

Rozdział I. Ogólne zagadnienia ustrojowe

§ 1. Demokracja

I. Istota demokracji

Demokracja ma zapewnić wolność i równość wszystkich obywateli. Oznacza to, że 1
obywatele w tym samym stopniu uczestniczą w tworzeniu woli państwa. Każdy więc pod-
porządkowany jest decyzjom, w których podjęciu uczestniczy poprzez swoich przedsta-
wicieli. Jest więc wolny, gdyż podlega pośrednio sobie i jest wolny w stopniu równym
z innymi, gdyż prawo wyborcze wyznacza mu taką samą partycypację w tworzeniu tych de-
cyzji, co każdemu innemu członkowi danego społeczeństwa¹. Zasada większości wyznacza
najbardziej demokratyczną formę rozstrzygania sprzecznych interesów różnych grup spo-
łecznych. Istotne jest to, aby uprawnieni do głosowania w jak największej liczbie uczest-
niczyli w akcie głosowania, bowiem tylko wówczas reprezentacja odzwierciedla wolę
większości².

Koncepcję demokracji wyznaczają trzy zasady: zasada równości wobec prawa wszystkich 2
obywateli jako zasada negująca zasadę nierówności wobec prawa; zasada konstytu-
cyjnie ujętych praw jednostki wobec państwa; zasada, że naród suwerenny jest reprezen-
towany przez odpowiedni organ państwa³. Demokracja opiera się na zasadzie partycypacji
społeczeństwa (narodu) w tworzeniu państwa, wyrażonej głównie w postaci aktów prawo-
dawczych uchwalanych przez ciało składające się z reprezentantów wyrażających wolę po-
lityczną większości obywateli (parlament). Wybrany więc w drodze wyborów powszech-
nych parlament wyraża stanowisko większości i tworzy wolę państwa. Parlament wyraża
więc wolę społeczeństwa (wyborców).

Powszechne są dwa sposoby wyjaśniania pojęcia „demokracja”. Jednym z nich jest 3
podejście normatywne (postulatywne), według którego demokracja jest traktowana jako
wzorcowy system polityczny. Demokracja stanowi zatem pewną filozofię. Podstawowymi
ideami filozofii demokratycznej, do których się ona odwołuje, należą: wolność, równość,
większość, pluralizm, tolerancja, konsens społeczny. Wzorzec ten kształtował się ewolu-
cyjnie. Korzeni demokratycznej filozofii należy szukać już w starożytności. Demokracja,

¹ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, Teoria państwa i prawa, Warszawa 1980, s. 143.

² M. Giżyńska, Demokracja a udział w głosowaniu, [w:] J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, Problemy kon-
stytucyjne, Olsztyn 2015, s. 105.

³ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, Teoria państwa, s. 142.

rozumiana jako współczesna filozofia, ukształtowała się jednak w ciągu kilku wieków w epoce nowożytnej. Jest wytworem kultury europejskiej, zaś jej fundament stworzyła myśl liberalna przełomu XVII i XVIII w. Drugim sposobem jest podejście opisowe. Zgodnie z nim demokracja jest sposobem politycznej organizacji społeczeństwa. Jest to konkretny, realnie istniejący typ ustroju politycznego, najbardziej zbliżony do demokracji pojmowanej jako filozofia. Państwa, w których w największym stopniu realizowane są w praktyce założenia demokratycznej ideologii, określa się czasem mianem poliarchii, w odróżnieniu od państw zwanych hegemoniami, w których wcielana jest w życie ideologia przeciwna do demokracji – totalitaryzm. Mechanizm funkcjonowania społeczeństw demokratycznych opiera się na demokratycznym sposobie wyłaniania władz publicznych (zgodnie z zasadą przedstawicielstwa). Zaś idee: wolności, równości i większości są realizowane poprzez takie techniki, jak wolne wybory, podział władzy i jej alternacja, konkurencyjność partii politycznych, konstytucjonalizm i instytucjonalizacja opozycji¹.

- 4 Mając na uwadze genezę demokratycznych ustrojów państwowych i ich ewolucję, należałoby wymienić następujące historyczne formy demokracji: ateńską, stanową, burżuazyjną, liberalną. Demokracja ateńska polegała na bezpośrednim wpływie obywateli Aten na ważne decyzje państwowe, takie jak: prowadzenie wojny, wysokość podatków i opłat handlowych, tworzenie prawa, obsada urzędów. Każdy obywatel mógł uczestniczyć w decydowaniu o losach państwa. Będąc członkiem zgromadzenia ludowego, brał udział w głosowaniu. Zgromadzenie to sprawowało także kontrolę nad urzędnikami, mogło ich odwoływać i karać, wydalając z Aten. Poza wspomnianą wyżej bezpośredniością władzy demokracja ateńska oparta była także na innych jeszcze zasadach: wolności (każdy obywatel miał prawo swobodnego wyrażania opinii dotyczących spraw państwa); równości (każda opinia miała taką samą wartość); większości (po swobodnej wymianie poglądów przyjmowano stanowisko, za którym opowiedziała się większość). Cechą demokracji ateńskiej była jej ograniczoność. By móc decydować o losach państwa, trzeba było urodzić się obywatelem (nie mieli statusu obywatela np. niewolnicy, kobiety i dzieci).

Kolejną formą historyczną demokracji była tzw. demokracja stanowa. Jej założenia pojawiły się już w średniowieczu, kiedy to w Anglii powstał parlament, stając się czynnikiem ograniczającym władzę króla. W Polsce rozkwit tego typu demokracji przypadł na XVII w. Demokracja stanowa polegała na tym, że pełnię praw obywatelskich, a co za tym idzie, możliwość decydowania o losach państwa, posiadał tylko jeden stan. W Polsce stanem tym była szlachta, która stworzyła instytucję Sejmu Walnego, w którym uczestniczyli delegaci wybrani na sejmikach ziemskich. Sejm ograniczał władzę monarchy i magnatów. Demokracja stanowa była oparta na zasadzie wolności i równości wobec prawa, ale odnosiło się to tylko do szlachty. Zasada wolności dotyczyła głównie zabierania głosu w czasie debat Sejmu. Zasada większości przemieniła się w jednomyślność, ponieważ z czasem przy podejmowaniu decyzji wymagana była absolutna zgodność. Zaowocowało to, niekorzystnym dla państwa, słynnym *liberum veto*, kiedy jeden poseł okrzykiem – „nie pozwalam” mógł zerwać obrady Sejmu.

