji doktrynalnej, ostatecznie jednak pozostały w sferze postulatów. Sytuacja nie uległa zasadniczej zmianie w okresie PRL. Po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. dyskusje dotyczące bezpośredniego stosowania konstytucji znacznie się ożywiły. Ich katalizatorem była niewątpliwie działalność orzecznicza sądów oraz innych organów władzy publicznej, które w związku z wyraźnym sformułowaniem w art. 8 ust. 1 i 2 zasad nadrzędności i bezpośredniego stosowania konstytucji, a także rozbudowanym katalogiem konstytucyjnych praw podmiotowych zaczęły od 1997 r. szerzej sięgać do przepisów konstytucyjnych. Szczególnie dwa zagadnienia stały się przedmiotem sporu. Z jednej strony nie ma zgody co do tego, czy norma konstytucyjna może być materialnoprawną podstawą orzeczenia sądu, z drugiej zaś strony wysoce spornym problemem jest kwestia kompetencji sądów do odmowy zastosowania niekonstytucyjnej – zdaniem sądu – regulacji ustawowej.

Książka P. Tulei jest pierwszym w literaturze polskiej tak obszernym opracowaniem dotyczącym problematyki stosowania konstytucji. Autor nie ogranicza się w swej pracy do refleksji nad kwestiami będącymi przedmiotem najżywszych w ostatnim czasie kontrowersji, ale analizuje problematykę bezpośredniego stosowania konstytucji w szerokim spektrum zasad kon-

stytucyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem konstytucyjnych praw jednostki. Zdaniem P. Tulei jest to konieczne, gdyż ustalenie, „na czym polega bezpośrednie stosowanie konstytucji i czy dopuszczalna jest sądowa kontrola konstytucyjności ustaw, wymaga [...] dokonania analizy normatywnego charakteru jej postanowień, funkcji konstytucyjnych praw jednostki oraz sposobu stosowania konstytucji przez poszczególne organy władzy publicznej” (s. 60 i n.). Takie podejście wyznacza charakter całej rozprawy i czyni ją wielowątkową. Trzeba zgodzić się z przyjętym przez Autora założeniem, że to kwestia ustalenia normatywnej treści konstytucyjnych praw podmiotowych w decydujący sposób wpływa na rozwiązanie problemów szczegółowych związanych ze stosowaniem konstytucji przez poszczególne organy państwa.

Konstrukcja pracy nawiązuje – zgodnie ze spostrzeżeniami czynionymi w nauce prawa – do trzech kontekstów sporu o zasadę bezpośredniego stosowania konstytucji. Stąd też w książce P. Tulei daje się wyróżnić trzy części poświęcone odpowiednio: analizie ewolucji zakresu i treści zasady nadrzędności konstytucji (rozdziały I i II), normatywnemu charakterowi konstytucyjnych praw podmiotowych (rozdziały III i IV) oraz bezpośrednio stosowaniu Konstytucji RP przez ustawodawcę, Trybunał Konstytucyjny oraz sądy (rozdziały V, VI i VII).

W pierwszej części książki Autor omawia rozwój koncepcji nadrzędności konstytucji w Stanach Zjednoczonych, Francji oraz krajach niemieckich. W wyniku tej ewolucji, która w znaczący sposób wpłynęła także na przyjęte w Polsce rozwiązania, stało się na gruncie nauki prawa konstytucyjnego bezspornym, że konstytucja jest aktem normatywnym, podstawą systemu prawa oraz charakteryzuje się szczególną treścią, formą oraz mocą, jednakże określeniom tym do dziś przypisuje się odmienne znaczenia. W szczególności odnosi się to do normatywnego charakteru przepisów konstytucji dotyczących praw i wolności obywatelskich oraz szczególnej mocy konstytucji w jej aspekcie derogacyjnym. Według P. Tulei, współcześnie zasada nadrzędności konstytucji (nazywana przez Autora również zasadą pierwszeństwa konstytucji w wersji mocnej) głosi także, że „treść podstawowych praw jednostki wynika bezpośrednio z [...] przepisów konstytucji, prawa te mają charakter wiążący dla wszystkich organów władzy publicznej, a jednostka może dochodzić ich ochrony powołując się bezpośrednio na konstytucję” (s. 61 i n.).

