

Ryszard Paweł Krawczyk

GWARANCJE PRAWORZĄDNOŚCI I KONSTYTUCYJNOŚCI W PROJEKTACH NOWEJ KONSTYTUCJI POLSKIEJ

I. Wszystkie pierwsze konstytucje byłych państw socjalistycznych nie zawierały dostatecznego katalogu gwarancji praworządności. Będąc „konstytucjami państwa”, z natury rzeczy zagadnienia te traktowały w sposób marginalny, nie poświęcając im dostatecznej uwagi.

Konstytucja polska z 1952 r. opierała swą systematykę na przeświadczeniu, że instytucjonalne gwarancje praworządności winny obejmować sądownictwo (wymiar sprawiedliwości) oraz oddzielną od niego prokuraturę. Zadaniem sądownictwa było chronienie praworządności w sprawach indywidualnych, podobną ideę wyrażała polska koncepcja prokuratury.

W okresie tym za zdecydowanie obce uznawano idee odpowiedzialności konstytucyjnej, sądownictwa konstytucyjnego¹, z pewną rezerwą odnoszono się do sądowej kontroli aktów administracyjnych.

Zmiana tego modelu w płaszczyźnie instytucjonalnej nastąpiła w latach osiemdziesiątych i doprowadziła w efekcie do rozsądzenia pierwotnie przyjętej koncepcji konstytucyjnej „sądu i prokuratury”. W systemie organów ochrony praworządności kolejno pojawiły się: Naczelny Sąd Administracyjny (1980), Trybunał Stanu (1982), Trybunał Konstytucyjny (1982–1985), Rzecznik Praw Obywatelskich (1987).

Jak zauważono, w literaturze polskiego prawa konstytucyjnego organy te łączą w sobie kilka elementów wspólnych²:

1. Rozpatrują sprawy indywidualne i w swych działaniach upodabniają się do tradycyjnych procedur sądownictwa (NSA i oba Trybunały) czy prokuratury (Rzecznik). W przypadku Trybunału Konstytucyjnego nie rozstrzyga się bezpośrednio spraw indywidualnych – obywatelowi nie przysługuje prawo

¹ S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961, s. 182 i n.

² L. Garlicki, *Ochrona konstytucyjności i praworządności*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 10, s. 124 i n.

skargi konstytucyjnej, ale istnienie takiej sprawy jest przesłanką do wniesienia do Trybunału pytania prawnego. W konsekwencji służy to ochronie jednostki. W przypadku Trybunału Stanu, choć sama sprawa ma walor ogólnopolityczny – należy wskazać oskarżonego. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich nakierowana jest na ochronę praw i wolności obywateli. Od strony proceduralnej działalność Rzecznika podobna jest w wielu przypadkach do działań prokuratury.

2. Powyższe organy wypowiadają się w kwestiach przestrzegania prawa przez inne organy państwowe. Działalność tę możemy oceniać jako ochronę praworządności w skali makro. Trybunał Konstytucyjny zawsze orzeka o obowiązywaniu prawa lub tłumaczy zasady w nim zawarte (wykładnia ustaw). Trybunał Stanu także może z natury rzeczy wykraczać poza orzekanie o odpowiedzialności jednostek. W praktyce więc oba Trybunały mogą precyzować granice wyznaczone prawem dla kompetencji i działalności innych organów państwowych. W sytuacji gdy granice te określa konstytucja, to ochrona przestrzegania prawa staje się w znacznym stopniu ochroną przestrzegania konstytucji. Również wymienione wcześniej pozostałe organy w swej działalności chronią konstytucję. W przypadku Naczelnego Sądu Administracyjnego ma to miejsce przy bezpośrednim stosowaniu jej norm lub przez kontrolę konstytucyjności podstawowych aktów normatywnych. Dla NSA ochrona konstytucji realizuje się przede wszystkim na tle rozstrzygnięć indywidualnych. Również działalność Rzecznika w konsekwencji prowadzi do ochrony konstytucyjności. Sprzyja temu akcentowanie konstytucyjnych praw i wolności obywateli jako przedmiotu jego ochrony.

3. Powyższe organy są również gwarantami uprawnień parlamentu i jego zwierzchniej pozycji w aparacie państwowym. Co prawda twórcy Trybunału ograniczyli skutki kontroli aktów ustawodawczych, tak aby jego orzeczenia nie powodowały bezpośrednio utraty mocy obowiązującej przez dany akt ustawodawczy, ale w praktyce Trybunał stał się nie tyle instytucją ograniczającą, ale przede wszystkim wzmacniającą ustrojową pozycję parlamentu. Praktyka wskazuje, że orzekanie o zgodności aktu ustawodawczego z konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny miało miejsce zaledwie w kilku przypadkach. Trybunał decydował głównie o zgodności aktów podstawowych z aktami ustawodawczymi, a więc chronił prawotwórcze rozstrzygnięcia Sejmu przed naruszeniami w regulacjach niższego rzędu.

Szczególne powiązanie ochrony jednostki, ochrony konstytucyjności i ochrony parlamentu, charakteryzujące oba Trybunały, Rzecznika i Naczelną Sąd Administracyjny, nie pozostało bez wpływu na funkcjonowanie sądownictwa (SN) i prokuratury. W sumie wszystkie te organy realizują zadania nowe, nieznane (czy raczej niechciane) w okresie prac nad konstytucją z 1952 r.³

³ H. Suchocka, L. Kański, *Zmiany konstytucyjnej regulacji sądownictwa i kontroli dokonane w roku 1989*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 1.

Organem, który od dawna jest gwarantem uprawnień parlamentu i jego zwierzchniej pozycji jest również Najwyższa Izba Kontroli. Jej charakter i realizowane zadania nakazują ją jednak traktować odrębnie.

II. Z punktu widzenia systematyki konstytucji, możemy wyróżnić w praktyce następujące rozwiązania:

1. Tradycyjne, które oddzielać będzie regulacje dotyczące organów orzekających, służących bezpośrednio ochronie praw jednostki, od regulacji dotyczących „organów gwarancyjnych”, a więc tych, których działalność skierowana by była na ochronę dóbr ogólniejszych – konstytucyjności i nadrzędności parlamentu. W tym przypadku, w rozdziale dotyczącym sądownictwa należałoby umieścić Naczelny Sąd Administracyjny. Zarazem po regulacjach dotyczących parlamentu i władzy wykonawczej mógłby się znaleźć rozdział dotyczący organów gwarancyjnych⁴. Za takim ujęciem przemawiałaby odmiennność charakteru i funkcji organów pomyślanych przede wszystkim jako niezawisły obrońca praw jednostki oraz organów służących umacnianiu pozycji parlamentu. W literaturze prawa konstytucyjnego podkreśla się jednak, że takie ujęcie może rozbijać wspólność funkcji charakterystycznych tradycyjnemu sądownictwu i prokuraturze, jak również Trybunałom i Rzecznikowi. W powyższym rozwiązaniu dotyczącym systematyki konstytucji, organem gwarancyjnym, nie mającym związku z ochroną praw jednostki, pozostawałaby Najwyższa Izba Kontroli – przemawia to za potrzebą jej odrębnej regulacji.

