© Wojtek Lamentowicz (pomoc dydaktyczna dla studentów prawoznawstwa)

Instytucjonalne gwarancje rządów prawa

Cele gwarancji: dlaczego ważne są decyzje ludzi chroniących godność człowieka i autorytet prawa..

1. Gwarancje instytucjonalne to szczególne układy norm prawnych i zasad kultury prawnej, które wspierając się wzajemnie mają **zdolność zwiększania szansy, że status obywatela w państwie, a zwłaszcza jego życie, wolność i majątek, nie będą poddawane arbitralnym ingerencjom władz publicznych, lecz tylko takim, które są dokonywane na podstawie i w granicach ogólnych i abstrakcyjnych norm prawa**. Dotyczą te gwarancje zarówno treści jak i form realizacji prawa. Leon Duguit przekonany, że solidarna współpraca ludzi jest koniecznym i potrzebnym skutkiem samego podziału pracy, trafnie twierdził, że najskuteczniejszą ochroną jednostki przed arbitralnością państwa jest powszechność, ogólność i pewność norm samego prawa.[[1]](#footnote-1) Jednak nawet tak dobre prawo wymaga rozumnej aktywności tych osób, od których zależy praktyczne używanie instytucjonalnych gwarancji rządów prawa.
2. Głównym celem tworzenia instytucjonalnych gwarancji rządów prawa jest **zwiększenie prawdopodobieństwa realnej przewagi reguł i zasad prawa nad racjami i interesami politycznymi**. Istnienie instytucji gwarancyjnych nie daje pewności, lecz jedynie zwiększa prawdopodobieństwo, że racje prawne mogą wygrywać w konflikcie z racjami i interesami politycznymi. W tym zakresie gwarancje są ograniczeniem samowoli, arbitralności, korupcji, nepotyzmu i innych niegodziwości, do których zdolne są osoby w ośrodkach władzy politycznej, ekonomicznej czy religijnej.
3. Wielość takich instytucji gwarancyjnych jest efektem tego, że **prawo w działaniu jest złożoną, wielopodmiotową praktyką instytucjonalną obejmującą akty woli i działania rozmaitych osób podejmowane w konkretnym kontekście kulturowym**, a nie jedynie wyrażoną w konwencjonalnym języku konfiguracją abstrakcyjnych norm powszechnie obowiązujących. Bez tych decyzji i działań ludzi broniących autorytetu i godności prawa normy prawne nie mogą same sobie zapewnić ani właściwej autonomii wobec polityki ani tym bardziej przewagi nad naciskami płynącymi z gry interesów politycznych.
4. Aby instytucjonalne gwarancje cokolwiek gwarantowały potrzebni są ludzie aktywnie używający tych form instytucjonalnych dla obrony rządów prawa. Zatem **rządy prawa nie są bezpośrednim efektem samoistnego działania norm prawnych, lecz są to nadal decyzje władcze ludzi, a decyzje te są podejmowane w zgodzie z prawem, w ramach granic wyznaczonych przez normy i na ich podstawie.**
5. Dla ochrony praw i wolności konkretnych osób oraz ich statusów prawnych są niezbędne mocne gwarancje rządów prawa. W tej sferze celem istnienia i działania instytucji nazywanych gwarancjami jest **przywracanie równowagi statusów osób ( czyli konfiguracji ich uprawnień i obowiązków wzajemnych oraz związanego z tymi konfiguracjami uznania społecznego)**. Tam gdzie w sferze faktów jakiś podmiot ma silniejszy status a drugi wyraźnie słabszy powstaje ryzyko nadużywania lub łamania prawa, które krzywdzi podmiot słabszy lub wyrządza mu szkodę. Aby temu zapobiec lub przynajmniej zmniejszyć takie ryzyko tworzone są instytucje równoważące, które mają zapewnić harmonijność związku norm i faktów, mają sprawić, że każdy konkretny splot faktów i norm będzie wewnętrznie zrównoważony. **Tam gdzie ryzyko nadużywania władzy publicznej jest najwyższe najbardziej potrzebne są dobrze zbudowane instytucje gwarancyjne zdolne do przywracania zagrożonych równowag uprawnień i obowiązków. To są przede wszystkim organy administracji rządowej i samorządowej oraz organy dysponujące środkami przymusu.**
6. Doświadczenie historyczne dowodzi, że **żadna pojedyncza gwarancja nie może być wystarczająco skuteczna.** Potrzebna jest współpraca różnych typów gwarancji, a tę zapewnić mogą tylko decyzje i czyny osób starannie wykonujących swe obowiązki i rozsądnie korzystających ze swych uprawnień. Wartość moralna i praktyczna skuteczność gwarancji instytucjonalnych jest tym większa im bardziej mogą one działać jako spójny system, bowiem tylko systemowość daje społeczną moc potrzebną do tego, aby ośrodki władzy politycznej i ekonomicznej działały na podstawie i w granicach norm prawnych starannie interpretowanych i uczciwie stosowanych. Harmonijna współpraca konkretnych gwarancji może wytworzyć efekt synergii pozwalający okiełznać pokusy elit władzy, aby rządzić obok lub ponad prawem, które same tworzą.
7. Im wyższa jest kultura polityczna obywateli tym bardziej jest prawdopodobne, że decyzje i działania osób pełniących władcze role publiczne będą zgodne z zasadami rządów prawa. Kulturową i na ogół nie wyrażoną w instytucjach gwarancją rządów prawa jest **zakres szacunku o wolność innych ludzi, a nie tylko o własną wolność. Tylko wtedy można być wolnym, gdy żyje się wśród ludzi wolnych i cała społeczność jest wolna.** Aby tak mogło być **konieczna jest aktywna troska każdego z nas o to, aby inni byli wolni – wówczas sami sobie nawzajem zapewniamy wolność i utrudniamy ludziom sprawującym władzę publiczną działanie przeciw prawu lub obok prawa i także przeciw naszym wolnościom prawnie chronionym.**

