

ANDRÉS OLLERO

Zastosowanie prawa wspólnotowego jako kwestia dotycząca aktów prawnych podrzędnych wobec konstytucji w hiszpańskim porządku prawnym¹

Trzy czynniki wydają mi się szczególnie znaczące dla tematu, który tu podejmujemy.

Po pierwsze, przystąpienie Hiszpanii do Unii Europejskiej wpłynęło, co jest logiczne, na zakres działania jej władz publicznych. Kiedy później Hiszpański Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał kwestię, czy zachodzi sprzeczność pomiędzy hiszpańską konstytucją a artykułami I-6, II-111 i II-112 Traktatu podpisanego w Rzymie 29 października 2004 r., który ustanowił Konstytucję dla Europy, napisał na ten temat: „Hiszpańska Konstytucja sama przyjmuje w swoim artykule 93 nadrzędność prawa unijnego w zakresie, jaki jest dla tego prawa właściwy, tak jak to zostało teraz wyrażone w sposób dosłowny w I-6 Traktatu”².

Nie można powiedzieć, by była to kwestia łatwa czy też niewzbudzająca emocji. Dotyczy właśnie cytowanego tu artykułu 93 hiszpańskiej konstytucji, który – można powiedzieć – „stanowi słabą podporę” dla „możliwości integracji”, jaką pragnie uosabiać. Unia Europejska nie mieści się w „formie konstytucyjnej z lat 50 i 60, z której hiszpańska Konstytucja w pewnym stopniu się wywodzi”³.

Po drugie, zmiana ta zbiega się z wcześniej już ustanowionym w hiszpańskiej konstytucji z 1978 r. modelem państwa regionalnych wspólnot autonomicznych, który zmodyfikował jego wcześniejszy centralistyczny schemat. Teoretycznie ten nowy podział kompetencji nie musiał odczuć powiązania Hiszpanii z instytucjami europejskimi; w ocenie samego Trybunału Konstytucyjnego: „implementowanie wspólnotowych praw pochodnych do prawa wewnętrznego musi absolutnie respektować kryteria konstytucyjne i statutowe dotyczące podziału kompetencji pomiędzy Państwo a Wspólnoty Autonomiczne. Kryteria te, skoro nie podejmuje się odpowiednią drogą ich rewizji (art. 95.1 Konstytucji), nie ulegają zmianie ani przez przystąpienie Hiszpanii do EWG ani przez przyjęcie wspólnotowych aktów prawnych”⁴.

¹ Referat przedstawiony na Międzynarodowym Seminarium „Implementation of European Union Law to National Legal System of Member States”, jakie odbyło się na Uniwersytecie Wrocławskim 8 i 9 maja 2009 r. Praca zrealizowana w ramach projektu badawczego (którego jestem szefem) DER2008-06063/JURI hiszpańskiego Ministerstwa Nauki i Innowacyjności.

² Orzeczenie 1/2004 z 13 grudnia 2004 r., podstawa 4.

³ P. Pèrez Tremps, obecnie sędzia Trybunału Konstytucyjnego, w *La Constitución española antes y después de Niza*, „Cuadernos de Derecho Público” 2001 (13), s. 269, 272 oraz 288–289.

⁴ Wyrok 236/1991 z 12 grudnia 1991 r., F.9.

Jednak problem, którym się zajmujemy, nie byłby zrozumiały, gdybyśmy nie wzięli pod uwagę jako trzeciego czynnika skoncentrowanego systemu kontroli konstytucyjności w typie Kelsenowskim, przyjętego przez hiszpańską konstytucję. W tym zakresie szła ona tropem wcześniejszych przykładów, jak niemiecki czy włoski, być może ze względu na niechęć powierzenia tej kontroli władzy sądowniczej pochodzącej z kilkudziesięcioletniego okresu sprzed demokracji, której oczyszczenie opierało się jedynie na zmianach wynikających ze stopniowego obniżania sędziom wieku obowiązkowego przejścia w stan spoczynku z 70 do 65 lat, chociaż niedługo później podwyższono go do 68, a następnie ponownie do 70 lat.

Takie rozumienie kontroli konstytucyjności jako *legislacji negatywnej* każe Trybunałowi Konstytucyjnemu ograniczać się do „wyczyszczenia” aktów prawnych, rezygnując z wszelkiej inicjatywy, która pociągałaby za sobą tworzenie prawa pozytywnego. Kwestią dość problematyczną jest, w jakim stopniu można pogodzić tę opcję z sytuacją, gdy w grę wchodzi skargi (łącznie ze skargą konstytucyjną) na pogwałcenie praw podstawowych obywateli⁵. Wobec tego Trybunał Konstytucyjny stale czuje się zmuszony powstrzymać od rozpatrywania wielu spraw, uznając, że nie jest w nich kompetentny, co nie przeszkadza, by jego orzeczenia były krytykowane, a on sam oskarżany o przyjęcie funkcji bardziej odpowiedniej dla trzeciej izby parlamentarnej⁶ lub też o to, że wkracza na teren działania władzy sądowniczej i narzuca, naruszając istniejący porządek, system „uniwersalnej kasacji”⁷. Niektórzy wskazują, że sytuacja Europejskiego Trybunału

⁵ Miałem okazję zająć się tą kwestią w *La igualdad en la aplicación de la ley en la doctrina del Tribunal Constitucional*, „La casación: unificación de doctrina y descentralización. Vinculación de la doctrina del Tribunal Constitucional y vinculación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo” Madryt, Consejo General Poder Judicial, „Estudios de Derecho Judicial” 2006 (87), s. 229.

⁶ „Trybunał Konstytucyjny, często przynaglany do działania »jak gdyby« był tym, co w języku, który nie jest ani profesjonalny, ani obojętny, nazwano »trzecią Izba«, tym razem uległ pokusie” – punkt 6 c zdania odrębnego zgłoszonego przez sędziego Tomása y Valiente do wyroku 53/1985 z 11 kwietnia 1985 r. w sprawie ustawy znoszącej penalizację aborcji w określonych wypadkach. Jego „działanie nie może upodabniać się do działania jakiejś »trzeciej Izby«, nie powodując niebezpiecznego braku równowagi w naszym prawno-politycznym systemie, wkraczając w uprawnienia przysługujące władzy ustawodawczej” – punkt 2 zdania odrębnego zgłoszonego przez sędziów Latorre Segura oraz Díez de Velasco Vallejo do tego samego wyroku. „Tą decyzją większość przekracza granice jurysdykcji konstytucyjnej i wkracza na teren, jaki Konstytucja rezerwuje dla ustawodawcy; łamie tym samym zasadę podziału władzy, nieodłączną od idei państwa prawa i działa tak, jakby Trybunał Konstytucyjny był rodzajem trzeciej Izby, mającej uprawnienia do wypowiedzania się na temat aspektu etycznego lub politycznego aktów prawnych zatwierdzanych przez Kortezy Generalne” – zdanie odrębne zgłoszone przez sędziego Rubio Llorente do tego samego wyroku.

