KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Komentarz

Marek Chmaj

Wolters Kluwer

KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Komentarz

Marek Chmaj

Zamów książkę w księgarni internetowej
profinfo.pl
księgarnia internetowa

Wolters Kluwer

WARSZAWA 2026

Stan prawny na 1 września 2026 r.

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet SWPS

Marek Chmaj, nr ORCID: 0000-0001-5779-1016

Recenzent
Prof. dr hab. Andrzej Wróbel

Wydawczyni
Monika Pawłowska

Redaktorka prowadząca
Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne
Violet Design

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2026

ISBN 978-83-8438-599-9

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Zarządzania Prawami Autorskimi i Treściami
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 692 477 076
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Wstęp

Napisanie komentarza do ustawy zasadniczej wymaga nieskromności, by podjąć się dzieła trudnego, bardzo wymagającego, łączącego zarówno konieczność znajomości dogmatyki, jak i praktyki ustrojowej. Wykładnia przepisów Konstytucji niejednokrotnie obarczona jest błędami wynikającymi przede wszystkim z metodologii. Najczęściej spotykane „grzechy główne" to pomijanie konieczności wykładni życzliwej dla wartości i zasad ustawy zasadniczej, wynikających zarówno z preambuły, jak i z poszczególnych przepisów. Do tego dochodzi interpretowanie przepisów ustawy zasadniczej przez pryzmat obowiązującego ustawodawstwa, uporczywa wykładnia przepisu bez uwzględnienia jego znaczenia systemowego, nadawanie przepisom szczególnym innego znaczenia, niż to wynika z wykładni literalnej, poprzez dokonywanie nadinterpretacji na podstawie zasad wywodzonych z art. 2 oraz łamanie zakazu domniemywania kompetencji.

Należy podkreślić, że pojęcia konstytucyjne mają autonomiczne znaczenie, zatem nie można ich interpretować przez pryzmat obowiązującego ustawodawstwa. To Konstytucja wpływa na interpretację aktów stojących niżej w hierarchii, a nie odwrotnie. Pojęć tych nie można więc sprowadzać do treści nadawanych im w ustawach zwykłych, ponieważ taka reguła interpretacyjna oznaczałaby wpływanie na interpretację Konstytucji poprzez stanowienie odpowiednich przepisów przez parlament. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zresztą podkreślał, że „normy konstytucyjne muszą być traktowane jako punkt odniesienia dla oceny poszczególnych pojęć ustawowych, a nie odwrotnie" (zob. wyroki TK z: 14.03.2000 r., P 5/99, OTK 2000/2, poz. 60; 10.05.2000 r., K 21/99, OTK 2000/4, poz. 109; 7.02.2001 r., K 27/00, OTK 2001/2, poz. 29; 23.09.2003 r., K 20/02, OTK-A 2003/7, poz. 76, oraz 3.06.2008 r., P 4/06, OTK-A 2008/5, poz. 76).

Wiele pojęć występujących w ustawie zasadniczej ma charakter zastany, co oznacza, że stanowią efekt dorobku kultury prawnej i zostały wcześniej ukształtowane, a w rezultacie zdefiniowane przez długotrwałe, spójne orzecznictwo oraz zgodną doktrynę prawa. Ustrojodawca zdecydował o włączeniu ich do nowej ustawy zasadniczej bez konieczności ponownego definiowania. Stąd wykładnia tych pojęć nie może opierać się jedynie na literalnym brzmieniu czy języku potocznym, ale wymaga sięgnięcia do wcześniejszych orzeczeń i komentarzy nauki prawa.

W komentarzu z reguły nie wskazywano obowiązujących ratyfikowanych umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita jest stroną, ponieważ wpłynęłoby to w sposób znaczący na objętość rozważań, a także ich przejrzystość. Dokonano również selekcji orzecznictwa, głównie Trybunału Konstytucyjnego, cytując tylko najważniejsze, najbardziej istotne dla rozważań wyroki czy postanowienia. Autor starał się jednak nie odwoływać do rozstrzygnięć (celowo nie używając słowa „wyrok") zapadłych w sytuacji „składu nienależycie obsadzonego", czyli z obecnością osób, które zostały wybrane do Trybunału na miejsca już wcześniej obsadzone przez legalnych sędziów. Ta sytuacja miała miejsce w grudniu 2015 r., gdy Sejm VIII kadencji wybrał do TK pięć osób, w tym trzy nadliczbowe, określanych w mediach jako „dublerzy". Rok