2. Innym rozwiązaniem będzie ujęcie kompleksowe. Polegałoby ono na łącznej regulacji wszystkich organów praworządności i konstytucyjności w jednym rozdziale⁵. Ta część konstytucji obejmowałaby postanowienia dotyczące tych wszystkich organów, których podstawowym zadaniem byłaby ochrona przestrzegania prawa (a więc i konstytucji). Składałyby się na nią kolejne działy poświęcone: a) Trybunałowi Konstytucyjnemu, b) sądownictwu, c) prokuraturze, d) Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Otwierać ten rozdział powinny ogólne przepisy o istocie praworządności i elementach tej zasady.

⁴ Patrz: *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, oprac. A. Mycielski i W. Szyszkowski [złożony do Senackiej Komisji Konstytucyjnej w czerwcu 1990 r.], „Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu”, z. 3.

⁵ Patrz: *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, oprac. Polskie Stronnictwo Ludowe, „Zielony Sztandar” 22 VII 1990, nr 38; podobnie: *Tezy SD do projektu nowej Konstytucji*, „Kurier Polski”, 20–22.01.1990, nr 14; M. Pietrzak, *Propozycje w sprawie przyszłej konstytucji*, „Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu”, z. 3, s. 89 i n.; A. Rozmarynowicz, *Układ i systematyka przyszłej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu”, z. 3, s. 93 i n.

W tej części konstytucji można również uregulować pozycję ustrojowo-prawną Najwyższej Izby Kontroli, jako organu będącego instytucjonalną gwarancją praworządności. W przypadku naczelnego fachowego organu kontroli spotyka się również propozycje zdecydowanie odrzucające takie usytuowanie NIK, a przeciwnie – sugerujące, że to zagadnienie powinno omówić się przy organach władzy i administracji⁶.

Jakie argumenty przemawiają za ujęciem kompleksowym – wydaje się, że są one następujące⁷:

1. Podobna jest pozycja ustrojowa wymienionych wyżej organów. Wszystkie cieszą się niezależnością wobec rządu. Do zasiadających w niej osób odnosi się w różnym stopniu zasada niezawisłości.

2. Ujęcie to oddaje w sposób właściwy funkcjonalną jedność ochrony praworządności, niezależnie od tego, jaką sprawują ją organy, i na czyją rzecz jest ona sprawowana. Ta jedność wyraża się m. in. w tym, że nie można jej rozdzielić na stosunki wewnątrz aparatu państwowego oraz na stosunki państwo – obywatel. Zakresy te przeplatają się we współczesnej codzienności funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Łączne ujęcie tego problemu dogłębniej odzwierciedla jedność ochrony praworządności i wskazuje pełniej na zróżnicowanie dziedzin jej realizacji.

3. Z powyższego wynika, że wspólnym przedmiotem ochrony dla wszystkich wymienionych organów jest legalność. Kryterium to jest podstawowe, czy nawet wyłączne w podejmowanych rozstrzygnięciach, działaniach organów będących przedmiotem naszego zainteresowania.

4. Łączne regulowanie w jednym rozdziale wymienionych wyżej organów pozwala bardziej zaakcentować konstytucyjność jako integralny element praworządności. Słusznie podkreśla się w literaturze, że nie ma racji bytu obecnie stanowisko sprowadzające praworządność do przestrzegania przepisów ustawowych, a negujące potrzebę stworzenia gwarancji przestrzegania konstytucji. Nie można również przyjąć dzisiaj stanowiska sprowadzającego się do tradycyjnego rozróżnienia legalności (zgodności z ustawami) i konstytucyjności (zgodności z konstytucją). W państwie współczesnym konstytucyjność ujmowana jest szeroko – jako przestrzeganie ogólnych postanowień ustawy zasadniczej we wszystkich działaniach podmiotów stosujących czy stanowiących prawo. Tym samym – jak się wydaje – brak jest jakiegos racjonalnego uzasadnienia dla przeciwstawiania ustrojowego charakteru organów ochrony konstytucyjności i innych organów chroniących praworządność.

5. Na umieszczenie w jednym rozdziale wszystkich powyższych organów wpływa również kryterium funkcjonalne – każda z tych instytucji w swoim

⁶ Garlicki, *Ochrona konstytucyjności...*, s. 127.

⁷ Tamże, s. 127–128.

zakresie i w sobie właściwym trybie wykonuje szeroko pojęte funkcje kontrolne – odnosi się to przede wszystkim do Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Trybunału Stanu i Trybunału Konstytucyjnego.

Należy dążyć do tego, aby nowa konstytucja polska zawierała wystarczające gwarancje jej przestrzegania. Przy czym przestrzeganie konstytucji nie może polegać tylko na powstrzymywaniu się od sprzecznych z nią aktów czy działań – równie ważny jest obowiązek realizowania konstytucji w codziennej działalności aparatu państwowego. Chodzi tu o realizowanie tzw. obowiązku pozytywnego – o bezpośrednie stosowanie konstytucji, o możliwość budowania z jej postanowień norm prawnych. We wszystkich przypadkach powinna być ona traktowana jako podstawa rozstrzygnięcia sądów, trybunałów i wszystkich organów stosujących prawo⁸. Dopiero wtedy będziemy mogli powiedzieć, iż istnieje znak równości między przestrzeganiem a stosowaniem konstytucji.

III. Zapoczątkowane w 1989 r. głębokie zmiany polityczne spowodowały konieczność zarówno doraźnych zmian konstytucyjnych, jak i przygotowania całkowicie nowej konstytucji, opartej o nową filozofię rządzenia.

Interesujące nas zagadnienie ochrony konstytucyjności i praworządności omawiam na podstawie istniejących i opublikowanych już projektów konstytucji oraz sięgam do wypowiedzi poszczególnych osób odpowiadających na tzw. Senacką Ankietę Konstytucyjną.

Opracowane projekty można podzielić na trzy grupy:

- a) projekty partii politycznych,
- b) tzw. projekty autorskie,
- c) projekty parlamentarne.

W tym ostatnim przypadku mamy do czynienia z gotowym projektem opracowanym przez Komisję Konstytucyjną Senatu oraz opracowaniami trzech zespołów Komisji Konstytucyjnej Sejmu. Aby nie ignorować dorobku tych podkomisji, opracowania ich wykorzystuję w uwagach porównawczych i umownie nazywam „projektem sejmowym”.

Przyjmując w przyszłej konstytucji określony katalog instytucjonalnych gwarancji konstytucyjności i praworządności, nawiązuje się do dorobku obecnie istniejących organów tego typu, czasem nawet sięga się do rozwiązań międzywojennych – tak np. jest w przypadku Trybunału Kompetencyjnego. Spróbujemy kolejno omówić istniejące instytucjonalne gwarancje konstytucyjności, wskazując jednocześnie na szanse ich ostatecznego zakotwiczenia w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

⁸ K. Działocha, *Stosowanie Konstytucji PRL*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici” 1985, Prawo XXIV, s. 17 i n.

