

zmiany:

2001.04.04
2006.11.07
2009.10.21

Dz. U. 2001.28.319 sprost.
Dz. U. 2006.200.147 art. 1
Dz. U. 2009.114.946 art. 1

Stan Prawny na dzień 01.01.2016r.

KONSTYTUCJA RP

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 rozszanowanymi 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.

Rozdział I

RZECZPOSPOLITA

Komentarz:

„Zasady konstytucyjne. System źródeł prawa.

Konstytucja jako ustawa zasadnicza obejmuje przede wszystkim normy regulujące podstawy ustroju państwowego ze wskazaniem podmiotu władzy (forma państwa) oraz określające status człowieka i obywatela. Różnorodne czynniki mają wpływ na zakres regulacji konstytucyjnej w poszczególnych krajach. Szczególną rolę w tym procesie odgrywają zmieniające się stosunki polityczne i społeczno-gospodarcze. Od nieskrępowanej (formalnie) woli ustrojodawcy zależy konstytucjonalizacja danej instytucji lub zasady ustrojowe. Na ten temat także w polskiej w doktrynie prawa konstytucyjnego brak zgodności. Dzieje naszego konstytucjonalizmu potwierdzają proces rozszerzania się materii regulowanych w ustawach zasadniczych: coraz bardziej szczegółowo określano zasady funkcjonowania organów państwowych; następnie rozszerzono katalog praw społecznych (socjalnych) oraz gwarancji realizacji podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela.

W toku prac nad ustawą zasadniczą z 1997 r. rangę konstytucyjną uzyskało wiele instytucji, które takiego charakteru nie posiadają w wielu współczesnych państwach demokratycznych. W dużej mierze było to konsekwencją zmiany ustroju w 1989 r., także skutkiem rozbieżności pomiędzy ustrojem konstytucyjnym a ustrojem rzeczywistym w okresie Polski Ludowej. Przesłanki te winny być uwzględnione przy ocenie treści Konstytucji z 1997 r., zawierającej szereg rozbudowanych postanowień. Z tego też względu akt ten spotyka się z dosyć powszechną, a nie w pełni uzasadnioną, krytyką. Należy oczekiwać, iż przedmiotem refleksji prawniczej staną się doświadczenia najnowszej historii Polski, które odcisnęły piętno na formie i treści licznych postanowień ustawy zasadniczej z 1997 r.

Każde z postanowień Konstytucji posiada jednakową moc prawną. Jednocześnie niektóre z nich stanowią zasady konstytucyjne (naczelne, fundamentalne). Są to najważniejsze rozstrzygnięcia ustrojodawcy pozwalające określić formę państwa. Akt z 2 kwietnia 1997 r.

zawiera stosunkowo szeroki katalog zasad konstytucyjnych. Większość z nich została sformułowana wprost w obrębie rozdziału I (Rzeczpospolita). Są to zasady: demokratycznego państwa prawnego (art. 2), państwa unitarnego (art. 3), zwierzchnictwa Narodu (art. 4 ust. 1), reprezentacji politycznej (art. 4 ust. 2), zrównoważonego rozwoju (art. 5), legalizmu (art. 7), nadrzędności Konstytucji (art. 8), trójpodziału władzy (art. 10), pluralizmu politycznego (art. 11), wolności zrzeszania się (art. 12), wolności środków społecznego przekazu (art. 14), samorządności (art. 16-17), wolności gospodarczej i ochrony własności (art. 20-22), neutralności politycznej Sił Zbrojnych (art. 26). Ustalono także podstawy stosunków między państwem a Kościołem i związkami wyznaniowymi (art. 25).

Niektóre zasady ustrojowe wymagają zrekonstruowania na podstawie szeregu konkretnych postanowień konstytucyjnych, zamieszczonych w innych częściach tekstu ustawy zasadniczej. Zakres zasad konstytucyjnych i ich klasyfikacja bywały w dziejach konstytucjonalizmu zmienne. Podczas obrad KK wyraźnie dążono do rozszerzenia zasad regulujących ustrój polityczny, gospodarczy i społeczny.

Przedmiotem kolejnego omówienia są następujące zasady: suwerenności Narodu, reprezentacji politycznej, republikańskiej formy państwa, demokratycznego państwa prawnego, trójpodziału władzy, pluralizmu politycznego, dwuizbowości parlamentu, prawa wyborczego, samorządności, swobody działalności gospodarczej i ochrony własności oraz niezawisłości sędziowskiej.

