

**SŁUŻEBNOŚĆ PAŃSTWA WOBEC CZŁOWIEKA I JEGO PRAW
JAKO NACZELNA IDEA KONSTYTUCJI RP Z 2 KWIECZNIA 1997 ROKU
— OSIĄGNIĘCIE CZY ZADANIE?**

I. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Z okazji pięciolecia Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Paweł Sarnecki pisał: „W nowej konstytucji — gdyby chcieć w sposób ogólny scharakteryzować jej cechy — na czoło wysuwa się konstruowanie państwa «służebnego» wobec zamieszkujących je ludzi, a zwłaszcza, choć dalece nie wyłącznie, wobec jego obywateli”¹. Przy takim ujęciu, człowiek i przysługujące mu prawa są oczywistym celem i fundamentem konstytucji i opartego na niej państwa.

Chciałbym najpierw dokonać problematyzacji tego poglądu, uzasadniając, że jest on dalece nieoczywisty. W drugiej kolejności podam jednak argumenty na jego rzecz, skłaniające do zaakceptowania tezy o służebności państwa wobec jednostki i o jej centralnym miejscu w porządku konstytucyjnym. Kierować będę się nieco upraszczającym problem pytaniem, czy w świetle Konstytucji z 1997 r. to człowiek jest dla państwa, czy państwo dla człowieka. Zmierzam do uzasadnienia tezy, że służebny charakter państwa i pierwszeństwo człowieka z jego prawami nie jest w konstytucji czymś nieproblematycznym, a to prowadzi do postulatu, że jeśli zasada służebności i centralne miejsce jednostki i jej praw ma się ostać, trzeba o to zadbać, np. poprzez podkreślanie w konstytucji tych wątków, które na rzecz tej zasady przemawiają.

Z uwagi na podjęty problem, obok postanowień konstytucji dotyczących miejsca jednostki w państwie, przedmiotem zainteresowania będą regulacje dotyczące praw człowieka. Na użytek niniejszego opracowania przyjmuję, że kategoria „prawa człowieka” jest kategorią najszerszą. Obejmuje ona zarówno prawa w węższym tego słowa znaczeniu, jak i wolności (mówiąc językiem konstytucji — „wolności i prawa”). Z punktu widzenia postawionego problemu istotne znaczenie ma zagadnienie ugruntowania praw człowieka, obejmujące przede wszystkim problematykę godności. Podejmując postawiony problem, trzeba wziąć pod uwagę dwa aspekty badania konstytucji. Z jednej strony, należy przyrzeć się konstytucji w kontekście jej dziesięcioletniego funkcjonowania, z szerokim uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Z drugiej, można spojrzeć na tekst konstytucji „sam w sobie”, w oderwaniu od jej funkcjonowania, w tym także w oderwaniu od orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Ten drugi punkt widzenia jest mniej oczywisty. Jest on typowy dla analiz tekstu na etapie przygotowywania projektu, gdy formułuje się

¹ P. Sarnecki, *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 11. Autor argumentował, że „władza państwowa nie posiada na jej podstawie właściwie żadnych autonomicznych celów, a wszystkie wskazane w konstytucji kierunki działania tej władzy polegają bądź na bezpośrednim załatwianiu indywidualnych lub zbiorowych potrzeb ludzkich, bądź na stwarzaniu warunków służących samozaspokajaniu ich przez wszystkich tym zainteresowanych”, tamże. Zdaniem P. Sarneckiego, konstytucja jest oparta na trzech głównych ideach, które przenikają całość jej przepisów: państwa służebnego, praworządności i demokracji, tamże, *passim*, zwłaszcza s. 30.

uwagi *de lege ferenda*. Wydaje się, że przyjmowanie takiego punktu widzenia po 10 latach jest bezzasadne. Czy warto sobie dziś zawracać głowę przepisami, które dobrze funkcjonują, mimo że odbiegają od możliwej do osiągnięcia doskonałości czy poprawności?

Branie pod uwagę tego drugiego punktu widzenia jest celowe z kilku przyczyn. Interpretowanie konstytucji „na korzyść” jednostki i jej praw, gdy interpretacja jest lepsza od tekstu, jest bowiem jedną stroną medalu (przykładem wyrównania „deficytu” tekstu może być dobre funkcjonowanie art. 32 dotyczącego równości, który — literalnie rzecz biorąc — nie uwzględnia fundamentalnych rozróżnień funkcjonujących w doktrynie praw człowieka). Może jednak być tak, i moim zdaniem jest tak w kwestii fundamentalnej, bo dotyczącej art. 1, że tekst jest lepszy od interpretacji. Wzięcie pod uwagę tekstu, w oderwaniu od jego funkcjonowania, jest też zasadne z punktu widzenia oczywistej tezy, że pierwszym punktem odniesienia jest treść, a nie interpretacja, i w imię tekstu może nastąpić rewizja linii orzeczniczej czy doktryny. Warto mieć świadomość tego, że inaczej jest, gdy pewne gwarancje są umocowane w jasnych regulacjach konstytucji, a inaczej, gdy gwarancje te są oparte na — choćby utrwalonej — linii orzeczniczej.

Nie bez znaczenia jest kulturowy wymiar konstytucji, który — jak się zdaje — nie zawsze jest doceniany. Konstytucja powinna być elementem współokreślającym tożsamość obywateli i tożsamość narodu, powinna przemawiać „jako taka”. W szeroko pojętej edukacji obywatelskiej uznać trzeba za stan zadowolający, gdy obywatele sięgają do konstytucji, gdy chcą poznać jej tekst. Jeśli ten tekst ma wady, to będzie przemawiał właśnie jako taki, i trudno się zżymać, że obywatele nie znają orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego czy subtelnych kwestii wykładni konstytucji. Wreszcie, konstytucja jako taka, brana niezależnie od jej późniejszego funkcjonowania, jest świadectwem pewnego momentu dziejów w ogóle i elementem historii prawa.

II. PROBLEMY Z PIERWSZEŃSTWEM JEDNOSTKI WOBEC PAŃSTWA

Jeśli bez uprzedzeń, abstrahując od odświętnych deklaracji czy wyrażanych intencji współautorów konstytucji, przyjrzeć się temu dokumentowi, to teza, że naczelną jego ideą jest uznanie służebności państwa wobec człowieka, zdaje się niemożliwa do obrony. Przeciwno niej świadczy systematyka aktu, przyjmowana konstrukcja poszczególnych przepisów, ich treść, tak sama w sobie, jak i w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Oto zasadnicze argumenty.

1. Systematyka konstytucji

Z punktu widzenia określenia miejsca jednostki w państwie istotne znaczenie ma systematyka konstytucji. Rozdział dotyczący praw człowieka „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” jest dopiero rozdziałem drugim; pierwszy, zatytułowany „Rzeczpospolita”, dotyczy zasadniczo rzecz biorąc państwa². Zatem pierwsze jest

² Na temat ogólnego charakteru postanowień rozdziału pierwszego zob. S. Gebethner, *Rzeczpospolita w świetle postanowień rozdziału pierwszego*, [w:] *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, red. E. Zwierzchowski, Katowice 2000, s. 13–38.

państwo, potem jednostka. Artykuł fundamentalny dla jednostki i jej praw, wskazujący na przyrodzoną i niezbywalną godność jako ich źródło, jest dopiero art. 30.

W rozdziale pierwszym pojawiają się niektóre gwarancje typowe dla praw człowieka (np. art. 11, 12, 14), jednak są one wplecione w dyskurs o państwie, są umieszczone w kontekście tego, co państwowe lub ponadjednostkowe. Gwarancje te nie kształtują w sposób generalny relacji między jednostką a państwem. W przypadku art. 6 ten kontekst ponadjednostkowy jest wprost wskazany w treści regulacji. Mowa jest o tworzeniu warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, zatem o typowym elemencie praw kulturowych; niemniej jednak towarzyszy temu wskazanie celu, jakim jest tożsamość, trwanie i rozwój narodu, a nie jest jasno powiedziane, czy naród jest dla jednostki, czy jednostka dla narodu.

2. Cele państwa w świetle preambuły

Preambułę i jednocześnie całą Konstytucję z 1997 r. otwierają słowa: „W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, [...], my, Naród Polski — wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”. Wskazują one, że celem jest byt i przyszłość Polski jako ojczyzny. Na pierwszym miejscu jest ojczyzna, przy czym zasadniczą wartością jest jej trwanie, a o tym, czemu czy komu ma ona służyć, się nie wspomina. Ponadto, zasadniczym podmiotem stojącym wobec Polski jako ojczyzny jest naród, pewna rzeczywistość ponadjednostkowa. O prawach człowieka wspomina się po raz pierwszy dopiero poza pierwszą połową preambuły, i to w kontekście ubolewania nad tym, że były one w minionym okresie łamane. Następnie, gdy wskazuje się na jeden z celów: „pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”, mówi się o prawach obywatelskich, które są jedynie jedną z kategorii praw człowieka, kategorią bardziej niż inne powiązaną z dobrym funkcjonowaniem państwa.

3. Cele państwa w świetle art. 5

Jednego z fundamentalnych argumentów na rzecz tezy, że w Konstytucji z 1997 r. na pierwszym miejscu jest dobro państwa a nie jednostki, dostarcza art. 5 wskazujący wprost cele państwa: „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”. W propozycji zgłoszonej przez opozycję, wolności i prawa człowieka były na pierwszym miejscu, w przyjętym brzmieniu są jednym z kilku celów państwa³. Na pierwszym miejscu znowu jest to, co dotyczy państwa — niepodległość i nienaruszalność terytorium. Kolejność wyliczenia wartości w art. 5 zgodna jest zasadniczo z kolejnością wartości wskazanych w preambule. Prawa człowieka są jednym z celów — z kolejności wnioskując — nie najważniejszym⁴.

³ P. Winczorek, *Dyskusja nad podstawowymi zasadami ustroju RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, z. 2, s. 24.

⁴ Wyrok TK z 3 lipca 2001 r. (sygn. akt K 3/01): „jeden z zasadniczych celów Rzeczypospolitej Polskiej, jakim jest ochrona niepodległości i nienaruszalności jej terytorium, uzasadnia wprowadzanie ograniczeń w wykonywaniu konstytucyjnych praw i wolności służących jednostkom”.

4. Koncepcja praw człowieka

Problemy z uznaniem pierwszeństwa jednostki przed państwem potęgowane są tym, że w Konstytucji RP w niektórych punktach wyraźnie porzucono paradygmat praw człowieka wypracowany w prawie międzynarodowym.

A. Ogólna koncepcja praw człowieka

Problemy z prawem podmiotowym

Konstytucyjna koncepcja praw człowieka, w porównaniu z prawem międzynarodowym, w istotny sposób zmieniła normatywną strukturę służącą ochronie tych praw. Zasadniczo rzecz biorąc, bo ustrojodawca nie był konsekwentny, zrezygnowano z formuł typowych dla prawa podmiotowego, na rzecz formuł typowych dla prawa w sensie przedmiotowym. Zamiast mówić o „prawie do”, mówi się o obowiązkach państwa. Klasycznym przykładem jest tu art. 38, który zamiast mówić o tym, że każdy ma prawo do życia, mówi jedynie o obowiązku państwa do prawnej ochrony życia⁵, co w debatach nad nowelizacją konstytucji zmierzającą do wzmocnienia ochrony życia w zasadzie nie było przedmiotem dyskusji⁶. Literalnie rzecz biorąc, standard sformułowany w art. 38 jest niski w porównaniu ze standardem międzynarodowym także przez to, że mówi jedynie o obowiązkach do prawnej ochrony życia, natomiast standard międzynarodowy wymaga ochrony życia także przez inne niż prawotwórcze działania państwa⁷; nie wspomina się także wprost o tym, że ochrona prawna powinna osiągać poziom ustawowy.

