

Jarosław Sozański  
Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości – Warszawa

## ZASADA DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWNEGO W POLSKIEJ PRAKTYCE PRAWNEJ

### Streszczenie

Cel: ustalenie zakresu stosowania normy ustrojowej państwa prawnego w praktyce. Metoda prawnoporównawcza.

Wniosek: norma ustrojowa nie jest jasno określona oraz adekwatnie stosowana. Konieczność zmiany tego stanu rzeczy w doktrynie i praktyce prawnej, a także poprawy świadomości prawnej społeczeństwa.

Treść: jeśli ustrojem Polski jest demokratyczne państwo prawne to elementarną kwestią jest rozumienie tego pojęcia, w tym jego wykładnia przez Trybunał Konstytucyjny oraz reguły stosowania jego treści normatywnej. Trybunał dokonał tu bardzo szerokiej wykładni łącząc tę kategorię z ponad 20 zasadami konstytucyjnymi. Taka obszerność pojęcia zaciemnia jego istotne elementy i niekorzystnie wpływa na stosowanie kategorii normatywnej przez organy państwa.

Artykuł ma charakter koncepcyjny.

**Słowa kluczowe:** demokratyczne państwo prawne, Konstytucja RP, zasady ustrojowe, orzecznictwo normatywne, Trybunał Konstytucyjny, prawo międzynarodowe i UE.

**Kody JEL:** K1, K30, K33

### Wstęp

Jeden najważniejszych przepisów naszej Konstytucji z 1997 r. stanowi, że „*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym*”. Z punktu widzenia państwa tak istotna norma ustrojowa powinna być adekwatnie, powszechnie rozumiana i stosowana. Ale czy tak jest? Czy w doktrynie i praktyce prawnej można określić jednoznacznie i pewnie treść tego przepisu, jego charakter oraz reguły stosowania? Na ile organy państwa (i wspomagający ich przedstawiciele doktryny) dążą do zapewnienia należytą tu sytuacji?

W polskiej doktrynie prawa ujęcia i definicje są różne ma mało precyzyjne (Garlicki 2012, s. 60-66; Wronkowska 2006; Kowalski 2008). Podobnie jest w orzecznictwie konstytucyjnym (*Orzecznictwo 1995-2013*). Komplikuje to rozumienie, także przez organy państwa, niejasnych kategorii terminologicznych, takich jak: zasady ustrojowe, ogólne zasady prawa i klauzule generalne, a tym samym i ich stosowanie. Spróbujmy przybliżyć te pojęcia.

Określając *zasady ustrojowe* A. Kulig (Sarnecki i in. 2014) twierdzi, iż: „Każde z państw współczesnych zorganizowane jest w oparciu o pewne założenia determinujące instytucje i procedury działania państwa. Założenia te z jednej strony mają siłę oddziaływania wymuszającą podporządkowanie nim rozwiązań ustrojowych i prawnych w państwie, z drugiej strony mają charakter generalny (stąd często porównywane są do tzw. klauzul generalnych) co pozwala szeroko adresować ich działanie (wobec wielu podmiotów i przedmiotów regulacji). Ze względu na fundamentalny charakter tych założeń i siłę ich oddziaływania (determinację) na system ustrojowy nazywamy je zasadami ustrojowymi”. Czyli autor (obok trafnych uwag) próbuje tu definicji *ignotum per ignotum*? Niewątpliwie zasadami ustrojowymi są ogólne zasady prawa określające system (ustrój) prawno-organizacyjny państwa.

Większość autorów unika definiowania lub używania terminu „*ogólne zasady prawa*”, także wśród źródeł prawa w znaczeniu formalnym. Jeden z wybitniejszych prawników, R. Bierzanek, w siedmiu wydaniach podręcznika napisanego z J. Symonidesem pomijał tę kategorię, nawet po tym, jak wydał monografię dotyczącą tych zasad (Bierzanek 1991). Odrzuciwszy częsty pogląd, że cechą ogólnych zasad lub klauzul generalnych jest to, że są one nieprecyzyjnie lub w sposób niedookreślony sformułowane, można stwierdzić, że ogólne zasady prawa to elementarne i generalne normy prawne, wykształcone w praktyce, a sformułowane przez wybitnych teoretyków, możliwe do stosowania w różnych systemach prawnych (Czapliński i in. 2004; Bierzanek 1991). Cechą tych zasad jest ich elementarny (a więc najbardziej prosty i możliwy do powszechnego stosowania) oraz ogólny (a więc przeciwieństwo regulacji szczególnych i konkretnych) charakter. Są one są podstawowym i samodzielnym źródłem prawa, gdyż (w odniesieniu do prawa międzynarodowego): „zasady prawa w żaden sposób nie są usystematyzowane niżej w hierarchii źródeł prawa niż umowy międzynarodowe czy zwyczaj, nie mają więc charakteru jedynie pomocniczego w stosunku do innych źródeł, lecz są w pełni równoprawne w stosunku do innych źródeł” (Czapliński *op. cit.*), co niestety rzadko dostrzegane jest w doktrynie i praktyce. W odniesieniu do prawa powszechnego katalog źródeł to: akty prawa, zwyczaj i ogólne zasady prawa.