Demokracja burżuazyjna ukształtowała się po rewolucjach burżuazyjnych w Europie (XVII–XVIII w.). Zmienił się wówczas radykalnie pogląd na charakter i rolę państwa. Pojawiły się nowe prądy myślowe, nowe teorie filozoficzne i społeczne, mówiące m.in. o na-

¹ Szerzej: A. Antoszewski, Normatywne i empiryczne teorie demokracji, Politeja 2015, Nr 4, s. 119–130; R. Dahl, O demokracji, przeł. M. Król, Kraków 2000, s. 46–59.

turalnym charakterze praw jednostki i powstaniu państwa w drodze umowy społecznej. Pod wpływem oświeceniowych haseł uznano, że władza powinna stać na straży wolności obywateli i ich bezpieczeństwa, a jej zadaniem jest ochrona własności i zagwarantowanie równości wobec prawa. W celu ograniczenia władzy wprowadzono jej trójpodział. Konstytucja – jako ustawa nadrzędna – obligowała rządzących do przestrzegania prawa. Parlament stał się wybieralny i reprezentował interesy nie tylko jakiegoś jednego stanu, ale całego społeczeństwa – narodu. Społeczeństwo miało więc mieć zapewniony wpływ na władzę. Pojęcie wolności, równości i większości odnoszono już do wszystkich członków wspólnoty, chociaż przyjmowano różnego rodzaju cenzusy i ograniczenia.

Kolejnym etapem rozwoju demokracji stała się demokracja liberalna¹ (pluralistyczna). Jej przesłanką był rozwój myśli liberalnej i zróżnicowanie się demokracji burżuazyjnej. Ten rodzaj demokracji – tak jak demokracja burżuazyjna – bazuje na wybieralności podstawowych instytucji demokratycznych. W swoisty jednak sposób definiuje się tu istotę demokratycznych ustrojów: demokracja to rządy większości, jednak większości ograniczonej prawami mniejszości. Szczególną uwagę zwraca się więc na ochronę praw mniejszości. O ile w demokracji burżuazyjnej liczyła się głównie wola ludu, o tyle demokracja liberalna zwraca uwagę przede wszystkim na jednostkę. Wynika z tego postulat instytucjonalizacji opozycji i uznania równości wobec prawa, przy akceptacji nierówności społecznych jako naturalnej konsekwencji realizacji wolności indywidualnej².

Pojęcie demokracji nie musi być odnoszone tylko do sfery państwa³. Można je zastosować także do innych niż polityczna dziedzin życia społecznego. W związku z tym wymieniane są następujące płaszczyzny demokracji: demokracja polityczna, dotyczy płaszczyzny życia politycznego państwa, procesów powoływania, kontrolowania i organizowania władzy zgodnie z demokratycznymi zasadami. U jej podstaw leży idea suwerenności narodu (ludu). W funkcjonowaniu demokracji politycznej można wyodrębnić dwie podstawowe formy udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy: bezpośrednią (demokracja bezpośrednia) i pośrednią, czyli przedstawicielską (demokracja pośrednia). Społeczeństwa demokratyczne przyjmują jako powszechną zasadę demokrację pośrednią (przedstawicielską), polegającą na sprawowaniu władzy zwierzchniej za pośrednictwem reprezentantów wybieranych do ciał przedstawicielskich (w szczególności do parlamentu) w wolnych, demokratycznych wyborach. Z demokracją pośrednią ściśle wiąże się idea równości członków danej społeczności (równości wobec prawa i równych praw politycznych), czego wyrazem jest likwidacja tzw. cenzusów (np. zamieszkania, rasy, płci, wyznania).

Naturalną konsekwencją zasady równości stało się przyjęcie zasady większości przy podejmowaniu kolegiałnych decyzji. Partie polityczne konkurują ze sobą w walce o władzę w wolnych wyborach. Uznaje się decydującą rolę partii w systemie politycznym. Funkcjonowanie demokracji politycznej wyznacza zasada alternacji władzy. Reguły demokratycznej gry zakładają cykliczną jej zmienność, realizującą się właśnie w wyniku wyborów. Za ich pomocą społeczeństwo albo potwierdza swą legitymację dla dotychczasowej większości rządzącej, albo odmawia jej – poprzez wybór nowej większości.

¹ H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne*, Warszawa 2010, s. 129–146.

² G. Kryszewski, *Formy państwa*, [w:] G. Kryszewski (red.), *Wprowadzenie do nauk o państwie i prawie*, Białystok 2004, s. 65–67.

³ A. Jamróz, *Demokracja współczesna*. Wprowadzenie, Białystok 1993, s. 30 i n.

Obok demokracji pośredniej we współczesnych demokracjach politycznych istnieją także instytucje tzw. demokracji bezpośredniej. Ten rodzaj demokracji dominował w czasach starożytnych (demokracja ateńska), dziś jest rzadko stosowaną formą bezpośredniego udziału społeczeństwa we władzy, co wynika z różnego rodzaju utrudnień organizacyjno-technicznych i finansowych. Jej instytucjonalnymi formami są: referendum, inicjatywa ludowa i weto ludowe.

- 6 Demokracja konstytucyjna jest składowym elementem demokracji politycznej. Polega na funkcjonowaniu państwa i społeczeństwa zgodnie z normami zawartymi w konstytucji. Konstytucja stanowi podstawę funkcjonowania państwa. Wyraża społeczny konsensus polegający na przyjęciu założenia, że suweren – naród (lud) jest źródłem władzy i arbitrem. Suweren panuje, ale nie rządzi. Wynika z tego, że może on ingerować w proces sprawowania władzy przez organy państwowe tylko w sytuacjach określonych w ustawie zasadniczej. Konstytucja jako najwyższy akt normatywny wiąże zarówno państwo, jak i społeczeństwo, wyznaczając ogólne ramy demokracji politycznej.

Demokracja gospodarcza (ekonomiczna) stanowi część składową doktryny tych sił politycznych, które dążą do pogłębiania idei równości w społeczeństwie, rozciągając ją na sferę ekonomiki. Demokracja gospodarcza polega na ujawnieniu się mechanizmów demokratycznych w płaszczyźnie życia ekonomicznego. Przejawia się w trosce o wyrównanie poziomu zamożności; odnosi się do statusu materialnego jednostki w społeczeństwie, skupiając się na sprawach bezpieczeństwa materialnego i godziwego materialnie życia. Głównym założeniem jest w tym przypadku redystrybucja bogactwa, wyrównanie możliwości i warunków ekonomicznych, a także równość kontroli nad procesami gospodarczymi¹.

- 7 Dokonując podsumowania, można posłużyć się słowami *Andrew Heywooda*, że za demokratyczne uznamy te systemy polityczne, które spełniają następujące cechy:

- 1) wybory pełnią równocześnie funkcję mechanizmu umożliwiającego dostęp do władzy oraz egzekwowanie politycznej odpowiedzialności rządzących;
- 2) są one rywalizacyjne, cykliczne oraz zapewniają równe traktowanie wszystkich ich uczestników przez władze państwowe;
- 3) nie są podejmowane przez rządzących żadne działania, które bezpośrednio ograniczałyby możliwość alternacji władzy;
- 4) swoboda zrzeszania się dla celów politycznych oraz wolność głoszenia poglądów politycznych i krytykowania rządu jest prawnie i faktycznie zagwarantowana (polityczni oponenti rządu nie podlegają represjom);
- 5) każdy dorosły obywatel ma możliwość ubiegania się o mandat deputowanego, a jedynym odstępstwem od tej zasady jest zakaz wynikający z ustawy i opartego na niej orzeczenia sądowego. Przeciwnieństwem tak rozumianej demokracji jest autorytaryzm².

