

Received: 12.05.2022
Accepted: 23.05.2022
Published: 30.06.2022

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2022, XXII, z. 2: s. 31-42
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0016.0929
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Dorota Fleszer[†]
Nr ORCID: 0000-0001-6891-849X

Krzysztof Małyśa^{**}
Nr ORCID: 0000-0002-6684-7816

WOKÓŁ PROBLEMATYKI PRAWORZĄDNOŚCI

AROUND THE ISSUE OF THE RULE OF LAW

Streszczenie: Praworządność państwa zaczyna w aktualnej sytuacji politycznej mieć szczególne i coraz większe znaczenie. Wymaga to rewizji poglądów co do standardów i oczekiwań, jakie wobec praworządnego państwa i jej aparatu można mieć. Tak wyznaczony zakres przedmiotowy zagadnienia wymaga odniesienia się do konstytucyjnej koncepcji demokratycznego państwa prawnego i jego roli w ustalaniu imperatywów w działalności państwa i jego organów. Wywołuje on również potrzebę odniesienia się do kwestii – czy warunkiem wystarczającym do istnienia praworządności w państwie jest jedynie przestrzeganie najwyższej mocy prawnej norm konstytucyjnych?

Słowa kluczowe: praworządność, demokratyczne państwo prawa, prawo

Summary: The rule of law of the state is beginning to be of particular and increasing importance in the current political situation. This requires a revision of views on the standards and expectations that one can have towards the law-abiding state and its apparatus. The scope of the issue thus determined requires reference to the constitutional concept of a democratic state governed by the rule of law and its role in determining imperatives in the activities of the state and its organs. It also raises the need to address the issue – is it sufficient for the existence of the rule of law in a state to only respect the supreme legal force of constitutional norms?

Keywords: the rule of law, the democratic rule of law, the law

[†] dr hab., prof. WSH; Instytut Nauk Prawnych, Wyższa Szkoła Humanitas. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: dorota.fleszer@humanitas.edu.pl

^{**} dr; Małopolska Uczelnia Państwowa im. rotmistrza Witolda Pileckiego w Oświęcimiu. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: kmalysa@interia.pl

Aktualna sytuacja polityczna, a w szczególności relacje Polski z Unią Europejską, spowodowały zrozumiałe zainteresowanie praworządnością. Wszczęte przez Komisję Europejską tzw. procedury ochrony praworządności stały się przyczynkiem do dyskusji w przestrzeni publicznej co do tego, czy Polska nadal jest państwem praworządnym i co o tym decyduje. Mając na uwadze to, że podnoszone są przez uczestników debat nierzadko subiektywne argumenty, w ich ocenie wpływające zasadniczo na ocenę państwa polskiego jako praworządnego (lub niepraworządnego), a także i to, że uczestnikami owych debat są nie tylko prawnicy, niezbędna wydaje się rewizja poglądów co do tego, jaki jest akceptowalny zakres pojęcia praworządności.

Warto zauważyć, że rozważania doktrynalne dotyczące praworządności sięgają nader odległych czasów¹. W tym kontekście prawo przejawia się jako „najwyższe osiągnięcie cywilizacji sprzyjające uwolnieniu pozytywnych ludzkich możliwości, w tym też nadziei na świat pełen pokoju, wzajemnego poszanowania oraz troski o dobro wspólne człowieka i otaczającego go świata”². Stąd też wypada podzielić pogląd M.A. Liwo, z którego wynika, że prawo powstało wraz z państwem i wyodrębnionym w nim aparatem władzy pojawiającym się w rozwijających się społeczeństwach, w których zaczęły występować coraz większe różnice w sytuacji społecznej jednostek prowadzące do sprzeczności interesów³.

