

Waldemar J. Wołpiuk

Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

KONSTYTUCYJNE ZASADY PARTYCYPACJI ZBIOROWOŚCI W SPRAWACH PUBLICZNYCH

1. Wstęp

Charakterystyka konstytucyjnych zasad partycypacji zbiorowości w sprawach publicznych wymaga przede wszystkim zwrócenia uwagi na podstawową zmianę, która została dokonana na gruncie przepisów Konstytucji RP z 1997 r. dotyczących statuowania wolności, praw i obowiązków jednostki w porównaniu z uregulowaniami obowiązującymi w tym zakresie w myśl Konstytucji PRL. Sens tej zmiany polega zwłaszcza na zerwaniu z teorią i praktyką preferowania kolektywizmu w dziedzinie realizacji wolności i praw człowieka, a także na rozszerzeniu przedmiotowego oraz podmiotowego zakresu wolności, praw i obowiązków, które w nowej ustawie zasadniczej oprócz obywateli polskich obejmują w znacznym stopniu osoby znajdujące się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, nie będące jej obywatelami.

2. Wolności i prawa w przepisach Konstytucji PRL

Konstytucja PRL, wzorowana na rozwiązaniach ideologii marksistowskiej i praktyki autorytarnej, kładła szczególny nacisk na taki rozwój zorganizowania społeczeństwa, w którym dążenia i postępowanie zbiorowości miały decydować o życiu jednostki. Ta zaś – co wynikało z treści unormowań konstytucyjnych – mogła korzystać ze swoich uprawnień w ramach wolności i praw przyznanych zbiorowości. Znamionną regulację ilustrującą podejście do praw jednostki zawierał np. art. 57 Konstytucji PRL, który mówił, że Polska Rzeczpospolita Ludowa, utrwalając i pomnażając zdobycze ludu pracującego, umacnia i rozszerza prawa i wolności obywateli. W konsekwencji realizowanie niektórych praw osobistych i wolności politycznych – formalnie adresowanych do jednostek – zależne było od treści ustaw, kolektywistycznej polityki państwa i stopnia zorganizowania infrastruktury

materialnej i społecznej państwa¹. Marksistowska koncepcja praw człowieka przewidywała bowiem w zakresie korzystania z przysługujących jednostce wolności i praw uzależnienie od uwarunkowań ekonomicznych, które determinują możliwość rozwoju społecznej bazy materialnej i ograniczenia podziałów między interesem społeczeństwa oraz państwa a interesem jednostki (Fuks 1995, s. 66). Zgodnie z założeniami tej koncepcji, państwo miało być nie tylko gwarantem praw jednostki, ale także ich dysponentem upoważnionym do wyznaczania zakresu „praw przysługujących jednostce stosownie do postępów w procesie likwidacji podziałów klasowych i stopnia rozwoju gospodarczego” (*Prawa i wolności...* 2002, s. 42). Akcentowanie klasowych aspektów praw jednostki implikowało przyznawanie pierwszeństwa tym działaniom jednostek, które miały charakter integracyjny, służyły interesom państwa i społeczeństwa oraz wykonywane były jako przejaw życia zbiorowego. W rezultacie jednostka traktowana była nie jako indywidualny podmiot, któremu przysługują konkretne prawa, ale jako uczestnik określonej grupy społecznej, realizujący swoje prawa w związku z przynależnością do niej. Konstytucja z 1952 r. zdeformowała fundamentalną zasadę demokratycznego konstytucjonalizmu, uznając lud za zbiorowy podmiot suwerennej władzy państwowej, redukując pojęcie ludu do tzw. ludu pracującego miast i wsi, co w dalszych konsekwencjach miało służyć teoretycznemu uzasadnieniu politycznej wyłączności PZPR jako formacji reprezentującej interesy ludzi pracujących. Hegemonia kierowniczej partii w systemie sprawowania władzy publicznej uzyskała konkretyzację konstytucyjną w przepisach dopuszczających do udziału w wyborach do organów przedstawicielskich tylko organizacje społeczne „ludu pracującego”, co oznaczało podmioty ideowo i politycznie zależne od tej partii (Sokolewicz 2003, s. 4; 1978, s. 55)². W latach siedemdziesiątych, w okresie realizowania w Polsce koncepcji „strategii przyspieszonego rozwoju”, nazywanym także „budową rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego”, posługiwano się tezą mówiącą o zaniku różnic antagonistycznych w społeczeństwie, co miało powodować jego jedność moralno-polityczną. W świetle tych poglądów panować miała zgodność interesów klasowych najszerzych mas społeczeństwa z interesem narodu i państwa, stwarzając warunki prowadzenia polityki najlepiej zapewniającej byt narodowy (Sokolewicz 1978, s. 40). Zmiany wprowadzone do konstytucji w 1976 r.³, według opinii W. Sokolewicza (1978, s. 50), dawały wyraz idei ujmowania kategorii interesu

¹ Na przykład obywatelskie prawo do wypoczynku gwarantowane było zapowiedzią regulacji zapewniających robotnikom i pracownikom umysłowym coroczne płatne urlopy, ośmiogodzinny dzień pracy, a w sferze materialno-społecznej m.in. obietnicą organizacji wczasów.

² Stosownie do tego rodzaju tendencji, art. 86 Konstytucji PRL przewidywał, że „kandydatów na posłów i członków rad narodowych zgłaszają organizacje polityczne i społeczne, zrzeszające obywateli w miastach i wsiach”.

³ Ustawa z dnia 10 lutego 1976 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (DzU nr 5, poz. 29).

klasowego i narodowego w ich wzajemnym związku, a w rezultacie rozwijały zarówno klasowe, jak i narodowe cechy konstytucji. Na podstawie przytoczonych danych uprawniona wydaje się konstatacja, iż w czasach obowiązywania ustawy zasadniczej z 1952 r. (z uwzględnieniem późniejszych zmian) usiłowano utrwalić system umożliwiający niektórym podmiotom abstrakcyjnym (jak państwo, organizacje ludu pracującego, aparat państwowy) i konkretnym (jak partia, Front Jedności Narodu, PRON) narzucenie woli politycznej jednostkom i warstwom społecznym, ograniczając ich własną inicjatywę. Towarzyszyło temu z jednej strony zjawisko pozornego uczestnictwa jednostek i grup społecznych w działaniach stymulowanych przez partię i zdominowane przez nią podmioty, z drugiej zaś strony – tworzenie organizacji i innych struktur będących substytutami autentycznej aktywności obywatelskiej, pozorujących działanie w sferze publicznej w imieniu jednostek i zbiorowości.