Zasadę suwerenności Narodu wyraża postanowienie Konstytucji z 1997 r.: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu” (art. 4 ust. 1). Jest to postanowienie o charakterze deklaratoryjnym. Identyczne sformułowanie zawierała konstytucja z 1921 r. Po II wojnie światowej zasadę tę przywróciła nowelizacja ustawy zasadniczej PRL z dnia 29 grudnia 1989 r., na podstawie której podmiotem i źródłem władzy suwerennej jest Naród. Konstytucja z 1997 r. proklamuje władzę Narodu. Władza zwierzchnia Narodu jest bowiem wcześniejsza od konstytucji. W akcie z 1997 r. nie zamieszczono prawnej definicji Narodu. Stanowi on w tym wypadku wspólnotę polityczną, obejmującą ogół obywateli, a nie zbiorowość etniczną. Uznanie Narodu za podmiot władzy w Rzeczypospolitej Polskiej wynika także z postanowienia ustawy zasadniczej o demokratycznym państwie prawnym (art. 2). Powszechnie uznaje się, również w Polsce, że bezpośrednie i samodzielne sprawowanie władzy przez

suwerena jest niemożliwe. Stąd znaczenie pośredniego sprawowania władzy poprzez reprezentantów Narodu

Najważniejszym uprawnieniem ogółu obywateli jest wybór swoich przedstawicieli. Prowadzi to do ograniczenia zakresu demokracji bezpośredniej w postaci referendum. Nowa Konstytucja utrzymuje możliwość alternatywnego sprawowania władzy Narodu „przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio” (art. 4 ust. 2). Konstytucja zna referendum ogólnokrajowe (art. 125), lokalne oraz referendum zatwierdzające (ratyfikujące) przy procedurze zmiany ustawy zasadniczej (art. 235). Do nowej ustawy zasadniczej wprowadzono ludową inicjatywę ustawodawczą (art. 118 ust. 2). Może z nią wystąpić grupa co najmniej 100 tysięcy obywateli, mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. Nr 62, poz. 688). Jak wiadomo, do znowelizowanej w 1994 r. ustawy konstytucyjnej o trybie i uchwaleniu nowej ustawy zasadniczej wprowadzono ludową, konstytucyjną inicjatywę ustawodawczą. Natomiast ustawa o referendum z 29 czerwca 1995 r. dopuszcza możliwość inicjowania referendum przez grupę obywateli, którzy uzyskają dla swego wniosku poparcie co najmniej 500 tysięcy osób posiadających prawo wybierania do Sejmu. O zarządzeniu referendum z inicjatywy obywateli postanawia Sejm. W każdym wypadku (poza referendum lokalnym) przeprowadzenie referendum uzależniono od woli parlamentu.

Ze sposobu sprawowania władzy przez Naród wyrażonego w art. 4 Konstytucji z 1997 r. wynika zasada reprezentacji politycznej. Współcześnie jej realizacja polega na wyborze przedstawicieli wykonujących władzę w imieniu i na rzecz Narodu. W tym przejawia się demokracja reprezentacyjna (pośrednia). Z dokonanych porównań wynika, że w nowym porządku konstytucyjnym podstawowym sposobem realizacji władzy zwierzchniej przez Naród jest demokracja reprezentacyjna. Pomimo rozszerzenia zakresu demokracji bezpośredniej na podstawie Konstytucji z 1997 r. pozostaje ona pomocniczą procedurą sprawowania władzy przez Naród.

Z koncepcji suwerenności Narodu wyprowadza się szereg innych zasad. Odnosi się to w szczególności do zasady trójpodziału władzy. Z analizy tekstu Konstytucji z 1997 r. wynika, że najwyższe organy państwowe, łącznie z Prezydentem, są obieralne. Stanowi to zaprzeczenie zasady dziedziczenia władzy. Po odzyskaniu niepodległości nie przywrócono w Polsce monarchii. W 1919 r. przesądzony został republikański charakter państwa polskiego, co

okazało się trwałym rozwiązaniem. Nowela konstytucyjna z 29 grudnia 1989 r. przywróciła historyczną nazwę państwa: Rzeczpospolita Polska. Zasada republikańskiej formy państwa nie została wyrażona wprost w Konstytucji z 1997 r. Jednakże wynika to ze znaczenia pojęcia *rzeczpospolita*, stanowiącego równoważnik republiki (*res publica*).

W art. 1 omawianej Konstytucji z 1997 r. zamieszczono deklarację, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Stanowi to modyfikację sformułowania zawartego w Konstytucji Kwietniowej (1935 r.), zapewniającej prymat państwa nad społeczeństwem i jednostką. Do tekstu Konstytucji z 1997 r. wprowadzono zasadę wolności jednostki. Twórcy tego aktu doceniają rolę solidaryzmu społecznego. Znamienne, że wśród obowiązków obywatela wymienia się troskę o dobro wspólne (art. 82).