Drugą część rozprawy poświęcono analizie charakteru i normatywnej treści konstytucyjnych praw i wolności. W polskim systemie prawnym ich źródłem jest – zgodnie z art. 30 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP – przyrodzona i niezbywalna godność człowieka. Zdaniem P. Tulei, geneza konstytucjonalizacji klauzuli godności jako źródła praw podmiotowych i jej treść świadczy, że konstytucyjne prawa i wolności mają charakter pierwotny w stosunku do ustawy zasadniczej. Stanowi to według Autora istotne *novum* konstytucyjne i pozwala uznać, że większość konstytucyjnych praw i wolności zawiera takie uprawnienia, które w związku z ich powiązaniem z godnością człowieka mają charakter pierwotny wobec prawa przedmiotowego. Konstytucja RP potwierdza, że prawa te przysługują każdej jednostce i zobowiązuje państwo

do ich przestrzegania oraz realizacji. Oznacza to, że zasadnicze elementy sytuacji prawnej jednostki określone są bezpośrednio na płaszczyźnie konstytucyjnej. Dlatego jednostka ma prawo żądać od państwa zachowań gwarantujących ich realizację, a państwo ma obowiązek je podjąć. Podstawowym problemem pozostaje jednak określenie, w jaki sposób treść praw i wolności jednostki może być ustalona na płaszczyźnie konstytucyjnej. Próbując odpowiedzieć na to pytanie, Autor w szerokim zakresie odwołuje się do koncepcji R. Dworkina i R. Alexego oraz ustaleń niemieckiej nauki prawa konstytucyjnego. Opowiada się za tzw. teorią zewnętrzną, według której konstytucyjne prawo podmiotowe jest chronione „w podstawowym swym zakresie”, a „ostateczna (definitywna) treść tego prawa zostaje ustalona dopiero poprzez dokonanie jego ograniczenia” (s. 145). Stąd można mówić o prawie podmiotowym *prima facie* i prawie podmiotowym definitywnym. W opinii P. Tulei, scharakteryzowanie norm konstytucyjnych jako zasad albo reguł stanowić powinno punkt wyjścia dla refleksji nad stosowaniem Konstytucji RP. Pojmowanie praw i wolności konstytucyjnych jako nakazów optymalizacyjnych podkreśla ich znaczenie dla ochrony jednostki, a zasada proporcjonalności umożliwi wazenie kolidujących zasad. Przedstawiony sposób ustalania normatywnej treści praw i wolności konstytucyjnych realizuje, zdaniem Autora, dwa trudne do pogodzenia cele wynikające z zasady nadrzędności ustawy zasadniczej. Z jednej strony pozwala zachować otwartość konstytucyjnych sformułowań, konieczną do realizacji funkcji konstytucji, z drugiej natomiast wskazuje, że prawa podmiotowe mają nie tylko programowy charakter, lecz także stanowi podstawę dla określenia wiążących władzę publiczną jednoznacznych konstytucyjnych zakazów i nakazów.

Podstawą analizy stosowania Konstytucji RP przez ustawodawcę, Trybunał Konstytucyjny oraz sądy są dla Autora ustalenia poczynione w pierwszych dwóch częściach książki. Kluczowe znaczenie ma fakt, że na płaszczyźnie abstrakcyjnej, w oderwaniu od okoliczności faktycznych, przepisy Konstytucji – choć wiążąco – wyznaczają pozycję jednostki jedynie *prima facie*. Konkretyzacja przepisów konstytucyjnych dokonywana jest przez ustawodawcę, który wprawdzie dysponuje swobodą stanowienia prawa, ale tylko w granicach wyznaczonych przez Konstytucję. Ustalenie tych granic jest skomplikowane, a stopień swobody ustawodawcy bywa często bardzo zawężony. Tym samym nieadekwatne staje się tradycyjne podejście do konstytucji jako aktu wyznaczającego jedynie ramy dla działalności ustawodawcy. Zdaniem P. Tulei, w związku ze związaniem parlamentu przepisami konstytucji jego działania w niektórych przypadkach bardziej przypominają sądowe stosowanie prawa niż tradycyjnie pojmowane stanowienie prawa. Jednocześnie kontrola konstytucyjności ustaw stwarza okazję do szerokiego ingerowania Trybunału Konstytucyjnego w działalność ustawodawcy. Trybunał ocenia zgodność z Konstytucją zarówno celu ustawy, jak i sposobu jej realizacji. Możliwości ingerencji największe są w tych sytuacjach, w których kontroluje on zgodność ustawy z konstytucyjnymi nakazami. W tym ujęciu sąd konstytucyjny nie jest już tylko „negatywnym ustawodawcą”, ale staje się – zdaniem Autora recenzowanej pracy – organem posiadającym kompetencje prawotwórcze. Powoduje to, że zarówno działalność ustawo-

dawczą parlamentu, jak i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego często trudno jest scharakteryzować w tradycyjnych kategoriach stanowienia i stosowania prawa.