⁷ Wyrok 190/1988 z 17 października 1988 r., podstawa 3. odrzuca skargę konstytucyjną na domniemane naruszenie równości wobec prawa, stwierdzając, że przypisanie Trybunałowi Konstytucyjnemu zadania polegającego na kontroli różnic między orzeczeniami poszczególnych organów sądowych otworzyłoby drogę do skargi konstytucyjnej rozumianej „jako kasacja uniwersalna”. Również w odniesieniu do pytań zadawanych w trybie prejudycjalnym czuje się w obowiązku wyjaśnić, że „nie zamienia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w europejski kasacyjny organ wymiaru sprawiedliwości” – P. Andrés Sáenz de Santa María, J.A. González Vega y B. Fernández Prez., *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Madryt, Eurolex, 1999(2^a), s. 535.

Sprawiedliwości w Luksemburgu (dalej również: ETS) teoretycznie nie różni się zbyt wiele od sytuacji Trybunału Konstytucyjnego, chociaż bardzo wątpliwe, czy w praktyce zachowuje się on jak ustawodawca negatywny⁸.

Wychodząc od tych trzech konstatacji, a szczególnie pamiętając o trzeciej z nich, łatwiej jest zrozumieć postawę Trybunału Konstytucyjnego, który nie odnosi do siebie, jako organu władzy sądowniczej najwyższej instancji, artykułu 234 Traktatu ani w konsekwencji nie czuje się zobowiązany do zadawania pytań prejudycjalnych Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości. Stawia tym samym hiszpańskie organa sądowe wobec Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sytuacji podobnej do tej, jaką mają one przyjmować wobec niego samego w sytuacji jakiegokolwiek wątpliwości co do konstytucyjności aktu prawnego prawa krajowego⁹. Natomiast organa sądowe mogą i powinny uchylić się od stosowania wewnętrznych aktów prawnych przedkonstytucyjnych, jeżeli uważają, że dotyczy ich przepis uchylający, muszą uszanować w odniesieniu do aktów pokonstytucyjnych monopol Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta nadrzędności konstytucji nad innymi aktami prawnymi. Do monopolu Trybunału Konstytucyjnego moglibyśmy porównać monopol Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, kiedy zapewnia nadrzędność prawa wspólnotowego nad wewnętrznym porządkiem prawnym. Nie na próżno w jego rękach pozostało w praktyce „definiowanie granicy pomiędzy interpretacją a zastosowaniem wspólnotowych aktów prawnych”, co zamienia pytania prejudycjalne w „broń federalizującą organizację europejskiego wymiaru sprawiedliwości”¹⁰.

Wskazywano, że należałoby odróżniać kwestię niekonstytucyjności, która pociąga za sobą „proces oceniający prawomocność (wewnętrznego aktu prawnego o randze ustawy, co do którego konstytucyjności istnieją wątpliwości), podczas gdy pytanie prejudycjalne o interpretację służy do oceny zastosowania (lub zakresu i sensu) wspólnotowego aktu prawnego, po wcześniejszym założeniu jego prawomocności”. Z ortodoksyjnego, Kelsenowskiego punktu widzenia oznacza to, że Trybunał Konstytucyjny w pierwszym wypadku będzie miał swoje pole do działania (chodzi tu o negatywne wykluczenie prawomocności aktu prawnego), ale nie będzie go miał w drugim wypadku, gdzie chodzi o określenie pozytywnego jego sensu; dlatego też dziwi, że odrzuca się rozwiązanie, by to sędzia

⁸ D. Sarmiento, *Poder judicial e integración europea. La construcción de un modelo jurisdiccional para la Unión*, Madryt, Cátedra Garrigues, Thomson-Civitas, 2004, s. 159.

⁹ Wychodząc od „podobieństwa tego, co dzieje się w kwestii niekonstytucyjności”, uznaje, że „decyzja co do zadania pytania prejudycjalnego należy wyłącznie i niezmiennie do organu sądowego i nie uniemożliwia obrony prawa podstawowego stron wobec Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ w tym celu mają one prawo do skargi konstytucyjnej” – wyrok 111/1993 z 25 marca 1993 r., podstawa 2.

¹⁰ W opinii D. Sarmiento, to „eleganckie wyróżnienie”, które dla Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości zarezerwowalby wyłącznie dla interpretacji, ale już nie do zastosowania prawa wspólnotowego, „w gruncie rzeczy nic by nie znaczyło” – *Poder judicial e integración europea* (cit. nt. 8), s. 50–51 i 55.

krajowy „był jedynym, który może nie zastosować krajowej ustawy, kiedy ta jest sprzeczna z prawem wspólnotowym”¹¹. Osobną kwestią jest możliwość wypowiedzenia się na temat prawomocności aktu prawnego, nie określwszy wcześniej jego sensu; ale to jedynie relatywizuje proponowane ostre rozróżnienie¹².

Trybunał Konstytucyjny uznał, że ponieważ w takich przypadkach stoimy wobec „problemu wyboru prawa mającego zastosowanie w konkretnej sprawie, jego rozwiązanie należy do organu sądowego, który tę sprawę rozpoznaje. Podsumowując, ewentualne naruszenie europejskiego prawa wspólnotowego przez późniejsze ustawy, akty prawne państwowe czy na poziomie autonomii, nie prowadzi do konstytucyjnego procesu sądowego, bowiem są to sprawy polegające jedynie na konflikcie aktów prawnych podrzędnych wobec Konstytucji, który to konflikt powinien zostać rozwiązany w zakresie zwykłego wymiaru sprawiedliwości”¹³.

Takie rozwiązanie, pozornie bezdyskusyjne, różni się od przyjętego w pewnych wypadkach przez organa kontroli konstytucyjnej w innych państwach członkowskich, jak np. Belgia czy Austria i przewidzianego w Portugalii, przynajmniej według teoretycznych deklaracji. Unika ono jednak bardziej napiętych sytuacji, jak ta, w której 17 kwietnia 2005 r. wypowiedziała się Polska, podobnej do sytuacji innych państw w związku z Europejskim Nakazem Aresztowania¹⁴. Jeszcze bardziej znaczące będzie nieuniknione zderzenie się tej postawy z zawsze problematyczną kwestią granicy między zakresem praworządności a konstytucyjności. Z czysto formalnego punktu widzenia można podchodzić do tego w sposób uproszczony, co zapewnia wiele korzyści, ale jeśli będziemy pamiętać, że prawo bardziej niż aktem prawnym czy ich zbiorem jest w rzeczywistości sensem wyrażonym w tych aktach, sytuacja ulega radykalnej zmianie. Stąd bierze się nasz sceptycyzm, kiedy sugeruje się jako rozwiązanie „ułatwienie czysto konstytucyjnej roli sędziemu europejskiemu (wprowadzając, na przykład, nieistniejące dziś

¹¹ J.I. Ugartemendia Eceibarrena, który wykazał się celną intuicją, stwierdzając, że „interpretowanie jest w końcu nadawaniem sensu”, traci ją, mówiąc dalej, że „nie może (nie powinno) być zastosowania bez interpretacji”, kiedy w rzeczywistości jest niemożliwe, żeby jej nie było – *El 'recurso' a la prejudicial (234 TCE) como 'cuestión' de amparo (A propósito de la TC 58/2004, de 19 de abril de 2004, que otorga el amparo frente a una vulneración del art. 24 CE originada por el incumplimiento de la obligación de plantear cuestión prejudicial comunitaria)*, „Revista Española de Derecho Europeo” 2004 (11), s. 470, 471 i 449.

