

## ROZDZIAŁ XI. PRAWORZĄDNOŚĆ I PAŃSTWO PRAWNE

### 1. Pojęcie praworządności

Termin „**praworządność**” jest rozmaicie rozumiany. Panuje zgoda, że związana jest ściśle z przestrzeganiem prawa, natomiast jest sporne, kto ma tego prawa przestrzegać i o jakie prawo tu chodzi. Według jednego stanowiska pojęcie praworządności jest równoznaczne z przestrzeganiem prawa przez **wszystkich** adresatów, a więc przez osoby fizyczne, niepaństwowe osoby prawne, organy władzy publicznej (organy państwowe i samorządu terytorialnego). Inne stanowisko nadaje pojęciu praworządności **węższy** zakres **podmiotowy**, odnosząc je tylko do **działań organów władzy publicznej**, nie zaś innych podmiotów prawa, choć oczywiście fakt przestrzegania przez nieobowiązujących norm prawnych ma istotny wpływ na istniejący porządek prawny. Jeżeli organy państwa reagują w prawie przewidziany sposób na znane sobie przypadki naruszania przez te podmioty norm prawnych, praworządność zostaje zachowana. Natomiast nie ma praworządności, gdy wiadome, bezprawne czyny uchodzą bezkarnie (nie pociągają za sobą określonych konsekwencji prawnych) na skutek bezczynności organów, stanowiącej zarazem naruszenie określonych dyspozycji norm sankcjonujących. Szczególnie jaskrawym przypadkiem niepraworządnych działań państwa jest przekraczanie norm określających dopuszczalność użycia wobec obywateli środków przymusu bezpośredniego (użycie broni palnej, zatrzymanie, przymusowe doprowadzenie, tymczasowe aresztowanie) lub wymierzanie jakiegokolwiek sankcji prawnej w stosunku do adresatów, którzy nie przekroczyli żadnej obowiązującej normy prawnej. Zwolennicy węższego pojmowania praworządności trafnie wskazują, że łamanie prawa przez organy władzy publicznej ma zupełnie inny ciężar gatunko-

wy i o wiele groźniejsze następstwa społeczne aniżeli przekraczanie norm prawnych przez inne podmioty.

Powszechną akceptację zyskało właśnie węższe znaczenie praworządności, rozumianej jako przestrzeganie prawa **wyłącznie** przez organy władzy publicznej. Wszelkie władcze działania tych organów powinny mieć umocowanie (legitymację prawną) w normie kompetencyjnej, odbywać się w granicach przyznanych im przez prawo kompetencji, według prawnie określonych reguł. Prawne uzasadnienie sprawowania i wykonywania władzy określa się jako **legalność** (legalizm). Nakaz przestrzegania prawa oznacza, że wszelkie decyzje władcze, zarówno co do treści, formy i sposobu podejmowania, powinny być zgodne z prawem.

Niejasności wokół pojęcia praworządności dotyczą również zakresu **przedmiotowego**: czy przez praworządność należy rozumieć przestrzeganie **każdego** prawa, prawa o dowolnej treści, czy też tylko prawa **o określonej treści**. Zarysowały się tutaj dwie koncepcje: praworządności **formalnej** i praworządności **materialnej**. Według koncepcji praworządności **formalnej** istota praworządności sprowadza się do ścisłego przestrzegania prawa przez organy władzy publicznej, natomiast treść prawa ma znaczenie drugorzędne lub zgoła żadne. Wartością samoistną jest samo przestrzeganie prawa, ponieważ dzięki związaniu władzy prawem obywatele nie są zdani na jej arbitralność, czy zaskakiwani nieprzewidywalnymi decyzjami, co sprzyja ich poczuciu pewności i bezpieczeństwa prawnego.

Koncepcja praworządności **materialnej** głosi, że nie można redukować pojęcia praworządności do przestrzegania prawa w oderwaniu od jego treści. Mówiąc inaczej, przestrzeganie nie każdego prawa zasługuje na miano praworządności lecz tylko takiego prawa, którego treść spełnia określone postulaty aksjologiczne, np. gwarantuje ochronę społecznie akceptowanych wartości moralnych, politycznych, kulturalnych, odpowiada poczuciu sprawiedliwości, słuszności.