Realizacja zasady nadrzędności konstytucji gwarantowana jest, według P. Tulei, na dwóch poziomach. Na płaszczyźnie generalno-abstrakcyjnej należy ona do Trybunału Konstytucyjnego, natomiast na płaszczyźnie konkretno-indywidualnej jej zagwarantowanie powierzone zostało sądom. Z punktu widzenia jednostki domagającej się ochrony swych praw i wolności, ścisłe rozgraniczenie wydaje się niecelowe, a w niektórych przypadkach, ze względu na praktyczne trudności z tym związane, może wręcz uniemożliwiać ustalenie naruszenia jej praw. Powoduje to, zdaniem Autora, że Trybunał Konstytucyjny wkracza na płaszczyznę stosowania prawa (orzeczenia interpretacyjne), a sądy na płaszczyznę stanowienia prawa (konkretna kontrola konstytucyjności ustaw). Ponieważ w polskim systemie prawnym brak jest organu posiadającego kompetencję do dokonania całościowej oceny konstytucyjnego statusu jednostki, w poszczególnych przypadkach nie może ona w żaden sposób uzyskać ochrony swych praw. Tym samym wyrażona w Konstytucji RP zasada nadrzędności nie zostaje zrealizowana z powodu niedostatecznych gwarancji koniecznych dla pełnej ochrony praw i wolności obywatelskich. W celu usunięcia opisanej dysfunkcjonalności systemu P. Tuleja formułuje wnioski *de constitutione ferenda*. Jego zdaniem należałoby alternatywnie: albo świadomie wprowadzić model rozproszonej kontroli konstytucjonalności ustaw przez sądy, albo uczynić przedmiotem skargi konstytucyjnej także akty stosowania prawa.

Rozprawa P. Tulei stanowi ważny punkt odniesienia w dyskusjach wokół znaczenia normatywnego Konstytucji RP z 1997 r. i stanowi próbę jej systemowego odczytania. Nie jest to jednak praca łatwa w odbiorze. Erudycja Autora oraz bogactwo poruszanych wątków często przytłaczają czytelnika. Z tych powodów nie jest możliwe, ale także nie jest celowe relacjonowanie i ustosunkowywanie się do wszystkich omawianych w pracy zagadnień. Stosunkowo najłatwiej byłoby przedstawić listę nierozwiązanych problemów, wskazać kilka pomyłek czy terminologicznych niekonsekwencji. Jednak koncentrując się na szczególe, łatwo można by stracić z oczu zamysł Autora.

Książka P. Tulei jest pracą niebanalną. Przez całą rozprawę przewija się refleksja dotycząca konieczności przewartościowania tradycyjnych pojęć prawa konstytucyjnego: znaczenia zasady nadrzędności, stosowania konstytucyjnych uregulowań dotyczących praw i wolności, pojmowania władzy ustawodawczej i sądowniczej oraz relacji między nimi, a także pojęć stanowienia i stosowania prawa, które w świetle normatywnych zmian ostatnich kilkunastu lat, a w szczególności na gruncie Konstytucji RP z 1997 r., nie opisują już w sposób adekwatny rzeczywistości. Wydaje się, że zamysłem Autora jest odtworzenie z Konstytucji RP pewnego systemu normatywnego. W jego centrum znajdują się konstytucyjne prawa i wolności o charakterze pierwotnym w stosunku do uregulowań ustawy zasadniczej. Zagadnienia związane ze stosowaniem konstytucji mają charakter wtórny w stosunku do kwestii ustalenia normatywnej treści tych praw i wolności. Zaprezentowana

przez P. Tuleję propozycja określenia pozycji jednostki w oparciu o zewnętrzną teorię praw podmiotowych oraz korespondującą z nią strukturę norm konstytucyjnych stanowi próbę wytyczenia w tej materii „trzeciej drogi” wśród koncepcji pozytywistycznych i naturalistycznych. Jej największym mankamentem wydaje się to, że mimo określenia konstytucyjnych praw i wolności jednostki jako pierwotnych w stosunku do prawa przedmiotowego, w gruncie rzeczy ich treść pozostaje w znacznym stopniu nieznana. Definitywne znaczenie tych praw określone zostaje bowiem dopiero w wyniku konkretyzującej działalności ustawodawcy, Trybunału Konstytucyjnego i sądów.

*Bartłomiej P. Wróblewski*