

# Krzysztof Wroczyński

---

## Demokratyczne państwo prawne

---

Człowiek w Kulturze 3, 151-160

---

1994

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Krzysztof Wroczyński

## **Demokratyczne państwo prawne**

"Człowiek w kulturze", 1994 nr 3, s. 151-160

Przeobrażenia ustrojowe, gospodarcze i mentalne, jakie dokonują się w Europie Środkowej i Wschodniej, nie mają w zasadzie precedensu i trudno dziś przewidzieć rzeczywiste efekty przeprowadzanych reform. Ogólne ramy czy też kierunki przekształceń wyznaczone są przez takie czynniki jak: odrzucenie komunizmu w gospodarce, przyjęcie gospodarki rynkowej o ograniczonej interwencji państwa, odbudowa mechanizmów ustroju demokratycznego, współpraca w ramach jednoczącej się Europy, akceptacja w praktyce moralnych i prawnych standardów wyrażonych w prawach człowieka, repywatyzacja itp. Wskazane tu kierunki przemian są na ogół wszędzie akceptowane, ale ich realizacja w praktyce w spauperyzowanych i nie przygotowanych społeczeństwach okazuje się trudna i jest dużą niewiadomą.

Wśród przekształceń ustrojowych na plan pierwszy wybija się w Polsce, a również i w innych krajach, budowa tzw. „demokratycznego państwa prawnego”. Polska ustawa konstytucyjna z 29 grudnia 1989 roku w paragrafie 1 stanowi, że Polska jest „demokratycznym państwem prawnym” realizującym „zasady sprawiedliwości społecznej”. Oznacza to, iż ciężar budowy nowego ładu społeczno-ekonomicznego i kulturalnego spoczywać ma nie na „ideologiach” (i ich stróżach) charakterystycznych dla ustrojów totalitarnych, ale na mechanizmach demokratycznych, przestrzeganiu prawa i przestrzeganiu zasad sprawiedliwości społecznej. Zapis w ustawie konstytucyjnej spowodował, rzecz jasna, liczne dyskusje w środowisku prawników,

polityków czy publicystów. Istnieje już spora literatura poświęcona temu zagadnieniu. Interpretacja konstytucyjnej zasady znalazła wyraz w licznych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego czy pracy Rzecznika Praw Obywatelskich. Wszystkie bowiem wymienione w zapisie konstytucyjnym elementy: państwo demokratyczne, państwo prawne czy zasady sprawiedliwości społecznej, wymagają wszechstronnej analizy teoretycznej i interpretacji. Za sformułowaniami tymi kryją się bowiem różnorodne, a wciąż żywe, historycznie doświadczane treści. W niniejszych uwagach o państwie prawnym nie zamierzamy oczywiście podejmować takiej wszechstronnej analizy, a jedynie zwrócić uwagę na niektóre aspekty rozumienia „demokratycznego państwa prawnego” (przede wszystkim filozoficzne). Należy to zrobić tym bardziej, że do idei państwa praworządnego i państwa prawnego, a również do zasad sprawiedliwości społecznej i jej źródła nawiązuje papież Jan Paweł II w encyklice *Centesimus annus*.

Sama idea oparcia istnienia (i dobrobytu) państwa na bezwzględnym przestrzeganiu norm prawa (głównie stanowionego) pojawiła się już w starożytności (u Platona, prawników rzymskich, w Bizancjum). W nowożytności idea ta przybrała postać tzw. „państwa i prawa”. Można ją odszukać u wielu teoretyków począwszy od doby Renesansu. Przyświecała jej słuszną myśl, że wszelka społeczność ludzka (rodzina, naród czy państwo), aby realizować swe cele, musi posługiwać się prawem. Wszak już Św. Augustyn i Św. Tomasz właśnie w prawie dostrzegali zasadniczy „zewnętrzny” czynnik przyporządkowujący człowieka do jego ostatecznego celu, jakim jest szczęście i Bóg.