¹ P. Winczorek, *Nauka o państwie*, Warszawa 2005, s. 204–208.

² A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2006, s. 24.

II. Demokracja pośrednia

Pojęcie demokracji pośredniej związane jest istotnie i nierozdzielnie z zasadą przedstawicielstwa. Zasada przedstawicielstwa to nic innego jak „reguła reprezentacji, stanowiąca fundament współczesnych demokracji liberalnych, w myśl której władza suwerena, jakim jest lud, realizuje się co do zasady za pośrednictwem jego przedstawicieli wybieranych w drodze powszechnych, wolnych i równych wyborów”¹. 8

W polskiej ustawie zasadniczej zasada przedstawicielstwa wyartykułowana została w art. 4 ust. 2. Wymieniona intencjonalnie jako pierwsza, przed bezpośrednim sposobem sprawowania władzy przez Naród², oznacza, że jest podstawowym, powszechnym stosowanym mechanizmem sprawowania władzy w Rzeczypospolitej Polskiej przez suwerena. 9

Demokracja przedstawicielska polega na tym, że decyzje podejmowane są przez organy przedstawicielskie upoważnione do działania w imieniu ludu, z jego woli i w jego interesie. Za przedstawicieli Narodu Konstytucja RP uznała *expressis verbis* posłów i senatorów (art. 104 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP). Przedstawicielami w rozumieniu ustawy zasadniczej nie są posłowie do Parlamentu Europejskiego, mimo że wybierani są w wyborach powszechnych. Parlament Europejski nie jest organem sprawującym władzę zwierzchnią w Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu art. 4 ust. 1 Konstytucji RP, a co za tym idzie, obywatele polscy nie realizują za jego pośrednictwem swojej władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 4 Konstytucji RP stanowi o sprawowaniu władzy zwierzchniej przez Naród jedynie w państwie polskim³. 10

Urzeczywistnienie demokracji pośredniej (przedstawicielskiej) wymaga spełnienia wielu przesłanek, wśród których należy wymienić powszechność wyborów, realną tylko wtedy, gdy Konstytucja RP lub ordynacja wyborcza (aktualnie Kodeks wyborczy) kształtuje system procedur i instytucji zapewniających możliwość oddania głosu każdej osobie (w tym osobom niepełnosprawnym, obywatelom przebywającym za granicą, a także osobom przebywającym w zakładach karnych, w zakładach leczniczych, domach pomocy społecznej *etc.*), mającej czynne prawo wyborcze, w szczególności przez nakaz wyznaczenia wyborów na dzień wolny od pracy oraz przez przeprowadzanie głosowania w licznych stałych i odrębnych obwodach głosowania (art. 12 KodeksWyb)⁴. 11

III. Demokracja bezpośrednia

Demokracja bezpośrednia, która znana była już w starożytnej Grecji⁵, polega na głosowaniu przez obywateli **bezpośrednio** nad polityką czy też prawami bez pośrednictwa przedstawicieli. Obecnie, choć zdecydowaną przewagę ma demokracja pośrednia (sprawowanie władzy przez swoich przedstawicieli), istnieją instytucje demokracji bezpośredniej. 12

¹ B. Michalak, A. Sokala, Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych, Warszawa 2010, s. 114.

² TK argumentuje, że sam wybór przedstawicieli jest w istocie jednym ze sposobów sprawowania władzy bezpośrednio przez Naród. Zob. wyr. TK z 20.7.2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 61.

³ Wyr. TK z 31.5.2004 r., K 15/04, OTK-A 2004, Nr 5, poz. 47.

⁴ Zob. A. Kisielewicz, J. Zbieranek, Komentarz do art. 12 Kodeksu wyborczego, [w:] W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, F. Rymarz, A. Kisielewicz, J. Zbieranek, Kodeks wyborczy. Komentarz, Lex 2018.

⁵ Np. V i VI w. p.n.e. w Atenach. Pamiętać jednak należy, że ówczesne zgromadzenia ludowe składały się z dorosłych wolnych mężczyzn.

W Polsce wśród nich wymienić należy **referendum** (z jego różnymi rodzajami) oraz **obywatelska (ludowa) inicjatywa ustawodawcza**. Oczywiście obok tych dwóch podstawowych instytucji demokracji bezpośredniej w literaturze można spotkać również inne formy demokracji bezpośredniej, wśród nich można wskazać plebiscyt, weto ludowe, konsultację ludową czy zgromadzenie ludowe¹.

- 13 Referendum**, inaczej **głosowanie ludowe**, jest to głosowanie o charakterze powszechnym, w którym mogą brać udział wszyscy uprawnieni do głosowania obywatele, czyli posiadający czynne prawo wyborcze. Są różne kryteria, według których można podzielić referenda, ale najczęściej spotykane to:

- 1) ogólnokrajowe i lokalne,
- 2) obligatoryjne i fakultatywne,
- 3) wiążące i opiniotwórcze.

- 14 Referendum ogólnokrajowe** jest przeprowadzane na terytorium całego kraju i zgodnie z art. 125 Konstytucji RP przeprowadzane jest w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Referendum ogólnokrajowe ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący. Ważność tego referendum stwierdza Sąd Najwyższy.

W przypadku tego referendum obywatele polscy, posiadający czynne prawo wyborcze, w drodze głosowania wyrażają swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy poddanej pod referendum. Referendum to polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie albo pytania lub na dokonaniu wyboru między zaproponowanymi wariantami rozwiązań. Zasady i tryb przeprowadzania referendum ogólnokrajowego reguluje ustawa z 14.3.2003 r. o referendum ogólnokrajowym².

- 15 W referendum lokalnym**, zgodnie z art. 170 Konstytucji RP, członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. W tego rodzaju referendum mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę:

- 1) w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki,
- 2) co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki,
- 3) w innych istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.

Ponadto przedmiotem referendum gminnego może być również:

- 1) odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta),
- 2) samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

¹ Zob. szerz. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 255–258; A. Krasnowolski, *Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej w państwach europejskich*, Opracowania tematyczne OT-643, Warszawa 2016.

² T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 574 ze zm.

Referendum polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania obejmujące referendum albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami.

W odróżnieniu do referendum ogólnokrajowego w referendum lokalnym mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa z 15.9.2000 r. o referendum lokalnym¹.

Referendum obligatoryjne to takie, które musi być przeprowadzone. Konstytucja RP z 1997 r. nie przewiduje referendum obligatoryjnego. Z drugiej strony mamy **referendum fakultatywne**, czyli takie, które może zostać przeprowadzone². Jego przeprowadzenie wiąże się najczęściej z uzyskaniem aprobaty ze strony społeczeństwa.