Ponadto należy odróżnić **praworządność** rozumianą jako:

- **idea, postulat** skierowany pod adresem państwa, by działało na podstawie prawa i zgodnie z prawem,
- **zasada ustrojowa** dotycząca sposobów działania organów państwowych, nakaz przestrzegania prawa,

- **stan faktyczny**, polegający na tym, że rzeczywiście w praktycznym działaniu organów państwowych owa zasada jest realizowana.

Koncepcja praworządności pojmowanej, jako nakaz przestrzegania prawa i związanie działalności państwa obowiązującym prawem przeszła długą drogę historycznego rozwoju. Dla jej ukształtowania szczególne znaczenie miała walka ideologiczna i polityczna, jaką prowadziły oświecone warstwy społeczeństwa feudalnego z absolutyzmem monarszym w XVII i XVIII wieku w Europie.

Głównym zagadnieniem politycznym tamtych czasów było ukrocenie samowoli monarchy oraz problem jak daleko może sięgać ingerencja państwa w sferę prywatnego życia obywateli i za pomocą jakich środków może się ona odbywać. Powołując się na koncepcje prawnonaturalne, głoszące niezbywalne, wrodzone człowiekowi prawa, np. do życia, wolności przekonań, własności, postulowano rozdzielenie dwóch sfer: jednej, gdzie państwo mogło oddziaływać na życie obywateli i drugiej, gdzie każda jednostka mogła żyć i działać według własnego uznania, pod warunkiem, że jej nieskrępowana swoboda nie zagraża wolności innych ludzi. Granicą oddzielającą obie te sfery miało być obowiązujące prawo. Powinno ono regulować stosunki między obywatelami a władzą państwową, wyznaczać zakres swobód i wolności człowieka oraz jego uprawnienia i obowiązki względem państwa i innych członków społeczeństwa. Władza państwowa uznana została za niezbędną dla ochrony praw człowieka i obywatela, celem jej ustanowienia jest pożytek społeczeństwa, a nie realizacja interesów rządzących. Za źródło władzy uznano suwerenny naród, on też miał stanowić prawa jednakowe dla wszystkich.

Prawnym wyrazem owych przekonań była Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 1789 roku. Zawierała podstawowy katalog praw i wolności obywatelskich: równość wobec prawa, nietykalność osobistą, własność, wolność przekonań, bezpieczeństwo i opór przeciw uciskowi ze strony państwa.

**Współczesne** pojmowanie praworządności uwzględnia zarówno koncepcję praworządności **formalnej**, jak i **materialnej**. Praworządnym jest takie państwo, które nie tylko przestrzega prawa, ale tworzy

takie prawo, które gwarantuje podstawowe prawa i wolności obywatelskie.

## 2. Koncepcje państwa prawnego

Najogólniej mówiąc „**państwo prawne**” to państwo rządzone przez prawo, państwo praworządne. W zależności od sposobu rozumienia praworządności można mówić o **formalnym** państwie prawnym i **materialnym** państwie prawnym. Wcześniejsza, formalna koncepcja ograniczała się do formalno-instytucjonalnych rozwiązań ustrojowych, zmierzających do związania działalności państwa obowiązującym prawem, m.in. poprzez zasadę podziału władz, niezawisłość sądów, prawne podstawy działania administracji państwowej na podstawie i w granicach wyznaczonych przez obowiązujące ustawy. Formalne państwo prawne, zwane inaczej „państwem ustaw”, oznacza taki sposób zorganizowania państwa, w którym ponad obywatelami, ponad władzą państwową stoi niewzruszony porządek prawny wyrażony w formie ustaw, o treści niepodlegającej wartościowaniu, np. z punktu widzenia moralnego, instrumentalnego. Istota takiego państwa sprowadza się do uznania prymatu ustawy, jako podstawowego aktu prawnego wyznaczającego obowiązki i uprawnienia obywateli oraz granice ingerencji organów państwowych, natomiast jaki jest zakres tej ingerencji, jaka szeroka jest sfera wolna od regulacji prawnej, nie ma żadnego znaczenia dla obowiązywania prawa. Praktyka polityczna wykazała, że w pewnych okolicznościach „państwo ustaw” może ulec takim wynaturzeniom, że obowiązujący w nim system prawny jest sprzeczny z elementarnymi normami moralnymi, jak miało to miejsce w reżimach totalitarnych. Legalność działania organów państwa na podstawie takiego prawa, ścisłe przestrzeganie jego litery mają niewiele wspólnego z pojęciem praworządności, które w odczuciu społecznym kojarzy się ze stanem dobrym, aprobowanym, pożądanym.