Generalnie wśród teoretyków prawa dominuje dziś pogląd, że struktura normatywna prawa podmiotowego nie daje się adekwatnie przełożyć na zespół norm, na prawo w sensie przedmiotowym, że próba takiego przekładu nieuchronnie zubaża treści zawarte w prawie podmiotowym. Jeśli zwolennicy tego poglądu (także do nich się zaliczam) mają rację, to formułowanie katalogu wolności i praw za pomocą struktur typowych dla prawa w sensie przedmiotowym (formułowanie obowiązków) prowadzi do obniżenia standardu ochrony w porównaniu ze standardem odpowiadającym prawu podmiotowemu. Warto także nadmienić, że teza o pierwotności prawa przedmiotowego względem prawa podmiotowego i powiązana z nią teza o przekładalności praw podmiotowych na prawo w sensie przedmiotowym jest charakterystyczna dla pozytywizmu prawniczego i z tego punktu widzenia — mając na uwadze zasadniczą dominację tego nurtu w intelektualnej formacji prawniczej — sięgnięcie po formuły prawa przedmiotowego jest zrozumiałe z historyczne-

⁵ Na problem ten i kwestię odmienności sformułowania w porównaniu ze standardami międzynarodowymi zwracała uwagę m.in. Alicja Grześkowiak już 30 września 1994 r. na posiedzeniu Podkomisji praw i obowiązków obywateli; zob. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, „Biuletyn” 1995, nr IX, (dalej jako „Biuletyn”, z podaniem numeru i roku wydania), s. 31.

⁶ Choć nie było niezauważone; zob. B. Banaszak, *Co wyniknie z wprowadzenia do konstytucji zasady ochrony życia od momentu poczęcia*, „Rzeczpospolita” z dnia 10 stycznia 2007 r.

⁷ Zob. np. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 kwietnia 2001 r. w sprawie Keenan przeciwko Wielkiej Brytanii (27229/95), gdzie w uzasadnieniu Trybunał przyjął, że prawo do życia obejmuje efektywną opiekę medyczną więźniów chorych psychicznie.

go punktu widzenia⁸. Zauważyć też trzeba, że ustrojodawca nie był konsekwentny i wiele praw wysłowił w sposób klasyczny dla praw podmiotowych (np. art. 39, 40, 45, 64, 66–68 i in.). Swoiste zmaganie się tych dwóch typów formuł może być uznane za świadectwo zmagania się różnych generalnych podejść do praw człowieka, zmaganie typowe dla czasów „ewolucyjnego przełomu”.

Niezależnie od sposobu rozstrzygnięcia sporów wokół możliwej przekładalności prawa podmiotowego na prawo w sensie przedmiotowym, za przyjętymi formułami kryją się problemy ogólniejsze, ściśle związane z problemem relacji jednostki do państwa. Sprowadzenie praw człowieka do problematyki zobowiązań państwa do prawnej ochrony stawia problematykę praw człowieka w perspektywie etatystycznej — najpierw jest państwo ze swym obowiązkiem, prawa człowieka są wtórne, określone przez obowiązki państwa. Poprzez stosowanie konstytucji, jak i rozwijaną doktrynę, można w pewnej mierze przezwyciężyć wskazane wady⁹, ale tekst pozostaje tekstem i pewne problemy mogą powrócić, a z punktu widzenia określenia ogólnego charakteru konstytucji, jej zasadniczych idei, sposób sformułowania pozostaje istotny¹⁰.

„Wolności i prawa”

W odróżnieniu od całego prawa międzynarodowego¹¹, polska konstytucja konsekwentnie mówi o wolnościach i prawach, a nie o prawach i wolnościach. Postawienie w tytule rozdziału II, na pierwszym miejscu wolności, a nie praw, przyjęto na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej w dniu 18 września 1996 r. Argumentowano, że Podkomisja redakcyjna proponuje zmianę „Wychodząc z założenia, że wolności są wyższe w hierarchii ontologicznej”¹², a w samej podkomisji w uzasadnieniu ograniczono się do stwierdzenia, że grupa ekspertów¹³ zaproponowała zmianę „zgodnie

⁸ Istotną rolę odgrywają tu z pewnością prace Zygmunta Ziemińskiego, na których kształciły się pokolenia prawników. Na przykład w *Problemach podstawowych prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 369 pisał: „Gdy przepisy przyznają jakimś podmiotom prawa, a przepisów tych nie udaje się w sposób bezsporny przełożyć na normy nakazujące innym podmiotom korelatywne obowiązki — system prawny jest w tym zakresie zbiorem deklaracji werbalnych, a nie zbiorem norm”. Wyraźnie też dystansował się wobec, typowego dla międzynarodowej ochrony praw człowieka, poglądu „jakoby prawa podmiotowe nie były konsekwencją obowiązujących norm prawnych, lecz «istniały» w jakiś sposób samoistny z «samej natury» — a rolą «prawa przedmiotowego» było tylko lepiej albo gorzej zabezpieczać owe «prawa naturalne»”, tamże.

⁹ Por. A. Preisner, *Prawo do ochrony życia i do zachowania naturalnej integralności psychofizycznej człowieka*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 131–151.

¹⁰ Zob. B. Banaszak, *Co wyniknie z wprowadzenia do konstytucji zasady ochrony życia od momentu poczęcia*, „Rzeczpospolita” z dnia 10 stycznia 2007 r. Autor stawia tezę, z którą — moim zdaniem — trudno się nie zgodzić, iż z art. 38 nie wynika jednoznacznie, że prawo do ochrony życia jest prawem podmiotowym.

¹¹ Tendencja jest trwała i trudno wskazać jakiegokolwiek sygnały jej zmiany; na płaszczyźnie europejskiej zob. np. Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. i Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 2000 r. (mającą duże szanse uzyskania rangi traktatowej). Podobnie w ochronie praw człowieka na poziomie uniwersalnym.

¹² „Biuletyn” 1997, nr XXXIX, s. 33.

¹³ Grupę ekspertów, której zadaniem było przeprowadzenie szczegółowej analizy poprawności redakcyjnej projektu konstytucji, powołał przewodniczący Komisji Konstytucyjnej ZN, poseł Marek Marzukiewicz, zarządzeniem z dnia 22 maja 1996 roku. Pracami tej grupy kierował prof. Andrzej Gwiżdż,

z ogólną tendencją do preferowania wolności”¹⁴. Propozycja nie wzbudziła kontrowersji. Z teoretycznego i filozoficznoprawnego punktu widzenia kontrowersje są jednak istotne. Nie jest po prostu tak, że konstytucja wysławia założenia teoretyczne i filozoficzne przyjęte w prawie międzynarodowym; że twórcy projektu wyrazili to, czego twórcom instrumentów prawa międzynarodowego wyrazić się nie udało, bo nie pojęli dostatecznie różnic między prawami a wolnościami. Konstytucja 1997 r. przyjmuje inne założenia¹⁵, a autorzy projektu kontrowersji wokół tych założeń byli świadomi¹⁶. Trudno przesądzać, jakie to może mieć znaczenie dla interpretacji przepisów. O ile wiem, na razie nikt do tej polskiej specyfiki się nie odwoływał. Niemniej jednak mamy tu do czynienia z kolejnym sygnałem — polska konstytucyjna koncepcja praw człowieka jest swoista i należy być ostrożnym przy sięganiu do paradygmatu międzynarodowego.

Sprawy nie ratuje art. 9 dotyczący międzynarodowych zobowiązań Polski („Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”), gdyż art. 8 stanowiący, że „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej” i umożliwiający jej bezpośrednie stosowanie, jak i określony w rozdzia-

członkami byli profesorowie: Maciej Zieliński oraz Piotr Winczorek; ponadto senator Kazimierz Działocha oraz przedstawiciele Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu i pracownicy sekretariatu Komisji. W części obrad uczestniczył także prof. Jerzy Bralczyk, ekspert w dziedzinie języka polskiego, „Biuletyn” 1997, nr XXXVII, s. 142.

¹⁴ „Biuletyn” 1997, nr XXXVII, s. 82.

¹⁵ Twórcy konstytucji poszli, zasadniczo rzecz biorąc, za teoretycznoprawnymi poglądami jednego ze stałych ekspertów Komisji Konstytucyjnej, prof. Leszka Wiśniewskiego; zob. np. posiedzenie Podkomisji praw i obowiązków obywateli dnia 30 września 1994 r., „Biuletyn” 1995, nr IX, s. 29–30; szerzej: L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 51–63; tegoż, *Zakres ochrony prawnej wolności człowieka i warunki jej dopuszczalnych ograniczeń w praktyce*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 21–34. L. Wiśniewski podąża za stanowiskiem Z. Ziemińskiego, absolutyzując, jak się zdaje, niektóre poglądy tego ostatniego, konsekwentnie uznając, wbrew międzynarodowemu paradygmatowi pojmowania praw człowieka, że tylko wolności mogą mieć przyrodzony charakter jako nie będące korelatem norm; nie dostrzegając przy tym, że w kontekście praw człowieka nie chodzi o wolności jako po prostu zdolności działania w określonych dziedzinach, ale o wolności jako pewne struktury normatywnie zdeterminowane, i to bynajmniej nie tylko przez normy zakazujące adresowane do innych podmiotów. Por. pogląd Z. Ziemińskiego: „wolności nie trzeba dowieść, powołując się na jakies normy [...]”. Natomiast uprawnienia do pozytywnych świadczeń oraz kompetencje powstają w takim i tylko takim zakresie, w jakim przewidują to unormowania zawarte w tekstach prawnych czy unormowania zwyczajowe”; tenże, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, *op. cit.*, s. 371. Polemicznie wobec poglądów L. Wiśniewskiego, zob. M. Piechowiak, *Prawo a wolność*, [w:] *Prawa człowieka — Prawa rodziny. 30 lat Poznańskiego Zakładu Instytutu Nauk Prawnych PAN*, red. R. Hliwa i A. Schulz, Poznań 2003, s. 37–54.

¹⁶ Na forum Podkomisji praw i obowiązków obywateli, 23 listopada 1994 r., krytycznie wobec przyjętej koncepcji praw człowieka wypowiedziała się A. Grześkowiak: „Zwracam więc uwagę, że prof. L. Wiśniewski jako ekspert chce podkomisji podsunąć swoją autorską koncepcję, która nie jest jednak przyjmowana powszechnie w literaturze praw człowieka”, „Biuletyn” 1995, nr X, s. 98. Na forum tej samej podkomisji, 8 grudnia 1994 r. A. Grześkowiak wskazywała na problem zgodności konstytucji z europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i z Międzynarodowymi Paktami Praw Człowieka, z uwagi na odmienną koncepcję praw człowieka przyjmowanej w tych instrumentach, „Biuletyn” 1996, nr XI, s. 55.

le III system źródeł prawa, jasno sytuują standard międzynarodowy poniżej konstytucyjnego. Art. 9 nie nadaje konstytucyjnej rangi standardom międzynarodowym wiążącym Polskę.

B. Problemy z klauzulami limitacyjnymi

Językiem u wagi w ochronie praw człowieka są klauzule limitacyjne, określające warunki, pod którymi dopuszczalne jest ograniczanie praw i wolności. Cóż bowiem po gwarancjach, którym towarzyszyłaby możliwość szerokiego ich ograniczenia. Od międzynarodowego standardu wyraźnie odbiega przyjęty w konstytucji sposób uregulowania limitacji, i to zarówno od strony formalnej, jak i treściowej.

Przyglądając się od strony formalnej, można zauważyć, że — zasadniczo rzecz biorąc — ustrojodawca przyjął jedną klauzulę limitacyjną dla całego katalogu, umieszczając ją w zasadach ogólnych rozdziału II, w art. 31 ust. 3: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Przyjęcie jednej klauzuli dla całego katalogu odpowiada sposobowi regulacji tej kwestii w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r. Przypomnieć wypada, że deklaracja ta nie jest traktatem i stopień jurydyzacji ochrony praw odpowiada jej charakterowi jako deklaracji. W późniejszych traktatach, instrumentach o charakterze bardziej jurydycznym, jak europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. czy Międzynarodowy Pakt Praw Osobistych i Politycznych z 1966 r., porzucono taki sposób regulacji dopuszczalnych ograniczeń na rzecz przypisywania klauzul limitacyjnych do poszczególnych artykułów. Niektóre artykuły nie są w ogóle zaopatrzone w takie klauzule, np. dotyczące prawa do życia czy wolności od tortur. Tam, gdzie te klauzule się znalazły, są one niekiedy różnicowane, np. dopuszczalne ograniczenia uzewnętrzniania przekonań religijnych różnią się od dopuszczalnych ograniczeń uzewnętrzniania innych poglądów.

