

PIOTR WINCZOREK

## **UWAGI O AKSJOLOGICZNYCH ASPEKTACH DZIAŁALNOŚCI LEGISLACYJNEJ W DZIEDZINIE PRAWA PUBLICZNEGO (KONSTITUCYJNEGO) W POLSCE**

I. Polska teoria i filozofia prawa oraz niektóre dyscypliny dogmatyczne nauk prawnych od dawna postulowały prowadzenie badań prawoznawczych w aspekcie aksjologicznym. Wyrażało się to m.in. w propozycji wyróżnienia wśród tzw. płaszczyzn badawczych (językowo-logicznej, socjologicznej, psychologicznej, którym odpowiadają różne formy przejawiania się zjawiska prawnego) również płaszczyzny aksjologicznej<sup>1</sup>. Postulat ten nie był przez lata traktowany z należytą uwagą, a badania aksjologiczne w prawoznawstwie były stosunkowo rzadkie. Szersze zainteresowanie problematyką aksjologiczną prawa - jego stanowienia, treści i stosowania - pojawiło się pod koniec lat osiemdziesiątych. Wiązało się ono w sposób oczywisty z przecuciem nadchodzącego przesilenia ustrojowego, w wyniku którego zakwestionowane zostaną fundamenty dotychczas panującego systemu oraz prawa stanowiącego jego instrument i ramy normatywne. Przełom polityczny z lat 1988 - 1990 oraz trwający nadal w Polsce proces przesłatek ustrojowych sprawiły, że problematyka aksjologiczna stała się nie tylko polem zainteresowań teoretyków prawa i filozofów, ale także praktyków, polityków, publicystów, a nawet szerszych kręgów społecznych.

W wątpliwość poddano przede wszystkim podstawy uprawomocnienia systemu prawa w Polsce w latach 1944 - 1989. Pojawił się argument, że niezależnie od swej treści, prawo stanowione i stosowane w tamtym okresie było - a jeśli nie zostało do chwili obecnej uchylone, to jest nadal - całkowicie nielegitymowane na skutek uzurpacji, jaka towarzyszyła przejęciu w władzy w Polsce w 1944 - 1947 r. przez obóz polityczny, któremu przewodzili komuniści. Nie posiadając należytej, uprawomocniającej podstawy, wszystkie kolejne decyzje władcze, w tym akty stanowienia i stosowania prawa, podejmowane przez organy publiczne zainstalowane w Polsce po 1944 r., tracą retroaktywnie moc. Ten punkt widzenia w najjaskrawszej formie prezentowała Konfederacja Polski Niepodległej, zgłaszając pod koniec 1991 r. swój własny projekt ustaw konstytucyjnych w "restrytucji niepodległości Polski". Oczywiście i gigantyczne trudności prawne i faktyczne, jakie pojawiłyby się w przypadku realizacji tej inicjatywy sprawiły, że po jej niepowodzeniu w Sejmie w 1991 r. odstąpiono - jak się zdaje, ostatecznie - od zamiaru wcielenia jej w życie.

<sup>1</sup> Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 102 i n.

W złagodzonej postaci teza o nieprawomocności aktów ustawodawstwa z czasów Polski Ludowej wypowiediana była i jest nadal przez niektórych polityków, publicystów i prawników związanych z ugrupowaniami centrowymi i prawicowymi. Prawo tego okresu kwestionują oni z powodu jego niezgodności z wartościami i normami wyższego rzędu, wprost lub w sposób dorozumiany odwołując się do idei głoszonych przez różne szkoły prawa natury. Najczęściej punktem wyjścia dla tego stanowiska są koncepcje prawnonaturalne stanowiące element moralnego, społecznego i teologicznego nauczania Kościoła katolickiego w Polsce. Od strony praktycznej postuluje się przejrzanie całego prawodawstwa PRL pod kątem widzenia jego zgodności z normami prawa natury. Zadanie to przypisuje się Trybunałowi Konstytucyjnemu lub Sądowi Najwyższemu. W rezultacie akty normatywne lub poszczególne przepisy, których niezgodność z normami prawa natury zostałaby stwierdzona, powinny być uznane za nieobowiązujące. Zanim jednak przeprowadziłoby się tę swoistą "lustrację prawa", można - jak uważają niektórzy zwolennicy takiego podejścia - odmówić posłuszeństwa unormowaniom uznawanym za haniebne, za niezgodne z wartościami wyższego rzędu i z normami prawa natury. Propozycje te pozostają, jak dotychczas, w sferze postulatów. Być może wynika to ze słabości politycznej ich głosicieli, być może zaś jest rezultatem odrzucenia tych propozycji przez prawników-praktyków i polityków (zwłaszcza gdy zajmują odpowiedzialne pozycje w strukturze władzy), ponieważ najczęściej są oni żywo i skłonni do przyjmowania poglądów i postaw o prawnopozytywistycznym zabarwieniu.

