

DEMOKRATYCZNE PAŃSTWO PRAWA JAKO FILAR FUNKCJONOWANIA WSPÓŁCZESNYCH PAŃSTW

Idea demokratycznego państwa prawa stanowi obecnie jeden z podstawowych fundamentów współczesnych państw¹. Trudno sobie wyobrazić państwo demokratyczne, które swoje funkcjonowanie opierałoby na zasadach odbiegających od tej idei ustrojowej. Warto jednak wspomnieć, że nie zawsze zasada państwa prawa przybiera postać zasady ustrojowej w sensie dyrektywnym. Często wynika ona z całokształtu norm konstytucyjnych, które w swojej treści odwołują się do poszczególnych przesłanek, składających się na tę podstawową zasadę ustrojową. Trzeba tu przykładowo wspomnieć o przepisach wskazujących na formalny aspekt tej zasady, takich jak chociażby podział władz, priorytet ustawy czy też konstytucjonalizm, a przede wszystkim związanie organów władzy publicznej obowiązującymi przepisami prawa. Ten ostatni element nazywany bywa zasadą praworządności. Nie można jej jednak utożsamiać z samą ideą państwa prawa, gdyż nie wydaje się możliwym uznanie państwa, którego organy jedynie przestrzegają ram prawnych wyznaczonych przez samo państwo, za państwo realizujące ideę państwa prawa. Dla takich państw wymagane jest bardziej rygorystyczne realizowanie wartości przesądzających o ich demokratyczności². Dlatego też, aby państwo mogło być uznane za demokratyczne państwo prawa musi ono realizować znacznie bardziej rozwinięte standardy. Nie wystarczy bowiem jedynie formalne przestrzeganie obowiązującego prawa, ale również, a może przede wszystkim, zapewnienie

* Piotr Uziębło — dr, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych Uniwersytetu Gdańskiego. W pracy naukowej skupia się na problematyce wykonywania władzy przez zbiorowy podmiot suwerenności, w szczególności udziale społeczeństwa w procesie tworzenia prawa oraz na prawie wyborczym, a ponadto obszarem zainteresowania są również systemy ustrojowe państw obcych w szczególności pozaeuropejskich. Autor kilkudziesięciu artykułów oraz rozdziałów w książkach poświęconych powyższej problematyce, a także monografii *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006 i *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009 oraz *Komentarza do ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, Warszawa 2008 i *Komentarza do ustawy o referendum lokalnym*, Warszawa 2008.

¹ W polskiej doktrynie aksjomatem stało się właśnie powiązanie państwa prawa z jego demokratycznym charakterem, co jednak jest krytykowane przez niektórych przedstawicieli doktryny, zob. A. Pułto, *Państwo prawne (uwagi z związku z art. 1 Konstytucji RP)*, „Studia Iuridica” 1995, nr 28, s. 124.

² N.W. Barber, *The Rechtsstaat and The Rule Of Law*, „University of Toronto Law Journal” 2003, no. 53, s. 446.

koherentności prawa z wartościami akceptowanymi społecznie, a także realizowanie przesłanek, które pozwalają na określenie reżimu politycznego jako reżimu demokratycznego³. Tym samym materialny aspekt demokratycznego państwa prawa nie zajmuje się samymi relacjami pomiędzy prawem a rzeczywistością, ale przede wszystkim prawem jako nośnikiem określonych idei. Dlatego też w dalszej części niniejszego artykułu zamierzam skoncentrować się właśnie na tym drugim aspekcie państwa prawa, w szczególności na aspektach przesądzających o demokratyczności państwa, pomijając elementy formalne, które teoretycznie mogą występować także w państwach autorytarnych, czy wręcz totalitarnych.

Nie ma wątpliwości, że materialny aspekt idei demokratycznego państwa prawa wiąże się ze wspomnianą już sferą aksjologii⁴. Szczególne trudności musi nastroczać ocena, kiedy prawo może być uznane za prawo społecznie akceptowalne. Najprościej byłoby oczywiście stwierdzić, że takim prawem musi być prawo, które w pełni odpowiada systemowi moralnemu wyznawanemu przez to społeczeństwo, choć oczywiście musi ono być również zgodne z aksjologią państwa demokratycznego⁵. Tylko w takiej sytuacji osoby oceniające prawo jako dobre i sprawiedliwe będą z pełnym przekonaniem realizowały takie reguły postępowania⁶. Nie sposób jednak nie zauważyć, że trudno jest mówić o istnieniu jednego, w pełni społecznie akceptowanego systemu moralnego. Każda bowiem jednostka posiada swój własny system, nawet jeśli jego korzenie są wspólne. Dlatego hipotetycznie najprostszym zabiegiem może stać się swoiste „wyciągnięcie przed nawias” tych wartości, które można uznać za wspólne, choć i to nie wydaje się zadaniem szczególnie łatwym w praktyce. Wystarczy wspomnieć, że właśnie w sferze obyczajowej podziały w społeczeństwie mogą być niezwykle głębokie⁷, nawet pomimo pozornej koherentności systemu moralnego w społeczeństwie monokulturowym. Dlatego też wspomniane poszukiwanie niekontrowersyjnej sfery norm moralnych, które mogą stać się normami prawnymi może stanowić istotny problem, mogący rodzić zarzuty próby wprowadzenia określonej aksjologii jako fundamentu istnienia państwa, a tym samym istnienia państwa ideologicznego.

