

PODSTAWOWE ZASADY USTROJOWE

1. Pojęcie i katalog podstawowych zasad ustrojowych

Podstawowe zasady ustrojowe są to **wypowiedzi ustrojodawcy o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania konstytucyjnego ustroju państwa**. Z reguły przybierają one postać odrębnych (pojedynczych) przepisów, zamieszczonych zwykle w treści rozdziału I konstytucji, ale często są konstruowane na podstawie szeregu jej przepisów (np. zasada parlamentarnego systemu rządów). Fakt ten częściowo tłumaczy zróżnicowane podejście do katalogu zasad ustrojowych wśród przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego. Był on i pozostaje nadal kwestią otwartą, zaś zgoda dotyczy jedynie wyróżnienia tak podstawowych zasad, jak zasada suwerenności narodu czy zasada trójpodziału władz.

Najprostszą z możliwych klasyfikacji podstawowych zasad ustrojowych jest ich wyróżnienie z punktu widzenia **ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa**. Niemniej ma ona ograniczoną wartość poznawczą, gdyż większość podstawowych zasad ustrojowych odnosi się do ustroju politycznego, mniejsze zaś znaczenie przykłada się do ustroju społeczno-gospodarczego. W konstytucjach wielu państw w ogóle brakuje przepisów charakteryzujących ustrój społeczno-gospodarczy. Trzeba jednak przyznać, że w konstytucjach państw Europy Środkowej i Wschodniej (byłych państwach komunistycznych) są one z reguły dość obszerne i odegrały znaczną rolę w procesie przebudowy systemu gospodarki centralnie planowanej w gospodarkę rynkową.

Biorąc ten fakt pod uwagę, za wskazane należy uznać wyróżnienie takich zasad, jak: zasada suwerenności narodu, zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada trójpodziału władz, zasada parlamentarnego systemu rządów, zasada społeczeństwa obywatelskiego oraz zasada społecznej gospodarki rynkowej. Większość owych zasad nie budzi kontrowersji i jest na ogół uwzględniana przez innych autorów. Wyjątkiem jest jedynie zasada społeczeństwa obywatelskiego, którą można skonstruować na podstawie szeregu przepisów konstytucyjnych, często ujmowanych w osobne zasady ustrojowe.

2. Zasada suwerenności Narodu

Zgodnie z zasadą suwerenności Narodu władza najwyższa w państwie znajduje się w rękach wspólnoty tworzonej przez wszystkich obywateli. Zasada zwierzchnictwa Narodu (ludu) należy do podstawowych rozwiązań przyjmowanych w państwach demokratycznych. Określana jest z reguły jako „zasada zasad”. Stanowi najbardziej podstawowy przejaw demokratycznego ustroju państwa. W Polsce i innych państwach postkomunistycznych jest dodatkowo zaprzeczeniem idei suwerenności „ludu pracującego miast i wsi” z okresu państwa komunistycznego, która w praktyce oznaczała dyktaturę rządzącej partii komunistycznej.

Z zasady suwerenności narodu wynikają trzy podstawowe konsekwencje. Przede wszystkim suwerenowi przysługuje prawo do powoływania składu organów państwowych. W wyborach powszechnych i bezpośrednich wybierana jest przynajmniej izba pierwsza parlamentu. W wielu państwach wybierany jest w ten sposób również prezydent (Stany Zjednoczone, Republika Weimarska, Finlandia, Austria, Irlandia, Islandia, Portugalia, państwa Ameryki Łacińskiej, państwa afrykańskie, szereg państw Europy Środkowo-Wschodniej: oprócz Polski Litwa, Rosja, Białoruś, Ukraina, Słowacja, Rumunia i Bułgaria). Z wyborów powszechnych i bezpośrednich nie pochodzi natomiast premier, powoływany zwykle przez głowę państwa, przy uwzględnieniu wyniku wyborów parlamentarnych (wyjątek pod tym względem stanowił Izrael w latach dziewięćdziesiątych XX stulecia). Z wyborów powszechnych i bezpośrednich pochodzi też zwykle izba druga parlamentu (oprócz Polski, można podać przykład Stanów Zjednoczonych, Włoch czy Republiki Czeskiej).

Drugą konsekwencją wynikającą z zasady suwerenności narodu jest prawo suwerena do podejmowania decyzji władczych. Decyzje te zapadają w drodze referendum. Należy ponadto pamiętać o niewładczych instytucjach demokracji bezpośredniej. Należy do nich inicjatywa ludowa (możliwość wniesienia projektu ustawy przez grupę obywateli) oraz weto ludowe (możliwość złożenia sprzeciwu wobec ustawy przez grupę obywateli, skutkującego koniecznością przeprowadzenia referendum w sprawie uchylenia ustawy). Jako trzecią konsekwencję wymienia się prawo obywateli do wyrażania opinii w sprawach publicznych. Chodzi tu o realizację takich praw i wolności, jak wolność słowa, zrzeszania się, zgromadzeń, wolność prasy czy prawo petycji.

