

Prawne a pozaprawne pojęcia dobra wspólnego

Uwagi wprowadzające

Niniejsze opracowanie poświęcone jest problemom związanym z relacją konstytucyjnego pojęcia dobra wspólnego do pozaprawnych pojęć dobra wspólnego. Bezpośredni asumpt do jego przygotowania dało zdanie odrębne sędziego Trybunału Konstytucyjnego Zbigniewa Cieślaka do wyroku TK z dnia 20 kwietnia 2011 r. w sprawie Kp 7/09, dotyczącej zmian w prawie budowlanym¹. W tym zdaniu odrębnym znalazła się najobszerniejsza wypowiedź w całym dotychczasowym orzecznictwie TK poświęcona wprost problematyce dobra wspólnego. Sędzia Z. Cieślak wyraźnie odróżnił prawne pojęcie dobra wspólnego – jego zdaniem właściwe dla interpretacji klauzuli dobra wspólnego z art. 1 Konstytucji RP z 1997 r. – od pojęć pozaprawnych, uznając te ostatnie za źródło nieporozumień w prawniczych dyskusjach na temat „dobra wspólnego” w prawie i jako kategorii konstytucyjnej². Zaprezentowane w tym zdaniu odrębnym stanowisko zasługuje na wnikliwą analizę, która – jak się okazuje – prowadzi do uwyrażnienia i postawienia zagadnień o fundamentalnym znaczeniu z punktu widzenia podstaw polskiego porządku konstytucyjnego.

Argumentować będę, odwołując się do wyników wcześniejszych badań³, że zrekonstruowane przez Z. Cieślaka prawne pojęcie dobra wspólnego nie

¹ Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, OTK ZU 2011, seria A, nr 3, poz. 26.

² Zdanie odrębne sędziego TK Z. Cieślaka w sprawie Kp 7/09, OTK ZU..., dz. cyt., pkt 3.2.

³ Przede wszystkim opublikowanych w: M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.

nadaje się do interpretacji klauzuli dobra wspólnego z art. 1 konstytucji z 1997 r. i że pojęcia pozaprawne powinny być postrzegane nie jako źródło nieporozumień, ale jako nieodzowna pomoc w ustalaniu treści konstytucyjnego pojęcia dobra wspólnego. Problematyka ta prowadzi do podjęcia pewnego – kluczowego dla stosowania art. 1 – zagadnienia dotyczącego relacji między dobrem wspólnym a prawami człowieka (wolnościami i prawami człowieka), zagadnienia, które ostro zarysowało się w orzecznictwie trybunalskim po raz pierwszy właśnie w tym zdaniu odrębnym⁴. Chodzi mianowicie o związki zachodzące między dwoma zasadniczymi tradycjami pojmowania dobra wspólnego i odpowiadającymi tym tradycjom dwoma typami pojęć dobra wspólnego – tradycji klasycznej, znajdującej swój wyraz w Konstytucji 3 maja z 1791 r., i tradycji, w której dobro wspólne pojmowane jest przede wszystkim jako dobro państwa i która znalazła wyraz w konstytucji kwietniowej z 1935 r. Dla pierwszej tradycji charakterystyczne jest uznanie praw człowieka za zasadniczy element dobra wspólnego – i tę tezę Z. Cieślak akceptuje. Analiza jego propozycji pokazuje jednak, że należy ona do tradycji konstytucji kwietniowej, a przyjęcie pojęcia dobra wspólnego należącego do tej tradycji prowadziłoby do niespójności z niektórymi fundamentalnymi rozstrzygnięciami ustrojodawcy, dotyczącymi tak interpretacji art. 1 konstytucji z 1997 r. i przyjętej w nim koncepcji dobra wspólnego, jak i koncepcji wolności i praw człowieka zawartej w tej konstytucji.

I. Dwie tradycje refleksji nad dobrem wspólnym

Generalnie rzecz ujmując, można wyróżnić dwie wielkie tradycje refleksji nad dobrem wspólnym. Poniżej zarysowane zostają te tradycje jako pewne – oparte na idealizacji – typy refleksji nad dobrem wspólnym, które mają dostarczyć narzędzi do analizy wskazanych wyżej zagadnień – zatem pamiętać trzeba, że wskazywane konkretne, historyczne koncepcje są jedynie pewnymi egzemplifikacjami tych typów. Tym typom refleksji nad dobrem wspólnym można przyporządkować pewne typy pojęć dobra wspólnego, które trzeba brać pod uwagę poszukując znaczenia klauzuli dobra wspólnego.

Pierwsza to tradycja klasycznej refleksji nad dobrem wspólnym – jej początki sięgają starożytności – filozofii Platona i Arystotelesa, w średniowieczu tradycja ta znalazła wyraz w twórczości Tomasza z Akwinu, a współ-

⁴ Moja monografia obejmowała analizę orzecznictwa TK do końca 2010 r., a ukazała się dopiero po opublikowaniu powołanego zdania odrębnego sędziego Z. Cieślaka.

częśnie m.in. w republikanizmie i – co szczególnie istotne w dyskusjach nad sposobem rozumienia art. 1 konstytucji z 1997 r. – w nauce społecznej Kościoła katolickiego. W konstytucjonalizmie polskim sposób pojmowania dobra wspólnego właściwy tradycji klasycznej znalazł wyraz w Konstytucji 3 maja. Druga tradycja refleksji nad dobrem wspólnym nabiera wyraźnych kształtów w dobie odrodzenia, w filozofii Niccolò Machiavellego i później, w nurtach eksponujących kategorię racji stanu – można ją też określić mianem tradycji etatystycznej. W konstytucjonalizmie polskim znajduje ona wyraz w art. 1 konstytucji kwietniowej, która w ust. 1 stanowiła: „Państwo Polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli”.

W obu tradycjach refleksja nad dobrem wspólnym prowadzona jest w kontekście państwa. Różnice są jednak fundamentalne, co prowadzi do tego, że nie jest możliwe skonstruowanie spójnego pojęcia dobra wspólnego, które jednocześnie obejmowałoby istotne elementy uznane w obu tradycjach.

W tradycji klasycznej dobrem wspólnym jest przede wszystkim rozwój członków wspólnoty politycznej, będący dobrem wspólnym w sensie podmiotowym, i – określona na płaszczyźnie wspólnoty politycznej – suma warunków umożliwiających czy ułatwiających ten rozwój, będąca dobrem wspólnym w sensie przedmiotowym. Uznanie, że dobro wspólne jest pierwszą wartością – zasadniczym celem, który ma być realizowany przez wspólnotę polityczną – w tej tradycji jest podstawą formułowania postulatów określających przede wszystkim, jakie ma być państwo, i podstawą obowiązków władzy publicznej wobec członków wspólnoty politycznej. Racją formułowania tych postulatów jest dobro członków wspólnoty politycznej, które domaga się ochrony ze strony prawa pozytywnego – krótko: państwo i prawo są dla człowieka.

W tradycji konstytucji kwietniowej dobro wspólne jest utożsamiane z państwem i troska o dobro wspólne (wspólne dobro) jest utożsamiana z troską o państwo. Stąd dobro wspólne jest podstawą formułowania postulatów określających przede wszystkim, jak mają zachowywać się członkowie wspólnoty politycznej, jest podstawą określania obowiązków wobec państwa – w tradycji tej, w świetle zasady dobra wspólnego to członkowie wspólnoty politycznej są dla dobra państwa.

W tradycji klasycznej, aby wiedzieć, co jest dobrem wspólnym, trzeba wiedzieć, co służy rozwojowi człowieka, czyli jaki jest człowiek – aby to poznać, trzeba spojrzeć na rzeczywistość poza systemem prawa i ze względu na nią kształtować prawo stanowione. W tradycji etatystycznej trzeba natomiast wiedzieć, co służy państwu, czyli wiedzieć, jakie jest państwo – aby to poznać, trzeba przede wszystkim brać pod uwagę prawo stanowione, bę-

dące osnową państwa. Zatem w tej pierwszej uznana jest – jako pierwotna i jednocześnie istotna dla kształtu państwa i prawa – rzeczywistość niezależna od prawa stanowionego, i w konsekwencji uznane są przyrodzone i niezbywalne prawa człowieka, których ochronie służyć ma prawo stanowione. Uznany jest przedpaństwowy, moralny ład aksjologiczny, z którym prawo stanowione musi być w zgodzie, jeśli ma być prawem w pełnym tego słowa znaczeniu; stąd niektóre fundamentalne wartości moralne, zastane, a nie kreowane działaniami człowieka, stają się fundamentalnymi wartościami prawnymi – prawnie doniosłymi, choć nie zawsze w prawie uznanymi. Refleksja w duchu tradycji klasycznej jest refleksją typu prawnonaturalnego.