Takie precyzyjne podejście do klauzul limitacyjnych lepiej niż przyjęcie jednej klauzuli zabezpiecza jednostkę, gwarantując w tej kwestii bezpieczeństwo prawne, gdyż kwestii tego, czy i w jakim zakresie stosuje się klauzulę limitacyjną, nie pozostawia w rękach stosujących przepisy. W Konstytucji 1997 r. bezpieczeństwo to jest naruszone. Przytoczona wyżej klauzula z art. 31 ust. 3 znalazła się w zasadach ogólnych rozdziału II. Z formalnego punktu widzenia, potencjalnie stosuje się do wszystkich konstytucyjnych wolności i praw¹⁷. Stosuje się także do wolności i praw zawartych w innych rozdziałach, i w oczywisty sposób do — zawartych także w rozdziale drugim — praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, należących do drugiej rodziny (tzw. drugiej generacji) praw człowieka. Jest to kolejną specyfiką polskiej regulacji, gdyż w prawie międzynarodowym klauzule tego typu, jak w art. 31 ust. 3

¹⁷ Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 kwietnia 2002 r. (sygn. akt K 26/00).

Konstytucji, są formułowane na użytek niektórych praw z rodziny praw osobistych i politycznych.

Problemy z uznaniem stosowalności klauzuli z art. 31 ust. 3 do wszystkich wolności i praw pojawiają się zwłaszcza w związku z tymi prawami człowieka, z którymi prawo międzynarodowe nie wiąże klauzul limitacyjnych. Dotyczy to np. prawa do życia czy zakazu tortur. W Konstytucji 1997 r. odpowiednie artykuły (art. 38 i art. 40) nie mają dołączonej klauzuli limitacyjnej. Problem w tym, że klauzuli tej pozbawione są także prawa, do których w prawie międzynarodowym klauzule takie się dołącza, jak np. wolność tworzenia i działania związków zawodowych (art. 12) czy prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 47). Uznanie stosowalności ogólnej klauzuli limitacyjnej do tego typu wolności i praw pociągnęło konieczność uznania, że klauzula ta jest stosowana, co do zasady, do wszystkich konstytucyjnych wolności i praw¹⁸. W konsekwencji konstytucyjny standard ochrony praw człowieka jest niższy od międzynarodowego, gdyż dopiero interpretacji i stosującemu konstytucję powierza rozstrzygnięcie, czy i w jakim zakresie stosować klauzulę limitacyjną.

Zamieszanie wokół stosowalności klauzuli z art. 31 ust. 3 zwiększa fakt, że przy wielu artykułach — zgodnie ze sposobem regulowania typowym dla traktatów — znalazły się specyficzne dla tych artykułów klauzule limitacyjne, niekiedy zawierające wszystkie elementy właściwe tym klauzulom, czasami tylko niektóre. Poważne problemy ze zgodnością standardu konstytucyjnego z prawnomiędzynarodowym związane są z klauzulą z art. 37 ust. 2 dotyczącą dopuszczalnych ograniczeń wolności i praw cudzoziemców¹⁹.

To, że Trybunał Konstytucyjny i doktryna jakoś sobie radzą²⁰, nie przekreśla tego, że w sprawie tak fundamentalnej dla ochrony praw człowieka, jaką jest kwestia klauzul limitacyjnych, patrząc z punktu widzenia prawnomiędzynarodowego, w kon-

¹⁸ Generalnie rzecz ujmując, nie było dobrego wyjścia. Z punktu widzenia prawa do życia i zakazu tortur, narzucające się było rozumowanie, że ponieważ do tych praw nie stosuje się klauzuli limitacyjnej, to nie można uznać, że jest ona stosowalna do tych konstytucyjnych wolności i praw, które chronione są przepisami bez dołączanych klauzul limitacyjnych; oczywistą konsekwencją akceptacji tego wniosku byłoby trudności np. z art. 47. Trybunał Konstytucyjny przyjął inną drogę (wyrok z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00), uznając, że klauzulę stosuje się do wszystkich wolności i praw, co w konsekwencji prowadzi do problemów z określeniem konstytucyjnego standardu ochrony tych praw człowieka, do których ochrony w prawie międzynarodowym klauzul limitacyjnych się nie stosuje.

¹⁹ Zob. L. Garlicki, *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Bilans pięciu lat, [w:] Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji na Zamku Królewskim w Warszawie 17 października 2002*, red. H. Jerzmański, Warszawa 2002, s. 67.

²⁰ Nowszy stan dyskusji referuje Joanna Zakolska, *Problem klauzuli ograniczającej korzystanie z praw i wolności człowieka w pracach konstytucyjnych, w poglądach doktryny i orzecznictwa*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5, s. 11–30; tam również można znaleźć wiele wskazówek bibliograficznych. Nie podzielam wyrażonej w tym artykule generalnie pozytywnej oceny sposobu regulacji limitacji praw człowieka w konstytucji. Na przykład trudno pogodzić tezę o uznaniu klauzuli art. 31 ust. 3 za „klauzulę generalną, mającą zastosowanie do wszystkich konstytucyjnych wolności i praw [zatem potencjalnie także do art. 38 i 40 — M.P.] oraz będącą samodzielną podstawą wprowadzania przez ustawodawcę ich ograniczeń” (tamże, s. 28–29) z tezą o zasadniczej zgodności polskich rozwiązań z międzynarodowymi.

stytucji panuje po prostu bałagan, choć z prawnego i prawniczego punktu widzenia wejście w życie konstytucji zmieniło ów bałagan w wytwór racjonalnego prawodawcy i zmusiło interpretujących do subtelnych analiz nadających spójność i sens temu, co pierwotnie było, moim zdaniem, błędem autorów projektu, naruszającym zasady przyzwoitej legislacji²¹. Niezależnie jednak od tego, czy zamieszanie wokół klauzul limitacyjnych należy do sfery subtelnej racjonalności, czy do sfery bałaganu, z punktu widzenia jednostki bezpieczeństwo prawne w dziedzinie praw człowieka jest obniżone z uwagi na niejasność regulacji, co w konsekwencji obniża poziom ochrony, pozostawiając rozstrzygnięcia konkretnych wątpliwości państwu, czy to jako ingerującemu w konstytucyjne prawa i wolności za pomocą ustaw, czy to oddając w ręce Trybunału Konstytucyjnego kwestie, które mogły być z powodzeniem rozstrzygnięte w tekście konstytucji.

Konstytucyjna klauzula limitacyjna z art. 31 ust. 3 obniża standard ochrony praw człowieka w porównaniu ze standardem międzynarodowym nie tylko ze względu na problemy z określeniem jej stosowalności, ale także ze względu na jej treść. Polska klauzula limitacyjna wskazuje na ochronę środowiska jako na jeden z prawowitych celów, usprawiedliwiających stosowanie ograniczeń. Można spekulować, czy jest to zgodne z ogólniejszymi tendencjami prawnomiędzynarodowymi czy konstytucyjnymi. Jednak jak dotychczas, takiego celu prawowitego nie znajdziemy w klauzulach limitacyjnych podstawowych traktatów chroniących prawa człowieka. A zasada jest prosta — im więcej prawowitych celów, tym mniejsza ochrona. I z punktu widzenia jednostki, zwłaszcza tej zabieganej za zezwoleniem na wycięcie na swojej działce drzewka, które sama posadziła, sprawa też jest prosta — konstytucja daje gorszy standard ochrony niż prawo międzynarodowe, a państwo bez potrzeby roztacza swoje wpływy, abym nie poczuł się zbyt dobrze w swoim ogródku.

Znowu jednak niezależnie od tego, jak rozstrzygniemy spór o granice ingerencji państwa w imię ochrony środowiska naturalnego, z punktu widzenia podjętego problemu relacji człowieka do państwa znaczący jest sposób uregulowania tego zagadnienia. Chcąc konstytucyjnie dowartościować ekologię, można było wprowadzić, znane z doktryny praw człowieka, prawo do zdrowego i zrównoważonego środowiska. Wówczas ewentualne ograniczenia wolności i praw mające na celu ochronę środowiska byłyby ograniczeniami ze względu na wolności i prawa innych osób. W dodatku zasadniczym podmiotem zobowiązanym z tytułu ochrony środowiska byłoby państwo i można by było argumentować, że ochrona środowiska, o której mowa

²¹ Wyrażony tu pogląd podzielała także prof. Anna Michalska (zob. *Kilka uwag o prawach człowieka*, „Rzeczpospolita”, z dnia 25 sierpnia 1995 r.). Na problemy z klauzulami limitacyjnymi w trakcie dyskusji przedkonstytucyjnych wskazywałem m.in. w artykułach: *Prawa człowieka w projekcie konstytucji*, „Rzeczpospolita” z dnia 23 maja 1995 r.; *Kształtowanie nowego systemu ochrony podstawowych praw i wolności obywatelskich w Polsce. Uwagi krytyczne o przyjętych zasadach*, [w:] *Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce. Z badań Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Warszawa 1995, s. 95–96; *Uwagi do referatu L. Wiśniewskiego*, [w:] *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego. Materiały konferencji, Gdańsk, 7–9 marca 1997 r.*, red. K. Działocha i A. Pułto, Gdańsk 1998, s. 133–136.

w art. 5, ma — za pośrednictwem zasady godności jako źródła praw — na celu dobro człowieka, i o tyle jest uzasadniona. Zachowana byłaby zasadnicza perspektywa, określająca, co jest dla kogo. A tak mamy ochronę środowiska jako cel prawowity ograniczania praw człowieka i jako jeden z celów państwa, obok ochrony praw człowieka i innych celów.

5. Konstytucyjne gwarancje dochodzenia praw

A. Skarga konstytucyjna

Przeciwko uznaniu tezy o pierwszeństwie człowieka i jego praw świadczą regulacje konstytucyjne dotyczące możliwości dochodzenia naruszonych praw. Celowi temu na poziomie konstytucyjnym służyć ma skarga konstytucyjna. Jednak jej konstrukcja wskazuje na to, że jej pierwszym i zasadniczym celem jest dobro państwa, a nie jednostki. Zaskarżeniu podlegają bowiem akty normatywne (art. 79 ust. 1), a nie konkretne naruszenie; nie można wnieść skargi w „swojej sprawie”. W pierwszym rzędzie chodzi zatem o poprawienie systemu prawnego. Ponadto skarga nie obejmuje sytuacji, w których naruszenie wynika z braku aktu normatywnego lub jego wadliwego stosowania. Trybunał może w pewnych sytuacjach wydać postanowienie o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której skarga dotyczy. Ale jest to jedynie postanowienie tymczasowe, a poza tym umiejscowione jest już na płaszczyźnie ustawowej a nie konstytucyjnej²². Nawet jeśli Trybunał przyzna rację skarżącemu, to z punktu widzenia regulacji konstytucyjnych wcale nie są oczywiste możliwości dochodzenia naruszonych wolności i praw²³.

B. Problem z prawem do środka odwoławczego

W konstytucji brak jest ogólnego prawa do środka odwoławczego, z którego można korzystać w przypadku naruszenia praw człowieka. Z wyżej wskazanych przyczyn, prawa tego nie zawierają w zadowalający sposób regulacje dotyczące skargi konstytucyjnej. Jest jeszcze art. 77 ust. 2 Konstytucji, który stanowi: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. W odniesieniu do praw osobistych i politycznych podstawowy standard międzynarodowy jest wyższy. Na przykład Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. w art. 13 (Prawo do skutecznego środka odwoławczego) stanowi: „Każdy, kogo prawa i wolności zawarte w niniejszej Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe”²⁴. Mamy tu do czynienia z klasycznym prawem podmiotowym. Istnieje zasadnicza różnica między „niezamykaniem” a „zapewnieniem”.

²² Art. 50 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.).

²³ Zob. L. Garlicki, *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, op. cit., s. 73–74.

