



Rejent * rok 16 * nr 7-8(183-184)
lipiec-sierpień 2006 r.

Recenzja

Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP,
pod redakcją Sławomiry Wronkowskiej,
Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 228

W ramach serii „Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (stanowiącej rezultat projektu badawczego Komitetu Badań Naukowych pod tym samym tytułem, realizowanego pod kierunkiem prof. dr hab. Kazimierza Działochy) ukazał się ostatnio kolejny, interesujący tom. Poświęcono go fundamentalnej klauzuli konstytucyjnej, jaką stanowi zasada demokratycznego państwa prawnego. Na tę pracę warto zwrócić większą uwagę nie tylko z uwagi na wysoki poziom prezentowanych w niej poglądów, ale także z powodu toczącej się obecnie w Polsce dyskusji nad istotą funkcjonowania podstawowych instytucji państwa prawnego. Czytelnik znajdzie w niej zarówno analizę kwestii szczegółowych, jak i powód do głębszej refleksji nad prawnym i społecznym odbiorem podstawowych klauzul konstytucyjnych.

W książce „Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP” pod redakcją Sławomiry Wronkowskiej znalazły się opracowania przygotowane przez wielu autorów zwracających swą uwagę na zróżnicowane aspekty doktrynalne i praktyczne konstytucyjnej zasady państwa prawnego. Autorzy przypominają okoliczności wprowadzenia klauzuli do polskiego systemu prawa, zwracają uwagę na jej dynamiczny charakter, ukazując m.in. jej ewolucję w orzecznictwie Trybunału Kon-

stytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich. Rozważając szczegółowe kwestie, poddają analizie wpływ elementów kształtujących treść zasady państwa prawnego, m.in. wymianę poglądów i wzajemne relacje między uczestnikami życia społecznego, dialog między organami władzy sądowniczej i aspekty bezpośredniego stosowania konstytucji w kontekście zasady państwa prawnego. Prowadzi to autorów poszczególnych opracowań nie tylko do postawienia pytania: „ile prawa, a ile demokracji w państwie prawnym”, lecz także: „ile władzy sądów w państwie prawa”. Autorzy podjęli próbę odpowiedzi na pytanie o charakter prawny art. 2 Konstytucji RP oraz o interpretację wynikającą z niego treści zasady demokratycznego państwa prawnego. Przedmiotem autorskich rozważań stała się też internalizacja tej zasady przez uczestników życia publicznego i społecznego, a także jej realizacja w praktyce orzeczniczej i prawodawczej.

Książkę otwierają obszernie rozważania Tatiany Chauvin, Jana Winczorka i Piotra Winczorka zatytułowane „Wprowadzenie klauzuli państwa prawnego do porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej” (s. 9-48). Pierwsza część opracowania poświęcona została próbie zdefiniowania przedmiotu badań, jakim stała się dla Autorów klauzula państwa prawnego, a także pojęciu m.in. porządku konstytucyjnego. Rozważania te posłużyły do przedstawienia okoliczności wprowadzenia do polskiego systemu prawa klauzuli demokratycznego państwa prawnego.

Owe okoliczności są szczególnie interesujące, ukazują bowiem, w jak przypadkowy w gruncie rzeczy sposób ta fundamentalna zasada trafiła w 1989 r. do polskiego porządku konstytucyjnego oraz że ówczesni uczestnicy życia politycznego i twórcy porządku konstytucyjnego nie uświadamiali sobie w pełni wszystkich skutków tego kroku. Z perspektywy lat, które upłynęły od przemian 1989 r. i rozpoczętej wówczas przebudowy ustroju szczególnie interesująco brzmią cytowane przez Autorów wypowiedzi Mirosława Wyrzykowskiego, jednego z redaktorów ówczesnego art. 1 Konstytucji, wówczas eksperta Komisji Prac Ustawodawczych. Ukazują one okoliczności pośpiesznej pracy Komisji Prac Ustawodawczych, zmierzającej – dla umożliwienia zrealizowania reformy przygotowanej przez Leszka Balcerowicza – do zakończenia całości prac nowelizujących konstytucję przed 1 stycznia 1990 r. Klauzula demokratycznego państwa prawnego, stanowiąc rodzaj wielkiego, sym-

