

# KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Komentarz

redakcja naukowa Piotr Tuleja

---

Piotr Czarny, Monika Florczak-Wątor  
Bogumił Naleziński, Piotr Radzewicz, Piotr Tuleja

---

KOMENTARZE

---

# KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Komentarz

redakcja naukowa Piotr Tuleja

---

Piotr Czarny, Monika Florczak-Wątor  
Bogumił Naleziński, Piotr Radzewicz, Piotr Tuleja

---

KOMENTARZE

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

W zakresie części autorstwa Piotra Radzewicza publikacja jest częścią projektu badawczego finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji nr 2017/25/B/HS5/01824

*Stan prawny na 20 września 2019 r.*

Recenzent

*prof. dr hab. Leszek Garlicki*

Wydawca

*Monika Pawłowska*

Redaktor prowadzący

*Joanna Tchorek*

Opracowanie redakcyjne

*Michał Dymiński*

Projekt okładek serii

*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

Łamanie

*Fotoedytor*

Poszczególne artykuły opracowali:

Piotr Czarny – 126–167, 213–215

Monika Florczak-Wątor – 2, 3, 7, 8, 10, 38–44, 46–59, 61, 62, 64–86,  
216–218, 226, 227, 233, 234

Bogumił Naleziński – 168–212

Piotr Radzewicz – 87–125, 219–225, 228–230, 235

Piotr Tuleja – Preambuła, 1, 4, 5, 6, 9, 11–37, 45, 60, 63, 231, 232, 236–243

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-970-8

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# Spis treści

Wykaz skrótów .....	13
Wstęp .....	17
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) .....	21
<b>ROZDZIAŁ I. Rzeczpospolita .....</b>	<b>25</b>
Art. 1. [Rzeczpospolita jako dobro wspólne] .....	25
Art. 2. [Zasada demokratycznego państwa prawnego] .....	27
Art. 3. [Państwo unitarne] .....	33
Art. 4. [Zasada zwierzchnictwa Narodu] .....	34
Art. 5. [Zasada niepodległości państwa, ochrony praw człowieka, strzeżenia dziedzictwa narodowego i zrównoważonego rozwoju] .....	40
Art. 6. [Zasada równego dostępu do dziedzictwa kulturalnego] .....	42
Art. 7. [Działanie na podstawie i w granicach prawa] .....	45
Art. 8. [Nadrzędność Konstytucji; bezpośrednie jej stosowanie] .....	48
Art. 9. [Zasada przestrzegania prawa międzynarodowego] .....	51
Art. 10. [Zasada podziału władz] .....	55
Art. 11. [Zasada pluralizmu politycznego] .....	58
Art. 12. [Zasada społeczeństwa obywatelskiego] .....	62
Art. 13. [Zakaz istnienia organizacji totalitarnych i autorytarnych] .....	65
Art. 14. [Zasada wolności mediów] .....	69
Art. 15. [Zasada decentralizacji] .....	73
Art. 16. [Samorząd terytorialny jako podmiot władzy publicznej] .....	75
Art. 17. [Inne rodzaje samorządów] .....	77
Art. 18. [Zasada ochrony małżeństwa i rodziny] .....	80
Art. 19. [Zasada szczególnej opieki nad weteranami] .....	84
Art. 20. [Zasada społecznej gospodarki rynkowej] .....	86
Art. 21. [Zasada ochrony własności i dziedziczenia] .....	88
Art. 22. [Ograniczenie wolności działalności gospodarczej] .....	92
Art. 23. [Gospodarstwo rodzinne podstawą ustroju rolnego] .....	95
Art. 24. [Zasada ochrony pracy] .....	97

Art. 25.	[Zasada równouprawnienia, autonomii kościołów i związków wyznaniowych oraz bezstronności państwa] . . . . .	98
Art. 26.	[Zasada służebnego charakteru i neutralności Sił Zbrojnych] . . .	104
Art. 27.	[Zasada uznania języka polskiego za język urzędowy] . . . . .	108
Art. 28.	[Symbole narodowe] . . . . .	109
Art. 29.	[Stolica Rzeczypospolitej Polskiej] . . . . .	110
<b>ROZDZIAŁ II. Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela . . . . .</b>		<b>111</b>
Zasady ogólne . . . . .		111
Art. 30.	[Zasada ochrony godności człowieka] . . . . .	111
Art. 31.	[Zasada ochrony wolności, klauzule limitacyjne ograniczania wolności i praw konstytucyjnych] . . . . .	114
Art. 32.	[Zasada równości] . . . . .	119
Art. 33.	[Zasada równouprawnienia płci] . . . . .	122
Art. 34.	[Nabywanie obywatelstwa polskiego] . . . . .	124
Art. 35.	[Prawa mniejszości narodowych] . . . . .	126
Art. 36.	[Prawo obywatela polskiego do opieki podczas pobytu za granicą] . . . . .	128
Art. 37.	[Korzystanie z ochrony praw konstytucyjnych] . . . . .	129
Wolności i prawa osobiste . . . . .		131
Art. 38.	[Prawo do życia] . . . . .	131
Art. 39.	[Zakaz eksperymentów naukowych na ludziach bez ich zgody] . . . . .	136
Art. 40.	[Zakaz tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania i karan] . . . . .	141
Art. 41.	[Nietykalność i wolność osobista] . . . . .	145
Art. 42.	[Odpowiedzialność karna; prawo do obrony; domniemanie niewinności] . . . . .	150
Art. 43.	[Zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości] . . . . .	154
Art. 44.	[Bieg przedawnienia] . . . . .	158
Art. 45.	[Prawo do sądu] . . . . .	160
Art. 46.	[Przepadek rzeczy] . . . . .	163
Art. 47.	[Prawo do ochrony prywatności] . . . . .	167
Art. 48.	[Prawa rodziców; ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich] . . . . .	170
Art. 49.	[Tajemnica komunikowania się] . . . . .	172
Art. 50.	[Nienaruszalność mieszkania] . . . . .	175
Art. 51.	[Prawo ochrony danych osobowych] . . . . .	177
Art. 52.	[Wolność przemieszczania się] . . . . .	180
Art. 53.	[Wolność sumienia i wyznania] . . . . .	181
Art. 54.	[Wolność słowa] . . . . .	186
Art. 55.	[Zakaz ekstradycji] . . . . .	189
Art. 56.	[Prawo azylu i status uchodźcy] . . . . .	191