¹² Celnie wskazuje na to M. Fraile Ortiz, *Negativa del juez nacional a plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, „Revista Española de Derecho Europeo” 2003 (7), s. 441–443 i 458–459.

¹³ Wyrok 28/1991 z 14 lutego 1991 r., podstawa 5; kursywa nasza. Oddalił się tu od doktryny włoskiej, obecnej w orzecznictwie hiszpańskiego Sądu Najwyższego, która uzależniała nadrzędność wspólnotowego aktu prawnego nad prawem krajowym od uznania niekonstytucyjności tego ostatniego – P. Pérez Tremps, *La Constitución española antes y después de Niza* (cit. nt. 3), s. 274.

¹⁴ Na temat postawy Rzeczypospolitej Polskiej w tej kwestii R. Alonso García, *Los tribunales constitucionales ante el derecho comunitario*, „La articulación entre el derecho comunitario y los derechos nacionales: algunas zonas de fricción”, Madryt, Consejo General del Poder Judicial, „Estudios de Derecho Judicial” 2007 (95), s. 209.

na poziomie europejskim rozróżnienie między konstytucyjną władzą sądowniczą a władzą sądowniczą zajmującą się zwykłą praworządnością)¹⁵.

Formalne podejście zaprasza nas do conceptualnego nieba, gdzie podobno łatwo byłoby odróżnić akt prawny mający własną znaczącą treść od mnóstwa ewentualnych sensów, które można by mu przypisać lub nie w formie przymiotnikowej poprzez interpretację. W rzeczywistości jest jednak tak, że nagi akt prawny, pozbawiony wszelkiej interpretacji, stałby się w rezultacie bezsensowny.

Wychodzimy w tym momencie na scenę, którą miały oświetlić tak zwane orzeczenia interpretacyjne. Ten sam akt prawny będzie konstytucyjny lub niekonstytucyjny w zależności od tego, jak zostanie zinterpretowany, co znosi w jego tekście pozorną barierę między praworządnością a konstytucyjnością. Znika jednocześnie próba ograniczenia funkcji organów sądowych do stosowania praworządności, a Trybunałowi Konstytucyjnemu pozwala się szczęśliwie utrzymywać daleko od tego pola. Będzie musiał w końcu przyznać, że chociaż „wybór aktów prawa mających zastosowanie i ich interpretacja należą w zasadzie do zwykłych sędziów i sądów w trakcie sprawowania władzy sądowniczej”, to „nie oznacza to, że określenie mającego zastosowanie aktu prawnego w danym przypadku pozbawione jest zawsze i we wszystkich przypadkach znaczenia konstytucyjnego”¹⁶. Przyjmuje więc w sposób nieunikniony funkcję celnika między praworządnością a konstytucyjnością, podczas gdy jest krytkowany za to, że nie jest w stanie dostatecznie odróżnić „rangi konstytucyjnej” od „znaczenia konstytucyjnego”¹⁷ wspólnotowego aktu prawnego.

Oczywiście to samo może się zdarzyć, kiedy organa sądowe stosują prawo wspólnotowe. Czystym surrealizmem byłaby próba Trybunału Konstytucyjnego współistnienia z Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, jakby chodziło o zagranicznego kolegę w tej samej funkcji. Interwencje Trybunału Konstytucyjnego z powodu ewentualnego naruszenia prawa podstawowego do opieki prawnej, zagwarantowanego w artykule 24 hiszpańskiej konstytucji, naruszenia wynikającego ze sposobu stosowania aktów prawnych, przewyższyły z nawiązką ilość wcale nierzadkich interwencji związanych z zasadą równości wynikającą z art. 14 hiszpańskiej konstytucji¹⁸. W ten sposób masowa stała się *Drittwirkung*, która doprowadziła go do kontroli aktów początkowo obcych władzom publicznym,

¹⁵ R. Alonso García, *Justicia constitucional y Unión Europea*, Madryt, Thomson-Civitas, 2005, s. 52.

¹⁶ Wyrok 180/1993 z 31 maja 1993 r., podstawa 4. Zostanie przywołany później, bez większych niuansów w wyroku 201/1996 z 9 grudnia, mimo że w tym wypadku chodziło o ustawowo zagwarantowane prawo do sądu.

¹⁷ Nawet wyjaśniając, że to znaczenie nie „brałoby się z faktu odmowy zastosowania prawa wspólnotowego”, ale przez ewentualne „pogwałcenie prawa do opieki prawnej lub zasady praworządności sądowej”, jakie mogłoby z tego wyniknąć – L.M. Díez-Picazo, *El derecho comunitario en la jurisprudencia constitucional española*, „Revista Española de Derecho Constitucional” 1998 (54), s. 267.

¹⁸ Zdarza się powoływanie się na oba prawa jednocześnie; na ten temat nasza książka, *Igualdad en la aplicación de la ley y precedente judicial*, Madryt, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005 (wydanie II).

przy użyciu władzy sądowniczej niczym osłony¹⁹. Nikogo nie mogą dziwić jego wcale nierzadkie kolizje z Sądem Najwyższym ani prognozy „nieuniknionego napięcia między doktrynami Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Trybunału Konstytucyjnego”, w wyniku czego „zjawisko integracji europejskiej nie osiąga stopnia całkowitej fuzji wspólnotowego porządku prawnego z krajowymi porządkami prawnymi”²⁰.

Problem bierze się stąd, że to właśnie artykułu 24 hiszpańskiej konstytucji powinien użyć Trybunał Konstytucyjny w sytuacji, gdy sędzia odmówi zadania pytania prejudycjalnego Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości, z czego może wyniknąć nieznanostwo źródeł, brak uzasadnienia²¹ lub marginalizacja ustawowo zagwarantowanego sądu, co zostało podniesione przez jego odpowiedników niemieckiego²² i austriackiego. Jego systematyczne powstrzymywanie się od rozpatrywania spraw przez uznanie, że nie jest w nich kompetentny, przypisywano jego „obawie by otworzyć drzwi na rzeczywistość o nieznanym wymiarach”, co mogłoby oznaczać „ewentualną powódź doniesień dotyczących lepszego czy gorszego zastosowaniem prawa wspólnotowego”²³.