Istotne jest także stanowisko J. Wawrzyniaka. Autor szczególnie akcentuje fakt, że prawo jako instrument rządzenia zaistniało wraz z powstawaniem pierwszych organizacji państwowych, ale istotnie różniło się ono od wymogów, jakie roli prawa w państwie nadała właśnie myśl Oświecenia i – w jakimś stopniu związane z nią – rewolucja francuska czy angielska. Wiek XVIII zainicjował na coraz szerszą skalę myślenie o prawie, państwie i społeczeństwie w nowoczesnym tego słowa rozumieniu. To wtedy właśnie, nie tylko w doktrynie, ale w zaczątkowym zakresie także w praktyce politycznej, dochodzą do głosu takie idee, jak: prawa człowieka, podział i równowaga władz, równość wobec prawa, wreszcie – może nawet przede wszystkim – praworządność jako idea wyrażająca konieczność podporządkowania działań władzy stanowionemu w państwie prawu, nie zaś uznania za prawidłową sytuacji odwrotnej – podległości prawa samowoli władzy⁴. W obliczu wielowątkowości kwestii związanych z praworządnością istotna wydaje się odpowiedź na pytanie, jakie kryteria decydują o ocenie danego państwa jako praworządnego. W niniejszym opracowaniu autorzy podjęli się wyznaczenia zakresu przedmiotowego pojęcia „praworządność” i w konsekwencji obowiązków organów państwa związanych z zachowaniem standardów praworządnego działania. Podjęte zostało także

¹ Szerzej: J. Wawrzyniak, *Systemowa deprecjacja praworządności (kontekst ustrojowy)*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 9, s. 69-70 i podana tam literatura.

² Zob. L.L. Fuller, *Anatomia prawa*, Lublin 1993, s. 9.

³ M.A. Liwo, *Granice wpływu polityki na prawo i konsekwencje*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 3, s. 20 i podana tam literatura.

⁴ J. Wawrzyniak, *Systemowa deprecjacja...*, s. 70 i podana tam literatura.

zagadnienie znaczenia przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w ustaleniu standardów praworządności i jej roli w ich przestrzeganiu. Analiza tak określonej problematyki oparta została na gruncie obowiązującego stanu prawnego oraz powstałej w tym zakresie doktryny.

RZECZPOSPOLITA POLSKA JEST DEMOKRATYCZNYM PAŃSTWEM PRAWNYM

Problemem wywołującym tak wielkie obecnie emocje i krytycyzm jest koncepcja demokratycznego państwa prawnego – rządów prawa, która stanowi wartość, a zarazem zasadę konstytucyjną⁵. Wyznaczona ona została w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.⁶ (dalej: Konstytucja RP).

Zdaniem H. Suchockiej konstrukcja państwa prawnego w początkowym okresie transformacji była swoistą normą programową, w mniejszym stopniu odzwierciedleniem rzeczywistości ustrojowej. Przyjęcie przez ustrojodawcę koncepcji demokratycznego państwa prawnego nie oznaczało wprowadzenia stanu odpowiadającego standardom określonym w koncepcji demokratycznego państwa prawnego. Była to przede wszystkim deklaracja intencji politycznych ustrojodawcy tworzenia takich regulacji prawnoustrojowych, które będą odpowiadały wymaganym standardom⁷. Z tych też względów klauzula demokratycznego państwa prawnego wprowadzona w 1989 r. była przez Trybunał Konstytucyjny traktowana jako klauzula „otwarta”, zawierająca pewne treści wiążące, które nie zostały jasno zapisane. Zasada państwa prawnego pozostała istotną podstawą konstytucyjnej kontroli prawodawstwa i kryterium oceny działań organów państwowych wszędzie tam, gdzie brakuje wystarczających kryteriów szczegółowych w postaci konkretnych uregulowań konstytucyjnych⁸.

Fundamentalne znaczenie zasady demokratycznego państwa prawnego przejawia się w tym, że ustanawia m.in. tak zwane państwo prawne, w którym prawo stoi ponad państwem, a podstawową metodą władczą są „rządy prawa, a nie ludu”⁹. Z kolei „idea rządów prawa należy do takich konstruktów myślowych, które nie dają się zamknąć w prostej definicji. Można przywołać cztery zespoły zasad, stanowiących swoiste desygnaty praworządności: 1) rząd, jego urzędnicy i przedstawiciele, jak też osoby prywatne w całości podlegają prawu; 2) ustawy są jasne i ściśle oraz podane do publicznej wiadomości; chronią one prawa podstawowe, włączając w to bezpieczeństwo osób i własności, a ponadto stosowane są równo wobec wszystkich; 3) procesy tworzenia i wykonywania prawa oraz sprawowania administracji spełniają wymagania dostęp-

⁵ H. Suchocka, *Aktualność wartości chronionych przez Konstytucję z 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, tom XL, s. 56.

⁶ Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483.

⁷ H. Suchocka, *Aktualność wartości...*, s. 56-57 i podana tam literatura.

⁸ Ibidem, s. 57.

