

KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Komentarz

redakcja naukowa Piotr Tuleja

Piotr Czarny, Monika Florczak-Wątor
Bogumił Naleziński, Piotr Radzewicz, Piotr Tuleja

KOMENTARZE

WYDANIE

2

KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Komentarz

redakcja naukowa Piotr Tuleja

Piotr Czarny, Monika Florczak-Wątor
Bogumił Naleziński, Piotr Radzewicz, Piotr Tuleja

KOMENTARZE

WYDANIE **2**

W zakresie części autorstwa Piotra Radziejwicz publikacja jest częścią projektu badawczego finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji nr 2017/25/B/HS5/01824

Stan prawny na 31 lipca 2023 r.

Wydawczyni
Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów opracowali:

Piotr Czarny – art. 126–167, 213–215

Monika Florczak-Wątor – art. 2, 3, 7, 8, 10, 38–44, 46–59, 61, 62, 64–86, 216–218,
226, 227, 233, 234

Bogumił Naleziński – art. 168–212

Piotr Radziejwicz – art. 87–125, 219–225, 228–230, 235

Piotr Tuleja – Preambuła, art. 1, 4–6, 9, 11–37, 45, 60, 63, 231, 232, 236–243

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-811-6

2. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	13
Wstęp	17
Wstęp do wydania drugiego	21
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.	23
Rozdział I. Rzeczpospolita	27
Art. 1. [Rzeczpospolita jako dobro wspólne]	27
Art. 2. [Zasada demokratycznego państwa prawnego]	29
Art. 3. [Państwo unitarne]	35
Art. 4. [Zasada suwerenności Narodu; formy sprawowania władzy]	36
Art. 5. [Zasada niepodległości państwa, ochrony praw człowieka, strzeżenia dziedzictwa narodowego i zrównoważonego rozwoju]	41
Art. 6. [Zasada równego dostępu do dziedzictwa kulturalnego]	44
Art. 7. [Działanie na podstawie i w granicach prawa]	46
Art. 8. [Nadrzędność Konstytucji; bezpośrednie jej stosowanie]	49
Art. 9. [Zasada przestrzegania prawa międzynarodowego]	54
Art. 10. [Zasada podziału władzy]	58
Art. 11. [Zasada pluralizmu politycznego]	62
Art. 12. [Zasada społeczeństwa obywatelskiego]	65
Art. 13. [Zakaz istnienia organizacji totalitarnych i autorytarnych]	68
Art. 14. [Zasada wolności mediów]	72
Art. 15. [Zasada decentralizacji]	76
Art. 16. [Samorząd terytorialny jako podmiot władzy publicznej]	78
Art. 17. [Inne rodzaje samorządów]	80
Art. 18. [Zasada ochrony małżeństwa i rodziny]	83
Art. 19. [Zasada szczególnej opieki nad weteranami]	88
Art. 20. [Zasada społecznej gospodarki rynkowej]	90
Art. 21. [Zasada ochrony własności i dziedziczenia]	92
Art. 22. [Ograniczenie wolności działalności gospodarczej]	96
Art. 23. [Gospodarstwo rodzinne podstawą ustroju rolnego]	100
Art. 24. [Zasada ochrony pracy]	101

Art. 25.	[Zasada równouprawnienia, autonomii kościołów i związków wyznaniowych oraz bezstronności państwa]	103
Art. 26.	[Zasada służebnego charakteru i neutralności Sił Zbrojnych]	109
Art. 27.	[Zasada uznania języka polskiego za język urzędowy]	112
Art. 28.	[Symbole narodowe]	113
Art. 29.	[Stolica Rzeczypospolitej Polskiej]	114
Rozdział II. Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela		115
Zasady ogólne		115
Art. 30.	[Zasada ochrony godności człowieka]	115
Art. 31.	[Zasada ochrony wolności, klauzule limitacyjne ograniczania wolności i praw konstytucyjnych]	118
Art. 32.	[Zasada równości]	126
Art. 33.	[Zasada równouprawnienia płci]	130
Art. 34.	[Nabycie obywatelstwa polskiego]	132
Art. 35.	[Prawa mniejszości narodowych]	134
Art. 36.	[Prawo obywatela polskiego do opieki podczas pobytu za granicą]	136
Art. 37.	[Korzystanie z ochrony praw konstytucyjnych]	137
Wolności i prawa osobiste		139
Art. 38.	[Prawo do życia]	139
Art. 39.	[Zakaz eksperymentów naukowych na ludziach bez ich zgody]	145
Art. 40.	[Zakaz tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania i karania]	149
Art. 41.	[Nietykalność i wolność osobista]	153
Art. 42.	[Odpowiedzialność karna; prawo do obrony; domniemanie niewinności]	159
Art. 43.	[Zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości]	163
Art. 44.	[Bieg przedawnienia]	167
Art. 45.	[Prawo do sądu]	168
Art. 46.	[Przepadek rzeczy]	174
Art. 47.	[Prawo do ochrony prywatności]	178
Art. 48.	[Prawa rodziców; ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich]	182
Art. 49.	[Tajemnica komunikowania się]	184
Art. 50.	[Nienaruszalność mieszkania]	187
Art. 51.	[Prawo do ochrony danych osobowych]	190
Art. 52.	[Wolność przemieszczania się]	193
Art. 53.	[Wolność sumienia i wyznania]	194
Art. 54.	[Wolność słowa]	199
Art. 55.	[Zakaz ekstradycji]	203
Art. 56.	[Prawo azylu i status uchodźcy]	207
Wolności i prawa polityczne		210
Art. 57.	[Wolność zgromadzeń]	210
Art. 58.	[Wolność zrzeszania się]	216

Art. 59.	[Zrzeczenia i ich prawa; prawo do strajku].....	218
Art. 60.	[Prawo dostępu do służby publicznej]	222
Art. 61.	[Prawo dostępu do informacji publicznej]	224
Art. 62.	[Czynne prawo wyborcze].....	230
Art. 63.	[Prawo do petycji].....	232
Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne		234
Art. 64.	[Prawo do własności, innych praw majątkowych, prawo dziedziczenia]	234
Art. 65.	[Wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz miejsca pracy] ...	237
Art. 66.	[Prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy; prawo do urlopu]	241
Art. 67.	[Prawo do zabezpieczenia społecznego].....	245
Art. 68.	[Ochrona zdrowia].....	249
Art. 69.	[Pomoc osobom niepełnosprawnym].....	253
Art. 70.	[Prawo do nauki]	255
Art. 71.	[Prawo rodziny do pomocy ze strony państwa]	258
Art. 72.	[Ochrona praw dziecka].....	261
Art. 73.	[Wolność twórczości artystycznej, badań naukowych, nauczania i korzystania z dóbr kultury].....	265
Art. 74.	[Bezpieczeństwo ekologiczne i ochrona środowiska]	267
Art. 75.	[Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych].....	269
Art. 76.	[Ochrona konsumentów].....	272
Środki ochrony wolności i praw		274
Art. 77.	[Prawo do wynagrodzenia szkody]	274
Art. 78.	[Zasada dwuinstancyjności postępowania]	280
Art. 79.	[Skarga konstytucyjna].....	283
Art. 80.	[Wniosek do Rzecznika Praw Obywatelskich].....	287
Art. 81.	[Ustawowe ograniczenia dochodzenia wskazanych praw].....	289
Obowiązki.....		290
Art. 82.	[Obowiązek wierności Rzeczypospolitej Polskiej]	290
Art. 83.	[Obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej].....	292
Art. 84.	[Obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych]	295
Art. 85.	[Obowiązek obrony Ojczyzny].....	298
Art. 86.	[Obowiązek dbałości o stan środowiska]	302
Rozdział III. Źródła prawa		305
Art. 87.	[Źródła prawa powszechnie obowiązującego]	305
Art. 88.	[Wejście w życie aktów normatywnych].....	310
Art. 89.	[Ratyfikacja umów międzynarodowych]	312
Art. 90.	[Podstawy prawne przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów państwowych]	317
Art. 91.	[Umowa międzynarodowa w krajowym porządku prawnym]....	322
Art. 92.	[Upoważnienie do wydawania rozporządzeń]	324
Art. 93.	[Źródła prawa wewnętrznie obowiązującego]	327
Art. 94.	[Akty prawa miejscowego]	329

Rozdział IV. Sejm i Senat	332
Art. 95. [Władza ustawodawcza; kontrolna funkcja Sejmu].....	332
Wybory i kadencja	334
Art. 96. [Skład Sejmu; przymiotniki wyborcze]	334
Art. 97. [Skład Senatu; przymiotniki wyborcze]	336
Art. 98. [Kadencja parlamentu, wybory, możliwość skrócenia kadencji]	337
Art. 99. [Bierne prawo wyborcze do Sejmu i Senatu].....	340
Art. 100. [Zasady kandydowania na posła i senatora]	342
Art. 101. [Stwierdzenie ważności wyborów do Sejmu i Senatu]	343
Posłowie i senatorowie	344
Art. 102. [Zakaz łączenia mandatu posła i senatora]	344
Art. 103. [Zakaz łączenia mandatu posła z innymi funkcjami lub stanowiskami publicznymi (<i>incompatibilitas</i>)].....	345
Art. 104. [Mandat wolny, ślubowanie]	347
Art. 105. [Immunitet poselski]	350
Art. 106. [Wykonywanie mandatu posła]	354
Art. 107. [Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej].....	354
Art. 108. [Mandat senatorski].....	356
Organizacja i działanie.....	357
Art. 109. [Zasada permanencji; pierwsze posiedzenie Sejmu i Senatu]	357
Art. 110. [Marszałek Sejmu i wicemarszałkowie]	361
Art. 111. [Komisja śledcza]	364
Art. 112. [Regulamin Sejmu].....	367
Art. 113. [Zasada jawności prac Sejmu].....	369
Art. 114. [Zgromadzenie Narodowe]	371
Art. 115. [Interpelacje i zapytania poselskie].....	372
Art. 116. [Stan wojny]	374
Art. 117. [Użycie Sił Zbrojnych za granicą; zasady pobytu obcych wojsk na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej]	375
Art. 118. [Inicjatywa ustawodawcza].....	375
Art. 119. [Proces ustawodawczy w Sejmie].....	378
Art. 120. [Proceduralne przesłanki ważności uchwalania ustaw]	383
Art. 121. [Rola Senatu w procesie ustawodawczym]	386
Art. 122. [Rola Prezydenta w procesie ustawodawczym].....	389
Art. 123. [Pilny projekt ustawy]	395
Art. 124. [Organizacja i działanie Senatu].....	398
Referendum	398
Art. 125. [Referendum ogólnokrajowe]	398
Rozdział V. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	402
Art. 126. [Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej]	402
Art. 127. [Zasady i tryb wyboru Prezydenta].....	408
Art. 128. [Początek kadencji Prezydenta, zarządzanie wyborów prezydenckich].....	413
Art. 129. [Ważność wyborów prezydenckich]	416

Art. 130.	[Przysięga prezydencka].....	422
Art. 131.	[Zastępstwo Prezydenta].....	425
Art. 132.	[Niepołączalność].....	431
Art. 133.	[Rola Prezydenta w zakresie stosunków międzynarodowych]	434
Art. 134.	[Zwierzchnictwo Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi].....	439
Art. 135.	[Rada Bezpieczeństwa Narodowego].....	443
Art. 136.	[Zarządzanie mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych].....	445
Art. 137.	[Prezydent a nadawanie i zrzeczenie się obywatelstwa].....	448
Art. 138.	[Nadawanie orderów i odznaczeń]	451
Art. 139.	[Prawo łaski]	452
Art. 140.	[Orędzie Prezydenta].....	456
Art. 141.	[Rada Gabinetowa].....	458
Art. 142.	[Akty prawne Prezydenta].....	460
Art. 143.	[Kancelaria Prezydenta].....	463
Art. 144.	[Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta]	465
Art. 145.	[Odpowiedzialność Prezydenta przed Trybunałem Stanu].....	472
Rozdział VI. Rada Ministrów i administracja rządowa		476
Art. 146.	[Zadania i niektóre kompetencje Rady Ministrów]	476
Art. 147.	[Skład Rady Ministrów].....	482
Art. 148.	[Zadania i kompetencje Prezesa Rady Ministrów]	486
Art. 149.	[Zadania i kompetencje ministrów; status wchodzących w skład Rady Ministrów przewodniczących określonych w ustawach komitetów]	490
Art. 150.	[Zakaz działalności sprzecznej z obowiązkami publicznymi]	496
Art. 151.	[Przysięga członków Rady Ministrów]	497
Art. 152.	[Status prawny wojewody]	499
Art. 153.	[Służba cywilna].....	501
Art. 154.	[Zasadnicza procedura powoływania Rady Ministrów; pierwsza procedura rezerwowa].....	504
Art. 155.	[Trzecia procedura powoływania Rady Ministrów].....	509
Art. 156.	[Odpowiedzialność konstytucyjna i karna członków Rady Ministrów]	512
Art. 157.	[Odpowiedzialność członków Rady Ministrów przed Sejmem].....	516
Art. 158.	[Wotum nieufności dla Rady Ministrów]	519
Art. 159.	[Wotum nieufności dla ministra].....	522
Art. 160.	[Wotum zaufania dla Rady Ministrów].....	524
Art. 161.	[Zmiany w składzie Rady Ministrów].....	526
Art. 162.	[Dymisja Rady Ministrów]	529
Rozdział VII. Samorząd terytorialny		533
Art. 163.	[Zadania samorządu terytorialnego]	533
Art. 164.	[Struktura samorządu terytorialnego].....	537
Art. 165.	[Status prawny jednostek samorządu terytorialnego].....	541
Art. 166.	[Rodzaje zadań jednostek samorządu terytorialnego, spory kompetencyjne między samorządem terytorialnym a administracją rządową].....	546

Art. 167.	[Dochody jednostek samorządu terytorialnego]	550
Art. 168.	[Podatki i opłaty lokalne]	556
Art. 169.	[Organy jednostek samorządu terytorialnego]	556
Art. 170.	[Referendum lokalne]	559
Art. 171.	[Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego]	562
Art. 172.	[Prawo jednostek samorządu terytorialnego do zrzeszania się]	564
Rozdział VIII. Sądy i trybunały		566
Art. 173.	[Zasada niezależności władzy sądowniczej]	566
Art. 174.	[Orzekanie w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej]	568
Sądy		570
Art. 175.	[Struktura sądów w Rzeczypospolitej Polskiej]	570
Art. 176.	[Instancyjność postępowania sądowego]	573
Art. 177.	[Sądy powszechne]	577
Art. 178.	[Sędziowie; niezawisłość sędziowska]	579
Art. 179.	[Powoływanie sędziów]	584
Art. 180.	[Nieusuwalność sędziów]	589
Art. 181.	[Immunitet i przywilej nietykalności sędziowskiej]	592
Art. 182.	[Udział obywateli w wymierzaniu sprawiedliwości]	594
Art. 183.	[Nadzór Sądu Najwyższego]	596
Art. 184.	[Struktura i zadania sądów administracyjnych]	600
Art. 185.	[Powoływanie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego]	603
Art. 186.	[Zadania Krajowej Rady Sądownictwa]	604
Art. 187.	[Skład Krajowej Rady Sądownictwa]	606
Trybunał Konstytucyjny		609
Art. 188.	[Właściwość Trybunału Konstytucyjnego]	609
Art. 189.	[Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych]	614
Art. 190.	[Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego]	616
Art. 191.	[Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego]	621
Art. 192.	[Inicjowanie rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych]	624
Art. 193.	[Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego]	625
Art. 194.	[Skład i wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego]	630
Art. 195.	[Status sędziów Trybunału Konstytucyjnego]	635
Art. 196.	[Immunitet i przywilej nietykalności sędziów Trybunału Konstytucyjnego]	637
Art. 197.	[Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym]	639
Trybunał Stanu		641
Art. 198.	[Zakres właściwości Trybunału Stanu]	641
Art. 199.	[Skład Trybunału Stanu i niezawisłość członków Trybunału Stanu]	643
Art. 200.	[Immunitet i przywilej nietykalności członków Trybunału Stanu]	646
Art. 201.	[Określenie w ustawie organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem Stanu]	648

Rozdział IX. Organy kontroli państwowej i ochrony prawa	650
Najwyższa Izba Kontroli	650
Art. 202. [Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli; kolegialność działania]	650
Art. 203. [Zakresy i kryteria kontroli Najwyższej Izby Kontroli]	652
Art. 204. [Kompetencje Najwyższej Izby Kontroli wobec Sejmu]	655
Art. 205. [Powołanie i kadencja Prezesa Najwyższej Izby Kontroli]	657
Art. 206. [Immunitet i przywilej nietykalności Prezesa Najwyższej Izby Kontroli]	659
Art. 207. [Określenie w ustawie organizacji i trybu działania Najwyższej Izby Kontroli]	661
Rzecznik Praw Obywatelskich	663
Art. 208. [Kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich]	663
Art. 209. [Powoływanie, niepołączalność stanowisk i apolityczność Rzecznika Praw Obywatelskich]	665
Art. 210. [Niezawisłość i niezależność Rzecznika Praw Obywatelskich]	667
Art. 211. [Immunitet i przywilej nietykalności Rzecznika Praw Obywatelskich]	669
Art. 212. [Obowiązek informacyjny Rzecznika Praw Obywatelskich]	671
Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	672
Art. 213. [Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – zadania i kompetencje]	672
Art. 214. [Powoływanie członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji; zakazy dotyczące członków Rady]	677
Art. 215. [Zasady i tryb działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji]	680
Rozdział X. Finanse publiczne	681
Art. 216. [Gospodarka finansowa]	681
Art. 217. [Podatki i inne daniny publiczne]	684
Art. 218. [Organizacja Skarbu Państwa]	687
Art. 219. [Budżet państwa]	688
Art. 220. [Równowaga budżetowa]	692
Art. 221. [Inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej]	693
Art. 222. [Termin przedstawienia Sejmowi ustawy budżetowej]	694
Art. 223. [Poprawki Senatu do ustawy budżetowej]	695
Art. 224. [Uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie ustawy budżetowej]	695
Art. 225. [Skrócenie kadencji Sejmu]	696
Art. 226. [Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej]	697
Art. 227. [Narodowy Bank Polski]	700
Rozdział XI. Stany nadzwyczajne	703
Art. 228. [Rodzaje stanów nadzwyczajnych]	703
Art. 229. [Stan wojenny]	712
Art. 230. [Stan wyjątkowy]	713
Art. 231. [Wprowadzenie stanu wojennego lub wyjątkowego]	714
Art. 232. [Stan klęski żywiołowej]	716

Art. 233.	[Ograniczenia wolności i praw jednostki w czasie stanów nadzwyczajnych]	718
Art. 234.	[Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy].....	721
Rozdział XII. Zmiana Konstytucji		724
Art. 235.	[Tryb ustawodawczy przy zmianie Konstytucji]	724
Rozdział XIII. Przepisy przejściowe i końcowe		730
Art. 236.	[Ustawy konieczne do stosowania Konstytucji].....	730
Art. 237.	[Likwidacja kolegiów do spraw wykroczeń]	731
Art. 238.	[Kadencyjność konstytucyjnych organów w okresie przejściowym].....	732
Art. 239.	[Zasady dotyczące postępowań toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym]	733
Art. 240.	[Pokrywanie deficytu budżetowego w okresie przejściowym]....	734
Art. 241.	[Przepisy przejściowe i dostosowujące].....	734
Art. 242.	[Uchylenie dotychczas obowiązujących przepisów rangi konstytucyjnej]	736
Art. 243.	[Wejście w życie Konstytucji].....	737
Literatura		739
Orzecznictwo		743
O autorach		773

Wykaz skrótów

Akty prawne

EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
EKSL	– Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
Konstytucja, Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 389)
KDPSW	– Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych przyjęty przez Komisję Wenecką na 52. sesji (Wenecja, 18–19.10.2002 r.)
KWPT	– Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzone w Wiedniu 23.05.1969 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439)
KWSD	– Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych sporządzona w Wiedniu z 18.04.1961 r. (Dz.U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. C 321E z 2006 r., s. 37)

u.k.w.	– ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.)
u.o.O.	– ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 2305 ze zm.)
u.RM	– ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
u.SN	– ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1093 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)
ustawa o NIK	– ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)

Instytucje

ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
KRRiT	– Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
KRS	– Krajowa Rada Sądownictwa
NBP	– Narodowy Bank Polski
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PKW	– Państwowa Komisja Wyborcza
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
RPP	– Rada Polityki Pieniężnej
SA	– Sąd Apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– Sąd Okręgowy
SR	– Sąd Rejonowy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Stanu
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZOS NSA	– Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego
ZOS SN	– Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego

Czasopisma i publikatory

Biul. PK	– Biuletyn Prawa Karnego
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
LEX	– System Informacji Prawnej LEX
Pal.	– Palestra
PiP	– Państwo i Prawo
PK	– Przegląd Konstytucyjny
PPK	– Przegląd Prawa Konstytucyjnego
PS	– Przegląd Sejmowy
P.Sąd.	– Przegląd Sądowy
ST	– Samorząd Terytorialny
ZN UMK	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika

Inne

ENA	– europejski nakaz aresztowania
j.s.t.	– jednostka samorządu terytorialnego
PKB	– produkt krajowy brutto

Wykaz literatury powoływanej skrótowo

Garlicki	– L. Garlicki, <i>Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu</i> , wyd. 5, Warszawa 2018
LG I, t. I	– <i>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz</i> , t. I, red. L. Garlicki, wyd. 1, Warszawa 1999
LG I, t. II	– <i>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz</i> , t. II, red. L. Garlicki, wyd. 1, Warszawa 2001
LG I, t. IV	– <i>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz</i> , t. IV, red. L. Garlicki, wyd. 1, Warszawa 2005
LG I, t. V	– <i>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz</i> , t. V, red. L. Garlicki, wyd. 1, Warszawa 2007
LG II, t. I	– <i>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz</i> , t. I, wyd. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016
LG II, t. II	– <i>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz</i> , t. II, wyd. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016
MS, t. I	– <i>Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86</i> , red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016
MS, t. II	– <i>Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243</i> , red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016

Wstęp

Komentarz adresowany jest przede wszystkim do praktyków: sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców-prawnych, notariuszy, komorników, urzędników administracji publicznej oraz wszystkich tych, którzy w procesie stosowania prawa powinni sięgać do Konstytucji RP. Drugą grupą czytelników, do których w szczególności adresujemy nasz komentarz, są osoby przygotowujące się do egzaminów prawniczych oraz osoby, które chcą poszerzyć swą wiedzę na temat obowiązującej ustawy zasadniczej.

Celem każdego prawniczego komentarza jest wskazanie *ratio legis* przepisów, ich normatywnej treści, problemów powstających w związku z ich stosowaniem, a także sposobów, w jaki problemy te są rozwiązywane w doktrynie i praktyce. Komentowanie przepisów Konstytucji cechuje pewna specyfika względem komentarzy do kodeksów czy innych aktów normatywnych. Wynika ona głównie z tego, że Konstytucja reguluje kwestie zasadnicze, stanowi podstawę systemu prawa i wpływa na kształt wszystkich jego gałęzi. Większość przepisów Konstytucji sformułowana jest bardzo ogólnie, co jednak nie oznacza, że nie należy wyprowadzać z nich jednoznacznych norm prawnych. Kształt wielu instytucji konstytucyjnych jest wynikiem wielowiekowych doświadczeń różnych kultur prawnych. W komentarzu adresowanym do praktyków nie sposób odnieść się do wszystkich problemów wynikających z tej specyfiki. Dlatego postanowiliśmy ograniczyć rozważania natury filozoficznej, teoretycznoprawnej czy historycznej i skoncentrować się na zagadnieniach, które są istotne dla stosowania Konstytucji w praktyce. Z tego względu pominięta została szersza refleksja historyczna dotycząca kształtowania poszczególnych instytucji prawnych, a także rozważania prawnoporównawcze, jeśli nie były konieczne dla rozstrzygnięcia kwestii spornych w praktyce. Relacja przepisów Konstytucji do prawa międzynarodowego została zaś omówiona tylko w niezbędnym zakresie. Powyższe założenia wpłynęły również na bazę źródłową komentarza. Zrezygnowaliśmy z prezentowania sporów teoretycznych toczonych wokół wielu konstytucyjnych instytucji oraz przywoływania bibliografii dokumentującej te spory. W tych sprawach odsyłamy do dwóch edycji komentarza pod red. L. Garlickiego oraz komentarza pod red. M. Safjana i L. Boska. Komentarze te w sposób pogłębiony prezentują zagadnienia teoretyczne związane z polską Konstytucją.