W tradycji etatystycznej kształt wspólnego dobra określony jest obowiązującym, uznanym przez państwo prawem – jeśli przy tym państwo jako dobro wspólne jest pierwszą wartością systemu prawnego, nie ma miejsca na uznanie przyrodzonych, niezbywalnych i nienaruszalnych praw człowieka: państwo i prawo stanowione są rzeczywistością normatywnie pierwotną, prawa i wolności konstytucyjne są wtórne, są czymś nadanym przez państwo. To państwo i prawo uznawane są za warunek umożliwiający istnienie jednostkowej wolności i samej moralności, a istnienie państwa, ładu prawnego staje się najbardziej fundamentalną wartością – także fundamentalną wartością moralną, jako umożliwiającą moralność. Stąd refleksja pozostająca w tradycji konstytucji kwietniowej należy przede wszystkim do nurtu pozytywizmu prawniczego.

W tradycji konstytucji majowej za zasadniczy element dobra wspólnego uznaje się przyrodzone i niezbywalne prawa człowieka (urzeczywistnianie praw człowieka), gdyż to one określają podstawowe warunki integralnego rozwoju wszystkich członków wspólnoty politycznej – w konsekwencji dobro wspólne nie jest wartością przeciwstawną wobec praw człowieka, a prawa te wyznaczają nieprzekraczalną granicę dla stanowienia prawa z nimi sprzecznego. W tradycji konstytucji kwietniowej zasada dobra wspólnego – czy raczej wspólnego dobra – jest przeciwwagą wobec wolności i praw człowieka; wspólne dobro jako wartość prawnie doniosła jest wazone w opozycji do wartości chronionych prawami człowieka.

II. Tradycja klasyczna jako wyznaczająca podstawowy kontekst interpretacji art. 1 Konstytucji RP z 1997 r.

Czy którą z tych tradycji – a jeżeli tak, to którą – wybrać trzeba jako wyznaczającą zasadniczy kontekst interpretacji klauzuli dobra wspólnego z art. 1 konstytucji z 1997 r.? Termin „dobro wspólne” nie posiada definicji

legalnej⁵, i jednocześnie nie jest sam przez się zrozumiały – już choćby ze względu na dwie konkurencyjne tradycje jego pojmowania. Sama wykładnia gramatyczna nakazuje ostrożność w sięganiu do zwykłego rozumienia wyrażenia „dobra wspólne” wyznaczonego sumą znaczeń wyrażen częściowych, gdyż wyrażenie to ma strukturę typową dla wyrażen idiomatycznych – przymiotnik znajduje się po rzeczowniku, a nie – jak w konstytucji kwietniowej, w której zastosowano termin „wspólne dobro” – przed rzeczownikiem⁶.

Istotną wskazówkę dotyczącą interpretacji art. 1 dostarcza analiza prac przygotowawczych nad konstytucją⁷. Zasada dobra wspólnego czy raczej – wspólnego dobra wprowadzona została do projektu konstytucji w nawiązaniu do analogicznej zasady sformułowanej w art. 1 ust. 1 konstytucji kwietniowej z 1935 r.⁸ Zgodnie też z formułą zawartą w tej konstytucji proponowany przepis brzmiał: „Rzeczpospolita Polska jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli”. Sprawozdawca Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego Marek Mazurkiewicz, prezentując projekt konstytucji w drugim czytaniu, jednoznacznie powiązał ten przepis z tradycją konstytucji kwietniowej:

„Pierwszą spośród idei konstytucyjnych projektu w jego części *stricte* normatywnej jest wizja państwa polskiego jako wspólnego dobra wszystkich obywateli. Jest ona niewątpliwie nawiązaniem do historii narodu, który aż za dobrze odczuł dolegliwości braku własnej państwowości, wiąże się z ideą solidaryzmu społecznego, wyraźnie przywołaną także w zakończeniu preambuły projektu konstytucji. Idea ta znajduje swe odbicie szczegółowe w rozdz. II, w artykule traktującym o obowiązkach obywatelskich, gdzie przywołano obowiązek wierności i lojalności wobec państwa oraz troski o dobro wspólne. Troskę o państwo jako dobro wspólne można dostrzec również w rozdziale o finansach publicznych, gdzie obok rozstrzygnięć strukturalnych i kompetencyjnych oraz regulacji praw obywatela znajdujemy materialne granice swobody gospodarki środkami publicznymi przez władzę publiczną⁹”.

⁵ Zob. szersze omówienie trudności z dookreśleniem treści konstytucyjnego pojęcia dobra wspólnego, M. Piechowiak, *Dobro wspólne...*, dz. cyt., s. 20–24.

⁶ Por. uwagi dotyczące ustalania znaczenia zbitek słownych, M. Zieliński, *Wykładnia prawa*, wyd. 5, Warszawa 2010, s. 330.

⁷ Tamże, s. 195–260.

⁸ Powtórzenie w nowej konstytucji zasady wspólnego dobra z konstytucji kwietniowej zaproponował Piotr Winczorek, stały ekspert Komisji Konstytucyjnej ZN, „Biuletyn KKZN” 1994, nr 8, s. 55.

⁹ *Sprawozdanie stenograficzne z 3 posiedzenia Zgromadzenia Narodowego*, Sejm RP II kad., dzień 1 (24 lutego 1997).

W sposób niebudzący wątpliwości zasada wspólnego dobra została połączona z obowiązkami obywateli wobec państwa, a nie z prawami człowieka (z wolnościami i prawami) i obowiązkami państwa wobec obywateli, zatem pojęta została zgodnie z tradycją konstytucji kwietniowej i zgodnie też z pierwotnym zamysłem towarzyszącym wprowadzeniu tej zasady do projektu konstytucji.

Takie ujęcie wywołało zdecydowany sprzeciw ówczesnej opozycji. W debacie w Zgromadzeniu Narodowym senator Alicja Grześkowiak argumentowała:

„Projekt konstytucji głosi już w art. 1, że Rzeczpospolita Polska jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli, co nie oznacza, że musi być ich dobrem wspólnym. Formuła projektu pozbawiona chrześcijańskiej perspektywy przez nieprzyjęcie systemu wartości chrześcijańskich jako fundamentu państwa czy fundamentu konstytucji nie daje podstaw, by interpretować go w duchu nauki społecznej Kościoła, która mówi o dobru wspólnym jako o sumie tych warunków życia społecznego, dzięki którym jednostki, rodziny i zrzeszenia mogą pełniej i łatwiej osiągnąć swoją własną doskonałość. Polega to przede wszystkim na poszanowaniu przyrodzonych praw oraz obowiązków osoby ludzkiej. Tego, niestety, projekt konstytucji nie potwierdza”¹⁰.

Zawarte w cytowanej wypowiedzi określenie dobra wspólnego oparte jest na dwóch dokumentach Kościoła katolickiego: konstytucji duszpasterskiej *Gaudium et spes* (1965) Soboru Watykańskiego II, która w numerze 74 stanowi, że dobro wspólne „obejmuje sumę tych warunków życia społecznego, dzięki którym jednostki, rodziny i zrzeszenia mogą pełniej i łatwiej osiągnąć swoją własną doskonałość”, oraz encyklice Jana XXIII *Pacem in terris* (1963), która w numerze 60 głosi, że dobro wspólne „polega przede wszystkim na poszanowaniu praw i obowiązków osoby ludzkiej”¹¹.

W Zgromadzeniu Narodowym zgłoszono poprawkę do art. 1 polegającą na zmianie szyku słów – w miejsce „wspólnym dobrem” zaproponowano wprowadzenie „dobrem wspólnym”. Poprawka ta miała wyrażać zmianę

¹⁰ Tamże.

