

Witold Wołodkiewicz

Uwagi na marginesie konstytucyjnego modelu państwa prawa

Palestra 51/5-6(581-582), 212-218

2006

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



U ŹRÓDEŁ PRAWA EUROPY

Witold Wołodkiewicz

Uwagi na marginesie konstytucyjnego modelu państwa prawa

Coraz częściej słycać krytyki istniejącego w Polsce porządku konstytucyjnego. Ostatnio dotyczą one głównie działalności najwyższego organu sądowego, Trybunału Konstytucyjnego. Przedstawiciele organów państwa i partii politycznych krytykują Trybunał Konstytucyjny, którego działalność ma hamować poczynania zmierzające do „naprawy państwa”. Kwestionowanie przez Trybunał konstytucyjności ustaw, wydawanych „na skrót”, sprzecznych z podstawowymi zasadami konstytucji i techniki legislacyjnej, jest traktowane przez przedstawicieli władz państwowych i polityków jako przesłanka konieczności natychmiastowej zmiany konstytucji oraz roli i miejsca Trybunału Konstytucyjnego w polskim porządku konstytucyjnym.

W nawiązaniu do totalnej krytyki Trybunału Konstytucyjnego – związanej z niedawnym orzeczeniem dotyczącym nowelizacji ustaw o zawodach prawniczych – prezes Trybunału Konstytucyjnego, prof. Marek Safjan wypowiedział następujące uwagi: „Komentarze, które pojawiły się na tle rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, przywodzą na myśl prawo Murphy’ego, że najlepszą obroną przed logiką jest ignorancja. Z całą odpowiedzialnością stwierdzam, że mamy do czynienia z bezprecedensowym jak na standardy demokratycznego państwa zjawiskiem. Polega ona na podważaniu wiarygodności autorytetu jednego z najważniejszych organów państwa. W ten sposób dochodzi do psucia państwa prawa, do dewastowania świadomości konstytucyjnej i prawnej obywateli w naszej młodej demokracji. Tak należy odczytywać wypowiedzi przypisujące Trybunałowi Konstytucyjnemu działania przeciwko interesowi publicznemu, działania zmierzające do ochrony zjawisk patologicznych – słyszeliśmy to wielokrotnie w ciągu ostatnich dni – oraz działa-

nia motywowane ochroną partykularnego interesu określonych środowisk. Jest to niebezpieczne, ponieważ prowadzi do relatywizacji w państwie prawa wszystkich wartości. Wyfania się stąd brak szacunku nie tylko dla organu konstytucyjnego, ale dla samej konstytucji, która określa ramy jego działania”¹.

Idea konstytucji pisanej, traktowanej jako ustawa zasadnicza, wywodzi się z oświeceniowej wizji uregulowania w drodze demokratycznej podstawowych zasad funkcjonowania państwa. Model konstytucji pisanej uchwalonej przez reprezentację obywateli, który pojawił się w końcu XVIII wieku, stanowił przeciwieństwo dotychczasowych konstytucji nadawanych przez władcę. Konstytucja amerykańska, konstytucje okresu rewolucji francuskiej, czy też polska konstytucja 3 maja, stanowią przykłady tej nowej tendencji tworzenia porządku konstytucyjnego. O ile konstytucje francuskie okresu rewolucji były niestabilne i wiązały się ze zmianami nazwy państwa, to konstytucja federalna amerykańska z roku 1787 jest typowym przykładem konstytucji stabilnej; uchwalane do niej poprawki nie stanowiły zasadniczej przebudowy ustroju konstytucyjnego państwa. Była to pierwsza konstytucja spisana oparta na zasadzie suwerenności ludu i podziału władzy. W czasie prac nad nią współzawodniczyły poglądy Aleksandra Hamiltona i Jamesa Madisona. Pierwszy pragnął stworzyć ustrój typu monarchicznego, drugi pragnął ustroju w pełni demokratycznego. Ostatecznie zwyciężył pogląd Johna Adamsa, który – opierając się na Cyceronie (*De republica* i *De legibus*) – proponował system mieszany, łączący elementy monarchiczne, arystokratyczne i demokratyczne².

Współczesna idea podziału władzy, przypisywana Monteskiuszowi, ma swe źródła u pisarzy antycznych. Cyceron (*De republica* 23³) uważał, że „najlepszy ustrój to harmonijne połączenie elementów zaczerpniętych z trzech form rządu: monarchii, rządów elit i ludowładztwa”. Podział ten, wywodzący się od Arystotelesa, był szczegółowo rozwinięty przez Polibiusza, autora *Dziejów*⁴. Ten znakomity historyk grecki – bystry obserwator ówczesnego mu świata i jego urządzeń politycznych i prawnych – znał doskonale (z własnych obserwacji) realia ustroju rzymskiego przełomu III i II wieku p.n.e. Najcenniejszą cechą ustroju rzymskiej republiki Polibiusz widział w połączeniu trzech elementów. Stwarzało to możliwość powstrzymywania wzajemnego różnych organów władzy.

