

Jan Jeżewski*

Idea wolności człowieka wobec aksjologicznych uwarunkowań zasad ogólnych prawa administracyjnego

1. Założenia

Przedstawione tu refleksje opierają się na założeniu, że demokracja jest nierozzerwalnie związana z ideą wolności człowieka¹. Oznacza to, że państwo, którego ustroj jest prawnie kwalifikowany jako demokratyczny, działa w granicach wyznaczających sferę wolności człowieka, w której są respektowane konstytucyjne mechanizmy chroniące przed nadużyciami władzy. W tym ujęciu (jednym z wielu możliwych²) wolność jest pojmowana w sposób negatywny: jest to sfera, w której „jednostka nie jest zmuszana przez tego, kto sprawuje władzę, do postępowania wbrew swej woli ani nie napotyka przeszkód w czynieniu tego, czego pragnie”³. Z pojęciem wolności politycznej wiąże się ściśle koncepcja kontroli władzy spełniająca co najmniej dwie funkcje: zapewnianie, że konstytucyjny mechanizm ochrony nie zostaje uszczuplony lub inaczej zdeformowany oraz że nawet przy zachowaniu jego nienaruszonej konstrukcji będzie on funkcjonował z wykorzystaniem wszystkich przewidzianych procedur. Trzeba też na wstępie przypomnieć, że w perspektywie historycznej uwidaczniają się różne interpretacje wolności; o dwóch z nich można powiedzieć, jak pisze G. Burdeau, że są przeciwstawiane, co prowadzi do kontrowersji teoretycznych, dających wyraz dramatycznym niekiedy doświadczeniom

257

* Prof. dr hab., Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji.

¹ G. Burdeau, *La démocratie*, Paris 1956, s. 15.

² F. A. Hayek, *Konstytucja wolności*, Warszawa 2006, s. 25 i n.

³ N. Bobbio, *Liberalizm i demokracja*, Kraków 1998, s. 13.

demokracji z przeszłości⁴. W myśl pierwszej koncepcji wolność jest traktowana jako ekwiwalent autonomii. Tę postać wolności – autonomię cechuje brak przymusu, umacnia ona głęboki sentyment dla niezależności – tak fizycznej, jak i duchowej. Sens tej postaci wolności nadaje człowiek, który z niej korzysta, i który ponosi odpowiedzialność za to, jaki pożytek osiąga z możliwości dysponowania sobą. Ale ta autonomia jest krucha; zastanawiając się nad swoją kondycją ludzie marzą o jej gwarancjach, „jeśli nie przeciw wszelkim ryzykom, które jej zagrażają, to przynajmniej przeciwko tym, którzy dali początek istnieniu władzy politycznej”⁵. Drugą koncepcję wolności można określić jako partycypacyjną; polega ona na włączaniu rządzonych w wykonywanie władzy, aby jej przeszkodzić w dążeniu do arbitralności. Wolność nadal „rezyduje w istocie bytu ludzkiego”; demokracja daje aparat techniczny, formułę rządzenia pozwalającą uzgodnić wolność człowieka z wymaganiami porządku politycznego⁶. Tak więc ta wolność polityczna (rodzaj wolności zbiorowej, jak ją określa F. A. Hayek)⁷ współistnieje z wolnością indywidualną; wolności te kształtują świadomość ludzi w ich relacjach do innych ludzi – poczucie wolności przybiera postać dylematu, którego rozwiązanie nie jest możliwe bez odwołania się do hierarchii wartości tworzącej podstawę życia społecznego.

258

Wartości te, determinujące ideę wolności, są eksponowane lub implikowane w prawie określonych standardach demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony praw jednostki wynikających z aktów prawa międzynarodowego. Standardy określone w doktrynie i w orzecznictwie jako zasady prawne są pojmowane w różny sposób, można jednak przyjąć, że zawierają wskazania pozostawiające możliwości wyboru sposobu działania lub oceny zmiennych sytuacji z punktu widzenia preferowanych wartości. W doktrynie podkreśla się, że dokonywana w orzecznictwie rekonstrukcja treści zasady demokratycznego państwa prawnego pełniącej rolę klauzuli generalnej jest „ustawicznym odtwarzaniem i porządkowaniem założeń aksjologicznych systemu prawa oraz ustalaniem zachodzących między nimi zależności”⁸. Odkryte wartości są w różnych państwach wyrazem wspólnych idei „dla odmiennych systemów prawnych. Świadczy to o uniwersalizmie zasad wyprowadzanych z konstytucyjnych klauzul demokratycznego państwa prawnego oraz ugruntowaniu się poglądów

⁴ G. Burdeau, *op. cit.*, s. 16.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*; C. Despotopoulos, *Études sur la liberté*, Paris 1974, s. 61–62.