---

Wolności i prawa polityczne . . . . .	195
Art. 57. [Wolność zgromadzeń] . . . . .	195
Art. 58. [Wolność zrzeszania się] . . . . .	198
Art. 59. [Zrzeszenia i ich prawa; prawo do strajku] . . . . .	201
Art. 60. [Prawo dostępu do służby publicznej] . . . . .	205
Art. 61. [Prawo dostępu do informacji publicznej] . . . . .	207
Art. 62. [Czynne prawo wyborcze] . . . . .	211
Art. 63. [Prawo do petycji] . . . . .	213
Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne . . . . .	215
Art. 64. [Prawo do własności, innych praw majątkowych, prawo dziedziczenia] . . . . .	215
Art. 65. [Wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz miejsca pracy] . . . . .	218
Art. 66. [Prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy; prawo do urlopu] . . . . .	222
Art. 67. [Prawo do zabezpieczenia społecznego] . . . . .	226
Art. 68. [Ochrona zdrowia] . . . . .	229
Art. 69. [Pomoc osobom niepełnosprawnym] . . . . .	233
Art. 70. [Prawo do nauki] . . . . .	235
Art. 71. [Prawo rodziny do pomocy ze strony państwa] . . . . .	238
Art. 72. [Ochrona praw dziecka] . . . . .	241
Art. 73. [Wolność twórczości artystycznej, badań naukowych, nauczania i korzystania z dóbr kultury] . . . . .	244
Art. 74. [Bezpieczeństwo ekologiczne i ochrona środowiska] . . . . .	246
Art. 75. [Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych] . . . . .	248
Art. 76. [Ochrona konsumentów] . . . . .	251
Środki ochrony wolności i praw . . . . .	253
Art. 77. [Prawo do wynagrodzenia szkody] . . . . .	253
Art. 78. [Zasada dwuinstancyjności postępowania] . . . . .	257
Art. 79. [Skarga konstytucyjna] . . . . .	260
Art. 80. [Wniosek do Rzecznika Praw Obywatelskich] . . . . .	264
Art. 81. [Ustawowe ograniczenia dochodzenia wskazanych praw] . . . . .	266
Obowiązki . . . . .	267
Art. 82. [Obowiązek wierności Rzeczypospolitej Polskiej] . . . . .	267
Art. 83. [Obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej] . . . . .	269
Art. 84. [Obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych] . . . . .	272
Art. 85. [Obowiązek obrony Ojczyzny] . . . . .	275
Art. 86. [Obowiązek dbałości o stan środowiska] . . . . .	279
<b>ROZDZIAŁ III. Źródła prawa . . . . .</b>	<b>281</b>
Art. 87. [Źródła prawa powszechnie obowiązującego] . . . . .	281
Art. 88. [Wejście w życie aktów normatywnych] . . . . .	286

---

---

Art. 89.	[Ratyfikacja umów międzynarodowych] . . . . .	288
Art. 90.	[Podstawy prawne przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów państwowych] . . . . .	293
Art. 91.	[Umowa międzynarodowa w krajowym porządku prawnym] . . . .	297
Art. 92.	[Upoważnienie do wydawania rozporządzeń] . . . . .	299
Art. 93.	[Źródła prawa wewnątrznie obowiązującego] . . . . .	302
Art. 94.	[Akty prawa miejscowego] . . . . .	304
<b>ROZDZIAŁ IV. Sejm i Senat</b> . . . . .		<b>307</b>
Art. 95.	[Władza ustawodawcza; kontrolna funkcja Sejmu] . . . . .	307
Wybory i kadencja . . . . .		309
Art. 96.	[Skład Sejmu; przymiotniki wyborcze] . . . . .	309
Art. 97.	[Skład Senatu; przymiotniki wyborcze] . . . . .	311
Art. 98.	[Kadencja parlamentu, wybory, możliwość skrócenia kadencji] . . . . .	312
Art. 99.	[Bierne prawo wyborcze do Sejmu i Senatu] . . . . .	315
Art. 100.	[Zasady kandydowania na posła i senatora] . . . . .	317
Art. 101.	[Stwierdzenie ważności wyborów do Sejmu i Senatu] . . . . .	318
Posłowie i senatorowie . . . . .		320
Art. 102.	[Zakaz łączenia mandatu posła i senatora] . . . . .	320
Art. 103.	[Zakaz łączenia mandatu posła z innymi funkcjami lub stanowiskami publicznymi ( <i>incompatibilitas</i> )] . . . . .	320
Art. 104.	[Mandat wolny, ślubowanie] . . . . .	322
Art. 105.	[Immunitet poselski] . . . . .	325
Art. 106.	[Wykonywanie mandatu posła] . . . . .	329
Art. 107.	[Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej] . . . . .	330
Art. 108.	[Mandat senatorski] . . . . .	332
Organizacja i działanie . . . . .		332
Art. 109.	[Zasada permanencji; pierwsze posiedzenie Sejmu i Senatu] . . .	332
Art. 110.	[Marszałek Sejmu i wicemarszałkowie] . . . . .	334
Art. 111.	[Komisja śledcza] . . . . .	336
Art. 112.	[Regulamin Sejmu] . . . . .	340
Art. 113.	[Zasada jawności prac Sejmu] . . . . .	342
Art. 114.	[Zgromadzenie Narodowe] . . . . .	344
Art. 115.	[Interpelacje i zapytania poselskie] . . . . .	345
Art. 116.	[Stan wojny] . . . . .	346
Art. 117.	[Użycie Sił Zbrojnych za granicą; zasady pobytu obcych wojsk na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej] . . . . .	348
Art. 118.	[Inicjatywa ustawodawcza] . . . . .	348
Art. 119.	[Proces ustawodawczy w Sejmie] . . . . .	351
Art. 120.	[Proceduralne przesłanki ważności uchwalania ustaw] . . . . .	355

