

Marek Fałdowski

**ETYKA ZAWODOWA POLICJANTA
WE WSPÓŁCZESNEJ KULTURZE SŁUŻBY
PAŃSTWA DEMOKRATYCZNEGO**

Szczytno 2019

Recenzenci

prof. dr hab. Marian Cieślarczyk — Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie

prof. dr hab. Waldemar Kitler — Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie

ks. prof. dr hab. Edward Wiszowaty — Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Projekt okładki

Marek Fałdowski, Agnieszka Kamińska

Afiliacja

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

Żaden fragment tej publikacji, z wyjątkiem dozwolonego użytku, nie może być reprodukowany, umieszczany w systemach przechowywania informacji lub przekazywany w jakiegokolwiek formie — elektronicznej, mechanicznej, fotokopii czy innych reprodukcji — bez uprzedniej zgody posiadacza praw autorskich.

© Wszelkie prawa zastrzeżone — Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie & Autor

ISBN 978-83-7462-716-0

e-ISBN 978-83-7462-717-7

Wydanie II poprawione i uzupełnione

Druk i oprawa:

Dział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie

12-100 Szczytno, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111

tel. 89 621 51 02, fax 89 621 54 48

e-mail: wwip@wspol.edu.pl

Objętość: 22,6 ark. wyd.

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	5
Rozdział 1. Demokratyczne państwo prawa jako determinanta fundamentalnych wartości leżących u podstaw etosu służby	19
1.1. Istota demokratycznego państwa prawa	20
1.2. Aksjologiczne podstawy demokratycznego państwa prawa	45
1.3. Godność i prawa człowieka jako fundament etosu służby.....	53
Podsumowanie.....	87
Rozdział 2. Zasady etyki zawodowej policjanta jako przejaw profesjonalizacji służby	91
2.1. Historyczne uwarunkowania etosu służby policjanta	92
2.2. Międzynarodowy kontekst etosu służby	105
2.3. Znaczenie zasad etyki zawodowej	122
Podsumowanie.....	142
Rozdział 3. Etyka zawodowa policjanta i jej współczesne egzemplifikacje w służbie.....	145
3.1. Charakterystyka badanej zbiorowości	146
3.2. Wizerunek etyczny policjanta	153
3.3. Relacje policjant–przełożony, policjant–obywatel	229
3.4. Podstawowe wartości służby a użycie broni palnej i środków przymusu bezpośredniego	248
3.5. Zasady etyki zawodowej policjanta a bezpieczeństwo służby.....	253
Podsumowanie.....	270
Rozdział 4. System kształcenia funkcjonariuszy Policji w kontekście zasad etyki zawodowej policjanta	275
4.1. Szkoły w policyjnym systemie kształcenia	275
4.2. Zasady etyki zawodowej w programach kształcenia policjantów....	284
Podsumowanie.....	327

Rozdział 5. W kierunku modelu etycznej formacji funkcjonariuszy	
Policji	331
5.1. Świadomość etyczna w systemie kształcenia funkcjonariuszy Policji	331
5.2. Diagnoza policyjnego systemu kształcenia w oparciu o etos służby	370
5.3. Szkolnictwo policyjne w kształtowaniu postaw etycznych funkcjonariuszy	387
Podsumowanie.....	391
Zakończenie	395
Bibliografia	407
Spis tabel i wykresów	439
Aneks	459

WPROWADZENIE

Policja jest jedną ze służb państwowych, w której zachowania funkcjonariuszy i pełnione przez nich funkcje zawodowe kształtowane są nie tylko przez przepisy, normy, lecz także poprzez dookreślone powinności etyczne zawarte w dyrektywach zasad etyki zawodowej policjanta. Zasady te nawiązują do tradycji etycznych polskiej Policji Państwowej i osiągnięć tej formacji w dziedzinie jej moralnego rozwoju, którego materialnym dziedzictwem był przedwojenny etos służby i funkcjonariusza Policji Państwowej¹.

W XXI w. pojawia się coraz więcej sfer życia społecznego, gdzie samo prawo wydaje się bezsilne wobec nowych zagrożeń, jeżeli nie odwołamy się do tego, co jest integralną częścią każdego człowieka — do sumienia². Etyka zawodowa policjanta odgrywa główną rolę w kulturze służby w Policji, będąc gwarantem moralnego i zgodnego z prawem postępowania. Wpływa ona na bezpieczeństwo służby, a przez to na bezpieczeństwo samych funkcjonariuszy oraz bezpieczeństwo i porządek publiczny, których utrzymanie jest ustawowym obowiązkiem jednej z największych formacji mundurowych w Polsce — Policji.

Zasady etyki zawodowej stanowią zasadniczy i nieodzowny komponent kultury służby. To od ich internalizacji³ przez funkcjonariuszy zależy jakość takich

¹ Szerzej: E. Wiszowaty, *Etyka Policji. Między prawem, moralnością i skutecznością*, Warszawa 2011, s. 60–66; tenże, *Etos służby* [w:] M. Fałdowski, D. Mocarska (red.), *Systemowe ujęcie bezpieczeństwa wewnętrznego*, t. 1, *Problematyka prawno-społeczna*, Szczytno 2018, s. 28–35; M. Fałdowski, *Etos funkcjonariusza Policji Państwowej*, „Przegląd Policyjny” 2017, nr 2 (126), s. 91–107; tenże, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny na przykładzie II RP*, „Przegląd Policyjny” 2017, nr 4 (128), s. 52–54; tenże, *Zginęli za Polskę — Policja w służbie ojczyźnie*, „Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji” 2017, nr 3, s. 2.

² E. Wiszowaty, G. Kędzierska, W. Pływaczewski (red.), *Policja, Etyka, Kościół*, Szczytno 2002, s. 5.

³ Internalizacja — (ang. *internalisation*) rozumiana jest tu jako psychologiczny proces stopniowego przekształcania norm, wartości i postaw narzuconych z zewnątrz w zespół poglądów tolerowanych, potem akceptowanych, a następnie uznanych za własne. Efektem tego procesu jest uznanie za własne poglądów głoszonych przez inne osoby. Internalizacja jest jednym z podstawowych mechanizmów rozwoju moralnego jednostki.

procesów w formacji, jak rozwój jej tożsamości. Doskonalenie prawości, praworządności, rzetelności, uczciwości, świadomości i zdolności do ponoszenia odpowiedzialności powinno być jedną z powinności każdego funkcjonariusza państwowego, a na pewno policji. Do szczególnie istotnych cech funkcjonariuszy należy zdolność do rzeczywistych poświęceń, do przejawiania postaw altruistycznych, nawet z narażeniem własnego życia i zdrowia, do ciągłego samodoskonalenia się, podnoszenia własnego warsztatu służby i kompetencji, a więc zachowań, które są konieczne w sytuacji ustawicznie zachodzących zmian społecznych, gospodarczych i kulturowych.

Zasady etyki zawodowej policjanta dotyczą wszystkich płaszczyzn aktywności podejmowanej w ramach służby. Kształtują treść i formę każdej działalności zawodowej funkcjonariusza, w tym jakość wykonywania czynności służbowych, charakter stosunków międzyludzkich, wizerunek służby w przestrzeni publicznej oraz rzeczywistą wartość w oczach opinii społecznej. Pełnią one także różnorakie funkcje w środowisku zawodowym. Ich asymilacja i zrozumienie umożliwiają kształtowanie dojrzałej instytucji, w której prawidłowo funkcjonuje wiele czynników o istotnym znaczeniu dla służby. Jednym z nich jest wewnętrzna kontrola społeczna zachowań policjantów w formacji i poza nią. Jakość funkcjonowania tego elementu jest drogą do budowania uczciwej i transparentnej organizacji,

H. Zgólkowa (red.), *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, t. 14, Poznań 1998, s. 324; J. Siuta (red.), *Słownik psychologii*, Kraków 2005, s. 113–114; Wydawnictwo Naukowe PWN, *Słownik języka polskiego*, online, dostęp: 3 września 2018 r., <<https://sjp.pwn.pl/sjp/interna,lizacja;2561811>>. Termin ten jest określany także jako: 1) ostateczny lub przynajmniej zaawansowany rozwój moralny; 2) proces zmian prowadzący do osiągnięcia dojrzałości moralnej; 3) „zdolność do kontroli wewnętrznej” tzn. niezależnienia zachowania jednostki od zewnętrznych wzmocnień (nagród i kar); 4) uwewnętrznienie szczegółowych norm i reguł postępowania. E. Różycka (red.), *Encyklopedia pedagogiczna XXI wieku*, t. 2, Warszawa 2003, s. 412. W słowniku psychologii termin ten określono jako akceptacja lub przyjęcie pewnych przekonań, wartości, poglądów, zwyczajów, standardów itd. za własne. Stanowi postać uwewnętrznienia, tzn. „przejścia” z zewnątrz do wnętrza jednostki, ze środowiska społecznego do jej osobowości, norm, standardów, systemów wartości itd. Miarą stopnia internalizacji jest zachowanie zgodne z przyswojonymi normami w sytuacji nacisku mierzącego w kierunku przeciwnym. A.S. Reber, E.S. Reber, *Słownik psychologii*, Warszawa 2005, s. 291–292. Początkowo główną rolę w procesie internalizacji odgrywają rodzice dziecka, później wychowawcy i grupy rówieśnicze, a po osiągnięciu przez daną osobę wieku dorosłego — grupy społeczne i jednostki, z którymi się ona identyfikuje i które są dla niej autorytetem. W wyniku internalizacji normy heteronomiczne (ustanawiane nie przez tych, których mają obowiązywać) przekształcają się w normy autonomiczne (ich przestrzeganie nie wymaga już kontroli z zewnątrz). W. Sawczuk (red.), *Słownik psychologiczny*, Warszawa 1985, s. 181.

szansą rzeczywistego rozwoju kompetencji wszystkich członków środowiska służby oraz samodoskonalenia całej instytucji. Mechanizm ten jest szczególnie istotny z perspektywy utrzymania wysokiej skuteczności wykonywania zadań i zapewnienia ciągłości świadczenia służby na satysfakcjonującym społecznie poziomie. Działa ponadto prewencyjnie, gdyż zapobiega niepożądanym zachowaniom w służbie, nawet w sytuacjach kryzysowych. Z drugiej strony wywołuje presję wobec tych, którzy przejawiają zachowania godzące w uznawane wartości (m.in. wizerunek formacji czy w jej bezpieczeństwo) lub tych, którzy wyrażają takie przyzwolenie — stymuluje ich do korekty lub zmiany własnych zachowań.

Policjant, z tego powodu, że jest funkcjonariuszem publicznym, jest też człowiekiem o określonym autorytecie, który wynika z zaufania społecznego⁴. Zaufanie to jest natomiast świadectwem wiernej wartościom i sumiennej służby dla innych ludzi⁵. Zasady etyki zawodowej stanowią zatem podstawowy katalizator kulturowego rozwoju służby, wywierają największy wpływ na treść, jakość i skuteczność wychowania moralnego funkcjonariuszy, zwłaszcza kształtując pożądanę przez formację postawę nowo przyjętych policjantów lub będących w okresie służby przygotowawczej. Odgrywają również szczególną rolę kulturotwórczą. Ich akceptacja w środowisku zawodowym i internalizacja każdej z osobna przez funkcjonariusza przynosi służbie wiele korzyści. Jedną z nich jest proces rozwijania kompetencji, inną — zapobieganie nieakceptowanym zachowaniom wśród funkcjonariuszy, kolejną — zmiana nastawienia do służby (zwłaszcza w sytuacji spadku motywacji, niepokoju, wypalenia zawodowego). Konsekwencją jest wzrost poziomu bezpieczeństwa służby i państwa decydujący o pozytywnym wizerunku służby i formacji w percepcji społecznej.

Obecność norm etycznych w kształtowaniu wszelkich sfer aktywności zawodowej funkcjonariusza we wszystkich wymienianych płaszczyznach wpływa zatem na rozwój bezpieczeństwa obywateli i państwa⁶.

⁴ FA, KF, *Policja najwyżej ocenianą instytucją*, online, dostęp: 14 grudnia 2019 r., <<https://www.tvp.info/44637411/policja-najwyzej-oceniana-instytucja-publiczna>>. Centrum Badań Opinii Społecznej przedstawiło raport pt. *Oceny działalności instytucji publicznych i mediów*. Z badań, które miały miejsce w dniach 12–19 września 2019 r. na grupie liczącej 990 osób, wynika, że 75% Polaków ma zaufanie do Policji, która znalazła się na pierwszym miejscu wśród kilkudziesięciu ocenianych instytucji.

⁵ E. Piszczyk, *Homilia wygłoszona podczas Mszy Świętej inaugurującej Międzynarodową Konferencję Naukową „Policja-Etyka-Kościół”* [w:] E. Wiszowaty, G. Kędzierska, W. Pływaczewski (red.), *Policja, Etyka...*, wyd. cyt., s. 9.

⁶ T. Płoski, *Działalność Policji w świetle międzynarodowych standardów praw człowieka i zasad etyki zawodowej policjanta* [w:] Z. Kępa, A. Szerauc (red.), *Ku etycznym zasadom służb mundurowych*, Płock 2009, s. 9.

Przestrzeganie zasad etyki zawodowej policjanta jest niewątpliwie przejawem profesjonalizmu służby, dlatego od lat są one przedmiotem szkolenia zawodowego i kształcenia naszych funkcjonariuszy. Zakres zawartych w nich treści może być jednak niewystarczający.

Praktyka doboru do polskiej Policji wskazuje, że świadomość etyczna kandydatów jest na niskim poziomie. Zwiększa się ona wraz z upływem lat służby, szczególnie u policjantów będących absolwentami kolejnych szkoleń i kursów specjalistycznych realizowanych w ramach doskonalenia zawodowego w Policji. Wpływ na tę świadomość ma przede wszystkim szkolenie zawodowe dla absolwentów szkół wyższych, którego program przewiduje oddzielny blok tematyczny *Historia, tradycja i etos służby policyjnej*⁷.

W tych okolicznościach zrodziła się potrzeba naukowego poznania współczesnej roli, pozycji i znaczenia zasad etyki zawodowej policjanta w kulturze służby. Drugim ważnym czynnikiem determinującym podjęcie badań był wciąż niewystarczający poziom „refleksyjnej reprezentatywności” tego zagadnienia w literaturze naukowej.

Szeroko pojęta etyka zawodowa była i jest przedmiotem zainteresowania wielu autorów. Analizując literaturę związaną z etyką zawodową policjantów, warto natomiast zwrócić uwagę, że — jak dotychczas — badania w tym obszarze były prowadzone głównie przez Edwarda Wiszowatego, autora monografii *Etyka Policji. Między prawem, moralnością i skutecznością* (Warszawa 2011). Opracowanie to w sposób kompleksowy i wyczerpujący przedstawia zagadnienia etyki zawodowej odnoszące się do profesji polskiego policjanta. Praca ta przyczyniła się do znacznego postępu w rozwoju etycznym formacji policyjnej i stanowi zachętę do dalszych dociekań naukowych podejmowanych przez innych autorów. Badacz ten jest ponadto autorem licznych publikacji poświęconych omawianej tematyce, z których do najistotniejszych należy zaliczyć: *Chrześcijański system wartości* (Szczytno 1997), *Wartości uniwersalne jako podstawa kodeksu etyki policjanta* (Szczytno 1999), *Duszpasterstwo policji. Studium teologiczno-pastoralne* (Szczytno 2002), *Policja wobec wartości w demokratycznym państwie prawa*⁸ oraz

⁷ Zgodnie z decyzją nr 56 komendanta głównego Policji z 22 marca 2017 r., został powołany zespół do opracowania projektu szkolenia zawodowego dla absolwentów szkół wyższych (szkolenie oficerskie). Zespołowi przewodniczył komendant-rektor Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie. Blok ten został wprowadzony decyzją nr 160 komendanta głównego Policji z 12 lipca 2017 r. w sprawie programu szkolenia zawodowego dla absolwentów szkół wyższych, Dz. Urz. KGP poz. 49.

⁸ E. Wiszowaty, *Policja wobec wartości w demokratycznym państwie prawa*, „Studia Teologiczno-Historyczne Śląska Opolskiego” 2010, nr 30, s. 427–440.

Służba w Policji jako obrona i ochrona wartości. Jakich wartości? (Płock 2010). Znakomitym kompendium wiedzy pedagogicznej, a zarazem nowatorskim dziełem diagnozującym obszary doskonalenia działań policji w sferze poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego jest praca mająca także nieoceniony walor praktyczny napisana przez tegoż autora wspólnie z Anną Zellmą *O Policję bliższą ludziom. Inspiracje pedagogiczne w służbie funkcjonariuszy* (Szczytno 2017)⁹.

Etyką zawodową policjanta zajmował się także Andrzej Pawłowski, który opublikował: *Podstawowe uwarunkowania etyki zawodu policjanta* (Szczytno 1999), *Rolę i znaczenie etyki w formacjach policyjnych* (Kętrzyn 2000), *Tradycje etyki zawodowej w służbach policyjnych na ziemiach polskich* (Szczytno 2003), *Etykę polskiej Policji. Próbę zestawienia głównych problemów* (Poznań 2007). Interesującą pracą z tej dziedziny jest też monografia Juliusza Piwowarskiego *Etyka funkcjonariusza Policji. Źródła, motywacje, realizacja* (Kraków 2012).