Podstawowym punktem odniesienia naszego komentarza jest orzecznictwo organów władzy sądowiczej. Przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego, który przez trzydzieści lat swej działalności (1986–2016) wypracował wiele standardów konstytucyjnych. Problemy powstające w praktyce stosowania Konstytucji ukazujemy też na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych i sądów powszechnych. Odwołujemy się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Odwołania te są jednak ograniczone przede wszystkim do kwestii konstytucyjnych, które nie zostały rozstrzygnięte przez polskie sądy i Trybunał Konstytucyjny.

Dotychczasowa praktyka stosowania Konstytucji pokazuje, że szczególne problemy wiążą się z jej pozycją w hierarchii aktów prawnych. Po pierwsze, normy konstytucyjne adresowane są w dużej części do ustawodawcy i innych organów tworzących prawo. Sytuacja taka nie występuje na gruncie poszczególnych gałęzi prawa. Po drugie, proces sądowego stosowania prawa wymaga, by sądy dokonywały oceny zgodności ustaw i innych aktów normatywnych z Konstytucją. Po trzecie zasada nadrzędności Konstytucji nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek współstosowania Konstytucji oraz ustaw i innych aktów normatywnych. Interpretacja Konstytucji uwzględnia często ważenie jej zasad i prokonstytucyjną wykładnię prawa. Mając powyższe na względzie, staraliśmy się, by nasz komentarz był przydatną pomocą przy ustalaniu treści konstytucyjnych zasad i norm oraz pokazywał kierunki ich oddziaływania na ustawy i inne akty normatywne. Jesteśmy przekonani, że proces stosowania prawa musi być ukierunkowany konstytucyjnie, ale jednocześnie nie może polegać na wykładni norm konstytucyjnych przez pryzmat ustaw, które Konstytucję konkretyzują. Należy unikać, występującej w praktyce, interpretacji Konstytucji w zgodzie z ustawami. Na niewłaściwość takiej praktyki zwracał wielokrotnie uwagę Trybunał Konstytucyjny. Zakładamy, że nasz komentarz będzie przydatnym narzędziem w rozwiązywaniu praktycznych problemów. Nie aspiruje on natomiast do przedstawiania gotowych rozwiązań wszystkich zagadnień, jakie mogą wystąpić w procesie stosowania Konstytucji.

Specyfika polskiej Konstytucji uzasadnia zwrócenie uwagi na dwie dodatkowe kwestie. Pierwszą z nich jest funkcja konstytucyjnych zasad podstawowych polskiej państwowości w interpretowaniu Konstytucji. Zasady te są konkretyzowane w wielu przepisach ustawy zasadniczej. Bez znajomości ich treści oraz relacji z poszczególnymi przepisami Konstytucji nie można dokonywać ich poprawnej interpretacji. Zasady te zostały zamieszczone w rozdziale I (art. 1–29), warto jednak pamiętać, że część z nich otwiera również rozdział II (art. 30–33). Co więcej, wyrażona w art. 30 Konstytucji zasada przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka stanowi zasadę wiodącą, będącą podstawą całej konstytucyjnej aksjologii. Katalog konstytucyjnych wolności i praw został ukształtowany pod silnym wpływem Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Oddziaływanie Konwencji oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na sposób wykładni i stosowanie Konstytucji widoczne jest w całym okresie jej obowiązywania. Po wejściu w życie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

coraz bardziej dostrzegalny stał się też wpływ orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Druga kwestia wiąże się z trwającym w Polsce kryzysem konstytucyjnym. Kryzys ten przybrał swoistą postać. Podważanie podstawowych zasad Konstytucji, w szczególności zasady podziału władzy i państwa prawa, nie wiąże się na razie z próbami zmiany Konstytucji. Proces ten polega przede wszystkim na uchwalaniu aktów normatywnych i wydawaniu innych aktów prawnych naruszających wprost lub osłabiających zasady konstytucyjne. Przedmiotem naszego komentarza nie jest analiza przyczyn, form i skutków kryzysu konstytucyjnego. Staramy się natomiast pokazać poprawną wykładnię norm konstytucyjnych oraz zarysować właściwe ramy konstytucyjnej praktyki ustrojowej. Naruszenia Konstytucji analizujemy zwłaszcza w odniesieniu do tych działań organów władzy publicznej, które skutkują podważeniem podstawowych konstytucyjnych zasad i w efekcie prowadzą do dysfunkcji porządku prawnego.

Kraków, wrzesień 2019 r.

Piotr Tuleja

Wstęp do wydania drugiego

Komentarz do Konstytucji adresowany przede wszystkim do praktyków wymaga okresowych aktualizacji. Konieczne jest jego uzupełnienie o orzecznictwo sądów, zwrócenie uwagi na nowe zjawiska występujące w procesie stosowania prawa oraz wskazanie problemów dotyczących praw człowieka. Potrzeba aktualizacji komentarza wynika też z istotnych zdarzeń mających wpływ na kontekst, w jakim Konstytucja jest stosowana.

W kolejnym wydaniu nie zmieniły się podstawowe założenia komentarza, jednak postępujący kryzys praworządności wpływa na sposób dokonywania jego aktualizacji. Dotyczy to w pierwszej kolejności orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał utracił zdolność do wyznaczania powszechnie akceptowanych standardów konstytucyjnych. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają jednak znaczenia praktyczne. Stanowią swoiste zdarzenia prawne oddziałujące na system prawa oraz sposób jego stosowania. Orzeczenia te wskazują też na pogłębiający się rozdźwięk między Trybunałem a sądami międzynarodowymi w zakresie standardów ochrony praw człowieka. Dlatego w komentarzu odnotowujemy nowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zastrzegając sobie prawo do krytycznej oceny jego charakteru prawnego i skutków.

Pogłębiający się kryzys praworządności wymaga wprowadzenia modyfikacji w sposobie komentowania orzecznictwa sądów. Coraz trudniej wskazać orzeczenia Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, które wytyczają powszechne kierunki wykładni przepisów Konstytucji. Jednocześnie wydawane są judykaty, których celem jest rozstrzyganie fundamentalnych konstytucyjnych problemów. Przykładem jest uchwała trzech Izb Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r. Wzrasta też rola sądów powszechnych i wojewódzkich sądów administracyjnych w procesie stosowania Konstytucji. Widoczne jest to m.in. w tzw. orzecznictwie covidowym czy orzeczeniach dotyczących kryzysu humanitarnego na polsko-białoruskiej granicy.

Konstytucja jest instrumentem żyjącym. Z jednej strony ma być trwałą, stabilną podstawą systemu prawa, z drugiej sposób jej wykładni powinien być adekwatną reakcją na nowe zjawiska i problemy z nimi związane. W tej perspektywie uwidacznia się paradoks polskiego konstytucjonalizmu. Mamy do czynienia z podważaniem podstawowych

wartości konstytucyjnych przez organy władzy publicznej uzasadniającym pytanie: czy Konstytucja nadal obowiązuje? Równocześnie toczony obecnie spór konstytucyjny spowodował wzrost znaczenia wartości konstytucyjnych w szeroko rozumianej debacie publicznej. Komentarz nie stanowi raportu o stanie przestrzegania Konstytucji. Przede wszystkim koncentruje się on na jej normatywnej treści oraz prawidłowym odczytaniu zasad konstytucyjnych. Negatywne zjawiska dotyczące naruszeń Konstytucji komentarz odnotowuje, ale nie opisuje ich w sposób całościowy. Taki opis znacznie przekraczałby bowiem jego ramy.

Kraków, lipiec 2023 r.

Piotr Tuleja

KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 2 kwietnia 1997 r.

(Dz.U. Nr 78, poz. 483; zm.: Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319; z 2006 r. Nr 200, poz. 1471;
z 2009 r. Nr 114, poz. 946)

W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny,
odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia
o Jej losie,
my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej,
zarówno wierzący w Boga
będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna,
jak i nie podzielający tej wiary,
a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł,
równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski,
wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną
ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie
Narodu i ogólnoludzkich wartościach,
nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej,
zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne
z ponad tysiącletniego dorobku,
złączeni więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie,
świadomi potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej,
pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa
człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane,
pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji
publicznych zapewnić rzetelność i sprawność,
w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem,
ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej
jako prawa podstawowe dla państwa

**oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz,
dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia
obywateli i ich wspólnot.**

**Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję
będą stosowali,
wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka,
jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi,
a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę
Rzeczypospolitej Polskiej.**

Preambuły umieszczane są w aktach prawnych o szczególnej doniosłości. Spełniają one przede wszystkim funkcje narzędzi niestanowczych, wspierają narzędzia stanowcze zasadniczego tekstu prawnego (T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*, Kraków 1986, s. 63). Taką funkcję spełniają też preambuły współczesnych konstytucji. Praktyka poprzedzania tekstu konstytucji preambułą nie jest jednak powszechna. Porównując preambuły różnych konstytucji, trudno byłoby też wskazać jakieś stałe ich elementy, świadczące o jednolitym sposobie ich formułowania (LG II, t. I, s. 28). Kształt preambuły zależy przede wszystkim od doświadczeń historycznych, kultury prawnej oraz postrzegania państwa i jego roli przez twórców konstytucji.

Polska przed 1997 r. nie miała demokratycznej konstytucji, która przez dłuższy okres swego funkcjonowania wpłynęłaby na aksjologię systemu prawa, kształt państwa oraz jego instytucji. Dlatego polskie tradycje w zakresie formułowania podstaw konstytucyjnych w preambule są skromne. Kształt preambuły Konstytucji RP był przedmiotem sporów aksjologicznych i politycznych (MS, t. I, s. 135 i n.). Autorem samego projektu preambuły, który w zasadzie w niezmienionej treści znalazł się w tekście Konstytucji, jest S. Wilkanowicz.

Preambuła stanowi ważny element określenia tożsamości konstytucyjnej przez wskazanie podstawowych zasad i wartości, na których opiera się Konstytucja (TK – K 32/09). Określenie tożsamości konstytucyjnej odbywa się przez odwołanie się do przeszłości kształtującej polskie tradycje ustrojowe oraz do teraźniejszości i przyszłości kształtującej cele i zadania państwa oraz społeczeństwa.

Kluczowa dla polskich tradycji ustrojowych była walka o niepodległość, stąd podkreślenie znaczenia odzyskania w 1989 r. suwerenności oraz wdzięczność za jej odzyskanie wszystkim pokoleniom Polaków. Równie istotna dla kształtowania tożsamości konstytucyjnej była kultura chrześcijańska. Ważnym elementem polskich tradycji ustrojowych, które oddziałują na wiele postanowień Konstytucji, jest odwołanie się do doświadczeń łamania praw człowieka przez polskie władze publiczne. Tradycje, zarówno te najlepsze, jak i te będące źródłem gorzkich doświadczeń, stanowią podstawę formułowania konstytucyjnych zasad.

Doświadczenia historyczne ukształtowały współczesny Naród Polski określony w preambule jako wspólnota polityczna oparta na wartościach: prawdzie, sprawiedliwości, dobru i pięknie. Preambuła w sposób oryginalny wyraża zasadę pluralizmu światopoglądowego, wskazując na Boga jako źródło tych wartości oraz na inne źródła, z których mogą one być wywodzone przez obywateli.

Podstawowymi celami deklarowanymi przez preambułę są: stworzenie suwerennego i demokratycznego państwa, zagwarantowanie podstawowych wolności i praw człowieka oraz sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych. Te i inne wartości zawierają się w dobru wspólnym. Preambuła określa również wymagania, które powinny być spełnione w dążeniu do wskazanych celów i zadań państwa. Są nimi: zachowanie równych praw wszystkich oraz dążenie do realizacji wskazanych celów z poszanowaniem dobra wspólnego (por. komentarz do art. 1), w poczuciu indywidualnej odpowiedzialności za to dobro przejawiającym się odpowiedzialnością przed Bogiem lub własnym sumieniem. W szczególny sposób uzasadniona została konieczność współpracy międzynarodowej w realizowaniu wskazanych powyżej uniwersalnych wartości. Konieczność ta wynika z więzów łączących obywateli polskich z rodakami rozsianymi po świecie. Odwołanie się w tym kontekście do potrzeby współpracy „ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej” wskazuje na najszerszy z możliwych zakresów współpracy międzynarodowej.

Omówione powyżej wartości oraz sposób ich realizacji znajdują rozwinięcie w tekście Konstytucji. Przede wszystkim w rozdziale I, określającym podstawowe zasady i prawa, na których opiera się system prawny Rzeczypospolitej. Rozwinięcie to następuje również w wielu dalszych przepisach, które określają instytucje prawne i standardy funkcjonowania władz publicznych gwarantujące realizację preambuły. Dlatego ich omówienie znajduje się w dalszych częściach komentarza. Jedyną zasadą, która nie została powtórzona w Konstytucji, jest zasada pomocniczości. W myśl tej zasady wolność człowieka wymaga, by najbliższe mu sprawy były rozwiązywane przez niego samego, a kwestie wymagające działania różnych wspólnot były podejmowane i rozwiązywane najpierw przez wspólnoty mniejsze, bliższe człowiekowi, a dopiero potem przez wspólnoty większe. Z zasady pomocniczości wynika zakaz przejmowania przez państwo zadań wspólnot mniejszych: samorządów czy rodziny. Zasada ta określa zarówno relacje między osobą a władzą publiczną, jak i relacje między poszczególnymi władzami; w szczególności – między samorządem a państwem (LG II, t. I, s. 35).

W myśl preambuły naród ustanawia Konstytucję jako prawa podstawowe. Stwierdzenie to znajduje rozwinięcie w art. 8 Konstytucji wskazującym na jej nadrzędny, względem wszystkich innych aktów prawnych, charakter. Rozwinięciem preambuły są też zasady znajdujące się w rozdziale I oraz w wielu dalszych przepisach Konstytucji. Analiza relacji między Konstytucją a jej preambułą wymaga ustalenia, czy sama preambuła może być źródłem norm prawnych, innymi słowy – czy ma ona charakter normatywny. Przypisanie normatywnego charakteru preambułom aktów prawnych utrudniają niektóre ich

cechy: zawikłane i mało przejrzyste konstrukcje składniowe, brak semantycznej jednolitości wypowiedzi, ich ocenny charakter czy powtarzanie norm zawartych w dalszych częściach aktu prawnego (T. Gizbert-Studnicki, *O języku wstępów do tekstów prawnych* [w:] *Idee – Państwo – Prawo*, red. J.M. Majchrowski, Kraków 1991, s. 95 i n.). Preambuła polskiej Konstytucji jest wolna od większości tego typu wad. Ponadto widoczny jest ścisły związek treściowy i aksjologiczny między preambułą a postanowieniami rozdziału I i wieloma kolejnymi regulacjami Konstytucji. W konsekwencji należy uznać znaczenie normatywne preambuły przejawiające się na wielu płaszczyznach stosowania Konstytucji oraz innych aktów prawnych (LG II, t. I, s. 35 i n.). Najbardziej typowymi przypadkami, w których uwidacznia się normatywny charakter preambuły, są następujące sytuacje: wykorzystywanie preambuły przy ustalaniu normatywnej treści przepisów Konstytucji (TK – Kp 5/08), odwoływanie się do preambuły w procesie dokonywania wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją w celu rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych decydujących o tym, czy dany akt może zostać uznany za zgodny z Konstytucją (np. rzetelne i sprawne działanie organów jako wzorzec kontroli i dyrektywa wyznaczająca sposób działania organów władzy publicznej, por. TK – K 47/15), uczynienie preambuły wzorcem, w oparciu o który można stwierdzić niezgodność z Konstytucją aktu normatywnego lub aktu stosowania prawa (TK – K 54/05).

ROZDZIAŁ I

Rzeczpospolita

Art. 1. [Rzeczpospolita jako dobro wspólne]

Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

1. Geneza pojęcia

W polskim konstytucjonalizmie występują dwie tradycje rozumienia klauzuli dobra wspólnego. Według tradycji wywodzonej z Konstytucji 3 maja państwo jest dobrem wspólnym, gdy służy wszystkim członkom wspólnoty politycznej. Według Konstytucji kwietniowej wspólne dobro to przede wszystkim państwo jako wartość autonomiczna. Jego przedmiotem są obowiązki wszystkich członków wspólnoty względem państwa. W pracach nad projektem Konstytucji zasada dobra wspólnego początkowo nie była ujmowana jako zasada wiodąca. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego proponowała różne jej formuły. Odejście od sformułowania „wspólne dobro” na rzecz określenia „dobro wspólne” stanowi odwołanie się do tradycji Konstytucji 3 maja oraz daje wyraz przekonaniu, że państwo ma być służebne względem swych obywateli. W przyjętym ostatecznie projekcie Konstytucji zasada dobra wspólnego otwiera charakterystykę ustrojową państwa oraz wyraża jego podstawy aksjologiczne (MS, t. I, s. 165 i 174).

2. Treść zasady

W myśl art. 1 Konstytucji RP państwo powinno być środkiem służącym rozwojowi poszczególnych osób oraz tworzonych przez nie wspólnot – rodziny, dobrowolnych zrzeszeń, o których mowa w art. 11, oraz wspólnot samorządowych wskazanych w art. 17. Podstawowymi zasadami konkretyzującymi dobro wspólne są zasady solidaryzmu i sprawiedliwości społecznej. Pojęcie dobra wspólnego obejmuje przede wszystkim wolności i prawa człowieka. Przepisy Konstytucji RP odwołujące się do dobra wspólnego – art. 1, art. 25 ust. 3 i art. 82 – nie definiują pojęcia dobra wspólnego. Biorąc pod uwagę tradycje konstytucyjne, do których odwołuje się ustrojodawca, oraz sposób, w jaki art. 1

konkretyzowany jest w dalszych przepisach Konstytucji, za najbardziej adekwatne należy uznać określenie dobra wspólnego zaproponowane przez M. Piechowiaka. Wskazuje on następujący rdzeń znaczeniowy tego pojęcia: dobro wspólne to suma wszystkich warunków życia społecznego, dzięki którym osoby, rodziny i zrzeszenia mogą pełniej i łatwiej osiągnąć swą doskonałość, i polega ono przede wszystkim na poszanowaniu przyrodzonych praw oraz obowiązków osoby ludzkiej (MS, t. I, s. 174). Podstawowymi zasadami konkretyzującymi zasadę dobra wspólnego są zasady sprawiedliwości społecznej, państwa demokratycznego i państwa prawnego (LG II, t. I, s. 58). Zakres podmiotowy zasady dobra wspólnego obejmuje przede wszystkim obywateli polskich, gdyż art. 1 jest ściśle powiązany z art. 4 ust. 1 Konstytucji. Powstaje pytanie, czy pojęcie dobra wspólnego odnosić się może również do osób narodowości polskiej oraz do innych osób niemających obywatelstwa polskiego. Na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć dwójako. Zasadniczo zasada dobra wspólnego odnosi się tylko do obywateli polskich. Jednak niektóre funkcje art. 1 wymagają, by pojęcie dobra wspólnego z tego artykułu odnieść do wszystkich osób, które znajdują się pod jurysdykcją państwa polskiego. Odnosi się to przede wszystkim do funkcji ochrony wolności i praw człowieka.

3. Funkcja zasady

Powszechne jest przekonanie, że art. 1 wyraża istotę państwa i ma fundamentalne znaczenie dla jego ustroju. Przepis ten w sposób wielowymiarowy charakteryzuje państwo polskie. Charakterystyka ta wykracza poza ramy ściśle normatywne (LG II, t. I, s. 57). Z art. 1 wynika, że to wspólnota obywateli legitymizuje państwo i wszystkie jego organy. Przepis ten determinuje konstytucyjną aksjologię, której rozwinięcie następuje w kolejnych przepisach Konstytucji RP. Determinuje on jego kształt ustrojowy, m.in. przesądając o republikańskiej formie państwowości.

Pomimo trudności z jednoznacznym zdefiniowaniem dobra wspólnego art. 1 ma istotne znaczenie dla wykładni pozostałych jej przepisów oraz innych aktów normatywnych. Przede wszystkim zasada dobra wspólnego zakłada koherentność wartości i zasad Konstytucji RP na płaszczyźnie aksjologicznej i normatywnej. Zasady te mogą pozostawać w kolizji, jednak kolizje te nie prowadzą do sprzeczności zasad. Kolizje takie mogą powstawać przede wszystkim między organami władzy publicznej a obywatelami (kolizje wertykalne), między samymi obywatelami (kolizje horyzontalne) oraz między organami władzy publicznej. Konstytucja zawiera różne instrumenty pozwalające na ich rozstrzygnięcie. Do najważniejszych należy zaliczyć wynikający z art. 2 Konstytucji zakaz nadmiernej ingerencji oraz wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę proporcjonalności. Zasada dobra wspólnego ma znaczenie dla ustalania wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych oraz dla wskazania podstawy obowiązywania niektórych zasad prawa. Konstytucja nie ustanawia ścisłej hierarchii zasad, nie nadaje niektórym z nich wyższej mocy obowiązującej. Przypisuje jednak niektórym z nich szczególną wagę w procesie realizacji dobra wspólnego.

4. Zasada dobra wspólnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Normatywna treść zasady dobra wspólnego nie doczekała się takiego rozwinięcia w doktrynie i orzecznictwie jak zasada państwa prawnego. Jednak Trybunał Konstytucyjny dokonał konkretyzacji zasady dobra wspólnego, wskazując na jej związki z wieloma przepisami Konstytucji. Za elementy dobra wspólnego TK uznał m.in.: byt państwa polskiego i ochronę niepodległości (TK – K 26/98), samo państwo jako wartość konstytucyjną (TK – SK 67/06), obowiązek współdziałania organów władzy publicznej (TK – Kpt 2/08), przekazywanie kompetencji organizacji ponadnarodowej w zgodzie z zasadami suwerenności, demokracji, państwa prawnego (TK – K 33/12), równowagę budżetową (TK – K 47/01) oraz obowiązki podatkowe obywateli (TK – SK 23/01). Za elementy dobra wspólnego TK uznał również zasady bardziej szczegółowe: ochronę środowiska (TK – P 32/05), przestrzeń publiczną porządkowaną przy wykorzystaniu planów zagospodarowania przestrzennego (TK – K 50/13), prawidłowe funkcjonowanie instytucji publicznych (TK – K 17/05, SK 43/06, Kp 1/11). Elementami dobra wspólnego są również zasady dotyczące praw człowieka: zasady odpowiedzialności karnej (TK – SK 44/03), wolność wyrażania poglądów (TK – SK 52/05), praca (TK – Kp 1/11). Odwołanie do dobra wspólnego w orzecznictwie TK następuje przede wszystkim wtedy, gdy Trybunał wywodzi z niego bardziej szczegółowe zasady konstytucyjne, doprecyzowuje treść innych zasad lub rozstrzyga kolizje zasad konstytucyjnych. Kilkadziesiąt przykładów takich odwołań przedstawia M. Piechowiak (MS, t. I, s. 192 i n.).

Art. 2. [Zasada demokratycznego państwa prawnego]

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

1. Wprowadzenie

Artykuł 2 Konstytucji wyraża trzy zasady konstytucyjne, tj. zasadę państwa demokratycznego, zasadę państwa prawnego i zasadę sprawiedliwości społecznej, które są ze sobą powiązane funkcjonalnie i materialnie (zob. MS, t. I, 217). Nie ma możliwości kompleksowego scharakteryzowania żadnej z nich bez uwzględnienia pozostałych. Zasady te są źródłem innych zasad ustrojowych, które również mają status zasad konstytucyjnych, choć w Konstytucji nie zostały *expressis verbis* uregulowane.

2. Geneza zasady demokratycznego państwa prawnego

Zasada demokratycznego państwa prawnego, wywodząca się z tradycji konstytucjonalizmu niemieckiego, została wprowadzona do polskiego porządku prawnego nowelą grundniową z 1989 r. Polski ustrojodawca, odwołując się do tej zasady, chciał zerwać z ideą praworządności socjalistycznej (zob. MS, t. I, s. 220). Już wówczas z zasadą tą powiązana

była zasada sprawiedliwości społecznej. W okresie poprzedzającym przyjęcie obecnie obowiązującej Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wywiódł z zasady demokratycznego państwa prawnego wiele praw i wolności jednostki pominiętych w ówczesnych przepisach konstytucyjnych (np. prawo do prawnej ochrony życia, prawo do prywatności, prawo do sądu), a także zasad ustrojowych o fundamentalnym znaczeniu dla państwa demokratycznego (np. zasadę zaufania do państwa i prawa, zasadę ochrony praw nabytych, zasadę swobody umów). Orzecznictwo TK, dotyczące zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającej zasadę sprawiedliwości społecznej, zachowało aktualność po 1997 r. z uwagi na identyczność brzmienia obecnego art. 2 Konstytucji RP i art. 1 Konstytucji PRL w brzmieniu nadanym nowelą grudniową z 1989 r.

