



**Hanna Suchocka\***

*Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu*

## **AKTUALNOŚĆ WARTOŚCI CHRONIONYCH PRZEZ KONSTYTUCJĘ Z 1997 R.**

Tocząca się obecnie dyskusja na temat potrzeby dokonania zasadniczych zmian czy nawet uchwalenia pełnej nowej konstytucji musi wywoływać pytania dotyczące aktualności założeń aksjologicznych leżących u podstaw obecnie obowiązującej konstytucji. W każdym procesie zmian konstytucji należy rozdzielić materie dotyczące wartości i podstawowych zasad konstytucji od materii dotyczących rozwiązań instytucjonalnych. Moje rozważania koncentrują się tylko wokół kilku wybranych, w moim przekonaniu fundamentalnych, kwestii dotyczących podstaw aksjologicznych obecnej Konstytucji RP i w tym kontekście zastanowić się nad ich aktualnością. Pragnę też na wstępie zaznaczyć, że nie pretenduję – albowiem jest to w takiej formie niemożliwe – do całościowego, wyczerpującego ujęcia problemów aksjologicznych obecnej Konstytucji.

Podstawowym pytaniem, jakie się tutaj nasuwa, jest: czy i na ile podstawowe wartości, które leżą u podstaw obowiązującej Konstytucji, na tyle się „dezaktualizowały”, że konieczne jest przygotowanie konstytucji opartej na zupełnie innym fundamencie aksjologicznym? Można bowiem podzielić pogląd, że kluczową przesłanką dla podjęcia prac nad fundamentalną zmianą konstytucji, a zwłaszcza nad przygotowaniem pełnej, nowej konstytucji, jest niewątpliwie w pierwszym rzędzie przekonanie (uznanie) o dezaktualizacji wartości i podstawowych zasad, na jakich opiera się istniejący porządek konstytucyjny. Na ile zgodnie z koncepcją Lassalle’a konstytucja pisana rozmija się tak dalece z konstytucją rzeczywistą, że obowiązująca konstytucja pisana staje się fikcyjną<sup>1</sup> i że mamy do czynienia z sytuacją, w której stan napięcia pomiędzy tekstem konstytucji a otoczeniem (czyli konstytucja rzeczywistą) jest tego rodzaju, że wymaga gruntownej zmiany konstytucji (rewizji całościowej) lub wręcz przyjęcia nowej konstytucji. Pytanie powstaje zatem, czy mamy obecnie do czynienia z sytuacją, którą określa się niejednokrotnie w nauce prawa konstytucyjnego, zwłaszcza amerykańskiego, jako

\* [hansuc@amu.edu.pl](mailto:hansuc@amu.edu.pl)

<sup>1</sup> F. Lassalle, *O istocie konstytucji*, Warszawa 1960.

„moment konstytucyjny”<sup>2</sup>. Do jakiego stopnia nie jest już wystarczająca wykładnia konstytucji zapewniająca jej rozwój bez potrzeby jej formalnej zmiany<sup>3</sup>.

W tym kontekście jest jednak nieuniknionym kolejne, zasadnicze pytanie, a mianowicie: czyje uznanie, czyje przekonanie jest decydujące dla dokonania takiej oceny o „dezaktualizacji” dotychczasowej podstawy aksjologicznej i kto ma określić nowy wzorzec aksjologiczny?

Wydaje się nie ulegać wątpliwości, że na tak postawione pytanie odpowiedź jest dość oczywista. Nie może to być tylko wyraz woli większości aktualnie rządzącej. Nie mamy bowiem do czynienia z konstytucją oktrojowaną. W społeczeństwie demokratycznym dla uznania „nieaktualności” wartości konstytucyjnych nie jest wystarczające przekonanie wyrażane tylko przez aktualną większość polityczną. Jest konieczne odwołanie się do bardziej zobiektywizowanej pluralistycznej oceny uwzględniającej także opinie tych, którzy nie stanowią aktualnie dominującej większości rządzącej. Weryfikacja takich opinii jest jednak bardzo utrudniona, zwłaszcza w sytuacji wyraźnie podzielonego społeczeństwa<sup>4</sup>.

Poszukując zatem pewnego bardziej zobiektywizowanego narzędzia dla podjęcia próby odpowiedzi na pytanie dotyczące aktualizacji chronionych przez konstytucję wartości, uważam, że pomocne, a zarazem celowe wydaje się odwołanie do dyskusji i sporów dotyczących aksjologii z okresu prac nad tworzeniem obecnej Konstytucji. Metoda polegająca na sięganiu do korzeni i poszukiwaniu tam wzorców odniesień aktualnej regulacji konstytucyjnej jest stosowana także w innych państwach, gdzie problem zmiany konstytucji jest przedmiotem burzliwej debaty społecznej, jak to np. miało miejsce we Włoszech po przegranym referendum konstytucyjnym z 2016 r. I tak np. Giovanni Maria Flick, pisząc wręcz o pewnej tendencji modernizacyjnej, która sięgnęła także kwestii konstytucyjnych i również w stosunku do konstytucji chce stosować tak modny obecnie zabieg *liftingu*, uważa za celowe odwołanie się do korzeni, a nawet do atmosfery, jaka towarzyszyła uchwalaniu konstytucji, aby dopiero w tym świetle podjąć dyskusję na temat ewentualnej potrzeby jej zmian. W okresie prac na konstytucję włoską 70 lat temu kluczową rolę odegrał kompromis dotyczący zwłaszcza zasad podstawowych oraz części konstytucji dotyczącej praw i wolności obywateli. Wy-

<sup>2</sup> B. Ackerman, *We the People. Foundations*, Vol. 1, Cambridge Massachusetts 1991; podobnie A.E. Dick Howard, *Constitutional Reform*, in: *Transition to Democracy in Poland*, ed. R.F. Staar, New York 1993, s. 107: „Americans sometimes speak of there having been a ‘constitutional moment’ – the era that produced the federal Constitution and Bill of Rights”. Nie wchodząc głębiej w tę kwestię, która jest niezwykle frapująca, ale wymaga odrębnego opracowania, można zgodzić się co do tego, że takim momentem był przełom lat 1989/90 w całym obszarze państw Europy Środkowej i Wschodniej. Znacznie więcej wątpliwości się nasuwa, jeśli chodzi o czas współczesny.

