Piotr Czarny¹

**Sądownictwo konstytucyjne
w częściach składowych państw federalnych
(na wybranych przykładach)²**

I

Własna konstytucja – będąca podstawą całego odrębnego systemu prawnego oraz podstawą działania organów władzy publicznej – jest ważnym elementem potwierdzającym państwowy (czy też *quasi*-państwowy) status podmiotów (części składowych) państwa federalnego i ich względną samodzielność³. Jest również najważniejszym wyrazem założenia, zgodnie z którym część składowa państwa federalnego ma bezpośrednią legitymizację prawną, a nie – jak w przypadku samorządu terytorialnego czy jednostek autonomicznych – legitymację pochodną, wynikającą z rozstrzygnięć centralnych instytucji państwowych⁴. Nie zmienia to „naturalnej” dla państw federal-

¹ Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na III Seminarium Młodych Badaczy Prawa Konstytucyjnego, które odbyło się w Waplewie w dniach 5–7 kwietnia 2011 r.

³ Autor pragnie wyrazić podziękowania pp. S. Kubasowi i P. Madejowi z Katedry Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie za istotną pomoc w zebraniu materiałów do niniejszego artykułu.

⁴ F. Koja, *Bundestaat als Rechtsbegriff*, [w:] *Theorie und Praxis des Bundesstaates*, pod red. M. Welana, F. Koji, F. Grölla i Ch. Smekala, Salzburg–München 1974, s. 80; założenie to odnieść należy do „klasycznych” teorii federalizmu (takich jak np. koncepcja G. Jellinka), rozwiązania konstytucyjne niektórych państw współczesnych przeczą temu założeniu, określając strukturę organów podmiotów federacji i ich kompetencje (zob. art. 95 i nast. Konstytucji Austrii).

nych zasady, w myśl której postanowienia konstytucji lokalnych mieścić się muszą w ramach wyznaczonych przez konstytucję federalną.

Obok aspektów symbolicznego i legitymizacyjnego konstytucje części składowych państw federalnych mają również istotne znaczenie ograniczające („limitujące”). Określają bowiem sposób, ale i granice, sprawowania władzy państwowej⁵. Łączy się to oczywiście z problemem gwarancji ich przestrzegania. Tylko częściowo jest on rozwiązany przez istnienie sądu konstytucyjnego na szczeblu federacji. Po pierwsze, sąd ten (lub trybunał) bada przestrzeganie konstytucji federalnej, a nie konstytucji „lokalnych”. Po drugie, taki mechanizm gwarancji konstytucyjnych, w którym organ federacji ma być „obrońcą” również lokalnych konstytucji, dodatkowo potwierdza zależność części składowych od władz centralnych, a więc pomniejsza (i tak w praktyce niewielki) zakres ich samodzielności i wewnętrznej autonomii.

Sądownictwo konstytucyjne części składowych federacji stanowi w pierwszej kolejności pochodną znaczenia przypisywanego ich konstytucjom. Im większą rolę mają one odgrywać w działalności organów państwa i życiu społecznym, tym silniejsza staje się potrzeba jego utworzenia. Ogólnie stwierdzić można, iż rola ta uzależniona jest od zakresu spraw, które konstytucja federalna pozostawia w gestii jednostek terytorialnych tworzących państwo złożone, zwłaszcza od zakresu kompetencji prawotwórczych. Jednak istotną rolę odgrywa tu również utworzenie i zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego na szczeblu federalnym. Chodzi bowiem o dążenie do pewnego „naśladownictwa” form ochrony konstytucji, przez co można „dowartościować” lokalną ustawę zasadniczą. Z drugiej strony rzecz dotyczy uniknięcia „dublowania się” funkcji federalnego sądu konstytucyjnego i takich sądów w podmiotach federacji.

Na działalność sądów konstytucyjnych w częściach składowych państw federalnych spojrzeć można jednak również szerszej perspektywy. Wiąże się ona bowiem także z bardzo ważnym i aktualnym (szczególnie w Europie) problemem relacji sądów między- i ponadnarodowych oraz państwowych sądów konstytucyjnych. Jest to bowiem pewien ważny przyczynek do analizy relacji dwóch założeń pozostających w pewnej sprzeczności. Chodzi tu o nadrzędność jednego aktu prawnego w danym systemie prawa, co prowadzi w konsekwencji do istnienia jednego organu, który ma najwyższą „wła-

⁵ T. Skrzypczak, *Władza i polityka lokalna w państwie współczesnym*, Kraków 1986, s. 71.

dzę walidacyjną” i najwyższą władzę interpretacyjną z jednej, a tzw. multcentrycznością systemu prawa (systemów prawa) w danym państwie, co oznacza wielość tego rodzaju organów, z drugiej strony⁶. Istotne jest przy tym przede wszystkim to, iż w pewnym – choćby niewielkim stopniu – multcentryczność występuje w każdym państwie federalnym.

Zwrócić tu należy jeszcze uwagę, iż multcentryczność, którą można określić jako multcentryczność konstytucyjną, a taka występuje w państwie federalnym w sytuacji posiadania przez części składowe odrębnych konstytucji i własnych sądów konstytucyjnych, stanowi podstawę do pewnego odstępstwa od modelu scentralizowanego i skoncentrowanego sądownictwa konstytucyjnego, przynajmniej w jego klasycznej kelsenowskiej formie. Jedną z cech tego modelu jest bowiem wyłączność rozstrzygania sporów konstytucyjnych w rękach jednego organu wyodrębnionego organizacyjnie z systemu sądowego⁷. Pytanie teoretyczne, które warto jest rozważania, dotyczy więc problemu, na ile sądownictwo konstytucyjne podmiotów federacji narusza założenie kelsenowskiego modelu sądownictwa konstytucyjnego traktowanego jako pewien „typ idealny”, oczywiście przy realistycznym założeniu, iż „przestrzeń konstytucyjna” federacji i jej części składowych nie są całkowicie odrębne i niezależne od siebie.

Punktem wyjścia dla omawiania różnych rozwiązań funkcjonujących w niektórych państwach jest problem organizacja władzy sądowniczej. Wy różnić można tu generalnie trzy modele: a) wyłączność federacji w zakresie władzy sądowniczej; b) kompetencje mieszane z założeniem „pierwotnej” właściwości sądów części składowych i rewizyjnej (kontrolnej) instancji federalnych; c) system paralelnej organizacji (odrębnego toku instancji sądów federalnych i lokalnych) przy zastrzeżeniu kompetencji najwyższych sądów federalnych⁸.

Sądownictwo konstytucyjne części składowych najbardziej odpowiada trzeciemu modelowi, ale możliwe jest też w drugim modelu, choć rodzi w praktyce „konkurencyjną właściwość” do kontroli orzeczeń sądów pod-

⁶ E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” z. 4, 2005, s. 3–11; T. Buksiński, *Prawo a władza polityczna*, Poznań 2009, s. 296–297.

⁷ L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 40; R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 144–145.

⁸ M. Bothe, *Gliedstaatliche Verfassungsgerichtsbarkeit. Skizzen eines Vergleichs*, [w:] *Landesverfassungsgerichtsbarkeit*, pod red. Ch. Starcka i K. Sterna, t. I, Baden-Baden 1983, s. 414.

miotów federacji. Zasadniczo jest to wykluczone w modelu pierwszym, choć teoretycznie pewne jego elementy są możliwe (np. w formie kontroli prewencyjnej przez organ quasi-sądowy). Zróżnicowanie rozwiązań w różnych państwach federalnych nie bardzo pozwala na jednolite ujęcie problematyki, dlatego dalsze rozważania oparte będą na przykładach konkretnych państw, a będą to: Stany Zjednoczone (II), Niemcy (III), Szwajcaria (IV) i Rosja (Federacja Rosyjska – V)⁹. Nie będą to oczywiście ujęcia szczegółowe, kompleksowe i wyczerpujące temat, mają one raczej wskazać na pewne węzłowe zagadnienia w poszczególnych omawianych państwach.

