

ROZDZIAŁ I

AKSJOLOGICZNE FUNDAMENTY KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Literatura: *C. Banasiński*, Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego, [w:] *M. Wierzbowski, H. Gronkiewicz-Waltz* (red.), Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa 2009; *B. Banaszak*, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2017; *B. Banaszak*, Zasada równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, [w:] *L. Garlicki, A. Szmyt* (red.), Sześć lat Konstytucji RP. Doświadczenia i inspiracje, Warszawa 2003; *L. Garlicki* (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (t. I–V), Warszawa 1999–2007; *L. Garlicki*, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2017; *L. Garlicki, M. Zubik* (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I, Warszawa 2016; *D. Górecki* (red.), Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2012; *G. Grabowska*, Dzieje polskiego konstytucjonalizmu, [w:] *Idee humanistyczne Renesansu w integracji europejskiej*, Radom 2002; *H. Izdebski*, Fundamenty współczesnych państw, Warszawa 2007; *H. Izdebski*, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2014; *J. Kuciński*, Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2003; *J. Kuciński, W.J. Wołpiuk*, Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, Warszawa 2012; *R. Piotrowski*, Konstytucja i granice władzy suwerena w państwie demokratycznym, [w:] *J. Jaskiernia, K. Spryszak* (red.), Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne, Toruń 2017; *R. Piotrowski*, Konstytucja i uniwersytety, [w:] *S. Bożyk* (red.), Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci Profesora Jerzego Stembrowicza, Białystok 2009; *R. Piotrowski*, Uwagi o przyszłości konstytucji – zagrożenia i nadzieje, [w:] *M. Modrzejewska* (red.), Prawo handlowe XXI wieku. Księga Jubileuszowa prof. J. Okolskiego, Warszawa 2010; *R. Piotrowski*, Wartości i polityka. Refleksje o dysfunkcyjnej praktyce konstytucyjnej, *Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego* 2011, Nr 1; *R. Piotrowski*, Zagadnienie granic zmiany konstytucji w państwie demokratycznym, [w:] *J. Czajowski* (red.), Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego, Kraków 2007; *M. Pisz*, Ograniczenia własności i gwarancje jej ochrony w polskim prawie konstytucyjnym, Warszawa 2016; *M. Pisz*, Zarządzanie sprawami wspólnymi dla dużych miast i ich zurbanizowanego otoczenia. Zintegrowane inwestycje terytorialne na tle konstytucyjnej koncepcji samorządu terytorialnego, Warszawa 2018; *R. Sarkowicz, J. Stelmach*, Filozofia prawa XIX i XX w., Kraków 1999; *P. Sarnecki* (red.), Prawo konstytucyjne RP, Warszawa 2008 i n.; *W. Skrzydło*, Polskie prawo konstytucyjne,



Lublin 2010; W. Sokolewicz, komentarz do art. 7, [w:] L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. V, Warszawa 2007; M. Zubik, M. Domagała, J. Podkowik, Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz SN i NSA, Warszawa 2018.

Orzecznictwo: orz. TK z 9.3.1988 r., U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 1; orz. TK z 22.11.1995 r., K 19/95, OTK 1995, poz. 35; wyr. TK z 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997, Nr 5–6, poz. 64; wyr. TK z 30.1.2001 r., K 17/00, OTK 2001, Nr 1, poz. 4; wyr. TK z 7.2.2001 r., K 27/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 29; wyr. TK z 4.4.2001 r., K 11/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 54; wyr. TK z 25.6.2002 r., K 45/01, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 46; wyr. TK z 18.12.2002 r., K 43/01, OTK-A, Nr 7, poz. 96; wyr. TK z 18.2.2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 11; wyr. TK z 5.3.2003 r., K 7/01, OTK-A 2003, Nr 3, poz. 19; wyr. TK z 29.4.2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 33; wyr. TK z 27.5.2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, Nr 5, poz. 43; wyr. TK z 17.11.2003 r., K 32/02, OTK-A 2002, Nr 9, poz. 93; wyr. TK z 15.12.2004 r., K 2/04, OTK-A, Nr 11, poz. 117; wyr. TK z 18.1.2006 r., K 21/05, OTK-A 2006, Nr 1, poz. 4; wyr. TK z 30.9.2008 r., K 44/07, OTK-A 2008, Nr 7, poz. 126.

§ 1. Uwagi wprowadzające

Aksjologię Konstytucji RP wyznaczają określone w niej **zasady naczelne**¹. Zawarte są one przede wszystkim w Rozdziale I Konstytucji, zatytułowanym „Rzeczpospolita”, choć zasady te odnajdywać można także w innych regulacjach konstytucyjnych (w szczególności w Rozdziale II). Należy równocześnie pamiętać, że podstawowe zasady wyrażone w ustawie zasadniczej można także odnaleźć w treści Preambuły do Konstytucji RP. Zasady naczelne² stanowią wyrażone w Konstytucji idee, wartości i pojęcia³. Wspomniane zasady – tak samo jak analogiczne zasady w konstytucjach innych krajów – rozstrzygają zarazem o charakterze ustrojowym państwa i określają panujący w nim system władzy. Suma tych zasad składa się na **tożsamość konstytucyjną państwa**⁴.

