

**K|S|A|P** KRAJOWA SZKOŁA  
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

**K|S|A|P**  
**XX LAT**

Redakcja naukowa  
Prof. Henryk Samsonowicz

Warszawa 2010

Opracowanie graficzne i skład:  
KotBury

ISBN 978-83-61713-48-7

zdjęcia ze stron: 124, 144, 168, 194, 234, 252, 278, 334, 348 - archiwum PAP  
ryciny ze stron: 214, 300, 318, 340 - <http://commons.wikimedia.org>  
(domena publiczna)

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej  
ul. Wawelska 56  
00-922 Warszawa  
tel. 22 608-01-00  
[www.ksap.gov.pl](http://www.ksap.gov.pl)

## Spis treści

|   |     |
|---|-----|
| SŁOWO WSTĘPNE   <i>Henryk Samsonowicz</i> .....                   | 7   |
| WPROWADZENIE   <i>Jacek Czaputowicz</i> .....                     | 9   |
| I PIERWSZA PROMOCJA   <i>Maria Gintowt - Jankowicz</i> .....      | 23  |
| II PRO PUBLICO BONO   <i>Jerzy Buzek</i> .....                    | 47  |
| III PAŃSTWO PRAWA   <i>Lech Kaczyński</i> .....                   | 57  |
| IV SAPERE AUDE   <i>Urszula Augustyniak</i> .....                 | 65  |
| V RZECZPOSPOLITA   <i>Michał Kulesza</i> .....                    | 89  |
| VI PRO REPUBLICA EMENDANDA   <i>Urszula Augustyniak</i> .....     | 101 |
| VII EUGENIUSZ KWIATKOWSKI   <i>Tomasz Nałęcz</i> .....            | 125 |
| VIII ROBERT SCHUMAN   <i>Jerzy Łukaszewski</i> .....              | 145 |
| IX IGNACY PADEREWSKI   <i>Andrzej Chojnowski</i> .....            | 169 |
| X VIRIBUS UNITIS   <i>Jerzy Reguński</i> .....                    | 179 |
| XI WŁADYSŁAW GRABSKI   <i>Ryszard Rapacki</i> .....               | 195 |
| XII JAN ZAMOYSKI   <i>Wojciech Tygielski</i> .....                | 215 |
| XIII JERZY GIEDROYC   <i>Andrzej Paczkowski</i> .....             | 235 |
| XIV JAN NOWAK-JEZIORAŃSKI   <i>Andrzej Krzysztof Kunert</i> ..... | 253 |
| XV STEFAN STARZYŃSKI   <i>Andrzej Garlicki</i> .....              | 279 |
| XVI STANISŁAW STASZIC   <i>Barbara Szacka</i> .....               | 301 |
| XVII ANDRZEJ FRYCZ MODRZEWSKI   <i>Janusz Tazbir</i> .....        | 319 |
| XVIII BRONISŁAW GEREMEK   <i>Henryk Samsonowicz</i> .....         | 335 |
| XIX JADWIGA ANDEGAWEŃSKA   <i>Henryk Samsonowicz</i> .....        | 341 |
| XX JÓZEF PIŁSUDSKI   <i>Andrzej Friszke</i> .....                 | 349 |

PAŃSTWO  
PRAWA

# III PAŃSTWO PRAWA

*Lech Kaczyński*

*Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*

W 1989 r. Rzeczpospolita wkroczyła w nowy etap swojej historii. Po okresie komunistycznego bezprawia, ubranego w formy ustawowe, społeczeństwo na powrót zaczęło suwerennie kształtować własny organizm państwowy. Wyzwolenie się spod zwierzchnictwa partii i jej ideologii otworzyło przed Polakami możliwość przebudowania struktur władzy i ukształtowania ładu prawnego w sposób zgodny z naszą wielowiekową tradycją nadrzędności prawa, rządu za jego pomocą oraz podporządkowania mu władzy i mieszkańców, co najkrócej wyrażała maksyma *lex est rex*. Jeszcze na długo przed końcem totalitarnego systemu w środowiskach opozycyjnych ustaliła się zgoda co do głównego kierunku pożądanych zmian: celem była Polska niepodległa i praworządna, integralnie włączona w krąg cywilizacji zachodniej, w rodzinę wolnych narodów europejskich. Zrealizowanie tych zamierzeń, urzeczywistnienie takiej wizji politycznej należy do istotnych sukcesów naszego kraju w minionym dwudziestoleciu. W tym okresie rozstrzygnięto też wiele szczegółowych zagadnień, zwłaszcza w dziedzinie gospodarki, lecz owo podstawowe stanowisko – demokratyczne i euroatlantyczne – nadal jest niekwestionowanym aksjomatem Rzeczypospolitej.