---

Art. 121.	[Rola Senatu w procesie ustawodawczym]	358
Art. 122.	[Rola Prezydenta w procesie ustawodawczym]	361
Art. 123.	[Pilny projekt ustawy]	366
Art. 124.	[Organizacja i działanie Senatu]	368
Referendum		369
Art. 125.	[Referendum ogólnokrajowe]	369
<b>ROZDZIAŁ V. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej</b>		<b>372</b>
Art. 126.	[Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej]	372
Art. 127.	[Zasady i tryb wyboru Prezydenta]	376
Art. 128.	[Początek kadencji Prezydenta, zarządzanie wyborów prezydenckich]	379
Art. 129.	[Ważność wyborów prezydenckich]	381
Art. 130.	[Przysięga prezydencka]	385
Art. 131.	[Zastępstwo Prezydenta]	388
Art. 132.	[Niepołączalność]	393
Art. 133.	[Rola Prezydenta w zakresie stosunków międzynarodowych]	396
Art. 134.	[Zwierzchnictwo Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi]	401
Art. 135.	[Rada Bezpieczeństwa Narodowego]	405
Art. 136.	[Zarządzanie mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych]	407
Art. 137.	[Prezydent a nadawanie i zrzeczenie się obywatelstwa]	410
Art. 138.	[Nadawanie orderów i odznaczeń]	413
Art. 139.	[Prawo łaski]	414
Art. 140.	[Orędzie Prezydenta]	418
Art. 141.	[Rada Gabinetowa]	419
Art. 142.	[Akty prawne Prezydenta]	422
Art. 143.	[Kancelaria Prezydenta]	424
Art. 144.	[Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta]	426
Art. 145.	[Odpowiedzialność Prezydenta przed Trybunałem Stanu]	432
<b>ROZDZIAŁ VI. Rada Ministrów i administracja rządowa</b>		<b>436</b>
Art. 146.	[Zadania i niektóre kompetencje Rady Ministrów]	436
Art. 147.	[Skład Rady Ministrów]	442
Art. 148.	[Zadania i kompetencje Prezesa Rady Ministrów]	445
Art. 149.	[Zadania i kompetencje ministrów; status wchodzących w skład Rady Ministrów przewodniczących określonych w ustawach komitetów]	449
Art. 150.	[Zakaz działalności sprzecznej z obowiązkami publicznymi]	455
Art. 151.	[Przysięga członków Rady Ministrów]	457
Art. 152.	[Status prawny wojewody]	459
Art. 153.	[Służba cywilna]	461
Art. 154.	[Zasadnicza procedura powoływania Rady Ministrów; pierwsza procedura rezerwowa]	464
Art. 155.	[Trzecia procedura powoływania Rady Ministrów]	469

---



---

Art. 156.	[Odpowiedzialność konstytucyjna i karna członków Rady Ministrów] . . . . .	472
Art. 157.	[Odpowiedzialność członków Rady Ministrów przed Sejmem] . . .	475
Art. 158.	[Wotum nieufności dla Rady Ministrów] . . . . .	478
Art. 159.	[Wotum nieufności dla ministra] . . . . .	481
Art. 160.	[Wotum zaufania dla Rady Ministrów] . . . . .	484
Art. 161.	[Zmiany w składzie Rady Ministrów] . . . . .	486
Art. 162.	[Dymisja Rady Ministrów] . . . . .	489
<b>ROZDZIAŁ VII. Samorząd terytorialny</b> . . . . .		493
Art. 163.	[Zadania samorządu terytorialnego] . . . . .	493
Art. 164.	[Struktura samorządu terytorialnego] . . . . .	497
Art. 165.	[Status prawny jednostek samorządu terytorialnego] . . . . .	501
Art. 166.	[Rodzaje zadań jednostek samorządu terytorialnego, spory kompetencyjne między samorządem terytorialnym a administracją rządową] . . . . .	504
Art. 167.	[Dochody jednostek samorządu terytorialnego] . . . . .	508
Art. 168.	[Podatki i opłaty lokalne] . . . . .	513
Art. 169.	[Organy jednostek samorządu terytorialnego] . . . . .	514
Art. 170.	[Referendum lokalne] . . . . .	516
Art. 171.	[Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego] . . . . .	519
Art. 172.	[Prawo jednostek samorządu terytorialnego do zrzeszania się] . . .	521
<b>ROZDZIAŁ VIII. Sądy i Trybunały</b> . . . . .		523
Art. 173.	[Zasada niezależności władzy sądowniczej] . . . . .	523
Art. 174.	[Orzekanie w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej] . . . . .	525
Sądy . . . . .		526
Art. 175.	[Struktura sądów w Rzeczypospolitej Polskiej] . . . . .	526
Art. 176.	[Instancyjność postępowania sądowego] . . . . .	529
Art. 177.	[Sądy powszechne] . . . . .	532
Art. 178.	[Sędziowie; niezawisłość sędziowska] . . . . .	534
Art. 179.	[Powoływanie sędziów] . . . . .	538
Art. 180.	[Nieusuwalność sędziów] . . . . .	541
Art. 181.	[Immunitet i przywilej nietykalności sędziowskiej] . . . . .	544
Art. 182.	[Udział obywateli w wymierzaniu sprawiedliwości] . . . . .	546
Art. 183.	[Nadzór Sądu Najwyższego] . . . . .	548
Art. 184.	[Struktura i zadania sądów administracyjnych] . . . . .	551
Art. 185.	[Powoływanie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego] . . .	553
Art. 186.	[Zadania Krajowej Rady Sądownictwa] . . . . .	554
Art. 187.	[Skład Krajowej Rady Sądownictwa] . . . . .	556
Trybunał Konstytucyjny . . . . .		559
Art. 188.	[Właściwość Trybunału Konstytucyjnego] . . . . .	559
Art. 189.	[Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych] . . . . .	564

