

Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wprowadzenie

Spis treści

	Nb		Nb
I. Wstęp	1–11	1. Wykładnia prokonstytucyjna a horyzontalne stosowanie praw podstawowych	57
1. O koncepcji komentarza do Konstytucji RP	1	2. Horyzontalne stosowanie praw podstawowych w prawie europejskim	66
2. O zakresie i celach wprowadzenia do komentarza	11	3. EKPC a horyzontalne stosowanie praw podstawowych	71
II. Wykładnia norm konstytucyjnych	12–44	IV. Pojęcia autonomiczne a wykładnia Konstytucji RP	72–98
A. Zasady konstytucyjne	12–27	A. Znaczenie i funkcje wykładni autonomicznej	72–77
1. Obserwacje ogólne	12	1. Cele wykładni autonomicznej	72
2. Spór o koncepcję i rolę zasad	13	2. Metoda autonomiczna w świetle stanowisk ukształtowanych w orzecznictwie ETPC i TSUE	74
3. Katalog zasad i ich hierarchia	18	3. Autonomiczna wykładnia konstytucyjna a wykładnia prokonstytucyjna	77
4. Zasady jako swoiste reguły kolizyjne	26	B. Autonomiczny standard konstytucyjny w zakresie ochrony praw podstawowych w świetle prawa europejskiego	78–98
B. O tzw. metazasadach	28–37	1. Uwagi wstępne	78
1. Spór o istnienie metazasad. Uwagi ogólne	28	2. Protokół Nr 30 w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa	79
2. Zasada poszanowania godności	29	3. O wykładni proeuropejskiej norm konstytucyjnych	85
3. Zasada równego traktowania	31	4. Autonomiczny standard konstytucyjny a ochrona tożsamości konstytucyjnej	92
4. Zasada proporcjonalności	37	V. Zakres sędziowskiej dyskrecjonalności w sądownictwie konstytucyjnym	99–125
C. O tzw. zasadach programowych	38–44	1. Wykładnia sędziowska Konstytucji RP	99
1. Spór o naturę tzw. norm (zasad) programowych	38	2. Zjawisko aktywizmu sędziowskiego	100
III. Wykładnia prokonstytucyjna, jej cechy charakterystyczne i promieniowanie na system prawa	45–71	3. Wykładnia sędziowska jako źródło prawa	104
A. Wykładnia prokonstytucyjna	45–56	4. Granice dyskrecjonalności sędziowskiej – o potrzebie powściągliwości	113
1. Istota wykładni prokonstytucyjnej	45		
2. Wyniki wykładni prokonstytucyjnej	49		
3. Zasady gałęziowe a wykładnia Konstytucji RP	52		
4. Wykładnia prokonstytucyjna w orzecznictwie TK	54		
5. Ograniczenia sądowej wykładni prokonstytucyjnej	56		
B. Wykładnia prokonstytucyjna w świetle praw podstawowych	57–71		

I. Wstęp

1. **O koncepcji komentarza do Konstytucji RP.** Komentarz do Konstytucji RP jest 1 opracowaniem niezwykle ambitnym i złożonym nie tylko ze względu na rozległość materii samej ustawy zasadniczej, ale także dlatego, że Konstytucja RP jako akt najważniejszy w systemie prawa, stwarza ramy regulacyjne i aksjologiczne dla wszystkich gałęzi i dziedzin systemu, co czyni nieuniknionym uwzględnianie znacznie szerszego kontekstu normatywnego, w którym funkcjonują rozwiązania konstytucyjne.

Konstytucja zawsze odzwierciedla określone tradycje prawne, powstaje jako wynik szerokiej 2 debaty politycznej, ogólnonarodowej, a także oczywiście doktrynalnej. Jej przesłanie i znaczenie nie mogą być w samym założeniu ograniczone do rozwiązywania bieżących potrzeb funkcjonowania państwa i społeczeństwa, mają być bowiem nakierowane na budowanie możliwe trwałych, solidnych podstaw funkcjonowania państwa zarówno na obecnym etapie, jak i na przyszłość.

- 3 Wszystkie te czynniki, a mianowicie fakt, że Konstytucja RP jest efektem szerszego konsensu politycznego społeczeństwa, że zapewnia stabilne ramy funkcjonowania państwa, ale jednocześnie zawiera w sobie potencjał umożliwiający ewolucję systemu, pozwalający dostrzec nowe oczekiwania, dążenia i preferencje społeczeństwa, muszą być brane pod uwagę przy objaśnianiu poszczególnych norm konstytucyjnych.
- 4 Założenia, które staraliśmy się realizować w ramach opracowania komentarza były więc z jednej strony nakierowane na prezentację co najmniej istotnych elementów dyskusji, która poprzedzała przyjęcie Konstytucji RP przez Zgromadzenie Narodowe, a które mają zasadnicze znaczenie dla poprawnej identyfikacji sensu, celów i kierunku rozwiązań przyjętych w regulacjach konstytucyjnych, a z drugiej strony na pokazanie tkwiącego w normach konstytucyjnych potencjału interpretacyjnego, zapewniającego adaptacyjność Konstytucji RP do zmieniających się warunków społecznych i cywilizacyjnych, i wyznaczającego możliwe kierunki jej wykładni także na przyszłość.
Ważnym rysem koncepcji przyjętej w komentarzu, który stanowi zarazem *novum* z punktu widzenia prezentacji instytucji konstytucyjnych, jest szerokie uwzględnienie rozwiązań, mechanizmów i konstrukcji usytuowanych w poszczególnych gałęziach prawa i dyscyplinach szczegółowych, a które pozostają w ścisłym związku z regulacjami zawartymi w Konstytucji RP i decydują w istotnym stopniu o ich urzeczywistnieniu w systemie. Wyszliśmy z założenia, że Konstytucja RP nie może być objaśniona i poprawnie interpretowana bez uwzględnienia tak rozumianego szerszego kontekstu normatywnego, który odzwierciedla sposób funkcjonowania regulacji konstytucyjnych w systemie. Takie ujęcie pozwala z jednej strony na prezentację sposobów i metod oddziaływania Konstytucji RP na cały system prawa, z drugiej na odpowiedź na pytanie, czy stan obecny urzeczywistnienia regulacji konstytucyjnych w systemie jest satysfakcjonujący, czy przeciwnie – budzi zastrzeżenia i wątpliwości, wymaga korekty lub może radykalnej zmiany.
- 5 Taka koncepcja opracowania komentarza zdeterminowała jednocześnie kryteria doboru zespołu autorskiego, który składa się z przedstawicieli wszystkich gałęzi prawa, a nie tylko – co jest typowe dla dotychczasowych opracowań – z przedstawicieli doktryny konstytucyjnej. Wśród nich jest wielu autorów, którzy łączą aktywność akademicką z praktyką prawniczą, w tym z wykonywaniem funkcji sędziowskiej.
- 6 Staraliśmy się uwzględnić w komentarzu możliwie wyczerpujące odniesienia do orzecznictwa zarówno TK, jak i SN, NSA i sądów powszechnych, w stopniu, który umożliwi zapoznanie się z praktyką stosowania Konstytucji RP, także w ramach poszczególnych dyscyplin prawniczych.
- 7 Jednym z charakterystycznych elementów komentarza są częste odniesienia do prawa europejskiego i orzecznictwa TSUE, a także do EKPC oraz orzecznictwa ETPC. Wyszliśmy z założenia, że współczesny system konstytucyjny państwa będącego członkiem UE i stroną EKPC nie może być dobrze rozumiany bez uwzględnienia powiązań z porządkiem prawnym oraz regulacjami, które tak silnie oddziałują na kształt całego polskiego prawa.
- 8 Materia zawarta w komentarzu została, ze względu na objętość całej publikacji, podzielona na dwie części. W tomie I są prezentowane dwa pierwsze rozdziały (art. 1–86) Konstytucji RP, w tomie II – pozostałe rozdziały.
- 9 Można mieć uzasadnione przekonanie, że komentarz spełni zarówno oczekiwania praktyków i będzie istotnym krokiem do lepszego rozumienia i stosowania Konstytucji RP w praktyce, jak i nauki prawa – zawiera bowiem pogłębioną prezentację wielu instytucji oraz mechanizmów prawnych i zachęca tym samym do dalszych badań.
- 10 Należy na zakończenie wyraźnie stwierdzić, że gdy chodzi o tezy i zawartość poszczególnych partii komentarza, przyjęliśmy, że każdy z autorów bierze odpowiedzialność za formułowane przez siebie poglądy i stanowiska interpretacyjne. Przy tak dużym i zróżnicowanym zespole autorskim nie udało się zapewnić jednolitej linii interpretacyjnej, nie było to zresztą celem opracowania. Nieuniknione są więc pojawiające się niekiedy różnice stanowisk, które dotyczą poszczególnych zagadnień konstytucyjnych (nie mogą się np. zgodzić z pewnymi tezami zawartymi w komentarzu do art. 53 Konstytucji RP). Warto w tym jednak dostrzec też istotny walor, a mianowicie potwierdzenie, że Konstytucja RP jest materią żywą, wywołującą polemiki i dyskusje, co powinno zawsze stanowić zachętę do dalszych studiów i badań nad jej instytucjami.
- 11 **2. O zakresie i celach wprowadzenia do komentarza.** Jako redaktor naukowy komentarza zdecydowałem się na przedpisanie jego właściwego tekstu prezentacją pewnych wybranych

problemów ogólnych związanych z interpretacją i stosowaniem Konstytucji RP. Zagadnienia te silnie powiązane z materią niniejszej publikacji wykraczają jednak poza objaśnienia, które dotyczą poszczególnych przepisów konstytucyjnych, uznałem więc, że mogą być „wyjęte przed nawias” i umieszczone poza prezentacją głównego korpusu objaśnień.

Wywody zawarte we wprowadzeniu zostały podzielone na kilka części, a mianowicie: wykładnię norm konstytucyjnych, wykładnię prokonstytucyjną wraz z horyzontalnym oddziaływaniem praw podstawowych, autonomię pojęć konstytucyjnych, autonomię standardu interpretacyjnego konstytucyjnych praw podmiotowych a KPP oraz wybrane zagadnienia wykładni sędziowskiej Konstytucji RP.

Refleksje zaprezentowane we wprowadzeniu wyrażają poglądy i stanowisko redaktora naukowego i niekoniecznie odzwierciedlają zapatrywania naukowe innych autorów komentarza. Nie jest ich celem wyczerpująca analiza poruszonych tam i bardzo złożonych, obszernych grup problemów, z których każda może być przedmiotem osobnej monografii. Miałem jednak przekonanie, że podejmując się tak trudnego i wymagającego obowiązku jak redakcja naukowa komentarza, powinienem jednocześnie ujawnić sam swoje własne poglądy i przekonania w kwestiach ważnych i stanowiących zarazem przedmiot toczących się obecnie dyskusji.