⁹ Por. W. Skrzydło, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2003, s. 109.

ności, odpowiedniości i skuteczności; 4) sprawiedliwość wymierzana jest bez zwłoki przez kompetentnych, niezależnych i zachowujących właściwą postawę etyczną funkcjonariuszy, powołanych w wystarczającej liczbie oraz dysponujących adekwatnymi środkami, będących odbiciem charakteru zbiorowości¹⁰.

Zasada demokratycznego państwa prawnego w znaczeniu opisowym jest zbiorem różnych wartości bezpośrednio lub pośrednio wyrażonych w Konstytucji, dotyczących prawa, ustroju państwa oraz relacji między państwem a jednostką¹¹. Jest zasadą ustrojową, z której wywodzi się wiele podstawowych standardów dotyczących m.in. demokratycznego przedstawicielstwa, trójpodziału władz, niezawisłości sędziów, gwarancji wolności i praw jednostki¹². W doktrynie wśród wartości objętych treścią zasady demokratycznego państwa prawnego wyróżnia się wartości polityczne (np. porządek konstytucyjny, demokracja przedstawicielska, podział władzy, pluralizm polityczny, niezależność sądów, sądowy wymiar sprawiedliwości), ekonomiczne (np. społeczna gospodarka rynkowa, wolność działalności gospodarczej, swoboda umów) oraz prawne (np. określoność, odpowiednia *vacatio legis*, zakaz wstecznego działania prawa). W znaczeniu normatywnym natomiast zasada demokratycznego państwa prawnego wyraża szereg dyrektyw adresowanych do organów stanowiących i stosujących prawo, które mają znaczenie zwłaszcza w procesie wykładni prawa¹³.

Przedstawione stanowisko podziela TK, podkreślając jednocześnie, że w razie zakwestionowania zgodności aktu normatywnego ze standardami demokratycznego państwa prawnego, skonkretyzowanymi i rozwiniętymi w odrębnych postanowieniach ustawy zasadniczej, podstawę kontroli konstytucyjności powinny stanowić przede wszystkim szczegółowe przepisy konstytucyjne. W takich sytuacjach nie ma potrzeby powoływania – jako podstawy kontroli – zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta pełni wówczas przede wszystkim rolę wskazówki interpretacyjnej¹⁴.

Szerzej desygnaty, składające się na zasadę państwa prawnego, ujmuje J. Wawrzyniak. Autor wskazuje na wspólne dla wszystkich państw członkowskich UE elementy, a mianowicie: a) zasadę legalności, czyli – przede wszystkim – demokratyczny, przejrzysty i pluralistyczny proces uchwalania prawa; b) zasadę pewności prawa, czyli – przede wszystkim – pewność adresatów norm prawnych co do treści tych norm oraz co do momentu ich wejścia w życie i – ewentualnie – zakończenia obowiązywania; c) zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych – chodzi tu przede wszystkim o ściśle przestrzeganie zakazu ograniczania przez władzę wy-

¹⁰ P. Boike, *Państwo prawa w obiektywie społecznego nauczania Kościoła katolickiego. Zarys problematyki*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, nr 1, s. 11-13 i podana tam literatura.

¹¹ Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., K 26/97.

¹² P. Król, *Stanowienie prawa przez administrację publiczną a zasada praworządności*, „Casus” 2014, nr 74, s. 14 i podana tam literatura

¹³ M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 2.

¹⁴ Wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97.

konawczą konstytucyjnych praw i wolności bez prawidłowej podstawy prawnej; d) niezależną i skuteczną kontrolę sądową – czyli zapewnienie obywatelom możliwości korzystania ze skutecznej ochrony sądu, zarówno krajowego, jak i europejskiego; e) prawo do niezależnego sądu – pośrednio wynika to z zasady podziału władz, która zakłada, że sądy powinny być niezależne od innych rodzajów władzy (ustawodawczej i wykonawczej); f) równość wobec prawa – chodzi o równe traktowanie z prawnego punktu widzenia obywateli danego państwa, bez możliwości dyskryminacji prawnej uwzględniającej zarówno regulacje unijne, jak i krajowe¹⁵.

Wobec powyższego zasadny jest wniosek, że jednoznaczne i precyzyjne ustalenie treści zasady demokratycznego państwa prawa budzi spory ze względu na otwartość oraz niedookreśloność, niemniej jednak możliwe jest określenie jej podstawowych elementów. Jak stwierdza TK, stanowi ona swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* wyrażone w pisanym tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynika z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego¹⁶.