Zgodnie z art. 4 Konstytucji RP władza zwierzchnia należy do Narodu. Naród wykonuje swoją władzę za pomocą swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Ze wstępu do Konstytucji [„...my Naród polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”] wynika, że jedynym kryterium zaliczenia jednostki do podmiotu władzy suwerennej jest obywatelstwo. Nie można odczytywać pojęcia Narodu z punktu widzenia

etnicznego, językowego czy religijnego. W tym sensie można przyjąć, że suwerenem jest społeczeństwo obywatelskie. Na marginesie należy jednak zaznaczyć, iż w konstytucji występuje również pojęcie „Narodu” w sensie etnicznym. W preambule mowa jest o „chrześcijańskim dziedzictwie Narodu”, zaś w art. 6 o Polakach zamieszkałych za granicą i zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym.

Z art. 4 ust. 2 wynikają dwa sposoby wykonywania przez Naród władzy suwerennej. Podstawowym sposobem jest wykonywanie tej władzy za pośrednictwem przedstawicieli, którymi są posłowie i senatorowie (art. 104). Konstytucja RP ustanawia w ten sposób **zasadę demokracji przedstawicielskiej**. Miano organów przedstawicielskich przysługuje Sejmowi i Senatowi. Nie jest zaś przedstawicielem suwerena Prezydent, mimo że jest wybierany w wyborach powszechnych. Prezydent pełni bowiem funkcję najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej, czyli państwa (art. 126 ust. 1).

Innym sposobem wykonywania władzy suwerennej jest **demokracja bezpośrednia**. Należy do niej referendum oraz inicjatywa ludowa, czyli możliwość zgłoszenia projektu ustawy przez grupę 100 000 obywateli. Konstytucja RP zna cztery kategorie referendum: ogólnokrajowe – w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (art. 125), lokalne (art. 170), konstytucyjne (art. 235 ust. 6) oraz tzw. referendum europejskie, które odbywa się na zasadach referendum ogólnokrajowego (art. 90 ust. 3). Zasady korzystania z inicjatywy ludowej określa ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. *o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli* (Dz.U. Nr 62, poz. 688). Formą inicjatywy ludowej jest również zgłoszenie przez grupę 500 000 obywateli wniosku do Sejmu o podjęcie uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego (art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. *o referendum ogólnokrajowym*, Dz.U. Nr 57, poz. 507 z późn. zm.). Obca polskiemu prawu konstytucyjnemu jest zaś instytucja weta ludowego, głównie z tego powodu, że byłaby nie do pogodzenia z silną pozycją ustrojową Sejmu jako izby pierwszej parlamentu.

3. Zasada demokratycznego państwa prawnego

Geneza współczesnej idei państwa prawa sięga XIX wieku i zrodzonej na gruncie niemieckiej szkoły pozytywizmu prawniczego koncepcji *Rechtsstaat*. Początkowo istotą zasady państwa prawnego była wyłącznie **formalna strona prawa**. Jedyne źródłem obowiązującego prawa mogły być tylko organy państwowe dysponujące kompetencjami prawotwórczymi. Nie odpowiadano wówczas na pytanie o to, jaką treść ma nieść za sobą prawo. Koncepcji tej odpowiada art. 7 Konstytucji RP deklarujący zasadę legalizmu, który stanowi, że: „Organy władzy publicz-

nej działają na podstawie i w granicach prawa”. Zgodnie z tą zasadą nie można domniemywać kompetencji organu władzy publicznej. Musi ona wynikać bezpośrednio z przepisu prawa.

Pod wpływem wydarzeń związanych z II wojną światową pojawiło się pytanie o **materialną stronę stanowionego prawa**. Nie wystarczy, by prawo było stanowione przez uprawniony do tego organ. Musi ponadto odpowiadać wartościom określonym w konstytucji. Doktryna sformułowała katalog podstawowych zasad, któremu musi odpowiadać treść stanowionego prawa. Należy do nich zwłaszcza ochrona godności człowieka, prawna regulacja stosunków między państwem a obywatelami, a w szczególności gwarancje równości obywateli wobec prawa, wolności i godności człowieka, ochrona praw mniejszości, wyrównanie przez państwo szkody za działania swoich urzędników niezgodne z prawem oraz zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*).

Na tym tle należy rozumieć art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada demokratycznego państwa prawnego wyznacza szereg cech ustrojowych współczesnego państwa demokratycznego. Obejmuje zwłaszcza zasadę podziału władz, nadrzędności konstytucji, niezależności sądów i niezawisłości sędziów, szczególnej roli ustawy jako podstawowego źródła prawa powszechnie obowiązującego oraz zasadę samorządu terytorialnego.

