

„Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku jako podstawa ustroju III Rzeczypospolitej”

1. Wprowadzenie - 1. 2. Zasada demokratycznego państwa prawa. - 5. 3. Zasada zwierzchnictwa narodu. - 8. 4. Zasada gwarancji praw i wolności jednostki (osoby fizycznej). - 10. 5. Zasada podziału władz. - 13. 6. Zasada istnienia samorządu terytorialnego. - 14. 7. Zasada uznania społecznej gospodarki rynkowej opartej na wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej za podstawę ustroju gospodarczego (art. 20 oraz 21 Konstytucji RP). - 15

1. Wprowadzenie

W zbiorowej świadomości obywateli państw europejskich Polska budzi nieodparte skojarzenia z długim i dramatycznym procesem wydobywania się z modelu państwa realnego socjalizmu zapoczątkowanego przez spektakularny zryw „Solidarności”. Obrady „okrągłego stołu” rozpoczęte w 1989 roku, pierwsze całkowicie wolne wybory w 1991 roku urastają w oczach międzynarodowych obserwatorów do rangi swoistych symboli budowy państwa demokratycznego, podczas gdy nie wolno zapominać o roli prawodawstwa stanowiącego fundament tego procesu.

Niniejsze opracowanie nie aspiruje do miana kompleksowego i głębokiej analizy roli Konstytucji Rzeczypospolitej Polski z 2 kwietnia 1997 roku w tworzeniu ustroju państwa demokratycznego. Naszą intencją jest stworzenie pewnego zarysu rozwiązań w polskiej ustawie zasadniczej, który będzie mógł służyć zainteresowanym w dalszych badaniach nad ustrojem państwowym Rzeczypospolitej Polskiej.

W dalszych rozważaniach będę posługiwać się pojęciem „ustrój” w znaczeniu „całokształtu organizacji państwa i metod działania władzy państwowej”¹. Jest to o tyle

* Prof. dr. hab. Bogusław Banaszak, Profesor na Uniwersytecie Wrocławskim i na Uniwersytecie Viadrina we Frankfurcie nad Odrą, Prezydent Rady Legislacyjnej Republiki Polskiej.

Dr. Michał Bernaczyk, doktor prawa konstytucyjnego i asystent Prof. Banaszaka na Uniwersytecie Wrocławskim.

ważne, iż dzięki pojęciu ustroju jesteśmy w stanie zrozumieć istotę „transformacji ustrojowej”. To ostatnie pojęcie ma już ugruntowane znaczenie w polskiej nauce prawa konstytucyjnego, oznaczając proces „przechodzenia od jednego do innego ustroju – tzn. od ustroju realnego socjalizmu wykazującego cechy totalitarne, do ustroju demokratycznego państwa prawnego”². Bezpośrednim skutkiem obrad „okrągłego stołu” było doprowadzenie do uchwalenia noweli konstytucyjnej z 29 grudnia 1989 roku zrywającej z dotychczasowym modelem państwa socjalistycznego. Wspomniana nowela dokonała rewizji naczelných zasad ustrojowych znosząc dotychczasową zasadę suwerenności klasowo określonego podmiotu – ludu pracującego, zasadę przewodniej roli partii komunistycznej oraz zasady planowego rozwoju gospodarki. Symbolicznym wyrazem roli jaką miała pełnić owa nowela konstytucyjna była zmiana dotychczasowej nazwy państwa („Polska Rzeczpospolita Ludowa”) na tradycyjną nazwę „Rzeczpospolita Polska”. W nowym artykule 1 Konstytucji wysłowiono zasadę demokratycznego państwa prawa. Ponadto dokonano instytucjonalizacji partii politycznych znosząc hegemonię rządzącej od 1948 roku PZPR uznając tym samym pluralizm polityczny, a w obszarze ustroju gospodarczego wprowadzono zasadę swobody i równości działalności gospodarczej przez wszystkich bez względu na formę własności i prawo jej dziedziczenia.

Przywrócenie zasady suwerenności narodu i nazwanie Rzeczypospolitej demokratycznym państwem prawnym nie oznaczało, że Polska stała się nim w istocie. „Wyraziła jednak wolę Sejmu i Senatu, że Polska pragnie stać się takim państwem”³. Zainicjowane przemiany, przy całej ich doniosłości, można określić jako pewną ewolucję złożoną ze stopniowych przekształceń. Nie dokonano odrzucenia istniejącego systemu prawa, ale skoncentrowano się na sukcesywnych zmianach, zwłaszcza jeśli chodzi o materię konstytucyjną. Doskonale obrazuje to pięcioletni okres poprzedzający uchwalenie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Rozpoczęło go uchwalenie 23 kwietnia 1992 roku ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej uznającej w art. 12 ust. 2 przepisy dotychczasowej Konstytucji z dnia 22 lipca 1952 roku za tymczasowe. Nadanie tymczasowego charakteru przepisom konstytucyjnym z 1952 roku uważano za zabieg niewystarczający dla funkcjonowania władzy ustawodawczej i wykonawczej, dlatego ustawodawca zdecydował się na określenie ram ustrojowych swej działalności w ustawie z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między

¹ Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 21.