Dobór podjętych zagadnień został podyktowany z jednej strony doniosłością pytań, które na tym tle obecnie się pojawiają, z drugiej – ich znaczeniem dla sposobu rozumienia i interpretowania wielu instytucji konstytucyjnych. W wywodach poniżej zamieszczonych przedstawiam przede wszystkim swoje własne stanowisko, które opieram na niektórych ze swoich wcześniejszych publikacji, ale także na własnych doświadczeniach jako sędziego TK, a obecnie sędziego TSUE. Zważywszy na naturę tego wprowadzenia i jego objętość, nie zakładałem wyczerpującej prezentacji poglądów doktrynalnych i całości piśmiennictwa w kwestiach poruszanych, tym bardziej że w dużej mierze jest ono cytowane we właściwych partiach komentarza.

II. Wykładnia norm konstytucyjnych

A. Zasady konstytucyjne

1. **Obserwacje ogólne.** Oddziaływanie Konstytucji RP na system prawny jest zjawiskiem 12 złożonym i nie sprowadza się z całą pewnością wyłącznie do wykładni i stosowania jej przepisów jako takich, ale polega na stosowaniu i wykładni wszelkich przepisów prawa danego systemu zgodnie z zasadami i wartościami ustawy zasadniczej, a więc zgodnie z właściwą dla każdej Konstytucji aksjologią. Pomimo tego, że reguły wykładni mają charakter uniwersalny, nie sposób nie zauważyć, że wykładnia zarówno samej Konstytucji RP, jak i wykładnia prokonstytucyjna mają swoje szczególne cechy, związane z naturą norm konstytucyjnych i zakresem ich stosowania, wynikającym z ich usytuowania hierarchicznego w systemie prawa. Jak słusznie się zauważa w doktrynie, trudno byłoby zapewne skonstruować jednolitą, normatywną definicję wykładni konstytucyjnej (zob. *T. Stawecki*, Wykładnia konstytucji, s. 22).

Narzuca się w pierwszym rzędzie obserwacja, że regulacje konstytucyjne często ujęte bardzo ogólnie, nie do końca sprecyzowane i w pewnym sensie „semantycznie otwarte”, nie mogą być traktowane w kategoriach postulatów polityczno-aksjologicznych, pozbawionych własnego znaczenia normatywnego, stanowiących wyłącznie swoiste *decorum* systemu prawa. Napięcie istniejące z jednej strony pomiędzy dążeniem do kwalifikowania regulacji konstytucyjnych w kategoriach normatywnych, jako wyrażających własną, autonomiczną treść, z której wynikają określone konsekwencje prawne, a z drugiej strony otwartość, niedookreśloność, ogólność i abstrakcyjność norm konstytucyjnych sprawia istotną trudność w procesie wykładni prawa. Absolutnie konieczne staje się w tej sytuacji poszukiwanie punktu równowagi, pozwalającego na zachowanie wyraźnych ram dla ustalenia określonej treści normatywnej, a równocześnie respektowanie tak ważnej dla norm konstytucyjnych elastyczności wykładni i ich otwartości, które zapewniają adaptacyjność Konstytucji do zmiennego otoczenia społecznego, cywilizacyjnego i nadążanie za ewolucją, która tak szybko dokonuje się we współczesnym świecie we wszystkich dziedzinach (odpowiada to koncepcji tzw. *living constitution*). Postulat zachowania równowagi pomiędzy w jakimś stopniu sprzecznymi oczekiwaniami wobec norm konstytucyjnych odnosi się zarówno do tzw. wykładni prokonstytucyjnej przepisów ustawodawstwa zwykłego, jak i do wykładni samych norm konstytucyjnych. Dodajmy dla porządku, że ta pierwsza wykładnia,

choć dotyczy treści przepisów pozakonstytucyjnych, nie jest możliwa bez ustalenia treści i znaczenia norm konstytucyjnych. Wykładnia prokonstytucyjna jest więc formą stosowania Konstytucji RP i urzeczywistnienia aksjologii konstytucyjnej w poszczególnych gałęziach systemu prawnego. Prezentację refleksji na temat wykładni rozpoczniemy od wykładni Konstytucji RP, a następnie przejdziemy do wybranych zagadnień wykładni prokonstytucyjnej.

- 13 **2. Spór o koncepcję i rolę zasad.** Podstawowym założeniem, które należy przyjąć jako punkt wyjścia, jest uznanie normatywnego charakteru każdej regulacji konstytucyjnej, łącznie z Preambulą. Nie jest więc dopuszczalne sprowadzenie sensu normy konstytucyjnej do wyrażenia treści czysto deklaratywnej, zawierającej wyłącznie postulat czy program o charakterze polityczno-ideologicznym. Każda regulacja konstytucyjna wywołuje więc określone konsekwencje prawne, co w niczym nie podważa zasadności pytania o to, jaki zakres swobody interpretacyjnej pozostawia ustawodawca konstytucyjny w konkretnym wypadku, posługując się formułą otwartą i niedookreśloną lub też przeciwnie – bardziej precyzyjną i jednoznacznie wyznaczającą ramy treściowe dopuszczalnej wykładni. Z punktu widzenia kryterium, którym jest zakres otwartości normy, a więc swobody interpretacyjnej, regulacje konstytucyjne są znacząco zróżnicowane. Należy więc dostrzegać istotne różnice w koncepcji wykładni w zależności od natury i usytuowania norm konstytucyjnych, a więc w szczególności pomiędzy normami, które zawierają z jednej strony charakterystykę podstawowych celów i cechy ustroju RP i wyrażają gwarancje praw podstawowych, a z drugiej strony – np. przepisami o charakterze kompetencyjnym określającymi rolę, status, kompetencje i wzajemne relacje najważniejszych organów państwowych czy ustanawiającymi hierarchię źródeł prawa.

Dostrzegając te różnice można z całą pewnością stwierdzić, że nie wszystkie regulacje konstytucyjne należą do kategorii zasad rozumianych tu jako normy wyrażające najważniejsze wartości systemu, dekodowane i rekonstruowane w oparciu o tekst samej Konstytucji RP i mające podstawowe znaczenie dla jej wykładni i całego systemu prawnego.

- 14 Na tle istniejących rozbieżności doktrynalnych co do natury zasad, sposobu ich identyfikowania i rekonstruowania oraz realizowanych w systemie funkcji za trafne wypada uznać stanowisko przyjmujące zarówno normatywny charakter zasad prawa, w tym więc zasad konstytucyjnych, jak i ich dyrektywny i nadrzędny charakter w odniesieniu do procesu tworzenia i kontroli konstytucyjności norm, stosowania i wykładni prawa, w tym rozstrzygania o pierwszeństwie norm i sposobie rozwiązywania kolizji pomiędzy normami opozycyjnymi. Takie ujęcie odpowiada formułowanej w doktrynie koncepcji *M. Zielińskiego*, który rozróżnia dwie sfery charakteryzujące zasady prawa związane z tworzeniem i stosowaniem prawa, a w ramach tej drugiej, identyfikuje znaczenie zasad jako kryterium rozstrzygania na rzecz zasady problemów derogacyjnych, rolę zasad w procesie interpretacji funkcjonalnej przez włączenie ich do założeń o racjonalności prawodawcy, a także przy stosowaniu reguł kolizyjnych pomiędzy normami (*M. Zieliński*, *Konstytucyjne zasady prawa*, s. 68; zob. też, co do tych kwestii m.in.: *L. Morawski*, *Wykładnia*, s. 127 i n.; *M. Korycka-Zirk*, *Teorie zasad prawa*; *G. Maroń*, *Zasady prawa*, passim; *P. Tuleja*, *Zasady konstytucyjne*, s. 11 i n.; *K. Wojtyczek*, *Formy konstytucjonalizacji zasad konstytucyjnych*, s. 28 i n.; *M. Zieliński*, *Zasady i wartości konstytucyjne*, s. 21 i n.).
- 15 W orzecznictwie konstytucyjnym niezmiernie często pojawia się jednoczesne odwołanie do zasad i wartości konstytucyjnych (zob. *M. Kordela*, *Kategoria norm*, s. 23 i n.), co może uzasadniać pytanie o relację tych dwóch kategorii: czy chodzi o ich komplementarność i wzajemną zależność, czy raczej o kategorie odrębne, przynależne do zupełnie innych porządków ontologicznych, a mianowicie z jednej strony normatywnego, z drugiej strony aksjologicznego, zewnętrznego wobec systemu stanowionych norm prawnych. Wypada wyrazić przekonanie, że wartości konstytucyjne określane często mianem aksjologii konstytucyjnej nie są więc zewnętrzne w stosunku do zakresu normatywnego samej Konstytucji RP, ponieważ ich prawna relewantność i przynależność do tzw. *acquis constitutionnel* jest ściśle związana z wykładnią i stosowaniem zasad. Nie mają więc w tym sensie charakteru pozasystemowego, albowiem są integralnym elementem zasad i przez te zasady są identyfikowane i inkorporowane do systemu prawnego w procesie stosowania prawa. W tym sensie można zgodzić się z propozycją formułowaną przez *M. Kordelę* (taż, *Zasady prawa*, s. 102), która jest pewną modyfikacją ujęcia zasad przez *R. Alexy'ego*, a mianowicie, że zasady prawa są to „normy

prawa, które nakazują realizację określonej wartości” (pojęcie „dążenia do ideału” w koncepcji optymalizacyjnej *R. Alexy’ego* jest zastąpione pojęciem „realizacji wartości”).

Nasylenie zasad treścią w zależności od konkretnych sytuacji będzie zależało od organu interpretującego i stosującego normy Konstytucji RP. Otwarty semantycznie charakter zasad i ich niedookreśloność pozwala w konsekwencji na rekonstrukcje wartości, do których odsyłają zasady w procesie interpretacji zasad uwzględniającym szerszy kontekst społeczny i cywilizacyjny, w którym funkcjonuje Konstytucja RP, a tym samym na jej adaptacyjność do zmieniających się warunków zewnętrznych. Ów proces nie powinien prowadzić do dyskrecjonalności ocen w procesie wykładni, ponieważ groziłoby to naruszeniem bezpieczeństwa prawnego, na co zwraca się słusznie uwagę w piśmiennictwie (*K. Działocha, W. Gromski, Niepozytywistyczna koncepcja państwa prawnego*, s. 15; zob. też Nb 73, 113, 117, 119). Cezura pomiędzy zasadami a wartościami konstytucyjnymi nie rysuje się więc, zwłaszcza na tle orzecznictwa TK, jako wyraźna i jednoznaczna (niekiedy mówi się o zjawisku interferencji zasad i wartości; zob. *A. Pułło, Zasady ustroju politycznego państwa*, s. 38). Trafnie się wskazuje „(...)”, że pojęcia, zasady, wartości i klauzule generalne, o ile występują w uzasadnieniach orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, należy traktować jako równoznaczne (...)” (zob. *W. Staśkiewicz, Wykładnia Konstytucji*, s. 296 i n.).