Zasada demokratycznego państwa prawnego została wpisana do polskiej konstytucji na mocy noweli grudniowej z 1989 r. W niezmienionej treści została przejęta przez konstytucję z 1997 r. Dlatego też bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które rozwinęło się na jej tle w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, zachowało aktualność po dzień dzisiejszy. Jedną z najważniejszych zasad, którą Trybunał wywiódł z zasady demokratycznego państwa prawnego, jest **zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa**. Jest ona gwarantem bezpieczeństwa prawnego obywateli. Organy władzy państwowej muszą traktować obywatela z zachowaniem pewnego minimum uczciwości. Na zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa składa się szereg zasad szczegółowych. Chodzi tu w pierwszym rzędzie o **zakaz wstecznego działania prawa** (*lex retro non agit*), który został bezpośrednio zapisany – w odniesieniu do prawa karnego – w art. 42 ust. 1 Konstytucji. Zakaz retroakcji odnosi się do przepisów, które pogarszają sytuację adresatów prawa. Nie ma zaś przeszkód w stanowieniu przepisów, które tę sytuację polepszają. Dlatego też zakaz retroakcji ma charakter bezwzględny tylko w prawie karnym, z wyjątkiem czynów, które w momencie popełnienia stanowiły przestępstwo w świetle prawa międzynarodowego (art. 42 ust. 1 Konstytucji). Również w prawie finansowym zakaz retroakcji jest traktowany dość rygorystycznie.

Na zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa składa się również **nakaz stosownego *vacatio legis***. Musi być ono odpowiednie w tym sensie, by adresaci mieli czas na dostosowanie się do nowych regulacji. Zasadą jest czternastodniowe *vacatio legis*. Jednak wobec takich przepisów, jak np. przepisy podatkowe, *vacatio legis* musi być dłuższe. Duże znaczenie odgrywa **zasada ochrony praw słuszenie nabytych**. Zgodnie z nią nowe regulacje prawne powinny chronić prawa nabyte. Raz uzyskane prawo nie może być odebrane lub w niekorzystny sposób modyfikowane. Ochrona nie odnosi się do sytuacji, gdy prawa zostały uzyskane w sposób niesłuszny, niezgodny z zasadami sprawiedliwości. Wyjątkiem jest również stan wyższej konieczności (np. kryzys finansów publicznych uzasadnia możliwość zamrożenia waloryzacji rent i emerytur). Obowiązuje ponadto **zasada określoności prawa**. Przepisy muszą być skonstruowane w sposób jasny i klarowny. Nie można uchylać ustaw niejasnych, pozwalających na dowolną interpretację. Poza tym akt normatywny, by obowiązywał, musi zostać należycie ogłoszony (art. 88 ust. 1).

Z zasady demokratycznego państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny wywiódł również zasadę proporcjonalności (zakaz nadmiernej ingerencji państwa), zasadę subsydiarności (pomocniczości państwa), zasadę wyłączności ustawy w zakresie praw i obowiązków obywateli, prawo do sądu, prawo do życia i prawo do prywatności. Wiele owych zasad zostało zapisanych *expressis verbis* w aktualnie obowiązującej konstytucji, co jednak nie może przekreślić ich związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

4. Zasada trójpodziału władz

O zasadzie trójpodziału władz możemy mówić w aspekcie przedmiotowym oraz podmiotowym. **Podział władz w aspekcie przedmiotowym** (funkcjonalnym) oznacza wydzielenie pewnych sfer działalności państwa, takich jak stanowienie prawa, wykonywanie prawa i sądenie. Tak rozumiany podział władzy jest pojęciem spotykanym już w pismach starożytnych filozofów (Arystoteles). Dopiero w czasach nowożytnych powiązano wydzielenie poszczególnych rodzajów aktywności państwa z odrębnymi organami władzy państwowej (**aspekt podmiotowy**, organizacyjny). Pod koniec XVII w. **John Locke** sformułował tezę o potrzebie wydzielenia władzy ustawodawczej (wykonywanej przez parlament), władzy wykonawczej, obejmującej również sądenie, a także władzy federacyjnej (decydowanie o wojnie i pokoju, czyli prowadzenie polityki zagranicznej). W połowie XVIII w. najsłynniejszą teorię podziału władz sformułował **Charles de Montesquieu** (*O duchu praw* z 1748 r.). Podział władzy państwowej na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą został powszechnie przyjęty (po raz pierwszy przez konstytucję Stanów Zjednoczonych z 1787 r., również przez polską Konstytucję 3 maja z 1791 r.) i stał się

wyznacznikiem demokratycznego ustroju państwa. Warto przy tym podkreślić, że sformułowana przez Monteskiusza zasada trójpodziału władz wynikała nie z chęci znalezienia jakiegoś idealnego, teoretycznego modelu władzy państwowej, lecz zagwarantowania podstawowych praw i wolności obywatelskich. Teoria trójpodziału władz była odpowiedzią na władzę absolutnego króla, skupienia całości władzy państwowej w jednym ręku.

Zasada trójpodziału władz stała się punktem wyjścia do sformułowania dwóch podstawowych modeli rządów: prezydenckich i parlamentarnych. Ten pierwszy cechuje przede wszystkim separacja oraz wzajemne hamowanie i równoważenie się władz (zasada *checks and balances*). Systemy parlamentarne z kolei nastawione są bardziej na współdziałanie władzy ustawodawczej i wykonawczej (przy naturalnej separacji władzy sądowniczej). W praktyce ustrojowej poważniejsze znaczenie odgrywa jednak podział na rządową większość i opozycję.

