

Daniel Wojtczak

[ORCID: 0000-0002-8637-1149]

## Zasada społeczeństwa obywatelskiego jako zasada naczelną konstytucji

**Abstrakt.** W demokratycznym państwie prawnym zasady konstytucyjne można uznać za fundamenty partycypacji społecznej. Chodzi tu o zasady, które umożliwiają obywatelom artykułowanie swoich potrzeb i poglądów, wskazują władzom kierunki i sposoby rozstrzygnięć w danych sprawach, a tym samym mają bezpośredni wpływ na kształt partycypacji społecznej. Jedną z takich właśnie zasad jest zasada społeczeństwa obywatelskiego, która daje możliwość uczestnictwa społeczeństwa w podejmowaniu istotnych z punktu widzenia ogółu decyzji politycznych, ekonomicznych i społecznych. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zasady społeczeństwa obywatelskiego w ujęciu normatywnym oraz ukazanie elementów konstrukcyjnych tejże zasady. Wprawdzie zasada społeczeństwa obywatelskiego nie została wyrażona *expressis verbis* w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., jednak da się zasadę tę wyinterpretować z szeregu jej postanowień. Tak bardzo zróżnicowana podstawa konstytucyjna wynika niewątpliwie z szeroko rozwiniętych możliwości prawnych, z których jednostka może korzystać dla realizacji swojej podmiotowości. Dlatego też ze względu na dynamicznie zmieniające się okoliczności społeczno-gospodarcze i polityczne treść tej zasady powinna podlegać ciąglej interpretacji.

**Słowa kluczowe:** społeczeństwo obywatelskie, zasada społeczeństwa obywatelskiego, zasady naczelną, zasady konstytucji, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

### Wprowadzenie

Problematyka dotycząca zasad naczelną konstytucji jest jednym z kluczowych zagadnień prawa konstytucyjnego. Przez naczelną zasady konstytucji rozumiemy normy prawne w nich zawarte, w których szczególną doniosłość wyraża się w tym, że kształtują one inne normy konstytucyjne, a także wyrażają podstawowe wartości akceptowane przez doktrynę i orzecznictwo. Zasady te powinny tworzyć uporządkowany treściowo i aksjologicznie układ, co przekłada się na spójność całego systemu prawa i ułatwia jego stosowanie. Tego rodzaju uporządkowanie nie jest wcale rzeczą łatwą, szczególnie wtedy, gdy dysponujemy wieloma, różniącymi się od siebie katalogami zasad<sup>1</sup>, a także ze względu na to, że w literaturze przedmiotu na oznaczenie tych zasad używa się różnych sformułowań. Spotyka się takie okre-

<sup>1</sup> A. Pułło, *O ustrojowej identyfikacji zasad konstytucyjnych*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Żwierzchowski, Katowice 2009, s. 15.

ślenia, jak: zasady konstytucyjne, zasady prawa konstytucyjnego, zasady naczelne konstytucji, zasady ustroju, podstawowe zasady ustroju politycznego, główne instytucje ustroju. W przeciwieństwie do zasad konstytucyjnych, wadą pojęcia zasad ustroju jest ich zakres znaczeniowy, w literaturze bowiem pojęcie ustroju jest definiowane jako „struktura, organizacja” i odnoszone do organizacji państwa jako struktury władzy państwowej, a nie państwa, jako wspólnoty obywateli, i dlatego nie zawsze jest wiązane ze sferą praw jednostki<sup>2</sup>. Z tego powodu też należy podkreślić, że obecnie obowiązująca Konstytucja z 1997 r.<sup>3</sup> nie reguluje wyłącznie kwestii samego ustroju państwa, lecz zawiera również postanowienia, które, w jakimś mniejszym lub większym zakresie, odnoszą się do ogólnych kwestii życia społecznego, innych niż samo sprawowanie władzy publicznej.

### 1. Zasady konstytucyjne i ich znaczenie dla systemu prawa

Prowadzenie jakichkolwiek rozważań, a w szczególności dotyczących płaszczyzny normatywnej, stwarza konieczność dążenia do jednoznaczności pojęciowej. Odnosi się to bezpośrednio do zasad konstytucyjnych, ponieważ są one podstawą obowiązywania wielu nakazów i zakazów konstytucyjnych<sup>4</sup>. Należy również pamiętać o tym, że Konstytucja RP zawiera normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym oraz o tym, że z wielu zasad trudno jest wyinterpretować jasno brzmiącą normę prawną, z której wynikałby klarowny wzór postępowania określonego adresata. Dopiero odwołanie się w toku wykładni do pewnych idei i wartości, mających znaczenie w naukach filozoficznych, czy to w historii doktryn politycznych i prawnych, przynosi pozytywne rezultaty. Dlatego też termin „zasada” powinien być zastrzeżony dla zasad w znaczeniu dyrektywalnym. Określenie normy prawnej mianem „zasada” służy do wyróżnienia danej normy spośród innych norm i wskazania jej nadrzędnego charakteru. Wielość określeń zasad oraz bardzo ogólne podstawy teoretycznoprawne powodują, iż koncepcja wyróżniająca zasady w znaczeniu dyrektywalnym i zasady w znaczeniu opisowym nie stanowi teoretycznej podstawy do rozstrzygnięcia wielu zagadnień związanych z ustaleniem normatywnej treści zasad na gruncie konstytucji<sup>5</sup>.

Zasadami konstytucyjnymi możemy więc nazywać normy zawarte w postanowieniach Konstytucji, które charakteryzuje szczególna „doniosłość”. Przejawem owej szczególnej doniosłości są trzy elementy: po pierwsze – z norm tych wynikają

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 18.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>4</sup> P. Tuleja, *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 11.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 13-15.

inne normy Konstytucji, po drugie – określają one cechy danej instytucji, po trzecie – wyrażają podstawowe wartości konstytucyjne i są za takie uważane w doktrynie i orzecznictwie. Zatem zasady konstytucyjne są fundamentem ustroju politycznego państwa oraz gwarantem jego pewności i stabilności. Wśród autorów różnego rodzaju opracowań z zakresu prawa konstytucyjnego nie ma wspólnego stanowiska co do liczby zasad konstytucyjnych. To, że jedni wymieniają ich kilka, inni zaś kilkanaście, niewątpliwie świadczy o całkowitej odmienności ich perspektyw. Poszczególne badacze, analizujący tę kwestię, są raczej skłonni tworzyć własne katalogi, co wcale nie oznacza, że każdy z nich przypisuje zasadom konstytucyjnym odmienne znaczenie, wiele z nich bowiem powtarza się w poszczególnych wykazach. Należy również zwrócić uwagę na to, że autorzy, wyróżniając podobne lub nawet takie same zasady, często różnie je nazywają. Brak jednolitego i powszechnie respektowanego katalogu zasad konstytucyjnych prowadzi do ich różnicowania i gradacji w ramach proponowanych katalogów<sup>6</sup>. Według przedstawicieli doktryny opracowanie jednolitego, powszechnie akceptowanego katalogu jest potrzebne, jednak jak dotąd nie udało się tego przedsięwzięcia zrealizować. Dokonując analizy poszczególnych katalogów zasad konstytucyjnych, należy stwierdzić, że nie wszystkie wymienione tam elementy mają charakter rozłączny, część z nich zachodzi bowiem na siebie, tworząc tym samym jedną całość.

W moim przekonaniu „zasady naczelną konstytucji” to rozstrzygnięcia zawarte w postanowieniach Konstytucji, które składają się na charakter danego państwa. Są one wyrażone wprost w tekście Konstytucji albo rekonstruujemy je z wielu konkretnych i szczegółowych wypowiedzi konstytucyjnych<sup>7</sup>, których rozwinięcie następuje w ustawodawstwie zwykłym<sup>8</sup>. Zasady naczelną konstytucji stały się przesłanką ferowanych przez Trybunał Konstytucyjny orzeczeń<sup>9</sup> i były wielokrotnie powoływane jako wzorzec kontroli konstytucyjności aktów prawnych. Mimo to Trybunał Konstytucyjny nie podjął się zdefiniowania często używanych przez siebie terminów takich jak „zasady konstytucyjnej” i „zasady ustroju”, ani też nie sformułował katalogu tychże zasad<sup>10</sup>. Wprawdzie w wyroku z dnia 19 maja 1998 r.<sup>11</sup> Trybunał Konstytucyjny potwierdził istnienie jednej z zasad konstytucyjnych –

<sup>6</sup> A. Bisztyga, *Kilka uwag o zasadach naczelną Konstytucji RP*, [w:] *Zasady naczelną Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011, s. 327.

<sup>7</sup> P. Sarnecki, *Zakres i charakter regulacji konstytucyjnej w projekcie Konstytucji RP*, [w:] *Projekt Konstytucji RP w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, red. K. Działocha, A. Pułło, Gdańsk 1998, s. 15.

<sup>8</sup> W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Kraków 1998, s. 11.