Z woli ustrojodawcy „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” (art. 2). Zasadę tę po raz pierwszy do polskiego porządku konstytucyjnego wprowadzono w drodze nowelizacji ustawy zasadniczej PRL z 29 grudnia 1989 r. Stan ten usankcjonowała Mała Konstytucja. Jedną z zasad naczelnych przyjętych przez nową Konstytucję z 1997 r. jest zasada państwa prawnego, w którym prawo stoi ponad państwem. (Zasada ta ukształtowała się w pierwszej połowie XIX wieku w Niemczech.) Sformułowanie artykułu 2 nowej ustawy zasadniczej zawiera postulat, aby Polska stawała się państwem prawa w następstwie dokonywanych przeobrażeń ustrojowych. Oznacza to, że Polska ma stać się państwem rządów prawa, w którym prawo winno odzwierciedlać powszechnie uznawany system wartości, na czele z godnością i wolnością człowieka. Sprzeczne z ideą państwa prawnego byłoby odstępianie od przyjętych współcześnie standardów w tym zakresie.

Jednym z najważniejszych wymogów państwa prawnego jest związanie państwa i jego organów prawem. Związek ten wyraża przyjęcie przez Konstytucję z 1997 r. zasady praworządności. Obejmuje ona zasadę legalizmu i nakaz przestrzegania prawa, wyrażony w sformułowaniu, zgodnie z którym: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa” (art. 7). Czynności organów państwowych winny bowiem opierać się na przyznanej im kompetencji. W odróżnieniu od tego obywatele są zobowiązani konstytucyjnie do przestrzegania, czyli nienaruszania, prawa (art. 83).

W artykule 2 Konstytucji z 1997 r. znajduje się także deklaracja, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska jest państwem urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wynikają z niej dla państwa prawne zobowiązania, które polegają na wprowadzeniu do treści prawa standardów sprawiedliwości społecznej. Należy też wskazać na to, że sformułowanie tego artykułu stanowi ważną dyrektywę interpretacyjną dla pozostałych regulacji prawnych, co w szczególności odnosi się do ustaw.

Kolejny raz system organów państwowych w Polsce oparto na zasadzie trójpodziału władzy. Według Konstytucji z 1997 r.: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej” (art. 10 ust. 1). Konstytucja powierzyła sprawowanie władzy: ustawodawczej (legislatywa) - Sejmowi i Senatowi; wykonawczej (egzekutywa) - Prezydentowi RP i Radzie Ministrów; sądowniczej (judykatura) - sądom i trybunałom. Samodzielna działalność tych organów w imieniu Narodu obejmuje stanowienie prawa, sprawowanie rządów oraz wymierzanie sprawiedliwości. Każda z tych władz uzyskuje pewien wpływ na funkcjonowanie pozostałych; nie jest bowiem w pełni możliwe konsekwentne oddzielenie tych władz.

Trójpodział władzy wprowadzony do obecnej Konstytucji jest kolejną odmianą tej doktryny kształtującej się od połowy XVII wieku w Anglii. Zakłada ona równowagę pomiędzy trzema wyodrębnionymi władzami, czego w praktyce nie można zrealizować. Dążenie do współdziałania władz odnosi się przede wszystkim do stosunków pomiędzy legislatywą a egzekutywą. Z tego punktu widzenia władza sądownicza odgrywa mniejszą rolę. Trójpodział władzy przyjęły ustawy zasadnicze z 1791 r. i 1921 r. Koncepcję tę odrzuciła konstytucja z 1935 r. oraz z 1952 r., oparta na zasadzie jednolitej władzy państwowej. W ograniczonym zakresie trójpodział władzy występował w Małej Konstytucji z 1992 r. Z treści postanowień obecnej ustawy zasadniczej z 1997 r. wynika przewaga władzy ustawodawczej nad wykonawczą. Postanowienia nowej ustawy zasadniczej, w odróżnieniu od Małej Konstytucji, wyrażają zasadę pluralizmu politycznego, której podstawę stanowi „wolność tworzenia i działania partii politycznych” (art. 11 ust. 1). Stworzono prawne przesłanki dla zasady wielopartyjności. Uznano równość partii powołanych do „kształtowania polityki państwa” metodami demokratycznymi. W końcowej fazie prac projektodawczych wprowadzono zakaz istnienia wszelkich organizacji „odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu” (art. 13). Przywrócenie bądź wprowadzenie systemu monopartyjnego byłoby sprzeczne z Konstytucją.

Bliższe określenie statusu partii politycznych jest przedmiotem regulacji ustawowych. Niezwykle ważnym dopełnieniem działalności partii politycznych w Polsce jest aktywność innych organizacji politycznych i społeczno-zawodowych. Odnosi się to w pierwszym rzędzie do związków zawodowych. Konstytucja z 1997 r. zapewnia tym organizacjom wolność tworzenia się i działania (art. 12).