Spośród polskich konstytucji zasadę trójpodziału władz przyjmowała Konstytucja 3 maja 1791 r. oraz Konstytucja marcowa z 1921 r. Konstytucja kwietniowa z 1935 r. odrzuciła zasadę trójpodziału władz na rzecz władzy zwierzchniej prezydenta. Z innych względów zasadę trójpodziału władz odrzuciła Konstytucja PRL z 1952 r. Przyjęła ona zasadę jedności władzy, wyznaczając parlamentowi (Sejmowi) rolę najwyższego organu władzy państwowej. Mała konstytucja z 1992 r. przywróciła zasadę trójpodziału władz, ale jeszcze w niedoskonałej formie. Dopiero obecna konstytucja wprowadziła zasadę trójpodziału władz w pełnej postaci.

W świetle art. 10 ust. 1 Konstytucji RP **ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej** (zasada trójpodziału władz w aspekcie przedmiotowym). Powyższy przepis podkreśla nie tylko zasadę trójpodziału władz, ale również oparcie ich wzajemnych relacji na zasadzie równowagi. Wyrazem realizacji tej zasady są przepisy Konstytucji pozwalające prezydentowi na zastosowanie weta wobec ustawy, które Sejm może jednak obalić większością 3/5 głosów (art. 122 ust. 5), kontrola zgodności ustaw z Konstytucją, dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny, a więc organ władzy sądowniczej (art. 188 pkt 1), skrócenie kadencji Sejmu przez prezydenta, lecz tylko w ściśle określonych przypadkach (art. 98 ust. 4), czy też udzielenie przez Sejm Radzie Ministrów wotum zaufania, co umożliwia jej dalsze działanie (art. 154 ust. 1, art. 155 ust. 1, art. 160). Równowaga rozdzielonych władz nie musi być przeprowadzona w sposób bezwzględny. W polskiej tradycji konstytucyjnej dała się zwykle zauważyć pewna preponderancja Sejmu w systemie organów państwa. Ponadto ze wstępu do Konstytucji można wywieść nakaz współdziałania rozdzielonych władz.

Z kolei na mocy art. 10 ust. 2 **władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent RP i Rada Ministrów, a władzę sądowni-**

czą sądy i trybunały (zasada trójpodziału władz w aspekcie podmiotowym). Należy mieć świadomość, że we współczesnym państwie nie wszystkie organy dają się zaklasyfikować do poszczególnych władz. Organy te zostały wymienione w rozdziale IX Konstytucji i określone jako organy kontroli państwowej i ochrony prawa (Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji). Nie da się również jednoznacznie zaklasyfikować Krajowej Rady Sądownictwa, organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, ze względu na jej mieszany skład osobowy (art. 187 Konstytucji).

5. Zasada parlamentarnego systemu rządów

Przy określaniu systemu rządów podstawowe znaczenie ma zbadanie stosunków między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Chodzi tu przede wszystkim o sposób kreacji i organizację organów władzy państwowej, polityczną odpowiedzialność rządu przed parlamentem oraz kontrasygnatę aktów prezydenta i przyznane mu prerogatywy. Tradycyjnie wyróżnia się system prezydencki, parlamentarno-gabinetowy, mieszany (parlamentarno-prezydencki, półprezydencki), kanclerski oraz system rządów zgromadzenia.

System ustrojowy Rzeczypospolitej Polskiej przeszedł w ostatniej dekadzie XX w. znamiennej ewolucję. Proces zmian zapoczątkowany nowelą kwietniową z 1989 r. pierwotnie miał charakter doraźny, nie był nastawiony na adaptację żadnej z klasycznych postaci rządów. Stąd w latach 1989–1992 elementem należącym do systemu mieszanego (powszechne wybory prezydenta, brak kontrasygnaty jego aktów urzędowych, możliwość dyskrejonalnego rozwiązania parlamentu – m.in. ze względu na uchwalenie ustawy lub podjęcie uchwały uniemożliwiającej prezydentowi wykonywanie konstytucyjnych kompetencji) towarzyszył nieskreślony jeszcze przepis o Sejmie jako najwyższym organie władzy państwowej. Dopiero Mała konstytucja z 1992 r. wprowadziła zasadę trójpodziału władz i usunęła szereg niekonsekwencji ustrojowych. Pozostawiła przy tym wiele elementów prezydenjalizmu (przede wszystkim wybór prezydenta w wyborach powszechnych) i wprowadziła rozwiązania charakterystyczne dla systemu kanclerskiego (konstruktywne wotum nieufności). W pracach nad nową konstytucją znacznie osłabiono kompetencje prezydenta. W ten sposób system rządów, określane niekiedy na tle Małej konstytucji jako system mieszany, przeszedł ewolucję w kierunku systemu, który określa się obecnie najczęściej jako **zracjonalizowany system parlamentarny**.