3. Treść i ogólne znaczenie zasady demokratycznego państwa prawnego

Zasada demokratycznego państwa prawnego w znaczeniu opisowym jest zbiorem różnych wartości bezpośrednio lub pośrednio wyrażonych w Konstytucji, dotyczących prawa, ustroju państwa oraz relacji między państwem a jednostką (zob. TK – K 26/97). Wśród wartości objętych treścią omawianej zasady wyróżnia się wartości polityczne (np. porządek konstytucyjny, demokracja przedstawicielska, podział władzy, pluralizm polityczny, niezależność sądów, sądowy wymiar sprawiedliwości), ekonomiczne (np. społeczna gospodarka rynkowa, wolność działalności gospodarczej, swoboda umów) oraz prawne (np. określoność, odpowiednia *vacatio legis*, zakaz wstecznego działania prawa) – zob. MS, t. I, s. 222. W znaczeniu normatywnym natomiast zasada demokratycznego państwa prawnego wyraża dyrektywy adresowane do organów stanowiących i stosujących prawo, które mają znaczenie zwłaszcza w procesie wykładni prawa.

W ramach charakterystyki demokratycznego państwa prawnego wyróżnia się elementy formalne i materialne. Te pierwsze dotyczą prawa jako fundamentu działania państwa, w tym optymalnych z punktu widzenia ochrony praw jednostki sposobów stanowienia i stosowania prawa, natomiast te drugie – wartości leżących u podstaw owego prawa, w tym ochrony godności człowieka, jego praw i wolności, podziału władzy, nadrzędności konstytucji, niezależności sądów. Współcześnie elementy materialne i formalne zasady demokratycznego państwa prawnego są ze sobą ściśle powiązane (zob. MS, t. I, s. 222). Niektóre z nich zostały dodatkowo wyrażone w innych przepisach konstytucyjnych (np. zasada proporcjonalności ograniczeń praw jednostki, zasada legalizmu, zasada odrębności i niezależności władzy sądowniczej czy prawo do sądu). Zasada demokratycznego państwa prawnego jest jednak nadal samoistnym źródłem zasady proporcjonalności w tych materiach, które pozostają poza zakresem art. 31 ust. 3 Konstytucji. Chodzi zwłaszcza o regulacje dotyczące samorządu terytorialnego (zob. TK – K 23/10) oraz kwestii podatkowych.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika również wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. Postępowania te powinny być tak ukształtowane, by zapewniały wszechstronne i staranne zbadanie wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy oraz gwarantowały wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. prawo przedstawiania i obrony swoich racji (NSA – I GSK 466/22).

4. Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa

Zasada demokratycznego państwa prawnego od początku jej obowiązywania w polskim porządku prawnym była traktowana jako źródło kolejnych zasad o bardziej szczegółowym charakterze. Jedną z nich jest zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana również zasadą lojalności państwa względem obywateli. Zasada ta stanowi fundament zasady demokratycznego państwa prawnego, ale również źródło innych zasad o bardziej szczegółowym charakterze, które odwołują się do idei zaufania w relacjach między państwem a jednostką. Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa opiera się na założeniu, że organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budzący w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zasada ta „wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania” (TK – K 27/00). Składową zasady państwa prawnego jest pewność prawa, czyli taki zespół cech przysługujących prawu, które „zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych” (TK – P 3/00).

5. Zasady wynikające z zasady zaufania do państwa i prawa

Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa jest źródłem kolejnych zasad, które również nie zostały *expressis verbis* wskazane w treści art. 2.

Pierwszą z nich jest zasada ochrony praw słusznie nabytych, która „zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych. Poza zakresem stosowania tej zasady znajdują się natomiast sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw” (TK – K 5/99). Zasada ta nie ma charakteru absolutnego, prawa nabyte mogą być ograniczane lub znoszone w razie kolizji wartości leżących u ich podstaw z innymi wartościami konstytucyjnymi, którym w danej sytuacji należałoby przyznać pierwszeństwo ochrony. Aby ocenić, czy ograniczenie praw nabytych jest dopuszczalne, należy rozważyć: „1) czy podstawą wprowadzonych ograniczeń są inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne, 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji” (TK – K 43/12). Najczęściej odstępstwa od zasady ochrony praw nabytych uzasadniane są potrzebą zapewnienia równowagi budżetowej oraz pogorszeniem sytuacji ekonomicznej państwa. Dodać należy, że omawiana zasada dotyczy wyłącznie praw słusznie nabytych (zob. TK – K 7/90, K 4/99, K 6/09). Prawa nabyte w sposób nieuczciwy nie podlegają ochronie wynikającej z art. 2.

Zaufanie obywateli do państwa i prawa na etapie oczekiwania na nabycie prawa może być objęte działaniem zasady ochrony ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej. Wymaga ona spełnienia przez obywateli wszystkich zasadniczych przesłanek nabycia danego prawa pod rządami dawnej ustawy oraz nienabycia prawa z uwagi na nagłą niemożliwość do przewidzenia zmian tej ustawy (zob. TK – K 3/99, K 5/00, K 33/02).

Z zasady ochrony zaufania do państwa i prawa wywodzona jest również zasada ochrony interesów w toku. Stwierdzenie jej naruszenia wymaga ustalenia, że wcześniej obowiązujące przepisy prawa wyznaczyły określony horyzont czasowy dla przedsięwzięć rozłożonych w czasie, a jednostka na gruncie tych przepisów przystąpiła do realizacji tego przedsięwzięcia, po czym nastąpiła w sposób zaskakujący dla niej zmiana tych przepisów (zob. TK – K 26/97).

Kolejną zasadą, która swoje źródło ma w art. 2, jest zasada *lex retro non agit*. Przewiduje ona, że prawo nie powinno być stosowane wstecznie, a zatem do zdarzeń, które miały miejsce przed jego wejściem w życie (zob. TK – Kp 2/08). Zakaz wstecznego działania prawa dotyczy wyłącznie przepisów pogarszających sytuację jednostki. Jeśli przepisy sytuację tę poprawiają, nie ma przeszkód w zakresie ich wstecznego stosowania. Zakaz wstecznego działania prawa najbardziej kategorycznie jest rozumiany w prawie karnym i podatkowym.

Zasada zaufania obywateli do państwa i prawa, jak również wynikające z niej zasady bardziej szczegółowe, takie jak zasada ochrony praw nabytych, ochrony ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, ochrony interesów w toku oraz *lex retro non agit*, nie zakazują ustawodawcy zmiany prawa, nawet w sposób niekorzystny dla obywateli, lecz nakazują poszanowanie ich zaufania do prawa już obowiązującego. W konsekwencji ustawodawca powinien uwzględnić sytuację osób, których zaufanie do państwa i prawa wymaga zapewnienia ochrony w drodze stosownych rozwiązań przyjętych w przepisach przejściowych, a także powinien każdorazowo ustanawiać odpowiednią *vacatio legis*, umożliwiając obywatelom dostosowanie się do nowej regulacji prawnej (zob. TK – K 13/97). Odpowiedniość okresu spoczywania ustawy zależy od wielu okoliczności, w tym treści danej regulacji prawnej, dziedziny prawa, której ona dotyczy (w prawie podatkowym czy wyborczym okres ten powinien być wydłużony), czy w końcu kręgu adresatów, do których regulacja ta się odnosi.

6. Zasady prawidłowej legislacji

Z zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyswoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny, zwłaszcza wówczas, gdy dotyczą praw i wolności jednostki (zob. TK – K 7/99, K 24/00). Przepis niejasny i nieprecyzyjny rodzi u jego adresatów niepewność co do zakresu ich praw i obowiązków, a organom, które go stosują, daje zbyt dużą swobodę i możliwość zastępowania prawodawcy w zakresie przesądzania tych kwestii, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom, które mają je stosować, nadmiernej swobody przy ustalaniu zakresu ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to określane jest mianem zasady określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z zasadą państwa prawnego (zob. TK – K 6/02). Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym trzy założenia: 1) każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom; 2) przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie; 3) przepis taki powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (zob. TK – K 33/00).

Jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji jest zasada określoności prawa. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa (zob. TK – K 11/99, K 7/99, SK 70/06), a także jest funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego (zob. TK – Kp 3/09). Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na za-

sadę określoności prawa, która stanowi swoistą zasadę optymalizacyjną. Stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji.

Na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się takie kryteria, jak: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te tworzą tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji. Wyjaśniając działanie tego testu, Trybunał Konstytucyjny stwierdził (zob. TK – Kp 3/09), że „przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej (...). Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo”.

Nie każdy nieprecyzyjny, niejasny lub nielogiczny pod względem językowym przepis jest niekonstytucyjny. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że: „Ocena konstytucyjności aktu normatywnego zawsze musi mieć charakter złożony. W wypadku określoności, złożoność tego procesu dostrzegana jest na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w odniesieniu do analizy samej określoności uwzględnić należy najpierw wspomniane powyżej aspekty testu określoności (precyzyjność, jasność, poprawność), a następnie we właściwej proporcji odnieść je do charakteru badanej regulacji. Drugą płaszczyznę stanowi kontekst aksjologiczny, w jakim przeprowadzana jest kontrola konstytucyjności norm. Na kontekst ten składa się wykładnia całości reguł, zasad i wartości konstytucyjnych, z którymi skonfrontowana musi zostać badana norma, wyinterpretowana z przepisu poddanego wcześniej kontroli z formalnego punktu widzenia (określoności właśnie). Tym samym naruszenie wymogu określoności nie może być automatycznie identyfikowane jako forma niekonstytucyjności przepisu. Jak zauważa się w piśmiennictwie, nieosiągnięcie wymaganego poziomu określoności nie może być uznane za warunek wystarczający do uznania niekonstytucyjności przepisu” (TK – Kp 3/09).

7. Zasada sprawiedliwości społecznej

Sprawiedliwość społeczna jest definiowana jako „dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, nieopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”, a także podkreśla się, że „sprawiedliwość społeczna jest celem,

który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości” (TK – K 8/98). Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zasada sprawiedliwości społecznej nie ma jednorodnego charakteru. Niewątpliwie wiążą się z nią m.in. równość praw, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli. Ocena sposobów urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w danych warunkach wymaga zachowania przez Trybunał Konstytucyjny szczególnej powściągliwości, stąd naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej może on orzec tylko wtedy, gdy nie budzi ono wątpliwości (TK – K 21/95, K 5/99).

Sprawiedliwość społeczna wiąże się z zasadą równości, jednak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że jeżeli podstawę kontroli stanowi zasada równości, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie jest celowe sięganie do zasady sprawiedliwości społecznej jako odrębnej podstawy kontroli przy badaniu zarzutów dotyczących nieusprawiedliwionych różnicowań podmiotów prawa (zob. TK – K 7/00, K 51/05). Trybunał Konstytucyjny przyjmuje bowiem, że zasada sprawiedliwości społecznej ma bardziej ogólny charakter niż zasada równości (zob. TK – K 34/02).

Art. 3. [Państwo unitarne]

Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym.

1. Wprowadzenie

Artykuł 3 Konstytucji wyraża zasadę unitaryzmu państwa polskiego, zwaną również zasadą jednolitości państwa. Jest to zasada, która określa charakter państwa w tej części, która dotyczy jego struktury terytorialnej oraz władzy publicznej. Określenie państwa polskiego jako państwa jednolitego wyklucza możliwość jego przekształcenia w państwo federalne. Rekonstrukcja znaczenia tej zasady wymaga uwzględnienia treści normatywnej dwóch innych zasad konstytucyjnych, a mianowicie zasady decentralizacji władzy publicznej oraz zasady podziału terytorialnego państwa i funkcjonowania w jego ramach samorządu terytorialnego (zob. TK – K 13/11, K 14/11).

2. Państwo jednolite

Państwem jednolitym jest państwo, które posiada jednolitą wewnętrzną strukturę organizacyjną, jednolity system prawny obejmujący również akty prawa międzynarodowego oraz jednolite terytorium, którego podział ma wyłącznie charakter administracyjny i nie wiąże się z przekazaniem jednostkom terytorialnym władzy suwerennej. Państwo jednolite charakteryzuje się również integralnością statusu prawnego ludności tego państwa, co wiąże się z posiadaniem przez tę ludność jednolitego obywatelstwa (zob. LG II, t. I, s. 174; MS, t. I, s. 255). Przeciwnieństwem państwa jednolitego jest państwo federal-

ne, które charakteryzuje się istnieniem autonomicznym struktur związkowych posiadających własne organy władzy publicznej realizujące część suwerennych kompetencji oraz własny system prawny niezależny od systemu federalnego. W państwie federalnym obowiązuje również zasada podwójnego obywatelstwa (federalnego i związkowego). Idei państwa jednolitego nie podważa natomiast członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w UE, choć wiąże się on z obowiązywaniem na terytorium państwa członkowskiego unijnego systemu prawnego (źródeł prawa pierwotnego i wtórnego) oraz posiadaniem przez polskich obywateli obywatelstwa UE. Przyjmuje się bowiem powszechnie, że UE na obecnym etapie jej rozwoju nie jest federalną strukturą państwa.

3. Jednolitość państwa a decentralizacja jego władzy

Zasada jednolitości państwa nie oznacza centralizacji władzy i nie wyklucza możliwości tworzenia jednostek terytorialnych, które nie mają autonomicznego charakteru. Polski ustrojodawca wymaga wprowadzenia takiej organizacji państwa, która będzie zapewniać decentralizację władzy publicznej (art. 15 ust. 1), a także podział terytorialny uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe oraz zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych (art. 15 ust. 2). W tym ostatnim zakresie Trybunał Konstytucyjny wskazuje na konieczność istnienia mechanizmu wyrównywania poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego i dostosowywania go do przyznawanych tym jednostkom nowych zadań. Istnienie tego mechanizmu wprost nie zostało zagwarantowane w Konstytucji, jednak Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że ma on swoje umocowanie w różnych zasadach ustrojowych, a jedną z nich jest zasada państwa unitarnego (zob. TK – K 13/11).

Art. 4. [Zasada suwerenności Narodu; formy sprawowania władzy]

1. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu.

2. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio.

W art. 4 ust. 1 Konstytucja posługuje się pojęciem Narodu w znaczeniu politycznym, a nie etnicznym. Naród to wspólnota wszystkich obywateli. Polityczne znaczenie Narodu potwierdza wprost preambuła: „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej” (TK – K 15/04). Zgodnie z art. 34 ust. 1 obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. Inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego określa ustawa. W ramach pozostawionej swobody ustawodawca może czerpać ze zbioru historycznie ukształtowanych reguł przyznawania obywatelstwa (zasada prawa ziemi, uznanie za obywatela) lub wprowadzić nowe prawne formy jego uzyskania. Konstytucja nie wyznacza wprost jakichś merytorycznych rozwiązań w zakresie uregulowania dodatkowych sposobów nabywania obywatelstwa. Ustawodawca jest jednak ograniczony wskazaną w ustawie zasadniczej wizją państwa, społeczeństwa oraz powinności organizacji państwowej wobec jednostek, które ją tworzą. W szczególności więc ustawodawcę ogranicza dbanie o interes i bezpieczeństwo państwa, obowią-

zek poszanowania godności człowieka oraz nakaz równego traktowania i niedyskryminacji. Zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy ograniczają również wiążące Rzeczpospolitą zobowiązania międzynarodowe. Przepisy Konstytucji wskazują wprost dwa zakazy adresowane do ustawodawcy. Po pierwsze, ustawodawca nie może ograniczyć wskazanej powyżej zasady prawa krwi, po drugie nie może ograniczyć prerogatywy Prezydenta wskazanej w art. 137 Konstytucji. W myśl art. 137 Konstytucji Prezydent nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa. Nabycie obywatelstwa z art. 34 ust. 1 Konstytucji i nadanie obywatelstwa, o którym mowa w art. 137 Konstytucji, to dwa różne sposoby nabycia obywatelstwa (TK – Kp 5/09).

Cała władza publiczna w Rzeczypospolitej pochodzi od Narodu. Oznacza to, że nie ma żadnego innego źródła legitymizującego władzę oraz że wszystkie polskie organy władzy publicznej czerpią swą legitymację z zasady zwierzchnictwa Narodu. Władza Narodu jest nieprzenoszalna i niezbywalna. Składa się na nią ogół zadań i kompetencji, które Naród wykonuje bezpośrednio lub przez swych przedstawicieli. Klasycznymi atrybutami zwierzchnictwa jest samowładność, całowładność i nieograniczoność (MS, t. I, s. 272). Naród, przyjmując Konstytucję, określa treść, formy, sposoby i granice sprawowania władzy publicznej. Konstytucja nie rozstrzyga wprost, czy władza zwierzchnia Narodu ma charakter pierwotny czy wtórny. Naród dokonuje w niej ograniczenia swej władzy zwierzchniej. Świadczy o tym przede wszystkim art. 30 Konstytucji, w myśl którego podstawowe prawa człowieka mają charakter przyrodzony, a ich źródłem jest godność, a nie władza zwierzchnia Narodu. Powstaje pytanie, czy Naród może stanowić akty władcze o dowolnej treści, przede wszystkim zmienić w dowolny sposób Konstytucję. Do tej kwestii pośrednio odnosi się art. 235 Konstytucji. Niezależnie jednak od sposobu wykładni tego przepisu trzeba przyjąć, że zasada zwierzchnictwa Narodu ograniczona jest przyjętą w naszej kulturze prawnej koncepcją prawa. Ustanowienie aktów władczych naruszających w sposób drastyczny zasadę sprawiedliwości i prawa człowieka należałoby uznać za akt niemający żadnej mocy – akt niebędący prawem. Wszystkie działania lub zaniechania organów działających w imieniu Narodu lub państwa powinny opierać się na podstawowych zasadach prawa. Żaden organ władzy ustawodawczej, wykonawczej czy sądowniczej nie może sprawować całej władzy zwierzchniej (TK – K 39/16). Władza zwierzchnia Narodu jest podzielona. Naród jest piastunem władzy zwierzchniej na terytorium państwa polskiego. Nie wyklucza to jednak sytuacji, w której władza zwierzchnia Narodu będzie sprawowana w stosunku do osób i zdarzeń mających miejsce poza granicami Polski. Dopuszczalne jest również sprawowanie na terytorium Polski władzy publicznej przez podmioty ponadnarodowe lub organy państw obcych. W każdym takim przypadku sprawowanie władzy musi być zakotwiczone w woli zwierzchniej Narodu polskiego.

Zasada zwierzchnictwa Narodu jest też określana mianem zasady suwerenności Narodu i zestawiana z zasadą suwerenności państwa. Skoro zasada zwierzchnictwa Narodu legitymizuje władzę państwową, to państwo stanowi polityczną formę organizacji suwerena. Nie należy więc przeciwstawiać suwerenności Narodu zasadzie suwerenności

państwa (MS, t. II, s. 273; TK – K 17/98, K 8/07). Zasada suwerenności państwa opiera się na założeniu, że suweren może współpracować z innymi państwami i organizacjami ponadnarodowymi. Ponieważ władza zwierzchnia należy wyłącznie do Narodu i nie może być dzielona z innymi podmiotami, powstają pytania: w jaki sposób ma być ona realizowana na płaszczyźnie prawa międzynarodowego i ponadnarodowego? Czy jednolita władza zwierzchnia Narodu może zostać na tych płaszczyznach ograniczona? Czy państwo może zaciągać zobowiązania skutkujące ograniczeniem władzy Narodu w sferze wewnętrznej? Odpowiedzi na te pytania są istotne ze względu na proces globalizacji i będące jego prawną konsekwencją zjawisko multikonstytucjonalizmu. To ostatnie polega na ujednolicaniu standardów konstytucyjnych poszczególnych państw przez oparcie ich systemów na zasadach demokracji, rządów prawa i ochrony praw człowieka. Efektywna ochrona i realizacja praw człowieka przez państwo wymaga podjęcia współpracy międzynarodowej. W konsekwencji następuje ograniczenie swobody decyzyjnej państw zarówno na płaszczyźnie międzynarodowej, jak i wewnętrznej. Silne więzi gospodarcze, finansowe, technologiczne czy militarne wymagają zacieśnienia współpracy międzynarodowej. W odniesieniu do Polski najbardziej zaawansowane procesy globalizacyjne związane są z przynależnością do Unii Europejskiej. Procesy te wpływają na konieczność nowego spojrzenia na zasadę zwierzchnictwa Narodu i suwerenności państwa (LG II, t. I, s. 197). Powstaje przede wszystkim pytanie, czy z zasadą zwierzchnictwa Narodu można pogodzić wynikające z prawa międzynarodowego i ponadnarodowego ograniczenie kompetencji państwa i jego organów. W szczególności, czy dopuszczalne jest przekazywanie kompetencji organów krajowych organom ponadnarodowym i jaki może być zakres przekazywania kompetencji. Z jednej strony proces ten jest konieczny, gdyż w przeciwnym razie państwo nie byłoby zdolne do współpracy międzynarodowej i efektywnego realizowania wielu wartości konstytucyjnych. Z drugiej strony pogłębiająca się integracja jest trudna do uzasadnienia w oparciu o wskazane powyżej ogólne cechy suwerenności. W szczególności na nowo trzeba przeanalizować cechę niepodzielności i nieograniczoności władzy zwierzchniej. Do niedawna podstawowe znaczenie dla rozumienia zasady zwierzchnictwa Narodu miał jej aspekt polityczny. Aspekt prawny miał znaczenie wtórne. W oparciu o zasadę zwierzchnictwa Narodu nie rozstrzygano bezpośrednio kwestii związanych ze stanowieniem i stosowaniem prawa. Sytuacja ta uległa zmianie przede wszystkim ze względu na proces integracji europejskiej. Zasada zwierzchnictwa Narodu była podstawą kilku istotnych rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego ustalających zgodność z ustawą zasadniczą pierwotnego i wtórnego prawa Unii Europejskiej. Kluczowe znaczenie ma tu art. 90 Konstytucji, zezwalający na przekazanie organizacji międzynarodowej lub ponadnarodowej w niektórych sprawach kompetencji organów władz państwowych. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że niedopuszczalne jest w związku z tym przekazanie ogółu kompetencji danego organu czy całości kompetencji w danej dziedzinie oraz że niedopuszczalne jest przekazanie kompetencji stanowiących o istocie funkcjonowania danego organu (TK – K 18/04). Granicę przekazywania kompetencji wyznacza zasada zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej. Zachowanie równowagi między kompetencjami przekazanymi a zachowanymi jest szczególnie istotne, gdy kompetencje te są powiązane z istotą suwe-

renności i dotyczą m.in.: reguł konstytucyjnych, wymiaru sprawiedliwości, władztwa nad terytorium państwa, siłami zbrojnymi. Nie mogą zostać przekazane kompetencje, które decydują o tożsamości konstytucyjnej państwa polskiego. Na tożsamość tę składają się zasady: ochrony godności człowieka i jego praw podstawowych, ochrony państwowości, demokracji, państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej, pomocniczości oraz zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz uprawnień do kreowania kompetencji. Trybunał zwraca uwagę, że tożsamość konstytucyjna pozostaje w ścisłym związku z pojęciem tożsamości narodowej, której respektowanie jest istotnym celem działania Unii Europejskiej (TK – K 32/09). Zakaz przekazywania kompetencji ustrojowych może w praktyce prowadzić do sytuacji, w których prawo Unii Europejskiej będzie niezgodne z Konstytucją RP. Ze względu na zasadę nadrzędności Konstytucji nie jest możliwa odmowa stosowania jej przepisów ze względu na konieczność stosowania prawa europejskiego. Usunięcie niezgodności może polegać na zmianie prawa europejskiego lub zmianie Konstytucji (TK – P 1/05).