Odnosząc się do zagadnienia zasad naczelnych zawartych w rozdziale I Konstytucji RP, TK zwrócił uwagę, że „**normatywna treść zasad ustrojowych wyrażonych w rozdziale I jest z reguły konkretyzowana i precyzowana (...) w dalszych przepisach Konstytucji** (wyróżn. *M.P.*). Powoduje to powstanie sytuacji, w której treść wynikająca z zasad ustrojowych w części »pokrywa« się z treścią bardziej konkretnych unormowań konstytucyjnych” (wyr. TK z 29.4.2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 33).

¹ Por. G. Grabowska, Dzieje polskiego konstytucjonalizmu, [w:] Idee humanistyczne Renesansu w integracji europejskiej, Radom 2002, s. 72.

² W doktrynie prawa konstytucyjnego zamiast sformułowania „zasady naczelne” pojawiają się także inne określenia, takie jak: „zasady ogólne Konstytucji”, „zasady ustroju (ustrojowe)”, „podstawowe zasady ustroju politycznego”, „zasady prawa konstytucyjnego”, „konstytucyjne zasady ustroju”, „zasady konstytucyjne”, „zasady podstawowe”.

³ Por. J. Kuciński, Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2003, s. 49.

⁴ Por. L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2009, s. 68.



Należy podkreślić, że znamienny dla współczesnych państw demokratycznych konstytucjonalizm wypracował wiele zasad wspólnych, które powinny być przewidziane w obecnie uchwalanych ustawach zasadniczych. Nie ma jednak jednego sztywnego katalogu obowiązujących zasad ustrojowych. Potwierdzać to mogą – widoczne również na polskim gruncie – pewne rozbieżności doktrynalne w sposobie postrzegania tych zasad i praktyka formułowania odbiegających od siebie katalogów zasad ustrojowych przez różnych przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego¹. Poniżej zostaną zaprezentowane zasady ustrojowe uznane przez autorów niniejszego opracowania za kluczowe dla polskiego ustroju konstytucyjnego.

§ 2. Zasada poszanowania godności człowieka

Pojęcie godności człowieka nie zostało w Konstytucji zdefiniowane. Warto przy tym odnotować, że stworzenie jednej uniwersalnej definicji tego pojęcia jest trudne. Można by próbować określić godność w sposób dość ogólnikowy jako **całościowy kształt elementów składających się na człowieczeństwo**, jednak takie ujęcie prowadziłoby do przerzucenia ciężaru definicji na sformułowanie „człowieczeństwo”. Na trudności związane ze zdefiniowaniem pojęcia godności człowieka zwraca uwagę Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając że „pojęcie godności człowieka nie daje się sprowadzić do jednego aspektu znaczeniowego. Może ono występować w rozmaitych kontekstach i przenikać różne koncepcje polityczne, filozoficzne, religijne. **Ustrojodawca nadał godności człowieka znaczenie konstytucyjne** (wyróżn. *P.O.*) czyniąc z niej płaszczyznę odniesienia dla systemu wartości, wokół którego zbudowano Konstytucję a zarazem fundament całego porządku prawnego w Państwie” (wyr. TK z 4.4.2001 r., K 11/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 54).

Artykuł 30 Konstytucji RP, w którym użyte zostało to pojęcie, wskazuje na jego podstawowe dla całego systemu prawnego i aksjologicznego znaczenie. Zgodnie z tym przepisem przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności oraz praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Wynika z tego, że jest ona pierwotna w stosunku do państwa i stanowionej przez nie prawa. To **Konstytucja i sformułowane w niej prawa oraz wolności człowieka i obywatela są wtórne wobec godności człowieka**, gdyż ustawa zasadnicza normując owe prawa pełni funkcję deklaratywną, stwierdzając ich istnienie, będące właśnie konsekwencją godności istoty ludzkiej. Redakcja tego przepisu wyraźnie nawiązuje do koncepcji prawnonaturalnych².

¹ Por. w tym zakresie m.in. *L. Garlicki*, Polskie prawo..., s. 68–99; *G. Grabowska*, Dzieje polskiego konstytucjonalizmu..., s. 72; *P. Sarnecki* (red.), Prawo konstytucyjne RP, Warszawa 2008 i n., s. 49–87.