Typologia gwarancji instytucjonalnych

Wyróżnić można trzy typy gwarancji instytucjonalnych rządów prawa:

1. Ustrojowe czyli takie, które są cechami formy państwa i jego ustroju politycznego:

* **Podział władczych funkcji w państwie**, dzięki któremu różne pionowe układy władzy będą od siebie nawzajem niezależne i będą mogły ograniczać i kontrolować się wzajemnie.(*checks and balance*). Poza tradycyjnym trójpodziałem na władze prawodawcze, wykonawcze i sądowe zaproponowanym przez de Montesquieu warto wyróżniać współcześnie także pion organów kontroli państwowej o różnych profilach i zakresach kompetencji oraz układ informacyjnych organów państwa, służb i sił specjalnych zachowujących znaczną autonomię wobec innych rodzajów władzy publicznej.
* Aby ta pierwsza gwarancja była skuteczna niezbędna jest **realna niezawisłość sądów** od władz wykonawczych i prawodawczych utrwalona w konstytucji i tradycji jej stosowania. Realna niezawisłość w decyzjach stosowania ustaw przez sądy jest autonomią instytucjonalną dodatkowo wzmacnianą przez **nieusuwalność sędziów i chroniące ich immunitety.**
* **Ochrona praw mniejszości** politycznych, kulturowych, religijnych, etnicznych oraz **praw pojedynczych obywateli, a zwłaszcza ich godności, wolności i własności** są traktowane jako fundamenty konstytucyjnego porządku w państwie. Prawa obywateli są niezbywalne i przyrodzone, a władze publiczne mają obowiązek je uznawać i aktywnie chronić. Szczególną instytucją ochronną w tej sferze jest **instytucja rzecznika praw obywatelskich, rzecznika praw dzieci i inne podobne formy organizacyjne.**
* **Status opozycji politycznej** w sprawowaniu władzy. W państwie prawa opozycja ma cztery podstawowe uprawnienia: a. do legalnego istnienia i działania na scenie publicznej, b. do publicznej krytyki i protestu wobec decyzji grupy aktualnie rządzącej, c. do jawnego dążenia do odebrania władzy w państwie grupie rządzącej oraz d. do przejęcia pokojowymi środkami władzy od grupy rządzącej, jeżeli opozycja wygra w wolnych, uczciwych, powszechnych i bezpośrednich wyborach do parlamentu i/lub organów samorządu terytorialnego. Wolne i uczciwe wybory w państwie prawa to nie tylko uczciwe i społecznie kontrolowane liczenie głosów, ale także wolne media i możliwie równy dostęp różnych partii do mediów dzięki czemu mogą one informować o swych programach i zdobywania poparcia wyborców.
* Takie pokojowe przechodzenie władzy od jednej orientacji politycznej do innej co 4-5 lat to **zasada alternacji** gwarantująca, że nikt nie może dążyć do władzy nieograniczonej prawem i sprawowanej zawsze przez te same osoby i/lub ugrupowania polityczne. Władza nie może być przyznawana na zawsze lub na bardzo długi czas, bo to sprzyja ignorowaniu prawa przez rządzących, ułatwia korupcję i brak poszanowania praw obywateli. Temu samemu celowi co alternacja służy **instytucja kadencji** ograniczająca w czasie możliwość pełnienia władczych funkcji przez osoby wybrane lub nominowane do wykonywania takich funkcji.
* **Prawa podmiotowe obywateli są chronione jednakowo skutecznie** niezależnie od ich pozycji w hierarchii społecznej, ekonomicznej i kulturowej. Ta ochrona prawna ma dawać wszystkim wysoki poziom pewności, bowiem pewność prawa to konieczny składnik bezpieczeństwa prawnego ludzi.