bolicznego wprowadzenia, zawrzeć miała odniesienie do deficytowych w systemie socjalistycznym wartości demokracji i prawa, a jednocześnie zerwać – także terminologicznie – z zasadą praworządności socjalistycznej. O tym, jak wielka była potrzeba odniesienia się do odmiennych wartości i jak wielka luka doktrynalna powstała w Polsce w okresie socjalizmu, świadczyć może fakt, iż twórcy zapisu szukali definicji państwa prawnego w literaturze niemieckiej i właśnie na niej oparte definicje przekazała w wystąpieniu sejmowym Hanna Suchocka. Jak przypominają Autorzy, także podczas prac nad Konstytucją z 1997 r. zasada demokratycznego państwa prawnego, obecna we wszystkich ważniejszych projektach konstytucji, nie stała się przedmiotem szerszej debaty.

Historyka prawa cieszy fakt, iż dostrzeżony został twórczy wkład profesora Michała Pietrzaka w zainteresowanie badaniami na temat demokratycznego państwa prawa. Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że to historycy prawa, m.in. poprzez swą działalność dydaktyczną, przechowywali przez cały okres PRL pamięć o instytucjach państwa prawnego, ucząc pokolenia studentów, czym było sądownictwo administracyjne, jakie zadania i cele stawiano rodzącemu się w Europie już od przełomu XIX/XX w. sądownictwu konstytucyjnemu oraz wskazując na obecność zasad państwa prawnego w ustroju II Rzeczypospolitej. Umożliwili w ten sposób zachowanie w niesprzyjającym okresie najlepszych tradycji prawoznawstwa, co ułatwiło ich bezkolizyjne, niemal naturalne przyswojenie po transformacji ustrojowej.

Autorzy opracowania zwracają konsekwentnie uwagę na dynamiczny, ulegający ewolucyjnym zmianom charakter i treść zasady państwa prawnego nie tylko w doktrynie, orzecznictwie, polityce, ale także w odbiorze społecznym. Dokonana przez nich analiza czynników politycznych, społecznych, doktrynalnych oraz orzecznictwa dostarcza wielu interesujących spostrzeżeń na temat ewolucji pojęcia zasady państwa prawnego.

W opracowaniu Piotra Tulei „Zastane pojęcie państwa prawnego” (s. 49-72) dokonano interesującego przeglądu polskiej literatury (po II wojnie światowej) na ten temat. Autor, zauważając, iż przed 1989 r. ustawodawstwo nie odwoływało do pojęcia państwa prawnego, przypomina faktyczne i doktrynalne przyczyny braku szerszego zainteresowania prawoznawstwa samą zasadą państwa prawnego. Szerzej wyjaśnia przyczyny doktrynalne, które uniemożliwiały dyskusję o idei państwa praw-

nego w warunkach socjalizmu. Zwraca jednocześnie uwagę na pracę K. Opałka i W. Zakrzewskiego „Z zagadnień praworządności socjalistycznej”, szczególnie na zawarty w niej ogólny zarys idei państwa prawnego (odrzuconej przez autorów) oraz przedstawione elementy państwa praworządnego. P. Tuleja przypomina także poglądy A. Burdy utożsamiającego pojęcie praworządności z przestrzeganiem prawa przy jednoczesnym zacieraniu różnic między obowiązkami organów państwa i obywateli, co umożliwiło zepchnięcie na dalszy plan zagadnienia powiązania działalności organów państwa z prawem. Przypomina także definicje sformułowane przez J. Nowackiego i Z. Ziębińskiego. Osobną grupę wymienionych przez P. Tuleję opracowań stanowią pochodzące z okresu do 1989 r. prace M. Sobolewskiego, R. Radwańskiego i M. Pietrzaka. Choć Autor dokonuje przeglądu tylko wybranych pozycji, warto zauważyć, iż cenne prace M. Pietrzaka, poświęcone idei państwa prawnego ukazywały się już wcześniej (m.in. obszerna rozprawa w *Czasopiśmie Historyczno-Prawnym* 1987), o nowe spojrzenie na doktrynę liberalnego państwa prawnego upominała się w 1974 r. M. Gromadzka. W dalszej części rozważań P. Tuleja poddał analizie najważniejsze poglądy doktryny i praktyki niemieckiej na temat koncepcji *Rechtsstaat*, do których odwoływano się w pracach legislacyjnych i które doprowadziły w 1989 r. do wprowadzenia zasady państwa prawnego. (Stało się to za pośrednictwem opracowania Klaususa Sterna *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*). W interesujący, syntetyczny sposób przedstawiono najważniejsze elementy materialnoprawnej koncepcji państwa prawnego.