Termin klauzule generalne, niezależnie od ich błędnej nazwy, gdyż nie są one klauzulami *sensu stricto* oraz takiegoż definiowania, oznaczają ogólne zasady prawa, a stosowany jest głównie w prawie cywilnym.

## Demokratyczne państwo a inne konstytucyjne zasady ustrojowe

Doktryna polska, analizując zasady ustrojowe Konstytucji RP z 1997 r., na czoło wysuwa zasady suwerenności narodu, niepodległości i suwerenności

Państwa, demokratycznego państwa prawnego, społeczeństwa obywatelskiego, podziału władz, społecznej gospodarki rynkowej oraz przyrodzone godności człowieka (Garlicki 2012; Sarnecki i in. 2014). Zgodnie z normami Konstytucji, podkreślić należałoby zasady ustrojowe: dobra wspólnego i demokratycznego państwa prawnego, a także zasadę suwerenności narodu i zasadę przedstawicielstwa. Ujęcie państwa jako dobra wspólnego jest i demokratyczne i prospołeczne. Zasada demokratycznego państwa prawnego, inspirowana Ustawą Zasadniczą RFN, stanowi niewątpliwie kluczową regulację ustrojową, mimo że praktyka i powszechność jej stosowania jest mniej efektywna niż w przypadku anglosaskiej zasady rządów prawa (Bradley i in. 2011). Zasada zwierzchnictwa (suwerenności) narodu, wprowadzona w wyniku rewolucji amerykańskiej i francuskiej, stanowi gwarancję wolności. Natomiast zasada przedstawicielstwa łączy w sobie zasady demokracji pośredniej i bezpośredniej. Kolejne, przywoływane tu zasady to zasada nieretroakcji, praworządności, ochrony praw nabytych, równości, przyzwoitej legislacji, prawa do skargi konstytucyjnej oraz decentralizacji i samorządności. Wywierają one pewien wpływ na realizację zasady demokratycznego państwa prawnego, ale powiązania te nie powinny rozmywać jej treści.

W tym kontekście pojawiają się pytania o rolę praktyki: ustawodawcy, egzekutywy i sądownictwa. Obecna rola ustawodawcy i rządu, powiązanych z siłami partyjnymi (o interesach rozbieżnych często z ogólnospołecznymi), nie wydaje się nader korzystna. Sądownictwo zaś, przy niewysokim poziomie orzecznictwa (nieracjonalne lub błędne wyroki, zmienność i niestabilność, brak poszanowania praw ojców w sądach rodzinnych i opiekuńczych, tolerowanie nierzetelnych praktyk komorniczych, skazywanie osób niepoczytalnych, w tym chorych psychicznie) (*Efektywność...* 2010), nie wydaje się sprzyjać państwu prawa. Wątpić można też, czy system prokuratury przeniesiony z innego ustroju, przystaje do standardów państwa prawnego i czy nie jest elementem zbędnym.

## Kategoryzacje pojęć państwo prawa i rządy prawa

W obu powyższych kategoriach istotna jest pozycja praw człowieka, nawiązująca do Konstytucji USA i Ustawy Zasadniczej RFN, w których postawiono je przed pozostałymi przepisami, co wiąże się też z dwoma różnymi ujęciami państwa prawnego – sceptycznym (amerykańskim) i optymistycznym (francuskim). Konstytucjonalizm amerykański (brytyjski i doktryna anglosaska) posługuje się terminem „rządy prawa” (*rule of law*), a Ustawa Zasadnicza RFN wprowadza socjalne państwo prawne nawiązujące do doktryny francuskiej. Prawa człowieka eksponuje też Akt Konstytucyjny (Kanadyjska Karta Praw i Swobód), a także art. 2 aktualnego Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), stipulujący wartości Unii (Bradley i in. 2010; Sozański 2014).