---

---

Art. 190.	[Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego] . . . . .	566
Art. 191.	[Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego] . . . . .	570
Art. 192.	[Inicjowanie rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych] . . . . .	573
Art. 193.	[Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego] . . . . .	574
Art. 194.	[Skład i wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego] . . . . .	578
Art. 195.	[Status sędziów Trybunału Konstytucyjnego] . . . . .	582
Art. 196.	[Immunitet i przywilej nietykalności sędziów Trybunału Konstytucyjnego] . . . . .	584
Art. 197.	[Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym] . . . . .	587
Trybunał Stanu . . . . .		588
Art. 198.	[Zakres właściwości Trybunału Stanu] . . . . .	588
Art. 199.	[Skład Trybunału Stanu i niezawisłość członków Trybunału Stanu] . . . . .	591
Art. 200.	[Immunitet i przywilej nietykalności członków Trybunału Stanu] . . . . .	593
Art. 201.	[Określenie w ustawie organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem Stanu] . . . . .	596
<b>ROZDZIAŁ IX. Organy kontroli państwowej i ochrony prawa . . . . .</b>		<b>598</b>
Najwyższa Izba Kontroli . . . . .		598
Art. 202.	[Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli. Kolegialność działania] . . . . .	598
Art. 203.	[Zakresy i kryteria kontroli Najwyższej Izby Kontroli] . . . . .	600
Art. 204.	[Kompetencje Najwyższej Izby Kontroli wobec Sejmu] . . . . .	603
Art. 205.	[Powołanie i kadencja Prezesa Najwyższej Izby Kontroli] . . . . .	605
Art. 206.	[Immunitet i przywilej nietykalności Prezesa Najwyższej Izby Kontroli] . . . . .	607
Art. 207.	[Określenie w ustawie organizacji i trybu działania Najwyższej Izby Kontroli] . . . . .	609
Rzecznik Praw Obywatelskich . . . . .		611
Art. 208.	[Kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich] . . . . .	611
Art. 209.	[Powoływanie, niepołączalność stanowisk i apolityczność Rzecznika Praw Obywatelskich] . . . . .	612
Art. 210.	[Niezawisłość i niezależność Rzecznika Praw Obywatelskich] . . . . .	615
Art. 211.	[Immunitet i przywilej nietykalności Rzecznika Praw Obywatelskich] . . . . .	616
Art. 212.	[Obowiązek informacyjny Rzecznika Praw Obywatelskich] . . . . .	618
Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji . . . . .		619
Art. 213.	[Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – zadania i kompetencje] . . . . .	619
Art. 214.	[Powoływanie członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji; zakazy dotyczące członków Rady] . . . . .	624
Art. 215.	[Zasady i tryb działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji] . . . . .	627

---

<b>ROZDZIAŁ X. Finanse publiczne</b> . . . . .	629
Art. 216. [Gospodarka finansowa] . . . . .	629
Art. 217. [Podatki i inne daniny publiczne] . . . . .	632
Art. 218. [Organizacja Skarbu Państwa] . . . . .	634
Art. 219. [Budżet państwa] . . . . .	636
Art. 220. [Równowaga budżetowa] . . . . .	639
Art. 221. [Inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej] . . .	641
Art. 222. [Termin przedstawienia Sejmowi ustawy budżetowej] . . . . .	641
Art. 223. [Poprawki Senatu do ustawy budżetowej] . . . . .	642
Art. 224. [Uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie ustawy budżetowej] . . . . .	642
Art. 225. [Skrócenie kadencji Sejmu] . . . . .	644
Art. 226. [Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej] . . . . .	645
Art. 227. [Narodowy Bank Polski] . . . . .	647
<b>ROZDZIAŁ XI. Stany nadzwyczajne</b> . . . . .	651
Art. 228. [Rodzaje stanów nadzwyczajnych] . . . . .	651
Art. 229. [Stan wojenny] . . . . .	658
Art. 230. [Stan wyjątkowy] . . . . .	659
Art. 231. [Wprowadzenie stanu wojennego lub wyjątkowego] . . . . .	660
Art. 232. [Stan klęski żywiołowej] . . . . .	661
Art. 233. [Ograniczenia wolności i praw jednostki w czasie stanów nadzwyczajnych] . . . . .	662
Art. 234. [Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy] . . .	665
<b>ROZDZIAŁ XII. Zmiana Konstytucji</b> . . . . .	668
Art. 235. [Tryb ustawodawczy przy zmianie Konstytucji] . . . . .	668
<b>ROZDZIAŁ XIII. Przepisy przejściowe i końcowe</b> . . . . .	674
Art. 236. [Ustawy konieczne do stosowania Konstytucji] . . . . .	674
Art. 237. [Likwidacja kolegiów do spraw wykroczeń] . . . . .	675
Art. 238. [Kadencyjność konstytucyjnych organów w okresie przejściowym] . . . . .	676
Art. 239. [Zasady dotyczące postępowań toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym] . . . . .	677
Art. 240. [Pokrywanie deficytu budżetowego w okresie przejściowym] . . .	678
Art. 241. [Przepisy przejściowe i dostosowujące] . . . . .	678
Art. 242. [Uchylenie dotychczas obowiązujących przepisów rangi konstytucyjnej] . . . . .	680
Art. 243. [Wejście w życie Konstytucji] . . . . .	681
<b>Literatura</b> . . . . .	683
<b>O autorach</b> . . . . .	685

## Wykaz skrótów

### Akty prawne

- EKPC** – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- EKSL** – Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.)
- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.)
- Konstytucja,  
Konstytucja RP  
k.p.k.** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)  
– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1987 ze zm.)
- KWPT** – Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzone w Wiedniu 23.05.1969 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439)
- KWSD** – Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych sporządzona w Wiedniu z 18.04.1961 r. (Dz.U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232)
- TUE** – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
- TWE** – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. C 321E z 2006 r., s. 37)
- u.k.w.** – ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.)
- u.RM** – ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2019 r. poz. 1171)
- u.s.g.** – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)
- u.SN** – ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2019 r. poz. 825)

- u.s.p.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.)
- ustawa o NIK** – ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2019 r. poz. 489 ze zm.)
- u.s.w.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.)

## Instytucje

- ETPC** – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- KRRiT** – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
- KRS** – Krajowa Rada Sądownictwa
- NIK** – Najwyższa Izba Kontroli
- NSA** – Naczelny Sąd Administracyjny
- RPO** – Rzecznik Praw Obywatelskich
- RPP** – Rada Polityki Pieniężnej
- SA** – Sąd Apelacyjny
- SN** – Sąd Najwyższy
- TK** – Trybunał Konstytucyjny
- TS** – Trybunał Stanu
- TSUE** – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- WSA** – Wojewódzki Sąd Administracyjny

## Czasopisma i publikatory

- Biul. PK** – Biuletyn Prawa Karnego
- PiP** – Państwo i Prawo
- PPK** – Przegląd Prawa Konstytucyjnego
- PS** – Przegląd Sejmowy
- P.Sąd.** – Przegląd Sądowy
- ST** – Samorząd Terytorialny
- ZN UMK** – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika

## Inne

- j.s.t.** – jednostka samorządu terytorialnego

## Wykaz literatury powoływanej skrótowo

- Garlicki** – *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2018
- LG I, t. I** – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, wyd. 1, Warszawa 1999
- LG I, t. II** – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, wyd. 1, Warszawa 2001
- LG I, t. IV** – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, wyd. 1, Warszawa 2005
- LG I, t. V** – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, wyd. 1, Warszawa 2007
- LG II, t. I** – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016
- LG II, t. II** – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016
- MS, t. I** – *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016
- MS, t. II** – *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016
- Sarnecki** – *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Kraków 2013



## Wstęp

Komentarz adresowany jest przede wszystkim do praktyków: sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy, komorników, urzędników administracji publicznej oraz wszystkich tych, którzy w procesie stosowania prawa powinni sięgać do Konstytucji RP. Drugą grupą czytelników, do których w szczególności adresujemy nasz komentarz, są osoby przygotowujące się do egzaminów prawniczych oraz osoby, które chcą poszerzyć swą wiedzę na temat obowiązującej ustawy zasadniczej.