<sup>9</sup> K. Kamińska, *Zasady Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku” 2003, nr 26, s. 78.

<sup>10</sup> Por. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 18 i 32.

<sup>11</sup> Sygn. U 5/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 46.

zasady konstytucjonalizmu, zawartej w art. 8 Konstytucji RP, która – w opinii Trybunału – wskazuje samą istotę Konstytucji, poprzez uznanie jej za najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej. Konsekwencją tego rozwiązania jest reguła, na mocy której przepisy konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że ona sama stanowi inaczej. Oznacza to, iż

w tych wszystkich wypadkach, gdy postanowienia konstytucyjne są sformułowane w sposób na tyle precyzyjny i jednoznaczny, by możliwe było ich odniesienie do konkretnych sytuacji zachodzących w rzeczywistości prawnej, podmiot stosujący prawo powinien oprzeć swe działania – rozstrzygnięcia bezpośrednio na takim postanowieniu konstytucyjnym, a dopiero w drugiej kolejności powinien powołać odpowiednie postanowienia ustaw zwykłych. Przy takiej koncepcji konstytucja znajduje może ciągle zastosowanie w działalności wszystkich organów władzy publicznej, a podstawowa rola w tym zakresie musi przypaść sądowni<sup>12</sup>.

Zasady naczelné konstytucji mają charakter normatywny<sup>13</sup>, wyrażają bowiem pewien wzór powinnego zachowania, uznanego za obowiązujący w danym systemie prawnym. Zasady te stanowią fundament, na którym opiera się cały porządek konstytucyjny państwa, a tym samym regulują stosunki między państwem a jednostką oraz między państwem a wspólnotami społecznymi<sup>14</sup>. Dlatego też należy stwierdzić, że system prawny pozbawiony zasad naczelných nie mógłby prawidłowo funkcjonować, państwo musi bowiem wyznaczać pewne granice, których adresatom norm prawnych w żaden sposób nie wolno przekraczać. Zasady konstytucyjne są również wyznacznikiem demokracji, to właśnie dzięki nim i ich mechanizmom możemy stwierdzić, czy dane państwo można uznać za demokratyczne, czy nie. Dlatego należy uznać ich poczesne miejsce zarówno w systematyce Konstytucji, jak i całym systemie prawnym.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. większość zasad naczelných została umiejscowiona przez ustrojodawcę w rozdziale I zatytułowanym „Rzeczpospolita”<sup>15</sup>. Stwierdzenie to nie zabrania „poszukiwania” zasad konstytucyjnych w innych częściach Konstytucji, a tym samym zasady te mogą być i są lokalizowane również poza rozdziałem I<sup>16</sup>. Dotyczy to chociażby zasady pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot, która znalazła swoje miejsce w preambule do Konstytucji oraz zasady przyrodzonej, niezbywalnej god-

<sup>12</sup> Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, cz. 1, Warszawa 1997, s. 60.

<sup>13</sup> A. Pułło, *Z problematyki zasad prawa: idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 1, s. 19.

<sup>14</sup> M. Kruk, *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog*, [w:] *Zasady podstawowe Polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 13.

<sup>15</sup> Potwierdza to Trybunał Konstytucyjnym w swoim orzecznictwie, zob. wyrok TK z dnia 13.12.2012 r., sygn. P 12/11, OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 135; z dnia 19.07.2005 r., sygn. SK 20/03, OTK ZU 2005, nr 7A, poz. 82; z dnia 22.05.2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU 2002, nr 3A, poz. 33; z dnia 25.02.1999, sygn. K 23/98, OTK ZU. 1999, nr 2, poz. 25.

<sup>16</sup> A. Bisztyga, *op. cit.*, s. 321-322.

ności człowieka<sup>17</sup>, która została ulokowana w rozdziale II Konstytucji. Praktyka wskazuje, że normatywna treść zasad konstytucyjnych wyrażonych w rozdziale I jest z reguły konkretyzowana i precyzowana – przynajmniej w pewnym zakresie – w dalszych postanowieniach Konstytucji. Powoduje to powstanie sytuacji, w której treść wynikająca z zasad naczelnych konstytucji w części „pokrywa” się z treścią bardziej konkretnych unormowań konstytucyjnych<sup>18</sup>. Taki związek można chociażby dostrzec między art. 12<sup>19</sup> a art. 59<sup>20</sup> Konstytucji RP. W myśl art. 12 Konstytucji Rzeczpospolita Polska zapewnia między innymi wolność tworzenia i działania związków zawodowych, a w art. 59 Konstytucji, poddaje pod ochronę wolność zrzeszania się w związkach zawodowych (art. 59 ust. 1), a jednocześnie gwarantuje związkom zawodowym dwa uprawnienia w stosunkach z pracodawcami<sup>21</sup>. Po pierwsze związki zawodowe, podobnie jak pracodawcy i ich organizacje, mają prawo do rokowań oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień (art. 59 ust. 2). Po drugie związki zawodowe mają prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie (art. 59 ust. 3)<sup>22</sup>. Należy tu zauważyć, iż podobny związek może zachodzić między przepisami rozdziału I a przepisami innych rozdziałów, na przykład art. 9 znajduje swoje rozwinięcie w rozdziale III Konstytucji, natomiast art. 8 ust. 1 w art. 188 i następujących Konstytucji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego interpretacja zasad Konstytucji winna być prowadzona zgodnie z założeniem, w myśl którego, jeżeli określona problematyka jest uregulowana przez bardziej szczegółowe, „bliższe” określonym zagadnieniom, normy konstytucyjne, to są one właściwym wzorcem kontroli zgodności z Konstytucją ustaw dotyczących tej problematyki. Nie należy w takich sytuacjach odwoływać się do zasad ustrojowych, które również – choć w sposób bardziej abs-

<sup>17</sup> Art. 30 Konstytucji RP.

<sup>18</sup> Wyrok TK z dnia 29.04.2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU 2003, nr 4A, poz. 33.

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 12 Konstytucji RP: Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.

<sup>20</sup> Zgodnie z art. 59 Konstytucji RP: 1. Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców. 2. Związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. 3. Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach. 4. Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe.

<sup>21</sup> Zob. art. 59 ust. 2 i 3 Konstytucji RP.

<sup>22</sup> Wyrok TK z dnia 28.09.2006 r., sygn. K 45/04, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 111.

trakcyjny i mniej precyzyjny – danej problematyki dotyczą<sup>23</sup>. Stanowi to pewne nawiązanie do powszechnie przyjętej w prawoznawstwie zasady kolizyjnej, w myśl której przepis szczególny wyłącza stosowanie przepisu ogólnego. W analogii do tej reguły należy stwierdzić, iż „szczególna” regulacja konstytucyjna wyłącza stosowanie jako wzorca kontroli norm o większym stopniu ogólności.

Zasady konstytucyjne determinują charakter i kształt wszystkich instytucji prawnych (ustrojowych) w państwie z dwóch powodów. Po pierwsze ich status prawny jest ściśle związany z nadrzędnością Konstytucji względem innych aktów normatywnych, tworzących system prawny danego państwa. Po drugie zasady konstytucyjne odgrywają również rolę czegoś w rodzaju dyrektyw służących interpretacji norm prawnych<sup>24</sup>. Ma to szczególne zastosowanie do ustawodawstwa zwykłego, które konkretyzuje ogólne ze swej natury przepisy konstytucyjne.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że

zasady ustroju RP, znajdujące się w rozdziale I, nie są przepisami o wyższej randze prawnej niż inne przepisy Konstytucji, a wobec tego mają zastosowanie w sytuacjach, które nie są uregulowane w innych bardziej konkretnych unormowaniach, ale nie mogą ich „zastępować”. Nie mogą również prowadzić do obejścia konkretnych rozwiązań konstytucyjnych, choć oczywiście te ostatnie muszą być interpretowane w zgodzie z podstawowymi zasadami ustroju, a nie w oderwaniu od nich<sup>25</sup>.

Z przytoczonej wypowiedzi można wyprowadzić wniosek, że zasady te tworzą pewien układ wzajemnie powiązanych, zależnych od siebie elementów, które są wyznacznikiem stabilności systemu prawnego.

Zasady ustrojowe mogą również oddziaływać na status jednostki w państwie, a zwłaszcza mogą poszerzać sferę wolności jednostki, wpływać na zakres określonych praw lub dopuszczalność ograniczeń. Jednakże z uwagi na to, że podstawą ich obowiązywania jest założenie ustrojodawcy, w myśl którego zasady ustrojowe to normy, mające w szczególnym stopniu przyczynić się do realizacji „dobra wspólnego wszystkich obywateli” (art. 1 Konstytucji), nie mogą mieć pierwszeństwa wobec przepisów rozdziału II, a mają jedynie uzupełniające znaczenie w sferze wolności i praw jednostki. Wyprowadzanie bardziej skonkretyzowanych norm dotyczących tych wolności lub praw z ogólnych norm rozdziału I Konstytucji może nastąpić jedynie w sytuacji, gdy zostanie ustalone, że regulacja tych praw nie wynika z rozdziału II bądź też, że w pewnych wyjątkowych sytuacjach to normy rozdziału I w sposób bardziej precyzyjny regulują określoną problematykę życia społecznego. Oznacza to, że przepisy rozdziału I mają w sferze wolności i praw

<sup>23</sup> Wyrok TK z dnia 7.11.2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU 2005, nr 10A, poz. 111.

