

MICHAŁ MOŚCICKI, RAFAŁ ADAMCZYK

KOMPETENCJE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO JAKO INSTYTUCJI KONSTYTUCYJNEJ KONTROLI PRAWA NA TLE KOMPETENCJI SĄDU KONSTYTUCYJNEGO UKRAINY

Jak podaje J. Sobczak, kontrola konstytucyjności prawa jest logicznym następstwem obowiązku zgodności z konstytucją całego, hierarchicznie zbudowanego systemu prawa w państwie¹. Kontrola ta sprawowana jest przez wyspecyfikowane organy sądownicze; w Polsce funkcję tę pełni TK. Wynika to wprost z art. 1 ustawy o TK², który wskazuje, iż jest on organem władzy sądowniczej powołanym do badania zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych i umów międzynarodowych oraz wykonywania innych zadań określonych w Konstytucji RP. Tego typu szczególny organ, przewidziany dla sprawowania kontroli konstytucyjnej powołał również ustawodawca ukraiński, ustanawiając Sąd Konstytucyjny Ukrainy. Jego zadaniem jest gwarantowanie nadrzędności Konstytucji jako ustawy zasadniczej na całym terytorium Ukrainy. Art. 147 Konstytucji Ukrainy nadaje tej instytucji sądowniczej prawo rozstrzygania o zgodności ustaw i innych aktów z Konstytucją Ukrainy i ustalania urzędowej wykładni przepisów Konstytucji oraz innych ustaw³.

Funkcjonowaniem tych organów sądowniczych kierują pewne zasady, odnoszące się do ich pozycji ustrojowej, zakresu i metod działania. I tak zasada niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej, oraz pewna swoista niezależność wewnątrz systemu organów sądowniczych, wyznaczają pozycję ustrojową TK. Jest to zresztą ściśle związane z niezawisłością i apolitycznością

1 J. Sobczak, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2006, s. 399.

2 Art. 1 ustawy o TK.

3 Zob. art. 147 Konstytucji Ukrainy z dnia 28 czerwca 1996 r. (WWR z 1996 r. Nr 30, poz. 141), dalej jako: „Konstytucja Ukrainy”.

sędziów TK⁴. Art. 4 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym Ukrainy enumeratywnie wymienia natomiast podstawowe zasady, na których opiera się funkcjonowanie SKU; zasadę nadrzędności prawa, zasadę niezależności, kolegialności, równouprawnienia sędziów, wolności słowa, pełnego i wszechstronnego rozpatrzenia spraw oraz uzasadnienia przyjętych przez niego orzeczeń⁵.

O kompetencjach TK stanowi art. 2 ust. 1 ustawy o TK⁶. Ustawodawca wyposażył tę instytucję w prawo orzekania o zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją RP, o zgodności ustaw krajowych z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, wymagającymi ustawowej zgody na ratyfikację, badania zgodności aktów wykonawczych, wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Funkcją TK, wynikającą z art. 2 ust 1 ustawy o TK jest również rozstrzyganie w przedmiocie skargi konstytucyjnej. Do zadań TK należy także rozpatrywanie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi organami konstytucyjnymi państwa i badanie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych.

Podobne uregulowania, odnoszące się do działalności SKU, zawiera ustawa o SKU z 1996 roku. Regulują to przepisy zawarte w dziale 2, zatytułowanym „Pełnomocnictwa Sądu Konstytucyjnego Ukrainy”. Art. 13 przyznaje tej instytucji uprawnienie do wydawania orzeczeń i opinii. Ustawodawca dokonał wyraźnego rozróżnienia tych dwóch rodzajów czynności⁷. Orzeczenia mogą być wydawane jedynie w przypadku badania zgodności z Konstytucją Ukrainy ustaw i innych aktów prawnych wydawanych przez Radę Najwyższą Ukrainy, Prezydenta i Gabinet Ministrów oraz Radę Najwyższą Autonomicznej Republiki Krymu. Forma opinii wymagana jest natomiast przy dokonywaniu kontroli odnośnie konstytucyjności przepisów umów międzynarodowych – bądź to już ratyfikowanych, bądź przedłożonych Radzie Najwyższej Ukrainy do ratyfikacji. Sąd Konstytucyjny posiada także uprawnienie do wydawania opinii o prawidłowości przestrzegania procedury konstytucyjnej podczas śledztwa i rozstrzygania sprawy w wypadku zastosowania instytucji impeachmentu. Również w formie opinii SKU rozstrzyga w sprawach dotyczących oficjalnej wykładni Konstytucji i ustaw Ukrainy⁸.

4 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2007, s. 353

5 Zob. art. 4 Ustawy Ukrainy z dn. 16 października 1996 r. o Sądzie Konstytucyjnym Ukrainy (WWR z 1996 r. Nr 49, poz. 272) dalej jako: „ustawa o SKU”.