II

Sądownictwo konstytucyjne w stanach USA to instytucja w pewnym sensie „naturalna” w systemie prawa amerykańskiego. Jego funkcjonowanie ułatwia istnienie odrębnych systemów sądowniczych federacji i poszczególnych stanów (a więc wskazany wcześniej model trzeci). Generalnie dopuszczalność sądowej kontroli konstytucyjności prawa (w tym ustaw) jest wynikiem interpretacji konstytucji (w pewnej analogii do art. III Konstytucji Stanów Zjednoczonych), ale też wyraźnie jest uregulowana w niektórych konstytucjach stanowych¹⁰. Przewidują one również w niektórych przypadkach opiniowanie zgodności ustaw z konstytucją stanową na żądanie legislatury lub gubernatora¹¹. To ostatnie odróżnia poważnie sytuacje niektórych sądów najwyższych stanów od Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych, któremu tego rodzaju opiniodawcze uprawnienia nie przysługują. Powoduje jednocześnie, iż mówić można jednak o pewnych elementach kontroli abstrakcyjnej konstytucyjności w USA.

⁹ Sądownictwo konstytucyjne podmiotów federacji występuje poza tym również m.in. w Bośni i Hercegowinie i Brazylii, pewne jego formy dostrzec można w Kanadzie (zob. M. Bothe, op.cit., s. 427–428); występowało poza tym przed 1990 r. w byłej Jugosławii.

¹⁰ Np. art. 3 ust. 5 Konstytucji Kalifornii zabrania organom administracji stanowej odmowy wykonania ustawy z tego powodu, iż jest ona niezgodna z konstytucją, chyba że sąd apelacyjny stwierdzi taką niezgodność; o statusie stanowych sądów apelacyjnych i ich relacji z sądami najwyższymi zob. V. Siedlińska, *Sądownictwo amerykańskie w Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Kraków 1997, s. 37–38.

¹¹ Tego rodzaju instytucja (tzw. *advisory opinion*) funkcjonuje w ok. 10 stanach.

Jak powszechnie wiadomo, w systemie amerykańskim generalnie wszystkie sądy mogą działać jako sądy konstytucyjne, ale z analogicznych względów jak w przypadku *U.S. Supreme Court*, szczególna rola przypada stanowym sądom najwyższej instancji, nazywanym powszechnie sądami najwyższymi. Oczywiście związane to jest z mocą wiążącą ich precedensowych orzeczeń dla wszystkich sądów danego stanu. Stwierdzenie niezgodności ustawy stanowej lub innego aktu władz stanu z jego ustawą zasadniczą ma właśnie taki charakter. Stanowe sądy najwyższe liczą od 5 do 9 sędziów. W odróżnieniu od federalnego Sądu Najwyższego są to z reguły organy kadencyjne, a czas kadencji waha się 6–12 lat. Sędziowie czasami wybierani są w wyborach powszechnych¹². Jednak wprowadza się systemy mające eliminować bezpośredni wpływ partii politycznych na wybór (tzw. *non partisan ballot*). Polega to głównie na ograniczeniu prawa zgłaszania kandydatów do korporacji prawniczych lub specjalnych apolitycznych komisji nominacyjnych¹³. Są także powtórzenia modelu powoływania sędziów federalnego Sądu Najwyższego. Ciekawe są też różne systemy mieszane¹⁴. Można tu zauważyć elementy podkreślania samodzielności stanów, a także pewnego unowocześniania metod wyboru sędziów. Jest to więc swego rodzaju „poligon doświadczalny”.

Sądownictwo konstytucyjne stanów odegrało istotną rolę w genezie *judicial review*. W niektórych stanach sądy najwyższe jeszcze przed rokiem 1787 wydawały precedensowe orzeczenia stwierdzające niezgodność ustaw z konstytucją stanową. Instytucja „unieważniania” ustaw stanowych przez sądy stanowe wspomniana została przez A. Hamiltona w liście 16 *Federalist Papers*¹⁵. Dużą rolę odegrało orzeczenie z 1783 r., w którym Sąd Najwyższy stanu Massachusetts w sprawie *Massachusetts v. Nathaniel Jennison* uznał instytucję niewolnictwa za sprzeczną z konstytucją stanową, co uważane jest

¹² W sposób literacki praktykę polityczną wyboru sędziów stanowych sądów najwyższych opisuje J. Grisham w znanej powieści *Apelacja* (2008); zaprezentowany tam obraz jest raczej negatywny.

¹³ D. Kimmel, *Die Verfassungsgerichtsbarkeit in den Gliedstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika*, [w:] *Landesverfassungsgerichtsbarkeit*, t. VI, s. 465.

¹⁴ Np. w stanie Kansas sędziów mianuje gubernator na wniosek komisji powołanej przez stanowy Sąd Najwyższy; po roku urzędowania w najbliższych wyborach powszechnych odbywa się głosowanie w sprawie zatwierdzenia nominowanego sędziego na następne 6 lat.

¹⁵ C. v. Oppen-Rundstedt, *Die Interpretation der amerikanischen Verfassung im Federalist*, Bonn 1970, s. 100–101.

w USA za przykład *judicial review*, chociaż chodziło tu raczej o interpretację prawa (ustaw). Lepszym i jednoznacznym przykładem jest sprawa *Trevett v. Weeden* z 1786 r. Wówczas to Sąd Najwyższy stanu Rhode Island uznał ustawę legislatury stanowej za nieważną¹⁶.

Nie ma tu miejsca na omawianie całego zagadnienia roli sądów stanowych jako organów kontroli konstytucyjnej, mającego – jak widać – w USA bardzo długą historię. Wspomnieć trzeba jednak o pewnych współczesnych zjawiskach o charakterze ogólnym. Są one głównie związane z „archaicznością” tekstu konstytucji USA. Konstytucje stanowe są często nowocześniejsze i bardziej dokładne. Zawierają regulacje wprost odnoszące się do współczesnych problemów. Czasem ustanawiają „nowe” prawa obywatelskie (np. prawo do prywatności) lub też dalej idącą ochronę praw obywatelskich i to jest ich główne „pole do popisu”¹⁷. Po drugie, ważną rolę odgrywa teza przyjęta w orzecznictwie *U.S.-Supreme Court*, zgodnie z którą wykładnia i stosowanie prawa stanowego należy do sądów stanowych. Generalnie chodzi o to, iż sądy federalne, sprawując w różnych formach kontrolę orzecznictwa sądów stanowych, nie badają prawidłowości wyroków dotyczących zgodności ustaw i innych aktów ze stanowymi konstytucjami (oraz wykładni prawa stanowego i jego konstytucji). Generalnie związane są stanową wykładnią prawa przyjętą przez stanowe sądy najwyższe, chyba że jest ona arbitralna lub też w danej sprawie występuje tzw. problem federalny, co otwiera właściwość Sądu Najwyższego USA¹⁸.

