

WOJCIECH ŁĄCZKOWSKI

GRANICE PRAWA*

Podążając tropem myśli Immanuela Kanta, można powiedzieć, że prawo jest dla przestępców, bo ludzie uczciwi będą zachowywać się przyzwoicie niezależnie od prawa pochodzącego od państwa i nie tylko z lęku przed prokuratorem. Myśl taka może mocno zachwiać dumą prawników. W istocie jednak jest to tylko metafora. Nawet bowiem najuczciwszy człowiek, siadając za kierownicą samochodu, musi wiedzieć, którą stroną jezdni ma jechać, jakie podatki płacić, jak skutecznie rozporządzać swoim majątkiem, co szkodzi środowisku przyrodniczemu itd., itp. Na takie pytania nie znajdzie odpowiedzi w swoim sumieniu ani w żadnych normach moralnych. Odpowiedzi musi szukać w prawie stanowionym nie tylko dla przestępców, lecz także dla ludzi uczciwych. Problem tkwi jednak w tym, co ma być przedmiotem regulacji prawnych oraz jak te regulacje mają wpływać na zachowania ludzkie. I właśnie z tymi dwoma problemami wiąże się kwestia granic prawa. Mówiąc o granicach prawa, należy mieć na myśli przede wszystkim ograniczenia prawodawcy państwowego, wyznaczające podmiotowy i przedmiotowy zakres prawa.

Można wyróżnić dwie kategorie ograniczeń prawodawcy:

- I. Ograniczenia wewnątrzsystemowe, tzn. wynikające z systemu prawa,
- II. Ograniczenia pochodzące z zewnątrz, tzn. spoza systemu prawa.

I. Ograniczenia systemowe wynikają głównie z Konstytucji RP oraz z prawa pochodzącego od prawodawcy Unii Europejskiej.

Artykuł 8 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. W tym charakterze Konstytucja narzuca prawodawcy hierarchię źródeł prawa powszechnie obowiązującego, ustanawiając zamknięty katalog tego prawa (art. 87), wyznacza zakres spraw, które powinny być regulowane w formie ustawy (na 243 artykuły Konstytucja zawiera ponad sto odesłań do ustawy), określa kompetencje prawotwórcze organów publicznych itd. W ten sposób Konstytucja wyznacza formę i treść prawa ustanawianego przez uprawnione organy władzy publicznej. Nad przestrzeganiem tego ładu legislacyjnego czuwa Trybunał Konstytucyjny. Sprawa jest więc, co do zasady, dość precyzyjnie uregulowana. Nie oznacza to jednak, że wszystko przebiega bezproblemowo. Wystarczy wskazać na relacje pomiędzy prawem krajowym (w tym także normami konstytucyjnymi) a prawem pochodzącym od prawodawców Unii Europejskiej. Przykładem może być niedawna kolizja

* Wykład otwarty wygłoszony na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu 27 stycznia 2015 r.

norm tych dwóch systemów, odnosząca się do instytucji ekstradycji w związku z europejskim nakazem aresztowania. Efektem tej kolizji była konieczność szybkiej zmiany polskiej Konstytucji tak, aby podporządkować ją wymogom prawa europejskiego. Znacznie poważniejszej zmiany Konstytucji będzie trzeba dokonać w przypadku przyjęcia przez Polskę waluty euro. Trzeba będzie całkowicie zrekonstruować postanowienia Konstytucji dotyczące Narodowego Banku Polskiego, Rady Polityki Pieniężnej oraz polskiego pieniądza (art. 227). Już teraz widać, że brakuje jednoznacznego, wyraźnego określenia relacji prawa krajowego do prawa Unii Europejskiej. Stwierdzenie, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, wymaga bliższego wyjaśnienia.

Przedstawione wyżej sprawy dotyczące wewnątrzsystemowych ograniczeń prawodawcy, pomimo iż mogą wywoływać problemy, są jednak rozwiązywalne. Ich uregulowanie zależy bardziej od decyzji politycznych, aniżeli od wymogów legislacyjnych.