Z drugiej strony podobny zarzut może zostać podniesiony w sytuacji, w której państwo i jego organy odpowiedzialne za kształt systemu normatywnego będą starały się przyjmować regulacje oderwane od wartości etycznych w ten sposób, aby unikać jakichkolwiek zadrażnień wewnątrz społeczeństwa, gdyż może to prowadzić do zagubienia ducha prawa, który musi mieć wszakże oparcie w moralności społecznej. W przeciwnej bowiem sytuacji rozejście się prawa i moralności musi prowadzić w jakimś okresie czasu do wewnętrznych konfliktów jednostek czy zachować się w sposób normowany prawnie, czy też postępować zgodnie z włas-

³ Zob. J. Sobczak, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 2000, s. 122.

⁴ Por. L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 1999, s. 247.

⁵ Zob. M. Safjan, *Państwo a wartości etyczne. Prawo i polityka*, [w:] *Prawo a polityka*, pod red. M. Zubika, Warszawa 2007, s. 25.

⁶ J. Raz, *La autoridad del derecho. Ensayos sobre derecho y moral*, Mexico 1985, s. 320.

⁷ Wystarczy tu wspomnieć, o podziałach w społeczeństwach europejskich, związanych z akceptacją aborcji, eutanazji czy też legalizacji „miękkich” narkotyków.

nym przekonaniem o słuszności postępowania, które jednak nie jest zgodne z obowiązującym prawem.

W konsekwencji trzeba się zastanowić, czy jednak nie byłoby pożądanym, aby państwo prawa dążyło do pozostawienia indyferentnymi prawnie tych obszarów, w których społeczny konflikt moralny realnie występuje, a tym samym pozostawić jednostkom możliwość zachowania się w sposób zgodny z ich moralnością. Takie postępowanie mogłoby wszakże prowadzić do uniknięcia sporów o charakterze ideologicznym, a tym samym przyczynić się do budowy społeczeństwa zharmonizowanego. Jednakże wniosek taki wydaje się jedynie pozornie słuszny i nie może być uznawany za w pełni akceptowalny. Jego realizacja w dużej mierze zależy od samych relacji wewnątrz społeczeństwa. Jak wcześniej wspomniałem społeczeństwo nie jest bytem jednolitym, o poglądach wspólnych dla wszystkich jednostek wchodzących w jego skład. Tym samym im podziały wewnątrz społeczeństwa są głębsze, tym więcej problemów musi rodzić próba poszukania wartości łączących całą wspólnotę. Dlatego też zdecydowanie łatwiejsze wydaje się szukanie wspólnych wartości w społeczeństwie monokulturowym, połączonym zbieżnymi korzeniami. Zupełnie zaś inaczej sytuacja wygląda w społecznościach multikulturowych, w których niezwykle skomplikowaną sprawą będzie znalezienie wspólnych wartości, pozwalającym na zbudowanie spójnego systemu norm prawnych realizujących moralność poszczególnych jednostek⁸.

Problemy powyższe można obrazowo pokazać na dwóch przykładach. W państwach europejskich monogamia jest bowiem w pełni akceptowana, a co za tym idzie sankcjonowana prawnie. Inaczej wygląda to w społecznościach muzułmańskich, gdzie akceptacja dla posiadania większej liczby żon przez mężczyznę jest w miarę powszechna. W konsekwencji można stwierdzić, że w tych państwach europejskich, w których wyznawcy islamu stanowią znaczący odsetek mieszkańców, jak chociażby we Francji czy w Wielkiej Brytanii, normy prawne zakazujące bigamii stoją w sprzeczności z moralnością wielu członków tej społeczności. Gdyby więc zrealizować powyżej wskazany postulat próby indyferentności prawa w obszarach, w których możliwy jest konflikt etyczny wewnątrz społeczeństwa, konieczne stałoby się dopuszczenie wielożeństwa, a tym samym stworzenie szansy osobom je uznającym realizacji tego prawa, naturalnie, przy założeniu, że te osoby, dla których monogamia jest zasadą moralną nie będą korzystały z tej przyznanej przez prawo możliwości. Jednakże oczywistym jest, że takie pojmowanie prawa pozytywnego, uderzającego w powszechnie uznawane w naszym kręgu kulturowym kanony zachowań, dla większości nie wydaje się akceptowalne⁹.