Doświadczenia amerykańskie, głównie z racji swojej długotrwałości, ilustrują dobrze pewne ogólne zjawiska, a mianowicie dążenie stanów (i ich sądów najwyższych) do samodzielności i odrębności w zakresie, w którym federalny Sąd Najwyższy nie zajął stanowiska w 100% przesądzającego sprawę, tj. ustalił pewne normy, które określić można jako semiimperatywne. W dziedzinie sądownictwa konstytucyjnego zjawisko to ujawniło się np.

¹⁶ V. Siedzińska, op.cit., s. 111; w sprawie chodziło o ustawowy nakaz zastosowania trybu doraźnego bez udziału ławy przysięgłych wobec osób, który odmówiły przyjęcia zapłaty w zdeprecjonowanej walucie papierowej; wcześniej w 1782 r. Sąd Apelacyjny Wirginii stwierdził, iż akt ustawodawczy samej Izby Reprezentantów podjęty bez zgody Senatu jest niezgodny z Konstytucją (i nieważny), a sądy są uprawnione do oceny konstytucyjności aktów władzy ustawodawczej.

¹⁷ Np. wymóg 12-osobowej ławy przysięgłych, podczas gdy SN wymaga min. 6-osobowej.

¹⁸ J. Jaskiernia, *Pozycja stanów w systemie federalnym USA*, Warszawa 1979, s. 73.

w zakresie wolności religii. Dokładniej chodziło o problem dostarczania publicznego transportu uczniom szkół wyznaniowych. Federalny Sąd Najwyższy w 1947 r. stwierdził, iż Konstytucja USA tego nie zabrania, ale odmienne stanowisko zajmował Sąd Najwyższy stanu Wisconsin. W rezultacie zmieniono konstytucję tego stanu.

Bardziej interesujący był problem finansowania szkół. Sąd Najwyższy Kalifornii w bardzo głośnym orzeczeniu *Serrano v. Priest* z 1971 r. stwierdził, iż finansowanie szkół w oparciu o wpływy z podatku od nieruchomości na danym terenie narusza zasadę równości i prawo do nauki. Tymczasem U.S.-Supreme Court w wyroku *San Antonio Ind. School district v. Rodriguez* uznał takie założenie za zgodne z Konstytucją USA. Widać tu było, że SN Kalifornii mając bardziej dokładną i nowoczesną konstytucję mógł zastosować „surowsze” kryteria niż Sąd Najwyższy USA, który potwierdził, iż Konstytucja USA nie gwarantuje takiego prawa jak prawo do nauki, a zasada równości wymaga jedynie, aby kryterium różnicowania było racjonalne. W literaturze wskazywano, iż orzeczenie w sprawie *Serrano* było w swoim czasie drugim najważniejszym wyrokiem w sprawach szkolnictwa po *Brown v. Board of Education*¹⁹.

Miedzy innymi cytowane wcześniej orzeczenia dały podstawę do powstania koncepcji nowego jurysdykcyjnego federalizmu (*new judicial Federalism*). Chodziło tu właśnie o wzmocnienie niezależności stanów poprzez „własne” rozwiązania konstytucyjne, a także ich interpretację do pewnego stopnia niezgodną ze stanowiskiem federalnego Sądu Najwyższego. Należy zauważyć, iż koncepcja ta powstała wówczas, gdy po aktywizmie II połowy lat 60. Sąd Najwyższy USA stał bardziej wstrzeźliwy w interpretacji Konstytucji i ochronie praw jednostki. Dało to również pole do zjawiska oddziaływania nowych koncepcji sądów stanowych na U.S.-Supreme Court. Tytułem ilustracji tych rozbieżności i tendencji do zmian przytoczyć tu można fakt, iż rozdawanie ulotek w centrach handlowych U.S.-Supreme Court uważał za niedozwolone z uwagi na ochronę własności, najwyższe sądy stanowe stawały jednak raczej na stanowisku, że jest to zachowanie chronione przez konstytucyjno-stanowe gwarancje wolności słowa.

Bardzo dobrym przykładem zjawiska polegającego na tym, iż stanowe sądy najwyższe dążą do „korygowania” stanowiska Sądu Najwyższego jest sprawa hołdu fładze i recytowania w szkołach tzw. przysięgi na wierność

¹⁹ A. Kimmel, op.cit., s. 485.

(*Pledge of Allegiance*)²⁰. W orzeczeniu *Minersville School District v. Gobitis* (1940) federalny Sąd Najwyższy uznał, że prawo stanu Pensylwania, nakazujące takie zachowanie, jest zgodne z Pierwszą Poprawką do Konstytucji. Trzy sądy stanowe (Kansas, Minnesota, Washington) nie uznały tego stanowiska i zwalniały odmawiających składania hołdu fladze (ze względów religijnych np. świadków Jehowy) od tego obowiązku. W Wirginii przepisy dodatkowo przewidywały, że dziecko, które nie chodziło do szkoły m.in. z powodu „wyrzucenia” za odmowę złożenia hołdu fladze USA, traktowane było jako młodociany przestępca, a jego rodzice mogli być skazani na karę pozbawienia wolności. Gdy sprawa tego rodzaju trafiła do stanowego sądu Najwyższego w 1943 r., to w sprawie *West Virginia State Board of Education v. Barnette* uznał on, że przepisy te są niezgodne ze stanową konstytucją, a więc praktycznie odrzucił orzeczenie w sprawie *Gobitis*. Stanowi to dobry przykład korygowania i łagodzenia przez sądownictwo stanowe rygorystycznego (zbyt rygorystycznego) stanowiska Sądu Najwyższego USA.

III

Sądownictwo konstytucyjne części składowych federacji stanowiło przez długi czas fenomen niemiecki. Należy dodać, iż – podobnie jak to było w przypadku konstytucji jako pisanej ustawy zasadniczej – powstało ono najpierw w krajach niemieckich, dopiero później na szczeblu ogólnopolskim. Było to oczywiście związane z późnym zjednoczeniem Niemiec i specyficznym ustrojem II Rzeszy.

Początki sądownictwa konstytucyjnego w szerokim tego słowa znaczeniu związane były w Niemczech z odpowiedzialnością konstytucyjną. Kiedy po Kongresie Wiedeńskim część państw niemieckich otrzymywała okrojone ustawy zasadnicze, w większości z nich wprowadzano odpowiedzialność sądową ministrów za naruszenie konstytucji, w części utworzono spe-

²⁰ Tekst tego ślubowania brzmi: „I pledge allegiance to the flag of the United States of America and to the republic for which it stands: one nation under God, indivisible, with liberty and justice for all” („Przysięgam wierność fladze Stanów Zjednoczonych Ameryki i Republice, którą ona symbolizuje: jeden niepodzielny Naród, poddany Bogu, w wolności i sprawiedliwości dla wszystkich”); jego znaczenie unaocznia bardzo plastycznie powieść J. Grishama, *Lawa przysięgłych* (1996) i nakręcony według niej film fabularny pod tym samym tytułem.

cjalne trybunały stanu²¹. Przykładem jednej z pierwszych takich regulacji była Konstytucja Wirtembergii z września 1819 r.²² Powoływała ona do życia Trybunał Stanu w celu „sądowej ochrony konstytucji”. Miał on rozpatrywać oskarżenia o dążenia do obalenia konstytucji oraz o naruszenie poszczególnych przepisów konstytucji. Bardzo szeroko określony został przy tym w Wirtembergii zakres podmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej. Przed Trybunał Stanu mogli zostać postawieni ministrowie, kierownicy resortów i, przy spełnieniu dodatkowych warunków, inni wyżsi urzędnicy państwowi. Tę grupę osób mogła postawić w stan oskarżenia każda z izb parlamentu. Poza tym – co ciekawe – rząd mógł również skierować oskarżenie przeciwko poszczególnym deputowanym o działania mające na celu obalenie konstytucji.