P. Tuleja zwraca uwagę, że choć wprowadzając zasadę państwa prawnego do polskiego porządku konstytucyjnego korzystano z konkretnych definicji nawiązujących do dorobku nauki i praktyki *Rechtsstaat*, to jednak nie dokonano przejścia określonej koncepcji realizacji idei rządów prawa (*rule of law* bądź *Rechtsstaat*). Dostrzegając problemy z realizacją elementów składowych państwa prawnego tradycyjnie uznawanych za konieczne w doktrynie kontynentalnej, zwraca w zakończeniu uwagę na znaczenie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zarówno w aspekcie materialnym, jak i w aspekcie elementów formalnych.

Przedmiotem opracowania Marii Zmierczak „Koncepcja państwa prawnego jako ograniczenie władzy narodu” (s. 73-89) stała się analiza wzajemnych relacji między pojęciami „państwo demokratyczne” oraz

„państwo prawne”. Synteza obu tych idei stanowi obecnie, jak zauważa Autorka, dominującą doktrynę politycznoprawną w kulturze europejskiej. M. Zmierzak z dużą swobodą prowadzi czytelnika przez epoki i poglądy wybitnych autorów, których dzieła wpłynęły istotnie na rozwój pojęć i doktryny prawa państwowego. W rozważaniach o demokracji i granicach władzy przypomina koncepcje m.in. J.J. Rousseau, J. Benthama, K. Monteskiusza, polemiczne wobec tego ostatniego wypowiedzi B. Constanta, J.S. Milla, F.A. Hayeka. Zauważa, że współczesne pojęcie państwa prawnego jest rezultatem dyskusji, która stopniowo, pod wpływem poglądów liberalnych oraz reakcji na totalitarne reżimy ustrojowe XX w., doprowadziła do akceptacji idei ograniczenia każdej władzy, nawet władzy demokratycznej, zaś gwarancją takiego ograniczenia jest państwo prawne z jego instytucjami. We współczesnym państwie prawnym granice dla władzy prawodawczej wyznaczone są przez prawa człowieka, co nie wyklucza dalszej dyskusji o granicach wykonywania tych praw przez jednostki, z których składa się zbiorowość – naród.

Interesujące rozważania pogłębione szerokim tłem filozoficznym, doktrynalnym i historycznym kończy refleksja, iż ideałem demokratycznego państwa prawnego jest prawo stojące nad każdą władzą, w tym także nad władzą demokratyczną. Choć Autorka dostrzega kroki poczynione w tym kierunku, przewiduje jednak, że do osiągnięcia celu wiedzie jeszcze daleka droga.

Jarosław Mikołajewicz i Marek Smolak w pracy „Zasada demokratycznego państwa prawnego w aksjologii Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (s.90-100) zwracają uwagę, że ustalenie roli zasady demokratycznego państwa prawnego w aksjologii konstytucji wiąże się nierozdzielnie z ustaleniem ideału państwa prawnego. Akcentując rolę normatywnego umocowania zasady państwa prawnego w konstytucji, analizują jej spójność aksjologiczną w uporządkowanym systemie wartości deklarowanych oraz kreowanych. Zauważają, iż z roli spełniającego określone warunki prawa, jako wyłącznego wyznacznika relacji między państwem a obywatelami, wynikają konsekwencje w postaci realizacji (bądź ochrony) dobra umowy społecznej. Przypominają poglądy m.in. H.L. Harta, że wewnętrzna moralność prawa służyć ma zmniejszeniu groźby arbitralnego ograniczenia autonomii jednostki, zaś rolą państwa prawnego jest

także zapobieganie naruszaniu wolności jednostki przez niestabilne lub niejasne prawo.

Autorzy rozważają także źródła moralnej aprobaty dla stanu demokratycznego państwa prawnego, posługując się modelowymi koncepcjami państwa w ujęciu arystotelesowskim oraz monteskiuszowskim. W ostatniej części opracowania, zwracając uwagę na fundamentalne spory konstytucyjne na tle metaetycznym, dostrzegają szansę na porządkowanie aksjologii konstytucji z 1997 r. w oparciu o wartości wyrażone w zasadzie państwa prawnego, które uzyskałyby wówczas status wartości podstawowych.

