

ANDRZEJ BAŁABAN

GRANICE INTERPRETACJI ZASADY DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWNEGO

Artykuł 2 Konstytucji RP zawiera przepis o nader znacznym potencjale normatywnym, co było wiadome w chwili jego wprowadzania (29 grudnia 1989) do Konstytucji PRL i utrzymania go w niezmienionej formie w nowo uchwalonym 2 kwietnia 1997 r. akcie konstytucyjnym. W 1989 r. miał się stać „odtrutką” na doktrynę ideologizacji konstytucji, zastępując zawartą w art. 1 dotychczasową zasadę „PRL jest państwem socjalistycznym”. W 1997 r. jego dotychczasową rewolucyjną rolę zastąpiła rola wartości prawnej dwojako rozumianej. Po pierwsze, miał być podstawą systemu szczegółowych zasad, narzędzi i gwarancji niezbędnych do budowy sprawnego demokratycznego i sprawiedliwego państwa. Po drugie, miał stwarzać domniemanie dominowania takiej idei i być źródłem interpretacji wykładniczych uzupełniających i usprawniających funkcjonowanie nowej, klasycznej formuły państwa.

W literaturze dość powszechny jest pogląd, że z uwagi na swą ogólność zasada demokratycznego państwa prawnego straciła znaczenie na rzecz rozwijających ją konstrukcji prawnych, a jej własny potencjał normatywny został nie tylko wykorzystany, ale nawet przekroczony. Tymczasem w ostatnich dwóch latach pojawiło się i pojawia coraz więcej zagrożeń zarówno co do samej zasady, jak i elementów jej wcielenia w życie. Widmo nowej konstytucji „IV Rzeczypospolitej” jako aktu zawierającego alternatywy ustrojowe w stosunku do obowiązujących demokratycznych standardów konstytucyjnych może oznaczać odejście od dzisiejszego rozumienia zasady w kierunku przekształcania jej w państwo policyjne. Zapowiedzi takiej zmiany mamy na co dzień aż nadto. Szczególnie istotne dla działania zasady demokratycznego państwa prawnego jest to, że zabrakło jej twórcy i obrońcy w postaci Trybunału Konstytucyjnego, a zastąpienie go przez sądy to proces złożony, dla którego w dodatku nie ma sprzyjającej atmosfery.

Co do sądów to dzisiaj widać, że wywodzenie z formuły ich podległości „wyłącznie konstytucji i ustawie” prawa do badania zgodności ustawy z konstytucją jest nie tylko możliwe, ale i konieczne, właśnie w demokratycznym państwie prawnym, które wymaga wielości gwarancji instytucjonalnych ochrony praworządności. Od zawsze byłem zwolennikiem mniejszościowego poglądu, że nie jest to wchodzenie w zupełnie inną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego (TK) z tego zakresu, a sądy nie mają obowiązku zadawania pytań prawnych temu organowi. Kryzys konstytucyjny sprzyja komplementarnemu ujęciu właściwości TK i sądów w tym zakresie.

Trójskładnikowa konstytucyjna formuła państwa prawnego, demokratycznego i sprawiedliwego oznacza sprzężenie narzędzi prawnych i aksjologicz-

nych w obronie państwa, Narodu i obywateli (jednostek). Jej rozbitcie na trzy oddzielne elementy (państwo prawne, państwo demokratyczne, państwo sprawiedliwe), spotykane np. w podręczniku prawa konstytucyjnego pod redakcją Pawła Sarneckiego¹, osłabia tę formułę, ale też umniejsza znaczenie trzech jej pochodnych. Element demokratyczny i „sprawiedliwościowy” omawianej zasady, jeśli mielibyśmy poszukiwać jego odrębnych, samoistnych znaczeń, rozwinięty jest w dalszych zasadach i normach Konstytucji. Przy założeniu, że tam należy ich poszukiwać, przyjąć należy, że istnieje też materialne jądro znaczeniowe przymiotnika państwo „prawne” w omawianej zasadzie rozwijane przez szczegółowe postanowienia Konstytucji. Zakres interpretacyjny tego terminu uzależniony jest wszakże od konstytucyjnej rangi zasady demokratycznego państwa prawnego, w szczególności ustalenia argumentów, które pozwalają uznać ją za zasadę Konstytucji i wyjaśnić, jaki zawiera ona potencjał normatywny.