Innym podobnym przykładem z ostatnich miesięcy może być głośno komentowane medialnie szwajcarskie referendum, w którym obywatele tego państwa zadecydowali o zakazie budowy nowych minaretów przy meczetach. Zwrócić trzeba uwagę, że decyzja Szwajcarów spotkała się z szeroką krytyką mediów światowych i została uznana za przejaw dyskryminacji liczącej kilkaset tysięcy

⁸ L. Morawski zwraca uwagę na stały wzrost dyferencjacji współczesnych społeczeństw, op. cit., s. 273.

⁹ Por. B. Parekh, *Rethinking multiculturalism. Cultural Diversity and Political Theory*, Cambridge, 2000, s. 286.

mniejszości islamskiej w tym kraju¹⁰. Nie może być wątpliwości, że właśnie ochrona mniejszości i ich praw przed wolą większości musi być uznana za jeden z materialnych fundamentów państwa prawa. Dlatego H. Kelsen wskazując na konieczność ochrony mniejszości narodowych i etnicznych w państwie demokratycznym bardzo sceptycznie podchodził do instytucji demokracji bezpośredniej, jako dających szansę stworzenia dyktatury większości¹¹. Czy jednak w przypadku szwajcarskim rzeczywiście doszło do naruszenia takich praw w sposób jednoznaczny? Stanowisko nie może być tutaj w pełni jednoznaczne. Wszakże odnosi się ono wyłącznie do wyznawców jednej religii, którzy zostali ograniczeni w prawie do budowy miejsc związanych z realizacją wolności wyznania. Jednakże zakaz ten nie dotyczy jakiegokolwiek budowy świątyń (meczetów) przez wyznawców islamu, a jedynie jednego ich elementu, a mianowicie minaretów. W tym miejscu trzeba jednak sięgnąć do tradycji islamskich, zgodnie z którą to właśnie minaret miał stać się symbolem panowania islamu. Dlatego też zakaz budowy minaretów może być postrzegany jako forma ograniczenia uprzywilejowania pewnych religii w danym państwie, w tym wypadku państwie o świeckim charakterze.

Wskazując powyższe przypadki trzeba więc uznać, że niezwykle trudnym zabiegiem prawnym staje się pogodzenie regulacji prawnych z obowiązującym społecznie systemem moralnym. Nawet wspomniana wcześniej próba „wyjęcia przed nawias” elementów niekontrowersyjnych, wspólnych dla wszystkich, a przynajmniej zdecydowanej większości jednostek, może być zadaniem niewykonalnym, szczególnie w społeczeństwie, które nie posiada jednolitych korzeni etniczno-kulturowych¹². Niestety, w praktyce nie da się uniknąć konfliktów pomiędzy moralnością a prawem, jednak trzeba dążyć do sytuacji w której takie konflikty będą rzadkością, gdyż tylko wtedy będzie można mówić o przestrzeganiu prawa przez społeczeństwo. W przeciwnym wypadku prawodawca sam będzie powodował ryzyko powstania ruchu obywatelskiego sprzeciwu. Dlatego też, w mojej ocenie, minimalizacja zagrożenia powstania dyskoherentności moralności i prawa staje się podstawowym kryterium oceny, czy można mówić o realizacji idei państwa prawa w państwie.

Określenie stosunku prawa i moralności rodzi jeszcze jeden niezwykle istotny problem. Dotyczy to uznania istnienia organu, który ewentualnie mógłby oceniać regulacje prawne pod kątem ich społecznej akceptacji. Naturalnym jest uznanie, iż takim organem jest ustrojodawca oraz ustawodawca, a więc podmioty, które zostały umocowane bezpośrednio przez suwerena, względnie sam suweren jeśli posiada możliwość samodzielnego stanowienia aktów normatywnych (choćby w formie ustaw referendalnych). Jednakże w takiej sytuacji rodzi się wskazane już wcześniej niebezpieczeństwo, iż doraźna większość będzie określać, a wręcz narzucać całemu społeczeństwu, swój system moralny. Stąd też słyszalne są czasem głosy wskazują-

¹⁰ Zob. M. Bauman, *Anxieties, banning minarets and populist politics in Switzerland – a preliminary analysis*, <http://pluralism.org/files/spotlight/Baumann-Swiss-ban-on-minarets-Nov09.pdf> z dnia 24 marca 2010, s. 1.