Bardzo ważna z punktu rozwoju sądownictwa konstytucyjnego w niektórych państwach niemieckich była II połowa XIX w. Wówczas bowiem na poziomie części składowych II Rzeszy jako szczególnego rodzaju państwa federalnego aktualnym stał się problem prawa sędziów do badania zgodności ustaw z konstytucją. Po raz pierwszy w praktyce zjawisko to dostrzec można w 1850 r., kiedy to Wyższy Sąd Apelacyjny w Kassel uznał za niewiążącą ustawę podatkową ogłoszoną przez monarchę bez konstytucyjnie wymaganej zgody reprezentacji stanowej. Konstytucja z Hanoweru z 1855 r. wprowadziła zasadę, iż kontrola zgodności ustaw z konstytucją należy właśnie do odrębnego trybunału stanu. Również skarga konstytucyjna i sądowe rozstrzyganie sporów między najwyższymi organami państwa to instytucje, które kształtują się w Niemczech najpierw na poziomie podmiotów federacji, ponieważ Konstytucja Rzeszy z 1871 r. dość wyraźnie wykluczała wszelkie formy sądownictwa konstytucyjnego.

Nie ma tu miejsca na omawianie ewolucji sądownictwa konstytucyjnego w państwach tworzących niemiecką federację. Podkreślenia wymaga jednak, iż po drugiej wojnie światowej najpierw doszło do jego powstania w krajach federalnych. Pierwsza konstytucja krajowa – ustawa zasadnicza Badenii-Wirtembergii przewidywała istnienie Trybunału Stanu i oddawała w jego

²¹ R. Hoke, *Verfassungsgerichtsbarkeit in den deutschen Länder in der Tradition der deutschen Staatsgerichtsbarkeit*, [w:] *Länderverfassungsgerichtsbarkeit*, t. I, s. 61.

²² Konstytucja Wirtembergii wyróżniała się na tle innych aktów ustrojodawczych tym, że przyjęto ją w drodze umowy między królem a stanami, co wyraźnie podkreślono w preambule; nie była to więc typowa konstytucja okrojowana.

ręce bardzo szerokie kompetencje²³. Był on właściwy w sprawach: wykładni konstytucji (na wniosek rządu krajowego lub 1/3 członków parlamentu krajowego), stwierdzania niezgodności ustaw z konstytucją, odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów, kontroli wstępnej projektów zmiany konstytucji oraz rozstrzygania protestów wyborczych. Wyroki Trybunału miały mieć moc ustawy. Szczególne znaczenie dla ochrony trwałości i stabilności konstytucji miało uprawnienie do orzekania, czy złożony w Landtagu projekt nowelizacji ustawy zasadniczej jest zgodny z „duchem konstytucji”. Z kolei Bawarski Landtag, jako pierwszy z parlamentów krajowych, uchwalił już w czerwcu 1947 r. odpowiednią ustawę zwykłą, dlatego to właśnie w tym kraju rozpoczął działalność pierwszy w powojennych Niemczech trybunał konstytucyjny. Sądy konstytucyjne niektórych krajów są więc „starsze” niż Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK) i dlatego początkowo nawiązywał on do ich orzecznictwa²⁴.

Obecnie w Niemczech we wszystkich krajach federalnych istnieją sądy konstytucyjne. Ostatni z nich utworzono w 2008 r. w Szlezwiku-Holsztynie. Noszą one różne nazwy: sąd konstytucyjny, trybunał konstytucyjny względnie (w przypadku tych starszych) trybunał stanu, jednak te różnice nie są właściwie istotne. Należy tu podkreślić, iż powołanie sądu konstytucyjnego w krajach nie jest obligatoryjne, mogą one bowiem powierzyć rozstrzyganie sporów konstytucyjnych Federalnemu Trybunałowi Konstytucyjnemu (art. 99 Ustawy Zasadniczej RFN). Niewątpliwie jednak konieczność zapewnienia drogi sądowej w sprawach związanych ze stosowaniem i wykładnią konstytucji krajowych sprzyja dążeniu do utworzeniu własnego trybunału, ponieważ akcentuje to samodzielność podmiotów federacji. Jednak od 1952 r. instytucja krajowego sądownictwa konstytucyjnego była przez długi czas właściwie „w letargu”²⁵. Odrodziła się po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r. Wówczas wszystkie nowe kraje federalne powstałe na terenie b. NRD utworzyły trybunały konstytucyjne.

²³ Bliżej zob. Z.A. Maciąg, *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech*, Białystok 1998, s. 246–247.

²⁴ Zwłaszcza dotyczyło to koncepcji „ponadpozytywnych” norm konstytucyjnych i interpretacji zasady równości, które FTK przejął z orzecznictwa bawarskiego trybunału konstytucyjnego, P. Czarny, *Bawarski Trybunał Konstytucyjny*, Biuletyn Trybunału Konstytucyjnego nr 4(10), 1999, s. 93–94.

²⁵ K. M. Pospieszalski, *Naczelne organy państwowe w krajach RFN*, [w:] *Ustrój państwa RFN*, pod red. L. Janickiego, Poznań 1986, s. 554 i 556.

Status prawno-ustrojowy sądów konstytucyjnych w niemieckich krajach związkowych jest zbliżony i nawiązuje dość ściśle do pozycji FTK. Zaliczane są z jednej strony do kategorii konstytucyjnych organów państwowych, niezależnych i samodzielnych wobec innych organów konstytucyjnych, z drugiej uznawane są za sądy. Ten „podwójny” charakter znajduje czasem swój bezpośredni wyraz w samej konstytucji krajowej, w innych przypadkach deklarację tego rodzaju znaleźć można w ustawie zwykłej. Wyjątkowo założenie takie nie ma normatywnego wyrazu, ale niezależnie od tego jednak stanowisko doktryny jest tu jednoznaczne²⁶. Sąd konstytucyjny jest więc organem równorzędnym parlamentowi i rządowi krajowemu. Taki charakter jest niezależny od umiejscowienia przepisów o sądownictwie konstytucyjnym w strukturze konstytucji krajowej. Pod tym względem wyróżnić można jednak trzy modele. Najczęściej wzorem Ustawy Zasadniczej z Bonn sąd konstytucyjny „znajduje swoje miejsce” w rozdziale o władzy sądowniczej²⁷. Czasem poświęcony mu zostaje odrębny rozdział w krajowej ustawie zasadniczej²⁸. Jedynie w konstytucji Nadrenii-Palatynatu w sposób oryginalny o sądzie konstytucyjnym mowa w rozdziale o ochronie konstytucji²⁹.

Zasadniczym sposobem powoływania sędziów krajowych sądów konstytucyjnych jest wybór przez Landtag. W niewielu przypadkach prawo powołania części składu przysługuje rządowi³⁰. Zwłaszcza dotyczy to tzw. „urodzonych” członków sądu konstytucyjnego, tzn. osób, które automatycznie wchodzi w jego z racji zajmowania innego ważnego stanowiska w sądownictwie powszechnym lub administracyjnym.