Określenie „zasada” nie jest w Konstytucji stosowane w sposób konsekwentny czy jednoznaczny. Z pewnością zwraca uwagę uznanie za zasady „ponadkonstytucyjne” wartości zawartych w jej wstępie w liczbie ośmiu. Konstrukcja ta i nazwa „zasada” powracają na początku rozdziału II, w którym przyrodzona i niezbywalna godność człowieka ma wyraźną konotację prawnonaturalną, a wolność człowieka jest nią ze swej natury. Pozostałe postanowienia podrozdziału „Zasady ogólne” formułowane są już klasycznym językiem prawnym. Jednakże warto zauważyć, że skoro i we wstępie i w przywołanym podrozdziale pierwszym określenie „zasada” występuje w swoistym kontekście prawnonaturalnym, to chroni nas to przed niebezpieczeństwem stosowania rozumowania *a contrario*, prowadzącego do wniosku, że zasady w Konstytucji wyraźnie przewidziane są jedynie dla swoście pozasystemowych konstrukcji prawnonaturalnych lub im towarzyszących.

W samym rozdziale I problem wykładni *a contrario* wraca znowu, gdyż określenie „zasada” pojawia się w wybranych artykułach: art. 5 (zasada zrównoważonego rozwoju) i art. 25 ust. 3 (zasady poszanowania autonomii kościołów i związków wyznaniowych). Co ciekawe, także w art. 2 mowa jest o z a s a d a c h sprawiedliwości społecznej, ale jako o zasadach „zewnątrznych”, jedynie „urzeczywistnianych” przez państwo prawne. Jednakże mimo tych niedogodności odpowiedź na pytanie o „zasadonośny” charakter rozdziału I można wyprowadzać, moim zdaniem, przede wszystkim z funkcji ustrojowej tego rozdziału, wynikającej z jego znaczenia w systematyce ogólnej Konstytucji i oczywistej doniosłości jego treści. Co prawda tytuł rozdziału I: „Rzeczpospolita” koncentruje się na jego treści, a nie na specjalnym znaczeniu, ale przecież zastąpił on tytuł niedawno stosowany – „P o d s t a w y ustroju politycznego i gospodarczego” (1989) oraz „Z a s a d y ogólne” (1992) – przy podobnym zakresie regulowanych treści. Wydaje się zatem, że trzy analizowane sformułowania powinny być odczytane jako wskazanie zarówno doniosłej treści, jak i (dla celów poszukiwania charakteru prawnego) szczególnej rangi formalnej wewnątrz Konstytucji.

¹ P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011.

Te męki interpretacyjne można obejść inną drogą – przez sięgnięcie do doktrynalnego pojęcia zasady. W klasycznym ujęciu tego pojęcia² zasady mogą wystąpić jako zasady dyrektywne, czyli „wiązące prawnie normy, należące do danego systemu prawnego, jednakże w jakimś sensie nadrzędne w stosunku do innych norm tego systemu prawnego”. Takiego właśnie ich znaczenia poszukiwaliśmy w dotychczasowej interpretacji Konstytucji. Mogą jednak także być skompilowane na podstawie przepisów „kształtujących jakąś instytucję według zakładanego przez prawodawcę wzorca”. Autorzy przyjmują też, że „wiązący prawnie charakter zasady może się opierać na niespornej doktrynie prawnej”. W przypadku zasady demokratycznego państwa prawnego wzorzec prawny jest ewidentny i nader silnie umocowany w niespornej co do zasady doktrynie. Co prawda doktryna sporna może się dziś w warunkach polskich pojawić, ale jako ewidentnie koniunkturalna i czytelna w swych intencjach. Jednym z najświeższych przykładów jest tu wypowiedź prof. Genowefy Grabowskiej na temat konstytucyjnej koncepcji Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) na łamach „Rzeczpospolitej”³, w kontekście ustaw rujnujących sądownictwo: „Opozycja, nie wczytując się w sens niektórych przepisów, interpretuje wybór 15 członków KRS przez posłów, powołując się na ducha konstytucji. Tymczasem jej tekst mówi jednoznacznie, że członkowie są wybierani spośród sędziów. Nie wskazuje, kto ich wybiera, ma to zrobić ustawa – wyjaśniła prof. Grabowska – Taka jest brutalna prawna rzeczywistość – podkreśla”. Dotychczas sądziliśmy⁴, że KRS jest reprezentacją trzech władz usytuowaną w ramach władzy sądowniczej, przy sądach, które ma ochraniać, szanując przede wszystkim ich apolityczność i będąc forum współpracy trzech władz. Nowy typ wykładni doktrynalnej – wykładnia brutalna podporządkowuje KRS całkowicie Sejmowi.