3. Podstawowe zasady Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Uchwalona w 1997 r. Konstytucja RP zerwała z poprzednim pojmowaniem sposobu realizacji wolności i praw jednostki, uwarunkowanych czynnikami kolektywistyczno-materialnymi. W procesie tworzenia norm nowej konstytucji dążono do uwzględnienia wartości i standardów uznawanych za podstawowe w systemach demokratycznych (Wołpiuk 2001, s. 361), a zwłaszcza do upodmiotowienia jednostki jako członka społeczeństwa obywatelskiego, ograniczenia roli państwa do niezbędnego minimum, zdolnego zapewnić organizację, egzystencję i rozwój bytu państwowego jako wspólnoty ludzkiej i obywatelskiej oraz do mocnego oparcia na normach prawnych stosunków między jednostką a zinstytucjonalizowaną organizacją państwową. Wyrażony w ten sposób kierunek działania prawotwórczego miał, po pierwsze, doprowadzić do realizacji postulatu **jurydyzacji**, co oznaczało sformułowanie przepisów konstytucji w konwencji aktu prawnego o jednoznacznej wymowie normatywnej, i **judycyzacji**, co oznaczało redakcję przepisów umożliwiającą rozstrzyganie spraw spornych na podstawie przepisów konstytucyjnych, w drodze postępowania sądowego, oraz do dezideologizacji konstytucji, tzn. nadania jej charakteru neutralnego względem poglądów ideologicznych, filozoficznych, etycznych, światopoglądowych oraz moralnych, po drugie, miał stworzyć antidotum wobec poprzednio praktykowanej etatyzacji społeczeństwa. Owe cele miały być osiągnięte m.in. przez wyrażenie w treści konstytucji zasady uniwersalnej, w postaci indywidualistycznej koncepcji wolności oraz praw człowieka i ich sądowej ochrony, włącznie z możliwością stosowania gwarancji prawnomiędzynarodowych ich przestrzegania. Jeśli obecnie, z perspektywy siedmioletniego okresu obowiązywania Konstytucji RP, mielibyśmy sformułować charakterystykę jej aksjologii, wówczas niewątpliwie za- uważamy, że zarówno w treści jej przepisów, zawartych w nich przesłań, jak i na

skutek jej zwierzchniego znaczenia wobec całego porządku prawnego, nastąpiła swoista reideologizacja, polegająca na zastąpieniu dawnych wartości nowymi wartościami (Sokolewicz 2000, s. 14). Należy zatem zauważyć, że w normach obowiązującej obecnie konstytucji możliwe jest wydzielenie elementów ideologii liberalno-demokratycznej, opartej na wartościach judeo-chrześcijańskich, takich jak przyrodzona i niezbywalna godność człowieka, zespół wolności i praw w zakresie dokonywania przez jednostkę swobodnych wyborów w sprawach prywatnych, publicznych, a także udziału w decydowaniu o sprawach wspólnoty państwowej. W tym kontekście, a także w kontekście problematyki partycypacji zbiorowości w sprawach publicznych, konieczne wydaje się ustalenie, czy preferowanie indywidualnych wolności i praw gwarantowanych przez normy Konstytucji RP jest równoważone regulacjami zapewniającymi możliwość uczestnictwa w sprawach publicznych nie tylko jednostkom, lecz również zbiorowościom.

4. Prawo zbiorowości do partycypacji w sprawach publicznych

Konstytucja RP nie definiuje pojęcia działań zbiorowych i pojęcia partycypacji w sprawach publicznych. Wyraz „zbiorowy” został użyty w ustawie zasadniczej w odniesieniu do prawa do rokowań, które przysługuje związkom zawodowym oraz pracodawcom i ich organizacjom w celu rozwiązywania sporów zbiorowych oraz zawierania układów zbiorowych pracy (art. 59 ust. 2). Pojęcie „partycypacja” jest używane na gruncie prawa konstytucyjnego jako zwrot umowny i desygnat treści jednego z praw obywatelskich, jakim jest prawo do uczestnictwa w rządzeniu swoim krajem i do równego dostępu do służby publicznej w swoim kraju. Owo pojęcie, będąc pomocne w doktrynie prawa konstytucyjnego – w charakteryzowaniu uprawnień do uczestnictwa w życiu publicznym – nie występuje w treści przepisów konstytucyjnych. Oznacza to konieczność wyinterpretowania przedmiotu i zakresu partycypacji, jako przejawu działań zbiorowych, z treści konkretnych norm konstytucyjnych, z których mogą wynikać wolności i prawa jednostek i zbiorowości.

Partycypacja zbiorowości w sprawach publicznych jest niewątpliwie przejawem wspólnego działania zbiorowego jednostek korzystających z przysługujących im wolności i praw. Jeśli zatem mówimy o prawie partycypacji zbiorowości w sprawach publicznych, to materialną treść tego prawa powinny stanowić uprawnienia jednostek zorganizowanych pod względem formy w określonej zbiorowość, która podejmuje działania mające jej zapewnić wspólne dobro (Matysiak 2003, s. 69). W systemie demokratycznym każda jednostka, podejmując działania zbiorowe i uczestnicząc w nich, zachowuje należną jej wolność i w jej ramach może dokonywać zgodnych z prawem wyborów wiążących jej interes z korzyściami zbiorowymi. Biorąc pod uwagę znaczenie, jakie mają prawa jednostek dla realizacji praw zbiorowości, uzasadnione wydaje się twierdzenie, że dla urzeczywistnienia prawa partycypacji zbiorowości w sprawach publicznych podstawową wartością