Sławomira Wronkowska w rozprawie „Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)”, (s. 101-122) poddała analizie przepis art. 2 Konstytucji. Przypomniała poglądy uznające zwrot „demokratyczne państwo prawne” za ogólną (bądź swoistą) klauzulę generalną, klauzulę odsyłającą bądź nawet przepis blankietowy. Dostrzegając w przepisie art. 2 cechy przepisu odsyłającego, zwróciła uwagę na m.in. szczególnie charakter odesłania do uznanej przez ustawodawcę za wzorcową, historycznie ukształtowanej koncepcji państwa prawnego. Próba ustalenia treści normy postępowania, odtworzonej z przepisu art.2 wiąże się z koniecznością ustalenia treści pojęcia „demokratyczne państwo prawne”. W rozważaniach na ten temat Autorka zwróciła uwagę na dynamiczny charakter koncepcji państwa prawnego, w której genetycznie obecne były i nadal są dwa elementy: prawa człowieka oraz zasada niearbitralnego działania instytucji władzy publicznej, determinujące także obecnie treść odesłania z art. 2 Konstytucji RP do koncepcji państwa prawnego oraz tych przepisów Konstytucji, które stanowią jej przejaw.

Analizując funkcje zasad prawa, Autorka podkreśliła znaczenie funkcji spełnianej przez zasadę demokratycznego państwa prawnego w aspekcie kontroli konstytucyjności aktów normatywnych. Dyskusja na ten temat prowadzi do sporu o pozycję władzy ustawodawczej oraz sądu konstytucyjnego. Przy przyjęciu za wzorzec kontroli konstytucyjności aktów normatywnych tylko przepisów Konstytucji wyraźnie wyznaczających kompetencje władzy prawodawczej otrzymuje się wprawdzie nieco ubogi, lecz za to precyzyjny wzorzec. Uznanie za wzorzec zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji prowadzi do sytuacji, w której poprzez odwo-

łanie do zmieniającej się koncepcji państwa prawnego i obowiązujących przepisów Konstytucji organ kontrolujący sam precyzuje wzorzec we własnym akcie kontroli. Dostrzegając zalety, ale także niebezpieczeństwa wynikające z zakresu swobody sądu konstytucyjnego, Autorka formułuje wobec niego postulat powściągliwości w dokonywaniu aktów kontroli przy wykorzystaniu zasady demokratycznego państwa prawnego, poprzez uznanie jako jej wzorca (w każdym konkretnym przypadku kontroli) określonej zasady szczegółowej wyrażonej w konstytucji bądź uznawanej powszechnie za konieczny element koncepcji państwa prawnego. Doceniając szczególną rolę Trybunału Konstytucyjnego jako instytucjonalnego interpretatora art. 2, odtwarzającego z tego przepisu wzorzec kontroli konstytucyjności prawa, niepodlegający dalszej weryfikacji formalnej, S. Wronkowska zwraca uwagę na doniosłość jego roli jako podmiotu wyznaczającego treść reguły interpretacyjnej, odtwarzanej z art. 2, a następnie stosowanej dla wykładni innych przepisów.

Leszek Garlicki w opracowaniu „Materialna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego” (s. 123-139) zwrócił uwagę, że w judykaturze naszego sądu konstytucyjnego klauzula demokratycznego państwa prawnego traktowana była od samego początku jako samoistny wzorzec kontrolny przy orzekaniu o konstytucyjności ustaw, co uchroniło samą klauzulę od traktowania jej jako przepisu o wyłącznie programowym znaczeniu. W orzecznictwie Trybunału zaznaczyły się dwa możliwe kierunki nawiązywania do zasady państwa prawnego: traktowanie przepisu jako wskaźnika do oceny materialnych treści ustawodawstwa, co mogło służyć ocenie słuszności decyzji prawodawczych parlamentu, oraz – kierunek drugi- akcentujący samo pojęcie państwa prawnego i jego elementy składowe w postaci szczegółowych zasad regulujących sposób stanowienia prawa.