W następstwie przedstawionych uwag można bez wątpienia przyjąć, że demokratyczne państwo prawne występuje w Konstytucji jako prawna idea ją otwierająca, w postaci zasady ogólnej umiejscowionej nader „prestizowo”, gdyż w art. 2, w ramach systematyki rozdziału I. Może ona być źródłem rozlicznych norm pochodnych, odnoszących się do różnych aspektów funkcjonowania państwa i prawa, którym można przyznawać status zasad pochodnych, jako że normy konstytucji występują ze swej natury jako normy nadrzędne w relacjach z pozostałymi częściami systemu prawa, o niższej randze prawnej.

W polskiej praktyce ustrojowej po 1989 r., za sprawą orzecznictwa TK i sprzyjającej postawy doktryny, przepis art. 2 Konstytucji okazał się nader „zasadonośny”. Jednakże po wejściu w życie Konstytucji, z uwagi na znacznie bardziej rozwinięty i spójny charakter jej postanowień poświęconych podstawom ustrojowym państwa, potencjał normatywny art. 2 odpowiednio zmalał. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 czerwca 1998 r. (K 28/97) zdecydował się nawet uznać, że „podstawę kontroli konstytucyjności powinny stanowić przede wszystkim szczegółowe przepisy konstytucyjne. W takich przypadkach nie ma potrzeby powoływania – jako podstawy kontroli – zasady demokra-

² S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2011, s. 112.

³ G. Grabowska, *Reforma sądów nie wymaga zmian w konstytucji*, „Rzeczpospolita” z 6 grudnia 2017 r., s. 2.

⁴ Por. A. Bałaban, *KRS – regulacja konstytucyjna i rola w systemie władzy sądowniczej*, w: W. Skrzydło (red.), *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, Warszawa 2005, s. 79 i n.

tycznego państwa prawnego [...]. Zasada ta pełni wówczas przede wszystkim funkcję wskazówki dla interpretacji wymienionych, szczegółowych przepisów ustawy zasadniczej”.

Przesłanką takiego stosunku Trybunału do zastosowań tej zasady było też, jak sądzę, „orzecznicze wyprodukowanie” ilości zasad tak znacznej, że stały się modną i szczegółową, wykładniczą alternatywą względem innych mniej popularnych, ale zdecydowanie silniej normatywnych (wywodzonych bowiem wprost z przepisów) rozwiązań konstytucyjnych. Dobrym przykładem z tego zakresu jest niedoceniające znaczenia ewidentnej i nader rozwiniętej zasady konstytucjonalizacji zasad tworzenia prawa⁵. Oparta jest ona na rozlicznych przepisach Konstytucji, ale głównie na idei specjalnego rozdziału, autonomizującego zasady tworzenia prawa w relacji do struktur państwa. Takie względne rozdzielanie tych wątków (relacji ustrojowych od relacji roli prawotwórczej poszczególnych źródeł prawa) sprawia, że zasady legislacji stają się wprost gwarancją wolności obywatela i jego praworządnego traktowania w stosunkach z władzą państwową. Takie znaczenie mają przede wszystkim przepisy o prawie wewnętrznym niewiążącym obywateli i organów orzeczniczych lub przepisy o wejściu do krajowego systemu prawa aktów prawnomiędzynarodowych.