Przyjmuje się, że pojęcie „państwo prawa” powstało w doktrynie niemieckiej w XIX w., choć pamiętać należy o dużo wcześniejszym, anglosaskim pojęciu rządów prawa. Państwu prawa można przypisać wiele znaczeń; z jednej strony traktowane jest jako suma zasad ustrojowych, a w pierwotnym znaczeniu, w aspekcie wąskim, formalnym dot. nakazu przestrzegania prawa przez wszystkich adresatów, przede wszystkim przez organy państwowe (art. 7 Konstytucji stanowi, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”). Ponieważ obecny w art. 2 Konstytucji RP jest identyczny w treści co przepis art. 1, wprowadzona przez nowelę grudniową z 1989 r., TK utrzymał swoje poprzednie orzeczenia na ten temat tej kategorii, choć ograniczył odnalezione zasady tylko do tych, które wciąż nie zostały w Konstytucji wymienione, a dotyczą metod działania władzy publicznej. Następnie dodawał swoje kolejne orzeczenia w tym przedmiocie, które zważywszy normatywny charakter, rozbudowywały pojęcie demokratycznego państwa prawnego.

O ile w koncepcji francuskiej (a za nią europejskiej) wykonywania władzy publicznej optymistycznie zakładano, że dobremu i prawemu z natury obywatelowi służą także władze, to w koncepcji amerykańskiej do działań obu tych podmiotów podchodzono krytycznie, stypulując obowiązek konstytucyjności działań (na podstawie i w granicach prawa), powszechnej odpowiedzialności urzędników (poczynając od *impeachment* prezydenta), a także stosowania należnych procedur prawnych – *due process of law*. Tak można ująć anglosaski model *rule of law*. Z kolei ramy ustrojowe Rady Europy oraz UE eksponują, różną od tej, zasadę rządów prawa, a ujmowaną w kontekście wolności, demokracji, pluralizmu i poszanowania prawa człowieka (Cardonel 2012). Ustawa Zasadnicza RFN wprowadziła termin „socjalne państwo prawne”, który później inspirował wiele teorii i rozwiązań konstytucyjnych. Kategorię „demokratycznego państwa prawnego” wprowadzono do porządku polskiego po 1989 r. (nowela grudniowa, art. 1), zyskała stypulację w art. 2 ustawy zasadniczej z 1997 roku.

W Polsce, zarówno w doktrynie, jak i w praktyce, nie nawiązuje się do ujęcia państwo (rządy) prawa w *acquis* i w systemie anglosaskim. Konstytucja w art. 2 stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”, lecz doktryna i praktyka prawna pomija zwykle drugi człon przepisu, a pierwszy łączy z pozostałymi zasadami ustrojowymi. W istotnej tu judykaturze (normatywnej) TK z lat 1992-1997 dokonano tu sumowania zasad takich jak:

- 1 – ochrony zaufania obywateli do państwa, w nawiązaniu do niemieckiego Vertrauensschutz (Viets 1977),
- 2 – pewności i stabilności prawa,
- 3 – respektowania prawa międzynarodowego,
- 4 – określoności i przejrzystości prawa oraz przyzwoitej legislacji,

- 5 – mocy wiążącej umów, czyli *pacta sunt servanda* i ochrony praw nabytych oraz
- 6 – proporcjonalności (prawo nie może nękać obywateli i winno być maksymalnie skuteczne). Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., TK podtrzymał ten katalog, dodając w późniejszych wyrokach:
- a. zasadę konstytucji jako najwyższego prawa,
  - b. szerokiej ochrony godności ludzkiej,
  - c. trójpodziału władz i kontroli państwowej,
  - d. działania władzy na podstawie i w granicach prawa (art. 7), przy zakazie domniemania kompetencji,
  - e. zasada ochrony sądowej oraz
  - f. odpowiedzialności organów za naruszenia prawa (obywatele mogą wystąpić przeciw bezprawnym działaniom, a także zaniechaniom legislacyjnym),
  - g. zakaz nadmiernej ingerencji w prawa i wolności,
  - h. zasada przychylności prawu międzynarodowemu – multicytryczność.

Powstało tak ujęcie rządów prawa nadmiernie obszerne i mało przejrzyste (gubiące istotę tej kategorii). Trudne natomiast do akceptacji (i chyba niezbyt godne z treścią przepisu) jest pomijanie tu przez TK zasady sprawiedliwości społecznej. W komentarzach do Konstytucji zasada ta definiowana bywa też ogólnikowo. Formalnie Trybunał ma nieograniczoną kompetencję wykładni. Dziwić jednak może nawiązywanie TK do Vertrauensschutz (w wyrokach z 25.06.2002 r. K 45/01 i z 24.02.2010 r. K 6/09) zwłaszcza, że brak jest powszechnej troski polskich władz o zaufanie obywateli. Trudno dostrzec, by orzecznictwo TK tworzyło jednolitą linię oraz przyczyniało się do poprawy pewności prawa i poziomu polskiej legislacji (Sozański 2014, s. 180).