<sup>3</sup> Por. też: Z. Kędzia, *Czy potrzebne są zmiany w Konstytucyjnej Karcie Praw?* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1.

<sup>4</sup> Można znowu próbować odwoływać się do B. Ackermana i jego 5 elementów istotnych dla dokonania zmiany konstytucji, tj. *signaling, proposing, triggering, ratifying, consolidating*, w: B. Ackerman, *We the People. Foundations...* Należy jednak pamiętać, że jego koncepcja jest silnie osadzona w systemie amerykańskim i trudno jest ją odnosić bez zastrzeżeń do naszego systemu.

dawało się w pewnym momencie, że jego osiągnięcie jest niemożliwe z uwagi na polityczny skład konstytuandy. Udało się jednak znaleźć konsens, który jak określa go Flick, był kompromisem na najwyższym poziomie. Ten zawarty wówczas kompromis dotyczący wartości pozwalał zagwarantować, że była to konstytucja dla wszystkich, a nie tylko konstytucja zwycięzcy. To stanowiło wielką jej wartość także na przyszłość, dało jej cechę trwałości<sup>5</sup>.

Sądzę, że podobnego procesu myślowego należy dokonać także w odniesieniu do polskiej Konstytucji, kiedy podejmuje się dyskusję o jej zmianie. Sięgnięcie do tamtych „sporów o wartości” pozwoli inaczej postawić pytanie i na nie odpowiedzieć, i zamiast stawiać pytania dotyczące tego, czy ta konstytucja się „zestarzała”, zastanowić się raczej, na ile jest ona w sferze wartości stale aktualna i czy istnieje jakiś inny wzorzec aksjologiczny, do którego można się odwołać w ewentualnej nowej konstytucji.

Powstanie demokratycznego państwa polskiego w 1989 r. i zarazem zniknięcie krępującego życie publiczne i prywatne gorsetu oficjalnej ideologii państwowej spowodowało powrót do podstawowych dyskusji, wyborów i dylematów. Wśród odradzających się polemik istotne miejsce w debacie publicznej zajęły wówczas kwestie generalnie w sposób uproszczony nazwane „powrotem do wartości”, tj. oparcia nowego systemu ustrojowego na wartościach innych aniżeli te, które legły u podstaw konstytucji socjalistycznej. W jakimś sensie linią przewodnią tych dyskusji wówczas były słowa Jana Pawła II: „Historia uczy, że demokracja bez wartości łatwo przekształca się w jawny lub zakamuflowany totalitaryzm”<sup>6</sup>. Mimo zgody co do zasadniczego tak nakreślonego celu podstawową trudnością na jaką napotymano od początku, była kwestia zdefiniowania wartości, dookreślenia, o jakie wartości chodzi, do jakich źródeł należy sięgnąć, a zwłaszcza rozstrzygnięcia, które wartości ze względu na ich znaczenie wymagają ochrony na poziomie konstytucji. W początkowym okresie prac nad konstytucją powszechne było w zasadzie dość uproszczone przekonanie, że nowy system powinien być swego rodzaju odwróceniem poprzedniego także, a może przede wszystkim, w sferze wartości. To miało być tym „znakiem nowego”. Wiedziono także spory teoretyczne dotyczące tego, czy chodzi o wartości, które konstytucja chroni, czy też o wartości tworzące fundament, na którym porządek konstytucyjny zostaje zbudowany. Ten spór jednak, jak podkreśla się w literaturze, był w dużej mierze sporem pozornym, albowiem wartości tworzące podstawę porządku konstytu-

<sup>5</sup> G.M. Flik, *Elogio della Costituzione*, Milano 2017, s. 2. Podobnie zresztą w odniesieniu do amerykańskiej konstytucji B. Ackerman: „Nie możemy budować lepszej przyszłości przez odcinanie się od przeszłości. [...] Moim celem tutaj jest przekonać was, że wzorce naszej obecnej konstytucyjnej dyskusji i praktyki sięgają głębszego porządku niż ktoś mógłby zakładać, porządku, który najlepiej można rozpoznać poprzez refleksję nad przebiegiem historycznego rozwoju [...]” – B. Ackerman, *We the People. Foundations...*, s. 10.

<sup>6</sup> Jan Paweł II, *Centesimus annus*, 46, [https://opoka.org.pl>centesimus\\_1](https://opoka.org.pl>centesimus_1).

cyjnego, a tym samym porządku prawnego w ogólności, z reguły są właśnie tymi, z uwagi na ich znaczenie, które chronione są przez normy konstytucyjne<sup>7</sup>.