KONSTYTUCYJNA ZASADA PRAWORZĄDNOŚCI

Praworządność jest jedną z zasad demokratycznego państwa prawa¹⁷. W odróżnieniu bowiem od formalnej zasady praworządności, wysłowionej w art. 7 Konstytucji RP, zasada państwa prawnego ma szerszy wymiar¹⁸. Choć autorzy Konstytucji przyjęli określenie państwa prawnego, nie zmienia to faktu, że obydwie te pojęcia odwołują się do wspólnych założeń aksjologicznych. Została ona połączona z zasadą sprawiedliwości społecznej, która również odnosi się do porządku prawnego jako miernika sprawiedliwości legalnej¹⁹.

Przez pojęcie praworządności można rozumieć różne zagadnienia – po pierwsze, zasadę ustrojową dotyczącą sposobu działania organów państwa, po drugie, koncepcje doktrynalne rozwijające zasadę praworządności, po trzecie, normy i instytucje prawne warunkujące realizację zasady praworządności, po czwarte, stan faktyczny działalności aparatu państwowego spełniającego postulat praworządności (jest to stan praworządności)²⁰.

W literaturze przedmiotu zwykło się wskazywać niezbędne warunki, które pozwalają klasyfikować dane państwo jako praworządne. Wśród nich można wymienić równość

¹⁵ J. Wawrzyniak, *Systemowa deprecjacja...*, s. 72 i podana tam literatura

¹⁶ Wyrok TK z 16 czerwca 1999 r., P. 4/98, OTK 1999, nr 5, poz. 9; por. P.M. Przybysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, art. 6.

¹⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 53.

¹⁸ H. Suchocka, *Aktualność wartości...*, s. 59.

¹⁹ A. Bień-Kacała, *Zasada praworządności i jej gwarancje w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Praworządność i jej gwarancje*, red. D. Kala, Warszawa 2009.

²⁰ J. Olszanowski, *Zasada praworządności w postępowaniu administracyjnym z perspektywy konstytucyjnej*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 625.

wobec prawa, konieczność ochrony praw i wolności obywateli przez prawo, hierarchizację aktów prawnych, niezawisłość sędziów, gwarancje procesowe praw obywateli, ale także transparentność konkursów na stanowiska państwowe, jawność finansów instytucji życia publicznego. W koncepcji wewnętrznej moralności prawa L.L. Fuller wskazał, że praworządność jest urzeczywistniana, gdy zostaną spełnione warunki dotyczące prawa, takie jak duży stopień ogólności, jawność, bezstronność, jasność, trwałość. Te warunki odnoszą się również do działania organów państwa²¹.

Nie ulega wątpliwości – na co zwrócił uwagę J. Nowacki – że obowiązywanie norm prawnych jest podstawowym wymogiem zasady praworządności, zaś prawo ma stać się narzędziem wymuszania praworządnych działań i zachowań²². Wobec tego kluczowym zagadnieniem określającym, jak prawo powinno być stosowane, jest odwołanie się do określonych wartości, do realizacji których stosowane prawo ma zmierzać, by urzeczywistnić określony ład społeczny. Z tego względu mówi się o formalnym i materialnym rozumieniu praworządności²³.

Formalna praworządność jest tylko jednym z elementów pojęcia państwa prawnego²⁴. Praworządność formalną (sądowego stosowania prawa) ujmuje się jako ocenę tej działalności, o ile jest ona zgodna z prawem obowiązującym. W ocenie tej może chodzić o wartościowanie stosowania prawa ze względu na jego wartości wewnętrzne, tj. wartości, które tkwią immanentnie w stosowanej normie prawnej w tym sensie, że dają się zrekonstruować na podstawie analizy tej normy. Praworządność materialna (sądowego stosowania prawa) polega na sformułowaniu oceny krytyczno-stosunkowej. W ocenie tej chodzi o wartościowanie stosowanych norm prawnych ze względu na zewnętrzne wartości stosowania prawa, tj. o rezultat oceny prawa obowiązującego z punktu widzenia kryteriów pozaprawnych. Jeżeli normy te nie są uznane za wartościowe, to decyzja (sądowa) nie jest uznana za praworządną materialnie²⁵.