Współczesne jednak koncepcje państwa prawnego nawiązują bezpośrednio do tradycji pozytywistycznej. Stąd, być może, pojawiają się liczne nieporozumienia i obawy. Pozytywistyczna tradycja filozoficzno-prawna wykorzystywana była bowiem przez reżimy faszystowskie i totalne, i błędnie rozumiana może skutecznie obracać się przeciwko człowiekowi. Wulgaryzacja tej doktryny może być szczególnie niebezpieczna, odbiera bowiem człowiekowi jego rzeczywistą perspektywę, zamykając go w świecie „wartości pozytywnych” — stanowionego prawa.

To właśnie w łonie różnych XIX-wiecznych nurtów pozytywizmu

ukszałtowała się najpierw teoria „państwa ustaw”, a później „państw<sup>o</sup>.se^giow”<sup>o</sup>•Teoria(„państwa ustaw” zakładała bezwzględny prymat ustawy określający możliwości zachowań się tak jednostki jak i organu państwowego. Taka teoria (formalnie) broniła jednostkę przed nadużyciami organu wykonawczego, a jednocześnie chroniła interesy dobra wspólnego, na którego straży stoi państwo przed samowolą obywatela. W państwie ustaw rola sądów ograniczała się do bycia „ustami ustawy” i w gruncie rzeczy była czysto bierna. Było to nie tylko ogromne uproszczenie roli sędziego i sądu, ale też błędne pojęcie prawa jako normy niezależnej od konkretnego odczytania sprawiedliwości. Ekspozycja czysto zewnętrznej konieczności poszanowania prawa, bez względu niemalże na jego zawartość materialną, było podstawową słabością tej koncepcji. Państwo ustaw wymagałoby przynajmniej rozumnego i kompetentnego ustawodawcy, zdolnego stworzyć sprawiedliwe i słuszne prawo dla wspólnego dobra. Sądy *ipso facto* wspierałyby władzę wykonawczą (bądź ustawodawczą) tracąc z czasem swą społeczną wiarygodność. Poszanowanie ustanowionego prawa, urastające do rangi naczelnej wartości, było też wielokrotnie nadużywane, a sama teoria, jak wspomniano, wulgaryzowana. W ustrojach faszystowskich czy totalnych korzystano często z owej bezwzględnej konieczności przestrzegania istniejącego prawa. Łamanie istniejących praw było nawet w tych ustrojach rzadkością. Niewątpliwie praktyka ta źle się przysłużyła powszechnej społecznej akceptacji państwa prawa.

W nurcie myśli pozytywistycznej mieściła się również koncepcja tzw. „państwa sędziów”. Unikano tu formalistycznych niedogodności teorii państwa ustaw poprzez zaakcentowanie procesu stosowania prawa. Ustawa w tej koncepcji jest jedynie pewnym szczególnym przypadkiem prawa i ma charakter jedynie potencjalny. W przypadku konkretnym to sędzia rozstrzyga o sprawiedliwościowym sensie brzmienia ustawy. Nie jest więc czynnikiem biernym w procesie stanowienia w sytuacji konkretnej, ale przeciwnie, jest źródłem prawa. Koncepcja państwa sędziów niewątpliwie przybliżyła władzę ustawodawczą (a również wykonawczą) do realiów konkretnej sprawiedliwości odczuwanej przez ludzi, podnosiła też rangę wymiaru spra-

wiedliwości na poziomie orzeczeń sądowych. Źródłem bowiem „żywego prawa” jest dopiero decyzja sędziego, który przy tej koncepcji ma dużą autonomię w interpretacji ustawy i w ramach ustawy decyduje o tym, co jest sprawiedliwe i słuszne.