Na wczesnym etapie prac jednym ze sporów był także spór o charakter konstytucji. W pracach parlamentarnych nad nową konstytucją podzielono jednak jednomyślnie dość szybko stanowisko, że konstytucja ma być aktem prawnym i to najwyższym aktem prawnym w systemie źródeł prawa. Takie zatem spory, jak np. kwestia konstytucji jako symbolu, deklaracji czy konstytucji normatywnej, zostały rozstrzygnięte jednoznacznie na rzecz konstytucji jako aktu normatywnego z wszystkimi tego konsekwencjami, w tym rolą Trybunału Konstytucyjnego. Wyrazem tego jest art. 8 Konstytucji RP z 1997 r. Równocześnie uznano, że konstytucja 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 gwarancji. Jak podkreśla Piotr Tuleja: „w hierarchicznie zorganizowanym systemie prawa oznacza to, iż 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 sprzecznych”<sup>8</sup>.

W początkowym, bardziej „politycznym” okresie debaty nad nową konstytucją często dość mechanicznie chciano zastąpić jeden system oficjalnej ideologii przez inny system oficjalnych wartości, jakby chwilami zapominając o wymogach społeczeństwa pluralistycznego, co znalazło swój szczególny wyraz m.in. w sporach na temat formuły *Invocatio Dei*.

To dość uproszczone myślenie dotyczące odwrócenia wartości niosło ze sobą niebezpieczeństwo zastąpienia dominacji jednej siły politycznej inną i zagubieniem pluralizmu. W miarę prac konstytucyjnych w parlamencie poszerzał się niewątpliwie zakres debat z ekspertami, czysto polityczny punkt widzenia był weryfikowany w świetle opinii ekspertów, choć także i eksperci różnili się w definiowaniu pojęcia wartości.

Uznać jednak można, że w ostateczności najbliższa twórcom konstytucji, choć wprost tak niewyrażona, była zobiektywizowana definicja wartości jaką formułuje Marek Piechowiak, a mianowicie, „że wartości konstytucyjne to pewne stany rzeczy (faktycznie istniejące, jak i możliwe; zarówno o charakterze samoistnym, jak i mające charakter cech), wyróżnione przez ustrojodawcę jako stany pożądane i jako takie podlegające szeroko pojętej ochronie prawnej (prawnie doniosłe).

<sup>7</sup> Z. Kędzia, *Uwagi o aksjologii Konstytucji RP*, „Ethos” 1990, nr 11–12, s. 219.

<sup>8</sup> P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 64–65.

Tak pojęta wartość może też być określona mianem dobra prawnego<sup>9</sup>. Mimo to w toku prac konstytucyjnych można było obserwować istotne spory dotyczące sposobu konstytucjonalizacji wartości. Wyrażano nawet poważne wątpliwości co do możliwości uzyskania konsensu w tej sprawie.

Wówczas to pojawiły się dyskusje dotyczące stosunku prawa stanowionego do prawa ponad stanowionego, które w swej postaci prawnej sprowadzały się do określenia zależności *ius* i *lex*<sup>10</sup>. Poszukiwano odniesienia transcendentnego i odnoszenia się do norm etycznych i to właśnie w prawie naturalnym poszukiwało się nosiciela tych właśnie pożądanых wartości. W tych momentach przełomu prawo naturalne jest postrzegane jako prawo sprawiedliwe<sup>11</sup>, co oznacza, że w razie konfliktu norm może to prowadzić do odrzucenia prawa pozytywnego, mimo świadomości trudności aplikacyjnych prawa naturalnego w prawie stanowionym<sup>12</sup>.

To była ważna debata i istotny punkt odniesienia także na przyszłość. Istniała wyraźna potrzeba odniesienia się do trwalszego fundamentu w sferze wartości niż tylko prawo stanowione będące wyłącznie wyrazem woli rządzących. Stało się oczywiste, że to nie państwo decyduje o wartościach, ale że istnieją one niezależnie od państwa i są odkrywane w trakcie prac konstytucyjnych. Poszukiwano „czegoś”, co miało stanowić wzorzec odniesień aksjologicznych. Kruchość podstaw, na jakich opierały się konstytucje, systemów autorytarnych wywoływały potrzebę tego rodzaju odniesień i poszukiwań. W tym sensie odwoływano się do metaaksjologii która, jak podkreśla M. Piechowiak, dotyczy tego, jak są ugruntowane wartości, jakie jest ich źródło, jak istnieją. Ustrojodawca zatem opowiadał się za pewnego typu obiektywistycznym czy – innymi słowy – prawno-naturalnym ugruntowaniem wartości, aby zdystansować się od „woluntaryzmu i czysto tetycznego uzasadnienia prawa”<sup>13</sup>.

Takie podejście miało stworzyć stabilny fundament dla aksjologii przyszłej konstytucji, oderwać ją od woluntaryzmu rządzących i tym samym zapewnić jej także większą trwałość. Można się zgodzić, że koncepcja odniesienia się do metaaksjologii, uwzględnienia w pracach komisji konstytucyjnej pewnej zależności

<sup>9</sup> M. Piechowiak, *Aksjologiczne podstawy polskiego prawa* (rozdz. III) [w:] *Synteza prawa polskiego od 1989 roku*, red. T. Guz, J. Gluchowski, M. Pałubska, Warszawa 2013, s. 40.

<sup>10</sup> P. Haberle, *Ius et lex als Problem des Verfassungsstaates – das Beispiel der Verfassungsgebung in Polen* [w:] *The Draft Polish Constitution 1991 in the light of Comparative Law*, eds. M. Piechowiak, R. Hliwa, Poznań 1993, s. 58–63.

<sup>11</sup> H. Suchocka, *Problemy wokół postulatu sprawiedliwości w powojennej Europie* [w:] *O prawach człowieka w podwójną rocznicę Paktów, księga pamiątkowa w hołdzie prof. Annie Michalskiej*, red. T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń 1996, s. 269.