Zasada stwarza ramy dla dekodowania i inkorporowania wartości konstytucyjnych, te ostatnie same mogą przybierać postać zasad, np. poprzez ukształtowane i ustabilizowane orzecznictwo (np. tak jak w wypadku zasady zaufania do państwa i tworzonego przezeń prawa albo zasady przyzwoitej legislacji lub ochrony praw słusznie nabytych) albo w drodze decyzji samego ustawodawcy konstytucyjnego, co nastąpiło w momencie przyjęcia Konstytucji RP, i wyraźnego uczynienia pewnych zasad i wartości jednoznacznie dekodowanych w orzecznictwie TK, jak w szczególności godność każdej osoby, podstawą gwarancji konstytucyjnych wszystkich praw podstawowych.

Prezentowane tu podejście w odniesieniu do pojęcia zasad umożliwia zatem jasno odróżnienie, zgodnie z koncepcją opisywaną przede wszystkim przez *R. Dworkina* i uzupełnianą oraz modyfikowaną przez *R. Alexy’ego*, funkcji zasad (pozostawiających konieczną przestrzeń luzu interpretacyjnego) od funkcji reguł, które decydują wyraźnie o przypisaniu praw i obowiązków i definiują jednoznacznie daną sytuację prawną (zob. *R. Dworkin, Biorąc prawa poważnie*, s. 42 i n.; *R. Alexy, Teoria praw, passim*; *M. Korycka-Zirk, Teorie zasad prawa*, s. 60 i n. oraz 121 i n.; *M. Kordela, Zasady prawa*, s. 101 i n.). Nie wydaje się przy tym, aby przyjęcie Dworkinowskiej koncepcji zasad wymagało odrzucenia koncepcji normatywnej zasad – jako norm prawnych (inaczej w tej kwestii *M. Zieliński, Konstytucyjne zasady prawa*, s. 72). Zasady, powtórzmy, nie są konstruowane poza obowiązującym systemem prawnym (inaczej jednak w tej kwestii *L. Morawski, Spór*, s. 3 i n., który kwalifikuje zasady jako normy pozatekstowe), ale w jego ramach, a fakt, że wypełniane są one treścią zmienną, która może ewoluować ze względu na następujące zmiany w społeczeństwie, istniejące aktualnie preferencje i wyzwania, wynika z otwartego charakteru i niedookreśloności zasad, które to cechy zostały przez ustawodawcę konstytucyjnego świadomie założone. Konstatacja, że definitywna treść zasad i tym samym zakres ich stosowania nie są ostatecznie ustalone, nie stanowi więc podstawy do kwestionowania cechy normatywności zasad, które ze względu na swoją otwartość semantyczną odgrywa pod względem zapewnienia elastyczności formułowanych na ich podstawach ocen prawnych rolę podobną do klauzul generalnych w innych dziedzinach prawa, a zwłaszcza w prawie prywatnym, takich jak odwołujące się do zasad słuszności, dobrych obyczajów i uczciwości w obrocie czy natury stosunku prawnego.

Przyjmując perspektywę Dworkinowską co do koncepcji zasad można się zgodzić ze stanowiskiem wyrażanym w piśmiennictwie (zob. *M. Kordela, Zasady prawa*, s. 30), że do cech zasad prawa będą należały więc takie m.in. cechy, jak niekonkluzywność, stopniowalność realizacji, niederogowalność w wypadku wyboru zasady konkurencyjnej.

3. Katalog zasad i ich hierarchia. Jedną z kwestii stanowiących przedmiot rozważań doktrynalnych jest możliwość skonstruowania katalogu zasad i ich ewentualnej hierarchii. Nie wydaje się, aby próby zmierzające do ustalenia swoistej *numerus clausus* zasad konstytucyjnych mogły się zakończyć w pełni zadowalającym wynikiem, przede wszystkim dlatego, że sam proces dekodowania zasad (a nie tylko kształtowania ich treści) w oparciu o aksjologię konstytucyjną jest procesem dynamicznym, co było wyraźnie widoczne zwłaszcza w pierwszym

okresie transformacji ustrojowej w orzecznictwie TK, i stopniowego dekodowania zasad w oparciu o formułę demokratycznego państwa prawnego. Taka koncepcja otwartego katalogu zasad odpowiadałaby temu, co w piśmiennictwie jest określane jako kryterium funkcjonalne wyodrębnienia zasad. Jak zauważa *M. Zieliński* (*tenże*, *Konstytucyjne zasady prawa*, s. 67), „(...) kryterium to można znacznie urealnić przez odwołanie się do aksjologii konstytucyjnej (...) przydatne mogłoby być bowiem kryterium, wedle którego zasadami byłyby takie normy konstytucyjne, które wyrażałyby jakieś wartości najwyższe, stanowiące podstawy aksjologiczne konstytucji”. Problem polega na tym, że sam „wybór wartości najwyższych” nie poddaje się pełnej obiektywizacji ani też nie jest podporządkowany jasnym kryteriom formalnym i będzie podlegał ewolucji w procesie stosowania i wykładni norm konstytucyjnych.

W konsekwencji trudno dostrzec zbieżność poglądów formułowanych w piśmiennictwie w kwestii konstrukcji katalogu zasad, w tym systematyki zasad ustrojowych. Rozbieżności wzbudza sama próba wyróżnienia zasad naczelnych Konstytucji RP (czy zasad podstawowych). Koncepcja „zasad naczelnych” naraża się zresztą w pewnym stopniu na zarzut tautologii, skoro w pojęciu zasad jest już zawarty element ważności i nadrzędności. Określenie to jednak przeniknęło dość szeroko do piśmiennictwa i jest używane przede wszystkim jako wyraz pewnej hierarchizacji zasad.

- 19 Wśród zasad wyrażających najważniejsze cechy charakteryzujące ustrój i system prawny RP z pewnością istotną rolę odgrywają zasady wyrażone w rozdz. I Konstytucji RP. Mają one na celu identyfikację tych szczególnych cech systemu konstytucyjnego, które ustanawiają jego tożsamość i wyrażają podstawowe wartości, jakie ustawodawca konstytucyjny uznał za kierunkowe dla kształtowania instytucji ustrojowych systemu prawnego. Zasady, znajdujące swoje szczegółowe rozwinięcie w dalszych rozdziałach Konstytucji RP, tworzą w ten sposób ramy zarówno dla regulacji określających cechy ustroju politycznego państwa, a więc naturę, źródła, legitymację i strukturę władzy (zob. art. 1, 4, 10, 15, 16 Konstytucji RP), jak i zawierających gwarancje wolności i praw (zob. np. art. 1, 2, 5, 12, 14 Konstytucji RP), a także wolności religii i świeckości państwa (art. 25 Konstytucji RP), źródła prawa oraz hierarchię aktów prawnych (art. 7, 8 Konstytucji RP), charakter ustroju społeczno-ekonomicznego państwa (art. 20, 21, 22, 23 Konstytucji RP). Jak zauważono w piśmiennictwie (zob. *A. Pullo*, *Zasady ustroju politycznego państwa*, s. 39), rzadko jest wymieniana w ramach katalogu zasad najważniejszych o charakterze ogólnoustrojowym zasada poszanowania godności każdej osoby. Wypada w pełni zgodzić się ze stanowiskiem (zob. przede wszystkim *L. Garlicki*, *Polskie prawo konstytucyjne*, 2008, s. 80 i n.), że zasada ta stanowiąca podstawę praw i wolności człowieka odgrywa fundamentalną rolę przy charakteryzowaniu ustroju państwa i jest nieodłącznym składnikiem idei demokratycznego państwa prawnego.
- 20 Formalne przesłanki dla tworzenia zasad naczelnych, jako hierarchicznie wyższych od innych zasad i norm, są – powtórzmy – jednak dość kruche, biorąc pod uwagę, że rozdz. I Konstytucji RP nie ustanawia w porządku norm konstytucyjnych swoistych reguł wyższego rzędu, hierarchicznie wyżej usytuowanych od pozostałych regulacji konstytucyjnych (Konstytucja RP nie zna np. koncepcji tzw. norm wieczystych, jak np. ustawa zasadnicza RFN). Przyjmując, że zasady naczelne są pewną kategorią typologiczną (a więc ich wyodrębnienie od innych zasad i norm ma znaczenie kierunkowe, orientacyjne, nie opiera się na jednoznacznych i precyzyjnych kryteriach podziału) można jednak dostrzec pewne istotne konsekwencje wyróżnienia takiej kategorii.
- Po pierwsze, pełnić one mogą ważną rolę przy definiowaniu tożsamości systemu konstytucyjnego. Jest to kategoria, która wyznaczać może granice dla relacji pomiędzy prawem krajowym a prawem unijnym i to zarówno w aspekcie określania zakresu kompetencji, które mogą być przekazane organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu (w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji RP), jak i przy interpretacji i stosowaniu prawa europejskiego na tle art. 4 ust. 2 TUE (który wprost odwołuje się do podstawowych struktur konstytucyjnych państw członkowskich) oraz art. 52 ust. 4 (odesłanie do pojęcia tradycji konstytucyjnych państw członkowskich) i art. 53 KPP (wybór wyższego standardu ochrony praw podstawowych; w tej kwestii zob. Nb 90, 91). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podjął próbę zidentyfikowania elementów tożsamości konstytucyjnej w orzeczeniu dotyczącym Traktatu z Lizbony (wyr. TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 108) i przyjął szeroką definicję tożsamości konstytucyjnej w kontekście kompetencji RP, objętych zakazem przekazywania organizacji międzynarodowej (postanowienia określające

zasady naczelne Konstytucji RP oraz postanowienia dotyczące praw jednostki wyznaczające tożsamość państwa, w tym w szczególności wymóg zapewnienia ochrony godności człowieka i praw konstytucyjnych, zasadę państwowości, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę pomocniczości, a także wymóg zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych, zakaz przekazywania władzy ustawodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji, pkt 2.1 wyroku).