<sup>24</sup> M. Bożyk, *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 89.

<sup>25</sup> Wyrok TK z dnia 29.04.2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU 2003, nr 4A, poz. 33.

jednostki znaczenie subsydiarne, jako uzupełnienie norm umieszczonych w rozdziale II. Podobne założenie dotyczy zresztą niektórych przepisów Konstytucji z innych rozdziałów<sup>26</sup>.

Należy stwierdzić, że zasady konstytucyjne – choć niekiedy ogólnie sformułowane – z uwagi na swą nadrzędność wiążą system źródeł prawa z określoną aksjologią konstytucyjną, wyznaczając tym samym podstawowe wartości, których urzeczywistnieniu i ochronie system ten ma służyć. Potwierdza to z pewnością art. 8 Konstytucji, z którego jasno wynika, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Dodatkowo należy podkreślić, iż zasady konstytucyjne mają znaczący wpływ na stabilność systemu prawnego, zarówno bowiem doktryna, jak i orzecznictwo sądowe, tworzą pewne minimum zasad, których naruszenie czy zmiana może w konsekwencji spowodować zmianę ustroju, nawet gdyby inne jego zasady i instytucje zostały nietknięte<sup>27</sup>. Dlatego ustawodawca, mając na względzie stabilność systemu prawnego, wprowadził uregulowania utrudniające zmiany niektórych części Konstytucji. Potwierdza to art. 235 Konstytucji, w myśl którego, jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII, wówczas uprawnione podmioty – co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej – mogą zażądać w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat, przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Dzięki temu mechanizmowi obywatele uzyskali możliwość wyrażania opinii na temat sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa, a zmiana Konstytucji z pewnością do takich należy.

Zasady naczelne konstytucji, odzwierciedlając pewne wartości, powinny być trwałe i relatywnie niezienne, ponieważ na nich opierają się konkretne postanowienia prawne. Stanowią one również punkt odniesienia dla stosowanych przez Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnięć. Należy stwierdzić, że większość zasad konstytucyjnych, będących przecież podstawą ustroju, ma większy lub mniejszy wpływ na partycypację obywateli w sprawowaniu władzy. Niektóre z tych zasad odgrywają w tej materii rolę kluczową. Mam tu na myśli zasadę, która w pełni urzeczywistnia możliwość uczestnictwa jednostki w życiu publicznym, a tym samym spełnia wyżej wymienione kryteria. Jest to zasada społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ jest ona wyrazem procesu demokratyzacji jako mechanizmu podejmowania decyzji, w którym kluczową rolę odgrywa społeczeństwo.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 12.

## 2. Zasada społeczeństwa obywatelskiego w Konstytucji RP z 1997 r.

W demokratycznym państwie prawnym zasady konstytucyjne można uznać za fundamenty partycypacji społecznej. Dopuszczają one bowiem możliwość czynnego uczestnictwa społeczeństwa w podejmowaniu istotnych z punktu widzenia ogółu decyzji politycznych, ekonomicznych i społecznych. Chodzi tu o zasady, które umożliwiają obywatelom artykułowanie swoich potrzeb i poglądów, wskazują władzom kierunki i sposoby rozstrzygnięć w danych sprawach, a tym samym mają bezpośredni wpływ na kształt partycypacji społecznej. Doskonałym przykładem wskazującym możliwość czynnego uczestnictwa jednostki w życiu publicznym jest z pewnością konstytucyjna zasada społeczeństwa obywatelskiego.

Zasada społeczeństwa obywatelskiego nie została wyrażona *expressis verbis* w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Obowiązująca Konstytucja w ogóle nie posługuje się określeniem „społeczeństwo obywatelskie”, jednak jeśli istoty społeczeństwa obywatelskiego upatrywać w istnieniu instytucji i rozwiązań zapewniających obywatelom możliwość pluralistycznego działania w wybranych przez siebie organizacjach i strukturach, służących realizacji ich podmiotowości w różnych obszarach życia społecznego, to zasada społeczeństwa obywatelskiego da się wyinterpretować z szeregu postanowień Konstytucji RP<sup>28</sup>. Mając to na względzie, należy przyjąć, że to doktryna i orzecznictwo ukształtuje treść zasady społeczeństwa obywatelskiego. Chcąc dokonać analizy zasady społeczeństwa obywatelskiego, należy: po pierwsze wskazać te postanowienia Konstytucji, w których ustrojodawca urzeczywistnił treść tej zasady, po drugie dokonać dookreślenia zawartych w niej treści, wskazując jednocześnie, kto jest ich rzeczywistym adresatem.

Idea społeczeństwa obywatelskiego jest oparta na dwóch podstawowych założeniach. Po pierwsze każdy obywatel funkcjonuje jednocześnie w kilku podstawowych układach społecznych: politycznym, zawodowym i terytorialnym. W każdym z nich ma określone interesy oraz dążenia i dlatego powinien dysponować odpowiednimi instrumentami, pozwalającymi na ich wyrażenie i realizację. Po drugie owe interesy i dążenia mają z natury charakter zróżnicowany, często również przeciwny, dlatego też proces ich wyrażania musi mieć charakter pluralistyczny. Tylko w takich okolicznościach obywatel może podejmować działania w wybranych przez siebie organizacjach i strukturach, które służą realizacji jego podmiotowości jako obywatela, pracownika czy mieszkańca<sup>29</sup>. Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich orzeczeń stwierdza, że Konstytucja tworzy przesłanki dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, w którym obywatele, zorganizowani w róż-

<sup>28</sup> J. Kuciński, *O Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2014, s. 118.

<sup>29</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, wyd. 13, Warszawa 2009, s. 64.

nych strukturach formalnych, tj. partie polityczne, związki zawodowe, organizacje społeczne, stowarzyszenia, fundacje, realizują swoje cele, wpływając na sprawy publiczne<sup>30</sup>. Należy zatem przyjąć, że państwo gwarantuje obywatelom możliwość tworzenia i przystępowania do różnego rodzaju organizacji, których zadaniem jest artykułowanie interesów i potrzeb ich członków.

Podstawę konstytucyjnej zasady społeczeństwa obywatelskiego odkodowujemy przede wszystkim z art. 11-13 Konstytucji RP. Potwierdza to Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swych orzeczeń, wskazując, że „Konstytucyjne ramy modelu społeczeństwa obywatelskiego zawarte są w przepisach art. 11-13 Konstytucji, ze szczególnym uwzględnieniem art. 12 Konstytucji”<sup>31</sup>. Jednak art. 11-13 stanowią jedynie rdzeń zasady społeczeństwa obywatelskiego, która zostaje rozwinięta w innych postanowieniach Konstytucji. Należy zatem przyjąć, że zasada ta nie została zamknięta w ramach powyższych przepisów, co wyznacza zakres poszukiwań i rozważań.

Zasadniczym elementem treściowym zasady społeczeństwa obywatelskiego jest pluralizm społeczny, wyrażony w art. 12 Konstytucji, w którym stanowi się, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”. Postanowienia konstytucji wskazują, że państwo zapewnia wolność tworzenia i działania różnego typu organizacji społecznych, przy czym wolność ta nie ma charakteru absolutnego. Mają bowiem do niej zastosowanie zakazy zawarte w art. 13 Konstytucji. W myśl tego przepisu „zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa”. Wskazane w art. 12 Konstytucji organizacje społeczne muszą mieć charakter dobrowolny, to znaczy, że powstają i kończą swoją działalność w sposób zależny od woli członków, a wstąpienie do nich lub wystąpienie z nich jest wyrazem swobodnej decyzji jednostki<sup>32</sup>. Należy podkreślić, że art. 12, jako przepis statujący zasadę ustroju RP, ma nie tylko symboliczne, ale i normatywne znaczenie. Wykładnia systemowa tego przepisu w związku z art. 20 Konstytucji wskazuje, że zakres wolności tworzenia i działania związków zawodowych widziany od strony instytucjonalnej oznacza stworzenie takich ram prawnych, aby związki zawodowe – jako pewna całość – mogły odgrywać w sposób nieskrępowany rolę ogólnego

<sup>30</sup> Wyrok TK z dnia 27.05.2003 r., sygn. K 11/03, OTK ZU 2003, nr 5A, poz. 43.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> J. Kuciński, *op. cit.*, s. 118.

reprezentanta całej grupy pracowników najemnych<sup>33</sup>. Należy zatem stwierdzić, że ustrojodawca, wymieniając związki zawodowe w art. 12 Konstytucji – stanowiącym fundament zasady społeczeństwa obywatelskiego – zaliczył je w ten sposób do elementów konstrukcyjnych tej zasady.