Ciekawe analizy w obszarze etyki zawodowej polskiej Policji prowadzili również Zbigniew Siemak, który opublikował wnioski z badań ankietowych na temat świadomości tradycji i etyki zawodowej służby policyjnej wśród słuchaczy Wyższej Szkoły Policji w Szczycie¹⁰, a także Waldemar Zubrzycki¹¹, Bolesław Sprengel¹², Jolanta Itrich-Drabarek¹³ oraz Monika Żak¹⁴.

Interesujące i nie do przecenienia są również opublikowane efekty konferencji naukowych dotyczących etyki zawodowej polskiej Policji. Warto w tym miejscu poświęcić nieco miejsca tym organizowanym przez Wyższą Szkołę Policji w Szczycie. W konferencji, której podstawowym celem było wypracowanie zasad etyki zawodowej polskiego policjanta, a która odbyła się w dniach

⁹ Autorzy monografii przeprowadzili badania sondażowe, w których udział wzięło 316 funkcjonariuszy i funkcjonariuszek Policji studiujących lub odbywających szkolenia zawodowe w Wyższej Szkole Policji w Szczycie w roku akademickim 2015/2016.

¹⁰ Z. Siemak, *Tradycje i etyka zawodowa w świadomości współczesnych policjantów. Raport z badań*, „Przegląd Policyjny” 2004, nr 1–2, s. 171–181. Autor w badaniach analitycznych uwzględnił ankiety wypełnione przez 141 respondentów. Na tej podstawie sformułował wniosek, że „stan wiedzy współczesnych policjantów zarówno w odniesieniu do tradycji policyjnych, jak i etyki zawodowej jest niezadowolający”.

¹¹ W. Zubrzycki, *Postawa policjantów pododdziałów antyterrorystycznych Policji w świetle badań naukowych* [w:] M. Faldowska, A. Filipek, J. Ważniewska (red.), *Morale*, cz. 2, *Morale w świetle wyników badań i w procesie dydaktycznym*, Warszawa 2016, s. 20–37.

¹² B. Sprengel, *Etyka zawodowa policjanta* [w:] B. Sprengel, A. Strzelecki (red.), *Urzędnik w administracji publicznej*, Włocławek 2005.

¹³ J. Itrich-Drabarek, *Etyka zawodowa funkcjonariuszy służb państwowych*, Warszawa 2016.

¹⁴ M. Żak, *Miejsce etyki zawodowej w służbie polskiego policjanta*, „Górnosławskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa” 2013, s. 165–184. Rozważania autorki nie obejmują jednak w sposób kompleksowy podnoszonego zagadnienia.

29–30 października 1998 r., wzięli udział przedstawiciele m.in. policji niemieckiej i angielskiej. Pokłosiem owego sympozjum było opracowanie projektu *Zasad etyki zawodowej policjanta*, które następnie otrzymały formę *Decyzji nr 121/99 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 lipca 1999 roku* i zostały wprowadzone do stosowania w polskiej Policji¹⁵. Dodatkowo powstało opracowanie zawierające ciekawe artykuły autorstwa Ulricha Schrade¹⁶, Edwarda Wiszowatego¹⁷, Zdzisława Galickiego¹⁸, Andrzeja Wiśniewskiego¹⁹ oraz Jana Szałańskiego²⁰. W efekcie kolejnej konferencji zorganizowanej w dniach 17–19 czerwca 2001 r. pt. *Policja — Etyka — Kościół* powstała publikacja wieloautorska, gdzie swoje wystąpienia zamieścili m.in. Andrzej Misiuk²¹, Edward Wiszowaty²², Rimantas Tidikis²³, Siegfried Franke²⁴ czy Andre Mabe²⁵. W tym czasie opracowano też nowe zasady, które w zmienionej, poszerzonej wer-

¹⁵ Decyzja nr 121/99 komendanta głównego Policji z 14 lipca 1999 r. W dniu 1 stycznia 2004 r. zasady w nowej, poszerzonej wersji, zostały wprowadzone w formie zarządzenia komendanta głównego Policji. W uzasadnieniu tej decyzji podniesiono „znaczenie problematyki moralnej w wykonywaniu zawodu policjanta i jego służebną wobec społeczeństwa rolę, a także konieczność wzmocnienia oraz uzupełnienia obowiązków i praw policjanta wynikających z demokratycznie stanowionego prawa”. Zob. zarządzenie nr 805 komendanta głównego Policji z 31 grudnia 2003 r. w sprawie *Zasad etyki zawodowej policjanta*.

¹⁶ U. Schrade, *Etyka a etyka zawodowa* [w:] M. Róg (red.), *Etyka zawodowa policjanta. Materiały pokonferencyjne*, Szczytno 1999, s. 17–29.

¹⁷ E. Wiszowaty, *Wartości uniwersalne jako podstawa kodeksu etyki policjanta* [w:] M. Róg (red.), *Etyka zawodowa...*, wyd. cyt., s. 55–62.

¹⁸ Z. Galicki, *Zagadnienia etyki policji w pracach Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Praw Człowieka* [w:] M. Róg (red.), *Etyka zawodowa...*, wyd. cyt., s. 63–66.

¹⁹ A. Wiśniewski, *Identyfikacja funkcji kodeksu etyki zawodowej w organizacji policyjnej* [w:] M. Róg (red.), *Etyka zawodowa...*, wyd. cyt., s. 78–82.

²⁰ J. Szałański, *Akceptacja przez policjantów jednego komisariatu wybranych norm postępowania i sankcji za ich przekraczanie oraz pracy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości* [w:] M. Róg (red.), *Etyka zawodowa...*, wyd. cyt., s. 83–94.

²¹ A. Misiuk, *System wartości moralnych w policji okresu międzywojennego* [w:] E. Wiszowaty, G. Kędzierska, W. Pływaczewski (red.), *Policja, Etyka...*, wyd. cyt., s. 36–42.

²² E. Wiszowaty, *Duszpasterstwo policji w Polsce w okresie międzywojennym i jego przywrócenie po 1989 roku* [w:] E. Wiszowaty, G. Kędzierska, W. Pływaczewski (red.), *Policja, Etyka...*, wyd. cyt., s. 43–58.

²³ R. Tidikis, *Znaczenie etyki w pracy funkcjonariuszy policji* [w:] E. Wiszowaty, G. Kędzierska, W. Pływaczewski (red.), *Policja, Etyka...*, wyd. cyt., s. 93–98.

²⁴ S. Franke, *Etyczne aspekty kierowania w policji* [w:] E. Wiszowaty, G. Kędzierska, W. Pływaczewski (red.), *Policja, Etyka...*, wyd. cyt., s. 105–116.

²⁵ A. Mabe, *Wartości etyczne i ich realizacja w policji francuskiej* [w:] E. Wiszowaty, G. Kędzierska, W. Pływaczewski (red.), *Policja, Etyka...*, wyd. cyt., s. 130–138.

sji wprowadzone zostały zarządzeniem nr 805 komendanta głównego Policji z 31 grudnia 2003 r. w sprawie *Zasad etyki zawodowej policjanta*.

Z konferencji poświęconych wypracowaniu zasad etyki zawodowej funkcjonariusza warto wskazać tę zorganizowaną przez Centrum Szkolenia Straży Granicznej²⁶. Szczególnie interesujące są zamieszczone w materiałach pokonferencyjnych wyniki badań przeprowadzonych przez Jana Szczerbę odnośnie do uwarunkowań moralno-etycznych postaw funkcjonariuszy Straży Granicznej²⁷.

Wśród rozważań naukowych odnoszących się do zasad etyki zawodowej służb mundurowych istotne miejsce zajmują referaty zamieszczone w materiałach pokonferencyjnych pt. *Ku etycznym zasadom służb mundurowych*, wydanych pod redakcją naukową Zbigniewa Kępy i Andrzeja Szerauca²⁸.

Godne wskazania są również konferencje naukowe poświęcone etyce innych formacji mundurowych. Przede wszystkim na uwagę zasługuje debata pt. *O żołnierskich powinnościach*, jaka miała miejsce w dniach 21–24 września 2016 r. w Gdyni podczas XIII Ogólnopolskiego Forum Historyków Wojskowości²⁹. W jej efekcie powstała, łącząca w sobie osiągnięcia różnych dyscyplin naukowych, trzynomowa publikacja pod redakcją Andrzeja Drzewieckiego³⁰ oraz Mariusza Kardasa³¹.

Do inspirujących publikacji należy opracowanie wydane pod głównym tytułem *Morale* — cz. 1, *Teoretyczne i metodologiczne aspekty badania zjawiska morale* powstałe pod redakcją Mariana Cieślarczyka i Aleksandry Skrabacz³², oraz cz. 2 — *Morale w świetle wyników badań i w procesie dydaktycznym* pod redak-

²⁶ J.R. Szczerba (red.), *Etyka zawodowa Straży Granicznej. Materiały pokonferencyjne*, Kętrzyn 2000. W konferencji uczestniczyli m.in. przedstawiciele reprezentujący środowiska uniwersyteckie Warszawy, Torunia, Olsztyna, Białegostoku oraz Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

²⁷ J.R. Szczerba, *Uwarunkowania moralno-etyczne postaw funkcjonariuszy Straży Granicznej w świetle wyników badań socjologicznych przeprowadzonych w Straży Granicznej* [w:] J.R. Szczerba (red.), *Etyka zawodowa...*, wyd. cyt., s. 89–122.

²⁸ Z. Kępa, A. Szerauc (red.), *Ku etycznym zasadom...*, wyd. cyt.

²⁹ Organizatorem forum był Wydział Nauk Humanistycznych i Społecznych Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni.

³⁰ A. Drzewiecki (red.), *O powinnościach żołnierskich*, t. 1, *Na fundamencie historii i tradycji*, Oświęcim 2016; tenże, *O powinnościach żołnierskich*, t. 3, *Na krętych drogach żołnierskich losów*, Oświęcim 2016.

³¹ M. Kardas (red.), *O powinnościach żołnierskich*, t. 2, *Tym co polskość zachowali i o nią walczyli*, Oświęcim 2016.

³² M. Cieślarczyk, A. Skrabacz (red.), *Morale*, cz. 1, *Teoretyczne i metodologiczne aspekty badania zjawiska morale*, Warszawa 2016.

cją Maryli Fałdowskiej, Agnieszki Filipek i Joanny Ważniewskiej³³. Praca zawiera zbiór referatów z V Transdyscyplinarnej Konferencji Naukowej pt. *O potrzebie i możliwościach diagnozowania oraz doskonalenia morale żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych*, która odbyła się 26 listopada 2016 r. w Siedlcach³⁴.

Wskazani autorzy zajmujący się etyką służb mundurowych nie prowadzili jednak naukowych rozważań popartych badaniami ankietowymi, które obejmowałyby oddziaływanie zasad etyki zawodowej na bezpieczeństwo służby, a także ich wpływu na wizerunek Policji. Do chwili obecnej nie powstało komplementarne opracowanie tej problematyki poparte rzetelnymi badaniami na reprezentatywnej dla całej formacji grupie, które zawierałoby naukową eksplorację podnoszonych zagadnień.

Zgodnie z powyższymi przesłankami, głównym celem przeprowadzonych badań było poznanie znaczenia i miejsca etyki zawodowej policjanta we współczesnej kulturze służby w Policji w państwie demokratycznym³⁵. To ukierunkowanie problemowe uwypukliło potrzebę bardziej szczegółowej penetracji naukowej problematyki dotyczącej:

- fundamentalnych wartości leżących u podstaw etosu służby policjantów w demokratycznym państwie prawa,
- zasad etyki zawodowej policjanta jako przejawu profesjonalizmu służby,
- wpływu etyki zawodowej policjanta na bezpieczeństwo służby,
- ujęcia zasad etyki zawodowej policjanta w programach kształcenia funkcjonariuszy polskiej Policji,
- pożądanego modelu etycznego funkcjonariuszy polskiej Policji.

Powyższe ukierunkowania stanowiły podstawę sformułowania następujących problemów badawczych:

- głównego: Jakie jest znaczenie i miejsce etyki zawodowej policjanta we współczesnej kulturze służby w polskiej Policji?

³³ M. Fałdowska, A. Filipek, J. Ważniewska (red.), *Morale*, cz. 2, *Morale w świetle...*, wyd. cyt.

³⁴ Konferencja stanowiła efekt współpracy kilku uczelni i instytucji, w tym: Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Wojskowego Centrum Edukacji Obywatelskiej im. płk. dypl. Mariana Porwita, Akademii Sztuki Wojennej w Warszawie (obecna nazwa), Akademii Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni, Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Polskiego Towarzystwa Nauk o Bezpieczeństwie.

³⁵ Autor był kierownikiem badań naukowych, tzw. badań własnych bezkosztowych, realizowanych w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie pt. *Recepcja postaw etycznych funkcjonariuszy Policji i ich wpływ na bezpieczeństwo służby*. Omawiane badanie zarejestrowano pod numerem ewidencyjnym 1/2017/Z/MF

- szczegółowych:
 - Jakie wartości leżące u podstaw demokratycznego państwa prawa cechują etos służby funkcjonariuszy polskiej Policji?
 - W jakim zakresie zasady etyki zawodowej policjanta są przejawem profesjonalizmu służby?
 - W jakim zakresie przestrzeganie zasad etyki zawodowej przez policjantów wpływa na bezpieczeństwo służby?
 - W jakim zakresie zasady etyki zawodowej policjanta są uwzględnione w programach kształcenia funkcjonariuszy Policji?
 - W jakim kierunku powinien być kształtowany etos służby w polskiej Policji?

Ukierunkowanie problemowe wskazało jednoznacznie na wielowątkowy przedmiot badań, do którego należą: etyka zawodowa policjanta w kulturze służby w polskiej Policji, jej egzemplifikacje w służbie policyjnej, w tym: znaczenie etyki dla kształtowania wizerunku policjanta, przełożonego, całej służby, rozwoju relacji międzyludzkich, bezpieczeństwa służby oraz rzeczywisty udział etyki w procesie kształcenia funkcjonariuszy wszystkich szczebli i rozwoju ich kompetencji etycznych.

Przedmiot badań był poznawany i charakteryzowany z uwzględnieniem licznych zmiennych, głównie: demograficzno-społecznych (miejsce służby, płeć, wiek funkcjonariuszy) oraz środowiskowych i zawodowych (staż służby, zajmowany etat i stanowisko służbowe, jednostka organizacyjna). Etyka zawodowa policjanta była analizowana w kontekście wizerunku policjanta, przełożonego, etycznego wymiaru stosunków społecznych w formacji, etycznego wymiaru bezpieczeństwa służby, etycznej reprezentatywności podstawy programowej szkolnictwa policyjnego, znajomości zasad etyki zawodowej, stosowania zasad etyki zawodowej w służbie w ujęciu deklaracyjnym.

Ten złożony przedmiot eksploracji badany był z wykorzystaniem wielu metod, przede wszystkim:

- analizy i oceny dostępnej literatury z zakresu etyki, etyki zawodowej, wartości leżących u podstaw demokratycznego państwa, etosu służby policjanta w polskich uwarunkowaniach prawnych i kulturowych, a także danych statystycznych dotyczących obsady etatowej i szkolenia funkcjonariuszy w strukturach polskiej Policji. Były to publikacje polsko-, anglo- i niemieckojęzyczne, zawierające polemiki naukowe, publikacje pokonferencyjne, wyniki autorskich badań, a także dokumenty szkoleniowe i zbiory internetowe,
- zbadania opinii funkcjonariuszy polskiej Policji dotyczących etosu służby, zasad etyki zawodowej policjanta i skuteczności ich kształtowania,

- wnioskowania indukcyjnego i dedukcyjnego ukierunkowanego na opracowanie pożądanego (proponowanego) modelu etycznego funkcjonariuszy polskiej Policji na podstawie przeprowadzonych badań.

Podstawową metodą było badanie opinii funkcjonariuszy Policji, którzy stanowili grupę liczącą ponad 1000 osób (co stanowi ponad 1% stanu etatowego formacji i wydaje się miarodajne z punktu widzenia opisanego przedmiotu badań), uczestniczących w różnych formach szkolenia i doskonalenia zawodowego oraz studiach realizowanych w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie od marca do sierpnia 2018 r., z wyłączeniem słuchaczy szkolenia zawodowego podstawowego³⁶. Badanie główne zostało poprzedzone badaniami pilotażowymi na grupie 326 respondentów³⁷. Dobór grupy badawczej, mimo że miał charakter celowy, ponieważ jego respondentami byli wyłącznie funkcjonariusze Policji, pozwolił jednak na ukształtowanie heterogenicznej grupy reprezentatywnej dzięki wykorzystaniu w procesie formułowania jej struktury kryterium stażu, płci, wieku, zajmowanego stanowiska służbowego, jednostki organizacyjnej³⁸. Ze względu na pionierski charakter badań nie ma możliwości porównania ich efektów z analogicznymi badaniami.

Eksploracja ukierunkowana była na zdiagnozowanie wiedzy i pozyskanie opinii respondentów o:

- stronie formalnej funkcjonujących w polskiej Policji zasad etyki zawodowej (wiedza, charakter zasad, ich postrzeganie przez respondentów, zakres oddziaływania),
- stronie aksjologicznej zasad etyki zawodowej policjanta (normy, wartości chroniące i zachowania obligujące funkcjonariuszy),

³⁶ Słuchacze szkolenia zawodowego podstawowego nie zostali objęci badaniami, ponieważ ich wiedza na temat przedmiotu badań jest wprawdzie ujęta w programie szkolenia, lecz nie jest poparta praktyką zawodową. Policjanci ci, co wydaje się naturalne, nie mają żadnego doświadczenia związanego z oddziaływaniem zasad etyki zawodowej na bezpieczeństwo w służbie.