A. Trybunał Konstytucyjny

Nikt nie kwestionuje istnienia sądownictwa konstytucyjnego w Polsce. Różnice natomiast dotyczą podmiotu, który zostałby wyposażony w prawo dokonywania kontroli konstytucyjności prawa, oraz mają miejsce przy określeniu zakresu uprawnień tego organu.

Różnice zdań odnośnie do podmiotu dokonującego kontroli sprowadzają się do lansowania dwóch koncepcji:

1. Zwolennicy pierwszej przyznają prawo kontroli konstytucyjności prawa Sądowi Najwyższemu⁹. Wśród argumentów przemawiających za tym rozwiązaniem można wymienić:

a) powierzenie tych zadań jednej izbie lub wszystkim izbom, zgodnie z ich kompetencjami, wydaje się zwolennikom tego rozwiązania logiczne oraz, co nie jest bez znaczenia, wzmacnia ono zaufanie do orzecznictwa dotychczas sprawowanego przez TK;

b) nadmierne mnożenie bytów sądowych jest niewłaściwe;

c) ponieważ członkami TK mogą zostać osoby posiadające kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego SN lub NSA, nie ma przeszkód, aby zadania orzecznictwa w zakresie kontroli konstytucyjności, pełnione obecnie przez TK, pełnili sędziowie SN.

Argumenty przemawiające przeciw temu rozwiązaniu:

a) wyłączenie sądu konstytucyjnego ze sfery sądownictwa powszechnego nadaje mu szczególny charakter, który jest nadal potrzebny z uwagi na zbyt „młody” jeszcze autorytet sądownictwa powszechnego;

b) utworzenie odrębnej Izby Konstytucyjnej SN wiązać się będzie z nadaniem jej innego oblicza niż pozostałym izbom SN;

c) wobec propozycji znacznego zwiększenia kompetencji TK, nadanie tych uprawnień SN, w świetle przyjęcia przez przyszłą konstytucję zasady trójpodziału władz, poważnie wzmocniłoby władzę sądowniczą kosztem dwu pozostałych władz;

d) dotychczasowa działalność TK (uwagę odnoszę przede wszystkim do pierwszego jego składu) powinna być oceniona pozytywnie. Ta okoliczność przemawia raczej za potrzebą umacniania pozycji tego organu niż za zmianą jego modelu.

2. Drugi wariant, mający zdecydowanie większe szanse przyjęcia go przez przyszłą konstytucję, sprowadza się do pozostawienia oraz poważnego wzmocnienia Trybunału Konstytucyjnego.

W czym należałoby upatrywać wyrażoną wcześniej potrzebę wzmocnienia jego stanowiska. Po pierwsze, istnieje potrzeba rozszerzenia zakresu jego orzekania o:

⁹ A. Strzembosz, *Odpowiedź na Ankiety Konstytucyjną*, „Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu”, z. 2, s. 130 i n.

- a) wypowiedzianie się na temat sprzeczności z konstytucją umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją,
- b) stwierdzenie zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi,
- c) stwierdzenie sprzeczności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych¹⁰.

Dwa projekty przewidują ponadto przyznanie Trybunałowi Konstytucyjnemu prawa badania prawidłowości wyborów: Prezydenta, posłów i senatorów oraz referendum¹¹.

Każde orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o sprzeczności ustawy lub określonych jej postanowień z konstytucją lub umowami międzynarodowymi powinno pozbawiać tę ustawę lub odpowiednie jej przepisy mocy obowiązującej następnego dnia po ogłoszeniu orzeczenia¹².

Wydaje się również koniecznym, aby każdy sąd mógł przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawne co do zgodności aktu normatywnego z konstytucją, umowami międzynarodowymi lub ustawami, jeżeli od odpowiedzi na pytania prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. Rozwiązanie obecne pozostawia pewne wątpliwości co do jego zgodności z konstytucją¹³.

Po drugie, wydaje się również, że działalność Trybunału Konstytucyjnego nie powinna się zamykać tylko w kręgu aparatu państwowego – nawet bardzo szeroko pojętego. Dlatego też postępowanie przed TK powinno być wszczynane nie tylko na wniosek organów państwowych lub piastunów pewnych stanowisk publicznych, lecz także na wniosek obywateli – prawo do skargi konstytucyjnej. Nieuzasadnione są moim zdaniem obawy przed skargami konstytucyjnymi obywateli w zakresie uruchamiania procedury konstytucyjnej. Wprost przeciwnie – uważam, że oddanie tego prawa obywatelom będzie umacniać zarówno obecny system polityczny, jak i pozycję Trybunału w tym zakresie. Postępowanie inicjowane przez jednostkę przed Trybunałem służy ochronie jej praw konstytucyjnych ze strony państwa. Niewątpliwie skarga konstytucyjna może stanowić dla obywatela dogodny instrument wobec niekonstytucyjnych działań organów państwowych. Należy również zwrócić

¹⁰ Patrz: art. 93 projektu PSL; art. 138–141 *Projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, oprac. J. Zakrzewska i J. Ciemniński, „Rzeczpospolita”, 14.12.1990, nr 291.

¹¹ Art. 111 *Projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, oprac. J. Lityński, „Biuletyn BPS”, XIII, s. 16–30; art. 156 *Projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, oprac. Komisja Konstytucyjna Senatu RP z kwietnia 1991 r., „Biuletyn Senatu RP”, druk nr 500.

¹² Tak: L. Garlicki, *Odpowiedź na Ankietę Konstytucyjną*, „Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu”, z. 2, s. 48 i n.

¹³ T. Zieliński, *Czy art. 22 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest zgodny z Konstytucją*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 4, s. 58 i n.

uwagę na to, że jest ona jedyną obok skarg wyborczych, procedurą, w ramach której obywatel może samodzielnie inicjować rozstrzygnięcie. Skargę konstytucyjną należy jednak traktować jako procedurę pomocniczą, uzupełniającą inne drogi dochodzenia swych praw przez obywatela. Nie powinna ona jednak przekształcać się w tzw. *actio popularis*. Niebezpieczeństwo przyjęcia takiego rodzaju skargi doskonale jest widoczne na przykładzie Węgier – w 1990 r. złożono 1600 skarg, natomiast w ciągu czterech pierwszych miesięcy 1991 r. złożono już ponad 1000 wniosków.

Napływ skarg można ograniczyć różnymi metodami. Przykładowo: w USA w ramach *writ of certiorari* istnieje postępowanie wstępne, polegające na rozpatrzeniu skargi przez czterech sędziów; w Niemczech funkcje te spełnia komisja trzech sędziów powołana z grona członków Trybunału; w Meksyku Sąd Najwyższy delegował swe kompetencje w zakresie rozpatrywania wniosków złożonych w tzw. trybie *amparo* na sądy okręgowe¹⁴.

