

## PODSTAWOWE ZASADY USTROJOWE

### 1. Pojęcie i katalog podstawowych zasad ustrojowych

Ustrój konstytucyjny każdego państwa opiera się na pewnych założeniach, przyjętych i wdrożonych do systemu przez ustrojodawcę konstytucyjnego. Zasady te zazwyczaj zostają ujęte w odrębne postanowienia konstytucyjne i ulokowane w pierwszej części tekstu ustawy zasadniczej. Zjawisko to może być określone jako konstytucjonalizacja **podstawowych zasad ustroju**. Regułą jest przy tym konstytucjonalizacja **zasad ustroju politycznego** państwa, tj. założeń określających genezę i formy wykonywania władzy państwowej. Nadto szereg konstytucji, zwłaszcza pochodzących z drugiej połowy XX stulecia i z początków wieku XXI, określa podstawowe założenia ustroju gospodarczego i społecznego państwa. Założenia te można określić mianem **podstawowych zasad ustroju gospodarczego (społeczno-gospodarczego)**.

Nie zawsze jednak podstawowe zasady ustroju ujęte zostają przez ustrojodawcę w wyodrębnione przepisy (normy) konstytucji. Zdarza się, i to nierzadko, iż ustrojodawca przyjmuje pewne założenie dotyczące organizacji państwa czy funkcjonowania jego organów, ale nie ujmuje tego założenia jako wypowiedzianej reguły konstytucyjnej. Założenie to zostaje „rozpisane” na bardziej szczegółowe unormowania konstytucyjne, które skojarzone interpretacyjnie w pewną całość pozwalają na dekodowanie ogólniejszej reguły ustrojowej. Tak dzieje się, przykładowo, w przypadku zasady systemu rządów parlamentarnych, która nie została wypowiedziana *expressis verbis* w postanowieniach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Tym niemniej, z wielu postanowień szczegółowych konstytucji, dotyczących trybu tworzenia Rady Ministrów, uzyskiwania wotum zaufania i wotum (konstruktywnego) nieufności, jak też kontroli parlamentarnej rządu i odpowiedzialności politycznej (parlamentarnej), tak Rady Ministrów (rządu), jak i poszczególnych ministrów, jednoznacznie wynika założenie uzależnienia składu, programu i stabilności rządu od zaufania większości w Sejmie. To zaś założenie stanowi istotę i kwintęesencję systemu rządów parlamentarnych.

W tym kontekście trudno byłoby traktować katalog podstawowych zasad ustrojowych jako zamknięty, ustalony w sposób niezmienny i powszechnie wiążący.

Liczba i szczegółowość wyróżnianych zasad podstawowych zależy, po pierwsze, od przyjętej metodologii ich wyróżniania, w tym: od okoliczności, czy formułujący ten katalog koncentrują się na wyróżnieniu zasad jednoznacznie skonstytucjonalizowanych (ujętych w odrębne unormowania konstytucyjne), czy też dopuszczają rekonstrukcję zasad poprzez uogólnienie istotnych unormowań szczegółowych. Ponadto liczba zasad zależy od przyjętego „pułapu” dokonywania uogólnień (który może być bardzo wysoki lub, alternatywnie, niewielki). Nadto formułowanie zasad ustroju może zależeć od celu, któremu ten zabieg ma służyć.

Wiadomo też, że wyróżnianie zbyt wielu zasad o charakterze odcinkowym (dotyczących pewnych tylko segmentów funkcjonowania państwa i jego instytucji konstytucyjnych) utrudnia ich percepcję i zapamiętanie; z tego też powodu może tracić przydatność informacyjną.

Sformułowany tu **katalog podstawowych zasad ustrojowych** w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. służyć ma – przede wszystkim – celom dydaktycznym. Z tego też powodu jest on formułowany oszczędnie i – w pewnym sensie – skrótowo, ze względu na możliwości łatwego zapamiętania. Katalog ten nie pretenduje do miana jedynego trafnego czy też najbardziej funkcjonalnego, jakkolwiek zdaje się zwracać uwagę na najistotniejsze cechy systemu ustrojowego Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach obowiązywania Konstytucji z 1997 roku.