Zdaniem przeciwników tych propozycji, prawo odziedziczone po PRL winno być zmieniane - gruntownie i możliwie szybko. Należy je dostosowywać do wymogów aksjologicznych społeczeństwa obywatelskiego, demokratycznego państwa prawa i gospodarki wolnorynkowej. Póki jednak dawne prawo nie zostało legalnie uchylone, obowiązuje ono wszystkich i musi być przez nich respektowane. Powoływanie się na haniebność prawa, jego niezgodność z normami prawa natury, może być argumentem na rzecz jego uchylecia, nie może natomiast przemawiać za jego nieprzebraniem. Takie bowiem podejście do prawa może zachwiać bezpieczeństwem obrotu prawnego (które samo w sobie jest istotną wartością prawną) i usprawiedliwić - również w przyszłości - rozmaite akty anarchii indywidualnej i społecznej<sup>2</sup>.

Dylemat wyboru między tymi dwoma podejściami nie jest specyficzny jedynie dla rozważań i rozstrzygnięć prawnokonstytucyjnych (np. nad obowiązywaniem i stosowalnością przepisów konstytucji z 1952 r. określanej nadal mianem "stalinowskiej" - mimo poczynionych w niej od 1989 r. zasadniczych zmian). Jest on też obecny w dyskusjach prowadzonych nad regulacjami należącymi do innych działów prawa publicznego, np. karnego (por. spór o aborcję, karę śmierci, punitivność unormowań prawnych), podatkowego (por. starcia wokół zakresu, charakteru, stawek i celowości opodatkowania dochodów), a także do prawa prywatnego, np. cywilnego

<sup>2</sup> Por. np. Z. Ziemiński, *Lex i ius w okresie przemian*, Państwo i Prawo 1991, nr 6; P. Winczorek, *Co czynić ze starym prawem*, Rzeczpospolita z 21 V 1991 r.

i rodzinnego (por. sprawę reprivatyzacji i prywatyzacji, rozwodów i separacji). Jednakże w przypadku rozwiązań prawnokonstytucyjnych ma on szczególne znaczenie ze względu na centralną pozycję ustawy zasadniczej w całym systemie prawa i jej rolę w ochronie swobód i praw (fundamentalnych praw podmiotowych) człowieka i obywatela.

II. Jednym z problemów, jakie napotyka ustawodawca (również ustawodawca konstytucyjny) projektując rozwiązania normatywne, jest zjawisko pluralizmu wyobrażeń na temat wartości (pluralizmu aksjologicznego) charakterystyczne dla społeczeństw współczesnych, nie wyłączając polskiego<sup>3</sup>. Próby przezwyciężenia trudności, jakie wynikają z tego powodu dla działalności prawotwórczej, idą głównie w dwóch kierunkach: a) dąży się do znalezienia kompromisu społecznego w kwestiach rodzących aksjologiczne (np. moralne) spory, a w przypadku niemożności jego osiągnięcia - do tworzenia prawa o treści i formie możliwie niekontrowersyjnych i zgodnych z przekonaniami najszerzej w społeczeństwie reprezentowanymi; b) dąży się do nadania prawu treści i formy odpowiadających preferencjom aksjologicznym twórców prawa, tj. odpowiadających ich rozumieniu wartości i ich poglądom w kwestii wymogów (postulatów) prawa natury. Filozoficzną podstawą takiego działania jest przekonanie o istnieniu tylko jednej prawdy, odczytywanej także jako prawda aksjologiczna (np. moralna).