Rozwiązanie to zapewnia realizację dwóch założeń, a mianowicie daje trybunałom odpowiednią legitymację demokratyczną i podkreśla, iż sposób wyboru sędziów konstytucyjnych powinien odbiegać od metod powoływania sędziów innych sądów. Stosowane są – ogólnie rzecz biorąc – dwie metody wyboru: zwykła lub kwalifikowaną większością 2/3 głosów. Uważa się,

²⁶ Ch. Starck, *Der verfassungsrechtliche Statu der Landesverfassungsgerichte*, [w:] *Landesverfassungsgerichtsbarkeit*, t. I, s. 164 i nast.

²⁷ Zob. np. art. 112 Konstytucji Brandenburgii, art. 65 Konstytucji Hamburga.

²⁸ Zob. rozdział VIII Konstytucji Hesji, rozdział 2. III Konstytucji Meklemburgii-Przedpomorza.

²⁹ Zob. art. 134 Konstytucji Nadrenii-Palatynatu.

³⁰ Np. Konstytucja Hamburga w art. 65 ust. 1 przyznaje Senatowi (odpowiednikowi rządu w tym mieście-kraju federalnym) prawo powołania prezesa i dwóch sędziów sądu konstytucyjnego, natomiast Zgromadzenie Obywatelskie wybiera 6 członków tego sądu.

że wymóg kwalifikowanej większości 2/3 głosów daje trybunałom szerszą legitymację demokratyczną i wzmacnia niezawisłość sędziowską, dlatego jest to metoda dominująca. Jeżeli wybór następuje zwykłą większością, dodaje się czasem charakterystyczne zastrzeżenia, np. Konstytucja Brandenburskiej stanowiła (do 2004 r., kiedy wprowadzono wymóg 2/3 głosów), iż „przy wyborze należy dążyć do tego, by siły polityczne kraju były odpowiednio reprezentowane”. Z kolei Konstytucja Bremy przewiduje specjalną procedurę, mającą na celu osiągnięcie porozumienia, a przy wyborze należy uwzględnić zasadę, by w miarę możliwości uwzględnić siłę poszczególnych partii politycznych (art. 139). Dodać należy, iż niektóre konstytucyjne krajowe – w odróżnieniu od Ustawy Zasadniczej z Bonn – przewidują udział w składzie sądu konstytucyjnego czynnika obywatelskiego tj. osób, które nie legitymują się wykształceniem prawniczym. Może on być fakultatywny albo obligatoryjny. Kadencja sędziów waha się od czterech do dziewięciu lat.

Jeśli chodzi o właściwość, to jego „jądro” tworzą cztery kategorie spraw: rozpatrywanie sporów między konstytucyjnymi organami kraju, kontrola konstytucyjności ustaw krajowych w trybie abstrakcyjnym i konkretnym oraz komunalne skargi konstytucyjne. W pozostałym zakresie niektóre z krajowych sądów konstytucyjnych właściwe są z nich w sprawach indywidualnych skarg konstytucyjnych, odpowiedzialności konstytucyjnej oraz kontrolują ważność wyborów i referendum. Do ciekawych elementów zakresu kognicji niektórych trybunałów krajowych należy badanie konstytucyjności utworzenia komisji śledczych przez parlamenty krajowe oraz sprawdzanie prawidłowości różnego rodzaju inicjatyw ustawodawczych lub referendalnych obywateli³¹.

Orzecznictwo krajowych sądów konstytucyjnych koncentruje się generalnie wokół problemów samorządu komunalnego, prawa parlamentarnego, demokracji bezpośredniej i niektórych problemów praw człowieka, w szczególności praw socjalnych. Łatwo zauważyć, iż są to dziedziny, w których ze względów kompetencyjnych lub też z uwagi na brak pewnej regulacji w Ustawie Zasadniczej „aktywność” FTK nie jest duża. Wiele rozstrzyganych przez nie spraw dotyczy reform podziału terytorialnego (ciekawe sprawy dotyczy-

³¹ Niektóre regulacje krajowe przewidują dodatkowo inne kompetencje sądów konstytucyjnych (np. do dokonywania wykładni prawa krajowego – art. 65 ust. 2 pkt 5 Konstytucji Hamburga).

ły w Brandenburgii gmin zamieszkałych przez Łużyczan)³² oraz tzw. wyrównania finansowego³³. Jest to związane z zastrzeżeniem, iż skargi komunalne do FTK skierowane przeciwko ustawom krajowym są niedopuszczalne, o ile otwarta jest droga do krajowego sądu konstytucyjnego (art. 93 ust. 1 pkt 4b UZ)³⁴. Z dziedziny praw człowieka interesujące są orzeczenia dotyczące ustaw policyjnych (sprawy policji należą w Niemczech do właściwości krajów) i zakresu uprawnień policji. Odnośnie do problemu inicjatyw obywatelskich, orzeczenia sądów konstytucyjnych rozstrzygają problem, jak rozumieć zakaz obywatelskiej inicjatywy budżetowej, czy chodzi tu o każde przesunięcie budżetowe, czy też tylko o istotne i znaczące skutki finansowe.

Niewątpliwie najgłośniejszym orzeczeniem krajowym był tzw. *Honecker-Beschluss* z 12 stycznia 2003 r. wydany przez Trybunał Konstytucyjny Berlina. Chodziło tu o zawieszenie postępowania i uchylenie aresztu wobec byłego szefa partii komunistycznej i przewodniczącego Rady Państwa NRD na podstawie przewidywania, iż oskarżony nie dożyje końca procesu. Trybunał uznał, iż w takiej sytuacji dalsze prowadzenie postępowania naruszałoby godność osoby ludzkiej. Konstytucyjno-prawnie problem polegał jednak głównie na tym, iż orzeczenia sądów berlińskich oparte były o przepisy proceduralne prawa federalnego. W ocenie niektórych badaczy orzeczenie to naruszało podział właściwości między FTK a trybunałami krajowymi. Ponadto było sprzeczne z wcześniejszymi orzeczeniami innych krajowych sądów konstytucyjnych. Problem rozwiązał wyrok FTK z 1997 r. w którym uznano dopuszczalność rozstrzygnięć krajowych sądów konstytucyjnych w sprawach wyroków sądowych wydanych w postępowaniu toczącym się w oparciu o przepisy prawa federalnego, o ile nie dotyczy to orzeczeń sądów krajowych, a wzorcem kontroli jest norma konstytucji krajowej o analogicznej treści jak regulacja zawarta w Ustawie Zasadniczej³⁵.

W Niemczech przy drugim ze wskazanych wcześniej modeli organizacji władzy sądowniczej istnienie sądownictwa konstytucyjnego podmiotów fe-

³² Zob. P. Czarny, *Położenie i ochrona praw Łużyczan w zjednoczonych Niemczech*, Prawa Człowieka. Humanistyczne Zeszyty Naukowe nr 6, 1999, s. 146.

³³ Tak jak w Polsce „bogatsze” gminy muszą wpłacać pieniądze na fundusz dla gmin „uboższych”.

³⁴ Bliżej o relacji skargi komunalnej do FTK i analogicznych skarg do krajowych sądów konstytucyjnych R. Stasikowski, *Gwarancje samorządności gminnej w systemie prawnym RFN i RP*, Bydgoszcz–Katowice 2005, s. 349–351.

³⁵ Orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, t. 96, s. 345–346.

deracji rodzi więcej problemów niż w systemie amerykańskim. W praktyce są one bardziej uzależnione od Federalnego Trybunału Konstytucyjnego niż amerykańskie sądy stanowe od Sądu Najwyższego. Dlatego ich działalność nakierowana jest bardziej na „wykonywanie” ustaleń FTK, jedynie w niektórych wybranych gałęziach prawa lub przy pojawieniu się problemu konstytucyjnoprawnego nierozstrzygniętego jeszcze przez FTK mogą pozwolić sobie na większy aktywizm³⁶.