² Na temat różnych koncepcji prawa natury zob. *R. Sarkowicz, J. Stelmach*, Filozofia prawa XIX i XX w., Kraków 1999, s. 63–83.



Wydaje się, że na gruncie art. 30 Konstytucji RP można by utrzymywać, iż niektóre z praw zawartych w Rozdziale II Konstytucji RP obowiązywałyby także wtedy, gdyby ich tam nie zawarto. Godność przysługuje każdej istocie ludzkiej od momentu powstania, z racji człowieczeństwa, ze względu na sam fakt bycia człowiekiem. Nie można nikogo jej pozbawić, nie może ona również stanowić przedmiotu obrotu. Podkreśla to wyrażnie TK, stwierdzając że „godność człowieka jako wartość transcendentna, pierwotna wobec innych praw i wolności człowieka (dla których jest źródłem), przyrodzona i niezbywalna – towarzyszy człowiekowi zawsze i nie może być naruszona ani przez prawodawcę, ani przez określone czyny innych podmiotów. W tym znaczeniu człowiek zawsze zachowuje godność i żadne zachowania nie mogą go tej godności pozbawić, ani jej naruszyć” (wyr. TK z 5.3.2003 r., K 7/01, OTK-A 2003, Nr 3, poz. 19). Znaczenie normatywne art. 30 Konstytucji RP wyraża się w jej otwarciu jako aktu prawa pozytywnego na zewnętrzny (i nadrzędny) porządek prawnonaturalny¹. Zasada godności człowieka w Konstytucji RP czerpie z dziedzictwa kantowskiego imperatywu kategorycznego. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest **zakaz przedmiotowego traktowania człowieka**.

Zakaz przedmiotowego traktowania człowieka oznacza, że **istota ludzka zawsze powinna być celem samym w sobie**, nigdy natomiast nie może być ona środkiem mającym prowadzić do osiągnięcia innego celu. Z zasady godności ludzkiej wynika zatem – jak można równocześnie uznać – **zakaz instrumentalnego traktowania człowieka**.

Znakomitym przykładem zastosowania dyrektyw i aksjologii zawartej w art. 30 Konstytucji RP jest orzeczenie TK w sprawie K 44/07 (wyr. TK z 30.9.2008 r., K 44/07, OTK-A 2008, Nr 7, poz. 126). W rozpoznawanej sprawie Trybunał rozstrzygał możliwość zestrzelenia cywilnego statku powietrznego w przypadku, gdyby ten został przejęty przez terrorystów. Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis ustawy z 3.7.2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1183 ze zm.), zezwalający na podjęcie tego rodzaju decyzji (art. 122a ustawy w brzmieniu obowiązującym w dacie wydawania ww. wyroku), jest nie do pogodzenia ze standardami wynikającymi m.in. z art. 2 i 30 Konstytucji RP. W demokratycznym państwie prawnym życie jednostki i jej przyrodzona, niezbywalna godność stanowią wartości nadrzędne, które nie mogą być poświęcone nawet dla ratowania innych wartości, tych samych rodzajowo (np. innych ludzkich egzystencji). Trybunał Konstytucyjny, podobnie jak wcześniej niemiecki Federalny Sąd Konstytucyjny w Karlsruhe rozstrzygający ten sam dylemat, uznał, że przepisy pozwalające na zestrzelenie cywilnego statku powietrznego – na pokładzie którego znajdują się pasażerowie – są niedopuszczalne. Nawet w przypadku zagrożenia uderzenia przez taki samolot w inny obiekt, w którym także mogą przebywać jednostki ludzkie, państwo nie może stanowić ustawodawstwa, które zakłada *a priori* możliwość pozbawienia istoty ludz-

¹ Zob. L. Garlicki, komentarz do art. 30 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, Warszawa 2003, s. 9.



kiej życia. System prawny powinien zawierać inne mechanizmy działania w takiej sytuacji.

Zarówno w orzeczeniu polskiego Trybunału, jak i jego niemieckiego odpowiednika, zauważalny jest wpływ filozofii *I. Kanta* i jego koncepcji imperatywu kategorycznego. Orzeczenie to w trafny sposób ilustruje działanie art. 30 Konstytucji RP w praktyce, tłumacząc na czym polega godność człowieka i jej ochrona. Oczywiście w praktyce – gdyby doszło do sytuacji przejęcia przez organizację terrorystyczną statku powietrznego – osoby piastujące funkcję organów władzy publicznej stanęłyby przed dylematem podjęcia decyzji o zestrzeleniu pomimo braku podstawy normatywnej (np. gdyby samolot kierował się na wypełniony stadion piłkarski). W takim wypadku podjęcie decyzji o zestrzeleniu byłoby działaniem bezprawnym, mogącym wypełniać znamiona czynu zabronionego (np. art. 148 ustawy z 6.6.1997 r. – Kodeks karny, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1600), a podstawą dla wyłączenia odpowiedzialności karnej osoby podejmującej taką decyzję byłoby działanie w stanie wyższej konieczności, co uniemożliwiałoby przypisanie winy. Jednakże działanie takie byłoby bezprawne, w przeciwieństwie do sytuacji, gdyby istniała procedura przewidująca podjęcie takiej decyzji. Orzeczenie to z pewnością ma zatem dość idealistyczny charakter, jednakże stanowi ono wyraz aksjologii leżącej u podłoża art. 30 Konstytucji RP, stąd warto je było krótko omówić dla celów akademickich.