Dyskutowano by, czy Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił skargi konstytucyjnej dotyczącej pogwałcenia prawa do opieki prawnej, czy też nie mógł tego zrobić, ponieważ uznał, że nie było respektowane ustawowo zagwarantowane prawo do sądu. Pierwsza z tych hipotez zostałaby potwierdzona w wypadku uwzględnienia skargi z powodu niezadania pytania prejudycjalnego Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości²⁴. Jednak okazało się, że w rzeczywistości Trybunał Konstytucyjny „uwzględnił skargę, ponieważ dany sąd nie zastosował hiszpańskiej ustawy, nie zadawszy wcześniej pytania prejudycjalnego; co w żadnym

¹⁹ P. Cruz Villalón, który był przewodniczącym Trybunału Konstytucyjnego, uważa, iż skarga konstytucyjna „sprawia, że jawi się on jako ‘prawdziwy’ sąd”, a jednocześnie „odbiera władzy sądowniczej ostatnie słowo w ochronie praw podstawowych”, odwołując się do *Drittwirkung* opartej na „interpretacji swojej ustawy organicznej, która może być dyskusyjna”. Wszystko to mogłoby wywołać „jednokierunkowy antagonizm” ułatwiony przez to, że „wszystkie najwyższe władze sądownicze w przypadku Hiszpanii i w odróżnieniu od krajów jej regionu, formalnie łączą się w jeden Sąd Najwyższy” – *El estado del Tribunal Constitucional*, „Claves de Razón Práctica” 2009 (191), s. 6 i 8.

²⁰ R. Alonso García, *El juez español y el derecho comunitario*, Walencja, Tirant lo Blanch, 2003, s. 115 i 118.

²¹ R. Alonso García uważa, że powinno to znaleźć się w wyroku 180/1993, a jeśli tak się nie stało, to ze względu na „stanowczą” postawę Trybunału Konstytucyjnego, który „sam się zepchnął na margines prawa wspólnotowego”, co sprowadzi go jedynie do „odczytania wymogów pomocy prawnej” – *El juez español y el Derecho comunitario* Madryt, Consejo General del Poder Judicial, 2003, s. 288 i 293.

²² W tej kwestii wypowiadają się R. Alonso García oraz J.M. Baño León w *El recurso de amparo frente a la negativa a plantear la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea*, „Revista Española de Derecho constitucional” 1990 (10), s. 200–209.

²³ M. Fraile Ortiz, *Negativa del juez nacional a plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas* (cit. nt. 12), s. 461.

²⁴ „Wyrok 58/2004, mimo że powtarza kanoniczną doktrynę na temat tego przypadku, wydaje się stanowić punkt zwrotny” – D. Ruiz-Jarabo, *Los tribunales constitucionales ante el derecho comunitario*, „La articulación entre el derecho comunitario y los derechos nacionales: algunas zonas de fricción” Madryt, Consejo General del Poder Judicial, „Estudios de Derecho Judicial” 2007 (95), s. 199.

wypadku nie oznacza tego samego²⁵. Trybunał Konstytucyjny potraktował prawo wspólnotowe „jedynie jako kontekst prawny, w którym dochodzi do pogwałcenia prawa konstytucyjnego”, wskazując w ten sposób na „wagę” najwyżej o charakterze „biernym” lub z tytułu „kontekstu”; w rezultacie orzeczenie nie spowodowało żadnej zmiany czy modyfikacji odnośnie do teoretycznej pozycji, jaką zajmował Trybunał Konstytucyjny”, ale „oznacza uznanie w praktyce”, że „może mieć znaczenie konstytucyjne” i „w tym sensie” stanowi „ciekawą nowość”, chociaż wydaje się, „jakby praktyka wyprzedzała teorię”²⁶.

Jakby tego było mało, domniemana zaporą dzieląca praworządność od konstytucyjności często staje się dość porowata. Dzieje się tak, ponieważ istnieją prawa podstawowe o konfiguracji legalnej, tym bardziej jeśli pamiętamy, że jeśli byśmy chcieli oddzielić akt prawny od jego sensu, to sprawimy, że stanie się on bezsensowny. Artykuł 10.2 hiszpańskiej konstytucji, który odsyła do traktatów i umów międzynarodowych jako obowiązkowego kryterium interpretacyjnego treści tych praw, jeszcze mocniej podkreśla to „przesiąkanie”²⁷. Należy koniecznie zrelatywizować naiwne uspokajanie typu: „interpretacja, do której odnosi się wspomniany art. 10.2 Konstytucji nie zmienia tych traktatów i umów międzynarodowych w autonomiczny kanon prawomocności aktów prawnych i działań władz publicznych z perspektywy praw podstawowych”²⁸.

Trybunał Konstytucyjny wybrał więc „nadrzędność” prawa wspólnotowego, ale uznał za oczywiste, że nie należy rozumieć jej jako „wyższości hierarchicznej”. Stara się nawet zmienić w argument na swoją korzyść samą rolę interpretacyjną, jaką ustawodawstwo wspólnotowe spełni wobec tych praw. „Te zasady, między innymi, uświęcają gwarancję istnienia państw i ich podstawowych struktur,

²⁵ Wobec tego wyrok 58/2004 „nie zmienia doktryny konstytucyjnej lecz ją kontynuuje” – I. Borrajo Iniesta *Los tribunales constitucionales ante el derecho comunitario* „La articulación entre el derecho comunitario y los derechos nacionales: algunas zonas de fricción” Madryt, Consejo General del Poder Judicial, „Estudios de Derecho Judicial” 2007 (95), s. 252 i 253.

²⁶ J.I. Ugartemendia Eceibarrena, według którego „zrobionoby jeszcze jeden krok w stronę uwspólnotowienia prawa podstawowego (krajowego) do opieki prawnej (pewne uwspólnotowienie jego gwarancji)” i „mały krok w europeizacji praw konstytucyjnych”, „w tę samą stronę co konstytucjonalizacja Unii Europejskiej” – *El 'recurso' a la prejudicial (234 TCE) como 'cuestión' de amparo* (cit. nt. 11), s. 465, 469 i 474. R. Alonso García woli mówić o „stosowności” niż o „znaczeniu” w odniesieniu do zadania pytania prejudycjalnego – *El juez español y el derecho comunitario* (cit. nt. 21), s. 268 i 270.

²⁷ Postawa Trybunału Konstytucyjnego w tej materii została określona, bez pejoratywnego wydźwięku, jako „kolaborująca”, chociaż odnotowano, że przyjmował on prawo wspólnotowe, „kiedy to nie burzyło jego doktryny, ale ją wzmacniało” – P. Pérez Tremps, *La Constitución española antes y después de Niza* (cit. nt. 3), s. 277.