później, po tym jak funkcję Prezesa TK przejęła J. Przyłębska, „dublerzy" zostali dopuszczeni do orzekania, przez co, jak trafnie wskazał NSA w wyroku z 16.11.2022 r. (III OSK 2528/21, LEX nr 3433115), „cały polski Sąd Konstytucyjny został niejako «zainfekowany» bezprawnością, a zatem utracił w sensie materialnym zdolność do zgodnego z prawem orzekania (…)". Potwierdził to m.in. ETPC w wyroku z 7.05.2021 r. (4907/18, Xero Flor v. Polska, LEX nr 3170326), wskazując, iż ze względu na obecność w składzie orzekającym osoby wadliwie wybranej, czyli jednego z „dublerów", orzekający skład nie był sądem orzekającym zgodnie z prawem. Wiele przepisów ustawy zasadniczej bądź kwestii w nich uregulowanych powtarza się w jej tekście, stąd nie jest możliwe zupełne uniknięcie powtórzeń. Zostały one jednak ograniczone do absolutnego minimum. W tekście publikacji znacząco ograniczono spory z innymi przedstawicielami doktryny, co nie wynika z braku szacunku, ale z dążenia do jednoznaczności i precyzji wywodu. Nie znaczy to jednak, że autor ma monopol na rację. Po prostu dąży do przekonania czytelnika siłą swojej argumentacji bądź logiką wywodu, co nie wyklucza spojrzenia innego, również opartego na zasadach wykładni prawa.

Przedmiotem komentarza objęto zarówno wstęp (preambułę) do Konstytucji, jak i XII rozdziałów „merytorycznych". Autor świadomie zaniechał opisywania przepisów rozdziału XIII noszącego tytuł „Przepisy przejściowe i końcowe", kierując się kilkoma względami. Przede wszystkim faktem, iż przepisy tego rozdziału (art. 236–243) zostały już dawno „skonsumowane", zatem mają już znaczenie głównie historyczne i wywierają znikomy wpływ na pozostałe rozdziały. Do tego dochodzi wymóg zwięzłości wywodu w publikacji, która i tak już jest treściowo bardzo obszerna.

Komentarz adresowany jest zarówno do ludzi nauki, czyli osób zajmujących się prawem publicznym, jak i innymi gałęziami, ponieważ ustawa zasadnicza oddziałuje na cały system prawa, oraz praktyków. Są to przede wszystkim sędziowie, którzy stosują ustawę zasadniczą bezpośrednio i dokonują często rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa. Są to także adwokaci i radcowie prawni, powołujący się często w sporach sądowych na określone zasady bądź normy konstytucyjne. Adresatami publikacji są również studenci kierunków społecznych, a także zwykli obywatele, dla których to piękne przecież słowo „KONSTYTUCJA" ma szczególną wagę, przemawiającą nieraz nie tyle do ścisłego rozumu, co do szczególnego uczucia. Publikacja ta nie powstawała tylko dla wąskiego kręgu wybitnych znawców ustawy zasadniczej, stąd autor postawił na klarowność wywodu, precyzję argumentacji i słownictwo, które zostało dopasowane do szerokiego kręgu odbiorców. Epatowanie znajomością bardzo specjalistycznej terminologii, czy nadużywanie wyrazów obcych nie sprzyja przecież zwiększeniu percepcji czytelnika.

Konstytucja wyznacza jasne i klarowne ramy, zawiera ustrojowe „reguły gry". Trzeba chcieć ją zrozumieć, pojąć jej znaczenie systemowe, interpretować przepisy w oderwaniu od namiętności politycznych i bieżących wydarzeń. Sporo się w demokracji liberalnej zmieniło, a kryzys konstytucyjny wpłynął również na postrzeganie ustawy zasadniczej. Stąd konieczność pogłębionej analizy, odpowiedzi na pytania, które jeszcze kilkanaście lat temu by nie padły, jak np. co robić, kiedy konstytucyjny organ państwa nie realizuje tego, co mu ustawa zasadnicza nakazuje, bądź jak znaleźć wyjście z sytuacji, która wyniknęła nie tyle z luk w systemie prawa, co ze złej woli piastunów urzędów i funkcji. Odpowiedzi na te podstawowe dla państwa i społeczeństwa pytania znajdują się w przedłożonej księdze.

Szczególne wyrazy wdzięczności należą się recenzentowi wydawniczemu Panu prof. dr. hab. Andrzejowi Wróblowi, który zadał sobie niemal benedyktyński trud uważnego przeczytania całości. W efekcie Jego życzliwe i bardzo wnikliwe uwagi pozwoliły na uniknięcie wielu niedociągnięć. Ewentualne błędy obciążają jednak tylko autora.

Prof. Marek Chmaj

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)

[Preambuła]

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.