<sup>12</sup> Jak pisał W. Łączkowski: „Doktryna prawa naturalnego napotyka wprawdzie na ogromne trudności aplikacyjne w prawie stanowionym. [...] lecz doświadczenia wywołane dwoma ogromnymi totalizmami pokazują, że odwoływanie się do niej jest możliwe, a nawet konieczne” w: *Konstytucja a transformacja ustrojowa* [w:] *Konstytucja i transformacja*, Warszawa 1995, s. 9–10.

<sup>13</sup> M. Piechowiak, *Aksjologiczne podstawy...*, s. 65.

*ius* i *lex* w istotny sposób rzutowała na zobiektywizowanie wartości konstytucyjnie chronionych.

Pluralizm istniejący w procesie prac konstytucyjnych powodował, że wartości chronione przez Konstytucję RP nawiązują do trzech zasadniczych tradycji, z których czerpali twórcy Konstytucji: chrześcijańsko-demokratycznej, liberalno-demokratycznej i socjalno-demokratycznej<sup>14</sup>. Swoistym zwornikiem tych trzech koncepcji jest stylistyka preambuły do Konstytucji. Preambuła jest bowiem naturalnym miejscem wskazania fundamentów aksjologicznych<sup>15</sup>. Ona to w pewien sposób „konstytucjonalizuje konstytucję”, nie tylko w aspekcie prawnym, ale także w kontekście kultury, w której funkcjonuje oparty na konstytucji system prawny<sup>16</sup>.

Konstytucja nie jest aksjologicznie neutralna i taką być nie może. Z uwagi jednak na czerpanie z różnych źródeł ideowych jest wielobarwna, wielowątkowa i to wydaje się być jej cechą pozytywną. Z drugiej strony jednak, jest to zarazem cecha, jak podkreśla Piotr Winczorek, ze względu na którą Konstytucja była poddawana i jest poddawana krytykom „ideowych integrystów różnych obediencji, którzy chcieliby nadać Konstytucji RP jednolite (sobie miłe) zabarwienie ideowe”<sup>17</sup>. Podzielić należy pogląd, że mimo czerpania z różnych źródeł w odniesieniu do zagadnień podstawowych wstęp do Konstytucji RP wraz z pierwszymi dwoma artykułami zawiera spójną koncepcję aksjologicznych podstaw prawa, do czego niewątpliwie przyczyniło się właśnie przyjęcie pewnych rozstrzygnięć metaaksjologicznych.

Sięganie do różnych tradycji ideowych nie osłabia aksjologicznie konstytucji, a wręcz przeciwnie, pozwala ją widzieć bardziej w kategorii dobra wspólnego. Takie podejście nadawało jej w dużej mierze perspektywiczny charakter, pewne „unieależnienie” od zmieniających się w przyszłości opcji politycznych. Nadaje trwałość wartościom przez konstytucję chronionym. Zdaje się także świadczyć o tym fakt, że trudno byłoby obecnie tak ściśle rozdzielić te wartości, przypisując je do różnych nurtów. Czy np. zasadę równości można łączyć tylko z koncepcjami socjaldemokratycznymi? Wydaje się, że jest ona także silna w koncepcjach chrześcijańskich, podobnie zasada solidarności czy sprawiedliwości. W jakimś sensie stały się one zasadami wspólnymi.

W sposobie formułowania wartości chronionych przez konstytucję znajduje swój wyraz zarówno zasada poszukiwania konsensu w pracach konstytucyjnych, jak i zasada pluralizmu. W toku prac konstytucyjnych umiejętność znalezienia odpowiedniego sformułowania pozwalała częstokroć rozwiązać, wydawałoby się

<sup>14</sup> Por. np. P. Winczorek, *Axiological Foundations of the Constitution of Poland*, Saint Louis–Warsaw Transatlantic Law Journal 1997, s. 59–67.

<sup>15</sup> Por. M. Piechowiak, *Preambuła [w:] Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 118–158.

<sup>16</sup> L. Garlicki, *Wstęp [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, pkt 3.

<sup>17</sup> P. Winczorek, *Pięć lat konstytucji*, „Res Publica Nowa”, marzec 2002, s. 82.



zasadniczy, nierozwiązywalny spór o wartości. Konieczne było znalezienie takich sformułowań, które pozwoliłyby oderwać się od pewnych słów, które dzieliły, i poszukiwać takich sformułowań, które nie oznaczałyby rezygnacji z wartości, a zarazem otwierałyby konstytucję na przyszłość. Sam fakt dojścia do zawarcia kompromisu konstytucyjnego jest elementem pozytywnym. I można w pełni się zgodzić z Markiem Zubikiem, kiedy twierdzi, że nie chodzi tutaj o gloryfikację konstytucji, ale podkreślenie, że jako zwornik całego porządku prawnego obowiązującego w państwie zapewnia mu ład społeczny i tym samym stanowi sama w sobie element dobra wspólnego<sup>18</sup>.

W pracach konstytucyjnych dominowało przekonanie o konstytucji przygotowywanej nie na przełom XIX i XX w., ale na przełom XX i XXI. Stąd też znajdujemy w niej wyraźne odniesienia do prawa naturalnego czy odwołania do Boga, ale wyrażone we współczesnym języku, języku niewyluczającym nikogo z możliwości identyfikacji się z wartościami konstytucyjnymi i samą konstytucją jako wartością samoistną. Sformułowanie „wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł” nadaje Konstytucji taki właśnie charakter samoistnej wartości. Otwierając zatem przestrzeń zarówno dla wierzących, jak i niewierzących, Konstytucja wprost się odwołuje, wręcz wskazuje na te uniwersalne wartości, które łączą obie te grupy, jak właśnie: prawda, sprawiedliwość, dobro, piękno. Ich uniwersalnego charakteru odmówić im nie można. Trudno znaleźć inny katalog i jak do tej pory nikt takiego nie zaproponował, do którego miałyby odwoływać się przyszła konstytucja. Można jednak uznać, że zmiana w tym zakresie nie przydałaby większej wartości aksjologicznej tej konstytucji, a wręcz przeciwnie, mogłaby uczynić ją bardziej zamkniętą, osłabić jej wartość jako dobra wspólnego.