W tym stanie rzeczy wywodzenie na przykład zasady wyłączności ustawy (mającej komunistyczny rodowód, nieadekwatny już dziś wobec jednoznacznie służebnej roli prawodawstwa rządowego) z zasady demokratycznego państwa prawnego, a nie z rozdziału III Konstytucji jest nie tylko wadliwe wykładniczo, ale prowadzić może do błędnych wniosków. Jednym z nich jest zacieranie istnienia w krajowym systemie prawa aktów prawa międzynarodowego z reguły nadrzędnych względem rzekomo „wyłącznej” ustawy. Zbiorczym efektem interpretacji Konstytucji może być zasada proceduralnego tworzenia prawa albo zasada nadzorowania legalności prawotwórstwa, a do ich wyodrębnienia, wobec bogactwa norm szczegółowych, nie potrzebujemy zasady demokratycznego państwa prawnego. To też jest myślenie w duchu wyroku TK (K 28/97).

Absolutyzowanie roli zasady demokratycznego państwa prawnego sprawia, że wywodzimy „z niej” rozliczne zasady prawidłowej legislacji, które są po prostu immanentnymi cechami prawa jako instrumentu, istniejącymi niezależnie od tego, czy zasada państwa prawnego jest, czy nie jest zawarta w konstytucji. Taki przecież charakter mają stare zasady *lex retro non agit* czy *vacatio legis*. Nie jest im potrzebna legitymacja konstytucyjna, ponieważ mają dawniejszą i silniejszą, ze sfery koniecznej kultury prawnej. Zasady techniki prawodawczej są niezbędne, by prawo mogło w ogóle funkcjonować, i mają charakter zawodowych reguł rzemiosła legislacyjnego, istniejących od czasu powstania prawa. Warto odróżnić sens zasady ochrony praw słusznie nabytych, której TK stawia liczne ograniczenia nadające jej racjonalny charakter, od prostej zasady *dura lex sed lex*, działającej samoczynnie i niejako mechanicznie, bynajmniej nie dlatego, że wyprowadzono ją z zasady państwa prawnego orzeczeniem TK.

⁵ Ostatnio pisałem szerzej o tym, w: *Uwagi o charakterze prawnym*, w: *Minikomentarz dla maksyprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, Warszawa 2017, s. 81 i n.

Istotnym pytaniem co do zakresu konsekwencji szerokich zabiegów interpretacyjnych wokół zasady demokratycznego państwa prawnego jest poszukiwanie interpretacji błędnych i zarazem brzemiennej w konsekwencje. Do tej grupy należy – jak sądzę – problem odraczania przez Trybunał wejścia w życie wyroków o utracie mocy obowiązującej aktu normatywnego sprzecznego z aktem o wyższej mocy prawnej. Orzecznictwo TK z tego zakresu dotyka bardzo wielu aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego w sferze konsekwencji takich odroczonej orzeczeń. Analizując ten problem, Krzysztof Wojtyczek⁶ przytacza bardzo znamienne rozejście stanowisk doktryny, a co gorsza, orzecznictwa, w kwestii konsekwencji wyroku dla statusu odroczonego wyroku i jego konsekwencji w zakresie wznawiania postępowań sądowych. Jak pisze, w ramach tego problemu „Sam Trybunał Konstytucyjny w różnych orzeczeniach zajmuje różne stanowisko”⁷.