Warto zacytować kilka uwag Polibiusza, dotyczących rzymskiej konstytucji w okresie szczytowego rozwoju republiki. Po opisanu różnych ustrojów, ich zalet i wad, Polibiusz chwaliąc konstytucję rzymską pisze: „Były zatem w ogóle trzy składniki władzy państwowej, które poprzednio wymieniłem; a tak to było wszystko po

¹ Marek Safjan, „Gazeta Wyborcza”, 25 kwietnia 2006, s. 16.

² Por. W. Wołodkiewicz, *L'impatto delle idee ciceroniane dello stato sul pensiero politico americano del sette cento*, „Ciceroniana”, Nuova serie, vol. 8, Roma 1994, s. 129 i n.

³ Ciceron, *O państwie*, II, 23 (tłum. I. Żółtowska, Kęty 1999).

⁴ Polibiusz, *Dzieje*, księga 16, przekład polski S. Hamer, t. 1, Wrocław 1957.

kolei równomiernie i należycie uporządkowane i przez nie kierowane, że nikt nawet z krajowców nie mógłby z pewnością orzec, czy cały ustrój jest arystokratyczny, czy demokratyczny, czy monarchiczny. I było to całkiem naturalne. Bo ilekroć zwróciło się oczy na władzę konsulów, wydawał się ustrój zupełnie monarchiczny i królewski; ilekroć na władzę senatu – znowu arystokratyczny. A jeżeli ktoś rozważał władzę ludu, wydawał się ustrój wyraźnie demokratyczny”.

Elementem monarchicznym konstytucji rzymskiej była – wedle Polibiusza – silna władza konsulów, którzy „póki z legionami nie wyruszą w pole i póki bawią w Rzymie, decydują o wszystkich sprawach publicznych. Bo wszyscy inni urzędnicy, z wyjątkiem trybunów ludowych, są im podwładni i słuchają ich; a do senatu oni wprowadzają poselstwa. Prócz tego oni przedkładają do obrad pilne sprawy, w ich też rękę spoczywa całe wykonywanie uchwał. Także o wszystkie publiczne sprawy, które muszą być załatwione przez lud, im wypada się troszczyć i zwoływać zgromadzenia ludowe, im stawiać wnioski, im wykonywać uchwały większości. Dalej co dotyczy się zbrojeń wojennych i w ogóle kierowania wyprawą, to mają oni niemal absolutną władzę. (...) Prócz tego mają prawo karania, kogo zechcą, spośród tych, którzy w polu stoją pod ich rozkazami. Mogą też z pieniędzy publicznych tyle wydawać, ile zechcą, a towarzyszy im kwestor, który każde ich zlecenia z gotowością spełnia. Przeto słusznie mógłby ktoś powiedzieć, mając na uwadze tę część władz publicznych, że ustrój państwa jest zupełnie monarchiczny i królewski. (...)”. Senat – jak pisał Polibiusz – „ma przede wszystkim władzę nad skarbem publicznym; mianowicie zarządza wszystkimi dochodami i tak samo wydatkami. Nie mogą bowiem kwestorowie na poszczególne potrzeby żadnego czynić wydatku bez uchwał senatu, z wyjątkiem wydatku zarządzanego na rzecz konsulów. Także o najważniejszym ze wszystkich i największym koszcie, jaki cenzorowie łożą co pięć lat na naprawę i budowę gmachów publicznych – decyduje senat, który cenzorom udziela na to pozwolenia. Tak samo wszystkie popełnione w Italii przestępstwa, które wymagają śledztwa ze strony państwa, jak zdrada, sprzysiężenie, trucicielstwo, skrytobójstwo – są przedmiotem troski senatu. Nadto jeżeli jakiś człowiek prywatny albo miasto w Italii wymaga pojedynczego załatwienia sporu albo nagany, albo pomocy, albo ochrony – tym wszystkim pilnie zajmuje się senat. Także jeżeli do kogoś poza Italią należy wysłać poselstwo bądź w celu załagodzenia sporów, bądź z upomnieniem, bądź nawet z rozkazem, bądź dla przyjęcia ludu w poddaństwo, bądź wreszcie dla wypowiedzenia wojny – tenże senat ma o to staranie. Również jak należy się w każdym wypadku wobec przybyłych do Rzymu poselstw zachować i jaką im dać odpowiedź – wszystkim tym kieruje senat. Lud zaś w tych sprawach w ogóle nie ma żadnego udziału. Stąd znów obcemu, który przybędzie do Rzymu podczas nieobecności konsula, ustrój może się wydać całkiem arystokratyczny. (...) Wobec tego któż by się słusznie nie zapytał, jaki też udział w ustroju państwa pozostaje ludowi, skoro senat we wszystkich poszczególnych sprawach, które wymieniliśmy, posiada decyzję, a co najważniejsze, zarządza wszelkimi dochodami i wydatkami, z drugiej zaś strony