6 Art. 2 ust 1. ustawy o TK.

7 Zob. art. 61, art. 65 ustawy o SKU.

8 Art. 13 ustawy o SKU.

Istotą kontroli, przeprowadzanej przez TK w zakresie legalności i konstytucyjności aktów normatywnych, jest badanie hierarchicznej zgodności aktów prawnych niższego rzędu z aktami prawnymi wyższego rzędu. Zazwyczaj jest to kontrola następcza, czyli dotycząca aktów już ustanowionych, bądź znajdujących się w okresie *vacatio legis*⁹, ale możliwe jest także dokonanie kontroli prewencyjnej, która ogranicza się jednakże tylko do dwóch przypadków: kontroli ustaw uchwalonych przez Sejm i przedstawionych do podpisu Prezydentowi RP, a także przedstawionych Prezydentowi do ratyfikacji umów międzynarodowych. W obu przypadkach TK kontroli tej dokonuje na wniosek głowy państwa. Kognicji podlegają akty prawa powszechnie obowiązujące, wymienione w art. 87 Konstytucji RP, jak również akty wykonawcze, wydawane przez centralne organy administracji publicznej, nieposiadające powszechnie obowiązującego charakteru¹⁰. Kompetencje TK nie obejmują w zasadzie jedynie kontroli aktów prawa miejscowego. Orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, TK bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymagane przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy.

Sąd Konstytucyjny Ukrainy przy dokonywaniu kontroli konstytucyjnej aktów prawnych lub ich części posługuje się kryteriami wymienionymi w art. 15 ustawy o SKU. Przepis ten wymienia kryterium zgodności badanych aktów z Konstytucją Ukrainy, kryterium prawidłowości zastosowania procedury przewidzianej przez prawo w toku ich rozpatrzenia, uchwalenia lub uprawomocnienia, a także przekroczenia konstytucyjnych pełnomocnictw podczas ich przyjęcia¹¹.

Istnieją pewne różnice pomiędzy polską a ukraińską regulacją w zakresie wszczęcia postępowania przez instytucje kontroli konstytucyjnej. Polska doktryna prawa konstytucyjnego dokonuje podziału na dwie odmiany inicjatywy – inicjatywę abstrakcyjną – podejmowaną w trosce o praworządność, niepowiązaną z konkretnym przypadkiem zastosowania zaskarżonego przepisu i konkretną, dotyczącą uprawnienia sądów do zwrócenia się z pytaniem prawnym do TK w przypadku powzięcia wątpliwości odnośnie zgodności z Konstytucją i innymi aktami hierarchicznie wyższymi przepisu, który stanowić może podstawę rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy. W zakresie inicjatywy abstrakcyjnej funkcjonują dwa rodzaje legitymacji do wystąpienia

9 Zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 356

10 D. Dudek, *Prawo konstytucyjne w zarysie*, Lublin 2002, s. 129

11 Zob. art. 15 ustawy o SKU.

z wnioskiem o kontrolę. Pierwszym z nich jest legitymacja ogólna, przyznająca prawo zakwestionowania każdej normy prawnej; bez znaczenia jest, czy dotyczy ona bezpośrednio wnioskodawcy. Legitymowane ogólnie są podmioty wymienione w art. 191 Konstytucji RP, a mianowicie: Prezydent RP, Marszałkowie Sejmu i Senatu, Prezes Rady Ministrów, Prezes NSA, Pierwszy Prezes SN, Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny, Prezes NIK, Rzecznik Praw Obywatelskich, grupa co najmniej pięćdziesięciu posłów lub trzydziestu senatorów. Legitymacja szczególna zaś przyznaje prawo kwestionowania norm, które bezpośrednio odnoszą się do spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy. Przysługuje ona Krajowej Radzie Sądownictwa, organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowym organom związków zawodowych, ogólnokrajowym władzom organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, a także kościołom i innym związkom wyznaniowym¹². Postępowanie przed Sądem Konstytucyjnym Ukrainy natomiast rozpoczyna się na podstawie wniesionego przez uprawniony podmiot zapytania. Ustawa o SKU różni dwa rodzaje zapytań: wnioski konstytucyjne i pytania konstytucyjne¹³. Wnioskiem konstytucyjnym jest pisemny wniosek o orzeczenie konstytucyjności aktu normatywnego lub jego części, dokonanie oficjalnej wykładni przepisów lub wydanie opinii, wymaganej przez prawo w procedurze usunięcia ze stanowiska Prezydenta Ukrainy w trybie impeachmentu¹⁴. Podmioty legitymowane do wystąpienia z wnioskiem konstytucyjnym to Prezydent Ukrainy, grupa co najmniej czterdziestu pięciu deputowanych, Pełnomocnik Rady Najwyższej ds. Praw Człowieka, Rada Najwyższa Autonomicznej Republiki Krymu¹⁵, a także Gabinet Ministrów Ukrainy, inne organy władzy państwowej i samorządu miejscowego¹⁶. Pytanie konstytucyjne art. 42 ustawy o SKU definiuje jako pisemny wniosek z prośbą o dokonanie oficjalnej wykładni Konstytucji i ustaw Ukrainy w celu zabezpieczenia realizacji czy ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, a także praw osoby prawnej. Może ono zostać wniesione przez obywateli Ukrainy, cudzoziemców, apatrydów i osoby prawne¹⁷. Wniosek i pytanie konstytucyjne mogą zostać wycofane.