Pojęcie to oznacza, że obok tradycyjnych zasad systemu parlamentarnego (dualistyczna egzekutywa, uzależnienie bytu rządu od popierającej go większości parlamentarnej, możliwość rozwiązania parlamentu przez głowę państwa w razie kryzysu gabinetowego) wprowadzono mechanizmy modyfikujące ten system i usu-

wające jego najpoważniejszą wadę, którą jest częsta zmienność gabinetów rządowych. Racjonalizacji systemu parlamentarnego w Konstytucji z 1997 r. dokonano przede wszystkim przez **konstruktywne wotum nieufności** (art. 158). Jego istotą jest możliwość obalenia rządu przez parlament w drodze wotum nieufności tylko wtedy, jeżeli jest on w stanie dokonać wyboru nowego rządu. Krótko mówiąc, nie wystarczy, by w Sejmie ukształtowała się większość negatywna, przeciwna rządowi. Musi to być większość pozytywna, gotowa do poparcia nowego gabinetu. Wraz z wprowadzeniem tej instytucji zniknęła możliwość rozwiązania parlamentu (skrócenia jego kadencji) z powodu uchwalenia rządowi wotum nieufności. W związku z tym prezydent może skrócić kadencję Sejmu tylko w dwóch, ściśle określonych w Konstytucji, okolicznościach (art. 155 ust. 2 i art. 225).

Racjonalizacja systemu parlamentarnego przejawia się również w **trybie powołania Rady Ministrów** (art. 154–155 Konstytucji). Składa się on z trzech procedur: podstawowej i dwóch rezerwowych. Inicjatywa powołania nowego rządu należy na przemian do prezydenta i Sejmu. Dodatkowo, przy drugiej procedurze rezerwowej, obniżono próg udzielenia wotum zaufania z większości bezwzględnej do większości zwykłej, co umożliwiło powołanie rządu mniejszościowego. Niepowołanie Rady Ministrów w tej procedurze oznacza obligatoryjne skrócenie kadencji Sejmu przez prezydenta (art. 155 ust. 2).

Za przejaw racjonalizacji systemu parlamentarnego należy uznać także **umocnienie pozycji Prezesa Rady Ministrów** w systemie organów władzy państwowej. Nie jest on tylko „pierwszym między równymi” (*primus inter pares*), lecz prawdziwym szefem rządu. To on przedstawia prezydentowi kandydatów na ministrów, występuje do Sejmu o udzielenie rządowi wotum zaufania, a do prezydenta o dokonanie zmian w składzie jego gabinetu. Premier decyduje wreszcie o złożeniu dymisji swojego gabinetu nie tylko w razie konieczności przewidzianej przez Konstytucję (upływ kadencji Sejmu, nieudzielenie wotum zaufania, udzielenie wotum nieufności), ale też z powodu własnej rezygnacji, której nie musi konsultować z pozostałymi członkami rządu (art. 162). Nie może on być adresatem indywidualnego wniosku o wotum nieufności (art. 159). Sejm może doprowadzić do ustąpienia premiera, tylko uchwalając konstruktywne wotum nieufności całemu gabinetowi.

Racjonalizacja systemu parlamentarnego opiera się na założeniu istnienia trwałej większości w Sejmie. Jeżeli tej większości nie ma, wzrasta znaczenie innych organów władzy państwowej. Podkreślić zwłaszcza należy, że w postępowaniu ustawodawczym Sejm odrzuca stanowisko Senatu wobec ustawy bezwzględną większością głosów (a więc taką samą większością, która jest potrzebna do udzielenia rządowi wotum zaufania). Jeżeli w Sejmie nie ma klarownej większości, Senat może narzucić mu swoje stanowisko. Silnym uprawnieniem w postępowaniu ustawodawczym dysponuje prezydent. Może on zgłosić wobec ustawy weto, które Sejm

(bez udziału Senatu) może obalić większością 3/5 głosów. Funkcję kontrolną sprawuje Sejm (art. 95 ust. 2). On też posiada więcej uprawnień w zakresie funkcji kreacyjnej. Stąd też polski model dwuizbowości parlamentu określany jest jako **bikameralizm niesymetryczny**.

Mimo osłabienia pozycji prezydenta w obecnej konstytucji, utrzymały się niektóre **elementy prezydenjalizmu**. Chodzi przede wszystkim o powszechne wybory prezydenta i jego liczne prerogatywy, czyli akty zwolnione z obowiązku kontrasygnaty. Prezydentowi przysługują również liczne kompetencje, świadczące o sprawowaniu przez niego arbitrażu politycznego. Mowa jest tu zwłaszcza o skróceniu kadencji Sejmu, zarządzaniu referendum (za zgodą Senatu) i wecie ustawodawczym.

6. Zasada społeczeństwa obywatelskiego

Pojęcie „społeczeństwa obywatelskiego” jest wyjątkowo wieloznaczne i trudno definiowalne. Można jednak stwierdzić, iż zawiera w sobie **założenie dobrowolnego i świadomego wpływu jednostek na sprawy społeczne, zwłaszcza za pośrednictwem różnego rodzaju organizacji społecznych, partii politycznych, związków zawodowych czy stowarzyszeń**. Równocześnie zakłada się zróżnicowanie potrzeb i celów, a więc istnienie społeczeństwa pluralistycznego. Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego zakłada inicjatywę własną jednostki, która może być skutecznie realizowana tylko w państwie demokratycznym. Wraz z ograniczaniem przez rządzących wolności osobistej, autonomii woli jednostki, podstawowych praw i wolności, a w konsekwencji wraz z zanikaniem mechanizmów demokratycznych, dochodzi do prostego przeciwstawienia społeczeństwa obywatelskiego państwu autorytarnemu (totalitarnemu).