Zatem zasada praworządności oznacza, że każde działanie mieści się w granicach prawa, to znaczy jest niesprzeczne z jakimkolwiek elementem porządku prawnego²⁶. Inaczej można ją określić w ten sposób, że ustanawia podstawy działania administracji rządowej i samorządowej. W odniesieniu do organów administracji publicznej nie obowiązuje zasada, że mogą one podejmować każde działanie, które nie jest zabronione przez przepisy prawa. Działanie organu administracji zostanie zatem zakwalifikowane jako niezgodne z prawem zarówno wówczas, gdy zostało podjęte niezgodnie z obowiązującym prawem, jak i wówczas, gdy nie było podstawy prawnej do danego działania²⁷. Inaczej: w państwie

²¹ J. Nowacki, *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977, s. 67.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

²⁴ H. Suchocka, *Aktualność wartości...*, s. 59.

²⁵ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022, art. 6; J. Olszanowski *Zasada praworządności...*, s. 625.

²⁶ P. Król, *Stanowienie prawa...*, s. 14 i podana tam literatura.

²⁷ Por. wyrok NSA z 17 maja 1996 r., III SA 535/95.

prawnym (praworządnym) organami władzy państwowej rządzi prawo, co w praktyce oznacza, że władza jest nim związana. Okoliczność, że państwo samo ustanowiło przepisy prawa, nie może powodować, iż jest ono zwolnione od ich przestrzegania. Przeciwnie – jest nim związane w równym stopniu co podmioty zewnętrzne, stojące poza jego strukturą. Co więcej, organy państwa są zobowiązane przestrzegać norm prawnych zarówno w sferze stanowienia, jak i stosowania prawa²⁸. W konsekwencji z systemowym łamaniem praworządności mamy do czynienia w szczególności wówczas, gdy działanie lub zaniechanie władzy publicznej stanowi naruszenie obowiązującego prawa konstytucyjnego (w jego dotychczasowej utrwalonej interpretacji), a jednocześnie władza ta prawo konstytucyjne traktuje jako instrument służący intencjonalnej i doniosłej zmianie ustrojowej, która jest niewysłowiona konstytucyjnie wprost (np. w formie ustawy o zmianie konstytucji) oraz przedstawiana w dyskursie konstytucyjnym jako zgodna (lub co najmniej jako niebędąca niezgodną) z utrwaloną interpretacją przepisów konstytucyjnych²⁹.

Jak już zostało powyżej stwierdzone, dla mechanizmu praworządności istotne pozostaje zachowanie organów państwa, ich działanie zgodnie z obowiązującym prawem. Zachodzi wszakże istotna różnica między systemową deprecjacją praworządności a „zwykłym” brakiem praworządności. Nikogo nie trzeba przekonywać, iż zasada praworządności bywa łamana. Dzieje się tak np. wtedy, gdy adresat przepisu, zwłaszcza konstytucyjnego, postępuje niezgodnie z jego treścią. Wtedy jednak mówimy o nieprzestrzeganiu praworządności. Powtarzalnym przykładem może być albo uchwalanie aktów prawnych niższego niż Konstytucja rządu (np. ustaw, rozporządzeń) niezgodnych z przepisami Konstytucji, albo uchwalanie ich w sposób niezgodny z wymogami (konstytucyjnymi, regulaminowymi) procesu prawodawczego. Do naruszenia praworządności dochodzi też wówczas, gdy piastun konstytucyjnego organu (np. Prezydent) albo członkowie kolegiального konstytucyjnego organu władzy publicznej (np. Sejmu, Senatu, Sądu Najwyższego) działają niezgodnie z przepisami prawa, zwłaszcza z Konstytucją³⁰. Przykłady działań, które w sposób wymierny wskazują na systemową deprecjację praworządności w Polsce, to chociażby przyjęcie rozporządzenia 2020/209241 oraz całego mechanizmu warunkowości służącego ochronie budżetu UE i powiązaniu niektórych jego elementów z ochroną praworządności, spór o obsadę i działanie TK, dezaprobatą i delegitymizacją obowiązującej Konstytucji, kwestia powołania w Sądzie Najwyższym Izby Dyscyplinarnej, działania władzy o charakterze niepraworządnym wraz z początkiem pandemii COVID-19, podjęcie działań nadzwyczajnych nieopartych na konstytucyjnych przepisach o stanie klęski żywiołowej³¹. W tym kontekście konieczne jest wskazanie innych jeszcze przejawów deprecjacji praworządności. Najogólniej rzecz biorąc, wiążą się one z nieprzestrzega-

²⁸ P. Król, *Stanowienie prawa...*, s. 14.