§ 3. Zasada demokratycznego państwa prawnego

Zasada demokratycznego państwa prawnego ma ustabilizowane miejsce we współczesnym konstytucjonalizmie¹. Omawiana zasada została wprowadzona do polskiego prawa konstytucyjnego w 1989 r. w wyniku noweli grudniowej z 29.12.1989 r. do Konstytucji z 1952 r. Należy przy tym podkreślić, że w takim samym kształcie, w jakim zasada ta została przyjęta w ówczesnie obowiązujących przepisach konstytucyjnych, jest ona również sformułowana na gruncie obowiązującej Konstytucji z 1997 r.

W obowiązującym w Polsce stanie prawnym zasadę demokratycznego państwa prawnego wyraża **art. 2 Konstytucji RP**. Stosownie do jego treści **Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej**.

Przyjęta w polskim prawie zasada demokratycznego państwa prawnego stanowi wyraźne nawiązanie do europejskich tradycji i kultury prawnej, w tym do **niemieckiej kultury prawnej** i rozwiązań zaaprobowanych na gruncie Konstytucji RFN z 1949 r.

¹ *L. Garlicki, Polskie prawo..., s. 76.*

Warto zarazem zauważyć, że zasada demokratycznego państwa prawnego z Konstytucji RP koresponduje z **ideą rządów prawa** oraz z **koncepcjami „państwa prawnego” w znaczeniu materialnym i formalnym**.

Należy równocześnie podkreślić, że polski ustrojodawca – posługując się formułą **„demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”** – nawiązał nie tylko do znanych już wcześniej koncepcji „państwa prawnego”, ale także do funkcjonującej w ustawodawstwie konstytucyjnym niektórych państw **zasady państwa socjalnego**, tj. państwa, które ma być do pewnego stopnia opiekuńcze. Sformułowanie to można traktować jako pewnego rodzaju **wskazówkę interpretacyjną** do wykładni przepisów prawa – analizując możliwe interpretacje należy wybierać takie, które **bardziej czynią zadość wymaganiom sprawiedliwości społecznej**¹.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że od początku funkcjonowania zasady demokratycznego państwa prawnego w polskim porządku prawnym wokół tej zasady ukształtowało się bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Trzeba zarazem podkreślić, że **wykładania klauzuli państwa prawnego wypracowana przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. zachowała swoją aktualność również po jej wejściu w życie**². Dał temu jednoznacznie wyraz TK w wyroku z 25.11.1997 r. (K 26/97, OTK 1997, Nr 5–6, poz. 64), w którym wskazał, że dosłowne powtórzenie brzmienia przepisu odnoszącego się do zasady demokratycznego państwa prawnego w tekście Konstytucji z 1997 r. stanowi podstawę do tego, aby „treść, znaczenie i konsekwencje [przepisów obowiązujących pod rządami Konstytucji z 1997 roku] konstruować w oparciu o ustabilizowane już orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do klauzuli demokratycznego państwa prawnego”.

Należy jednak równocześnie podkreślić, że wobec faktu uregulowania katalogu praw i wolności w Konstytucji z 1997 r. (co stanowiło znaczącą zmianę w porównaniu do poprzedniego stanu prawnego), na gruncie tej ustawy zasadniczej **nie jest uzasadnione wydobywanie z zasady demokratycznego państwa prawnego treści oraz zasad dotyczących praw i wolności jednostki**. Taka praktyka orzecznicza – jak należy zaznaczyć – miała z kolei miejsce przed wejściem w życie obecnej Konstytucji RP, kiedy to z klauzuli demokratycznego państwa prawnego Trybunał wyprowadził m.in. prawo do życia, prawo do sądu czy prawo do prywatności³.

Możliwe jest wyprowadzanie z zasady demokratycznego państwa prawnego **zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa**. Jak stwierdził TK w wyroku z 25.6.2002 r. (K 45/01, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 46), „zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się **na pewności prawa**, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce **bezpieczeństwo prawne** (wyróżn. *M.P.*); umożliwiając jej decy-

¹ Por. *L. Garlicki*, Polskie prawo..., s. 82.

² Por. *D. Górecki* (red.), Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2012, s. 56.