W art. 4 ust. 2 Konstytucja wskazuje na podstawowe formy sprawowania władzy zwierzchniej. Nieprzypadkowo na pierwszym miejscu wymienia sprawowanie władzy przez przedstawicieli, a na drugim sprawowanie jej bezpośrednio przez Naród. Sprawowanie władzy w formach demokracji bezpośredniej uzależnione jest bowiem od decyzji organów przedstawicielskich. Zasadę stanowi sprawowanie władzy przez przedstawicieli, natomiast sprawowanie władzy bezpośrednio przez Naród ma charakter wyjątkowy i uzupełniający (TK – K 9/11). Należy podkreślić, że art. 4 ust. 1 i 2 wyklucza możliwość powierzenia władzy zwierzchniej jednemu organowi państwa. Władza określonego organu państwa nie może być utożsamiana z władzą zwierzchnią Narodu. W konsekwencji władza zwierzchnia zawsze jest podzielona między organy państwa. W sposób jednoznaczny założenie to wyrażał art. 2 Konstytucji marcowej, nazywając organami Narodu organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Dzięki takiemu ujęciu Konstytucja marcowa w sposób jednoznaczny wskazywała, że wszystkie te organy działają w imieniu Narodu i wykonują jego władzę zwierzchnią (LG II, t. I, s. 333). Konstytucja RP w art. 4 ust. 2 stwierdza, że władza Narodu jest wykonywana przez jego przedstawicieli lub bezpośrednio. Literalne brzmienie art. 104 ust. 1 oraz art. 108 Konstytucji RP wskazuje, że przedstawicielami Narodu są wyłącznie posłowie i senatorowie. Organami przedstawicielskimi są więc Sejm i Senat. Nie można jednak z brzmienia tych przepisów wnioskować *a contrario*, że inne organy państwa nie wykonują woli zwierzchniej Narodu. Wykonują one również władzę zwierzchnią Narodu, jednak na podstawie aktów prawa stanowionych przez Sejm i Senat. Akty te stanowione są na dwóch płaszczyznach: na płaszczyźnie ustrojodawczej, gdy dochodzi do uchwalenia bądź zmiany Konstytucji, oraz na płaszczyźnie ustawodawczej, gdy uchwalane są ustawy. Wola Narodu jest wyrażona przede wszystkim w Konstytucji. Ustawodawca zwykły jest związany jej postanowieniami.

Zasada zwierzchnictwa Narodu jest podstawą kształtowania się różnych koncepcji zasady przedstawicielstwa. Większość z nich przyjmuje, że deputowany, w Polsce poseł lub

senator, jako reprezentant Narodu jest uprawniony do samodzielnego rekonstruowania woli Narodu i obowiązany jest do podejmowania działań, które wolę tę realizują. Działania te przedstawiciele podejmują w ramach funkcji realizowanych przez Sejm i Senat (MS, t. II, s. 274). Podstawą stosunku przedstawicielstwa jest wyrażona w art. 104 ust. 1 Konstytucji zasada mandatu wolnego. Oznacza ona zakaz krępowania woli posła instrukcjami wyborców oraz nakaz stworzenia posłom i senatorom prawnych gwarancji wykonywania mandatu zgodnie z własnym sumieniem i własnymi przekonaniem co do trafności odczytania woli Narodu. Zasada przedstawicielstwa determinuje określony sposób wyboru posłów i senatorów. Przede wszystkim konieczne jest zagwarantowanie czynnego prawa wyborczego. Oznacza to zakaz arbitralnych cenzusów wyborczych, nierównego traktowania wyborców oraz konieczność stworzenia instytucji prawa wyborczego gwarantujących efektywną możliwość skorzystania z praw wyborczych. Konieczne jest również zagwarantowanie biernego prawa wyborczego. Zagwarantowanie czynnego i biernego prawa wyborczego nie wystarcza. Zasada przedstawicielstwa wymaga, by wybory były wolne. Zasada wolnych wyborów oznacza, że poza czynnym i biernym prawem wyborczym konieczne jest zagwarantowanie możliwości udziału w debacie publicznej, przede wszystkim zagwarantowanie wolności mediów oraz kontroli prawidłowości wyborów przez niezależne sądy. Przestrzeganie zasady wolnych wyborów jest konieczne do uznania, że wybrani posłowie i senatorowie są przedstawicielami, w rozumieniu art. 104 ust. 1 Konstytucji. Niezbędne jest również stworzenie odpowiednich gwarancji wykonywania mandatu wolnego. Ich przykładem jest zakaz wiązania instrukcjami wyborców czy immunitet parlamentarny. Pomimo stworzenia licznych gwarancji w procesie wyborczym oraz w procesie wykonywania mandatu idea mandatu wolnego jest obecnie realizowana wyłącznie formalnie. W praktyce mandat wolny zostaje zastąpiony mandatem partyjnym. To partie polityczne mają decydujący wpływ na wysuwanie kandydatów w wyborach oraz sposób sprawowania przez nich mandatów. Relacja formalnego i faktycznego kształtu mandatu parlamentarnego wynika przede wszystkim ze skomplikowanych relacji zachodzących między zasadą przedstawicielstwa oraz zasadą demokracji. Obie zasady formułują minimalny standard, który musi być realizowany w państwie demokratycznym opartym na zasadzie przedstawicielstwa. W myśl tego standardu państwo musi gwarantować prawne i faktyczne warunki życia politycznego w taki sposób, by aktualna mniejszość polityczna miała możliwość wygrania wyborów i stania się większością. Utrudnianie lub uniemożliwianie tego procesu powoduje, że wybierani przedstawiciele nie są przedstawicielami Narodu.

Na gruncie Konstytucji toczne są dyskusje nad przedstawicielskim charakterem innych konstytucyjnych organów. Przede wszystkim dotyczy to Prezydenta RP, który pochodzi z wyborów powszechnych i w myśl art. 126 ust. 1 Konstytucji jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej. Pomimo demokratycznej legitymacji nie można jednak uznać Prezydenta za przedstawiciela Narodu w rozumieniu art. 4 ust. 2 Konstytucji. Nie kształtuje on bowiem jego woli w sposób samodzielny i niezależny. W myśl art. 126 ust. 3 Konstytucji wykonuje on swe zadania w zakresie i na zasadach określonych w ustawie. Związanie ustawą wyklucza bezpośredni stosunek przedstawicielstwa.

Przedstawicielami Narodu w rozumieniu art. 4 ust. 2 nie są również jednostki samorządu terytorialnego, ich organy czy zasiadające w nich osoby (TK – K 18/04), chociaż należy dostrzec ich rolę w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego i pośrednim kształtowaniu woli Narodu (P. Sarnecki, *Idea samorządności w strukturze społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Samorządy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013, s. 13). Organem sprawującym władzę w imieniu Narodu nie jest również Parlament Europejski (TK – K 15/04). Dlatego też prawa wyborcze w wyborach samorządowych oraz wyborach do Parlamentu Europejskiego nie są zależne od posiadania polskiego obywatelstwa.

Sprawowanie władzy zwierzchniej może polegać także na podejmowaniu decyzji bezpośrednio przez Naród, a nie przez organy przedstawicielskie. Konstytucja przewiduje dwie formy demokracji bezpośredniej: referendum i obywatelską inicjatywę ustawodawczą. Na poziomie ustawowym przewidziane są również konsultacje społeczne. Konstytucja przewiduje referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (art. 125), w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie kompetencji organów państwa organizacji ponadnarodowej (art. 90 ust. 3) oraz w sprawie zmiany rozdziałów I, II i XII Konstytucji (art. 235 ust. 6). Obywatele polscy mają prawo do udziału w referendum, nie mają jednak prawa do jego przeprowadzenia (TK – K 11/03). Decyzja o przeprowadzeniu referendum zawsze należy do organów państwa. Również uchwalenie obywatelskiego projektu ustawy zależy od Sejmu i Senatu. Jak wskazano powyżej, demokracja bezpośrednia ma na gruncie Konstytucji charakter subsydiarny względem demokracji przedstawicielskiej. Żadna z przewidzianych form nie gwarantuje obywatelom prawa do podjęcia decyzji. Brak możliwości wiążącego żądania przeprowadzenia referendum przez obywateli powoduje, że nie odgrywa ono istotnej roli w praktyce ustrojowej. Pod rządami Konstytucji instytucja referendum była wykorzystywana instrumentalnie dla doraźnych celów politycznych (A. Rytel-Warzocho, *Zasada demokracji bezpośredniej na tle poglądów nauki prawa konstytucyjnego i praktyki ustrojowej 25 lat obowiązywania Konstytucji*, PiP 2022/10, s. 69). W innych systemach prawnych podstawowymi formami demokracji bezpośredniej są też zgromadzenie ludowe i weto ludowe (MS, t. I, s. 276).

Art. 5. [Zasada niepodległości państwa, ochrony praw człowieka, strzeżenia dziedzictwa narodowego i zrównoważonego rozwoju]

Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Artykuł 5 Konstytucji określa podstawowe cele Rzeczypospolitej. Sformułowane zostały one w postaci zasad o charakterze programowym. Wskazują kierunki działania państwa, nie określają jednak środków i sposobów ich realizacji. W art. 5 ustrojodawca nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek realizacji wskazanych celów. Ustale-

nie treści tego obowiązku nie jest możliwe wyłącznie w oparciu o tekst art. 5. Wymaga to odwołania się do innych przepisów Konstytucji oraz reguł ich wykładni. Ustalenie treści i sposobu realizacji wskazanych zasad wymaga też odwołania się do wiedzy o charakterze pozaprawnym. Struktura normy programowej sprowadza się do stwierdzenia, że jeśli mamy dany stan rzeczy X, to Z powinien usiłować osiągnąć cel (stan rzeczy) F (T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w Konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzcziński, Warszawa 1997, s. 99 i 102). Adresatem powyższych obowiązków są wszystkie polskie organy władzy publicznej.

Dla określenia treści celów wskazanych w art. 5 istotne znaczenie ma systematyka Konstytucji. Przepis ten jest usytuowany po przepisie wyrażającym zasadę zwierzchnictwa Narodu oraz po określeniu sposobów sprawowania władzy zwierzchniej, wyznacza więc najważniejsze cele państwa wskazane przez suwerena. Tym samym zawiera również charakterystykę państwa. Wśród zasad-celów znajdują się takie, które występują również w konstytucjach innych państw, oraz takie, które są specyficzne dla polskiej państwowości. Zasady z art. 5 Konstytucji są ściśle powiązane z jej preambułą. Polskie historyczne doświadczenia spowodowały, że na pierwszym miejscu w art. 5 wskazana została zasada ochrony niepodległości i zasada nienaruszalności terytorium. Obie zasady są konsekwencją zasady suwerenności, która oznacza przede wszystkim zdolność Suwerena do samodzielnego podejmowania decyzji. Niepodległość jest konieczna do zapewnienia odrębnego bytu państwa polskiego. Koniecznym elementem niepodległego państwa jest odrębne terytorium. Organy władzy publicznej mają obowiązek ochrony niepodległości i odrębności terytorium jako warunku koniecznego realizowania władzy suwerennej. Wykonywanie władzy suwerennej nie oznacza zakazu podporządkowania się prawu międzynarodowemu. W konsekwencji zaciąganie zobowiązań międzynarodowych przez państwo samo z siebie nie oznacza naruszenia niepodległości lub nienaruszalności terytorium (Garlicki, s. 72). Strzeżenie niepodległości i terytorium oznacza, że na terytorium państwa polskiego władzę sprawują polskie organy władzy publicznej lub organy przez nie upoważnione.

Obowiązek działania państwa w celu zapewnienia ochrony wolności i praw człowieka odzwierciedla wyrażoną w art. 30 Konstytucji zasadę ochrony jego godności; zasadę, która stanowi podstawę katalogu praw człowieka oraz całej konstytucyjnej aksjologii. W zakresie art. 5 mieszczą się również prawa wynikające z wiążących Polskę umów międzynarodowych oraz prawa przyznane na mocy aktów normatywnych, o których mowa w art. 208 ust. 1 Konstytucji. Ściśle związany z ochroną wolności i praw jest nakaz zagwarantowania przez państwo bezpieczeństwa obywateli. Bezpieczeństwo należy rozumieć szeroko, jako stan dający poczucie pewności i stabilności oraz ochrony. W zakres tego pojęcia wchodzi m.in. bezpieczeństwo, polityczne, militarne, socjalne, ekologiczne (MS, t. I, s. 288). Literalna wykładnia art. 5 prowadzi do wniosku, że nakaz zapewnienia bezpieczeństwa dotyczy tylko obywateli polskich. Co do zasady taka wykładnia jest prawidłowa. Państwo ma w pierwszej kolejności zapewnić bezpieczeństwo własnym obywatelom. Zakres tego obowiązku jest jednak szerszy. Jeżeli zapewnienie bezpieczeństwa

polega na ochronie praw konstytucyjnych przysługujących każdej osobie, niezależnie od obywatelstwa, trudno wyobrazić sobie realizację tego obowiązku wyłącznie wobec obywateli polskich.

Na dziedzictwo narodowe składa się uznany za cenny dorobek świadczący o tożsamości narodowej. Konstytucja ustanawia wymóg ochrony wszystkich czynników natury materialnej i duchowej tego dorobku istotnych dla rozwoju społeczeństwa i państwa polskiego (LG II, t. II, s. 234).

Środowisko, o którym mowa w art. 5, należy rozumieć szeroko. W jego zakres wchodzi wszystkie elementy środowiska naturalnego. Istotne znaczenie dla wykładni art. 5 ma konieczność kierowania się w ochronie środowiska zasadą zrównoważonego rozwoju. Zasada ta została wyrażona w wielu dokumentach międzynarodowych, dlatego też sposób jej rozumienia i konsekwencje obowiązywania w polskim systemie prawa powinny być spójne z tymi dokumentami. Oznacza ona przede wszystkim, że ingerencja w środowisko powinna być jak najmniejsza, a korzyści społeczne płynące z tej ingerencji powinny przeważać nad szkodami. Zasada zrównoważonego rozwoju wykracza poza kwestie ściśle związane z ochroną środowiska. Mieści się w niej też m.in. rozwój infrastruktury, budowa więzi społecznych czy kształtowanie ładu przestrzennego (MS, t. I, s. 289 i 290).

Z art. 5 nie wynikają adresowane do organów władzy publicznej jednoznaczne nakazy lub zakazy postępowania. Ma on jednak znaczenie normatywne zarówno w procesie stanowienia, jak i stosowania prawa. Skoro ustawodawca i inne organy stanowiące prawo mają obowiązek realizować cele wskazane w art. 5, przepis ten może służyć do rozstrzygnięcia wątpliwości pojawiających się w procesie wykładni celowościowej. W szczególności wtedy, gdy powstają wątpliwości dotyczące *ratio legis* regulacji. Przykładem jest uzasadnienie ustawowego obowiązku ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska w przypadku usuwania drzew i krzewów na podstawie zezwolenia (WSA w Gdańsku – II SA/Gd 87/18). Analizowany przepis jest wykorzystywany w celu doprecyzowania wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczalnego ograniczania praw obywatelskich: „Nazwiska postaci historycznych stanowią element dziedzictwa narodowego, rozumianego, jako dobro wspólne Narodu Polskiego i jako takie są objęte ochroną określoną w art. 5. W związku z tym używanie ich w sposób dowolny i nieograniczony może spowodować naruszenie interesu publicznego wyrażającego się w tym, że wykorzystywanie takich nazwisk w różnych sferach życia społecznego powinno być dopuszczalne jedynie w sposób, który gwarantuje równocześnie i respekt dla atrybutów człowieczeństwa danej postaci historycznej i szacunek dla pamięci zbiorowej dotyczącej danej osoby” (SN – III SW 12/05). Artykuł 5 jest również stosowany w procesie wagi konstytucyjnych zasad, gdy należy wyznaczyć zakres proporcjonalnej ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa człowieka. Odwołanie do art. 5 może uzasadniać wagę poszczególnych zasad z art. 31 ust. 3 Konstytucji i wskazywać, której z nich w danej sytuacji trzeba dać pierwszeństwo (WSA w Olsztynie – II SA/Ol 1276/16). Należy jednak podkreślić, że zasady wskazane w art. 5 nie stanowią samodzielnych przesłanek

ograniczania praw konstytucyjnych, nie jest więc dopuszczalne oparcie wyłącznie na nich ingerencji w te prawa.

Art. 6. [Zasada równego dostępu do dziedzictwa kulturalnego]

- 1. Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju.**
- 2. Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym.**

Komentowany przepis jest ściśle powiązany z art. 5 Konstytucji. Strzeżenie dziedzictwa narodowego wymaga bowiem zagwarantowania dostępu do dóbr kultury. Artykuł 6 również wyraża zasady o charakterze programowym, jest jednak mniej ogólny od art. 5. Wskazuje on na sposób działania organów władzy publicznej, na których spoczywa obowiązek stwarzania warunków upowszechniania dóbr kultury i zagwarantowania równego dostępu do jej zasobów. Z zestawienia wskazanych powyżej przepisów wynika, że strzeżenie dziedzictwa narodowego wymaga ochrony dóbr kultury oraz zagwarantowania dostępu do nich.

Konstytucja nie definiuje pojęcia „dobro kultury”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „Wyrażenie «dobro kultury» również nie zostało zdefiniowane przez prawodawcę konstytucyjnego, jednakże miało swoje legalne ustawowe i prawnomiędzynarodowe definicje w momencie konstytucjonalizacji ochrony dóbr kultury (m.in. art. 2 ustawy z 1962 r.; art. 1 Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze 14 maja 1954 r., Dz.U. z 1957 r. Nr 46, poz. 212). Brak definicji legalnej dobra kultury w Konstytucji należy zatem rozumieć jako uwzględnienie przez prawodawcę konstytucyjnego takiego jego rozumienia, które przed wejściem w życie Konstytucji było zastane i relewantne dla krajowego i międzynarodowego prawa ochrony zabytków. Nie oznacza to tożsamości wyrażenia ustawowego lub prawnomiędzynarodowego z konstytucyjnym. To ostatnie ma bowiem charakter autonomiczny, a odwołanie się do koncepcji pojęć zastanych służy jedynie uwzględnieniu przedkonstytucyjnych pojęć w procesie wykładni przepisów konstytucyjnych. Należało bowiem również uwzględnić, że wyrażenie «dobro kultury» jest pojęciem traktatowym podlegającym kategoryzacji ze względu na kryterium wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej (art. 36 TFUE). Wyrażenie «dobro kultury», o którym mowa w art. 73 Konstytucji, należy zatem rozumieć szeroko, tj. niematerialnie i materialnie, w tym jako rzecz ruchomą i nieruchomą posiadającą wartość historyczną, naukową, artystyczną lub archeologiczną. Przemawia za tym uwzględnienie treści pojęć zastanych w momencie konstytucjonalizacji, jak również взгляд na efektywną ochronę wolności, o której mowa w art. 73. Rozumienie to znajduje również uzasadnienie w preambule Konstytucji, która odwołuje się zarówno do materialnego, jak i niematerialnego dorobku z ponad tysiącletniej historii. Konkretyzacją abstrakcyj-

nego i optymalizacyjnego ujęcia ochrony dziedzictwa i dóbr kultury w Konstytucji jest ochrona prawna przedmiotów określonych rodzajowo, gatunkowo lub jednostkowo (por. J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. I, Kraków 2001, s. 125), w tym zabytków. Stanowią one przedmiot szczególnej ochrony niezależnie od tego, czy ich właścicielem jest Skarb Państwa, czy inny podmiot” (TK – Kp 2/15).

Przedmiotem ochrony są wszystkie rzeczy ruchome i nieruchome oraz związane z nimi wartości, zjawiska historyczne i obyczajowe uznane za godne ochrony dla dobra społeczeństwa i jego rozwoju (TK – K 20/07). Biorąc pod uwagę wielość elementów, które mieszczą się w zakresie przedmiotu ochrony, nie jest możliwe precyzyjne zdefiniowanie sformułowania „dobro kultury”. W razie wątpliwości należy przyjmować rozszerzające rozumienie dóbr kultury. Określenie to ma jednak swe granice. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wprowadzenie zakazów stadionowych nie stanowi ograniczenia dostępu do dóbr kultury (TK – K 47/14).

W wyroku Kp 2/15, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że z art. 6 Konstytucji wynikają negatywne i pozytywne obowiązki ciążące na ustawodawcy oraz na innych organach państwa. Ustawa zasadnicza zakazuje nieuprawnionej ingerencji w korzystanie z dóbr kultury. Podstawę tego zakazu stanowią art. 5, 6 i 73 Konstytucji. Ostatni przepis wyraża wolność w korzystaniu z dóbr kultury. Realizacja pozytywnego obowiązku zagwarantowania dostępu do dóbr kultury wymaga przede wszystkim stworzenia odpowiednich instytucji prawnych służących ochronie, opiece oraz regulacji dostępu do dóbr kultury. Upowszechnianie dóbr kultury polega przede wszystkim na eksponowaniu, prezentowaniu oraz informowaniu o nich (MS, t. I, s. 300). Upowszechnianie dóbr kultury jest konieczne do zagwarantowania równego dostępu do nich oraz wolności korzystania z nich, wyrażonej w art. 73.

Równy dostęp do dóbr kultury należy interpretować w zgodzie z art. 32 Konstytucji. W myśl ust. 1 podmioty znajdujące się w takiej samej sytuacji należy traktować tak samo, a podmioty znajdujące się w innej sytuacji należy traktować odmiennie. Równy dostęp oznacza też zakaz dyskryminacji, czyli odmierne traktowanie w oparciu o kryterium, które jest prawnie niedopuszczalne (por. komentarz do art. 32). Według art. 6 ust. 1 i 2 Konstytucji upowszechnianie oraz równy dostęp do dóbr kultury dotyczy zarówno dóbr będących własnością Skarbu Państwa, jak i dóbr będących własnością prywatną. Ma to dwie istotne konsekwencje dla właścicieli prywatnych dóbr kultury. Mogą oni domagać się szczególnego traktowania ze strony państwa w celu ochrony i udostępniania dóbr kultury, których są właścicielami. Równocześnie muszą się jednak liczyć z ograniczeniami prawa własności.

Samodzielnie art. 6 nie może stanowić ograniczenia prawa do ochrony własności ani na płaszczyźnie stanowienia, ani na płaszczyźnie stosowania prawa. Może jednak mieć istotne znaczenie dla wykładni klauzul limitacyjnych, wskazanych w art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Przykładem nieuzasadnionej ingerencji w prawo własności

ze względu na potrzebę ochrony dóbr kultury był dawny art. 31 ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2067 ze zm.). Na mocy tego przepisu doszło do przerzucenia całego ciężaru finansowania badań archeologicznych i ich dokumentacji na inwestorów, bez zagwarantowania jakiegokolwiek pomocy ze strony państwa i przy zupełnym braku mechanizmów kompensacyjnych. Rozwiązanie takie nie tylko narusza prawo do ochrony własności, ale również, zwalniając organy państwa z obowiązków finansowych, prowadzi do ograniczenia dostępu do dóbr kultury (TK – K 20/07). O ile cel wynikający z art. 6, mieszczący się w jednej z klauzul limitacyjnych z art. 31 ust. 3, może uzasadniać ograniczenie prawa do ochrony własności, o tyle sposób ograniczenia okazał się niekonstytucyjny.

Uzasadnionym ograniczeniem konstytucyjnie chronionych praw majątkowych jest ograniczenie wynagrodzeń z tytułu praw autorskich: „interes publiczny, o którym mowa w art. 109 ustawy, musi być skonfrontowany z innym dobrem publicznym, jakim jest dostęp do działalności twórczej w zakresie wytwarzania dóbr kultury, sztuki i nauki (art. 6 i 73 Konstytucji). Radiofonia i telewizja zapewniają najbardziej powszechny dostęp do tych dóbr. Nadmierne nieuzasadnione zawyżanie stawek wynagrodzeń może zniechęcać lub ograniczać zakres korzystania z dzieł artystycznych, udostępniania idei i odkryć naukowych, w tym przede wszystkim jeśli chodzi o tzw. kulturę wysoką i naukę” (TK – SK 40/04).

Sformułowanie ust. 2 art. 6 Konstytucji potwierdza sygnalizowany powyżej związek między strzeżeniem dziedzictwa narodowego a dostępem do kultury. Polacy zamieszkali za granicą to nie tylko obywatele polscy, na co wskazuje preambuła Konstytucji, wymieniająca z jednej strony obywateli polskich, z drugiej Polaków rozsianych za granicą.

Artykuł 6 ust. 2 Konstytucji ma szerszy zakres przedmiotowy niż ust. 1 tego przepisu. Udzielanie przez państwo polskie pomocy Polakom z zagranicy w zachowaniu związków z narodowym dziedzictwem kultury wykracza poza upowszechnianie i równy dostęp do dóbr kultury. Wolność korzystania z dóbr kultury ma w tym przypadku mniejsze znaczenie niż pozytywne obowiązki państwa związane z udzielaniem pomocy w zachowaniu związków z narodowym dziedzictwem. Udzielanie pomocy wskazanej w art. 6 ust. 2 polega również na utrzymywaniu więzi społecznych i gospodarczych z Polakami zamieszkującymi za granicą.

Art. 7. [Działanie na podstawie i w granicach prawa]

Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

1. Wprowadzenie

Artykuł 7 Konstytucji statuuje zasadę legalizmu, zwaną również zasadą praworządności. Głosi ona, że wszystkie organy władzy publicznej powinny działać na podstawie

prawa i w jego granicach. Prawo powinno zatem nie tylko stanowić kompetencję do działania, ale również być źródłem nakazów i zakazów wyznaczających ramy prawne owego działania. Kompetencji do działania nie można domniemywać, konstruując ją przepisy o różnym charakterze (przepisy materialne, proceduralne, ustrojowe).