konsulowie mają absolutną władzę w zakresie zbrojeń wojennych, jako też absolutną swobodę działania w otwartym polu? Mimo to jednak pozostaje udział także dla ludu, a pozostaje mu najważniejszy. Albowiem jedynie lud w państwie rozstrzyga o nagrodzie i karze, a przecież tylko na tym opierają się władztwa i wolne państwa, i w ogóle całe ludzkie społeczeństwo. Wszak gdzie nie zna się takiej różnicy, albo znając – źle się ją stosuje, tam żadna z przedsięwziętych rzeczy nie może być rozumnie pokierowana. Jakżeż byłoby to możliwe, jeżeli dobrzy i źli w równej są cenie? Lud zatem sądzi często także w takich procesach, w których za przestępstwo grozi znaczna kara pieniężna, a zwłaszcza sądzi tych, którzy piastowali wysokie urzędy; wyrok zaś śmierci tylko on wydaje. I w tego rodzaju procesie istnieje u nich zwyczaj, który zasługuje na pochwałę i wspomnienie. Mianowicie oskarżonym w sprawie gardłowej pozwala on w razie zasądzenia otwarcie usunąć się z miasta, jeśli choćby tylko jedna z dzielnic wydających wyrok nie oddała jeszcze swego głosu, i w ten sposób skazać się na dobrowolne wygnanie. Wygnańcom zaś przysługuje bezpieczny pobyt w Neapolu, Praeneste i Tiburze oraz w tych innych miastach, z którymi łączy ich przymierze. Dalej lud rozdaje urzędy między godnych ludzi, co jest w wolnym państwie najpiękniejszą nagrodą za cnotę. Ma on także prawo zatwierdzania ustaw; a co jest najważniejsze postanawia o pokoju i wojnie. A gdy chodzi o zawarcie sojuszu, zakończenie wojny i układy, lud jest tym, który to wszystko ustala i ratyfikuje, albo też unieważnia. Wobec tego znowu słusznie można by powiedzieć, że lud posiada największy udział i że ustrój jest demokratyczny”.

Opisanie przez Polibiusza podstawowych elementów rzymskiej praktyki konstytucyjnej służy do pokazania zależności, jakie istnieją pomiędzy poszczególnymi rodzajami władzy państwowej. Istotą takiego ukształtowania jest możliwość ich współdziałania lub przeciwdziałania.

Autor *Dziejów* tak wyjaśnia wzajemne zależności między poszczególnymi składnikami ustroju rzymskiego: „W jaki więc sposób rozdzielony jest ustrój na poszczególne działy, to przedstawiłem. Jak zaś znowu te poszczególne części, jeśli zechcą, mogą sobie nawzajem przeciwdziałać lub pomagać, o tym teraz powiem. Otóż konsul, skoro obdarzony wspomnianą władzą ruszy w pole na czele wojska, zdaje się posiadać absolutną możliwość spełnienia swych zadań. Jednakowoż potrzebna mu jest pomoc ludu i senatu, i bez nich nie jest w stanie skutecznie swych akcji. Bo oczywiście legionom musi się stale nadsyłać niezbędne zapasy, a bez uchwały senatu ani zboże, ani odzież, ani żołąd nie mogą być legionom dostawiane, tak że przedsięwzięcia wodzów stają się bezskuteczne, jeżeli senat postanowi rozmyślnie zwlekać i stawiać im przeszkody. Tak samo od senatu zależy, czy plany i zamiary konsulów będą lub nie będą doprowadzone do celu. Bo ma on władzę przysłać innego wodza, skoro minie okres jednoroczny, albo dotychczasowemu przedłużyć urzędowanie. Dalej ta Rada uchwalając pompatyczną uroczystość może sukcesy wodzów rozgłosić i wywyżżyć, i znowu zepchnąć ich w cień i poniżyć. Triumfami bowiem – jak się je u nich nazywa – którymi wodzowie dokonane przez siebie