II. Znacznie trudniejszy jest problem ograniczeń zewnętrznych. Wokół nich jest najwięcej kontrowersji, chociaż intuicyjnie wyczuwa się, że właśnie one mają największe znaczenie zarówno w sferze gospodarczej, jak i kulturowo-społecznej.

Ten typ ograniczeń dotyczy trzech dziedzin:

- 1) gospodarczej,
- 2) ustrojowo-politycznej,
- 3) aksjologicznej.

Ad 1. Ekonomia nie jest nauką ścisłą. Zasady ekonomiczne są trudne do apriorycznego zweryfikowania. Polityków, a zwłaszcza prawodawców wystawia to na pokusę ingerowania w gospodarkę, bez potrzeby udowodnienia pozytywnych skutków takich ingerencji. Łatwo głosić populistyczne hasła i deklaratować „jedynie słuszną” wizję rozwoju gospodarczego. Sprzyja temu brak zgody wśród samych ekonomistów. Wśród różnych poglądów ścierają się dwa główne nurty: nurt liberalny i keynesowski. Ponadto wciąż jeszcze widoczna jest nostalgia za socjalistycznym etatyzmem i gospodarką sterowaną. Zasadnicze różnice dotyczą stosunku do mechanizmów rynku, a ściślej mówiąc – do zakresu ingerencji państwa w sprawę ekonomii. W rzeczywistości spory ekonomistów dotyczą najczęściej jedynie tendencji związanych z tymi poglądami, a nie rozwiązań skrajnych, o które politycy często oskarżają swoich przeciwników.

Przedstawiona wyżej sytuacja umożliwia formułowanie populistycznych haseł przez polityków, którzy – być może nawet w dobrej wierze – zagrażają integralności gospodarki. Można to przedstawić na przykładzie tzw. magicznego czworoboku, którego poszczególne boki oznaczają: wzrost gospodarczy, bezrobocie, inflację i dług publiczny. Czworobok stanowi integralną figurę geometryczną, która ulega destrukcji po wyrwaniu z niej choćby jednego elementu. Oznaczenia boków są ze sobą powiązane i przypominają współzależność naczyń połączonych. Tymczasem dla nieświadomych tych współzależności polityków najbardziej kusząca staje się próba wyrwania z tej całości problemu

bezrobocia. Wśród wszystkich czterech wymienionych wyżej czynników bezrobocie stanowi dla każdego człowieka największe i najbardziej bezpośrednie niebezpieczeństwo. Pozostałe trzy czynniki oczywiście też mu zagrażają, ale nie tak wprost, jak utrata pracy, a więc środków do życia. Dlatego koncentrując się na problemie bezrobocia, najłatwiej zyskać poparcie wyborców. Tymczasem zaniedbanie problemu wzrostu gospodarczego, inflacji i długu publicznego w pierwszej kolejności dotknie najuboższych. Ograniczenie rozwoju oznacza mniej miejsc pracy, a inflacja i dług publiczny zmniejszają środki na pomoc socjalną. A więc skutki byłyby odwrotne do zamierzonych.

Potrzeby uwzględniania tych współzależności nie da się jednak zadekretować w prawie. Dlatego dobrze byłoby, aby sami prawodawcy byli ich świadomi i powściągliwi w pochopnym ingerowaniu w procesy gospodarcze. Istnieją wprawdzie w tym zakresie pewne ograniczenia systemowe (np. zakaz zwiększania przez parlament deficytu przewidzianego w projekcie ustawy budżetowej czy restrykcje związane z przekroczeniem określonego poziomu długu publicznego), ale są to sprawy incydentalne i niewystarczające. W związku z tym realne staje się prawne zwiększenie wymagań stawianych kandydatom w wyborach parlamentarnych. Więcej na ten temat będzie w zakończeniu wykładu.