Celem zasady legalizmu jest przeciwdziałanie dowolności i arbitralności działania organów państwa oraz poddanie tego działania kontroli w oparciu o kryterium zgodności z obowiązującym prawem. Działania organów bez podstawy prawnej i poza granicami prawa albo z naruszeniem tych granic są zawsze nielegalne i mogą rodzić odpowiedzialność konstytucyjną i karną osób te działania podejmujących, a także odpowiedzialność odszkodowawczą państwa.

Zasada legalizmu ma wyłącznie charakter formalny. Wymagania materialne dotyczące treści prawa leżącego u jej podstaw wynikają z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2). Zasada legalizmu jest elementarną zasadą każdego systemu prawnego, który musi zakładać jej obowiązywanie, ponieważ „dopuszczenie łamania prawa przez organy władzy publicznej podważa samą ideę prawa jako systemu wiążących norm postępowania” (zob. TK – K 35/08).

2. Regulacje konkretyzujące i rozwijające zasadę legalizmu

Wymóg działania na podstawie prawa i w jego granicach nie oznacza, że owa podstawa prawna zawsze musi być jednolicie ukształtowana. W praktyce w zależności od tego, jakiego obszaru spraw dotyczą działania organów państwa, przepisy prawne mogą formułować dodatkowe wymagania dotyczące podstawy prawnej owego działania. Działania ograniczające prawa i wolności jednostki, w tym również działania o charakterze prawnokarnym i podatkowym, mogą być dokonywane wyłącznie na podstawie ustawy (zasada wyłączności ustawowej). Upoważnienia ustawowe wymagają również akty prawa podustawowego, a w przypadku rozporządzeń ustrojodawca sformułował nawet wymóg upoważnienia szczegółowego. Zasadę legalizmu rozwijają również dwie bardziej ogólne zasady konstytucyjne, a mianowicie zasada zgodności prawa stanowionego z Konstytucją (art. 8) oraz zasada przestrzegania wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego (art. 9).

Zasada legalizmu w znaczeniu formalnym nie może w państwie demokratycznym funkcjonować bez jej materialnego komponentu. W przeciwnym razie służyłaby bowiem legalizacji nielegalnych działań organów władzy publicznej, prowadząc do wniosku, że organ działający na podstawie niekonstytucyjnego prawa i w jego granicach działa zgodnie z prawem. Owo materialne znaczenie zasady legalizmu wynika z art. 2 Konstytucji, który stanowi konieczne dopełnienie art. 7 Konstytucji. Respektowanie zasady legalizmu przez organy władzy publicznej służy również realizacji innych zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji, w szczególności zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego.

3. Instytucjonalne gwarancje zasady legalizmu

Niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej rodzi odpowiedzialność odszkodowawczą państwa wobec obywatela (zob. art. 77 ust. 1 Konstytucji) i jest to podstawowa instytucjonalna gwarancja zasady legalizmu (zob. TK – SK 14/05). Środków reakcji państwa na naruszenia prawa przez jego organy jest jednak znacznie więcej. Należy do nich zaliczyć odpowiedzialność konstytucyjną niektórych osób pełniących funkcje publiczne egzekwowaną przed Trybunałem Stanu, a także odpowiedzialność karną tych osób za czyny wypełniające znamiona przestępstw. Środkiem reakcji na naruszenia prawa przez organy, które prawo stanowią, jest powierzona Trybunałowi Konstytucyjnemu kontrola konstytucyjności prawa, mogąca prowadzić do uchylenia niekonstytucyjnych ustaw i innych aktów prawnych. Problem legalizmu może jednak występować w praktyce działania nie tylko ustawodawcy, lecz także innych najwyższych organów państwowych. Wówczas rodzi on pytanie o właściwy kształt szerzej rozumianych instytucjonalnych gwarancji omawianej zasady, takich jak trójpodział władzy czy niezależność sądownictwa.

Artykuł 7, będąc źródłem zasady ustrojowej, nie może być wzorcem kontroli w postępowaniu zainicjowanych skargą konstytucyjną. Nie wynika bowiem z niego dla jednostki żadne konkretne prawo podmiotowe (zob. MS, t. I, s. 304).

4. Adresaci zasady legalizmu

Adresatami zasady legalizmu są wszystkie organy władzy publicznej szczebla centralnego i lokalnego, a także organy samorządów zawodowych w zakresie, w jakim wykonują władzę publiczną, będąc zobowiązanymi do działania na podstawie prawa i w jego granicach (zob. LG II, t. I, s. 247). Organy te są związane każdym obowiązującym aktem prawnym, niezależnie od jego rangi. Zasada ta nie ma jednak zastosowania do sędziów, którzy w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji), a zatem mogą w procesie orzekania pomijać niekonstytucyjne akty podustawowe. W razie wątpliwości co do konstytucyjności ustawy sędziowie mogą wystąpić z pytaniem prawnym o kontrolę jej konstytucyjności do Trybunału Konstytucyjnego. Pominięcie takiej ustawy przez sąd w procesie orzekania może nastąpić wyjątkowo, np. w ramach przywileju korzyści, wtórnej niekonstytucyjności czy poważnych i uzasadnionych wątpliwości co do niezależności działania Trybunału Konstytucyjnego. Zasada legalizmu obowiązuje również w zmodyfikowanym kształcie w odniesieniu do sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy w sprawowaniu swojego urzędu podlegają tylko Konstytucji (art. 195 ust. 1 Konstytucji).

Dla organów stanowiących prawo, w szczególności dla parlamentu, z zasady legalizmu wynika obowiązek tworzenia podstaw prawnych dla działania organów władzy publicznej i wyznaczania granic dla tego działania. Dla organów stosujących prawo art. 7 rodzi obowiązek działania wówczas, gdy zaktualizują się przesłanki wskazane w podstawie

prawnej (zob. LG II, t. I, s. 250). Zaniechanie działania będące skutkiem naruszenia tych obowiązków jest równoznaczne z naruszeniem zasady legalizmu.

Zasada legalizmu nie jest adresowana do obywateli (zob. MS, t. I, s. 304; LG II, t. I, s. 246). W ich wypadku odpowiednikiem tej zasady jest art. 83 Konstytucji, z którego wynika powszechny obowiązek przestrzegania prawa. Owo prawo wyznacza granice dla korzystania przez obywateli z przysługujących im wolności oraz wskazuje przesłanki i procedury realizacji przez nich przyznanych im praw.

5. Zasada legalizmu jako dyrektywa interpretacyjna

Artykuł 7 stanowi ważną dyrektywę interpretacyjną, która zakazuje rozszerzającej wykładni przepisów kompetencyjnych (zob. TK – K 20/01) i domniemywania kompetencji organów władzy publicznej (zob. TK – Ts 216/04; podobnie MS, t. I, s. 305). Ten ostatni zakaz wyklucza działania organów władz publicznych bez odpowiedniego przyzwolenia przez prawo. Realizując kompetencję, organ musi uwzględniać treść normy upoważniającej i nie może poszukiwać analogii w innych przepisach prawa odnoszących się do innych czy nawet podobnych regulacji w ramach przyznanych mu przez ustawodawcę kompetencji (WSA w Łodzi – II SA/Łd 203/21). Warto zauważyć, że wobec obywatela obowiązuje zasada odwrotna, ponieważ może on czynić wszystko to, czego prawo mu nie zakazuje. Artykuł 7 jest również wskazywany jako źródło domniemania legalności działania organów władzy publicznej (zob. LG II, t. I, s. 255), którego szczególnym przypadkiem jest domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją (domniemanie konstytucyjności ustawy). To ostatnie domniemanie wywodzone jest głównie z art. 8 Konstytucji, który względem art. 7 ma w tym zakresie bardziej szczegółowy charakter.

Art. 8. [Nadrzędność Konstytucji; bezpośrednie jej stosowanie]

1. Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej.

1. Wprowadzenie

Artykuł 8 Konstytucji ustanawia zasadę nadrzędności Konstytucji w polskim porządku prawnym (ust. 1) oraz zasadę jej bezpośredniego stosowania (ust. 2). Przepis ten potwierdza również normatywny charakter Konstytucji i możliwość jej stosowania w pełnym zakresie. Jest on źródłem zasady konstytucjonalizmu, która uznaje Konstytucję za fundament porządku prawnego państwa demokratycznego oraz akt o najwyższej randze prawnej (zob. TK – U 5/97).

2. Zasada nadrzędności Konstytucji

Zasada nadrzędności Konstytucji określa miejsce Konstytucji w systemie źródeł prawa oraz relacje, w jakich akt ten pozostaje względem innych aktów prawnych. Konstytucja nie jest deklaracją polityczną, lecz aktem normatywnym należącym do kategorii ustaw, który na tle innych ustaw wyróżnia szczególną treść, szczególną formę i szczególną moc.

Szczególna treść Konstytucji polega na konieczności wskazania w tym akcie prawnym suwerena i sposobu sprawowania przez niego władzy, podstawowych zasad ustroju i organizacji państwa oraz statusu jednostki, w tym jej praw, wolności i obowiązków, a także zasad ich ograniczania. Szczególna forma ustawy zasadniczej wyraża się w jej szczególnej nazwie oraz trudniejszej – w porównaniu z ustawami – procedurze jej zmiany. Szczególna moc prawna w jej aspekcie pozytywnym oznacza obowiązek rozwijania Konstytucji i jej konkretyzowania w aktach podkonstytucyjnych, a w aspekcie negatywnym – zakaz stanowienia prawa sprzecznego z Konstytucją.

3. Nadrzędność Konstytucji a pierwszeństwo prawa Unii Europejskiej

Zasada nadrzędności polskiej ustawy zasadniczej pozostaje w kolizji z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego, która przewiduje nadrzędność prawa wspólnotowego nad całością prawa krajowego państw członkowskich UE, w tym również nad konstytucją. Problem tej kolizji aktualizuje się wówczas, gdy dochodzi do nieusuwalnej w drodze wykładni sprzeczności między normą prawa wspólnotowego a normą konstytucyjną. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że: „Taka sprzeczność nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego. W takiej sytuacji do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Decyzję tę winien podjąć suweren, którym jest Naród Polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może Naród reprezentować. Normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych. Konstytucja pełni w tym zakresie swą rolę gwarancyjną, z punktu widzenia ochrony praw i wolności w niej wyraźnie określonych, i to w stosunku do wszystkich podmiotów czynnych w sferze jej stosowania. Wykładnia «przyjazna dla prawa europejskiego» ma swoje granice. W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję. Trybunał Konstytucyjny nie uznaje więc możliwości zakwestionowania mocy obowiązującej normy konstytucyjnej przez sam fakt wprowadzenia do systemu prawa europejskiego

sprzecznej z nią regulacji wspólnotowej” (TK – K 18/04; podobnie TK – K 32/09). Trzeba jednak podkreślić, że kompetencja do kontroli zgodności ustawy z prawem unijnym należy – co było jednym z warunków przystąpienia Polski do Unii Europejskiej – do każdego sądu polskiego orzekającego w sprawie unijnej (SN – III PO 7/18). W orzecznictwie TSUE podkreśla się nawet, że sprzeczne z prawem UE, w tym z zasadą pierwszeństwa prawa, byłoby zakazanie sądom powszechnym państwa członkowskiego UE badania zgodności z prawem Unii przepisów krajowych, które sąd konstytucyjny tego państwa uznał za zgodne z konstytucją. Sprzeczna z uregulowaniami unijnymi byłaby również istniejąca w państwie członkowskim UE możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego krajowego z powodu zastosowania przez niego prawa UE w sposób uwzględniający jego wykładnię dokonaną przez TSUE, z jednocześnie pominięciem orzecznictwa sądu konstytucyjnego tego państwa, które zostało wydane z naruszeniem zasady pierwszeństwa prawa Unii (TSUE – C-430/21). Orzeczenie TK nie może bowiem wiązać sądów, jeśli narusza prawo UE.

4. Specyfika wykładni Konstytucji

Z art. 8 wynika nakaz stosowania wykładni prawa w sposób zgodny z Konstytucją oraz wykładni prokonstytucyjnej aktów podkonstytucyjnych. Obie te metody wykładni (a w zasadzie metametody wykładni) nie są precyzyjnie rozróżniane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wykładnia w zgodzie z Konstytucją umożliwia ustalenie lub wykluczenie istnienia relacji zgodności między badanym przepisem a przepisem konstytucyjnym. Z kolei wykładnia prokonstytucyjna umożliwia wskazanie takiego sposobu rozumienia przepisu, który najlepiej odpowiada normom, zasadom i wartościom konstytucyjnym (zob. NSA – II OPS 2/12). Nakaz wykładni prokonstytucyjnej może być zatem uznany za dyrektywę wykładni optymalizacyjnej, bowiem spośród różnych możliwych sposobów rozumienia przepisu ustalonych jako zgodne z Konstytucją obliuguje on do wyboru takiego rozumienia, które będzie zgodne z Konstytucją w stopniu najwyższym. Stosowanie powyższych metod wykładni umożliwia „promieniowanie” ustawy zasadniczej na inne normy prawne, gwarantując spójność aksjologiczną systemu prawnego, pewność prawa oraz stabilizację i przewidywalność rozstrzygnięć (zob. TK – K 27/98, K 44/16). W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że wymóg stosowania wykładni prokonstytucyjnej obowiązuje nie tylko sądy, ale też organy administracji publicznej (WSA w Poznaniu – I SA/Po 666/17).

Z kolei wykładnia samej Konstytucji w dużym stopniu opiera się na modelu wykładni ustaw. Z uwagi jednak na specyfikę przepisów konstytucyjnych, które najczęściej są sformułowane w sposób ogólny, podstawowe znaczenie w wykładni Konstytucji ma argumentacja ważeniowa, pozwalająca na rozstrzyganie kolizji zachodzących między zasadami rozumianymi jako nakazy optymalizacyjne (zob. MS, t. I, s. 311). Jej istotę Trybunał Konstytucyjny opisał w sposób następujący: „Po pierwsze, kolizja praw i zasad na poziomie konstytucyjnym nie może prowadzić w ostatecznym wyniku do pełnej eliminacji jednego z praw pozostających w konflikcie. Problemem wymagającym

rozstrzygnięcia jest zawsze w takim wypadku znalezienie pewnego punktu równowagi, balansu dla wartości chronionych przez Konstytucję i wyznaczenie obszaru stosowania każdego z praw. Po drugie, istotne znaczenie w takich wypadkach (konfliktu praw) mają istniejące zasadnicze preferencje aksjologiczne, które mogą być dekodowane na podstawie analizy wartości uznawanych za kierunkowe czy naczelne na poziomie zasad ogólnych Konstytucji” (TK – K 17/05). Do takich kierunkowych wartości Trybunał Konstytucyjny zalicza np. dobro wspólne (art. 1 Konstytucji) czy godność każdego człowieka (art. 30 Konstytucji). Podkreśla również, że „ochrona interesu wspólnego, nawet najbardziej ewidentnego, nie może przybierać postaci, która polegałaby na naruszeniu niezbywalnej godności człowieka” (TK – K 17/05).

W procesie ważenia wartości leżących u podstaw praw i wolności jednostki szczególne znaczenie ma zasada proporcjonalności wywodzona z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. TK – SK 70/13, K 12/14).

5. Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji

W doktrynie prawa i judykaturze obowiązuje zaproponowane przez L. Garlickiego rozróżnienie trzech rodzajów bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej, tj. stosowanie samoistne Konstytucji, jej współstosowanie z ustawą oraz stosowanie kolizyjne ustawy i Konstytucji (zob. TK – P 12/08, K 36/01, K 38/01). Stosowanie samoistne ustawy zasadniczej może mieć miejsce wówczas, gdy nie ma regulacji ustawowej dotyczącej danej materii, a regulacja konstytucyjna jest na tyle precyzyjna, że możliwe jest jej bezpośrednie stosowanie. Współstosowanie Konstytucji i ustawy, nazywane w orzecznictwie „słabszą wersją bezpośredniego stosowania Konstytucji” (zob. NSA – I OSK 2707/17, I OSK 202/19), jest najczęściej występującą formą bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej. Umożliwia ona ustalenie rozumienia przepisu ustawy w sposób uwzględniający treść norm, zasad i wartości konstytucyjnych (tzw. współstosowanie interpretacyjne). Natomiast stosowanie kolizyjne ma miejsce wówczas, gdy dana materia jest regulowana przez przepis konstytucyjny i podkonstytucyjny, ale ich równoczesne stosowanie – z uwagi na nieusuwalną w drodze wykładni sprzeczność, która między nimi zachodzi – nie jest możliwe. W takiej sytuacji reakcja sądu zależy od rangi aktu prawnego, który pozostaje w kolizji z Konstytucją. Jeśli jest nim ustawa, to sąd powinien skorzystać z możliwości wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, bowiem bezpośrednie stosowanie ustawy zasadniczej nie uprawnia do pomijania niekonstytucyjnej ustawy przez sędziego, który ustawie podlega (zob. TK – P 4/99, K 18/04). Jeśli natomiast sędzia stwierdzi niekonstytucyjność aktu podustawowego (np. rozporządzenia), to może akt ten pominąć w procesie orzekania (zob. NSA – III OSK 2652/21), co określane jest mianem incydentalnej kontroli konstytucyjności prawa. W orzecznictwie sądowym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego od lat dopuszcza się jednak w niektórych sytuacjach również pominięcie niekonstytucyjnej ustawy przez sąd w procesie orzekania (np. w razie zaistnienia wtórnej niekonstytucyjności albo w razie przyznania przez Trybunał Konstytucyjny przywileju

korzyści w okresie odroczenia utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu). Podkreśla się, że „Oczywistość niezgodności przepisu z Konstytucją oraz z uprzednią wypowiedzią Trybunału stanowią wystarczające przesłanki do odmowy przez sąd zastosowania przepisów ustawy. W tak bowiem oczywistych sytuacjach trudno oczekiwać, by sądy uruchamiały procedurę pytań prawnych” (NSA – II GSK 2706/17). W najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się również, że każdy sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania stanu prawnego relewantnego dla rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy. Podkreśla się, że odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za niekonstytucyjny nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, a nawet nie pozostaje z nimi w bezpośrednim związku. Jak stwierdził Sąd Najwyższy, „uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności, jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji” (SN – III USK 462/21; odmiennie, choć błędnie, zob. SN – IV CO 55/20). Również w najnowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że w razie sprzeczności między przepisami Konstytucji i ustawy sąd powinien „stosować akt wyższej rangi, czyli Konstytucję RP. Stanowi ona w art. 8 ust. 1, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Dopuszczalna jest zatem odmowa stosowania przez sąd przepisu ustawy, który jest sprzeczny z Konstytucją” (NSA – II FSK 2870/17).

Adresatem obowiązku bezpośredniego stosowania Konstytucji są nie tylko sądy, ale również inne organy stosujące prawo (organy administracyjne). W odróżnieniu od sądów nie mogą odmówić stosowania niekonstytucyjnych aktów podstawowych. Organy administracyjne są bowiem w pełnym zakresie związane zasadą legalizmu, tj. zobowiązane są do działania na podstawie prawa i w jego granicach (art. 7 Konstytucji). Jednocześnie w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że organy administracji publicznej nie mogą wydać decyzji administracyjnej, opierając się tylko na normie konstytucyjnej (WSA w Poznaniu – I SA/Po 1003/17), a dodatkowo nie są upoważnione do zainicjowania przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania w sprawie kontroli konstytucyjności prawa. Stosowanie przez organy administracyjnego prawa niekonstytucyjnego jest często korygowane dopiero na etapie sądowej kontroli rozstrzygnięć tych organów (zob. WSA w Opolu – II SA/Op 219/20).

6. Wyjątki od zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji

Artykuł 8 ust. 2 dopuszcza możliwość istnienia wyjątków od zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji, wskazując, że Konstytucja może stanowić inaczej w kwestii sposobu jej stosowania. Jednocześnie jednak Konstytucja takiego innego stosowania jej przepisów niż bezpośrednio nie przewiduje. Nie można również przyjąć, że owo stosowanie ustawy zasadniczej w inny sposób oznacza pośrednie stosowanie Konstytucji, a zatem za pośrednictwem ustawy. Byłaby to wspomniana wyżej forma współstosowania, która nie jest wyjątkiem, lecz elementem zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji.

Art. 9. [Zasada przestrzegania prawa międzynarodowego]

Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

1. Uwagi ogólne

Zasadę przestrzegania przez Rzeczpospolitą prawa międzynarodowego można inaczej nazwać zasadą przychylności prawa krajowego prawu międzynarodowemu. Jej aksjologiczną podstawę stanowi preambuła Konstytucji, deklarująca świadomość „potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej” oraz wzywająca do poszanowania przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi. Preambuła nie tylko podkreśla konieczność współpracy międzynarodowej, ale wskazuje też, że jej głównym celem jest rozwijanie i ochrona praw człowieka. Znaczenie zasady przychylności prawu międzynarodowemu nabiera coraz większego znaczenia w związku z globalizacją, multicentrycznością systemów prawa oraz multikonstytucjonalizmem. Globalizacja powoduje konieczność coraz szerszej współpracy międzynarodowej państw, organizacji międzynarodowych i ponadnarodowych. Sprawia, że wiele problemów prawnych, które do niedawna miały charakter wewnątrz-krajowy, staje się problemami transgranicznymi. Multicentryczność systemów prawa przejawia się w tym, że polskie sądy i inne organy państwa stosują przepisy pochodzące z różnych systemów prawa. Natomiast multikonstytucjonalizm polega na ujednolicaniu standardów konstytucji krajowych realizujących zasady ochrony praw człowieka, demokracji i rządów prawa.

Artykuł 9 Konstytucji został skonkretyzowany w: art. 89, przewidującym ratyfikację umów międzynarodowych, które stają się źródłami prawa powszechnie obowiązującego w Polsce; art. 90, stanowiącym podstawę do przekazywania kompetencji polskich organów władzy publicznej organizacji międzynarodowej lub ponadnarodowej, oraz art. 91 Konstytucji, wyrażającym zasadę bezpośredniego stosowania umów międzynarodowych oraz nadrzędności umów międzynarodowych, ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, w stosunku do ustaw.

2. Prawo międzynarodowe

Źródłami prawa międzynarodowego są: umowy międzynarodowe, zarówno ratyfikowane, jak i nieratyfikowane, zwyczajowe prawo międzynarodowe, akty jednostronnie kształtujące zobowiązania międzynarodowe oraz wiążące uchwały organizacji międzynarodowych. Komentowany przepis obejmuje swym zakresem wszystkie wskazane powyżej źródła prawa międzynarodowego, zarówno te, które są wprost wymienione w Konstytucji, jak i w niej niewymienione. Zaliczenie w art. 87 ust. 1 Konstytucji ratyfikowanych umów międzynarodowych do źródeł polskiego prawa powszechnie obowiązującego ma znaczenie dla zakresu stosowania tych umów oraz ich hierarchii w polskim systemie prawa (MS, t. I, s. 325).

W aspekcie zewnętrznym nakaz sformułowany w art. 9 oznacza zobowiązanie się państwa polskiego do przestrzegania prawa międzynarodowego. Takie zobowiązanie wynika jednak przede wszystkim z samych aktów prawa międzynarodowego. Naruszenie wiążących Polskę aktów prawa międzynarodowego może prowadzić do uruchomienia międzynarodowego systemu ochrony. Prawo międzynarodowe formułuje odpowiednie zasady rozstrzygania sporów o naruszenie jego norm. Ponadto organizacje międzynarodowe i ponadnarodowe tworzą własne mechanizmy ochrony. Przykładem są art. 258–260 TFUE (MS, t. I, s. 328).