Celem każdego prawniczego komentarza jest wskazanie *ratio legis* przepisów, ich normatywnej treści, problemów powstających w związku z ich stosowaniem, a także sposobów, w jaki problemy te są rozwiązywane w doktrynie i praktyce. Komentowanie przepisów Konstytucji cechuje pewna specyfika względem komentarzy do kodeksów czy innych aktów normatywnych. Wynika ona głównie z tego, że Konstytucja reguluje kwestie zasadnicze, stanowi podstawę systemu prawa i wpływa na kształt wszystkich jego gałęzi. Większość przepisów Konstytucji sformułowana jest bardzo ogólnie, co jednak nie oznacza, że nie należy wyprowadzać z nich jednoznacznych norm prawnych. Kształt wielu instytucji konstytucyjnych jest wynikiem wielowiekowych doświadczeń różnych kultur prawnych. W komentarzu adresowanym do praktyków nie sposób odnieść się do wszystkich problemów wynikających z tej specyfiki. Dlatego postanowiliśmy ograniczyć rozważania natury filozoficznej, teoretycznoprawnej czy historycznej i skoncentrować się na zagadnieniach, które są istotne dla stosowania Konstytucji w praktyce. Z tego względu pominięta została szersza refleksja historyczna dotycząca kształtowania poszczególnych instytucji prawnych, a także rozważania prawnoporównawcze, jeśli nie były konieczne dla rozstrzygnięcia kwestii spornych w praktyce. Relacja przepisów Konstytucji do prawa międzynarodowego została zaś omówiona tylko w niezbędnym zakresie. Powyższe założenia wpłynęły również na bazę źródłową komentarza. Zrezygnowaliśmy z prezentowania sporów teoretycznych toczonych wokół wielu konstytucyjnych instytucji oraz przywoływania bibliografii dokumentującej te spory. W tych sprawach odsyłamy do dwóch edycji komentarza pod red. L. Garlickiego oraz komentarza pod red. M. Safjana i L. Boska. Komentarze te w sposób pogłębiony prezentują zagadnienia teoretyczne związane z polską Konstytucją.



Podstawowym punktem odniesienia naszego komentarza jest orzecznictwo organów władzy sądowniczej. Przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego, który przez trzydzieści lat swej działalności (1986–2016) wypracował wiele standardów konstytucyjnych. Problemy powstające w praktyce stosowania Konstytucji ukazujemy też na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych i sądów powszechnych. Odwołujemy się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Odwołania te są jednak ograniczone przede wszystkim do kwestii konstytucyjnych, które nie zostały rozstrzygnięte przez polskie sądy i Trybunał Konstytucyjny.

Dotychczasowa praktyka stosowania Konstytucji pokazuje, że szczególne problemy wiążą się z jej pozycją w hierarchii aktów prawnych. Po pierwsze normy konstytucyjne adresowane są w dużej części do ustawodawcy i innych organów tworzących prawo. Sytuacja taka nie występuje na gruncie poszczególnych gałęzi prawa. Po drugie proces sądowego stosowania prawa wymaga, by sądy dokonywały oceny zgodności ustaw i innych aktów normatywnych z Konstytucją. Po trzecie zasada nadrzędności Konstytucji nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek współstosowania Konstytucji oraz ustaw i innych aktów normatywnych. Interpretacja Konstytucji uwzględnia często ważenie jej zasad i prokonstytucyjną wykładnię prawa. Mając powyższe na względzie, staraliśmy się, by nasz komentarz był przydatną pomocą przy ustalaniu treści konstytucyjnych zasad i norm oraz pokazywał kierunki ich oddziaływania na ustawy i inne akty normatywne. Jesteśmy przekonani, że proces stosowania prawa musi być ukierunkowany konstytucyjnie, ale jednocześnie nie może polegać na wykładni norm konstytucyjnych przez pryzmat ustaw, które Konstytucję konkretyzują. Należy unikać, występującej w praktyce, interpretacji Konstytucji w zgodzie z ustawami. Na niewłaściwość takiej praktyki zwracał wielokrotnie uwagę Trybunał Konstytucyjny. Zakładamy, że nasz komentarz będzie przydatnym narzędziem w rozwiązywaniu praktycznych problemów. Nie aspiruje on natomiast do przedstawiania gotowych rozwiązań wszystkich zagadnień, jakie mogą wystąpić w procesie stosowania Konstytucji.

Specyfika polskiej Konstytucji uzasadnia zwrócenie uwagi na dwie dodatkowe kwestie. Pierwszą z nich jest funkcja konstytucyjnych zasad podstawowych polskiej państwowości w interpretowaniu Konstytucji. Zasady te są konkretyzowane w wielu przepisach ustawy zasadniczej. Bez znajomości ich treści oraz relacji z poszczególnymi przepisami Konstytucji nie można dokonywać ich poprawnej interpretacji. Zasady te zostały zamieszczone w rozdziale pierwszym, warto jednak pamiętać, że część z nich otwiera również rozdział drugi (art. 30–33 Konstytucji). Co więcej, wyrażona w art. 30 Konstytucji zasada przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka stanowi zasadę wiodącą, będącą podstawą całej konstytucyjnej aksjologii. Katalog konstytucyjnych wolności i praw został ukształtowany pod silnym wpływem Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Oddziaływanie Konwencji oraz orzecznictwa