— Spis treści —

1. Geneza regulacji 12
2. Elementy wspólne preambuł w konstytucjonalizmie 12
3. Normatywne znaczenie preambuły 13
4. Znaczenie treści preambuły do Konstytucji z 1997 r. 16

1. Geneza regulacji

Preambuła (z łac. *praeambulum*, od *praeambulare* „iść wcześniej") – to wstęp do danego aktu prawnego, najczęściej o istotnym znaczeniu politycznym, gospodarczym lub społecznym (umowy, konstytucje, rzadziej ustawy bądź akty niższego rzędu), wskazujący na okoliczności wydania tego aktu, podstawowe wartości oraz ewentualnie cele, dla jakich został przyjęty.

W konstytucjonalizmie preambuły występują niemal od początku występowania ustaw zasadniczych w sensie formalnym (spisanych). Posiadały je zarówno Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej z 1787 r., polska Ustawa Rządowa z 3 maja 1791 r., czy pierwsza francuska Konstytucja z 1791 r. Chociaż bardzo rozpowszechnione i umieszczane na początkach ogromnej większości ustaw zasadniczych, nie stały się obowiązującym standardem. Występuje spora grupa konstytucji, zarówno historycznych, jak i współczesnych, niemających wstępu, przy czym trudno wskazać na jakieś uwarunkowania takiego stanu rzeczy. Nie występują żadne dominujące tradycje o charakterze geograficznym czy ustrojowym. Można jednak zauważyć, że w Europie brakiem wstępu charakteryzują się konstytucje państw skandynawskich.

W polskiej tradycji ustrojowej preambuła występowała w Ustawie Rządowej z 1791 r., Konstytucji marcowej z 1921 r. oraz w Konstytucji PRL z 1952 r. (do noweli z 29.12.1989 r., kiedy została uchylona). Nie było jej w obu XIX-wiecznych konstytucjach oktrojowanych, czyli w Konstytucji Księstwa Warszawskiego i Konstytucji Królestwa Polskiego. Nie zamieszczono jej też w Konstytucji kwietniowej. W dwóch polskich konstytucjach (1791 r., 1921 r.) umieszczono odwoływanie się do Boga (*invocatio Dei*). Ustawa rządowa z 1791 r. zawiera ponadto wskazanie, iż ustanawia ją król z bożej łaski i woli narodu wraz ze stanami skonfederowanymi reprezentującymi naród polski. Konstytucję marcową ustanawiał „Naród Polski", zaś Konstytucję PRL Sejm Ustawodawczy, „wypełniając wolę Narodu Polskiego".

2. Elementy wspólne preambuł w konstytucjonalizmie

W ogromnej większości preambuły do konstytucji charakteryzują się podniosłym, uroczystym, a nawet patetycznym stylem. Mają one bardzo formalny, urzędowy charakter, podkreślając te kwestie, które twórcy konstytucji uważali za szczególnie inspirujące i ważne. Adresatem wstępów są zarówno obywatele danego państwa, jak i w pewien sposób wspólnota międzynarodowa. Obywatele, ponieważ integruje się ich wokół pewnych wspólnych doświadczeń historycznych, wizji przyszłości oraz wartości, zaś wspólnota, ponieważ wstęp odgrywa również rolę propagandową, zatem ma polepszać wizerunek danego państwa poza jego granicami.

Do najczęściej spotykanych elementów występujących w preambułach można zaliczyć wskazanie:

a) podmiotu, który ustanawia konstytucję lub w imieniu którego została ona uchwalona; stąd określenia „w imieniu narodu", „my, Naród", bądź umieszczane odwołania się do Boga;
b) kontekstu historycznego, wskazującego na okoliczności uchwalenia konstytucji bądź na chlubne tradycje i wartości, na których została oparta (bardzo często ten element występuje w ustawach zasadniczych państw, które odzyskały swoją niepodległość bądź suwerenność);

c) najważniejszych zasad bądź wartości stanowiących fundament, na którym oparto ustawę zasadniczą (aksjologia systemu prawa), przy czym najczęstsze jest tu odwołanie się do praworządności bądź szeroko ujmowanych podstaw państwa prawa;
d) pożądanej, a nawet „świetlanej" przyszłości, jaka nastąpi po wejściu w życie konstytucji (klasyczny przypadek to Konstytucja Stanów Zjednoczonych z 1787 r. obiecująca m.in. podniesienie „ogólnego dobrobytu oraz utrzymanie dobrodziejstwa wolności").

3. Normatywne znaczenie preambuły

Poszczególni prawodawcy konstytucyjni wykazują bardzo różne podejście do prawnego znaczenia preambuły. W niektórych systemach zawiera ona zasady naczelne ustroju, powtórzone następnie we właściwym rozdziale (z reguły pierwszym). W innych natomiast zasady naczelne znajdują się tylko we właściwym rozdziale bądź rozdziałach, sama preambuła stanowi dla nich jedynie rozbudowany wstęp, będąc w istocie tylko podniosłą i uroczystą deklaracją intencji. W większości systemów ustrojowych uznaje się normatywny charakter wstępu do konstytucji, zrównując jego treść z innymi przepisami ustawy zasadniczej.