²⁹ J. Wawrzyniak, *Systemowa deprecjacja...*, s. 68.

³⁰ Ibidem, s. 67 i podana tam literatura.

³¹ Ibidem, s. 75-81 i podana tam literatura.

niem prawa przez rozmaite instytucje posiadające kompetencje władcze (zwłaszcza przez parlament, prezydenta, rząd, ministrów). Lekceważące prawo działania władzy dotyczą fundamentalnych instytucji prawnych: praw i wolności człowieka i obywatela, prawa wyborczego, procedur legislacyjnych³². Ten obraz powinien być jednak uzupełniony o niewątpliwe „osiągnięcia” władzy w dziedzinie łamania wszelkich zasad służących tworzeniu dobrego, skutecznego i mądrego prawa, czyli wszelkich zasad dobrej legislacji (vide: nieuzasadnione reasumpcje w sytuacji, gdy wynik głosowania nie jest korzystny dla ekipy rządzącej). Konstytucyjna hierarchia źródeł prawa nie ma dla władzy ustawodawczej żadnego znaczenia. Rozporządzenia wydawane są bez ustawowej podstawy prawnej. Ograniczenia praw obywatelskich komunikowane są na konferencjach prasowych premiera i ministrów³³.

Nie ulega zatem wątpliwości potrzeba dbałości o ograniczanie wpływu polityki na prawo, która to dbałość wymaga wielokierunkowych działań różnego rodzaju podmiotów publicznych, mediów i społeczeństwa, w tym także stałych ocen jego zmian wynikających z szeroko pojmowanej świadomości powiązanej z kulturą społeczeństwa i jego fundamentalnymi wartościami. Działalność ta nie może być także pozbawiona racjonalności i uczciwości³⁴.

Jeśli przyjmiemy rozumienie praworządności jako wymóg przestrzegania prawa, czy zachowania zgodnie z prawem, to zachodzi pytanie, kto ma to prawo zachowywać, by państwo mogło być ocenione jako praworządne. Najprościej można odpowiedzieć, że taki obowiązek jest nałożony na wszystkie podmioty prawa – organy państwa, instytucje, obywatele. Taka konstatacja, choć słuszna, nie rozwiązuje problemu, ponieważ trudno spotkać państwo, w którym wszyscy obywatele stosowaliby się do przepisów prawa, a przecież państwa te określa się mianem praworządnych. Nie znaczy to, że problem stosunku obywateli do prawa można stawiać jako obojętny w rozważaniach nad praworządnością. Na nich przecież również został nałożony obowiązek przestrzegania prawa. Istotna jest **kultura prawna** obywateli, ich stosunek do prawa, sposób postrzegania i ocena działania organów państwowych, stopień przyzwolenia na ewentualne łamanie prawa przez te organy. Warto w tym miejscu wskazać, że „prawo, będąc w jego treści wytworem ludzi, jest przede wszystkim przejawem kultury, nie tylko osób, które je tworzą, ale i świadomości społeczeństwa o potrzebie określonych, akceptowalnych powszechnie rozwiązań stworzonych w określonym trybie przez uprawnione podmioty, wśród których nadrzędna rola przypada państwu. Z tego też względu nie może być ono oderwane od realiów, wzorców, ideałów, którymi winno kierować się demokratyczne państwo prawne, a które to wzorce i ideały wyznaczać winny granice prawa, jego treść i formę, a także wskazywać, co wolno czynić władzy zarówno w procesie jego tworzenia, zmiany, jak i stosowania”³⁵.

³² Ibidem, s. 75-80.

³³ Ibidem, s. 75-81.

³⁴ M.A. Liwo, *Granice wpływu...*, s. 20.

³⁵ Ibidem, s. 20.