³⁷ Częściowe wyniki badań pilotażowych zostały opublikowane w trzech artykułach: M. Fałdowski, *Professional Ethics of Officers Responsible for security and public order in the light of empirical research*, "Internal Security" 2018, Special Issue, s. 68–78; M. Fałdowski, P. Gawroński, *Zasady etyki zawodowej w Policji w świetle badań* [w:] W. Federczyk (red.), *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, Warszawa 2018, s. 739–762; M. Fałdowski, *Professional Ethics in the Police and Safety in Service. Theoretical and practical issues*, "Internal Security" 2019, Special Issue, s. 9–19.

³⁸ Dobór celowy polega na nielosowym doborze respondentów do badań społecznych, lecz w taki sposób, aby próba badawcza była bliska reprezentatywnej. Ch. Frankfort-Nachmias, D. Nachmias, *Metody badawcze w naukach społecznych*, przeł. E. Harnowska, Poznań 2001, s. 199.

- deklaratywnym postrzeganiu przez respondentów zależności między etyką a wizerunkiem służby i bezpieczeństwem w służbie,
- przestrzeganiu przez policjantów zasad etyki zawodowej,
- udziale zasad etyki zawodowej policjanta jako komponentu podstawy programowej w procesie kształcenia zawodowego funkcjonariuszy Policji,
- jakości procesu dydaktycznego dotyczącego zasad etyki zawodowej.

Wynikiem przeprowadzonych badań jest monografia odnosząca się do wartości i wzorów postępowania funkcjonariuszy Policji, uwzględniająca obszar bezpieczeństwa publicznego. Jej myślą przewodnią jest wskazanie korelacji pomiędzy etosem służby a jej bezpieczeństwem. Przedstawiono tu znaczenie etosu zawodu opartego na praworządności i poświęceniu, będącego gwarantem kultywowania postaw patriotycznych w codziennej służbie funkcjonariusza polskiej Policji, trudnej, zaszczytnej, niezwykle odpowiedzialnej.

Monografia ta przybliży znaczenie heroizmu, ofiarności i poświęcenia policjantów w ochronie obywateli RP, nawiązując do chlubnych tradycji polskiej policji, podkreślając rolę etosu w policyjnej służbie, wskazując na konieczność przechowywania pamięci o poświęceniu polskich policjantów i ich zaangażowaniu w walce o niepodległość Polski³⁹.

Wyniki badań ujęto w pięciu rozdziałach opatrzonych wprowadzeniem, zakończeniem, stosownym spisem bibliograficznym oraz aneksem.

Rozdział pierwszy ukazuje fundamentalne wartości leżące u podstaw etosu służby, charakteryzujące demokratyczne państwo prawne, w tym jego istotę i wynikające z tego implikacje dla etosu służby funkcjonariuszy Policji. Istotną częścią zawartych tu rozważań są aksjologiczne podstawy demokratycznego państwa prawnego oraz godność i prawa człowieka. Znaczącą część tego rozdziału stanowi analiza dotycząca problematyki godności i praw człowiek jako fundamentu etosu służby policyjnej.

W rozdziale drugim omówiono zasady etyki zawodowej policjanta jako przejawu profesjonalizmu służby. Przybliżenie systemu wartości moralnych w polskiej policji okresu międzywojennego świadczy o tym, że starania o nadanie etycznego wymiaru formacji policyjnej wynikają z określonej tradycji, której podstawą są historyczne uwarunkowania etosu służby polskiego policjanta. Przedstawiono

³⁹ Szerzej: M. Fałdowski, *Zagłada polskich policjantów więzionych w obozie specjalnym NKWD w Ostaszkowie*, Szczytno 2016; tenże, *Działania Policji Państwowej wobec agresji radzieckiej we wrześniu 1939 roku* [w:] *Studia i materiały Centralnej Biblioteki Wojskowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego*, Warszawa 2018, s. 67–82; tenże, *Wpływ postaw i zachowań na losy policjantów więzionych w obozie ostaszkowskim*, „*Studia Politologiczne*” 2019, nr 51, s. 71–86.

tu ponadto kontekst międzynarodowy oraz znaczenie zasad etyki zawodowej w kulturze służby polskiej Policji, ponieważ coraz więcej osób wyraża pogląd, że nie można utworzyć porządku społecznego ani państwowego o ludzkim obliczu bez etyki, bez zaakceptowania określonych podstawowych wartości⁴⁰.

Rozdział trzeci poświęcony został etyce zawodowej policjanta i jej współczesnych egzemplifikacjach w służbie. Przeprowadzone badania sondażowe (N=1079) umożliwiły poznanie wiedzy policjantów nt. zasad i źródeł etyki zawodowej, ich opinii nt. przestrzegania zasad etyki zawodowej przez współpracowników w kontekście relacji policjant–przełożony, policjant–obywatel oraz opinii nt. znaczenia postaw moralnych w kształtowaniu społecznego wizerunku Policji. W rozdziale tym wymienione zostały podstawowe wartości służby w aspekcie użycia broni palnej i środków przymusu bezpośredniego. W tym miejscu należy wskazać, że badania opierały się na opiniach respondentów, uwzględniających możliwe korelacje w odniesieniu do wieku, płci, stażu służby, zajmowanego stanowiska oraz przydziału etatowego. Przedstawiono ponadto związek zasad etyki zawodowej z bezpieczeństwem służby.

Rozdział czwarty dotyczy zasad etyki zawodowej policjanta ujętych w programach kształcenia funkcjonariuszy Policji. Na tle charakterystyki funkcjonowania polskich szkół policyjnych, w tym ich struktur i kadry, wskazano na treści programowe realizowanych szkoleń i studiów funkcjonariuszy Policji, oceniając wystarczalność zawartych w nich kwestii etycznych. Przeprowadzono pionierskie jak dotychczas analizy ilościowe oraz jakościowe dotyczące zarówno ofert szkolenia zawodowego podstawowego, szkolenia dla absolwentów szkół wyższych, szkolenia w ramach doskonalenia zawodowego w Policji (kursy specjalistyczne), jak i studiów pierwszego i drugiego stopnia, a także studiów podyplomowych prowadzonych w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie, w aspekcie treści z zakresu etyki zawodowej i etosu służby.

Rozdział piąty zawiera proponowane kierunki i przedsięwzięcia związane z kształtowaniem etycznych postaw funkcjonariuszy polskiej Policji. Przedstawiona tu została analiza świadomości etycznej funkcjonariuszy w kontekście policyjnych programów doskonalenia zawodowego. Wyeksponowano policyjny system kształcenia w procesie budowania etosu służby, a także przedstawiono wpływ zasad etyki zawodowej policjanta na bezpieczeństwo służby.

Wyrażam nadzieję, że publikacja będzie cenna nie tylko poznawczo, lecz w pewnym stopniu wypełni także istniejącą lukę w obszarze etyki zawodowej

⁴⁰ E. Wiszowaty, G. Kędzierska, W. Pływaczewski (red.), *Policja, Etyka...*, wyd. cyt., s. 279–280.

funkcjonariusza Policji, przede wszystkim jednak okaże się pomocna w procesie edukacji oraz w codziennej pracy zawodowej.

W tym miejscu chciałbym serdecznie podziękować wszystkim policjantom i policjantom, którzy wzięli udział w badaniu, ponieważ to właśnie analiza udzielonych odpowiedzi była podstawą do sformułowania wniosków i — co najważniejsze — wystąpienia do Komendanta Głównego Policji z propozycją zmiany programu szkolenia zawodowego podstawowego⁴¹.

Odrębne podziękowania kieruję pod adresem pracowników Działu Organizacji Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, którzy — zgodnie z zakresem obowiązków służbowych — udzielili mi niezbędnego wsparcia technicznego.

Wyrazy wdzięczności za cenne uwagi i opinie składałam przede wszystkim na ręce recenzentów, ponieważ uwzględnienie ich sugestii przesądziło o ostatecznym kształcie opracowania

⁴¹ Decyzja nr 168 komendanta głównego Policji z 22 maja 2019 r. w sprawie programu szkolenia zawodowego podstawowego, Dz. Urz. KGP poz. 83. W programie wymienionego szkolenia (w pierwszej jednostce modułowej oznaczonej symbolem JM01, jednostce szkolnej SZP JS 08 — historia Policji, prawa człowieka, etyka zawodowa policjanta oraz problematyka) zwiększono liczbę godzin poświęconych na wykład, dyskusję i ćwiczenia z czterech do ośmiu.

ROZDZIAŁ 1

Demokratyczne państwo prawa jako determinanta fundamentalnych wartości leżących u podstaw etosu służby

Analizy naukowe podejmowane w poniższym rozdziale stanowią wprowadzenie do problematyki fundamentalnych wartości i praw człowieka będących nieodzownym elementem etosu służby, bez znajomości których nie można mówić o profesjonalnej formacji odpowiedzialnej za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Dlatego też w rocie ślubowania zawarto najważniejsze elementy, które dla każdego funkcjonariusza Policji rozpoczynającego służbę powinny stanowić drogowskaz postępowania. Do najistotniejszych zaliczono m.in. służbę Narodowi, ochronę konstytucyjnego porządku prawnego, stanie na straży bezpieczeństwa Państwa, wierności konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, a także przestrzeganie prawa, dyscypliny służbowej, dbanie o honor, godność i dobre imię służby oraz przestrzeganie zasad etyki zawodowej¹.

Służba w Policji jest przede wszystkim szczególną powinnością względem społeczeństwa. Wymaga znajomości zagadnień z różnych dziedzin, głównie jednak z zakresu prawa karnego, prawa administracyjnego, psychologii i zarządzania. Rzeczą niezbędną jest, aby podczas pełnienia obowiązków, bez względu

¹ Przed podjęciem służby policjant składa ślubowanie według następującej rotacji: „Ja, obywatel Rzeczypospolitej Polskiej, świadom podejmowanych obowiązków policjanta, ślubuję: służyć wiernie Narodowi, chronić ustanowiony Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej porządek prawny, strzec bezpieczeństwa Państwa i jego obywateli, nawet z narażeniem życia. Wykonując powierzone mi zadania, ślubuję pilnie przestrzegać prawa, dochować wierności konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, przestrzegać dyscypliny służbowej oraz wykonywać rozkazy i polecenia przełożonych. Ślubuję strzec tajemnic związanych ze służbą, honoru, godności i dobrego imienia służby oraz przestrzegać zasad etyki zawodowej”. Art. 27 ust. 1 ustawy z 1990 r. o Policji, DzU nr 30, poz. 179, t.j. DzU z 2019 r. poz. 161.

na rodzaj służby czy stanowisko, policjant był nie tylko egzekutorem prawa, ale miał również świadomość, że to „prawo jest dla człowieka, nie zaś człowiek dla prawa”. Konieczna jest zatem wiedza na temat podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa, a także treści związanych z jego istotą, do których zaliczane są m.in. prawa człowieka oraz takie wartości, jak wolność, godność osobowa, równość i sprawiedliwość.

1.1. Istota demokratycznego państwa prawa

Istota² państwa prawnego wywodzona jest z tradycji grecko-rzymskiej, która ewoluowała na przełomie kilkudziesięciu wieków³. W starożytnej Grecji demokracja nie była jedyną znaną wówczas formą rządów i nie była powszechnie uznawana za ustrój doskonały⁴. Miała licznych przeciwników, wśród których za najwybitniejszego uważa się Platona (427–347 p.n.e.)⁵.

² Pojęcie „istota” oznacza to, co jest w czymś zasadnicze, podstawowe. S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 2006, s. 1245. W nauce o prawie odnosi się do konkretnego przedmiotu analizy: rzeczy, zjawiska czy innego pojęcia. „Istota” jest sumą elementów, którym interpretujący przyznał atrybut istotności, wartościując przedmiot interpretacji wedle kryteriów wobec niego zewnętrznych. Mogą nimi być zarówno poszczególne okoliczności, cechy, zdarzenia albo wymogi konieczne do wywołania określonych skutków prawnych czynności, jak też minimum składników pojęciowych czy normatywnych konstrukcji lub instytucji prawnych niezbędnych dla ich integralności, będących warunkiem koniecznym przydatności w operacjach wewnątrz systemu prawnego. Ustalanie istoty, niezależnie od tego, czy ustala się ją dla zjawisk materialnych, czy niematerialnych, ma charakter poznawczy. Arystoteles, wypowiadając się na temat istoty, określił ją następująco: „Definicja zatem, w której nie występuje sam wyraz, lecz wyrażone jest jego znaczenie, jest właśnie definicją istoty każdej rzeczy”. Szerzej: J. Reszczyński, *Istota wolności i praw a spór o uniwersalia* [w:] Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak (red. nauk.), *Współczesne wyzwania państwa i prawa. Księga jubileuszowa prof. Jerzego Jaskierni z okazji 45-lecia pracy naukowej*, Toruń 2017, s. 317–336.

³ J. Baszkiewicz, F. Ryszka, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1984, s. 35.

⁴ Twierdzenie, że w demokracji może decydować większość, a źródłem prawa może być tylko przekonanie większości obywateli, niesie w sobie coś niewątpliwie zwodniczego. Jeśli postanawia się coś, czego większość nie akceptuje, a jest to dla niej wiążące, wydaje się jej, że zostaje pozbawiona wolności, a tym samym zaprzecza się istocie demokracji. Szerzej: J. Kardinal Ratzinger, *Werte in Zeiten des Umbruchs. Die Herausforderungen der Zukunft bestehen*, Freiburg–Basel–Wien 2005, s. 57.

⁵ Szerzej: L. Owczarek, *Początki demokracji bezpośredniej w starożytnej Grecji i Rzymie* [w:] Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak (red. nauk.), *Współczesne wyzwania...*, wyd. cyt., s. 107–119.

Definiując istotę ustroju demokratycznego, Arystoteles (384–322 p.n.e.) stwierdził w *Polityce*, że: „demokracją nazywa się w pierwszym rządzie ten ustrój, w którym najzupełniej przeprowadzona została zasada równości”⁶. Równość wyrażała się tym, że każdy obywatel, niezależnie od statusu materialnego, miał taki sam udział w kierowaniu państwem. Jako części składowe każdego ustroju wyróżnił czynnik obradujący, rządzący i sądzący⁷. Arystoteles, analizując funkcjonowanie różnych ustrojów państwowych w Grecji, podkreślał, że istotą demokracji jest władza nie części, lecz władza wszystkich, „a o wszystkim rozstrzyga uchwała większości”⁸.

Wraz z rozwojem demokracji greckiej prawo — *nomos* zaczynało określać to, co jest słuszne, utożsamiane z władcą i jego wolą. Wraz z upływem czasu władca w niektórych państwach — *polis* stawał się lud — *demos*, w efekcie czego prawo zaczęto identyfikować nie z konkretną osobą, lecz z ludem. W rezultacie tego procesu prawo rozwijało się jako wyraz woli ludu, spisanej i ogłoszonej. Cechą charakterystyczną demokracji greckiej stało się podniesienie ludu — *demosu* do roli suwerennego twórcy prawa. Demokracja grecka miała charakter bezpośredni; to w tym państwie — jako pierwszym — ukształtował się system rządów, w którym decyzje zapadały poprzez zbiorowe rozstrzygnięcia obywateli⁹.

Losy demokracji w starożytnym Rzymie były nieco bardziej złożone niż w Grecji, co wynikało z odmiennej ewolucji jego form ustrojowych. Podziały społeczne i polityczne w antycznym Rzymie były zmienne, ewoluowały wraz z przemianami ustrojowymi, co dotyczyło także zgromadzeń ludowych, których

⁶ Arystoteles, *Polityka*, online, dostęp: 17 sierpnia 2018 r., ks. IV, rozdz. IV, <http://www.academia.edu/12461747/ARYSTOTELES_POLITYKA_EDYCJA_KOMPUTEROWA_WWW.ZRODLA.HISTORYCZNE.PRIV.PL_MAIL_HISTORIAN_at_Z.PL_MMIV>, s. 90.

⁷ Tamże, s. 103–110.

⁸ Tamże, s. 90. Por. L. Owczarek, *Początki demokracji...*, wyd. cyt., s. 107. Podstawą ustroju ateńskiego był wybór poprzez losowanie. W ten sposób przebiegała też kontrola Zgromadzenia Ludowego nad działalnością urzędników, które co miesiąc głosowało w kwestii zaufania do nich. Poprzez losowanie wybierano także urzędników policji nadzorujących porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz gmachy użyteczności publicznej. Do ich zadań należało m.in., aby każdy z przedsiębiorców oczyszczania miasta w odpowiedniej odległości od niego nie wyrzucał nieczystości, aby nie zabudowywano ulic, by rynien odprowadzających wodę z dachu nie kierowano na ulicę oraz aby drzwi otwierały się do wewnątrz pomieszczenia. W przypadku udowodnienia urzędnikowi sprzeniewierzenia, przekupstwa, szkodliwego zarządzenia zobowiązany był do zwrotu dziesięciokrotnej wartości udowodnionej sumy. Szerzej: Arystoteles, *Ustrój polityczny Aten*, Warszawa 1973, L–LIV.2, s. 85–93.

⁹ W Atenach lud zbierał się wielokrotnie w ciągu roku, by w trakcie całodziennych zgromadzeń dyskutować i rozstrzygać o najważniejszych zagadnieniach dotyczących prawa i polityki. L. Owczarek, *Początki demokracji...*, wyd. cyt., s. 110–111.

rola i forma także ulegały przeobrażeniom w poszczególnych okresach rozwoju państwa¹⁰. Niezależnie od tego, prawo rzymskie stanowiło jurydyczny wzorzec nie tylko w epoce kształtowania się wczesnofeudalnych państwowości, lecz także w czasach nowożytnych¹¹.