Zasada dwuizbowości (bikameralizm) wynika z treści postanowień nowej ustawy zasadniczej (art. 10,95). Zasada ta nie była wyrażona wprost w Małej Konstytucji z 1992 r. O przywróceniu Senatowi zdecydowano przy „okrągłym stole”. Ograniczenie kompetencji Senatowi przez Małą Konstytucję stanowi jedną z przesłanek utrzymującego się dotąd sporu co do celowości jego utrzymania, i to mimo wielowiekowej tradycji izby wyższej w Polsce. Poprzez Sejm (izba pierwsza) i Senat (izba druga) Naród sprawuje funkcję ustawodawczą. Oba te organy określa się mianem parlamentu, mimo że nie jest to termin konstytucyjny.

Pod rządami nowej ustawy zasadniczej utrzymana została dwuizbowość nierównorzędna, wynikająca z zakresu uprawnień Sejmu i Senatowi w dziedzinie ustawodawstwa. Utrzymano bowiem uprzywilejowanie Sejmu w procesie legislacyjnym. Równocześnie zapewniono Senatowi udział przy uchwalaniu wszystkich kategorii ustaw. Nierównoprawna dwuizbowość występuje także w odniesieniu do pozostałych uprawnień obu izb. Obowiązujące regulacje prawne nie przyznają Senatowi (poza jednym wyjątkiem) samodzielnych kompetencji. Brak jednoznacznej koncepcji Senatowi miał decydujący wpływ na ustrojodawcę przy określeniu pozycji drugiej izby w nowej Konstytucji. Senat traktowany jest często jako „izba refleksji”.

Sposób wyłaniania organów przedstawicielskich wynika z przyjętych zasad prawa wyborczego, powiązanych z historycznie ukształtowanymi regułami systemu wyborczego. Omawiana Konstytucja z 1997 r. zawiera katalog obowiązujących zasad prawa wyborczego (art. 96-101). Rozszerzanie tego katalogu natomiast następuje w drodze ustawodawstwa zwykłego (ordynacje wyborcze).

Konstytucja polska przyjęła zróżnicowane kryteria wyborów do poszczególnych organów przedstawicielskich. Na jej podstawie wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Podział mandatów do Sejmu następuje zgodnie z zasadą wyborów proporcjonalnych (art. 96 ust. 2). Wybory do Senatowi są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 97 ust. 2). W wyborach do izby drugiej

nadal nie ma zastosowania zasada równości. Natomiast zgodnie z ordynacją wyborczą do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 maja 1991 r. podział mandatów do izby drugiej oparto na zasadzie większości głosów. Ustrojodawca nie wprowadził zasady wolnych wyborów przy wyłanianiu składu organów przedstawicielskich. Stanowisko takie nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Zarazem w Małej Konstytucji występowała niekonsekwencja polegająca na tym, że zasada wolnych wyborów odnosiła się jedynie do Senatu. Wybory do organów stanowiących w jednostkach samorządu terytorialnego - według ustawy zasadniczej - są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 169 ust. 2). Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602). Pozytywnie należy ocenić rozszerzenie katalogu praw wyborczych o wybory bezpośrednie do tych rad. Zasady tej nie wprowadzała Mała Konstytucja.

Nowa ustawa zasadnicza utrzymała zasadę, że Prezydent RP jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, bezpośrednich, równych i w głosowaniu tajnym. Wybrany zostaje kandydat, który otrzyma więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. W wypadku niespełnienia tego wymogu następuje ponowne głosowanie (art. 127 ust. 1 i ust. 4). Przywrócenie samorządu terytorialnego uzależnione było od wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych. Nastąpiło to w wyniku uchwalenia noweli konstytucyjnej z 29 grudnia 1989 r., proklamującej zasadę samorządności terytorialnej. Stanowiło to podstawę utworzenia samorządu gminnego, którego pozycję uregulowała Mała Konstytucja z 1992 r. Wiele spośród zawartych tam rozwiązań zawiera również tekst nowej ustawy zasadniczej. Z drugiej strony, treść niektórych projektowanych instytucji uległa niekorzystnej modyfikacji w końcowej fazie prac nad tekstem Konstytucji. Zawiera ona fragmentaryczną regulację systemu terytorialnej organizacji państwa: nie wymienia jednostek zasadniczego podziału terytorialnego Polski, ograniczając się do ustalenia kryteriów tego podziału (art. 15 ust. 2), stanowiąc delegację do wydania odpowiedniej ustawy, co zostało zrealizowane w ustawie z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603). Konstytucja zawiera deklarację, że „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej” (art. 15 ust. 1).

Konstytucja z 1997 r. nie zawiera prawnej definicji samorządu terytorialnego, który stanowi formę zdecentralizowanej administracji publicznej. Jego pozycja ustrojowa jest

określana w sposób następujący: „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” (art. 16 ust. 2). W drodze ustawy możliwe jest tworzenie samorządów zawodowych i innych rodzajów samorządu. Od czasu powołania gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego został w Polsce przywrócony dualistyczny ustrój administracji publicznej (obejmującej administrację rządową i samorządową)

Od odzyskania niepodległości w 1918 r. utrwalił się unitarny charakter Państwa Polskiego. Według Konstytucji z 1997 r. „Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym” (art. 3), co zdaniem Piotra Tulei oznacza, że „władze lokalne nie są skonstruowane na zasadzie opozycji czy rywalizacji wobec władz centralnych”.