Mimo że koncepcja społeczeństwa obywatelskiego jest znana od dawna, zdobyła ogromną popularność dopiero w ostatnich latach. W literaturze podkreśla się na ogół, że utrwaliła się ona w Polsce w latach osiemdziesiątych XX wieku w wyniku rewolucji „Solidarności”. Narodziny społeczeństwa obywatelskiego zbiegły się wówczas z utratą przez państwo realnego socjalizmu dominującej roli w zakresie wywierania wpływu na postawy oraz poczynania jednostek. Nie jest więc dziełem przypadku, że pojęcie „społeczeństwo obywatelskie” pojawiło się w noweli grudniowej z 1989 r. w kontekście zasady pluralizmu związkowego (art. 85). Mimo że treść obecnie obowiązującej Konstytucji RP nie zawiera już terminu „społeczeństwo obywatelskie”, to jednak na podstawie szeregu jej przepisów da się skonstruować zasadę społeczeństwa obywatelskiego.

Zasada społeczeństwa obywatelskiego stanowi punkt wyjścia do innych zasad konstytucyjnych, a zwłaszcza zasady pluralizmu politycznego (art. 11), wolności

zrzeszania się w różnego rodzaju organizacje społeczne (art. 12), przede wszystkim w związki zawodowe (art. 12 oraz art. 59 ust. 1), wolności prasy i innych środków masowego przekazu (art. 14), zasady samorządu terytorialnego i zawodowego (art. 16 i 17), deklarowanej w preambule zasady pomocniczości, czy też zasady autonomii, wzajemnej niezależności i współdziałania w stosunkach między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi (art. 25).

Istotą zasady pluralizmu politycznego jest **wolność tworzenia i działania partii politycznych** (art. 11 Konstytucji). Zakłada ona istnienie systemu wielopartyjnego i zakazuje wprowadzania jakiegokolwiek monopartyjności. Partia polityczna może zrzeszać – na zasadach dobrowolności i równości – wyłącznie obywateli polskich. Wynika to z funkcji, jakie partie odgrywają w społeczeństwie demokratycznym, zwłaszcza związanych z procedurą wyłaniania kandydatów na posłów i senatorów (art. 100 ust. 1). W świetle ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o *partiach politycznych* (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924) partia polityczna jest dobrowolną organizacją, występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej.

Ustawa o partiach politycznych przewiduje **rejestracyjny tryb ich tworzenia**. Partia musi być zarejestrowana przez Sąd Okręgowy w Warszawie. Zgłoszenie partii politycznej do ewidencji musi być poparte przez 1000 podpisów. Jeżeli nie zostaną spełnione warunki określone przez ustawę, Sąd wzywa zgłaszających do ich usunięcia, a jeżeli to nie nastąpi, odmawia wpisania partii do ewidencji. Z chwilą wpisania do ewidencji partia polityczna uzyskuje osobowość prawną.

Jeżeli powstaną wątpliwości co do zgodności z konstytucją celów lub zasad działania partii politycznej określonych w statucie, Sąd zawiesza postępowanie i występuje do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności celów partii politycznej z Konstytucją. W świetle art. 13 Konstytucji **zakazane jest istnienie w Rzeczypospolitej Polskiej partii politycznych i innych organizacji** odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, 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.

Niezwykle istotnym aspektem funkcjonowania partii politycznych są źródła ich finansowania. Konstytucja ogranicza się do stwierdzenia, że finansowanie partii politycznych jest jawne (art. 11 ust. 2). W świetle ustawy o partiach politycznych oraz ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (Dz.U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.) **podstawowym źródłem finansowania partii politycznych są subwencje i dotacje podmiotowe z budżetu państwa**. Wysokość tych dochodów zale-

ży od wyniku osiągniętego w wyborach do Sejmu. Prawo do otrzymania subwencji posiadają partie, które w wyborach uzyskały 3% (komitety) lub 6% poparcia (koalicje). Są to niższe progi niż klauzule zaporowe w wyborach do Sejmu (odpowiednio 5 i 8%). Prawo do subwencji mają więc również te partie, które nie weszły do Sejmu, ale osiągnęły odpowiedni poziom poparcia w wyborach. Z kolei dotację podmiotową przyznaje się za każdy zdobyty mandat poselski lub senatorski. Partie polityczne nie mogą prowadzić działalności gospodarczej, ani przeprowadzać zbiorów publicznych. Mogą natomiast przyjmować wpłaty od osób fizycznych. Nie mogą one przekraczać w jednym roku 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę. Poza tym partia polityczna może osiągać dochody ze składek członkowskich, darowizn, spadków lub zapisów. Środki finansowe partii politycznych muszą być gromadzone na rachunkach bankowych.

Wolność tworzenia i działania partii politycznych nie jest jedynym przejawem realizacji zasady społeczeństwa obywatelskiego poprzez zrzeszanie się jednostek w demokratycznych organizacjach. Szczególne znaczenie ma w tym wypadku fakt, że do rangi zasady ustrojowej (sformułowanej w rozdziale I) Konstytucja podniosła wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji (art. 12).