Koncepcja państwa sędziów, podobnie jak cała pozytywistyczna koncepcja prawa, ulegała ewolucji i chociaż znalazła swój wyraz w amerykańskich szkołach prawnych (funkcjonalizm, realizm prawniczym), to jednak duch tej teorii stawał się coraz bardziej obcy teorii państwa ustaw, a nawet zmieniał tradycyjny sens nurtu pozytywistycznego. Niedogodnością teorii stawał się nawet prawniczy relatywizm. Współczesne dyskusje nad państwem prawnym, jakkolwiek zawierają wiele z omawianych tu koncepcji, to jednak znacznie się od nich różnią i poszarzają na ogół perspektywę (nie bez wpływu historycznych doświadczeń klasycznych rozwiązań pozytywistycznych). Rozwiązania te okazują się dziś dość jałowe i mogą być mylące.

Przyjęcie w polskiej ustawie konstytucyjnej zapisu o „demokratycznym państwie prawnym” spowodowało liczne dyskusje zmierzające do sprecyzowania współczesnego sensu państwa prawnego. Jest ono o wiele mniej ideologiczne i „dogmatyczne”, niż by to sugerowała tradycja i *volens volens* bardziej otwarte na uzasadnienia płynące na przykład z doktryn nawiązujących do prawa naturalnego (czy też jakichś międzynarodowych standardów pełniących funkcję nadrzędnej aksjologii). Podejście czysto formalne, głoszące konieczność przestrzegania istniejącego prawa, jest tylko częścią doktryny, realizacja zaś poprzez prawo ideologicznych założeń systemu politycznego jest właściwie odrzucana, jako że nie prowadzi do właściwego celu porządku prawnego, jakim jest dobro wspólne rozumiane jako dobro każdego człowieka.

Charakteryzując więc dziś demokratyczne państwo prawne wskazuje się na te elementy, które są niezbędne dla zapewnienia każdemu człowiekowi jego podmiotowości moralnej i obywatelskiej. Za podstawowy taki element uznaje się przede wszystkim określoną formę organizacyjną państwa. Chodzi tu o istnienie takich instytucji jak: pochodzący z wolnych wyborów parlament, niezależne sądy, Trybunał Konstytucyjny, Naczelny Sąd Administracyjny, Rzecznik Praw Oby-

watelskich i Najwyższa Izba Kontroli. Instytucje te przy zachowaniu tradycyjnego, monteskiuszowskiego podziału władz są niezbędne dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Można tu przypomnieć, że instytucje te w Polsce tworzone były stopniowo w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Zaczęły więc powstawać w odmiennej sytuacji ustrojowej i były znakiem erozji błędnego systemu. Obecnie jednak istnieją warunki, aby mogły w pełni służyć demokratycznemu państwu prawnemu. W sensie zatem ustrój owo-konstytucyjnym Polska jest krajem prawnym i demokratycznym. Ten podstawowy, być może, wymóg organizacyjny jest jednak jednym z wielu elementów i zarazem początkiem rzeczywistych przekształceń.

Podkreśla się zwłaszcza, że współczesne demokratyczne państwo prawne nie może istnieć bez jakiejś nadrzędnej aksjologii, a aksjologia ta nie może być oderwana od rzeczywistej prawdy o człowieku. W przeciwnym wypadku państwo prawne stałoby się czymś czysto instrumentalnym, a ustawodawca utraciłby społeczną wiarygodność. I nie chodzi tu bynajmniej o jakąś treść „ideologiczną”, przeciwnie, poszukuje się wartości trwałych. Prawa człowieka jako ogólnoludzkie standardy moralno-prawne, tradycyjnie inspirowane prawem naturalnym i mające walor obiektywistyczny, uznaje się za odczytanie rzeczywistej prawdy o człowieku. I choć współcześnie próbuje się niekiedy sprowadzać prawa człowieka do wynegocjowanych umów i konwencji, historycznie funkcjonujących ideałów, niekiedy o ograniczonym przez kulturę zasięgu obowiązywania, to jednak nie należy mylić konieczności ochrony naczelných dóbr ludzkich i godności realnej z różnymi mechanizmami tej ochrony, bądź też dokonywać krytyki praw człowieka z punktu widzenia jakiejś arbitralnej, relatywistycznej ideologii. Stąd właśnie prawa człowieka stają się współcześnie jakimś probierzem demokracji i praworządności.