Nie ma tu miejsca na referowanie poszczególnych aspektów tego złożonego problemu, ale w tej kwestii stanowczo nie zgadzam się z tębrem podstawowego w tej sprawie stanowiska TK (P 1/05), uznającego, że art. 190 ust. 3 „nie wprowadza żadnych wyjątków (ograniczeń) w stosowaniu instytucji odroczenia ze względu na rodzaj lub treść przepisów Konstytucji”. Ustęp 3 jest bowiem ze swej natury wyjątkiem od zasady przewidzianej w art. 190 ust. 1 i jego stosowanie nie może zasady tej wykluczać. Tymczasem odraczanie wejścia w życie wyroków TK stało się swoistą plagą wraz z interpretacjami, że sytuacja taka odbiera jednostkom prawo do wznawiania postępowania sądowego, administracyjnego i innych (art. 190 ust. 4). Znacznie gorsze wszakże od konsekwencji indywidualnych są konsekwencje w sferze demoralizacji ustawodawcy, który dziś może być prawie pewien, że wadliwy akt po długim okresie oczekiwania na wyrok TK będzie nadal obowiązywał i wywoływał konsekwencje prawne! Wydaje się, że intensywnie stosowana, ale nie nazwana zasada notorycznego odraczania wejścia w życie wyroków TK bardzo osłabia działanie zasady demokratycznego państwa prawnego, którego podstawowym gwarantem jest przecież Trybunał.

Dość bliska tej sytuacji jest wykreowana i intensywnie wykorzystywana przez TK tzw. zasada równowagi budżetowej (wyrok K 1/12). Pozwala ona Trybunałowi odraczać wejście w życie wyroków i zniechęcać do wznawiania postępowań w związku z negatywnymi dla budżetu skutkami niekonstytucyjnej regulacji. Trybunał staje się tu nie obrońcą Konstytucji i jej adresatów, ale obrońcą budżetu, który to cel przesłania inne wartości konstytucyjne w podobnym co świeżo omówiony trybie demoralizacji władzy państwowej. Najgorsze w tej praktyce jest wszakże to, że zasady równowagi budżetowej nie ma w Konstytucji (czego dowodzą liczne analizy naukowe np. autorstwa A. Hanusza lub J. Galstera i D. Lis-Staranowicz). Jak pisze Antoni Hanusz: „Brak podstaw do wyinterpretowania z systemu prawa pozytywnego wartości, jaką jest równowaga budżetowa, oraz chroniącej ją zasady prawnej uniemożliwia, podczas opracowywania i uchwalania budżetu państwa, przeciwstawianie jej innym wartościom i zasadom, np. ochronie praw słusznie

⁶ *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce*, Warszawa 2013, s. 223 i n.

⁷ *Ibidem*, s. 226 – zob. przytoczone tam sprzeczne wyroki.

nabytych czy ochrony interesów w toku, poczucia bezpieczeństwa socjalnego itp.”⁸. Tym bardziej nie można jej przeciwstawiać innym ewidentnym wartościom rangi konstytucyjnej w procesie badania zgodności aktów normatywnych. W odróżnieniu od tej zasady w Konstytucji odnajdziemy natomiast elementy zasady nierównowagi budżetowej, w przepisach o trybie przygotowania ustawy budżetowej (prowizorium budżetowe) czy dopuszczalnym poziomie długu publicznego, do którego mocno się przyczyniają od zawsze nie zrównoważone budżety państwa.

Według Jana Galstera i Doroty Lis-Staranowicz⁹ „z istotnych dla sprawy przepisów konstytucji możemy – co najwyżej – wyinferować zasadę nierównowagi budżetowej, limitowanej zakazem nadmiernego deficytu. Można się zastanawiać, czy nie mamy tu do czynienia z »luką aksjologiczną«, gdyż ocena TK nie pokrywa się z preferencjami ustawodawcy konstytucyjnego. Naszym zdaniem, widoczny jest brak zasady pożądanej [zasady równowagi budżetowej – dop. A.B.], natomiast z łatwością można rozpoznać obecność zasady przeciwstawnej”.

Oba wykreowane kierunki orzecznicze TK wydają się błędne i niebezpieczne dla przyszości demokratycznego państwa prawnego. Oczywiście rozumiem, że oparte na nich orzecznictwo prorządowe zwiększa budżet Trybunału, co pozwala na przykład wypłacać kosmiczne kwoty za niewykorzystane urlopy. Jednakże w obecnej sytuacji nie można liczyć na odejście TK od interpretacji *contra legem fundamentalem*, lecz raczej na działania pogłębiające takie kierunki orzecznictwa.