„Konstytucja proklamuje ochronę wartości podstawowych z punktu widzenia indywidualnego i ogółu; w ten sposób jest miarą ocen odnoszących się do działań organów państwa i zachowań obywateli”<sup>19</sup>. Kluczowym problemem w tym kontekście było określenie statusu jednostki w konstytucji. Poszukiwano zasadniczej idei, centralnej wartości, wokół której mogłaby zostać zakotwiczona cała koncepcja praw i wolności człowieka, a która zarazem rzutowałaby na charakter powinności państwa względem jednostki. Także i w tym zakresie poszukiwano odniesień do „czegoś” poza wyłączną wolą rządzącej większości. Można zgodzić się, że w tym obszarze poszukiwanie odwołań natrafiało na bardziej jednoznaczne wzorce. Punktem odniesienia bowiem były dokumenty międzynarodowe zarówno o charakterze uniwersalnym, jak i regionalnym. Ważnym dokumentem była oparta na koncepcji personalizmu Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ z 1948 r. stwierdzająca, że: „Wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi pod

<sup>18</sup> M. Zubik, *O „grzechach społecznych” przeciwko ustawie zasadniczej*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 1, s. 12.

<sup>19</sup> Z. Kędzia, *Utwagi o aksjologii...*, s. 221.

względem swej godności i swych praw” oraz późniejsze Pakty Praw Człowieka oraz Europejska Konwencja Praw Człowieka.

Podobne sformułowanie zawarto w polskiej Konstytucji. W Konstytucji zatem znalazła swoje odzwierciedlenie koncepcja personalizmu wywodząca się genetycznie z chrześcijaństwa, a oznaczająca „powrót do jednostki”, której godność i rozwój są uznawane za cel i warunek rozwoju społecznego. Artykuł 30 mówi o godności człowieka, podkreślając jej naturalny i przyrodzony charakter. „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Istotnym przymiotem godności jest jej przyrodzoność oraz konsekwentnie z tym związane jej niezbywalność i nienaruszalność. Wartość ta wyraża zakaz czysto instrumentalnego traktowania człowieka. Oznacza uznanie jednostki za autonomiczny podmiot, za cel sam w sobie.

Umieszczenie godności człowieka jako centralnej wartości spowodowało, że kontekst aksjologiczny nowej konstytucji jest zasadniczo odmienny od poprzedniej socjalistycznej konstytucji. Takie odniesienie zrywa jakąkolwiek genetyczną więź z poprzednią konstytucją. Oznaczało to zarazem rezygnację ze skrajnie pozytywistycznego ujęcia, według którego jedynym źródłem i kryterium oceny praw oraz wolności jednostki jest wola państwa.

Logiczną konsekwencją art. 30 jest art. 31 mówiący o wolności człowieka. Nie można traktować serio wolności człowieka, jeśli nie powiąże się jej z godnością. Takie stanowisko znajdujemy wyraźnie w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał poprzez tezy metaaksjologiczne, dotyczące obiektywności wartości, zmierzał do uzasadnienia fundamentalnego miejsca zasady godności oraz wolności i praw, których godność jest źródłem, w porządku konstytucyjnym<sup>20</sup>.

W swoim orzeczeniu z dnia 23 marca 1999 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Konstytucja w całości swych postanowień daje wyraz pewnemu obiektywnemu systemowi wartości [...]. Dla określenia tego systemu wartości centralną rolę odgrywają postanowienia o prawach i wolnościach jednostki [...]. Wśród tych postanowień centralne z kolei miejsce zajmuje zasada przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka” (K 2/98).

Trudno zatem mówić o zdezaktualizowaniu się tej wartości i tym samym trudno wyobrazić sobie, jaka wartość mogłaby wejść w miejsce przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka. Jej antytezą mógłby być bowiem bliżej niedookreślony „kolektywizm”.

Kolejnym problemem wywołującym tak wielkie obecnie emocje i krytycyzm jest koncepcja demokratycznego państwa prawnego – rządów prawa, która stanowi wartość, a zarazem zasadę konstytucyjną. Nie jest moim celem, ani nie jest też możliwe, dokonywanie w tym miejscu szczegółowej analizy tej koncepcji.

<sup>20</sup> M. Piechowiak, *Aksjologiczne podstawy...*, s. 65.



Pragę tylko podkreślić jej sens, aktualność i znaczenie w kontekście toczącej się obecnie politycznej krytyki tej idei.

Zjawiskiem charakterystycznym na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. było wprowadzanie do swoich konstytucji przez państwa wychodzące z komunizmu w „nowy”, odmienny niż dotychczas sposób, wysłowioną zasadę praworządności. Odwoływano się do koncepcji państwa prawa, *rule of law*. Wyartykułowanie tej wartości jako zasady konstytucyjnej było traktowane jako wyraźne opowiedzenie się za innym systemem wartości, ale także za innym systemem politycznym niż dotychczasowy. Podobnie jak szereg innych zasad została ona sformułowana na zasadzie przeciwieństwa w stosunku do czysto formalnej socjalistycznej praworządności. Jest charakterystyczne, że rzadziej była ona wyrażana wprost w konstytucjach tradycyjnych demokracji, gdzie stanowiła element wspólnego dziedzictwa konstytucyjnego, od którego państwa komunistyczne zostały odcięte na kilkadziesiąt lat. Stąd też w państwach postkomunistycznych uznano, że zmiana systemu oznacza, że ta wartość-zasada, powinna zostać wyraźnie wysłowiona w konstytucji. Oznaczało to zarazem wyraźną deklarację nawiązania do wartości tworzących wspólne europejskie dziedzictwo konstytucyjne.