²⁴ Podobnie Międzynarodowy Pakt Praw Osobistych i Politycznych z 16 grudnia 1966 r., art. 2 ust. 3.

6. Dobro wspólne

Rozstrzygającego argumentu na rzecz pierwszeństwa państwa przed jednostką i przekreślenia możliwości uznania służebnego charakteru państwa wobec jednostki za główną ideę Konstytucji RP zdaje się dostarczać art. 1, zatem fundamentalny dla całości: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Artykuł ten, na pierwszy rzut oka, zdaje się wprost nawiązywać do Konstytucji kwietniowej z 1935 r., którą otwierała formuła: „Państwo Polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli.” (art. 1 ust. 1)²⁵. W Konstytucji kwietniowej zasada wspólnego dobra ewidentnie służyła podkreśleniu prymatu państwa i obowiązków obywateli względem państwa²⁶.

„Ducha” Konstytucji kwietniowej w interesującej tu kwestii, wprost i jednoznacznie oddają słowa Wacława Makowskiego z jego *Nauki o państwie*: „państwo nie jest związkiem politycznym dla zachowania praw przyrodzonych człowieka”²⁷. Kategoria „wspólnego dobra” miała w Konstytucji kwietniowej służyć także wyrugowaniu z myślenia konstytucyjnego idei praw przyrodzonych. Konstanty Grzybowski pisał, że „wspólne dobro” miało być „nie tylko przeciwstawieniem cezarystycznej nadrzędności, ale jest przede wszystkim (wszak przychodzi jako pojęcie polemiczne wobec zasad Konstytucji marcowej) przeciwstawieniem pojęciu *przyrodzonych* i *nadpaństwowych* praw jednostek”²⁸.

Trybunał Konstytucyjny interpretuje art. 1 w duchu Konstytucji kwietniowej i wprost wykorzystuje go jako przeciwwagę wobec wolności i praw człowieka i obywatela. Na przykład w wyroku z dnia 25 listopada 2003 r. Trybunał Konstytucyjny argumentował: „Zapewnienie bezpieczeństwa kraju stanowi jeden z zasadniczych obowiązków obywateli, co wynika już z art. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Polska jest «dobrem wspólnym wszystkich obywateli». Troska o to wspólne dobro oznacza konieczność ponoszenia takich obowiązków przez obywateli, zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio, które są niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa”²⁹. W art. 1 Trybunał poszukuje oparcia nie tyle dla idei służebności wobec jednostki i praw człowieka jako fundamentu państwa, ile oparcia dla celów publicznych stanowiących — wskazane w klauzuli limitacyjnej zawartej w art. 31 ust. 3 — prawowite racje ograniczania wolności i praw człowieka³⁰.

W wyroku z dnia 30 stycznia 2001 r. czytamy: „Przy interpretacji art. 20 konstytucji [dotyczącego społecznej gospodarki rynkowej jako podstawy ustroju gospodarczego]

²⁵ Cyt. za: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 15.

²⁶ Zob. W. T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 43–44.

²⁷ W. Makowski, *Nauka o państwie*, cz. 1, *Teoria państwa*, Warszawa 1939; cyt. za K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 52.

²⁸ K. Grzybowski, *Deklaracja praw z 23 kwietnia 1935 r. Komentarz prawniczy do części I ustawy konstytucyjnej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1938, nr 31, s. 23; cyt. za: S. Gebethner, *Rzeczpospolita w świetle postanowień rozdziału pierwszego*, *op. cit.*, s. 26–27.

²⁹ Sygn. akt K 37/02.

³⁰ Tamże; zob. także np. wyrok z dnia 16 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 23/01.

należy uwzględnić jego związek z art. 1 i art. 2 konstytucji. Art. 1 konstytucji stanowi, że «Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli». Wynika z niego dyrektywa przedłożenia w razie potrzeby dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy. Dyrektywa ta powinna być podstawowym kryterium działania w przyjętym przez konstytucję modelu społecznej gospodarki rynkowej³¹.

Zauważyć przy tym trzeba, że Trybunał dostrzega niebezpieczeństwa związane z postawieniem na pierwszym miejscu dobra ogółu i w wyroku z dnia 10 października 2001 r. zauważa, że „Nadmiernie uproszczona interpretacja tej zasady prowadzić mogłaby bowiem w konsekwencji do swoistego usprawiedliwienia wszelkich naruszeń konstytucji w imię ochrony wspólnego dobra”³².

Powyższy przegląd argumentów zdaje się czynić rzeczą beznadziejną obronę tezy o służebnej roli państwa jako zasadniczej idei Konstytucji 1997 r. Jakże można znaleźć racje na rzecz tej tezy?

III. W OBRONIE PIERWSZEŃSTWA

1. Charakter konstytucyjnej ochrony praw człowieka

Oceniając Konstytucję 1997 r. z punktu widzenia kierunków zmian polskiego konstytucjonalizmu, należy podkreślić ogólnie znane zalety ochrony praw człowieka. Postanowienia konstytucyjne dotyczące tej ochrony są nie tylko rozbudowane. Z historycznego punktu widzenia, za istotny postęp w dowartościowaniu jednostki można uznać usytuowanie ochrony praw człowieka w rozdziale II, a nie VIII, jak to miało miejsce w Konstytucji 1952 r. Jednak z punktu widzenia podjętego zagadnienia trudno takie rozwiązania uznać za w pełni zadowalające i za rozstrzygające podjęty problem.

Istotna z punktu widzenia jednostki jest możliwość bezpośredniego stosowania wielu postanowień dotyczących praw człowieka (art. 8 ust. 2). Ponadto ochronie praw człowieka poświęcony jest rozdział, którego przepisy, podobnie jak przepisy rozdziału I i XII, trudniej zmienić niż pozostałe (art. 235 ust. 5 i 6). Zauważyć jednak trzeba, że tak bezpośrednie stosowanie, jak i dodatkowe warunki zmiany, dotyczą także przepisów odnoszących się wprost do państwa, więc nie można tu doszukiwać się argumentów w sprawie rozstrzygnięcia kwestii służebności państwa wobec jednostki.

2. Zasada pomocniczości

Fundamentalne znaczenie dla relacji między państwem a jednostką ma zasada pomocniczości, która jest swego rodzaju tarczą dla jednostki i mniejszych wspólnot przeciwko ingerencji państwa w ich sprawy. W świetle tej zasady wspólnoty wyższego rzędu są służebne wobec jednostek i wspólnot niższego rzędu (np. państwo wobec rodzin³³). Zasada ta jest dobrze osadzona w nauce społecznej Kościoła katolickiego. Jej klasyczne sformułowanie znaleźć można w encyklice Piusa XI *Quadragesimo*

³¹ Sygn. akt K 17/00.

³² Sygn. akt K 28/01.

³³ Zob. wyrok TK z dnia 18 maja 2005: „państwo powinno wspierać rodzinę, a nie zastępować ją w realizowaniu jej funkcji” (sygn. akt K 16/04).

anno z 1931 r.: „nie wolno jednostkom wydzierać i na społeczeństwo przenosić tego, co mogą wykonać z własnej inicjatywy i własnymi siłami, podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem porządku jest zabierać mniejszym i niższym społecznościom te zadania, które mogą spełnić, i przekazywać je społecznościom większym i wyższym” (79). Zasada ta jest także obecna w prawie europejskim, także w kontekście praw człowieka³⁴.

Próżno jednak szukać tej zasady w artykułowanej części konstytucji. Znalazła się ona w preambule, którą — jak wiadomo — przyjęto, gdy tekst był już gotowy. Nie można zatem wskazywać na tę zasadę jako argument na rzecz tezy, że cała konstytucja pisana była w perspektywie idei służebności państwa wobec obywateli. Choć wspiera ona ideę służebności państwa wobec jednostki, to jednak sama dalece nie wystarcza, by obronić tezę dotyczącą charakteru całej konstytucji. Dotyczy ona bowiem nie tylko relacji państwa do jednostek, ale także szerzej — wspólnot (społeczności) wyższego rzędu do wspólnot (społeczności) niższego rzędu. Ponadto stanowi ona ujęcie tylko niektórych aspektów dotyczących relacji między jednostką a państwem. Trzeba także zwrócić uwagę na miejsce wysłowienia tej zasady. Jest ona wskazana jako oparcie dla konstytucji, jednym tchem, i to na samym końcu, obok poszanowania wolności i sprawiedliwości, współdziałania władz i dialogu społecznego; gdzieś pośrodku w drugiej części preambuły, w miejscu w żaden specjalny sposób nie wyróżnionym.

3. Godność i prawnonaturalne ugruntowanie praw człowieka

Uznanie w art. 30 przyrodzonej i niezbywalnej godności (także preambuła mówi o przyrodzoności godności) za źródło wolności i praw w dużej mierze pozwala przewyciężyć wskazaną wyżej trudność związaną z etatystycznym charakterem wysławiania praw człowieka za pomocą prawa w sensie przedmiotowym, gdyż formuła ta rozprasza wątpliwości co do tego, czy państwo jest źródłem wolności i praw. Niemniej jednak zauważyć trzeba, że jeszcze w projekcie z 19 czerwca 1996 r. akurat formuły o godności jako źródle praw brakowało³⁵, stąd trudno uznać, że autorom projektu ciągle towarzyszyła świadomość potrzeby przewyciężania etatystycznego ujęcia praw człowieka³⁶. Zauważyć też trzeba, że rozstrzygnięcie uznające pierwotność praw człowieka wobec państwa nie rozstrzyga o celu państwa i o jego służebności.

³⁴ Zob. M. Piechowiak, *Aksjologiczne podstawy „Karty praw podstawowych Unii Europejskiej”*, „Studia Prawnicze” 2003, nr 1, s. 23.

³⁵ Wówczas art. 24 brzmiał: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka jest nienaruszalna. Jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”, Projekt 19.06.1996, Biblioteka Sejmu. Problem braku powiązania praw z godnością w debacie konstytucyjnej był znany znacznie wcześniej, zob. M. Piechowiak, *Prawa człowieka w projekcie konstytucji*, „Rzeczpospolita” z dnia 23 maja 1995 r., s. 15; tegoż, *Kształtowanie nowego systemu ochrony podstawowych praw i wolności obywatelskich w Polsce. Uwagi krytyczne o przyjętych zasadach*, [w:] *Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce. Z badań Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Warszawa 1995, s. 94–95.

³⁶ Raczej był to brak świadomości problemu niż zdecydowany sprzeciw wobec innej — niż etatystyczna — koncepcji. Nie wzbudziła kontrowersji, zgłoszona przez ekspertów, sugestia dodania, iż godność człowieka stanowi źródło wolności i praw obywatela. Została przyjęta przez Podkomisję redakcyjną 13 sierpnia 1996 r., „Biuletyn” 1997, nr XXXVII, s. 82–84; a przez Komisję Konstytucyjną ZN 18 września 1996 r. W głosowaniu nad całością artykułu (wówczas 24, obecnie 30) oddano 36 głosów za, bez głosów przeciwnych, przy jednym wstrzymującym się, „Biuletyn” 1997, nr XXXIX, s. 33–34.

Problemu pierwszeństwa jednostki wobec państwa nie rozwiązuje także uznanie godności za nienaruszalną (art. 30). Formuła mówiąca o nienaruszalności może być przywołana jako argument na rzecz zakazu czysto instrumentalnego traktowania jednostki, nie rozstrzyga jednak o zasadniczym celu państwa. Formuła nienaruszalności dotyczy dopuszczalnych sposobów osiągania celów, a nie samych celów.

Z punktu widzenia pozycji jednostki wobec państwa nie jest bez znaczenia miejsce, w którym znalazła się zasada godności. Jest to obecnie art. 30, otwierający rozdział II i zawarte tam ogólne zasady. Choć z pewnością artykuł ten jest fundamentalny dla pojmowania praw człowieka, jednak nie dla pojmowania całego porządku konstytucyjnego. Na jego podstawie trudno argumentować, że zasada ta w zasadniczy sposób rozstrzyga o miejscu jednostki wobec państwa. Sprawa przedstawiałaby się zupełnie inaczej, gdyby to był artykuł pierwszy, analogicznie jak w Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r., gdzie zasada godności otwiera artykułowaną część konstytucji jako art. 1 ust. 1³⁷.