Ad 2. Ograniczenia ustrojowo-polityczne teoretycznie powinny stanowić problem konstytucyjny, a więc wewnątrzsystemowy. Jednak Konstytucja RP (podobnie jak konstytucje wielu innych państw) używa w tych sprawach określeń tak ogólnych, że bez szczegółowej interpretacji nie mają one praktycznego znaczenia. Chodzi o takie określenia, jak np.: „demokratyczne państwo prawne”, „zasady sprawiedliwości społecznej”, „społeczna gospodarka rynkowa”, „zasada równości” itp. Brak legalnych definicji tych ogólnikowych pojęć powoduje, że wszystkie trzy władze oraz doktryna próbują nadać im treść według nie zawsze spójnych wyobrażeń. Powstaje przy tym konieczność sięgania do źródeł pozaprawnych, najczęściej do sfery aksjologii. Będzie o tym mowa w następnym punkcie.

Natomiast teraz należy zwrócić uwagę na inną sprawę. Chodzi mianowicie o mylenie celu ustroju demokratycznego z metodami prowadzącymi do tego celu. Celem ustrojowym – według art. 1 Konstytucji – jest dobro wspólne wszystkich obywateli, a jedną z głównych metod prowadzących do tego celu jest tzw. reguła większości, stosowana we wszystkich głosowaniach. Tymczasem odnieść można wrażenie, że ta metoda traktowana jest jako samoistny cel demokracji. Sprzyja temu etymologia słowa „demokracja” (*demos* = lud, *kratos* = władza). Władza ludu oznacza bowiem władzę większości. Jednak celem pozostaje dobro wspólne.

Mylenie celu z metodą jest nie tylko błędem metodologicznym, ale może prowadzić do rozwiązań sprzecznych z owym celem. Pomijając drastyczne przykłady nazizmu czy rewolucji bolszewickiej, które pokazują, do czego doprowadziła wola większości, warto zwrócić uwagę, że także w państwach demokratycznych powstają na tym tle duże napięcia. Chodzi mianowicie o bezsensowne odwoływanie się do reguły większości w sytuacjach, w których głosowanie nie zwiększa gwarancji optymalnych rozwiązań. Dotyczy to zwłaszcza

dwoch przypadków. Po pierwsze, głosowanie nie ma sensu w sprawach, których prawidłowe rozstrzygnięcie zależy od głębokiej, specjalistycznej wiedzy, której nie ma ogół głosujących. Po drugie, reguła większości traci sens w sprawach, których istotą jest prawda (przyrodnicza, historyczna, ekonomiczna, moralna). Prawda jest bowiem niezależna od poglądów głosujących. Zapadłe w ten sposób decyzje mają charakter przypadkowy i – w dłuższej perspektywie – mogą okazać się sprzeczne z celem ustrojowym, tj. z dobrem wspólnym.

Powstaje jednak pytanie, jak ten problem rozwiązać w ugruntowanym stereotypie demokracji jako władzy większości. Teoretycznie możliwe są dwa rozwiązania. Pierwsze – mało realne – mogłoby polegać na wprowadzeniu do Konstytucji ograniczeń stosowania reguły większości. Byłoby to jednak trudne legislacyjnie i zapewne wywołałoby gwałtowne sprzeciw polityczne oraz liczne zarzuty o ograniczaniu demokracji, chociaż takie ograniczenia i tak istnieją (np. w sprawach podatkowych). Drugie rozwiązanie byłoby prostsze i wymagałoby jedynie niewielkich zmian Konstytucji i prawa wyborczego. Chodziłoby o zaostrzenie kryteriów wobec kandydatów ubiegających się o funkcje publiczne w wyborach powszechnych. Poziom intelektualny i moralny członków legislatury powinien bowiem gwarantować świadomość i zdolność do samoograniczania się w zakresie poruszanych tu spraw.

Ad 3. Ograniczenia o charakterze aksjologicznym budzą największe kontrowersje, ale są najważniejsze, a zarazem najtrudniejsze. Nie jest bowiem oczywiste i powszechnie akceptowane to, kto i w oparciu o jaki system wartości miałby decydować o granicach kompetencji prawodawcy w tym zakresie. W związku z tym w wielu współczesnych państwach demokratycznych wprowadzono zasadę neutralności lub bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań światopoglądowych, filozoficznych czy religijnych. W Konstytucji RP zasada ta została wyrażona w art. 25 ust. 2.