mają uprawnienia człowieka i obywatela do udziału w rządzeniu państwem i wykonywania związanych z tym funkcji publicznych. Prawo do uczestniczenia w rządzeniu swoim państwem i do równego dostępu do służby publicznej jest jednym z najważniejszych praw politycznych człowieka. Obecnie jest ono uznawane przez społeczność międzynarodową – w skali uniwersalnej i regionalnej – i niemal powszechnie uznawane w prawie wewnętrznym poszczególnych państw (Łopatka 2002, s. 181). Prawo to wynika z zasady ludowładztwa oraz suwerenności ludu (narodu). W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjęło się uważać, że uprawnienie do partycypacji w sprawach publicznych wywodzi się z Karty Praw Wirginii z dnia 12 czerwca 1776 r., która głosiła, że „wszelka władza spoczywa w ludzie, a więc też od niego się wywodzi, zatem urzędnicy są jego powiernikami i sługami, zawsze przed nim odpowiedzialnymi” (Sarnecki 1997, s. 11). Inne podstawowe akty składające się na dorobek światowy uregulowań w dziedzinie wolności i praw to: Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. (Sarnecki 1997, s. 18), Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ z 1948 r., Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. (*Prawa człowieka. Dokumenty...* 1989, s. 24 i nast., s. 78 i nast.), 1. Protokół dodatkowy do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. (*Europejska Konwencja...* 1997, s. 79) utrwaliły standard takiego udziału obywateli w sprawach publicznych, którego treść stanowi wyłanianie przedstawicieli w drodze wyboru. Obecnie w państwach demokratycznych współudział obywateli w instytucjonalnych formach wykonywania władzy obejmuje oprócz prawa wyboru przedstawicieli do legislatyw ogólnokrajowych (a w państwach federalnych także krajowych), przedstawicieli do organów stanowiących wspólnot lokalnych i regionalnych. Polska konstytucja przejęła i utrwaliła ten standard oraz rozszerzyła zakres partycypacji na prawo bezpośredniego decydowania o sprawach państwa i wspólnot terytorialnych w referendum: **ogólnokrajowym, zatwierdzającym** (art. 4 ust. 2, art. 90 ust. 3, art. 125 ust. 1-5, art. 235 ust. 6) i **lokalnym** (art. 170). Po wejściu Polski do Unii Europejskiej i uzyskaniu w niej członkostwa możliwość partycypacji zostanie rozszerzona – czego przepisy konstytucji nie przewidują (Jaskiernia 2004, s. 38) – o możliwość głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Obywatele polscy mający miejsce zamieszkania w jednym z państw Wspólnoty, korzystając z obywatelstwa Unii, będą mogli w trybie indywidualnym uczestniczyć w wyborach lokalnych, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa (*Projekt traktatu...* 2003, s. 13). Osobne przewidziane w konstytucji uprawnienie w zakresie partycypacji obejmuje tzw. inicjatywę ludową. Jej treścią jest możliwość przedłożenia sejmowi przez grupę co najmniej 100 000 obywateli (legitymujących się prawem wybierania do sejmu) projektu ustawy; rozpatrzenie tego projektu należy do obowiązku legislatury.

Mówiąc o prawie zbiorowości do partycypacji, należy dostrzec rozszerzenie zakresu uprawnień w tej dziedzinie, przyznanych poszczególnym podmiotom. Nie-

które z uprawnień mają zakotwiczenie w normach konstytucyjnych, inne natomiast, znajdując delegację w zasadach ustrojowych, zostały uregulowane w ustawach. Konstytucja wyraźnie ustanawia podmiotowe uprawnienia partii politycznych umożliwiające wpływanie na kształtowanie polityki. Nie można pominąć faktu, że w bezpośrednim otoczeniu partii politycznych działają grupy nacisku, które wywierają zorganizowaną presję na partie, przez co zyskują udział we wpływaniu na kształtowanie polityki państwa. Status organizacji pozarządowych znalazł odzwierciedlenie w zasadach ustrojowych ustawy zasadniczej, ale ich uprawnienia nie zostały sprecyzowane w szczegółowych przepisach konstytucyjnych. Z kolei decentralizacja władzy publicznej (art. 15 ust. 1), ustanowiona w postaci zasady konstytucyjnej, stała się ważnym czynnikiem rozszerzenia kompetencji zbiorowości, działających w formie wspólnot samorządu terytorialnego, zwłaszcza przez konkretyzację uprawnień do sprawowania władzy publicznej w postaci wykonywania części zadań publicznych „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art. 16 ust. 2). Konstytucja RP przewidziała także niektóre uprawnienia zbiorowości do partycypacji nie mieszczące się w upowszechnionych na świecie standardach o charakterze uniwersalnym. Poza standardowymi uprawnieniami zbiorowości do partycypacji lokuje się zwłaszcza możliwość rozwijania korporacyjnej działalności samorządu zawodów zaufania publicznego (Wołpiuk 2002, s. 19-20) oraz samorządu gospodarczego. Temu pierwszemu konstytucja przyznała uprawnienie ochrony interesu publicznego, natomiast z mocy przepisów ustawowych oba rodzaje samorządów mogą wpływać – w zakresie swojego działania – na treść ustawodawstwa. Niektórym ogniwom samorządu gospodarczego mogą być przekazywane – z mocy ustawy – także określone zadania przysługujące administracji publicznej. Przedstawiony opis upoważnia do stwierdzenia, że przepisy Konstytucji RP poszerzyły zakres działania mechanizmów służących urzeczywistnianiu prawa partycypacji zbiorowości w sprawach publicznych znacznie poza wzorcowe standardy znane w obrocie prawnomiędzynarodowym.

5. Równoprawność jednostki i zbiorowości w sprawach partycypacji?

Substratem dalszych rozważań nad tak sformułowaną kwestią, chciałbym uczynić tezę, mówiącą, iż w normach Konstytucji RP i w praktycznym jej stosowaniu – jako wzorca prawotwórczego – nastąpiło zrównoważenie roli jednostki jako podmiotu uprawnionego do aktywnej partycypacji w życiu państwa, i roli, jaką z mocy norm konstytucyjnych mogą w tymże życiu pełnić podmioty o charakterze zbiorowym. Potwierdzenie tej tezy znajdujemy zarówno we wstępie do ustawy zasadniczej, który ze względu na określenie aksjologii konstytucji ma największe znaczenie, jak i w przepisach ustalających naczelne zasady ustrojowe Rzeczypospolitej, a także w szczegółowych normach tego aktu prawnego. Przypomnijmy

zatem, że wstęp określa konstytucję jako „prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot” (Konstytucja Rzeczypospolitej... 1997). Oznacza to, dekodując wyrażoną w cytowanej wypowiedzi prawnej zasadę subsydiarności, zrównanie znaczenia ról społecznych jednostek i zbiorowości, ściślej zaś uznanie pożądanej aktywności zbiorowości, w przypadku gdy możliwość działania jednostki – w zakresie rozwiązywania jakiegoś problemu – jest niedostateczna. Preferencja roli jednostki, dająca się wyinterpretować z przepisów Konstytucji RP, nie oznacza jednakże deprecjacji znaczenia zbiorowości w funkcjonowaniu państwa jako zespołu jednostek. Powyższe rozumienie sensu uregulowań wolności i praw człowieka i obywatela pozostaje w zgodności z podstawowymi tendencjami współczesnego demokratycznego konstytucjonalizmu, w którego nurcie powstała i pozostaje konstytucja z 1997 r.