Koncepcja **materialnego** państwa prawnego respektując walor formalnego ujęcia praworządności, kładzie zasadniczy nacisk na określone **wymogi**, jakie powinna spełniać **treść** obowiązującego prawa. Za **podstawową** zasadę materialnego państwa prawnego uważa się

gwarantowanie przez państwo **praw i wolności obywatelskich** oraz ich instytucjonalne i proceduralne zabezpieczenie. Spór o „podstawowe” prawa i wolności ma długą tradycję, może się toczyć zarówno w płaszczyźnie filozoficznej jak i polityczno-prawnej. Jego przedstawienie choćby w najogólniejszym zarysie przekracza ramy niniejszego opracowania. Należy jednak wspomnieć o **dwóch** zasadniczych podejściach dotyczących genezy praw i swobód obywatelskich. Stanowisko wywodzące się z **koncepcji prawnonaturalnych** głosi, że prawa i wolności nie zależą od państwa i prawa, są one człowiekowi wrodzone, posiada je z samego faktu, że jest istotą ludzką. Prawo stanowione może je jedynie skonkretyzować, wyznaczyć ich zakres, lepiej czy gorzej zagwarantować ich realizację poprzez odpowiednie instytucje i mechanizmy prawne. Według **drugiego** stanowiska jednostce przysługują tylko takie prawa i wolności i w takim zakresie, jakie przyznaje jej obowiązujący system prawa. Oczywiście, jeżeli jednostka nie ma być ciężarem dla państwa, powinna korzystać z odpowiednio określonego kręgu praw i swobód. Jest to stanowisko charakterystyczne dla **koncepcji pozytywistycznych**, uznających prymat lub wyłączność prawa stanowionego nad innymi społecznymi systemami normatywnymi (np. moralnym, zwyczajowym) i negujących posiadanie przez człowieka praw naturalnych.

**Współcześnie** prawa i wolności obywatelskie traktowane są jako kategoria polityczno-prawna, niezależnie od uzasadnienia, chociaż dominuje stanowisko o ich pierwotnym i niezbywalnym charakterze.

Są one przedmiotem zainteresowania nie tylko prawa wewnętrznego poszczególnych państw ale również prawa międzynarodowego publicznego. Podstawową regulacją w tym zakresie są: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ z 1948 roku oraz Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka: Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ z 1966 r.

Dla obywateli danego państwa zasadnicze znaczenie ma konstytucyjne określenie praw i wolności obywatelskich. Obecnie w Polsce są one zawarte w nowej Konstytucji w rozdziale II zatytułowanym „Wolności, Prawa i Obowiązki Człowieka i Obywatela” oraz w innych ustawach, np. ustawie o prawie prasowym, o zgromadzeniach,

o partiach politycznych, o stowarzyszeniach, o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Są w nich określone podstawowe wolności i prawa: osobiste, polityczne, ekonomiczne, socjalne, kulturowe.

Przez **wolności** rozumie się możliwość czynienia przez człowieka wszystkiego, co nie szkodzi innym. Prawo ich nie tworzy, lecz jedynie wyznacza ich granice tak, aby zapewnić korzystanie z wolności wszystkim innym członkom społeczeństwa. Wolności nie wiążą się bezpośrednio z obowiązkiem innych podmiotów do czynnego zachowania. Mają one natomiast obowiązek powstrzymania się od wszelkich działań, które utrudniałyby lub przeszkadzały danej jednostce w swobodnym korzystaniu z przysługujących jej wolności. W razie ich naruszenia przysługuje jej prawo domagania się ochrony prawnej. Przykładem wolności osobistych jest, np. nietykalność i bezpieczeństwo osobiste, nietykalność mieszkania, wolność sumienia i wyznania, swoboda działalności gospodarczej.

Natomiast **prawa** obywatelskie są wyraźnie określone w przepisach obowiązującego prawa. Wynikającym z nich uprawnieniom odpowiada obowiązek określonego działania ze strony podmiotu zobowiązanego (organu państwa). Na przykład: prawem politycznym jest prawo wyborcze, prawo zgłaszania kandydatów na posłów, senatorów, prawo zrzeszania się.