W toczonych w Polsce od 1989 r. dyskusjach i podejmowanych decyzjach prawotwórczych, a także w działaniach politycznych, które im towarzyszą, obie te postawy znajdowały i znajdują znaczące odzwierciedlenie. Rozstrzygnięcia prawnoustrojowe z lat 1989 - 1990 podporządkowane były - jak sądzę - raczej pierwszej z tych koncepcji. Można to zilustrować przykładami nowelizacji konstytucyjnych z kwietnia, a zwłaszcza grudnia 1989 r., ustaw dotyczących pozycji Kościoła katolickiego oraz gwarancji wolności sumienia i wyznania, prawa o stowarzyszeniach, prawa o partiach politycznych, o samorządzie terytorialnym itp. W latach 1991 - 1993 znaleźć można natomiast istotne ślady postawy drugiej (por. tzw. ustawę antyaborcyjną, ustawę o RTV, ustawę o systemie oświaty).

Niekiedy w publicystycznych i politycznych polemikach rzecz sprowadza się do sporu między koncepcją "państwa światopoglądowo neutralnego" a koncepcją "państwa (i prawa) opartego na wartościach chrześcijańskich". Jakkolwiek jest to znaczne uproszczenie, gdyż problematyki aksjologicznej prawotwórstwa - a ogólniej: działalności publicznej - do sporu wokół tych kwestii zredukować się nie da, to istotnie spór taki trwa w Polsce ze zmienianą mocą od wielu już lat. Tytułem przykładu można tu przypomnieć dyskusje konstytucyjne z lat 1919 - 1921 (np. wokół późniejszego art. 114 Konstytucji marcowej).

Jednakże należy tu moim zdaniem rozróżnić dwie kwestie: jedną z nich jest postulat neutralności światopoglądowej państwa, drugą - twierdzenie, iż prawo jest, może lub powinno być aksjologicznie neutralne. Niektórzy bo-

<sup>3</sup> J. Reykowski, *Zmiany systemowe a mentalność polskiego społeczeństwa*, w: *Wartości i postawy Polaków a zmiany systemowe. Szkice z psychologii politycznej*, pod red. J. Reykowskiego, Warszawa 1993.

wiem z obrońców idei przesylenia prawa pozytywnego wartościami stanowiącymi element wyznawanego przez nich światopoglądu uważają, że jest to jedyna droga pozwalająca uniknąć w prawodawstwie aksjologicznego nihilizmu. Innymi słowy - sądzą, że realizacja postulatu światopoglądowej neutralności równoznaczna jest z akceptacją aksjologicznego relatywizmu prawa lub całkowitą jego indyferencją w tej mierze.

Tymczasem prawo z samej swej natury nie może być aksjologicznie indyferentne, ponieważ jest aktem świadomego wyboru<sup>4</sup>. Każdy ludzki akt wyboru ma u swej podstawy jakieś przesłanki aksjologiczne związane z aprobowanym (preferowanym) przez dokonującego wyboru systemem (zespołem) wartości. Kwestią jest nie to, czy wartości są lub mogą być podstawą takiego wyboru, lecz to, jakie to są wartości. Nie inaczej przedstawia się sprawa z wyborem dokonywanym w dziedzinie prawotwórstwa i stosowania prawa.

Rzecz zatem rozstrzyga się między tym a innym systemem (zespołem) wartości, nie zaś między światem wartości a światem wartości pozbawionym, między wartościami a ich odrzuceniem. Postulat światopoglądowej neutralności państwa prawnego jest więc do pogodzenia z wymogiem, by prawo było budowane na fundamencie wartości. O ile jednak przyjęcie i praktyczna realizacja tego postulatu (nawet w takim zakresie, w jakim jest to politycznie i psychologicznie możliwe) uprawdopodobnia, iż prawo będzie tworzone w drodze kompromisu między różnymi opcjami aksjologicznymi lub w drodze poszukiwań wartości wspólnych, o tyle jego odrzucenie czyni niemal pewnym, że w tej działalności jeden tylko - dominujący wśród prawodawców - system (zespół) wartości stanie się podstawą decyzji prawotwórczych.