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na sposób wykładni i stosowanie Konstytucji widoczne jest w całym okresie jej obowiązywania. Po wejściu w życie Karty Praw Podstawowych coraz bardziej dostrzegalny stał się też wpływ orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Druga kwestia wiąże się z trwającym w Polsce kryzysem konstytucyjnym. Kryzys ten przybrał swoistą postać. Podważanie podstawowych zasad Konstytucji, w szczególności zasady podziału władzy i państwa prawa, nie wiąże się na razie z próbami zmiany Konstytucji. Proces ten polega przede wszystkim na uchwalaniu aktów normatywnych i wydawaniu innych aktów prawnych naruszających wprost lub osłabiających zasady konstytucyjne. Przedmiotem naszego komentarza nie jest analiza przyczyn, form i skutków kryzysu konstytucyjnego. Staramy się natomiast pokazać poprawną wykładnię norm konstytucyjnych oraz zarysować właściwe ramy konstytucyjnej praktyki ustrojowej. Naruszenia Konstytucji analizujemy zwłaszcza w odniesieniu do tych działań organów władzy publicznej, które skutkują podważeniem podstawowych konstytucyjnych zasad i w efekcie prowadzą do dysfunkcji porządku prawnego.

Kraków, wrzesień 2019 r.

*Piotr Tuleja*



# KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 2 kwietnia 1997 r.

(Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483; zm.: Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319; z 2006 r. Nr 200, poz. 1471;  
z 2009 r. Nr 114, poz. 946)

**W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny,  
odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia  
o Jej losie,  
my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej,  
zarówno wierzący w Boga  
będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna,  
jak i nie podzielający tej wiary,  
a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł,  
równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski,  
wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną  
ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie  
Narodu i ogólnoludzkich wartościach,  
nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej,  
zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad  
tysiącletniego dorobku,  
złączeni więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie,  
świadomi potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej,  
pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka  
były w naszej Ojczyźnie łamane,  
pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji  
publicznych zapewnić rzetelność i sprawność,  
w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem,  
ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej  
jako prawa podstawowe dla państwa**

**oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.**

**Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali,**

**wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi,**

**a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej.**

Preambuły umieszczane są w aktach prawnych o szczególnej doniosłości. Spełniają one przede wszystkim funkcje narzędzi niestanowczych, wspierają narzędzia stanowcze zasadniczego tekstu prawnego (T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*, Kraków 1986, s. 63). Taką funkcję spełniają też preambuły współczesnych konstytucji. Praktyka poprzedzania tekstu konstytucji preambułą nie jest jednak powszechna. Porównując preambuły różnych konstytucji, trudno byłoby też wskazać jakieś stałe ich elementy, świadczące o jednolitym sposobie ich formułowania (LG II, t. I, s. 28). Kształt preambuły zależy przede wszystkim od doświadczeń historycznych, kultury prawnej oraz postrzegania państwa i jego roli przez twórców konstytucji.

Polska przed 1997 r. nie miała demokratycznej konstytucji, która przez dłuższy okres swego funkcjonowania wpłynęłaby na aksjologię systemu prawa, kształt państwa oraz jego instytucji. Dlatego polskie tradycje w zakresie formułowania podstaw konstytucyjnych w preambule są skromne. Kształt preambuły Konstytucji RP był przedmiotem sporów aksjologicznych i politycznych (MS, t. I, s. 135 i n.). Autorem samego projektu preambuły, który w zasadzie w niezmienionej treści znalazł się w tekście Konstytucji, jest S. Wilkanowicz.

Preambuła stanowi ważny element określenia tożsamości konstytucyjnej przez wskazanie podstawowych zasad i wartości, na których opiera się Konstytucja (TK – K 32/09). Określenie tożsamości konstytucyjnej odbywa się przez odwołanie się do przeszłości kształtującej polskie tradycje ustrojowe oraz do teraźniejszości i przyszłości kształtującej cele i zadania państwa oraz społeczeństwa.

Kluczowa dla polskich tradycji ustrojowych była walka o niepodległość, stąd podkreślenie znaczenia odzyskania w 1989 r. suwerenności oraz wdzięczność za jej odzyskanie wszystkim pokoleniom Polaków. Równie istotna dla kształtowania tożsamości konstytucyjnej była kultura chrześcijańska. Ważnym elementem polskich tradycji ustrojowych, które oddziałują na wiele postanowień Konstytucji, jest odwołanie się do doświadczeń łamania praw człowieka przez polskie władze publiczne. Tradycje, zarówno te najlepsze, jak i te będące źródłem gorzkich doświadczeń, stanowią podstawę formułowania konstytucyjnych zasad.

Doświadczenia historyczne ukształtowały współczesny Naród Polski określony w preambule jako wspólnota polityczna oparta na wartościach: prawdzie, sprawiedliwości, dobru i pięknie. Preambuła w sposób oryginalny wyraża zasadę pluralizmu światopoglądowego, wskazując na Boga jako źródło tych wartości oraz na inne źródła, z których mogą one być wywodzone przez obywateli.

Podstawowymi celami deklarowanymi przez preambułę są: stworzenie suwerennego i demokratycznego państwa, zagwarantowanie podstawowych wolności i praw człowieka oraz sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych. Te i inne wartości zawierają się w dobru wspólnym. Preambuła określa również wymagania, które powinny być spełnione w dążeniu do wskazanych celów i zadań państwa. Są nimi: zachowanie równych praw wszystkich oraz dążenie do realizacji wskazanych celów z poszanowaniem dobra wspólnego (por. komentarz do art. 1), w poczuciu indywidualnej odpowiedzialności za to dobro przejawiającym się odpowiedzialnością przed Bogiem lub własnym sumieniem. W szczególny sposób uzasadniona została konieczność współpracy międzynarodowej w realizowaniu wskazanych powyżej uniwersalnych wartości. Konieczność ta wynika z więzów łączących obywateli polskich z rodakami rozsianymi po świecie. Odwołanie się w tym kontekście do potrzeby współpracy „ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej” wskazuje na najszerszy z możliwych zakresów współpracy międzynarodowej.