² *Ibidem*, s. 25

³ Zob. M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992, s. 29.

władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Ustawa przeszła do historii pod nazwą „Małej Konstytucji”. Artykuł 77 Małej Konstytucji stanowił, że traci moc Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r., z tym że pozostało w mocy 2/3 jej przepisów.

Z technicznoprawnego punktu widzenia obowiązujące dotąd przepisy Konstytucji z 1952 zawdzięczały swój byt tylko Małej Konstytucji. Dla państwa polskiego oznaczało to oparcie systemu na dwóch ustawach konstytucyjnych, z których jedna utrzymywała w mocy ustawę zasadniczą uosabiającą apogeum stalinizmu w Polsce. Nie były to ustawy oparte na jednolitych założeniach i powstały w krańcowo odmiennych warunkach historycznych, jednak stwarzały dobre warunki formalnoprawne dla przyjęcia nowej konstytucji.

W świetle poczynionych uwag nasuwa się pytanie: dlaczego mimo solidnej podstawy prawnej prace nad uchwaleniem nowej konstytucji trwały tak długo?

Najogólniej rzecz biorąc, wskazać można cztery główne przyczyny⁴:

- 1) Duże rozdrobnienie polityczne Sejmu I Kadencji wybranego w 1991 roku, w skład którego weszli przedstawiciele aż 29 partii politycznych i organizacji, co utrudniło osiągnięcie konsensusu niezbędnego w pracach nad nową konstytucją.
- 2) Rozwiązanie parlamentu przez prezydenta w maju 1993 roku przed upływem połowy jego kadencji i przerwanie prac nad nową konstytucją.
- 3) Kwestionowanie przez niektóre ugrupowania polityczne i niektórych przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego mandatu moralnego i społecznego Sejmu pochodzącego z wyborów w 1993 roku bez jednoczesnego negowania jego mandatu formalno-prawnego.
- 4) Pogląd głoszący, że nowa konstytucja ma pełnić rolę petryfikującą, utrwalającą przemiany zachodzące w Polsce. Tym samym narzucano ustawodawcy konieczność stałej obserwacji zachodzących zmian, tak aby nowa konstytucja jak najpełniej odpowiadała osiągniętemu modelowi ustrojowemu⁵.

⁴ Szerzej na ten temat zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999 s. 35. Zobacz także uwagi tego samego autora na temat świadomości polskiego społeczeństwa i jej roli w pracach nad nową poczynione z perspektywy czasu w B. Banaszak, *Prawo...*, s. 37.

⁵ Dobrze obrazuje to teza postawiona przez P. Sarneckiego: „Dynamika dokonujących się przekształceń oraz zupełnie nowe zadania, jakie przyszło podejmować polskiemu społeczeństwu, stwarzały też sporą niestabilność nowo przyjmowanych rozwiązań. (...) Niewątpliwie zakończeniem tych przeobrażeń będzie nowa Konstytucja, nad którą prace trwają 1989 roku. Uchwalenie nowej Konstytucji będzie symbolicznym wyrazem ostatecznego przejścia do innej formacji ustrojowej. I może lepiej się dzieje (choć można mieć tu również dobrze uargumentowaną opinię przeciwną), że nowej Konstytucji jeszcze nie ma. Obserwacje dowodzą, że względnie

Nie dziwi więc, dlaczego dopiero 2 kwietnia 1997 roku obie izby parlamentu połączone w Zgromadzenie Narodowe uchwaliły nową Konstytucję. Zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej wydanym tego samego dnia ustalono datę referendum konstytucyjnego na 25 maja 1997 roku. Przebieg kampanii przedreferendalnej pokazał dużą polaryzację zwolenników i przeciwników nowej konstytucji. Demagogiczne stwierdzenia przyćmiewały częstokroć merytoryczną dyskusję nad wadami i zaletami przyjętych rozwiązań⁶. Można odnieść wrażenie, że ówczesna linia podziału społecznego zwolenników i przeciwników nowej konstytucji wynikała nie ze sprzeciwu bądź akceptacji dla poszczególnych rozwiązań ustrojowych, ale z powodu orientacji politycznej. Przypomnijmy, że Sejm wybrany w październikowych wyborach w 1993 roku na czteroletnią kadencję został zdominowany przez ugrupowania lewicowe (postkomunistyczny Sojusz Lewicy Demokratycznej tworzący koalicję z Polskim Stronnictwem Ludowym dysponował w Zgromadzeniu Narodowym 376 spośród 560 mandatów, co stanowiło już wymaganą dla uchwalenia nowej konstytucji większość dwóch trzecich głosów).