²⁸ W rezultacie „prawomocność przepisów i aktów prawnych zaskarżonych w skardze konstytucyjnej należy oceniać jedynie w odniesieniu do zasad konstytucyjnych, które uznają prawa i wolności wymagające ochrony w tego typu procesach, ponieważ akty prawne i umowy międzynarodowe z art. 10.2 są źródłem interpretacji, które wnosi wkład w lepsze rozpoznanie treści praw” – wyrok 64/1991 z 22 marca 1991 r., podstawa 4. Wskazywano, że ten wyrok „przywoływał szerokie prawodawstwo i orzecznictwo wspólnotowe, pomimo jego znikomego znaczenia stwierdzonego w podstawie prawnej 4” – I. Borrajo Iniesta, *Los tribunales constitucionales ante el derecho comunitario* (cit. nt. 25), s. 248.

podobnie jak ich wartości, zasad i praw podstawowych, które w żadnym wypadku nie mogą przestać być uznawane po przekazaniu kompetencji organizacji ponadpaństwowej". Właśnie obawa, aby to się nie zdarzyło, „uzasadniała w poprzednich etapach zastrzeżenia wobec nadrzędności prawa wspólnotowego w stosunku do poszczególnych Konstytucji wyrażone w znanych decyzjach konstytucyjnych władz sądowniczych pewnych państw, co w doktrynie nazwano dialogiem pomiędzy poszczególnymi trybunałami konstytucyjnymi a Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich”²⁹. Apelowano również o rozumienie europejskiej Karty praw podstawowych „co najmniej jako gwarancji standardów minimalnych, w oparciu o które może rozwijać się treść każdego prawa i wolności aż osiągnie gęstość treści zagwarantowaną w każdym poszczególnym przypadku prawem wewnętrznym”³⁰. Nie różni się to zbyt od „minimalnego i nieprzekraczalnego progu”, o którym wspomni się rok później w przywołanej już polskiej sytuacji.

Rzeczywistość jednak udowadnia, iż „idea, że prawo wspólnotowe i hiszpańskie stanowią osobne porządki prawne jest mitem”, ponieważ Trybunał Konstytucyjny „stale pamięta o prawie wspólnotowym i stosuje je, nie mówiąc o tym”, wobec czego „w praktyce hiszpańska Konstytucja nasiąka prawem wspólnotowym”³¹.

Widoczna jest obecność *soft law* wywodzącego się z instytucji wspólnotowych³², które kształtuje domniemane konstytucyjne *hard law* i będzie wciąż dotykać pozornie nietkniętych granic kompetencji między hiszpańską administracją centralną a administracją wspólnot autonomicznych. Jeszcze raz pojawia się gra między znaczeniem a formą. Autonomiczny rząd Andaluzji uznał, że pewien wydany przez niego akt prawny nie tyle dotyczył spraw „rybołówstwa morskiego”, które nie leżą w jego kompetencji, ile „chronionych obszarów przyrodniczych” i „środowiska naturalnego”. Administracja centralna, przeciwnie, uznała, że zostały naruszone jego kompetencje odnośnie do „zasobów rybnych”. Trybunał Konstytucyjny odkrył, że „w tym przypadku za punkt odniesienia należy uznać nie tylko prawodawstwo hiszpańskie, lecz także wspólnotowe”; przypomniał, iż wcześniej już „stwierdził, że prawo wspólnotowe nie jest *per se* kanonem czy bezpośrednim parametrem do mierzenia różnic i badania aktów prawnych i prze-

²⁹ Orzeczenie 1/2004, podstawa 3.

³⁰ Orzeczenie 1/2004, podstawa 6. Na temat perypetii, żeby nadać Karcie „tę samą wagę, jaką mają Traktaty” A. Mangas Martín, według którego wprowadzenie wyjątków brytyjskiego i polskiego „rozbija tożsamość wartości”, jednak „ma bardziej charakter spektakularny czy medialny niż realny i prawny” – Wstęp do *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo* Bilbao, Fundación BBVA, 2008, s. 66–68.

³¹ I. Borrajo Iniesta, *Los tribunales constitucionales ante el derecho comunitario* (cit. nt. 25), s. 239, 241 i 251.

³² Według R. Alonso García przykładem jest tu wyrok 224/1999 z 13 grudnia 1999 r., dotyczący „środowiskowego molestowania seksualnego” w środowisku pracy – *El soft law comunitario*, „Revista de Administración Pública” 2001 (154), s. 89–92.

pisów wydawanych przez władze publiczne”, a teraz uznał też, że „nie można zapominać, iż sama interpretacja systemu podziału kompetencji między państwo a wspólnoty autonomiczne również nie zachodzi w próżni”³³.

Z przedstawionej perspektywy należałoby przeanalizować praktyczne znaczenie, jakiego w kontroli stosowania prawa wspólnotowego nabierają wymagania art. 234 Traktatu Wspólnoty Europejskiej. Wskazuje on, jak wiadomo, że zadanie pytania prejudycjalnego jest ogólnie fakultatywne dla wszystkich organów władzy sądowniczej; ale jego paragraf trzeci sprawia, że staje się ono obowiązkowe dla decydujących w ostatniej instancji. To spowodowało, że zadawano około trzystu pytań prejudycjalnych rocznie. Czy trybunały konstytucyjne mogą się okopać na pozycjach, które wyizolowałyby je w ścisłym tego słowa znaczeniu z wymiaru sprawiedliwości? Nie ma wątpliwości, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości wybrał szerszą interpretację organów sądowych, która uznaje za takie nawet Rady Państwa, mające głównie rolę konsultacyjną³⁴. Jeszcze mniej wątpliwości budzi to, że to on, a nie trybunały konstytucyjne państw członkowskich, jest kompetentny do określenia sensu tego i jakiegokolwiek innego wspólnotowego aktu prawnego. Stąd bierze się „zaostrenie obowiązku sądów ostatniej instancji (a wśród nich trybunałów konstytucyjnych) zwracania się do Trybunału Sprawiedliwości w celu rozgraniczenia odnośnych sfer kompetencji” za pomocą pytania prejudycjalnego³⁵.

Trybunał Konstytucyjny, unikając takiej konfrontacji, zobowiązuje również organa sądowe, by najpierw zadały pytanie prejudycjalne Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości, zanim przed nim samym postawią kwestię konstytucyjności, przyjmując w ten sposób pozycję szacownej instytucji o oczywistej wyższości, podobną do tej, która sprawia, że oddala wszelkie skargi konstytucyjne dotyczące domniemanego naruszenia prawa, na którego temat nie miały wcześniej okazji wypowiedzieć się organa sądowe.

Obok tego pozornego zapалу Trybunału Konstytucyjnego do respektowania zakresu działania władzy sądowniczej, niektórzy uważają za „nietrafny” przymiotnik, którego używa, gdy zajmując się tymi problemami, podkreśla, że naruszenie ustawodawstwa wspólnotowego przez państwowe akty prawne „nie zmienia w sądowy proces konstytucyjny tego, co jest jedynie konfliktem aktów prawnych podrzędnych wobec Konstytucji”³⁶. Niektórzy uważają, że „odnosi się

³³ Wyrok 38/2002 z 14 lutego 2002 r., podstawa 11; cytujący w cudzysłowie domniemany fragment wyroku 102/1995 z 26 czerwca 1995 r., podstawa 5, którego w rzeczywistości nie ma w jego tekście, lecz pochodzi z treści wyroku 13/1998 z 22 stycznia 1998 r., podstawa 3.

³⁴ R. Alonso García nie wyklucza, że „pewnego dnia, o ile sprawy będą szły w tym kierunku”, w końcu dotknie też hiszpańskiej – *El juez español y el derecho comunitario* (cit. nt. 21), s. 225.

³⁵ L. López Guerra, *El Poder Judicial español ante la Unión Europea*, „Autonomías” 2003 (29), s. 50.