Kolejną istotną cechą, jaką przypisuje się państwu prawnemu, jest ustrój demokratyczny. Sama demokracja może, rzecz jasna, przyjmować różną postać i nie jest to głównym elementem dyskusji, choć niektóre elementy uznaje się za nieodłączne od demokracji jako takiej, na przykład ustrój oparty na organach przedstawicielskich, przyjęcie trzech zasad demokracji: wolności, równości i zasady większości.

Trzeba tu wszakże zwrócić uwagę, iż we współczesnych koncepcjach państwa prawnego (zwłaszcza w ujęciach chrześcijańskich — choć nie tylko) zasady demokracji interpretuje się nieco inaczej niż w ujęciach tradycyjnych. I tak, zasada większości odnoszona do stanowienia prawa jest ograniczona. Parlamentarna większość nie może na przykład naruszać przyjętych zasad konstytucyjnych, praw człowieka czy przyjętych zasad moralnych. Również zasada wolności poddawana jest różnorodnej krytyce. Niestety, moralny relatywizm i błędna interpretacja naturalnych uprawnień człowieka (na przykład wolności), rozpowszechnione w rozwiniętych krajach demokratycznych, prowadzą niekiedy do jawnie dziwacznych rozwiązań, deprecjonujących samo demokratyczne państwo prawne.

Z demokratycznym państwem prawnym łączy się często zagadnienie tzw. sprawiedliwości społecznej. W polskiej ustawie konstytucyjnej wymienia się ją *expressis verbis*. Niezależnie od faktu, że sprawiedliwość społeczna widniała na różnorodnych sztandarach, sprawa wydaje się dość zrozumiała. Trudno bowiem oddzielić prawo, jako podstawą tkankę życia społecznego i narzędzie realizacji dobra wspólnego, od zasad sprawiedliwości. Państwo prawne nie może być państwem niesprawiedliwości społecznej nawet dla najszczytniejszych celów. Bliższe jednak określenie treści konkretnej sprawiedliwości społecznej jest sprawą dość trudną. Na ogół przyjmuje się, iż państwo (będąc organizmem służebnym wobec swych obywateli), chcąc zachować sprawiedliwość musi mieć moralnie i faktycznie na względzie dobro każdego członka społeczeństwa. Sprawiedliwość społeczna wymagałaby ponadto niedopuszczenia do głębokiej stratyfikacji społecznej (zwłaszcza w dziedzinie majątkowej), co byłoby znakiem zaniedbania i pomijania jakiejś części społeczeństwa w ich prawach. Odrzuca się oczywiście możliwość dyskryminacji jakiejś grupy społecznej, jak również zakłada zapewnienie określonego minimum materialnego każdemu człowiekowi na poziomie egzystencji odpowiadającej ludzkiej godności.

Koncepcje państwa dobrobytu i tzw. „państwa opiekuńczego”, jakie pojawiły się zwłaszcza po II wojnie światowej, a które dziś przeżywają poważny kryzys, nawiązywały właśnie do zadań państwa

w zapewnieniu sprawiedliwości społecznej. Wyrastały z przekonania o konieczności moralnej spoczywającej na organizacji państwowej do zapewnienia obywatelowi coraz szerszych uprawnień materialnych w miarę poszerzających się możliwości. Należy przypomnieć, że obowiązki państwa wobec obywatela w zakresie jego podstawowych ludzkich potrzeb wyrażone są również w dokumentach dotyczących praw człowieka. Sprawa różnego rodzaju świadczeń socjalnych, wyznaczająca zakres tzw. państwa opiekuńczego, jest dziś jednak poważnie dyskutowana. Socjalne państwa prawne nie „sprawdzają się”, a systemy ochrony obywatela nie zawsze przynoszą spodziewane efekty, wymagają natomiast poważnych nakładów. Ciekawą ocenę funkcjonowania i zasad państwa opiekuńczego dokonuje encyklika papieska *Centesimus annus*, do czego zamierzamy jeszcze nawiązać.