Pomimo, że uprawnionych do głosowania było 28 319 650 osób, głos oddało zaledwie 12 137 136 obywateli, co stanowiło 42,86 procent uprawnionych. Znamienny jest też rozkład głosów udzielających odpowiedzi na pytanie „Czy jesteś za przyjęciem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. ?”. Odpowiedź „Tak” wybrało 6 396 641 głosujących, natomiast przeciwko opowiedziało się 5 570 493 osób. Dodajmy, że artykuł 11 ust. 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowił, że przyjęcie w referendum Konstytucji następuje wówczas, gdy opowiedziało się za nią większość biorących udział w głosowaniu. O przekroczeniu ustawowego minimum (6 068 569) i przyjęciu konstytucji zadecydowały 328 072 głosy⁷.

Po rozpoznaniu protestów przeciwko ważności referendum uchwałą z dnia 15 lipca 1997 roku Sąd Najwyższy potwierdził ważność referendum konstytucyjnego.

16 lipca 1997 roku Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał konstytucję, która weszła w życie 17 października 1997 roku, trzy miesiące od dnia ogłoszenia.

szybko uchwalona, musiałaby następnie podlegać nowelizacjom z częstotliwością co pół roku”. – zob. P. Sarnecki, *Słowo wstępne*, [w:] *Prawo ustrojowe*, Kraków 1996, s. 7.

⁶ Na temat kontrowersyjnych wypowiedzi przeciwników nowej konstytucji szerzej pisze R. Chruściak, *Prace nad nową konstytucją* [w:] Ryszard Chruściak, Wiktor Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989-1997*, Warszawa 2001, s. 307.

⁷ Zob. obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 lipca 1997 roku o skorygowanych wynikach głosowania i wyniku referendum konstytucyjnego przeprowadzonego 25 maja 1997, opubl. w Dz.U. z 1997 r. Nr 75 poz. 476.

Doskonałym podsumowaniem zakończonych powodzeniem prac nad Konstytucją Rzeczypospolitej z 2 kwietnia 1997 roku – zwłaszcza w ponadnarodowym kontekście - są słowa R. Chruściaka: „*Wobec braku realnych szans na uchwalenie nowej konstytucji w kadencji Sejmu i Senatu rozpoczętej jesienią 1997 r. z oceną szans na uchwalenie nowej ustawy zasadniczej należałoby czekać do wyników kadencji – w 2001 r. [Jesienią 1997 roku zwycięstwo w wyborach do Sejmu i Senatu odniosły ugrupowania prawicowe, którym według najlepszych szacunków brakowało ok. 100 mandatów w Zgromadzeniu Narodowym do wymaganej dla uchwalenia Konstytucji większości 2/3 głosów. Jednocześnie różnice programowe wykluczały porozumienie z opozycyjną lewicą – przypis własny M.B.] (...) Polska – prekursor przemian demokratycznych w Europie Wschodniej w 1989 r. – weszłaby w XXI wiek z przepisami konstytucyjnymi, z których część miałaby genezę formalnie wywodzącą się z najbardziej mrocznego okresu stalinizmu. Wydaje się, iż nie można wykluczyć sytuacji, w której Polska mając takie przepisy konstytucyjne prowadziła końcowe negocjacje na temat wstąpienia do Unii Europejskiej. Byłby to na pewno szczególnie wymowny paradoks, a być może i przeszkoda*”⁸.

Z uproszczeniem można stwierdzić, że mówienie o możliwości pewnego paradoksu jest nieuprawnione skoro w istocie mamy z nim doczynienia praktyce. Oto kraj, który jako pierwszy na kontynencie europejskim uchwalił ustawę konstytucyjną (Mowa o Konstytucji 3 maja z 1791 roku), wieńczył wiek wielkich przemian Europy jako ostatni Konstytucją Rzeczypospolitej Polski z 2 kwietnia 1997 roku.