Proponowany katalog obejmuje następujące podstawowe zasady ustrojowe:

- a) zasadę suwerenności Narodu,
- b) zasadę demokratycznego państwa prawa,
- c) zasadę reprezentacji politycznej (przedstawicielskiej formy sprawowania władzy),
- d) zasadę podziału i równowagi władz,
- e) zasadę społeczeństwa obywatelskiego,
- f) zasadę pluralizmu politycznego,
- g) zasadę decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego,
- h) zasadę społecznej gospodarki rynkowej,
- i) zasadę równoprawności kościołów i związków wyznaniowych oraz bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych i światopoglądowych (określaną także jako zasada autonomii, wzajemnej niezależności i współdziałania w stosunkach: państwo – kościoły i związki wyznaniowe).

## 2. Zasada suwerenności Narodu

Zasada suwerenności Narodu wyrażona została w art. 4 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Przepis ten stanowi, że „*Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu*”. Pojęcie „Narodu” nie ma tu konotacji etnicznej. Dotyczy ogółu obywateli Rzeczypospolitej Polskiej (jest to więc tzw. „naród polityczny”).

Zwierzchnictwo Narodu należy pojmować jako związanie wszystkich organów władzy publicznej funkcjonujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wolą ogółu obywateli. Żaden z organów tej władzy nie może uznać się za podmiot niezależny od woli ogółu obywateli. Władza i jej poszczególne przejawy winny być realizowane w imieniu, z upoważnienia i zgodnie z interesem Narodu.

Ustrojodawca konstytucyjny nie ograniczył się do zadeklarowania, iż władza publiczna pochodzi od Narodu, ale przyjął, iż Narodowi służy na zasadzie permanencji zwierzchnictwo nad wszelkimi instytucjami władzy publicznej.

## 3. Zasada demokratycznego państwa prawa

Zasadę demokratycznego państwa prawa (państwa prawnego) formułuje art. 2 Konstytucji RP. Stanowi on, że: „*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*”.

Zasada demokratycznego państwa prawnego została inkorporowana do polskiego systemu konstytucyjnego w 1989 r. Sformułowanie to przejęła ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r., a następnie – w postaci niezmienionej – Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku.

Następstwem przyjęcia wspomnianej zasady jest, po pierwsze, że organy państwowe, jak i inne organy władzy publicznej w państwie (np. organy samorządu terytorialnego) mogą podejmować swe działania tylko na podstawie i w ramach obowiązującego prawa (art. 7 Konstytucji – tzw. zasada legalizmu). Prawo ograniczające działania jednostek czy podmiotów prawnych, nakładające na te podmioty powinności, musi być uprzednio właściwie ogłoszone i nie może wywierać skutków ograniczających (zobowiązujących) wstecz (*lex retro non agit*).

Prawo musi być stanowione w sposób demokratyczny i w taki sam sposób stosowane. Warunkuje to przyjęcie systemu podziału władz (oddzielenia władzy ustawodawczej od wykonawczej i sędziowskiej), niezależność sądów i niezawisłość sędziów oraz ochrona praw należycie (legalnie) nabytych, a nadto zakaz zaskakiwania obywateli nagłymi zmianami dotyczącymi ich regulacji prawnych (z zachowaniem ochrony „interesów w toku”), służący kształtowaniu zaufania obywateli do państwa

i stanowionego przezeń prawa. Szczegółowe konsekwencje prawne statuowania konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego doprecyzował w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny.

W końcowej części art. 2 Konstytucji sformułowana została reguła zobowiązująca Rzeczpospolitą Polską do urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej. Ten postulat (imperatyw) konstytucyjny nakazuje tak interpretować i stosować prawo oraz realizować funkcje państwa, by określone jednostki i grupy społeczne (także: słabsze ekonomicznie) nie były trwale dyskryminowane, by były traktowane zgodnie z poczuciem sprawiedliwości, zaś ich interesy chronione i wspomagane w miarę możliwości przez władze publiczne. W zasadzie (postulacie) sprawiedliwości społecznej doszukać się można elementów polityki społecznej oraz solidaryzmu społecznego.