Według poglądu W. Sokolewicz (2002), konstytucyjne gwarancje wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, odnoszone dawniej tylko do statusu jednostki, obecnie coraz częściej odnosi się również – gdy tylko z charakteru danej wolności (prawa, obowiązku) wynika taka możliwość – do podmiotów zbiorowych. Podobne stanowisko wyrażane jest m. in. w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz w poglądach Komisji Praw Człowieka przy ONZ. Organy te skłonne są w ostatnich dziesięcioleciach zmniejszać różnice występujące między ochroną praw jednostki – z jednej – a ochroną praw podmiotów zbiorowych – z drugiej strony. Do sformułowania wniosku *de lege ferenda* – w sprawie zrównania praw jednostki z prawami zbiorowości – w polityce zjednoczonej Europy upoważniają, moim zdaniem, wypowiedzi zawarte w preambule projektu konstytucji UE, podkreślające zarówno znaczenie „centralnej roli człowieka oraz jego nienaruszalnych i niezbywalnych praw”, jak i europejskich wartości służących dobru wszystkich mieszkańców, wśród których wymienia się zamiar pogłębiania demokratycznego charakteru i przejrzystości życia publicznego (*Projekt traktatu...* 2003, s. 3).

Konstatacja mówiąca o zrównoważeniu prawa jednostek i zbiorowości do partycypacji w sprawach publicznych nie stanowi upoważnienia do twierdzenia, że w przepisach konstytucyjnych przyznane zostały *explicite* takie same prawa jednostkom i zbiorowościom. Przyjmując za fakt istnienie formalnej preferencji praw jednostki w przepisach konstytucyjnych, należy zauważyć, że powinno to stanowić przeszkodę w ustaleniu praw zbiorowości nie tylko na podstawie przepisów skierowanych do konkretnie nazwanych adresatów, którym przyznane zostało wyrażenie określone prawo, lecz także na podstawie znaczenia norm zawartych w całości przepisu ustawy zasadniczej. Konstytucja bowiem ze swojej istoty reguluje określone sprawy nie w sposób wyczerpujący, ale selektywnie, ograniczając się do kwestii uznanych przez ustrojodawcę za najważniejsze i wymagające unor-

mowania w hierarchicznie najważniejszym akcie prawnym (Sokolewicz 2002). Wybór przedmiotu regulacji konstytucyjnych wynikać może z przesłanek subiektywnych i podjęte w jego rezultacie decyzje mogą *post factum* nie odpowiadać trudnym do przewidzenia potrzebom publicznym.

Dążąc zatem do określenia podmiotowych praw zbiorowości z punktu widzenia treści norm konstytucyjnych, należałoby oprócz powyższej, ogólnie brzmiącej uwagi, uwzględnić także niektóre inne swoiste cechy tego aktu. Należy do nich m. in. ogólność użytych sformułowań, konieczność interpretowania poszczególnych przepisów w kontekście treści tekstu całego aktu konstytucyjnego oraz możliwość formułowania dyrektyw normatywnych na podstawie przepisów, w których co prawda określone dyspozycje nie zostały wyrażone *expressis verbis*, ale możliwe jest ich odczytanie w zestawieniu z zasadami naczelnymi ustawy zasadniczej i przesłankami teleologicznymi, zawartymi zarówno we wstępie, jak i w treści usystematyzowanych przepisów. Spostrzeżenie to wydaje się celowe, wzięwszy pod uwagę charakterystyczne właściwości podmiotowego i przedmiotowego unormowania kwestii działań zbiorowych w konstytucji. Ustawa zasadnicza może bowiem służyć jako akt regulujący prawa podmiotowe określonych zbiorowości, dokładnie nazwanych w odpowiednim przepisie konstytucyjnym albo gdy dana zbiorowość została scharakteryzowana w sposób ogólny. Konstytucja może także służyć jako akt umożliwiający działalność określonej zbiorowości na podstawie jej przepisów, zarówno *sensu largo*, jak i *sensu stricto*. Jeśli jednak wolności i prawa oraz obowiązki jednostki zostały w tekście konstytucji wyrażone *explicite*, to zarówno możliwość stworzenia katalogu podmiotów zbiorowych na podstawie treści przepisów konstytucyjnych, jak i określenia ich uprawnień, wiąże się z pewnymi trudnościami wynikającymi ze wspomnianych właściwości ustawy zasadniczej.

Kwestia braku sprecyzowania w przepisach Konstytucji RP odrębnych wolności i praw przysługujących podmiotom zbiorowym w tym samym stopniu co jednostkom, a także sprawa ciążących na nich obowiązków, może powodować wątpliwości co do tego, czy unormowania konstytucyjne z założenia przeznaczone były tylko do uregulowania statusu jednostki, lub też czy niektóre przepisy, które wprawdzie przeznaczone są do normowania statusu i praw jednostki, mogą mieć zastosowanie do podmiotów zbiorowych, ich praw, a także obowiązków. Tego rodzaju wątpliwości mogą dotyczyć np.: wolności tworzenia i działalności partii politycznych (art. 11 ust. 1), wolności prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14), prawa do sądu, które to prawo w równym stopniu powinno przysługiwać osobie fizycznej, jak i podmiotom zbiorowym (art. 45 ust. 1), prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji – przysługującego każdej ze stron postępowania (art. 78), prawa do własności (art. 64 ust. 1-3), prawa do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4), prawa do skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1), prawa do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatel-

skich (art. 80), prawa do wynagrodzenia za szkody (art. 77 ust. 1), prawa składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym (art. 63), a także niektórych obowiązków, m.in. obowiązku przestrzegania prawa (art. 83) oraz obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych (Sokolewicz 2002), w tym określonych w ustawie podatków (art. 84).

Należy zauważyć, że w jednostkowych przypadkach przepisy Konstytucji RP mniej lub bardziej wyraźnie posługują się sformułowaniami, z których wynika, że adresatem normy prawnej jest nie tylko jednostka ludzka, lecz także określony podmiot zbiorowy. Przykładem na to może być np. jasno wyrażone prawo służące instytucji w zakresie zakładania szkół oraz zakładów wychowawczych (art. 70 ust. 3). Podobnym przykładem może być gwarancja autonomii przysługująca szkołom wyższym (art. 70 ust. 5).