2. Zasada demokratycznego państwa prawa.

Artykuł 2 Konstytucji RP stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Nauka prawa konstytucyjne wykształciła tę zasadę poprzez zestawienie pojęcia państwa prawnego oraz ustroju demokratycznego. Właściwością państwa prawnego jest stanowienie i stosowanie prawa przez wzajemnie kontrolujące się organy na podstawie prawa i w granicach prawa opartego na ideach wolności, równości, sprawiedliwości. Zważywszy, że wartości te tkwią w ustroju demokratycznym, demokratyczne państwo prawne stało się syntezą ustroju demokratycznego i państwa prawnego. Polska nauka prawa konstytucyjnego zaczęła poszukiwać jednak szerszego kontekstu dla tej zasady, aniżeli wynikałoby to z powszechnego

⁸ Zob. R. Chruściak, *Prace nad nową konstytucją* [w:] Ryszard Chruściak, Wiktor Osiatyński, *Tworzenie konstytucji...*, s. 309.

rozumienia tegoż pojęcia w krajach o utrwalonym ustroju demokratycznym. Zwrócono uwagę, że jakkolwiek dyskusja dotycząca demokratycznego państwa prawnego musi toczyć się z odwołaniem się do konkretnego modelu państwowości. Stąd zasadzie demokratycznego w polskim ujęciu przypisano symboliczny wyraz odrzucenia koncepcji państwa realnego socjalizmu, co prowokowało do wniosku, że jest to pewna deklaracja ustrojowa skoro już sama nazwa „Rzeczpospolita Polska” wskazuje na przyjęcie republikańskiej formy rządów opierających się na wartościach właściwych ustrojowi demokratycznemu. Jeszcze inni nie dostrzegali w niej zasady ustrojowej traktując omawianą zasadę jako uogólnienie całej transformacji ustrojowej⁹. Tymczasem uznanie treści art. 2 Konstytucji RP za swego rodzaju deklarację byłoby wyrazem krótkowzroczności, skoro od początku transformacji ustrojowej, aż do chwili uchwalenia nowej konstytucji zasada demokratycznego państwa prawa przeszła znamiennej ewolucję dzięki orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego, co dobrze obrazują to następujące słowa: *„Państwo prawa w tej współczesnej, rozwiniętej, ukształtowanej wersji występującej w państwach dojrzałej demokracji, jest nie tylko splotem konstytucyjnych zasad instytucji i procedur służących ich bezpośrednio i pośrednio urzeczywistnieniu, lecz także ideą decydującą o treści i kształcie [podkreślenie własne – M.B.] ustawodawstwa zwykłego i o wzajemnych stosunkach między władzami, organami, instytucjami, a przede wszystkim – o pozycji obywatela względem władzy”*¹⁰. Współczesną polską koncepcją demokratycznego państwa prawnego podnosi znaczenie **demokratycznego procesu stanowienia prawa**. Ma on za zadanie (obok wykładni prawa) zapewnić zgodność całego systemu prawnego z **akceptowanymi przez społeczeństwo zasadami**.

Zasada wyrażona w art. 2 Konstytucji RP pełni jeszcze jedną swoistą rolę, która podkreśla specyfikę przemian zachodzących w Polsce. Przypomnijmy, że wejście w życie nowej konstytucji i związana z tym przebudowa ustroju nie była związana z natychmiastową utratą mocy ustaw zwykłych pochodzących z minionego okresu. Wręcz przeciwnie, ogromna większość z nich nie utraciła mocy, ale oznaczała konieczność przystosowania ich do nowych warunków. Proces ten nie ustaje do tej pory, a art. 2 Konstytucji RP staje się kryterium oceny prawidłowości działalności ustawodawcy, który nie może cechować się „automatyzmem” i

⁹ Tytułem przykładu należy powołać odosobniony głos A. Pułty, który następująco podsumował rozważania na temat zasady demokratycznego państwa prawnego: *„We współczesnym prawie konstytucyjnym nie powinno być okazji do nadawania zwrotom o wyraźnym zabarwieniu ideologicznym i programowym charakteru zasad prawa, na dodatek gdy są wieloznaczne i ogólne”* (zob. A. Pułty, *Z problematyki zasad prawa: idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, Przegląd Sejmowy Nr 1/1996, s. 16).

¹⁰ Zob. E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1995, s. 26.

odrzuć dotychczasowego porządku prawnego z pominięciem gwarancji państwa prawnego (zasada nieretroakcji prawa, zasada ochrony praw nabytych)¹¹.

Co więcej, zasada demokratycznego państwa prawnego staje się pewną kategorią zbiorczą, która poddana analizie w procesie wykładni prawa prowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny prowadzi do wniosku, że istnieją określone elementy składowe demokratycznego państwa prawnego, chociaż nie są one wysłowione wprost w Konstytucji RP.