Zasadę społeczeństwa obywatelskiego należy uznać za fundament partycypacji społecznej, mającej w szczególnym stopniu przyczynić się do realizacji dobra wspólnego wszystkich obywateli<sup>34</sup>. Uzyskuje – zasada ta – pełne znaczenie dopiero na tle i w powiązaniu z wyrażoną w preambule do Konstytucji zasadą pomocniczości<sup>35</sup> (subsydiarności) oraz na tle koncepcji państwa i sprawowanej władzy publicznej odzwierciedlonej w całokształcie przepisów i zasad Konstytucji<sup>36</sup>. Analiza postanowień Konstytucji prowadzi do wniosku, że ustrojodawca nie przyjął koncepcji etatystycznej, koncentrującej władzę publiczną w państwie i jego instytucjach. Zdecydowanie częściej niż o władzy państwowej, w konstytucji jest mowa o władzy publicznej, zadaniach publicznych etc. Państwo ma być wprawdzie unitarne (art. 3) i stanowić dobro wspólne obywateli (art. 2), ale oparte na podziale (art. 10) i decentralizacji władzy (art. 15 ust. 1). Decentralizacja w tym znaczeniu nie może być ograniczona jedynie do aspektu terytorialnego, chodzi w nim bowiem o coś więcej: o przekazywanie zadań publicznych podmiotom pozapaństwowym, najlepiej o charakterze obywatelskim. Wynika to ze sformułowanej w preambule do Konstytucji zasady pomocniczości, której podstawowym założeniem jest umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot<sup>37</sup>.

Szczególnie istotną kwestią, która ma bezpośredni związek z zasadą społeczeństwa obywatelskiego, jest pozycja prawna jednostki w państwie, jej rola w życiu gospodarczym, opartym na gospodarce rynkowej, życiu politycznym, w którym obywatel ma zagwarantowany wpływ na bieg spraw państwowych i lokalnych, na wybór organów reprezentujących Naród bądź wspólnoty lokalne<sup>38</sup>.

Zasada społeczeństwa obywatelskiego jest swego rodzaju źródłem inspiracji i w żaden sposób nie można jej postrzegać w oderwaniu od pozostałych zasad ustrojowych. Zasada ta stanowi punkt wyjścia do analizy innych zasad konstytucyjnych, a zwłaszcza zasady pluralizmu politycznego (art. 11), wolności zrzeszania się w różnego rodzaju organizacje społeczne (art. 12), wolności prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14), zasady samorządu terytorialnego i zawo-

<sup>33</sup> Wyrok TK z dnia 24.02.2004 r., sygn. K 54/02, OTK ZU 2004, nr 2A, poz. 10.

<sup>34</sup> Wyrok TK z dnia 29.04.2003, sygn. SK 24/02, OTK ZU 2003, nr 4A, poz. 33.

<sup>35</sup> Zob. szerzej A. Feja-Paszkiwicz, *Zasada pomocniczości a samorząd terytorialny*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2008, nr 4, s. 21-30.

<sup>36</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 12 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.

<sup>37</sup> Zob. W. Śniecikowski, *Czy pomocniczość jest receptą na powstanie społeczeństwa obywatelskiego?*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1-2, s. 3 i n.

<sup>38</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2013, s. 16.

dowego (art. 16 i 17), deklarowanej w preambule zasady pomocniczości, czy zasady autonomii, wzajemnej niezależności i współdziałania w stosunkach między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi (art. 25)<sup>39</sup>.

Podsumowując to, co zostało powiedziane, trzeba stwierdzić, że zasady społeczeństwa obywatelskiego należy upatrywać w istnieniu instytucji i rozwiązań zapewniających obywatelom możliwość pluralistycznego działania w wybranych przez siebie organizacjach i strukturach, służących realizacji ich podmiotowości w różnych obszarach życia społecznego. Państwo jest zobowiązane do tworzenia takich ram prawnych, które umożliwiają jednostce czynny udział w życiu publicznym. Zasada społeczeństwa obywatelskiego jest zasadą nietypową, którą konstruujemy z wielu różnych postanowień Konstytucji. Tak bardzo zróżnicowana podstawa konstytucyjna niewątpliwie wynika z szeroko rozwiniętych możliwości prawnych, z których jednostka może korzystać dla realizacji swojej podmiotowości. W świetle powyższych uwag można postawić tezę, że treść zasady społeczeństwa obywatelskiego ewoluuje w czasie i musi w związku z tym podlegać ciągłej interpretacji.

### **3. Zasada społeczeństwa obywatelskiego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego**

Podstawowym fundamentem kreacji społeczeństwa obywatelskiego są niewątpliwie uprawnienia i swobody konstytucyjne, które zapewniają jednostce możliwość podejmowania wspólnego działania nakierowanego na realizację różnych celów: tak o charakterze ogólnokrajowym, jak i lokalnym. Chodzi tu głównie o wolność zrzeszania się jednostek dążących do prowadzenia wspólnej działalności – związanej najczęściej z dążeniem do określonego celu<sup>40</sup>. Wolność ta jest jednocześnie elementem konstytucyjnej zasady społeczeństwa obywatelskiego. Jak już była o tym mowa wcześniej, zasada ta nie została wyrażona *expressis verbis* w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Wprawdzie brak możliwości przytoczenia takiej normy prawnej, ponieważ jej nie ma, ale możliwe jest wskazanie elementów tej zasady i to jest realizacja praktyczna społeczeństwa obywatelskiego. Mając na względzie powyższe, należy przyjąć, że zasada społeczeństwa obywatelskiego jest rekonstruowana przez doktrynę i orzecznictwo w drodze wykładni przepisów Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie kilkakrotnie odniósł się do zasady społeczeństwa obywatelskiego jako zasady ustrojowej. W ocenie Trybunału Konstytucja tworzy przesłanki dla funkcjonowania społeczeństwa

<sup>39</sup> S. Bożyk et al., *Zasada społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2008, s. 79.

<sup>40</sup> M. Jabłoński, *Spółczeństwo obywatelskie – dylematy konstytucyjnoprawne*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009, s. 25.

obywatelskiego, w którym to właśnie obywatele, zorganizowani w różnych strukturach formalnych, tj. partie polityczne, związki zawodowe, stowarzyszenia czy fundacje, realizują swoje cele, wpływając na sprawy publiczne<sup>41</sup>. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 maja 2003 r. (K 11/03)<sup>42</sup> stwierdził, że: „Konstytucyjne ramy modelu społeczeństwa obywatelskiego zawarte są w przepisach art. 11-13 Konstytucji, ze szczególnym uwzględnieniem art. 12 Konstytucji”. Podkreślił jednocześnie, że to związek art. 12 z art. 4 Konstytucji określa demokratyczny charakter państwa i społeczeństwa. Patrząc z perspektywy czasu, można powiedzieć, że stanowisko to uległo częściowej dezaktualizacji ze względu na szereg zmian społecznych, gospodarczych, a także politycznych. Można by powiedzieć, że obecnie nie ma takiego aspektu życia, który nie byłby przedmiotem zainteresowania różnych grup społecznych. Zatem należy uznać, że art. 11-13 Konstytucji mogą stanowić jedynie fundament zasady społeczeństwa obywatelskiego, a wymienione tam podmioty należy uznać za elementy konstrukcyjne tej zasady.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wolność zrzeszania się obywateli w różnego rodzaju organizacjach stanowi równocześnie element zasady społeczeństwa obywatelskiego (art. 12 Konstytucji). Jeszcze na gruncie poprzednich przepisów konstytucyjnych Trybunał Konstytucyjny wywiódł, że możliwość zrzeszania się ma na celu wspólne rozwijanie obywatelskiej aktywności społecznej, gospodarczej, politycznej, a także kulturalnej<sup>43</sup>. Z tego można wyprowadzić wniosek, że czynny udział obywateli w życiu społecznym może przybierać w konkretnych sytuacjach różną postać.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. określa zasadę wolności zrzeszania się w sposób bardzo ogólny. Dlatego też wolność ta obejmuje swym zakresem szeroki katalog podmiotów, w pierwszej kolejności wymienionych wprost w art. 12 Konstytucji, takich jak: związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszenia, ruchy obywatelskie, inne dobrowolne zrzeszenia oraz fundacje. Wyliczenie to jednak nie wyczerpuje zakresu prawnej regulacji form zrzeszania się przewidzianych na poziomie konstytucyjnym. Przejawem zbiorowej aktywności jednostek może być również tworzenie i działanie partii politycznych (art. 11 Konstytucji), może przybierać formę organizacji pracodawców (art. 59 ust. 1 Konstytucji), może wreszcie realizować się w ramach samorządu zawodowego oraz innych rodzajów samorządów (art. 17 ust. 1 i 2 Konstytucji)<sup>44</sup>. Wolność zrzeszania się stanowi wyraz funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, które dzięki możliwości samodzielnego tworzenia zrzeszeń zachowuje pewną niezależność od państwa<sup>45</sup>. Z art. 12

<sup>41</sup> Wyrok TK z dnia 27.05.2003 r., sygn. K 11/03, OTK ZU 2003, nr 5A, poz. 43.