W polskim konstytucjonalizmie przeważa pogląd, iż preambuła jako całość nie ma znaczenia normatywnego, ale poszczególne jej części mogą już takie znaczenie posiadać, co jest uwarunkowane kilkoma elementami: szczegółową treścią (przejrzystością, semantyczną kompletnością), jaką posiadają poszczególne jej elementy (frazy), odwoływaniem się do tej treści w orzecznictwie TK i sądów powszechnych, a także wykładnią innych przepisów przez pryzmat wartości, dyrektyw interpretacyjnych i zasad przez nią wskazywanych. Stąd należy przyjąć, iż zamieszczony w Konstytucji z 1997 r. wstęp może być źródłem norm prawnych, o ile występują wskazane powyżej okoliczności. Zdaniem autora nawet te frazy preambuły, które nie mają znaczenia normatywnego mogą być wykorzystywane do interpretacji pozostałych przepisów Konstytucji, a także innych norm w systemie prawa RP. Mogą bowiem służyć do tworzenia norm konstytucyjnych, wpływając na nadanie im treści zgodnej z założeniami ustrojodawcy. Funkcja wykładnicza preambuły działa w dwie strony. Z jednej umożliwia lepszą interpretację części artykułowej Konstytucji, a z drugiej, pozwala na wykładnię samej preambuły poprzez treść poszczególnych artykułów. To systemowe rozumienie przepisów ustawy zasadniczej ma kluczowe znaczenie w procesie jej stosowania. Podsumowując, poszczególne części (frazy) wstępu do Konstytucji mają różne znaczenie, stąd nie można przyjąć domniemania normatywności preambuły jako całości. Można jednak domniemywać normatywność poszczególnych jej części. W ocenie TK z „tekstu preambuły do Konstytucji nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym. Niemniej dostarcza ona opartych na autentycznej wypowiedzi ustrojodawcy wskazówek co do zgodnych z jego intencjami kierunków interpretacji przepisów części normatywnej Konstytucji" (zob. wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005/5, poz. 49).

Ustrojodawca wskazał, że Konstytucja zawiera „prawa podstawowe dla państwa". Podkreśla to znaczenie ustawy zasadniczej i pozostaje spójne z art. 8 ust. 1 wskazującym, iż Konstytucja jest najwyższym prawem

Wstęp do Konstytucji został już poddany bardzo szczegółowej analizie przez doktrynę (zob. M. Piechowiak, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, Warszawa 2020, s. 172). Rozpoczyna się od wyrażenia troski „o byt i przyszłość naszej Ojczyzny", przy jednoczesnym zaznaczeniu, że w 1989 r. odzyskano „możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o jej losie". Owa troska jest jednocześnie zarysowaniem celu, zatem wskazanie to adresowane jest głównie do Rady Ministrów, która zgodnie z art. 146

Rozdział I. Rzeczpospolita

Art. 1. [Rzeczpospolita jako dobro wspólne]

Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

— Spis treści —

1. Geneza regulacji ... 17
2. Ujęcie systemowe komentowanego przepisu ... 17
3. Rzeczpospolita Polska ... 18
4. Rozumienie państwa jako dobra wspólnego ... 19
5. Zasada dobra wspólnego w orzecznictwie TK ... 20

Uregulowania w poprzednich konstytucjach:
- art. 1 Konstytucji kwietniowej z 1935 r.

1. Geneza regulacji

Na dobro wspólne powoływano się już w preambule do Ustawy Rządowej z 1791 r., gdzie wskazano, że jest przyjmowana „dla dobra powszechnego, dla ugruntowania wolności, dla ocalenia ojczyzny naszej i jej granic". W części artykułowej odniesiono się do dobra wspólnego w Konstytucji kwietniowej z 1935 r., w której art. 1 ust. 1 wskazano, że państwo „jest wspólnem dobrem wszystkich obywateli". W takim ujęciu dobrem miało być państwo i wokół tego państwa miały ogniskować się działania obywateli, a co więcej, w ramach państwa i na jego podstawie miało kształtować się życie społeczeństwa (art. 4 ust. 1 Konstytucji kwietniowej z 1935 r.). To obywatele mieli dbać o państwo, a ta dbałość miała być imperatywem ich aktywności.