Nasze państwo pozostaje jednak wciąż niedoskonałe, dalekie od oczekiwań. Zasadniczym wyzwaniem, przed którym nadal – 20 lat od upadku komunizmu – stoimy, jest budowa Rzeczypospolitej zdolnej do planowania i realizowania polityki oraz egzekwowania prawa w sposób jasny i dla wszystkich zrozumiały. Nie stworzymy bowiem nowoczesnej Polski i nie utrzymamy suwerenności bez sprawnego i skutecznego państwa; może nim być tylko demokratyczne państwo prawa, gdzie nie mniej ważny od litery stanowionych norm prawnych jest duch, w którym one powstają, wartości, z których się wywodzą. W takiej formule idea silnego państwa wyraża się w sposób najlep-

szy. Jedną z jego fundamentalnych cech jest właśnie wspomniana zdolność do egzekwowania prawa.

Koncepcja państwa prawa ewoluuje od wielu lat. Pewnych elementów tej teorii doszukiwać się można już w myśli Platona i Arystotelesa, ale w formie, jaką posługują się dziś teoretycy, koncepcja ta ukształtowała się w dziewiętnastowiecznej niemieckiej myśli ustrojowej. Państwo prawa to takie, w którym rządzi się na podstawie prawa i zgodnie z jego treścią. We współczesnej doktrynie prawa konstytucyjnego prawo stoi wręcz ponad instytucjami i organami państwa; jego rządy to nie tylko zasada konstytucyjna czy wartości wyrażone przez inne przepisy – to przede wszystkim stan faktyczny.

W państwie prawa relacje zarówno pomiędzy jego organami, jak i pomiędzy władzą a obywatelami są ściśle określone i normowane przez stabilne przepisy. Podstawę stanowi hierarchicznie uporządkowany i spójny system norm prawnych, w którym nadrzędna jest konstytucja. Każdy obywatel, każdy organ państwa – ustawodawczy, wykonawczy czy sędziowski – muszą działać w ramach istniejących norm legislacyjnych. Nikt nie stoi ponad prawem; zgodnie z zasadą praworządności państwo powinno działać w jego granicach, realizować zasadę równości wszystkich obywateli wobec niego, gwarantować pewność prawa, a także zapewniać prawo do obrony obywatela przed sądem oraz realizować zasadę „prawo nie działa wstecz”.

Państwo prawa musi się opierać na pewnym uniwersalnym zbiorze wartości, musi mieć podstawy aksjologiczne. Stanowiąc bowiem można różne przepisy, zawsze jednak istnieje zagrożenie, że uchwalane i wykonywane prawo będzie niesprawiedliwe, a nawet nieludzkie. Dlatego problemu praworządności nie wolno ograniczać jedynie do aspektów formalnych – istotna jest również treść prawa. Warto w tym miejscu przypomnieć sposób funkcjonowania niemieckiej Trzeciej Rzeszy i reżimów komunistycznych; wiele zbrodni popełniono w majestacie obowiązującego prawa (w przypadku komunizmu można to zaobserwować w niektórych krajach także i dzisiaj). Ale jakie było to prawo? Złe z moralnego punktu widzenia. Zatem proponowane rozwiązania powinny zarówno odpowiadać większości obywateli i być tworzone w zgodzie z dominującym systemem norm społecznych, jak i respektować prawa i wolności człowieka. W praworządnym państwie nie tylko przestrzega się prawa, lecz także prawo spełnia postulaty natury aksjologicznej. To oczywiste, że musi zaistnieć warunek konieczny – formalne przestrzeganie prawa, ale owe normy nie mogą być oderwane od swoich społecznych funkcji, celów i wartości. W naszej kulturze zbiór tych wartości jest

spójny, obejmuje wolność i godność człowieka, równość wobec prawa, prawo do życia i bezpieczeństwa osobistego, wolność sumienia, poglądów i wyznania, wolność działania w granicach gwarantujących nieszkodzenie innym czy wreszcie prawo własności. Jak pisał Robert von Mohl, niemiecki filozof i prawnik, autor *Encyklopedii umiejętności politycznych* i jeden z głównych teoretyków doktryny państwa prawnego, państwem i społeczeństwem rządzą nie tylko prawo, lecz także moralność, roztropność i religia. Jego zdaniem, w państwie prawa różnice światopoglądowe nie mogą być jednak podstawą do kwestionowania przez jednostkę czy mniejszość przyjętych generalnych zasad, w oparciu o które funkcjonuje owo państwo; obywatel, który się z tymi zasadami nie zgadza, „nie może skutkiem osobistego swego poglądu domagać się, aby zmieniono zasadniczą ideę państwa, dogodną dla ogółu mieszkańców, ani też nie może bezkarnie wypowiadać mu posłuszeństwa”.