Forma, jaką dziś posługują się teoretycy, ukształtowała się w niemieckiej myśli ustrojowej XIX w. Dla omawianej problematyki istotne są przede wszystkim rozważania filozoficzne Immanuela Kanta (1724–1804) będące ukoronowaniem stworzonego przez niego systemu filozoficznego i mieszczącej się w jego ramach koncepcji prawa oraz idealnej społeczności ludzkiej, gdzie dominują wartości tradycyjne związane z demokracją, tj. wolność i równość oraz rozdzielenie prawa i moralności¹². Dążenie do urzeczywistnienia idealnej wspólnoty „państwa celów” jest koncepcją etyczną wskazującą na znaczenie moralności w kształtowaniu relacji międzyludzkich; do stworzenia państwa idealnego ludzkość powinna zdążyć nie tylko przez rozwój moralny ale też przez zaprowadzenie porządku prawnego. Kant wyodrębnił dwa podstawowe cele, ku którym powinna kroczyć ludzkość. Pierwszy to poznanie „świata rzeczy samych w sobie”, drugi zaś — dążenie do wiecznego pokoju. Cele te odpowiadają podziałowi na rozum teoretyczny i rozum praktyczny. Rozum teoretyczny odkrywa powszechnie obowiązujące w świecie przyrody prawa, odnosząc się do sfery bytu i świata zjawisk. Jego działanie kończy się wraz z możliwością doświadczalnego sprawdzenia. Rozum praktyczny korzysta natomiast z nagromadzonej przez rozum teoretyczny wiedzy intelektualnej, a jego działanie dotyczy świata rzeczy samych w sobie. Rozum praktyczny posługuje się pojęciami i ideami wywiedzionymi z ludzkiego umysłu. Idee nie są bytami realnymi, stanowią uniwersalne wzorce określające, jak być powinno¹³.

¹⁰ Szerzej: tamże, s. 115–119.

¹¹ R. Stefański, *Państwo prawne jako jedna z naczelných zasad europejskiego systemu aksjologicznego* [w:] Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak (red. nauk.), *Współczesne wyzwania...*, wyd. cyt., s. 723–724.

¹² Kant założył koncepcje człowieka jako istoty empirycznej i rzeczy samej w sobie, która podlega porządkowi przyrody i niezdeterminowanej istoty moralnej, wewnętrznie wolnej. Taką wizję człowieka, o podwójnej egzystencji, miał na myśli, wypowiadając metaforę: „Niebo gwałdził nad mną prawo moralne we mnie”. Filarami systemu Kanta była teoria poznania i etyka. Szerzej: W. Tyburski, *W kręgu nowożytnej filozofii niemieckiej* [w:] W. Tyburski, A. Wachowiak, R. Wiśniewski, *Historia filozofii i etyki do współczesności. Źródła i komentarze*, Toruń 2002, s. 345–359.

¹³ A. Kryniecka, *Kantowska idea prawa* [w:] M. Andruszkiewicz, A. Breczko, S. Oliwniak (red. nauk.), *Filozoficzne i teoretyczne zagadnienia demokratycznego państwa prawa*, Białystok 2015, s. 79–81.

Państwo¹⁴ celów jest koncepcją etyczną opierającą się na prawie moralnym, wyrażającym imperatyw praktyczny: „Postępuj tak, byś człowieczeństwa w twojej osobie, jako też w osobie każdego innego używał zawsze zarazem jako celu, nigdy jako środka”¹⁵. Dlatego nie można, jeśli chcemy postępować etycznie, używać ani siebie, ani innych jako środka do osiągnięcia jakichś celów, lecz zawsze traktować jako cel sam w sobie. Według Kanta prawo moralne jest prawem rozumu, a każde prawo rozumu jest prawem powszechnym, dlatego norma postępowania, którą człowiek przypisuje woli, nie odnosi się tylko do jego indywidualnej woli, lecz staje się zasadą prawodawstwa powszechnego. Zdaniem Kanta, podstawą wszelkiego praktycznego prawodawstwa jest zasada woli jako najwyższy warunek, „mianowicie idea woli każdej istoty rozumnej jako woli powszechnie prawodawczej”¹⁶. Prawo moralne, pomimo że jego twórcą jest rozum etycznej jednostki, jest powszechnym prawem dla

¹⁴ Zgodnie z encyklopedyczną definicją, termin „państwo” jest wieloznaczny, może odnosić się do: 1) „struktury organizacyjnej społeczeństwa, porządkującej za pomocą aparatu administracyjnego działania jednostek i grup na podstawie norm przez siebie ustalanych”; 2) „organizacji grupy społecznej zajmującej pewne terytorium z władzą suwerenną na czele związku politycznego, w którym władza prawomocna korzysta ze »środków panowania nad ludźmi«” (M. Weber), lub „korporacji terytorialnej wyposażonej w bezpośrednią, samorodną władzę zwierzchniczą” oraz osobowość prawną (G. Jellinek). Oba ujęcia podkreślają gwarancyjny charakter państwa, jako: 3) „struktury powołanej do ochrony uprawnień jednostek, odróżnia się państwo od społeczeństwa; inne znaczenie mają określenia państwa jako 4) „aktualizacji idei etycznej” (G.W.F. Hegel) lub 5) porządku prawnego, będącego strukturą normatywną, której organami są zarówno instytucje władcze, jak i obywatele (H. Kelsen). Wydawnictwo Naukowe PWN, *Encyklopedia PWN, online*, dostęp: 17 sierpnia 2018 r., <<https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/pa%C5%84stwo.html>>. Autorzy *Słownika współczesnego języka polskiego* proponują natomiast przez „państwo” rozumieć „ogół współdziałających ze sobą instytucji służących zapewnieniu bezpieczeństwa i harmonijnego współżycia ludzi zamieszkujących na wyznaczonym granicami terytorium” lub „podmiot prawa międzynarodowego mający: stałą ludność, określone terytorium, rząd i zdolność do wchodzenia w stosunki z innymi państwami”. B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 717.

¹⁵ I. Kant, *Uzasadnienie metafizyki moralności*, Warszawa 1984, s. 62. Kant przez państwo celów rozumiał „powiązanie różnych rozumnych istot przez wspólne prawa”. Prawa te byłyby jednakowe dla wszystkich i dotyczyły „stosunku tych istot do siebie jako celów i środków do celu”, stąd nazwa państwa celów. Państwo było przez myśliciela traktowane w kategoriach pewnego ideału. Tamże, s. 68–69.

¹⁶ Tamże, s. 65. Kant twierdził, że „jeżeli istnieje imperatyw kategoryczny (tj. prawo każdej istoty rozumnej), to może on tylko nakazywać, żeby czynić wszystko według maksymy swej woli jako takiej, która zarazem mogłaby mieć za przedmiot samą siebie jako powszechnie prawodawczą”. Tamże, s. 67.

wszystkich jednostek etycznych należących do „państwa celów” jako powszechnego moralnego związku wszystkich istot rozumnych, których wola bez różnicy podlega temu samemu prawu moralnemu¹⁷. Idea stanu prawnego odwołuje się zatem do prawa pozytywnego¹⁸. To moralność stanowi o autonomii jednostki, która polega na zdolności działania według reguł, które sama ustala. Według Kanta jedynym prawdziwym celem moralnego zachowania jest bezinteresowne spełnienie obowiązku. To spełnienie nie polega tylko na tym, że postępujemy tak, aby zadośćuczynić suchej literze prawa. Takie postępowanie byłoby tylko legalne, ale nie moralne¹⁹. Moralne stanie się wówczas, gdy w czynach będzie przejawiało się poczucie obowiązku poprzez uczczenie i uszanowanie człowieczeństwa jako natury rozumnej²⁰. Zadaniem prawa i państwa nie jest przyczynianie się do podnoszenia moralności obywateli; prawo też nie może narzucać jakichkolwiek poglądów moralnych²¹.

Według Kanta idea prawa powinna zostać urzeczywistniona w trzech sferach, mianowicie: praw obywateli państwa, praw narodów oraz praw obywateli świata²².

W sferze praw obywateli Kant postulował ustrój oparty na republikańskiej formie sprawowania rządów, gdzie filary stanowiłyby trzy zasady: pierwsza

¹⁷ M. Wartenberg, *O „Krytyce praktycznego rozumu” i jej stosunku do „Krytyki czystego rozumu”* [w:] I. Kant, *Krytyka praktycznego rozumu*, Kęty 2002, s. 171–172.

¹⁸ Prawo pozytywne (*ius positivum*) — najczęściej utożsamiane jest z prawem stanowionym przez upoważnione do tego władze państwowe; jego źródłem jest człowiek, co różni je od prawa naturalnego, mającego źródło w naturze ludzkiej. Prawo naturalne pochodzi od absolutu — Boga, przyrody, godności ludzkiej. Prawo pozytywne zależne jest od miejsca i czasu stanowienia. Przedstawiciele pozytywizmu prawnego krytycznie odnosili się do prawa naturalnego, postulując oddzielenie prawa od moralności. Poszczególne normy prawa naturalnego były rozmaicie rozumiane; brak było kryteriów, które pozwoliłyby rozstrzygnąć spory w tym zakresie, co — zdaniem pozytywistów — przekreślały praktyczną użyteczność koncepcji prawnonaturalnych w poszczególnych systemach prawnych. W prawie naturalnym widziano ponadto podstawę arbitralnych rozstrzygnięć oraz to, że nie ma takiego organu państwowego, który byłby upoważniony do ustalania treści prawa naturalnego. Szerzej: P. Tuleja, *Prawo naturalne i prawo pozytywne jako podstawa konstytucyjnych praw człowieka*, „Ethos” 1999, nr 1–2, s. 200–212. Podstawowym celem prawa pozytywnego jest ochrona praw człowieka. M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle ich międzynarodowej ochrony*, Lublin 1999, s. 124–125.

¹⁹ I. Kant, *Krytyka praktycznego rozumu*, Warszawa 1984, s. 119, 130–142.

²⁰ M. Wartenberg, *O „Krytyce praktycznego rozumu”...*, wyd. cyt., s. 172.

²¹ A. Kryniecka, *Kantowska idea...*, wyd. cyt., s. 89.

²² M. Zahn, *Kantowska teoria pokoju w świetle najnowszych dyskusji* [w:] M. Siemak (red.), *Filozofia transcendentalsa a dialektyka*, Warszawa 1994, s. 11.

— dotycząca zależności wszystkich od wspólnie ustanowionego prawa, co oznaczałoby, że określony podmiot może zobowiązać innych według prawa, któremu sam podlega; druga — odnosząca się do wolności²³ członków społeczeństwa jako ludzi, co polegałoby na podporządkowaniu się tylko tym normom, w stosunku do których istnieje możliwość wyrażenia na nie zgody²⁴; trzecim filarem jest zasada równości obywateli we wzajemnych stosunkach.

W filozofii Kanta widoczna jest idea moralna, jaką jest — co wymaga podkreślenia — traktowanie człowieka jako celu samego w sobie, nie zaś jako środka do celu. Prawo zaś powinno tak kształtować stosunki w państwie, aby zaprowadzić ustrój „utrzymujący największą wolność człowieka w zgodzie z prawami, które sprawiają, że wolność każdego człowieka może współistnieć z wolnością innych”²⁵.

Kolejny niemiecki filozof i prawnik Robert von Mohl (1799–1875) zaistniał przede wszystkim jako jeden z twórców pojęcia, a także teorii państwa prawnego (*der Rechtsstaat*). Autor ten w Niemczech uznawany jest za wybitnego teoretyka nauki o państwie, nauki o policji, od czasów oświecenia przekształcającej się w naukę administracji, teorii reprezentacji i suwerenności, nowożytnej demokracji. Jako jeden z głównych teoretyków doktryny państwa prawnego, twierdził, że takim państwem i społeczeństwem rządzą nie tylko prawo, lecz także moralność, roztropność i religia. Według tego uczonego w państwie prawa różnice światopoglądowe nie mogą być podstawą do kwestionowania przez jednostkę czy mniejszość przyjętych zasad generalnych, w oparciu o które funkcjonuje owo państwo. Obywatel, który się z tym nie zgadza, nie może domagać się, aby zmieniono podstawową ideę państwa odpowiadającą ogółowi mieszkańców. Nie może też bezkarnie wypowiadać mu posłuszeństwa²⁶.

²³ Kant uważa, że „wolność jest [...] spośród wszystkich idei spekulatywnego rozumu jedyną, o której możliwości, choć jej nie rozumiemy, wiemy *a priori*, ponieważ jest ona warunkiem znanego nam prawa moralnego”. I. Kant, *Krytyka praktycznego rozumu*, Kęty 2002, s. 20.

²⁴ I. Kant, *Do wiecznego pokoju. Projekt filozoficzny*, Toruń 1995, s. 59.

²⁵ Tamże, s. 74–75.

²⁶ Szerzej: R. von Mohl, *Encyklopedia umiejętności politycznych*, przeł. A. Białecki, Warszawa 2003, s. 429–446. Autor ten opisał zasady moralności w wewnętrznym życiu państwa m.in. w aspekcie obowiązków moralnych „zawiadujących sprawami państwa”. Do moralnych obowiązków urzędników, oprócz rzetelności, zachowania tajemnicy urzędowej, posłuszeństwa i wierności względem państwa i przełożonych, zaliczył: 1) gorliwość w możliwie najlepszym wypełnianiu obowiązków, 2) szczerość i rzetelność względem przełożonych, 3) życzliwość, współczucie i uprzejmość względem niższych, 4) sprawiedliwe ocenianie podwładnych, 5) sumienność, 6) ciągłe kształcenie w celu nabycia większych zdolności w sprawowaniu urzędu.

Przechodząc na grunt właściwych rozważań, można stwierdzić, że w doktrynie występuje pogląd odwołujący się do wersji demokratycznego państwa prawnego, która jest utożsamiana z państwem etycznym, gdzie duże znaczenie ma efekt wolnościowy. Według tej koncepcji prawo ma być tworzone w demokratycznych procedurach, powszechne wybory mają zaś legitymizować przedstawicieli władzy. Zgodnie z nurtem formalistycznym, inspirowanym pozytywizmem prawniczym, państwo może być poddane tylko takim ograniczeniom, jakie samo ustanowi. Ta dwoistość percepcji państwa prawnego znajduje również wyraz we współczesnych sporach o rozumienie tego pojęcia²⁷.

Formuła „demokratyczne państwo prawa” jest zwrotem niedookreślonym, który odsyła do czegoś, ale nie nakazuje uwzględnienia określonych ocen przy ustalaniu stanu faktycznego podpadającego pod daną normę. Miała podkreślać te wartości, które nie były obecne w totalitarnym systemie prawa. Istotne wydaje się dostrzeżenie, że demokratyczne państwo prawne może być traktowane po pierwsze: jako samodzielna zasada konstytucyjna, po drugie: jako zasada zbiorcza — można wówczas mówić o zasadach demokratycznego państwa prawnego. Zwolennicy szerszego podejścia podkreślają, że „państwo prawne definiowane jest przez pryzmat wielości składających się na nie wartości ustrojowych”²⁸. Należy też rozróżnić klauzulę demokratycznego państwa

²⁷ J. Jaskiernia, *Spór o rozumienie klauzuli generalnej demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] M. Andruszkiewicz, A. Brezcko, S. Oliwniak (red. nauk.), *Filozoficzne i teoretyczne...*, wyd. cyt., s. 248.

²⁸ Wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r. sygn. K 36/98, OTK 3/1999, poz. 40, DzU nr 34, poz. 320 z 20 kwietnia 1999 r. Trybunał Konstytucyjny, popierając szersze podejście do klauzuli demokratycznego państwa prawnego, stwierdził, że składają się nań nie tylko komponenty wymienione w art. 2 Konstytucji RP, lecz także inne zasady ustrojowe ujęte w Konstytucji odrębnie, a także szczegółowe zasady i przepisy oraz wywiedzione z jednych i drugich zasady pochodne. Taka formuła może być efektem działania świadomego, pozostawiającego pewną elastyczność interpretacyjną. Traumatyczne doświadczenia wielu pokoleń Polaków, najpierw związane z utratą niepodległości, a następnie z nieprzestrzeganiem reguł demokracji w ustroju komunistycznym, zostały w ten sposób podkreślone w znaczeniu wolnego, nowoczesnego i proobywatelskiego państwa polskiego. Zwolennicy pierwszego podejścia podkreślają, że jej wykładnia nie może prowadzić do zbudowania z niej zasady zasad, wyrażającej jakąś koncepcję państwa o treści nie precyzowanej dalszymi postanowieniami Konstytucji, a budowanej z doktryny konstytucyjnej innych państw. Zwolennicy drugiego wskazują natomiast na cząstkowe wartości ustrojowe, które powodują, że należy mówić nie o indywidualnej zasadzie, lecz o zasadach demokratycznego państwa prawnego. Podsumowując, należy stwierdzić, że większość szczegółowych zasad konstytucyjnych do dziś nie jest *expressis verbis* wyrażona w obecnej Konstytucji. Z tych powodów dorobek Trybunału Konstytucyjnego zajmuje poczesne miejsce w polskim konstytucjo-

prawnego, rozumianą jako jednostka redakcyjna aktu normatywnego, tworzona w toku procesów politycznych, i zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyinterpretowaną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego przez organy stosujące prawo i doktrynę. Zarówno jedna, jak i druga są elementami porządku konstytucyjnego²⁹.