III. Pluralizm aksjologiczny współczesnego społeczeństwa polskiego jest trudnym do zakwestionowania faktem. Znajduje on wyraz m.in. w postaci rozmaitych prądów polityczno-ideowych obecnych w naszym życiu publicznym. Prądy te nie zawsze pokrywają się z układem istniejących partii i ugrupowań politycznych, choć najistotniejsze z tych prądów znajdują w partiach swoich uprzywilejowanych reprezentantów<sup>5</sup>. Sądzę, że można wyróżnić następujące kierunki o aksjologicznym zabarwieniu (w nawiasie podaję domniemane zasadnicze wartości będące przedmiotem afirmacji ze strony tych kierunków):

- a) nacjonalistyczno-autorytarny - (naród, rasa, siła);
- b) narodowy-chrześcijański (katolicki) - (religia, naród tradycja);
- c) konserwatywno-autorytarny - (własność, autorytet, tradycja);
- d) konserwatywno-liberalny - (własność, wolność, tradycja, prawo);
- e) chrześcijańsko-demokratyczny - (praca, własność, religia, prawo);

<sup>4</sup> Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, zwłaszcza s. 57 i n.; tenże, *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993, rozdz. I; por. też W. Sadurski, *Neutralność moralna prawa*, Państwo i Prawo 1990, nr 7.

<sup>5</sup> Interesującego pod tym względem przeglądu programów partii politycznych działających w Polsce po 1989 r. dokonują A. Potocka-Hoser, A. Polkowska, *Programy wyborcze jako forma politycznego oddziaływania, w: Wartości i postawy...*; por. też ibidem, P. Boski, *O dwóch wymiarach lewicy-prawicy na scenie politycznej i wartościach politycznych polskich wyborców* (zwłaszcza część II). Problem systemów wartości akceptowanych przez współczesne społeczeństwa jest też przedmiotem międzynarodowych badań porównawczych; zob. P. R. Abramson, R. Inglehart, *The structure of values on five continents*, referat przedstawiony na XVI Światowym Kongresie Nauk Politycznych w Berlinie, sierpień 1994 (maszynopis powielony).

- f) agrarystyczny - (praca, własność, prawo, tradycja);
- g) liberalno-demokratyczny - (własność, wolność, prawo, tolerancja);
- h) socjalliberalny - (własność, wolność, praca, tolerancja);
- i) socjaldemokratyczny - (praca, równość, wolność, tolerancja);
- j) komunistyczny - (równość, praca, autorytet);
- k) populistyczny - (równość, autorytet).

Większość tych kierunków (z wyjątkiem "a", "c", "j", "k") afirmuje, choć z różnym natężeniem, wartość jaką jest demokracja polityczna w jej formach parlamentarnych. Wydaje się, że pod tym względem najbardziej wyraziste są kierunki "d", "e", "f", "g", "h" oraz "i".

W warunkach lat 1989 - 1994, z wyłączeniem może prądów oznaczonych wyżej literami "a" oraz "j", wszystkie pozostałe zaznaczyły swoją obecność na oficjalnej scenie politycznej (wybory, media, parlament) i miały większy lub mniejszy udział w procesach prawotwórczych. Największy jednak wpływ na treść prawa, w tym na treść regulacji konstytucyjnych (reformy z lat 1989 - 1990, tzw. "mała konstytucja", ustawa konstytucyjna z 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP), miały dotychczas kierunki "b", "e", "g" oraz "h", co w zasadzie odpowiadało układowi sił partyjnych w Sejmie X i kadencji. Wraz ze zmianą tego układu po wyborach w wrześniu 1993 r. można spodziewać się przesunięcia w kierunku prądów "f", "h" oraz "i".

Byłoby jednak znacznym uproszczeniem, gdyby przyjąć, że układ preferencji aksjologicznych społeczeństwa znajduje przełożenie wprost na ich układ w organach i instytucjach prawotwórczości, a następnie odbicie w treści aktów prawa stanowionego. W procesie takiego przenoszenia działa szereg mechanizmów selekcji dających jednym zespołom wartości większy, a innym mniejszy wpływ na decyzje prawotwórcze. Tak np. przy stosunkowo silnym natężeniu skłonności populistycznych w społeczeństwie i w niektórych ugrupowaniach politycznych wartości właściwe populizmowi zaznaczyły swą obecność w treści stanowionego prawa dość słabo. Mechanizm, o którym tu mowa, wymagałby odrębnego przebadania. Ponadto zaobserwować można oddziaływania idące w przeciwnym kierunku, tj. kształtowanie preferencji aksjologicznych społeczeństwa pod wpływem procesów prawotwórczych (np. dyskusji i sporów wokół projektów aktów normatywnych), treści ustanowionych norm, a także działań rozmaitych instytucji i osób publicznych. Przykładem tego rodzaju oddziaływań jest spadek autorytetu ciał przedstawicielskich i coraz powszechniejsza zgoda na rozwiązania autorytarne w dziedzinie ustroju państwowego.