Referendum wiążące to takie referendum, w którym wynik będzie miał charakter wiążący dla władzy publicznej, a pytania zawarte w referendum będą rozstrzygać o wskazanych tam sprawach. O tym, kiedy referendum uznamy za wiążące, decyduje ustrojodawca, a w przypadku Konstytucji RP z 1997 r. rozstrzygnięto, że referendum jest wiążące, jeżeli wzięła w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania³.

Referendum opiniotwórcze (konsultacyjne), z kolei, to takie, które ma jedynie służyć zasięgnięciu opinii społeczeństwa, ale jak wskazuje *B. Banaszak*, „nie można przypisać takiemu głosowaniu charakteru referendum. Przybiera ono raczej charakter konsultacji ludowej. Takie referendum należy traktować jako brak akceptacji suwerena co do samej propozycji jego przeprowadzenia. Jest to referendum nieudane”⁴.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza. Zgodnie z art. 118 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Radzie Ministrów oraz grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jest jedną z form demokracji bezpośredniej, gdzie „obywatele materializują swoje prawo inicjatywy ustawodawczej (...) poprzez złożenie podpisu na liście popierającej projekt ustawy. Poparcie projektu powinno wynosić co najmniej 100 000 podpisów, co przyjmuje się za niezbyt wygórowany próg”⁵.

Co prawda obywatelska inicjatywa ustawodawcza została uregulowana w odrębnym ustępie, co podkreśla też jej wagę, ale co istotne należy mieć na uwadze „obywatele – wnosząc projekt ustawy – są «formalnie równi» pozostałym podmiotom wyposażonym w inicjatywę ustawodawczą”⁶.

Podobnie jak pozostałe wnoszone projekty ustaw również i ten obywatelski musi spełniać wymogi stawiane projektowi ustawy, które wnoszą inne podmioty. Co więcej, może on dotyczyć tego samego przedmiotu regulacji, który uprzednio został zgłoszony przez inne podmioty, stwarza to możliwość przedstawienia alternatywnego rozwiązania w konkretnej kwestii zawartej w projektach ustaw⁷.

¹ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1317 ze zm.

² Np. art. 90 ust. 3 Konstytucji RP.

³ Zob. art. 235 ust. 6 Konstytucji RP.

⁴ *B. Banaszak*, Prawo konstytucyjne, s. 267.

⁵ *A. Bien-Kacala*, [w:] *Z. Witkowski, A. Bien-Kacala* (red.), Prawo konstytucyjne, Toruń 2015, s. 261.

⁶ *P. Chybalski*, [w:] *M. Saffan, L. Bosek* (red.), Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, Warszawa 2016, Legalis.

⁷ *B. Banaszak*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012, Legalis [dostęp: 14.2.2024 r.].

§ 2. Suwerenność narodu a reprezentacja polityczna

- 20 Mówiąc współcześnie o suwerenności, zwykle mamy na myśli niezależność. W sferze prawnej pod tym pojęciem formułowana jest „zdolność do samodzielnego, niezależnego od innych podmiotów, sprawowania władzy politycznej nad określonym terytorium, grupą osób lub samym sobą. Suwerenność państwa obejmuje niezależność w sprawach wewnętrznych i zewnętrznych”¹. Ta pozornie prosta formuła kształtowała się na przestrzeni wieków. W jej ewolucji wyróżnia się kilka etapów.
- 21 Jej prekursorem był *Marsyliusz z Padwy*, który w jednym ze swoich dzieł pisał, że władza państwowa powinna mieć swoją legitymację w woli suwerena. Podstawą dla owej ewolucji stała się teoria boskiego pochodzenia władzy. *Joan Bodin* w XVI w. uważał, że władza suwerenna to nieograniczona czasowo „najwyższa i ustawami niezwiązana władza nad obywatelami i poddanymi”. Ustawy traktował on natomiast w kategorii „słuszných rozkazów suwerena”. Z kolei władzę stawiał na szczycie struktury społecznej, a nawet ponad nią, co wynikało ze średniowiecznych koncepcji boskiego pochodzenia władzy królów, z którym związany był nakaz bezwzględnego posłuszeństwa wobec władcy. Teorię boskiego prawa monarchy wzbogacał pogląd o stworzeniu przez Boga ustroju monarchicznego, w którym prawa do korony wynikają z bezwzględnie obowiązującego prawa dziedziczenia. (Co istotne, pod wpływem rozwoju tej koncepcji w wieku kolejnym wiązano ją także z poglądem o przysługiwaniu pełnej i nieograniczonej suwerenności monarsze, a także o nieistnieniu żadnego i niczyjego prawa do oporu wobec władcy). Traktowanie władzy królewskiej jako boskiej utraciło rację bytu w XVIII w.²
- 22 Wtedy też rozpoczął się kolejny etap ewolucji suwerenności polegający na odejściu od poglądu o suwerenności monarchy na rzecz budowy koncepcji suwerenności narodu opartej na prawie. Owa ewolucja bezpośrednio wiązała się z wydarzeniami, które w ówczesnym czasie miały miejsce. To wtedy bowiem wybuchły rewolucje demokratyczne we Francji i w Stanach Zjednoczonych, w których przewodniące hasła brzmiały: „wolność, równość, braterstwo”, co znalazło swój wyraz w art. I Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. – „Ludzie rodzą się i pozostają wolnymi i równymi w prawach”, oraz zwroty o opozycji (wobec monarchy) jako „obowiązku każdego Amerykanina”³ czy konieczności pozostawiania zjednoczonym, czego rozwinięciem były postanowienia o tym, że ludzie rodzą się i pozostają wolni, zawarte w deklaracji Niepodległości Stanów Zjednoczonych z 1776 r.⁴
- 23 Te hasła wyrosły z konkretnych nurtów. W czasach Wielkiej Rewolucji Francuskiej ogromny wpływ na prawo publiczne odegrały idee przedstawiane przez *Rousseau*. Głosił on, że władza suwerenna to wola powszechna narodu – *volonté générale*. W owym zwierzchnictwie narodu z kolei upatrywał on dwie podstawowe cechy:
1. Po pierwsze, niepozybywalność.

W tej perspektywie realizacja woli powszechnej była głównym zadaniem władzy zwierzchniej⁵, przy czym suweren miał sprawować władzę osobiście, bezpośrednio, naród

¹ Suwerenność, <https://pl.wikipedia.org/wiki/Suwerenno%C5%9B%C4%87> [dostęp: 31.12.2024 r.].

² M. Granat, Prawo konstytucyjne, Pytania i odpowiedzi, Warszawa 2021, s. 101–102.

³ I. Rusinowa, Geneza Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, Warszawa 1974, s. 43–44.

⁴ L. Koba, R. Zydel, Dzieje, charakter i treść praw człowieka, [w:] L. Koba, W. Waclawczyk (red.), Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy, Warszawa 2009, s. 13.