Nie jest także prostą sprawą uzasadnienie szczególnego miejsca zasady godności w polskim porządku konstytucyjnym na podstawie preambuły. O godności mowa jest tam w ostatnim zdaniu: „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”. Zdanie to może być z powodzeniem interpretowane jako określające nie tyle zasadniczy cel państwa, co sposób osiągania tego celu i trudno konkurować tej formule z jasnymi sformułowaniami z art. 5.

Przy okazji problematyki godności warto wskazać na pewną zaletę rozwiązań przyjętych w konstytucji z punktu widzenia pozycji praw człowieka. Pozycja jednostki i jej praw jest mocniejsza przy przyjęciu perspektywy uznającej ugruntowanie praw w czymś, przynajmniej co do zasady, niezależnym od woli ustrojodawcy (prawodawcy), od woli narodu, od reakcji emocjonalnych, dominujących przekonań itp. Taką perspektywę będę określać ogólnie jako perspektywę prawnonaturalną. Obok ujęcia godności, na konstytucyjne uznanie takiej perspektywy wskazują także postanowienia dotyczące innych zagadnień — przede wszystkim preambuła uznająca prawdę, sprawiedliwość, dobro i piękno za wartości uniwersalne. Uniwersalność, czyli powszechność określonych wartości, jest właściwością, która sygnalizuje niezależność wartości od tego, co subiektywne. Ważne dla konstytucyjnego pojmowania tych wartości są zmiany tekstu, jakie miały miejsce w trakcie prac nad projektem. W projekcie przygotowanym przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego znajdowała się formuła: „zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a uznawane przez siebie wartości wywodzący z innych źródeł”

³⁷ „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt”; <<http://www.bundestag.de>>.

[podkr. M.P.]³⁸. Druga część w sposób oczywisty godziła w powszechność wymienionych wartości jako podstawy porządku konstytucyjnego, gdyż niewierzący w Boga mogli uznawać inne wartości, które na mocy tej formuły byłyby konstytucjonalizowane. Drugą część zacytowanej formuły zastąpiono ostatecznie frazą: „jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł”, która wprost mówi o powszechności wskazanych wartości konstytucyjnych i odrzuca relatywizm w określaniu fundamentu konstytucji³⁹. Z punktu widzenia prawnonaturalnego ugruntowania wartości, znacząca jest kolejność wyliczenia. Postawienie prawdy przed sprawiedliwością, dobrem i pięknem sugeruje ugruntowanie sprawiedliwości w poznaniu, a nie w woli czy po prostu w dominujących przekonaniach.

Istotnym zmianom z punktu widzenia prawnonaturalnej perspektywy podlegała także redakcja art. 31. W projekcie z dnia 19 czerwca 1996 r. ustęp pierwszy (wówczas art. 25) brzmiał: „Każdy może czynić to, czego nie zabrania ustawa. Nikogo nie wolno zmuszać do tego, czego ustawa nie nakazuje”⁴⁰. W trakcie dalszych prac zrezygnowano z pierwszego zdania⁴¹. Formuła w nim zawarta jest typowa dla skrajnego pozytywizmu prawniczego uznającego prawo pozytywne za jedyny istotny regulator zachowań społecznych⁴².

Zauważyć trzeba, że uznanie prawnonaturalnego ugruntowania niektórych wartości konstytucyjnych nie rozstrzyga jeszcze o tym, że prawo naturalne „samo z siebie” stanowi kryterium przynależności określonej normy do systemu prawa i nie jest równoznaczne z uznaniem prawa naturalnego jako źródła prawa w sensie ścisłym⁴³. Takie uznanie, w swej skrajnej formie, mogłoby podważyć bezpieczeństwo prawne w ochronie praw człowieka.

Analizowane tu rozstrzygnięcia prawnonaturalne, choć nie determinują wprost relacji między jednostką a państwem i nie rozstrzygają wprost o celu państwa i jego służebności wobec jednostki, niemniej jednak są istotne dla pozycji jednostki i praw człowieka w porządku konstytucyjnym; m.in. w przypadku pojawienia się kolizji wartości konstytucyjnych. Od rozstrzygnięć tych zależy np. to, na ile wartości, któ-

³⁸ *Sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego o projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997, s. 3.

³⁹ Trybunał Konstytucyjny określił je mianem „uniwersalnych wartości konstytucyjnych”, wyrok z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04.

⁴⁰ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: projekt z dnia 19 czerwca 1996 r.*, Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego [udostępniany w Bibliotece Sejmowej].

⁴¹ Zob. M. Piechowiak, *Koncepcja wolności w projekcie konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Wolność we współczesnej kulturze. Materiały V Światowego Kongresu Filozofii Chrześcijańskiej*, red. Z.J. Zdybicka i in., Lublin 1997, s. 523–532.

⁴² Zob. dyskusję na forum Komisji Konstytucyjnej ZN dnia 18 września 1996 r.; „Biuletyn” 1997, nr XXXIX, s. 34–36.

⁴³ Por. P. Winczorek, *Problem prawa naturalnego w dyskusjach konstytucyjnych*, [w:] *Powrót do prawa ponadustawowego*, red. M. Szyszkowska, Warszawa 1999, s. 131–137; K. Działocha, *O prawie i jego źródłach z perspektywy pięciolecia obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji na Zamku Królewskim w Warszawie 17 października 2002*, red. H. Jerzmański, Warszawa 2002, s. 46–49.

rych dotyczą prawa człowieka, ustąpią woli większości powiązanej z wartością partycypacji, demokracji, suwerenności narodu itp. Mając na uwadze skonstytucjonalizowaną perspektywę prawnonaturalną, za oczywiście fałszywą można uznać tezę, która pojawiła się w sferze publicznej, głosząca, że „sędziowie Trybunału zostali wybrani przez siły polityczne, które znalazły akceptację społeczeństwa w poprzednich wyborach, acz niekoniecznie w ostatnich. W tym sensie, sędziowie Trybunału są jak upiory przeszłości, które w imię cofniętej już legitymacji demokratycznej, unieważniają ustawy uchwalane na podstawie aktualnej zgody społeczeństwa”⁴⁴. Przy skonstytucjonalizowaniu prawnonaturalnego ugruntowania podstawowych wartości konstytucyjnych, demokratyczna czy proceduralna legitymizacja jest niewystarczająca, i to z konstytucyjnego punktu widzenia. *Mutatis mutandis* poruszona tu kwestia odnosi się do prawa do obywatelskiego sprzeciwu, którego w przyjętej perspektywie nie można odmawiać w imię demokratycznej czy proceduralnej legitymizacji prawa.

4. Dobro wspólne

A. Art. 1 jako zasada interpretacyjna

Najmocniejszy i — moim zdaniem — jedyny w pełni konkluzywny argument na rzecz tezy, że u podstaw Konstytucji 1997 r. leży idea służebności państwa wobec obywateli, że to państwo jest dla człowieka, a nie człowiek dla państwa, można wyprowadzić z art. 1. Jako otwierające część artykułowaną konstytucji, postanowienia tego artykułu można traktować — sięgając do analogii z dziedziny matematyki — jako wyrażenie przed nawiasem, które kształtuje sposób pojmowania wszystkiego, co dalej następuje. Myśl tę jasno wyraził Marek Safjan jako prezes Trybunału Konstytucyjnego: „Istotne znaczenie dla nowego postrzegania chronionych wartości mają postanowienia art. 1 konstytucji stanowiące, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Wynika z tego m.in. nakaz myślenia kategoriami dobra wspólnego przy rozstrzygnięciu każdej sprawy. Obejmuje on także konsekwencje poszczególnych rozstrzygnięć Trybunału”⁴⁵. To właśnie artykuł pierwszy należy uczynić zasadniczym punktem odniesienia w podjętym zagadnieniu. Mając na uwadze przede wszystkim miejsce zasady dobra wspólnego, można za Januszem Trzczańskim powiedzieć, że „gdy mówimy o dobru wspólnym w kontekście art. 1 Konstytucji, to mówimy o państwie, o jednostce, a przede wszystkim o relacji pomiędzy tymi podmiotami”⁴⁶.

Aby przywrócić ideę służebności państwa opartą na art. 1, konieczne jest sięgnięcie do prac przygotowawczych i dyskusji przedkonstytucyjnych, a za ich po-

⁴⁴ J. Czabański, *Upiory przeszłości zdobywają władzę*, „Rzeczpospolita” z dnia 11 maja 2007 r.

⁴⁵ Składana Sejmowi *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2000 r.*, [w:] *Sprawozdania stenograficzne*, 3 kadencja, 112 posiedzenie, 2 dzień (05.07.2001), druk nr 2747.

⁴⁶ J. Trzczański, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser i J. Trzczański, Warszawa 2005, s. 454.

średnictwem do pewnej tradycji refleksji nad dobrem wspólnym, oraz odejście od niektórych utartych schematów myślenia na temat dobra wspólnego, schematów, które — jak się zdaje — nie są obce także Trybunałowi Konstytucyjnemu.

B. W sprawie metodologii badań nad zasadą dobra wspólnego

Za rzecz znamioną można uznać fakt, że artykuł J. Trzczińskiego, którego deklaryowanym głównym celem było „w s z c z e c i e dyskusji na temat normatywnego znaczenia art. 1 Konstytucji i zaproponowanie metodologii badań nad konstytucyjną zasadą, która głosi, że «Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli»” [podkr. M.P.]⁴⁷, ukazał się dopiero w 2005 r. Uzasadniając mój dalszy tok wywodu, chciałbym tu skorzystać z tego zaproszenia do dyskusji.

W pięciolatek Konstytucji 1997 r. Lech Garlicki pisał: „Każda konstytucja przyjmuje pewne zasady podstawowe, służące zarówno jako aksjologiczny zwornik postanowień szczegółowych, jak i narzędzie pozwalające bądź na odnajdywanie w konstytucji treści, których zapomniano w niej zapisać, bądź na usuwanie z niej treści, które nie powinny się w niej znaleźć. Konstytucja z 1997 roku za taką zasadę uznała godność człowieka”⁴⁸. Jeśli zgodzić się z tą tezą, to trudno wskazać racje, aby analogicznego statusu nie przyznać zasadzie dobra wspólnego. Stąd, zgadzając się z J. Trzczińskim, że postanowienia konstytucji dookreślają treść zasady dobra wspólnego, przede wszystkim przez dookreślenie praw człowieka i kształtu państwa, jednak uważam, że dekodując treść art. 1 zasadniczy akcent należy położyć na jej autonomiczny sens. Tylko wtedy zasada dobra wspólnego będzie mogła pełnić rolę wyznaczoną jej systematyką konstytucji i pracami przygotowawczymi. Stąd trudno zgodzić się z poglądem, że: „«Dobro wspólne» jest pochodną koncepcji państwa, tak w płaszczyźnie koncepcji wolności i praw jednostki, jak i w płaszczyźnie organizacyjnej państwa”⁴⁹. W zasadzie dobra wspólnego jako fundamentalnej i pierwszej zasadzie konstytucyjnej najważniejsze zdaje się być to, co w konstytucji nie zostało wprost wysłowione. Mając na uwadze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zasady demokratycznego państwa prawnego, można zasadnie przyjąć, że także obecny art. 1 jest interpretacyjnie otwarty tak na treści typu materialnego, jak i formalnego. Stąd zasadne jest położenie akcentu na prace przygotowawcze i sięgnięcie do wskazanych w nich tradycji.

C. Prace przygotowawcze

W trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego początkowo przyjmowano (tak było jeszcze w projekcie z dnia 19 czerwca 1996 r.), że artykułem pierwszym będzie artykuł zawierający zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zatem obecny artykuł drugi; natomiast w projektowanym drugim artykule umieszczono formułę: „Rzecz-

⁴⁷ Tamże, s. 452.

⁴⁸ L. Garlicki, *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, *op. cit.*, s. 62.

⁴⁹ J. Trzcziński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, *op. cit.*, s. 460, pkt 8a.

pospolita Polska jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli” (a nie „dobrem wspólnym”, jak ostatecznie przyjęto), w oczywisty sposób nawiązującą do Konstytucji kwietniowej z 1935 r.