Wymóg bezstronności przyczynia się do pewności prawa nawet w sytuacjach, w których stosujący prawo uzna, że jest ono sprzeczne z jego przekonaniami. Na przykład sędzia wydaje wyrok, z którym się wewnętrznie nie zgadza. Może to być (i często jest) poważnym dylematem naruszającym poczucie godności sędziego. Nie powinno się takich sytuacji lekceważyć.

Innym przykładem zmuszającym do refleksji mogą być odruchy społeczne, nieoparte żadną wiedzą prawniczą, zwłaszcza tą, która osadzona jest w doktrynie pozytywizmu prawnego. Wynikają one z intuicyjnej wrażliwości na zło legitymizowane przez prawo. Można wskazać tu na pomniki stawiane ludziom, którzy w drastyczny sposób łamali obowiązujące prawa. Wówczas traktowani byli jak przestępcy, a obecnie są uznawani za bohaterów. Pomników nikt nie zamierza burzyć, a na ich grobach wciąż składa się kwiaty. Jest to przykład, że w świadomości społecznej istnieją wartości wyższe od obowiązującego prawa.

Wymóg bezstronności brzmi bardzo przekonująco i na ogół jest powszechnie akceptowany. Ma jednak jedną, nieusuwalną wadę: jest niewykonalny. Państwo musi bowiem wkraczać w wiele dziedzin związanych z określonym światopoglądem, z różnymi przekonaniami filozoficznymi czy religijnymi. Wy-

starczy wymienić tu tak sporne, ale zarazem zupełnie fundamentalne sprawy, jak ochrona ludzkiego życia, poglądy na rodzinę, problemy sumienia, sprawy programów edukacyjnych, zagadnienia związane z funkcjonowaniem Kościołów i związków wyznaniowych oraz wiele innych problemów, których nie da się oderwać od określonego światopoglądu. Państwo nie jest bowiem w stanie od tych spraw się odizolować. Dlatego szlachetna deklaracja konstytucyjna o bezstronności władz publicznych jest nierealna.

Powstaje jednak wobec tego najtrudniejszy dylemat: Skoro państwo nie może być bezstronne, to jaki światopogląd ma stanowić podstawę aktywności władz publicznych? Teoretycznie odpowiedzi może być tyle, ile znanych jest w świecie światopoglądów i związanych z nimi religii czy systemów filozoficznych. Jeżeli jednak stanąć na realnym gruncie kulturowym, do którego należy cywilizacja euroamerykańska (w tym Polska) – to można w praktyce mówić o dwóch światopoglądach: materialistycznym i wyrosłym z wartości chrześcijańskich. We współczesnych państwach należących do tego kręgu kulturowego aktywność władz publicznych coraz częściej odwołuje się do światopoglądu materialistycznego, który – dla dodania powagi – nazywany jest też światopoglądem naukowym. W państwach demokratycznych taki wybór, jeśli rzeczywiście wyraża wolę większości obywateli, jest akceptowany. Jednak preferowanie światopoglądu materialistycznego nie jest bezstronne. Tym bardziej nie można powoływać się na zasadę bezstronności przy próbach eliminowania ze sfery publicznej innych światopoglądów.

Należy jednak zastanowić się, jak powyższe sprawy odnoszą się do problemu granic prawa. Czy jest możliwe, aby prawo, wkraczając w dziedziny aksjologii, satysfakcjonowało wszystkich obywateli, mających różne światopoglądy? Odpowiedź może być tylko jedna: jest to niemożliwe. W ustrojach demokratycznych, posługujących się regułą większości w sprawach światopoglądowych, zawsze będzie zwycięska większość i – mająca poczucie krzywdy – pokonana mniejszość. Dlatego z góry skazane są na niepowodzenie próby rozwikłania tego dylematu w regulacjach prawnych. W procesie stanowienia prawa też bowiem stosuje się regułę większości, która nie jest w stanie zadowolić wszystkich adresatów norm. Trzeba więc chyba pogodzić się z sytuacją, że problem, nawet w ustroju demokratycznym, jest nierozwiązywalny. Przypomina to abstrakcyjną figurę kwadratury koła, której nie rozwiążą żadne „zaklęcia” zawarte w szlachetnej zasadzie bezstronności.