Dotychczas Trybunał Konstytucyjny wyinterpretował z zasady demokratycznego państwa prawnego następujące zasady:

- 1) Zasada ochrony życia ludzkiego w każdej fazie jego rozwoju, w tym także życia dziecka poczętego¹².
- 2) Zasada zaufania obywateli do państwa i prawa przez nie stanowiącego¹³.
- 3) Zasada niedziałania prawa wstecz¹⁴.
- 4) Zasada dostatecznej określoności¹⁵.
- 5) Zakaz stanowienia przez organy państwa aktów normatywnych niższego rzędu niezgodnych z aktami wyższego rzędu wraz z obowiązkiem działania tylko w granicach udzielonej kompetencji¹⁶.
- 6) Zasada uchwalania ustaw w przewidzianym przez prawo trybie¹⁷.
- 7) Zasada domniemania niewinności¹⁸.
- 8) Zasada sprawiedliwości społecznej¹⁹.
- 9) Zasada proporcjonalności, która oznacza, że „ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a

¹¹ *Ibidem.*, s. 217.

¹² Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Zbiór urzędowy, 2/1997, orzeczenie w sprawie K26/96.

¹³ Szerzej na ten temat zasady demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zob. następujące pozycje: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1992 roku - cz. II, Warszawa 1993, s. 86; Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1993 roku – cz. I, Warszawa 1993, s. 69-70; Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1992 roku – cz. I, Warszawa 1992, s. 122; Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1992 roku – cz. I, Warszawa 1992, s. 158; Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1995 roku – cz. I, Warszawa 1995, s. 73; Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1996 roku, t. II, Warszawa 1996, s. 238.

¹⁴ Zob. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1990 roku, Warszawa 1991, s. 51.

¹⁵ Zgodnie z wykładnią Trybunału Konstytucyjnego „należy przez to rozumieć precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji oraz tryb w jakim podmiot ograniczany w swoich prawach i wolnościach może bronić się przed nieuzasadnionym naruszeniem jego praw” (zob. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1992 roku – cz. II, Warszawa 1992, s. 158).

¹⁶ Zob. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1993 roku – cz. II, Warszawa 1994, s. 331.

¹⁷ Zob. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1992 roku – cz. I, Warszawa 1992, s. 123.

¹⁸ Zob. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1993 roku – cz. II, Warszawa 1994, s. 363.

¹⁹ Szersza charakterystyka tej zasady zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 181 i powołane tam orzecznictwo.

zwłaszcza zaburzających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego (...).²⁰

- 10) Zasada praworządności w aspekcie formalnym i materialnym.²¹

3. Zasada zwierzchnictwa narodu.

W artykule 4 ust. 1 Konstytucji RP ustawodawca postanowił, że „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”, dodając w ust. 2, iż „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Przywołana formuła przesądza o pewnej tradycji ujmowania zasady suwerenności przez polskie ustawodawstwo konstytucyjne, które datuje się już od czasów Konstytucji 3 Maja. Naród w rozumieniu polskiej konstytucji nie jest zbiorowością w sensie etnicznym, lecz „grupą ludzi złączoną ze sobą w sensie politycznym, odrębną od innych, świadomą tego i działającą zgodnie z tą świadomością”²². Nie należy też stawiać bezwzględnego znaku równości pomiędzy narodem polskim a obywatelami polskimi, chociaż takie sformułowanie znalazło się w preambule Konstytucji RP („ (...) my, Naród Polski - wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”). Obywatelstwo polskie nie jest bowiem jedynym kryterium warunkującym polityczny udział w sprawowaniu władzy, skoro istnieć mogą obywatele nie posiadający zdolności do czynności prawnych lub pozbawieni praw publicznych²³.

Z uwagi na fakt, że zasada zwierzchnictwa narodu najpełniej wyraża się w stworzeniu możliwości udziału w instytucjach demokracji bezpośredniej lub przedstawicielskiej (pośredniej) (art. 4 ust. 2 Konstytucji RP), Konstytucja dokonała w tym celu instytucjonalizacji partii politycznych. Stanowi ona, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa” (art. 11 ust. 1 Konstytucji RP), przy czym „finansowanie partii politycznych jest jawne” (art. 11 ust. 2 Konstytucji RP). Jednocześnie Konstytucja zawiera ograniczenia wolności tworzenia i działania partii politycznych stanowiąc w art. 13, że „zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i

²⁰ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1995 roku – cz. I, Warszawa 1995, s. 133.

²¹ Zob. B. Banaszak, *Prawo...*, s. 226.

²² *Ibidem*, s. 262.

narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa”.

Z kolei demokracja bezpośrednia sprowadza się w polskim ustroju do instytucji referendum oraz ludowej inicjatywy ustawodawczej.

Ludowa inicjatywa ustawodawcza została przewidziana w art. 118 ust. 2 Konstytucji RP („Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”), natomiast szczegółowy tryb postępowania określa ustawa z dnia 24 czerwca 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Instytucja ta została wprowadzona do polskiego ustawodawstwa po raz pierwszy w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku, jednak blisko dwa lata pozostawała instrumentem niedostępnym dla obywateli, bowiem dopiero w 1999 roku wydano wspomnianą ustawę, która szczegółowo reguluje kwestię postępowania z obywatelskimi projektami ustaw.