Natomiast pozostałe organy oraz główne siły parlamentarne często uznają państwo prawa jedynie za postulat lub kierunek działania (Safjan 2008).

Analiza dorobku prawnego UE, z kolei, pozwala na syntetyczną definicję kategorii rządu prawa jako sumy trzech elementów:

- działania na podstawie i w granicach prawa (w tym organów w ramach ich kompetencji),
- działania zgodnie normami proceduralnymi,
- pełnej odpowiedzialności organów i funkcjonariuszy za sposób działania oraz skutki.

Tak ustaloną treść tej zasady jako fundamentalnej i *sine qua non* dla systemu winny respektować zarówno władze Unii, jak i państw członkowskich. Układ regulacji Traktatu lizbońskiego wskazuje, że miało nastąpić wzmocnienie efektywności powiązanych z rządami prawa unormowań, w tym dotyczących wolności, decentralizacji, społeczeństwa obywatelskiego i dobrej administracji. Treść rządów prawa w porządkach państw członkowskich winna być

respektowana. Rządy prawa ujęto ponadto w Lizbonie jako element wartości Unii, łącząc je z ściśle ochroną praw człowieka.

## Judykatura Trybunału Konstytucyjnego (TK) a zasada państwa prawnego

Wykładnia zasady państwa prawa wg TK skupiała się zwłaszcza na stanowieniu prawa i jego pewności, prowadząc do uznania, że nieodzownym elementem demokratycznego państwa prawnego są zasady: przyzwoitej legislacji, zaufania obywatela do państwa i pewności prawa (wyrok z 7.05.2001 r., K. 19/00), nieretroakcji (wyrok z 21.03.2001 r. K. 24/00). TK sformułował tu wymogi: ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* i ochrony praw nabytych (co dotyczy też tzw. ekspektatyw nabycia praw, ale tylko maksymalnie ukształtowanych), określoności przepisów prawa i proporcjonalności, a także hierarchicznej budowa systemu źródeł prawa powszechnego. Zasadę sprawiedliwości społecznej uznał za nawiązanie do „socjalnego państwa prawnego”.

Nie zawsze orzeczenia TK są jednoznaczne, dla przykładu: w wyroku z 24.09.2013 r. (K 35/12) TK orzekł, że upoważnienie do uregulowania w drodze rozporządzenia zasad oceniania i przeprowadzania egzaminów zewnętrznych nie spełnia standardów konstytucyjnych. Z kolei w orzeczeniu z 22.11.2012 r. ws. zakazu łączenia pracy z emeryturą TK uznał go za sprzeczny z Konstytucją w zw. z ogólnymi zasadami prawa (chroniąc tu konkretne prawa pracujących emerytów kosztem społeczeństwa). Wyrok ten koliduje z orzeczeniem TK ws. dezubekizacji oraz z obowiązująca w prawie UE zasadą braku prawa (i ochrony) łączenia pracy z emeryturą.

W orzeczeniu z 8.11.2001 r. (P 6/2001) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawo do sądu, zawarte w art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Na jego treść, inspirowaną zarówno doktryną, międzynarodowymi standardami praw składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd. Z kolei art. 77 ust. 2 Konstytucji, stanowiący że „ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”, zawiera w swej treści zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności lub praw i jest elementem konstytucyjnego prawa do sądu, którego zasadnicza część normatywna zawarta jest w art. 45 ust. 1 Konstytucji. A art. 77 ust. 2 Konstytucji „stanowi dopełnienie konstytucyjnej

właściwości prawa do sądu” i że w istocie to prawo do sądu a nie zakaz zamykania drogi sądowej jest środkiem ochrony wolności praw (*Skutki...* 2013).

TK zasadę sprawiedliwości społecznej wyraźnie oddziela od zasady państwa prawa. W wyrokach z: 12.07.2012 r. P 24/10, 19.12.2012 r. K 9/12 i 20.12.2012 r. K 28/11 uznał, że treść zasady sprawiedliwości społecznej jest ogólniejsza niż treść zasady równości. Wynikać ma z zasady sprawiedliwości społecznej zarówno nakaz równego traktowania podmiotów równych (w tym zakresie obie zasady pokrywają się ze sobą), jak i zakaz równego traktowania podmiotów nierównych, z czym związany jest obowiązek ochrony takich wartości, jak sprawiedliwość społeczna czy bezpieczeństwo socjalne. Wartości współtworzące zasadę sprawiedliwości społecznej mają szczególne znaczenie dla stwierdzenia uzasadnionego charakteru odstępstwa od zasady równości. Stwierdzenie niezgodności z nakazem odmiennego traktowania podmiotów nierównych jest dopuszczalne jedynie w razie niewątpliwego i ewidentnego naruszenia oraz powinno być dokonywane przy zachowaniu daleko idącej powściągliwości tak, aby unikać wkraczania w sferę kompetencji prawodawcy. Omawiana zasada wzmacnia również zasadę równej ochrony praw majątkowych, a relacja między tymi zasadami jest podobna do relacji między zasadą sprawiedliwości społecznej a zasadą równości.