Nowelizacja konstytucji z 29 grudnia 1989 r. zapoczątkowała gruntowną przebudowę ustroju gospodarczego Polski. Decydujące znaczenie miało postanowienie, że „Rzeczpospolita Polska gwarantuje swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności” (art. 6 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji PRL z 1952 r.). Nastąpiła konstytucjonalizacja zasady swobody działalności gospodarczej dla wszystkich podmiotów gospodarczych. Równocześnie wprowadzono do ustawy zasadniczej zasadę ochrony własności oraz prawo do jej dziedziczenia. Nowa Konstytucja rozszerzyła katalog zasad ustroju gospodarczego. W tej dziedzinie najistotniejsze znaczenie ma następujące postanowienie ustawy zasadniczej: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego” (art. 20). Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jedynie ze względu na „ważny interes publiczny” (art. 22) mogą wprowadzić ustawy.

Konstytucja z 1997 r. utrzymuje zasadę ochrony własności i prawo jej dziedziczenia. Wprowadzenie pewnych ograniczeń w swobodzie dysponowania własnością może nastąpić wyłącznie w drodze ustawy. Wzmoczona ochrona własności dopuszcza wywłaszczenie „jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem” (art. 21 ust. 2). Przejęcie własności wymaga więc słusznego, czyli sprawiedliwego odszkodowania, które TK traktuje jako ekwiwalentne. Ma ono umożliwić właścicielowi odtworzenie przejętej na cele publiczne własności. Przekonujący jest pogląd Zygmunta Ziemińskiego, że „ureczywistnienie takiego czy innego ładu gospodarczego jest wartością konstytucyjną, tym bardziej istotną, że

od jej realizacji zależą, zwłaszcza współcześnie, możliwości realizowania innych wartości konstytucyjnych”. Dodane w końcowej fazie prac nad Konstytucją postanowienie, zgodnie z którym: „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne” (art. 23) zapewne nadal będzie przedmiotem sporów politycznych i prawnych. Deklaracja konstytucyjna: „Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 24) - częściowo nawiązuje do Konstytucji Marcowej. Podstawą gospodarki narodowej według Konstytucji jest: praca, własność i swoboda działalności gospodarczej.

Niezawisłość sądownictwa jest niezbędnym warunkiem wymierzania sprawiedliwości, stanowiąc „zasadę zasad” judykatury („trzecia władza”). W tej dziedzinie wprowadzono wiele regulacji nie występujących w Małej Konstytucji. Konsekwencją przyjęcia zasady trójpodziału władzy jest uznanie przez Konstytucję z 1997 r., że sądy i trybunały są „władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173). Odnosi się to do władzy ustawodawczej i wykonawczej. Niezawisłość (niezależność) sądów polega na tym, że orzeczenie sądowe nie może być zmienione ani przez legislatywę, ani też przez egzekutywę. Także system sądów (struktury organizacyjne) jest niezależny i wyodrębniony spośród pozostałych organów państwowych.

Decydujące znaczenie dla sądowego wymiaru sprawiedliwości ma osobista niezawisłość sędziów. Zasada ta wyraża się w tym, że „sędziowie w sprawowaniu swego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom” (art. 178 ust. 1). W celu wydawania bezstronnych orzeczeń przez sędziów wprowadzono różnorodne gwarancje niezawisłości sędziowskiej. W pierwszym rządzie chodzi o zasadę nieusuwalności sędziego, wprowadzoną nowelą konstytucyjną z 7 kwietnia 1989 r. Prawne ograniczenia w przenoszeniu sędziego na inne stanowisko stanowi także gwarancję niezawisłości sędziowskiej. Za podstawową gwarancję niezawisłości uznaje się również immunitet sędziowski, ponadto zakaz przynależności sędziów do partii politycznych i związków zawodowych oraz prowadzenia przez nich działalności publicznej. W odróżnieniu od Małej Konstytucji, nowa ustawa zasadnicza wprowadziła zakaz łączenia mandatu poselskiego lub senatorskiego ze stanowiskiem sędziego i prokuratora (art. 103 ust. 2).

Wyrazem organizacyjnej samodzielności władzy sądowniczej jest Krajowa Rada Sądownictwa (KRS) wprowadzona do porządku konstytucyjnego nowelą z 7 kwietnia 1989 r. Według nowej ustawy zasadniczej KRS „stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów” (art. 186 ust. 1).”