Referendum przewidziane w Konstytucji można po krótko scharakteryzować wedle kryterium zasięgu jego organizowania. Stąd w samej Konstytucji można wyróżnić referendum ogólnokrajowe²⁴ i referendum lokalne.

Ogólnokrajowe referendum fakultatywne przewiduje art. 90 ust. 3 Konstytucji RP, gdzie dopuszczono możliwość wyrażenia w referendum zgody na ratyfikowanie umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. O poddaniu tej kwestii pod głosowanie w drodze referendum decyduje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. O ile referendum na podstawie art. 90 ust. 3 Konstytucji RP charakteryzuje się swoistym zakresem przedmiotowym kwestii poddanych pod głosowanie w referendum, o tyle art. 125 Konstytucji przewiduje ogólnokrajowe referendum fakultatywne „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa” (art. 125 ust. 1 Konstytucji RP). Referendum ogólnokrajowe ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący. Ważność referendum ogólnokrajowego stwierdza Sąd Najwyższy. Szczegółowe zasady i tryb przeprowadzania referendum ogólnokrajowego określa ustawa z dnia 14 marca 2003 o referendum ogólnokrajowym.

²⁴ Szerzej na temat referendum ogólnokrajowego w polskim systemie prawnym zob. pracę M. Jabłońskiego, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001.

Kolejnym fakultatywnym referendum ogólnokrajowym o specyficznym zakresie spraw do uregulowania jest referendum zatwierdzające zmianę Konstytucji RP. Zgodnie z art. 235 ust. 6 Konstytucji RP, jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy zasad naczelnego ustroju (Rozdział I), wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela (Rozdział II) oraz przepisów dotyczących zmiany Konstytucji RP (Rozdział XII), co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej **mogą** zażądać, w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat, przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Z wnioskiem w tej sprawie podmioty te zwracają się do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłocznie przeprowadzenie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli za tą zmianą opowiedziała się większość głosujących.

Ostatni omawiany rodzaj referendum odnosi się do wykonywania swoich praw obywatelskich w ramach wspólnoty samorządowej. Mowa tu o tzw. **referendum lokalnym**. Artykuł 170 Konstytucji RP przewiduje, że członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym.

4. Zasada gwarancji praw i wolności jednostki (osoby fizycznej).

Oznacza ona, że w system prawa zostaje oparty na zespole czynników i środków służących faktycznej realizacji praw i wolności jednostki. Nie wdając się w głębszą charakterystykę istoty praw i wolności, która z całą pewnością przekroczyłaby ramy niniejszego opracowania wypada ograniczyć się do stwierdzenia, że nie budzi większych kontrowersji podział gwarancji na materialne i formalne. Pod pojęciem tych pierwszych rozumie się „ogół środków w danym systemie społecznym, które oddziałują na ustrój państwowy w kierunku zapewnienia realizacji praw i wolności jednostki”²⁵, natomiast gwarancje formalne to środki o charakterze instytucjonalnym, które służą realizacji i ochronie praw i wolności.

Konstytucja RP opisuje prawa i wolności jednostki w rozdziale II zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Ustawodawca zdecydował się na uregulowanie w art. 30-37 Konstytucji RP „Zasad ogólnych”, które odnoszą się do kolejno

²⁵ Zob. B. Banaszak, *Prawo...*, s. 455.

wyodrębnionych „Wolności i praw osobistych”, „Wolności i praw politycznych”, „Wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych” oraz „Obowiązków”.

Wśród zasad ogólnych wolności, praw i obowiązków należy wymienić:

- 1) Zasadę nienaruszalności godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP).
- 2) Zasadę ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności jedynie w drodze ustawy (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).
- 3) Zasadę nienaruszalności istoty wolności i praw ²⁶ (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).
- 4) Zasadę równości wobec prawa. Rozwinięcie tej zasady w Konstytucji RP następuje w art. 32 ust. 2 („Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”), w art. 33 („Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym”. „Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń.”), w art. 60 („Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.”), w art. 6 („Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju.”), w art. 25 („Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione.”), w art. 68 ust. 2 („Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.”) oraz w art. 70 ust. 4 („Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia.”).
- 5) Zasadę nabycia i utraty obywatelstwa polskiego (art. 34 Konstytucji RP).
- 6) Zasadę zapewnienia praw mniejszości narodowych i etnicznych (art. 35 Konstytucji RP).
- 7) Prawo obywateli polskich do opieki ze strony Rzeczypospolitej podczas pobytu za granicą (art. 36 Konstytucji RP).

²⁶ *Ibidem*, s. 443-447.

- 8) Zasadę objęcia konstytucyjnymi prawami i wolnościami wszystkich znajdujących się pod władzą Rzeczypospolitej z możliwością ustawowych wyjątków w stosunku do cudzoziemców (art. 37 Konstytucji RP).