Mimo jasnego, jak się wydaje, sformułowania zasad ustrojowych w Konstytucji, w praktyce ich rozumienie i stosowanie rodzi problemy. TK w orzeczeniu z 13.11.2012 r. (K 2/12) ws. zakazu łączenia pracy z emeryturą uznał ten z za sprzeczny z Konstytucją, przytaczając jako powód naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa. Zważywszy niskie emerytury i wysokie bezrobocie, opowiedzenie się TK za kumulacją dwóch godziwych świadczeń (bo rzecz dotyczyła głównie pracowników administracji) może naruszać zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2). Dziwić tu może nawiązywanie TK do obcych tradycji, wyrażane już w wyrokach z 25.06.2002 r. (K 45/01) i z 24.02.2010 (K 6/09). Wyrok TK jest sprzeczny i z zasadą sprawiedliwości społecznej, i z prawem Unii. To ostatnie odmawia ochrony łączenia pracy z emeryturą (emeryci nie korzystają ze swobody przepływu pracowników). Jeszcze dalej idzie orzecznictwo Trybunału strasburskiego, uznające prawo państwa do modyfikacji, w tym obniżania przyznanych emerytur. Kumulowanie świadczeń socjalnych jest chyba zbyt szkodliwe społecznie oraz uciążliwe dla państwa w dobie kryzysu. Można więc odnieść wrażenie, że orzecznictwo TK jest zmienne i zależy od uwarunkowań konkretnej sprawy.

## **Demokratyczne państwo prawne a ochrona praw człowieka**

Państwo prawa nie może istnieć bez poszanowania praw jednostki. Obywatel, jego prawa i dobro, powinien być głównym podmiotem działań władzy,

a także jej partnerem. W naszej Konstytucji kategoria państwo prawne jest powiązana z prawami człowieka. Ponadto w Konstytucji jest blisko sto przepisów chroniących te prawa i wolności (obok art. 30-86 blisko 40 innych przepisów). Ponadto, równe ustawom są ratyfikowane konwencje, a prawa te są chronione także w systemie UE. Ale jak normy te są respektowane.

W marcu i kwietniu 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpiła do Sejmu, Senatu i Prokuratora Generalnego z alarmującą oceną sytuacji praw jednostki w Polsce (RPO 2013; Siedlecka 2013). Stwierdziła ona m.in., że organy państwa nadużywają władzy, a obywatele są bezbronni; prokuratura i sądy umarzają sprawy o nadużycie władzy, jeśli funkcjonariusz skorzystał z uprawnień, które miał (np. do wydania nakazu zatrzymania Blidy) i nie można mu udowodnić, że działał, by zaszkodzić: komuś lub „interesowi publicznemu”. Odpowiedzialności karnej nie poniesie też Antoni Macierewicz za raport z likwidacji WSI. Mamy prawo do odszkodowania za bezprawny wyrok lub decyzję, ale skorzystanie z niego graniczy z cudem. Trzeba udowodnić, że wyrok wyrządził nam szkodę materialną. Sąd Najwyższy uznał, że jego bezprawność powinna być „oczywista, rażąca i przybrać postać kwalifikowaną” (zgodził się z nim w Trybunał Konstytucyjny). Czy te warunki nie są nadmierne; co one oznaczają? Trybunał Konstytucyjny raz po raz uznaje jakieś rozporządzenie za bezprawne (nie wspominając o ustawach). A co z rozporządzeniami i decyzjami ministrów, które „tylko” są niedbałe, powodują chaos i szkodzą?. Były próby uzyskania od Sejmu odszkodowań za złe prawo, w tym ustawę, która w 2002 r. dała podwyżkę pracownikom ZOZ-ów, nie dając na to pieniędzy, ale nie uznał tego Sąd Najwyższy.