## 4. Zasada reprezentacji politycznej (przedstawicielskiej formy sprawowania władzy)

Zasadę reprezentacji politycznej wyraża art. 4 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. Stanowi on, że „*Naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli lub bezpośrednio*”.

Przyjęte unormowanie konstytucyjne nie ogranicza bezwzględnie formy sprawowania władzy przez ogół obywateli (naród w sensie politycznym) do wykonywania jej li tylko za pośrednictwem przedstawicieli wybieranych do Sejmu, Senatu czy też przedstawicielskich (stanowiących) organów samorządu terytorialnego. Nadaje ono Sejmowi i Senatowi, a w skali jednostek terytorialnych – radom gmin (miast), powiatów i sejmikom województw – status organów reprezentacji politycznej, co pośrednio określa ich uprawnienia, zwłaszcza o charakterze kontrolnym, wobec organów władzy wykonawczej.

Posłowie i senatorowie są – wedle art. 104 ust. 1 Konstytucji – reprezentantami całego Narodu, a nie tylko wyborców swego okręgu wyborczego. Odpowiednio – także członkowie gremiów przedstawicielskich jednostek samorządu terytorialnego są reprezentantami mieszkańców całej jednostki samorządowej.

Konstytucja z 1997 r. (a w ślad za nią regulacje ustawowe, w tym: ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz regulacje dotyczące statusu radnego w organach samorządowych) przyjmują koncepcję tzw. **mandatu wolnego**, wyprowadzaną z klasycznej konstrukcji przedstawicielstwa politycznego. Ponieważ została natomiast koncepcja **mandatu imperatywnego**, w ramach której reprezentant jest związany instrukcjami swych wyborców i traktowany jako przedstawiciel społeczności (grupy) swoich wyborców oraz koncepcja tzw. mandatu no-

wego typu, łącząca elementy mandatu imperatywnego z elementami mandatu wolnego.

Przedstawicielska forma sprawowania władzy, aczkolwiek przeważająca w codziennym wykonywaniu funkcji władczych Narodu-suverena, nie jest formą jedyłą. Już w unormowaniu art. 4 ust. 2 Konstytucji zawarta została – jako alternatywna – forma bezpośredniego wyrażania woli Narodu.

Bezpośredniemu wyrażaniu woli przez Naród (w skali ogólnopaństwowej) bądź przez wspólnoty mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, służą **formy demokracji bezpośredniej**. Podstawowymi formami demokracji bezpośredniej są w Polsce: **referenda** oraz **obywatelska inicjatywa ustawodawcza** (zwana również *inicjatywą ludową*).

**Referendum ogólnokrajowe** może być przeprowadzone „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa” (art. 125 ust. 1 Konstytucji), w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację określonej umowy międzynarodowej (art. 90 ust. 3 Konstytucji), a także – w sprawie zatwierdzenia zmian w przepisach Konstytucji (art. 235 ust. 6). Tryb i zasady przeprowadzania referendum określa ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum.

Referendum ogólnokrajowe ma zawsze charakter fakultatywny; ani art. 125 ust. 1 Konstytucji, ani inne przepisy przewidujące instytucję referendum nie wprowadzają obowiązku przeprowadzenia referendum.

Na podstawie art. 170 Konstytucji przeprowadzane są **referenda lokalne**. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego reguluje ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. W odróżnieniu od referendum ogólnokrajowego, w pewnych sytuacjach przeprowadzenie referendum lokalnego jest obligatoryjne. Dotyczy to głosowania w sprawie odwołania przed upływem kadencji organu stanowiącego samorządu terytorialnego, samoopodatkowania się mieszkańców danej jednostki samorządu na cele publiczne, odwołania przed upływem kadencji organu wykonawczego gminy wybranego w wyborach bezpośrednich (tj. wójta, burmistrza, prezydenta miasta). W innych sprawach dotyczących danej wspólnoty samorządowej może być przeprowadzone fakultatywne referendum lokalne.