W projekcie, który opuścił Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego i trafił do drugiego czytania, choć dokonano zmiany kolejności artykułów⁵⁰, znajdowała się nadal kategoria „wspólnego dobra” podkreślająca — zgodnie z polską tradycją konstytucyjną i zwykłym znaczeniem użytych słów — służebność obywateli wobec państwa. Było tak mimo dużo wcześniej zgłaszanych zastrzeżeń pod adresem przyjętej formuły⁵¹ i deklarowanej zasadniczej zgodności uczestników dyskusji co do tego, że w nowym artykule pierwszym nie chodzi o prymat państwa, ale o wyrażenie idei służebności państwa wobec obywateli oraz co do tego, że treść art. 1 nawiązuje do koncepcji dobra wspólnego przyjmowanej w myśli chrześcijańskiej i nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego⁵². Deklaracje takie składane były także w trakcie drugiego czytania, np. przez przedstawiciela dominującego wówczas ugrupowania — Sojuszu Lewicy Demokratycznej — posła Jerzego Szmajdzińskiego, który stwierdzał: „O wartościach chrześcijańsko-demokratycznych można mówić w wypadku tych zapisów, które określają to, że Rzeczpospolita jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli”⁵³.

⁵⁰ Zmiany kolejności artykułów Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego dokonała dopiero 17 września 1996 r. na wniosek, należącego wówczas do opozycji parlamentarnej, posła Tadeusza Mazowieckiego, argumentującego, że „art. 2 [Rzeczpospolita Polska jest wspólnym dobrem] wyraża szerszą zasadę”; wniosek poparł także, należący do rządzącej koalicji, poseł Longin Pastusiak, stwierdzając, że: „należy rozpocząć od kwestii ogólniejszej i następnie przejść do kwestii bardziej szczegółowej”, „Biuletyn” 1997, nr XXXIX, s. 12. Wniosek przyjęto w Komisji zdecydowaną większością głosów (30 za, 3 przeciw, 5 wstrzymujących się), tamże. W dyskusjach przedkonstytucyjnych podnoszono wątpliwości co do trafności postawienia u podstaw systemu prawnego zasady państwa prawnego, której interpretacja mogłaby zostać ograniczona do aspektów formalnych (państwo prawne pojmowane raczej jako *Gesetzstaat* niż *Rechtsstaat*) i zasady sprawiedliwości społecznej, która przesuwa akcenty ze sprawiedliwości po prostu na jedynie pewien aspekt sprawiedliwości; szerzej np. M. Piechowiak, *Kształtowanie nowego systemu ochrony podstawowych praw i wolności obywatelskich w Polsce. Uwagi krytyczne o przyjętych zasadach*, op. cit., s. 92.

⁵¹ Problem kolejności słów: „wspólne dobro” czy „dobro wspólne”, został — jak się zdaje — wprowadzony do debaty moim tekstem *Prawa człowieka w projekcie konstytucji*, „Rzeczpospolita” z dnia 23 maja 1995 r., któremu towarzyszyła polemika: B. Banaszak, *Zasady ustroju a prawa jednostki*, „Rzeczpospolita” z dnia 14 czerwca 1995 r. i odpowiedź — M. Piechowiak, *Porozmawiajmy o podstawach. Wokół projektu konstytucji*, „Rzeczpospolita” z dnia 25 sierpnia 1995 r.; zasadnicze argumenty przedstawione w tych tekstach były powtarzane w debatach parlamentarnych przez zwolenników formuły „dobro wspólne”.

⁵² P. Winczorek, *Dyskusja nad podstawowymi zasadami ustroju RP w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, z. 2, s. 17. Z kolei B. Banaszak pisał, że art. 1 (przy formule „jest wspólnym dobrem”) nie pozostawia wątpliwości, „że chodzi o uznanie w nim przede wszystkim służebnej roli państwa wobec obywateli, a nie o podkreślenie znaczenia należytego wywiązywania się obywateli z ich obowiązków wobec państwa”, tenże, *Zasady ustroju a prawa jednostki*, „Rzeczpospolita” z dnia 14 czerwca 1995 r.

⁵³ Stenogram posiedzenia Zgromadzenia Narodowego, <<http://ks.sejm.gov.pl:8009/forms/kad.htm>> 2. kad., nr pos. zn3, dzień 1, 24-02-1997.

Wbrew tym deklaracjom, a zgodnie z przyjętym brzmieniem art. 1 i zgodnie ze stojącą za nim tradycją polskiego konstytucjonalizmu, poseł sprawozdawca Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, którym był Marek Mazurkiewicz, przedstawiając projekt w drugim czytaniu, mówił: „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 publiczną⁵⁴. W sposób oczywisty na pierwszym miejscu pozostawała idea służebności obywateli wobec państwa, pozostawał duch Konstytucji kwietniowej.

Pozostawienie w projekcie formuły „wspólne dobro” wywołało podczas drugiego czytania zdecydowaną reakcję ze strony opozycji. W debacie w Zgromadzeniu Narodowym senator Alicja Grześkowiak (NSZZ „S”) 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 potwierdza⁵⁵. W tym samym duchu, na istotę problemu krótko wskazywał poseł Andrzej Gąsienica-Makowski: „w odniesieniu do art. 1 pojawia się problem, czy konstytucja respektuje hierarchię wartości, to znaczy zasadę, iż człowiek jest wartością pierwotną i najwyższą w hierarchii bytów stworzonych, czy przyjmuje, że jest to państwo. Postawienie wyrazu «wspólnym» przed wyrazem «dobrem» w konsekwencji stawia państwo ponad człowiekiem.”⁵⁶

⁵⁴ Sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego o projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druki nr 17 i 14), drugie czytanie. Stenogram posiedzenia Zgromadzenia Narodowego <<http://ks.sejm.gov.pl:8009/forms/kad.htm>> 2. kad., nr pos. zn3, dzień 1, 24-02-1997.

⁵⁵ Stenogram posiedzenia Zgromadzenia Narodowego, <<http://ks.sejm.gov.pl:8009/forms/kad.htm>> 2. kad., nr pos. zn3, dzień 1, 24-02-1997.

⁵⁶ Stenogram posiedzenia Zgromadzenia Narodowego, <<http://ks.sejm.gov.pl:8009/forms/kad.htm>> 2. kad., nr pos. zn3, dzień 2, 25-02-1997.

Stosowną poprawkę, dotyczącą zamiany kolejności słów w art. 1 zgłosili poseł A. Gąsienica-Makowski oraz senatorowie: A. Grześkowiak, B. Łękawa, A. Chronowski, F. Bachleda-Księdzularz i A. Chełkowski. Senator Alicja Grześkowiak na forum Komisji Konstytucyjnej ZN argumentowała: „Poprawka zmierza do prawidłowego ustalenia pojęć. Art. 1 w wersji Komisji Konstytucyjnej zawiera pojęcie z akcentem kolektywistycznym. Chodzi o to, żeby Rzeczpospolita Polska była dobrem wspólnym wszystkich. Jest to właściwe ujęcie tego pojęcia”. Komisja przyjęła propozycję 7 marca 1997 r. 35 głosami za, przy 3 przeciw, 2 wstrzymujących się; w konsekwencji rekomendowała Zgromadzeniu Narodowemu przyjęcie poprawki⁵⁷.

Zgromadzenie Narodowe przyjęło poprawkę 21 marca 1997 r. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że poprawkę przyjęto jednogłośnie, bez głosów przeciw lub wstrzymujących się. Była to jedyna poprawka dotycząca spraw fundamentalnych przyjęta przez konsens⁵⁸. Jest to istotna racja po temu, aby w sposób szczególny brać pod uwagę treści związane z wprowadzoną zmianą.

D. „Dobro wspólne” jako wyrażenie idiomatyczne

Konsekwencje przyjęcia poprawki są bardzo daleko idące, powodują zmianę zasadniczej perspektywy dla całej ustawy zasadniczej. W języku polskim postawienie przymiotnika po rzeczowniku sygnalizuje zwykle, że mamy do czynienia z wyrażeniem idiomatycznym, czyli takim, którego znaczenie nie jest wyznaczone sumą znaczeń wyrazów składowych (dobrym przykładem istotnego przesunięcia znaczeniowego następującego w wyniku przestawienia przymiotnika są wyrażenia „młoda panna” i „panna młoda”)⁵⁹. Zatem jeśli mamy „wspólne dobro”, to — mając na uwadze znaczenie wyrazów składowych — chodzi o coś, co jest powszechnym celem, czymś, co jest cenne, wartościowe i jako takie powinno być przedmiotem troski i źródłem obowiązków wobec niego. Takie znaczenie wyrażenia „wspólne dobro” dobrze odpowiada jego użyciu w Konstytucji kwietniowej, akcentującej obowiązki obywateli wobec państwa⁶⁰.

⁵⁷ „Biuletyn” 1997, nr XLIV, s. 5.

⁵⁸ 467 głosów za; stenogram posiedzenia Zgromadzenia Narodowego <<http://ks.sejm.gov.pl:8009/forms/kad.htm>> 2. kad., nr pos. zn3, dzień 6, 21-03-1997. Jednogłośnie przyjęto w drugim czytaniu jeszcze tylko jedną poprawkę (w art. 167 ust. 2 wnioskodawca proponował, aby regionalne izby obrachunkowe były organami nadzoru w zakresie spraw finansowych, a nie — jak proponowała Komisja — spraw budżetowych).

⁵⁹ Zob. W. Kobański, B. Klebanowska, A. Markowski, *O dobrej i złej polszczyźnie*, Warszawa 1989, s. 231.

⁶⁰ Wojciech Brzozowski, polemizując z poglądami zawartymi w moim tekście *Filozoficzne podstawy rozumienia dobra wspólnego*, „Kwartalnik Filozoficzny” 2003, nr 2, s. 5–35, deprecjonuje doniosłość przestawienia słów w art. 1; uznanie tej doniosłości uzależnia od badań socjolingwistycznych i sugeruje, że — historycznie rzecz ujmując — „Źródła różnic znaczeniowych między sformulowaniem, które znalazło się w Konstytucji z 1935 r., a ujęciem obecnym należałoby się więc dopatrywać raczej w praktyce politycznej i klimacie ideowym lat 30-tych, które skłaniały do interpretacji zgodnej z duchem myśli obozu sanacyjnego”; W. Brzozowski, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 11, s. 19–20. Zauważyć trzeba, że w swojej argumentacji odwołałem się do pewnej ogólnej i uznanej zasady języka polskiego (zob. wyżej przyp. 59), a nie do samych intuicji językowych. Nie jest też tak, że każde przestawienie kolejności jest znaczące, także z tego powodu, że nie zawsze odpowiada mu utrwalone wyrażenie idiomatyczne. Stąd wskazana przez autora trudność, jaką ma z do-

E. Dobro wspólne w nauce społecznej Kościoła i w tradycji filozofii klasycznej

Aby zidentyfikować sens wyrażenia idiomatycznego trzeba sięgnąć do definicji (a legalną definicją nie dysponujemy) albo do kultury, do tradycji⁶¹. Znaczenie wyrażenia „dobro wspólne”, właśnie jako wyrażenia idiomatycznego, jest dobrze ugruntowane w powoływanej w dyskusji społecznej nauce Kościoła katolickiego⁶². Zgodnie z nią dobro wspólne „obejmuje sumę tych warunków życia społecznego, dzięki którym jednostki, rodziny i zrzeszenia mogą pełniej i łatwiej osiągnąć swoją własną doskonałość”⁶³; „polega [ono] przede wszystkim na poszanowaniu praw i obowiązków osoby ludzkiej”⁶⁴. Niemal tymi samymi słowy dawano wyraz takiemu rozumieniu tego pojęcia w debacie w Zgromadzeniu Narodowym⁶⁵. Całkowicie chybiony jest w tym kontekście zarzut, że sięganie w analizie art. 1 do katolickiej nauki społecznej byłoby równoznaczne z niezrozumiałą w państwie świeckim praktyką nadawania pojęciom konstytucyjnym treści konfesyjnej⁶⁶. To, że sens pewnych wyrażen funkcjonujących w kulturze i przyjmowanych dla wyrażenia pewnych treści jest wyznaczony tradycją powiązaną z religią, nie rozstrzyga o ich konfesyjnym charakterze. Kategorię „dobra wspólnego” przyjęto nie dlatego, że jest to kategoria ukształtowana w nauce społecznej Kościoła katolickiego czy w pewnej tradycji filozoficznej, nie dlatego także, że wstęp do konstytucji mówi o wierzących w Boga, ale ze względu na treści zawarte w tej kategorii, których rozumienie jest ową tradycją wyznaczone i to treści wyraźnie przywołane w pracach przygotowawczych. Mając na uwadze niewątpliwe osiągnięcia hermeneutyki filozoficznej, trudno kwestionować postulat

strzeżeniem różnicy znaczeniowej między „polska rodzina” a „rodzina polska”, nie ma mocy argumentacyjnej. W dodatku wybrany przez niego przykład akurat wspiera przywołaną zasadę, gdyż w ostatnich latach pisane wielką literą (czego w języku mówionym oczywiście nie widać, choć skutki przesunięcia znaczeniowego pozostają) wyrażenie „Rodzina Polska” nabrało swoistego znaczenia jako nazwa stowarzyszenia. Wreszcie, co najważniejsze, omawiana zasada językowa, jak każda zasada, ma wyjątki. Daleki jestem od oparcia analizy art. 1 wyłącznie na analizach językowych. Zmiana kolejności słów była wyrazem tego, co działo się podczas prac nad przygotowaniem projektu konstytucji i to do nich trzeba przede wszystkim sięgnąć, a nie do doktryny konstytucyjnej okresu międzywojennego. Prace te mój polemista w swym wywodzie ignoruje.