Art. 1

Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

Orzecznictwo:

„Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie.” - (Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 12 listopada 2013 r., sygn. III AUa 521/2013)

„Skarga kasacyjna nie może skutecznie zarzucać wadliwej interpretacji określonych norm i wzorców konstytucyjnych, jeżeli nie były one źródłem zastosowanego prawa oraz przedmiotem analiz i rozważań w zaskarżonym wyroku.” - (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2007 r., sygn. II FSK 729/2006)

„Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/2001 (OTK ZU 2002/4A poz. 46) w sprawie przepisów ustawy , która z dniem 1 stycznia 2000 r. uchyliła przywileje podatkowe zakładów pracy chronionej, ma charakter orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność tych przepisów (w szczególności dotyczy to przepisów uchylających przywileje w podatkach dochodowych) w odniesieniu do wymienionych w nim podmiotów.” - (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 sierpnia 2005 r., sygn. FSK 2150/2004)

Art. 2

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

Komentarz:

„Artykuł 2 jest zawarty w rozdziale 1 Konstytucji RP zatytułowanym „Rzeczpospolita”. Wyraża on jedną z podstawowych zasad współczesnego państwa - zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Ideą państwa prawnego jest wykonywanie władzy państwowej jedynie wtedy, gdy zezwala na to konstytucja oraz ustawy zgodne z nią pod względem formalnym i materialnym, a celem wykonywania tej władzy jest ochrona ludzkiej godności, sprawiedliwości i pewności prawa (E. Morawska, Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Toruń 2003, s. 60).

Zasada państwa prawnego jest zaliczana do tzw. klauzul generalnych, których idea wywodzi się z prawa prywatnego (A. Stelmachowski, Zarys teorii prawa cywilnego, Warszawa 1998, s. 63 i n.; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, Prawo cywilne. Zarys części ogólnej, Warszawa 2001, s. 33, 72 i n.). Klauzule te można także odnaleźć w Konstytucji RP. Ich istnienie, a przede wszystkim prawidłowa wykładnia, ma duże znaczenie w procesie stosowania prawa, tym bardziej, że obecnie można w tym procesie powoływać się bezpośrednio na treść Konstytucji RP.

„Klauzula państwa prawnego jest niedookreślonym znaczeniowo zwrotem języka prawnego, którego treść jest ustalana w procesie stosowania prawa, w ramach którego organ stosujący prawo jest upoważniony do kierowania się nie tylko treścią prawa pozytywnego, ale także wartościami, normami i dyrektywami pozaprawnymi” (E. Morawska, Klauzula..., s. 184).

W odniesieniu do klauzuli generalnej demokratycznego państwa prawnego stosuje się pojęcie tzw. meta klauzuli.

Zdaniem B. Banaszaka „w sensie materialnym oznacza ono (pojęcie demokratycznego państwa prawnego - przyp. aut.), że działalność państwa i jego organów opiera się na następujących ideach, wartościach:

- 1) sprawiedliwości, w tym również sprawiedliwości społecznej i pomocy osobom znajdującym się w złych warunkach materialnych;
- 2) wolności, której źródłem są prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie;
- 3) równości wszystkich obywateli;
- 4) demokratyzmu - polegającemu przede wszystkim na uczynieniu z wyborów powszechnych głównego sposobu kreacji organów stanowiących prawo i innych naczelnych organów państwowych, a także na zagwarantowaniu pluralizmu politycznego” (B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 217).

Z kolei W. Orłowski, dostrzegając aspekt moralny w koncepcji demokratycznego państwa prawnego, wskazuje, że „demokratyczne państwo prawne to takie, w którym prawo odzwierciedla akceptowany społecznie system wartości, oparty na prawie naturalnym i standardach prawa międzynarodowego” (W. Orłowski, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2004, s. 110).

Nie wszystkie elementy składające się na materialnoprawne pojęcie demokratycznego państwa prawnego odnoszą się do środowiska. Wydaje się, że w kontekście współczesnych regulacji międzynarodowego prawa ochrony środowiska oraz prawa europejskiego problematykę ochrony środowiska należy łączyć z kwestiami wolności oraz sprawiedliwości.

Należy jednak wskazać, że współczesne demokratyczne państwo prawne powinno uwzględniać także wymogi z zakresu ochrony środowiska. Ta dziedzina życia społecznego i publicznego wymaga odrębnego potraktowania. Można więc zaproponować uzupełnienie katalogu materialnych przesłanek o elementy związane z ochroną środowiska. Zadanie to powinno być uregulowane odrębnie, niezależnie od powiązania ochrony środowiska z wolnościami i sprawiedliwością.

Współczesne państwo, w tym także Rzeczpospolita Polska, jako demokratyczne państwo prawne, powinno zatem chronić prawa i wolności nie tylko ze względu na istotę tych praw, ale także ze względu na ochronę środowiska. Powinno ono uwzględniać prawa człowieka III generacji - prawo do życia w czystym i sprzyjającym środowisku - oraz chronić wolność korzystania ze środowiska. Niezwykle istotnym elementem jest także ochrona zdrowia. Należy bowiem zauważyć, że ochrona środowiska wiąże się ściśle z ochroną zdrowia.