⁵ M. Augustyniak, Realizacja *volonté générale* w systemie demokracji przedstawicielskiej – perspektywa rozważań Raymonda Carré de Malberga, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2020, Nr 4 (56), s. 331.

natomiast nie mógł nikomu przekazać swojej woli, stąd reprezentacja, przede wszystkim w zakresie władzy ustawodawczej, nie była możliwa¹.

2. Po drugie zaś – niepodzielność.

Zdaniem *Rousseau* woli powszechnej nie można było podzielić, bo stanowiła swoistą całość, tworzyła bowiem jedność. *Volonté générale* nie była zatem tożsama z wolą wszystkich (*volonté de tous*), nie wyraża też partykularnych interesów (*volonté particulière*). Zmierzała zaś do realizacji dobra zarówno całości, jak i każdej części. Natomiast sposób jej wyrażania trzeba wiązać z równością obywateli, w rezultacie wola powszechna istnieje w takim zakresie, w jakim dotyczy wszystkich obywateli – „wszyscy zobowiązują się tymi samymi warunkami i wszyscy winni korzystać z tych samych praw”. Istotne przy tym, że wspomniana władza zwierzchnia nie miała granic. *Genewczyk* pisał też, że „wola powszechna musi nią być zarówno w swym przedmiocie, jak i w swojej istocie, że powinna pochodzić od wszystkich, by do wszystkich się odnosić”². Z czasem rozrastanie się XVIII-wiecznych państw i dedukcja nad budowaną doktryną suwerenności spowodowały refleksję u *Rousseau*, która skutkowała tym, że przyznał, iż owo bezpośrednie sprawowanie władzy zwierzchniej przez naród w praktyce jest bardzo trudne i fizycznie możliwe tylko w małych państwach. Opierając się na powyższym, zmodyfikował on swoją doktrynę w ten sposób, że uznał on przedstawicieli narodu.

Jednak uznanie to uzależnił od spełnienia kilku warunków, a mianowicie:

- 1) przedstawiciele nie mogli posiadać żadnej władzy własnej, nie mieli prawa samodzielnego decydowania;
- 2) ich działanie miało się opierać na instrukcjach wyborców, co wiązało się ze związaniem mandatu – mandat imperatywny;
- 3) przyjęcie ustawy przez ciało ustawodawcze nie było równoznaczne z jej obowiązywaniem, gdyż dla swej ważności przyjęta ustawa wymagała akceptacji narodu w **drodze referendum**.

Głoszona przez *Rousseau* doktryna o narodzie jako podmiocie władzy państwowej, mimo że miała utopijny charakter, legła u podstaw nowożytnego rozumienia zasady suwerenności narodu, czego bezpośrednim wyrazem był w 1789 r. art. 3 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, stanowiący, że „początek wszelkiej władzy zwierzchniej należy z istoty swej do narodu”³.

Z kolei w Stanach Zjednoczonych tę ideę odzwierciedla opracowana w ciągu 6 tygodni podczas tzw. gorącego filadelfijskiego lata w 1787 r. preambuła późniejszej Konstytucji Stanów Zjednoczonych⁴.

“*We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defense, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.*”

„My, naród Stanów Zjednoczonych, pragnąc udoskonalić Unię, ustanowić sprawiedliwość, zabezpieczyć spokój w kraju, zapewnić wspólną obronę, podnieść ogólny dobrobyt

¹ M. Granat, Zasada suwerenności Narodu, [w:] W. Skrzydło (red.), Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 2010, s. 114.

² M. Augustyniak, Realizacja *volonté générale* w systemie demokracji przedstawicielskiej, s. 331.

³ M. Granat, Zasada suwerenności narodu, [w:] W. Skrzydło (red.), Polskie prawo konstytucyjne, s. 114–115.

⁴ Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki, tłumaczenie i wstęp A. Pullo, Warszawa 2002, s. 39.

oraz utrzymać dla nas samych i naszego potomstwa dobrodziejstwa wolności, wprowadzamy i ustanawiamy dla Stanów Zjednoczonych Ameryki niniejszą konstytucję”¹.

- 27 Równolegle koncepcja ta stała się bazą do dalszych rozważań w tym obszarze, które doprowadziły do tego, że obecnie we współczesnym konstytucjonalizmie naród nie jest już traktowany jako podmiot posiadający rzeczywistą władzę polityczną w danym państwie lub chociażby jej część. Naród stanowi fikcję personifikacyjną wobec obywateli. Efektywnie naród może działać tylko przez swych przedstawicieli, których wybór jest najważniejszym prawem wszystkich uprawnionych do tego obywateli; i nie zmieniają tego instrumenty demokracji bezpośredniej. Ich działanie traktowane jest jako wspomagające, wyjątkowe dla pośredniego sprawowania władzy przez reprezentantów narodu².
- 28 Potwierdzeniem powyższego jest praktyka stosowania demokracji przedstawicielskiej. Poza bowiem kilkoma szwajcarskimi kantonami, w których wyborcy zbierają się na corocznych zgromadzeniach, Landsgemeinde i niektórych miast Nowej Anglii, gdzie odbywają się otwarte spotkania, w czasie których dyskutowane i przegłosowywane są poszczególne sprawy, współczesne demokracje są przedstawicielskimi³.
- 29 Przyczyną takiego stanu rzeczy jest przede wszystkim wielkość państw. Pod ową wielkością z jednej strony kryją się wielkie terytoria, a z drugiej zaś – wielkość populacji. Dodatkowo powyższe trzeba uzupełnić także zakresem podejmowanych spraw. Dzisiejsze funkcjonowanie państwa to tysiące decyzji w różnorodnych kwestiach, w których demokracja bezpośrednia wymuszałaby podejmowanie decyzji, a tym samym zaangażowanie uprawnionych, z których można prorokować, iż zaledwie procent byłby w stanie opanować wszystkie zagadnienia wymagające podjęcia decyzji. Stąd z pewnym uproszczeniem, ale można stwierdzić, że demokracja przedstawicielska wyręcza obywatela z konieczności podejmowania decyzji dotyczących działania państwa; sprowadzając jego rolę do decydenta wyboru przedstawiciela. Z momentem wyboru wyborcy udzielają przedstawicielowi pełnomocnictwa do działania w konkretnym czasie – kadencji, po upływie której następuje swoiste rozliczenie. Kolejne wybory są bowiem mechanizmem weryfikacji działań pełnomocnika, w których albo uzyska on mandat, albo też wyborcy nie powierzą obowiązków z niego wynikających. Warto dodać, że współczesne demokracje przedstawicielskie realizują się na podstawie konkretnych mechanizmów, a podstawowym z nich są partie polityczne⁴.
- 30 Artykuł 4 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że „Władza zwierzchnia należy do Narodu”. Artykuł ten zawiera w sobie fundamentalną zasadę demokracji. Określa bowiem podmiot, któremu przysługuje władza najwyższa w państwie. Co istotne, władza ta jest niezależna w stosunkach zewnętrznych i pierwotna, prawnie nieograniczona oraz najwyższa w stosunkach wewnętrznych. Przez co suweren jest władny wytyczać modele postępowania dla wszystkich podmiotów poddanych jego władztwu we wszystkich dziedzinach życia. Dodatkowo treść postanowienia konstytucyjnego zwraca uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, ustrojodawca wskazał, że władza należy do Narodu, a nie pochodzi od Narodu, czym podkreślono niewyczerpalność owej władzy w kolejnych aktach wyborczych. Po dru-

¹ Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki uchwalona 17.9.1787 r. (weszła w życie w 1789 r.). Tłum. A. Pullo, Warszawa 2002.