Do polskiego porządku konstytucyjnego zasada demokratycznego państwa prawnego została wprowadzona już w trakcie nowelizacji Konstytucji w grudniu 1989 r., aby jednoznacznie podkreślić zerwanie z poprzednim systemem poprzez odwołanie się do innej aksjologii. W jakimś stopniu za wyraz nowej aksjologii należy uznać powiązanie tej zasady z wartością, jaką jest zasada sprawiedliwości społecznej, co znalazło swój wyraz w sformułowaniu art. 1: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Niezwykle ważne dla dookreślenia zależności tych dwóch wartości było orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., w którym stwierdzał: „W ujęciu polskiej ustawy zasadniczej sprawiedliwość społeczna jest też celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Taki właśnie model demokratycznego państwa prawnego przyjęła Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli” (K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87).

Nie ulega jednak wątpliwości, że konstrukcja państwa prawnego w początkowym okresie transformacji była swoistą normą programową, w mniejszym stopniu odzwierciedleniem rzeczywistości ustrojowej. Jak słusznie wskazywał na to Mirosław Wyrzykowski, że 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 ta-

kich regulacji prawnoustrojowych, które będą odpowiadały wymaganym standardom<sup>21</sup>.

Należy zgodzić się z poglądem, że 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 konstytucyjnych.

I właśnie Trybunałowi przypadła istotna funkcja w interpretacji tej zasady<sup>22</sup>, który wyprowadził z niej w drodze interpretacji formalnej np. zasadę przyzwolonej legislacji, jak i prawo do sądu w drodze interpretacji materialnej. Z chwilą uchwalenia konstytucji, jak podkreśla Lech Garlicki: „materialna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego może być uznana [...] za pewien zamknięty już epizod”<sup>23</sup> i to zarówno z uwagi na szerokie regulacje dotyczące statusu jednostki, jak i szereg rozstrzygnięć aksjologicznych, które zapisano wprost w Konstytucji. Stanowisko takie zostało wyraźnie wyrażone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r.: „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 sytuacja nie ma potrzeby powoływania – jako podstawy kontroli – zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta pełni wówczas przede wszystkim rolę wskazówki interpretacyjnej” (K 28/97).

Poprzez nowe konstytucyjne ujęcie zasady *rule of law* Polska wyraźnie otwierała się w kierunku przyszłego członkostwa w Radzie Europy. W Preambule do Statutu Rady Europy podkreśla się przywiązanie państw członkowskich do „duchowych i moralnych wartości, które stanowią wspólne dziedzictwo ich narodów i prawdziwe źródło wolności indywidualnych, wolności politycznej, i rządów prawa (*rule of law*), stanowiące podstawę prawdziwej demokracji”. Podobne zresztą sformułowanie zawiera Preambuła do Europejskiej Konwencji Praw

<sup>21</sup> M. Wyrzykowski, *Legislacja – demokratyczne państwo prawa – radykalne reformy polityczne i gospodarcze* [w:] *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, red. nauk. H. Suchocka, Warszawa 1992, s. 38–39.

<sup>22</sup> Podobną zresztą rolę Trybunał pełnił we Włoszech. Jak podkreśla G.M. Flik: „pochwała konstytucji, która jest tytułem tej książki nie może być oderwana od odniesienia się do roli i pochwały sądu konstytucyjnego. Gdyby nie rola sądu konstytucja pozostałaby w dużej mierze czysto programowa, pozbawiona efektywności i siły normatywnej, a zatem w dużej części nieaktualna”, zob. G.M. Flik, *Elogio...*, s. 75.

<sup>23</sup> L. Garlicki, *Materialna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Zasada demokratycznego państwa w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 139.

Człowieka mówiąca o wspólnym dziedzictwie ideałów i tradycji politycznych, poszanowania wolności i rządów prawa. To ujęcie wpisywało Polskę w nowy kontekst polityczny oparty na wspólnym europejskim dorobku konstytucyjnym.

I znowu można postawić pytanie: czy ta zasada stanowiąca podstawę naszej Konstytucji uległa dezaktualizacji jako wartość którą należy chronić? Można spotkać krytyczne głosy wobec takiego ujęcia zasady państwa prawnego, jak to ma miejsce w art. 2, zarzucające jej czysto pozytywistyczno-formalne zabarwienie<sup>24</sup>. Czy jednak takie zarzuty opierają się na do końca rzetelnych przesłankach? Być może wynikają one wręcz z niezrozumienia samej koncepcji państwa prawnego (*rule of law*) w taki sposób, w jaki jest ona zapisana w naszej Konstytucji. To przecież właśnie odejście od czysto formalnej koncepcji praworządności zdecydowało o przyjęciu przez polskiego ustrojodawcę zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2. W odróżnieniu bowiem od formalnej zasady praworządności, wyśłowionej w art. 7 Konstytucji, zasada państwa prawnego ma szerszy wymiar. Formalna praworządność jest tylko jednym z elementów pojęcia państwa prawnego.