Po drugie, wydaje się, że można postawić tezę, iż w procesie tworzenia i stosowania norm prawnych powinien być zawsze respektowany postulat osiągnięcia wyniku niesprzecznego z zasadami hierarchicznie najważniejszymi. Innymi słowy, inaczej niż w wypadku pozostałych zasad, przestrzeń możliwego konfliktu pomiędzy zasadami i równoważenia (balansowania) wartości przez nie wyrażanych ulega wyeliminowaniu albo zasadniczemu ograniczeniu. Zasady hierarchicznie najwyższe w normalnych warunkach ustrojowych powinny być respektowane bez możliwości czynienia ustępstw na rzecz innej zasady konkurencyjnej (zob. o mechanizmie balansowania – Nb 27), co nie dotyczy już jednak zasad szczegółowych wywodzonych z zasady naczelnej (np. zasady ochrony praw nabytych lub zakazującej retroaktywności wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego).

Nie wydaje się więc trafne podejście, zakładające gradację zasad hierarchicznie nadrzędnych, 21 co nie wyklucza jednak czynienia gradacji w obrębie pozostałych zasad konstytucyjnych. Można by więc zgodzić się ze stanowiskiem, że o ile w wypadku konfliktu zasady sprawiedliwości społecznej z zasadą ochrony praw nabytych lub *pacta sunt servanda* ta pierwsza powinna przeważać (tak *K. Działocha*, Orzecznictwo, s. 95), nie ma już tu bowiem miejsca na czynienie ustępstw na rzecz zasady konkurencyjnej, to już w innych wypadkach, czyli zasad nienależących do kategorii naczelnych, wybór zasady „przeważającej” nie będzie z góry zdeterminowany jej nadrzędną pozycją, i będzie zależał od kontekstu normatywnego i konkretnych okoliczności (zob. Nb 26, 27).

Na tle tych uwag w pełni uzasadnione wydaje się pytanie, w jaki sposób interpretować 22 zasady, zważywszy na ich daleko idącą otwartość semantyczną, ramowość, wysoki poziom ogólności czy niedookreśloności na tle pewnych pojęć otwartych, których ujęcie i kształt wyraźnie wskazują na intencje ustawodawcy konstytucyjnego pozostawienia sporego marginesu swobody dla wykładni. Dotyczy to w pierwszym rzędzie takich pojęć, jak: „dobro wspólne” (art. 1 Konstytucji RP), „demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej” (art. 2 Konstytucji RP), „tożsamość narodu polskiego” (art. 6 ust. 1 Konstytucji RP), „społeczna gospodarka rynkowa” (art. 20 Konstytucji RP). Pojęcia te, niezdefiniowane w języku prawnym, odwołują do funkcjonujących znaczeń języka naturalnego, do określonych tradycji prawnych, do kontekstów historycznych, utrwalonych kierunków wykładni. Niektóre z tych pojęć stały się podstawą do bardzo aktywistycznej interpretacji konstytucyjnej w orzecznictwie TK (zwłaszcza zasada demokratycznego państwa prawnego, która w jakimś sensie kompensowała deficyt regulacji konstytucyjnych). W porównaniu do okresu przedkonstytucyjnego, w którym następowały zasadnicze zmiany ustrojowe i transformacja całego systemu prawa (zob. *M. Smolak*, Zmiana paradygmatu interpretacyjnego, s. 21 i n.), obecnie odnajdujemy rozbudowane i wyraźne gwarancje dla mechanizmów demokratycznych w wielu innych regulacjach konstytucyjnych i ten czynnik wpływa także w istotnym stopniu na sposób wykładni zasad z rozdz. I Konstytucji RP. Nie może być wątpliwości, że pojemna i otwarta semantycznie natura zasad nie powinna być źródłem interpretacji arbitralnych, narzucających jakąś subiektywną wizję ustrojową, czy też aksjologię konstytucyjną. Interpretacja pojęć otwartych zawartych w regulacjach rozdz. I powinna w miarę możliwości korzystać z inspiracji, debat i dyskusji, które towarzyszyły pracom nad projektem Konstytucji, zwłaszcza w KKZN (i odwoływanie się do tych debat w tekście komentarza wydaje się realizować dobrze ten postulat). Nie chodzi tu oczywiście o definitywną petryfikację znaczenia i zawartości semantycznej poszczególnych pojęć i zasad, bo takie podejście pozostawałoby w istotnej sprzeczności z rolą zasad, które muszą zachować konieczny margines swobody oceny i elastyczności stosowania. Musi jednak istnieć punkt odniesienia, zakreślający ramy, w których można poszukiwać właściwej interpretacji, przy jednoczesnym zachowaniu niezbędnej dozy elastyczności i unikaniu arbitralności.

Zgodnie z wcześniej przyjętymi założeniami nie można odmówić żadnej z zasad charakteru 23 normatywnego ani redukować treści którejkolwiek z nich do roli czysto deklaratywnej, programowej, sytuującej je w pozycji swoistego konstytucyjnego *decorum*. Zasady naczelne pełnią

– jak już wspomniano – nie tylko szczególną funkcję jako źródło najważniejszych dyrektyw interpretacyjnych w stosunku do innych norm prawnych, również norm konstytucyjnych (co oznacza, że żaden rezultat wykładni norm konstytucyjnych nie może pozostawać w sprzeczności z wartościami przez nie wyrażanymi), ale także mogą stanowić – jako zawierające w pełni samodzielne (a więc niezależnie od innych regulacji konstytucyjnych) treści normatywne – wzorzec kontroli konstytucyjności prawa.

24 Samodzielna rola zasad z rozdz. I Konstytucji RP, takich w szczególności, jak odwołujących się dobra wspólnego, wyrażających idee demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, społecznej gospodarki rynkowej, może w ramach kontroli konstytucyjności prawa ujawniać się w poszukiwaniu właściwego punktu równowagi i moderowaniu rozwiązań w sferze regulacji ustawowych, umożliwiać uzgodnienie lub wybór pomiędzy określonymi preferencjami aksjologicznymi. W takich wypadkach nie chodzi więc tylko o pytanie, czy jakieś rozwiązanie jest zgodne z określoną wartością konstytucyjną (np. zasadą wolności gospodarczej), ale o to, czy podejście ustawodawcy może być zaakceptowane w szerszej perspektywie, odnoszącej się do całego systemu konstytucyjnego, a więc uwzględniającej konfrontację z innymi wartościami, które także znajdują swoje mocne oparcie w tekście Konstytucji RP, w tym w treści odpowiednich zasad (np. jak uzgodnić regulacje podwyższające poziom wolności gospodarczej z istotnymi interesami innych grup społecznych). Podkreślenie znaczenia swoistej „moderującej” funkcji zasad wydaje się o tyle ważnym wskazaniem interpretacyjnym, że pozwala ono na zachowanie – pomimo otwartości semantycznej zasad – niezbędnego umiarkowania w swobodzie interpretacyjnej i tym samym unikania arbitralności ocen. W przeciwnym wypadku wskazane wyżej zasady mogłyby łatwo przekształcać się w instrument pozwalający na narzucanie – w drodze nadmiernie aktywistycznej interpretacji – szczegółowych preferencji i wyborów w sferze polityki społeczno-gospodarczej państwa i zastępowanie w ten sposób samego ustawodawcy w jego podstawowych kompetencjach.

25 Kontrowersje pojawiają się na tle pytania, czy zasady naczelne, a więc przede wszystkim te, które są wyrażone w rozdz. I Konstytucji RP mogą być uznawane ze względu na swój ogólny, ustrojowy charakter za bezpośrednie źródło podmiotowych praw konstytucyjnych, które stwarzałyby np. samodzielną podstawę do skargi konstytucyjnej. Takie pytanie pojawiało się w orzecznictwie TK, zwłaszcza na tle zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady sprawiedliwości społecznej. Ostatecznie, po wejściu w życie Konstytucji RP, przeważało stanowisko, że o ile te zasady mogą stanowić podstawę kontroli abstrakcyjnej przepisów prawa, to nie mogą być uznane za samodzielny wzorzec skargi konstytucyjnej ze względu na brak wystarczających elementów do konstruowania konstytucyjnego prawa podmiotowego. Mogą natomiast w charakterze uzupełniającego wzorca „wspomagać” inną podstawę konstytucyjną, z której jest wywodzone prawo podmiotowe. Można zauważyć, że w okresie poprzedzającym wejście w życie Konstytucji RP aktywistyczna wykładnia zasady demokratycznego państwa prawnego prowadziła bez wątpienia do wykreowania praw podmiotowych, takich jak np. prawo do ochrony sądowej czy do ochrony życia prywatnego. Prawa te mają obecnie samodzielną podstawę w przepisach rozdz. II, a wobec tego zakres zasady demokratycznego państwa prawnego jako samodzielnej podstawy praw obecnie skonkretyzowanych i potwierdzonych w innych przepisach Konstytucji RP uległ z tego punktu widzenia zawężeniu (tak wyr. TK co do art. 2 Konstytucji RP z: 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997, Nr 5–6, poz. 64; 3.6.1998 r., K 34/97, OTK 1998, Nr 4, poz. 49; 24.4.2002 r., P 5/01, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 28; 26.2.2008 r., SK 89/06, OTK-A 2008, Nr 1, poz. 7; 6.12.2011 r., SK 3/11, OTK-A 2011, Nr 10, poz. 113; zob. *E. Morawska*, Klauzula państwa prawnego, s. 380 i n.).

26 4. **Zasady jako swoiste reguły kolizyjne.** Przyjęta wyżej koncepcja zakłada trafność odróżnienia reguł od zasad. Bez wkraczania w szczegółową analizę koncepcji *R. Dworkina* oraz *R. Alexy’ego*, i czynienia dystynkcji pomiędzy teorią „jednego słusznego rozwiązania w wypadku tzw. *hard cases* (*Dworkin*)” a teorią optymalizacyjną, przyjmującą zasadę jako nakaz realizacji pewnego stanu rzeczy w stopniu najwyższym ze względu na faktyczne i prawne możliwości (zob. *M. Kordela*, *Zasady prawa*, s. 62), można zauważyć, że także cechy charakteryzujące zasady identyfikowane w polskiej doktrynie uzasadniają tezę, że odwoływanie się do zasad pozwala na wybór właściwego rozwiązania w wypadku konfliktu norm i związanego z nim konfliktu wartości, na których normy te są oparte. W takich sytuacjach cechy zasad, które za *R. Dworkinem* są wskazywane jako istotne w procesie wykładni i stosowania prawa, a mianowicie

otwartość zasady na przyjęcie różnych rezultatów w zależności od kontekstu, a więc ich niekonkluzywność i kierunkowy charakter, utrzymywanie pełnej relewantności zasady mimo odmowy jej zastosowania w konkretnych okolicznościach, otwartość zasad na ważenie wartości, które są w jej ramach inkorporowane (zob. *M. Korycka-Zirk*, *Teorie zasad prawa*, s. 62 i n.; *M. Kordela*, *Zasady prawa*, s. 55 i n.) zapewniają elastyczność i adaptacyjność norm prawnych będących przedmiotem stosowania prawa i możliwość osiągnięcia rozwiązania, które sytuuje się najbliższej założonej przez samego ustawodawcę aksjologii konstytucyjnej.