<sup>42</sup> OTK ZU 2003, nr 5A, poz. 43.

<sup>43</sup> Wyrok TK z dnia 12.01.2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU 2012, nr 1A, poz. 4.

<sup>44</sup> Wyrok TK z dnia 2.06.2015 r., sygn. K 1/13, OTK ZU 2015, nr 6A, poz. 80.

<sup>45</sup> Wyrok TK z dnia 10.04.2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 18.

można wyprowadzić cechy, które powinny posiadać zrzeszenia objęte jego regulacją. Pierwszą z nich jest dobrowolność przynależności, co wynika bezpośrednio z istoty pojęcia wolności. Drugą cechą jest cel działalności, który będzie osiąganym za pomocą określonych środków, przy czym muszą one być zgodne z obowiązującym prawem. Natomiast trzecią cechą jest to, że członkowie danego zrzeszenia powinni przyjąć określony sposób podejmowania decyzji uznawanych za wspólne, który odpowiada pewnym minimalnym standardom demokracji. Szczegółowe przesłanki zrzeszania się konkretyzuje ustawodawstwo zwykłe, które określa m.in. sposób powstania, struktury organizacyjne oraz możliwości rozwiązywania określonych zrzeszeń. Ustawy zwykłe tworzą gotowe formy prawne, z których obywatele pragnący jednoczyć swoją działalność, mogą swobodnie wybrać formę w zależności od celów, jakie chcą realizować oraz skutków, które chcą osiągnąć<sup>46</sup>. Liczba tych prawnoorganizacyjnych form proponowanych przez ustawodawcę jest znaczna. W tym zakresie ustawodawca ma dużą swobodę decyzyjną, co nie oznacza, że swoboda ta jest absolutna. Tworząc określone formy prawne, ustawodawca musi mieć na względzie przede wszystkim ochronę interesów obywateli, zarówno tych zorganizowanych, jak i tych, którzy pozostają poza organizacją.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego art. 12 Konstytucji, jako przepis statuujący pewną zasadę ustroju RP – zasadę społeczeństwa obywatelskiego – ma nie tylko symboliczne, ale i normatywne znaczenie. Wykładnia systemowa tego przepisu w związku z art. 20 Konstytucji wskazuje, że zakres wolności tworzenia i działania związków zawodowych widziany od strony instytucjonalnej oznacza stworzenie takich ram prawnych, aby związki zawodowe – jako pewna całość – mogły odgrywać w sposób nieskrępowany rolę ogólnego reprezentanta całej grupy pracowników najemnych<sup>47</sup>. Mając to na względzie, należy stwierdzić, że związki zawodowe stały się konstytucyjnym elementem zasady społeczeństwa obywatelskiego.

Formą udziału społeczeństwa obywatelskiego w życiu publicznym są również zgromadzenia. Stanowią one szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. Są niezwykle ważną formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji – również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Zgromadzenia stanowią zasadniczy element demokratycznej opinii publicznej, stwarzając możliwość wpływu na proces polityczny, umożliwiając krytykę i protest, tworząc część składową procesu demokracji bezpośredniej. Wolność zgromadzeń poprzez ochronę mniejszości podnosi poziom legitymacji i akceptacji rozstrzygnięć podejmowanych przez organy przedstawicielskie i podporządkowany im aparat administracyjno-wykonawczy. W ten sposób wolność zgromadzeń tworzy przesłanki dla realizacji praw jednostki

<sup>46</sup> Wyrok TK z dnia 12.01.2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU 2012, nr 1A, poz. 4.

<sup>47</sup> Wyrok TK z dnia 24.02.2004 r., sygn. K 54/02, OTK ZU 2004, nr 2A, poz. 10.

uczestniczenia w mechanizmie decyzyjnym, innym niż ograniczony z punktu widzenia częstotliwości i skuteczności, mechanizm wyborów przedstawicielskich na poziomie parlamentarnym i lokalnym. Jest to tym istotniejsze, że realizowana jest w praktyce możliwość urzeczywistnienia zasady, że kształtowanie woli politycznej ma następować poprzez wpływ społeczeństwa na organy władzy publicznej, a nie odwrotnie. W parlamentarnym mechanizmie przedstawicielskim, z niewielkimi prawami oddziaływania plebiscytnego, również wpływ większości, ukształtowanej w momencie wyborów przedstawicielskich, jest bardziej niż ograniczony. W tym znaczeniu wolność zgromadzeń ma znaczenie nie tylko dla ochrony interesów mniejszości, ale także dla ochrony interesów większości, która – podobnie jak mniejszość – ma ograniczone możliwości wpływu na zachowania władzy publicznej w okresie między aktami wyborów parlamentarnych czy lokalnych. Stanowiąc może istotny element mechanizmu oddziaływania na sferę publiczną, niezależną od permanentnej aktywności partii politycznych i silnych instytucjonalnie innych organizacji i związków organizujących obywateli, na przykład związków zawodowych.

Dzięki zgromadzeniom zwiększa się możliwość oddziaływania organizacji i grup społecznych na życie publiczne. Zgromadzenia tworzą organizacyjne i funkcjonalne formy dla realizacji konstytucyjnej wolności słowa i wolności przekazywania i otrzymywania różnorodnych treści, które bez konstytucyjnych gwarancji wolności zgromadzeń nie miałyby takiej szansy dotarcia do adresatów owych treści. Gwarantowany jest bowiem w ten sposób podstawowy dla demokracji mechanizm konfrontacji różnych, kontrowersyjnych stanowisk, poglądów i idei, które często nie znajdują zrozumienia u większości społeczeństwa<sup>48</sup>. Zatem wolność zgromadzeń jest związana nie tylko z wolnością zrzeszania się, ale także z wolnością wyrażania opinii jako istotą prawa obywatelskiego (politycznego) realizowanego w społeczeństwie obywatelskim.

We współczesnym ustroju demokratycznym sprawowanie władzy opiera się na fundamencie dialogu społecznego mającego zasadnicze znaczenie dla kształtowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Środki komunikacji masowej czynią ten dialog możliwym, co – w myśl art. 213 Konstytucji – nie zwalnia władz państwowych z obowiązku strzeżenia wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji<sup>49</sup>. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że

swoboda wypowiedzi jest jednym z fundamentów społeczeństwa demokratycznego, warunkiem jego rozwoju i samorealizacji jednostek. Swoboda ta nie może ograniczać się do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne. Rolą

<sup>48</sup> Wyrok TK z dnia 18.01.2006 r., sygn. K 21/05, OTK ZU 2006, nr 1A, poz. 4.

<sup>49</sup> Wyrok TK z dnia 9.09.2004 r., sygn. K 2/03, OTK ZU 2004, nr 8A, poz. 83.

mediów jest rozpowszechnianie informacji i idei dotyczących spraw będących przedmiotem publicznego zainteresowania i mających publiczne znaczenie<sup>50</sup>.

Patrząc przez pryzmat regulacji konstytucyjnych dotyczących społeczeństwa obywatelskiego, nie można pominąć partii politycznych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w kwestii szczególnej społeczno-ustrojowej roli partii politycznych w demokratycznym państwie prawnym<sup>51</sup>. Wyjątkowa rola partii politycznych jako elementu struktury politycznej państwa znajduje również wyraz w ich odrębnym konstytucyjnym uregulowaniu (art. 11), oprócz przepisu odnoszącego się do innych organizacji funkcjonujących w społeczeństwie obywatelskim, tj. związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji (art. 12)<sup>52</sup>. Jak na to wskazuje zdanie drugie art. 11 ust. 1 Konstytucji, spośród ogółu tych form prawnych w strukturze społeczeństwa obywatelskiego partie wyróżnia cecha istotna, a mianowicie „ich cel działania sprowadzony do wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”<sup>53</sup>. Podkreślenia wymaga fakt, że partie polityczne, mimo szczególnego statusu prawnego przyznanego im przez ustrojodawcę, są jednym z wielu elementów struktury życia publicznego. Nie są one elementem jedynym i nie mogą ograniczać działalności innych struktur życia publicznego.