O odwoływaniu się do aksjologicznie osadzonej koncepcji *rule of law* świadczą dwa raporty Komisji Weneckiej Rady Europy: raport Rule of Law z 2011 r.<sup>25</sup>, a zwłaszcza raport Checklist on the Rule of Law z 2016 r.<sup>26</sup>

Celem raportów Komisji Weneckiej było poszukanie wspólnych elementów *rule of law*, które może pomoc organizacjom międzynarodowym, jak i sądom krajowym i międzynarodowym w interpretowaniu i stosowaniu tej podstawowej zasady. Wiodącą koncepcją prezentowaną w obu raportach jest postrzeganie państwa prawnego jako konstrukcji opartej na dwóch czynnikach: 1) na czynniku prawnoformalnym (zasada przestrzegania prawa i legalizmu), 2) na czynniku prawnomaterialnym oznaczającym, że koncepcja państwa prawa nie tylko zakłada przestrzeganie prawa, lecz także przesądza o demokratycznej i wolnościowej treści prawa<sup>27</sup>.

Rozwiązania przygotowane przez Komisję Wenecką dają realną możliwość „operacyjną” ewaluowania stanu państwa prawa. Stąd też do raportów jest dołączona lista pytań, znacznie rozbudowana w raporcie z 2016 r., stanowiąca swoisty wzorzec dla każdego państwa do dokonywanej oceny rozwiązań prawnych czy też projektów tych rozwiązań w porządku wewnętrznym. Chodziło zatem o wy-

<sup>24</sup> Z. Stawrowski, *Aksjologia i duch konstytucji III RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.

<sup>25</sup> CDL-AD(2011)003rev.

<sup>26</sup> CDL-AD(2016)007.

<sup>27</sup> Podkreślił to w wystąpieniu B. Vermeulen, członek Komisji Weneckiej podczas 4. Światowego Kongresu Sądów Konstytucyjnych w Wilnie w dniach 11–14 września 2017 r. „The Rule of Law and Constitutional Justice in the Modern World”: „the 2011 Report, warns against a purely formalistic conception of the Rule of Law, that merely requires that actions of public officials be authorized by law. Such a concept of the rule of law – that may be defined as ‘the rule of the law’, ‘rule by the law’ or even ‘law by rules’ – is qualified as a distorted interpretation. Indeed, the Checklist contains other and more principles and benchmarks than those associated with the formalistic conception of the German ‘Gesetzesstaat’”, C:/Users/Hanna/Documents/rule%20of%20law/Vermeulen-check%20list.pdf.

pracowanie zobiektywizowanych kryteriów, aby mogły być stosowane w różnych państwach w sytuacjach zagrożenia czy naruszenia praworządności. Wskazywano też na pięć elementów (*principles*), które są kluczowe dla rozumienia *rule of law*: – *Legality* – *Legal certainty* – *Prevention of abuse/misuse of powers* – *Equality before the law and non-discrimination* – *Access to justice*.

W kontekście zasady demokratycznego państwa prawnego ważnym elementem dyskusji konstytucyjnej była kwestia dotycząca granic władzy, zgodnie ze słowami Karla Loewensteina, że: „Historia konstytucjonalizmu nie jest niczym innym jak poszukiwaniem przez człowieka politycznego granic absolutnej władzy przez jej nosicieli i staraniem, aby w miejsce ślepego podporządkowania absolutyzmowi istniejącej zwierzchności ustanowić autorytet uzasadniony duchowo, moralnie i etycznie”<sup>28</sup>. Identyczna myśl przyświecała także innym filozofom i mężom stanu. Szczególne znaczenia miała w tym względzie encyklika Jana Pawła II *Centesimus annus* z 1991 r., a więc z okresu początku transformacji, kiedy w pełni trwały prace nad nową Konstytucją. Znajdujemy w niej takie słowa: „organizacja społeczeństwa oparta na trzech władzach – prawodawczej, wykonawczej i sądowniczej odzwierciedla realistyczną wizję społecznej natury człowieka, która wymaga odpowiedniego prawodawstwa dla ochrony wolności wszystkich. Dlatego jest wskazane, by każda władza była równoważona przez inne władze i inne zakresy kompetencji, które by ją utrzymywały we właściwych granicach. Na tym właśnie polega zasada «państwa praworządnego», w którym najwyższą władzę ma prawo, a nie samowola ludzi”<sup>29</sup>. Są to bardzo znamienne słowa odwołujące się do metaaksjologii. Podział władz bowiem postrzegany jest nie tylko jako konstrukcja formalnoprawna, ale jako idea odzwierciedlająca społeczną naturę człowieka. Wartością zatem jest władza zrównoważona, a jej wyrazem w obecnej polskiej Konstytucji jest zasada wyrażona w art. 10.

Konstytucja zatem opiera się na wartościach, których ochrona jest istotna zarówno dla funkcjonowania struktur organizmu państwowego, jak i dla zapewnienia jednostce i grupom ludzkim podmiotowości politycznej.

W tym kontekście warto także odnieść się do zasady pomocniczości. Nie została ona wyraźnie wyrażona w Konstytucji. Jest nią jednak przeniknięta koncepcja samorządu terytorialnego. Można ją zatem uznać także za wartość leżącą u podstaw tej Konstytucji. Z zasady pomocniczości wynika też niewątpliwie, że pewne kompetencje przysługują niejako naturalnie jednostkom i społecznościom lokalnym. Nie jest natomiast tak, że władza centralna przekazuje uprawnienia społecznościom lokalnym, kiedy uzna to za słuszne i co więcej – ona sama określa kryteria tej słuszności. Państwo w pewnym okresie historycznym zawłaszczyło te naturalne kompetencje i uprawnienia obywateli i wspólnot. Zatem demokratyczna organizacja społeczeństwa oznacza nic innego, jak przywrócenie tego naturalnego podziału kompetencji, to co bliżej społeczności lokalnych – w ge-

<sup>28</sup> K. Loewenstein, *Die Verfassungslehre*, Tiibingen 1975.