Zrezygnowałbym natomiast z obecnej możliwości zasięgania przez Prezydenta opinii Trybunału Konstytucyjnego o konstytucyjności uchwalonej, lecz jeszcze nie podpisanej ustawy. Nie należy traktować Trybunału jak biura prawnego. Można natomiast recypować rozwiązanie francuskie – prezydent ma prawo zaskarżenia ustawy, ale orzeczenie Trybunału ma walor ostateczny, i uznanie ustawy za niekonstytucyjną winno wiązać i prezydenta i Sejm.

Sądownictwo powinno oddziaływać na parlament poprzez Trybunał Konstytucyjny, który w tym przypadku powinien mieć kompetencje (na co zwracałem już uwagę wyżej) do ostatecznego orzekania o konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa. Rozwiązanie obecne traci bowiem wszelki sens na tle zasady podziału władz.

Proponowane natomiast w dwóch projektach (projekt J. Lityńskiego i projekt senacki) konstytucji, prawo przyznania Trybunałowi Konstytucyjnemu rozpatrywania sporów wyborczych oraz sporów związanych z instytucją referendum nie zalicza się do spraw z zakresu sądowej ochrony konstytucji. W chwili obecnej tylko w kilku państwach europejskich zakres zadań TK nie zamyka się kontrolą konstytucyjności prawa. Obrazuje to zamieszczona tabela.

Wydaje się, że wykraczanie w niektórych propozycjach poza czystą kontrolę konstytucyjności prawa jest wynikiem rozwoju politycznych mechanizmów rządzenia, które niejako wpływają na pojawienie się nowych problemów z zakresu ochrony konstytucji.

¹⁴ L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 194 i n.

Tabela

Inne rodzaje kompetencji Trybunału Konstytucyjnego w państwach europejskich

Państwo	Rodzaj kompetencji
Niemcy	Wykładnia prawa z punktu widzenia jego mocy obowiązującej Pozbawienie sędziego urzędu Odstąpienie przez Trybunał Konstytucyjny od orzeczenia ZTK Wewnątrzpaństwowe spory konstytucyjne Inne spory o publicznoprawnym charakterze
Austria	Niektóre roszczenia majątkowe przeciw państwu Prawidłowość ogłoszonego tekstu jednolitego Naruszenie prawa międzynarodowego
Francja	Opinie doradcze o stanie wyjątkowym Stwierdzenie wygaśnięcia urzędu prezydenta lub niemożności jego sprawowania Skrócenie terminu wyborów prezydenckich
Portugalia	Stwierdzenie utraty stanowiska przez prezydenta Sprawy związane z wyborem prezydenta Rejestracja partii politycznych Stwierdzenie niekonstytucyjności zaniechań ustawodawcy
Turcja	Badanie rachunków partii politycznych Utrata immunitetu deputowanego Powołanie prezesa Trybunału Konfliktów
Polska	Wykładnia ustaw

Źródło: Wg L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 316.

B. Trybunał Stanu – odpowiedzialność konstytucyjna

Idea państwa prawnego, jaka winna wynikać z przyszłej konstytucji, przemawia za utrzymaniem instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej przedstawicieli władzy wykonawczej.

W praktyce obecna dyskusja w interesującej nas kwestii koncentruje się wokół dwóch koncepcji odpowiedzialności konstytucyjnej państwowych najwyższych stanowisk państwowych:

- kontynuowania w nowej konstytucji obecnego rozwiązania prawnego¹⁵,
- przyjęcia rozwiązania włoskiego lub niemieckiego, a więc połączenia w jednym organie sądownictwa konstytucyjnego i Trybunału Stanu¹⁶.

¹⁵ Patrz: Projekt J. Zakrzewskiej i J. Ciemnińskiego, *Tezy SD...*, Projekt PSL, Projekt A. Mycielskiego i W. Szyszkowskiego, projekt rozdziału Konstytucji RP: *Gwarancje konstytucyjne i instytucje kontrolne* autorstwa senatora A. Rozmarynowicza (projekt w posiadaniu Komisji Konstytucyjnej Senatu).

¹⁶ Zdecydowanie zwolennikiem tej koncepcji jest Garlicki (*Odpowiedź na Ankiety...*, s. 57); art. 155 projektu senackiego.

Spornym jest nadal określenie katalogu podmiotów mogących ponosić odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu. Wyróżnić tu można ujęcie:

a) tradycyjne – odpowiedzialność ponoszą osoby zajmujące określone w ustawie najwyższe stanowiska państwowe (w tym przypadku praktycznie odpowiedzialność ta będzie dotyczyć Prezydenta, premiera i ministrów)¹⁷,

b) rozszerzające – z grupą osób wymienionych powyżej łączy się tzw. kategorię wysokich funkcjonariuszy publicznych, których ma enumeratywnie wymienić ustawa o Trybunale Stanu¹⁸. Tylko jeden projekt konstytucji (*Tezy SD do projektu nowej Konstytucji*) w rozwiązaniu wariantowym przyjmuje, że odpowiedzialności konstytucyjnej powinni podlegać także posłowie i senatorowie.

Nie spotyka się w dotychczasowych projektach konstytucji bądź fragmentarycznych wypowiedziach, propozycji uzasadniających objęcie tą kategorią odpowiedzialności funkcjonariuszy partyjnych, co nie należało wcale do rzadkości w latach 1981–1982¹⁹.

Wydaje się jednak, że w konstytucji koniecznym jest zapisanie, iż żaden akt łaski nie może być skuteczny wobec osoby postawionej w stan odpowiedzialności konstytucyjnej. Tego rodzaju postanowienie będzie w pewnym stopniu zapobiegać nie przemyślanym decyzjom w sprawach tej odpowiedzialności, oraz uniemożliwi manipulacje polityczne. Niestety do końca nigdy nie będzie można zapobiec wykorzystywaniu odpowiedzialności konstytucyjnej w celach wyłącznie politycznych (szczególnie wiele przykładów można podać z praktyki angielskiej XVII–XVIII w.; ten sam charakter miała próba zastosowania *impeachmentu* wobec A. Johnsona czy W. Wilsona w USA). Natomiast w Polsce w chwili obecnej podejmowane próby zastosowania tej odpowiedzialności mają na celu raczej zdyskredytowanie niektórych osób – a więc są działaniami typowo politycznymi – niż rzeczywiste postawienie ich przed Trybunałem. Jest to postępowanie obliczone na wywołanie pewnego efektu propagandowego.