⁶¹ Zob. M. Piechowiak, *Filozoficzne podstawy rozumienia dobra wspólnego*, „Kwartalnik Filozoficzny” 2003, nr 2, s. 5–35.

⁶² Jest to uznane także w komentarzach. Zob. np. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 14: „Pojęcie dobra wspólnego należy do dorobku myśli chrześcijańskiej”.

⁶³ Sobór Watykański II, *Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym. Gaudium et spes*, 74; tamże 26, „dobro wspólne — czyli suma warunków życia społecznego, jakie bądź zrzeszeniom, bądź poszczególnym członkom społeczeństwa pozwalają osiągnąć pełniej i łatwiej własną doskonałość”. Zob. Jan XXIII, *Pacem in terris*, 58: dobro wspólne można określić jako „sumę tych warunków życia społecznego, w jakich ludzie mogą pełniej i szybciej osiągnąć swoją osobistą doskonałość”.

⁶⁴ Jan XXIII, *Pacem in terris*, 60. Zob. Jan Paweł II, *Centesimus annus*, 47: dobro wspólne „nie jest zwykłą sumą korzyści partykularnych, ale wymaga ich oceny i pogodzenia w oparciu o sprawiedliwą hierarchię wartości i, w ostatecznym rozrachunku, o właściwe zrozumienie godności i praw osoby”; Jan Paweł II, *Służyć dobru wspólnemu*, „L'Osservatore Romano” 2001, nr 1, s. 45: „Ochrona praw człowieka należy do niepodważalnych nakazów dobra wspólnego”.

⁶⁵ Zob. cyt. wyżej wypowiedź senator Alicji Grześkowiak.

⁶⁶ Tak J. Brzozowski, *op.cit.*, s. 21.

uwzględniania tradycji przy każdej odpowiedzialnej próbie wszechstronnego rozumienia danej kategorii⁶⁷.

Uznanie — zgodnie ze wskazaną tradycją — praw człowieka za zasadniczy element dobra wspólnego, w sposób oczywisty nie tylko nie prowadzi „do zawłaszczenia przestrzeni publicznej przez przedstawicieli jednego światopoglądu”⁶⁸, ale pozwala na podstawie art. 1 argumentować przeciwko takiemu zawłaszczeniu.

W filozofii chrześcijańskiej, nawiązującej do Tomasza z Akwinu i do klasycznej filozofii greckiej⁶⁹, obok przedstawionego rozumienia dobra wspólnego, określanego jako dobro wspólne w aspekcie przedmiotowym, wyróżnia się dobro wspólne w aspekcie podmiotowym. Jest nim pełny rozwój każdej osoby, utożsamiany ze szczęściem wszystkich członków wspólnoty⁷⁰. Mówiąc słowami Akwinaty, nieco archaicznie, ale wskazując na istotę sprawy: „Pierwszą zaś zasadą w działaniu, które podlega rozumowi praktycznemu, jest cel ostateczny. Celem ostatecznym życia ludzkiego jest zaś szczęście lub szczęśliwość, jak wyżej powiedziano. Z tego wynika, że prawo, przede wszystkim, powinno mieć na względzie porządek, który kieruje ku szczęśliwości”⁷¹. Generalna perspektywa takiego pojmowania dobra wspólnego wyznaczona była już w starożytności. Platon pisał: „Podstawowym założeniem i celem naszych praw jest to, żeby obywatele byli jak najszczęśliwsi i zespoleni ze sobą najserdeczniejszą przyjaźnią”⁷²; Arystoteles, w tym samym duchu: „Nie ulega tedy wątpliwości, że najlepszym ustrojem jest z konieczności taki, w którego ramach każdy bez wyjątku najlepiej się czuje i szczęśliwie żyje”⁷³.

Dobro wspólne w aspekcie podmiotowym jest bardziej fundamentalne, tak ontologicznie, jak i poznawczo. To ze względu na nie coś jest dobrem wspólnym w sen-

⁶⁷ Zob. H.-G. Gadamer, *Wahrheit und Methode*, Tübingen 1975, s. 279–281; M. Piechowiak, *W poszukiwaniu ontologicznych podstaw prawa. Arthura Kaufmanna teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1992, s. 59–60; także np. J. Stelmach, *Współczesna filozofia interpretacji prawniczej*, Kraków 1999, s. 50–72.

⁶⁸ Tamże, s. 23.

⁶⁹ J. Brzozowski uznaje spekulacje na temat tradycji filozoficznej dotyczącej dobra wspólnego *tout court* za jałowe (za przykład przywołuje książkę Pawła Śpiewaka, *W stronę dobra wspólnego*, Warszawa 1998) i w tym kontekście zauważa, że pytanie o art. 1 nie powinno zatem brzmieć: „co to jest dobro wspólne?”, lecz raczej: „co to znaczy, że Polska to dobro wspólne?”. Brzozowskiemu przyznać trzeba rację, że książka P. Śpiewaka niewiele albo zgoła nic nie wnosi do analizy art. 1. Jest tak jednak nie dlatego, że sięga ona do filozofii, ale dlatego, że sięga nie do tej tradycji filozoficznej, która w świetle prac przygotowawczych jest dla art. 1 istotna. Aby odpowiedzieć na postawione przez Brzozowskiego „właściwe” pytanie pod adresem art. 1, trzeba dysponować choćby wstępnym rozumieniem „dobra wspólnego”. Przy braku osadzenia kategorii „dobra wspólnego” w polskiej tradycji konstytucyjnej, modelowanie treści tej kategorii bez sięgania do tradycji filozoficznej lub innej „zewnętrznej” wobec prawa byłoby możliwe, gdyby treść art. 1 była wyznaczona „wewnętrznie” samą konstytucją. Wówczas jednak sama w sobie kategoria „dobra wspólnego” byłaby kategorią czysto blankietową, nie posiadającą własnego autonomicznego znaczenia.

⁷⁰ Zob. M.A. Krąpiec, *Człowiek i prawo naturalne*, Lublin 1986, s. 186: „dobro wspólne pojęte finalistycznie pojawia się przed człowiekiem-osobą jako jego «własne», osobowe dobro”.

⁷¹ Tomasz z Akwinu, *Summa theologiae*, 1–2, q. 90 a. 2 co. (*Thomae Aquinatis Opera Omnia cum hypertextibus in CD-ROM*, red. R. Busa, Stuttgart 1996).

⁷² Platon, *Prawa*, przekł. M. Maykowska, Warszawa 1960, 743c.

⁷³ Arystoteles, *Polityka*, przekł. L. Piotrowicz, [w:] *Dziela wszystkie*, Warszawa 2001, t. 6, 1324a; zob. także np. Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, przekł. D. Gromska, [w:] *Dziela wszystkie*, Warszawa 1996, t. 5, 1129b.

sie przedmiotowym, czyli warunkiem sprzyjającym osiągnięciu rozwoju osobowego i szczęścia we wspólnocie.

Ważnym elementem chrześcijańskiej koncepcji dobra wspólnego, odróżniającą ją od koncepcji starożytnych, jest dostrzeżenie, iż państwo, kształtując warunki rozwoju człowieka, nie obejmuje całej przestrzeni, w której człowiek się rozwija⁷⁴. Mówiąc za Tomaszem z Akwinu: „człowiek nie jest przyporządkowany do wspólnoty politycznej, całym sobą i wszystkim, co jest jego”⁷⁵. Porządek polityczny, państwowy, choć nie może tego „więcej” zagospodarować, to powinien ów element uwzględniać, choćby po to, aby — niechcący — go nie przekreślić. Jest to jeden z ważnych powodów, dla których u aksjologicznych podstaw państwa należy wskazać na dobro wspólne i za jego pośrednictwem na dobro człowieka, czy — mówiąc współcześnie funkcjonującymi kategoriami — jego godność, a dookreślenie kształtu państwa postawić na miejscu drugim. Jest to też ważny argument na rzecz przyjętej kolejności dwóch pierwszych artykułów. Urzeczywistnianie zasady demokratycznego państwa prawnego realizującego zasady sprawiedliwości społecznej jest, w świetle konstytucji, warunkiem koniecznym, ale nie warunkiem wystarczającym urzeczywistniania dobra wspólnego.

F. Dobro wspólne jako fundament porządku konstytucyjnego

Umieszczenie „dobra wspólnego” w pierwszym artykule konstytucji, a nie „wspólnego dobra”, powoduje, że na pierwszym miejscu postawione zostają postulaty dotyczące tego, jakie ma być państwo, aby służyło obywatelom; zamiast tego, jacy mają być obywatele, aby służyli państwu⁷⁶. Pierwszoplanowym elementem dobra wspólnego są prawa człowieka. Jeżeli Rzeczpospolita nie respektuje czy nie chroni tych praw, to nie jest dobrem wspólnym. Zasada dobra wspólnego na pierwszym miejscu każe postawić pytanie, jaka ma być Rzeczpospolita, na pierwszym miejscu stawia obowiązki państwa, a nie obowiązki obywateli. Taką interpretację wspiera także formuła z preambuły, na pierwszym miejscu mówiąca o równości w prawach wobec dobra wspólnego — Polski, na drugim — o obowiązkach.

W dyskusji w Komisji Konstytucyjnej, dnia 17 września 1996 r., jeszcze przy formule „wspólne dobro”, na taką perspektywę wskazywał Paweł Sarnecki, jako ekspert Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, stwierdzając: „jeżeli Rzeczpospolita Polska nie będzie demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, to nie będzie wspólnym dobrem wszystkich obywateli”⁷⁷.

⁷⁴ W tym kontekście warto przypomnieć art. 4 ust. 1 Konstytucji kwietniowej z 1935 r., który stanowił, że „W ramach państwa i w oparciu o nie kształtuje się życie społeczne”.

⁷⁵ „Homo non ordinatur ad communitatem politicam secundum se totum, et secundum omnia sua”, Tomasz z Akwinu, *Summa theologiae*, 1–2, q. 21, a. 4, ad 3.

⁷⁶ Por. naukę społeczną Kościoła katolickiego w kontekście europejskim; Jan Paweł II, *Służyć dobru wspólnemu*, „L'Osservatore Romano” 2001, nr 1, s. 45: „Europa coraz lepiej uświadamia sobie, jakie są wymiary wspólnego dobra europejskiego, to znaczy jakie działania winna wspólnym wysiłkiem podejmować, i jakich wartości bronić, aby należycie odpowiadać na potrzeby swoich obywateli”. Por. J. Trzcíński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, *op. cit.*, s. 456.