¹¹ A. Squella, *Idea de la democracia en Kelsen*, „Estudios publicos” 1984, nr 13, s. 55–56.

¹² C. de Iturbide podkreśla, że granicami dla wszelkich praw mniejszości kulturowych winne być zasady chroniące wolność i autonomię jednostki, charakterystyczne dla liberalnych demokracji, *Multiculturalismo y derechos*, Mexico 1998, s. 67–68.

ce na potrzebę oceny aksjologicznej prawa przez odrębne organy, wśród których wymienia się przede wszystkim sądy konstytucyjne. Czy jednak organ, który w założeniu jest powołany w celu kontroli konstytucyjności prawa ma możliwość dokonywanie również oceny aksjologicznej tegoż prawa? Odpowiedź nie może być jednoznaczna. Warto dodać, że niektóre ustawy zasadnicze wyraźnie przyznają trybunałom konstytucyjnym uprawnienie do oceny wszelkich zmian konstytucyjnych pod kątem aksjologicznym. Przykładem może być tutaj *Konstytucja* Republiki Czeskiej, która w art. 9 ust. 2 stanowi, że „zmiany ingerujące w istotę demokratycznego państwa prawa są niedopuszczalne”¹³. Tym samym sądowi konstytucyjnemu przyznana została kompetencja do badania każdorazowej zmiany konstytucji pod kątem realizacji zasady państwa prawa, a co za tym idzie każdej z jego przesłanek, w tym również zgodności takich zmian z akceptowalnym systemem moralnym. Z pozoru mogłoby się wydawać, że nie ma przeszkód, aby również sądy konstytucyjne w innych państwach dokonywały oceny tej przesłanki badając normy pod kątem ich hierarchicznej zgodności. Jednak biorąc pod uwagę klasyczną koncepcję sądownictwa konstytucyjnego miały one jedynie ograniczać się do logicznego badania związków pomiędzy normą nadrzędną a normą podrzędną¹⁴. Tym samym badanie konstytucyjności ograniczać się winno wyłącznie do oceny formalnej zgodności normy z konstytucją, bez jej oceny merytorycznej, która to powinna pozostać domeną władzy ustawodawczej. Praktyka poszła jednak w odmiennym kierunku, wzmacniając trybunały jako organy kształtujące interpretację ustawy zasadniczej pod kątem realizacji jej celów¹⁵.

Z wartościami społecznie akceptowalnymi wiąże się również uznanie określonego katalogu praw i wolności jednostki, chronionego przez władze publiczne. Współcześnie podkreśla się, że katalog takich praw ma charakter uniwersalny, wynikający z godności ludzkiej, pojmowanej jako wspólny dla całej ludzkości, choć nie można mieć wątpliwości, że w dużej mierze pojmowanie to wynika z europejskiej tradycji, silnie zakorzenionej w kulturze judeochrześcijańskiej¹⁶. Najważniejszym zadaniem państwa prawa jest nie tyle przyjęcie szerokiego katalogu takich praw i wolności, ale przede wszystkim zapewnienie mechanizmów, które będą skutecznie chroniły je przed naruszeniami władzy publicznej¹⁷, a w przypadku zaistnienia naruszeń, pozwolą na skuteczne dochodzenie praw. Dlatego też właśnie państwo demokratyczne powinno stworzyć spójny i skuteczny system gwarancji praw i wolności jednostki, oparty zarówno o organy sądowe, jaki i pozasądowe, przede wszystkim instytucję ombudsmana. Dodać wypada, że jednak demokratyczne państwo prawa powinno stanowić podmiot, który będzie minimalizował konieczność korzystania z powyższych instrumentów, co koresponduje

¹³ *Konstytucja Republiki Czeskiej*, tłumaczenie M. Kruk, Warszawa 1994.

¹⁴ A. S u l i k o w s k i, *Współczesny paradygmat sądownictwa konstytucyjnego wobec kryzysu nowoczesności*, Wrocław 2008, s. 42.

¹⁵ *Ibidem*, s. 50–52.

¹⁶ J. K r u k o w s k i, *Godność człowieka podstawą konstytucyjnego katalogu praw i wolności jednostki*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, pod red. L. Wiśniewskiego, Warszawa 1997, s. 39.