W doktrynie pojawił się pogląd, że współczesne państwo powinno być państwem ekologicznym (M. Sitek, Konstytucyjna ochrona środowiska naturalnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego - Roczniki Prawnicze” 2001, nr 12). Oznacza to, iż jednym z podstawowych zadań, jakie współczesny świat stawia przed państwem, jest ochrona środowiska. Wymaga to stworzenia odpowiednich warunków organizacyjnych, normatywnych itp. Jednocześnie wyzwaniem dla państwa ekologicznego jest przyjęcie na siebie podstawowych zadań w zakresie ochrony środowiska.

W doktrynie wskazuje się, że nie można rozpatrywać klauzuli demokratycznego państwa prawnego, rozdzielając aspekt formalny od materialnego. Właściwa analiza wymaga bowiem badania obu aspektów jednocześnie (B. Banaszak, Prawo..., s. 217). Wydaje się jednak, że możliwa jest analiza relacji między klauzulą demokratycznego państwa prawnego, ochroną środowiska i zasadą proporcjonalności na płaszczyźnie formalnej i materialnej odrębnie z tym zastrzeżeniem, że obu aspektów nie można rozdzielać.

Z punktu widzenia ochrony środowiska nie bez znaczenia jest także druga część komentowanego przepisu, odnosząca się do sprawiedliwości społecznej. Pozornie nie widać związku między zasadą sprawiedliwości społecznej a ochroną środowiska. Jednakże przy głębszej analizie związek taki widać wyraźnie.

Zasada sprawiedliwości społecznej zakłada też sprawiedliwy dostęp do dobra wspólnego, jakim jest środowisko. Dostęp do środowiska i możliwość korzystania z niego i jego zasobów ma każdy, ale nie każdy w takim samym zakresie.

Jak wynika z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP, ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. A zatem w gestii władz publicznych leży zapewnienie ochrony środowiska i

utrzymywanie go w takim stanie, aby był on korzystny dla człowieka. Jednocześnie władze publiczne są zobowiązane zapewnić wszystkim sprawiedliwy dostęp do środowiska.

Zestawienie tych elementów powoduje, że sprawiedliwy dostęp do środowiska polega na tym, iż pierwszeństwo w korzystaniu ze środowiska i jego zasobów mają ci, którzy mu nie szkodzą i nie oddziałują na nie negatywnie. Ponadto, pierwszeństwo w korzystaniu ze środowiska mają te osoby, które zaspokajają potrzeby osobiste albo potrzeby gospodarstwa domowego. Takie podmioty mogą korzystać ze środowiska w sposób nieograniczony, chyba że ustawodawca wyraźnie wprowadza ograniczenie.

Ze środowiska można jednak korzystać także w inny sposób, niż tylko przez zaspokajanie potrzeb osobistych i potrzeb gospodarstwa domowego, a mianowicie można wykorzystywać środowisko do celów gospodarczych. W takiej sytuacji, zgodnie z zasadą sprawiedliwości społecznej, wspomniane podmioty będą mogły korzystać ze środowiska, ale tylko w takim zakresie, w jakim pozwala na to ustawodawca. Nie ma tu zastosowania zasada „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, ale zasada „wolno tylko to czynić, na co pozwala ustawa”. Ponadto, od podmiotów wykorzystujących środowisko w celach gospodarczych wymagane jest zwiększone zaangażowanie w jego ochronę, głównie prewencyjną. Ponadto, podmioty takie za wykorzystywanie gospodarcze środowiska powinny uiszczać opłaty, skoro na takim wykorzystywaniu zarabiają określone środki.

Zasada sprawiedliwości społecznej znajduje odzwierciedlenie w rozwiązaniach szczegółowych ustawy, o czym będzie mowa dalej.”

Opracowanie:

„Geneza i treść zasady demokratycznego państwa prawnego

Warto więc sobie przypomnieć, jaka jest geneza i treść tej zasady w polskim porządku konstytucyjnym.

Polska doktryna, jak i praktyka konstytucyjna sięgnęły w tej materii do niemieckiej koncepcji Rechtsstaat, tłumacząc ten termin dosłownie „państwo prawne” lub, jak w art. 2 Konstytucji RP, „państwo prawa”, i zastępując używane wcześniej pojęcie „praworządność”.

Jak stwierdza S. Wronkowska, powyższe nawiązanie do konstrukcji niemieckich wprowadzie „nie było całkowicie świadomym wyborem ustawodawcy [...] aczkolwiek miało swe uzasadnienie [...] socjologiczne: najwięcej wiedzieliśmy o koncepcji państwa prawa u sąsiadów”. Jak wykazały badania E. Morawskiej, to wbrew powyższemu stwierdzeniu ustawodawca miał jednak świadomość niemieckich korzeni tejże zasady. Odwołuje się ona do M. Wyrzykowskiego, który oparł ją na monografii K. Sterna. Również ten rodowód potwierdził podczas prac komisji ustawodawczej J. Trzcinski.