¹¹ Dokładanie takie zestawienie znalazło się w tekstach: M. Piechowiak, *Prawa człowieka w projekcie konstytucji*, „Rzeczpospolita” z 23 maja 1995 r.; tenże, *Porozmawiajmy o podstawach. Wokół projektu konstytucji*, „Rzeczpospolita” z 25 sierpnia 1995 r., i zasadne jest przypuszczenie, że te właśnie teksty dostarczyły merytorycznej podstawy dla argumentów formułowanych w Zgromadzeniu Narodowym.

kontekstu wyznaczającego znaczenie klauzuli dobra wspólnego z art. 1. Na zmianę znaczenia, z którą powiązana jest zmiana szyku słów w art. 1, wskazywała A. Grześkowiak także w wystąpieniu dotyczącym już wprost zgłaszanych poprawek:

„Poprawki winny objąć także przepisy rozdz. I: Rzeczpospolita, która jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, także i tych, którzy wierzą w Boga, czyli ponad 98% ludności. Konstytucja powinna w pierwszym rzędzie zapewnić prawa przyrodzone człowiekowi, wynikające z jego nienaruszalnej godności”¹².

Nowe brzmienie projektowanego art. 1 wiąże klauzulę dobra wspólnego z tradycją klasyczną, w której prawa człowieka są zasadniczym elementem dobra wspólnego; w zasadzie dobra wspólnego na pierwszym miejscu jest idea służebności państwa wobec członków wspólnoty politycznej, a nie służebności obywateli wobec państwa.

Zgromadzenie Narodowe przyjęło poprawkę 21 marca 1997 r. jednogłośnie i była to jedyna poprawka dotycząca spraw fundamentalnych przyjęta przez konsens¹³. Trudno interpretować przyjęcie tej poprawki inaczej, jak tylko jako jasne i wyraźne wyrażenie woli ustrojodawcy w sprawie sposobu rozumienia klauzuli dobra wspólnego z art. 1, jako zdystansowanie się względem pojęcia typowego dla konstytucji kwietniowej i opowiedzenie się za pojęciem typowym dla tradycji klasycznej, gdyż w trakcie prac przygotowawczych nad konstytucją – i to na forum Zgromadzenia Narodowego – wskazano wprost określenie dobra wspólnego stojące za zmianami proponowanymi w poprawce oraz wskazano wprost tradycję wyznaczającą kontekst rozumienia wprowadzonego wyrażenia. W świetle tych ustaleń dobro wspólne to suma warunków życia społecznego umożliwiających i ułatwiających integralny rozwój wszystkich członków wspólnoty politycznej i tworzonych przez nich społeczności¹⁴.

Trudno wskazać racje pozwalające na radykalne odejście od interpretacji jasno i wyraźnie przyjętej przez ustrojodawcę i opowiedzenie się za interpretacją, wobec której ustrojodawca wyraźnie się zdystansował. Nie

¹² *Sprawozdanie stenograficzne...*, dz. cyt., dzień 4 (27 lutego 1997).

¹³ 467 głosów za, *Sprawozdanie stenograficzne...*, dz. cyt., dzień 6 (21 marca 1997). Jednogłośnie przyjęto w drugim czytaniu jeszcze tylko jedną poprawkę, dotyczącą tego, aby – w myśl art. 167 ust. 2 (ostatecznie art. 171 ust. 2) – regionalne izby obrachunkowe były organami nadzoru w zakresie spraw finansowych, a nie – jak proponowała Komisja – spraw budżetowych.

¹⁴ M. Piechowiak, *Dobro wspólne...*, dz. cyt., s. 266.

można się w tym przypadku powołać się na interpretację dynamiczną, gdyż w grę wchodzi – już choćby z uwagi na samą systematykę ustawy zasadniczej – przepis określający pierwszą zasadę konstytucyjną (ewentualnie jedną z pierwszych), niewątpliwie fundamentalną dla podstaw aksjologicznych całej konstytucji, wprost dotyczącą praw człowieka i istotnych elementów relacji między jednostką a państwem. Stąd w grę wchodzi zasada z całą pewnością określająca materialną tożsamość konstytucji; wolę historycznego ustrojodawcy uznać trzeba w tym przypadku za wolę ustrojodawcy po prostu. Radykalna zmiana interpretacji przepisu art. 1, a tego typu zmianą byłaby interpretacja w duchu konstytucji kwietniowej, nie może być dokonana po prostu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

III. Prawne – pozaprawne. Pozytywnoprawne – prawnonaturalne

1. Konkurencyjne tradycje pojmowania dobra wspólnego a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Ponieważ problematyka wolności i praw człowieka stanowi jeden z najważniejszych przedmiotów orzecznictwa TK, mając na uwadze wyróżnione wyżej tradycje ujmowania dobra wspólnego, wskazać można proste – jak się zdaje – i operatywne kryterium rozstrzygania, która tradycja pojmowania dobra wspólnego czy którego typu pojęcie dobra wspólnego stosowane są w danym orzeczeniu: jeśli w argumentacji dobro wspólne przeciwstawiane jest wolnościom i prawom człowieka, to można wnioskować, że art. 1 konstytucji z 1997 r. interpretowany jest w duchu konstytucji kwietniowej.

Analiza orzecznictwa TK prowadzi do wniosku, że zdecydowanie dominuje przeciwstawianie dobra wspólnego wartościom chronionym wolnościami i prawami człowieka¹⁵, zatem interpretacja właściwa tradycji

¹⁵ Zob. wyrok TK z dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02; wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01; wyrok TK z dnia 1 czerwca 1999 r., SK 20/98; wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 21/99; wyrok TK z dnia 5 lipca 2005 r., SK 26/04; wyrok TK z dnia 10 lipca 2007 r., SK 50/06; wyrok TK z dnia 10 czerwca 2008 r., SK 17/07; postanowienie TK z dnia 22 października 2008 r., Ts 231/08; postanowienie TK z dnia 3 czerwca 2009 r., Ts 231/08; wyrok TK z dnia 17 grudnia 2003 r., SK 15/02; wyrok TK z dnia 11 października 2006 r., P 3/06; wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05; wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07; wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05; wyrok TK z dnia 16 października 2007 r., SK 63/06; wyrok TK z dnia 3 lipca 2001 r., K 3/01; wyrok TK z dnia 15 maja 2006 r., P 32/05; orzeczenie

konstytucji kwietniowej. W wyroku TK z dnia 3 lipca 2001 r. znalazło się następujące stwierdzenie natury ogólniejszej:

„Trybunał Konstytucyjny uważa za fakt niewątpliwy, że pierwszą przyczyną, dla której prawa jednostki mogą być ograniczane jest ochrona dobra wspólnego (...). W świetle tego przepisu, któremu – zważywszy na systematykę konstytucji – została nadana najwyższa ranga, nie może budzić wątpliwości, że zapewnienie bezpieczeństwa państwa jest celem usprawiedliwiającym ograniczenia wszelkich praw i wolności obywatelskich”¹⁶.

Odejście przez Trybunał od woli historycznego ustrojodawcy i przyjętej przez niego zasady określającej materialną tożsamość konstytucji dokonywane jest bez pogłębionej refleksji nad konstytucyjnym pojęciem dobra wspólnego (na co wskazywał też w swym zdaniu odrębnym Z. Cieślak), bez refleksji, która w jakimkolwiek choćby sposób odnosiłaby się do woli historycznego ustrojodawcy. O ignorowaniu tej woli świadczy spotykane raz po raz w orzecznictwie trybunalskim zamienne stosowanie wyrażen „dobra wspólne” i „wspólne dobro”¹⁷.

W wypowiedziach Trybunału Konstytucyjnego trudno odnaleźć typowe dla tradycji klasycznej uznanie praw człowieka za element dobra wspólnego. Można wskazać nieliczne wypowiedzi, w których akceptowane jest przyporządkowanie dobra wspólnego do realizacji tych praw¹⁸, np. w wyroku z 18 grudnia 2008 r., w którym Trybunał zauważył, że dobro wspólne, jakim jest oświata, służy realizacji praw jednostek – prawa do kształcenia i prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki¹⁹ – co jednak samo w so-

TK z dnia 28 maja 1991 r., K 1/91; wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00; zob. M. Piechowiak, *Dobro wspólne...*, dz. cyt., s. 376–383.