Autor zwraca uwagę, że Trybunał nie podejmował próby definiowania pojęcia demokratycznego państwa prawnego, zadowalając się na potrzeby i w zakresie rozpoznawanych spraw wydobywaniem konkretnych cech, umożliwiających ocenę konstytucyjności. Tego rodzaju podejście, uzasadnione charakterem działalności, rodziło jednak stan niejasności na przyszłość. W opracowaniu podkreślone zostało także traktowanie przez Trybunał klauzuli państwa prawnego w kategoriach dyrektywalnych, a nie deskryptywnych. Autor zauważa, iż niezadowolenie doktryny budziło

widoczne w orzecznictwie dwustopniowe rozumowanie inferencyjne i odnajdywanie w wydedukowanych zasadach kolejnych, o większym stopniu szczegółowości, które jednak umożliwiło traktowanie klauzuli demokratycznego państwa prawnego jako atrakcyjnego instrumentu rozwijania Konstytucji.

Analizując orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, L. Garlicki zwraca uwagę na kontynuację dotychczasowej linii orzecznictwa po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. oraz zachowanie dotychczasowej metody wykładni klauzuli demokratycznego państwa prawnego, pozwalające na wydobywanie z ustawy zasadniczej norm i szczegółowych zasad wyraźnie w konstytucji niezapisanych. Traktowanie klauzuli demokratycznego państwa prawnego jako samoistnego wzorca kontroli konstytucyjności przyniosło w orzecznictwie Trybunału po 1997 r. wzrost odniesień do formalnych treści klauzuli, przy jednoczesnym istotnym ograniczeniu potrzeby sięgania do jej treści materialnych. Zmiana była rezultatem wejścia w życie nowej konstytucji, która wraz z postanowieniami umów międzynarodowych stanowiła dostateczną podstawę do orzekania o prawach jednostki oraz, jak się wydaje, obawami przed wkroczeniem w domenę prawotwórczego uzupełniania konstytucji.

Choć materialną interpretację klauzuli demokratycznego państwa prawnego Autor uważa za etap zamknięty, to jednocześnie podkreśla aktywność Trybunału Konstytucyjnego na tle jej formalnej interpretacji, tym bardziej, że granice między nimi nie mają ścisłego charakteru, a Trybunał nie odstąpił od rozumienia klauzuli demokratycznego państwa prawnego jako klauzuli otwartej.

Rozważania zamyka próba odpowiedzi na istotne pytanie o legitymizm materialnej interpretacji klauzuli demokratycznego państwa prawnego. L. Garlicki zwraca uwagę, że zjawisko twórczej wykładni konstytucji jest obecne od dłuższego czasu we współczesnym orzecznictwie, co wymuszone jest poniekąd przez twórców konstytucji, wprowadzających do jej tekstu tego rodzaju klauzule.

Analizie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego poświęcone zostało także opracowanie Marzeny Kordeli „Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego” (s. 140-157). Rozważając problemy z precyzyjnym oddzieleniem zasad formalnych i materialnych, Autorka zauważa, iż formalna

interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego pozwala na zbudowanie zbioru formalnych zasad prawa, o stopniu uporządkowania przyjmującym częściowo formę systemu.

Wśród zasad formalnych obecnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, odtwarzanych z przepisu art. 2 Konstytucji Autorka zwraca uwagę na trzy zespoły zasad: określające konieczne cechy prawa, chroniące pożądane relacje między prawem i jego odbiorcami oraz tworzące gwarancje instytucjonalne. Szczegółowy katalog zasad wymienianych przez Autorkę w każdej z powyższych grup wzbogacony został licznymi odwołaniami do orzecznictwa Trybunału, po którym M. Kordela porusza się z dużą swobodą. Opracowanie to stanowi bardzo ciekawe ujęcie zagadnienia i przywołuje fundamentalne zasady, o których istnieniu niekiedy zdają się zapominać organy tworzące i stosujące prawo.