**Obywatelską inicjatywę ustawodawczą** przewiduje natomiast art. 118 ust. 2 Konstytucji. Uprawnia on grupę co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu do złożenia projektu ustawy; projekt taki podlega rozpatrzeniu na zasadach analogicznych do projektów przedłożonych przez pozostałe podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej.

Konstytucja RP nie przewiduje natomiast innych form demokracji bezpośredniej, a w szczególności tzw. *weta ludowego*, czyli prawa sprzeciwu określonej liczy-

by uprawnionych obywateli wobec konkretnych decyzji (aktów) władzy ustawodawczej lub wykonawczej.

## 5. Zasada podziału i równowagi 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 sądzenie. 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 sądzenie, a także władzy federacyjnej (decydowanie o wojnie i pokoju, czyli prowadzenie polityki zagranicznej). W połowie XVIII w. najśłynniejszą teorię podziału władz sformułował **Charles de Montesquieu** (*O duchu praw*, 1748). 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 bowiem podział na rządową większość i opozycję.

Spośród polskich konstytucji zasadę trójpodziału władz przyjmowała Konstytucja 3 Maja oraz Konstytucja marcowa z 1921 r. Konstytucja kwietniowa z 1935 r. odrzuciła zasadę trójpodziału władz na rzecz władzy zwierzchniej prezydenta. Z zupełnie innych względów zasadę trójpodziału władz odrzuciła Konstytucja PRL z 1952 r. Przyjęła ona, charakterystyczną dla wszystkich państw realnego socjalizmu, zasadę jedności władzy państwowej. Dlatego w tej ustawie zasadniczej Sejm

uznany został za najwyższy organ władzy. 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 władzy. Ponadto ze wstępu do konstytucji można wywieść nakaz współdziałania rozdzielonych władz.

Na mocy art. 10 ust. 2 **władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent RP i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały** (zasada trójpodziału władz w aspekcie podmiotowym). Należy jednak mieć świadomość, że we współczesnym państwie nie wszystkie organy państwowe dają się zaklasyfikować do poszczególnych władz. Organy te zostały wymienione w rozdziale IX Konstytucji oraz określone jako organy kontroli państwowej i ochrony prawa (Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji). Ponadto 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).

## 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 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 rea-

lizowana 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 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 „społeczeństwa obywatelskiego” pojawiło się w noweli grudniowej 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.

Szczególne znaczenie ma w tym wypadku fakt, że do rangi zasady ustrojowej (sformułowanej w rozdziale I ustawy zasadniczej) konstytucja podniosła wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji (art. 12), jak również związaną z nią wolność tworzenia i działania partii politycznych (art. 11).

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).

## 7. Zasada pluralizmu politycznego

Istotą zasady pluralizmu politycznego jest **wolność tworzenia i działania partii politycznych** (art. 11 Konstytucji). Zakłada ona istnienie systemu wielopartyjnego oraz zakazuje wprowadzania jakiegokolwiek monopartyjności. Każda partia polityczna może zrzeszać – na zasadach dobrowolności i równości – wyłącznie obywateli polskich. Wynika to z funkcji, jakie partie polityczne odgrywają współcześ-

nie w społeczeństwie demokratycznym, zwłaszcza związanych z procedurą wyłaniania kandydatów na posłów i senatorów (art. 100 ust. 1).

W świetle regulacji przyjętej w ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 857 z późn. zm.), 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**, mimo że posługuje się pojęciem „ewidencji” partii politycznych. Oznacza to, że partia musi być zarejestrowana przez **Sąd Okręgowy w Warszawie**. Zgłoszenie partii politycznej do ewidencji musi być poparte tysiącem 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:** 1) odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, 2) których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, 3) stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo 4) przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa.