¹⁶ K 3/01, III.3: „ustawa o systemie oświaty, która już w preambule wskazuje, że »[o]świata w Rzeczypospolitej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa«, w art. 1 pkt 1 wymienia wśród celów oświaty nie tylko realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia, ale również realizację praw dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju, w kolejnym zaś art. 2 wskazuje przedszkola już wprost, jako pierwszy typ jednostek organizacyjnych, stanowiących element systemu oświaty”.

¹⁷ Zob. wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00; wyrok TK z dnia 10 października 2001 r., K 28/01; wyrok TK z dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02; wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03; wyrok TK z dnia 14 grudnia 2009 r., K 55/07; wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09.

¹⁸ Szerzej M. Piechowiak, *Dobro wspólne...*, dz. cyt., s. 401–407.

¹⁹ K 19/07, III.1.3.

bie nie przesądza o przyjęciu stanowiska, że prawa są elementem dobra wspólnego.

Jednoznaczne uznanie praw człowieka (wolności i praw człowieka) za element dobra wspólnego znalazło się w zdaniu odrębnym sędzi Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz do postanowienia TK z dnia 6 kwietnia 2011 r., gdzie autorka staje na stanowisku, że działania państwowych i samorządowych podmiotów prawnych

„muszą być (...) nakierowane na osiągnięcie dobra wspólnego, w tym również na zapewnienie w najwyższym możliwym stopniu gwarancji wszelkim prawom i wolnościom przysługującym jednostkom”²⁰.

Zgodnie też z interpretacją w duchu tradycji klasycznej zasada dobra wspólnego z art. 1 konstytucji jest podstawą postulatów adresowanych przede wszystkim do różnego typu władz publicznych. Autorka przywołanego zdania odrębnego nie podjęła jednak przy okazji tej wypowiedzi szerszej refleksji nad dobrem wspólnym, nie podjęła także problemu zgodności takiego ujęcia dobra wspólnego z zarysowującą się wcześniej linią orzeczniczą Trybunału.

2. Zdanie odrębne sędziego Z. Cieślaka w sprawie Kp 7/09

a. Zarzut przeciwko częściowemu umorzeniu postępowania
Sędzia Z. Cieślak formułuje pod adresem Trybunału zarzut, że nie miał on należytych podstaw do częściowego umorzenia postępowania w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 1²¹. Argumentuje na rzecz tezy, że

„Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. Kp 7/09 miał wyjątkową okazję szerszego wyjaśnienia znaczenia normatywnego art. 1 Kon-

²⁰ SK 21/07, OTK ZU 2010, seria A, nr 28, poz. 3.

²¹ Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, OTK ZU..., dz. cyt., III.8.4: „W odniesieniu do badania zgodności przepisów wymienionych w części III pkt 8.1.1, 8.2 i 8.3.1 uzasadnienia z art. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wszystkie je uznał za niezgodne z art. 2 Konstytucji, a więc nie wejść one do porządku prawnego. W tych okolicznościach dodatkowe orzekanie o ich niezgodności z dalece ogólniejszym art. 1 Konstytucji uznać należy za zbędne, a to stanowi przesłankę umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym”.

stytucji, który przecież nieprzypadkowo otwiera część artykułową ustawy zasadniczej”²².

Przedmiotem analizy nie będzie tu jednak argumentacja na rzecz częściowego umorzenia postępowania, ale wypowiedzi sędziego Z. Cieślaka dotyczące dobra wspólnego, który sam korzysta z okazji do szerszego wyjaśnienia normatywnego znaczenia art. 1 konstytucji.

b. Charakterystyka pojęcia dobra wspólnego

Autor zdania odrębnego przyjmuje, że „»dobro wspólne« (...) w istocie swojej oznacza sumę wartości ustawowo i konstytucyjnie chronionych”²³ czy – nieco dokładniej – „zbiór konstytucyjnie i ustawowo wyróżnionych wartości, zasady ich ważenia i rozstrzygania kolizji między nimi”²⁴. Podkreśla przy tym, że sięga do prawnego pojęcia dobra wspólnego, a nie do pojęcia „pozaprawnego, w tym filozoficznego”, które jego zdaniem „jest źródłem nieporozumień w dyskusjach prawniczych na temat »dobra wspólnego« w prawie i jako kategorii konstytucyjnej”²⁵.

Autor zdania odrębnego wskazuje, że Rzeczpospolita jako dobro wspólne „to nie tylko i nie przede wszystkim organizacja państwowa (organy)”²⁶, ale – zgodnie z treścią preambuły – „również historia, kultura, tradycja czy poczucie wspólnoty ze wszystkimi rodakami”²⁷. Wyróżnione konstytucyjnie i ustawowo wartości stanowią jedność z ustrojem państwa²⁸. Państwo – poprzez działalność prawodawczą (w tym ustrojodawczą) – będąc twórcą

²² Zdanie odrębne sędziego TK Z. Cieślaka w sprawie Kp 7/09, OTK ZU..., dz. cyt., pkt 4.1.

²³ Tamże, pkt 3.2. Szerszy kontekst wskazuje, że taką właśnie charakterystykę prawnego pojęcia dobra wspólnego przyjęto w analizowanym zdaniu odrębnym, mimo że odczytywane wprost zdanie, z którego pochodzi przytoczony cytat, sugerowałoby, iż pozaprawne pojęcie dobra wspólnego oznacza sumę wartości ustawowo i konstytucyjnie chronionych („Oznacza to, że Rzeczpospolita wskazana w powyższym artykule jest wartością samoistną, niejako samą w sobie, różną od pozaprawnego, w tym filozoficznego, znaczenia pojęcia »dobro wspólne«, które w istocie swojej oznacza sumę wartości ustawowo i konstytucyjnie chronionych”, tamże).

²⁴ Tamże.

²⁵ Tamże.

²⁶ Tamże.

²⁷ Tamże.

²⁸ W analizowanym tekście mowa jest ogólnie o ustroju, niemniej jednak kontekst pozwala przyjąć, że chodzi raczej o ustrój państwa pojęty jako „całokształt organizacji państwa i metod działania władzy państwowej” (B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 2, Warszawa 2001, nb. 10) niż o ustrój polityczny pojęty jako „prawno-institutionalny wyraz struktury i funkcjonowania władzy publicznej” (tamże, nb. 11).

dobra wspólnego, jest jednocześnie „pierwszym instytucjonalnym strażnikiem i gwarantem ich trwania i rozwoju”²⁹.

Zgodnie z tradycją klasyczną Z. Cieślak uznaje wolności i prawa człowieka za istotny element dobra wspólnego:

„[U]stawodawca, chcąc działać zgodnie z art. 1 Konstytucji jako samoistnym wzorcem kontroli konstytucyjności norm prawnych, nie może wprowadzać regulacji, która prowadziłaby do zaprzeczenia dotychczasowej wartości chronionej, a w szczególności [...] do istotowego ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela”³⁰.

Odczytując ten artykuł w kontekście art. 5 konstytucji³¹, przyjmuje, że obowiązki identyfikowane na podstawie przepisu art. 1 nałożone zostały „w pierwszej kolejności na organy władzy publicznej”³². Zatem w zgodzie z tradycją klasyczną uznaje art. 1 za istotny przede wszystkim dla określenia, jakie ma być państwo i jakie ma obowiązki wobec członków wspólnoty politycznej.

Jednakże w analizowanym stanowisku można wskazać rozstrzygnięcia, które są typowe dla tradycji konstytucji kwietniowej – w zakresie, w jakim ta tradycja, opowiadając się za rozwiązaniami typowymi dla pozytywizmu prawniczego, staje w opozycji do koncepcji prawnonaturalnych. W świetle charakterystyki dobra wspólnego zaproponowanej przez autora omawianego zdania odrębnego racją bycia elementem dobra wspólnego, o którym mówi art. 1 konstytucji, jest uznanie danej wartości przez państwo, przede wszystkim przez prawodawcę; podczas gdy w tradycji klasycznej dobro wspólne i podstawowe wartości na nie się składające mają ugruntowanie w porządku pozaprawnym, który ma stanowić uzasadnienie aksjologiczne dla norm prawnych.