Chcąc ukazać elementy konstytucyjnej zasady społeczeństwa obywatelskiego, nie można pominąć takich organizacji jak spółdzielnie. Wprawdzie obecnie obowiązująca Konstytucja nie wspomina wprost o spółdzielczości, nie znaczy to, że tworzenie i działalność spółdzielni nie ma wymiaru konstytucyjnego<sup>54</sup>. Przepis art. 58 Konstytucji zapewnia każdemu, a więc zarówno obywatelom, jak i innym osobom znajdującym się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, wolność zrzeszania się. Wprawdzie przepis ten znajduje się w tej części rozdziału II Konstytucji, która zaopatrzona została tytułem „Wolności i prawa polityczne”, to jednak nie oznacza to wyłączenia spod konstytucyjnej ochrony zrzeszeń niemających „politycznego” charakteru<sup>55</sup>. Istotą zrzeszania się jest bowiem wspólne rozwijanie różnych aspektów obywatelskiej aktywności, nie tylko politycznej, ale także kulturalnej czy gospodarczej. Umieszczenie art. 58 Konstytucji w określonej jednostce systematycznej jej tekstu nie może nie pociągać za sobą skutków dla interpretacji tego przepisu, jednak nie powinny to być skutki polegające na zacieśnieniu zakresu wyrażonej

<sup>50</sup> Wyrok TK z dnia 23.03.2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU 2006, nr 3A, poz. 32.

<sup>51</sup> Zob. wyrok TK z dnia 8.03.2000 r., sygn. Pp 1/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 58 oraz wyrok z dnia 10.04.2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 18.

<sup>52</sup> Wyrok TK z dnia 20.01.2010 r. sygn. Kp 6/09, OTK ZU 2010, nr 1A, poz. 3.

<sup>53</sup> Wyrok TK z dnia 10.04.2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 18.

<sup>54</sup> Zob. wyrok TK z dnia 29.05.2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 87.

<sup>55</sup> Zob. *ibidem*.

w nim normy. Dlatego należy przyjąć, że działalność spółdzielni, będących zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 1 ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze<sup>56</sup> „dobrowolnymi zrzeszeniami nieograniczonej liczby osób”, nie jest wyłączona spod gwarancji, które ustanawia wymieniony przepis Konstytucji. Natomiast art. 12 Konstytucji, proklamujący jedną z zasad ustrojowych RP, obejmuje swoim zakresem wolność tworzenia i działania nie tylko organizacji odpowiadających swym charakterem wymienionym w tym przepisie typom, ale także – „innych dobrowolnych zrzeszeń”. To ostatnie określenie jest tak szerokie, że obejmuje swym zakresem również spółdzielnie.

Trybunał Konstytucyjny w ciągu całej swojej działalności tylko kilkakrotnie odniósł się w swoim orzecznictwie do zasady społeczeństwa obywatelskiego, podkreślając jej znaczenie ustrojowe. Zdecydowanie częściej Trybunał odwoływał się do wolności zrzeszania się, która jest równocześnie elementem konstytucyjnej zasady społeczeństwa obywatelskiego. Oczywiście, zawartość orzeczeń TK uzależniona jest od kierowanych do niego spraw, które zazwyczaj dotyczyły sytuacji prawnej podmiotów wymienionych w art. 11-13 Konstytucji. Nie zmienia to faktu, że wypowiedzi te mają istotne, można by rzec kluczowe znaczenie dla odkodowywania zasady społeczeństwa obywatelskiego z postanowień Konstytucji RP. W swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny uwzględnia dynamiczny charakter zasady społeczeństwa obywatelskiego, akcentując znaczenie zawartych w niej gwarancji dla przestrzegania wolności i praw obywatelskich. Nie zmienia to faktu, że jak dotąd TK nie podjął się próby sformułowania definicji zasady społeczeństwa obywatelskiego<sup>57</sup>. W dzisiejszych czasach praktyka wskazuje, że TK dość często wychodzi poza rozstrzygnięcie konkretnej sprawy i aktywnie uczestniczy, zarówno w szeroko pojętym rozwiązywaniu problemów społecznych, jak i w kształtowaniu koncepcji państwa<sup>58</sup>. Obecnie trudno sobie wyobrazić sprawę o ogólnokrajowym znaczeniu, która nie byłaby przedmiotem zainteresowania grup obywateli – społeczeństwa. Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, że zasada społeczeństwa obywatelskiego powinna podlegać ciągłej interpretacji ze względu na dynamicznie zmieniające się warunki społeczno-gospodarcze i polityczne.

<sup>56</sup> T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1285.

<sup>57</sup> D. Wojtczak, *Zasada społeczeństwa obywatelskiego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawa człowieka. Współczesne zjawiska, wyzwania, zagrożenia*, t. 1, red. A. Kalisz, Sosnowiec 2015, s. 239.

<sup>58</sup> B. Banaszak, *Aktywizm orzecznicy Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4, s. 75-76.

#### 4. Normatywna treść zasady społeczeństwa obywatelskiego

Poszukując treści normatywnej konstytucyjnej zasady społeczeństwa obywatelskiego, należy przypomnieć, że zasadą konstytucyjną może być wypowiedź dyrektywalna lub opisowa, będąca normą prawną zawartą w Konstytucji – wypowiedzianą wprost lub w sposób uznany przez doktrynę z niej wywiedzioną, której przypisuje się szczególnie doniosłe znaczenie w odniesieniu do pozostałych norm konstytucyjnych i całego systemu prawa. W doktrynie pojawiły się postulaty, by wypowiedzi opisowych nie określać mianem zasady, lecz stosować pojęcie wzorca lub modelu<sup>59</sup>. Konieczne jest zatem dokonanie oceny, czy zasada społeczeństwa obywatelskiego wyraża wartości uznane przez ustrojodawcę za szczególnie doniosłe, a tym samym, czy posiada przymiot normatywności. I tak, dokonując analizy zasady społeczeństwa obywatelskiego z punktu widzenia dyrektyw postępowania z niej wynikających, powinno się stosować pojęcie zasady, natomiast, gdy idzie o „społeczeństwo obywatelskie”, jako wzorec właściwy należałoby stosować formułę „modelu społeczeństwa obywatelskiego”.

I tak, mając na względzie powyższe, zasady społeczeństwa obywatelskiego należy upatrywać w istnieniu instytucji i rozwiązań zapewniających obywatelom możliwość pluralistycznego działania w wybranych przez siebie organizacjach i strukturach, służących realizacji ich podmiotowości w różnych obszarach życia społecznego<sup>60</sup>. Zasada ta nakłada na państwo obowiązek tworzenia takich ram prawnych, aby każdy obywatel mógł działać w wybranych przez siebie organizacjach, służących realizacji jego podmiotowości jako obywatela, pracownika czy mieszkańca.

Chcąc ukazać zakres podmiotowy zasady społeczeństwa obywatelskiego, należy przypomnieć, że wyrażona jest ona przede wszystkim w art. 12 Konstytucji. Katalog zrzeszeń, które wymienił w tym przepisie ustrojodawca, jest dość obszerny i obejmuje organizacje o różnym charakterze i przeznaczeniu<sup>61</sup>. Wszystkie wymienione w art. 12 organizacje łączą – po pierwsze – cechy trwałości z założenia oraz określonego poziomu zorganizowania w formach przewidzianych lub dopuszczonych przez odpowiednie ustawy. Po drugie wszystkie są tworzone i działają w oparciu o zasadę dobrowolności przystępowania i należenia. Po trzecie mają reprezentować interesy zbiorowe oraz zabiegać o ich uwzględnianie w rozstrzygnięciach władz publicznych, a także wykonywać niektóre zadania pożytku publicznego. I w końcu – po czwarte – istnieje nieprzekraczalna granica tego oddziaływania – stanowi

<sup>59</sup> T. Załasiński, *W sprawie pojęcia konstytucyjnej zasady prawa*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 8, s. 21-22.

<sup>60</sup> J. Kuciński, *op. cit.*, s. 117.

<sup>61</sup> J. Boć, *Komentarz do art. 12 Konstytucji*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. *idem*, Wrocław 1998, s. 38.

ją bezpośrednio sprawowanie władzy publicznej<sup>62</sup>. Można zatem sądzić, że organizacje spełniające wyżej wymienione kryteria są konstytutywnymi elementami zasady społeczeństwa obywatelskiego.

Pochylając się nad kwestią katalogu organizacji wymienionych przez ustrojodawcę w art. 12 Konstytucji, należy zastrzec, że ze względu na ramy opracowania zakres ten zostanie ograniczony jedynie do wskazania ram prawnych, które odnoszą się bezpośrednio do tych organizacji. Mając na względzie fakt, iż Konstytucja RP nie definiuje poszczególnych organizacji wymienionych w art. 12, uzasadnionym jest odwołanie się do przepisów rangi ustawowej rozwijających postanowienia Konstytucji, aby dokonać zaliczenia konkretnej organizacji (zrzeszenia) do jednej z form wymienionych w art. 12<sup>63</sup>, a także do ugruntowanych poglądów doktryny. Biorąc oba te czynniki pod uwagę, pod pojęciem związku zawodowego należy – zgodnie z Ustawą z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych<sup>64</sup> – rozumieć dobrowolną i samorządną organizację zrzeszającą pracowników lub inne ustawowo wskazane podmioty. Związek zawodowy z chwilą rejestracji uzyskuje osobowość prawną. Do jego zadań należy reprezentowanie i ochrona praw i interesów zawodowych oraz socjalnych ludzi pracy. Organizacje te zostały objęte szczególną ochroną konstytucyjną ze względu na ich znaczenie ustrojowe i wypełniane przez nie istotne funkcje publiczne. Zaliczenie związków zawodowych do struktur społeczeństwa obywatelskiego tłumaczy się charakterystyką gospodarki rynkowej jako społecznej, oraz opartej na dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20), jak również konstytucyjnie zagwarantowaną ochroną pracy przez państwo (art. 24)<sup>65</sup>.