¹⁷ P. T u l e j a, *Zastane pojęcia państwa prawnego*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 2006, s. 60.

z powszechnie akceptowaną zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki¹⁸. Z drugiej strony, to właśnie w państwach autorytarnych, w których istnieją narzędzia ochrony praw jednostki, są one z reguły używane znacznie rzadziej, czy wręcz mają fasadowy charakter, gdyż nie występuje wspomniany materialny element państwa prawnego.

Osobną kwestią stają się pozostałe elementy materialne demokratycznego państwa prawa, które wynikają z położenia nacisku na ten pierwszy przymiotnik. Na pierwszy plan wysuwa się tutaj obowiązek przeprowadzania okresowych, wolnych wyborów do organów przedstawicielskich. W tym kontekście zastanowić się trzeba nad dwiema kwestiami — samą okresowością oraz charakterem takich wyborów. Pierwsza z nich, okresowość, nie została nigdzie określona w sposób wyraźny i jednoznaczny co nie znaczy, iż doktryna prawa konstytucyjnego nie wypracowała tutaj pewnych istotnych założeń związanych z okresowością wyborów. Na występowanie wytycznych co do okresowości wskazują również niektóre organizacje międzynarodowe. Nie może być jednak wątpliwości, że odstępstwa pomiędzy kolejnymi kadencjami organów nie mogą być określone w doktrynie w sposób sztywny. Możliwe jest określenie pewnych ram czasowych, w których wybory takie powinny się odbywać. Przyjąć trzeba, że czas ten nie może być z jednej strony zbyt krótki, gdyż w takim wypadku organ przedstawicielski nie byłby w stanie zrealizować zakładanego przez zasiadającą w nim większość założeń swojego programu wyborczego. Z drugiej jednak strony zbyt długi okres kadencji wiązałby się z utratą społecznej legitymacji przez przedstawicieli, a tym samym jego umocowanie stawałoby się coraz słabsze¹⁹. Dlatego wydaje się, że wybory nie powinny odbywać się częściej niż co dwa lata, lecz nie rzadziej niż co pięć lat. Wspomniane ramy wydają się optymalne dla osiągnięcia równowagi pomiędzy powyżej wskazanymi założeniami.

Jednak nie tylko okresowość wyborów przesądza o ich demokratyczności. Drugim równie ważnym elementem jest ich wolny charakter. Nie omawiając szczegółowo poszczególnych elementów, które pozwalają określić wybory jako wolne trzeba jednak podkreślić, że są to przede wszystkim wybory pozwalające na uczciwą rywalizację podmiotów zainteresowanych uczestnictwem w procesie wyborczym. Dlatego też standardem wolnych wyborów muszą stać się reguły, które zapewnią równe szanse wszystkim podmiotom oraz nie zamkną możliwości udziału w wyborach żadnej zainteresowanej sile politycznej²⁰. Biorąc pod uwagę tę pierwszą kwestię w demokratycznym państwie prawa muszą istnieć jednakowe możliwości zgłaszania kandydatów w wyborach nie tylko dla samych partii politycznych, ale też dla innych podmiotów zainteresowanych takim startem, o ile udział takich podmiotów jest dopuszczalny. Część doktryny podkreśla bowiem, że dopuszczenie do rywalizacji wyborczej wyłącznie partii politycznych jest sprzecz-

¹⁸ M. Wyrzykowski, *Współczesne przemiany w postrzeganiu standardów demokratycznego państwa prawnego (siedem grzechów — siedem cnót)*, [w:] *Prawo a...*, s. 40.

¹⁹ Zob. G. Kryszeń, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 32.

²⁰ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę prawa człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 174.

ne właśnie z zasadą wolnych wyborów²¹. W mojej jednak ocenie tego typu wniosek jest zbyt daleko idący, szczególnie, że właśnie państwo prawa zapewnia swobodę tworzenia partii politycznych. W konsekwencji dopuszczenie do wyborów wyłącznie partii politycznych ma pewien bardzo istotny walor, gdyż w takiej sytuacji wszyscy uczestnicy procesu wyborczego zostają objęci jednakowym reżimem prawnym. Stąd rozwiązanie takie, funkcjonujące między innymi w Niemczech, wydaje się wręcz pożądane. Wracając jednak do równego startu w wyborach dotyczyć to będzie głównie dwóch kwestii — przyjęcia jednakowych wymogów dla zgłaszania listy wyborczych wszystkich ugrupowań politycznych oraz zapewnienia jednakowych zasad finansowania kampanii wyborczej prowadzonej przez te podmioty. W pierwszym przypadku jako sprzeczne z ideą demokracji będzie musiało zostać uznane, występujące w niektórych państwach, uprzywilejowanie zgłaszania list wyborczych przez ugrupowania parlamentarne. Nie muszą one uzyskiwać podpisów poparcia dla swoich list²², gdyż podkreśla się, że właśnie uzyskane mandaty stanowią legitymację społeczną dla wspomnianych ugrupowań. Jak zauważa S. Bożyk fundamentem „swobody konkurencji musi być jednak zagwarantowanie równości głównych aktorów sceny politycznej wobec prawa”²³. Podobnie zresztą negatywnej ocenie pod kątem realizacji zasad demokratycznego państwa prawa oceniać trzeba te regulacje, które wiążą się z wprowadzeniem wymogu poparcia list wyborczych przez zbyt dużą liczbę wyborców, gdyż tak naprawdę stanowią one wtedy swoistą barierę, zamykającą dostęp do sceny politycznej mniejszym, a w szczególności nowym podmiotom na scenie politycznej. Koniecznym staje się tu wyważenie wspomnianej liczby, z jednej strony widząc w niej czynnik blokujący udział w wyborach ugrupowaniom nie mającym żadnego poparcia, z drugiej jednak strony uznaniem jej za pozwalającą na wolną rywalizację wyborczą.