IV

Zgodnie z Konstytucją z 1993 r. Rosja (Federacja Rosyjska) jest państwem federacyjnym, składającym się z 89 zasadniczo równoprawnych podmiotów, choć noszących różne nazwy. Ma to istotne znaczenie, ponieważ – formalnie rzecz ujmując – tylko republiki mają prawo do uchwalania własnych konstytucji, natomiast ustrój innych podmiotów (kraje, obwody, miasta o znaczeniu federalnym, obwody autonomiczne i okręgi autonomiczne) określa – w ramach konstytucji federalnej – ich statut. Jednak w rzeczywistości różnica sprowadza się głównie do nazwy, a więc kwestii symbolicznej, bowiem także statuty są aktami prawnymi podmiotu federacji o najwyższej randze. W niektórych z podmiotów federacji – a dokładnie w 15 (dane z 2005 r.) – działają sądy konstytucyjne lub funkcjonalnie im odpowiadające sądy statutowe³⁷. W 56 możliwość taka wynika z lokalnej konstytucji lub statutu³⁸.

Za początek sądownictwa konstytucyjnego podmiotów Federacji Rosyjskiej uważa się powołanie Sądu Konstytucyjnego Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej w październiku 1991 r., co miało związek z proklamacją pierwszeństwa prawa federacji rosyjskiej nad prawem ZSRR r. W okresie przed przyjęciem Konstytucji Rosyjskiej z 1993 r. utwo-

³⁶ Przykładem może być problem, czy frakcja parlamentarna „tolerująca” rząd na podstawie pewnego porozumienia z partią rządzącą i głosująca za wyborem kanclerza i niektórymi projektami rządowymi (względnie wstrzymująca się od głosu) jest partią opozycyjną, a zatem uprawnioną do szczególnych świadczeń finansowych; bliżej zob. Niemcy Saksonia-Anhalt: Pojęcie opozycji parlamentarnej – wyrok Trybunału Konstytucyjnego Saksonii-Anhalt z dnia 29 maja 1997 r., LVG 1/96, „Przegląd Sejmowy” z. 2, 2000, s. 184–190.

³⁷ Dla uproszczenia rozważań w dalszej części używane będzie zbiorcze określenie sądów konstytucyjne.

³⁸ N.W. Witruk, *Konstytucjonnoje prawosudije. sudiebno-konstytucjonnoje prawo i process*, Moskwa 2005, s. 464–465; na s. 467 autor ten wymienia jednak tylko 12 takich sądów.

rzono sądy konstytucyjne w czterech republikach, a pierwszą z nich był Dagestan³⁹. Drugi etap rozwoju sądownictwa konstytucyjnego podmiotów Federacji Rosyjskiej przypada na lata 1994–96, a więc okres po wejściu w życie Konstytucji Federacji Rosyjskiej. Impulsem do tworzenia sądów konstytucyjnych była proklamacja samodzielności podmiotów federacji w zakresie ustanowienia własnego systemu organów władzy państwowej (art. 11 ust. 2, art. 77 ust. 1), choć przepisy ten nie były sformułowane w sposób, który jednoznacznie dopuszczałby taką możliwość. Stąd w niektórych podmiotach federacji próbowano tworzyć organy *quasi*-sądowe na wzór dawnego Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego w ZSRR, które niekiedy dalej istnieją.

Całą sprawę przesądziła federalna ustawa konstytucyjna z grudnia 1996 r. o systemie sądowym Federacji Rosyjskiej (FR), wyraźnie wspominająca o istnieniu tego rodzaju instytucji jak sądy konstytucyjne podmiotów federacji, stanowiące jednak część systemu sądowego FR. Określa ona również ogólnie status sędziów, funkcje, zasady procedury i moc prawną orzeczeń tych organów⁴⁰. Jest to sytuacja potwierdzająca tezę o dość ograniczonym stopniu samodzielności podmiotów federacji w Rosji⁴¹. Na ogół bowiem tworzenie i określanie podstaw ustroju sądów konstytucyjnych części składowych państwa federalnego pozostawione jest ich konstytucjom, a tylko „pośrednio” pewne granice wyznacza federalna ustawa zasadnicza. Poza tym specyfika Rosji polega na tym, iż nie wybierając wprost trzeciego ze wspomnianych na początku modeli władzy sądowniczej w państwie federalnym Konstytucja z 1993 r., wskazuje, iż ustrój i system sądów FR określa prawo federalne (art. 71 pkt m i art. 118 ust. 3), co wyraźnie jest interpretowane również jako możliwość określania zasad ustroju sądów podmiotów federacji. Ogólnie rzecz ujmując, w praktyce proces tworzenia sądownictwa przebiega jednak w Rosji bardzo powoli i nawet po przyjęciu stosownych aktów normatywnych długo trwa wybór sędziów i podjęcie przez sąd praktycznej działalności. Jest to głównie wynik nastawienia elit politycznych, ale również braku tradycji i wzorców.

³⁹ O. Yushkova, G. Stolz, *Die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in den Subjekten der Russischen Föderation im Vergleich zur Entwicklung der deutschen Landesverfassungsgerichtsbarkeit*, „Osteuropa-Recht” nr 1, 2004, s. 4.

⁴⁰ S.E. Nesmejanowa, *Problemy stanovlenija i pazwitija organow konstitucionnowo kontrolia w subiektach rossijskoj fiedieracji*, Moskwa 2003, s. 21.

⁴¹ I. Rycerska, *Kierunki rozwoju federalizmu w Rosji*, [w:] *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*, pod red. J. Jaskierni, Kielce 2009, s. 151 i 154.

Status sądów konstytucyjnych podmiotów federacji nawiązuje do ogólnych wzorów tej instytucji i polega na uznaniu, iż są to organy władzy państwowej równorzędne organom legislatywy i egzekutywy. Zasadniczo poszczególne regulacje organizacyjne, kompetencyjne i proceduralne wzorowane są na ustawie federalnej o Trybunale Konstytucyjnym Federacji Rosyjskiej⁴². Spotkać można jednak szereg mniej lub dalej idących odrębności, np. Republika Inguszetia powierzyła sądowi najwyższemu sprawowanie sądownictwa konstytucyjnego⁴³. Ustawodawstwo federalne wyraźnie stanowi, iż działalność sądów konstytucyjnych podmiotów federacji finansowana jest ze środków budżetowych podmiotu federacji.

Sądy konstytucyjne podmiotów federacji liczą od pięciu do dziesięciu sędziów. Wyboru z reguły dokonuje parlament (organ władzy ustawodawczej) lub jedna z jego izb na wniosek prezydenta, gubernatora lub innego najwyższego organu wykonawczego. Oprócz wymogu wykształcenia prawniczego i doświadczenia zawodowego niektóre ustawodawstwa wprowadzają od sędziów wymóg zamieszkiwania przez określony czas na obszarze danego podmiotu federacji.

Ustawa o systemie sądowniczym FR wskazuje, iż do kompetencji sądów konstytucyjnych podmiotów federacji należy orzekanie o zgodności z konstytucją ustaw podmiotu federacji, normatywnych aktów prawnych organów władzy państwowej oraz organów samorządu terytorialnego, a także dokonywanie wykładni konstytucji. Sprawy należące do ich właściwości nie mogą być rozpatrywane przez żadne inne sądy. Zasada ta obowiązuje również „w drugą stronę”, dlatego generalnie nie mogą one rozpatrywać spraw indywidualnych, co należy do kompetencji innych sądów. Orzeczenia sądów konstytucyjnych podmiotów federacji bezpośrednio nie podlegają kontroli innych sądów.