² M. Granat, Zasada suwerenności narodu, [w:] W. Skrzydło (red.), Polskie prawo konstytucyjne, s. 114–115.

³ C. Boix, The Emergence of Parties and Party Systems, <https://www.princeton.edu/~cboix/emergence%20of%20party%20systems.pdf> [dostęp: 20.3.2025 r.].

⁴ *Ibidem*.

gie, sam zwrot „Naród” jest ogólny i wręcz niedookreślony, co ma za zadanie podkreślić władzę suwerena, a nie kierować ją na twórców Konstytucji. Warto też zwrócić uwagę na fakt, że Naród w ujęciu art. 4 Konstytucji RP ma znaczenie polityczne, stąd jest traktowany jako wspólnota prawna wszystkich obywateli¹.

Istnienie tej zasady przesądza o przyznaniu obywatelom trzech rodzajów uprawnień:

31

- 1) prawa do wybierania organów państwa,
- 2) prawa do wyrażania własnych opinii,
- 3) prawa do współdecydowania z organami państwowymi w procesie rządzenia².

W praktyce zasada ta polega na tym, że:

- 1) wykorzystując instytucję referendum, suweren w procesie sprawowania władzy państwowej jest współdecydem obok organów państwowych (art. 125 ust. 1–5 Konstytucji RP),
- 2) reprezentanci Narodu obligatoryjnie w swoich działaniach muszą kierować się dobrem całego Narodu (art. 104 ust. 1 Konstytucji RP),
- 3) determinuje ona istnienie konstrukcji i reguł ustrojowych³.

Zasada suwerenności nie jest tylko wzniosłym frazesem. Jest ona ciągle obecna w praktyce ustrojowej, a dodatkowo stanowi także podstawę rozstrzygnięć TK. Zasada ta stanowiła kluczową zasadę w sprawie zgodności przepisów traktatowych z Konstytucją RP. Trybunał Konstytucyjny uznał, „że nadrzędność Konstytucji w stosunku do całego porządku prawnego, w obszarze suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej, przejawia się w kilku płaszczyznach.

32

Po pierwsze, proces integracji europejskiej związany z przekazywaniem kompetencji w niektórych sprawach organom wspólnotowym (unijnym) ma oparcie w samej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Mechanizm przystąpienia Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej znajduje wyraźną podstawę prawną w regulacjach konstytucyjnych. Jego ważność i skuteczność uzależniona jest od spełnienia konstytucyjnych elementów procedury integracyjnej, w tym również – procedury przekazywania kompetencji.

Po drugie, nadrzędność Konstytucji znajduje potwierdzenie w konstytucyjnie określonym mechanizmie kontroli konstytucyjności Traktatu akcesyjnego oraz aktów stanowiących jego integralne składniki. Mechanizm ten został oparty na tych samych zasadach, na jakich Trybunał Konstytucyjny orzekać może o zgodności z Konstytucją ratyfikowanych umów międzynarodowych. W takiej sytuacji przedmiotem kontroli stają się także, jakkolwiek pośrednio, inne akty prawa pierwotnego Wspólnot i Unii Europejskiej stanowiące załączniki do Traktatu akcesyjnego.

Po trzecie, przepisy (normy) Konstytucji jako aktu nadrzędnego i stanowiącego wyraz suwerennej woli narodu nie mogą utracić mocy obowiązującej bądź ulec zmianie przez sam fakt powstania nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy określonymi przepisami (aktami wspólnotowymi a Konstytucją). W takiej sytuacji suwerenny polski ustrojodawca konstytucyjny zachowuje prawo samodzielnego zadecydowania o sposobie rozwiązania tej sprzeczności, w tym również o celowości ewentualnej zmiany samej Konstytucji RP. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego jest silnie ekspoz-

¹ Z. Witkowski, Wybrane zasady ustroju Rzeczypospolitej, [w:] Z. Witkowski (red.), Prawo konstytucyjne, Toruń 2009, s. 64–65.

² I. Grądzka, Zasada suwerenności narodu, [w:] D. Dudek (red.), Zasady ustroju III RP, Warszawa 2009, s. 192.

³ Z. Witkowski, Wybrane zasady, s. 64–65.

nowana przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Taki stan rzeczy jest uzasadniany celami integracji europejskiej oraz potrzebami tworzenia wspólnej europejskiej przestrzeni prawnej. Zasada ta stanowi niewątpliwie wyraz dążeń do zagwarantowania jednolitego stosowania i egzekucji prawa europejskiego. Nie ona jednak – na zasadzie wyłączności – determinuje ostateczne decyzje podejmowane przez suwerenne państwa członkowskie w warunkach hipotetycznej kolizji pomiędzy wspólnotowym porządkiem prawnym a regulacją konstytucyjną. W polskim systemie prawnym decyzje tego typu winny być podejmowane zawsze z uwzględnieniem treści art. 8 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji pozostaje ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej¹.