Państwo prawa nie może być czymś obcym dla obywateli, powinno budzić zaufanie. Bez tego czynnika egzekwowanie przepisów i funkcjonowanie według ustalonych reguł jest dużo trudniejsze. Państwo jest dla obywateli, ale też obywatele mają obowiązki wobec państwa – jako dobra wspólnego. Państwo prawa nie stanowi jakiejś abstrakcyjnej formuły, jednej uniwersalnej definicji, którą można by zastosować w każdym kraju i w każdej sytuacji. Poszczególne przypadki różnią się między sobą, podobne są zaś jedynie na fundamencie wartości uznawanych za uniwersalne. Różnice wynikają z tego, że podstawy moralne, światopoglądowe, na których opiera się dane państwo, muszą być zgodne z przekonaniami społecznymi, a przynajmniej z przekonaniami większości danego społeczeństwa. Nie może być ono narzucane obywatelom, lecz ma stanowić wynik umowy społecznej; umowa ta różni się co do treści w zależności od kraju, m.in. dlatego, że odwołuje się do tradycji i wartości charakterystycznych dla każdego narodu i państwa. Niestety, często mamy do czynienia z sytuacją, gdy pod fasadą państwa prawa kryje się bezprawie. Sucha litera prawa, choćby najbardziej słuszna i twarda, pozostaje tylko na papierze, jeśli nikt nie podejmuje się wprowadzania jej w życie, urzędnik nie wykonuje swoich powinności, a sądownictwo trudno określić jako niezawisłe.

W państwie prawa każdy dorosły obywatel ma możliwość wpływania, chociażby poprzez uczciwie przeprowadzane wybory, na jego funkcjonowanie. Nie oznacza to jednak nieograniczonych „rządów ludu”, a ściślej – jego większości. W pewnym uproszczeniu ideę państwa prawnego można sprowadzić do stwierdzenia: „organy państwa mogą czynić tylko to, na co im prawo zezwala, obywatele zaś to wszystko, czego prawo nie zakazuje”. Taki zapis znalazł się już w 1790 r. w Konstytucji stanu Massachusetts. W państwie praworządym, gdzie wszystkie organy władzy działają tylko w ra-

mach obowiązującego prawa i same mu podlegają, obywatel może się czuć bezpiecznie tak długo, jak długo nie wchodzi w kolizję z prawem. Jeśli je złamie, odpowiednie, powołane do tego instytucje pociągną go do odpowiedzialności bez względu na to, jakie piastuje stanowisko, kogo zna lub ile ma pieniędzy.

W pewnym sensie prawo odgrywa rolę mediacyjną między państwem i obywatelami, przy spełnieniu jednak pewnych warunków koniecznych. Przepisy muszą być jasne i stabilne na tyle, by urzędnik czy sędzia miał jednoznaczną podstawę do podjęcia decyzji administracyjnej albo wydania wyroku. Tą podstawą ma być obowiązujące prawo, a nie instrukcja czy dyrektywa formalnego przełożonego lub, nieformalnie, osoby wpływowej. Owo prawo spełnia swą funkcję regulowania życia państwa, jeśli chroni obywateli przed samowolą jego organów, jednocześnie zaś chroni państwo przed niektórymi działaniami obywateli.

Mówiąc o państwie prawa, w ogóle o państwie, kładzie się nacisk na obowiązki władzy i prawa obywateli. Jak mówi choćby artykuł 30. Konstytucji RP, „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”. Nie negując obowiązków władzy i praw obywatela, należy jednak pamiętać, że w państwie, o jakim tutaj mowa, rządzący mają prawo się domagać, aby wszyscy obywatele byli posłuszni jego zasadom; tym samym zasadom, według których muszą też funkcjonować instytucje władzy.