⁷ „Być może fakt, że widzieliśmy, jak miliony przegłosowały całkowite własne podporządkowanie się tyranowi, pozwolił naszemu pokoleniu zrozumieć, że wybór własnego rządu niekoniecznie oznacza zagwarantowanie wolności”, F. A. Hayek, *op. cit.*, s. 28.

⁸ Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 16.

co do ich istoty prawnej⁹. Niezwykle ważna cecha uniwersalizmu charakteryzuje również standardy ochrony praw człowieka wypracowane na podstawie aktów prawa międzynarodowego, a także kształtowane rezolucjami i rekomendacjami Komitetu Ministrów Rady Europy (*soft-law*). Zasady ochrony praw człowieka wypracowane w wieloletniej współpracy międzynarodowej zostały uznane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej za składnik jej prawa („podstawowe prawa człowieka wyrażają ogólne zasady prawa Wspólnoty i jako takie są chronione przez Trybunał”)¹⁰.

2. Idea

„[...] w drodze powszechnego konsensu europejskiego ściśle wiązana obecnie z godnością człowieka wolność stanowi jedno z najważniejszych pojęć współczesnego konstytucjonalizmu i współczesnej myśli politycznej”. Wśród trzech haseł Wielkiej Rewolucji Francuskiej: wolność, równość, braterstwo, nieprzypadkowo wolność zajęła pierwsze miejsce¹¹. W uchwalonej 26 sierpnia 1789 r. przez Zgromadzenie Narodowe Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela w artykule I postanowiono, że ludzie rodzą się i pozostają wolni, zaś w artykule II wolność zaliczono do naturalnych i niezbywalnych praw człowieka (takich jak własność, bezpieczeństwo i opór przeciw uciskowi).

Tekst Deklaracji rodził się w opozycji do wcześniejszej amerykańskiej Deklaracji Niepodległości (1776). Uznano w niej, że niezbywalne prawa człowieka, będące wartością najwyższą, powinny być chronione przed nadużyciami rządzących, skłonnych do przekraczania wszelkich ograniczeń. Dlatego ochronę wzmocniono rozlicznymi procedurami kontrolnymi obejmującymi działanie organów państwa wobec obywateli. Był to wyraz nowej idei wolnego państwa, odrzucającej mocno zakorzenione w tradycji angielskiego parlamentu przekonanie, że większość parlamentarna może przyjąć każde prawo, które uzna za właściwe. Angielska konstytucja nie dawała dostatecznie mocnych podstaw, aby się do niej skutecznie odwołać przeciw roszczeniom parlamentu. Postulat, aby stworzyć konstytucję, która wprowadza i precyzuje podział władz i „tym samym nieuchronnie ogranicza uprawnienia wszystkich organów władzy”

⁹ *Ibidem*, s. 17.

¹⁰ Cyt. za Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 31.

¹¹ H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 33.

był zarazem postulatem, aby stworzyć „instrument ochrony ludzi przed wszelkimi samowolnymi poczynaniami zarówno legislatury, jak innych organów władzy”. Tak pomyślana konstytucja, aby ograniczać władzę, musi ustanawiać zasady ogólne i ich hierarchię, które będą podstawą działania organu tworzącego prawo¹².