RPO wskazała na przypadki psucia państwa i bezkarności urzędników. Jej zdaniem, możemy dochodzić odszkodowań za bezprawne prawo, ale w starciu z parlamentem czy rządem raczej nic nie wskóramy, bo trzeba wskazać konkretną szkodę materialną i jej związek z tym prawem. Ponadto, w 2007 r. SN uznał, że nie można dochodzić zadośćuczynienia za szkody wyrządzone przez prawo w trakcie jego obowiązywania (a przecież tylko wtedy szkody mogły powstać). Ministerstwa latami spóźniają się z wydawaniem rozporządzeń. Teoretycznie odszkodowanie można dostać też za niewydanie aktu prawnego, ale jak wykazać, że poniosło się konkretną stratę z powodu prawa, którego nie ma? I. Lipowicz mówiła w Sejmie i Senacie o nieodpowiedzialności władzy, która psuje państwo i godzi w prawa obywateli. Jej zdaniem mechaniczne reakcje nie są tu właściwe, gdyż nieodpowiedzialność demoralizuje, ale rygorystyczna odpowiedzialność paraliżuje. Nieodpowiedzialność nie może być regułą, a tak często jest. Jednak mimo tych wystąpień i ocen, Rzecznik nie zaproponowała żadnych konkretnych działań sanacyjnych i naprawczych.

W omawianej sferze istotna jest też ratyfikacja przez Polskę ponad 60 konwencji praw człowieka (w tym też uniwersalnych), a także stosowanie prawa Unii. A jak nasz kraj respektuje wynikające stąd normy?



Polska otrzymuje wiele negatywnych ocen organów międzynarodowych kontrolujących wykonywanie konwencji. Negatywne oceny dotyczyły m.in. wykonywania paktów praw człowieka, w tym możliwości bezpośredniego dochodzenia praw z paktów. Komitety wyrażały zaniepokojenie brakiem odniesień do paktów i jego stosowania w programach kształcenia sędziów, prokuratorów, adwokatów i radców prawnych, nauczycieli, pracowników socjalnych i innych funkcjonariuszy publicznych zaangażowanych we wdrażanie postanowień paktów oraz niewystarczającym poziomem wiedzy ogółu społeczeństwa. Zastrzeżenia budziło też wykonywanie pozostałych konwencji, w tym EKPC.

Raport Human Rights Watch z 2012 r. wskazuje m.in., że Polska ma jedną z najbardziej restrykcyjnych ustaw aborcyjnych. Gwałci ona zakaz okrutnego i niehumanitarnego traktowania osób oraz narusza prawo do prywatności i życia rodzinnego. Organizacja krytykuje także występującą w Polsce dyskryminację ze względu na orientację seksualną, tożsamość płciową i niepełnosprawność. Z kolei Departament Stanu USA uznał warunki w polskich więzieniach za nie spełniające standardów międzynarodowych. W latach 1999-2007 występowało tu przeludnienie, które największe rozmiary osiągnęło w latach 2005 i 2006 roku. W dorocznym raporcie o prawach człowieka (20.04.2013) rząd USA zwraca uwagę na nieskuteczne sądownictwo, długie procedury sądowe czy dochodzenia policji ws. antysemickich aktów, które zwykle nie prowadzą do zatrzymania sprawców.

Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, w 2010 r. największym problemem polskiego więziennictwa była niedostateczna, nie spełniająca minimalnych standardów opieka zdrowotna, do której nie wszyscy aresztowani i skazani mieli dostęp, jak również przemoc między osadzonymi i strażników wobec osadzonych wskazała na naruszenia praw więźniów przy udzielaniu im opieki medycznej, zwłaszcza prawa do zachowania tajemnicy lekarskiej. Podobnie oceniono dochodzenie ws. tajnych więzień CIA na terenie Polski.

Czy takie stosowanie konwencji jest właściwe w państwie prawa? Państwo prawa powinno gwarantować jednostkom pełne korzystanie z praw i wolności. Gwarancję ochrony zapewniać ma sprawnie działający wymiar sprawiedliwości. A jak jest on w Polsce? Jaką rolę odgrywa prokuratura, nierzadko blokująca jednostkom dochodzenie sprawiedliwości?

## Konflikt między prawem Unii a konstytucjami państw UE

Państwa członkowskie w akcie akcesji zobowiązują się do szanowania całego *acquis*. Zasady nadrzędności, pierwszeństwa i bezpośredniej skuteczności powinny tu zarazem oznaczać, że prawo Unii jest stosowane w porządkach krajowych państw członkowskich, w tym w sferze konstytucyjnej. Zasadę tę pierwsze podważyły RFN, Francja i Włochy (Kubuj i in. 2012). Niemcy

wyrażały swą pozycję w wyrokach Solange (I, II, III), Maastricht i kilku innych. FTK stwierdzał, że państw członkowskie są panami Traktatu, więc akty instytucji WE lub orzeczenia TS wykraczające poza uznane kompetencje, nie będą miały mocy wiążącej, w tym w zakresie ochrony praw zasadniczych. We Francji odrzucono nadrzędność prawa wspólnotowego nad konstytucją po orzeczeniu Rady Stanu z 1989 r. Podobnie uczynił włoski Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21.04.1989 r. Zbliżone orzeczenia stały się potem dominujące w państwach członkowskich. RFN zmodyfikowała swoje stanowisko w wyroku z 30.09.2009 r. (Lizbona), dodając do uprzednich wymogów także zgodność wszelkich zmian traktatów założycielskich UE z postanowieniami UZ, co winno być kontrolowane przez parlament.