W literaturze można się spotkać z jeszcze innym stanowiskiem, zgodne z którym demokratyczne państwo prawne ma dwa wymiary. Po pierwsze prawny — odnoszący się do uregulowania sytuacji jednostki w państwie, po drugie polityczny — związany z funkcjonowaniem instytucji politycznych³⁰.

Te dwa wymiary, wpływając na siebie, powodują, że szczególnie trudne jest uregulowanie sytuacji w taki sposób, aby zagrożenia te zostały wyeliminowane. Każda koncepcja zawiera pewien ideał wzajemnych relacji między władzą publiczną a jednostką. Ideał ten, mając umocowanie prawne w akcie najwyższym w hierarchii, stanowi gwarancję, że określona wizja będzie realizowana. Ustalenie roli zasady demokratycznego państwa prawnego w aksjologii Konstytucji związane będzie z ustaleniem sposobu rozumienia tego ideału. Należy wziąć jednak pod uwagę, że jeżeli wartości konstytucyjne nie będą odpowiednio uporządkowane, to idea państwa prawnego może być realizowana tylko pozornie³¹.

Określenie „demokratyczne państwo prawne” może odnosić się — zdaniem Sławomiry Wronkowskiej — do ukształtowanej historycznie koncepcji państwa prawnego, na którą składają się: określenie wartości, które w państwie prawa mają być realizowane, wskazywanie instytucji politycznych i prawnych, które powinny w takim państwie funkcjonować i które mają służyć osiągnięciu owych wartości, wskazanie relacji między nimi oraz między nimi a obywatelami,

nalizmie. Szerzej: Ł. Winczorek, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w konstytucji RP — rozumienie i stosowanie zasady konstytucyjnej na tle orzecznictwa TK w dekadę uchwalenia Konstytucji RP* [w:] K. Górka, T. Litwin (red. nauk.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Próba oceny i podsumowania z perspektywy dziesięciolecia stosowania*, Kraków 2008, s. 27–41.

²⁹ T. Chauvin, J. Winczorek, P. Winczorek, *Wprowadzenie klauzuli państwa prawnego do porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 13–14. Autorzy w formie graficznej przedstawili relacje zachodzące między poszczególnymi elementami porządku konstytucyjnego i ich związki z klauzulą i zasadą państwa prawnego.

³⁰ Dążenie do realizacji idei demokratycznego państwa prawnego wymaga ochrony dwóch podstawowych dóbr: a) umowy społecznej ujmowanej jako podstawa relacji jednostka–władza publiczna, b) autonomii jednostki. J. Mikołajewicz, M. Smolak, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w aksjologii Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego...*, wyd. cyt., s. 94.

³¹ J. Mikołajewicz, M. Smolak, *Zasada demokratycznego...*, wyd. cyt., s. 90.

zasady funkcjonowania instytucjami władzy publicznej, uzasadnienie wyboru zarówno wartości, jak i środków, które mają służyć ich ochronie³².

Zwrot „demokratyczne państwo prawne” ogólnie określa ustrój i podstawowe instytucje charakterystyczne dla tego ustroju. Brak wskazania historycznego odniesienia do koncepcji państwa prawnego i uwypatnienie „demokratyczności” wskazuje jednocześnie — zdaniem tej autorki — na koncepcję współczesną³³.

W sensie formalnym treść zasady demokratycznego państwa prawnego prowadzi do wniosku, że państwo to uwzględnia: podział władzy, niezawisłość sądów, respektowanie reguł praworządności. Interpretacja formalna dąży do wydobywania norm i zasad działalności prawodawczej określających sposób tworzenia przez ustawodawcę norm prawa materialnego³⁴.

Interpretacja materialna prowadzi natomiast do wyinterpretowania z treści klauzuli demokratycznego państwa prawnego szczegółowych norm konstytucyjnego prawa materialnego, co w szczególności wyraża się w prawie do sądu, ochronie godności człowieka, prawie do życia i prawie do prywatności, czyli gwarancjach służących realizacji przestrzegania prawa przez wszystkie organy państwa, ochronie podstawowych praw i wolności obywateli przed niepraworządnymi działaniami władzy³⁵.

O istocie każdej konstytucji stanowią przede wszystkim te przepisy prawne, którym nadano rangę naczelných zasad ustrojowych. Zasady takie są „odkrywane” w tekście konstytucji i precyzowane zarówno przez orzecznictwo sądowe, jak i przez naukę prawa. Do najważniejszych, określanych mianem „naczelných”, uznanych za **filary państwa prawnego**, przyjęło uważać się takie zasady, jak zasada gwarancji konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich³⁶, zasada konstytucjonalizmu, zasada suwerenności narodu, zasada podziału władzy, zasada prymatu ustawy jako podstawowego źródła prawa, zasada niezawisłości sądownictwa oraz zasada samorządności terytorialnej³⁷.

³² S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:]* *taż* (red.), *Zasada demokratycznego...*, wyd. cyt., s. 103–104.

³³ Szerzej: *tamże*, s. 109.

³⁴ L. Garlicki, *Materialna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego [w:]* S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego...*, wyd. cyt., s. 126.

³⁵ Ł. Wiecek, *Zasada demokratycznego...*, wyd. cyt., s. 35.

³⁶ Zasada gwarancji konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich nazywana jest również zasadą poszanowania godności człowieka.

³⁷ Szczegółowe omawianie wszystkich elementów zasady demokratycznego państwa prawnego wymagałoby odrębnego opracowania, dlatego poruszone tu zostaną tylko naj-

Do najważniejszych **standardów państwa prawnego** zalicza się natomiast pierwszeństwo prawa wobec wszystkich innych (moralnych, politycznych) norm (reguł) postępowania, wymóg podstawy prawnej (ustawowej) dla wszystkich działań państwa wobec obywateli (zasada legalności), zagwarantowanie obywatelom prawa do bezstronnego, niezależnego i sprawiedliwego sądu, rozdzielenie funkcji i kompetencji organów państwowych.

Trybunał Konstytucyjny w praktyce orzeczniczej nierzadko nawiązywał do idei demokratycznego państwa prawnego, podkreślając treści formalne, nigdy jednak nie wskazał całościowej definicji. Nie wyjaśnił także, na czym polega różnica między pojęciami „państwo prawne” a „demokratyczne państwo prawne”. Klauzulę demokratycznego państwa prawnego zawartą w art. 2 traktowano jako zbiorczy wyraz szeregu zasad i reguł, które nie zostały wyraźnie zapisane w tekście Konstytucji³⁸, ale które wynikają z niej w sposób pośredni i mają moc bezwzględnie wiążącą. Doprowadziło to do pojawienia się zespołu reguł i zasad, którym przypisano rangę konstytucyjną. Zasady te układano w system, uznawszy, że z zasad o bardziej ogólnym charakterze wynikają zasady jeszcze bardziej szczegółowe obowiązujące również ustawodawcę³⁹. Do **zasad szczególnych państwa prawnego** wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny należy m.in. zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która przede wszystkim uwzględnia ochronę praw nabytych⁴⁰. Do innych zasad

istotniejsze kwestie. Niektórzy autorzy wymieniają jeszcze inne zasady, m.in. decentralizacji władzy publicznej, społecznej gospodarki rynkowej. Dla przykładu: M. Granat wymienia następujące zasady: republikańska forma rządu, zasada dobra wspólnego, pomocniczości, demokratycznego państwa prawnego, suwerenności narodu, podziału i równowagi władz, pluralizmu politycznego, uznania naturalnej godności człowieka za źródło jego wolności i praw, wolności gospodarczej. M. Granat, *Konstytucja RP na tle rozwoju i osiągnięć konstytucjonalizmu polskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 20–21.

³⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej została uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 r. Referendum ogólnonarodowe w sprawie jej zatwierdzenia odbyło się 25 maja 1997 r. W głosowaniu wzięło udział mniej niż połowa uprawnionych do głosowania (42,8%), z czego niewiele ponad połowa (53,4%) opowiedziało się za jej przyjęciem. Konstytucja obowiązuje od 17 października 1997 r.

³⁹ W efekcie art. 2 stał się podstawowym instrumentem pozwalającym na wypełnianie braków i luk w tekście Konstytucji oraz tworzenia „konstytucji sądowej” o znacznie szerszym zakresie. L. Garlicki, *Materialna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego...*, wyd. cyt., s. 126–127.

⁴⁰ Przykładowo z zasady zaufania obywateli do prawa wynika m.in. niedopuszczalność zaskakiwania obywateli nowymi rozwiązaniami prawnymi bez stworzenia im niezbędnej możliwości dostosowania ich działań do nowego stanu prawnego. W praworządnym

zaliczono zasadę *pacta sunt servanda*, zasadę *lex retro non agit*. Prawo musi gwarantować pewność, czyli być jawne i stabilne, a także stanowione w trybie ustawowym zgodnie z rzetelną procedurą⁴¹.

Klaus Stern sformułował natomiast dziewięć zasad, które — jego zdaniem — są kluczowe dla rozumienia istoty państwa prawa⁴²:

1. Państwo obywatelskie i prawo są źródłem bezpieczeństwa społecznego, ich ciągłość zaś — wyrazem działania sił społecznych i politycznych.
2. Między obywatelem a władzą zachodzi pewien stosunek wzajemności w kwestii poszanowania prawa i praworządności.
3. Relacja między obywatelami a państwem jest określona przez prawa podstawowe — prawa człowieka i prawa obywatelskie, które gwarantują przede wszystkim osobiste wolności.
4. Władza państwowa nie jest skoncentrowana w jednym organie, lecz podzielona według funkcji (władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza).
5. Konstytucja jest fundamentem funkcjonowania państwa i ostoją praw człowieka.
6. Wobec ustawy, która jest podstawą każdego działania, każdy jest równy.
7. Istnieją gwarancje szerokiej ochrony prawnej sprawowanej przez niezawisłe sądy, które funkcjonują na podstawie ustaw.

państwie obywatel powinien móc przewidzieć prawne rezultaty swoich działań i nie ponosić odpowiedzialności za ich skutki, których nie mógł przewidzieć. J. Mikołajewicz, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego...*, wyd. cyt., s. 186–187. M. Florczak-Wątor, *O pojęciu „ekspektatywa maksymalnie ukształtowana”* [w:] P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubasa (red.), *Prawa człowieka — społeczeństwo obywatelskie — państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, Warszawa 2010, s. 37.

⁴¹ Istotą tego prawa jest zakaz pozbawiania obywateli praw podmiotowych oraz ekspektyw, czyli praw tymczasowych, np. prawa do emerytury lub renty. Ł. Winczorek, *Zasada demokratycznego...*, wyd. cyt., s. 34–38.

⁴² Klaus Stern jest autorem wielu pozycji książkowych i opracowań poświęconych w szczególności niemieckiemu prawu konstytucyjnemu. Podczas prac legislacyjnych dotyczących konstytucjonalizacji klauzuli państwa prawnego odwoływano się do jego opracowania pt. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Analiza tej klauzuli na podstawie niemieckiego państwowstwa jest uzasadniona, ponieważ pojęcie *Rechtsstaat* pochodzi z niemieckiego języka prawniczego i nie znajduje odzwierciedlenia w żadnym innym kręgu językowym. Idea państwa prawnego ukształtowana w prawoznawstwie niemieckojęzycznym znajduje odzwierciedlenie także w polskim systemie prawa. P. Tuleja, *Zastane pojęcie państwa prawnego* [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego...*, wyd. cyt., s. 60; T. Chauvin, J. Winczorek, P. Winczorek, *Wprowadzenie klauzuli...*, wyd. cyt., s. 25.

8. Istnieje system odpowiedzialności prawnej funkcjonariuszy publicznych, państwowych i samorządowych (odpowiedzialność dyscyplinarna, cywilna i karna).
9. Pojęcie państwa prawa obejmuje zasady ukierunkowujące działalność organów państwa⁴³.

Poniżej zaprezentowane zostaną wybrane zasady państwa prawnego mające, jak się wydaje, szczególne znaczenie dla eksploracji tematu przyjętego w tytule opracowania.

Zasada poszanowania godności człowieka jest kluczem do pozytywizacji praw człowieka⁴⁴. Pojęcie godności człowieka nie zostało w Konstytucji RP zdefiniowane. Przyjęcie jednej uniwersalnej definicji nastrocza pewnych trudności. Godność ujmowana ogólnikowo to całokształt elementów składających się na „człowieczeństwo”. Trybunał Konstytucyjny zdefiniował termin „godność”, stwierdzając, że „pojęcie godności człowieka nie daje się sprowadzić do jednego aspektu znaczeniowego. Może ono występować w rozmaitych kontekstach i przenikać różne koncepcje polityczne, filozoficzne, religijne. Ustrojodawca nadał godności człowieka znaczenie konstytucyjne, czyniąc z niej płaszczyznę odniesienia dla systemu wartości, wokół którego zbudowano Konstytucję, a zarazem fundament całego porządku prawnego w Państwie”⁴⁵. W art. 30 ustawy zasadniczej stwierdzono: „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”. Określenie to wskazuje na podstawowe znaczenie godności dla całego systemu prawnego i aksjologicznego. Wynika z tego, że jest ona pierwotna w stosunku do państwa i stanowionej przez nie prawa. To Konstytucja i sformułowane w niej prawa i wolności człowieka i obywatela są wtórne wobec godności człowieka, gdyż ustawa zasadnicza, normując owe prawa, pełni funkcję

⁴³ Przytoczone zasady zostały wygłoszone przez Klausa Sterna w dniu 15 października 1971 r. na Uniwersytecie Kolońskim. B. Jastrzębski, *Problemy demokratycznego państwa prawa. Polemiki i dyskusje*, Toruń 2016, s. 61–62. Kartą gwarancyjną szeroko pojętego bezpieczeństwa może być tylko wzajemny szacunek państwa i jego funkcjonariuszy oraz obywateli. Warunkiem są: moralności prawa, dbałość w wspólne dobro, jakim jest osobowy rozwój człowieka, służące przede wszystkim konkretnym celom życia ludzkiego, proporcjonalność środków i celów, przewidywalność oraz obliczalność państwowej ingerencji i przemocy. Tamże, s. 62. Szerzej: B. Jastrzębski, *Podstawowe zasady demokratycznego państwa prawa i administracji publicznej*, Płock 1999, s. 156–159.

⁴⁴ P. Tuleja, *Zastane pojęcie...*, wyd. cyt., s. 60.

⁴⁵ Wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r. sygn. K 11/2000, OTK 3/2001, poz. 54, DzU z 2001 nr 32, poz. 386.

deklaratywną — stwierdza ich istnienie będące konsekwencją godności istoty ludzkiej. Godność człowieka jako wartość jest pierwotna wobec innych praw i wolności człowieka. W tym znaczeniu człowiek zawsze zachowuje godność i nic nie może go tej godności pozbawić ani jej naruszyć. Po stronie władzy publicznej respekt dla godności człowieka wyraża się w tworzeniu „pewnego minimum materialnego”, które ma zapewnić człowiekowi samodzielne funkcjonowanie w społeczeństwie, oraz w tworzeniu szans dla każdego na rozwój w środowisku kulturowym i cywilizacyjnym⁴⁶. Zasada godności człowieka w Konstytucji RP czerpie z dziedzictwa kantowskiego imperatywu kategorycznego. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest zakaz przedmiotowego traktowania człowieka⁴⁷.

Zasada konstytucjonalizmu bywa również utożsamiana z praworządnością, która jest minimalnym założeniem związanym z państwem prawnym. Opiera się na uznaniu wyższych norm prawnych w porządku państwowym przed normami etycznymi, politycznymi, zwyczajowymi. Jej cechą jest również obowiązywanie zasady legalności, tj. ustawowego określenia form działania państwa względem obywatela, prawa obywatela do sądu i gwarancji bezstronności oraz rozdziału funkcji organów państwowych⁴⁸.

Państwo prawne z założenia jest państwem praworządnym, lecz państwa prawnego nie można redukować jedynie do państwa praworządnego lub kierującego się zasadą praworządności. Praworządność jest tutaj postrzegana jako jeden z elementów państwa prawnego. Zasada praworządności jest wielokrotnie wymieniana i opisywana w podstawowych aktach prawnych Unii Europejskiej.

⁴⁶ M. Granat, *Konstytucja RP...*, wyd. cyt., s. 21.

⁴⁷ Z. Stawrowski, *Aksjologiczne fundamenty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, online, dostęp: 12 marca 2018 r., <https://www.ksiegarnia.beck.pl/media/product_custom_files/1/0/10229-prawo-konstytucyjne-kompendium-ryszard-piotrowski-darmowy-fragment.pdf>, s. 3. Problematyka godności i jej cechy zostaną szerzej omówione w dalszej części opracowania. W tym miejscu jedynie zasygnalizowano jej istnienie w kontekście przytoczonej zasady.

⁴⁸ R. Stefański, *Państwo prawne...*, wyd. cyt., s. 727–729. Konstytucja powstaje jako akt władzy ustrojodawczej i określa formę i rodzaj politycznej jedności narodu, który rozstrzyga o podstawach porządku politycznego państwa. Konstytucję można pojmować jako odzwierciedlenie dominujących idei, wartości, a także sił politycznych w danym czasie, które znajdują wyraz w funkcjonujących instytucjach, procedurach regulacjach prawa materialnego lub jako wyraz idealistycznej woli narodu — suwerena, którego wola legitymizuje ją jako akt kreujący instytucje, prawo, chroniący wolności i prawa człowieka. Szerzej: J. Ciapała, *Wybrane problemy tak zwanej „polityczności” i jej wpływu na pozycję Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku* [w:] Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak (red. nauk.), *Współczesne wyzwania...*, wyd. cyt., s. 201–211.