Uwzględniając to wszystko, określona reakcja obywateli (i innych uczestników życia społecznego) ma istotne znaczenie. Im wyższa świadomość prawna i kultura prawna obywateli, tym bardziej organy państwowe uzyskują charakter organów społecznych, a obywatele szybko gotowi są wyrażać dezaprobatę wobec łamania przez nie prawa. Istotne jest ich przekonanie co do miejsca, jakie zajmuje praworządność pośród innych wartości, jak wolność słowa, zmiany klimatyczne, rozpad struktur politycznych, prawa mniejszości. Od tego, na którym miejscu wśród nich obywatele gotowi są postawić praworządność, i tym samym jak daleko idące działania są gotowi podjąć w jej obronie przed ewentualnymi nadużyciami i deprecjacją, stanowi także o istnieniu państwa prawa. Kwestia ta jest oczywiście o wiele bardziej złożona, tym niemniej zauważalne staje się pogłębianie konfliktów na tym tle i coraz większe różnicowanie postaw, dopuszczające także wykorzystywanie hasła obrony swoicie rozumianej praworządności jako elementu walki politycznej. Toczy się ona wówczas na dwóch płaszczyznach – prawnej i politycznej, co rodzi sporo nieporozumień, zwłaszcza wobec ignorowania przez polityków argumentów prawnych. Praworządność ma ponadto istotne znaczenie dla obywatela z innego powodu – jego podległość wobec władzy jest uregulowana w prawie i egzekwowana na podstawie obowiązującego prawa. Z tego względu istotne jest, by prawo było nie tylko przestrzegane przez organy władzy publicznej, ale również by istniały gwarancje, że jego naruszenia przez te organy będą egzekwowane. W praworządności tkwi zarówno autorytet państwa, jak i siła społeczeństwa obywatelskiego.

PRZESTRZEGANIE KONSTYTUCJI WARUNKIEM ISTNIENIA PRAWORZĄDNOŚCI W PAŃSTWIE

Państwo prawne cechuje prymat prawa nad polityką, który opiera się na hierarchii norm wynikających z konstytucji³⁶. W doktrynie stawiany jest dalej idący wniosek, a mianowicie że szczególnego znaczenia wśród rozmaitych źródeł prawa zaczyna nabierać konstytucja zawierająca podstawowe zasady określające ustrój państwa, jego główne idee, rozwijane następnie w aktach prawnych niższego rzędu³⁷. W hierarchicznie zorganizowanym systemie prawa organy władzy publicznej mają obowiązek konkretyzowania tych wartości, co dokonuje się zarówno w procesie stanowienia prawa, jak i w procesie jego stosowania przez odpowiednią wykładnię oraz obowiązek eliminowania z systemu prawa aktów z Konstytucją sprzecznych³⁸. W tym kontekście powstaje jednakże inne pytanie: czy warunkiem wystarczającym do istnienia praworządności w państwie jest jedynie przestrzeganie zasady najwyższej mocy prawnej norm konstytucyjnych?³⁹

³⁶ Ibidem, s. 22 i podana tam literatura

³⁷ J. Wawrzyniak, *Systemowa deprecjacja...*, s. 70.

³⁸ P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 64-65.

³⁹ J. Wawrzyniak, *Systemowa deprecjacja...*, s. 71 i podana tam literatura.

Podkreślić należy, że Konstytucja (w naszym systemie prawnym – przyp. aut.) jest nie tylko formalnoprawną podstawą całego systemu prawa obowiązującego, ale przede wszystkim aktem wyrażającym podstawowe wartości, na których system prawa jest oparty. System wartości miał zatem szczególne znaczenie w sytuacji, kiedy dylemat pierwotny na temat charakteru konstytucji został jednoznacznie rozstrzygnięty na rzecz konstytucji jako najwyższego aktu normatywnego. Przy przyjęciu takiej koncepcji sama konstytucja pełni funkcję aksjologiczną, jest wartością, a jej miejsce w systemie źródeł prawa ma zapewnić system gwarancji⁴⁰. Nawet najlepsza konstytucja nie zapobiegnie nadużyciom prawa, konfliktom społecznym czy kryzysom spowodowanym wybujałymi ambicjami polityków. Jednakże konstytucja ma właśnie stworzyć takie normy prawne, które te konflikty i napięcia będą rozładowywać, utrudniać nadużycia władzy, a tym samym chronić człowieka i gwarantować ład demokratyczny⁴¹. Stąd też nie podlega dyskusji, że konstytucja ma mieć najwyższą moc prawną⁴². Zgodzić się tutaj należy z tezą postawioną przez H. Suchocką, według której truizmem jest stwierdzenie (ale ma ona przekonanie, że nastał czas powtarzania rzeczy wydałoby się oczywistych), że konstytucja powinna spełniać funkcję stabilizacyjną, aby wpływać na niezależność systemu prawa od chwilowych zmian politycznych. Powinna stwarzać poczucie pewności i stabilności reguł gry, a zarazem przekonanie, że jest ona dobrem wspólnym. Odzieranie konstytucji z jej aksjologii dokonywane przez jedną opcję polityczną nie wytwarza takiego przekonania. Wręcz przeciwnie, zaczyna być postrzegana jako okazjonalny dokument polityczny będący środkiem przetargu politycznego czy nawet manipulacji politycznej w ręku rządzącej większości⁴³.