³⁶ Wobec tego powinien „zostać rozwiązany na polu zwykłej władzy sądowniczej” – wyrok 45/1996 z 25 marca 1996 r., podstawa 6, z cytatem pochodzącym z wyroku 28/1991, podstawa 5. Faktycznie, cytując identyczny wyrok w podstawie 3, sam Trybunał Konstytucyjny woli mówić o konflikcie między „nie-konstytucyjnymi” aktami prawnymi. Istnieje zdanie odrębne sędziego Gonzáleza Camposa, w którym odwołuje się on do zdań odrębnych sędziów Rodríguez-Piñero i Gimeno Sendra zgłoszonych do wyroku 180/1993.

wrażenie, iż Trybunał Konstytucyjny czuje się zagrożony w swojej wysokiej pozycji i ma potrzebę utwierdzenia się w swoim znaczeniu, podkreślając niższy status wszystkiego, co nie leży w jego kompetencjach³⁷.

Konieczność realistycznego podejścia do tej kwestii stała się bardzo nagląca w momencie przejścia od interpretacji aktów prawnych do gwarantowania ich efektywności. Doprowadziło to do postawienia kwestii ewentualnego wymogu odpowiedzialności państw, jako konsekwencji aktów ich władz publicznych, do których zaliczono nawet organa sądowe, przy okazji sprawy Köblera z 30 września 2003 r. Cały łańcuch orzeczeń doprecyzowywał to decydujące pole gry³⁸.

W obszarze, w którym pozornie dominował wymiar teoretycznoprawny, wyrok z 9 marca 1978 r. w sprawie Simmenthala stał się kamieniem milowym. Wyjaśnił, że sędzia krajowy zobowiązany do zastosowania, w ramach swoich kompetencji, przepisów prawa wspólnotowego ma obowiązek zagwarantowania pełnej efektywności tych aktów prawnych. Będzie musiał z własnej inicjatywy odstąpić od zastosowania wszelkich przepisów sprzecznych z prawodawstwem krajowym³⁹. Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do „nadrzędności prawa wspólnotowego”, podkreśla wagę tego orzeczenia „jako techniki lub zasady normatywnej mającej zagwarantować efektywność”⁴⁰.

Zwracano uwagę na zasięg tej doktryny, która otworzyłaby drogę, obok skoncentrowanej kontroli konstytucyjności będącej w rękach Trybunału Konstytucyjnego, rozproszonej kontroli wspólnotowości sprawowanej przez każdego zwykłego sędziego, co skończyłoby się tym, że w sposób pośredni przeobraziłby się on w „sędziego prawa krajowego”, zaburzając hiszpański system konstytucyjny. Trybunał Konstytucyjny straciłby „monopol na odrzucanie” praw krajowych, który był mu przypisany, a który stałby się „dziedzictwem wszystkich sędziów” stosujących prawo wspólnotowe⁴¹.

W Hiszpanii linia zapoczątkowana przez sprawę Köblera teoretycznie mogła znaleźć łatwe wejście już istniejącą drogą, która przewiduje odpowiedzialność państwa za błąd prawny lub wadliwe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwo-

³⁷ Dlatego też jego praca była „mniej błyskotliwa” w zakresie „prawa wspólnotowego, wobec którego nie umiał zająć pozycji w naturalny sposób”, co „odbilo się na procesie integracji europejskiej, wywołując zamieszanie wśród sędziów i osłupienie wśród stron” – D. Ruiz-Jarabo, *Los tribunales constitucionales ante el derecho comunitario* (cit. nt. 24), s. 190 i 193.

³⁸ Ich przeglądu dokonuje P. Martín Rodríguez, dla którego sprawa Köblera jest już „naturalnym zastosowaniem skonsolidowanego orzecznictwa”, *La responsabilidad del Estado por actos judiciales en Derecho comunitario*, „Revista de Derecho Comunitario Europeo” 2004 (19), s. 837; a także 832–836 i 846–847.

³⁹ R. Alonso García uważa, że nieprzypadkowo Trybunał Sprawiedliwości przypomina o tym orzeczeniu w późniejszym wyroku w sprawie *Ford España* z 11.VI.1989 r. – *Los tribunales constitucionales ante el derecho comunitario* (cit. nt. 21), s. 220.

⁴⁰ W cytowanym już wyroku 28/1991, podstawa 6, który ma okazję przypomnieć w swoim orzeczeniu 1/2004, podstawa 4. Na temat jego zasięgu *Costa c. ENEL* cfr. P. Andrés Sáenz de Santa María y Otros, *Introducción al Derecho de la Unión Europea* (cit. nt. 7), s. 466 i kolejne.

⁴¹ L. López Guerra, *El Poder Judicial español ante la Unión Europea* (cit. nt. 35), s. 41–43.

ści. Osobną sprawą jest, by jej praktyczne zastosowanie przez Sąd Najwyższy pozwoliło uznać jej wymaganą efektywność⁴². Nie jest to problem wyłącznie hiszpański, ale „jest mało prawdopodobne” by niezadanie pytania prejudycjalnego „generowało odpowiedzialność”, ponieważ trzeba udowodnić „jasny akt”, żeby stwierdzić, że „organ sądowy przekroczył w poważny i wyraźny sposób granice postawione jego uprawnieniom do oceny”, a jednocześnie byłoby „trudno udowodnić związek przyczynowy pomiędzy poniesioną szkodą a faktem niezadania pytania”⁴³. Sytuacja polepszyła się wraz z późniejszymi wyrokami, jak w sprawie *Komisja przeciwko państwu włoskiemu* z 9.12.2003, lub sprawa *Kühne*, które ukształtowały „Kartę odpowiedzialności sądowej”⁴⁴ o problematycznym zasięgu.

Ogólnie rzecz biorąc, postawa Hiszpanii była w pewnym stopniu podobna do postawy Włoch. To sprawia, że może ją dotknąć doktryna, która w ciągu trwającej już prawie dwie dekady debaty stara się wywołać zmianę podejścia. Oskarża się włoską *Corte Costituzionale*, że sama się marginalizuje i zaprzepaszcza okazję, by stać się wyrazicielem włoskiego porządku konstytucyjnego w zakresie spraw wspólnotowych i sugeruje się, że może za to drogo zapłacić. Europejski porządek prawny wyraża powszechnie podzielane wartości konstytucyjne w sposób bardzo ogólny, mniej dobitny niż konstytucje krajowe. Właśnie dlatego, że efektywność Karty praw uzależniona jest od Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, warto byłoby znaleźć się wśród jego partnerów, rozmówców, by uniknąć homogenizacji, która nie respektowałaby szczególnych cech narodowych. Należałoby postarać się, by włoska konstytucja miała swój głos w Europie i w ten sposób skarga na pytanie prejudycjalne mogłaby się stać konstruktywnym czynnikiem europejskiego substratu konstytucyjnego⁴⁵.