Zupełnie odmienną kwestią staje się regulacja związana z finansowaniem kampanii wyborczej oraz możliwością równego udziału w takiej kampanii. Wspomniane zasady mogą mieć charakter dyskryminujący, pozwalający na zachowanie pozycji największych stronnictw politycznych. Nie może być wątpliwości, że zachowanie takiego monopolu (a w zasadzie oligopolu) ułatwia brak limitów wydatków na kampanie wyborcze, gdyż stawia to w uprzywilejowanej sytuacji największe partie polityczne, które mają zdecydowanie łatwiejsze możliwości pozyskiwania funduszy, nie tyle w aspekcie prawnym, ale przede wszystkim w aspekcie faktycznym. Szczególnie widoczne jest to wtedy, gdy zasady finansowania takich podmiotów wzmacniają ich dominację. Przykładem tego jest system, który uprawnia do udziału w finansowaniu publicznym ugrupowania, które przekroczyły stosunkowo wysoki próg wyborczy, który np. w Polsce wynosi 3%, co *de facto* zamyka scenę polityczną dla nowych podmiotów, z uwagi na znaczącą przepaść finansową pomiędzy podmiotami pozyskującymi wsparcie publiczne

²¹ Ibidem, s. 165–166; B. B a n a s z a k, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 292–293.

²² Takie rozróżnienie występuje np. w Niemczech czy w Danii, zob. A. Ż u k o w s k i, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 42–43.

²³ S. B o Ź y k, *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2006, s. 94.

a pozostałymi. Nie oznacza to, że wprowadzenie pozabudżetowego finansowania partii byłoby rozwiązaniem lepszym, ponieważ wywoływać mogłoby nie tylko zjawiska korupcyjne, niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa, ale także prowadziłoby do znaczącego wzmocnienia największych stronnictw. Skupiając się jednak na pożądanym modelu finansowania i prowadzenia kampanii wyborczych w kontekście wolnych wyborów najważniejszym staje się wprowadzenie limitów wydatków na kampanię na stosunkowo niskim, niedyskryminującym poziomie i, co się z tym wiąże, zredukowanie form prowadzenia kampanii, polegające chociażby na zakazie płatnych reklam w środkach masowego przekazu, zakazaniu kampanii billboardowej oraz ograniczeniu kampanii plakatowej. Pozwoli to nie tylko na obniżenie kosztów kampanii, ale powinno doprowadzić do skupienia się na elementach programowych, a nie socjotechnicznych. Warunkiem tego jest prawne stworzenie mechanizmów pozwalających na dokładną i rzetelną kontrolę wydatków na kampanię. Demokratyczne państwo prawa nie może sobie pozwolić na wprowadzenie regulacji, która mogłaby być skutecznie obchodzona.