³ Por. *L. Garlicki*, Polskie prawo..., s. 77–78.



dowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą”.

Nieodzownym elementem zasady demokratycznego państwa prawnego pozostają reguły **stanowienia prawa, określane czasem jako zasady przyzwoitej legislacji**. Należy tutaj wymienić w szczególności:

- 1) **zasadę niedziałania prawa wstecz** (*lex retro non agit*), a ściślej, **zakaz działania wstecz prawa surowszego** (*lex severior retro non agit*);
- 2) **zasadę ochrony praw słusznie nabytych**;
- 3) **zasadę ochrony interesów w toku** (ekspektatyw);
- 4) **nakaz zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego przy wprowadzaniu nowych norm prawnych w życie** (*vacatio legis*);
- 5) **zasadę pewności i określoności prawa**, nakazującą formułowanie przepisów prawa w sposób jasny;
- 6) **zakaz tworzenia tzw. pozornych lub niemożliwych uprawnień, co należy rozumieć przede wszystkim jako brak możliwości tworzenia w demokratycznym państwie prawnym uprawnień pozornych lub niemożliwych do realizacji** (ze względów prawnych czy faktycznych albo ze względu na niejasne określenie warunków korzystania z uprawnień) czy też – szerzej – jako zakaz tworzenia prawa, które wprowadzałoby pozorne instytucje prawne¹.

Ponadto, z zasady demokratycznego państwa prawnego można wyprowadzać **koncepcję hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa** i usytuowanie na szczycie tej hierarchii aktów rangi konstytucyjnej i ustawowej.

§ 4. Zasada suwerenności Narodu

Zasada suwerenności Narodu wyrażona została w art. 4 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, który sprawuje ją bezpośrednio lub poprzez swoich przedstawicieli. Należy zacząć od ustalenia, co oznacza pojęcie **Narodu**, a zatem jaki jest zakres semantyczny tego terminu. Ustawa zasadnicza używa tego słowa w znaczeniu politycznym – desygnatem pojęcia Narodu na gruncie art. 4 Konstytucji RP jest **ogół obywateli posiadających obywatelstwo polskie**, a zatem mających zdolność do

¹ Pomimo że zasady tej nie wyodrębniają wszyscy przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego, można ją wydzielić na podstawie orzecznictwa TK. Zob. w tym zakresie w szczególności wyr. z 17.11.2003 r. (K 32/02, OTK-A 2002, Nr 9, poz. 93), wyr. z 15.12.2004 r. (K 2/04, OTK-A, Nr 11, poz. 117) oraz wyr. z 18.12.2002 r. (K 43/01, OTK-A, Nr 7, poz. 96). W wyr. z 18.12.2002 r. (K 43/01, OTK-A, Nr 7, poz. 96) TK stwierdził w tym kontekście m.in., że: „**Demokratyczne państwo prawne, przyznając obywatelom uprawnienia, nie może prowadzić z nimi »gry«, polegającej na tworzeniu uprawnień pozornych czy niemożliwych do realizacji** (wyróżn. *M.P.*) ze względów prawnych czy faktycznych albo ze względu na niejasne określenie warunków korzystania z uprawnień”.



udziału w życiu publicznym. Konstytucja RP opiera się bowiem na politycznej definicji Narodu (a nie np. na etnicznej czy historycznej).

Zasada suwerenności Narodu oznacza, że jest on źródłem władzy. Wszelkie mechanizmy czy organy władzy czerpią swą legitymizację od Narodu, działając zarazem w jego imieniu. Zewnętrznym aspektem tej zasady jest **niezależność Narodu od jakichkolwiek podmiotów zagranicznych** – nie mogą one wbrew woli „Narodu” wpływać na sprawowanie władzy w Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż jest ona zastrzeżona dla Narodu.

Naród, czyli ogół obywateli posiadających prawa wyborcze, **sprawuje władzę w dwojaki sposób** – albo **bezpośrednio**, albo **poprzez swych reprezentantów** (art. 4 ust. 2 Konstytucji RP). Przepis ten wskazuje na **dwie formy demokracji**. Pierwszą z nich – czyli **demokrację bezpośrednią** – stanowi np. referendum ogólnokrajowe, natomiast przejawem **demokracji pośredniej** jest sprawowanie władzy przez parlamentarzystów wybranych w wyborach. Sposób przeprowadzania referendum reguluje ustawa z 14.3.2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 318 ze zm.).