Oczywiście rozwiązania w poszczególnych podmiotach federacji wykazują odrębności, spotkać więc można (choć raczej wyjątkowo) również instytucję skargi konstytucyjnej i pytań prawnych sądów, jak również orzekanie o konstytucyjności partii politycznych. Poza tym bardzo często do

⁴² S.E. Nesmejanowa, op.cit., s. 50.

⁴³ O. Yushkova, G. Stolz, op.cit., s. 5–6; z uwagi na to, iż zgodnie z ustawą z 1996 r. sądy najwyższe republik są sądami federalnymi rozwiązanie takie uważane jest za nieprawidłowe; W.A. Krjażkow, Ł.W. Łazariew, *Konstitucjonnaja justitia w Rossijskoj Fiedieracji*, Moskwa 1998, s. 323.

zakresu kognicji włączane są spory między najwyższymi organami państwa i umowy międzynarodowe zawierane przez podmiot federacji, zwłaszcza zaś umowy z federacją dotyczące rozgraniczenia kompetencji (art. 11 ust. 3 Konstytucji FR). Zauważyć należy, iż generalnie Federacja Rosyjska jest – głównie z uwagi na brak własnych tradycji w tym zakresie – terenem daleko idącej recepcji zachodnioeuropejskich rozwiązań prawnych w zakresie sądownictwa konstytucyjnego.

Problem relacji Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej i sądów konstytucyjnych podmiotów FR nawiązuje do relacji FTK i krajowych sądów konstytucyjnych w Niemczech⁴⁴. Trybunał federalny nie jest w tej relacji sądem wyższej instancji, jednak, m.in. z uwagi na bezwarunkową wyższość konstytucji federalnej, jego orzeczenia (zwłaszcza w przedmiocie o sprzeczności prawa podmiotu federacji z Konstytucją FR) są wiążące dla innych sądów konstytucyjnych. Jednak zauważyć należy, iż kompetencje Sądu Konstytucyjnego FR nie dotyczą dziedzin należących do wyłącznych kompetencji podmiotów federacji, dysponują one bowiem tutaj pełnią władzy (art. 73 Konstytucji FR).

Do 2004 r. sądy konstytucyjne podmiotów FR wydały ok. 250 orzeczeń. Zanonotować należy, iż aktywność orzecznicza jest szalenie zróżnicowana, gdyż najaktywniejszy z nich Sąd Konstytucyjny Republiki Jakucja (działający od 1992 r.) rozpatrzył aż 140 spraw. Zwrócić tu można uwagę, iż znaczna część spraw dotyczy aktów organów samorządu terytorialnego, co czyni rolę sądów konstytucyjnych podmiotów Federacji Rosyjskiej (zwłaszcza biorąc pod uwagę duży stopień centralizacji tego państwa) podobną raczej do roli sądów administracyjnych w innych państwach. Zwraca się jednak uwagę, iż – tam gdzie działają – odgrywają one i tak szalenie istotną rolę we wprowadzaniu i utrwalaniu w Rosji zasady państwa prawnego, ochrony praw obywatelskich oraz samorządności terytorialnej⁴⁵.

⁴⁴ Wiele założeń w tej materii przejęto w Rosji w nawiązaniu do rozwiązań w RFN, W.A. Krjażkow, Ł.W. Łazariew, *op.cit.*, s. 357, 359

⁴⁵ N.W. Witruk, *op.cit.*, s. 476.

V

W Konfederacji Szwajcarskiej problem utworzenia sądownictwa konstytucyjnego w kantonach nie był przez bardzo długi czas aktualny. Wynikało to głównie z trzech powodów. Po pierwsze, aż do reformy konstytucyjnej z 1874 r. uważano, iż wykładnia i stosowanie konstytucji należy przede wszystkim do tzw. władz politycznych (parlamentów i rządów). Po drugie, konstytucja federalna powierzała władzom centralnym zadanie zagwarantowania konstytucji kantonalnych i ochrony konstytucyjnego porządku krajów⁴⁶. Po trzecie, chodzi o rolę szwajcarskiego Sądu Federalnego. Może on w trybie kontroli konkretnej badać zgodność kantonalnych aktów prawnych z prawem federalnym, w tym również z Konstytucją Federalną⁴⁷. Poza tym rozpatruje także skargi, których podstawą jest naruszenie praw i wolności proklamowanych w konstytucjach kantonalnych⁴⁸. Pełni więc w szerokim zakresie także rolę organu sprawującego sądową kontrolę konstytucyjności prawa kantonalnego.

Poza tym z punktu widzenia prawa federalnego kwestia kontroli konstytucyjności aktów kantonalnych (i w ogóle kwestia kontroli tych aktów z prawem kantonalnym wyższej rangi) należy do sfery autonomii kantonów⁴⁹. Mogą więc one w różny sposób rozwiązać ten problem. W niektórych z nich lokalne ustawy zasadnicze wprost ustanawiają kompetencję sądów do niestosowania przy rozstrzyganiu spraw kantonalnych aktów prawnych niezgodnych z prawem wyższej rangi, w tym również z konstytucjami kantonalnymi⁵⁰. Jest to nic innego jak kodyfikacja amerykańskiej idei *judicial review*. Była ona zresztą od bardzo dawna obecna w orzecznictwie sądów w Szwajcarii⁵¹, a w niektórych kantonach nadal ma swoją podstawę w orzecznictwie. Odstępstwa dotyczą jednak ustaw i innych rozstrzygnięć przyjętych przez referendum lub kantonalne zgromadzenie ludowe.

⁴⁶ Zob. art. 51 ust. 2 i art. 52 ust. 1 Konstytucji z 1999 r.; również wcześniej obowiązywały analogiczne uregulowania.

⁴⁷ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądowa kontrola konstytucyjności w prawie szwajcarskim*, „Przegląd Sejmowy” z. 4, 1995, s. 89.

⁴⁸ Art. 95 c ustawy federalnej z dnia 17 czerwca 2005 r. o Trybunale Federalnym.

⁴⁹ K. Eichenberger, *Die Verfassungsgerichtsbarkeit in den Gliedstaaten der Schweiz*, [w:] *Landesverfassungsgerichtsbarkeit*, t. I, s. 443.

⁵⁰ Przykładami są m.in. Berno (art. 6 ust. 3 Konstytucji) i Glarus (art. 106 ust. 2).

⁵¹ W 1890 r. Trybunał Sprawiedliwości kantonu Genewa.

Początki idei realizacji w Szwajcarii na poziomie podmiotów federacji koncepcji skoncentrowanego sądownictwa konstytucyjnego przypadają na lata 60. XX w. Pierwszym był tu kanton Nidwalden, w którym w 1965 r. powołano sądownictwo konstytucyjne, łącząc jednak trybunał konstytucyjny z sądem najwyższym. Ważne i „precedensowe” było jednak wskazanie, iż trybunał konstytucyjny jest właściwy w sprawach abstrakcyjnej kontroli legalności aktów prawodawczych kantonu, aktów gmin i korporacji (a więc także zgodności prawa z konstytucją kantonálną), sporów dotyczących praw politycznych obywateli oraz wyborów i referendum, jak również konfliktów kompetencyjnych między organami kantonu. Ustawa wykonawcza doprecyzowała, iż kontrola aktów prawnych ma charakter represyjny i obowiązuje tu stosunkowo krótki 20-dniowy termin na złożenie skargi⁵².