W proponowanej przez Z. Cieślaka koncepcji dobra wspólnego spójność systemu prawnego, która jest wartością typu formalnego, ma pierwszeństwo przed wartościami typu materialnego. Podstawowym elementem autonomicznej treści zasady dobra wspólnego jest to, że

²⁹ Zdanie odrębne sędziego TK Z. Cieślaka w sprawie Kp 7/09, OTK ZU..., dz. cyt., pkt 3.2.

³⁰ Tamże, pkt 3.4.

³¹ „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

³² Zdanie odrębne sędziego TK Z. Cieślaka w sprawie Kp 7/09, OTK ZU..., dz. cyt., pkt 3.3.

„ustawodawca, chcąc działać zgodnie z art. 1 Konstytucji jako samoistnym wzorcem kontroli konstytucyjności norm prawnych, nie może prowadzić regulacji, która prowadziłaby do zaprzeczenia dotychczasowej wartości chronionej”.

Stąd pojęcie dobra wspólnego nie pełni, jak w tradycji klasycznej, funkcji krytycznych wobec istniejącego systemu prawnego poprzez wprowadzanie kryteriów o charakterze materialnym. Funkcje krytyczne są wyłączone nie tylko w odniesieniu do działania władz publicznych, w tym władzy prawodawczej, ale także w odniesieniu do standardów postępowania akceptowanych przez obywateli. Przepis art. 82 konstytucji z 1997 r. prowadzi Z. Cieślaka do wniosku, że

„obowiązek obywatela troszczenia się o dobro wspólne oznacza zaakceptowanie przez obywateli decyzji Sejmu w zakresie wyróżnienia wartości, ich ważenia, sposobów i skutków rozstrzygnięcia w duchu wierności Rzeczypospolitej Polskiej”³³.

Zauważyć przy tym trzeba, że w myśl prezentowanej argumentacji spójność systemu prawnego, choć ma pierwszeństwo przed wartościami materialnymi chronionymi poszczególnymi przepisami (przed wartościami konstytucyjnie i ustawowo wyróżnionymi) nie jest wartością samą w sobie, ale – na wskroś zgodnie z duchem konstytucji kwietniowej – ma swoją aksjologiczną podstawę w wartości, którą jest państwo. Wskazana wyżej treść art. 1 – jako autonomicznego wzorca kontroli – uzasadniona jest nie tylko tym, że „stan wprowadzenia do obowiązującego prawa regulacji chroniących lub realizujących wartości, które prowadzą do istotowego ograniczenia wartości już chronionych przez ustawodawcę, ich zaprzeczenia bądź wykluczenia” prowadzi do „niekoherencji uregulowań bądź braku ich spójności”³⁴. Ochrona takich wartości, ograniczających wartości już chronione przez ustawodawcę, oceniana musi być także ze względu na „doniosłe skutki pozaprawne (społeczne, kulturowe, ekonomiczne)”³⁵. Zbigniew Cieślak zwraca uwagę, że jedną z konsekwencji wystąpienia w życiu społecznym skutków takiej ochrony (lub realnego prawdopodobieństwa ich wystąpienia)

³³ Zdanie odrębne sędziego TK Z. Cieślaka w sprawie Kp 7/09, OTK ZU..., dz. cyt., pkt 3.2.

³⁴ Tamże, pkt 3.4.

³⁵ Tamże.

„jest zamącenie treści powinności obywateli i wskazanych wyżej podmiotów [realizujących władzę publiczną – dop. MP]. Takie zamącenie bezpośrednio godzi w Rzeczpospolitą jako dobro wspólne wszystkich obywateli przez np. obniżenie prestiżu organów Państwa, erozję zaufania obywateli do Rzeczypospolitej, i może prowadzić do stanów malejącego stopnia identyfikacji obywateli z Państwem”³⁶.

Zasadnicze elementy Rzeczypospolitej jako dobra wspólnego mają charakter czysto etatystyczny – to prestiż organów państwa, erozja zaufania do państwa, malejąca identyfikacja obywateli z państwem.

Można powiedzieć, że sposób ujęcia dobra wspólnego przez Z. Cieślaka jest typowy dla pozytywizmu prawniczego i jest diametralnie odmienny od ujęcia dobra wspólnego w tradycji klasycznej, w której kategoria dobra wspólnego pełni funkcje krytyczne o charakterze materialnym wobec prawa stanowionego, a spójność systemu prawnego jest tylko jednym ze środków realizacji dobra wspólnego – tworzenia warunków rozwoju członkom wspólnoty politycznej. W tradycji klasycznej spójność, podobnie jak powiązana z nią pewność prawa, musi niekiedy – np. przy spełnieniu warunków wskazanych w formule Radbrucha – ustąpić w imię obrony dobra wspólnego pojętego jako suma społecznych warunków rozwoju członków wspólnoty politycznej; takie naruszenie spójności będzie przejściowe – wynikać będzie z kolizji dóbr, a zasada spójności nadal będzie obowiązywała. Postulat spójności ma przy tym, w tradycji klasycznej, ugruntowanie przynajmniej trojakiemu typowi. Po pierwsze: w samym systemie prawa jako jednym ze społecznych warunków rozwoju członków wspólnoty politycznej, zatem jako elemencie dobra wspólnego; spójność postulowana jest ze względu na funkcjonalność systemu prawa, jego „wewnętrzna moralność” – mówiąc językiem Lona L. Fullera. Po drugie: postulat spójności ma ugruntowanie w postulowanej „spójności” warunków życia społecznego; zgodnie z określeniem dobra wspólnego jest ono sumą warunków życia społecznego, zatem warunki, które mają być urzeczywistnione jako elementy dobra wspólnego, nie mogą się wzajemnie wykluczać w realizacji – i z tego punktu widzenia postulowana jest spójność regulacji prawnych dotyczących tych warunków. Po trzecie: spójność systemu prawa jest postulowana ze względu na właściwości człowieka, którego rozwojowi ma służyć, przede wszystkim na godność powiązaną z rozumnością i wolnością; spójność prawa pozwala m.in. na odpowiedzialne planowanie własnego życia. Zasada spójności – w każdym z tych trzech typów ugruntowania – znajduje

³⁶ Tamże.

swoją podstawę poza systemem prawa, przy czym ugruntowanie to uznane jest na mocy samej konstytucyjnej zasady dobra wspólnego, która – interpretowana w tradycji klasycznej – odsyła do wartości kształtowanych poza systemem prawa. W konsekwencji, w tradycji klasycznej, obowiązek troski o dobro wspólne, i to mający charakter prawny, może niekiedy obejmować obowiązek krytyki i sprzeciwu wobec decyzji Sejmu w zakresie wyróżnienia wartości czy ich ważenia. Prestiż państwa jest – oczywiście – w tej tradycji wartością także należącą do dobra wspólnego, jest to jednak wartość wyraźnie podporządkowana dobru jednostek; stąd mniejszym zagrożeniem prestiżu państwa jest „zamącenie treści powinności” podmiotów życia społecznego niż uderzenie w niektóre fundamentalne warunki integralnego rozwoju jednostek, choćby były spójne z dotychczasowymi regulacjami i nie zamącały treści powinności.