Niezwykle istotnym aspektem funkcjonowania partii politycznych są źródła ich finansowania. Konstytucja ogranicza się w tej kwestii do stwierdzenia, że finansowanie partii politycznych jest jawne (art. 11 ust. 2). W świetle ustawy o partiach politycznych oraz ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu **podstawowym źródłem finansowania partii politycznych są subwencje i dotacje podmiotowe z budżetu państwa**. Wysokość tych dochodów zależy od wyniku osiągniętego w wyborach parlamentarnych do Sejmu. Prawo do otrzymania subwencji posiadają partie, które w wyborach uzyskały 3% (komitety) lub 6% (koalicje) poparcia. Są to niższe progi niż klauzule zaporowe w wyborach do Sejmu (odpowiednio 5 i 8%). W praktyce oznacza to, że prawo do subwencji mają 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 pra-

cę. Poza tym partia polityczna może osiągać dochody ze składek członkowskich, darowizn, spadków lub zapisów. Środki finansowe partia musi gromadzić na rachunkach bankowych.

## 8. Zasada decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego

Funkcjonowanie państwa demokratycznego nie jest możliwe bez decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego. W ten sposób, obok pionowego (wertykalnego) podziału władzy na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, można mówić o podziale władzy w sensie poziomym (horyzontalnym): między rząd centralny 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 środków na realizację tych zadań i kompetencji. Nie jest to jedynie zwykła dekoncentracja władzy, gdyż jednostkom tym zapewniona jest samodzielność i niezależność w wykonywaniu zadań publicznych. Nadzór nad nimi ze strony organów administracji rządowej jest sprawowany wyłącznie na podstawie i w granicach określonych przez ustawę.

Decentralizację władzy publicznej zapewnia przepis art. 15 ust. 1 Konstytucji: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Pojęcie „władzy publicznej” interpretuje się jako władzę sprawowaną przez organy państwowe, mieszczące się zarówno w systemie trójpodziału władzy (art. 10), jak i pozostające poza tym podziałem oraz władzę wykonywaną przez samorządy.

Artykuł 15 Konstytucji stanowi realizację **zasady pomocniczości (subsydiarności)**, o której mowa we wstępie do Konstytucji: „... my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, [...] 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”. 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 każdego 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.

**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 RP. Samorząd ten tworzą mieszkańcy danej jednostki podziału terytorialnego, którzy stanowią z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 16 ust. 1). Na rzecz samorządu terytorialnego przemawia domniemanie kompetencji z zakresu zadań publicznych (art. 163 ust. 1). Jednostki samorządu terytorialnego wyposażone są w osobowość prawną (art. 165 ust. 1 zd. pierwsze). Wykonują zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2). Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina (art. 164 ust. 1). Na jej rzecz przemawia domniemanie kompetencji (art. 164 ust. 3). Konstytucja nie przewiduje obowiązku utworzenia innych szczebli samorządu (powiatowego i wojewódzkiego), niemniej dopuszcza taką możliwość (art. 164 ust. 2).

Samorządy zawodowe reprezentują zawody zaufania publicznego oraz sprawują pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Głównym założeniem skłasyfikowania danego zawodu jako zawodu zaufania publicznego jest fakt przekazania do wiadomości osób wykonujących ten zawód informacji najbardziej prywatnych dla osoby zasięgającej porady. Chodzi więc zwłaszcza o samorządy adwokatów, notariuszy, radców prawnych, lekarzy itd. Ustawa zasadnicza dopuszcza też tworzenie innych samorządów, z tym że nie mogą one naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.

### 9. Zasada społecznej gospodarki rynkowej

Pojęcie społecznej gospodarki rynkowej (art. 20) jest kluczowym określeniem ustroju społeczno-gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucyjne określenie podstaw tego ustroju jest w pewnym stopniu wynikiem tradycji, ale przede wszystkim wynika z konieczności wprowadzenia gwarancji, że nie będzie powrotu

do gospodarki centralnie planowanej. System gospodarczy państwa musi opierać się na zasadach gospodarki wolnorynkowej.