Biuro Trybunału Konstytucyjnego RP opublikowało zestawienie 66 podobnych orzeczeń z 12 państw UE. Z dotychczasowej praktyki oraz ww. zestawienia wynika, że większość państw wyłącza własne konstytucje z zasady nadrzędności i pierwszeństwa prawa Unii, nie stawiając jednak (jak RFN) swoich zasad ponad traktatami UE. Pozytywny wyjątek stanowi tu Irlandia, która dostosowywała własną konstytucję do zmian traktatów założycielskich. Orzeczenia konstytucyjne państw UE prezentują różne podejście do relacji między konstytucjami krajowymi a prawem UE. Są to w większości koncyliacyjne, ale chronią pozycję konstytucji narodowej (*Relacje...* 2008). Bardziej zdecydowane jest stanowisko RFN. Warto w takim kontekście przytoczyć pozycję Polski:

W orzeczeniu z 2005 r. TK stwierdził, że „art. 8 ust. 1 Konstytucji jednoznacznie gwarantuje postanowieniom Konstytucji status najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja pozostaje zatem prawem najwyższym RP w stosunku do wszystkich wiążących Polskę umów międzynarodowych. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji w niektórych sprawach. Trybunał nie uznaje możliwości zakwestionowania mocy wiążącej normy konstytucyjnej przez sam fakt wprowadzenia do systemu prawa UE sprzecznej z nią regulacji. Jednak nie ma tu ustosunkowania się do zobowiązań akcesyjnych RP, w tym akceptacji całego *acquis*, ani do lojalności, ani do art. 91 ust. 3 Konstytucji.

Część naszej doktryny za rewolucyjne uznała orzeczenie TK z 16.11.2011 r. (sygn. SK 45/09), otwierające ścieżkę dla kontroli prawa stanowionego Unii. W orzeczeniu tym stwierdzono, że TK może oceniać przepisy unijne pod kątem polskiej konstytucji, jeśli regulują one prawa człowieka i wolności obywatelskie, co odnosi się zwłaszcza do kontroli rozporządzeń UE. TK ma prawo unieważnić stosowanie aktu UE na terenie Polski, jeśli narusza on takie prawa i wolności. Czy z tego można wnosić per analogiam, że prawa konstytucyjne jednostek są w Polsce tak efektywnie chronione, że jedynym problemem jest możliwość ich naruszenia przez prawo Unii?

Oczywiście, państw członkowskie powinny bronić nadrzędności konstytucji we własnym systemie prawa. Zwłaszcza, że są w swych działaniach suwerenne. Ale czy muszą szkodzić interesom Unii i osłabiać jej prawo?

## Podsumowanie

Podstawowym pytaniem jest, czy zgodne z naszą Konstytucją jest dzielenie art. 2 na dwie części i dwie zasady demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej. Analiza logiczna i prawna skłania do wniosku, że podziału tego dokonał TK (a za nim doktryna) *contra legem*, wbrew integralnej treści przepisy. Negatywnie należy też odpowiedzieć, czy efektywności zasady demokratycznego państwa prawnego służy szeroka jej interpretacja. Przecież ta najważniejsza zasada ustrojowa powinna być jasno i prosto zdefiniowana, pozwalając także na realizację standardów międzynarodowych i unijnych. Czyż nie bardziej adekwatna byłaby syntetyczna definicja tej kategorii jako trzech elementów *sine qua non*:

- działania na podstawie i w granicach prawa (w tym organów – w ramach ich kompetencji),
- działania zgodnie normami proceduralnymi,
- pełnej odpowiedzialności organów i funkcjonariuszy za niekorzystne skutki ich działania.

Jeśli TK eksponuje zasadę zaufania obywatela do państwa, to dlaczego nie egzekwuje jej w swej judykaturze od organów państwa? Jeśli eksponuje pewność prawa, to czemu nie „karze” przejawów nieprzyzwoitej legislacji (uznając nieważność *ex nunc* lub *ex tunc*)? Dlaczego Trybunał nie zmierza do zmiany ustawy o TK w kierunku uzyskania własnego prawa kontroli oraz możliwości orzekania także po uchyleniu aktu? Co do stosunku Konstytucji do prawa UE, nawet jeśli przyjmiemy za TK jej nadrzędność, to czyż jej przepisy nie powinny podlegać prounijnej wykładni prawa krajowego? Pytań jest dużo więcej.