W ujęciu proponowanym przez Z. Cieślaka treść klauzuli dobra wspólnego z art. 1 konstytucji jest bez reszty dookreślona innymi obowiązującymi przepisami, konstytucyjnymi i ustawowymi – wolności i prawa człowieka są elementami dobra wspólnego, ponieważ są przedmiotem regulacji konstytucyjnych i ustawowych³⁷. W takim sensie przepis art. 1 jest odesłaniem wewnątrzsystemowym. W ujęciu klasycznym treść klauzuli dobra wspólnego jest także i przede wszystkim (choć oczywiście nie tylko) wyznaczana elementami normatywnymi kształtowanymi poza systemem prawa – przepis art. 1 konstytucji ma charakter odesłania pozasystemowego ze wszystkimi tego konsekwencjami.

c. Problemy z przyrodzonym i niezbywalnym charakterem praw człowieka

Uznawszy wolności i prawa człowieka za istotny element dobra wspólnego, Z. Cieślak wyklucza możliwość przeciwstawiania dobra wspólnego tym wolnościom i prawom, co – zgodnie ze wskazanym wyżej kryterium odróżniania, która tradycja refleksji nad dobrem wspólnym dominuje w interpretacji klauzuli dobra wspólnego – sytuowałoby jego stanowisko

³⁷ Identyfikowanie treści dobra wspólnego poprzez analizę regulacji prawnych, przede wszystkim konstytucyjnych, prowadzące do uznania wolności i praw człowieka za element dobra wspólnego, proponował w doktrynie J. Trzeciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli* (w:) J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 452–460, oraz podążający za tym autorem W. Sokolewicz, *Artykuł 1* (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007, s. 1–37. Autorzy ci nie stawiali jednak tezy, że treść konstytucyjnego pojęcia dobra wspólnego może być w ten sposób adekwatnie ujęta.

w tradycji klasycznej. Jednocześnie okazało się, że stanowisko to obejmuje szereg elementów charakterystycznych dla tradycji konstytucji kwietniowej i dla pozytywizmu prawniczego, będących w opozycji do tradycji klasycznej. Czy zatem błędnie zidentyfikowane zostało kryterium określania przynależności jakiejś argumentacji do danej tradycji refleksji nad dobrem wspólnym? Przeprowadzone analizy skłaniają do dokonania pewnej precyzacji tego kryterium.

Istotne jest nie tylko zwrócenie uwagi na to, czy dobro wspólne jest czy nie jest przeciwstawiane wolnościom i prawom człowieka, ale także na to, jak owe wolności i prawa są pojmowane. W tradycji klasycznej są one uznawane za przyrodzone i niezbywalne – ugruntowane aksjologicznie poza systemem prawa. O przynależności danej interpretacji do tradycji klasycznej świadczy uznanie za element dobra wspólnego nie tylko po prostu praw człowieka (wolności i praw), ale praw przyrodzonych i niezbywalnych – ugruntowanych aksjologicznie niezależnie od stanowienia prawa – i nieprzeciwstawianie tak pojętych praw dobru wspólnemu. Uznanie dobra wspólnego, do którego włącza się wolności i prawa konstytucyjne, za sumę konstytucyjnie i ustawowo wyróżnionych wartości prowadzi wprost do zakwestionowania przyrodzonego i niezbywalnego charakteru wolności i praw człowieka.

Dobrze zdawali sobie z tego sprawę konstytucjoniści międzywojnia odnoszący się do konstytucji kwietniowej. Wacław Makowski pisał, że „państwo nie jest związkiem politycznym dla zachowania praw przyrodzonych człowieka”³⁸; Konstanty Grzybowski, komentując formułę z art. 1 konstytucji kwietniowej, zwracał uwagę, że użyte w niej pojęcie wspólnego dobra miało być

„nie tylko przeciwstawieniem cezarystycznej nadrzędności, ale jest przede wszystkim (wszak przychodzi jako pojęcie polemiczne wobec zasad Konstytucji marcowej) przeciwstawieniem pojęciu »przyrodzonych« i »nadaństwowych« praw jednostek”³⁹.

Wacław Komarnicki o relacji obywatela do państwa pisał:

„Nie pojęcie publicznych praw podmiotowych znajduje się u podstawy określenia stosunku obywatela do Państwa, ale pojęcie

³⁸ W. Makowski, *Nauka o państwie*, cz. 1, *Teoria państwa*, Warszawa 1939, cyt. za K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 52.

³⁹ K. Grzybowski, *Zasady konstytucji kwietniowej. Komentarz prawniczy do części I. ustawy konstytucyjnej*, Kraków 1937, s. 23.

funkcji społecznej, a zatem obowiązku. (...) Uprawnienia obywateli mają (...) nie samodzielny charakter, lecz wypływają z wykonywania przez nich funkcji społecznej, t.j. oparte są na obowiązkach⁴⁰.

d. Zakwestionowanie przyrodzoności i niezbywalności godności jako wartości konstytucyjnej

Co jednak z konstytucyjnym uznaniem przyrodzonej i niezbywalnej godności? Uznanie dobra wspólnego po prostu za sumę konstytucyjnie i ustawowo wyróżnionych wartości prowadzi nie tylko do zakwestionowania przyrodzonego i niezbywalnego charakteru wolności i praw człowieka, ale także wszelkich wartości wchodzących w skład dobra wspólnego, zatem i godności. Z punktu widzenia materialnego odwołanie się wprost do godności jest zbyt ogólne, aby było operatywne w stosowaniu zasady godności. Stosowanie tej zasady wymaga wskazania wartości, które uszczegółwiają treść godności, a w myśl analizowanego stanowiska – wartości te staną się elementem dobra wspólnego dopiero poprzez uznanie przez prawodawcę. Nie ma zatem niczego w treści godności, co nie byłoby wtórne wobec aktów prawotwórczych – z punktu widzenia systemu prawnego, u podstaw którego leży zasada dobra wspólnego scharakteryzowana w analizowanym zdaniu odrębnym, godność faktycznie przestaje mieć charakter przyrodzony i niezbywalny, o czym świadczy m.in. to, że nie może pełnić funkcji krytycznych wobec systemu prawnego; uznanie jej przyrodzoności i niezbywalności ma wówczas charakter blankietowy.

Jeśli uznać, zgodnie z ogólnie przyjętym – i przyjętym także w tradycji klasycznej – rozumieniem wyrażenia „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka”, że godność jest wartością, która ani nie jest nabywana, ani nie może być umniejszona czy unicestwiona poprzez jakiekolwiek działania człowieka, w tym i działania prawodawcze, to konstytucyjne uznanie takiej wartości musi prowadzić do odrzucenia istotnych elementów koncepcji dobra wspólnego proponowanej w analizowanym zdaniu odrębnym. Jeśli w punkcie wyjścia argumentacji za wartość konstytucyjną uzna się przyrodzoną i niezbywalną godność, to nie można wówczas sprowadzać dobra wspólnego wprost do wartości konstytucyjnie i ustawowo uznanych; nie można uznać spójności za wartość bardziej fundamentalną niż ochrona podstawowych wartości konstytuowanych poza systemem prawa; uznać trzeba wspomniane wyżej krytyczne funkcje – tak pojęcia godności, jak i pojęcia

⁴⁰ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006, s. 185 (reprint, wyd. oryg. Wilno 1937).

dobra wspólnego (godność jest wówczas elementem tego dobra) – wobec systemu prawnego.

W przeciwnym razie konstytucja nie będzie spójna aksjologicznie. Jeśli dobro wspólne obejmuje wartość, która jest przyrodzona i niezbywalna, to samo uzyskuje taki charakter i nie może być pojmowane tak, jakby takiego charakteru nie posiadało. Postulaty – wyprowadzane z art. 1 konstytucji w oparciu o pojęcie dobra wspólnego zaproponowane w analizowanym zdaniu odrębnym – nie będą do pogodzenia z postulatami wynikającymi z art. 1 przy uznaniu, że elementem dobra wspólnego jest wartość przyrodzona i niezbywalna (i to jako element bodaj najważniejszy). Zatem uznając przyrodzony i niezbywalny charakter godności jako wartości konstytucyjnej i chcąc zachować spójność konstytucji, interpretując art. 1 konstytucji, odrzucić trzeba propozycję Z. Cieślaka dotyczącą sposobu rozumienia klauzuli dobra wspólnego.

Niemniej możliwa jest jeszcze druga strategia uniknięcia braku spójności aksjologicznej. Powyżej zakładano w punkcie wyjścia uznanie przyrodzonej i niezbywalnej godności. Jednak mając na uwadze, że zasada dobra wspólnego sformułowana jest w art. 1 konstytucji, otwierającym jej część artykułowaną, a zasada godności dopiero w art. 30, w rozdziale drugim, można argumentować, że to nie interpretacja art. 30 powinna determinować interpretację art. 1, ale przeciwnie, i stąd to koncepcja dobra wspólnego przyjęta dla interpretacji art. 1 konstytucji powinna determinować koncepcję godności – godność powinna być pojęta zgodnie z przyjętą koncepcją dobra wspólnego. W konsekwencji należałoby pojęciom przyrodzoności i niezbywalności nadać inne znaczenie niż wyżej wskazane. Dlaczego nie przyjąć tej drogi? Argumentów jest kilka. Przede wszystkim należałoby uzasadnić, dlaczego porzuca się pojęcie dobra wspólnego przyjęte przez historycznego prawodawcę, naruszając materialną tożsamość konstytucji. Problem materialnej tożsamości konstytucji staje się tym większy, że zmiana pojęcia dobra wspólnego przyjętego przez historycznego ustrojodawcę prowadziłaby do istotnych modyfikacji zasady godności, która niewątpliwie także współokreśla materialną tożsamość konstytucji. Nie można zatem przyjąć pojęcia dobra wspólnego zaproponowanego w analizowanym zdaniu odrębnym, nie podejmując – i to w sposób dogłębny – problematyki interpretacji art. 30 konstytucji. Brak takich analiz jest dodatkowym argumentem na rzecz odrzucenia zaproponowanego w analizowanym zdaniu odrębnym pojęcia dobra wspólnego i powiązanej z nim konstytucyjnej koncepcji dobra wspólnego.