Klauzula ta jest zawarta w Statucie Rady Europy. Termin ten jest użyty w preambule, której fragment brzmi: „[...] potwierdzając swoje głębokie przywiązanie do duchowych i moralnych wartości stanowiących wspólne dziedzictwo ich narodów i źródło wolności osobistej, swobód politycznych i praworządności, które stanowią podstawę każdej prawdziwej demokracji [...] należy stworzyć organizację skupiającą w ściślejszym związku państwa europejskie [...]”⁴⁹. W ten sposób Rada Europy podkreśliła, że praworządność jest podstawą demokracji z jednej strony, z drugiej zaś gwarantem podstawowych wartości, spośród których wolność ma odgrywać najważniejszą rolę⁵⁰. W Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, również w preambule, zawarto odwołanie do państwa prawnego. Zasada praworządności potraktowana została na równi z fundamentalnymi wartościami, takimi jak godność, wolność, równość oraz zasadami solidarności i demokracji⁵¹. Na zagadnienie wolności zwracał uwagę kard. Joseph Ratzinger, późniejszy papież Benedykt XVI. Jego zdaniem, „wolność zachowuje swoją godność tylko wówczas, jeżeli pozostaje w związku z moralnością i misją”. Wolność, której jedyną treścią jest możliwość zaspokojenia potrzeb, nie byłaby ludzką wolnością. W tym sensie wolność jednostki może istnieć tylko jako część porządku wolności zbiorowej. Innymi słowy, pojęcie wolności w swej istocie wymaga uzupełnienia przez dwa kolejne pojęcia: prawo i dobro. Wolność jako taka jest niepodzielna i zawsze powinna być postrzegana jako zadanie dla całej ludzkości. Oznacza to, że nie można jej mieć, nie poświęcając się ani nie ponosząc ofiar. Należy zatroszczyć się o to, aby moralność — więź publiczna i wspólnotowa — była rozumiana jako ta, która służy człowiekowi⁵². Tak więc wolność wymaga treści. Możemy ją zdefiniować jako zabezpieczenie praw człowieka. Możemy również opisać ją jako zabezpieczenie zarówno

⁴⁹ Statut Rady Europy z 5 maja 1949 r., DzU z 1994 r. nr 118, poz. 565.

⁵⁰ R. Stefański, *Państwo prawne...*, wyd. cyt., s. 729–731. Definicja wolności zawarta jest w art. 4 i art. 5 *Deklaracji praw człowieka i obywatela* z 1789 r., która określała, że wolność polega na czynieniu tego wszystkiego, co nie szkodzi innym ludziom, a tego, co jest szkodliwe dla społeczeństwa może zabronić tylko ustawa. *Deklaracja praw człowieka i obywatela* z 26 sierpnia 1789 r. Uniwersalność wolności człowieka nakazuje państwom, aby w procesie tworzenia prawa zakładały ograniczenie wolności tylko wówczas, gdy korzystanie z wolności wywoływałoby wymierne szkody innym ludziom, osobom prawnym lub państwu. Ograniczenie wolności nie może prowadzić do osiągania korzyści przez określone grupy społeczne, państwa czy narody. L. Wiśniewski, *Wolność czy przymus zrzeszania się w samorządach zawodowych* [w:] P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubasa (red.), *Prawa człowieka...*, wyd. cyt., s. 107.

⁵¹ Tamże, s. 732.

⁵² J. Kardinal Ratzinger, *Werte in Zeiten...*, wyd. cyt., s. 43–44.

dobra ogółu, jak i dobra jednostki. Ten, który przekazał swoją władzę, „może być wolny, jeśli w rządzącym rozpozna dążenie do dobra ogółu, tzn. rozpozna swoje własne dobro”⁵³.

W polskiej Konstytucji zasada praworządności zawarta jest w art. 2, który brzmi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”, oraz w art. 7 nakładającym określony sposób działania przez organy państwa: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

Zasada suwerenności Narodu uznawana za istotny element państwa demokratycznego, z reguły rozumiana jako niepodważalna i nieograniczona wola narodu do kształtowania prawa⁵⁴, została wyrażona w art. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „1. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. 2. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Zasada suwerenności Narodu oznacza, że źródłem władzy jest ogół obywateli posiadających obywatelstwo polskie. Wszelkie organy władzy czerpią zatem swą legitymizację od Narodu, działając jednocześnie w jego imieniu. Przytoczony przepis wskazuje na dwie formy sprawowania władzy przez Naród: albo bezpośrednio np. przez wypowiedzenie się w referendum, albo pośrednio przez swych przedstawicieli — parlamentarzystów wybranych w wyborach⁵⁵.

Zasada podziału władzy należy do najstarszych zasad ustrojowych⁵⁶. W modelu państwa prawnego koncepcja ograniczania czy hamowania wła-

⁵³ Tamże, s. 50.

⁵⁴ Na gruncie art. 4 Konstytucji RP, a także w konstytucjach innych państw demokratycznych „naród” jest traktowany jako fikcja personifikacyjna wobec zbiorowości obywateli, jako podmiot zdolny do wyrażania swojego stanowiska przez swoich przedstawicieli, tj. posłów i senatorów, lub wyrażania swojej woli w referendach. Prawo do wybierania swoich przedstawicieli jest w zasadzie najważniejszym uprawnieniem tak rozumianego narodu. M. Granat, *Konstytucja RP...*, wyd. cyt., s. 21; M. Zmierczak, *Koncepcja państwa prawnego jako ograniczenie władzy narodu* [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego...*, wyd. cyt., s. 74.

⁵⁵ Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, DzU nr 57, poz. 507 ze zm.

⁵⁶ Władza pojmowana jest najczęściej jako stosunek społeczny między dwiema jednostkami, między jednostką a grupą lub między dwiema grupami, polegający na tym, że jedna ze stron może w sposób trwały i zinstytucjonalizowany oddziaływać na postępowanie drugiej strony oraz posiada możliwości kontroli tego postępowania. Innymi słowy, to możliwość kierowania, rzędzenia oraz wpływania na postępowanie innych ludzi, a nawet zmuszania ich do działania lub do zaniechania, i w ten sposób narzucania im swojej woli. A. Dana, *Istota podziału i równowagi władz w polskim konstytucjonalizmie*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2009, nr 6, s. 53. Władze można podzielić wg dwóch kluczy: a) podział władz równorzędnych — klasyfikacja horyzontalna, opierająca się na katalogu

dzy ma fundamentalne znaczenie. W ciągu wieków do tej idei nawiązywało wielu filozofów. Na uwagę zasługuje koncepcja rozdziału władzy opracowana przez Johna Locke'a (1632–1704)⁵⁷ czy też Immanuela Kanta — częściowo przytoczona wyżej. Najbardziej znana jest jednak koncepcja zaproponowana przez Monteskiusza. W swoim dziele *O duchu praw* z 1748 r. Charles Louis de Montesquieu rozważał zagadnienie wolności w społeczeństwie i to, jakie prawa powinny ją zagwarantować. Opisał on zasadę trójpodziału władzy i jej wzajemnej równowagi, gdzie władza powinna dzielić się na wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą. Według tego francuskiego filozofa rolą władzy ustawodawczej jest stanowienie prawa, poprawianie istniejącego lub uchylanie przestarzałego. Zadaniem władzy wykonawczej jest przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom własnego państwa. Celem władzy sądowniczej jest natomiast dowodzenie i wydawanie wyroku o winie lub niewinności podsądnego, nakładanie kary za przestępstwa oraz rozstrzyganie sporów pomiędzy obywatelami. Połączenie tych władz według Monteskiusza będzie prowadzić do odebrania wolności obywatelom. Podział władz miał zapobiegać pojawieniu się potępianej formy ustrojowej — tyranii, ponieważ każda z tych trzech władz będzie się wzajemnie kontrolować. Zasada podziału władzy jest różnie postrzegana we współczesnej kulturze politycznej, w tym także w Europie, lecz została zaaprobowana niemal przez wszystkie państwa demokratyczne⁵⁸. Podział władz oznacza odrębne istnienie organów poszczególnych władz, które są powołane do wykonania określonych funkcji państwa ze względu na ich rodzaj⁵⁹.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (art. 10 ust. 1) stanowi, iż jej ustroj opiera się podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej⁶⁰.

władz z założenia pozostających na tym samym poziomie, stworzenie gwarancji poszanowania równorzędności ich funkcjonowania, b) podział władz zhierarchizowany — klasyfikacja wertykalna, która opiera się na hierarchii i eksponuje przewagę legislatywy jako wyrazu suwerenności Narodu. A. Sylwestrzak, *Władza trzecia — „neutralna”* [w:] P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubasa (red.), *Prawa człowieka...*, wyd. cyt., s. 389–392.

⁵⁷ J. Lock wyróżniał władzę ustawodawczą, wykonawczą i federacyjną. Najwyższą pozycję przypisywał „świętej i nienaruszalnej” władzy ustawodawczej, którą mógł zmienić tylko lud. Nie wyodrębnił on władzy sądowniczej, ponieważ, jego zdaniem, stanowi ona o wykonywaniu ustaw, a zatem jest elementem władzy wykonawczej. Tamże, s. 392–393.

⁵⁸ R. Stefański, *Państwo prawne...*, wyd. cyt., s. 725.

⁵⁹ M. Granat, *Konstytucja RP...*, wyd. cyt., s. 15.

⁶⁰ W nawiązaniu do katalogu podziału władz zaproponowanego przez Monteskiusza Konstytucja RP, bezpośrednio po omówieniu władzy ustawodawczej (rozdz. IV), władzy wykonawczej (rozdz. V, VI i VII) oraz władzy sądowniczej (rozdz. VIII), zamieszcza

Władza ustawodawcza jest najczęściej utożsamiana z parlamentem. Parlament, zgodnie z tradycją demokratyczną, jest prawomocnym reprezentantem narodu i wyłącznym ośrodkiem suwerennej władzy pełniącym funkcję ustawodawczą i wyłaniającym rząd. Władza ustawodawcza obejmuje dwie kategorie: władzę ustrojodawczą, w skład której wchodzi instytucja referendum, wybory powszechne (parlamentarne, prezydenckie i samorządowe), obywatelska inicjatywa ustawodawcza, oraz zaliczana do demokracji bezpośredniej skarga konstytucyjna, a także tradycyjną władzę ustawodawczą, która pochodzi od władzy ustrojodawczej i zawiera ustawodawstwo oraz kontrolę⁶¹. Zgodnie z ust. 2 Konstytucji, w Polsce władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą natomiast — Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów.

Analiza konstytucyjnego kształtu władzy wykonawczej prowadzi do wniosku, że składa się ona z trzech elementów: Prezydenta RP (rozdz. V), Rady Ministrów i administracji rządowej (rozdz. VI) oraz samorządu terytorialnego (rozdz. VII), co odpowiada trzem segmentom egzekutywy obejmującym władzę reprezentacyjną prezydenta, władzę wykonawczą rządu i władzę samorządu terytorialnego⁶². Prezydent, zgodnie z art. 126 Konstytucji, „wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”. Jest on „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. [...] czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”⁶³.

rozdz. IX pt. *Organy kontroli państwowej i ochrony państwa*, co umożliwia — według Andrzeja Sylwestrzaka — przyjęcie formuły trzech władz plus jedna. Za taką interpretacją może przemawiać, oprócz systematyki Konstytucji, również „specyfika zadań organów kontroli w istocie pozostających poza trójpodziałem”. Z tych powodów kontrola powinna być wyodrębniona jako osobna władza. Taka formuła wydaje się dopuszczalna na gruncie obowiązującej Konstytucji. A. Sylwestrzak, *Władza trzecia...*, wyd. cyt., s. 385.

⁶¹ Tamże, s. 385–387. Autor ten zaproponował podział na: władzę rządzącą, władzę opozycji i „władzę trzecią — neutralną”. Władza neutralna miałaby pełnić funkcje rozjemcze, negocjacyjne i rozstrzygające wobec całego aparatu państwowego. W jej skład wchodziłyby Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, sądy powszechne oraz rzecznicy praw obywatelskich, a także inne organy państwowe działające poza lub ponad władzą rządzącą i opozycyjną, działające głównie w obszarze szeroko pojętej kontroli publicznej. Szerzej: tamże, s. 379–396.

⁶² Zadania prezydenta są szczególne, nie odpowiadają merytorycznie zadaniom szeroko pojętej administracji. Tamże, s. 386.

⁶³ Szerzej: J. Wawrzyniak, *Prezydent a parlament w Polsce w minionym dwudziestoleciu. Zarys problematyki* [w:] P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubasa (red.), *Prawa człowieka...*, wyd. cyt., s. 404–411.

Organizacja władzy wykonawczej oparta jest na zasadzie dualizmu, która zakłada polityczną odpowiedzialność przed Sejmem rządu z premierem na czele, ale i poszczególnych ministrów⁶⁴. Zadaniem władzy wykonawczej jest bieżące zarządzanie sprawami państwa zgodnie w ogólnymi wytycznymi parlamentu oraz gwarantowanie i egzekwowanie decyzji podejmowanych przez wymiar sprawiedliwości, ponieważ jego sprawne i skuteczne funkcjonowanie stanowi niezbędny warunek istnienia państwa jako stanu bezpieczeństwa i pokoju.

Władza sądownicza należy do sądów i trybunałów. Zgodnie z art. 175 Konstytucji, wymiar sprawiedliwości sprawowany jest przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. W tym znaczeniu warunkiem demokratycznego państwa prawnego jest m.in. istnienie i funkcjonowanie odpowiednio zorganizowanej władzy sądowniczej, w tym Sądu Najwyższego. Idea państwa prawnego jest realizowana przez przyjęcie określonych rozwiązań ustrojowych w Konstytucji RP. Samo stworzenie systemu tworzenia prawa zgodnego z określonymi, nawet najwyższymi standardami jest niewystarczające. Niezbędne jest również zapewnienie takiego stanu rzeczy, aby prawo było na co dzień przestrzegane, w tym względzie główną rolę odgrywają organy wymiaru sprawiedliwości i władza sądownicza. Zgodnie z Konstytucją, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45), a także prawo odwołania się do wyższej instancji (art. 176 ust. 1). Za szczególnie ważny należy uznać odpowiedni poziom jednolitości orzecznictwa sądowego, co ma istotny wpływ na społeczne poczucie bezpieczeństwa prawnego⁶⁵.

Zgodnie z zasadą podziału władz, relacje między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą powinny być kształtowane na podstawie założenia ich równości. Każdy rodzaj władzy powinien zatem posiadać instrumenty do powstrzymywania i hamowania działania każdej z pozostałych władz. Zasada podziału władzy wyklucza istnienie monopolu jakiegokolwiek władzy oraz występowanie w imieniu Narodu⁶⁶. Z zasadą podziału władz związany jest funkcjonujący w Polsce parlamentarny system rządów.

⁶⁴ Z. Stawrowski, *Aksjologiczne fundamenty...*, wyd. cyt., s. 7.

⁶⁵ Szerzej: W. Sanetra, *Interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego o orzecznictwie Sądu Najwyższego* [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego...*, wyd. cyt., s. 158–171.

⁶⁶ M. Pach, P. Tuleja, *Komentarz do art. 10* [w:] M. Safian, L. Bosek (red.), *Konstytucja. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016, s. 342.

Zasada legalizmu stanowi kolejną zasadę będącą następstwem zasady demokratycznego państwa prawnego. Przejawia się w tym, że organy publiczne działają w granicach i na podstawie prawa. To prawo określa ich zadania, kompetencje oraz tryb działania. W konsekwencji prowadzi to do wydawania rozstrzygnięć w przewidzianej przez prawo formie, zgodnie z podstawą prawną i w zgodzie z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi. Organy władzy mogą działać jedynie wówczas, gdy pozwala na to prawo, co zostało dozwolone, w przeciwieństwie do jednostki, która może wszystko, co nie zostało zabronione prawem⁶⁷. Źródłem wszelkich działań organów administracji muszą być normy kompetencyjne, których nie wolno domniemywać: muszą być jasno i wprost wyrażone⁶⁸. W tym sensie nieodzownym elementem demokratycznego państwa prawa są „reguły przyzwoitej legislacji”⁶⁹ stanowiące normy należytego stanowienia prawa. Należą do nich zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*), zasada ochrony praw słusznie nabytych, zasada ochrony interesów w toku, nakaz zachowania pewnego okresu przejściowego przy wprowadzaniu nowych norm prawnych w życie (*vacatio legis*) oraz zasada pewności, nakazująca formułowanie przepisów w sposób jasny⁷⁰.

Z zasady demokratycznego państwa prawa można wyprowadzić koncepcję hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa, na szczycie której znajduje się konstytucja. Nadrzędność konstytucji w powyższym ujęciu oznacza, że żaden akt władzy publicznej nie powinien być z nią sprzeczny⁷¹. W ten sposób w pewnym stopniu został ograniczony zakres swobody ustawodawcy. Konstytucyjne przepisy poręczające wolności i prawa jednostki oraz wyznaczające jej obowiązki, a także wyrażające zasady prawa w sposób wyraźny, bo sformułowany w ustawie zasadniczej, wyznaczają granice swobody władzy ustawodawczej.

Wszelkie przytoczone zasady postępowania oraz instytucje są podporządkowane podstawowym wartościom państwa prawa, do których zalicza się godną pozycję jednostki w społeczności oraz niearbitralne działanie instytucji władzy publicznej⁷².