Walerian Sanetra w pracy „Interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego” (158-180) zwrócił uwagę na rolę Sądu Najwyższego, który poprzez swą działalność judykacyjną urzeczywistnia zasadę demokratycznego państwa prawnego. Ma to szczególne znaczenie w zakresie ujednoczenia praktyki wymiaru sprawiedliwości, w tym zwłaszcza równego traktowania podmiotów. Autor dostrzega pewną kolizję między obowiązkami Sądu Najwyższego w zakresie działań ujednoczających praktykę sądów niższych instancji a jego powinnościami przy rozstrzygnięciu indywidualnych spraw, zwłaszcza skarg kasacyjnych, przy czym za ważniejszą z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego uznaje pierwszą z nich. W rezultacie za trafną uważa instytucję tzw. przedsądu ograniczającą szeroki dostęp do postępowania kasacyjnego, zaś zagrożenia dla skutecznego wypełniania przez SN jego głównej funkcji dostrzega w nowej skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. W swych rozważaniach Autor konsekwentnie zwraca uwagę na istniejącą, jego zdaniem, konieczność skupienia się SN wyłącznie na najważniejszych, najtrudniejszych czy wręcz precedensowych sprawach, dzięki czemu skuteczniej będzie mógł spełniać rolę w zakresie ujednoczenia prawa, a zarazem praktycznie realizować zasadę państwa prawnego.

Interesującym zagadnieniem poruszonym w opracowaniu jest problem bezpośredniego stosowania w praktyce SN przepisów Konstytucji, w tym zwłaszcza jej art. 2. Dotychczasowe orzecznictwo nie daje wyraźnej

odpowiedzi na pytanie o dopuszczalność oparcia rozstrzygnięcia na przepisie art. 2 Konstytucji. Sąd Najwyższy wprawdzie coraz częściej powołuje się na ten przepis, jednak z reguły w konsekwencji określonych rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego odwoływanie się do jego treści ma raczej charakter „wtórny” lub wręcz przybiera charakter analogii do rozstrzygnięć Trybunału wobec przepisu podobnego. Autor zwraca także uwagę na doniosłą rolę klauzuli demokratycznego państwa prawnego jako elementu dokonywanej przez Sąd Najwyższy wykładni prawa oraz elementu w procesie tzw. współstosowania prawa. Szczegółowa analiza wybranych orzeczeń Sądu stanowi uzasadnienie wywodów Autora zwracającego uwagę na dużą ostrożność SN w sięganiu do klauzuli. Dostrzega w tym, zwłaszcza wobec pogarszającej się jakości prawa stanowionego, pewne zagrożenie możliwe do usunięcia przez większą aktywność Sądu w racjonalizacji procesu stosowania prawa poprzez właściwe sięganie do przepisów Konstytucji i wyrażonych w niej wartości.

Jarosław Mikołajewicz w opracowaniu „Zasada demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego” (s. 181-194) zauważa, że systematyczne badania nad judykaturą NSA wciąż – mimo w pełni uświadomianej roli spełnianej przez sądownictwo administracyjne – znajdują się w fazie początkowej. Mimo pewnych zastrzeżeń można zgodzić się z Autorem, gdy stwierdza, że niezależnie od zasad ustroju politycznego i ograniczonej początkowo kompetencji NSA był w pierwszych latach swego istnienia jedynym organem realizującym – w warunkach i formie ograniczonej przez ówczesne ustawodawstwo – idee państwa prawnego. Z perspektywy historyka prawa i administracji warto podkreślić, że sądownictwo administracyjne zostało uznane za konieczny, a nawet od schyłku XIX w. za najważniejszy element składowy koncepcji państwa prawnego. Świadomość odgrywanej przez nie roli była głęboka w polskiej doktrynie okresu międzywojennego i mimo wszystko przetrwała w niesprzyjającym odbudowie tego rodzaju form kontroli władzy wykonawczej okresie PRL, czego dowodzą niezrealizowane projekty z tego czasu, przygotowane m.in. przez Zrzeszenie Prawników Polskich.

Jak zauważa Autor, w orzecznictwie NSA zasada demokratycznego państwa prawnego jest stale obecna od 1989 r., nie tyle poprzez powołanie się na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, ile jako zasada wyznacza-

jąca prawidłową wykładnię prawa, a nawet wyznaczająca warunki prawidłowego prawa. Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. częstotliwość odwołań do pojęcia państwa prawnego wyraźnie spadła, co, zdaniem Autora, stanowi rezultat wejścia zasady państwa prawnego jako podstawowej w skład głębszej warstwy orzecznictwa. Niewątpliwie badania nad orzecznictwem NSA, także z punktu widzenia klauzuli demokratycznego państwa prawnego, powinny być zintensyfikowane, a ich praktyczne znaczenie nie budzi wątpliwości czytelnika tego ciekawego opracowania.