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*).

W świetle art. 20 Konstytucji RP, społeczna gospodarka rynkowa opiera się na trzech elementach: 1) wolności działalności gospodarczej, 2) własności prywatnej oraz 3) solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. **Wolność działalności gospodarczej** powinna być pojmowana zarówno jako podstawa ustroju społeczno-gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, jak też jako jedna z wolności jednostki. Korzystają z niej wszystkie podmioty prawa, zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne (w przypadku tych ostatnich wolność działalności gospodarczej ma szczególne znaczenie). W odniesieniu do osób fizycznych nie ma żadnego znaczenia kryterium obywatelstwa, tak więc mogą z niej korzystać także cudzoziemcy. W ich przypadku korzystanie z wolności gospodarczej może być ograniczone na podstawie art. 37 ust. 2 Konstytucji.

Wolność działalności gospodarczej oznacza przede wszystkim swobodę podjęcia, kontynuowania i zakończenia działalności gospodarczej. Podobnie jak pozostałe prawa i wolności, wolność działalności gospodarczej **może być ograniczona tylko na podstawie ustawy**. Materialną przesłanką ograniczenia tej wolności jest **ważny interes publiczny** (art. 22).

Kolejną podstawą społecznej gospodarki rynkowej jest **własność prywatna** (a więc nie może nią być własność spółdzielcza czy państwowa). Artykuł 21 Konstytucji zapewnia jednocześnie ochronę każdego rodzaju własności oraz prawo dziedziczenia. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Ochronę własności gwarantuje również art. 64 Konstytucji.

**Zasada solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych** zakłada przede wszystkim konieczność kooperacji pracodawców i pracowników (Komisja Trójstronna), a zwłaszcza negocjacyjnego ustalania poziomu wynagrodzeń. Artykuł 59 ust. 2 Konstytucji RP przyznaje związkom zawodowym oraz pracodawcom i ich organizacjom prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień.

Oprócz art. 20 w Konstytucji znajdują się jeszcze inne przepisy charakteryzujące ustrój społeczno-gospodarczy. W szczególności jest to art. 23, który podkreśla, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne.

## 10. Zasady określające stosunek państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych

Jednym z elementów polskiej tradycji konstytucyjnej jest stosunkowo szeroka regulacja problematyki wyznaniowej. Podobnie czyni też ustawa zasadnicza z dnia 2 kwietnia 1997 r., gdzie prawna regulacja stosunków państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi została ujęta w **art. 25 Konstytucji**. Zawiera on siedem konstytucyjnych zasad wyznaniowych: 1) równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, 2) bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, 3) swobodnego wyrażania przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych w życiu publicznym, 4) autonomii i wzajemnej niezależności państwa oraz kościołów i innych związków wyznaniowych, 5) współdziałania państwa oraz kościołów i innych związków wyznaniowych dla dobra człowieka i dobra wspólnego, 6) konkordatowo-ustawowej formy regulacji stosunków między RP a Kościołem katolickim, 7) ustawowej formy regulacji stosunków między RP a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi.

Podstawowe znaczenie wśród wymienionych zasad ma **zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych** (art. 25 ust. 1). Jej istota polega na tym, że żaden z legalnie działających kościołów i związków wyznaniowych nie może być uprzywilejowany ani dyskryminowany. Konstytucja wyklucza możliwość różnicowania pozycji prawnej kościołów i innych związków wyznaniowych, a więc ustawodawca nie może ustanawiać takich kryteriów, które mogłyby posłużyć za przesłankę różnicującą ich położenie prawne. W konsekwencji obowiązki i prawa dotyczące jednego kościoła lub związku wyznaniowego muszą dotyczyć każdego z pozostałych w jednakowym zakresie. Z zasady tej wynika także konstytucyjny nakaz, nałożony przez ustrojodawcę na organy władzy publicznej, przyznawania legalnie istniejącym kościołom i związkom wyznaniowym takich samych praw oraz nakładania na nie takich samych obowiązków. Poza tym zasada ta współlistnieje z zawartą w art. 32 Konstytucji generalną zasadą równouprawnienia jednostek, zakazującą różnicowania obywateli i cudzoziemców między innymi na podstawie kryteriów religijnych i światopoglądowych.