Ustrojodawca w Konstytucji z 1997 r. tylko częściowo inspirował się przykładem Konstytucji z 1935 r. W miejsce państwa jako „wspólnego dobra" wprowadził państwo jako „dobro wspólne". Ta różnica ma istotne znaczenie, ponieważ zmienia aksjologiczne rozumienie przepisu (szerzej o tym w pkt 5).

2. Ujęcie systemowe komentowanego przepisu

Artykuł 1 nie tylko otwiera część normatywną Konstytucji, ale także rozdział poświęcony zasadom naczelnym. Jego systematyka jest zatem szczególna, ale nie daje mu jakiejś wyjątkowej mocy prawnej bądź znaczenia, które wybijałoby się ponad inne przepisy, w tym zasady naczelne Konstytucji. Z samej kolejności umieszczenia w tekście ustawy zasadniczej nie wynikają

szczególne skutki bądź pierwszeństwo w wykładni. Jest to jednak norma prawna w całym tego słowa znaczeniu, która może być przyjmowana samodzielnie bądź w powiązaniu z innymi przepisami Konstytucji. Artykuł 1 może być również podstawą do ukształtowania wzorca konstytucyjnego, pozwalającego na zaskarżenie niezgodności z ustawą zasadniczą aktu normatywnego niższej od niej rangi.

W art. 1 ustrojodawca zawarł zasadę ustrojową, która jest ściśle związana z innymi przepisami, w tym z zawartą w art. 2 zasadą demokratycznego państwa prawnego. Do pojęcia dobra wspólnego odniesiono się jeszcze w art. 82, podkreślając, iż troska o to dobro jest obowiązkiem obywatela polskiego. Przepis ten wpisuje się zatem w wykładnię art. 1. Ponadto w art. 25 ust. 3 wskazano, że stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane m.in. na zasadach współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Znaczenie tego przepisu, pomimo tożsamości brzmienia, jest jednak inne. W Konstytucji wskazano również na „dobro publiczne" (art. 59 ust. 3), „dobro rodziny" (art. 71 ust. 1), „dobro obywateli" (rota ślubowania poselskiego – art. 104 ust. 2), „dobro państwa" (art. 113), „dobro Ojczyzny" (rota przysięgi Prezydenta – art. 130 oraz rota przysięgi Prezesa RM i pozostałych członków RM – art. 151).

Artykuł 1 zaczyna się od zwrotu „Rzeczpospolita Polska", zatem wyjaśnienie jego znaczenia powinno mieć miejsce przez pryzmat preambuły, w której wskazano, iż ustanawia się „Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej", którą będzie się stosować „dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej". Zwrot ten zresztą pojawia się w ogromnej większości przepisów rozdziału I, a także w kolejnych rozdziałach.

3. Rzeczpospolita Polska

Umieszczenie na początku komentowanego przepisu zwrotu „Rzeczpospolita Polska" ma istotne znaczenie. W ten sposób formalnie wskazano na urzędową nazwę państwa, którego cechy zostały określone w innych przepisach Konstytucji. Nazwa ta nawiązuje do jednego z wielu określeń państwa, stosowanego w praktyce od drugiej połowy XVII w. do III rozbioru w 1795 r. oraz oficjalnej nazwy obowiązującej w latach 1919–1952, a następnie od nowelizacji z 29.12.1989 r.

Źródłosłów słowa „rzeczpospolita" to dosłowne tłumaczenie z łac. *res publica*, czyli rzecz wspólna, powszechna (w st. pol. – pospolita), czyli należąca do wszystkich. O ile w starożytnym Rzymie republika była określeniem niemonarchicznej formy ustrojowej, o tyle w I Rzeczypospolitej (do której najlepszych tradycji nawiązano w preambule) była to jedna z nazw państwa funkcjonująca w okresie demokracji szlacheckiej, ale z tradycyjną republiką niemającą nic wspólnego. Nie można zatem wskazać historycznej równości pomiędzy określeniem republika a rzeczpospolita.

Wskazana w art. 1 nazwa państwa oznacza państwo o republikańskiej formie rządów, gdyż wynika to z innych przepisów ustawy zasadniczej, w tym dotyczących wyboru Prezydenta i jego kadencyjności. Stąd oficjalne tłumaczenie nazwy państwa na języki obce uwzględnia pojęcie „republika". Wynika to zresztą z realiów międzynarodowych oraz sposobu określania nazw krajów o niemonarchicznej głowie państwa.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21.09.2015 r. (K 28/13, OTK-A 2015/8, poz. 120), cytując kilku przedstawicieli doktryny wskazał, iż w świetle art. 1 Rzeczpospolita Polska to nazwa państwa polskiego stanowiącego dobro wspólne wszystkich obywateli. Samo zaś „dobro wspólne" odnosi się do całej wspólnoty ludzkiej, zorganizowanej w państwo, będące sumą warunków życia społecznego umożliwiających i ułatwiających integralny rozwój członków tej wspólnoty, przy czym to nie państwo jako dobro wspólne jest wspólnotą obywatelską, lecz państwo jako wspólnota obywatelska jest dobrem wspólnym.