Sprawowanie władzy przez Naród w postaci demokracji pośredniej oznacza przejawianie woli głównie w wyborach. Dokonany wybór stanowi źródło legitymizacji dla działań przedstawicieli Narodu. Zarazem należy pamiętać, że wybór ten nie oznacza nieograniczonego mandatu do dowolnego działania. **Zasadę suwerenności Narodu należy bowiem interpretować w związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego** oraz z założeniami demokratycznego systemu rządów. Z istoty demokratycznego systemu rządów wynika, że Naród sprawuje władzę w sposób demokratyczny, oznaczający rządy wybranej większości. Zarazem ta większość, będąca przedstawicielami Suwerena, sprawuje władzę przy poszanowaniu praw mniejszości. Zasada suwerenności Narodu nie może prowadzić bowiem do dyktatu większości przy pogwałceniu praw mniejszości. Wola Suwerena przejawiona w wyborach musi tym samym korespondować z ramami wyznaczonymi przede wszystkim samą Konstytucją, która określa ramy ustrojowe. Oczywiście Naród może dokonać zmiany ustawy zasadniczej, ale przy zachowaniu procedury określonej w samej Konstytucji, w granicach wyznaczonych przez prawa jednostki chronione w prawie międzynarodowym i znajdujące oparcie w kulturze konstytucyjnej.

§ 5. Zasada legalizmu (praworządności)

Zasada legalizmu (praworządności) stanowi następstwo zasady demokratycznego państwa prawnego i jest z nią organicznie związana. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jak stwierdza *W. Sokolewicz*, legalizmem działania organów publicznych nazywamy stan, w którym po utworzeniu w drodze prawnej rozwijają one aktywność na



podstawie i w granicach prawa, zaś prawo określa ich zadania i kompetencje oraz tryb postępowania. Postępowanie to prowadzi do wydawania rozstrzygnięć w przewidzianej przez prawo formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi¹. Zasada ta stanowi **pryncypium działania władzy publicznej**. W przeciwieństwie bowiem do jednostki, której wolno wszystko, co nie jest zakazane, organy władzy publicznej mogą czynić jedynie to, co zostało im przez prawo dozwolone. Podstawą wszelkich działań organów administracji muszą być normy kompetencyjne. Jeżeli ich nie ma, organ administracji po prostu nie ma możliwości dokonania określonej czynności, nawet gdyby taka czynność znajdowała się w sferze jego zadań (na podstawie norm zadaniowych czy formułujących ogólnie funkcje danego organu). Kompetencji nie wolno domniemywać – albo one zostały przyznane, albo ich po prostu nie ma.

Zasada legalizmu ma przy tym wiele wymiarów, w których się przejawia. Jeden z nich dotyczy działania władzy publicznej. Inny natomiast dotyczy relacji państwo – jednostka czy nawet jednostka – jednostka. Ilustrując powyższe twierdzenie przykładem, zauważyć warto, że dbanie przez organy państwowe o przestrzeganie prawa przez jednostki także stanowi przejaw zasady praworządności. Z zasady legalizmu wynika bowiem obowiązek przestrzegania prawa.

Zasada legalizmu znajduje swoje zastosowanie w poszczególnych gałęziach prawa. Pomimo że *prima facie* mogłoby się wydawać, iż jej powtarzanie w aktach rangi ustawowej stanowi *superfluum* i jest pozbawione treści normatywnej, to – w ocenie autorów – w pewnych przypadkach wymaga ona dostosowania i konkretyzacji do poszczególnych materii. Dlatego też takie przepisy jak art. 6 ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.) czy art. 10 ustawy z 6.6.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1904 ze zm.) stanowią przykłady operacjonalizacji ogólnej dyrektywy konstytucyjnej, a zarazem podkreślają jej znaczenie.

Zauważyć ponadto należy, że **zasada legalizmu nie ma charakteru absolutnego**. W demokratycznym państwie prawnym podlega ona bowiem konfrontacji z innymi wartościami i zasadami chronionymi przez ustrojodawcę, a w konsekwencji niekiedy podlega różnym ograniczeniom. **Jednym z przykładów zasad mogących ograniczać zasadę legalizmu, a wręcz mogących stanowić jej zaprzeczenie w konkretnym przypadku, jest zasada oportunistu.** Polega ona na akceptacji pewnych stanów bezprawności w imię innych szczególnych wartości chronionych konstytucyjnie, takich jak np. efektywność ekonomiczna, stabilizacja stosunków społecznych czy pewność prawa. Przykładem oportunistu godzącego w zasadę legalizmu jest chociażby instytucja przedawnienia, np. przedawnienia karalności czy w ogóle przedawnienia ścigania przestępstw.