W instytucji oficjalnej wykładni Konstytucji i ustaw Ukrainy leży najbardziej zasadnicza różnica pomiędzy pełnomocnictwami TK i Sądu Konstytu-

12 Zob. art. 192 Konstytucji RP

13 Zob. art. 38 ustawy o SKU.

14 Art. 39 ustawy o SKU.

15 Zob. art. 150 Konstytucji Ukrainy.

16 Art. 41 ustawy o SKU.

17 Zob. art. 43 ustawy o SKU.

cyjnego Ukrainy. Prawo polskie takiego rodzaju wykładni nie przewiduje. Ustawodawca ukraiński uzasadnia powierzenie takiej kompetencji SKU praktyczną koniecznością dokonania oficjalnej interpretacji treści norm, także w sytuacji, gdy występuje niejednolite zastosowanie przepisów Konstytucji lub ustaw Ukrainy przez Sądy lub inne organy władzy państwowej¹⁸, które zdaniem podmiotu uprawnionego do wniesienia pytania konstytucyjnego może zagrażać jego konstytucyjnym prawom i wolnościom.

Podobną funkcję na gruncie polskiego systemu prawa pełni wskazane w art. 2 ust. 1 pkt. 1 ustawy o TK uprawnienie do orzekania w przedmiocie skargi konstytucyjnej, przy czym należy zastrzec, że nie można instytucji tych w żaden sposób utożsamiać. Prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej ma na celu usuwanie z systemu niekonstytucyjnych norm; przysługuje ono każdemu obywatelowi, którego konstytucyjne prawa i wolności zostały naruszone. Podobnie jak na gruncie ukraińskiego systemu prawa, uprawnione do występowania o ochronę praw są również osoby prawne. Różnice pomiędzy skargą konstytucyjną a instytucją oficjalnej wykładni prawa, poza samą istotą dotyczą przede wszystkim okoliczności uzasadniających skorzystanie z tych instytucji. Inaczej niż w przypadku ukraińskiego pytania konstytucyjnego, polska skarga konstytucyjna wymaga, by podstawą do jej wniesienia było orzeczenie o ostatecznym charakterze; nie wystarczy samo wewnętrzne przekonanie uprawnionego podmiotu, że jego prawa i wolności zostały lub mogą zostać naruszone.

W odróżnieniu od swojego ukraińskiego odpowiednika, TK wyposażony jest w uprawnienie do rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi organami państwa¹⁹. TK rozstrzyga zarówno spory kompetencyjne pozytywne jak i negatywne. Spór pozytywny ma miejsce wówczas, gdy dwa lub więcej centralne konstytucyjne organy państwa uznały się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcie, natomiast o sporze negatywnym mówimy w sytuacji, gdy organy te uznały się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy²⁰. Odmiennością w stosunku do ukraińskiego systemu kontroli konstytucyjnej jest też właściwość TK do wydawania orzeczeń o zgodności z Konstytucją RP celów lub działalności partii politycznych. Istotne znaczenie ma w tym wypadku art. 13 Ustawy Zasadniczej, który zakazuje istnienia partii odwołujących się w swojej ideologii

18 Zob. art. 93-95 ustawy o SKU.

19 Zob. art. 2 ust. 1 pkt. 5 ustawy o TK.

20 Art. 53 ustawy o TK.

do nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także zakładają stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy. Zadaniem TK jest w tym przypadku zbadanie i ustalenie, czy cele i działalność partii politycznej nie sprzeciwiają się konstytucyjnym zasadom prawa²¹.

ПОВНОВАЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ТРИБУНАЛУ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА ЯК ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНУ КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ НА ФОНІ ПОВНОВАЖЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Резюме

Автор статті досліджує повноваження Конституційного Трибуналу Республіки Польща з порівняльної точки зору, приймаючи за орієнтир повноваження Конституційного Суду України. Предметом досліджень є не тільки обсяг справ, які вирішуються вищесказаними органами контролю, але і роль, яку вони відіграють в системі конституційного права двох сусідніх держав. Увага звертається тоді на питання місця конституційних судів в системі органів судової влади, галузей та видів справ, які розглядаються цими органами, а також, частково, на питаннях організаційної природи, які можуть мати значення також з політичної точки зору. Автор також звертає увагу на тему принципів, якими керуються обидва органи конституційного судочинства і старається виявити їх на порівняльному фоні.

21 L. Garlicki, *op. cit.*, s. 367-368.