IV. Ogólne wnioski, jakie można wyprowadzić z tych wstępnych obserwacji są następujące:

1. Ustawodawstwo publicznoprawne (w tym konstytucyjne) w Polsce zmieniło po 1989 r. generalną orientację aksjologiczną z kolektywistycznej, egalitarystycznej i autorytarnej na indywidualistyczną i liberalną (wolnościową)<sup>6</sup>. Jednak wbrew oczekiwaniom, które w związku z działaniami i po-

<sup>6</sup> Por. J. Reykowski, *Zmiany systemowe a mentalność...*; J. Szacki, *Liberalizm po komunizmie*, Warszawa 1994, s. 5 i n., 209 i n.

stulatami ustrojowymi NSZZ "Solidarność" były dość powszechne w latach 1980/1981 i 1988/1989, nie ma ono charakteru solidarystycznego, partycypacyjnego i równościowego.

2. Nie są do końca ustabilizowane szczegółowe preferencje aksjologiczne ustawodawcy. Być może wiąże się to z brakiem wykrystalizowanych w tym względzie poglądów środowisk opiniotwórczych, mających wpływ na kierunki prawotwórstwa, być może zaś wynika z ciągłych perturbacji na oficjalnej scenie politycznej, będących rezultatem walk partyjnych, i jest efektem przeprowadzanych w latach 1989 - 1993 wyborów parlamentarnych, prezydenckich i samorządowych.

3. Spory co do niektórych wartości fundamentalnych, jakkolwiek nieuniknione i naturalne, są tak poważne, że utrudniają podjęcie ostatecznych decyzji prawodawczych w sprawach ustrojowych. Fakt, iż w ciągu 5 lat, jakie upłynęły od czerwca 1989 r., nie udało się w Polsce uchwalić nowej Konstytucji, spowodowany jest w znacznej mierze sporem wokół wartości<sup>7</sup>. Wyraźne ślady tego sporu można też zauważyć studiując tekst "małej konstytucji", który oparty został na nie całkiem zgodnych racjach aksjologicznych (np. podział władz a jednocześnie słaba pozycja Trybunału Konstytucyjnego, krzyżowanie się pola zadań prezydenta i rządu)<sup>8</sup>.

4. Obserwuje się trwające nadal, choć występujące w innych formach i na innej skali, niż w czasach PRL, zjawisko instrumentalizacji prawa<sup>9</sup>, w tym prawa publicznego (np. podatkowego czy wyborczego). Jednym z przejawów tej instrumentalizacji jest nadawanie dyskusjom i propozycjom ustrojowym zabarwień personalnych.

5. Trwa, a nawet okресowo nasila się spór między podejściem prawnonaturalistycznym (mającym zabarwienie wyznaniowe) a prawnopozytywistycznym. Spór ten może przerodzić się w ostry konflikt polityczny, rzutuający na treść decyzji o charakterze ustrojowym.

6. Pojawiają się tendencje, by preferencjom aksjologicznym dawać w aktach normatywnych wyraz manifestacyjny np. poprzez odwołanie się w klauzulach generalnych wprost - przez ich nazwanie - do wartości tego lub innego rodzaju. Realizacja wartości za pośrednictwem rozstrzygnięć instytucjonalnych i proceduralnych nie zawsze jest postrzegana jako wystarczająca<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Z. Ziemiński, *Wartości...*, s. 95 i n.

<sup>8</sup> P. Winczorek, *Wartości naczelne "małej konstytucji" z 1992 r.*, Państwo i Prawo 1993, nr 1.

<sup>9</sup> L. Morawski, *Instrumentalizacja prawa*, Państwo i Prawo 1993, nr 6.

<sup>10</sup> Z. Ziemiński, *Wartości...*, s. 90 - 94.

SOME REMARKS ON THE AXIOLOGICAL ASPECTS OF LEGISLATIVE WORK  
ON THE CONSTITUTIONAL LAW IN POLAND

S u m m a r y

The paper concerns axiological problems arising in connection with the fundamental changes of the Polish constitutional law after the fall of the communist system. The author considers possibilities of legitimising the laws made in communist Poland and their binding force in Poland today. Further, axiological assumptions of the legal system being currently constructed and dilemmas connected with this task have also been discussed.

In consideration of axiological pluralism of the contemporary Polish society, every attempt to provide normative solution in the field of constitutional law must be described either as compromising between various axiological approaches or enforcing one axiological option.