Wspomniane zasady zostały niejako „wyjęte przed nawias” wolności i praw osobistych, politycznych oraz ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Nie wdając się w bliższą charakterystykę wymienionych katalogów wolności i praw jednostki, należy podkreślić, że nie wszystkie prawa i wolności przysługują każdemu człowiekowi znajdującemu się na terytorium RP. Z istoty pewnych wolności i praw (np. politycznych czy socjalnych) wynika, że przysługiwać będą one tylko obywatelom polskim, a w zakresie objętym prawem Unii Europejskiej także obywatelom Państw Unii.

Dopełnieniem zasady gwarancji praw i wolności jednostki stanowią konstytucyjne środki ochrony wolności i praw zapisane w przedostatniej części rozdziału II Konstytucji RP zatytułowanej „Środki ochrony wolności i praw”. Z uwagi na doniosłość, należy w pierwszej kolejności powołać nową instytucję wprowadzoną w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku, czyli **skargę konstytucyjną**. Zgodnie z art. 79 Konstytucji RP „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Polski model skargi konstytucyjnej nie dopuszcza skargi na prawo przyznane ustawą zwykłą lub wynikające z umowy międzynarodowej, jeżeli to prawo nie jest jednocześnie uregulowane w Konstytucji RP. Nie przewidziano także możliwości skargi na zaniechanie organów państwa, chociażby takie zaniechanie stanowiło naruszenie praw i wolności jednostki. Nie ma możliwości zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięć indywidualnych (decyzji administracyjnych, orzeczeń sądowych), które naruszają Konstytucję RP²⁷.

System ochrony praw i wolności uzupełniają:

- 1) Prawo do wynagrodzenia szkody poniesionej wskutek niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej (art. 77 Konstytucji RP).

²⁷ Zobacz dokładne omówienie polskiego modelu skargi konstytucyjnej, jego mankamenty, zalety oraz rozwiązania szczegółowe w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 o Trybunale Konstytucyjnym w ujęciu B. Banaszaka, *Prawo...*, 463-470.

- 2) Prawo do sądowego dochodzenia naruszonych wolności i praw z prawem zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 78 Konstytucji RP).
- 3) Prawo do wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej (art. 80 Konstytucji RP).

5. Zasada podziału władz.

Zasada podziału władz została wyrażona w art. 10 Konstytucji RP, gdzie w ust. 1 ustawodawca postanowił, iż „ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. W ust. 2 rozwinięto tę zasadę, stanowiąc, że „władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”. Podział władz jest cechą państwa demokratycznego, a jego zasadniczym celem jest pozbawienie samodzielności którejkolwiek z władz (ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej) poprzez staranne wyznaczenie obszarów funkcjonowania. Dodajmy, że przyjęcie zasady podziału władz nie przesądza jeszcze o istnieniu równowagi pomiędzy poszczególnymi władzami. O tym, która ze sfer aktywności państwa (ustawodawcza, wykonawcza lub sądownicza) dominuje w ramach określonego ustroju, zadecyduje całokształt rozwiązań ustrojowych, częstokroć wynikających z najróżniejszych czynników lokalnych, np. tradycji, sytuacji ekonomicznej, *etc.*

W Polsce do tej pory nie rozstrzygnięto z jakim systemem rządów mamy doczynienia w przyjętym modelu podziału władz. Najogólniej stwierdza się, że system rządów III Rzeczypospolitej nie nadaje się do określenia go jednoznacznie jako parlamentarny, prezydencki bądź prezydencko-parlamentarny. Wyraża się opinię, iż mimo rozwiązań właściwych systemowi prezydencko-parlamentarnemu (powszechne wybory prezydenta, wpływ prezydenta na kreację rządu) jest to system parlamentarny²⁸.

²⁸ Tak też B. Banaszak, *Prawo...*, s. 499. Bardziej zdecydowane stanowisko w tej sprawie wyrażają J. Trzciniński i M. Masternak-Kubiak, pisząc, iż „przyjęty w Konstytucji RP z 2.4.1997 system rządów, pomimo poczynionych zastrzeżeń jest systemem parlamentarnym” (zob. J. Trzciniński i M. Masternak-Kubiak, *System rządów w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. – Analiza kompetencji Sejmu*, Przegląd Sejmowy Nr 5/1997, s. 53).

6. Zasada istnienia samorządu terytorialnego.

Warto wspomnieć, że już w okresie wczesnej transformacji ustrojowej, w 1990 roku dokonano restytucji samorządu terytorialnego w Polsce²⁹. Należy zwrócić uwagę, że powołany art. 16 Konstytucji RP wspomina jedynie, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi **z mocy prawa**³⁰ wspólnotę samorządową (art. 16 ust. 2). Ustawodawca postanawia dalej, że „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”.