4. Rozumienie państwa jako dobra wspólnego

Dobro wspólne będzie odnosić się przede wszystkim do państwa, które zgodnie z klasyczną już teorią G. Jellinka (zob. G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1924, s. 47) tworzą trzy elementy: terytorium, ludność oraz władza. Stąd państwa nie można utożsamiać jedynie z aparatem administracyjnym lub z aparatem przymusu.

Dobrem wspólnym jest państwo rozumiane m.in. jako terytorium. Rzeczpospolita Polska jest państwem unitarnym (art. 3), co oznacza, iż bez zmiany Konstytucji nie ma możliwości przekształcenia go w państwo federacyjne. Niezależnie od tego, w której części tego terytorium zamieszkują obywatele, tworzą oni z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 16 ust. 1). Wspólnoty te mają być sobie równe (art. 32 ust. 1), niezależnie od poziomu (kategorii) samorządu. Równość ta dotyczy zarówno praw, jak i obciążenia obowiązkami w ramach troski o dobro wspólne (zwłaszcza w odniesieniu do państwa jako całości). Współgra to ze zdecentralizowanym charakterem samorządu terytorialnego oraz szerzej rozumianej władzy publicznej (art. 15 ust. 1). Wszystkie wspólnoty samorządowe muszą działać w ramach państwa i nie mogą być przeciwstawiane temu państwu. Ich zadaniem ma być wykonywanie zadań publicznych, ale także dbanie o interes państwa jako całości, z czym wiązać należy przeciwstawianie się partykularyzmom, ruchom odśrodkowym, próbom secesji itp. Funkcja ustrojowa stania na straży nienaruszalności i niepodległości terytorium państwa została nałożona na Prezydenta (art. 126 ust. 2).

Elementem niezbędnym państwa są także ludzie, czyli jak wskazano w preambule, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej. Jest zatem wspólnotą obywateli identyfikujących się z państwem, a wspólnota ta jest niezbędna do funkcjonowania tego państwa. Bez obywateli Rzeczpospolita istnieć nie może. Obowiązkiem tych obywateli jest troska o dobro wspólne (art. 82), rozumiana jako konieczność dbania o pomyślność państwa jako zbiorowości. Obowiązek ten musi być traktowany jako jeden z najważniejszych w hierarchii wartości.

Interes państwa, a w zasadzie dobro państwa nie oznacza bezwzględnej nadrzędności nad każdym dobrem określonej zbiorowości bądź indywidualnym. Prymat dobra państwa musi być miarkowany do sytuacji niezbędnych, czy wręcz koniecznych w demokratycznym państwie, a przesłanki ograniczania wolności człowieka określono w art. 31 ust. 3, wskazując na bezpieczeństwo lub porządek publiczny bądź ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej. Należy uwzględniać przy tym dialog społeczny o dobru wspólnym. Dialog ten ma dotyczyć prymatu większości, przy uwzględnieniu i zabezpieczeniu praw mniejszości (por. wyrok TK z 19.12.2012 r., K 9/12, OTK-A 2012/11, poz. 136).

Władza jako dobro wspólne obejmuje zarówno organy wskazane w art. 10, czyli władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, jak i inne organy władzy publicznej (art. 7), w tym organy samorządu terytorialnego. Wszystkie organy tych władz mają obowiązek działania na rzecz dobra wspólnego, a nie w celu przysporzenia korzyści jednej z grup obywateli, zwłaszcza popierających określoną opcję polityczną. Stąd należy uznać, że na konstytucyjne organy państwa został nałożony obowiązek takich działań, aby zagwarantować zbieżność ich celów. Współdziałanie dla dobra wspólnego jest zatem celowe prakseologicznie (postanowienie TK z 20.05.2009 r., Kpt 2/08). Dobrem wspólnym będzie objęty również cały aparat administracyjny państwa, w tym także organy administracji niebędące organami władzy publicznej. Zagwarantowanie niezakłóconego funkcjonowania konstytucyjnych i ustawowych organów państwa jest wartością konstytucyjną. W interesie wspólnym państwa i jego obywateli leży zapewnienie podmiotom realizującym interes publiczny możliwości wykonywania ich zadań w sposób nieprzerwany i stabilny. Stąd art. 1 daje aksjologiczną podstawę dla ustanawiania w drodze

ustawy przepisów, które zapewnią zarówno nieprzerwane działanie organów władzy publicznej, jak i związanej z tym ciągłości wykonywanych zadań publicznych.