O praktycznym znaczeniu możliwości ograniczenia w konkretnym przypadku zasady legalizmu przesądzają niektóre orzeczenia samego Trybunału Konstytucyj-

¹ W. Sokolewicz, komentarz do art. 7 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. V, Warszawa 2007, s. 5.



nego, w szczególności tzw. wyroki aplikacyjne. W takich wyrokach TK niekiedy określa skutki prawne wydanego przez siebie rozstrzygnięcia poprzez stwierdzenie, że – pomimo określonego naruszenia niekonstytucyjność nie może stanowić podstawy dla roszczeń wobec Skarbu Państwa. Czasem też odroczone zostaje utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnego aktu. W przypadkach tego typu rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego, w ocenie autorów, może w konsekwencji następować ograniczenie zasady praworządności np. z uwagi na okoliczność, że – pomimo uchwalenia aktu prawnego niezgodnego z aktem hierarchicznie wyższym – akt ten ma wciąż obowiązywać czy też z uwagi na fakt, iż określone opłaty – przyznane w sposób naruszający Konstytucję RP – nie podlegają zwrotowi.

§ 6. Zasada podziału władz

Zasada podziału władz jest jedną z najstarszych zasad ustrojowych. Znała była już w starożytności za czasów *Arystotelesa*, a następnie została rozwinięta w XVII i XVIII w. przez *J. Locke'a* i *C. Montesquieu*. Zasada podziału władz została obecnie zaaprobowana w prawie wszystkich demokratycznych państwach świata.

Konstytucja RP z 1997 r. również przewiduje **zasadę podziału władz**. Stosownie do treści art. 10 ust. 1 ustroj RP opiera się na **podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej**. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent RP i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały (art. 10 ust. 2 Konstytucji RP).

Warto zauważyć, że określający zasadę podziału władz art. 10 Konstytucji RP wyraża jedynie pewną zasadę ogólną, **nie dokonuje jednak wyczerpującego zaliczenia wszystkich konstytucyjnych organów państwa do jednej z trzech wymienionych władz**. Niektóre konstytucyjne organy państwa (np. Najwyższa Izba Kontroli) znajdują się poza klasycznym trójpodziałem władz.

Istotny jest przy tym fakt, że TK w swoim orzecznictwie dotyczącym zasady podziału władz dostrzega możliwość swobodnego kształtowania przez ustawodawcę zwykłego – w pewnym przynajmniej zakresie – układu kompetencyjnego „na obrzeżach” poszczególnych władz. O powyższym przesądził *expressis verbis* TK w jednym z orzeczeń wydanym w poprzednim stanie prawnym i zachowującym aktualność na gruncie Konstytucji RP, stwierdzając, że: „**możliwe jest przyznanie ustawodawcy pewnego zakresu swobody co do kształtowania układu kompetencyjnego »na obrzeżach« poszczególnych władz** (wyróżn. *M.P.*), tam gdzie z natury regulowanej materii wynika możliwość przecinania się czy też nawet nakładania kompetencji” (orz. TK z 22.11.1995 r., K 19/95, OTK 1995, poz. 35).

Zasada podziału władz jest **przeciwieństwem modelu jednolitej władzy państwowej**. Omawiana zasada opiera się na **systemie hamulców i równowagi** (zwanym też systemem wzajemnego hamowania się i równoważenia się władz). Zgodnie z zasadą podziału władz stosunki pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą



i sądowniczą są kształtowane na podstawie założenia **równości poszczególnych władz**. Wszystkie władze powinny zarazem posiadać **instrumenty do powstrzymywania i hamowania działania** każdej z pozostałych władz¹.

Z zasadą podziału władz związany jest funkcjonujący w Polsce **parlamentarny system rządów**. Organizacja władzy wykonawczej oparta jest w tym systemie na zasadzie dualizmu (Prezydent oraz rząd z Premierem na czele), a zarazem system ten zakłada polityczną odpowiedzialność rządu i poszczególnych ministrów przed Sejmem.

Centralne miejsce w systemie organów państwowych przysługuje Sejmowi. Wynikający z Konstytucji RP system ma jednocześnie jednak postać **parlamentaryzmu zrationalizowanego**, któremu wyraz daje m.in. fakt ograniczenia centralnej roli Sejmu na rzecz Senatu czy Prezydenta (w przypadku nieuzyskania wymaganej większości głosów w Sejmie).

§ 7. Zasada społeczeństwa obywatelskiego

Zasadę społeczeństwa obywatelskiego – pomimo że **Konstytucja RP nigdzie nie posługuje się bezpośrednio pojęciem społeczeństwa obywatelskiego** – można uznać za **jedną z zasad ustrojowych**, na których wyodrębnienie pozwala Konstytucja RP z 1997 r. Dowodzi tego treść kilku różnych artykułów polskiej ustawy zasadniczej.