W państwie praworządnym prawo obowiązuje wszędzie i w każdej sytuacji. Często jako bardzo dobry przykład takiej sytuacji przywołuje się znany z historii przypadek Drzymały. Gdy pruskie władze odmówiły mu zgody na wybudowanie domu, ten zamieszkał z rodziną w wozie cyrkowym. Choć urzędnicy mieli do dyspozycji potężny aparat przymusu, byli bezsilni wobec upartego Polaka, ponieważ działał w ramach obowiązującego wówczas w Prusach prawa. W państwie praworządnym, jeśli obywatel działa zgodnie z prawem, jest nietykalny dla władz, choćby nawet jego postępowanie nie podobało się urzędnikom czy rządzącym politykom.

„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” – to pryncypium ustroju politycznego Rzeczypospolitej Polskiej ustanawia w artykule 2. obowiązująca obecnie Konstytucja. Treść innych zapisów ustawy zasadniczej również nie pozostawia wątpliwości, że jeśli chodzi o samą literę prawa, nasza Konstytucja spełnia standardy praworządnego pań-



stwa. Ale czy to oznacza, że możemy jednoznacznie i z pełnym przekonaniem nazwać dzisiejszą Polskę państwem prawa? Czy legislacja, administracja i sądownictwo odpowiadają konstytucyjnym wzorcom takiego państwa? Czy tworzony porządek prawny, decyzje wydawane przez urzędy i orzeczenia wydawane przez sądy są zgodne z zapisanym w Konstytucji standardem państwa prawnego? Z pewnością stanowi to kwestię dyskusyjną. Jak wynika z sondaży, ponad połowa pytanym Polaków uważa, iż nie jesteśmy państwem prawa. Większość z nich, uzasadniając to, argumentuje, że niektórzy obywatele stoją ponad prawem, że przedstawiciele państwa nie zawsze działają w ramach przepisów oraz że te ostatnie nie są u nas jasne i jednoznaczne.

Nikt nie może stać ponad prawem. Jeśli obowiązujące normy prawne nie są jednoznaczne i stabilne, jeśli otwierają pole do różnych interpretacji, oddają władzę w ręce ludzi, którzy je interpretują. Wówczas bowiem zachodzi prawdopodobieństwo, że istniejące prawo będzie wykorzystywane do ochrony interesów poszczególnych grup, ochrony niezgodnej z dobrem ogółu, choć teoretycznie wynikającej z litery obowiązujących przepisów. Może wtedy dochodzić do sytuacji takich jak ta, gdy skargę do Trybunału Konstytucyjnego na ustawę odbierającą specjalne przywileje finansowe byłym funkcjonariuszom Służby Bezpieczeństwa przedstawia się jako obronę państwa prawa.

W państwie prawa nie można przeciwstawiać sobie władzy i obywatela. Państwo to powinno być przede wszystkim dla obywateli, a wtedy obywatele będą też dla państwa - z własnej woli i poczucia patriotyzmu. Jednak żeby tak było, potrzeba nie tylko pewnych regulacji w prawodawstwie, lecz także zmian znacznie szerszych, zmian o charakterze mentalnym. To proces rozłożony w czasie. Dotyczy to zwłaszcza tych państw, które - tak jak Polska - zmieniły ustrój i przystąpiły do wcielania w życie zasady praworządności. Polskie społeczeństwo ma za sobą półwiekowy okres totalitaryzmów, kiedy to w praktyce nic nie zależało od obywatela i jego działań. Niestety, przez ostatnie 20 lat niepodległości nie zrobiono wystarczająco dużo, by społeczeństwo stało się za siebie i kraj odpowiedzialne, nie wykorzystano w pełni tej szansy. Należy więc uświadamiać Polakom mechanizmy działania prawa, jego nadrzędność w każdej sytuacji życia obywatelskiego. Konieczne jest przywrócenie zjawiska utożsamiania się obywatela z państwem, z jego zasadami, normami, symboliką i prawem; dopiero wtedy to ostatnie będzie szanowane przez władzę i obywateli - nie tylko dzięki jego przejrzyści i stabilności, lecz także dzięki uznaniu jego wagi i nienaruszalności.

Idea demokratycznego państwa prawa spełnia się poprzez połączenie elementów formalnych (przejrzyste, stabilne, szanowane przepisy) z elementami o charakterze mo-

ralnym (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 jedynie na papierze - ono musi być egzekwowane. Wówczas będziemy mogli mówić, że żyjemy w państwie prawa.