Jednakże, moim zdaniem, samo istnienie takiej gwarancji jest już na pewno hamulcem przed naruszeniem przez określone podmioty konstytucji czy ustaw. Na ile to zabezpieczenie będzie skuteczne, zależy w konsekwencji i od kultury sprawujących władzę, jak również i od układów politycznych (*casus* sprawy Wł. Kucharskiego z 1924 r.). Żadne z powyższych rozwiązań nie daje nam dostatecznych gwarancji, że w przypadku odpowiedzialności określonych podmiotów zwycięży obiektywizm i sprawiedliwość, a nie subiektywne racje, tego czy innego ugrupowania politycznego.

¹⁷ Wszystkie projekty wymienione w przyp. 16 z wyjątkiem *Tez SD*....

¹⁸ *Tezy SD*....

¹⁹ Patrz: R. P. Krawczyk, *Dyskusja wokół koncepcji Trybunału Stanu*, „Acta Universitatis Lodziensis” 1989, Folia iuridica, 43, *Prawo państwowe*.

Trzeba natomiast podkreślić, że nasza praktyka – zarówno ta przed II wojną światową, jak i ta po 1982 r. – może być tylko przeszkodą dla zwolenników utrzymania odpowiedzialności konstytucyjnej realizowanej przed Trybunałem Stanu.

C. Rzecznik Praw Obywatelskich

Wydaje się, że instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich na trwale uległa zakotwiczeniu nie tylko w świadomości obywateli, ale również w polskim systemie prawnym.

Różnie jednak projekty podchodzą do określenia zakresu ochrony praw obywatelskich przez Rzecznika. Pozostawia się albo obecne określenie ustawy zasadniczej wynikającej z art. 36a: „Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży praw i wolności obywateli określonych w Konstytucji i innych przepisach prawa” (Projekt ZSL, SD, prof. prof. A. Mycielskiego i W. Szyzskowskiego), bądź pojęcie przepisów prawa precyzuje się sprowadzając je do ustaw (projekt senacki) lub do ustaw i ratyfikowanych umów międzynarodowych (projekt J. Zakrzewskiej i J. Ciemnińskiego). Projekty są natomiast zgodne i zachowują obecne *status quo* w sprawie sposobu powoływania Rzecznika – ma być to prawo Sejmu realizowane za zgodą Senatu (Izby Samorządowej). Wszyscy proponują 4-letnią kadencję²⁰.

D. Trybunał Kompetencyjny

Instytucja Trybunału Kompetencyjnego znana jest w Polsce z rozwiązań prawnych okresu dwudziestolecia międzywojennego²¹. Do zakresu kompetencji Trybunału należało wówczas rozstrzyganie sporów o właściwość między władzami administracji a sądami. Trybunał nie zdołał zaważyć w tym okresie na rozwoju nauki i praktyki prawa publicznego²².

W chwili obecnej proponuje się powołanie Trybunału o rozszerzonym zakresie wypowiedzania się w materiach spornych, zastępując określenie „władze administracji” określeniem „inne organy”.

Trzeba jednak podkreślić, że w chwili obecnej w Europie mamy do czynienia z tendencją zaliczania rozpatrywania sporów kompetencyjnych do właściwości trybunałów konstytucyjnych – ten model przyjęto w Niemczech, Włoszech, Hiszpanii, Austrii, częściowo we Francji. Właściwość trybunałów obejmuje spory zarówno o horyzontalnym (spory między naczelnymi organami państwa), jak i wertykalnym (możliwe w państwie, którego części składowe są konstytucyjnie wyposażone we własny zakres kompetencji) charakterze.

W literaturze prawa konstytucyjnego podkreśla się, że nie da się wytyczyć ścisłych granic między sporami kompetencyjnymi a kontrolą konstytucyjności

²⁰ Patrz: przyp. 16.

²¹ Ustawa z 25.11.1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym, Dz.U. nr 126, poz. 897.

²² Patrz: Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1933, s. 68.

prawa czy nawet odpowiedzialnością stanu, co akcentuje umowność stosowanych tu klasyfikacji. I tak np. w Niemczech czy Hiszpanii spór o właściwość danego organu państwowego do wydania określonego aktu normatywnego może stać się sporem o zgodność tego aktu z konstytucją, a w konsekwencji – zrodzić problem odpowiedzialności za naruszenie konstytucji²³.

Dotychczas opracowane projekty instytucji sporów kompetencyjnych nie wydzielają w osobną grupę spraw, dla których musiałby być tworzony odrębny organ (wyjątkiem jest projekt Mycielskiego i Szyszkowskiego), nie zaliczają też tego rodzaju materii do grupy uprawnień sądownictwa konstytucyjnego. Przyjmuje się natomiast, że spory kompetencyjne mogą mieć miejsce między administracją rządową a organami samorządu terytorialnego. Dla tego rodzaju sporów ma być właściwy Naczelny Trybunał Administracyjny (Naczelny Sąd Administracyjny). Mielibyśmy w tym przypadku do czynienia z konstytucjonalizacją prawa już istniejącego, przysługującego w chwili obecnej NSA.

E. Wymiar sprawiedliwości

Istotnym gwarantem praworządności państwa jest także wymiar sprawiedliwości. Albo stosuje się szerokie określenie, iż „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej należy do sądów” (projekt senacki), albo też enumeratywnie wymienia się rodzaje sądów, zachowując różną szczegółowość. Przykładowo projekt autorstwa J. Zakrzewskiej i J. Ciemniewskiego stwierdza, że „wymiar sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy szczególne”, natomiast projekt A. Mycielskiego i W. Szyszkowskiego rozszerza katalog sądów, do których zalicza obok Sądu Najwyższego – sądy apelacyjne, sądy okręgowe, sądy grodzkie i sądy szczególne. Natomiast projekt PSL zakłada, że wymiar sprawiedliwości jest w RP sprawowany przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne oraz sądy szczególne (Naczelny Sąd Administracyjny i sądy wojskowe).

Wszystkie projekty akceptują istnienie Krajowej Rady Sądownictwa, podkreślając jednocześnie, iż powinna ona stać na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Również bezdyskusyjnym jest sposób powoływania sędziów – uprawnienie to ma należeć do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który powołuje sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Z grona sędziów niektóre projekty wyłączają I Prezesa SN i Prezesa NSA, przewidując odmienny sposób ich powoływania. I tak np. projekt senacki i PSL stanowi, że I Prezes SN powinien być powoływany przez Sejm (Izbę Poselską) na wniosek Prezydenta, natomiast Prezes NSA – przez Sejm na wniosek Prezydenta (*Tezy SD...*) lub przez samego Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (projekt PSL).

²³ Garlicki, *Sądownictwo...*, s. 184 i n.

Wydaje się, że Sąd Najwyższy – jako instytucja usytuowana na szczycie wszystkich organów wymiaru sprawiedliwości – powinien być poddany regulacji w ustawie specjalnie mu poświęconej. Dobrze by było, gdyby konstytucja nie poprzestała tylko na określeniu wspomnianej pozycji SN i sposobu jego powoływania, ale precyzowała również zasady sprawowania kontroli jurystycznej, ewentualnie wskazywała także na inne spełniane przez ten organ funkcje. Analizowane projekty w różny sposób podchodzą do powyższych zagadnień. Podobnie odnoszą się do tzw. sądów szczególnych. Jedni widzą w postanowieniu konstytucji wprowadzającym sądy, szczególnie niebezpieczeństwo ograniczenia praw obywateli²⁴, inni – mając to na uwadze oraz zapobieżenie mnogości ich powstawania na jakichś odrębnych zasadach – żądają enumeratywnego ich wyliczenia²⁵.