⁶⁷ Organy władzy państwowej muszą mieć podstawy prawne do działania.

⁶⁸ Z. Stawrowski, *Aksjologiczne fundamenty...*, wyd. cyt., s. 6.

⁶⁹ Prawodawca w państwie prawa w każdym przypadku podejmowania decyzji prawodawczych związany jest regułami, które trybunał Konstytucyjny nazwał regułami „rzetelnej” bądź „przyzwoitej” legislacji. S. Wronkowska, *Charakter prawny...*, wyd. cyt., s. 114.

⁷⁰ Z. Stawrowski, *Aksjologiczne fundamenty...*, wyd. cyt., s. 5.

⁷¹ P. Tuleja, *Zastane pojęcie...*, wyd. cyt., s. 58.

⁷² S. Wronkowska, *Charakter prawny...*, wyd. cyt., s. 110.

Zasada społeczeństwa obywatelskiego, którą należy uznać za jedną z zasad ustrojowych, może zostać wywiedziona z art. 11–13 Konstytucji RP, w których zapewniono wolność tworzenia i działania partii politycznych, związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Nadmieniono, że obywatele mają możliwość — na zasadach dobrowolności i równości — zrzeszania się w partie polityczne w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Jednocześnie zakazano istnienia partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa. Z treści przywołanych wyżej artykułów wyłaniają się zasady pluralizmu politycznego i społecznego, na których opiera się zasada społeczeństwa obywatelskiego zakładająca w sensie organizacyjnym, że każdy obywatel przejawia aktywność w kilku układach społecznych: politycznym, pracowniczym i terytorialnym. Społeczeństwem obywatelskim można nazwać takie społeczeństwo pluralistyczne, w którym każdy ma możliwość działania w wybranych przez siebie organizacjach i strukturach służących jego podmiotowości jako obywatela, pracownika i mieszkańca. Inna definicja społeczeństwa obywatelskiego to: społeczeństwo wolnych, świadomych, aktywnych i zaangażowanych w sprawy polityczne obywateli⁷³. Fundamentem społeczeństwa obywatelskiego są wolność stowarzyszania się i wolność zgromadzeń⁷⁴.

Zasada równości i sprawiedliwości społecznej pojawia się już w ustępie ósmym Preambuły Konstytucji RP, gdzie następuje wskazanie kontekstu wyznaczonego relacją jednostki do Polski. Na pierwszym miejscu znalazła się ogólnie sformułowana zasada równości: „równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego — Polski”. W omawianej tu części wstępu nie mówi się wprost o państwie, ale o Polsce, która określona została jako dobro wspólne. W art. 1 Konstytucji RP mianem dobra wspólnego określono Rzeczpospolitą Polską⁷⁵. Na uznanie wartości równości wskazuje użyty termin „wszystkich”. Zasada równości znalazła się również w art. 32 ust. 1, który brzmi: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez

⁷³ Z. Stawrowski, *Aksjologiczne fundamenty...*, wyd. cyt., s. 7–8.

⁷⁴ Tamże, s. 8.

⁷⁵ Art. 1. „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”.

władze publiczne”. W ustępie 2 art. 32 zawarto natomiast ogólny zakaz dyskryminacji: „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”. Zasada równości jest fundamentem w kształtowaniu się społeczeństwa obywatelskiego, odpowiedzialnego i tolerancyjnego względem różnych odrębności⁷⁶. Ważnym punktem konstytucyjnego umocowania równości są zasady sprawiedliwości społecznej oraz wskazywana we wstępie do niej zasada sprawiedliwości⁷⁷. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych⁷⁸. Zasadę sprawiedliwości społecznej uzupełniają zasady równości w kontekście dopuszczalnych odstępstw od nakazu równego traktowania. Sprawiedliwość związana jest także z dookreśleniem związków między interesem ogółu a interesem jednostki i z zachowaniem równowagi między tymi interesami⁷⁹.

W doktrynie można też wyodrębnić pogląd, że idea państwa prawnego jest racjonalną podstawą Konstytucji⁸⁰.

Można zatem powiedzieć, że istotą i celem państwa prawnego jest dążenie do uzyskania najwyższych standardów w tworzeniu oraz stosowania prawa.

Na współczesne rozumienie istoty demokratycznego państwa prawnego mają wpływ nowe zagrożenia spowodowane dynamiką i kierunkiem zmian, jakie zachodzą w relacjach władza publiczna–jednostka. Koncepcję tę konfrontowano z fundamentalnymi zasadami konstytucyjnymi, jak zasady suwerenności⁸¹, konstytucyjności, dobra wspólnego, podziału władzy, godności człowieka, praworządności, niezależności sądów i niezawisłości sędziów, samorządności. Analizowano jej relacje nie tylko z koncepcją państwa demokratycznego, lecz również z mechanizmami funkcjonowania systemu politycznego. Rozważono

⁷⁶ Szerzej: J. Łukasiewicz, *Sprawiedliwościowe przesłanki zasady równości* [w:] H. Zięba-Załucka, M. Kijowski (red.), *Zasada równości w prawie*, Rzeszów 2004, s. 41–42.

⁷⁷ Powyższe wynika z treści art. 2 Konstytucji RP.

⁷⁸ Państwo musi być gwarantem prawa jako warunku dla istnienia wolności i wspólnego dobrobytu. J. Kardinal Ratzinger, *Werte in Zeiten...*, wyd. cyt., s. 54.

⁷⁹ M. Piechowiak, *Aksjologiczne podstawy polskiego prawa* [w:] T. Guz, J. Głuchowski, M. R. Pałubska (red.), *Synteza prawa polskiego od 1989 roku*, Warszawa 2013, s. 50–51.

⁸⁰ M. Pietrzak, *Idea demokratycznego państwa prawnego jako racjonalna zasada zasad konstytucji* [w:] J. Utrat-Milecki (red.), *Prawo i ład społeczny. Integralnokulturowa analiza zagadnienia racjonalności. Artykuły i szkice*, Warszawa 2011, s. 285.

⁸¹ Szerzej: B. Jastrzębski, *Ustrojowe zasady demokratycznego państwa prawa. Dylematy i mity*, Olsztyn 2002, s. 49, 61–72.

rolę tej klauzuli na styku z organami państwowymi⁸² oraz dopuszczalne granice inwigilacji obywatela⁸³, by nie doszło do nawrotu państwa policyjnego⁸⁴.

Wśród składników koncepcji państwa prawa są takie, które można określić jako pozytywne, czyli warunki, jakie ma spełnić państwo prawa, oraz negatywne, na które składają się działania niedopuszczalne niezależnie od tego, czy mogą prowadzić do osiągnięcia zakładanego celu⁸⁵.

W literaturze można wyróżnić cztery sfery działania państwa, gdzie klauzula demokratycznego państwa prawnego powinna wyznaczać kształt systemu prawnego oraz działania instytucji chroniących ten system. Składają się nań sfera prawnej legitymizacji władzy, sfera aktywności organów państwa, opartych na prawie, sfera podstawowych reguł rządzących tworzeniem i funkcjonowaniem hierarchicznego systemu prawa oraz sfera proceduralno-instytucjonalnych gwarancji przestrzegania prawa.

Powszechnie uznawany za normę porządek państwowy określany jest mianem demokratycznego państwa prawnego. Otóż demokratyczne państwo prawne to takie, w którym istnieją określone instytucje polityczne i prawne. Do tych instytucji należą parlament wyłaniany w demokratycznych wyborach, niezawisłe sądy, sądowa kontrola decyzji administracyjnych, sądownictwo konstytucyjne. Osiągnięcie tego stanu wymaga utworzenia przez prawodawcę instytucji o określonych strukturze organizacyjnej i regułach postępowania, ukształtowania prawa o określonej treści, stworzenia odpowiednich procedur.

⁸² Szerzej: D. Raczkiewicz, *Uprawnienia funkcjonariuszy publicznych zatrudnionych w organach ścigania i wymiaru sprawiedliwości do wdrażania własnych opinii w warunkach państwa prawa*, „Prokurator” 2012, nr 1–4, s. 39–45. W praktyce, osoby publiczne decydujące się na przedstawienie swoich krytycznych poglądów ogółowi, bez względu na m.in. posiadane ogromne doświadczenie przydatne w służbie państwa, są wykluczane zawodowo. Tamże, s. 44–45.

⁸³ Szerzej: P. Bortkiewicz, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze jako problem etyczny. Uwagi wprowadzające* [w:] K. Indeck (red.) *Przestępczość terrorystyczna. Ujęcie praktyczno-dogmatyczne*, Poznań–Białystok–Łódź 2006, s. 63–73; P. Kosmaty, *Granice tajnej inwigilacji w demokratycznym państwie prawa*, „Prokurator” 2009, nr 3–4, s. 24–35. Autor przedstawił sposób, w jaki uprawnienia organów władzy publicznej związane z głęboką ingerencją w sferę praw i wolności obywatelskich w zakresie kontroli operacyjnej (rozumianej jako niejawną działalność polegającą na kontroli treści korespondencji i zawartości przesyłek, uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych) bez precyzyjnego uregulowania prawnego mogą łamać standardy państwa demokratycznego.

⁸⁴ K. Słowik, *Państwo policyjne — symptomy wydumane czy realne?*, „Ius Novum” 2010, nr 3, s. 8.

⁸⁵ S. Wronkowska, *Charakter prawny...*, wyd. cyt., s. 110.

Przyjęto ponadto określone zasady wyznaczające relacje między tymi instytucjami oraz zasady ich funkcjonowania. Reguły wyznaczające sposób postępowania instytucji względem siebie i wobec jednostek można określić mianem reguł państwa prawnego. To właśnie te reguły są adresowane zarówno do prawodawcy, jak i do wszelkich innych podmiotów sprawujących władzę publiczną; nakazują one określony sposób realizowania obowiązków wyznaczony przez obowiązujące normy oraz sposób czynienia użytku z przyznanych upoważnień. W demokratycznym państwie prawa realizowanie wyznaczonych obowiązków i realizacja zadań zgodnie z przyznanymi upoważnieniami odbywa się w sposób zgodny z regułami etosu państwa prawnego⁸⁶. Norma, o której mowa, wyznacza wszystkim instytucjom państwowym przed wszystkim nakaz respektowania w ich działaniach katalogu wolności i praw człowieka. Prawa człowieka w swej istocie stanowią etyczną podstawę demokratycznego państwa oraz jego instytucji. W ich świetle dokonywana jest również krytyczna ocena porządku państwowego, jeżeli ma mu być przyznane określenie „demokratyczne państwo prawa”⁸⁷. Prawo jako zbiór obowiązujących norm spełnia określone wymagania treściowe (gwarantuje prawa i wolności człowieka) oraz formalne (jest precyzyjne, przejrzyste, komunikatywne). Pod adresem wszelkich instytucji publicznych, także prawodawcy, formułuje się wymagania, by postępowały w określony sposób, zgodny ze standardami poprawności rozstrzygnięć podejmowanych przez te instytucje (przewidywalny, uzasadniony, proporcjonalny)⁸⁸.

Państwo prawa odwołuje się do fundamentalnych, nienaruszalnych wartości, jakimi są np.: godność człowieka, jego wolność, idea sprawiedliwości. To właśnie te wartości charakteryzują porządek prawny odróżniający je chociażby od obowiązujących w państwie absolutystyczno-despotycznym opartym na samowoli władzy czy dyktatorsko-ekstremistycznym reżimie państwowym. Państwo prawa nie tylko ustanawia formalny porządek prawny, lecz także wprowadza zasady materialne jako swoiste zobowiązanie konstytucyjne⁸⁹. Sam

⁸⁶ S. Wronkowska, *Charakter prawny...*, wyd. cyt., s. 111.

⁸⁷ E. Wiszowaty, *Etyka Policji...*, wyd. cyt. s. 96.

⁸⁸ S. Wronkowska, *Charakter prawny...*, wyd. cyt., s. 110.

⁸⁹ W państwie prawa mamy do czynienia z określonym wyłącznie przez system norm porządkiem w sensie czysto formalnym, w państwie prawnym natomiast ustawodawstwo podlega ocenie także przez pryzmat wartości. Z. Stawrowski, *Aksjologiczne podstawy Konstytucji*, online, dostęp: 13 marca 2018 r., <<https://www.rpo.gov.pl/pliki/12180269390.pdf>>, S. Franke, *Zasady etyki zawodowej w policji niemieckiej* [w:] M. Róg, *Etyka zawodowa*, Szczepko 1999, s. 105.

zamysł nadania państwu konstytucji, a przede wszystkim umieszczenia w niej kodeksu praw podstawowych to nic innego jak zapisanie językiem prawniczym tego, co słuszne i sprawiedliwe. Pomimo że konstytucja jest prawem stanowionym, to jednak ze względu na formę i zawartą w niej treść jest źródłem również krytycznej opinii o ustawodawcy. Ocena ustawy pod kątem jej zgodności z konstytucją przez powołany do tego organ jest formą oceny obowiązującego prawa jako sprawiedliwego bądź niesprawiedliwego⁹⁰. Państwo prawa zatem to takie, które rządzi się prawem i funkcjonuje zgodnie z jego treścią. We współczesnej doktrynie prawa konstytucyjnego prawo stoi wręcz ponad instytucjami i organami państwa. Rządy w takim państwie nie wynikają tylko z zasady konstytucyjnej czy z zasad wyrażonych przez inne przepisy — jest to stan faktyczny⁹¹. Dlatego też zapisy konstytucyjne dotyczące podstawowych wartości muszą być maksymalnie doskonałe, dostosowane do wyobrażenia o państwie sprawiedliwym⁹².

Państwo prawa nie stanowi abstrakcyjnej formuły, jednej uniwersalnej definicji, którą można zastosować w każdym kraju i w każdej sytuacji. Poszczególne przypadki różnią się od siebie. Wykazują podobieństwo jedynie na gruncie wartości uznawanych za uniwersalne⁹³. Różnice wynikają z tego, że podstawy moralne, światopoglądowe, na których opiera się dane państwo, muszą być zgodne z przekonaniami większości członków danego społeczeństwa. Nie może to być narzucone obywatelom. Musi stanowić wynik umowy społecznej. Umowa ta musi być spójna z tradycją i wartościami charakterystycznymi dla danego narodu czy państwa⁹⁴.

Należy jednak zwrócić uwagę, że nie wszystkie przepisy Konstytucji są przejawem przyjętej przez ustrojodawcę koncepcji państwa prawa⁹⁵. Niektóre z nich

⁹⁰ W Rzeczypospolitej Polskiej Trybunał Konstytucyjny może wpływać na kształt zwykłego ustawodawstwa, wkraczając tym samym w kompetencje władzy ustawodawczej. Dlatego aktualne pozostają dyskusje nad problemem, komu przysługuje władza zwierzchnia. Z. Stawrowski, *Aksjologiczne podstawy...*, wyd. cyt., s. 11.

⁹¹ L. Kaczyński, *Państwo prawa* [w:] P. Strasz (red. meryt.), *Etos państwowca. Prezydent Lech Kaczyński patron Krajowej Szkoły Administracji Publicznej*, Warszawa 2016, s. 15.

⁹² Z. Stawrowski, *Aksjologiczne podstawy...*, wyd. cyt., s. 16.

⁹³ Por. M. Chmaj, *Źródło wolności i praw człowieka* [w:] tenże (red. nauk.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 34–35.

⁹⁴ L. Kaczyński, *Państwo prawa...*, wyd. cyt. s. 17.

⁹⁵ Podmiotem władzy ustrojodawczej jest naród pojmowany jako świadoma swojej tożsamości jedność polityczna lub inny podmiot dysponujący wystarczającą władzą i autorytetem aby jego wola legła u podstaw fundamentalnych decyzji. J. Ciapała, *Wybrane problemy...*, wyd. cyt. s. 206.

w sposób niebudzący wątpliwości wyrażają ideę państwa prawa, stanowiąc jej rozwinięcie. Wśród nich wymieniana się m.in. art. 7, 10–14, 21, 22, 25 ust. 1, liczne przepisy ujęte w rozdziale II Konstytucji, ze szczególnym uwzględnieniem art. 77–78, 87, 95 ust. 2, 126 ust. 3, 146 ust. 4, 173, 178 ust. 1, przepisy o Trybunale Konstytucyjnym: art. 208, 210, 216, 217 czy przepisy rozdz. XI dotyczące stanów nadzwyczajnych. Inne nie pozostają w związku z tą ideą (np. art. 29, 96 ust. 1)⁹⁶. Są także przepisy, które wyrażają określone wartości, ale jest to niezależne od przyjęcia koncepcji państwa prawa. Wreszcie niektóre z przepisów mogą wyrażać określone wartości lub kreować określone instytucje, być komponentem koncepcji państwa prawa⁹⁷.

Standardy zawarte w klauzuli demokratycznego państwa prawnego mają kluczowe znaczenie gwarancyjne w obszarze ochrony praw i wolności jednostki, zwłaszcza w relacjach z państwem i administracją publiczną. Zakres treściowy demokratycznego państwa prawnego nie jest precyzyjny, ale pełni rolę drogowskazu, według którego powinny postępować władze publiczne. To swego rodzaju ideał, do którego należy dążyć.

Podczas przemówienia z okazji XX-lecia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej Prezydent RP Lech Kaczyński stwierdził: „Idea demokratycznego państwa prawa spełnia się poprzez połączenie elementów formalnych (przejrzyste, stabilne, szanowane przepisy) z elementami o charakterze moralnym (tradycja, wartości). Prawo musi odzwierciedlać akceptowany społecznie system wartości, oparty na prawie naturalnym i standardach prawa międzynarodowego, i stać ponad wszystkim; ponad urzędnikami państwowymi choćby najwyższego szczebla, ponad najbogatszymi nawet obywatelami. Nie tylko formalnie, lecz także faktycznie. To prawo nie może pozostawać tylko na papierze — ono musi być egzekwowane. Wówczas będziemy mogli mówić, że żyjemy w państwie prawa”⁹⁸.