„Optymistyczni Francuzi przyjęli natomiast pogląd, wedle którego Prawa Człowieka stanowią solidny fundament i można będzie na nim posadowić wolne, harmonijne, braterskie społeczeństwo. [...] W społeczeństwie, w którym suwerenem jest Naród, a prawo – wyrazem Woli Powszechnej, władzy można zaufać”¹³. Zaufaniu temu dała wyraz Deklaracja: w art. IV określono istotę wolności („polega na możliwości czynienia wszystkiego co nie szkodzi drugiemu”), zarazem ustanowienie jej granic zostało powierzone ustawom. Również ustawy precyzowały konkretne treści praw Człowieka i Obywatela, wskazując sposoby korzystania z nich. Dominującą pozycję parlamentu potwierdzał art. XVI: „Każde Społeczeństwo, w którym prawa nie zostały zagwarantowane ani podział władz nie został określony, nie ma wcale Konstytucji”. Jak pisze J. J. Chevallier, już pierwsze słowa preambuły ukazały inspiracje naturalistyczne i idylliczne, dominację *l'esprit du siècle* – przyrodzone dobro człowieka¹⁴. Piękne inspiracje nie sprostały jednak politycznym dążeniom czy też politycznej aberacji. Nie przewidziano procedur, które mogłyby chronić Prawa Człowieka przed naruszeniami przez władzę (wzorem mogły być rozwiązania amerykańskie). Rywalizacja polityczna prowadziła bądź do wypaczania zasady równości uprawnień, bądź do ograniczania prawa do wolności. Liberalnym autorom Deklaracji, pisze J. Baszkiewicz, nie przychodziło do głowy, że ustawodawca może ujawnić złą wolę, interesowność, głupotę i stanowić ustawy niesprawiedliwe i niemądre. „Doświadczenia lat 1789–1792 zdawały się wszelako wskazywać, że suwerennemu ludowi zagraża nie tylko tyrania króla, ministrów, policji – lecz także tyrania ustawodawcy wydającego dekrety gwałcące Prawa Człowieka”¹⁵. Innym zagrożeniem dla Praw była władza wykonawcza. „Nie dziwny się więc, że na początku tego stulecia centralizacja została we Francji przywrócona z tak cudowną łatwością”, pisał A. de Tocqueville¹⁶. Gwarantowana obywatelom sądowa ochrona przed arbitralnością administracji rządowej dopiero kształtowała

¹² F. A. Hayek przytacza opinię Lorda Actona: „Amerykanie zrobili więcej; ponieważ podporządkowując wszystkie cywilne władze woli ludu, obwarowali tę wolę ludu ograniczeniami, których brytyjska legislatura by nie ścierpiała”, F. A. Hayek, *op. cit.*, s. 442.

¹³ J. Baszkiewicz, *Francja w Europie*, Wrocław 2006, s. 98.

¹⁴ J. J. Chevallier, *Histoire des institutions politiques de la France modern (1789–1945)*, Paris 1958, s. 28.

¹⁵ J. Baszkiewicz, *op. cit.*, s. 100.

¹⁶ A. de Tocqueville, *Dawny ustrój i rewolucja*, Kraków 1994, s. 95.

metody skutecznej interwencji; obawy budziła realizacja zasady politycznej neutralności wojska i kontroli cywilnej nad nim¹⁷. Stopniowo, z biegiem lat pojawiał się regres w umacnianiu lub podtrzymywaniu idei wolności jako podstawowego prawa człowieka; wynikał on z wielu przyczyn, m.in.: radykalizacji żądań politycznych, pojawienia się postulatów praw ekonomicznych i socjalnych wzmacnianych hasłami egalitaryzmu.

Odrodzenie idei wolności wraz z ideą ochrony praw człowieka nastąpiło po kataklizmach wojen światowych. Standardy kształtowane w aktach prawa międzynarodowego przenikały, wraz z zacieśnianiem współpracy między państwami, do prawa wewnętrznego, przybierając formę norm prawa materialnego lub formę zasad ogólnych prawa, w tym prawa administracyjnego – jako jednej z dróg urzeczywistnienia idei wolności człowieka.

3. Wolność człowieka i zasady prawa

Jak wiadomo, w licznych klasyfikacjach zasad prawa administracyjnego nie jest wymieniana zasada ochrony wolności człowieka lub tylko zasada wolności. Powstaje więc pytanie, w jakim stopniu i w jaki sposób idea wolności wiąże się z zasadami prawa administracyjnego, inaczej mówiąc, jak przenika do treści tych zasad. Odpowiedź może wskazać tylko ogólne cechy tej relacji, gdyż szczegółowa analiza treści zasad wymagałaby obszernej monografii. Zakładam na wstępie, że Konstytucja determinuje sposób pojmowania zasad prawa administracyjnego, w tym zwłaszcza, co dotyczy jego aksjologicznych założeń. Szczególne znaczenie ma wyróżniana w literaturze kategoria zasad konstytucyjnych o charakterze ogólnym, do których zalicza się zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę praworządności, zasadę legalności, zasadę równości wobec prawa, zasadę podziału i równowagi władz¹⁸. W klasyfikacjach zasad konstytucyjnych w doktrynie prawa konstytucyjnego tylko wyjątkowo wskazuje się w kategorii zasad gwarancje praw i wolności jednostki¹⁹.