Jak zauważyliśmy wcześniej, ustawa zasadnicza reguluje niektóre sprawy bardzo dokładnie, natomiast niektóre kwestie nie są przedmiotem jej unormowań. Jednakże z braku regulacji określonych spraw nie można wyciągać wniosków, że niektóre zasady ogólne sformułowane w jej przepisach nie mogą mieć zastosowania do podmiotów zbiorowych (zważywszy także na znaczenie stosowanej w niektórych przepisach konstrukcji słownej mówiącej o tym, że podmiotem uprawnionym lub zobowiązanym jest „każdy”, co może oznaczać zarówno jednostkę, jak i podmiot zbiorowy⁴). Jak zauważa M. Jabłoński (2002b, s. 141), wyrażenie „każdy” jest niejednoznaczne. Może bowiem dotyczyć każdego człowieka, jak i każdej osoby, co z punktu widzenia leksyki prawnej może oznaczać osoby prawne i jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej. Z niemieckiego systemu prawnego wynika, że niemieckie prawo konstytucyjne, zakładając realną egzystencję podmiotów zbiorowych mających osobowość prawną, „przyznaje im prawo korzystania z praw podstawowych (*Grundrechte*), o ile tylko mogą one mieć do nich zastosowanie” (Hirsch 1993, s. 5).

Za precedensowy przypadek rozciągnięcia zasady, która z reguły ma zastosowanie do jednostek ludzkich, na podmioty zbiorowe, może być uważane uchwalenie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary⁵. Ustawa ta wprowadziła zasadę, podobną jak w anglosaskim systemie prawa karnego, podległości odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, w szczególności za przestępstwa lub przestępstwa skarbowe. Ów kazus legislacyjny, nie mający wyraźnego zakotwiczenia w przepisach konstytucyjnych, wskazuje na możliwość ustawowego uregulowania niektórych praw i obowiązków (np. podmio-

⁴ Artykuł 64 w ust. 1 ustalił zasadę mówiącą, że „każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo do dziedziczenia” oraz że „własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich (podkreśl. W.J.W.) ochronie prawnej” (art. 64 ust. 2).

⁵ Ustawa z dnia 28 października 2002 roku o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (DzU nr 197, poz. 1661).

tów zbiorowych zorganizowanych korporacyjnie), w przypadku jeśli treść unormowań ustawowych nie jest sprzeczna z aksjologią i zasadami konstytucyjnymi.

6. Formy wyrażenia uprawnień zbiorowości w przepisach Konstytucji RP

Podmioty zbiorowe, które mogą korzystać z uprawnień do partycypacji w sprawach publicznych, występują w tekście Konstytucji RP w różnych postaciach i określone zostały różnymi nazwami. Ze względu na niedookreślony charakter podmiotów zbiorowych – jako kategorii uregulowań konstytucyjnych – uporządkowanie ich możliwe jest według stopnia liczebności, a także z uwzględnieniem stopnia zorganizowania określonej zbiorowości.

6.1. Abstrakcyjne podmioty zbiorowe

Za podmioty zbiorowe najbardziej liczebne, o niedookreślonym stopniu zorganizowania, można uznać zwłaszcza te, które występują w przepisach konstytucyjnych pod nazwami: „naród”, „wszyscy obywatele”, „wspólnoty”, „ogół mieszkańców”, „grupa co najmniej 100 000 obywateli” oraz „ludzie wierzący”. Nazwy „naród” ustawa zasadnicza używa do oznaczenia narodu politycznego, ogółu obywateli (nie zaś wspólnoty etnicznej), do których należy władza zwierzchnia (wstęp i art. 4 ust. 1). Podmiot zbiorowy nazwany narodem nie może być traktowany jedynie jako wyrażenie abstrakcyjne, skoro naród sprawuje władzę bezpośrednio (np. w drodze referendum) albo przez wybranych przez siebie przedstawicieli (art. 4 ust. 2), a także dokonując wyboru jednego z członów władzy wykonawczej – Prezydenta RP (art. 127 ust. 1). Nazwa „wszyscy obywatele” posłużyła ustrojodawcy do oznaczenia podmiotu zbiorowego, którego skład nie jest dokładnie określony, a którego naczelnym wyróżnikiem jest łączące tę zbiorowość obywatelstwo polskie (wstęp, art. 1). Wyraz „wspólnoty” może charakteryzować podmioty o różnorodnym składzie. Mogą nimi być wspólnoty obywatelskie, tzn. takie, których skład zdeterminowany jest obywatelstwem polskim (wstęp), jednym z rodzajów takich wspólnot mogą być partie polityczne, do których przynależność związana jest z posiadaniem obywatelstwa (art. 11 ust. 1). Posiadanie obywatelstwa nie jest natomiast konieczne, aby z mocy prawa być członkiem wspólnoty samorządowej. Tę bowiem tworzy podmiot zbiorowy, występujący pod nazwą „ogół mieszkańców” jednostek zasadniczego podziału terytorialnego (art. 16 ust. 1). Wymieniony rodzaj wspólnoty tworzą mieszkańcy bez względu na posiadane przez nich obywatelstwo. Podmiot zbiorowy, jakim jest „grupa co najmniej 100 000 obywateli” (art. 118 ust. 2), stworzony może być celem urzeczywistnienia inicjatywy ustawodawczej. Prawo udziału w wymienionej grupie (wykonywania inicjatywy ustawodawczej) przysługuje tylko obywatelom polskim mającym czynne prawo wyborcze do sej-

mu, co oznacza, że do składu grupy mogą być zaliczone wyłącznie osoby pełnoletnie, korzystające z pełni praw wyborczych (Jabłoński 2002, s. 650). Wyraz „grupa” ma znaczenie umowne w tym sensie, że charakteryzuje zbiór osób uczestniczących w realizowaniu inicjatywy ustawodawczej, osób, których udział jest niezbędny do skutecznego jej wykonania. Więż między uczestnikami grupowego działania jest budowana na potrzeby wymienionego, doraźnego celu i w zasadzie nie powinna mieć trwalszego charakteru, z czego wynika także, że owa grupa nie jest tworzona po to, aby działać permanentnie⁶. Jednakże istnieje możliwość, że w określonych okolicznościach grupa występująca z inicjatywą ustawodawczą może składać się z członków działających partii, zorganizowanych ruchów obywatelskich i innych podmiotów związanych trwałymi więziami, które będą podtrzymywane także po zakończeniu postępowania ustawodawczego. Swoisty podmiot zbiorowy tworzą osoby korzystające z wolności wyznawania lub przyjmowania religii. Artykuł 53 ust. 2 Konstytucji RP wprowadził pojęcie „ludzi wierzących” na oznaczenie osób, które publicznie lub prywatnie korzystają w różnych formach (indywidualnie lub z innymi) z wolności religii. Z treści przepisu konstytucyjnego wynika, że chroniona prawnie wolność obejmuje każdą religię i przysługuje każdemu niezależnie od obywatelstwa (Pyclik 2002, s. 456). Zbiorowość tworzona przez ludzi wierzących jest zatem trudna do zdefiniowania, ludźmi bowiem wierzącymi, którym ustawa zasadnicza zapewnia wolność religii, mogą być wyznawcy dowolnej religii, znajdujący się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej (art. 37 ust. 1).