Wydaje się jednak, że podstawowe znaczenie musi tu mieć odpowiedzialność organów i urzędników za negatywne skutki działań, sformułowana tak, by mogła być sprawnie egzekwowana. Oczywiście z tym wiązałby się też wymóg efektywnego wprowadzenia zasad: dobrej administracji, partnerstwa obywatela wobec władz oraz partycypacji. Powściągliwość wobec tych idei sił politycznych jest zrozumiała, ale doktryny – nie. W każdym razie konieczne jest pilne stworzenie warunków adekwatnego rozumienia i stosowania zasady państwa prawa przez organy władzy i administracji RP.

## Bibliografia

- Bierzanek R., *Studia nad społecznością międzynarodową. Źródła prawa międzynarodowego*, Lublin. (1991)
- Bradley A.W., Ewing K. (2011), *Constitutional and Administrative Law* (15 ed.), Harlow, UK, Longman.
- Cardonel P., Rosa A., Wahl N. (2012), *Constitutionalising the EU Judicial System*, Oxford & Portland
- Czapliński W. Wyrozumska A. (2004), *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, C.H. Beck, Warszawa.
- Efektywność polskiego sądownictwa w świetle badań międzynarodowych i krajowych* (2010), HFPC, Warszawa.
- Garlicki L. (2012), *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa.
- Kowalski J. (2008), *Państwo prawa: demokratyczne państwo prawne : antologia*, Uczelnia Łazarskiego, Warszawa.
- Kubuj K., Wawrzyniak J. (red.) (2011), *Europeizacji konstytucji państw UE*, Warszawa
- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy (1995-2013)*, nakładem TK, Warszawa.
- Pieniążek A. (2002), *Demokratyczne państwo prawne: podstawy doktrynalne, istota i charakter*, WSiZ Warszawa.
- Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej. Omówienia 66 wybranych orzeczeń sądów konstytucyjnych Austrii, Belgii, Republiki Cypru, Republiki Czeskiej, Danii, Francji, Hiszpanii, Niemiec, Słowacji, Słowenii, Węgier i Włoch (1964–2006)*, (2008) Biuro TK, Zespół orzecznictwa i studiów.
- RPO (2013), nr 690043-11/II/PS Wystąpienie RPO do Prokuratora Generalnego z 27.03.2013 r. ws. B.Blidy.
- Safian M. (2007), *Wyzwanie dla państwa prawa*, Wolters Kluwer Polska. Warszawa.
- Salitra D. (2002), *Klauzula demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, Rocznik Prawa i Administracji, III, WSH Sosnowiec.
- Sarnecki P. i in. (2014), *Prawo konstytucyjne RP*, C.H. Beck, Warszawa.
- Siedlecka E. (2013). *Bezkarna polska władza*, „Gazeta Wyborcza” 6.04.2013
- Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, (2013), TK, Warszawa.
- Sozański J. (2012), *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Sozański J. (2014), *Prawa człowieka w Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Viets B. (1977), *Rechtsprechungsänderung und Vertrauensschutz*, Peter Lang, Muenchen.
- Wronkowska S. (2006), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

## Principles of the Democratic State of Law in the Polish Legal Practice

### Summary

**Aim:** to ascertain the scope of application of the constitutional norm of the state of law in practice. The legal comparative method.

**Conclusion:** the constitutional norm is not clearly determined or adequately applied. The necessity to change this state of affairs in the legal doctrine and practice as well as to improve the society's legal awareness.

**Contents:** if the system of Poland is a democratic state of law, then the elementary issue is understanding of this notion, including interpretation thereof by the Constitutional Tribunal as well as the rules of application of its normative contents. The Tribunal made here a very broad interpretation combining this category with more than 20 constitutional rules. Such an amplexness of the notion obscures its essential elements and unfavourably affects the use of the normative category by the state's bodies.

The article is of the conceptual nature.

**Key words:** democratic state of law, Constitution of the Republic of Poland, system founding rules, normative jurisprudence, Constitutional Tribunal, international law and the EU law.

**JEL codes:** K1, K30, K33

Artykuł nadesłany do redakcji we wrześniu 2014 r.

© All rights reserved

Afiliacja:

dr Jarosław Sozański

Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości

Instytut Nauk Społecznych

ul. Kaleńska 3

04-367 Warszawa

tel.: 22 619 32 25

e-mail: jaroslawsozanski@yahoo.com