3. Stosowanie prawa międzynarodowego

Stosowanie prawa międzynarodowego przez polskie organy państwa może przybierać różne formy. Stosowanie *sensu largo* polega na uchwalaniu ustaw, innych aktów normatywnych, które transformują, recypują oraz implementują zasady prawa międzynarodowego. W zakresie tak rozumianego stosowania mieszczą się również rozstrzygnięcia i działania faktyczne organów władzy wykonawczej, zwłaszcza gdy są to akty generalne. Stosowanie prawa *sensu stricto* oznacza, że sądy, organy administracji oraz inne organy władzy publicznej podejmują rozstrzygnięcia na podstawie przepisów prawa międzynarodowego. W praktyce rzadko się zdarza, by rozstrzygnięcia takie wydawane były wyłącznie na podstawie przepisów prawa międzynarodowego. Wynika to z dwóch powodów. Po pierwsze, z reguły dana materia jest regulowana równocześnie przez ustawy lub inne akty normatywne prawa krajowego. Po drugie, tzw. samoistne stosowanie przepisów prawa międzynarodowego wymaga, by przepisy te nie były zbyt ogólne. Zbytnia ogólność powoduje, że nie można tylko z nich wyprowadzić normy postępowania, na której można by oprzeć jednostkowe rozstrzygnięcie. W większym zakresie można dokonywać współstosowania prawa międzynarodowego z przepisami ustaw i innych aktów normatywnych. Najczęściej współstosowanie to polega na dokonywaniu wykładni przepisów prawa krajowego w zgodzie z prawem międzynarodowym. Stosując przepisy krajowe, organy władzy publicznej powinny czynić to w taki sposób, by ich treść była jak najbardziej spójna z zasadami prawa międzynarodowego. Odwoływanie się do prawa międzynarodowego może następować na płaszczyźnie wykładni językowej, systemowej, a w szczególności na płaszczyźnie wykładni funkcjonalnej. Należy jednak pamiętać, że umowy międzynarodowe mają własne, specyficzne reguły wykładni, których podstawą jest Konwencja wiedeńska o prawie traktatów (NSA – II FSK 917/09). Przepisy umów międzynarodowych mogą wreszcie stanowić podstawę odmowy zastosowania przepisów krajowych: „Z dniem 1 maja 2004 r. częścią polskiego porządku prawnego stały się przepisy prawa wspólnotowego. Przepisy te wiążą każde państwo członkowskie Unii Europejskiej i zawsze kiedy są bezwarunkowe i dostatecznie precyzyjne, na przepisy te można powoływać się przeciwko wszystkim przepisom krajowym, które niezgodne są z przepisami unijnymi lub w zakresie, w jakim przepisy te definiują prawa, które jednostki mogą przeciwstawić państwu. Wskazany przez autora skargi kasacyjnej art. 90 TWE nie jest tylko regułą interpretacyjną czy dyrektywą adresowaną do poszczególnych państw członkowskich. Może on bowiem być źródłem prawa i obowiązków in-

dywidualnych osób, jeśli przepisy krajowe naruszają wyrażony w tym przepisie zakaz dyskryminacji podatkowej” (NSA – I FSK 146/06).

Stosowanie ratyfikowanych umów międzynarodowych nie budzi wątpliwości w świetle art. 87 ust. 1 Konstytucji. Bardziej złożona jest kwestia stosowania umów międzynarodowych, które zostały podpisane, ale nie są ratyfikowane. Wchodzą one w życie w trybie prostym, a więc ich przepisy nie stanowią powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 ust. 1. Umowy takie nie mogą być bezpośrednim źródłem obowiązków nakładanych na obywateli. Mogą one mieć znaczenie dla aktów stosowania prawa. Po pierwsze, sądy i inne organy władzy publicznej mogą i powinny dokonywać wykładni prawa krajowego w zgodzie z prawem międzynarodowym. Zasada ta odnosi się również do wiążących Polskę umów, które nie zostały ratyfikowane. Po drugie, organy stanowiące prawo mogą wydawać akty prawne recypujące postanowienia prawa międzynarodowego. Mogą to być również akty prawa wewnętrznego, o których mowa w art. 93 ust. 2 Konstytucji. Dotyczy to nie tylko nieratyfikowanych umów międzynarodowych, ale też wszystkich wskazanych powyżej źródeł prawa międzynarodowego. Obowiązek respektowania prawa międzynarodowego obejmuje nie tylko ratyfikowane umowy międzynarodowe, ale również tzw. umowy międzyrządowe i resortowe (WSA w Warszawie – VII SA/Wa 1194/19). Nieratyfikowana umowa międzynarodowa może być stosowana również na podstawie zawartego w Konstytucji lub ustawie odesłania, które upoważnia do stosowania umowy międzynarodowej (MS, t. I, s. 330). Oparcie decyzji administracyjnej wyłącznie na przepisach polskiego prawa, z pominięciem przepisów prawa międzynarodowego, które są prawnie relewantne, stanowi naruszenie prawa (NSA – V SA 859/99). Stosowanie norm prawa międzynarodowego przez polskie organy władzy publicznej wymaga ustalenia ich miejsca w hierarchii powszechnie obowiązujących źródeł prawa. Podstawę takich ustaleń stanowi art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji, wskazujący, że umowa ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie oraz umowa konstytuująca organizację międzynarodową oraz prawa przez nią stanowione mają pierwszeństwo przed ustawą. Istnieje silny związek Konstytucji z wieloma umowami międzynarodowymi: „Wartości chronione przez art. 5 i art. 7 Konstytucji (ochrona wolności i praw człowieka i obywatela oraz zasada Państwa Prawnego), a w szczególności nałożone przez ustawę zasadniczą w art. 9 zobowiązanie, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, czyni niedopuszczalnym wykorzystywanie przez organy państwowe – pod jakąkolwiek postacią oraz w jakiegokolwiek formie i celu – informacji o obywatelach, które są pozbawione atrybutu legalności. Gwarancją przestrzegania tych wartości jest zakaz wykorzystywania takiej wiedzy, nawet w sposób pośredni, do późniejszej procesowej jej legalizacji” (SA w Białymstoku – II AKa 18/10). Sąd jest zobowiązany do wykładni prawa polskiego w sposób zapewniający w największym stopniu jego zgodność z treścią nieratyfikowanej umowy międzynarodowej wiążącej Polskę (SN – II PK 100/05).

Na gruncie art. 9 Konstytucji pojawia się też problem związania polskich organów władzy publicznej wyrokami sądów lub rozstrzygnięciami innych organów międzynarodo-

wych lub ponadnarodowych. W praktyce problem ten dotyczy przede wszystkim orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Orzeczenia takie nie wiążą wprawdzie wprost organów krajowych i nie kształtują bezpośrednio sytuacji prawnej osób, nie powodują np. uchyleń aktów prawa krajowego, które naruszyły prawa człowieka. Zawarte w orzeczeniach ETPC stwierdzenia wskazujące na naruszenia konwencji oznaczają jednak, że organy krajowe działały niezgodnie z prawem. Organy te nie mogą kwestionować stwierdzonego takim orzeczeniem naruszenia (SN – V CSK 271/08). Orzeczenie ETPC nakłada na państwo obowiązek podjęcia działań zmierzających do przywrócenia zgodności z prawem. Mogą one polegać na zmianie prawa lub na zmianie wydanych wcześniej orzeczeń. Przykładowo, orzeczenie ETPC może stwarzać podstawę do wznowienia postępowania lub formułowania roszczeń odszkodowawczych.

W odniesieniu do prawa Unii Europejskiej obowiązek przestrzegania obejmuje swym zakresem zarówno prawo pierwotne (traktaty stanowiące podstawę funkcjonowania UE), jak i stanowione na jego podstawie prawo wtórne. Prawo pierwotne przesądza też o wiążącym, dla polskich organów władzy publicznej, charakterze orzeczeń TSUE (TK – SK 44/09; TSUE – C-348/89). W świetle art. 9 Konstytucji stosowanie prawa wynikającego z traktatów nie może być wyłączone przez przepisy krajowe. Naruszałoby to wspólnotowy charakter tego prawa i podważałoby podstawy prawne funkcjonowania Wspólnoty. Dlatego sąd krajowy zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność norm prawa wspólnotowego, nie stosując w razie konieczności, z mocy własnych uprawnień, wszelkich, nawet późniejszych, sprzecznych z nimi przepisów ustawodawstwa krajowego. Nie jest bowiem dopuszczalne, by przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej, naruszały jedność i skuteczność prawa Unii Europejskiej (NSA – II GOK 8/18).

Z powyższym rozumieniem art. 9 Konstytucji nie do pogodzenia są orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające zakresową niezgodność TUE z przepisami Konstytucji (TK – P 7/20 oraz K 3/21) oraz orzeczenie stwierdzające zakresową niezgodność art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z przepisami Konstytucji RP (TK – K 7/21).

Odmowa przestrzegania prawa międzynarodowego przez polskie organy władzy publicznej jest jednym z przejawów kryzysu konstytucyjnego. Systemowy charakter tego zjawiska został potwierdzony m.in. wyrokami ETPC i TSUE. Przestrzeganie przez państwa członkowskie wskazanych w art. 2 TUE wartości stanowi warunek korzystania z wszystkich praw wynikających z traktatów. Państwa członkowskie mogą swobodnie wykonywać swe kompetencje we wszystkich zastrzeżonych dla siebie dziedzinach, jednak są zobowiązane czynić to z poszanowaniem prawa Unii Europejskiej. Naruszenie zasady państwa prawa ma z reguły systemowy charakter (TSUE – C-157/21).

Art. 10. [Zasada podziału władzy]

- 1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.**
- 2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.**

1. Wprowadzenie

Zasada podziału władzy jest jedną z podstawowych zasad charakteryzujących demokratyczne państwo prawne. Wskazuje się nawet, że jest konsekwencją tej zasady (zob. LG II, t. I, s. 331). Zapobiega ona koncentracji władzy i jej zawłaszczaniu przez jedną opcję polityczną. Istotą tej zasady jest założenie konieczności rozdzielenia różnych funkcji, zadań i kompetencji między różne organy państwa. Z jednej strony zasada podziału władzy determinuje kształt ustroju państwa oraz charakter relacji między jego organami. Z drugiej strony służy ochronie praw i wolności jednostki, ogranicza arbitralność władzy i umożliwia jej kontrolę. Koniecznym komponentem zasady podziału władz jest wymóg ich równoważenia się. Nie oznacza to jednak, że trzy wyróżnione przez ustrojodawcę w komentowanym przepisie władze zajmują względem siebie jednakową pozycję. Artykuł 173 Konstytucji wskazuje bowiem na szczególną pozycję władzy sądowniczej jako władzy odrębnej i niezależnej od innych władz. Podział władzy dopełnia również wymóg współdziałania władz, który został wyrażony w preambule Konstytucji.

Zasada podziału władzy ma nie tylko wymiar wertykalny, ale także horyzontalny. Podział władzy obowiązuje zatem również w relacjach między organami centralnymi i lokalnymi (zob. TK – P 16/04).

2. Założenia podziału władz

Zasada podziału władzy zakłada, że „system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy państwowej, gwarantujące jej sprawowanie zgodnie z wolą Narodu i przy poszanowaniu wolności i praw jednostki. Wymóg «rozdzielenia» władz oznacza m.in., że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z tych władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Ustawodawca zaś – kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych – nie może naruszyć owego «istotnego zakresu» danej władzy” (zob. TK – P 16/04, K 6/94, K 19/95). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego do minimum wyłączności kompetencyjnej władzy ustawodawczej zalicza się stanowienie ustaw (zob. TK – U 19/97), władzy wykonawczej – wykonywanie tych ustaw (co do ustawy budżetowej – zob. TK – K 6/94), a władzy sądowniczej – wymierzanie sprawiedliwości.

Komentowany art. 10 wyraża zarówno ideę podziału funkcjonalnego władzy państwowej (ust. 1), jak i ideę jej podziału organizacyjnego (ust. 2). Przepis ten wyodrębnia trzy sfery działania (funkcje) władzy publicznej: władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, przydzielając każdą z nich innym organom. W ten sposób wyodrębnia legislatywę (Sejm i Senat), egzekutywę (Prezydent i Rada Ministrów) oraz judykaturę (sądy i trybunały). W dalszych przepisach konstytucyjnych ustrojodawca precyzuje zasadę podziału władzy, określając sposób powoływania tych organów oraz ich kompetencje. Z treści komentowanego przepisu wynika, że zasada podziału władzy obowiązuje nie tylko w relacjach między poszczególnymi władzami, ale również w ramach (wewnątrz) każdej z nich. Ustrojodawca wyeksponował bowiem w art. 10 ust. 2 dualistyczny charakter każdej władzy.

Trzecim aspektem podziału władzy (obok aspektu funkcjonalnego i organizacyjnego) jest aspekt personalny, który wyraża się w zakazie łączenia w jednym ręku różnych funkcji przynależących do różnych segmentów władzy (nieco odmiennie zob. LG II, t. I, s. 332). Zasada niepołączalności (*incompatibilitas*) nie ma charakteru absolutnego, jeśli chodzi o relacje między władzą ustawodawczą i wykonawczą (np. członkowie rządu mogą być jednocześnie parlamentarzystami). Odrębność i niezależność władzy sądowniczej wyklucza tego rodzaju kumulację kompetencji w ręku sędziego.

Artykuł 10 wymienia jedynie podstawowe organy władzy ustawodawczej i wykonawczej. Nie można więc przyjąć, że wyliczenie to ma charakter enumeratywny. Inaczej jest w wypadku organów władzy sądowniczej, w odniesieniu do których ustrojodawca zastosował inną technikę – zamiast wymieniać te organy, wskazał ich dwie kategorie, tj. sądy i trybunały.

Artykuł 10 nie wyklucza istnienia innych władz mających swoje umocowanie w Konstytucji, takich jak np. władza kontrolująca. Nie ma też wątpliwości, że organy poszczególnych władz realizują również funkcje wykraczające poza te wskazane w art. 10. Sejm, obok funkcji ustawodawczej, spełnia funkcję kontrolną względem rządu, organy egzekutywy i legislatury realizują funkcję kreacyjną. Prezydentowi przypisuje się również funkcję arbitrażu, a rządowi funkcję współdziałania w kreowaniu polityki państwa. Organy władzy ustawodawczej i wykonawczej zaangażowane są również w realizację tzw. funkcji europejskiej.

Zasada podziału władzy nie gwarantuje również poszczególnym organom wymienionym w art. 10 ust. 2 monopolu na sprawowanie danej funkcji. Funkcja stanowienia prawa w pewnym zakresie może więc być realizowana przez organy egzekutywy, a funkcja wykonywania prawa – przez organy legislatury. W pewnym zakresie również obie te funkcje mogą realizować organy judykatury. Ani egzekutywa, ani legislatura nie mogą jednak zajmować się wymierzaniem sprawiedliwości (zob. LG II, t. I, s. 344).

3. Szczególna pozycja władzy sądowniczej

Zasada podziału władzy zakłada „szczególny sposób określenia stosunków między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. W stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz przecinają się lub nakładają. Natomiast relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie «separacji»” (TK – K 6/94).

Szczególna pozycja władzy sądowniczej nie jest zaakcentowana w treści art. 10 Konstytucji, zaś jej źródłem jest art. 173 Konstytucji, który statuuje zasadę niezależności i odrębności sądów i trybunałów. Podział władz nie oznacza zatem ich równości czy równorzędności, bowiem władzy sądowniczej – jako jedynej – ustrojodawca zagwarantował odrębność i niezależność od innych władz. Tego rodzaju przymioty nie przysługują egzekutywie i legislatywie. Rząd jest powoływany przez Sejm i przed nim odpowiada politycznie. W dowolnym momencie może również zostać przez Sejm odwołany. Trudno zatem mówić tu o odrębności i niezależności rządu wobec Sejmu.

Konstytucyjnie zagwarantowana separacja władzy sądowniczej przesądza również konieczność przyjęcia przez ustawodawcę konkretnych rozwiązań zapewniających sądom odrębność i niezależność. W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się chociażby, że właśnie z uwagi na tę separację władzy sądowniczej nie można przyznać władzy ustawodawczej lub wykonawczej decydującej roli w procesie powoływania sędziów. Jeżeli zatem jedna z tych władz zmierza do zwiększenia swej roli w procesie powoływania sędziów lub ich przenoszenia w stan spoczynku, to „konieczne jest zagwarantowanie tym osobom skutecznego środka ochrony prawnej jako elementu zabezpieczającego przed ukształtowaniem organu z deficytem niezależności i niezawisłości w rozumieniu zarówno Konstytucji, jak i prawa UE oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka” (SN – III PO 7/18).

Odrębność i niezależność sądów nie znosi natomiast wymogu równoważenia władzy sądowniczej przez władze wykonawczą i ustawodawczą. Władza sądownicza nie została bowiem wyłączona z mechanizmu równowagi, o którym mowa w art. 10 ust. 1. W konsekwencji nie narusza podziału władzy nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi, o ile tylko nie ingeruje on w podstawową funkcję sądów, jaką jest wymierzanie sprawiedliwości (zob. TK – K 45/07). Minister Sprawiedliwości może również tworzyć i znosić sądy w drodze rozporządzenia, o ile nie ogranicza w ten sposób konstytucyjnego prawa obywateli do sądu (zob. TK – K 27/12). Nie może jednak mieć swobodnego dostępu do akt sądowych (zob. TK – K 31/12).

4. Podział władz a ich równowaga

Zasada podziału władzy wymusza stworzenie mechanizmu wzajemnego oddziaływania poszczególnych władz na siebie w sposób umożliwiający ich równoważenie się, hamowanie i wzajemną kontrolę. Mechanizm ten określany jest mianem zasady równowagi władz (zob. TK – K 11/93). Zasada ta wyklucza zarówno supremację jednej z władz w stosunku do pozostałych (zob. TK – K 6/09), jak i całkowitą separację jednej z władz od pozostałych (zob. TK – K 45/07). Niektórzy przedstawiciele doktryny wskazują na tradycyjnie występującą w systemach parlamentarno-gabinetowych przewagę legislatywy nad innymi władzami, jednak nawet gdyby pogląd ten uznać za uprawniony na gruncie Konstytucji RP, to należałoby podkreślić, że nie może to być przewaga, która zaburza mechanizm podziału i równowagi władz. Przewaga parlamentu nad innymi władzami nie może być również uzasadniana sposobem jego wyboru, a tym samym bezpośrednią legitymacją pochodzącą od Narodu. Jak podkreślał P. Sarnecki: „Legislatura, egzekutywa i judykatura bezpośrednio wyrażają wolę narodu w zakresie swych funkcji, składających się w sumie na zintegrowaną funkcję suwerennej władzy państwowej (...). Każda z nich pozostaje niejako w równym «dystansie» wobec owego podmiotu władzy suwerennej, to jest narodu, przybierając wobec niego specyficznie reprezentacyjny charakter” (LG II, t. I, s. 333).

Wzajemne oddziaływanie na siebie poszczególnych władz musi mieć swoje podstawy konstytucyjne (zob. LG II, t. I, s. 343). Przykładem tego rodzaju regulacji jest weto Prezydenta czy możliwość skrócenia przez niego kadencji parlamentu. Ustawodawca nie może jednak wprowadzać pozakonstytucyjnych mechanizmów oddziaływania jednej władzy na drugą, jeśli konsekwencją działania tych mechanizmów miałyby być ograniczenie konstytucyjnych kompetencji i możliwości działania owej drugiej władzy.

5. Podział władzy a członkostwo w Unii Europejskiej

Zasada podziału władzy jest „zasadą ustroju wewnętrznego RP” i w związku z tym „nie znajduje bezpośredniego zastosowania do relacji pomiędzy władzami (organami) Wspólnot i Unii Europejskiej” (zob. TK – K 18/04).

Nie ma jednak wątpliwości co do tego, że członkostwo w Unii Europejskiej wiąże się z modyfikacją tradycyjnego rozumienia zasady podziału władzy w aspekcie funkcji poszczególnych władz. Parlament staje się organem wykonującym prawo unijne, a rząd organem determinującym treść stanowionego na szczeblu Unii Europejskiej prawa. Tym samym między tymi dwoma organami następują przesunięcia w zakresie realizacji ich podstawowych funkcji: ustawodawczej i wykonawczej (zob. TK – K 18/04).

Art. 11. [Zasada pluralizmu politycznego]

1. 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.

2. Finansowanie partii politycznych jest jawne.

Komentowany przepis stanowi podstawę prawnego zdefiniowania partii politycznych. Partia polityczna to dobrowolne i oparte na zasadzie równości zrzeszenie obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Cel tworzenia partii został wprost określony w akcie prawnym najwyższej rangi. Żaden inny przepis Konstytucji dotyczący zrzeszeń, w szczególności art. 12 traktujący o związkach zawodowych, stowarzyszeniach itd., nie zawiera wskazania celu organizacji (TK – K 25/03). Kształtowanie polityki państwa polega przede wszystkim na formułowaniu programów politycznych i ich realizowaniu. W państwie demokratycznym wyróżnia się co najmniej kilka funkcji partii politycznych: funkcję wyborczą, polegającą na przygotowywaniu programów i udziale w wyborach; funkcję rządzenia, realizowaną przede wszystkim w organach władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz funkcję kontrolną. Ta ostatnia przejawia się m.in. w kontroli egzekutywy przez legistatwę oraz kontroli rządów sprawowanej przez partie opozycyjne. Można też mówić o funkcji społecznej partii politycznych, polegającej na artykułowaniu potrzeb i interesów społecznych (MS, t. I, s. 355). Partie mają swobodę w określaniu celów, programów oraz sposobów działania, o ile nie naruszają prawa. Sformułowanie w art. 11 Konstytucji celu działania partii politycznych ma też aspekt negatywny. Oznacza wykluczenie lub ograniczenie realizowania pewnych celów przez partię. Przykładowo, partie nie są zrzeszeniami powołanymi do prowadzenia działalności gospodarczej. Mogą wprowadzić taką działalność prowadzić, o ile przyzwoli na to ustawodawca, nie są jednak podmiotami konstytucyjnie gwarantowanej wolności gospodarczej (TK – K 25/03). Zagwarantowanie możliwości tworzenia partii stanowi podstawę pluralizmu politycznego. Zasada pluralizmu politycznego realizowana przez partie jako podmioty uczestniczące w sprawowaniu władzy jest wyrażona w wielu współczesnych konstytucjach. Najpełniej rolę partii określa art. 21 niemieckiej ustawy zasadniczej. W myśl tego przepisu partie współuczestniczą w kształtowaniu woli politycznej Narodu. Konstytucja gwarantuje swobodę ich zakładania, wymaga, by miały demokratyczną strukturę, a ich finansowanie powinno być jawne (LG II, t. I, s. 356). Partie, jako podmioty instytucjonalizujące w procesie politycznym wolę Narodu, są podmiotami prawa publicznego. Podstawą ich działania nie może więc być wyłącznie wolność zrzeszania się (TK – Ts 256/09).

Wskazana powyżej rola partii politycznych opiera się na założeniu, że potrzeby i interesy określonych grup społecznych stanowią podstawę do budowania programów i określania sposobów działania partii. Współcześnie, z różnych względów, dochodzi do zacierania się różnic programowych między partiami. Partie bardziej koncentrują

się na tworzeniu narracji programowych mających przede wszystkim oddziaływać na emocje wyborców i umożliwiać zdobycie władzy. Mimo to wciąż pozostają podstawową formą politycznej instytucjonalizacji społeczeństwa.

Zagwarantowanie wolności tworzenia partii politycznych ma szczególne znaczenie dla zasady pluralizmu politycznego. W okresie PRL funkcjonował faktyczny monopol partyjny usankcjonowany nowelizacją Konstytucji PRL z 10.02.1976 r. Wprowadzona została zasada przewodniej roli Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej oraz nakaz współdziałania z nią dwóch ugrupowań sojusznicznych – Stronnictwa Demokratycznego i Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego. Zasada przewodniej roli partii stanowiła podstawę zakazu tworzenia innych partii politycznych oraz organizacji społecznych. Uchylona została dopiero na mocy nowelizacji Konstytucji PRL z 29.12.1989 r.

Partie polityczne mogą być tworzone bezpośrednio na podstawie art. 11 ust. 1 Konstytucji. Do założenia w Polsce partii politycznej nie jest konieczne spełnienie żadnych wymogów – poza wymogami konstytucyjnymi. Nie jest też konieczne poddanie się jakiegś szczególnej procedurze. Tak funkcjonujące partie korzystają z wolności zrzeszania się wyrażonej w art. 58 Konstytucji. Mogą one nie poddawać się przewidzianej prawem instytucjonalizacji. W konsekwencji nie będą jednak mogły korzystać z żadnych uprawnień adresowanych do partii politycznych. Co do zasady będą przez państwo traktowane jak dobrowolne zrzeszenia, ale nie jak partie polityczne. Do korzystania z uprawnień przysługujących partiom politycznym konieczne jest zgłoszenie partii do ewidencji. Ze względu na określenie w art. 11 ust. 1 celu oraz metod działania partie podlegają instytucjonalizacji obejmującej ich tworzenie, działanie i likwidację. Instytucjonalizacja dotyczy przede wszystkim sposobu tworzenia, struktury i sposobu działania partii politycznych, w tym źródeł ich finansowania.

Począwszy od pierwszej ustawy o partiach politycznych uchwalonej po 1989 r., polskie prawo przy zakładaniu partii przewiduje system zgłoszeniowy, a nie system rejestracji. Oznacza to, że zgłoszenie partii do ewidencji prowadzonej przez Sąd Okręgowy w Warszawie rodzi obowiązek wpisania jej do tej ewidencji, jeżeli partia spełnia przewidziane ustawą wymogi.