Charakteryzując demokratyczne państwo prawne trudno jest pominąć czysto „praktyczne” aspekty zagadnienia. W grę wchodzi tu z jednej strony praworządność w sensie tradycyjnym, która jest niczym innym jak cnotą, a więc stałą gotowością (i umiejętnością) umiarkowania swych czynów prawem, z drugiej zaś praworządność w sensie bardziej współczesnym, a więc przestrzeganiem przez organy państwowe obowiązującego prawa. Nie wchodząc bliżej w zawiłości tej charakterystyki państwa prawnego warto tu zauważyć, iż starożytnie: *Quid leges sine moribus?* (czymże są prawa bez obyczaju?) to niezbędny element budowy państwa prawnego. W konkretnych jednak społecznych sytuacjach sprawiedliwe prawo musi być wykonywane, a łamanie praworządności — karane szczególnie.

Przedstawione tu w skrócie główne nurty rozumienia państwa prawnego chcielibyśmy poszerzyć jeszcze o niektóre sugestie i wskazania społecznego nauczania Kościoła. Trzeba bowiem pamiętać, iż nauczanie Kościoła stanowi kanwę nie tylko dla społecznego odbioru różnych problemów państwa praworządnego w naszym kraju, ale jest też poważną inspiracją dla kształtowania się doktryn tzw. „laickich” państwa praworządnego. Z drugiej strony na tle historycznych doświadczeń stanowisko zawarte w nauczaniu papieża trudno dziś pomijać. Nawiązują do nich nawet ruchy polityczne w różnych krajach Europy i świata.



Nie zamierzamy tu oczywiście przedstawiać ogromnego dorobku katolickiej nauki społecznej w tym zakresie, a jedynie zaakcentować niektóre elementy doktryny w nawiązaniu do poprzednich rozważań. Ograniczymy się też do propozycji zawartej w encyklice Jana Pawła II — *Centesimus annus*.

Encyklika, nawiązując do myśli zawartych w słynnej encyklice Leona XIII *Rerum novarum* potwierdza przede wszystkim, iż „państwo praworządne”, w którym „najwyższą władzę ma prawo, a nie samowola ludzi”, jest właściwym kierunkiem przekształceń organizacji politycznej. Zwraca jednak uwagę na podstawowe źródło ludzkiego uprawnienia, bez którego państwo praworządne mogłoby utracić swój ludzki sens. Píše mianowicie, iż człowiek jest „z samej swej natury podmiotem praw” gdyż jest „widzialnym obrazem Boga niewidzialnego”.

Negacja „prawdy transcendentnej” może więc być źródłem błędnych koncepcji państwa prawnego. Taki właśnie wypadek znajdujemy w totalitaryzmie i wszędzie tam, gdzie jedyną prawdą i prawem jest wola społeczności ludzkiej z pominięciem prawdy transcendentnej.

Obiektywne kryterium dobra i zła musi być naczelną zasadą państwa prawnego. Prawda ta nabiera szczególnego znaczenia w kontekście rozważań nad demokracją. Trzeba bowiem pamiętać, iż demokracja jest terminem bardzo wieloznacznym i w historii występowała pod różnymi postaciami, z których wiele było potępianych przez papieży. W stosunku do XVIII-wiecznego rozumienia demokracji dokonała się duża zmiana. Dziś akcentuje się konieczność gwarancji dla niezbywalnych praw osoby ludzkiej opartych na jej godności. Do takiego rozumienia nawiązuje papież w encyklice. Poprawna koncepcja osoby ludzkiej (prawda o człowieku) jest więc dla demokracji niezbędna. W encyklice czytamy: „w sytuacji, w której nie istnieje żadna ostateczna prawda będąca przewodnikiem dla działalności politycznej i nadająca jej kierunek, łatwo o instrumentalizację idei i przekonań dla celów, jakie stawia sobie władza. Historia uczy, że demokracja bez wartości łatwo się przemienia w jawny lub zakamuflowany totalitaryzm”. Encyklika przeciwstawia się tu dwóm rozpowszechnionym dziś przekonaniom, iż u teoretycznych założeń demokracji musi leżeć agnostycyzm i sceptyczny relatywizm. Wynika to z błędnej interpre-