- 33 W innym ze swych orzeczeń Trybunał powoływał się na zasadę suwerenności Narodu, rozstrzygając kwestie dotyczące immunitetu poselskiego i nietykalności poselskiej, w orzeczeniu z 28.1.1991 r. (K 13/90)² wskazano, że „Zjawiska historyczne, które zrodziły immunitet, należą do przeszłości, jednakże istota tej instytucji pozostaje mało zmieniona. Powstanie immunitetu związane jest z powstaniem systemu przedstawicielskiego jako wyrazu suwerenności narodu. Ów związek immunitetu z instytucją reprezentacji pozwala umiejscowić immunitet parlamentarny jako przywilej posła i przedstawicielstwa jako całości. Interpretacja immunitetu, będącego przywilejem, może wywoływać konflikty, bowiem z jednej strony mamy tutaj do czynienia z demokracją (równość), z drugiej zaś z zasadą suwerenności narodu. Ów konflikt był od dawna postrzegany przez najwybitniejszych przedstawicieli nauki (*Carré de Malberg, Duguit*) jako powodujący możliwość rozbieżności interpretacyjnych, jednakże przeważała opinia, iż decydujący dla oceny istoty immunitetu parlamentarnego jest jego związek nie tylko z osobą, ale i z funkcją przedstawiciela (*Barthelemy, Pierre, Erskine, May, Jellinek, Esmaïne*, z nowszych prac: *Soulier L'inviolabilité Parlementaire*, tamże cyt. obszerna literatura przedmiotu; *Kelsen*, który uważał, że instytucja immunitetu jest przestarzała i nieskuteczna, należał do wyjątków). Dla oceny przepisów dot. immunitetu ważne więc będzie zawsze spojrzenie na nie przez pryzmat dwóch zasad: zasady równości wobec prawa i zasady stanowiska organu przedstawicielskiego. Zasadę immunitetu, jako zasadę wyjątkową, należałoby traktować ścieśniająco, pod warunkiem wszakże, iż nie chodziłoby o immunitet parlamentarny, różniący się od innego rodzaju immunitetów w sposób istotny. Jest on bowiem czymś więcej niż immunitetem jednostkowym, jest przywilejem, to prawda, ale zarówno osoby, jak i instytucji”.
- 34 Współcześnie zasada suwerenności realizowana jest głównie przez konkretne mechanizmy demokracji pośredniej, co łączy się z zasadą reprezentacji politycznej i instytucją mandatu przedstawicielskiego, zgodnie z art. 4 ust. 2 Konstytucji RP, w którym czytamy, że „Naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli”.
- 35 Treść powyższej regulacji w nauce jest poddawana krytyce, na co zwraca uwagę m.in. *Z. Witkowski*, pisząc, że to nie przedstawiciele sprawują władzę, a organy, to jest Sejm i Senat, do których uzyskali mandat. W związku z tym to nie przedstawiciele posiadają władztwo, a organy, do których zostali wybrani; przy czym formuła użyta w treści wskazanego przepisu sugeruje odwrotnie, a niewłaściwie jakoby to reprezentanci byli dzierżycielami wskazanych powyżej kompetencji władczych³.

¹ Wyr. TK z 11.5.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 49.

² OTK 1991, poz. 3.

³ *Z. Witkowski*, Wybrane zasady, s. 64–65.

Za *M. Weberem* wyróżnia się cztery typy reprezentacji:

36

- 1) stan, w którym konkretny reprezentant jest właścicielem swojej funkcji, ma to miejsce w przypadku dziedzicznych monarchów,
- 2) stan, w którym określony porządek ustrojowy jest reprezentowany przez jego członków, czego przykładem są zgromadzenia stanowe,
- 3) reprezentacja związana, która wiąże się z istnieniem mandatu imperatywnego,
- 4) reprezentacja wolna, w której reprezentantów nie łączą instrukcje wyborców.

Poza wskazanymi typami reprezentacji *M. Weber* wyróżnił także reprezentację interesów, do której zaliczał reprezentantów kategorii zawodowych¹. 37

Przytoczone typy reprezentacji zostały wskazane na podstawie ewolucji, jaka dokonywała się w obrębie reprezentacji politycznej. Swoją genezą reprezentacja odwołuje się do klasycznej koncepcji *J.J. Rousseau*, w której władza narodu miała być wykonywana bezpośrednio, samodzielnie przez wszystkich obywateli. Dlatego też władza ta nie mogła być wykonywana przez reprezentantów, bo stanowiłoby to destrukcję narodu. Z czasem, o czym była mowa z racji omawiania zasady suwerenności, *Rousseau* dopuścił przedstawicieli, niemniej jednak na specjalnych zasadach. W opozycji do koncepcji *J.J. Rousseau* *E. Burke*, *E. Sieyes* i *J.S. Mill* zbudowali i rozwijali koncepcję przedstawicielstwa. Jej istotą było oparcie się na tezie, że naród nie sprawuje swojej władzy sam bezpośrednio, a za pomocą deputowanych w organach przedstawicielskich. Natomiast wolę deputatów przypisuje się całemu narodowi. W rezultacie działania prawodawcze organów przedstawicielskich były przypisywane całemu narodowi, a parlament określano jako „organ władzy narodu”, co wskazuje na fakt, że przypisywano mu władzę znacznie szerszą niż tylko tę, którą posiadały inne organy państwowe². 38

M. Granat wskazuje, że współczesna koncepcja przedstawicielstwa nie jest wolna od wad, a co ważne wady te wynikają z samych jej założeń, stąd ich wyeliminowanie jest trudne. Do podstawowych z nich autor ten zalicza to, że przedstawiciele po uzyskaniu mandatu, pozostając samodzielnymi w swoich decyzjach, a także poza jakąkolwiek ich kontrolą ze strony swoich wyborców, co za tym idzie, wyborcy nie mają mechanizmów usunięcia przedstawiciela, który nie spełniałby oczekiwań wyborców. Realnym sprawdzianem dla spełniania bądź nie oczekiwań wyborców są dopiero kolejne wybory. Nie można także zapominać, że koncepcja przedstawicielstwa opiera się na fikcjach prawnych. Posługujemy się bowiem już dość powszechnie używanym zwrotem o „przypisywaniu woli”, a trzeba pamiętać, że nie chodzi o metaforę, a o konkretną konstrukcję prawną, dzięki której jako naród możemy wyrażać wolę i tworzyć przedstawicielstwo. Co więcej, wraz z rozwojem koncepcji reprezentacji pojawił się nowy twór – partie polityczne, które na stałe wpisały się do teorii reprezentacji, gdyż współcześnie już chyba nikt nie wyobraża sobie funkcjonowania demokracji przedstawicielstwa bez nich³. 39

Należy przy tym pamiętać, że wyprowadzenie zasady reprezentacji przed zasadę bezpośredniego wykonywania władzy przez naród nie eliminuje tej drugiej, a jedynie czyni ją uzupełniającą w stosunku do pierwszej z nich⁴. 40

¹ *M. Granat*, Zasada reprezentacji politycznej, [w:] *W. Skrzydło* (red.), Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2005.

² *M. Granat*, Prawo konstytucyjne, s. 121–122.

³ *Ibidem*, s. 123.

⁴ *Z. Witkowski*, Wybrane zasady, s. 77.