Państwo jest dobrem wspólnym, ale nie jest jedynym dobrem wspólnym. To dobro należy uznać za wartość konstytucyjną, której realizacja następuje przez dążenie do przysporzenia korzyści zarówno państwu, jak i społeczeństwu lub dużej jego grupie. Obejmuje zarówno wartości materialne, jak i niematerialne. Zasada dobra wspólnego zawiera w sobie również wskazany w art. 11 ust. 1 pluralizm polityczny, wymuszający wielość partii, różność partii oraz uznanie ich demokratycznej roli. Stąd stworzenie systemu monopartyjnego będzie sprzeczne nie tylko z art. 11 ust. 1, ale również z art. 1. Z tym drugim przepisem będzie również sprzeczne przejęcie przez jedną partię władzy polegającej na zawłaszczeniu instytucji publicznych i wykorzystywaniu ich do utrzymania się przy tej władzy. Obejmuje to także realizowanie interesu *stricte* partyjnego, partykularnego, przy wykorzystywaniu wszelkiego rodzaju środków publicznych.

Zasada dobra wspólnego jest ściśle powiązana z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2). Wynika z niej nakaz określonych działań, których celem jest urzeczywistnienie określonej wizji państwa opartego na fundamencie demokracji i prawa. Dotyczy to zarówno aspektów formalnych, jak i materialnych. Te pierwsze odnoszą się do prawa będącego fundamentem funkcjonowania państwa, a aspekty materialne do wartości leżących u podstaw tego prawa, czyli dobra wspólnego, demokracji i sprawiedliwości społecznej.

5. Zasada dobra wspólnego w orzecznictwie TK

Treść zasady dobra wspólnego doczekała się licznych orzeczeń TK. W zasadzie w niemal wszystkich Trybunał wskazywał na te wartości, które tworzą zakres przedmiotowy tej zasady. Katalog wskazywany przez TK nie ma charakteru zamkniętego, jest sukcesywnie wzbogacany o kolejne elementy, przy okazji rozpoznawania wniosków bądź skarg. Stąd w wielu orzeczeniach sądu konstytucyjnego, podobnie jak w odniesieniu do zasady demokratycznego państwa prawnego (ale w znacznie mniejszej skali), występowała tendencja do nadawania zasadzie dobra wspólnego szerszego znaczenia normatywnego, niż wynikało to z literalnego brzmienia Konstytucji. Zdaniem TK elementami dobra wspólnego są:

- neutralność Sił Zbrojnych (wyrok TK z 7.03.2000 r., K 26/98, OTK 2000/2, poz. 57);
- równowaga budżetowa i stan finansów publicznych (wyrok TK z 27.02.2002 r., K 47/01, OTK-A 2002/1, poz. 6);
- obowiązek zabezpieczenia praw państwa związanych z daninami publicznymi oraz obowiązek obywateli ponoszenia ciężarów publicznych (wyrok TK z 16.04.2002 r., SK 23/01, OTK-2 2002/3, poz. 26);
- zapewnienie bezpieczeństwa kraju oraz konieczność ponoszenia takich obowiązków przez obywateli, zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio, które są do tego niezbędne (wyrok TK z 25.11.2003 r., K 37/02, OTK-A 2003/9, poz. 96);
- prawidłowe funkcjonowanie instytucji życia publicznego, którego podstawowym warunkiem pozostaje transparentność działań podejmowanych w przestrzeni publicznej (wyrok TK z 20.03.2006 r., K 17/05, OTK-A 2006/3, poz. 30);
- ochrona środowiska (wyrok TK z 15.05.2006 r., P 32/05, OTK-A 2006/5, poz. 56);
- powszechność opodatkowania, polegająca na obowiązku partycypowania wszystkich w utrzymywaniu państwa (postanowienie TK z 30.05.2007 r., SK 67/06, OTK-A 2007/6, poz. 64);
- godność człowieka (wyrok TK z 29.09.2008 r., SK 52/05, OTK-A 2008/7, poz. 125);
- obowiązek współdziałania władz oraz zbieżności ich celów (postanowienie TK z 20.05.2009 r., Kpt 2/08);

- otwieranie się państwa na porządek międzynarodowy i przekazywanie kompetencji (wyrok TK z 26.06.2013 r., K 33/12, OTK-A 2013/5, poz. 63).

Z powyższego wyliczenia wynika, że zbyt pojemne rozumienie zasady dobra wspólnego stanowi wyjście poza porządek normatywny zakreślany przez Konstytucję. Trybunał wielokrotnie wychodził poza granice zakreślone przez ustrojodawcę, przez co zaczął odgrywać w tych kwestiach rolę prawodawcy, a nie sądu konstytucyjnego.