W rozdziale dotyczącym sądów (lub sądownictwa) konstytucjonalizuje się również Naczelny Sąd Administracyjny (Najwyższy Trybunał Administracyjny)²⁶, NSA ma orzekać o legalności indywidualnych aktów administracji publicznej, chyba że ustawy określają właściwość innego sądu.

Koniecznym jest również konstytucjonalizacja (i niektóre projekty to czynią) kolegów do spraw wykroczeń²⁷. Nie powinny one jednak wymierzać kary pozbawienia wolności.

Także w niektórych projektach w rozdziale dotyczącym wymiaru sprawiedliwości umieszcza się również adwokaturę i prokuraturę²⁸ lub tylko samą prokuraturę. Do wyjątków należy żądanie umieszczenia w konstytucji notariatu i policji²⁹.

F. Najwyższa Izba Kontroli

Odnosnie do ustrojowo-prawnego usytuowania Najwyższej Izby Kontroli wszystkie projekty wypowiadają się za podporządkowaniem tego organu Sejmowi (Izbie Poselskiej). Koncepcja podziału podległości między Sejm a Senat (Izbę Samorządową) nie znalazła wyraźnie zwolenników, choć w pewnych projektach można dopatrywać się chęci oddania II izbie również określonych kompetencji wpływających na funkcjonowanie NIK. Myślę tutaj o prawie współdecydowania przez II izbę o obsadzaniu stanowiska Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (projekt PSL oraz projekt Mycielskiego/Szyszkow-

²⁴ *Projekt Konstytucji...*, oprac. PSL.

²⁵ Tak: Z. Radwański, *Opowiedź na Ankietę Konstytucyjną*, „Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu”, z. 2, s. 120.

²⁶ Tak: *Projekt A. Mycielskiego i W. Szyszkowskiego*, *Projekt J. Zakrzewskiej i J. Ciemnińskiego*, *Projekt senacki*.

²⁷ *Projekt A. Mycielskiego i W. Szyszkowskiego* w art. 80.

²⁸ *Projekt A. Rozmarynowicza* [patrz: przyp. 16].

²⁹ Tamże; W. Zabłocki, *Systematyka Konstytucji*, „Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu”, z. 3, s. 95.

skiego) czy części członków Kolegium NIK (projekt Zakrzewskiej/Ciemniewskiego).

W większości projektów konstytucji przyjęto, że Najwyższa Izba Kontroli będzie działała na zasadzie(ach) kolegialności (projekt PSL i SD, sejmowy, Mycielskiego/Szyszkowskiego, projekt grupy S. Zawadzkiego) lub określono ją jako organ działający kolegialnie (projekt Zakrzewskiej/Ciemniewskiego). To drugie określenie jest węższe i sugeruje, iż pozostawia się również sferę działania organu opartą na zasadzie monokratyczności. Tylko projekt senacki nie określa *expressis verbis* zasady, na jakiej ma funkcjonować NIK – zagadnienie to zostało przekazane do rozstrzygnięcia ustawie organicznej. Projekty akcentują także niezależność NIK od rządu oraz niezależność sędziowską (projekt Mycielskiego/Szyszkowskiego) lub niezawisłość sędziowską (projekt Mycielskiego/Szyszkowskiego) lub niezawisłość członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli (projekt SD).

Nie ma zgodności poglądów co do miejsca, które Najwyższa Izba Kontroli winna zajmować w systematyce konstytucji. Ogólnie można stwierdzić, że choć NIK sytuuje się w pobliżu Sejmu, to jednak nie zawsze odzwierciedla to systematyka ogólna konstytucji. Przykładowo, projekt PSL umieszcza NIK w rozdz. V zatytułowanym *Porządek prawny, wymiar sprawiedliwości, organy ochrony prawnej i kontroli*; projekt Mycielskiego/Szyszkowskiego w rozdz. pt. *Gwarancje konstytucyjne i instytucje kontrolne*; projekt senacki w rozdz. IX – *Instytucje kontrolne*; projekt Zakrzewskiej/Ciemniewskiego w rozdz. 5 zatytułowanym *Najwyższa Izba Kontroli*, natomiast w tezach SD problematykę kontroli państwowej reguluje się w rozdz. III zatytułowanym *Ustrój gospodarczy i finanse publiczne*.

Istotną sprawą jest zakres podmiotowy kontroli. Projekty prezentują w zasadzie zgodny punkt widzenia. Sprowadza się on do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, gospodarczym oraz organizacyjno-administracyjnym, a także organów samorządu terytorialnego. Przyjmuje się, że kontroli powinny podlegać także wszystkie te podmioty, które korzystają z dotacji oraz innych form pomocy z majątku Skarbu Państwa.

Niektóre projekty (Zakrzewskiej/Ciemniewskiego, SD, senacki) podkreślają jeden z najważniejszych obowiązków Najwyższej Izby Kontroli – kontrolę czy ocenę wykonania budżetu państwa. Na tej podstawie NIK powinna stawiać wniosek o udzielenie lub odmówienie absolutorium dla rządu. Wyraźnie ten obowiązek artykułuje projekt Zakrzewskiej/Ciemniewskiego oraz Mycielskiego/Szyszkowskiego. Tylko za analizą budżetu opowiada się projekt PSL. Natomiast tezy SD w art. 33 proponują, aby Najwyższa Izba Kontroli przedstawiała wnioski w przedmiocie wotum zaufania dla rządu. Jest to uprawnienie niespotykane nie tylko w tych projektach, ale także w konstytucjach innych państw. Mogę podejrzewać, że autorzy

projektu pomylili wniosek o absolutorium z instytucją wotum zaufania dla rządu.

Moje poglądy przedstawione w kwestii usytuowania Najwyższej Izby Kontroli wśród innych organów państwowych są zbliżone do projektu autorstwa Zakrzewskiej i Ciemniewskiego – co nie znaczy jednak, że we wszystkich sprawach związanych z funkcjonowaniem tego organu występuje całkowita zgodność poglądów.

Uważam, że organ ten winien być przede wszystkim organem kontroli państwa. Można to już zaznaczyć w samej nazwie – Najwyższa Izba Kontroli Państwa. Należy jej zapewnić pozycję kontroli niezależnej, z której usług mogłyby korzystać wszystkie naczelne organy. Naczelny fachowy organ kontroli powinien być organem kolegialnym.