jasno stawiają przed oczyma ziomków, nie mogą oni pokierować w godny sposób, niekiedy nawet w ogóle ich odbyć, jeżeli senat się nie zgodzi i nie wyłoży na to potrzebnych sum. A o względy ludu zabiegać jest u nich wprost konieczną rzeczą, choćby nawet od ojczyzny jak najbardziej byli oddaleni; lud bowiem jest tym który, jak poprzednio zauważyłem, zakończenie wojen i zawarcie układów odrzuca albo zatwierdza. A co najważniejsze: składając władzę, muszą konsulowie przed ludem zdawać sprawę ze swej działalności. Przeto w żaden sposób nie jest bezpiecznie dla konsulów lekceważyć sobie życzliwość senatu czy ludu. A znowu senat, który posiada tak wielką władzę, musi przede wszystkim w sprawach publicznych zważać na ogół i liczyć się z ludem. Najważniejszych zaś i największych śledztw oraz kar za przewinienia wobec państwa, których następstwem jest wyrok śmierci, nie może wykonywać, jeżeli lud nie zatwierdzi jego wniosku. Podobnie ma się sprawa i z tym, co dotyczy samego senatu. Bo jeżeli ktoś wniesie ustawę, którą albo ogranicza się władzę przysługującą senatowi wedle tradycji, albo usuwa honorowe przewodnictwo senatorów, albo im nawet wyrządza się straty majątkowe, to lud uprawniony jest wszelkie takie wnioski uznać albo odrzucić. A co jest główną rzeczą: jeżeli sprzeciwi się jeden z trybunów, nie może senat nie tylko wykonać swych uchwał, lecz nawet odbyć posiedzenia, lub w ogóle zejść się. Trybunowie zaś zobowiązani są zawsze to czynić, co się podoba ludowi, i głównie jego kierować się wolą. Dla wszystkich więc wymienionych przyczyn lęka się senat ogółu i zważa na lud. Podobnie znów lud zależny jest od senatu i musi się z nim liczyć zarówno z publicznych jak i prywatnych względów. Skoro bowiem wiele jest robót, które cenzorowie wydzierżawiają w całej Italii celem naprawy albo budowy gmachów publicznych, tak że niełatwo można by je wyliczyć, prócz tego wiele rzek, portów, ogrodów, kopalń, gruntów, słowem wszystkiego co podlega władzy Rzymian – więc to wszystko ma lud w swych rękach i, krótko mówiąc, niemal wszyscy obywatele biorą udział w dzierżawach i płynących stąd zarobkach. Mianowicie jedni nabywają sami u cenzorów prawo wypuszczania w dzierżawę, drudzy mają z nimi spółkę, jeszcze inni ręcą za przedsiębiorców, inni wreszcie składają za nich swój majątek w skarbie państwa. W tym wszystkim ma senat głos rozstrzygający; może on bowiem przedłużyć termin wpłaty i w razie nieszczęśliwego wypadku obniżyć opłatę, a jeżeli zajdzie jakaś okoliczność uniemożliwiająca dotrzymanie umowy – całkiem zerwać układ dzierżawy. A wiele jest wypadków, w których senat przejmującym od państwa dzierżawy może wyrządzić wielką szkodę albo, na odwrót, zapewnić wielką korzyść; bo w wymienionych sprawach do niego należy się zwrócić. Co zaś najważniejsze: z senatu przydziela się sędziów dla przeważnej ilości publicznych i prywatnych procesów, ilekroć skarga jest poważniejsza. Ponieważ więc wszyscy zdani są na jego łaskę, i nie mają pewności jak on postąpi, kiedy będą go potrzebowali – przeto wystrzegają się sprzeciwiania i przeciwdziałania woli senatu. Tak samo przeciw zamiarom konsulów trudno jest występować, gdyż każdy poszczególny i wszyscy razem w polu są pod ich władzą”.