Omówione powyżej wartości oraz sposób ich realizacji znajdują rozwinięcie w tekście Konstytucji. Przede wszystkim w rozdziale I, określającym podstawowe zasady prawa, na których opiera się system prawny Rzeczypospolitej. Rozwinięcie to następuje również w wielu dalszych przepisach, które określają instytucje prawne i standardy funkcjonowania władz publicznych gwarantujące realizację preambuły. Dlatego ich omówienie znajduje się w dalszych częściach komentarza. Jedyną zasadą, która nie została powtórzona w Konstytucji, jest zasada pomocniczości. W myśl tej zasady wolność człowieka wymaga, by najbliższe mu sprawy były rozwiązywane przez niego samego, a kwestie wymagające działania różnych wspólnot były podejmowane i rozwiązywane najpierw przez wspólnoty mniejsze, bliższe człowiekowi, a dopiero potem przez wspólnoty większe. Z zasady pomocniczości wynika zakaz przejmowania przez państwo zadań wspólnot mniejszych: samorządów czy rodziny. Zasada ta określa zarówno relacje między osobą a władzą publiczną, jak i relacje między poszczególnymi władzami. W szczególności – między samorządem a państwem (LG II, t. I, s. 35).

W myśl preambuły naród ustanawia Konstytucję jako prawa podstawowe. Stwierdzenie to znajduje rozwinięcie w art. 8 Konstytucji wskazującym na jej nadrzędny, względem wszystkich innych aktów prawnych, charakter. Rozwinięciem preambuły są też zasady znajdujące się w rozdziale I oraz w wielu dalszych przepisach Konstytucji. Analiza relacji między Konstytucją a jej preambułą wymaga ustalenia, czy sama preambuła może być źródłem norm prawnych, innymi słowy – czy ma ona charakter

normatywny. Przypisanie normatywnego charakteru preambułom aktów prawnych utrudniają niektóre ich cechy: zakłócone i mało przejrzyste konstrukcje składniowe, brak semantycznej jednolitości wypowiedzi, ich ocenny charakter czy powtarzanie norm zawartych w dalszych częściach aktu prawnego (T. Gizbert-Studnicki, *O języku wstępów do tekstów prawnych* [w:] *Idee – Państwo – Prawo*, red. J.M. Majchrowski, Kraków 1991, s. 95 i n.). Preambuła polskiej Konstytucji jest wolna od większości tego typu wad. Ponadto widoczny jest ścisły związek treściowy i aksjologiczny między preambułą a postanowieniami rozdziału I i wieloma kolejnymi regulacjami Konstytucji. W konsekwencji należy uznać znaczenie normatywne preambuły przejawiające się na wielu płaszczyznach stosowania Konstytucji oraz innych aktów prawnych (LG II, t. I, s. 35 i n.). Najbardziej typowymi przypadkami, w których uwidacznia się normatywny charakter preambuły, są następujące sytuacje: wykorzystywanie preambuły przy ustalaniu normatywnej treści przepisów Konstytucji (TK – Kp 5/08), odwoływanie się do preambuły w procesie dokonywania wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją w celu rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych decydujących o tym, czy dany akt może zostać uznany za zgodny z Konstytucją (np. rzetelne i sprawne działanie organów jako wzorzec kontroli i dyrektywa wyznaczająca sposób działania organów władzy publicznej, por. TK – K 47/15), uczynienie preambuły wzorcem, w oparciu o który można stwierdzić niezgodność z Konstytucją aktu normatywnego lub aktu stosowania prawa (TK – K 54/05).

# ROZDZIAŁ I

## Rzeczpospolita

**Art. 1.** [Rzeczpospolita jako dobro wspólne]

**Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.**

### 1. Geneza pojęcia

W polskim konstytucjonalizmie występują dwie tradycje rozumienia klauzuli dobra wspólnego. Według tradycji wywodzonej z Konstytucji 3 maja państwo jest dobrem wspólnym, gdy służy wszystkim członkom wspólnoty politycznej. Według Konstytucji kwietniowej wspólne dobro to przede wszystkim państwo jako wartość autonomiczna. Jego przedmiotem są obowiązki wszystkich członków wspólnoty względem państwa. W pracach nad projektem Konstytucji zasada dobra wspólnego początkowo nie była ujmowana jako zasada wiodąca. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego proponowała różne jej formuły. Odejście od sformułowania „wspólne dobro” na rzecz określenia „dobro wspólne” stanowi odwołanie się do tradycji Konstytucji 3 maja oraz daje wyraz przekonaniu, że państwo ma być służebne względem swych obywateli. W przyjętym ostatecznie projekcie Konstytucji zasada dobra wspólnego otwiera charakterystykę ustrojową państwa oraz wyraża jego podstawy aksjologiczne (MS, t. I, s. 165 i 174).

### 2. Treść zasady

W myśl art. 1 Konstytucji RP państwo powinno być środkiem służącym rozwojowi poszczególnych osób oraz tworzonych przez nie wspólnot – rodziny, dobrowolnych zrzeszeń, o których mowa w art. 11, oraz wspólnot samorządowych wskazanych w art. 17. Podstawowymi zasadami konkretyzującymi dobro wspólne są zasady solidaryzmu i sprawiedliwości społecznej. Pojęcie dobra wspólnego obejmuje przede wszystkim wolności i prawa człowieka. Przepisy Konstytucji RP odwołujące się do dobra



wspólnego – art. 1, art. 25 ust. 3 i art. 82 – nie definiują pojęcia dobra wspólnego. Biorąc pod uwagę tradycje konstytucyjne, do których odwołuje się ustrojodawca, oraz sposób, w jaki art. 1 konkretyzowany jest w dalszych przepisach Konstytucji RP, za najbardziej adekwatne należy uznać określenie dobra wspólnego zaproponowane przez M. Piechowiaka. Wskazuje on następujący rdzeń znaczeniowy tego pojęcia: dobro wspólne to suma wszystkich warunków życia społecznego, dzięki którym osoby, rodziny i zrzeszenia mogą pełniej i łatwiej osiągnąć swą doskonałość, i polega ono przede wszystkim na poszanowaniu przyrodzonych praw oraz obowiązków osoby ludzkiej (MS, t. I, s. 174). Podstawowymi zasadami konkretyzującymi zasadę dobra wspólnego są zasady sprawiedliwości społecznej, państwa demokratycznego i państwa prawnego (LG II, t. I, s. 58). Zakres podmiotowy zasady dobra wspólnego obejmuje przede wszystkim obywateli polskich, gdyż art. 1 jest ściśle powiązany z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP. Powstaje pytanie, czy pojęcie dobra wspólnego odnosić się może również do osób narodowości polskiej oraz do innych osób niemających obywatelstwa polskiego. Na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć dwojako. Zasadniczo zasada dobra wspólnego odnosi się tylko do obywateli polskich. Jednak niektóre funkcje art. 1 wymagają, by pojęcie dobra wspólnego z tego artykułu odnieść do wszystkich osób, które znajdują się pod jurysdykcją państwa polskiego. Odnosi się to przede wszystkim do funkcji ochrony wolności i praw człowieka.