6.2. Podmioty zorganizowane

Oprócz podmiotów zbiorowych o niesprecyzowanym składzie, w tekście Konstytucji RP wymienionych zostało kilka rodzajów podmiotów, których cechą jest związanie osób tworzących ów podmiot określonym interesem, złączenie więziami organizacyjną i wspólną działalnością, zamiarem realizacji wspólnych dążeń, idei, misji oraz interesów. Są to: partie polityczne (art. 11, 13, 100 ust. 1), związki zawodowe (art. 12, art. 59 ust. 1-4), organizacje społeczno-zawodowe rolników (art. 12, art. 59 ust. 1), stowarzyszenia (art. 12), ruchy obywatelskie (art. 12), dobrowolne zrzeszenia (art. 12, art. 58 ust. 2 i 3), fundacje (art. 12), środki społecznego przekazu (art. 14), wspólnoty samorządowe (art. 16, art. 170), jednostki samorządu terytorialnego (art. 15 ust. 2, art. 164 ust. 1-3 i in. przepisy rozdz. VII), samorządy zawodów zaufania publicznego (art. 17 ust. 1), inne rodzaje samorządu, samorząd gospodarczy i zawodowy (art. 17 ust. 2, art. 61 ust. 1), partnerzy społeczni

⁶ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (DzU 1999 nr 62, poz. 688) przewiduje w art. 5 ust. 1-4 ramy organizacyjne trybu postępowania w sprawie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, w postaci komitetu inicjatywy ustawodawczej. Ów komitet ulega rozwiązaniu po upływie 3 miesięcy od daty zakończenia postępowania ustawodawczego i z innych przyczyn wymienionych w art. 18 cytowanej ustawy.

(art. 20), kościoły i inne związki wyznaniowe (art. 25 ust. 1, 3, 5), mniejszości narodowe i etniczne (art. 35 ust. 1-2), organizacje pracodawców (art. 59 ust. 1-2 i 4), podmioty gospodarcze (art. 61 ust. 3), obywatele działający na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (art. 74 ust. 4).

Wydaje się konieczne podkreślenie, że w powyższym katalogu znajdują się podmioty o niejednakowym stopniu zorganizowania i odznaczające się różną wielkością wpływu na sprawy publiczne. Kierując się przesłankami wynikającymi ze wspomnianych kryteriów, należałoby przede wszystkim uwypuklić pozycję publiczną, jaką *de iure* przyznaje Konstytucja RP Kościołowi (kościółom i innym związkom wyznaniowym), partiom politycznym, samorządom i związkom zawodowym w związku z faktycznym znaczeniem tych podmiotów w życiu publicznym. Znaczenie instytucji kościołów i związków wyznaniowych odzwierciedlone zostało zwłaszcza w wypowiedzi normatywnej mówiącej, że stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane m. in. na zasadach współdziałania dla dobra wspólnego (art. 25 ust. 5). Znaczenie samorządu jako korporacyjnego związku różnych interesów (mieszkańców, przedstawicieli zawodów, gospodarczych) zostało wyrażone w kilkunastu szczegółowych przepisach ustawy zasadniczej. Szczególną wagę ma to, że samorząd, zwłaszcza terytorialny, jako struktura organizacyjna odrębna od państwa, uczestniczy w coraz większym stopniu w sprawowaniu władzy publicznej. Na osobną uwagę zasługuje wyznaczenie partiom politycznym zadania „wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa” (art. 11 ust. 1). Znaczenie tej dyspozycji wydaje się istotne, nie tylko z punktu widzenia roli, jaką partie polityczne spełniają w zakresie wykonywania władzy państwowej, lecz również dlatego, że w polskiej praktyce politycznej miały miejsce fakty zacierania się granicy uprawnionej działalności politycznej między partiami a związkami zawodowymi. Dlatego też, można mówić, że związki zawodowe, w świetle uprawianej praktyki, są nie tylko podmiotem dialogu społecznego z pracodawcami (art. 20), lecz także podmiotem wpływającym na politykę państwa.

6.3. Struktury pozarządowe

W miarę utrwalania się w Polsce ustrojowego modelu społeczeństwa obywatelskiego będzie się zwiększać znaczenie – w sprawach publicznych – podmiotów zaliczanych do kategorii organizacji pozarządowych, działających w obrębie „trzeciego sektora” (*Organizacje pozarządowe...* 2000, s. 16 i nast.) i wykonujących funkcje z zakresu pożytku publicznego⁷. Podmioty te bowiem w różnych formach uczestniczą w sprawach publicznych, subsydiarnie, zamiast struktur państwa.

⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (DzU nr 96, poz. 873).

Przepisy Konstytucji RP, przewidując możliwość tworzenia struktury organizacji pozarządowych, wymieniają ich konkretne rodzaje albo wspominają o ich istnieniu. Artykuł 12 ustala podstawowy katalog podmiotów, które na ogół nazywane są organizacjami pozarządowymi, natomiast inne przepisy wymieniają niektóre funkcje tych podmiotów, ogólnie charakteryzując ich właściwości rodzajowe (art. 61 ust. 1, art. 63). W pierwszym typie uregulowań, oprócz wolności tworzenia związków zawodowych, Konstytucja zapewniła *expressis verbis* wolność tworzenia i działania również organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń⁸, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji (art. 12). Fakt wyodrębnienia w regulacjach konstytucyjnych zespołu podmiotów, które pełnią coraz ważniejszą funkcję z punktu widzenia aktywności państwa obywatelskiego, nie oznacza, że ich lista wyczerpuje całość zbioru organizacji przejawiających dążenia do zajmowania stanowiska w sprawach publicznych, reprezentowania i obrony interesów zbiorowych, a także wpływania na tworzenie prawa. Należy zatem rozumieć, że ustrojodawcy konstytucyjnemu chodziło o przykładowe wyliczenie podmiotów uprawnionych do działania w sprawach publicznych. Potwierdzenie tezy mówiącej, że katalog tej kategorii podmiotów mógłby być znacznie rozszerzony, znaleźć można w treści niektórych obowiązujących regulacji ustawowych, zawierających szczegółowe unormowania w zakresie tworzenia poszczególnych organizacji społecznych, religijnych, korporacji, komitetów wyborczych i in. oraz przyznanych im uprawnień w sprawach publicznych (*Organizacje pozarządowe...* 2000, s. 27 i nast., s. 87 i nast.).