Do trudności ze spójnością interpretacji przepisu art. 1 i art. 30 konstytucji, i ze spójnością aksjologiczną związaną z wartościami dobra wspólne-

go i godności, nie prowadzi interpretacja klauzuli dobra wspólnego w duchu tradycji klasycznej, zgodna z rozstrzygnięciami przyjętymi w trakcie prac przygotowawczych nad konstytucją⁴¹. Dobra wspólne jest wówczas pojmowane jako suma społecznych warunków integralnego rozwoju wszystkich członków wspólnoty politycznej, a przyrodzona i niezbywalna godność jest z punktu widzenia prawa pierwszą wartością współokreślającą warunki rozwoju jednostek; warunki te dookreślone są wolnościami i prawami człowieka i obywatela, których źródłem jest godność.

U podstaw interpretacji art. 1 konstytucji leży wówczas pojęcie dobra wspólnego ukształtowane poza systemem prawa. Czy jednak treść tego pojęcia nie może być jednocześnie uznana za treść pojęcia prawnego? Powszechnie przyjmuje się, że dany termin należy do języka prawnego, jeżeli występuje w tekście aktu prawnego. Nazwa „dobra wspólne” występuje w tekście Konstytucji RP z 1997 r., zatem jest terminem prawnym, można także powiedzieć, że jest terminem konstytucyjnym. Pojęcie to znaczenie nazwy⁴², stąd za pojęcie prawne czy konstytucyjne uznać należy znaczenie terminu prawnego czy konstytucyjnego. Nie widać powodów, dla których za pojęcie prawne dobra wspólnego będącego znaczeniem klauzuli dobra wspólnego z art. 1 konstytucji uznawać by było można jedynie takie, którego treść jest wyznaczona innymi przepisami prawa. Determinacja treści pojęć – zgodnie z zasadami wykładni – przebiegać może w różny sposób. Niekiedy dokonywana będzie wewnątrz systemu prawnego, np. poprzez definicje legalne lub poprzez odesłania wewnątrzsystemowe. Jednak sytuacją całkowicie normalną jest dookreślanie treści poprzez sięganie poza system prawny. Jest tak np. wtedy, gdy sięga się do zwykłego na gruncie danego języka rozumienia słów użytych w przepisie tekstu prawnego. Jednym ze sposobów determinacji treści jest sięganie do prac przygotowawczych nad konstytucją i wskazywanych w nich pojęć.

Sięganie w interpretacji do pojęć ukształtowanych poza systemem prawa jest sięganiem do pojęć pozaprawnych. Jednak jeśli pojęcia te – zgodnie z zasadami wykładni – determinują znaczenie wyrażen języka prawnego, to stają się pojęciami prawnymi, czy raczej treść pojęć pozaprawnych staje się treścią pojęć prawnych, a dokładniej rzecz ujmując: treść pojęć pozaprawnych wyznacza coś, co można określić mianem rdzenia pojęcia czy rdzenia znaczenia odpowiedniej nazwy występującej w języku prawnym.

⁴¹ Zagadnieniu temu poświęcony został rozdział w: M. Piechowiak, *Dobra wspólne...*, dz. cyt., s. 335–358.

⁴² K. Ajdukiewicz, *Logika pragmatyczna*, Warszawa 1965, s. 30; dokładniej mówiąc, chodzi o pojęcie nominalne w sensie logicznym.

Odróżnienie samego pojęcia od treści pojęcia i wyróżnienie w tej treści pewnego rdzenia – można go określić mianem rdzenia znaczeniowego, do którego dołączane mogą być treści bardziej szczegółowe – jest uzasadnione tym, że pojęcie – ujmowane tradycyjnie jako znaczenie nazwy – współkonstruowane jest m.in. regułami określającymi sposób determinacji jego treści⁴³. Reguły te będą odmienne w przypadku pozaprawnego pojęcia dobra wspólnego jako należącego do nauki społecznej Kościoła katolickiego, odmienne dla pojęcia dobra wspólnego funkcjonującego w niektórych nurtach nauk społecznych czy w nurtach filozofii społecznej, i jeszcze inne dla prawnego pojęcia dobra wspólnego, choć we wszystkich tych przypadkach rdzeń znaczeniowy może być taki sam lub analogiczny. Wspólne będą też niektóre reguły, np. ogólne zasady rozumienia, które każą wiązać pojęcia z określoną tradycją⁴⁴.

Podsumowując, można powiedzieć, że wybór między interpretacją klauzuli dobra wspólnego w duchu tradycji klasycznej a interpretacją w duchu konstytucji kwietniowej nie prowadzi w konsekwencji do uzyskania – odpowiednio – pozaprawnego i prawnego pojęcia dobra wspólnego. W obu przypadkach chodzi o znaczenie wyrażenia tekstu prawnego i – przy zachowaniu zasad wykładni – w obu uzyskane będzie pojęcie prawne. Pojęcia te będą miały jednak odmienny charakter – w pierwszym przypadku będzie to pojęcie o charakterze prawnonaturalnym, w drugim – o charakterze pozytywistycznym. Interpretacja art. 1 konstytucji z 1997 r. w duchu tradycji klasycznej daje oparcie – i to w samym tekście konstytucji – do stosowania mechanizmów analogicznych do takich, które związane są zwykle z formułą Radbrucha, pozwalających w imię sprawiedliwości materialnej podważać pewność (w tym i spójność) prawa. Przy interpretacji w duchu konstytucji kwietniowej trudno w tekście Konstytucji RP z 1997 r. wskazać oparcie dla zastosowania takich mechanizmów; oparcia takiego nie da art. 30 konstytucji, który powinien być wówczas interpretowany w świetle art. 1, co – w konsekwencji – prowadzi do takiej reinterpretacji tradycyjnego rozumienia przyrodzoności i niezbywalności godności, która nie pozwala sięgać do treści normatywnych kształtowanych poza systemem prawa i mogących pełnić funkcje krytyczne wobec rozstrzygnięć przyjętych wprost w ramach systemu.

⁴³ Można sensownie mówić o jakimś pojęciu i uczynić je przedmiotem badań, np. zmierzających do ustalenia jego treści.

⁴⁴ Zob. ciągle aktualne: H.-G. Gadamer, *Wahrheit und Methode. Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik*, Tübingen 1975, s. 261–269; A. Kaufmann, *Rechtsphilosophie*, München 1997, s. 293–294. Por. J. Stelmach, *Współczesna filozofia interpretacji prawniczej*, Kraków 1999, s. 73–85.

IV. Problem neutralności światopoglądowej pojęć prawnych

W literaturze przedmiotu podniesiono zarzut, że korzystanie w definowaniu konstytucyjnego pojęcia dobra wspólnego z formuł pochodzących z nauki społecznej Kościoła katolickiego prowadziłyby do nadania pojęciom konstytucyjnym treści konfesyjnych⁴⁵. Sformułowane wyżej uwagi pozwalają doprecyzować ten zarzut i go odeprzeć.