Postulowałbym, aby zakres zadań, jaki należy powierzyć NIKP, obejmował stałą i wszechstronną kontrolę dochodów i wydatków państwowych, prawidłowość administrowania majątkiem Państwa, kontrolę administracji cywilnej i wojskowej, urzędów, instytucji, zakładów, przedsiębiorstw, fundacji – jeżeli otrzymały dotację ze Skarbu Państwa, oraz dochody i wydatki jednostek samorządowych. Oprócz tych jednostek, kontroli winny podlegać te podmioty gospodarcze, w których zaangażowano majątek Państwa lub gospodarują one publicznymi środkami finansowymi. Kontrola państwowa objąć także musi swym zakresem gospodarkę finansową i majątkową Sejmu, Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Kontrola powyższa powinna być sprawowana z punktu widzenia legalności działania organów podlegających kontroli, zgodności dokumentacji ze stanem rzeczywistym. Kontrola legalności i zgodności dokumentacji ze stanem rzeczywistym jest przede wszystkim kontrolą zarządzania gospodarką – absolutnie natomiast nie ingeruje ona w sferę swobodnej działalności gospodarczej, do czego nie jest powołany organ tego typu.

Odrzucam natomiast dwa pozostałe kryteria – gospodarność i celowość. W warunkach gospodarki planowej kryterium gospodarności i celowości budziło najwięcej kontrowersji ze względu na brak ostrości oraz możliwość wkraczania w działalność gospodarczą³⁰.

Nie można mieć również wątpliwości co do tego, że Najwyższa Izba Kontroli Państwa powinna składać Sejmowi sprawozdanie o wykonaniu budżetu państwa przez Radę Ministrów wraz z wnioskiem o udzielenie lub odmówienie Rządowi absolutorium – jest to jedno z głównych zadań kontroli państwowej. Podkreśla ono związek między kontrolą finansową (NIKP) a kontrolą parlamentarną. Termin, w jakim powyższe sprawozdanie powinno być dostarczone Sejmowi, należy określić w sposób w miarę elastyczny – np.

³⁰ K. Pawłowicz, *Najwyższa Izba Kontroli w warunkach reformy gospodarczej*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 3, s. 60.

nie dłużej niż 4-4,5 miesiąca. Rozwiązanie obecne dotyczące składania wniosku o absolutorium jest nie do utrzymania³¹.

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Państwa powinien powoływać Sejm za zgodą Senatu bezwzględną większością głosów³². Kolegium NIKP – prezes, wiceprezesi, członkowie – powinno mieć charakter urzędniczy; praktyka dowodzi, że ten model Kolegium jest jak najbardziej efektywny.

IV. Zagadnienia analizowane w powyższym opracowaniu – moim zdaniem – winny znaleźć swe uregulowanie w dwu rozdziałach: jednym – poświęconym władzy sądowniczej; drugim – gwarancjom konstytucyjności oraz instytucjom kontrolnym.

Nie można niestety Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Stanu zaliczyć *expresis verbis* do grupy sądów³³, a tym samym do organów wymiaru sprawiedliwości. Podobnie rzecz wygląda z Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Omawiane projekty konstytucji albo ujmują te instytucje osobno (projekt J. Zakrzewskiej i J. Ciemnieńskiego), albo już w tytułach odpowiednich rozdziałów – wychodząc z założenia ich uregulowania w jednym miejscu, wyraźnie akcentują omawianą problematykę. W tym przypadku tytuł rozdziału brzmi: *Porządek pawny. Wymiar sprawiedliwości. Organy ochrony prawnej i kontroli* (projekt PSL) lub też: *Wymiar sprawiedliwości. Ochrona praworządności* (tezy SD). Z punktu widzenia systematyki konstytucji, rozwiązaniem bardziej przejrzystym jest projekt senacki i projekt A. Mycielskiego i W. Szyszkowskiego. Oba wyróżniają rozdział: władza sądownicza, oraz rozdział, w którym kolejno reguluje się pozycje ustrojowo-prawną Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Najwyższej Izby Kontroli. W projekcie senackim jest to rozdz. IX zatytułowany: *Instytucje kontrolne*, w projekcie A. Mycielskiego i W. Szyszkowskiego także rozdz. IX pt.: *Gwarancje konstytucyjne i instytucje kontrolne*.

³¹ Patrz: R. P. Krawczyk, opinia nt. ustrojowo-prawnego usytuowania Najwyższej Izby Kontroli (w zbiorach Komisji Konstytucyjnej Senatu); także tenże, opinia nt. *Gwarancji konstytucyjności w nowej Konstytucji R.P.* (w zbiorach Komisji Konstytucyjnej Senatu).

³² Patrz: R. P. Krawczyk, *Tryb wyboru Prezesa Najwyższej Izby Kontroli*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 11.

³³ Ten punkt widzenia reprezentuje m. in. F. Siemieński, w: *Trybunał Konstytucyjny (pozycja ustrojowa, właściwość organizacja postępowania)*, [w:] *Kontrola Konstytucyjności prawa. (Materiały XXVII Sesji Zakładów i Katedr Prawa Konstytucyjnego, Puławy 4-5 VI 1985 r.)*, Lublin 1987, s. 7 i n.

Projekt rozdziału: Władza sądownicza

Art. ...

1. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej należy do sądów.
2. W sprawach o wykroczenia orzekają kolegia do spraw wykroczeń podległe władzy sądowej.

Art. ...

Sądy w wypełnianiu swych funkcji są niezależne od jakiejkolwiek władzy.

Art. ...

1. Sędziowie są niezawisli i podlegają tylko ustawie.
2. Na straży niezależności sądów i niezawisłości sądów stoi Krajowa Rada Sądownictwa.

Art. ...

Skład i zakres działania Krajowej Rady Sądownictwa określa ustawa.

Art. ...

Sędziowie są powoływani przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa.

Art. ...

Sędziowie są nieusuwalni. Nie mogą być zawieszani w czynnościach, przenoszeni do innej siedziby lub na inne stanowisko, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie.

Art. ...

Sądy pierwszej instancji orzekają z udziałem ławników, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie.

Art. ...

1. Rozprawy sądowe są jawne. Ograniczenie jawności jest dopuszczalne tylko w przypadkach określonych w ustawie.
2. Oskarżonemu poręcza się prawo do obrony. Oskarżony może mieć obrońcę z wyboru lub z urzędu.

Art. ...

Orzeczenia sądów pierwszej instancji mogą być zaskarżone do sądów wyższej instancji.

Art. ...

Sąd Najwyższy jest naczelnym organem sądowym oraz działa jako sąd kasacyjny.

Art. ...

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest powoływany spośród sędziów Sądu Najwyższego oraz odwoływany przez Izbę Poselską na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa.

Art. ...

1. Indywidualne akty administracji publicznej podlegają kontroli sądowej.
2. Naczelny Sąd Administracyjny orzeka jako sąd kasacyjny.
3. Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzyga spory kompetencyjne między administracją rządową a organami samorządu terytorialnego.

Art. ...

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego powoływany jest z grona sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa.

Art. ...