Konstytucja nie określa wprost wewnętrznej struktury partii politycznych. Wskazanie w art. 11 ust. 1, że partie działają na zasadzie dobrowolności i równości i mają wpływać metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki, oznacza, że strukturę tę ma cechować wewnętrzny demokratyzm. Partia może więc swobodnie kształtować swą wewnętrzną strukturę, która jednak powinna odpowiadać standardom demokratycznym. Niedopuszczalne byłoby nie tylko utworzenie tzw. partii wodzowskiej, ale również takiej partii, której przywódca przejmowałby prawa przysługujące członkom partii. Partia musi przyjąć taką formułę organizacyjną, by jej członkowie mogli uczestniczyć w kierowaniu i kontroli działania jej organów (TK – Pp 1/99). Wpływanie metodami demokratycznymi ma też aspekt zewnętrzny. Oznacza, że partia w swej działalności powinna

respektować przede wszystkim zasadę zwierzchnictwa Narodu (art. 4), zasadę legalizmu (art. 7) oraz zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2). Prawo wyznacza dwojakiego rodzaju granice dla działalności partii politycznych. Po pierwsze, ustawy formułują wiele zakazów i nakazów adresowanych wyłącznie do partii politycznych lub do szerszej grupy podmiotów, w której mieszczą się również partie. Zakazy i nakazy mogą wynikać z norm prawa karnego, cywilnego czy podatkowego. Dopuszczalność wprowadzania tego rodzaju ograniczeń wynika z przepisów Konstytucji, przede wszystkim z art. 31 ust. 3. Po drugie, ograniczenia w działalności partii wynikają z art. 13 Konstytucji. Gwarancją respektowania tych ograniczeń jest określona w art. 188 pkt 5 Konstytucji kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych. Zakaz wyznaczania celów i podejmowania działań sprzecznych z Konstytucją nie oznacza, że partie polityczne w swych programach nie mogą formułować postulatów zmiany, a nawet uchylenia Konstytucji, nie mogą jednak przy tym podważać wolnościowego i demokratycznego porządku opartego na rządach prawa i idei praw człowieka.

Tworzenie partii politycznych na zasadach dobrowolności i równości oznacza przede wszystkim zakaz przymusowego członkostwa w nich. Partie te mogą formułować określone wymogi względem swych przyszłych członków, jednak nie mogą one mieć charakteru dyskryminacyjnego, a więc nie mogą w sposób nieuzasadniony różnicować przyszłych członków partii politycznych. Na przykład nie mogą zakazywać członkostwa w partii ze względu na rasę czy płeć. Z funkcji realizowanych przez partie polityczne nie wynika, by dla uzyskania członkostwa konieczne było posiadanie obywatelstwa. W niektórych państwach, np. w Niemczech, nie jest ono wymagane. Jednak w myśl art. 11 ust. 1 Konstytucji członkami partii politycznych w Polsce mogą być wyłącznie polscy. Z art. 11 ust. 1 nie wynika też, by członkostwo w partii politycznej uzależnione było od uzyskania pełnoletności. Wymóg taki wprowadza dopiero ustawa. Konstytucyjnie dopuszczalne jest wprowadzenie zakazu przynależności do partii politycznych ze względu na zajmowane stanowisko lub pełnioną funkcję (TK – K 26/00).

Sformułowanie w art. 11 ust. 1 celu oraz wymogów dotyczących powoływania i działania partii politycznych tworzy podstawy do prawnej instytucjonalizacji partii. Taką podstawę stwarza również ust. 2 art. 11, który wprowadza zasadę jawności finansowania partii politycznych. Przejawem instytucjonalizacji jest przede wszystkim ustawa z 27.06.1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 372 ze zm.) oraz ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.). Jak wskazano jednak powyżej, podstawy instytucjonalizacji zawarte są również w innych ustawach. Instytucjonalizacja przejawia się też w finansowaniu partii politycznych z budżetu państwa. Statut partii oraz wszelkie inne regulacje wewnątrzpartyjne muszą być zgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego (SN – III SK 21/07). Finansowanie partii politycznych jest jawne. Partie są zobligowane do ujawniania wszelkich informacji związanych ze źródłami i sposobami gromadzenia środków finansowych, celów i podstaw ich wydatkowania (NSA – III OSK 916/21).

W państwach europejskich instytucjonalizacja partii, obejmująca również ich częściowe finansowanie z budżetu państwa, wynika z kilku powodów. Po pierwsze, proces instytucjonalizacji był wynikiem tragicznych doświadczeń wielu społeczeństw z partiami faszystowskimi i komunistycznymi (TK – Pp 1/08). Po drugie, przyznanie partiom szczególnej roli w państwie demokratycznym wymagało ich konstytucjonalizacji, a ta była podstawą ich ustawowej instytucjonalizacji. Po trzecie, finansowanie partii z budżetu powinno zapobiegać procesom korupcyjnym oraz sprzyjać przejrzystym metodom sprawowania władzy. Konstytucja nie wyznacza jednak poziomu tego finansowania (TK – Kp 6/09). Instytucjonalizacja partii politycznych powoduje, że zyskują one pozycję szczególną względem wszystkich innych zrzeszeń. Instytucjonalizacja ta nie powinna jednak powodować zbytnej etatyzacji struktur partyjnych oraz utrudniania tworzenia i działania nowych partii politycznych. Utrudnienia takie oznaczałyby bowiem naruszenie zasady pluralizmu politycznego, która stanowi *ratio* obowiązywania art. 11 Konstytucji.

Art. 12. [Zasada społeczeństwa obywatelskiego]

Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.

1. Wolność koalicji

Konstytucja nie posługuje się pojęciem społeczeństwa obywatelskiego, jednak treść art. 12 oraz innych jej przepisów wyraźnie do tego pojęcia nawiązuje. Idea społeczeństwa obywatelskiego opiera się na wyraźnym rozróżnieniu społeczeństwa i państwa, odwołaniu się do zasady pomocniczości jako podstawy funkcjonowania społeczeństwa oraz respektowaniu tej zasady przez państwo. Źródłem wszystkich tych zasad jest zasada ochrony godności człowieka (LG II, t. I, s. 365). Zasada społeczeństwa obywatelskiego wraz z wyrażoną w art. 11 zasadą pluralizmu politycznego stanowią podstawę pluralistycznej organizacji społeczeństwa, która jest niezbędnym elementem państwa demokratycznego (TK – K 54/02, P 7/02). Wskazanie na pierwszym miejscu wolności tworzenia związków zawodowych wyraża tzw. wolność koalicji. Możliwość tworzenia koalicji pracowniczych w celu tworzenia związków zawodowych miała służyć przede wszystkim ochronie praw pracowniczych. W art. 12 nie wymieniono organizacji pracodawców. Organizacje te zostały wymienione, obok związków zawodowych, w art. 59 ust. 2 Konstytucji jako podmioty prawa do rokowań. Prawo to służy rozwiązywaniu sporów zbiorowych oraz zawieraniu układów zbiorowych pracy. Wyliczenie z art. 12 wskazuje na wielość organizacji tworzących społeczeństwo obywatelskie.

2. Otwarty katalog organizacji tworzących społeczeństwo obywatelskie

Konstytucyjne wyliczenie podmiotów, którym Rzeczpospolita gwarantuje wolność zrzeszania się, odwołuje się przede wszystkim do określeń zastanych. Zostały one zaczerpnięte z ustawodawstwa. Ze względu na zasadę nadrzędności Konstytucji nie można jednak pojęć konstytucyjnych sprowadzać wyłącznie do określeń ustawowych. Pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny i nie zawsze są tożsame z określeniami ustawowymi (TK – K 47/12). Dotyczy to np. związków zawodowych: „Związek zawodowy, jako jeden z podmiotów wskazanych w art. 59 ust. 1 Konstytucji, odgrywa szczególną rolę w sferze ochrony interesów osób wykonujących pracę zarobkową w sprawach dotyczących stosunku pracy. Z tego względu związek zawodowy został na gruncie konstytucyjnym wyposażony w konkretne instrumenty służące rozwiązywaniu problemów zaistniałych w relacjach towarzyszących wykonywaniu pracy. Chodzi tu o relacje łączące osoby wykonujące pracę oraz podmioty, na rzecz których jest ona świadczona. Podejmując działania w tym obszarze, związek zawodowy ma prawo do rokowań oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień (art. 59 ust. 2 Konstytucji). Został też wyposażony w prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie (art. 59 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji). (...) związek zawodowy powinien funkcjonować jako organizacja, która skupia osoby wykonujące pracę zarobkową, działa na rzecz ochrony ich praw związanych z wykonywaniem pracy, a przez to także występuje w relacji do podmiotu stanowiącego drugą stronę stosunku pracy” (TK – K 1/13). W cytowanym wyroku TK uznał za niekonstytucyjne zawężenie możliwości wstępowania do związków zawodowych wyłącznie do osób świadczących pracę nakładczą. Ustawowe określenie związku zawodowego zawężyło pojęcie związku w sposób, który uniemożliwiał realizację konstytucyjnych celów. Podobne *ratio legis* decyduje o umieszczeniu w art. 12 organizacji społeczno-zawodowych rolników. Oba rodzaje zrzeszeń zostały wyodrębnione ze względu na ich społeczne cele. Stowarzyszenia stanowią kategorię dopełniającą zrzeszeń w tym sensie, że ani Konstytucja, ani ustawa nie określa celu ich tworzenia. Osoby tworzące tego rodzaju zrzeszenia mają swobodę w wyborze celów, które stowarzyszenia będą realizować. Z tą swobodą koresponduje szeroki margines swobody w określaniu struktury stowarzyszeń. Pewne kontrowersje zrodziło wymienienie w art. 12 Konstytucji fundacji. Fundacje nie są podmiotami typu korporacyjnego i nie mają członków. W związku z tym powstaje pytanie, czy w ogóle się mieszczą w zakresie wolności zrzeszania? Zdaniem TK ze względu na art. 12 Konstytucji fundacje mają zagwarantowaną wolność zrzeszania się (TK – K 64/07; odmiennie SN – I CKN 952/00). Użyte w art. 12 określenie ruchów obywatelskich oznacza, że przepis ten gwarantuje również możliwość tworzenia zrzeszeń o niesformalizowanej strukturze.

Powyższą konstatację potwierdza również zwrot „innych dobrowolnych zrzeszeń” użyty w cytowanym przepisie. Oznacza on też, że ustawodawca może stwarzać prawną podstawę tworzenia zrzeszeń niewymienionych w tym przepisie. Dlatego też wyliczenie

z art. 12 ma charakter otwarty. Sformułowanie powyższe należy rozumieć również tak, że obywatele mogą się zrzeszać w sposób całkowicie niesformalizowany, tworząc np. ruchy społeczne.

Zakresem wolności zrzeszania się z art. 12 objęte są również partie polityczne oraz kościoły i związki wyznaniowe. Jednak ze względu na ich szczególne funkcje i zadania ustrojodawca przewidział dla nich odrębną podstawę konstytucyjną – art. 11 i 25. Konstytucyjne uprawnienia obu tych rodzajów zrzeszeń wykraczają poza wolność zrzeszania się. Podmiotami wolności zrzeszania się nie mogą być natomiast organy sprawujące władzę publiczną, np. jednostki samorządu terytorialnego czy zawodowego.

Z gwarancji wolności zrzeszania się korzystają zrzeszenia niewymienione w art. 12. Zrzeszenia takie mogą również być podmiotami innych wolności lub praw. Przykładowo, spółki osobowe lub kapitałowe korzystają z wolności działalności gospodarczej, a spółdzielnie z konstytucyjnej ochrony własności (TK – Kp 10/09). Ważnym elementem społeczeństwa obywatelskiego są organizacje pozarządowe prowadzące działalność pożytku publicznego. Mogą one być osobami prawnymi lub innymi podmiotami mającymi zdolność prawną. Działalność pożytku publicznego, w myśl art. 3 ustawy z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2023 r. poz. 571), nie może polegać na działaniu w celu osiągnięcia zysku.

3. Treść zasady

Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 1/13 wskazał, że zagwarantowanie wolności zrzeszania się wymaga nie tylko powstrzymania się państwa od ingerowania w swobodę powoływania i działania zrzeszeń, ale również stworzenia takich instytucji prawnych, które umożliwiają realizowanie celów poszczególnych zrzeszeń. Tworzenie takiej instytucjonalizacji jest obowiązkiem państwa. Zakaz ingerowania organów władzy publicznej w możliwość tworzenia i działania zrzeszeń (aspekt negatywny) dotyczy wszystkich zrzeszeń, w tym tych najmniej sformalizowanych. Natomiast nakaz ich instytucjonalizacji, polegający na wprowadzeniu prawnych wymogów tworzenia zrzeszeń, ich struktury, a przede wszystkim przysługujących im uprawnień (aspekt pozytywny), jest realizowany w zależności od celów i zadań danego zrzeszenia. Zrzeszenia całkowicie niesformalizowane nie mogą korzystać ze szczególnych uprawnień będących wynikiem instytucjonalizacji. Nakaz zagwarantowania wolności zrzeszania się z art. 12 jest częściowo zbieżny z wyrażoną w art. 58 ust. 1 Konstytucji wolnością zrzeszania się oraz określoną w art. 59 ust. 1–3 Konstytucji wolnością zrzeszania się w związki zawodowe. Przepisy te nie mają jednak identycznej treści normatywnej. Z art. 12 wynika adresowana do państwa i jego organów przedmiotowa dyrektywa zagwarantowania wolności tworzenia i działania zrzeszeń. Formułuje ona w sposób ogólny jeden z podstawowych celów działania państwa. Natomiast art. 58 i 59 Konstytucji określają publiczne prawa podmiotowe składające się z wielu uprawnień i odpowiadających tym uprawnieniom obowiązków państwa (zob. komentarz do tych przepisów).

Wolność tworzenia dobrowolnych zrzeszeń oznacza, że mogą one też zrzeszać się na płaszczyźnie międzynarodowej. Określanie przez międzynarodowe federacje sportowe wymogów, które powinny spełniać polskie zrzeszenia sportowe nie jest uważane za niezgodne z Konstytucją (NSA – II GSK 995/18). Należy jednak podkreślić, że stawiany przez międzynarodowe federacje sportowe wymóg działania w zgodzie z ich prawem wewnętrznym nie może derogować polskich przepisów prawa, w szczególności zasad konstytucyjnych.

4. Ograniczenia wolności zrzeszania się

Wolność zrzeszania się nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Konstytucja określa te ograniczenia na dwóch płaszczyznach – jako zasady ustrojowe (w art. 13) i jako klauzule limitacyjne (w art. 31 ust. 3, art. 58 ust. 2 i art. 59 ust. 4 (TK – K 42/97; zob. też komentarz do powołanych przepisów)).

Szczególny problem związany z gwarancjami wolności zrzeszania dotyczy nadmiernej instytucjonalizacji zrzeszeń, wyłączenia określonych sfer życia publicznego spod zakresu wolności zrzeszania się lub przyznawania tylko jednemu zrzeszeniu monopolu wyłączającego możliwość tworzenia innych zrzeszeń. Przykładem takiego niedopuszczalnego ograniczenia wolności zrzeszania się było ustanowienie monopolu Polskiego Związku Działkowców (TK – K 8/10).

Art. 13. [Zakaz istnienia organizacji totalitarnych i autorytarnych]

Zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa.

1. Geneza i istota zakazu

Zakaz z art. 13 Konstytucji odwołuje się do koncepcji demokracji zdolnej do obrony sformułowanej w latach 20. XX w. przez K. Loewensteina (*militant democracy, Streitbare Demokratie*). Koncepcja ta została rozwinięta po II wojnie światowej i stała się podstawą do wprowadzenia w wielu konstytucjach zakazu istnienia organizacji totalitarnych i autorytarnych. Zakazy te są formułowane w różny sposób, wynikający z różnych doświadczeń historycznych oraz kultury prawnej poszczególnych państw. Najbardziej rozbudowaną doktrynalnie i orzeczniczo postać demokracji zdolnej do obrony formułuje prawo niemieckie. Koncepcja ta znajduje wyraz również w prawie międzynarodowym, m.in. w TUE oraz EKPC (MS, t. I, s. 380 i n.). Współcześnie koncepcja demokracji zdolnej do obrony zakłada, że państwo powinno posiadać efektywne instrumenty prawne po-

zwalając mu eliminować organizacje, których celem działania jest zniszczenie podstawowych wartości demokratycznych: suwerenności narodu, przedstawicielstwa, rządów prawa oraz praw człowieka. Istotą wskazanej koncepcji, znajdującą wyraz w art. 13, jest ograniczenie lub wyłączenie możliwości powoływania się na wolności i prawa człowieka przez organizacje totalitarne i autorytarne oraz członków tych organizacji.

2. Zakres podmiotowy

Zakres podmiotowy art. 13 jest ściśle powiązany z zakresem podmiotowym art. 11 Konstytucji. Komentowany przepis adresowany jest w pierwszej kolejności do partii politycznych, zarówno wpisanych do ewidencji, jak i partii, które w tej ewidencji nie figurują. Inne organizacje to związki zawodowe, organizacje pracodawców, rolników, inne organizacje gospodarcze, społeczne itp. Zakres podmiotowy obejmuje również organizacje, które działają bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, w tym organizacje działające tajnie.

3. Zakres przedmiotowy

Zakaz z art. 13 odnosi się do formułowania celów, podejmowania działań oraz tworzenia struktur partii i innych organizacji z naruszeniem wskazanych w tym przepisie wymogów. Deklarowanie celów sprzecznych z art. 13 dotyczy najczęściej partii politycznych, może jednak dotyczyć też innych organizacji, np. stowarzyszeń. Ustalanie celów odbywa się przede wszystkim w oparciu o statuty, inne dokumenty określające program oraz wypowiedzi członków organizacji. Cele mogą być też rekonstruowane w oparciu o prawne lub faktyczne działania organizacji. W art. 13 mowa jest o zakazie utajniania struktur. Jednak wykładnia art. 13 w zw. z art. 11 prowadzi do wniosku, że Konstytucja formułuje dalej idące wymogi odnośnie do struktur partii politycznych. Wymaga, by ich struktury gwarantowały wewnętrzną demokrację, czyli umożliwiały wpływ członków na obsadzanie organów i ich działalność (TK – Pp 1/99).

Komentowany przepis odsyła do pojęć określających systemy totalitarne – nazizm, faszyzm i komunizm. Zakazane jest takie odwoływanie się do tych systemów, które propaguje bądź realizuje znane z historii metody i praktyki działania tych systemów. Już samo popularyzowanie wskazanych systemów może być zakazane przez prawo (WSA w Poznaniu – II SA/Po 225/18). Nawet jeśli organizacja odwołuje się do wybranych elementów tych systemów i propaguje stworzenie ustroju autorytarnego, może to prowadzić do naruszenia art. 13 Konstytucji (LG II, t. I, s. 442). Drugą grupę wymogów formułowanych względem organizacji społecznych tworzy zakaz odwoływania się w programach lub działalności do nienawiści rasowej i narodowościowej. Zakaz ten łączy się z wcześniejszym odwołaniem do nazizmu i faszyzmu, których elementem składowym była eliminacja całych grup społecznych ze względu na rasę lub narodowość. Zakaz stosowania przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa oraz zakaz utajniania struktur odnosi się nie tylko do działań partii lub innych organi-

zacji, ale również do ich programów. Brzmienie art. 13 wskazuje, że do jego naruszenia może dojść również wtedy, gdy zakazane konstytucyjnie cele nie są jeszcze realizowane, a więc mają charakter potencjalny.

Komentowany przepis nie stanowi samoistnej podstawy do delegalizacji partii i innych organizacji. Obowiązkiem ustawodawcy jest stworzenie odpowiednich podstaw delegalizacji oraz trybu, w którym możliwe jest orzekanie o delegalizacji. W myśl art. 188 pkt 4 Konstytucji o zgodności celów lub działalności partii politycznych z Konstytucją orzeka Trybunał Konstytucyjny. W przypadku pozostałych organizacji o naruszeniu art. 13 orzekają sądy, gdyż rozstrzygnięcie w tym przedmiocie mieści się w pojęciu sprawy z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4. Podstawowe dylematy stosowania art. 13 Konstytucji

Stosowanie komentowanego przepisu rodzi problemy w trzech obszarach: ustalenia zakresu odwołania się do koncepcji demokracji zdolnej do obrony, konkretyzacji konstytucyjnych przesłanek z art. 13 oraz konsekwencji jego naruszenia, ustalenia relacji między art. 13 a pozostałymi przepisami Konstytucji, w szczególności relacji z art. 58, wyrażającym wolność zrzeszania się.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w swym orzecznictwie podkreśla, że delegalizacja organizacji, które zagrażają demokratycznemu porządkowi państwa, powinna być stosowana wyjątkowo. Jej nadużywanie zagraża bowiem społecznemu pluralizmowi i systemowi demokratycznemu (ETPC – 35943/10). Podobny pogląd wyraża również polski Trybunał Konstytucyjny (TK – Pp 1/08). W praktyce trudno równoważyć ochronę politycznego i społecznego pluralizmu z efektywnym posługiwaniem się zakazami z art. 13. Zbyt szeroka wykładnia przesłanek z art. 13 oraz wprowadzenie restrykcyjnych przesłanek delegalizacji może prowadzić do nieuzasadnionego ograniczenia pluralizmu politycznego i wolności zrzeszania się. W skrajnych przypadkach może prowadzić do prawnego lub faktycznego monopolu partii politycznej charakterystycznego dla systemów autorytarnych lub totalitarnych. Z drugiej strony zbyt liberalne podejście do naruszeń art. 13 może uniemożliwić skuteczne przeciwstawienie się przejęciu władzy przez organizacje totalitarne. *Prima facie* należałoby przyjąć, że zakaz z art. 13 aktualizuje się już wtedy, gdy celem partii lub innych organizacji jest osiągnięcie stanu niezgodnego z wymogami sformułowanymi w tym przepisie. Definitywna ocena zależy jednak od wielu okoliczności faktycznych i prawnych, które ujawniają się dopiero w konkretnym przypadku: „Państwo ma prawo podejmowania działań zapobiegawczych w celu ochrony demokracji względem podmiotów niebędących partiami, jeżeli skutek istnienia wystarczająco bezpośredniego naruszenia praw innych osób dochodzi do ryzyka podważenia podstawowych wartości stanowiących podstawę istnienia i funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego. Jedną z takich wartości jest współistnienie członków społeczeństwa wolnego od segregacji rasowej, bez której nie można wyobrazić sobie społeczeństwa demokratycznego. Nie można wymagać, by państwo wstrzymywało się

z interwencją do czasu, aż ruch polityczny podejmie działania podważające demokrację czy zastosuje przemoc. Nawet jeżeli taki ruch nie podejmuje jeszcze próby przejścia władzy i wynikające z jego polityki zagrożenie dla demokracji nie jest bezpośrednie, państwo jest uprawnione do podjęcia działań prewencyjnych, jeżeli ustalono, iż dany ruch wszczął w życiu publicznym konkretne kroki w celu wdrożenia polityki niezgodnej ze standardami Konwencji i demokracji” (ETPC – 35943/10).

Wskazane w art. 13 wymogi adresowane do partii i innych organizacji są zróżnicowane i sformułowane w sposób ogólny. Mogą więc być interpretowane w różny sposób. Możliwa jest też różna ich konkretyzacja na płaszczyźnie ustawowej. Należy w związku z tym przyjąć, że nie każde naruszenie wymogów z art. 13 skutkować powinno delegalizacją organizacji. Ustawowe sankcje powinny być zróżnicowane. Sankcja w postaci zakazu działania lub delegalizacji powinna stanowić *ultima ratio*.

Konstytucja nie określa w sposób jednoznaczny relacji między art. 13 a art. 58 oraz art. 31 ust. 3. Zakres podmiotowy art. 13 jest szerszy od zakresu podmiotowego art. 58 ust. 1. Bardziej skomplikowana jest natomiast relacja zakresu przedmiotowego tych przepisów. Brzmienie art. 13 wyklucza uznanie, że art. 58 stanowi względem niego *lex specialis*. Bardziej trafne jest uznanie, że przepisy te są względem siebie komplementarne (MS, t. I, s. 382). Komplementarność tę można rozumieć na dwa sposoby. Po pierwsze, dla ustalania dopuszczalnych ograniczeń wolności zrzeszania się w oparciu o art. 58 ust. 2 i art. 31 ust. 3 dopuszczalne jest odwołanie się do art. 13. Odwołanie takie następuje, gdy wolność zrzeszania się podlega ważeniu z zasadami wskazanymi w art. 31 ust. 3. Wynik tego ważenia może zależeć od stwierdzenia, czy w grę wchodzi naruszenie wymogów z art. 13. Komentowany przepis ma więc znaczenie przy stosowaniu zasady proporcjonalności jako podstawy ograniczania wolności zrzeszania się. Po drugie, odwołanie się do zasady proporcjonalności nie powinno co do zasady uzasadniać zakazu tworzenia partii lub innej organizacji lub nakazu jej delegalizacji. Taki zakaz lub nakaz może ingerować w istotę wolności zrzeszania się. Uzasadnienie takiej ingerencji wynika właśnie z art. 13 Konstytucji.