Kolejnymi organizacjami, które znalazły swoje miejsce w art. 12 Konstytucji, są organizacje społeczno-zawodowe rolników. Pojęcie organizacji społeczno-zawodowych rolników definiuje Ustawa z 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników<sup>66</sup>. Stanowi ona, że organizacje te zrzeszają rolników i członków ich rodzin oraz inne osoby związane z rolnictwem charakterem swojej pracy. Do zadań tych organizacji należy reprezentowanie potrzeb oraz obrona praw i interesów zawodowych i społecznych rolników indywidualnych.

Stowarzyszenie – to w myśl ustawy z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach<sup>67</sup>, dobrowolne, samorządne i trwałe zrzeszenie w celach niezarobkowych, które samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. Stowarzyszenie z chwilą rejestracji sądowej uzyskuje osobowość prawną. Swoją działalność opiera

<sup>62</sup> W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 4.

<sup>63</sup> Postanowienie TK z dnia 30.03.1999 r., sygn. T 3/99, OTK ZU 2002, nr 1, poz. 15.

<sup>64</sup> T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1881.

<sup>65</sup> W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 5.

<sup>66</sup> Dz.U. Nr 32, poz. 217 ze zm.

<sup>67</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 210.

na pracy społecznej członków, ale może zatrudniać pracowników do prowadzenia swoich spraw.

Wśród dobrowolnych zrzeszeń wymienia się również ruchy obywatelskie (art. 12 Konstytucji). Doktryna wskazuje, że jest to pojęcie raczej polityczne niż prawne, ruch może zaś przybierać rozmaity kształt organizacyjny, także bardzo luźny; posiadać cele mniej dokładnie wyznaczone od innych zrzeszeń oraz zakładać krótszy horyzont czasowy działania, a nawet ograniczyć się do podjęcia jednorazowej akcji. W Polsce sama instytucja ruchu obywatelskiego nigdy nie została objęta regulacją prawną na poziomie ustawy. Forma ruchu obywatelskiego jest wobec tego elastyczna, a przez to dogodna dla tych grup obywateli, które chciałyby podjąć jakieś wspólne działanie nieobliczone na zysk i poza zasięgiem administracji rządowej, lecz nie odpowiada im z jakichkolwiek względów forma ani partii, ani stowarzyszenia, ani związku zawodowego.

Zaliczenie do form organizacyjnych określonych w art. 12 fundacji wskazuje na wolę ustrojodawcy, aby do tych cech nie zaliczać kryterium korporacyjnego, rozumianego jako uznanie za istotę organizacji społecznej zrzeszenia osób fizycznych w formie członkostwa. Równocześnie jednak umieszczenie fundacji wśród podmiotów objętych regulacją art. 12 implikuje pozostawanie poza nią wszelkich fundacji utworzonych przez państwo. Dysponuje ono przecież władztwem publicznoprawnym i nie można uznać takich fundacji za wyraz wolności samoorganizowania się grup społecznych<sup>68</sup>.

Patrząc przez pryzmat zakresu podmiotowego analizowanej zasady, należy stwierdzić, że wszystkie wymienione powyżej organizacje są konstytutywnymi elementami zasady społeczeństwa obywatelskiego. Tego rodzaju pogląd jest tożsamy z ugruntowanym stanowiskiem doktryny i orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego.

Chcąc wskazać jeszcze inne podmioty, które są częściami składowymi zasady społeczeństwa obywatelskiego, trzeba zwrócić uwagę na to, że wyliczenie rodzajów zrzeszeń w art. 12 Konstytucji nie ma charakteru zamkniętego, wyczerpującego i enumeratywnego, na co wskazuje umieszczenie na końcu tego wyliczenia zwrotu „inne dobrowolne zrzeszenia”. Zwrot ten nadaje poprzedzającemu go wyliczeniu charakter przykładowy i otwiera katalog na nieuwzględnione w nim rodzaje dobrowolnych zrzeszeń. Za jedno z nich można z pewnością uznać spółdzielnię. I tak w myśl art. 1 Ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze<sup>69</sup>, spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które prowadzi działalność gospodarczą w interesie swoich członków; jest ona osobą prawną. Zaliczyć ją należy

<sup>68</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 124.

<sup>69</sup> T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1285.

bez wątplenia do dobrowolnych zrzeszeń, które korzystają z gwarancji zawartych w art. 12 Konstytucji, a tym samym są elementem konstrukcyjnym zasady społeczeństwa obywatelskiego.

Do niewymienionych bezpośrednio z nazwy w art. 12 Konstytucji zrzeszeń zaliczyć należy z pewnością organizacje pracodawców. Są one niezależnymi i samorządnymi związkami pracodawców. Zgodnie z art. 5 Ustawy z 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców<sup>70</sup>, podstawowym zadaniem tych organizacji jest ochrona praw i reprezentowanie interesów, w tym gospodarczych, zrzeszonych członków wobec związków zawodowych, organów władzy i administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego. Organizacje pracodawców, podobnie jak związki zawodowe, podlegają obowiązkowej rejestracji, w wyniku której uzyskują osobowość prawną. Wracając na grunt konstytucyjny, organizacje te należy zaliczyć do elementów zasady społeczeństwa obywatelskiego, chociaż zauważalna jest ich słabsza pozycja konstytucyjna w porównaniu ze związkami zawodowymi.

Podsumowując tę część rozważań, trzeba stwierdzić, że art. 12 Konstytucji urzeczywistnia możliwość uczestnictwa obywateli w życiu stowarzyszeniowym. Wprowadzone przez ustrojodawcę do art. 12 sformułowanie dotyczące możliwości tworzenia i funkcjonowania „innych dobrowolnych zrzeszeń”, ma swoje uzasadnienie. Wprowadzenie tego krótkiego, a jakże istotnego zwrotu, nadaje aktualność uregulowaniom konstytucyjnym, nie ograniczając tym samym swobody tworzenia dobrowolnych organizacji.

Konstytucja odzwierciedla wartości właściwe dla społeczeństwa obywatelskiego, pluralistycznego w poglądach i działaniach. Zgodnie z art. 14 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu”. Oznacza to możliwość przekazywania, rozpowszechniania poglądów, informacji i idei za pomocą środków masowej komunikacji, a także ma związek z prawem dostępu do informacji. Społeczeństwo obywatelskie dzięki środkom społecznego przekazu może nie tylko uzyskiwać informacje na temat działalności władz, ale również dzięki nim ją kontrolować. Nic więc dziwnego w tym, że środki przekazu stawia się czasami na równi z trzema władzami w państwie (ustawodawczą, wykonawczą, sądowniczą), nazywając je czwartą władzą.

Elementami zasady społeczeństwa obywatelskiego są również kościoły i związki wyznaniowe. Konstytucja RP nie reguluje pojęcia kościoła ani związku wyznaniowego. W stosunku do tego drugiego czyni to ustawodawca. W myśl art. 2 pkt 1 ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania<sup>71</sup>, związek wyznaniowy to wspólnota religijna, założona w celu wyznawania i szerzenia wiary religijnej, posiadająca własny ustrój, doktrynę i obrzędy kultowe.

<sup>70</sup> T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 2029.

<sup>71</sup> T.j. z 2017 r. poz. 1153.

Do podmiotów, które wchodzi w skład zasady społeczeństwa obywatelskiego, należy zaliczyć także partie polityczne. Zgodnie z art. 11 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Partie polityczne opierają swoją działalność na pracy społecznej członków, do prowadzenia swych spraw mogą zatrudniać pracowników. Zaliczenie partii politycznych do komponentów zasady społeczeństwa obywatelskiego budzi wątpliwości w doktrynie prawa konstytucyjnego ze względu na to, że sprawują one władzę w państwie lub dążą do jej sprawowania. Jednak warto przychylić się do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, który zalicza partie do struktur społeczeństwa obywatelskiego.