Wobec powyższego można postawić pytanie, czy da się rozwikłać ten problem, rezygnując z udawania, że prawo może być neutralne wobec spraw światopoglądowych. Jedynym możliwym rozwiązaniem byłoby, wspomniane już wyżej, radykalne zwiększenie wymagań stawianych kandydatom do władz prawodawczych. Paradoksem jest to, że od stosujących prawo (np. sędziów czy funkcjonariuszy służby cywilnej) wymaga się wieloletniego przygotowania, studiów, staży, praktyk, licznych egzaminów oraz „nieskazitelnego” charakteru, a wobec stanowiących prawo nie stawia się niemal żadnych wymogów.

Jeżeli demokracja, a wraz z nią nasza cywilizacja ma przetrwać – to od członków władz publicznych należałoby oczekiwać takiego przygotowania intelektualnego, zawodowego i moralnego, które pozwoliłoby im zrozumieć

potrzebę samoograniczenia się i respektowania granic wyznaczonych przez etykę, prawdziwą tolerancję i rzeczywiste dobro wspólne. Takie zaostrome kryteria powinny być zawarte w prawie. Praktyka pokazuje bowiem, że kampanie wyborcze często zniekształcają prawdę o kandydatach, a nowoczesne, wyrafinowane metody socjotechniczne utrudniają wyborcom podjęcie optymalnych decyzji.

Wreszcie – na zakończenie – warto wrócić do początku wykładu, do Immanuela Kanta i próbować wznieść się ponad prawo stanowione przez państwo. Roli prawa nie należy przeceniać. Nawet jeżeli przekracza ono granice przyzwyczajenia wyznaczone przez aksjologię, to stanie się bezprzedmiotowe, jeżeli jego adresaci będą postępować uczciwie i nie będą powoływać się na niemoralne prawo, jako na alibi swoich decyzji. Normy prawa wkraczające w delikatną sferę wartości najczęściej są bowiem normami uprawniającymi (a nie nakazującymi). Niemoralne zachowania są przeto na ogół rezultatem indywidualnych decyzji poszczególnych ludzi, którzy dobrowolnie korzystają z przyzwolenia niegodziwego prawa. O wartości i przyszłości naszej cywilizacji w większym stopniu zadecyduje moralność ludzi aniżeli prawo. Doświadczenie historyczne pokazuje, że nawet skrajnie niegodziwe prawa z okresu nazizmu, czy komunizmu przy wsparciu agresywnej indoktrynacji, nie przyniosły spodziewanych efektów. Skończyły się nie zwycięstwem, a klęską ich autorów. Co więcej – moralność poszczególnych ludzi powinna wymuszać treść prawa, a nie odwrotnie. Nie byłoby dobrze, gdyby tylko prawo miało decydować o moralności ludzi. W jednym z orzeczeń polski Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że etyka nie wymaga legitymizacji przez prawo, lecz odwrotnie – prawo powinno być legitymizowane przez etykę.

Problem jest jednak szerszy i wykracza poza prawo krajowe. Wspaniała projekt Unii Europejskiej nie uda się, jeżeli zostaną odrzucone wspólne źródła kulturowe, będące spoiwem zespalającym zróżnicowane tradycje i historie poszczególnych państw europejskich. Jedynym takim spoiwem jest chrześcijaństwo. Dlatego prawo nie powinno być wykorzystywane jako narzędzie służące usuwaniu tego spoiwa. Nie oznacza to oczywiście wprowadzania religii do prawa tak, jak to się dzieje w niektórych państwach islamu. Chodzi jedynie o respektowanie wartości chrześcijańskich lub co najmniej o to, aby prawo nie pozostawało z nimi w konflikcie. Leży to w interesie całej wspólnoty europejskiej i poszczególnych państw. Jest to dlatego ważna granica aksjologiczna, której prawodawca państwowy nie powinien przekraczać.

*prof. dr hab. Wojciech Łączkowski
em. profesor Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
oraz Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*