Wolność człowieka jako wartość szczególna jest przedmiotem kilku przepisów Konstytucji, które są podstawą interpretacji i stosowania zasad prawa administracyjnego. Znakomity wstęp do Konstytucji („jeden z najdłuższych na świecie”) w końcowej części zawiera wezwanie do

¹⁷ J. Baszkiewicz, *Władza*, Wrocław 1999, s. 93.

¹⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 62 i n.

¹⁹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 20.

wszystkich, którzy będą tę Konstytucję stosować, aby dbali o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi. Uderzająca jest dziś aktualność tego wezwania zwłaszcza w jego końcowej części. Wszystkie postanowienia wstępu „mają głęboką zawartość normatywną, której w szczególności orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie może pomijać”. Nie podejmując argumentacji o wiążącym normatywnym charakterze wstępu, należy podkreślić jego doniosłość aksjologiczną, której uwzględnienie jest warunkiem prawidłowości podejmowanych rozstrzygnięć²⁰.

Zasadę demokratycznego państwa prawa statuuje art. 2 Konstytucji. „Jest to zasada ustrojowa państwa, z której wywodzi się wiele podstawowych standardów dotyczących m.in. [...] gwarancji wolności i praw jednostki”²¹. Z zasady tej wywodzi się podstawy normatywne działania państwa, służące przede wszystkim jednostce „w celu zapewnienia jej godnej i bezpiecznej pozycji w państwie – wydzielenia władzy sądowniczej, jej niezawisłości, poddania administracji kontroli sądów i kontroli zgodności prawa z konstytucją”. Z punktu widzenia ochrony praw jednostki istotne są zasady także wywodzone z zasady demokratycznego państwa prawa, takie jak m.in. zasada poszanowania praw nabytych, prawo do rozpatrzenia sprawy przez bezstronny sąd, prawo do sprawiedliwej procedury. Dwa podstawowe założenia są podstawą Rzeczypospolitej – prymat prawa oraz poszanowanie praw i wolności obywateli²².

262

Powołana we wstępie do Konstytucji godność człowieka jest przedmiotem ochrony ustanowionej w art. 30 Konstytucji. Przepis ten jest podstawą, na której mogą być oparte pozostałe wolności i prawa, „i bez której nie można byłoby mówić o jakimkolwiek systemie gwarancji wolności i praw”. Szeroko pojmowane pojęcie godności musi być utożsamiane z poszanowaniem wszystkich wartości uznawanych i reprezentowanych przez człowieka. Niezbywalna i nienaruszalna godność człowieka jest źródłem wolności i praw człowieka, i obywatela²³. Z. Duniewska podkreśla, że omawiany artykuł Konstytucji jest traktowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „jako punkt wyjścia do ustalenia hierarchii osobowych, a przez to fundamentalnych praw człowieka, które wyprawdane z godności ludzkiej wyrażają jej kwintesencję”²⁴.

²⁰ K. Complak, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 12.

²¹ M. Stahl, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 118.

²² M. Stahl, *op. cit.*, s. 120.

²³ B. Banaszak, M. Jabłoński, [w:] J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 67.

²⁴ Z. Duniewska, *Zasada ochrony godności człowieka*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 136.

Na zakończenie tego przeglądu pozostał art. 31 Konstytucji ustanawiający ochronę prawną wolności człowieka. Jest to przepis o doniosłym znaczeniu dla prawa administracyjnego, które określa gwarancje nienaruszalności praw i wolności, wyznacza granice wolności, reguluje mechanizm ograniczania wolności i praw, gdy zagrożone są dobra, które winny być chronione w niekwestionowanym interesie publicznym. W świetle Konstytucji pojęcie wolności należy utożsamiać z taką sytuacją „w której przymus państwowy wprowadzie istnieje, ale zostaje dalece ograniczony, aż po granice konieczności państwowej”²⁵.

Niezwykle szeroki zasięg przedstawionych tu regulacji konstytucyjnych nasuwa pytanie o hierarchię zasad prawa administracyjnego. Systematyzacje zasad opierają się na kryteriach przedmiotowych, pozwalają grupować zasady na płaszczyznach równoległych. W opisanych tu przykładach kryterium aksjologiczne (doniosła wartość będąca przedmiotem ochrony) sytuuje ochronę wolności, a także ochronę godności na poziomie zasady nie tyle nadrzędnej, ile raczej mającej walor uniwersalny wobec innych zasad – gdy należy uwzględnić ochronę osoby ludzkiej.

²⁵ B. Banaszak, M. Jabłoński, [w:] J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 69.