5. Skutki naruszenia

Ustawodawca może formułować różnego rodzaju zakazy i nakazy, których źródłem jest art. 13. Zakaz propagowania komunizmu może np. oznaczać konieczność zmiany nazw ulic (WSA w Poznaniu – II SA/Po 225/18). Zakaz ten dotyczy również publicznego prezentowania symboli, które nie są powszechnie znane, a tym samym identyfikowane z faszyzmem (np. runy, liczby 18, 88, 1919, 28). Propagowanie obejmuje działania adresowane zarówno do osób, które z daną ideologią, jej konkretnymi przejawami dotychczas się nie spotkały, jak i do osób będących jej świadomymi odbiorcami (SA w Warszawie – II AKa 432/17). Komentowany przepis może ograniczać samodzielność gminy (WSA w Gdańsku – III SA/Gd 121/18). Utajnianie informacji o danej organizacji może uzasadniać obowiązek ich ujawnienia. Jednak informacje o członkach stowarzyszenia nie stanowią

informacji publicznej. Odmowa ich ujawnienia nie oznacza tajności struktur w rozumieniu art. 13 (WSA w Warszawie – II SAB/Wa 64/11). Na gruncie art. 13 zróżnicowane mogą być powody wydania zakazu utworzenia organizacji lub jej delegalizacji. Zróżnicowanie to zależy od rodzaju organizacji. Większe możliwości delegalizacji przysługują ustawodawcy w odniesieniu np. do stowarzyszeń. Szczególne ograniczenia dotyczą natomiast partii politycznych. Pogląd powyższy sformułował ETPC na gruncie art. 11 EKPC, będącego odpowiednikiem art. 13 Konstytucji: „O ile okazjonalne popieranie koncepcji antydemokratycznych nie jest samo w sobie wystarczające, by uzasadnić wprowadzenie zakazu działalności partii politycznej na podstawie bezwzględnej konieczności, tym bardziej dotyczy to stowarzyszenia, które nie korzysta ze szczególnego statusu przysługującego partiom politycznym, to okoliczności oceniane całościowo, a w szczególności wszelkie działania skoordynowane i zaplanowane, mogą stanowić wystarczające i właściwe podstawy zastosowania takiego środka, szczególnie w przypadku, gdy nie ma to wpływu na inne potencjalne formy wyrażania szokujących opinii” (ETPC – 35943/10). W tym kontekście szczególne problemy interpretacyjne dotyczą relacji art. 13 i art. 188 pkt 4 Konstytucji. Literalna wykładnia art. 188 pkt 4 oraz art. 44 ustawy o partiach politycznych prowadzi do wniosku, że każde stwierdzenie niezgodności celów lub działania partii z Konstytucją powinno oznaczać jej delegalizację. Taka wykładnia byłaby jednak niezgodna z *ratio legis* art. 13. Dlatego też w praktyce Trybunał Konstytucyjny różnicuje rodzaje naruszeń Konstytucji. Jeśli naruszenie nie ma charakteru istotnego, to Trybunał Konstytucyjny wprawdzie je stwierdza, ale równocześnie umarza postępowanie prowadzone na podstawie art. 188 pkt 4 Konstytucji (TK – Pp 1/08).

W doktrynie kontrowersyjne jest, czy działając na podstawie art. 188 pkt 4, Trybunał Konstytucyjny orzeka wyłącznie o naruszeniu art. 13 Konstytucji czy również innych jej przepisów. Biorąc pod uwagę *ratio* koncepcji demokracji zdolnej do obrony, należy przyjąć, że orzeczenie o niezgodności celów lub działania partii politycznej może oznaczać również niezgodność z innymi przepisami Konstytucji. Stanowisko to dotyczy zarówno kontroli prewencyjnej, poprzedzającej ich utworzenie, jak i następczej, umożliwiającej ich likwidację. Wykładnia art. 188 pkt 4 nie może jednak prowadzić do wniosku, że samo dążenie do zmiany Konstytucji jest z nią niezgodne.

Delegalizacja to pojęcie szersze od likwidacji. Delegalizacja partii politycznej nie może się ograniczać do pozbawienia jej osobowości prawnej i wykreślenia z ewidencji. Oznacza ona również całkowity zakaz faktycznej jej działalności (TK – Pp 1/08).

Art. 14. [Zasada wolności mediów]

Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu.

Wskazanie wolności prasy i innych mediów jako zasady ustrojowej należy współcześnie do rzadkości. Najczęściej wolność prasy jest, na płaszczyźnie konstytucyjnej, uznawana

za element wolności wypowiedzi (LG II, t. I, s. 450). Źródłem polskiego rozwiązania są przede wszystkim naruszenia wolności wypowiedzi z okresu PRL. Konstytucja PRL formułowała wprawdzie wolność wypowiedzi, którą miała gwarantować wolność druku, jednak zarówno regulacje ustawowe, jak i praktyka ustrojowa nie tylko nie gwarantowały wolności wypowiedzi, ale też permanentnie naruszały jej istotę. Przywrócenie stanu ochrony wolności wypowiedzi wymagało szczególnej aktywności ze strony państwa. Konstytucjonalizacja zasady wolności prasy uzasadniona jest również przekonaniem o jej szczególnej roli w społeczeństwie obywatelskim. Komentowana zasada ma istotne znaczenie dla realizacji zasady pluralizmu politycznego i społecznego oraz społeczeństwa obywatelskiego: „Wynikająca z art. 14 Konstytucji wolność prasy i innych środków społecznego przekazu ma charakter zasady ustrojowej i gwarancji instytucjonalnej. Wyraża nakaz respektowania przez państwo autonomicznego charakteru tej sfery życia społecznego. Nakaz ten ma ścisły związek z obowiązywaniem zasady państwa demokratycznego, które może funkcjonować i rozwijać się wyłącznie z zachowaniem pluralizmu poglądów oraz realnej możliwości ich prezentowania w przestrzeni publicznej. Służyć ma temu zapewnienie odpowiednich warunków swobodnej wymiany poglądów i rozpowszechniania informacji dotyczących m.in. polityki, działalności władz publicznych czy wielu innych sfer istotnych dla obywateli” (TK – K 13/16). Zasada wyrażona w art. 14 Konstytucji stanowi podstawę gwarantującą możliwość prowadzenia debaty publicznej. „W systemie tym, środki społecznego przekazu traktowane są jako swoiste narzędzie koniecznego dyskursu obywatelskiego, wymiany poglądów i informacji oraz ich rozpowszechniania, a mogą też stawać się nawet przejawem kontroli społecznej wobec czynników władzy publicznej” (TK – K 13/07). Zasada ustrojowa z art. 14 jest ściśle powiązana z wolnością wypowiedzi gwarantowaną art. 54 Konstytucji. „Swoboda wypowiedzi jest jednym z fundamentów społeczeństwa demokratycznego, warunkiem jego rozwoju i samorealizacji jednostek. Swoboda ta nie może ograniczać się do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne. Rolą dziennikarzy jest rozpowszechnianie informacji i idei dotyczących spraw będących przedmiotem publicznego zainteresowania i mających publiczne znaczenie. Pozostaje to w ścisłym związku z prawem opinii publicznej do otrzymywania informacji” (TK – K 4/06). Wolność wypowiedzi dziennikarzy wyrażających opinie w interesie publicznym podlega szczególnej ochronie na podstawie art. 10 ust. 1 EKPC (ETPC – 10947/11).

Pojęcie prasy to pojęcie zastane, chociaż rozwój mediów elektronicznych zmienia jego rozumienie. „Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa prasowego, prasa w rozumieniu ustawy oznacza publikacje periodyczne, które nie tworzą zamkniętej, jednorodnej całości, ukazujące się nie rzadziej niż raz do roku, opatrzone stałym tytułem albo nazwą, numerem bieżącym i datą, a w szczególności: dzienniki i czasopisma, serwisy agencyjne, stałe przekazy teletekstowe, biuletyny, programy radiowe i telewizyjne oraz kroniki filmowe; prasą są także wszelkie istniejące i powstające w wyniku postępu technicznego środki masowego przekazywania, w tym także rozgłośnie oraz tele- i radiowęzły zakładowe, upowszechniające publikacje periodyczne za pomocą druku, wizji, fonii lub innej

techniki rozpowszechniania; prasa obejmuje również zespoły ludzi i osoby zajmujące się działalnością dziennikarską. Dokonując wykładni pojęcia prasy, należy wziąć pod uwagę, że jej definicja zawarta jest w akcie prawnym z 1984 r. (...) Definicja prasy, zawarta w art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa prasowego, jest dostosowana przede wszystkim do prasy mającej postać drukowaną (...). W orzecznictwie Sądu Najwyższego przesądzone, że przekaz za pośrednictwem internetu, jeżeli spełnia wymogi określone w art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa prasowego jest prasą, gdy przekaz internetowy towarzyszy przekazowi utrwalonemu na papierze, drukowanemu, stanowiąc inną elektroniczną jego postać w systemie *on line*, jak i wówczas, gdy przekaz istnieje tylko w formie elektronicznej w internecie, ale ukazuje się tylko periodycznie (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 26 lipca 2007 r., IV KK 174/07, BPK 2007, nr 15 oraz z dnia 15 grudnia 2010 r., III KK 250/10, OSNKW 2011, nr 3, poz. 26). (...) Periodyczność publikowania jest zasadniczym elementem pojęcia prasy” (SN – I CSK 695/15). Pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny, jednak wskazana powyżej ustawowa definicja prasy ma istotne znaczenie dla wykładni art. 14. Rozciągając pojęcie prasy na publikacje elektroniczne, należy brać pod uwagę dwie kwestie. Rozwój internetu, jako narzędzia dla realizowania wolności wypowiedzi i miejsca prowadzenia debaty publicznej, uzasadnia rozszerzające definiowanie prasy. Z drugiej strony traktowanie danej aktywności jako wydawania prasy rodzi określone obowiązki po stronie autora i wydawcy. Zbyt szerokie definiowanie prasy może prowadzić do ograniczenia wolności wypowiedzi. Dlatego na osoby prywatne nie należy nakładać obowiązków adresowanych do wydawców.

Użyte w art. 14 określenie „inne środki społecznego przekazu” nie znajduje wcześniejszego odpowiednika w języku prawnym. Ustrojodawca miał na myśli przede wszystkim radio i telewizję. Na tle współczesnych środków i form przekazu określenie to wydaje się obecnie nieco archaiczne. Z drugiej jednak strony jego otwarta formuła pozwala na dynamiczną interpretację Konstytucji, np. uznającą aktywność w mediach społecznościowych za realizację wolności wypowiedzi w środkach społecznego przekazu. Wątpliwości interpretacyjne może wywoływać określenie „społecznego”. Można je rozumieć jako przeciwieństwo środków „prywatnego” przekazu. Określenie takie odwołuje się do struktury własnościowej i wolności działalności gospodarczej. Konstytucja nie mówi jednak wprost o własności „społecznej”. Dopuszcza natomiast uznanie, że podmioty korzystające z wolności wypowiedzi za pomocą środków przekazu mają charakter komercyjny. Nie są to środki społeczne w ścisłym znaczeniu. Można też uznać, że art. 14 odwołuje się przede wszystkim do funkcji tych środków, przyjmując, że jeśli za ich pomocą realizowana jest zasada pluralizmu politycznego i społecznego oraz szeroko rozumiana debata publiczna, to mamy do czynienia ze środkami społecznego przekazu. To drugie rozumienie bardziej odpowiada wskazanym powyżej funkcjom spełnianym przez art. 14. Polski ustawodawca odwołał się do pierwszego ze wskazanych znaczeń i dokonał zróżnicowania sytuacji prawnej społecznych i innych (komercyjnych) środków przekazu. Zróżnicowanie takie jest dopuszczalne, ale z dwoma zastrzeżeniami. Przede wszystkim nie może ono uzasadniać całkowitego zróżnicowania środków przekazu. Wskazał na to Trybunał Konstytucyjny, uznając, że różnica między nadawcami

społecznymi i komercyjnymi nie może polegać na nałożeniu obowiązku uzyskiwania rekoncesji tylko na te ostatnie (TK – K 4/06). Na gruncie art. 14 nie można też w całości pozbawić nadawców komercyjnych społecznego charakteru ze względu na ich rolę w prowadzeniu debaty publicznej. Odmowa władz krajowych udzielania licencji nadawczej programów telewizyjnych stanowi ingerencję w wykonywanie praw zagwarantowanych przez art. 10 EKPC. Ze względu na rolę mediów w demokratycznym społeczeństwie konieczne jest zagwarantowanie przez państwo skutecznego dostępu do rynku audiowizualnego dla wielu podmiotów, tak by zagwarantować różnorodność poglądów (ETPC – 12261/06).

Określenie „zapewnia wolność prasy i innych środków” oznacza przede wszystkim ochronę i zagwarantowanie wolności wypowiedzi: „treść art. 14 Konstytucji obejmuje swobodę organizowania działalności środków społecznego przekazu, swobodę prowadzenia działalności przez środki społecznego przekazu oraz swobodę kreowania struktury własnościowej środków społecznego przekazu (K 13/07). Obowiązek zagwarantowania tak wyznaczonej sfery wolności spoczywa na organach władzy publicznej, w tym na ustawodawcy. Ma ono również charakter negatywny, związany z koniecznością powstrzymania się organów władzy publicznej od podejmowania działań ograniczających wolności wyrażane w art. 14. Przede wszystkim jednak stanowi zobowiązanie do podejmowania przez władze publiczne działań, które skutecznie zapewnią możliwość prowadzenia pluralistycznego dyskursu publicznego zarówno w prasie, jak i w pozostałych środkach społecznego przekazu” (TK – K 13/16). Zasada z art. 14 jest ściśle powiązana z art. 54 Konstytucji. Dlatego też określenie normatywnej treści art. 14 wymaga ustalenia treści wolności wypowiedzi (por. komentarz do art. 54). Dotyczy to w szczególności wyznaczania granic wolności mediów (TK – K 13/07).

Istotne znaczenie dla wykładni art. 14 mają wypowiedzi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka formułowane na gruncie art. 10 EKPC. Trybunał sformułował szereg standardów konkretyzujących rolę i znaczenie mediów w demokratycznym państwie prawnym, m.in.: znaczenie wolności wypowiedzi dla demokratycznego charakteru społeczeństwa (ETPC – 9815/82), kontrolna funkcja prasy w stosunku do władzy publicznej (ETPC – 8734/79), składnik państwa prawa (ETPC – 17446/07) czy dopuszczalność przekazywania nieakceptowanych społecznie treści (por. szerzej MS, t. I, s. 390).

Instytucjonalnym rozwinięciem zasady wolności mediów są przepisy art. 213–215 Konstytucji, dotyczące Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Instytucjonalizacja ta powinna gwarantować przede wszystkim niezależność i realizowanie wskazanych powyżej funkcji przez publiczne radio i telewizję. Niestety, brak gwarancji niezależności samej Rady oraz jej członków oraz brak prawidłowej konkretyzacji przepisów Konstytucji na poziomie ustawowym sprawia, że media publiczne nie gwarantują realizacji zasady z art. 14. Obecny brak należytej realizacji art. 14 w pozycji mediów publicznych wynika też z przeniesienia wielu kompetencji zwierzchnich na Radę Mediów Narodowych, kosztem KRRiT. Stanowi to jeden z przejawów odchodzenia od generalnych zasad kon-

stytucyjnych i tworzenia pozakonstytucyjnego „organu lustrzanego” przejmującego kompetencje organu przewidzianego przez Konstytucję (TK – K 13/16).

Artykuł 14 Konstytucji odgrywa istotną rolę w procesie interpretacji innych przepisów ustawy zasadniczej oraz przepisów pozostałych aktów normatywnych. Jeśli chodzi o Konstytucję, to art. 14 stanowi podstawę określania pozytywnych obowiązków państwa oraz element ważenia konstytucyjnych zasad. W szczególności zasada wolności mediów odgrywa istotną rolę przy wyznaczaniu dopuszczalnych ograniczeń wolności wypowiedzi. W przypadku ustaw i innych aktów normatywnych art. 14 umożliwia rozstrzyganie powstających wątpliwości interpretacyjnych – np. w prawie karnym, gdy chodzi o ocenę znieważenia dokonanego w internecie (SN – III KK 234/07).

Art. 15. [Zasada decentralizacji]

- 1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.**
- 2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa.**

1. Zapewnienie decentralizacji ustroju

Na ustrój terytorialny państwa składa się jego struktura, organizacja, zadania i kompetencje organów władzy publicznej działających w jednostkach terytorialnych państwa (LG II, t. I, s. 464). Podstawą określenia tego ustroju są również zadania i kompetencje organów władz centralnych. Konstytucyjna zasada decentralizacji nie oznacza bowiem wymogu decentralizacji wszystkich państwowych jednostek organizacyjnych (TK – K 34/01). O stopniu decentralizacji decyduje relacja zachodząca między organami władzy centralnej i terenowej. Istotne dla określenia tej relacji są konstytucyjne zasady ogólne mające wpływ na treść decentralizacji oraz zasady dotyczące zadań organów centralnych i terenowych. Spośród zasad ogólnych z rozdziału I Konstytucji istotne znaczenie dla rozumienia decentralizacji mają: wyrażona w preambule zasada pomocniczości (TK – K 29/00), zasada podziału władzy (por. komentarz do art. 10), zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej oraz zasada zwierzchnictwa Narodu. Jeśli chodzi o przepisy, to konkretyzując zasady ogólne, należy stwierdzić, że wpływ na zasadę decentralizacji mają przede wszystkim: art. 146 ust. 1 Konstytucji wskazujący, że Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa, oraz art. 163 Konstytucji, w myśl którego samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Z powyższego wynika, że decentralizacja podlega ograniczeniom. Podstawą do wyznaczania tych ograniczeń są przede wszystkim art. 16 oraz przepisy rozdziału VII Konstytucji.

Decentralizacja to zorganizowanie aparatu państwa w taki sposób, że organy niższego stopnia nie są podporządkowane hierarchicznie organom wyższego stopnia. Ingerencja w działalność organów niższego stopnia może się odbywać tylko na podstawie, w granicach i w sposób przewidziany przez ustawy. Od decentralizacji należy odróżnić autonomię, która polega m.in. na przyznaniu organom lokalnym samodzielnych kompetencji do stanowienia ustaw, oraz dekoncentrację, która oznacza przekazywanie zadań i kompetencji organom niższego szczebla, jednak z możliwością ich cofnięcia (MS, t. I, s. 403 i 406).

Istotą komentowanej zasady jest przekazywanie zadań publicznych na szczebel lokalny, samodzielność organów lokalnych gwarantowana przez przyznanie odpowiednich kompetencji, posiadanie odpowiednich środków finansowych umożliwiających prowadzenie własnej polityki. Dzięki temu możliwe jest istnienie ośrodka centralnego oraz charakteryzujących się określonym stopniem samodzielności ośrodków lokalnych (TK – K 24/02). Decentralizacja wymaga zapewnienia organom terenowym środków finansowych proporcjonalnych do wykonywanych przez nie zadań (TK – K 22/12).

Określenie władzy publicznej użyte w art. 15 ust. 1 ma szerokie znaczenie. Dotyczy ono wszystkich organów władzy i administracji publicznej oraz podmiotów niebędących takimi organami, ale wykonujących zadania publiczne. Decentralizacja dotyczy przede wszystkim organów władzy wykonawczej. Decentralizacja władzy ustawodawczej nie uzasadnia przekazywania organom terenowym kompetencji ustawodawcy. Wymaga natomiast, by ustawodawca określił zakres spraw, które mogą być regulowane przez akty prawa miejscowego. Przewiduje to art. 94 Konstytucji. Zasada decentralizacji nie odnosi się wprost do organów władzy sądowniczej. Ich struktura, właściwość oraz kompetencje są determinowane przede wszystkim koniecznością realizacji standardów z art. 45 Konstytucji. Decentralizacja ma jednak pewien wpływ na strukturę terytorialną sądów. Stanowi jeden z wyznaczników ustalenia standardu dostępu do sądu (TK – K 27/12).

2. Zasadniczy podział terytorialny państwa

Podstawowym elementem ustroju terytorialnego jest podział terytorialny państwa. Komentowany przepis nie wyznacza wprost struktury terytorialnej państwa, określa jednak jej kryteria. Rozumienie i konkretyzacja tych kryteriów powinny być dokonywane w taki sposób, by zapewnić jednostkom terytorialnym zdolność do wykonywania zadań publicznych. Z art. 15 ust. 2 Konstytucji wynika, że zasadniczy podział terytorialny powinien być dokonywany dla realizacji celów samorządu terytorialnego, a nie administracji rządowej. Podział terytorialny nie jest konstrukcją niezmienną. Powinien on być dostosowany do zmian demograficznych, celów polityki państwa, uwarunkowań gospodarczych i kulturalnych (TK – K 37/06). Konstytucja wymaga, by kryteria wskazane w art. 15 ust. 2 zostały skonkretyzowane ustawowo. Istotnym elementem stosowania kryteriów – więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe – jest posługiwanie się nimi w procesie konsultacji społecznych (TK – K 1/03). Komentowany przepis determinu-

je ustawowy sposób konkretyzacji kryteriów wskazanych w ust. 2: „ustawodawca nie może tworzyć jednostek samorządu terytorialnego dowolnie, tzn. bez uwzględnienia więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych, łączących mieszkańców danego terytorium (art. 15 ust. 2). Mają oni w związku z tym też prawo do niezakłóconego pozostawania w istniejących strukturach terytorialno-politycznych, jeśli akceptują je, ponieważ respektują wykształcone, zwykle w dłuższym okresie, więzi łączące mieszkańców. Nie oznacza to oczywiście wyłączenia kompetencji centralnych organów i władz publicznych do decydowania o likwidacji jednostek samorządu terytorialnego, lecz wskazuje na prawo mieszkańców do oddziaływania na ukształtowanie się decyzji politycznej w tym względzie. Tym samym likwidacja j.s.t. może następować po zagwarantowaniu niepogorszenia stanu lokalnych więzi społecznych, w efekcie zmiany albo w imię ważnego interesu publicznego, który wymaga zmian – nawet kosztem pogorszenia tych więzi. Przesłanką dokonywania takich zmian ze względu na interes publiczny może być zwłaszcza brak zdolności do wykonywania zadań publicznych. To, że samorząd jest tworem prawa nie może, bowiem całkowicie przesłonić i pomijać faktu istnienia naturalnych więzi historycznych, gospodarczych, kulturowych, które przesądzają o tym, że dana grupa mieszkańców terytorium czuje i uznaje się za wspólnotę polityczno-terytorialną w stopniu wyższym niż inne. Tak więc właśnie istnienie owych więzi ma przesądzające znaczenie dla oceny stopnia zwartości owej wspólnoty, jej samoświadomości oraz umiejętności formułowania przez nią własnych zbiorowych zadań i celów publicznych. Więzy owe rzutują niewątpliwie na lokalną aktywność polityczną obywateli. Respektowanie i pielęgnowanie istniejących więzi jest obowiązkiem wszystkich władz i organów publicznych w państwie, ponieważ służą one rozwojowi demokracji i sprzyjają aktywnym postawom obywatelskim” (TK – K 30/02).

Art. 16. [Samorząd terytorialny jako podmiot władzy publicznej]

- 1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.**
- 2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.**

1. Wspólnota samorządowa

Zasadniczy podział terytorialny państwa, o którym mowa w art. 15 Konstytucji, tworzą jednostki samorządu terytorialnego, składające się z ogółu ich mieszkańców. Powstają one z mocy prawa powszechnie obowiązującego w oparciu o kryteria wskazane w art. 15 ust. 2. O przynależności do danej wspólnoty samorządowej decyduje wyłącznie fakt zamieszkiwania na jej terenie. Powstaje ona z mocy prawa, więc wola osoby zamieszkałej nie ma znaczenia dla ustalenia tej przynależności. Korporacyjny charakter wspólnoty oraz tworzenie jej z mocy prawa należy do istoty samorządu terytorialnego. Do istoty tej należy również powierzenie jednostkom samorządu terytorialnego samo-