Książkę zamyka praca Ewy Łętowskiej „Trudności w przyswajaniu w Polsce praktyki państwa prawa” (s. 195-227). Autorka zwraca uwagę na kulturowy kontekst państwa prawnego jako zjawiska społecznego i trudności w jego przyswojeniu wynikające z dominującego w Polsce analizowania prawa jako zjawiska normatywnego. Wśród wad, stanowiących rezultat takiego podejścia, zwraca uwagę m.in. na lekceważenie budowy zaufania publicznego i komunikacji społecznej jako elementów niezbędnych w państwie prawnym. Oceniając obecność pojęcia „państwa prawnego”, Autorka zauważa swoisty „tekstocentryzm” polskich prawników, pozostawiających niekiedy poza nawiasem zainteresowania przemiany powodowane w rzeczywistości społecznej zmianami w prawie, z oporami przyswajających sobie pojęcie standardu prawa jako istniejącego poziomu ochrony interesów prawem chronionych. Mimo krytycznej oceny wielu aspektów współczesnego życia prawnego Autorka nie neguje znaczenia konstytucjonalizacji haseł, a zwłaszcza zamieszczenia w ustawie zasadniczej klauzuli państwa prawnego jako fundamentu dla dalszych działań, służących budowie kolejnych elementów państwa prawa poprzez działanie bezpośrednie i pośrednie.

Rozważając rozumienie funkcji prawa zauważa ciążącą nad polskimi prawnikami wizję „prawa-miecza”, prawa jako oręża ataku, co steruje praktyką prawa w kierunku legalizmu biurokratycznego, powodując ciągle dostrzegalną rozbieżność standardu stosowania prawa i jego litery. Tymczasem idea „prawa-tarczy” umożliwia korygowanie formalnego legalizmu pojęciem sprawiedliwości i bardziej służy społecznej akceptacji obowiązujących norm.

E. Łętowska zwraca także uwagę na problem kultury prawnej, zmieniającej się zbyt wolno, by likwidować rozczarowanie z powodu rozbieżności między literą prawa, a jego praktycznym stosowaniem. Wśród

uwag krytycznych na temat poziomu techniki legislacyjnej nie sposób nie zwrócić uwagi na przykłady, gdy na skutek nieuwagi czy wręcz bałaganu tekst uchwalony przez Sejm różnił się od opublikowanego w Dzienniku Ustaw. Trudności w przyswajaniu idei państwa prawnego dostrzega Autorka także w opieszałości i małej komunikatywności wymiaru sprawiedliwości, działającego – jak ironicznie zauważa – zgodnie z niepisaną zasadą *in dubio contra iudici activitatem*.

Trudno nie zgodzić się z Autorką, gdy analizując przyczyny kłopotów z realizacją standardów państwa prawa, sięga do przeszłości i losów państwa i społeczeństwa w poprzednich epokach, dostrzegając w nich korzenie braku zaufania do prawa i władzy. Ciekawe, krytyczne, często polemiczne wobec dominujących poglądów rozważania E. Łętowskiej prowadzą do wniosku o konieczności intensywnej budowy zaufania między władzami (podzielonymi) a społeczeństwem i mogą stanowić przedmiot głębokiej refleksji dla każdego, nie tylko prawnika.

Książkę „Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP” polecić można wszystkim zainteresowanym prześledzeniem roli, jaką zasada państwa prawnego spełniła w okresie przekształcania się polskich instytucji ustrojowych oraz w procesie kształtowania współczesnej polskiej kultury prawnej, zapewniając aksjologiczną i prakseologiczną spójność systemu prawnego. Proces jej wprowadzania i realizacji, jak wynika z poszczególnych opracowań, trudno jednak uznać za w pełni satysfakcjonujący na wszystkich płaszczyznach, m.in. na płaszczyźnie procesu tworzenia prawa i sposobu funkcjonowania władz publicznych. Trudno jednak zapomnieć, że jej obecność w naszym porządku prawnym zaznacza się głównie poprzez działalność organów sądowych, w tym zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego, dla którego stanowi ona wzorzec konstytucyjności prawa i środek podwyższania standardów ochrony prawnej.

Dorota Malec