Wykorzystanie zasad jako instrumentu szczególnie przydatnego do rozstrzygnięcia kolizji 27 norm można dostrzegać w różnych konfiguracjach: po pierwsze – w wypadku kolizji norm konstytucyjnych wyrażających odmienne zasady, po drugie – w wypadku kolizji zwykłych norm prawnych, która nie może być usunięta w drodze typowych reguł rozwiązywania konfliktu typu *lex specialis... , lex superior... , lex posteriori...*

W odniesieniu do pierwszej grupy sytuacji należałoby zapewne (nawiązując do poprzednich wywodów) uczynić dystynkcję pomiędzy zasadami hierarchicznie najwyższymi i pozostałymi zasadami konstytucyjnymi, ponieważ – jak wskazano – konsekwencją wyodrębnienia kategorii zasad naczelnych byłoby uznanie ich pierwszeństwa w wypadku kolizji z innymi zasadami. Nie wyłącza to jednak mechanizmu „ważenia” wartości przy ustalaniu treści właściwego wzorca konstytucyjnego w stosunku do treści wyrażonych w innych zasadach. Cechy otwartości i kierunkowości także tej kategorii zasad nie wyłączają tego rozumowania, przynajmniej na pierwszym etapie, który jest związany z koniecznością identyfikowania natury konfliktu jako pozornego lub jako rzeczywistego. Tylko w ramach tej drugiej hipotezy aktualizuje się teza o nadrzędności zasady naczelnej, a co do pierwszej hipotezy odnosiłby się natomiast postulat poszukiwania – w drodze ważenia wartości – takiej interpretacji zasady naczelnej, która pozwałaby uniknąć kolizji także z zasadą „zwykłą”.

Występowanie konfliktu zasad konstytucyjnych w pozostałych wypadkach będzie związane z wyborem właściwego wzorca konstytucyjnego do rozstrzygnięcia konkretnej sytuacji prawnej, a więc dla ustalenia, która z zasad będzie mogła znaleźć zastosowanie w istniejącym sporze czy dla stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP określonych norm prawnych. W wypadku konfliktu rzeczywistego nie jest w tych sytuacjach przesądzone *a priori*, która z zasad może mieć pierwszeństwo stosowania, a zatem dokonanie wyboru będzie wymagało zawsze włączenia mechanizmu ważenia wartości wyrażanych przez pozostające w konflikcie zasady. Nie ulega wątpliwości, że mechanizm „ważenia zasad” jest w takim wypadku ściśle związany z mechanizmem proporcjonalności. Ramy mechanizmu proporcjonalności pozostawiają szeroką przestrzeń dla zabiegu wartościowania racji w poszukiwaniu właściwego rozwiązania, a natura zasad umożliwia jego przeprowadzenie. Trafne jest bowiem stanowisko, że „zasady jako toposy argumentacyjne działają według schematu mniej... bardziej” (*M. Korycka-Zirk*, *Teorie zasad prawa*, s. 66). Należy podkreślić, że żadna z formalnych przesłanek normatywnie ujętej formuły proporcjonalności nie daje możliwości przesądzenia jednoznacznie i definitywnie o wyniku wartościowania na rzecz jednej lub drugiej zasady pozostającej w konflikcie, tym bardziej, że „wyższość” pewnej zasady jest zawsze warunkowa i jej przewaga w konkretnej sytuacji nie przesądza o jej pierwszeństwie w innej sytuacji. Jak się bowiem wskazuje trafnie za *R. Dworkinem*, „decydująca dla rozstrzygnięcia kolizji zasad jest więc relatywna waga każdej z nich” (zob. *M. Korycka-Zirk*, *Teorie zasad prawa*, s. 67). Wszystkie elementy składające się na mechanizm proporcjonalności wymagają ocen, które opierają się ostatecznie na określonej preferencji aksjologicznej organu interpretującego i stosującego prawo. W tym sensie rola sędziego konstytucyjnego, który w sposób nieunikniony pełni rolę *Dworkinowskiego Herkulesa*, wydaje się kluczowa (w tej kwestii zob. Nb 115).

Zasady konstytucyjne mogą i powinny, jak wspomniano wyżej, odgrywać istotną rolę w odniesieniu do interpretacji i stosowania norm zwykłych (reguł), jako dyrektywy wykładni pozwalające na wybór właściwej normy, która znajdzie zastosowanie w danej sytuacji, poprawne określenie zakresu i pola stosowania normy, w tym wybór właściwego znaczenia (wariantu interpretacyjnego) w sytuacji odmiennych rezultatów wykładni możliwych na tle językowej i logicznej analizy (w tej w kwestii zob. Nb 46–51).

B. O tzw. metazasadach

1. **Spór o istnieniu metazasad. Uwagi ogólne.** Przedmiotem poniższych uwag nie jest 28 systematyczny opis i analiza gwarancji konstytucyjnych praw i wolności, ale zaprezentowanie

pewnych ogólnych refleksji na tle regulacji zawartych w rozdz. II Konstytucji RP. Nie mają one na celu zastąpienie czy korygowanie analiz zawartych w odpowiednich partiach komentarza, a jedynie są próbą zarysowania własnego stanowiska w kilku kwestiach.

Powstaje w pierwszym rzędzie zagadnienie, czy koncepcje związane z wykładnią i stosowaniem przepisów tego rozdziału, należącego do najważniejszych części Konstytucji RP, podlegają zróżnicowaniu ze względu na charakter poszczególnych gwarancji praw i wolności. Na początek wypada rozważyć kwestię zasadności wyodrębnienia spośród przepisów wyrażających prawa i wolności kategorii, która niekiedy bywa określana mianem tzw. metazasad. Kwestia ta pojawia się na tle pierwszej części Rozdziału II – Zasady ogólne, w której ułokowane są gwarancje o najszerszym zakresie zastosowania, odnoszące się do wszystkich kategorii praw i wolności. Problem sprowadza się do pytania, czy pewne „zasady ogólne” odnoszące się do ochrony praw podstawowych mogą być zakwalifikowane jako zasady, niejako „wyjęte przed nawias”, wyrażające abstrakcyjnie ujętą treść normatywną, która może być interpretowana i zastosowana wyłącznie poprzez odniesienie do innych gwarancji praw i wolności. Innymi słowy mówiąc, chodziłoby tu o swoiste „zasady zasad”, które operują treścią odnoszącą się do innych zasad, ale zarazem pozbawione są w pełni samodzielnego pola zastosowania. Takie podejście miałyby istotny wpływ na wykładnię odpowiednich przepisów. Wśród „metazasad” wymienia się zasadę poszanowania godności każdej osoby (art. 30 Konstytucji RP), zasadę równego traktowania (art. 32 Konstytucji RP) oraz zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

29 2. Zasada poszanowania godności. Nie ma żadnych wątpliwości, że zasada zawarta w art. 30 Konstytucji RP ma znaczenie kluczowe dla koncepcji aksjologii konstytucyjnej zawartej w rozdziale o prawach i wolnościach, a jej szczególne znaczenie i nadrzędność w stosunku do innych gwarancji znajduje wprost potwierdzenie w treści zasady stanowiącej, że godność jest źródłem wolności praw człowieka i obywatela. W tym więc sensie zasada godności odnosi się do innych zasad, jest ich podstawą i punktem wyjścia. Czy można by jednak na tej podstawie wywodzić, że jest to „metazasada”, ponieważ jej sens i znaczenie normatywne dadzą się opisać i wyjaśnić wyłącznie poprzez odniesienie do innych praw i wolności, bez których formuła art. 30 stawałaby się ważną deklaracją, ale wydrążoną z realnej treści? Podejście takie oznaczałoby, że ochrona godności realizuje się wyłącznie poprzez uruchamianie gwarancji związanych z ochroną innych praw i wolności. Jak się wydaje, taki kierunek interpretacji pomniejszałaby istotnie znaczenie art. 30, trzeba bowiem uznać, że zasada poszanowania przyrodzonej godności może mieć bowiem samodzielne pole stosowania niezależnie od innych gwarancji. Po pierwsze, związek zasady ochrony godności i ochrony praw i wolności nie może być traktowany jak przejaw zawsze koniecznej, w jakimś sensie automatycznej zależności przy konstruowaniu wzorca konstytucyjnego, zawierającego określone prawo podstawowe. Przywoływanie zasady ochrony godności w każdym wypadku jako podstawy ochrony któregośkolwiek z praw podstawowych musiałoby prowadzić do absolutyzacji ochrony wszystkich praw podstawowych. Naruszenie (a więc ograniczenie) któregośkolwiek z praw i wolności nigdy nie mogłoby bowiem znaleźć swojego usprawiedliwienia, skoro stanowiłoby zarazem naruszenie godności, a ta podlega w założeniu ochronie bezwzględnej. Należy więc konsekwentnie przyjąć, że istnieją takie postaci naruszenia ograniczenia praw podstawowych, które nie stanowią ingerencji w sferze chronionej godności i nie uruchamiają ochrony z art. 30 Konstytucji RP. Wskazanie w tym przepisie, że godność stanowi źródło wolności i praw człowieka należy rozumieć jako wprowadzenie uzasadnienia aksjologicznego do regulacji zawartych w rozdz. II Konstytucji RP, ale już nie jako założenie formalnej, normatywnej zależności godności człowieka z każdym z praw podstawowych.

Po drugie, odwołanie się do zasady godności z art. 30 może mieć natomiast istotne, samodzielne znaczenie wtedy, gdy określone zachowanie wymierzone przeciwko danej osobie, naruszając najbardziej wrażliwą sferę praw i interesów podmiotu związanych z jego statusem osobowym nie znajduje przeszkody w jednoznacznie, wyraźnie sformułowanym zakazie wynikającym z innego postanowienia Konstytucji RP albo też stanowiąc wprowadzenie naruszenie określonego prawa podstawowego przybiera tak intensywną formę, że wykluczone staje się przeciwstawienie żądanej ochronie jakichkolwiek innych praw i wartości. Elementy takiego podejścia można odnaleźć w orzecznictwie TK, w tym w wyr. z 4.4.2001 r. (K 11/00, OTK 2011, Nr 3, poz. 54), dotyczącym eksmisji – jednym z pierwszych wyroków, w którym po wejściu w życie Konstytucji RP zastosowano zasadę ochrony godności jako podstawę rozstrzygnięcia.