**Zasada bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych** (art. 25 ust. 2) oznacza, że organy publiczne nie mogą angażować się w szerzenie, ograniczanie lub zwalczanie jakichkolwiek poglądów religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. Wyjątkiem od tego jest uprawniona i zgodna z prawem działalność organów państwowych związana z realizacją nadzoru nad działalnością kościołów i związków wyznaniowych. Ponadto organy publiczne nie mają uprawnienia do narzucania jednostce lub pozbawiania jej poglądów w sprawach wierzeń i przekonań. W konsekwencji organy publiczne nie mogą różnicować ani dyskryminować praw oraz obowiązków jednostki

z powodu wyznawania i głoszenia jakichkolwiek przekonań. Działania władz publicznych muszą respektować poglądy i wolności religijne każdego człowieka, o ile nie zagrażają bezpieczeństwu państwa, porządkowi publicznemu, ochronie środowiska, zdrowiu i moralności publicznej albo wolnościom i prawom innych osób.

**Zasada swobodnego wyrażania przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych w życiu publicznym** (art. 25 ust. 2) nakłada na organy władzy publicznej obowiązek zagwarantowania każdemu, kto znajduje się na terytorium RP warunków do swobodnego wyrażania tych przekonań w życiu publicznym i prywatnym. Zapewnienie swobodnego wyrażania przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych w życiu publicznym polega między innymi na stworzeniu odpowiednich warunków prawnych oraz instytucjonalnych służących m.in. sprawowaniu kultu, nauczaniu religii oraz działalności wydawniczo-propagandowej.

**Zasada autonomii i wzajemnej niezależności państwa oraz kościołów i innych związków wyznaniowych** (art. 25 ust. 3) wyraża istnienie dwóch odrębnych sfer życia publicznego: państwowej oraz wyznaniowej. Każda z nich realizuje własne zadania i nie może ingerować w sprawy drugiej. W konsekwencji z jednej strony organy władzy publicznej nie mogą regulować i ingerować w uznaną za domenę i sferę autonomii kościołów i związków wyznaniowych problematykę: doktryny, szeroko rozumianego kultu, nauczania religii, kreowania struktury terytorialnej, obiadania stanowisk kościelnych oraz uchwalania wewnętrznego prawa. Z drugiej strony kościoły i związki wyznaniowe oraz ich organy nie mają prawa do regulowania i ingerencji w sfery będące tradycyjną domeną państwa (np. polityka zagraniczna i polityka obronna). Konstytucja nie wytycza granic autonomii państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych, pozostawiając to praktyce oraz orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego i sądów. Zasada niezależności i autonomii nie oznacza jednak, że kościoły oraz inne związki wyznaniowe zostały zwolnione z obowiązku przestrzegania prawa.

**Zasada współdziałania państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych dla dobra człowieka i dobra wspólnego** (art. 25 ust. 3), pomimo przyjęcia konstytucyjnej zasady autonomii i niezależności państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych, dopuszcza możliwość współdziałania między nimi. Celem tego współdziałania musi być jednak dobro człowieka lub dobro wspólne. Konstytucja nie precyzuje co prawda i nie określa granic współdziałania w tym zakresie, ale niewątpliwie za dopuszczalną i wręcz wskazaną należy uznać współpracę państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w takich dziedzinach życia społecznego, jak: działalność charytatywna, edukacja oraz wychowanie dzieci i młodzieży, zwalczanie patologii społecznych oraz duszpasterstwo specjalne.