Rozpatrując zasadę społeczeństwa obywatelskiego na gruncie Konstytucji RP, należy w pierwszej kolejności przedstawić, czym jest w istocie **społeczeństwo obywatelskie** i na czym polega **jego idea**. Próby sformułowania odpowiedzi na to pytanie pojawiły się zarówno w doktrynie prawa konstytucyjnego, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Warto m.in. wskazać, że idea społeczeństwa obywatelskiego – która swoje korzenie ma jeszcze w starożytnej myśli społecznej i filozoficznej – zakłada w sensie organizacyjnym, iż każdy obywatel przejawia aktywność równocześnie w kilku układach społecznych: politycznym, pracowniczym i terytorialnym². Samo społeczeństwo obywatelskie można z kolei określić jako „społeczeństwo pluralistyczne, w którym każdy ma możliwość działania w wybranych przez siebie organizacjach i strukturach, służących realizacji jego podmiotowości jako obywatela, pracownika czy mieszkańca”³. Mianem „społeczeństwa obywatelskiego” można także określić „**społeczeństwo wolnych, świadomych, aktywnych i zaangażowanych w sprawy publiczne obywateli**” (wyróżn. *M.P.*)⁴. Członkowie społeczeństwa obywatelskiego nie mają żadnych przeszkód prawnych organizowa-

¹ Por. *L. Garlicki*, *Polskie prawo...*, s. 88.

² *J. Kuciński, W.J. Wolpiuk*, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 162–164.

³ *L. Garlicki*, *Polskie prawo...*, s. 83.

⁴ Por. wyr. TK z 27.5.2003 r. (K 11/03, OTK-A 2003, Nr 5, poz. 43).



nia się w sposób odpowiadający ich potrzebom, celom i interesom. Fundamentem umożliwiającym działalność społeczeństwa obywatelskiego jest zarówno wolność stowarzyszania się, jak i wolność zgromadzeń¹.

Możliwość stworzenia wyczerpującej definicji społeczeństwa obywatelskiego – pomimo wielu wypowiedzi doktrynalnych i orzeczniczych na temat tego społeczeństwa – okazuje się jednak utrudniona. Jest to istotny problem, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że sama struktura społeczeństwa obywatelskiego jest dynamiczna i składają się na nią różne ciała pośredniczące całkowicie dobrowolne, kształtujące się samorzutnie, samowystarczalnie i niezależne od państwa².

Przedstawiając zasadę społeczeństwa obywatelskiego należy zatem mieć na uwadze zaprezentowane powyżej poglądy doktrynalne i orzecznicze odnoszące się do omawianej kwestii. W kontekście zasady społeczeństwa obywatelskiego można wskazać dwie cechy wspólne wyróżniające społeczeństwo obywatelskie w państwie demokratycznym. Są nimi: **niezależność społeczeństwa obywatelskiego od władzy państwowej i odrębne od niej zorganizowanie działalności**³.

Zasadę tę można wyinterpretować przede wszystkim z **art. 11–13 Konstytucji RP**. Jak podkreśla TK w wyroku z 27.5.2003 r. (K 11/03, OTK-A 2003, Nr 5, poz. 43): „Konstytucyjne ramy modelu społeczeństwa obywatelskiego zawarte są w przepisach art. 11–13 Konstytucji, ze szczególnym uwzględnieniem art. 12”.

Artykuły te dają wyraz **zasadom pluralizmu politycznego i społecznego** – na których opiera się zasada społeczeństwa obywatelskiego – i wskazują zarazem na **formy organizacji społeczeństwa obywatelskiego**. Za **formy organizacji społeczeństwa obywatelskiego** należy uznać m.in. takie twory organizacyjne jak: **partie polityczne** (art. 11 oraz 13 Konstytucji RP), **związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszenia, ruchy obywatelskie, inne dobrowolne zrzeszenia oraz fundacje** (art. 12 Konstytucji RP).

Warto zarazem podkreślić, że za formę organizacji społeczeństwa obywatelskiego można również uznać takie zbiorowości, jak **lud lub Naród**. *H. Izdebski* zwraca w tym kontekście uwagę, że „**społeczeństwo obywatelskie jest, jako »społeczeństwo polityczne«, tożsame z Narodem** (wyróżn. *M.P.*), czyli ogółem obywateli”⁴. Tym samym uzasadnione wydaje się wiązanie zasady społeczeństwa obywatelskiego także z tymi regulacjami konstytucyjnymi, które odnoszą się do Narodu.

Ponadto, zasada społeczeństwa obywatelskiego może być wyinterpretowana z art. 14 (zasada **pluralizmu środków masowego komunikowania**), z art. 16 i 17 (**zasada samorządności**) oraz z art. 25 Konstytucji RP (**zasada pluralizmu wyznaniowego**)⁵.

¹ Por. wyr. TK z 18.1.2006 r. (K 21/05, Dz.U. Nr 17, poz. 141).

² Por. *J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, Zasady ustroju politycznego...*, s. 163.

³ *Ibidem*, s. 165.

⁴ *H. Izdebski, Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 63.

⁵ *J. Kuciński, Konstytucyjny ustrój państwowy...*, s. 74–75.