Ustrój, właściwości i postępowanie sądów określają ustawy.

Projekt rozdziału: Gwarancje konstytucyjne i instytucje kontrolne

Art. ...

1. Trybunał Konstytucyjny orzeka o:
 - 1) zgodności ustaw z konstytucją,
 - 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi,
 - 3) zgodności innych aktów normatywnych naczelnych i centralnych organów państwowych z konstytucją i ustawami,
 - 4) sprzeczności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych.
2. Trybunał Konstytucyjny ustala powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw.

Art. ...

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Art. ...

Członków Trybunału Konstytucyjnego wybiera Izba Poselska spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą.

Art. ...

Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego są niezawisli i podlegają konstytucji.

Art. ...

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego nie może zajmować innego stanowiska ani wykonywać innych zajęć zawodowych z wyjątkiem pracy naukowej.

Art. ...

Właściwość, ustrój i postępowanie Trybunału Konstytucyjnego określa ustawa.

Art. ...

Trybunał Stanu orzeka o odpowiedzialności osób zajmujących określone w ustawie najwyższe stanowiska państwowe za naruszenie konstytucji i ustaw oraz popełnione przestępstwa.

Art. ...

W skład Trybunału Stanu wchodzi po 6 członków wybieranych spoza swego grona przez Izbę Poselską i Izbę Samorządową oraz przewodniczący – pierwszy Prezes Sądu Najwyższego.

Art. ...

Sędziowie Trybunału Stanu są niezawisli i podlegają tylko ustawom.

Art. ...

Właściwość, ustrój i postępowanie Trybunału Stanu określa ustawa.

Art. ...

1. Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży praw i wolności obywatelskich określonych w konstytucji i innych przepisach prawa.
2. Rzecznika Praw Obywatelskich powołuje Izba Poselska za zgodą Izby Samorządowej na okres lat 4.
3. Sposób działania Rzecznika Praw Obywatelskich określa ustawa.

Art. ...

Najwyższa Izba Kontroli Państwa sprawuje kontrolę organów administracji państwowej oraz jednostek organizacyjnych finansowanych z budżetu państwa, z punktu widzenia legalności działania oraz zgodności ze stanem rzeczywistym.

Art. ...

Najwyższa Izba Kontroli Państwa rozpatruje roczne sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu i na tej podstawie przedstawia Izbie Poselskiej wniosek w sprawie udzielenia lub odmówienia absolutorium dla rządu.

Art. ...

Najwyższa Izba Kontroli Państwa jest organem kolegiальnym.

Art. ...

1. Najwyższa Izba Kontroli Państwa podlega Sejmowi.
2. Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Państwa powołuje Izba Poselska, za zgodą Izby Samorządowej.
3. Członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli Państwa na zasadzie równości powołuje Izba Poselska i Izba Samorządowa na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Państwa.

Art. ...

Prezesowi i członkom Kolegium Najwyższej Izby Kontroli Państwa przysługuje immunitet. Nie mogą oni być pociągnięci do odpowiedzialności sądowej ani aresztowani bez zgody Izby Poselskiej wyrażonej większością dwóch trzecich głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

Art. ...

Organizację i sposób działania Najwyższej Izby Kontroli Państwa określa ustawa.

Katedra Prawa Państwowego
Uniwersytet Łódzki

Ryszard Paweł Krawczyk

SECURITY OF LEGALITY AND CONSTITUTIONALITY IN THE PROPOSALS FOR THE NEW POLISH CONSTITUTION

Summary

The problem of guarantee of legality and constitutionality for a state of rule of law is extremely important from the point of view of realisation of citizen's rights and freedoms. It seems that at the end of 20th century it is also a problem of major importance to include Poland in the group of civilized communities, familiar with democratic legal solutions.

All primary constitutions of the former socialist countries did not include a sufficient range of guarantees of legality. Being „the constitutions of the state” they naturally treated those problems marginally, not paying proper attention to them. The idea of constitutional responsibility of the holders of prominent positions in the state and of the constitutional tribunals was treated reluctantly. Control of administrative acts by the courts was treated with definite caution. The institution of ombudsman was completely unknown in the socialist countries. It was only in 1974

when in Yugoslavia the autonomy advocates, and in 1987 in Poland the Advocate of Citizens' Rights were introduced.

The Polish constitution of 1952 was based on the system where the guarantee of legality had to cover the judicature (administration of justice) and the separate public prosecutor's office. The aim of the judicature was to protect legality in the matters of individuals, and a similar idea referred to the conception of the public prosecutor's office.

The change of the model in the institutional aspect took place in 1980s and resulted in a disintegration of the primary conception of „courts of justice and public prosecutor's office”. In the system of organs of justice the following institutions successively came into being: the Head Administrative Court (1980), the Tribunal of State (1982), the Constitutional Tribunal (1892–1985), the Advocate of Citizens' Rights (1987).

It can be said that the present discussion and proposals for the new constitution refer to the legal solutions elaborated in the years 1980–1987.

At the moment it can be already stated that in the future constitution the position of the Supreme Court and of courts of common law will be strengthened. The Head Administrative Court will be constitutionalized, and the range of the powers of the Constitutional Tribunal will be broadened. It seems, however, that the position of the Advocate of Citizens' Rights will be regulated similarly to the constitution of 1952. Doubtlessly, the subjective and objective range of the competence of the chief professional organ of audit will also undergo a modification.

The author of the paper has analysed all proposals for the Polish constitution which appeared until June 1991, and he himself presents a proposal for the chapter *The judicature*, and for the chapter *The constitutional security and institutions of control*.

Tłumaczył Ludwik Lamentowski

Oceniając status prawny jednostki, nie można ograniczyć się do analizy katalogu praw, wolności i obowiązków. Postanowienia te należy rozpatrywać w kontekście całokształtu norm konstytucji, a zwłaszcza przy uwzględnieniu podstawowych zasad ustrojowych.

2. Powrotem oczekiwania w zakresie całkowitego odmienności ukształtowania statusu prawnego obywatela znajdują odbicie zarówno w toczącej się dyskusji w środowiskach konstytucjonalistów i polityków, jak również w formułowanych konkretnych projektach ustawy zasadniczej. Główną przyczyną tych zjawisk jest zdecydowanie negatywna ocena regulacji praw i wolności w Konstytucji 1952 r. W ocenie tej brany jest pod uwagę skonstruowany na podstawie tej regulacji model stosunków państwo-jednostka, w którym człowiek jest zdominowany przez państwo, a jednostka stanowi przede wszystkim element struktury społecznej. Prawa i wolności nie posiadają przy tym jurydycznego charakteru, pozostając w istocie deklaracjami.

Bez właściwej regulacji w zakresie praw i wolności nie może być mowy o realizacji tak fundamentalnej zasady konstytucyjnej, jak zasada suwerenności narodu i w konsekwencji wielu innych. Uderzanie wolności jednostki nie może przejawiać skutecznie swą woli składającą się na wola zbiorową.