### 3. Funkcja zasady

Powszechne jest przekonanie, że art. 1 wyraża istotę państwa i ma fundamentalne znaczenie dla jego ustroju. Przepis ten w sposób wielowymiarowy charakteryzuje państwo polskie. Charakterystyka ta wykracza poza ramy ściśle normatywne (LG II, t. I, s. 57). Z art. 1 wynika, że to wspólnota obywateli legitymizuje państwo i wszystkie jego organy. Przepis ten determinuje konstytucyjną aksjologię, której rozwinięcie następuje w kolejnych przepisach Konstytucji RP. Determinuje on jego kształt ustrojowy, m.in. przesądając o republikańskiej formie państwowości.

Pomimo trudności z jednoznacznym zdefiniowaniem dobra wspólnego art. 1 ma istotne znaczenie dla wykładni pozostałych jej przepisów oraz innych aktów normatywnych. Przede wszystkim zasada dobra wspólnego zakłada koherentność wartości i zasad Konstytucji RP na płaszczyźnie aksjologicznej i normatywnej. Zasady te mogą pozostawać w kolizji, jednak kolizje te nie prowadzą do sprzeczności zasad. Kolizje takie mogą powstawać przede wszystkim między organami władzy publicznej a obywatelami (kolizje wertykalne), między samymi obywatelami (kolizje horyzontalne) oraz między organami władzy publicznej. Konstytucja zawiera różne instrumenty pozwalające na ich rozstrzygnięcie. Do najważniejszych należy zaliczyć wynikający z art. 2 Konstytucji RP zakaz nadmiernej ingerencji oraz wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadę proporcjonalności. Zasada dobra wspólnego ma znaczenie dla ustalania wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych oraz dla

wskazania podstawy obowiązywania niektórych zasad prawa. Konstytucja nie ustanawia ścisłej hierarchii zasad, nie nadaje niektórym z nich wyższej mocy obowiązującej. Przypisuje jednak niektórym z nich szczególną wagę w procesie realizacji dobra wspólnego.

#### 4. Zasada dobra wspólnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Normatywna treść zasady dobra wspólnego nie doczekała się takiego rozwinięcia w doktrynie i orzecznictwie jak zasada państwa prawnego. Jednak TK dokonał konkretyzacji zasady dobra wspólnego, wskazując na jej związki z wieloma przepisami Konstytucji. Za elementy dobra wspólnego TK uznał m.in.: byt państwa polskiego i ochronę niepodległości (TK – K 26/98), samo państwo jako wartość konstytucyjną (TK – SK 67/06), obowiązek współdziałania organów władzy publicznej (TK – Kpt 2/08), przekazywanie kompetencji organizacji ponadnarodowej w zgodzie z zasadami suwerenności, demokracji, państwa prawnego (TK – K 33/12), równowagę budżetową (TK – K 47/01) oraz obowiązki podatkowe obywateli (TK – SK 23/01). Za elementy dobra wspólnego TK uznał również zasady bardziej szczegółowe: ochronę środowiska (TK – P 32/05), przestrzeń publiczną porządkowaną przy wykorzystaniu planów zagospodarowania przestrzennego (TK – K 50/13), prawidłowe funkcjonowanie instytucji publicznych (TK – K 17/05, SK 43/06, Kp 1/11). Elementami dobra wspólnego są również zasady dotyczące praw człowieka: zasady odpowiedzialności karnej (TK – SK 44/03), wolność wyrażania poglądów (TK – SK 52/05), praca (TK – Kp 1/11). Odwołanie do dobra wspólnego w orzecznictwie TK następuje przede wszystkim wtedy, gdy Trybunał wywodzi z niego bardziej szczegółowe zasady konstytucyjne, doprecyzowuje treść innych zasad lub rozstrzyga kolizje zasad konstytucyjnych. Kilkadziesiąt przykładów takich odwołań przedstawia M. Piechowiak (MS, t. I, s. 192 i n.).

#### Art. 2. [Zasada demokratycznego państwa prawnego]

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

### 1. Wprowadzenie

Artykuł 2 wyraża trzy zasady konstytucyjne, tj. zasadę państwa demokratycznego, zasadę państwa prawnego i zasadę sprawiedliwości społecznej, które są ze sobą powiązane funkcjonalnie i materialnie (zob. MS, t. I, 217). Nie ma możliwości kompleksowego scharakteryzowania żadnej z nich bez uwzględnienia pozostałych. Zasady te są źródłem innych zasad ustrojowych, które również mają status zasad konstytucyjnych, choć w Konstytucji nie zostały *expressis verbis* uregulowane.

**Piotr Tuleja** – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; sędzia Trybunału Konstytucyjnego w latach 2010–2019; autor ponad stu publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego dotyczących m.in. nadrzędności i wykładni konstytucji, praw człowieka, sądownictwa konstytucyjnego.

Prezentowany komentarz przedstawia przede wszystkim praktyczną stronę obowiązywania i stosowania unormowań polskiej ustawy zasadniczej. Publikacja jest przeznaczona głównie dla prawników praktyków, uwzględnia bowiem bogate wypowiedzi orzecznicze sądów powszechnych, administracyjnych, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, jak również najważniejsze poglądy doktryny. Zawiera prezentację „w pigułce” argumentów doktrynalnych przemawiających za określonym sposobem wykładni i zastosowaniem regulacji konstytucyjnych.

Opracowanie zawiera również odniesienie do aktualnych problemów związanych z naruszaniem Konstytucji, obchodzeniem jej postanowień lub nadawaniem im arbitralnej interpretacji.

Publikacja zainteresuje sędziów, adwokatów, prokuratorów, radców prawnych, notariuszy, pracowników administracji rządowej i samorządowej. Będzie stanowiła pomoc dla pracowników naukowych i studentów.

„Autorzy wykazują świetną orientację w teorii prawa konstytucyjnego i zasadach wykładni konstytucji, formułują swoje sądy w sposób uczciwy, a zarazem wyważony i wolny od elementów pozanaukowych.”

*Z recenzji prof. dra hab. Leszka Garlickiego*



**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45  
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL  
WWW.PROFINFO.PL