**Zasada konkordatowo-ustawowej formy regulacji stosunków między RP a Kościołem katolickim** przyjęta została w art. 25 ust. 4 Konstytucji. Zgodnie z tą

zasadą stosunki państwa z Kościołem katolickim określają: umowa międzynarodowa zawarta przez Radę Ministrów ze Stolicą Apostolską (zwana konkordatem) oraz ustawy zwykłe. Konkordat jest aktem normatywnym, który jako umowa międzynarodowa ratyfikowana przez Prezydenta RP za zgodą Sejmu wyrażoną w formie ustawy, ma pierwszeństwo przed ustawami. Zapewnia to Kościołowi katolickiemu w stosunku do pozostałych kościołów i związków wyznaniowych mocniejszą ochronę prawną wynikającą z zasady hierarchiczności systemu prawnego. Konkordat jest więc najbardziej stabilnym oraz najtrwalszym gwarantem pozycji prawnej Kościoła katolickiego w państwie. Jest też w związku z konstytucyjną zasadą równouprawnienia podstawowym determinantem pozycji prawnej innych kościołów i związków wyznaniowych. Obecnie obowiązujący konkordat został podpisany 28 lipca 1993 r. i wszedł w życie po ratyfikowaniu go przez Prezydenta RP w dniu 23 lutego 1998 roku.

**Zasada ustawowej formy regulacji stosunków między RP a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi** (art. 25 ust. 5) oznacza, że pozycję prawną kościołów oraz związków wyznaniowych określają ustawy uchwalane na podstawie wcześniejszych umów zawieranych przez Radę Ministrów z właściwymi przedstawicielstwami podmiotów religijnych. Konstytucja nie określa trybu inicjowania i treści takich umów, relacji między nimi i uchwalonymi na ich podstawie ustawami, jak również zakresu respektowania treści tej umowy przez władzę ustawodawczą w procesie legislacyjnym i dopuszczalności ingerencji ustawodawczej. Ostatnia kwestia jest szczególnie ważna. Możliwe są tu dwa rozwiązania. Pierwsze pozostawia ustawodawcy pełną swobodę, czyli treść zawartej umowy go nie wiąże i ma on nieskrępowaną możliwość ingerencji w zakres przedmiotowy regulacji. Zgodnie z drugim stanowiskiem, ustawodawca nie ma żadnej swobody i jest całkowicie związany treścią zawartej umowy. Oba stanowiska są trudne do zaakceptowania. Dlatego należy przyjąć, że swoboda ustawodawcy podlega tutaj ograniczeniu z punktu widzenia konstytucyjnej regulacji z zastrzeżeniem kontroli konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny.

Do zaprezentowanych tutaj **cech charakterystycznych obecnie obowiązującej regulacji konstytucyjnej stosunków między państwem a kościołami oraz innymi związkami wyznaniowymi** należałoby zaliczyć przede wszystkim: odejście od zasady uprzywilejowania Kościoła katolickiego na rzecz zasady równouprawnienia, znaczne pogłębienie oraz uszczegółowienie regulacji statusu prawnego kościołów i innych związków wyznaniowych, a także stworzenie gwarancji przestrzegania konstytucyjnych przepisów wyznaniowych. Za szczególnie istotną gwarancję w tym zakresie uznać należy zapisane w art. 191 Konstytucji prawo kościołów i związków wyznaniowych do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności treści aktów prawnych różnej rangi z określony-

mi w ustawie zasadniczej zasadami stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi.

#### Podstawowa literatura

- B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993.
- M. Bartoszewicz, *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2006.
- M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006.
- K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007.
- A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001.
- M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2003.
- M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001.
- A. Jamróz, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993.
- A. Jamróz, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w świetle Konstytucji RP*, [w:] A. Jamróz, S. Bożyk (red.), *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Białystok 2006.
- Z. Jarosz, *Instytucja referendum w procesie stanowienia ustaw*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994.
- S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003.
- C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005.
- J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000.
- J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005.
- A. Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001.
- R.M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001.
- M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005.
- A. Pułto, *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 8.
- P. Sarnecki, *Idee przewodnie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.
- P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997.
- W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998.