⁹⁶ Art. 29. Stolicą Rzeczypospolitej Polskiej jest Warszawa. Art. 96. Sejm składa się z 460 posłów. Wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym.

⁹⁷ S. Wronkowska, *Charakter prawny...*, wyd. cyt., s. 107.

⁹⁸ L. Kaczyński, *Państwo prawa...*, wyd. cyt., s. 20. Poglądy i społeczne opinie na temat demokratycznego państwa prawnego można sprowadzić do czterech tez: a) państwo prawa jest wartością samoistną, b) państwo prawa jest narzędziem wykorzystywanym przeciwko obywatelom, c) państwo prawa istnieje tylko w konstytucji, czyli na papierze, d) państwo prawa powinno być nośnikiem określonych wartości. Szerzej: T. Chauvin, J. Winczorek, P. Winczorek, *Wprowadzenie klauzuli...*, wyd. cyt. s. 34–40.

1.2. Aksjologiczne podstawy demokratycznego państwa prawa

Spółeczności ludzkie posiadają szczególne cechy, które pełnią funkcję integracyjną, odróżniając je od innych wspólnot, określając tym samym ich tożsamość. Są to wspólnie wyznawane wartości łączące tych wszystkich, którzy do danej społeczności należą. U podstaw tak pojmowanego państwa oraz jego instytucjonalno-prawnej struktury określonej w ustawie zasadniczej leży pewne fundamentalne wartości stopniowo uświadamiane i akceptowane w ciągu całego procesu dziejowego. Z tego względu sama forma państwa konstytucyjnego, bez względu na wyrażone w tekście treści, wnosi określoną propozycję aksjologiczną wizji człowieka i wspólnoty międzyludzkiej⁹⁹.

Najważniejszą wartością dla każdej wspólnoty jest samo jej istnienie, do czego jest niezbędna instytucja władzy, chociażby z tego powodu aby mogła skutecznie chronić swoją wspólnotę. Zadaniem każdego państwa demokratycznego reprezentowanego przez władzę jest zagwarantowanie swoim obywatelom poziomu bezpieczeństwa, który jest dla nich możliwy do zaakceptowania, a który umożliwia osiągnięcie odpowiedniego poziomu egzystencji¹⁰⁰. Władza pełni zatem rolę jednoczącą, integrującą wspólnotę, określa kierunek jej działań i hierarchię celów. Każda wspólnota, której bytu i jedności ma bronić władza zwierzchnia, istnieje jako wspólnota o określonej tożsamości etycznej. Etyczny porządek wspólnoty wyrażony w postaci ustanowionego prawa stanowi dla jej członków jedyną miarę oceny zachowań. Postępowanie zgodne z prawem to postępowanie dobre, etyczne, inaczej: sprawiedliwe¹⁰¹.

Prawo nie jest jedynym regulatorem zachowań społecznych. Prawo to system normatywny, którego istotną cechą jest to, że norma w takim systemie jest regułą zachowania¹⁰². Z punktu widzenia nauki prawa oraz praktyki legislacyjnej, a także stosowania prawa najważniejsze są relacje zachodzące między prawem a moralnością (normami moralnymi) oraz między prawem a obyczajem (normami obyczajowymi)¹⁰³. Istotnym elementem odróżniającym normy

⁹⁹ Szerzej: Z. Stawrowski, *Aksjologiczne podstawy...*, wyd. cyt., s. 1.

¹⁰⁰ B. Wiśniewski, R. Jakubczak (red.), *Wyzwania, szanse, zagrożenia i ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego RP o charakterze wewnętrznym*, Szczytno 2016, s. 9.

¹⁰¹ Z. Stawrowski, *Aksjologiczne podstawy...*, wyd. cyt., s. 2.

¹⁰² Przepis prawa to zwrot językowy wskazujący bądź narzucający sposób postępowania (reguła zachowania), formalnie wyodrębniony w tekście prawnym jako artykuł, paragraf lub ustęp. J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016, s. 27–28.

¹⁰³ Normy moralne odnoszą się do zachowań człowieka i do tych jego intencji oraz postaw, które poddawane są szeroko rozumianej idei dobra. Normy obyczaju odwołują

prawne od innych norm jest sposób ich uzasadnienia. Obowiązywanie norm moralnych oparte jest na kryterium aksjologicznym, co jest cechą konstytutywną takich norm. Obowiązują one, gdy są „dobre”. W przeciwieństwie do norm prawnych kryterium aksjologiczne ma charakter pomocniczy w rozumieniu niesprzeczności z normami moralnymi, niemniej nie jest to warunek konieczny¹⁰⁴. W tym miejscu należy wspomnieć, że mianem dobra określa się stan rzeczy, który jednostki cenią i chcą posiadać. Tym mianem określa się również dobro, które jest aprobowane ze względu na określony sposób oceny. „Niektóre sposoby oceniania dóbr są na tyle silnie aprobowane, iż przyjmuje się, że wyrażają określone wartości. [...] katalog dóbr chronionych przez zasadę państwa prawnego jest wskaźnikiem wartości państwa prawnego, jakie ta zasada wyraża”¹⁰⁵. Zbigniew Ziemiński stwierdził, iż „niezależnie od wyrażanie formułowanych koncepcji prawa natury, odmawia się mocy wiążącej prawnie normom ewidentnie naruszającym podstawowe wartości moralne”¹⁰⁶.

Warto w tym miejscu wspomnieć o normach religijnych, które rozpatrywane są w kategoriach dobra i zła, dobrego uczynku lub grzechu. Normy te mają uzasadnienie teologiczne i mogą pokrywać się z normami moralnymi lub prawnymi¹⁰⁷.

To, co odróżnia normy moralne od norm prawnych, zawiera się w przedmiocie regulacji odnoszącym się nie tylko do zewnętrznych zachowań człowieka, lecz także do jego pobudek i intencji, przeżyć intelektualnych i emocjonalnych,

się do pewnej konwencji społecznej i dotyczą zachowań ujmowanych w kategoriach „co wypada czynić, co przystoi, a co nie”. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003, s. 28–30.

¹⁰⁴ H. Kaczmarczyk, *Obowiązywanie prawa a wyroki Trybunału Konstytucyjnego w kontekście relacji norm prawnych do norm pozaprawnych* [w:] Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak (red. nauk.), *Współczesne wyzwania...*, wyd. cyt., s. 272–273. Kryterium obowiązywania normy prawnej jest jej wydanie przez organ mający kompetencje do jej ustanawiania w należytym trybie.

¹⁰⁵ J. Mikołajewicz, M. Smolak, *Zasada demokratycznego...*, wyd. cyt., s. 91.

¹⁰⁶ Cyt. za: H. Kaczmarczyk, *Obowiązywanie prawa...*, wyd. cyt., s. 273. W tej sytuacji powstaje pytanie, czy norma prawna ma pierwszeństwo przed normą etyczną, czy też jest przeciwnie: norma etyczna może uchylić normę prawną w przypadku sprzeczności systemów normatywnych? Odpowiedź na to pytanie będzie uzależniona od sposobu pojmowania prawa. Szerzej: tamże.

¹⁰⁷ Przykładem pokrywania się norm moralnych i prawnych są np. zakazy: „nie zabić”, „nie kradnij”, „nie mów fałszywego świadectwa przeciw bliźniemu swemu”. Wśród norm religijnych można wyróżnić normy odpowiadające normom obyczajowym, np. regulujące zachowanie się podczas ceremonii lub obrzędów religijnych. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa...*, wyd. cyt., s. 29.

relacji do samego siebie, do innych ludzi czy wobec Boga. Inną cechą odróżniającą jest geneza norm moralnych, obowiązujących z nakazu sumienia i rozumu w przekonaniu o ich słuszności, sprawiedliwości i niezbędności — są to normy autonomiczne, w przeciwieństwie do norm heteronomicznych obowiązujących z nakazu. Normy te nie są zwykle spisane i nie zawsze są wyrażone sformułowane, co powoduje, że różne grupy społeczne mogą nieco inaczej je interpretować. Wyjątkiem jest stanowienie i ogłaszanie norm moralnych w formie kodeksów honorowych, zasad lub podręczników *savoir-vivre*¹⁰⁸.

*Przyjmuje się, że norma może być uznana za obowiązującą ze względu na jej uzasadnienie aksjologiczne w postaci nakazywanych przez nią czynów z punktu widzenia określonego systemu wartości*¹⁰⁹.

Kategoria wartości jest obecnie powszechnie używana, ale do filozofii została wprowadzona dopiero w XIX w. przez niemieckiego logika i filozofa Rudolfa Hermanna Lotze (1817–1881) głoszącego obiektywność wartości moralnych. W nawiązaniu do dokonanego przez Immanuela Kanta rozdziału bytu od powinności, tego, co faktyczne, od tego, co normatywne, przeprowadził on wyraźne rozróżnienie między byciem rzeczy a ważnością — obowiązawalnością¹¹⁰. Jego zdaniem, wartości stanowią nie tylko obiektywną, ale równocześnie niezależną od porządku bytów sferę rzeczywistości. Według tego uczonego „rzeczy są”, wartości natomiast „ważą”, „są w mocy”, „obowiązują”; w przypadku rzeczy mamy do czynienia z treścią — istotą, która istnieje, natomiast w przypadku wartości — z treścią, która „waży”, „obowiązuje”¹¹¹.

Immanuel Kant wyróżnił wartości względne — wartości przedmiotów zależne od skłonności podmiotu, i wartość bezwzględną, absolutną, którą stanowi osoba ludzka. Wszystkie wartości konstytuujące człowieka jako osobę mają zatem charakter bezwzględny. Dlatego też, zdaniem Kanta, osobą nigdy nie można posługiwać się jak narzędziem. To właśnie wartość leży u podstaw niezbywalnej godności człowieka i jego przyrodzonych praw, których poszanowanie należy do fundamentalnych zasad.

¹⁰⁸ Tamże, s. 30.

¹⁰⁹ Wartości mogą być definiowane z punktu etyki, psychologii, socjologii, kulturoznawstwa. Stanowią także przedmiot odrębnej dyscypliny naukowej, określanej terminem „aksjologia”. Termin ten początkowo pojawił się w ekonomii w celu oznaczenia wartości ekonomicznej. Szerzej: E. Wiszowaty, *Służba w Policji jako obrona i ochrona wartości. Jakich wartości?* [w:] A. Szerauc (red.), *Służyć w ochronie i obronie wartości. Aksjologiczne fundamenty służb mundurowych*, Płock 2010, s. 85–103.

¹¹⁰ Szerzej: T. Ślipko, *Zarys etyki ogólnej*, Kraków 2009, s. 204–205.

¹¹¹ M. Piechowiak, *Filozofia praw...*, wyd. cyt., s. 210–211.

Z punktu widzenia praw człowieka można wyróżnić trzy koncepcje wartości. Koncepcje obiektywistyczne — pozwalają na uznanie, że wartości „obowiązują” niezależnie od aktów odczuwającego je podmiotu. Wartości doświadczane są za pomocą intuicji opartej na pewnego typu uczuciach. Według tej koncepcji, skoro wartości oparte są na doświadczeniu, to istnieje ich hierarchia. Uznanie tego typu wartości za podstawę praw człowieka pozwala na zrozumienie ich powszechności jako niezależnych od czasu, miejsca czy aktów rozmaitych podmiotów¹¹². W świetle koncepcji subiektywistycznych podstawę wartości, zarówno ich istnienia, jak i ich treści, stanowią akty podmiotu, które możemy podzielić na oceny i akty decyzji. Ocena określana jest jako „przeżycie polegające na emocjonalnym ustosunkowaniu się do jakichś faktycznie występujących czy też tylko wyobrażanych sobie stanów rzeczy, czy zdarzeń, czyli aprobowaniu lub dezaprobowaniu czegoś”. Nie ma jednak kryteriów, które pozwalałyby kwalifikować reakcje emocjonalne jako słuszne, zgodne z porządkiem rzeczy, lub niesłuszne. Drugim rodzajem aktów podmiotu jest koncepcja, w której podmiotowi przyznaje się wprost moc ustanawiania wartości aktami decyzji¹¹³. Koncepcje kulturowego ugruntowania wartości proponujące rozwiązania pośrednie — są to teorie nawiązujące do koncepcji „świata życia codziennego”, ugruntowane w rzeczywistości kulturowej, w tradycji. Rozdzieleniu bytu od powinności asystuje rozdział natury od kultury. Charakter normatywny pewnych treści opisowych wyznaczany jest kulturą, tradycją, która jest „nośnikiem” wartości. W koncepcji tego typu nie ma kryterium słuszności znajdującego się poza kulturą, będącą nośnikiem tego, co normatywne. W procesie zmian zachodzących w kulturze nie ma granic dla tego, co normatywne, w tym wartości, dlatego oparte na nich „poszczególne prawa człowieka są zrelatywizowane i do tradycji, i do pewnego momentu w jej rozwoju”¹¹⁴.

Według Stanisława Kowalczyka reprezentującego kierunek określany mianem personalizmu aksjologicznego „wartością jest taki byt, który przez swoje

¹¹² Za przedstawiciela podejścia obiektywistycznego uznaje się Maxa Schelera (1784–1928). W związku z uznaniem hierarchii wartości pojawia się pytanie: którą wartość wybrać w przypadku kolizji wartości? Wydaje się, że należałoby wybrać wartość ocenianą wyżej. Tu rodzi się kolejne pytanie: jakie wówczas należy zastosować kryteria związane z określeniem stopnia realizacji danej wartości i ich porównania? M. Piechowiak, *Filozofia praw...*, wyd. cyt., s. 212–213.

¹¹³ Szerzej: tamże, s. 214–216. Od aktów decyzji należy odróżnić reakcje emocjonalne, które są nieprzemysłanym „odruchem opartym na tym, co ani nie jest rozumne, ani wolne”. Tamże s. 215.

¹¹⁴ Szerzej: tamże, s. 216–218.

właściwości obiektywno-jakościowe jest rozpoznawany przez człowieka, a następnie przez niego upragniony i często także finalnie realizowany”¹¹⁵.

Zdaniem Leona Dyczewskiego, wartości, które służą życiu i rozwojowi człowieka, budują więzi i integrują społeczeństwo; określane są mianem pozytywnych. Wartości — jak zauważył kardynał Joseph Ratzinger — odnoszą się do swej nienaruszalności, gdyż są prawdziwe i odpowiadają rzeczywistym wymaganiom istoty ludzkiej¹¹⁶. Istnieją natomiast także wartości negatywne, tzw. antywartości, które mają charakter niszczący i destrukcyjny. Kultura, w której do głosu dochodzą antywartości funkcjonujące na równi z wartościami, staje się kulturą okrutną, która szczególnie uwidoczniła się w obozach zagłady typowych dla totalitaryzmów hitlerowskiego i stalinowskiego. Sposób funkcjonowania Trzeciej Rzeszy i reżimów komunistycznych dowodzi, że wiele zbrodni popełniono w majestacie obowiązującego prawa¹¹⁷. Zarówno w nazizmie jak i w dyktaturze komunistycznej nie było żadnego działania, które samo w sobie byłoby złe i zawsze niemoralne. Co służyło celom ruchu lub partii, było dobre, a jednak nieludzkie¹¹⁸.

Aksjologię demokratycznego państwa prawa wyznacza akt najwyższego rzędu, czyli konstytucja, w której określa się zasady naczelne. Wskazuje się w niej fundamenty aksjologiczne, na których opiera się cały porządek państwa. To właśnie w konstytucji wyrażone są idee, wartości i pojęcia.

Jednym z podstawowych warunków efektywności konstytucji jest jej spójność aksjologiczna polegająca na tym, że normy konstytucyjne znajdują uzasadnienie aksjologiczne jako uporządkowany system wartości. Analiza tekstu konstytucji prowadzi do wniosku — zdaniem Jarosława Mikołajewicza i Marka Smolaka — że odnosi się on do wartości dwojakiego rodzaju, tj. wartości deklarowanych, np. prawa człowieka do życia, oraz tych, które są jej przepisami kreowane, czyli określających porządek prawny¹¹⁹. Na gruncie prawa polskiego możemy je odnaleźć głównie w rozdziale I Konstytucji, zatytułowanym *Rzeczpospolita*, ale także w rozdziale II — *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*.

Podstawowe zasady wyrażone w ustawie zasadniczej można także odnaleźć w treści Preambuły do Konstytucji. Wspomniane normy rozstrzygają o charakterze ustrojowym państwa, określając jednocześnie panujący w nim system władzy.

¹¹⁵ Cyt. za: E. Wiszowaty, *Etyka Policji...*, wyd. cyt., s. 127.

¹¹⁶ J. Kardinal Ratzinger, *Werte in Zeiten...*, wyd. cyt., s. 51.

¹¹⁷ E. Wiszowaty, *Etyka Policji...*, wyd. cyt. Szerzej na temat obozów zagłady zob. M. Fałdowski, *Zagłada polskich...*, wyd. cyt.

¹¹⁸ J. Kardinal Ratzinger, *Werte in Zeiten...*, wyd. cyt., s. 46.

¹¹⁹ J. Mikołajewicz, M. Smolak, *Zasada demokratycznego...*, wyd. cyt., s. 91.