1. Legislacyjne czyli związane ze sposobami tworzenia prawa i formalnymi cechami systemu prawa.

* **Spójna treściowo i aksjologicznie struktura systemu prawa** jest gwarantowana przez precyzyjną **hierarchię źródeł prawa respektowaną przez organy prawotwórcze.**
* Hierarchia źródeł i norm prawa oparta jest na zasadzie **prymatu konstytucji** (domniemanie konstytucyjności ustaw zwykłych i aktów prawa pod ustawowego) i na **zasadzie zgodności aktów pod ustawowych z ustawami**.
* Organy prawodawcze **nie delegują swych uprawnień legislacyjnych** na organy wykonawcze, a jeśli to robią to jedynie w sytuacjach wyjątkowych. Częste delegowanie uprawnień Sejmu Radzie Ministrów było w latach stalinizmu potwierdzeniem dyktatorskiego charakteru państwa.
* Zasada formalnej sprawiedliwości wymaga, aby podmioty wyróżnione przez prawo na podstawie jakiejś cechy uznanej za doniosła moralnie były traktowane równo, aby ich statusy prawne nie pozwalały na dyskryminację lub uprzywilejowanie kogokolwiek.
* Zasada zakazująca działanie prawa wstecz (***lex retro non agit*)** jest szanowana.
* Prawo jest wyrażane możliwie **prostym i jasnym językiem.**
* Prawo stanowione i inne źródła prawa ma **wysoką moc predyktywną**, co znaczy, że to co wyrażają normy jest dobrą podstawa do trafnego przewidywania zachowania podmiotów prawa, a zwłaszcza organów władzy publicznej.
* Prawo zawiera **niewiele sprzeczności i luk**. Jest w nim bardzo niewiele przepisów pustych lub blankietowych.
* Prawo nie nakłada obowiązków niemożliwych do spełnienia.
* Prawo jest **porządnie ogłaszane** przez władze publiczne i nie ma prawa tajnego dla obywateli.
* Treść prawa respektuje zasadę formalnej **równości wobec prawa i w prawie,** które są koniecznymi warunkami **formalnej sprawiedliwości**. Gdy obie te zasady są szanowane każdy człowiek lub inny podmiot prawa o takim samym statusie prawnym jest traktowany tak samo przez władze publiczne; żaden z takich podmiotów nie jest dyskryminowany lub uprzywilejowany. Zasada formalnej sprawiedliwości wymaga, aby podmioty wyróżnione przez prawo na podstawie jakiejś cechy uznanej za doniosła moralnie ( np.wiek, płeć, zawód, poziom dochodu do opodatkowania) były traktowane równo, aby ich statusy prawne nie pozwalały na dyskryminację lub uprzywilejowanie kogokolwiek.

1. Proceduralne lub aplikacyjne gwarancje czyli związane z rzeczywistą praktyką stosowania prawa, ze stylem egzekwowania prawa, sposobami interpretacji i argumentacji w sporach prawnych.

* **Prawo człowieka do ochrony swego statusu ze strony niezawisłego sądu we wszystkich sprawach spornych prawnie.** Poza obywatelami także inni ludzie przebywający na terytorium danego państwa maja prawo wnosić do sądu swe spory prawne.
* **Wielo-instancyjność postępowania sądowego** pozwala na usuwanie ewentualnych błędów w decyzjach sadowych. W państwie prawa zakłada się realistycznie, że takie błędy są realnym ryzykiem i dlatego trzeba tworzyć instytucje pozwalające naprawiać błędy. Odwołanie w polskim prawie współczesnym ma dwie podstawowe formy: **apelacja** powołuje się na względy sprawiedliwości, słuszności oraz zakres zgodności wyroku I instancji z ustalonymi faktami sprawy, a **kasacja** powołuje się na niezgodność orzeczenia sądu z prawem materialnym i proceduralnym.
* **Kolegialność orzekania** w sądowych postępowaniach karnych ( model z ławnikami lub z ławą przysięgłych zapewnia udział czynnika społecznego w decyzjach profesjonalnych sędziów).
* Prawo do **skarg i zażaleń na decyzje sądowe i prokuratorskie** podejmowane w trakcie postępowania przygotowawczego.
* Prawo **zaskarżania decyzji administracyjnych do sądów** powszechnych lub administracyjnych.
* Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez urzędników państwowych.
* **Gwarancje rzetelnego procesu karnego** takie jak np. rozdzielenie funkcji procesowych między różne osoby, zakaz tortur i innego wymuszania wyjaśnień od podejrzanego, prawo podejrzanego i oskarżonego do profesjonalnej obrony, do odmowy wyjaśnień, do mówienia nieprawdy, sądowa kontrola legalności i sposobu dokonania zatrzymania lub tymczasowego aresztowani czyli gwarancja habeas corpus.