Drugim rodzajem uregulowań, ustalających rodzajowo podmioty uprawnione do przejawiania działalności w sprawach publicznych, jest wymienienie ich w związku z unormowaniem niektórych kategorii praw jednostki. Na przykład z treści art. 61 ust. 1 wynika, że prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne ma zastosowanie do organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także do innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Na podstawie przytoczonej wypowiedzi normatywnej możliwe jest zatem twierdzenie, że katalog podmiotów nie należących do struktury rządowej, uczestniczących w wykonywaniu zadań publicznych może być uzupełniony o nie nazwane dokładnie osoby (fizyczne i prawne) oraz nie określone bliżej jednostki organizacyjne, pod warunkiem że wykonują one zadania władzy publicznej. Podobnie jak w poprzednim przypadku, art. 63, ustalając sposób realizacji prawa składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, wymienia jako ich adresatów nie tylko orga-

⁸ Niekiedy pojawiają się twory hybrydowe, formalnie będące stowarzyszeniem, ale aspirujące do odgrywania roli partii politycznej.

ny władzy publicznej, lecz także dokładniej nie określone organizacje i instytucje społeczne wykonujące zlecone im zadania z zakresu administracji publicznej.

Porównując kompetencje przyznane niektórym podmiotom (np. partiom politycznym) z kompetencjami podmiotów wymienionych w art. 12 Konstytucji RP, nie można nie zauważyć, że ustawa zasadnicza ograniczyła wypowiedź w sprawie stowarzyszeń, fundacji i innych organizacji do przyznania im nie sprecyzowanego dokładnie prawa do działania. Mniej abstrakcyjne kompetencje dotyczą natomiast poprzednio wymienionych podmiotów (osób i jednostek organizacyjnych oraz organizacji i instytucji społecznych), które mogą wykonywać zadania władzy publicznej i którym mogą być przyznane zadania z zakresu administracji publicznej. Ze sposobu zredagowania art. 12 można zatem wnioskować, że wolą ustrojodawcy było przyznanie organizacjom pozarządowym delegacji do działania, którego treść będzie skonkretyzowana w przepisach ustawowych. Trafność tej hipotezy znajduje potwierdzenie w zawartości niektórych ustaw, w nich bowiem znalazły odzwierciedlenie wyraźnie wyrażone kompetencje przyznane niektórym podmiotom w zakresie wpływania na ustawodawstwo. Generalne rozstrzygnięcie w sprawie korzystania z działalności organizacji pozarządowych przez organy administracji, celem wykonywania przez nie zadań publicznych, zostało m.in. zawarte w przepisach ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁹. Jako jedną z możliwych form współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi ustawa wymienia konsultowanie „odpowiednio do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji”.

6.4. Grupy specjalnego interesu

W Konstytucji RP, w związku z unormowaniem poszczególnych rodzajów praw jednostki, wymienione zostały także pewne kategorie osób nie mające wprawdzie właściwości podmiotów zbiorowych, jednakże ze względu na ich niektóre cechy, w pewnych okolicznościach mogące mieć interes wspólny, zdefiniowany zarówno wspólnymi korzyściami, jak i większą efektywnością osiągania celów poprzez wspólnie podejmowane działania zbiorowe (Klimczak 2003, s. 42). Zrzeszanie się takich osób i podejmowanie działań zbiorowych w obronie wspólnych interesów lub na rzecz swoich członków, kwalifikuje tego rodzaju zbiorowe twory organizacyjne do kategorii grup specjalnego interesu. Konstytucja wymienia kilka rodzajów podmiotów, które mogą się zrzeszać celem realizacji wspólnych interesów, są nimi m.in.: pracownicy (art. 67 ust. 2), inwalidzi (art. 67 ust. 1), emeryci (art. 67 ust. 1), niepełnosprawni (art. 69), uczniowie i studenci (art. 70 ust. 4), bezdomni (art. 75 ust. 1), lokatorzy (art. 75 ust. 2), konsumenci (art. 76), użytkow-

⁹ DzU 2003 nr 96, poz. 873.

nicy i najemcy (art. 76). Poszczególne kategorie wymienionych osób mają lub mogą mieć swoich przedstawicieli, którzy reprezentują daną zbiorowość, działają na jej korzyść, są rzecznikami określonych interesów (np. Naczelna Rada Zatrudnienia działająca w sferze zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, Pełnomocnik do spraw Osób Niepełnosprawnych, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i in.), mogą w zorganizowanych formach wyrażać swoje potrzeby i interesy oraz są podmiotami uregulowań ustawowych. Ustawy przewidują niekiedy rozwiązania o charakterze standardowym, obejmujące podmiotowo sprawy dotyczące określonej zbiorowości, i przyznają prawo wypowiadania opinii o projektach ustaw dotyczących danej zbiorowości. Jednakże zbiorowości, o których mowa, nie zawsze mają charakter trwały, mogą być tworzone pod wpływem rozmaitych czynników, które mogą ożywiać albo osłabiać ich aktywność. Takimi czynnikami mogą być np.: sytuacja gospodarcza, oddziaływanie faktów społecznych i politycznych albo rodzaj polityki państwa w określonej dziedzinie. W państwie prawnym, jakim jest Polska, zbiorowości te mogą uzyskiwać osobowość – traktowaną jako zespół praw i obowiązków z mocy ustaw.