Po opisanu konstytucyjnych uprawnień konsulów, senatu i zgromadzeń ludowych

Polibiusz omawia zalety rzymskiego systemu, opierającego się na współzależności poszczególnych władz. Wedle autora, o doskonałości rzymskiego ustroju świadczy współzależność różnych rodzajów władz, a przede wszystkim możliwość wzajemnego hamowania ich decyzji. Oto opinia Polibiusza: „Chociaż więc każdy z tych czynników taką ma możliwość bądź szkodenia innym, bądź pomagania, to przecież wzajemne ich połączenie działa tak korzystnie we wszystkich trudnych sytuacjach, że niemożliwą jest rzeczą znaleźć lepszy ustrój państwa niż ten. Ilekroć bowiem jakieś wspólne, nadsciągające od zewnątrz niebezpieczeństwo zmusi je do zgody i do wzajemnej pomocy, to siła ustroju jest taka i tak wielka, że ani w obradach nie pomija się żadnej potrzebnej rzeczy, gdyż na każde zdarzenie wszyscy wraz jakby współzawodnicząc skierowują swe myśli, ani uchwały nie wykonują się za późno, gdyż publicznie i prywatnie wszyscy przyczyniają się do spełnienia zadania. Dlatego jest to państwo dzięki osobliwości swego ustroju niepokonane i zdolne do przeprowadzenia wszystkich swych postanowień. Ilekroć zaś znowu uwolnieni od zewnętrznych niebezpieczeństw wiodą życie w szczęściu i w dostatku osiągniętym przez swe zwycięstwa, opływając w dobrobyt, a mamieni przez pochlebców i zgnuśniali popadną w butę i pychę, jak to się zwykle dzieje – wtedy najlepiej można się przekonać, jak ustrój z siebie samego czerpie środki zaradcze. Jeżeli bowiem jeden z działów wynosząc się zacznie wywalczać i przywłaszczać sobie większą moc, niż mu się należy, to ponieważ sam przez się nie wystarcza, jak przed chwilą powiedziałem, a zamiar każdego poszczególnego może być przez drugi pokrzyżowany i pohamowany, więc oczywiście żaden z działów nie zdoła ponad inne wynieść się i wzbić w dumę, lecz wszystkie trwają w swym dawnym stanie, ponieważ bądź ich impet natrafia na przeszkodę, bądź z góry jeden boi się zahamowania przez drugi”.

W demokratycznym konstytucjonalizmie współczesnym istnieją mechanizmy kontrolujące i hamujące rozstrzygnięcia poszczególnych władz. Brak takiej kontroli może prowadzić do państwa totalitarnego. Istotnym instrumentem służącym do powstrzymywania niekonstytucyjnych poczynań władzy jest sądowe orzekanie o konstytucyjności ustaw. W polskiej konstytucji z roku 1997 organem orzekającym o zgodności ustaw z konstytucją jest Trybunał Konstytucyjny. Rola tego organu jest w naszym państwie bardzo istotna. Można wprawdzie zastanawiać się, czy sposób powoływania Trybunału Konstytucyjnego wyłącznie przez Sejm nie stanowi możliwości zbytnej jego polityczyzacji – w niektórych państwach wybór sędziów sądów konstytucyjnych jest dokonywany przez różne organy władzy – jednak również i w konstytucji polskiej 9-letnia kadencja sędziów powoduje ich niezależność od czynników politycznych, z którymi przed wyborem mogli być związani⁵.

⁵ Por. ciekawe uwagi sędziego Trybunału Konstytucyjnego Jerzego Stępnia („Rzeczpospolita” z 2–3 maja 2006 r.), który pisze, jak po wyborze na sędziego Trybunału Konstytucyjnego zerwał kontakty koleżeńskie z politykami, którzy przedtem byli mu bliscy.

Nasila się niezrozumienie pozytywnego znaczenia możliwości kontrolowania i zawieszania źle stanowionego prawa. Spory polskich polityków co do przemiany III RP w IV RP wiążą się z żądaniami zmiany konstytucji z roku 1997, w szczególności w zakresie pozycji Trybunału Konstytucyjnego. Ostatnio żądania te nasiliły się po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącego dostępu do zawodów prawniczych i pozycji ich samorządu.

Krytyka każdego orzeczenia sądowego (w tym i Trybunału Konstytucyjnego) jest oczywiście dopuszczalna. Niebezpieczne jest jednak dla stabilności demokratycznego państwa prawa żądanie natychmiastowej zmiany konstytucji, zaraz po orzeczeniu, które budzi wątpliwości władzy wykonawczej.

Rozważania Polibiusza, dotyczące rzymskiej konstytucji, warte są upowszechnienia również i wśród dzisiejszych zwolenników zmian konstytucyjnych, a w szczególności tych, którzy jako remedium na współczesne problemy państwa widzą ograniczenie roli i niezależności organów niezależnych od rządu. Sądownictwo konstytucyjne przez swą możliwość stopowania niewłaściwych rozwiązań legislacyjnych stanowi w polskiej konstytucji jeden z filarów współczesnej demokracji. Jego zepsucie może prowadzić do zniszczenia tak ważnej zasady równowagi władz.