Można się w konsekwencji zgodzić z taką koncepcją, która uznaje związek zasady ochrony 30 godności każdej osoby oraz innych gwarancji praw i wolności, nie tylko ze względu na formułę, wyrażającą podstawową filozoficzną koncepcję praw podstawowych, przyjętą w Konstytucji RP (godność jako źródło innych praw i wolności), ale także w takim sensie, w którym stanowi ona w stosunku do innych praw i wolności zasadniczy punkt odniesienia przy określaniu tych elementów prawa podstawowego, które należą do istoty danego prawa i nigdy nie mogą być poddane jakimkolwiek ograniczeniom. Ten sposób interpretacji zasady godności umożliwia w konsekwencji dostrzeżenie w tej zasadzie – z jednej strony – podstawy dla wywodzenia samodzielnych treści normatywnych, a z drugiej strony podstawy do jej wykorzystania jako najważniejszego kryterium oceny pojęcia „istoty” praw podmiotowych gwarantowanych przez inne postanowienia rozdz. II Konstytucji RP.

3. **Zasada równego traktowania.** Nie jest też, moim zdaniem, w sensie wyżej opisanym, 31 „metazasadą” zasada równego traktowania, która znalazła swój wyraz w ogólnym ujęciu art. 32 Konstytucji RP: w ust. 1 – jako nakaz równego traktowania przez władzę publiczną, w ust. 2 – jako zakaz dyskryminowania z jakiegokolwiek przyczyny. Przeciwnie stanowisko zostało wyrażone w orzecznictwie TK (zob. post. TK z 24.10.2001 r., SK 10/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 225, wraz ze zd. odrębnymi: *L. Garlickiego, K. Kolasieńskiego, M. Saffjana, J. Stępnia i J. Trzczyńskiego*), w którym stwierdza się m.in.: „Art. 32 Konstytucji został wprowadzony przez ustawodawcę konstytucyjnego umiejscowiony w Rozdziale II, dotyczącym wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, ale znalazł się w podrozdziale zatytułowanym: Zasady ogólne, poprzedzającym katalog konkretnych wolności i praw osobistych, politycznych, ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Może to sugerować, że mamy tu do czynienia w pierwszej kolejności z pewnym założeniem generalnym (ogólną zasadą), odnoszącym się do realizacji wymienionych dalej wolności i praw jednostki, zasadą «wyciągniętą przed nawias». Zasada ta oznacza przede wszystkim, że wszyscy są równi «w godności, wolności i prawach», o których w innych przepisach mówi Konstytucja, i że nie jest dopuszczalna dyskryminacja w realizacji tych wolności i praw. Równość w rozumieniu konstytucyjnym nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, zgodnie z powszechnie przyjętym założeniem nie oznacza identyczności (tożsamości) praw wszystkich jednostek. Równość (prawo do równego traktowania) funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym, odniesiona musi być do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Równość nie oznacza jednakowej sytuacji faktycznej i prawnej wszystkich, ale polega na «jednakowym uzdolnieniu do rozmaitych praw» (*A. Esmein*, Prawo konstytucyjne, tłum. *W. Konopczyński, K. Lutostański*, Warszawa 1921, s. 427). (...) Inaczej mówiąc, art. 32 Konstytucji określa sytuację prawną jednostki «wspólnie» z inną normą, która wyznacza sytuację prawną innych podmiotów. Z wyjątkiem niezwykle rzadkich współcześnie przypadków generalnej dyskryminacji (np. w postaci niewolnictwa lub społeczeństwa kastowego) trudno wskazać inne przypadki, gdzie równość nie miałaby konkretnego odniesienia do określonych praw, wolności lub obowiązków jednostki. Zróżnicowanie dotyka więc z reguły pewnego konkretnego uprawnienia lub wolności”.

Takie stanowisko (przyjęte też w późniejszym orzecznictwie – zob. np. wyr. TK z 2.4.2003 r., 32 K 13/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 28) zakłada więc, że art. 32 Konstytucji RP nie tworzy samodzielnego prawa podmiotowego, ale określa wyłącznie ogólne ramy dla stosowania innych praw podmiotowych konstytucyjnie gwarantowanych, a więc wyraża nakaz równego traktowania w polu zastosowania konkretnych praw, a nie nakaz „abstrakcyjnie ujętej równości”. Podstawą tego rozumowania, jak wynika ze stanowiska TK, jest przede wszystkim wykładnia językowa i systemowa, co wydaje się jednak mocno sporne, zważywszy, że oba te typy wykładni nie prowadzą do wniosków jednoznacznych. Pojawiają się też inne argumenty dotyczące znaczenia art. 32 jako ogólnej podstawy zakazu nierównego traktowania (zob. m.in. krytyczne uw. wobec stanowiska TK wyrażonego w post. z 24.10.2001 r., SK 10/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 225, w glosach i komentarzach do tego postanowienia: *R. Arnold*, Prz. Sejm. 2002, Nr 2, s. 117 i n.; *B. Banaszak*, Prz. Sejm. 2002, Nr 2, s. 122 i n.; *J. Szczęsny*, Gl. 2002, Nr 8, s. 32 i n.; *E. Łętowska*, Rzeczp. z 6.3.2002 r.; a także *M. Zubik*, Równość i zakaz dyskryminacji, s. 19–20).

Z pewnością jedną z podstawowych funkcji art. 32 Konstytucji RP jest zagwarantowanie 33 równego traktowania podmiotów w zakresie innych praw konstytucyjnych i nie zmienia tego fakt, że w wielu postanowieniach Konstytucji RP zasada równego traktowania jest wyraźnie

eksponowana jako istotny element gwarancji konstytucyjnych, dla podkreślenia znaczenia równości ze względu na pewne cechy osób (równość kobiet i mężczyzn – art. 33) lub ze względu na pewien obszar stosowania danego prawa podmiotowego (zob. np. art. 60 – prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, art. 68 ust. 2 – równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej; art. 70 ust. 4 – równy dostęp do wykształcenia). Z tego punktu widzenia można założyć, że w większości wypadków naruszenie równości będzie oznaczało zarazem naruszenie zasady równego traktowania w zakresie określonego konstytucyjnego prawa podmiotowego, podejście to nie może jednak uchylać uniwersalnego znaczenia równości, a więc obejmującego także sfery usytuowane poza zakresem wyznaczonym treścią poszczególnych konstytucyjnych praw podmiotowych. Istotne znaczenie z tego punktu widzenia należy przypisać treści art. 32 ust. 2, w którym jest usytuowany zakaz dyskryminacji „z jakiegokolwiek przyczyny”, a więc szeroko ujęty, odnoszący się do sfer życia politycznego, społecznego i gospodarczego, znajdujący zastosowanie do możliwie najszerszego kontekstu relacji prawnych, w tym czego nie można *a priori* wykluczyć, także relacji horyzontalnych (zob. w kwestii stosowania zakazu dyskryminacji w relacjach horyzontalnych: *M. Saffjan*, *Efekt horyzontalny*, s. 297 i n.; *tenże*, *O różnych metodach*, s. 3 i n.; *R. Trzaskowski*, *Zakaz dyskryminacji*, s. 612 i n.; a także dalsze rozważania – zob. Nb 69, 71). Charakterystyczne jest to, że wymaganie równego traktowania podmiotów wobec prawa stanowi rudymetarny, podstawowy składnik idei sprawiedliwości (tak od czasów *Arystotelesa* – zob. *tenże*, *Ętyka nikomachejska*, s. 173: „jeśli więc to, co niesprawiedliwe jest nierówne, w takim razie to, co sprawiedliwe jest równe, na co też bez rozumowania każdy się zgodzi”). Ograniczanie nakazu „równości” do sfery konstytucyjnych praw podmiotowych musiałoby więc pozbawiać ocenę relacji prawnych kształtujących się w innych obszarach systemu prawnego ważnego składnika aksjologicznego, który wpisany jest w naturę prawa sprawiedliwego.

- 34 Na gruncie EKPC (zob. art. 14), a także Protokołu Nr 12 do EKPC (nieratyfikowany przez RP) rozwinęło się bogate orzecznictwo w odniesieniu do zasady równości, przy czym należy zaznaczyć, że ujęcie zawarte w tym Protokole [zob. art. 1: „Korzystanie z każdego prawa ustanowionego przez prawo powinno być zapewnione bez dyskryminacji (...)”] nie pozostawia wątpliwości co do szerokiego stosowania prawa do ochrony przez dyskryminacyjnym traktowaniem jako podstawy samodzielnej, niezależnej od gwarancji udzielanej innym prawom konwencyjnym (zob. *B. Gronowska*, *Porównywalność sytuacji jednostek*, s. 4 i n.). Wypada też zauważyć, że dyskusja na temat zasady równego traktowania i zakazu dyskryminacji toczy się w obrębie prawa UE nie wokół pytania o istnienie „metazasady” jako nierozzerwalnie związanej z innymi prawami podstawowymi, ale wokół kwestii, które z kryteriów nierówności mogą mieć charakter relevantny na gruncie relacji prawnych objętych regulacjami konkretnych aktów unijnych oraz tych regulacji krajowych, które wchodzą w zakres stosowania prawa europejskiego w rozumieniu art. 51 ust. 1 KPP. Pewne problemy wynikają z różniących się ujęć zakazu dyskryminacji zawartych – z jednej strony – w postanowieniach traktatowych (art. 18 TFUE, zakazującym wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, a także w art. 19 TFUE, stanowiącym podstawę wprowadzenia przez instytucje UE zakazu dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, religię, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną), a z drugiej strony w art. 21 KPP, operującym ogólną formułą zakazującą dyskryminacji z jakiegokolwiek powodu, a jednocześnie jedynie w sposób niewyczerpujący (użyte jest wyrażenie „w szczególności”) wskazującą określone postaci zakazanej dyskryminacji. Na tym tle stawiane więc było pytanie o to, czy w świetle wyraźnych regulacji antydyskryminacyjnych konkretnych aktów unijnych pewne cechy osobowe mogą być „jako takie” uznane za przesłankę dyskryminacyjnego zachowania, która uzasadnia ochronę w świetle prawa unijnego odnoszącego się do stosunku pracy [zob. np. wyr. z 18.12.2014 r. w spr. C-354/13 *Fag og Arbejde (FOA)*, *działający w imieniu Karstena Kaltofta przeciwko Kommunernes Landsforening (KL) Kaltoft*, Zb.Orz. 2014, s. 2463, w którym TSUE zajmował się kwalifikacją otyłości jako możliwej przesłanki dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność i ostatecznie zajął stanowisko, że otyłość pracownika jako taka nie może stanowić na gruncie prawa europejskiego samodzielnej podstawy kwalifikacji zachowania pracodawcy jako naruszającego zakaz dyskryminacji oraz że otyłość stanowi niepełnosprawność w rozumieniu dyrektywy Rady 2000/78/WE z 27.11.2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. UE L Nr 303, s. 16), jeżeli stan ten