7. Zakończenie

Zarówno treść podjętych rozważań, jak i wynikające z nich wnioski, mogą, moim zdaniem, stanowić upoważnienie do stwierdzenia, że przepisy Konstytucji RP w niezbędnym stopniu zapewniają urzeczywistnianie zbiorowościom prawo do partycypacji w sprawach publicznych. Jednakże owo stwierdzenie można odnieść do formalnej dostateczności uregulowań, których istnienie i obowiązywanie nie przesądza *a priori* o stanie ich rzeczywistego stosowania oraz o wpływie na działanie mechanizmów umożliwiających partycypację jednostek i zbiorowości w życiu publicznym. Należy w związku z tym zauważyć, że stosowanie prawa w ogóle, w tym także norm prawa konstytucyjnego, nie odbywa się w próżni społecznej oraz że na stan stosowania przepisów prawa ma wpływ wiele czynników. Tworzenie, obowiązywanie i stosowanie prawa są powiązаныmi ze sobą stadiami, które podlegają oddziaływaniu zarówno czynników wynikających z procesu prawotwórczego, jak i pewnych zjawisk społecznych, zewnętrznych w stosunku do obowiązującego porządku prawnego. Szczególnie konieczne wydaje się odnotowanie, że panujące warunki społeczne mogą pozytywnie albo negatywnie wpływać na wykorzystywanie przysługujących formalnie uprawnień. Mogą więc m.in. sprawiać, że ewentualne korzyści wynikające z treści określonych przepisów dla jednostek i zbiorowości, są redukowane przez brak aktywności społecznej i zaangażowania w sprawy publiczne. Obserwacje prowadzone w obrębie nauk społecznych dowodzą, że istnieniu uregulowań prawnych sprzyjających rozwijaniu partycypacji nie towarzyszy zjawisko wzrostu uczestnictwa społeczeństwa w sprawach publicznych. Obserwowane jest także zjawisko wzrostu korzyści – wynikających z istnienia sprzyjają-

cych mechanizmów partycypacji – płynących dla podmiotów zorganizowanych korporacyjnie, lepiej poinformowanych, potrafiących oddziaływać na decyzje władcze i egzekwować własne interesy. Niewątpliwie nie ma jednego racjonalnego wytłumaczenia przyczyn istnienia zjawisk indyferentyzmu i nonkonformizmu wobec przemian ustrojowych, społecznych i ekonomicznych oraz braku aktywności w wyborach i referendach. Zauważalny brak aktywności i zorganizowania nie przysparza korzyści tej części społeczeństwa, która ma poczucie wyłączenia i pomijania w podziale zysków z przebudowy państwa. Normy prawne mają niewielki wpływ na stymulowanie aktywności społecznej. Jednakże biorąc pod uwagę fakt, że konkurencja interesów jest swoistym przejawem stosunków społecznych, można stwierdzić, że konkurencja podmiotów lepiej zorganizowanych i lepiej poinformowanych ze słabszymi i gorzej poinformowanymi doprowadzać może niekiedy do skuteczniejszego wykorzystania przepisów prawa przez zbiorowości lepiej zorganizowane.

Literatura

- Europejska Konwencja Praw Człowieka* (1997), Zakamycze, Kraków.
- Fuks T. (1995), *Prawo człowieka do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi. Standardy międzynarodowe i ich realizacja w Polsce*, Ossolineum, Wrocław – Warszawa – Kraków.
- Hirsch H.J. (1993), *Problem odpowiedzialności karnej związków osób*, „Studia Prawnicze” nr 4 (118).
- Jabłoński M. (2002a), *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Wyd. C. H. Beck, Warszawa.
- Jabłoński M. (2002b), *Zakres podmiotowy realizacji praw obywatelskich w Konstytucji RP z 2.04.1997 r.*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Wyd. C. H. Beck, Warszawa.
- Jaskiernia J. (2004), *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a problem nowelizacji Konstytucji RP*, Wyd. Naukowe „Scholar”, Warszawa.
- Klimczak B. (2003), *Funkcjonalne wyjaśnianie działań zbiorowych*, [w:] *Działania zbiorowe – teoria i praktyka*, red. A. Matysiak, Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 985.
- Łopatka A. (2002), *Jednostka. Jej prawa człowieka*, Wyd. Wyższej Szkoły Handlu i Prawa, Warszawa.
- Matysiak A. (2003), *Wpływ systemu wartości na wielkość kapitału społecznego*, [w:] *Działania zbiorowe – teoria i praktyka*, red. A. Matysiak, Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 985.
- Organizacje pozarządowe w Polsce. Podstawy prawno-finansowe* (2000), red. M. Granat, Wyd. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Prawa człowieka. Dokumenty* (1989), t. 1. *Dokumenty międzynarodowe*, Bibliografia Polska, Ossolineum, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź.
- Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP* (2002), red. B. Banaszak, A. Preisner, Wyd. C. H. Beck, Warszawa.
- Projekt traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy* (2003), Konwent Europejski, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg.
- Pyclik K. (2002), *Wolność sumienia i wyznania w Rzeczypospolitej Polskiej (założenia filozoficzno-prawne)*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Wyd. C. H. Beck, Warszawa.

- Sarniecki P. (red.), (1997), *Najstarsze konstytucje z końca XVIII i I połowy XIX wieku*, Wyd. Sejmowe, Warszawa.
- Sokolewicz W. (1978), *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, PWN, Warszawa.
- Sokolewicz W. (2000), *Nowa rola konstytucji w postsocjalistycznych państwach Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej*, [w:] *Ten Years of the Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe. Materials of the Conference*, Wyd. Morpol, Lublin.
- Sokolewicz W. (2002), *Opinia prawna w sprawie zgodności z konstytucją ustawy z 11 X 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, Warszawa, 4 XI 2002 r. (dokument w posiadaniu Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu, nie opublikowany).
- Sokolewicz W. (2003), *Polska droga ku demokratycznej konstytucji (1989-1997)*, [w:] *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa, seria Prawo nr 8*.
- Wołpiuk W. J. (2001), *Zasady tworzenia ustawy zasadniczej – tryb przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, „*Studia Prawnicze*” z. 3-4 (149-150).
- Wołpiuk W. J. (2002), *Zawód zaufania publicznego z perspektywy prawa konstytucyjnego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Dział wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa.
- Zubik M. (2002), *Wykaz podmiotów, do których należy kierować projekty ustaw w trybie art. 31 ust. 3 Regulaminu Sejmu w celu konsultacji*, Wyd. Kancelaria Sejmu, Warszawa.

Akty prawne

- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (DzU 1952 nr 33, poz. 232).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997 nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (DzU 1976 nr 5, poz. 29).
- Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (DzU 2002 nr 197, poz. 1661).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (DzU 2003 nr 96, poz. 873).

CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF COMMUNITY PARTICIPATION IN PUBLIC AFFAIRS

Summary

The contents of this paper are the analysis of legal aspects of community participation in Poland from the point of view of constitutional regulations. From this analysis appears that on the basis of previously binding constitutional norms in compliance with Marxist ideology, the community decided about public behavior of an individual, whereas nowadays the regulations of Polish Constitution ensure for individuals participation in various forms of public affairs. Furthermore are analysed the problems of participation in public affairs of abstract subjects (nation, citizens, inhabitants), organized subjects (parties, associations, trade unions, self-governments etc.), non-governmental structures and special interest groups.