<sup>29</sup> Jan Paweł II, *Centesimus annus*...

stii tej społeczności, to zaś co przekracza możliwości tej społeczności, powinno być wykonywane przez strukturę wyższego rządu. Czy zatem zwiększająca się w praktyce rola wojewody jako reprezentanta rządu w stosunku do decyzji podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego nie jest także sygnałem alarmującym, że być może następuje wyraźniejszy zwrot w kierunku zasady centralizmu demokratycznego?

Tylko tych kilka przykładów pozwala na postawienie pytania: czy zatem można zasadnie mówić, że podstawy aksjologiczne, na których oparta jest Konstytucja z 1997 r., straciły swoją aktualność? I czy w związku z tym nastąpiła sytuacja (moment konstytucyjny?) wymagający uchwalenia nowej konstytucji? Sądzę, że na to pytanie odpowiedź będzie różna w zależności od tego, jakie wartości uznajemy za warte ochrony. Czy chodzi o takie wartości, o których była wyżej mowa, a więc przyrodzona godność człowieka, pluralizm w rozmaitych sferach życia publicznego, zasada rządów prawa, podział władzy, niezależność władzy sądowniczej, kontrola konstytucyjności prawa? Nie ulega wątpliwości, że przyjmując takie założenia, aksjologia konstytucji się nie zdezaktualizowała. Jeżeli jednak chce się podążać w kierunku przeciwnym do wskazanych powyżej zasad, to podstawy aksjologiczne obecnej Konstytucji mogą być postrzegane jako nieaktualne, jako stanowiące przeszkodę do ich osiągnięcia. I wtedy mamy do czynienia ze zjawiskiem, które trafnie określił Jerzy Zajadło, że ta Konstytucja zostaje stopniowo odzieraną ze swojej aksjologii i tak, krok po kroku, przestaje nas bronić przed powrotem do przeszłości, do tej przeszłości, z którą właśnie poprzez przyjęcie wartości i zasad zawartych w tej Konstytucji chcieliśmy zerwać<sup>30</sup>. Musi rodzić się pytanie, czy rzeczywiście pożądanym przeciwieństwem obecnie chronionych wartości i będących ich wyrazem zasad mają stać się takie zasady, jak jedność władzy, centralizm demokratyczny, ograniczenia autonomii sądów, dominacja jednego ośrodka politycznego?

Truizmem jest stwierdzenie (ale mam przekonanie, że nastał czas powtarzania rzeczy wydawałoby 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 większości.

Nie bez przypadku wśród cech konstytucji wymienia się, że jest ona ustawą sztywną, a więc taką, która może być zmieniona w szczególny sposób, trudniejszy niż ustawy zwykłe. Nie idzie tu jednak tylko o warunki czysto formalne, ale także o pewne przekonanie społeczne, że konstytucja jest aktem rzadko i trudno

<sup>30</sup> J. Zajadło, *Felietony gorszego sortu, o Trybunale Konstytucyjnym i nie tylko*, Sopot 2017, s. 125–126.

zmienialnym. Trwałość konstytucji nie może się opierać tylko na przesłankach arytmetycznych związanych z ustaloną w danej kadencji parlamentu relacją między liczebnością partii rządzącej i partii będących w opozycji. Tylko wówczas, gdy przyjmie się i upowszechni w świadomości społeczeństwa postrzeganie konstytucji jako dobra wspólnego, będzie można uznać, że jej postanowienia działają ograniczająco, stanowiąc gwarancję wskazanych w niej zachowań.

Jednak równocześnie nawet najlepsza konstytucja nie zapobiegnie nadużyciom prawa, konfliktom społecznym czy kryzysom spowodowanym wybujałymi ambicjami polityków. Jednakże konstytucja ma właśnie tworzyć takie normy prawne, które te konflikty i napięcia będą rozładowywać, utrudniać nadużycia władzy, a tym samym chronić człowieka i gwarantować ład demokratyczny<sup>31</sup>.

Winna to być przestroga, aby na każdy doraźny 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 przyszej konstytucji jest zupełnie niedookreślona.

Może na koniec warto przytoczyć słowa Andrzeja Zolla, który stwierdził: „Czas pokazał, że ta konstytucja się sprawdziła. Oczywiście, ma swoje wady, ale zaciekle ataki na nią są nieuzasadnione. Konstytucja powinna raczej budzić naszą dumę. Najważniejsze, że opiera porządek społeczny na przyrodzonych i niezbywalnych wolnościach człowieka. Dobro wspólne stanowi w niej źródło obowiązku obywatelskiego”<sup>32</sup>.

## Hanna Suchocka

### VALIDITY OF VALUES PROTECTED BY THE CONSTITUTION OF 1997

The basic issue raised in the article is the validity of the axiological assumptions of the Constitution of 1997. Whether and to what extent the basic values that underlie the current Constitution are so outdated that it is necessary to prepare a constitution based on a completely different axiological foundation. The analysis is in particular focused on such issues as the inherent and inalienable dignity of a man as a central value, as well as the rule of law. The analysis is carried out from the point of view of the preparatory work for the Constitution and a reference to metaaxjology in the construction of the value system.

<sup>31</sup> J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Warszawa 1993, s. 190.

<sup>32</sup> *Dwie dekady polskiej konstytucji*, Byli prezesi TK komentują w rozmowie z A. Stankiewiczem, J. Schwertnerem, M. Baczyńskim, z 2 kwietnia 2017, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/dwie-dekady-polskiej-konstytucji-byli-prezesi-tk-komentuja/d0tfcy1>.