powoduje ograniczenia wynikające w szczególności z trwałego osłabienia funkcji fizycznych, umysłowych lub psychicznych, które w oddziaływaniu z różnymi barierami mogą utrudniać danej osobie pełny i skuteczny udział w życiu zawodowym na równi z innymi pracownikami. Zob. też wyr. TSUE z 18.3.2014 r. w spr. C-363/12 Z. przeciwko *A Government department I The Board of management of a community school* (Zb.Orz. 2014, s. 159, pkt 76–78), dotyczący kwalifikacji braku zdolności do urodzenia dziecka jako formy niepełnosprawności pracownika]. Nie pojawiały się natomiast wątpliwości co do tego, że bez względu na związek z konkretnymi prawami podmiotowymi i charakter relacji prawnych każdy podmiot, co do zasady, korzysta z ochrony przed dyskryminacją, a w szczególności ze względu na kryteria wskazane *expressis verbis* w art. 21 KPP. Za charakterystyczne z tego punktu widzenia może być uznane rozstrzygnięcie TSUE z 29.4.2015 r. w spr. C-528/13 *Geoffrey Léger* przeciwko *Ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes i Etablissement français du sang* (Zb.Orz. 2015, s. 288), w którym uznaje się, że nieproporcjonalne ograniczenie dostępu osób o preferencjach homoseksualnych do dawstwa krwi może być zakwalifikowane jako przejaw niedopuszczalnej dyskryminacji osób ze względu na ich orientację seksualną. Ten przykład zdaje się potwierdzać wyżej zarysowane stanowisko, że nakaz równego traktowania (zakaz dyskryminacji) może znajdować zastosowanie poza obszarem wyznaczonym bezpośrednio przez gwarancje poszczególnych praw podstawowych (nie istnieje wszak żadne prawo podstawowe do uczestniczenia w akcji honorowego dawstwa krwi).

Postulat takiej wykładni art. 32 Konstytucji RP, która pozwala na uznanie autonomicznej treści zasady równego traktowania, powinien, jak się wydaje, uwzględniać stanowisko orzecznictwa europejskiego w tej materii. Miałyby to istotne znaczenie dla promieniowania Konstytucji RP na cały system prawny i z tego względu może być traktowany jako ogólniejsza dyrektywa wykładni konstytucyjnej. **35**

W konsekwencji należy się opowiedzieć za taką wykładnią art. 32, która umożliwiłaby uznawanie tej podstawy jako samodzielnej gwarancji podmiotowego prawa konstytucyjnego z punktu widzenia dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Wydaje się też, że z tego punktu widzenia nie można czynić dystynkcji w ramach zasady równego traktowania pomiędzy ujęciem ogólnym z art. 32 ust. 1 (nakaz równego traktowania przez władze publiczne) a ust. 2 (zakaz dyskryminacji). Dostrzegając różnice pomiędzy zakazem nierównego traktowania a zakazem dyskryminacji stanowiącej podstawę „kwalifikowaną” nierównego traktowania (zob. np. *M. Zubik*, *Równość i zakaz dyskryminacji*, s. 31–32), nie można jednocześnie tracić z pola widzenia faktu, że dystynkcja ta nie rysuje się jako absolutnie klarowna i łatwa do przeprowadzenia we wszystkich sytuacjach, zwłaszcza na tle takiego ujęcia, które odnajdujemy w art. 32 ust. 2 (w którym nie wymienia się nawet przykładowo kryteriów dyskryminacji, a jednocześnie zaznacza, że chodzić tu może o dyskryminację „z jakiegokolwiek powodu”). Nie może więc dziwić, że nierówność i dyskryminacja są traktowane niekiedy przez orzecznictwo jako pojęcia zamienne [np. wyr. z 23.10.2001 r., K 22/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 215: „(...) zasada równości, wyrażona w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących jak i dyskryminujących (...)”].

Rozróżnienie to nie jest jednak pozbawione prawnej relewancji jako pewna dyrektywa interpretacyjna, wskazująca w wypadku co najmniej określonych przyczyn (zwłaszcza tych, które są wskazywane wprost w art. 233 ust. 2 Konstytucji RP, a także, chociaż nieenumeratywnie, w art. 1 Protokołu Nr 12 do EKPC oraz w art. 21 ust. 1 KPP) nierówności na przejawy wystąpienia oczywistej dyskryminacji. W odniesieniu do takich przyczyn nie można wykluczyć ochrony jednostki zarówno w układzie wertykalnym (w odniesieniu do władzy publicznej), jak i w układzie horyzontalnym (w relacjach prywatnoprawnych; zob. *M. Saffjan*, *Efekt horyzontalny*, s. 297 i n.). Takie podejście można też odnaleźć w orzecznictwie TK (zob. zwłaszcza wyr. z 5.7.2011 r., P 14/10, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 49), w którym stwierdza się m.in.: „Dyskryminacja stanowi zatem kwalifikowany przejaw nierównego traktowania. Jest ona bezwzględnie niedopuszczalna, nawet w reżimie stanów nadzwyczajnych (...). Zakaz dyskryminacji ma charakter uniwersalny”.

4. Zasada proporcjonalności. Należy natomiast podzielić stanowisko, że typową metazasadą jest zasada proporcjonalności, zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Mechanizm proporcjonalnego ograniczania praw podstawowych, typowy dla wszystkich regulacji konstytucyjnych **37**

i międzynarodowych zawierających gwarancje praw i wolności, ma *ex definitione* wyłącznie zastosowanie w związku ze stosowaniem innych norm wyrażających prawa podstawowe, określa więc kryteria swoistej operacji „ważenia” zasad i wartości. Jego uniwersalne zastosowanie, do wszystkich praw podstawowych, z wyjątkiem prawa do poszanowania godności (art. 30 Konstytucji RP) sprawia, że jest to regulacja szczególnego rodzaju, sytuująca się w jakimś sensie „na zewnątrz” w stosunku do pozostałych przepisów rozdz. II Konstytucji RP.

C. O tzw. zasadach programowych

- 38** 1. **Spór o naturę tzw. norm (zasad) programowych.** Podstawowe pytanie, które, jak się wydaje, wylania się na tle wykładni przepisów rozdz. II Konstytucji RP jest związane z zagadnieniem, czy całość regulacji tam zawartych może być uznana za odnoszącą się do gwarancji wyrażających prawa podmiotowe (zob. np. *T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, Normy programowe*, s. 101 i n.; *P. Sarnecki, Normy programowe*, s. 258 i n.; *M. Florczak-Wątor, Możliwości kontrolowania*, s. 111 i n.).
- 39** Spór o naturę regulacji i kierunek poprawnej wykładni przepisów tej części Konstytucji RP w dużym stopniu przypomina dyskusję toczącą się na gruncie prawa europejskiego w odniesieniu do postanowień KPP i dystynkcji, uczynionych przez samego ustawodawcę pomiędzy tzw. zasadami i prawami. Zgodnie z art. 52 ust. 5 KPP „zasady” są adresowane do instytucji unijnych oraz do państw członkowskich, gdy wykonują one prawa UE, natomiast nie są dla jednostek źródłem praw podmiotowych, które mogłyby samodzielnie stanowić podstawę ochrony, a w sądzie można się na nie powoływać jedynie w celu wykładni tych aktów i kontroli ich legalności (zob. Nb 67, 69).
- 40** Na gruncie Konstytucji RP swoistym odpowiednikiem art. 52 ust. 5 KPP jest art. 81 Konstytucji RP, który stanowi, że pewnych praw o charakterze społeczno-ekonomicznym, a konkretnie prawa do minimalnego wynagrodzenia (art. 65 ust. 4 Konstytucji RP), do korzystania z polityki pełnego zatrudnienia (art. 65 ust. 5 Konstytucji RP), do bezpiecznych i higienicznych warunków życia (art. 66 Konstytucji RP), do ochrony osób niepełnosprawnych (art. 69 Konstytucji RP), do ochrony rodziny i macierzyństwa (art. 71 Konstytucji RP), do ochrony środowiska (art. 74 Konstytucji RP), do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (art. 75 Konstytucji RP), do ochrony konsumenta (art. 76 Konstytucji RP), można dochodzić jedynie w granicach określonych w ustawie. Od razu na wstępie nasuwa się refleksja, że sam ustawodawca konstytucyjny operuje w tym wypadku pojęciem „praw”, co wskazywałoby na to, że ich bezpośrednim adresatem są nie tylko organy władzy publicznej, ale także jednostki, które korzystają z określonej ochrony wobec władz publicznych. Takie ujęcie wykluczałoby więc kwalifikowanie takich norm wyłącznie jako ogólnych dyrektyw i postulatów wyznaczających pewien kierunek aktywności dla organów tworzących prawo, mających więc czysto programowy charakter i jako takich nierodzących żadnych uprawnień. Te ostatnie mogłyby być dopiero wywiedzione na podstawie ustaw wprowadzających w życie i konkretyzujących normy programowe.
- 41** Nie wydaje się, aby takie stanowisko mogło być uznane za przekonujące. Nie można też uznać za trafne operowanie w stosunku do tego typu norm pojęciem „zasad programowych”, za czym przemawiać by miała ich ogólnikowość i kierunkowość. Na tle wcześniejszych rozważań związanych z pojęciem zasad podkreślano, że według przyjętej tam koncepcji kwalifikacja ta jest zarezerwowana dla norm wyrażających najważniejsze dla systemu konstytucyjnego wartości, tworzące aksjologię konstytucyjną. Wprowadzenie pojęcia zasad programowych prowadziłoby do kłopotliwych konfuzji. Nie zgadzając się z tezą o czysto programowym charakterze wskazanych norm, nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że sformułowanie „jedynie w granicach określonych w ustawie”, którym operuje art. 81 Konstytucji RP, może prowadzić do podważenia interpretacji przyjmującej istnienie w tym wypadku praw podmiotowych. Jest bowiem ono na tyle kategoryczne, że zdaje się wykluczać jakikolwiek samodzielny, a więc niezależny od treści odpowiednich ustaw margines interpretacyjny wywiedziony z samego tekstu Konstytucji RP. Przy takim ujęciu jedyną konsekwencją prawną tych regulacji byłby istotnie nakaz „aktywności” skierowany do ustawodawcy w polach wyznaczonych zakresem poszczególnych norm, który nie przesądzałby, poza czysto kierunkową dyrektywą, treści potencjalnych regulacji prawnych. Na tle tego założenia, już nie tylko sam byt praw podmiotowych, ale nawet ograniczona kontrola

konstytucyjności ustaw, odwołująca się do tak ramowych i niedookreślonych wzorców mogłyby być zakwestionowane.