⁷⁷ „Biuletyn” 1997, nr XXXIX, s. 12. Znaczenie art. 2 jako najbliższego dla rozumienia dobra wspólnego, podkreśla także J. Trzcíński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, *op. cit.*, s. 460, pkt 8d.

Jednak trudno się zgodzić z przytoczonym wówczas argumentem na rzecz tego, że obecny art. 2 powinien pozostać artykułem pierwszym, argumentem opartym na potraktowaniu zasady demokratycznego państwa prawnego nie tylko jako warunku koniecznego, ale także warunku wystarczającego dla dobra wspólnego: „Ponieważ Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, to staje się wspólnym dobrem wszystkich”⁷⁸. Gdyby tak było, fundamentem dobra wspólnego byłoby, postawione znowu na pierwszym miejscu, państwo. O ile w świetle przywołanej tu chrześcijańskiej refleksji nad dobrem wspólnym można się zgodzić, że istotnym elementem dobra wspólnego jest taki kształt państwa, który odpowiada zasadzie demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, to jednak nie można się zgodzić z tym, że jest to pierwszy i zasadniczy fundament dobra wspólnego. Fundamentem tym jest człowiek zmierzający do osobowego rozwoju, mówiąc tradycyjnie — do szczęścia, ze swymi przyrodzonymi prawami jako podstawowymi warunkami takiego rozwoju; a państwo ma przyjąć taki a nie inny kształt ze względu na człowieka i jego prawa. Nawet jeśli wysłowiona w obecnym art. 2 zasada obejmuje prawa człowieka, to jednak umieszcza je w perspektywie państwa jako czegoś pierwszego i pierwotnego⁷⁹. Stąd — z punktu widzenia idei służebności państwa wobec człowieka czy obywatela i zgodności z tradycyjną refleksją nad dobrem wspólnym — lepsza jest przyjęta kolejność dwóch pierwszych artykułów. Przy takiej strukturze zasadna jest interpretacja, że art. 1 u podstaw państwa sytuuje człowieka, żyjącego we wspólnocie, z jego prawami (o których mowa przede wszystkim, choć nie tylko, w rozdziale II), natomiast art. 2 wskazuje na podstawowe tego konsekwencje dla kształtu państwa.

G. Zadanie dla Trybunału Konstytucyjnego i nie tylko

Trybunał Konstytucyjny zdaje się nie dostrzegać tradycji pojmowania dobra wspólnego, na którą wskazują prace przygotowawcze i dyskusje przedkonstytucyjne dotyczące przepisu z art. 1. Za taką tezę przemawiają już same wyrażenia stosowane przez Trybunał, gdy odwołuje się do art. 1. W cytowanym wyżej fragmencie wyroku z dnia 10 października 2001 r. mowa jest o „wspólnym dobru” a nie o „dobru wspólnym”, co zdaje się wskazywać nie tylko na niebranie pod uwagę wskazanej tradycji, ale — jeśli nie jest to proste przeoczenie — także na brak świadomości dylematów, jakie towarzyszyły nadawaniu kształtu tej fundamentalnej regulacji.

⁷⁸ „Biuletyn” 1997, nr XXXIX, s. 12.

⁷⁹ Wyraźnie widać to w wyroku z dnia 28 maja 1997 r. (sygn. akt K 26/96), gdy jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego wyprowadzał prawo do życia; np.: „Państwo takie realizuje się bowiem wyłącznie jako wspólnota ludzi i tylko ludzie mogą być właściwymi podmiotami praw i obowiązków stanowionych w takim państwie. [...] Pozbawienie życia unicestwia więc równocześnie człowieka, jako podmiot praw i obowiązków. Jeżeli treścią zasady państwa prawa jest zespół podstawowych dyrektyw wyprowadzanych z istoty demokratycznie stanowionego prawa, a gwarantujących minimum jego sprawiedliwości, to pierwszą taką dyrektywą musi być respektowanie w państwie prawa wartości, bez której wykluczona jest wszelka podmiotowość prawna [...]” (uzasadnienie, pkt 3).

Podobnie w powołanym wyroku z dnia 30 stycznia 2001 r., w „dobru wspólnym” zostało ugruntowane, niemal zostało z nim utożsamione, dobro ogólne, bez rozważenia idiomatycznego charakteru kategorii z art. 1 (sygn. akt K 17/00).

Z punktu widzenia stosowania zasady dobra wspólnego można też zauważyć, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odbiega od tradycyjnego ujęcia dobra wspólnego w takim zakresie, że traktuje dobro wspólne jako jedną z wartości konstytucyjnych, która jest „ważona” względem innych. Natomiast w tradycyjnym ujęciu dobro wspólne obejmuje i integruje w zasadzie wszystkie inne wartości. Stąd kategoria „dobra wspólnego” powinna być stosowana w przypadkach, gdy trzeba zestawić ze sobą i zintegrować inne wartości, dookreślając ich treść⁸⁰. W ramach dobra wspólnego można „wazyć” ze sobą dobro ogólne i dobro indywidualne, ale bez uprzywilejowania tego pierwszego, bo dobro wspólne obejmuje także to wszystko, co jednostce słusznie się należy. Dobro wspólne może być kluczem do dookreślenia treści nienaruszalnej godności człowieka, treści, która niekiedy może być dookreślona tylko przez uwzględnienie relacji jednego człowieka do innych ludzi, także obdarzonych godnością, i do warunków rozwoju kształtowanych w ramach jednej ojczyzny i jednego państwa. W tradycyjnym ujęciu dobro wspólne jest od strony materialnej tożsamy z dobrem człowieka ujętego całościowo w jego odniesieniach do innych i do środowiska społecznego, w którym żyje⁸¹.

W świetle powyższych analiz z całą pewnością należy się zgodzić z poglądem, że „dobro wspólne nie redukuje się do zagadnienia ograniczenia wolności i praw jednostki w zestawieniu z interesem publicznym (interesem państwa)”⁸². Co więcej, skoro — mając na uwadze prace przygotowawcze i wskazaną w nich tradycję pojmowania dobra wspólnego — zasada ta na pierwszym miejscu stawia obowiązki państwa wobec obywatela, a nie obowiązki obywatela wobec państwa; zatem zasada dobra wspólnego raczej jest podstawą ograniczania interesu państwa w imię praw człowieka (wolności i praw jednostki), a nie praw człowieka w imię interesu państwa⁸³. Prymat osoby, jej rozwoju i szczęścia, przed interesem państwa, stanowiłby istotny element zasady dobra wspólnego (jej autonomicznego sensu), który może być pomocny przy rozstrzygnięciu konfliktów wartości konstytucyjnych.

IV. UWAGI PODSUMOWUJĄCE

Konstytucja 1997 r. dobrze odzwierciedla czasy, w których powstawała. Odzwierciedla zmagania tak na polu podstawowych idei, jak i przekonań ogólnie-

⁸⁰ Por. W. Brzozowski, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, *op. cit.*, s. 19.

⁸¹ Z takim tradycyjnym ujęciem nie jest łatwo pogodzić postanowienia art. 25 ust. 3: „Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”, w którym dobro człowieka jest wyraźnie odróżnione od dobra wspólnego; dobro człowieka i dobro wspólne są dwoma różnymi celami, choć mogą być uznane za komplementarne. Z genetycznego i historycznego punktu widzenia kształt tego artykułu jest zrozumiały — powstawał on przy pojmowaniu dobra wspólnego w duchu Konstytucji kwietniowej.

⁸² J. Trzeciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, *op. cit.*, s. 460, pkt 8b.

⁸³ Por. tamże, pkt 8c.

teoretycznych. Zasadnicze ujęcie miejsca człowieka i jego praw w państwie dookreślano w kontekście doświadczeń i tradycji konstytucyjnej okresu międzywojennego i jednocześnie doświadczeń powojennych naruszeń podstawowych praw człowieka. Wyraźnie można dostrzec dominację ogólnoteoretycznej refleksji wyrastającej z pozytywizmu prawniczego i pewien deficyt w docenieniu filozoficznoprawnych i teoretycznych idei, które przyniosła powojenna międzynarodowa ochrona praw człowieka. Z punktu widzenia dowartościowania człowieka i jego praw, niejako „rzutem na taśmę” udało się skorygować kilka — choć nie wszystkich — kwestii, istotnych z punktu widzenia usytuowania jednostki wobec państwa. Wyżej przeprowadzone analizy wskazują, że zasadniczy, a spośród badanych — jedyny, w pełni konkluzywny argument na rzecz uznania idei służebności państwa wobec człowieka za fundamentalną ideę Konstytucji 1997 r., opierać się może na art. 1. Artykuł ten jest jednak — jak dotychczas — interpretowany z pominięciem istotnych intuicji wskazanych w pracach przygotowawczych, a zasadniczych dla idei służebności państwa. Dowartościowanie tej idei pozostaje ciągle zadaniem do wykonania; zadaniem, o którym warto pamiętać w kontekście pojawiających się tendencji do faworyzowania tego, co państwowe, np. poprzez absolutyzowanie demokratycznej, proceduralnej legitymizacji prawa. W obliczu tych tendencji Konstytucja 1997 r. okazuje się dobrze uzbrojoną strażniczką godności człowieka; strażniczką nie idealną, a niekiedy nie w pełni świadomą swej mocy, ale dobrą na tyle, aby w obecnej sytuacji stanąć po jej stronie i być dalekim od postulatów wymiany całej konstytucji. Analiza prac przygotowawczych potwierdza, skądinąd oczywistą tezę, że tekst konstytucji jest wypadkową wielu czynników, także pozamerytorycznych. Mając na uwadze toczony publicznie debaty wokół Trybunału Konstytucyjnego, prawa do obywatelskiego sprzeciwu czy prawa do życia, można zasadnie przypuszczać, że obecnie przygotowany projekt nie byłby lepszy w badanym wyżej aspekcie.

SUMMARY

of the article:

Subordination of the State to the Individual and to Human Rights
as a Central Idea of Poland's Constitution of 2 April 1997: A Goal or an Achievement?

The article deals with relations between the individual and human rights on the one hand, and the State on the other, in the context of the Constitution of the Republic of Poland. The author poses the question whether the idea of subordination of the State to the individual is really a central idea of that constitution. He puts forward many arguments against such suggestion. These arguments relate, above all, to the arrangement of the constitution: a chapter concerning human rights is chapter II, while chapter I deals with foundation of the State; the goals of the State are specified in the preamble including the following initial phrase “the existence and future of Poland as our Homeland” and in Article 5 where human rights are as subject of protection by the State is mentioned after independence and integrity of [its] territory; a general concept of human rights protection adopted in the constitution is dominated by the structures typical

of law in its objective sense; the way of regulation admissible limitations on human rights differs from international standards; possibility of claiming human rights is constitutionally guaranteed, mostly by constitutional complaint which is above all aimed at correction of legal system, rather than claiming of rights by the individual; Article 1 ("The Republic of Poland shall be the common good of all its citizens") interpreted as referring to Article 1 paragraph 1 of the April Constitution of 1935, one of the main ideas of which was precedence of the State over the individual.

He also analyses the arguments in favour of the recognition of the idea of subordination of the State. Nevertheless, they cannot be accepted as resolving the question of whether it is a central idea of the constitution. These arguments include in particular: the principle of subsidiarity contained in the preamble, even if it has not been appropriately emphasized there; recognition of inherent and inalienable dignity of the person, but it was not until Article 30 that this provision has been contained and it does not determine the relations between the human dignity and rights and the State.

The author suggests that the only conclusive way to justify the subordination of the State in relation to the individual as a central idea of the constitution is by means of Article 1. Taking into account, above all, preparatory work, we should reject the interpretation of that article referring to the April (1935) Constitution. Essential interpretative context may be found in preparatory work and social teachings of the Catholic Church, referred to therein. In that case, the common good means the entirety of the conditions of social life which favour the human development. These conditions include above all the respect for human dignity. Such interpretation of Article 1 gives priority to proposals on what the State should be to serve the individual rather than to safeguard obligations of citizens in relation to the State.