Zasada demokratycznego państwa prawnego mająca silne oparcie w poprzedzającej ją idei takiego państwa, w miarę rozwijania jej znaczeń i tworzenia zasad pochodnych, jest ważnym narzędziem doskonalenia państwa i prawa jako źródło norm konstytucyjnych i klauzula generalna wzmacniająca skuteczność innych zasad konstytucyjnych. W warunkach stabilizacji państwa demokratycznego nieco traci na znaczeniu, gdy wyprowadzane z niej normy zyskują samodzielny status orzeczniczy, doktrynalny, a czasami prawny. Nie musi już być przywoływana w sprawach dziś oczywistych. Ciągłe jednak można z niej wyprowadzać zasady nowe bądź odświeżać i adaptować wcześniejsze. Wiele zasad z niej wyprowadzonych przetrwałoby dziś nawet po eliminacji tej zasady (lub dość realnym zaprzestaniu jej stosowania). Poza pochodnymi zasadami o kluczowym znaczeniu pozwoliła ona też na utworzenie zasad mniej popularnych, ale jakże pożytecznych w poszczególnych dziedzinach działania prawa (zakaz nadużywania komisji śledczych, zakaz zmian prawa podatkowego w trakcie roku, sprawiedliwa procedura sądowa, trwałość decyzji administracyjnych) czy wobec kryzysu w działaniach państwa (ochrona kadencyjności działania organów państwa, nakaz publikacji prawa). To bogactwo pochodnych instrumentów i gwarancji prawnych w dużej mierze nie powstałoby w takim tempie i skali, jak to przeprowadzono, w istocie w ciągu kilku lat budowy Polski demokratycznej po roku 1989. Tym bardziej dbać trzeba o poprawne interpretowanie tej

⁸ *Równowaga budżetowa a zasady prawa*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 9, s. 32.

⁹ Głosa do wyroku TK z 12 grudnia 2012 r., K 1/12.

zasady i o praktykę stosowania wyprowadzonych z niej zasad przez organy państwowe, które mają choćby częściową kompetencję do jej stosowania (zwłaszcza gdy ubezwłasnowolnione zostaną organy powołane do tego w pierwszej kolejności).

prof. dr hab. Andrzej Bałaban
Uniwersytet Szczeciński
a.balaban@o2.pl

LIMITS OF THE INTERPRETATION OF THE DEMOCRATIC RULE OF LAW PRINCIPLE

Summary

Article 2 of the Constitution of the Republic of Poland contains a provision with an overwhelming normative potential, which was already known at the time of its introduction (29 December 1989) into the Constitution of the Polish People's Republic and its continuation in an unchanged form in a newly adopted constitutional act on 2 April 1997. In 1989 it was supposed to become an 'antidote' to the doctrine of the ideologisation of the Constitution, replacing the rule that 'The People's Republic of Poland is a socialist state' contained in Article 1 of the Constitution. In 1997, its revolutionary role was replaced by the role of the legal value, understood in two ways. Firstly, it was supposed to be the basis for a system of detailed principles, tools and guarantees necessary to build an efficient democratic and just state. Secondly, it was supposed to create a presumption of the dominance of such an idea and be a source of exponential interpretations that would supplement and improve the functioning of a new, classical formula of the state. The three-component constitutional formula of the rule of law, democracy and justice means the coupling of legal and axiological tools in defence of the state, nation and citizens (individuals). Its division into three separate elements (the rule of law, a democratic state, a just state), encountered in constitutional law textbooks, weakens this formula and also diminishes the importance of its three derivatives. The democratic and 'justice' element of this principle, if we are to seek its own separate, independent meanings, is developed in further principles and norms of the Constitution. An important question as to the scope of the effect of broad interpretations of the principle of a democratic rule of law is the search for interpretations that are erroneous and burdened with consequences. This group, I believe, includes the problem of the Constitutional Tribunal postponing the entry into force of decisions declaring the loss of validity of a binding normative act contrary to an act of higher legal force and the problem of the significance of the principle of budgetary equilibrium for the case-law of the Constitutional Tribunal.