Dlatego tworzenie prawa niezgodnego z konstytucją może prowadzić w konsekwencji do faktycznej zmiany ustroju państwa, choć z formalnego punktu widzenia konstytucja nadal obowiązuje⁴⁴. Winna to być przestroga, aby na każdy dostrzeżony konflikt polityczny, czasami wręcz stwarzany przez rządzącą większość, nie poszukiwać jego rozwiązania w drodze zmiany konstytucji, a zwłaszcza w sytuacji, w której konstrukcja podstaw aksjologicznych przyszłej konstytucji jest zupełnie niedookreślona⁴⁵. W ten sposób powstał jeden z podstawowych postulatów praworządności – konieczność tworzenia prawa podkonstytucyjnego w zgodzie z normami konstytucyjnymi właśnie⁴⁶.

Uwzględniając więc wykazaną wieloaspektowość pojęcia praworządności, istotne znaczenie ma oparcie działania państwa i jego organów zarówno w sferze

⁴⁰ H. Suchocka, *Aktualność wartości...*, s. 52.

⁴¹ J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Warszawa 1993, s. 190.

⁴² J. Wawrzyniak, *Systemowa deprecjacja...*, s. 70-71.

⁴³ H. Suchocka, *Aktualność wartości...*, s. 61.

⁴⁴ J. Wawrzyniak, *Systemowa deprecjacja...*, s. 70-71.

⁴⁵ H. Suchocka, *Aktualność wartości...*, s. 61.

⁴⁶ J. Wawrzyniak, *Systemowa deprecjacja praworządności (kontekst ustrojowy)*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 9, s. 70.

ustrojowej, jak i formalnej na wartościach, które były podstawą nie tylko tworzenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ale na przestrzeganiu których opiera się funkcjonowanie państwa. Wszelkie odstępstwa od wyznaczonych na ich postawie standardów należy oceniać pod kątem naruszenia praworządności. Oczywiście kluczowe znaczenie w przestrzeganiu tak rozumianej praworządności mają organy państwa. Wszelkie przejawy obywatelskiego sprzeciwu wobec łamania ustalonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasad funkcjonowania państwa i tym samym praworządności należy rozumieć jako brak społecznego przyzwolenia na nie-
respektowanie przez władze publiczne zasady demokratycznego państwa prawnego.

Bibliografia

Literatura

Bień-Kacała A., *Zasada praworządności i jej gwarancje w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] D. Kala (red.), *Praworządność i jej gwarancje*, Warszawa 2009.

Boike P., *Państwo prawa w obiektywie społecznego nauczania Kościoła katolickiego. Zarys problematyki*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, nr 1.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002.

Florczak-Wątor M. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 2.

Fuller L.L., *Anatomia prawa*, Lublin 1993.

Król P., *Stanowienie prawa przez administrację publiczną a zasada praworządności*, „Casus” 2014, nr 74.

Liwo M.A., *Granice wpływu polityki na prawo i konsekwencje*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 3.

Nowacki J., *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977.

Olszanowski J., *Zasada praworządności w postępowaniu administracyjnym z perspektywy konstytucyjnej*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakąła, M. Stahl, Warszawa 2018.

Skrzydło W., *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2003.

Suchocka H., *Aktualność wartości chronionych przez Konstytucję z 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, tom XL.

Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003.

Przybysz P.M. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, art. 6.

Wawrzyniak J., *Systemowa deprecjacja praworządności (kontekst ustrojowy)*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 9.

Wróbel A. [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022, art. 6.

Zakrzewska J., *Spór o konstytucję*, Warszawa 1993.

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., K 26/97.

Wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97.

Wyrok TK z 16 czerwca 1999 r., P. 4/98, OTK 1999, nr 5, poz. 9.