W polskiej literaturze analiza terminów takich jak: „rządy prawa”, „państwo prawa” czy „praworządność” dokonana przez J. Nowackiego wskazuje, że obejmują one postulaty definicyjne o identycznym charakterze. Na każdy z tych terminów składają się te same elementy strukturalno-znaczeniowe. Te same kryteria określają właściwości formalne bądź materialne, jakie prawo obowiązujące ma spełnić. Te same założenia leżą u podstaw charakterystyki podmiotów występujących w imieniu państwa oraz działających na podstawie obowiązującego prawa i zgodnie z nim. Okazuje się, że tego samego rodzaju postulaty przy różnych nazwach tych samych zjawisk i problemów prowadzą do tych samych konsekwencji. „Każde państwo, określone jako państwo prawne, jest państwem, w którym rządzą prawa i vice versa - każde państwo wykazujące cechy państwa praworządnego jest państwem, w którym rządzą prawa - a jeżeli rządzą prawa - jest to państwo praworządne, każde państwo prawne jest państwem praworządnym, każde państwo praworządne jest państwem prawnym”. Okazuje się więc, że te różne terminy wywodzące się z różnych języków określają te same zjawiska, różnica tkwi tylko w nazewnictwie, nie zaś - w problematyce. Tak więc trzy terminy znaczące w końcu to samo wskazują, by prawa nie sprowadzać tylko do instrumentu państwa, które sprawuje swą władzę właśnie za jego pomocą, ale również do tego, by to państwo podporządkować prawu. A więc pojęcie państwa prawnego należy do tych terminów, które składając się z kilku elementów, nie mają jednoznacznej, ściśle określonej treści.

W literaturze przedmiotu „były i są formułowane bardziej bądź mniej obszerne katalogi postulatów, jakie musi spełniać prawo danego państwa, by mogło zostać ono uznane za państwo prawne”. Jak słusznie zauważył J. Nowacki, pojęcie formalnego państwa prawnego „obejmuje dwa łącznie występujące rodzaje postulatów:

1) prawo obowiązujące w danym państwie powinno spełniać wskazywane postulaty formalne;

2) organy państwa powinny działać zgodnie z tym prawem i na jego podstawie”.

Jak wykazywał tenże autor, zarzuty sformułowane przeciwko formalnemu pojęciu państwa prawnego oparte są na nieporozumieniu i są wyrazem zakładania „immanentnego związku pomiędzy pozytywizmem a formalną koncepcją państwa prawnego”. Takiego związku po prostu nie ma. Z kolei, mimo słusznych intencji wiązania koncepcji państwa prawnego z „materialnymi” teoriami prawa, zasada taka, gdyby została przeniesiona na grunt stosowania prawa, groziłaby naruszeniem fundamentalnego postulatu jego przestrzegania. Ma się rozumieć, problem ten nie odnosi się do procesu tworzenia prawa, gdyż tu ustawodawca musi założyć wartości, które leżą u podstaw całego systemu, a przynajmniej w zakresie czy to tzw. wewnętrznej moralności prawa, czy też w zakresie „formuły Radbrucha”. Wedle powyższej formuły, by uznać „wadliwość” prawa, jego „niesłuszność”, musi zostać przekroczony próg ekstremalnej niesprawiedliwości. Gdyby natomiast stosującemu prawo przyznano z mocy doktryny możliwości oceny stanowionego prawa, to okazałoby się, że postulat formalnego przestrzegania prawa zmieniłby się w postulat przestrzegania prawa słusznego, o czym decydowałby podmiot stosujący prawo. Dopuszczenie takiej możliwości godziłoby w samą ideę „rządów” prawa (państwa prawa).

Jak już wyżej zaznaczyłam, na gruncie literatury niemieckiej szczególną wagę przywiązuje się do określenia relacji pomiędzy owymi zasadami, tj. między zasadą państwa prawa a zasadą państwa socjalnego, do problematyki stosunku zasady demokracji do zasady państwa prawnego oraz praw człowieka w kontekście takiego państwa. K. Stern wymienia osiem zasad takie państwo charakteryzujące. Są to:

- 1) państwo i władza państwowa są oparte na konstytucji stanowiącej akt najwyższej wagi w systemie źródeł prawa,
- 2) relacja między obywatelami a państwem określana jest przez prawa zasadnicze (prawa człowieka i obywatela) gwarantujące wolności osobiste,
- 3) władza państwowa nie jest skoncentrowana w jednym organie, lecz podzielona wedle funkcji, a sam podział władzy odpowiada monteskiuszowskiej teorii podziału władzy na prawodawczą, wykonawczą i sądowniczą,