tacji demokratycznej zasady większości, która w niektórych obszarach życia społecznego nie obowiązuje lub musi być ograniczona (np. w dziedzinie moralności). Wynika to też, co podkreśla encyklika, z błędnego rozumienia wolności. Próbuje się czasem przedstawiać wolność jako arbitralność sądu (dowolność). Wszelka nienaruszalna prawda o człowieku naruszałaby taką wolność. Encyklika przeciwstawia się takiemu rozumieniu. Tworzone w państwie prawo byłoby bowiem wynikiem zbiorowej arbitralności. W encyklice czytamy: „Wolność jednak w pełni jest dowartościowana jedynie poprzez przyjęcie prawdy: w świecie bez prawdy wolność traci swą treść, a człowiek zostaje wystawiony na pastwę namiętności i uwarunkowań jawnych lub ukrytych”.

Na zakończenie tych uwag o rozumieniu państwa prawnego warto też zwrócić uwagę na sugestię encykliki dotyczące sprawiedliwości społecznej, obowiązków państwa w dziedzinie ekonomicznej czy tzw. państwa opiekuńczego. Jak wspomniano, sprawy te były, zwłaszcza po II wojnie światowej, w centrum uwagi w wielu bogatych krajach i wiązano je z funkcjonowaniem państwa prawnego.

Dobro wspólne, naczelny cel organizacji państwowej niemożliwe jest do realizacji bez zachowania zasad sprawiedliwości. Dobro wspólne zatem wyznacza zakres i sens ingerencji państwa w dziedzinę społeczną i ekonomiczną. Encyklika zdecydowanie dopuszcza taką interwencję, a nawet wskazuje na pewne obowiązki. Wymienia szereg sytuacji, w których państwo może i powinno interweniować, a więc np. w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa w dziedzinie sprawiedliwego korzystania z owoców pracy, dalej „czuwanie nad realizowaniem praw ludzkich w dziedzinie gospodarczej” oraz „popieranie działalności przedsiębiorstw poprzez tworzenie warunków zapewniających możliwości pracy”. Państwo może też interweniować w sytuacjach wyjątkowych, a nawet pełnić w takich wypadkach „funkcje zastępcze”. Podkreślając te różnorakie prawa i obowiązki państwa, encyklika wyraźnie podkreśla, iż nie można „porzerzać zakresu interwencji państwa ze szkodą dla wolności tak gospodarczej jak i obywatelskiej”. Na tym tle rysuje się stosunek do tzw. państwa dobrobytu czy państwa opiekuńczego.

Poszerzanie zakresu interwencji państwa nie może dokonywać się w imię apriorycznych założeń. Państwo nie może brać na siebie zobowiązań nieracjonalnych bądź niemożliwych do spełnienia. Nie może też wyręczać obywatela czy różnych grup społecznych. Taka sytuacja ma właśnie miejsce, zdaniem encykliki, w państwie opiekuńczym. Zaspokajanie materialnych uprawnień człowieka (nawet na poziomie podstawowym) musi być wspólnym wysiłkiem państwa i społeczeństwa (rodzin, społeczności poszerzonych, organizacji charytatywnych itp.). Jest to nie tylko tańsze, ale i o wiele bardziej skuteczne.