Wolność zrzeszania się jednostek w organizacjach społecznych i wyrażania opinii w sprawach publicznych byłaby zwykłą farsą bez gwarancji **wolności słowa**. Jest ona jedną z najbardziej rudymenatarnych przejawów funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Bez gwarancji, że organy władzy państwowej nie będą w stanie wyciągnąć wobec niego negatywnych konsekwencji za krytykę sposobu ich funkcjonowania, obywatel byłby pozbawiony nie tylko wolności wyrażania opinii w sprawach publicznych, ale nawet dokonywać wolnego wyboru przedstawicieli (posłów i senatorów). Dlatego też ważną gwarancją społeczeństwa obywatelskiego jest wolność prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14), wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54), prawo dostępu do informacji publicznej (art. 62), czy też możliwość składania petycji (art. 63).

Funkcjonowanie państwa demokratycznego nie jest możliwe bez **decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego** (art. 15 ust. 1 Konstytucji). W ten sposób obok pionowego (wertikalnego) podziału władzy na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą można mówić o podziale władzy w sensie poziomym (horyzontalnym): między rząd i samorząd terytorialny. **Istotą decentralizacji** władzy publicznej jest przekazanie części istotnych zadań i kompetencji centralnego aparatu państwa jednostkom administracyjnym niższego szczebla (przede wszystkim samorządom). W ślad za tym powinno pójść przekazanie odpowiednich środ-

ków na realizację tych zadań i kompetencji. Nie jest to jedynie zwykła dekoncentracja władzy, gdyż jednostkom tym zapewniona została samodzielność i niezależność w wykonywaniu zadań publicznych. Nadzór ze strony organów administracji rządowej jest sprawowany wyłącznie na podstawie i w granicach określonych przez ustawę. **Pojęciem samorządu** określa się administrację wykonywaną przez jednostki niezależne od państwa. Członkostwo samorządu nabywa się z mocy prawa. Wyróżnia się samorząd terytorialny (powszechny) – art. 16 Konstytucji oraz samorząd zawodowy (art. 17 ust. 1) i inne samorządy specjalne (art. 17 ust. 2). Ustrojowi samorządu terytorialnego został poświęcony rozdział VII Konstytucji.

Artykuł 15 Konstytucji stanowi realizację **zasady pomocniczości (subsydiarności)**, o której mowa we wstępie do Konstytucji. Jest to termin występujący w niektórych konstytucjach (np. Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec), dokumentach europejskich (Traktat z Maastricht, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego), jak również w nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego (encyklika *Quadragesimo Anno* papieża Piusa XI z 1931 r.). Najważniejszym bodaj postulatem wynikającym z zasady pomocniczości jest, by decyzje były podejmowane jak najbliżej obywatela. Władza publiczna ma pobudzać, podtrzymywać i – ewentualnie – uzupełniać inicjatywę jednostki, jeżeli nie może ona poradzić sobie z wykonaniem określonych zadań (aspekt pozytywny zasady pomocniczości). Nie może również tym inicjatywom przeszkadzać (aspekt negatywny). Zasada pomocniczości wskazuje na wtórną i pomocniczą rolę władzy państwowej. Możliwie największą ilość jej uprawnień należy przekazać jednostce samorządu terytorialnego najniższego szczebla (gminie). Jeżeli nie może ona poradzić sobie z określonym zadaniem, powinno ono należeć do kolejnych szczebli samorządu, a dopiero w ostateczności – do administracji rządowej.

Za przejaw funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego można też uznać **równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych wraz z gwarancją bezstronności władz publicznych Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych** (art. 25 Konstytucji). Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Konstytucja przesądza o uregulowaniu stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim w formie umowy międzynarodowej zawartej ze Stolicą Apostolską (tj. konkordatu) oraz w ustawach. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami.

7. Zasada społecznej gospodarki rynkowej

Jak wspomniano wyżej, Polska znalazła się w gronie tych państw Europy Środkowej i Wschodniej, w których po 1989 r. wystąpiła konieczność konstytucyjnego określenia podstaw ustroju społeczno-gospodarczego. Początkowo – na mocy postanowień noweli grudniowej – podstawowe znaczenie miały przepisy zapewniające ochronę własności prywatnej oraz poszanowanie wolności działalności gospodarczej. Dopiero w konstytucji z 1997 r. pojawiło się określenie „społeczna gospodarka rynkowa”, która – jak głosi art. 20 – tworzy podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

Gospodarka rynkowa stanowi zaprzeczenie funkcjonującej w okresie PRL gospodarki centralnie planowanej. W tym sensie art. 20 odgrywa funkcję gwarancyjną, zabezpiecza przed ewentualnym powrotem do koncepcji przekreślających mechanizmy rynkowe. Jednakże gospodarka rynkowa musi mieć charakter „społeczny”. Na państwie spoczywa zadanie interweniowania w procesy gospodarcze w celu łagodzenia kryzysów ekonomicznych (wahań koniunktury gospodarczej) i napięć społecznych. Można w ten sposób odnieść koncepcję społecznej gospodarki rynkowej do pojęcia „państwa dobrobytu” (*welfare state*). Koncepcję społecznej gospodarki rynkowej kojarzy się na ogół z nazwiskiem Alfreda Müllera-Armacka. Wcielał ją w życie minister finansów, a następnie kanclerz RFN – Ludwig Erhard. Wiąże się ona bezpośrednio z niemieckim „cudem gospodarczym” po II wojnie światowej (*Sozialstaat*).