**Pojęcie państwa prawnego ( praworządnego)**

Państwo prawne to taka władcza organizacja terytorialna, w której stan prawny i stan rzeczywisty ma następujące cechy–

* Wszystkie ośrodki władzy publicznej (rządowe i samorządowe, centralne i lokalne)
* Są zorganizowane, wyłonione, kontrolowane i legitymizowane na podstawie norm prawa i zgodnie z nimi
* Metody rządzenia są zgodne z prawem, a zwłaszcza zakres dopuszczalnego przymusu, a prawo jest skuteczną granica arbitralności ludzi władzy
* Kompetencje ośrodków władzy są precyzyjnie uregulowane przez prawo i rzeczywiście respektowane w praktyce rządzenia.
* Gwarancje instytucjonalne są poważnie traktowane i realnie stosowane.

Początki państwa prawnego w kulturze europejskiej to

* Wypracowana w średniowiecznych koncepcjach prawa naturalnego (np. Tomasz z Akwinu) koncepcja prawa do oporu wobec władzy niesprawiedliwej i koncepcja godności osoby ludzkiej. Te ideowe fundamenty mimo swych walorów moralnych nie doprowadziły jednak do stosownych zmian w systemach prawa epoki feudalnych monarchii i w praktyce ich stosowania
* Legislacyjne osiągnięcia angielskie ograniczające trwale władzę króla (np. Magna Charta Libertatum z 1215 roku[[2]](#footnote-2), Habeas Corpus Act z 1679 roku czy Bill of Rights z 1689 roku zaakceptowana po obaleniu dynastii Stuartów i objęcie tronu przez Wilhelma Orańskiego) czy polskiego prawodawstwa w szlacheckiej Rzeczypospolitej (np. Neminem captivabimus z 1430 - 1433 roku,[[3]](#footnote-3) Artykuły Henrykowskie z 1573 roku).
* Republikańskie, liberalne, egalitarne i humanistyczne ideały Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela uchwalonej w toku Rewolucji Francuskiej 26 sierpnia 1789 roku.

1. L. Duguit, *Kierunki rozwoju prawa cywilnego od początku XIX wieku* (1920,) wyd. pol. Warszawa - Kraków 1938. [↑](#footnote-ref-1)
2. W Wielkiej Karcie Swobód znalazł się przepis, który miał przetrwać wieki, będąc  
   zarazem inspiracją dla innych państw. Artykuł 39 stanowił, że żaden wolny człowiek nie może być aresztowany, więziony albo pozbawiony mienia bez prawomocnego wyroku sądowego, natomiast hrabiom i baronom przyznano gwarancję, iż będą sądzeni tylko przez równych sobie (Nullus Liber homo capia tur vel imprisonetur, (...) nisi per legale judicium parum quorum vel per legem terrae) [↑](#footnote-ref-2)
3. Zasada ta została pierwotnie sformułowana w [przywileju](https://pl.wikipedia.org/wiki/Przywilej) nadanym przez [Władysława Jagiełłę](https://pl.wikipedia.org/wiki/W%C5%82adys%C5%82aw_II_Jagie%C5%82%C5%82o) w [Brześciu Kujawskim](https://pl.wikipedia.org/wiki/Brze%C5%9B%C4%87_Kujawski) 25 kwietnia 1425, jednak nie wszedł on w życie. Ostatecznie wprowadzono ją przywilejem [jedlneńskim](https://pl.wikipedia.org/wiki/Jedlnia) z 4 marca 1430 i [krakowskim](https://pl.wikipedia.org/wiki/Przywilej_jedlne%C5%84sko-krakowski) z 9 stycznia 1433. Prawo nietykalności osobistej zostało wówczas nadane [posesjonatom](https://pl.wikipedia.org/wiki/Posesjonat). W 1447 przywilej ten został rozszerzony na szlachtę litewską ([bojarów](https://pl.wikipedia.org/wiki/Bojarzy)). Na mocy ustawy [Prawo o miastach](https://pl.wikipedia.org/wiki/Prawo_o_miastach) (1791) przywilej ten rozszerzono na [mieszczan](https://pl.wikipedia.org/wiki/Mieszcza%C5%84stwo) z [miast królewskich](https://pl.wikipedia.org/wiki/Miasto_kr%C3%B3lewskie) posiadających [majątek nieruchomy](https://pl.wikipedia.org/wiki/Nieruchomo%C5%9B%C4%87). [Konstytucja Królestwa Polskiego](https://pl.wikipedia.org/wiki/Konstytucja_Kr%C3%B3lestwa_Polskiego) z 1815 w art. 18 głosiła, że prawo *neminem captivari permittemus nisi iure victum* stosować się ma do wszystkich mieszkańców wszelkiego stanu. [↑](#footnote-ref-3)