Drugi chronologicznie sąd konstytucyjny w ścisłym tego słowa znaczeniu powstał w kantonie Jura, gdzie z kolei w 1977 r. wprowadzono prewencyjną kontrolę konstytucyjności ustaw przez Sąd Konstytucyjny, stanowiący jedną z części Trybunału Kantonálnego. Skargi w tym zakresie mogą składać obywatele, ale również rząd, frakcja parlamentarna, grupa deputowanych oraz gminy. Złożenie skargi ma skutek suspensywny, tj. przesuwą w czasie wejście ustawy w życie⁵³.

Obecnie powiedzieć można, iż w pięciu (z dwudziestu sześciu) kantonach Szwajcarii funkcjonują formy skoncentrowanego sądownictwa konstytucyjnego. Poza już wymienionymi przykładami, chodzi tu o: Bazyleę-miasto, Bazyleę-okręg i Gryzonię. W roli trybunału konstytucyjnego występują kantonálny sąd najwyższy lub sąd administracyjny. Kontrola konstytucyjności ustaw ma zasadniczo charakter konkretny (akcesoryjny), jedynie w Gryzonii w 2003 r. wprowadzono kontrolę abstrakcyjną.

Do lat 90. XX wieku rola sądownictwa konstytucyjnego na poziomie kantonów oceniana była jako znikoma⁵⁴. Miało to kilka przyczyn, wśród których wskazać można na silne w Szwajcarii zastrzeżenia co do demokratyczności sądowej kontroli konstytucyjności ustaw. Niezależnie od tego, sądy kantonálne – zabierając głos w problematyce konstytucyjnej – nie próbowa-

⁵² A. Auer, *Die schweizerische Verfassungsgerichtsbarkeit*, Basel/Frankfurt am Main 1984, s. 286.

⁵³ Ibidem, s. 287.

⁵⁴ Idem, *Grundlagen und aktuelle Probleme der schweizerischen Verfassungsgerichtsbarkeit*, „Jahrbuch des öffentlichen Rechts”, n.F., nr 40, 1991, s. 126.

ły bowiem wypracować własnego stanowiska, ale ograniczały się do powoływania się na orzecznictwo Sądu Federalnego. Zwraca się też uwagę, iż ze względu na wielkość i strukturę demograficzną na poziomie kantonów nie występują w społeczeństwie głęboko konfliktowe sytuacje, jeśli chodzi o korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności. Jednak podkreślić należy, iż ostatnio zanotować jednak można pewien stopniowy rozwój sądownictwa konstytucyjnego kantonów. W XXI w. pewne jego formy wprowadzono bowiem przy okazji uchwalania dwóch konstytucji kantonalnych. Jak się wskazuje dalszy jego rozwój mógłby doprowadzić do istotnego odciążenia Sądu Federalnego⁵⁵.

VI

Problematyka sądownictwa konstytucyjnego części składowych państwa federalnego wydawać się może zagadnieniem marginalnym z prawnoporównawczego punktu widzenia. W niektórych państwach złożonych może ono mieć jednak istotne znaczenie wewnętrzne. Ważne, że jest to instytucja, która znajduje się w stadium rozwoju. Przytoczone wyżej przykłady wskazują bowiem, iż stopniowo funkcjonuje ona w coraz większej liczbie państw i coraz większej liczbie części składowych państw federalnych.

W literaturze wskazuje się na ogół kilka argumentów na rzecz tworzenia sądów konstytucyjnych podmiotów federacji. Po pierwsze, podkreśla to znaczenie normatywnego charakteru lokalnej konstytucji, wyraźnie akcentuje samodzielność i państwowy charakter jednostek terytorialnych tworzących państwo federacyjne. Struktura ich organów najwyższych odpowiada bowiem wówczas organizacji władz znacznej części współczesnych państw. Z punktu widzenia sądu konstytucyjnego na szczeblu federacji istnienie analogicznych organów w częściach składowych prowadzi do jego większego oddziaływania praktycznego. Jego stanowisko i interpretacja norm konstytucyjnych może być „przeniesione” na szczebel lokalny, a przez to spopularyzowane i utrwalone w środowisku prawniczym. Wiąże się z tym ewentualnie efekt odciążający, lokalne konflikty konstytucyjne nie muszą być rozstrzygane na szczeblu federacji. Szczególnie w sytuacji funkcjonowania skargi konstytucyjnej może to również w istotny sposób wzmacniać ochro-

⁵⁵ Ibidem, s. 128.

nę praw człowieka i obywatela. Doświadczenia wielu państw pokazują ponadto, iż działalność sądów konstytucyjnych w częściach składowych państwa federalnego może stanowić swoisty „poligon doświadczalny” zarówno, jeśli chodzi o pewne rozwiązania organizacyjne (np. wybór sędziów), proceduralne, jak i w zakresie kierunków orzecznictwa. Sytuacja taka przyczynia się do ewolucji prawa konstytucyjnego w danym państwie.

Przeciwnicy analizowanej tu instytucji zwracają uwagę na to, iż w praktyce rola sądów konstytucyjnych w częściach składowych federacji jest niewielka, bowiem ogólną tendencją we współczesnym federalizmie jest wzmocnienie roli władz centralnych. Z tego punktu widzenia jest to więc „zbyteczny luksus”, który może być często kosztowny. Poza tym kosztem jest możliwość niejednorodności orzecznictwa sądowo-konstytucyjnego, jak również swoistego „oporu” przed wprowadzeniem w życie wskazań federalnego sądu konstytucyjnego.

Na zakończenie zauważyć należy, iż instytucja sądownictwa konstytucyjnego w częściach składowych federacji zostaje czasami przeniesiona do ustroju jednostek terytorialnych w państwie zregionalizowanym, opartym na zasadzie autonomii terytorialnej. W 2009 r. w hiszpańskiej Katalonii doszło bowiem do powstania Rady Gwarancji Statutowych, która częściowo ma funkcje opiniodawcze, ale jest również właściwa w sprawach skarg na naruszenia zadeklarowanych w statucie autonomicznym tego regionu gwarancji praw jednostki. Wówczas jej orzeczenia są prawnie wiążące. W tym aspekcie jest ona odpowiednikiem sądów konstytucyjnych w części składowej państwa federalnego⁵⁶.

Summary

The constitutional review in the units of federal states (selected problems)

This article presents in summary form the constitutional courts in units of selected federal states. Four examples are discussed in more detail: the United States of America, the Federal Republic of Germany, the Russian Federation and the Swiss Confederation. This article draws attention to the origin and devel-

⁵⁶ J. Martinez, *Deutscher Föderalismus als Leitbild des spanischen Regionalismus*, [w:] *Verfassung im Zeitalter von Europäisierung und Globalisierung*, pod red. P. Czarnego, K. Wojtyczka i P. Tulei, Kraków 2011, s. 122 (w druku).

opment of constitutional adjudication in the federal units, then briefly discusses the organization and powers of constitutional courts, as well as identifies key areas of activity and grounds of the decisions/trends in the decisions. The article ends with the conclusion that the existence of constitutional judiciary at the level of the federal units is an important confirmation of their independence and a substantial guarantee of the normative character of their constitutions. Subnational constitutional courts operate too in many others federal countries.