Społeczna gospodarka rynkowej skupia w sobie elementy liberalizmu gospodarczego oraz państwa opiekuńczego, nie dopuszczając do dominacji żadnego z nich. Jej przyjęcie w Konstytucji RP oznacza brak akceptacji dla całkowicie liberalnego modelu gospodarki. Rzeczpospolita Polska musi być państwem o orientacji i wrażliwości społecznej, łączyć inicjatywę gospodarczą z postępem społecznym. Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej, w przeciwieństwie do klasycznego liberalizmu gospodarczego, zakłada aktywną rolę państwa w sferze gospodarki. Państwo powinno wtedy przyjmować pozycję neutralnego arbitra, przeciwdziałającego negatywnym zjawiskom (dysproporcji, nierówności) związanym z funkcjonowaniem gospodarki rynkowej. Istota gospodarki rynkowej wskazuje jednak na to, by rola państwa nie była wszechwładna, a jego interwencja w gospodarkę ograniczona (por. wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK 2001, nr 1, poz. 14).

W świetle art. 20 Konstytucji społeczna gospodarka rynkowa opiera się na trzech filarach: wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Elementy te decydują o istocie społecznej gospodarki rynkowej, niemniej w Konstytucji znajdują się również inne wartości charakteryzujące ustrój społeczno-gospodarczy RP, zwłaszcza takie

jak praca, która znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej (art. 24), bezpieczeństwo ekologiczne (art. 5, art. 74 ust. 1), a w zakresie ustroju rolnego – gospodarstwo rodzinne (art. 23).

Przyjęcie ustroju gospodarczego państwa o cechach gospodarki rynkowej wymaga jego oparcia przede wszystkim o zasadę wolności działalności gospodarczej. Oznacza ona wolność podejmowania, prowadzenia i zakończenia działalności gospodarczej przez podmioty prawa (osoby fizyczne i osoby prawne). Wszelkie ograniczenia tej wolności mogą być dokonane wyłącznie na podstawie ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (wyjątek dotyczy np. partii politycznych – zob. wyżej, pkt 6). Należy podkreślić, że w art. 20 Konstytucji mowa jest o wolności działalności gospodarczej jako zasadzie ustroju i wolności jednostki. W rozdziale II Konstytucji nie ma przepisu podkreślającego *expressis verbis* wolność działalności gospodarczej (w przeciwieństwie do własności – art. 64), niemniej można jej upatrywać w wolności wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1).

Kolejnym filarem społecznej gospodarki rynkowej, o którym mowa w art. 20, jest własność prywatna. Konstytucja RP w szerokim zakresie gwarantuje poszanowanie własności, nie tylko zresztą prywatnej. Uniwersalne znaczenie ma art. 21, który zapewnia ochronę własności i prawo dziedziczenia oraz określa warunki dopuszczalności wywłaszczenia (na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem). W art. 64 mowa jest o poszanowaniu własności jako prawa podmiotowego jednostki. Oprócz tego Konstytucja w art. 165 ust. 1 zd. drugie wspomina o własności komunalnej, zaś w art. 218 o własności Skarbu Państwa. Niemniej z punktu widzenia ustrojowego najważniejsze znaczenie ma gwarancja poszanowania własności prywatnej. Jest to każda własność należąca do podmiotów autonomicznych wobec państwa (samorządu terytorialnego) i sektora ich własności gospodarczej.

Trzecim filarem społecznej gospodarki rynkowej jest solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. Zasadę tę należy odczytywać w kontekście art. 1 Konstytucji. Skoro Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, każdy z nich musi być gotowy do poświęcenia własnych interesów na rzecz interesu ogólnego. Z komentowanej zasady wynika zwłaszcza konieczność kooperacji pracodawców i pracowników, w tym negocjacyjny tryb ustalania poziomu wynagrodzeń. Artykuł 59 ust. 2 Konstytucji przyznaje związkom zawodowym oraz pracodawcom i ich organizacjom prawo do rokowań, zwłaszcza w celu rozwiązywania sporów zbiorowych oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień.

Podstawowa literatura

- A. Bałaban, P. Mijał (red.), *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Szczecin 2011.
- P. Borecki, *Prawo wyznaniowe w świetle konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2013.
- M. Bożek [et al.], *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012.
- M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006.
- J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009.
- K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007.
- A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001.
- D. Dudek, (red.), *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.
- H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
- A. Jamróz, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993.
- S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003.
- M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretyczno-prawne*, Poznań 2012.
- C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, Warszawa 2005.
- J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- A. Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001.
- R.M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001.
- M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.
- M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999.
- H. Rot (red.), *Demokratyczne państwo prawne*, Wrocław 1992.
- P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997.
- M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Kraków 1983.
- W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998.
- Z. Witkowski (red.), *Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013.
- W.J. Wołpiuk (red.), *Spór o suwerenność*, Warszawa 2001.
- K. Wójtowicz (red.), *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji*, Wrocław 1997.

Rozdział IV

- S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006.
- E. Zwierzchowski (red.), *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Katowice 2000.
- E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992.