Odróżnić należy przynajmniej trzy typy neutralności światopoglądowej czy religijnej (konfesyjnej) pojęć prawnych czy prawa w ogóle: neutralność korelacyjną, neutralność genetyczną i neutralność argumentacyjną (neutralność racji)⁴⁶. Brak neutralności korelacyjnej zachodzi wówczas, gdy treść pojęć lub rozstrzygnięcia przyjęte w systemie prawnym zbieżne są z treścią pojęć lub rozstrzygnięciami przyjętymi w określonych światopoglądach czy doktrynach religijnych; brak neutralności genetycznej – gdy treść pojęć lub rozstrzygnięcia przyjęte w systemie prawnym wypracowane są w ramach refleksji typu światopoglądowego czy religijnego; brak neutralności argumentacyjnej – gdy argument na rzecz uznania określonego rozstrzygnięcia interpretacyjnego zakłada dla swej konkluzywności przyjmowanie jakiegoś światopoglądu lub wyznawanie jakiejś religii. Brak neutralności pierwszego i drugiego typu jest czymś naturalnym: rozstrzygnięcia aksjologiczne dokonywane w systemie prawa nie są i nie mogą – przynajmniej co do zasady – nie być zbieżne z jakimiś przekonaniem światopoglądowymi czy religijnymi; także wiele pojęć prawnych ma treść zbieżną z treścią pojęć funkcjonujących dla wyrażania treści światopoglądowych czy religijnych. Podobnie rzecz się ma z neutralnością genetyczną – wiele pojęć czy rozstrzygnięć przyjmowanych przez prawodawcę kształtowało się poza systemem prawa i prawodawca, formułując przepisy, korzysta z instrumentarium pojęciowego czy teoretycznego kształtowanego poza systemem prawa i poza samą doktryną, która w sposób naturalny sięga do koncepcji zaangażowanych światopoglądowo czy religijnie. Niedopuszczalny jest jedynie brak neutralności argumentacyjnej. W analizowanym tu przypadku konstytucyjnego pojęcia dobra wspólnego, modelowanego przy wykorzystaniu określeń i koncepcji wypracowanych w ramach nauki społecznej Kościoła, neutralność argumentacyjna nie jest naruszona. Rozwiązania wypracowane w nauce społecznej Kościoła uznawane są nie dlatego, że są elementem określonych przekonań światopoglądowych czy religijnych, ani dlatego, że

⁴⁵ Zob. W. Brzozowski, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 11, s. 21.

⁴⁶ Zob. M. Piechowiak, *Dobro wspólne...*, dz. cyt., s. 253–259.

uznaje się określony światopogląd czy wyznaje określoną religię. Uznawane są, ponieważ w trakcie prac przygotowawczych nad konstytucją uznane zostały za dobrze oddające intencje wnioskodawców, a następnie intencje ustrojodawcy. Zgromadzenie Narodowe, przyjmując poprawkę dotyczącą szyku słów w art. 1, dokonało pewnego rozstrzygnięcia typu aksjologicznego i rozstrzygnięcia dotyczącego sposobu rozumienia klauzuli dobra wspólnego. Korzysta się z danego pojęcia, gdyż zostało ono wskazane podczas prac przygotowawczych nad konstytucją, a sięgnięcie do tych prac wynika z zasad wykładni. Dlatego też zidentyfikowane pojęcie prawne może mieć taki sam rdzeń znaczeniowy, jednak dookreślanie jego treści będzie przebiegało zgodnie z innymi regułami niż te, które obowiązują w nauce społecznej Kościoła czy w filozofii społecznej.

Pojęcie dobra wspólnego jako sumy warunków społecznych integralnego rozwoju wszystkich członków wspólnoty politycznej może być traktowane jako pojęcie należące do nauki społecznej Kościoła katolickiego, może być jednak także traktowane jako pojęcie prawne będące znaczeniem klauzuli dobra wspólnego z art. 1 konstytucji. Ścisłej jednak rzecz ujmując, zauważyć można, że to różne pojęcia o tym samym rdzeniu znaczeniowym. Dookreślanie treści tych pojęć będzie oparte na częściowo odmiennych regułach.

Warto jeszcze wspomnieć o jednej sprawie. Sięganie do pojęcia dobra wspólnego ukształtowanego w katolickiej nauce społecznej, dokonywane ze względu na wykładnię korzystającą z prac przygotowawczych nad konstytucją, może być traktowane jako odesłanie pozasystemowe na mocy art. 1 konstytucji. Zauważyć jednak trzeba, że odesłanie do pojęcia czy koncepcji pozwalającej dookreślić to pojęcie, jest odesłaniem typu instrumentalnego, odesłaniem do czegoś, co odsyła dalej, co jest jedynie pośrednikiem w ujęciu czegoś innego – desygnatu pojęcia czy nazwy „dobra wspólne”, do dobra wspólnego w sensie przedmiotowym – do sumy warunków społecznych integralnego rozwoju członków wspólnoty politycznej. Co składa się na ową sumę, nie jest już – z punktu widzenia wykładni – determinowane treściowo poprzez naukę społeczną Kościoła, choć nie widać też przeszkód, aby korzystać z niej, podobnie jak korzysta się z innych teorii czy koncepcji – jako służących ujęciu pewnej rzeczywistości, a nie jedynie czyichś poglądów.

Uwagi podsumowujące

Jeśli kierować się tradycją klasyczną pojmowania dobra wspólnego, na którą jako właściwą dla interpretacji art. 1 konstytucji wskazują przede wszystkim prace przygotowawcze do Konstytucji RP z 1997 r., to dobro

wspólne desygnowane klauzulą dobra wspólnego z art. 1 konstytucji jest – mówiąc krótko – sumą warunków integralnego rozwoju wszystkich członków wspólnoty politycznej. W takim przypadku treść pojęcia dobra wspólnego nie jest bez reszty determinowana innymi przepisami prawa. Nie ma jednak żadnych podstaw po temu, aby tak charakteryzowanego pojęcia dobra wspólnego nie uznawać za pojęcie prawne. Pojęcie to jest przecież wyznaczone rozumieniem wyrażenia „dobro wspólne” z art. 1 konstytucji, jest znaczeniem nazwy zawartej w tekście prawnym. Sięgnięcie do pojęć kształtowanych poza systemem prawa dla dookreślenia konstytucyjnego pojęcia dobra wspólnego nie jest równoznaczne z odebraniem temu ostatniemu charakteru prawnego. Pojęcie dobra wspólnego zaproponowane w zdaniu odrębnym sędziego Z. Cieślaka różni się od pojęcia opartego na pracach przygotowawczych nad konstytucją nie tym, że jest to pojęcie prawne, ale że ma charakter pozytywistyczny, podczas gdy to rekonstruowane w oparciu o tradycję klasyczną ma charakter prawnonaturalny, pozostając przy tym pojęciem prawnym *par excellence*, gdyż jest znaczeniem konstytucyjnej klauzuli dobra wspólnego zidentyfikowanym w ramach wykładni aktu prawnego.

Korzystanie z pojęcia dobra wspólnego pochodzącego z nauki społecznej Kościoła katolickiego nie powinno być traktowane jako przyczyna nieporozumień w dyskusjach prawniczych na temat dobra wspólnego ani jako nadawanie treści konfesyjnych kategoriom konstytucyjnym. Korzystanie takie jest niezbędne dla prawidłowej wykładni art. 1 konstytucji, uwzględniającej wolę ustrojodawcy – kształtującego za pomocą zasady dobra wspólnego istotne elementy materialnej tożsamości Konstytucji RP z 1997 r.

DOBRO WSPÓLNE TEORIA I PRAKTYKA

Pod redakcją

WOJCIECHA ARNDTA

KS. FRANCISZKA LONGCHAMPS DE BÉRIER

KRZYSZTOFA SZCZUCKIEGO



Wydawnictwo Sejmowe



Fundacja „Utriusque Iuris”

Warszawa 2013

Recenzenci wydawniczy
prof. dr hab. Oktawian Nawrot
prof. dr hab. Piotr Tuleja

Projekt okładki i stron tytułowych
Jacek Brzozowski

Redaktor
Anna Kowalik

Korekta
Wojciech Tomkiel

© Copyright by Kancelaria Sejmu
© Copyright by Fundacja „Utriusque Iuris”

Warszawa 2013

ISBN 978-83-7666-265-7

KANCELARIA SEJMU
Wydawnictwo Sejmowe
Warszawa 2013
<http://wydawnictwo.sejm.gov.pl>
e-mail: wydawnictwo@sejm.gov.pl