W Hiszpanii również krytykuje się Trybunał Konstytucyjny, ponieważ jego powstrzymywanie się od rozpatrywania spraw z powodu uznania, że nie jest w nich kompetentny, może osłabić „charakter ‘wspólnotowy’ prawa wspólnotowego”, co mogłoby „doprowadzić (przeciwwspólnotowo) do innych lub różnią-

⁴² E. Cobreros Mendazona, *Incumplimiento judicial del derecho comunitario y responsabilidad del Estado*, w: *Integración europea y Poder judicial*, Bilbao, Instituto Vasco Administración Pública, 1995, s. 196–199.

⁴³ „Orzecznictwo w sprawie Köblera nie stanowi końcowego zamykającego ogniwa, lecz rzuca światło na niektóre z głównych braków systemu zaprojektowanego przez Trybunał Sprawiedliwości” – P. Martín Rodríguez, *La responsabilidad del Estado por actos judiciales en Derecho comunitario* (cit. nt. 38), s. 860, 861 i 866.

⁴⁴ Według samego P. Martína Rodrígueza, który w swojej późniejszej pracy: *La revisión de los actos administrativos firmes: ¿un nuevo instrumento de garantía de la primacía y efectividad del derecho comunitario?*. *Comentario a la sentencia del TJCE de 13 de enero de 2004*, „Revista General de Derecho Europeo” 2004 (5), s. 3 i 1., zastanawia się, czy mamy tu do czynienia z przykładem „wielkiej odwagi”, czy z niebezpiecznym potknięciem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

⁴⁵ M. Cartabia, *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea* (red. Nicolás Zanon) Neapol – Rzym, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, s. 118–120. Praca zostanie wydana po hiszpańsku w tłumaczeniu Pedro J. Tenorio, któremu poza tym jestem wdzięczny za interesujące sugestie, które tak mi pomogły na początku tej pracy.

cych się między sobą zastosowań⁴⁶. Jednak nie brakuje również osób, które wskazują, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości stopniowo, z coraz większym zdecydowaniem broni gwarancji swego zakresu działania, po latach, w których dbał o to, by unikać konfliktów z organami sądowymi poszczególnych państw⁴⁷. Nawet uznając, że hiszpański Trybunał Konstytucyjny zawsze cechowała niezdolność (lub brak woli) w momencie podejmowania dialogu z Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości do „opornej postawy wobec prawa wspólnotowego”, wydaje się, że można spostrzec „nowy rodzaj dialogu między władzami sądowniczymi, w którym Trybunał Konstytucyjny nie jest już izolowanym partnerem, rozmówcą⁴⁸ w konkretnych aspektach. Przykładem może być tu wewnętrzne oddziaływanie wspólnotowej doktryny w kwestii dyskryminacji odwrotnej, kiedy hiszpańskie państwo uznało, że mają zastosowanie zasady fiskalne jej terytoriów posiadających pewne przywileje wobec obywateli unijnych, ale nie wobec Hiszpanów z innych hiszpańskich wspólnot autonomicznych.

W każdym razie wydaje się rozsądne uznać, że „wzrasta napięcie między tymi dwoma porządkami prawnymi, ponieważ poszerza się zakres prawa rzeczowego mający rozbieżne regulacje”. To by oznaczało, że mamy do czynienia z procesem „większej konstytucjonalizacji wspólnotowej” i „mniejszej konstytucjonalizacji wewnętrznej⁴⁹”.

Trybunał Konstytucyjny utrzymał swoją postawę i odesłał problem relacji między organami sądowymi a Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości: „nie należy do nas kontrola zgodności działań publicznych władz krajowych z europejskim prawem wspólnotowym, ponieważ kontrola ta jest kompetencją zwykłych organów sądowych, które stosują wspólnotowy porządek prawny, lub Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości poprzez skargę na niewywiązanie się z obowiązku”. W ten sposób potwierdził swoje orzeczenia sprzed dwudziestu lat⁵⁰.

Podsumowując, nie brakuje powodów, by wspierać doktrynalnie postawę Trybunału Konstytucyjnego⁵¹. Doświadczenie napiętych stosunków z Sądem

⁴⁶ J.I. Ugartemendia Eceibarrena, *El 'recurso' a la prejudicial (234 TCE) como 'cuestión' de amparo* (cit. nt. 11), s. 468 i 454. R. Alonso García podkreśla również, że dobrze by było, gdyby Trybunał Konstytucyjny stał się organem sądowym ostatniej instancji – *Justicia constitucional y Unión Europea* (cit. nt. 15), s. 22–23, 50.

⁴⁷ Chodzi o „przemyślaną politykę wspólnotową, która objawia dużą dozę powściągliwości i podejście niekonfrontacyjne”, ale nie wyklucza „możliwej zmiany kryterium” – E. Cobreros Mendazona, *Incumplimiento judicial del derecho comunitario y responsabilidad del Estado* (cit. nt. 42), s. 173.

⁴⁸ D. Sarmiento, *Discriminaciones inversas comunitarias y Constitución española*, „Revista Española de Derecho Europeo” 2005 (15), s. 400, 405–406 i 411.

⁴⁹ P. Pérez Tremps, *La Constitución española antes y después de Niza* (cit. nt. 3), s. 294 i 293.

⁵⁰ W rezultacie „zadanie polegające na zagwarantowaniu zastosowania europejskiego prawa wspólnotowego przez krajowe władze publiczne jest wobec tego kwestią o charakterze infrakonstytucyjnym i dlatego wyłączoną z zakresu sprawy dotyczącej skargi konstytucyjnej, jak i z innych procesów konstytucyjnych” – wyrok 41/2002 z 25 lutego 2002 r., podstawa 2.

⁵¹ Szczególnie wyrozumiały w tej kwestii jest S. Ortiz Vaamonde, *El Tribunal Constitucional ante el derecho comunitario*, „Revista Española de Derecho Constitucional” 2001 (21), s. 317, 323, 330 i 337.

Najwyższym, który oskarża go o to, że niepotrzebnie obwołał się nową i ostatnią instancją wymiaru sprawiedliwości, nie zachęca Trybunału Konstytucyjnego, by sam się zdefiniował jako taki, zadając pytania prejudycjalne Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości. Jakby tego było mało, Trybunał jest coraz bardziej przeciążony skargami konstytucyjnymi, których ilość wzrasta, a stara się rozpatrywać je w podobnym rytmie, jednak nie odnosi w tym sukcesów. Nie można wykluczyć, że ta sama przyczyna spowodowała, że zadawanie pytań prejudycjalnych Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości przez organa sądowe wydające orzeczenia, które mogą być zaskarżone, stało się fakultatywne – aby bronić się przed zalewem spraw. Nikogo nie powinno dziwić, że Trybunał Konstytucyjny wciąż powstrzymuje się od rozpatrywania spraw, uznając, że nie jest w nich kompetentny i stara się, by zapomniano o wewnętrznych dysfunkcjach hiszpańskiego systemu kontroli konstytucyjności. Szczególnie, jeżeli jednocześnie, w zgodzie z jego orzeczeniem 1/2004, pozwala mu to nie afiszować się zbyt mocno z rzeczywistymi kosztami, jakie nadrzędność prawa wspólnotowego oznacza dla Konstytucji, której obrona usprawiedliwia jego istnienie.