Podejście „redukcjonistyczne” stawia pod znakiem zapytania sens wprowadzania do tekstu 42 Konstytucji RP norm, które przybierają postać postulatów polityki ekonomicznej i społecznej i równie dobrze mogłyby się znaleźć w tekście programowym rządu, a ich funkcja byłaby czysto dekoracyjna. Tymczasem punktem wyjścia dla ustalenia charakteru tego typu norm powinno być sformułowane już wyżej stanowisko, że normy zawarte w Konstytucji RP nie mogą być kwalifikowane wyłącznie w kategoriach czysto politycznych lub programowych, ale zawierają zawsze w każdym wypadku określoną treść normatywną, z której wynika coś więcej niż tylko abstrakcyjnie ujęty nakaz podjęcia działalności legislacyjnej w określonym obszarze. Warto zauważyć, że w podrozdziale dotyczącym praw społecznych i ekonomicznych znajduje się wiele innych praw niewymienionych w art. 81 Konstytucji RP o ramowo i ogólnie ujętej treści, zawierającej bądź odesłanie do ustawodawstwa zwykłego, które ma dopiero określić i sprecyzować uprawnienia adresatów (zob. np. art. 68 ust. 2 – świadczenia zdrowotne, art. 67 ust. 1 – zakres i formy zabezpieczenia zdrowotnego, art. 70 ust. 4 – pomoc finansowa dla uczniów i studentów, art. 70 ust. 5 Konstytucji RP – autonomia szkół wyższych), bądź też jedynie nakaz kierowany do władz publicznych (zob. art. 68 ust. 3 – opieka zdrowotna dla dzieci, kobiet ciężarnych, osób niepełnosprawnych, osób w podeszłym wieku, art. 68 ust. 4 – zwalczanie chorób epidemicznych, zapobieganie negatywnym skutkom degradacji środowiska, art. 70 ust. 4 Konstytucji RP – powszechny i równy dostęp do wykształcenia). Dystynkcja pomiędzy obiema kategoriami norm nie jawi się jako jasna i oczywista, skoro z punktu widzenia stopnia ramowości czy blankietowości stosowanej formuły trudno odróżnić np. art. 76 Konstytucji RP o ochronie konsumenta, odsyłający do ustaw w celu określenia zakresu ochrony przez działaniami zagrażającymi zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (który jest objęty zakresem art. 81), a art. 67 – odsyłający do ustaw w celu określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego (który nie jest objęty formułą art. 81). Fakt odesłania do ustaw nie jest więc jeszcze wystarczającym kryterium, by zakwestionować sam byt prawa podmiotowego i jego własną niezależną od ustaw treść wywodzoną na podstawie Konstytucji RP. Jeżeli uznać za trafną koncepcję, że o prawie podmiotowym konstytucyjnym możemy sensownie mówić wtedy, kiedy zasadnicze elementy takich praw są wskazane przez samą Konstytucję RP, nawet jeśli treść tych praw jest także określana przez inne akty normatywne (zob. np. *P. Tuleja*, *Stosowanie Konstytucji*, 2003, s. 142), to nie jest jednak pozabawione podstaw pytanie o to, czy takie elementy w ramach omawianej tu kategorii norm się pojawiają. Należy założyć, że normy te ustanawiają coś więcej niż tylko abstrakcyjnie ujęty nakaz aktywności legislacyjnej, wyrażają pewne minimum treści, która wyznacza, obok samej powinności działania, także preferencję ustawodawcy dla osiągnięcia wskazanych celów, obowiązek poszukiwania w obszarach objętych zakresem odpowiedniej normy rozwiązań temu sprzyjających, a zarazem zakaz powstrzymania się od działań, które by osiągnięcie tych celów uniemożliwiało lub zasadniczo ograniczało. W oparciu o te elementy można by więc rekonstruować prawo podmiotowe jednostki co najmniej w odniesieniu do tak minimalnego zakresu treściowego. Rozważyć obecnie wypada dwie konsekwencje wynikające z istnienia samodzielnej treści tych praw: po pierwsze, czy mogą być one podstawą wzorca do kontroli konstytucyjności ustaw, a po drugie, czy mogą być podstawą sformułowania skargi konstytucyjnej.

W świetle przyjętych wyżej ustaleń co do treści ocenianych norm możliwe jest sformułowanie 43 wniosku, że mogą one stanowić samodzielną podstawę (wzorzec) kontroli konstytucyjności ustaw. Musi ona z natury rzeczy wykraczać poza kontrolę istnienia aktywności legislacyjnej w określonym obszarze (ponieważ zasadniczo polski system kontroli konstytucyjności prawa nie umożliwia kontroli zaniechań legislacyjnych), a zatem powinna odwoływać się do pewnych elementów substancjonalnych, zawartych w treści poszczególnych norm, nawet jeśli jest ona ograniczona przez ich ramowy charakter. Jeżeli więc uznać istnienie „minimalnego zakresu treściowego” norm wyrażających prawa społeczno-ekonomiczne, to uzasadnione wydaje się w konsekwencji podejście pozwalające na dekodowanie z nich nie tylko nakazu podjęcia działania legislacyjnego, ale również nakazu odpowiedniego ukierunkowania rozwiązań ustawowych – zgodnie z wartościami i celami wyrażonym w przepisie konstytucyjnym (zob. tak też np. *M. Florczak-Wątor*, *Możliwości kontrolowania*, s. 116 i n.). Uzasadnia to wniosek, że ustawa, która np. w określonej dziedzinie polityki społecznej i ekonomicznej prowadzi

do konsekwencji całkowicie sprzecznych z nakazem podejmowania pozytywnych działań na rzecz osiągnięcia określonych w normie konstytucyjnej celów (np. polityki pełnego zatrudnienia lub zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych bądź ochrony przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi naruszającymi ochronę konsumenta), może być uznana za niezgodną z Konstytucją RP bezpośrednio, w oparciu o tę ramowo sformułowaną normę. Samodzielna treść normatywna zawarta w „normach programowych”, a więc wyrażająca obowiązek realizacji przez ustawy określonych celów, a co najmniej powstrzymania się od przyjmowania rozwiązań, które by osiągnięcie tych celów uniemożliwiały, może być też podstawą do formułowania dyrektyw interpretacyjnych w zakresie wykładni przepisów prawa w określonych dziedzinach, np. zatrudnienia, ochrony konsumenta czy ochrony lokatorów.

- 44 Trudniejsze wydaje się natomiast pytanie o to, czy ramowe prawa ekonomiczne i socjalne, a zwłaszcza te wskazane w art. 81 Konstytucji RP, mogą służyć do kreowania praw podmiotowych konstytucyjnych, które mogłyby być dochodzone przez jednostkę w szczególności w trybie skargi konstytucyjnej. Art. 81 przyjmuje stanowisko rygorystyczne, wskazując, że uruchomienie jakiegokolwiek postępowania wobec władzy publicznej może nastąpić wyłącznie w granicach określonych w ustawie. Bez wątplenia zawarte w tej formule ograniczenie wprowadza istotnie zawęża możliwość dochodzenia wskazanych praw podmiotowych, ale nie może być rozumiane jako potwierdzenie braku własnych składników całkowicie wykluczające możliwość odwołania się do mechanizmu skargi konstytucyjnej. Po pierwsze, może być kwestionowane w ramach określonej regulacji ustawowej rozwiązanie, które pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią i celem normy konstytucyjnej (np. w regulacjach dotyczących obrotu konsumenckiego zostałyby wyłączone przez ustawodawcę istotne obowiązki informacyjne, mające na celu ochronę zdrowia konsumentów). W ten sposób wyrażenie użyte w art. 81 „w granicach określonych w ustawie” należałoby rozumieć jako wyznaczenie zakresu regulacyjnego, do którego mogłaby się odnosić skarga oparta na normie konstytucyjnej. Po drugie, wydaje się, że formuła „w granicach określonych w ustawie” mogłaby być w pewnych sytuacjach podstawą czy punktem odniesienia do kwestionowania innych rozwiązań ustawowych, które nie są bezpośrednio nakierowane na realizację praw wymienionych w art. 81. Można bowiem argumentować, że jeśli jakaś regulacja ustawowa, która realizuje istotny, substancjonalny cel prawa wskazanego w art. 81 i nadaje mu skonkretyzowany, wyraźny kształt normatywny, to taka regulacja staje się wraz z normą konstytucyjną, która jest jej źródłem i podstawą, wzorcem konstytucyjnym dla dochodzenia danego prawa także w innych obszarach regulacyjnych, w których ustawodawca naruszył jego esencjonalne składniki. Przyjmując tego rodzaju wykładnię praw ekonomicznych i socjalnych, których ostateczny kształt zależy od ustawodawcy zwykłego, nie można by zatem wykluczyć możliwości uznania odpowiednich wzorców konstytucyjnych za podstawę indywidualnej skargi konstytucyjnej. Kwestia ta pozostaje jednak mocno dyskusyjna i trudno ją też uznać za ostatecznie przesądzoną w orzecznictwie.

III. Wykładnia prokonstytucyjna, jej cechy charakterystyczne i promieniowanie na system prawa

A. Wykładnia prokonstytucyjna

- 45 1. **Istota wykładni prokonstytucyjnej.** Promieniowanie Konstytucji RP na system prawny jest zjawiskiem złożonym i zróżnicowanym, obejmującym zarówno proces tworzenia, jak i stosowania prawa (zob. np. *J. Limbach*, „Promieniowanie”, s. 405 i n.; *M. Saffjan*, *System PrPryw*, t. 1, 2012, s. 167 i n.; *E. Łętowska*, *Promieniowanie orzecznictwa*, s. 353 i n.; *taż*, *Wpływ Konstytucji*, s. 125 i n.). Obejmuje zestaw różnorodnych instrumentów, zapewniających stopniową ewolucję systemu prawnego, co znakomicie ilustrują zmiany dokonujące się w systemie prawnym pod wpływem orzecznictwa konstytucyjnego, zwłaszcza po 1990 r. Konstytucjonalizacja systemu prawnego jest procesem nie tylko złożonym, ale i wymagającym czasu, zważywszy na okres ponad czterdzieści lat, w którym regulacje konstytucyjne pełniły wyłącznie rolę swoistego *decorum*, bez realnego wpływu na kształt i stosowanie prawa.
- 46 Pojęcie „promieniowanie Konstytucji” zakłada istotną zmianę metod i stylu tworzenia oraz stosowania prawa, wymaga zawsze wyjścia poza wąską, czysto formalną perspektywę oceny tworzonego lub interpretowanego aktu prawnego i uwzględniania podstawowych zasad i wartości systemu prawnego. Jest to więc istotna zmiana stylu uprawiania prawa, która zakłada silne „po-

[Przejdź do księgarni →](#)

ksiegarnia.beck.pl