Monografia dotycząca przepisu:
- Piechowiak M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 1*, Warszawa 2026

Art. 2. [Zasada demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej]

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

— Spis treści —

1. Geneza regulacji 21
2. Ujęcie systemowe komentowanego przepisu 22
3. Istota zasady demokratycznego państwa prawnego 22
4. Zasady wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego bądź z niej wyprowadzone 23
5. Zasada państwa demokratycznego 25
6. Zasada praworządności 26
7. Zasada państwa sprawiedliwego (socjalnego, sprawiedliwości społecznej) 26
8. Zasada proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) 27
9. Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa 29
10. Zasada ochrony interesów w toku 29
11. Zasada poprawnej legislacji 30
12. Zasada pewności i stabilności prawa (bezpieczeństwa prawnego) oraz zakazu retroakcji (działania prawa wstecz) 31
13. Zasada dostatecznej określoności i przejrzystości prawa 32
14. Zasada konieczności ustanowienia odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*) 32
15. Zasada konstytucji jako najwyższego prawa (konstytucjonalizmu) 34
16. Zasada ochrony praw nabytych oraz ochrony ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych 34
17. Zasada respektowania prawa międzynarodowego 35
18. Zasada szerokiej ochrony godności człowieka 36
19. Zasada legalizmu (powiązanego z zakazem domniemywania kompetencji) 37

Uregulowania w poprzednich konstytucjach:
- art. 1 Konstytucji PRL z 1952 r., w brzmieniu nadanym nowelą z 29.12.1989 r., utrzymany w mocy na podstawie Małej Konstytucji z 1992 r.

1. Geneza regulacji

Koncepcja państwa prawnego pojawiła się w niemieckiej myśli prawniczej już w pierwszej połowie XIX w. Do prekursorów koncepcji zalicza przede wszystkim I. Kanta oraz W. Humboldta, ale także Placidusa, R. von Mohla, R. Gneista i wielu innych. Po II wojnie światowej, pod

Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej to wszechstronne opracowanie, które łączy pogłębioną analizę przepisów z najnowszym dorobkiem doktryny, aktualnym orzecznictwem oraz dynamicznie zmieniającą się praktyką ustrojową. Jego wyjątkową wartością jest konsekwentne stosowanie zasad wykładni oraz jednolity sposób prezentacji zagadnień, dzięki którym publikacja stanowi spójną i kompleksową całość.

Analiza przepisów Konstytucji została dokonana z perspektywy wartości i zasad stanowiących fundament demokratycznego państwa prawnego. Szczegółowe omówienie poszczególnych regulacji zostało osadzone w szerokim kontekście systemowym, z uwzględnieniem najważniejszych poglądów doktryny prawa konstytucyjnego i utrwalonej linii orzeczniczej.

Publikacja przedstawia najistotniejsze zagadnienia konstytucyjne, kompetencje organów władzy publicznej oraz wolności i prawa człowieka wraz z mechanizmami ich ochrony. Autor podejmuje również najważniejsze współczesne dylematy ustrojowe, analizując problemy interpretacyjne i kompetencyjne oraz wskazując możliwe kierunki ich rozstrzygania.

Komentarz jest przeznaczony dla przedstawicieli nauki prawa, osób zajmujących się prawem publicznym i innymi gałęziami prawa, a także dla praktyków, w szczególności sędziów, adwokatów i radców prawnych. Stanowi ponadto wartościowe źródło wiedzy dla studentów kierunków społecznych oraz wszystkich zainteresowanych problematyką konstytucyjną i funkcjonowaniem demokratycznego państwa prawnego.

Marek Chmaj – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, konstytucjonalista, partner zarządzający w kancelarii Chmaj i Partnerzy, pracownik Wydziału Prawa Uniwersytetu SWPS, członek Komitetu Nauk Prawnych PAN oraz rad programowych licznych czasopism naukowych. W latach 2019–2023 pełnił funkcję wiceprzewodniczącego Trybunału Stanu oraz przewodniczącego Zespołu Doradców do spraw Kontroli Konstytucyjności Prawa przy Marszałku Senatu. Doradca komisji parlamentarnych i autor wielu projektów ustaw. Autor lub współautor blisko 60 publikacji książkowych, w tym 20 tomów komentarza do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uniwersytet SWPS

359 zł (w tym 5% VAT)

ZAMÓWIENIA
infolinia +48 801 044 545
zamowienia@wolterskluwer.pl
www.profinfo.pl

ISBN 978-83-8438-599-9
9 788384 385999

9788384385999 W01P01

Zamów książkę w księgarni internetowej
profinfo.pl
księgarnia internetowa