Andrés Ollero

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW

Przegląd Legislacyjny

KWARTALNIK RADY LEGISLACYJNEJ
przy Prezesie Rady Ministrów

Rok XVII Nr 1(71)/2010

Spis treści kwartalnika „Przegląd Legislacyjny” nr 1(71)/2010

ARTYKUŁY

<i>Edyta Tkaczyk</i> Pojęcie i rola „uzasadnienia projektu ustawy” w procesie legislacyjnym	11
<i>Grzegorz Wierczyński</i> Austriacka ustawa o reformie ogłaszania aktów prawnych jako potencjalna inspiracja dla polskiego prawodawcy	25
<i>Jerzy Zajadło</i> Rewolucja czy ewolucja w poglądach Radbrucha dotyczących trójelementowej koncepcji prawa – dylemat ciągle aktualny?	41
<i>Andrés Ollero</i> Zastosowanie prawa wspólnotowego jako kwestia dotycząca aktów prawnych podrzędnych wobec konstytucji w hiszpańskim porządku prawnym	51
<i>Cristina Hermida del Llano</i> Kilka uwag na temat implementacji dyrektyw	64
<i>Jolanta Majchrzak</i> Status prawny zarządzającego specjalną strefą ekonomiczną	68
<i>Marcin Rulka</i> Kilka uwag w związku z pracami nad kodeksem wyborczym	87
<i>Paweł Saluga</i> Problemy interpretacyjne dotyczące użycia spójnika „i” w konstrukcji przepisu	105

Z PRAC RADY LEGISLACYJNEJ

Sprawozdanie z działalności Rady Legislacyjnej X kadencji (od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2009 r.)	119
Wykaz opinii Rady Legislacyjnej wydanych od października 2009 r. do stycznia 2010 r.	124
Pełne teksty wybranych 10 opinii	125
opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (s. 125) ■ opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy – Kodeks karny skarbowy (s. 132) ■ opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (s. 138) ■ opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o usługach detektyw- istycznych	

Autorzy artykułów i recenzji zamieszczonych w tym numerze:

Edyta Tkaczyk, mgr prawa i administracji, doktorantka w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, specjalista ds. legislacji w Urzędzie Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej.

Grzegorz Wierczyński, dr nauk prawnych, adiunkt w Pracowni Informatyki Prawniczej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

Jerzy Zajadło, prof. nauk prawnych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, Kierownik Katedry Teorii i Filozofii Państwa i Prawa, Kierownik Zakładu Praw Człowieka.

Andrés Ollero, profesor w Katedrze Filozofii Prawa na Uniwersytecie Króla Juana Carlosa w Madrycie.

Cristina Hermida del Llano, prof. filozofii prawa, Uniwersytet Króla Juana Carlosa w Madrycie.

Marcin Rulka, magister administracji, asystent w Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego, stypendysta Programu Prawa i Instytucji Demokratycznych w Instytucie Spraw Publicznych.

Jolanta Majchrzak, magister prawa, doktorantka w Katedrze Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II.

Paweł Saługa, magister prawa, doktorant w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Leszek Lech Garlicki, prof. dr hab., profesor Uniwersytetu Warszawskiego, sędzia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, sędzia (w stanie spoczynku) Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Bogusław Banaszak, profesor nauk prawnych, specjalista w dziedzinie prawa konstytucyjnego, kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego na Uniwersytecie Wrocławskim i Katedry Prawa Polskiego na Uniwersytecie Viadrina we Frankfurcie nad Odrą; przewodniczący Rady Legislacyjnej.

Artykuły wyrażają poglądy ich autorów.

Informacje o członkach Rady Legislacyjnej są dostępne na stronie internetowej:
<http://radalegislacyjna.gov.pl>

Table of Contents
The Legislative Review Quarterly "Przegląd Legislacyjny"
No. 1(71)/2010

ARTICLES

<i>Edyta Tkaczyk</i> The notion and the role of "the justification of draft bill" in the legislative process	11
<i>Grzegorz Wierczyński</i> The reform of Austrian's law on promulgation of legal acts as a potential inspiration for Polish legislator (with the full text of the law)	25
<i>Jerzy Zajadło</i> Revolution or evolution in the Radbruch's conceptions regarding the three-elemental conception of law – is it still a current dilemma?	41
<i>Andrés Ollero</i> Application of the European Communities law as a matter regarding the legal acts inferior to Constitution in the Spanish legal system	51
<i>Cristina Hermida del Llano</i> Several remarks about the implementation of the directives	64
<i>Jolanta Majchrzak</i> Legal status of a manager of a special economic area	68
<i>Marcin Rulka</i> Several remarks regarding the works on Election Code	87
<i>Paweł Saluga</i> Interpretative problems relating to application of the conjunction "and" in the construction of provision of law	105

FROM THE WORKS OF THE LEGISLATIVE COUNCIL

The proceedings report of the Legislative Council – X Term of office (from 1 st January 2009 in to 31 st December 2009)	119
List of Opinions Issued by the Prime Minister's Legislative Council from October 2009 to January 2010	124
Full texts of 10 Selected Opinions about Draft Laws	125

The Authors in this Issue:

Edyta Tkaczyk, LL.M., Master of Public Administration, doctoral student at the University of Warsaw, Faculty of Law and Administration, Chair of the Constitutional Law, specialist in the field of legislation in the Patent Office of the Republic of Poland.

Grzegorz Wierczyński, LL.D., Lecturer at the University of Gdansk, Faculty of Law and Administration; Department of Computer Science.

Jerzy Zajadło, Professor of Legal Science, University of Gdansk, Faculty of Law and Administration; Head of the Chair of Theory and Philosophy of State and Law; Head of the Human Rights Department.

Andrés Ollero, Head of the Philosophy of Law Chair of the Rey Juan Carlos University in Madrid (Spain).

Cristina Hermida del Llano, Professor of Philosophy of Law, Rey Juan Carlos University, Madrid (Spain).

Marcin Rulka, Master of Public Administration, assistant at the University of Lodz in the Centre for Election Studies; Scholar of the Program of Law and Democratic Institutions in the Institute of Public Affairs.

Jolanta Majchrzak, LL.M., doctoral student at the John Paul II Catholic University of Lublin, Faculty of Law, Canon Law and Administration, Chair of the Administrative Law.

Paweł Saługa, LL.M., doctoral student at the University of Silesia in Katowice. Chair of the Theory and Philosophy of Law.

Leszek Lech Garlicki, Professor of Legal Science, University of Warsaw, judge of the European Court of Human Rights, a former judge of Polish Constitutional Tribunal.

Bogusław Banaszak, Professor of Legal Science, expert in Constitutional Law; Head of the Constitutional Law Chair at the University of Wrocław and the Polish Law Chair at the Viadrina European University Frankfurt (Oder); Chairman of the Prime Minister's Legislative Council.

Opinions expressed in the papers published in this volume are the sole responsibility of their authors.

Biographies of the members of the Prime Minister's Legislative Council in Polish may be found at:
<http://www.radalegislacyjna.gov.pl>