Należy również odnotować, że do komponentów zasady społeczeństwa obywatelskiego możliwe jest zaliczenie zasady samorządności, której odzwierciedleniem jest samorząd terytorialny oraz inne rodzaje samorządu (zawodowy, gospodarczy). Stanowisko to jest poddawane w wątpliwość ze względu na obligatoryjną przynależność do samorządu terytorialnego, jak i zawodowego. Nie ulega wątpliwości, że samorząd umożliwia jednostkom czynne uczestnictwo w życiu publicznym i wpływ na decyzje, które ich bezpośrednio dotyczą. Z punktu widzenia zakresu podmiotowego zasady społeczeństwa obywatelskiego, samorządy powinny być postrzegane nie jako forma administracji publicznej, lecz jako zbiorowość obywateli, którzy uczestniczą w rządzeniu.

Konkludując, trzeba stwierdzić, że zasada społeczeństwa obywatelskiego ma budowę wieloelementową. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że w doktrynie utrwały się dwa stanowiska prezentujące zasadę społeczeństwa obywatelskiego w znaczeniu wąskim lub szerokim. Przedstawiciele wąskiego ujęcia utożsamiają zasadę społeczeństwa obywatelskiego z pluralizmem społecznym, pluralizmem mediów i pluralizmem wyznaniowym. Z kolei zwolennicy drugiej koncepcji rozszerzają jej zakres zastosowania na pluralizm polityczny i zasadę samorządności.

Pochylając się nad zakresem przedmiotowym zasady społeczeństwa obywatelskiego, należy uczynić zastrzeżenie, że jego wyodrębnienie nie jest wcale sprawą prostą. Podstawowym problemem jest to, że zasada ta nie została wyrażona *expressis verbis*, co sygnalizowano we wcześniejszych rozważaniach.

Należy przypomnieć, że fundamentem zasady społeczeństwa obywatelskiego są art. 11-13 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 11 „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Natomiast w myśl art. 12 „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawo-

dowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”. Zatem zarówno art. 11, jak i 12 Konstytucji, gwarantują wolność zrzeszania się, z tą zasadniczą różnicą, że art. 11 ogranicza ją do obywateli polskich. Tak więc ustrojodawca traktuje partie polityczne jako „szczególny typ” zrzeszenia stanowiącego z kolei formę organizacji społecznej<sup>72</sup>.

Wskazane wyżej artykuły są funkcjonalnie związane z art. 58 Konstytucji. W myśl ust. 1 tegoż artykułu „Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”. Wykładnia art. 58 Konstytucji wskazuje, że wyrażona w nim wolność (zrzeszania się) sytuuje jednostkę w całościowej organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz w systemie władzy publicznej (przede wszystkim w art. 12)<sup>73</sup>.

W art. 11 ust. 1 Konstytucja wyraża pluralizm polityczny jako swobodę tworzenia i działalności partii politycznych, umożliwiając jednocześnie rywalizację między sobą wielu, równoprawnych partii ubiegających się o poparcie społeczne w dążeniu do wywierania za pomocą demokratycznych metod wpływu na politykę państwa. Pluralizm polityczny stanowi konkretyzację pluralizmu społecznego, którego źródłem jest art. 12 Konstytucji. Pluralizm społeczny jest esencjonalnym składnikiem zasady społeczeństwa obywatelskiego. Opiera się on na dwóch podstawowych założeniach. Po pierwsze obywatele są uprawnieni do realizacji swoich partykularnych interesów w sposób wolny i nieskrępowany, ma to związek z grupową organizacją obywateli, ponieważ indywidualne możliwości jednostki we współczesnym społeczeństwie nie stwarzają szans dla urzeczywistnienia tych interesów. Po drugie jednostka może mieć wpływ na decyzje władz publicznych, jako członek zrzeszenia, stanowiącego element konstytucyjnej zasady społeczeństwa obywatelskiego.

Mając na względzie powyższe, należy przyjąć, że przedmiotem realizacji zasady społeczeństwa obywatelskiego jest wolność zrzeszania się obywateli w różnego rodzaju dobrowolnych organizacjach, które umożliwiają obywatelom realizację ich interesów oraz wyrażanie opinii. Trzeba przy tym podkreślić, że wolność ta nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom zgodnym z art. 13, art. 58 ust. 2, art. 59 ust. 4, jak i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Kwestią, która zasługuje na uwagę z punktu widzenia analizowanej problematyki jest to, że zakresem przedmiotowym zasady społeczeństwa obywatelskiego objęta jest także wolność wyrażania poglądów, nazwana w nauce prawa konstytucyjnego wolnością słowa. W myśl art. 54 Konstytucji „każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”.

<sup>72</sup> Zob. M. Dąbrowski, *Zrzeszanie się obywateli UE w partiach politycznych w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 4, s. 62.

<sup>73</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 58 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 6.

Sformułowanie zawarte w tymże artykule pozwala stwierdzić, że wolność ta nie ma wyłącznie charakteru osobistego, ale dotyczy także podmiotów zbiorowych<sup>74</sup>, które mogą swobodnie wyrażać swoje poglądy w sferze życia publicznego. Za pośrednictwem tych podmiotów określone grupy społeczne mogą oddziaływać na władze państwowe, wyrażając swoje poparcie lub negując kształt prowadzonej przez nie polityki. Obywatele, realizując w praktyce zasadę społeczeństwa obywatelskiego, mają bezpośredni wpływ na charakter państwa i jego reżimu politycznego.

Obywatele mogą również oddziaływać na władze państwowe za pomocą zgromadzeń. Przyczyniają się one do budowy społeczeństwa obywatelskiego, umożliwiając dyskusję i prezentację poglądów, a także stanowią forum krytyki i dezaprobaty<sup>75</sup> dla rozmaitych działań władz publicznych. Wolność zgromadzeń została umiejscowiona w art. 57 Konstytucji. W myśl tego artykułu „Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich”. Ograniczenia dotyczące korzystania z tej wolności muszą mieć formę ustawy.

Trzeba również zauważyć, że istnieje zależność pomiędzy wolnością zrzeszania się (art. 58), wolnością zgromadzeń (art. 57) i wolnością wyrażania poglądów (art. 54 ust. 1) wynikająca z wzajemnych uwarunkowań. Aby mogła być realizowana wolność zrzeszania się, musi najpierw mieć miejsce zgromadzenie, a więc musi zostać zapewniona wolność zgromadzania się – najpierw założycieli i potencjalnych członków zrzeszenia, a później już faktycznych członków – dla upowszechniania i popierania celów zrzeszenia<sup>76</sup>.

Zasada społeczeństwa obywatelskiego gwarantuje nie tylko możliwość tworzenia i funkcjonowania organizacji i struktur artykułujących oczekiwania zrzeszonych w nich członków, ale także możliwość oddziaływania tych organizacji na organy władzy państwowej. Dlatego też może być ona również realizowana poprzez obywatelską inicjatywę ustawodawczą (art. 118 ust. 2), prawo petycji (art. 63), jak i inicjowanie postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 191) Konstytucji RP.

Podsumowując, należy stwierdzić, że zakres przedmiotowy zasady społeczeństwa obywatelskiego jest niezwykle szeroki. Obywatele zrzeszają się w różnego rodzaju organizacjach, których celem jest wywieranie wpływu na ośrodki władzy publicznej. Podejmowane przez obywateli działania mają na celu właściwe zarządzanie sprawami dotyczącymi całej społeczności, w imię dobra wspólnego i wspólnych korzyści.

<sup>74</sup> Zob. wyrok TK z dnia 20.07.2011 r., sygn. K 9/11, OTK ZU 2011, nr 6A, poz. 61.

<sup>75</sup> W. Studziński, *Wolność zgromadzeń i stowarzyszania się*, [w:] *Prawa i wolności I i II generacji*, red. A. Florczak, B. Bolechow, Toruń 2006, s. 179.

<sup>76</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 58...*, s. 7.

### **The principle of civil society as a guiding principle of the Constitution**

**Summary.** The constitutional principles can be considered as the foundations of social participation in a democratic state of law. These are the rules that enable citizens to articulate their needs and views, indicate to the authorities directions and ways of resolving in given matters, and thus have a direct impact on the shape of social participation. One of such principles is the principle of civil society, which gives the possibility of public participation in making political, economic and social decisions that are important from the point of view of society in general. The purpose of this article is to present the principle of civil society in normative terms and to show the construction elements of this principle. Although the principle of civil society was not expressed directly in the Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997, it is possible to interpret this principle from a number of its provisions. Such a diversified constitutional basis is undoubtedly due to widely developed legal possibilities, which an entity can use to realize its subjectivity. Therefore, due to the dynamically changing socio-economic and political circumstances, the content of this principle should be subject to continuous interpretation.

**Keywords:** civil society, the principle of civil society, primate principles, principles of the constitution, Constitution of the Republic of Poland

**Daniel Wojtczak** – dr nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa i Administracji Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. Wojciecha Korfańtego w Katowicach. W pracy naukowej koncentruje się na problematyce praw i wolności jednostki, środków ich ochrony i sądownictwa konstytucyjnego. [danielwojtczak@o2.pl](mailto:danielwojtczak@o2.pl)