Prawa społeczno-ekonomiczne sprowadzają się w głównej mierze do nałożenia na państwo obowiązku różnorodnych świadczeń na rzecz obywateli. Takimi prawami są np. prawo do minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę, prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Konstytucyjny zapis podstawowych praw i wolności obywatelskich nie tylko wyznacza status prawny jednostki w państwie i dopuszczalne granice ingerencji państwowej w sferę swobodnej aktywności obywateli. Zobowiązuje również państwo do ich ochrony oraz do podejmowania wszelkich działań, stwarzających warunki do rzeczywistego z nich korzystania.

Do takich warunków zalicza się przede wszystkim: demokrację polityczną, umożliwiającą faktyczny udział obywateli w życiu pu-

blicznym (np. prawo wyborcze, wolność słowa, prasy, stowarzyszeń, zgromadzeń), możliwość osiągnięcia wysokiego poziomu dobrobytu społecznego poprzez nieskrępowaną działalność gospodarczą w oparciu o różne formy własności, zwłaszcza prywatną, wysoki poziom kultury, świadomości politycznej, prawnej. Owe warunki nazywane są niekiedy **materialnymi** gwarancjami praworządności.

Do gwarancji **instytucjonalnych (formalnych)** umożliwiających obywatelom realizację określonych przez obowiązujące prawa uprawnień i wolności należą:

- gwarancje **ustrojowe** związane z organizacją i funkcjonowaniem demokratycznego państwa; przede wszystkim zasada suwerenności narodu, reprezentacji politycznej (przedstawicielstwa), podziału władz, niezawisłości sądów, przestrzegania praw przez wszystkie organy państwowe, zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone obywatelom przez funkcjonariuszy państwowych, zasada samorządności terytorialnej;
- gwarancje dotyczące **sposobu tworzenia** prawa: działalność prawotwórcza na podstawie odpowiednich norm kompetencyjnych i zgodnie z określonymi prawnie procedurami, prymat konstytucji i ustaw nad pozostałymi aktami normatywnymi oraz istnienie sądowej kontroli zgodności prawotwórstwa z Konstytucją i ustawami (Trybunał Konstytucyjny), pierwszeństwo prawa wobec innych systemów normatywnych (np. moralnych, religijnych, zwyczajowych).

Wymieniane są tu również **formalne cechy systemu** prawa: niesprzeczność norm należących do systemu prawa, dostateczna ogólność norm (generalność i abstrakcyjność), jasność sformułowań tekstów prawnych, aby nie powodować daleko idących rozbieżności interpretacyjnych, obowiązek należytego ogłaszania aktów normatywnych, przestrzeganie zasady wstecznego niedziałania prawa, unikanie zbyt gwałtownych i radykalnych zmian regulacji prawnych.

- gwarancje **proceduralne** związane ze **stosowaniem** prawa: przestrzeganie przez organy stosujące prawo odpowiednich procedur, wieloinstancyjność postępowania, sądowa kontrola

stosowania prawa przez administrację rządową i samorządową, działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w celu ochrony praw i wolności obywatelskich w razie ich zagrożenia ze strony państwa, prawo obywatela do wniesienia skargi konstytucyjnej. Zalicza się tu również **podstawowe zasady prawa**: niedziałanie prawa wstecz, ochrony praw nabytych (państwo bez szczególnej przyczyny nie może naruszać praw już uzyskanych przez obywateli) prawo do sądu, prawo do obrony, zasada domniemania niewinności,

Zasada państwa prawnego oraz związania władzy publicznej prawem stanowią naczelną zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 2 Konstytucji RP stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Zasada związania władzy publicznej prawem została wyrażona w art. 7: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

Jak już wspomniano, czym innym jest praworządność jako zasada ustrojowa, a czym innym jako stan faktyczny – rzeczywisty obraz przestrzegania prawa. Każde naruszenie norm prawnych przez organy państwowe jest zjawiskiem niepożądanym, nie sprzyja poczuciu pewności i bezpieczeństwa prawnego obywateli, osłabia autorytet państwa i prawa. Nie od razu jednak oznacza, że mamy do czynienia z państwem niepraworządnym, taka ocena uzależniona jest od tego, jakie normy są naruszane i jak często ma to miejsce.

W praktyce nie istnieją państwa, w których nie dochodziłoby do przekraczania norm prawnych przez jego organy. Nie jest to aż tak groźne dla stanu praworządności, jeżeli sprawnie działają mechanizmy kontroli przestrzegania prawa, a obywatele za pomocą odpowiednich instytucji prawnych i rozwiązań proceduralnych mogą skutecznie dochodzić swoich praw i wolności naruszonych przez niepraworządne działanie państwa.