§ 3. Pluralizm polityczny i partie polityczne

- 41 Zasada pluralizmu została zawarta w art. 11 Konstytucji RP stanowiącym, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Zasada ta pozostaje w ścisłym związku z zasadą reprezentacji politycznej, a ich związek przejawia się z jednej strony w konstytuowaniu demokratycznego państwa prawnego, a z drugiej zaś – w aprobacie dla stanu, w którym wszyscy obywatele mają stosunkowo szeroką możliwość wyrażania swoich poglądów i postulatów w życiu politycznym. Istota pluralizmu politycznego w praktyce sprowadza się do tego, że w dziedzinie polityki funkcjonuje wiele różniących się od siebie, a czasami wręcz przeciwnych bytów wpływających na kształtowanie polityki państwa. Zwyczajowo zasadę tę łączy akceptacja dla modelu wielopartyjnego, ale co istotne, w doktrynie można znaleźć poglądy mówiące o tym, że w teorii istnienie tej zasady nie przesądza o konieczności istnienia w państwie partii politycznych, jednak w praktyce akurat ten pogląd jest trudny do obrony, gdyż współcześnie powszechnie uznaje się, że właściwie nie jest możliwe funkcjonowanie państw demokratycznych bez partii politycznych¹. Jednak, co ważne, z pełnym przekonaniem należy podkreślić fakt, że zasada pluralizmu politycznego wyklucza jakąkolwiek monopartyjność. Z założenia bowiem pluralizm odnosi się do wielości, a wielość tę nie sposób pogodzić z tym, że jedna partia uzurpuje sobie prawo do wyrażania zdania i postulatów całego społeczeństwa².
- 42 Na podstawie powyższego w nauce wyróżnia się dwojake rozumienie pluralizmu politycznego. Węższe wywodzi się z ujęcia prawnokonstytucyjnego obejmującego swoją treścią partie polityczne. Z kolei w znaczeniu szerszym pluralizm polityczny odnosi się nie tylko do partii politycznych, lecz także do wszelkich dobrowolnych form oddziaływania, za pomocą których obywatele artykułują swoją wolę, ale co istotne, bez pretendowania do oddziaływania na politykę państwa. Stąd będą się do nich zaliczać różnego rodzaju związki, stowarzyszenia, fundacje, które choć nie będą bezpośrednio oddziaływać na samą politykę państwa, to będą mieć na nią pośredni wpływ, tworząc otoczenie systemu politycznego³.
- 43 W aspekcie organizacyjnym zasada ta opiera się na trzech podstawowych założeniach. Po pierwsze, każdy z obywateli funkcjonuje w kilku różnych układach społecznych. Układy te opierają się na środowisku, w jakim przebywa. Stąd będzie to układ pracowniczy, terytorialny, a w końcu także i polityczny i w każdym z nich jednostka ma określone interesy i dążenia, które winien realizować za pomocą określonych dostępnych jej narzędzi. Po drugie, z zasady występujące interesy i dążenia mają różny charakter, nierzadko przeciwny, dlatego też równolegle powinny być formułowane konkurencyjne względem siebie programy służące do ich realizacji. W ten sposób społeczeństwo obywatelskie działa w różnego rodzaju organizacjach, które przyczyniają się do realizacji poszczególnych interesów obywatelskich, pracowniczych czy mieszkańców. Po trzecie, pluralizm funkcjonowania różnych podmiotów i interesów zmusza do podejmowania decyzji w drodze kompromisu polegającego na realizacji woli większości przy uwzględnieniu zdania mniejszości⁴.

¹ Na ten temat patrz szerzej, *W. Skrzydło*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Kraków 2000, s. 23.

² *A. Wielomski, P. Bała*, Wstęp do nauki o państwie, prawie i polityce, Warszawa 2011, s. 104.

³ *M. Chmaj*, Komentarz do Konstytucji RP. Art. 11, 13, Warszawa 2019, s. 68–69.

⁴ *L. Garlicki*, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2023, s. 82–83.

W prawie konstytucyjnym jako zasada ustrojowa pluralizm polityczny sprowadza się do: 44

- 1) uznania równości partii,
- 2) uznania wielości partii oraz
- 3) określenia demokratycznej roli partii politycznej.

W praktyce zasada ta przesądza więc o istnieniu systemu wielopartyjnego, w którym partie odznaczają się określoną jakością, co bezpośrednio łączy się z funkcjonowaniem zakazu istnienia partii o cechach niedemokratycznych w programie i metodach swojego działania (art. 13 Konstytucji RP)¹.

Równość partii opiera się na nakazie jednakowego traktowania partii przez prawo. 45
W związku z powyższym żadna z partii nie może mieć pozycji uprzywilejowanej w stosunku do pozostałych partii ani też żadna z partii nie może być dyskryminowana. Niemniej jednak nie oznacza to, że znaczenie wszystkich partii w państwie jest identyczne. Istotne jest, by odróżnić dwie podstawowe kwestie, z jednej strony równe traktowanie partii przez prawo, a z drugiej – ich znaczenie w państwie, a co za tym idzie, formalne traktowanie przez organy państwowe. Wynika to z faktu, że poszczególne partie cieszą się różnym poparciem społecznym, co bezpośrednio łączy się z liczbą uzyskanych przez nie mandatów w wyborach, z czym z kolei wiąże się różny wpływ na politykę państwa, ale też np. różna ilość dotacji podmiotowej, której wysokość jest proporcjonalna do liczby uzyskanych mandatów, z kolei subwencja statutowa jest proporcjonalna do liczby ważnie oddanych głosów na okręgowe listy kandydatów na posłów. W związku z tym owa równość dotyczy równości materialnej. Natomiast w aspekcie formalnym partie nie są równo traktowane, gdyż równość w tym przypadku oznaczałaby faktyczną dyskryminację partii mającej większe poparcie społeczne, np. w przypadku przyznawanych dotacji czy subwencji. W tym zakresie kluczowy jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27.5.2003 r. (K 11/03)², w którym dopuścił on różnicowanie statusu partii, w tym statusu ich struktur parlamentarnych i parlamentarzystów, w zależności od poparcia społecznego uzyskanego przez daną partię w wyborach³.

Kolejnym przymiotem związanym z pluralizmem politycznym jest uznanie wielości 46
partii politycznych. W nauce wskazuje się, że owa wielość jest równoznaczna z uznaniem zakazu monopartyjności, ale co ciekawe, nie oznacza to, że nie może działać system jednopartyjny. Taka sytuacja będzie miała bowiem miejsce, gdy w drodze aktu wyborczego elektorat powierzy jednej partii władzę – wtedy w systemie wielopartyjnym będą sprawowane faktyczne rządy jednej partii. Natomiast ważne jest, że niezależnie od sprawowanych rządów przez jedną partię inne będą mogły swobodnie powstawać i działać. Oczywiście w praktyce ich znaczenie w życiu politycznym będzie znikome, ale to nie znaczy, że sytuacja ta się nie zmieni na ich korzyść w kolejnych wyborach. Pluralizm zakłada bowiem swoistą rotację ugrupowań, które walcząc o poparcie wyborców, zmuszone są formułować alternatywę personalną i programową⁴.

Kolejnym elementem pluralizmu politycznego jest określenie demokratycznej roli partii 47
politycznej. W rodzimym systemie owa rola opiera się na konkretnych, wskazanych przez ustawodawcę zasadach. Wśród nich znajduje się zagwarantowanie jawności struktur partyjnych, powoływanie poszczególnych organów partyjnych w drodze wyborów (w tym sposób wyboru władz, zakres poszczególnych kompetencji liderów, obecność we władzach

¹ M. Granat, Prawo konstytucyjne, s. 124.

² OTK-A 2003, Nr 5, poz. 43.

³ W. Sokolewicz, M. Zubik, Art. 11, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2016, s. 377.

⁴ M. Chmaj, Komentarz do Konstytucji RP. Art. 11, 13, s. 71–72.