Z kwestią demokratyczności wyborów wiąże się także inna niezwykle istotna materialna przesłanka państwa prawa — realizacji zasady pluralizmu politycznego, i to zarówno w ujęciu wąskim odnoszącym się do tworzenia partii politycznych, jak i w ujęciu szerokim, a więc obejmująca wolność tworzenia wszelkiego rodzaju zrzeszeń. W obu tych przypadkach mamy do czynienia z realizacją wolności obywateli do zrzeszania się. Państwo prawa musi zapewnić takie ramy prawne realizacji wolności, które nie będą wiązać się z istnieniem instytucjonalnych barier uniemożliwiających zrzeszanie się, a także nie będą ograniczać różnorodności ideowej zrzeszeń. Jest to jeden z warunków istnienia społeczeństwa obywatelskiego²⁴. Nie oznacza to, że państwo nie może sankcjonować pewnego rodzaju organizacji, które będą w swoich programach bądź działaniach nawoływały do obalenia tych wartości, na których opiera się państwo, a więc właśnie wartości demokratycznych²⁵. Oczywiście dotyczy to takich wartości, których społeczna ocena jest bądź powinna być negatywna. W szczególności chodzi tu o podmioty nawołujące do wprowadzenia porządku antywolnościowego czy też dyskryminującego jakieś grupy społeczne, względnie związane ze stosowaniem przemocy w życiu publicznym. Ograniczenia takie nie mogą dotyczyć samego dążenia do zmian w obrębie porządku demokratycznego. Dlatego też chociażby głoszenie potrzeby zmiany konstytucji, czy też innego rozłożenia akcentów w priorytetach państwa nie mogłoby stanowić przesłanki do delegalizacji takich organizacji.

Trzeba jednak zdać sobie sprawę, iż czasami wyznaczenie granic dopuszczalności swobody głoszenia poglądów przez organizacje polityczne czy społeczne może nastęrczać trudności. Państwo demokratyczne powinno jednak przyjąć w tej materii wykładnię prowolnościową, a więc prowadzącą do ograniczenia swobody działania tylko tych partii politycznych czy innych zrzeszeń, których aktywność w sposób ewidentny skierowana jest przeciwko wartościom charakterystycznym dla społeczeństwa demokratycznego. W przeciwnym wypadku pokusa podjęcia działań

²⁴ P. Sarnecki, *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998, s. 7.

²⁵ Zob. A. Żukowski, *Istota formuły demokratycznych wyborów – kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, „Studia Wyborcze” 2006, t. I, s. 61.

represyjnych wobec ugrupowań opozycyjnych względem rządzących byłaby zbyt duża, co wiązałoby się z ryzykiem odejścia od wartości charakteryzujących państwo prawa. Nie sposób również niezauważyć, iż wpływ na ocenę, czy aktywność ugrupowań narusza przyjęte konstytucyjnie standardy mają kwestie pozaprawne. Mniejsze ryzyko wykorzystywania mechanizmów prawnych w celu ograniczenia zasady pluralizmu będzie ściśle powiązane z państwami, w których istnieją dłuższe tradycje demokratyczne, a kultura polityczna jest na wyższym poziomie. Państwa bez takich tradycji mogą podejmować działania dalej idące, właśnie z uwagi na brak zakorzenienia wspomnianych wartości²⁶. Tym samym powyższe działania będą po prostu miały chronić państwo przed ryzykiem obalenia istniejącego ustroju.

Wreszcie niezwykle ważnym elementem istnienia demokratycznego państwa prawnego jest jak najszersze realizowanie zadań z zakresu władzy publicznej przez samorządy²⁷. Nie chodzi tu jedynie o samorząd terytorialny, którego współczesna rola nie może zostać niedoceniona, ale również o inne formy samorządu, jak samorządy zawodowe, gospodarcze, czy zakładowe, którego przykładem jest chociażby samorząd akademicki. Samorządność oznacza bowiem powierzenie wykonywania zadań publicznych podmiotom niezależnym od władzy państwowej, a realizującym wspomniane zadania we własnym imieniu. Istnienie samorządności immanentnie wiąże się z realizacją zasady subsydiarności. Zasada ta jednoznacznie stanowi, że jeśli jakieś zadanie może być podejmowane przez podmioty niższego szczebla na co najmniej równie dobrym poziomie to właśnie one powinny je wykonywać²⁸. Przemawiają za tym nie tylko względy ekonomiki, ale również, a może nawet przede wszystkim, znacznie łatwiejsze możliwości dostrzegania pojawiających się problemów przez podmioty znajdujące się bliżej najmniejszych grup społecznych.

Jednak nie samo istnienie samorządu, w szczególności samorządu terytorialnego przesądza o demokratycznym charakterze państwa prawnego. Decydujące znaczenie ma wszakże zakres jego uprawnień. Przecież można sobie wyobrazić istnienie samorząd pozbawiony jakiegokolwiek realnej władzy. Dlatego też wyposażenie go w odpowiednie kompetencje, pozwalające na realizację postawionych przed nim celów może stanowić o jego charakterze. Tylko wtedy możemy mówić o urzeczywistnieniu zasady podziału władzy w ujęciu pionowym, uzupełniającym klasyczne jego rozumienie²⁹. Ponadto konieczne staje się również wyposażenie samorządu w odpowiednie środki finansowe, adekwatne do powyższych celów. Tylko wtedy będzie mógł działać w pełni samodzielnie, niezależnie od władzy centralnej. Wreszcie warunek *sine qua non* samorządności w państwie prawa wiąże się z zakresem nadzoru nad tą formą sprawowania władzy. Wyraźnie wskazuje się, że w państwie demokratycznym nadzór ten w zakresie własnych kompetencji nie

²⁶ Nie przez przypadek to w takich państwach jak Hiszpania czy Niemcy sądy zdelegalizowały partie polityczne dążące do wprowadzenia porządku antydemokratycznego względnie dążące do rozpadu państwa, jak niektóre partie baskijskie w Hiszpanii.