Postanowienia Rozdziału VII Konstytucji RP o wymownym tytule „Samorząd terytorialny” dają nieco szerszy obraz podziału terytorialnego państwa ustalając w art. 164, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Konstytucja ustala na rzecz gminy zasadę domniemania kompetencji, stanowiąc wprost, że „gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego” (art. 164 ust. 3 Konstytucji RP). Jednakże co do zakresu powierzonych kompetencji i pozostałych szczebli struktury samorządowej Konstytucja milczy, pozostawiając tą kwestię do uregulowania w ustawie (art. 164 ust. 2 Konstytucji RP)³¹. W odniesieniu do wszystkich jednostek samorządu ustalono zasadę, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji RP). Aby umożliwić jednostkom samorządu terytorialnego realizację zadań własnych lub zleconych (art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) wyposażono je w osobowość prawną, mienie oraz zagwarantowano prawną ochronę ich samodzielności (art. 165 Konstytucji RP). Dodatkowo zagwarantowano jednostkom samorządu terytorialnego fundusze w postaci dochodów własnych, subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa na zasadach określonych w ustawie (art. 167 Konstytucji RP). Ponadto w art. 168 przewidziano prawo jednostek samorządu terytorialnego do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie.

²⁹ Służyła temu nowelizacja Konstytucji z 22 lipca 1952 roku dokonana ustawą z dnia 8 marca 1990 o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

³⁰ Słusznie pisze B. Banaszak, iż oznacza to „*odrzućcie prawnonaturalnego uzasadnienia prawa do samorządu*” i oparcie się na prawie pozytywnym (zob. B. Banaszak, *Prawo...*, s. 589).

³¹ Obecny model samorządu terytorialnego w Polsce przewiduje trójszczeblową strukturę gminy, powiatu i województwa, co wynika z ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa.

7. Zasada uznania społecznej gospodarki rynkowej opartej na wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej za podstawę ustroju gospodarczego (art. 20 oraz 21 Konstytucji RP).

W artykule 20 Konstytucji postanowiono, że „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Widać tu znany we wszystkich współczesnych państwach europejskich model sprowadzający się do odrzucenia liberalnej koncepcji „państwa - stróża nocnego”. W jej miejsce przyjmuje się ustrój społeczno-gospodarczy oparty na swobodnej wymianie towarowo-pieniężnej, jednak procesy rynkowe zostają jednocześnie poddane ocenie z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej. Pierwszym filarem tego ustroju nadal pozostaje **własność**, która w Konstytucji RP postrzegana jest dwojako:

- 1) Jako zasada ustroju społeczno-gospodarczego powiązana z obowiązkiem jej ochrony ze strony państwa (art. 21 Konstytucji RP przewiduje, że „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”, a „wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”).
- 2) Jako prawo podmiotowe jednostki, której zapewnia się konkretne środki ochrony zarówno przed ingerencją innych jednostek, a także przed naruszeniem własności ze strony ustawodawcy lub organów stosujących prawo (Art. 64 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. W ust. 2 i 3 rozwinęto, że „własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”, a jej ograniczenie może nastąpić „tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”).

Drugi filar społecznej gospodarki rynkowej to **wolność gospodarcza** obejmująca „*co do istoty wolność wyboru rodzaju działalności gospodarczej oraz wolność wykonywania (i zaprzestania wykonywania) wybranej działalności gospodarczej*”³². Konstytucja pozostawiła określenie pojęcia działalności gospodarczej ustawie³³. W świetle Konstytucji na uwagę zasługuje konieczność oceny ograniczeń wolności działalności gospodarczej z odwołaniem się do art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdzie dopuszcza się możliwość ograniczenia

³² Zob. B. Banaszak, *Prawo...*, s. 238.

³³ Zob. ustawę z dnia 19 listopada 1999 Prawo działalności gospodarczej.

konstytucyjnych praw i wolności tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Znamienny jest tu pogląd Trybunału Konstytucyjnego, który twierdzi, że *„wprowadzenie ograniczeń w swobodzie działalności gospodarczej nie oznacza jeszcze zgodności takiej regulacji z Konstytucją. Ustanawiając ustawową formę ograniczeń, przepis ten zakłada dopuszczalność jedynie wymagań minimalnych. Takie ograniczenie musi być zatem na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z zasadą swobodnej działalności gospodarczej warunek aksjologiczny zwyciężył na korzyść ograniczenia”*³⁴.

³⁴ Zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 sierpnia 1992 roku w sprawie K4/92, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1992 roku, cz. – II, s. 510, cytata za B. Banaszak, *Prawo...*, s. 239.