²⁷ Zob. S. Wykrętowicz, *Samorząd w Polsce*, Poznań 1998, s. 7.

²⁸ Zob. T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 51.

²⁹ M. Jarmórz, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993, s. 132.

może wykraczać poza kryterium zgodności z prawem³⁰, gdyż w przeciwnym wypadku samorządność przyjmowałaby jedynie pozorny charakter, podporządkowany administracji rządowej.

Ostatnia podniesiona w opracowanie kwestia, która zasadniczo wiąże się z demokratycznym charakterem państwa prawa staje się pozycja sądownictwa w strukturze władzy, a przede wszystkim zapewnienie niezawisłości sędziowskiej, która gwarantuje niezależność trzeciej władzy. W tym celu konieczne staje się stworzenie całego szeregu mechanizmów pozwalających na uniezależnienie sądownictwa od pozostałych władz. Przede wszystkim niezależność musi dotyczyć sfery orzeczniczej, ale nie tylko, gdyż chociażby brak stabilności zawodowej sędziów dawałby możliwość wpływania na ich orzekanie w pośredni sposób. Dlatego też powszechnie akceptowane staje się stworzenie takiego statusu prawnego sędziów, który uniemożliwi, a przynajmniej ograniczy wspomniane możliwości nacisku. Jak podkreśla M. Wyrzykowski zapewnienie tej niezawisłości następuje na trzech płaszczyznach: funkcjonalnej, odwołującej się do realizacji niezależności orzeczniczej, organizacyjnej oraz osobistej, która wiąże się z gwarancjami takimi jak nieprzenoszalność, nieodwołalność czy immunitety³¹.

Podsumowując, mówiąc obecnie o realizacji przez dane państwo idei demokratycznego państwa prawa nie można przez to rozumieć wyłącznie pozytywnego aspektu jego istnienia. Równie istotne, jeśli nawet nie większe znacznie mają elementy materialne, które nie odnoszą się tylko do stosowania obowiązujących norm prawnych, ale również pozwalają oceniać ich treści. Co prawda, nie można w sposób jednoznaczny określić pożądanego kształtu takich norm, gdyż w dużej mierze zależy on od tradycji konstytucyjnych danego państwa czy też wartości społecznie akceptowalnych, jednak nie zmienia to tego, iż istnieją pewne minimalne standardy, których realizacja będzie pozwalała na dokonanie oceny, czy państwo może być uznane za demokratyczne państwo prawne, czy też nie. I właśnie łączne wystąpienie wskazanych wcześniej elementów, a więc koherentności aksjologicznej systemu prawa i moralności, realizacji zasady suwerenności ludu (narodu), a co za tym idzie zasady wolnych wyborów oraz pluralizmu politycznego samorządności i niezawisłości sędziowskiej pozwala na uznanie realizacji wspomnianej fundamentalnej idei konstytucjonalizmu.

DEMOCRATIC LAWFUL STATE AS BASE OF FUNCTIONING CONTEMPORARY STATES

ABSTRACT

Nowadays the idea of the rule of law is regarded as a fundamental principle of modern political system in the majority of the states around the world. It is undisputed fact that the idea of the rule of law contains within it two elements which is an indispensable condition for

³⁰ B. Zawadzka, *Samorząd jako forma sprawowania władzy publicznej*, [w:] *Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce. Z badań INP PAN*, Warszawa 1995, s. 44.

³¹ M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, pod red. W. Sokolewicza, Warszawa 1998, s. 80.

the recognition of the democratic character of the state. First of them implies a simultaneous compliance with existing legal norms (formal aspect), second one a reflection of the social norms accepted axiology (material aspect). In this article, I focus precisely on the last one aspect which is becoming the determinant of the democratic state. The rule of law in a material sense includes in its content a number of areas. It refers to the sphere of values — primarily democratic values, secondly the values that correspond to the moral system shared by society. These democratic values associated with both periodic free elections for representative bodies, independent judiciary, as well as political pluralism in a broad meaning, self-government and other system elements that affect the existence of civil society.