

WOJCIECH FIREK

Partycypacja obywatelska jako wartość konstytucyjna w demokratycznym państwie prawnym

1. Wstęp

Współczesne myślenie o państwie demokratycznym na stałe związało się z pojęciem partycypacji obywatelskiej (społecznej), rozumianej najogólniej jako dobrowolny i bezpośredni udział jednostek lub ich zrzeszeń w sferze działania organów publicznych. Demokracja, będąca zarówno zbiorem wartości, jak i pewnym obiektywnie stwierdzalnym bytem¹, zawiera zestaw konstytucyjnych postulatów, w ramach których uczestnictwu jednostek w sferze działań państwa nadaje się obecnie coraz donioślejsze znaczenie. Bez wątplenia jednym z konstytucyjnych postulatów każdej demokracji jest istnienie społeczeństwa obywatelskiego, w ramach którego jednostki i ich zrzeszenia w sposób dobrowolny i bezpośredni uczestniczą w niezależnej od państwa sferze publicznej. Uczestnictwo to, nazywane partycypacją obywatelską, jest z jednej strony sposobem ukształtowania relacji jednostek i władzy w demokratycznym państwie prawnym, którego gwarancją jest system ochrony praw i wolności obywatelskich². Z drugiej strony (w wymiarze aksjologicznym) stanowi suwerenną i powszechnie aprobowaną wartość

¹ G. Sartori, *Teoria...*, s. 22.

² Zob. I. Niźnik-Dobosz, *Partycypacja...*, s. 28–29.

społeczną. Partycypacja bowiem niesie za sobą cztery zasadnicze korzyści: podnosi poziom świadomości obywatelskiej, kształtując procesy deliberacji społecznej, zwiększa rzeczywistą kontrolę obywateli nad działaniami organów państwa, co jednocześnie wzmacnia ich legitymizację oraz pomaga w tworzeniu identyfikacji społeczności lokalnej³. Korzyści te, zaobserwowane przez polskiego prawodawcę, są implementowane do systemu prawnego jako instytucje partycypacji obywatelskiej, których celem jest zapewnienie możliwości uczestnictwa obywateli w sferze działania organów władzy publicznej. Dlatego współcześnie partycypacja, jako wyróżniony aspekt ustroju politycznego, na stałe zagościła w dyskursie naukowym, a także – co znamienne – w życiu publicznym oraz porządku prawnym⁴.

Niniejszy artykuł podejmuje próbę analizy partycypacji obywatelskiej w drugim z wyróżnionych znaczeń, tj. jako pożądanej wartości w demokratycznym państwie prawnym, która składa się na system aksjologiczny przyjęty przez polskiego ustrojodawcę w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja RP)⁵. W państwie konstytucyjnym, jakim jest Rzeczypospolita Polska, system aksjologiczny jest normatywnie wyrażony w treści Konstytucji RP, w ramach której przyjmuje postać norm i zasad konstytucyjnych (ustrojowych). Poprzez swoją hierarchiczną nadzędność oraz charakter aktu dyrektywnego dla interpretacji całego systemu prawa, Konstytucja RP determinuje funkcjonowanie wszelkich instytucji i relacji w państwie⁶, w tym również w zakresie partycypacji obywateli w sferze działania organów władzy publicznej.

2. Partycypacja obywatelska jako wartość konstytucyjna

W literaturze przedmiotu panuje powszechna zgoda co do istnienia konstytucyjnych podstaw partycypacji obywatelskiej. Liczni autorzy dekodują prawo do partycypacji z norm konstytucyjnych, wskazując, że czerpie ona swe aksjologiczne źródło z zasad ustrojowych oraz praw i wolności jednostki⁷. Ponadto dostrzega się, że jest ona też elementem zasady demokratycznego państwa prawnego⁸. Jak wskazuje Roman Marchaj, możliwość

³ P. Swaniewicz, *Partycypacja...*, s. 36.

⁴ J.H. Szlachetko, M. Grabkowska, L. Pancewicz, w: *Ustawa...*, art. 5.

⁵ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁶ L. Morawski, *Zasady...*, s. 111–114.

⁷ Zob. P. Sobiesiak, *Prawo...*, s. 79; J. Rokicki, *Partycypacja...*, s. 25.

⁸ Zob. K. Burski, *Prawne...*, s. 49–53.

uczestniczenia w procesach decyzyjnych dotyczących spraw publicznych państwa lub wspólnoty lokalnej można wyprowadzić pośrednio z treści art. 4, a także z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej⁹. Mimo to nauka prawa zatrzymuje się na wskazaniu konstytucyjnego źródła partycypacji, traktując je jako wystarczający punkt wyjścia do dalszych badań, nie analizując, z czego ta wartość wynika.

Tymczasem, chcąc potwierdzić powyższy pogląd, należy przede wszystkim po pierwsze uznać partycypację obywatelską za wartość (z racji bycia jednym z elementów spójnej aksjologicznej całości), a następnie – po drugie – w procesie holistycznej wykładni norm konstytucyjnych¹⁰ wyinterpretować jej konstytucyjną podstawę.

Podejmując się badania wartości (w tym wartości konstytucyjnych), należy na początku wyjaśnić semantyczną treść samego pojęcia. „Wartość” bowiem jest pojęciem wieloznacznym i przez to stosowanym w różnych kontekstach znaczeniowych. Słowo to swoją etymologią sięga do łacińskiego rzeczownika *valor*. Ta, być może, prosta na pierwszy rzut oka uwaga skupia jednak w sobie cały sens znaczeniowy pojęcia wartości, które oznacza coś cennego i godnego pożądania, co stanowi cel ludzkich dążeń¹¹. W filozofii podkreśla się, że wartości mają naturę ontologiczno-personalistyczną. Z jednej strony są obiektywnie istniejącym bytem, uzależnionym od faktu istnienia ich „nosiela”, a z drugiej strony funkcjonują jako relacja człowieka do tego ontologicznego bytu. Dlatego można powiedzieć, że wartości są realne dzięki osobie: formalnie w wyniku aktywności człowieka, fundamentalnie zaś dzięki sprawczej mocy Boga lub innej transcendencji¹². Co warto podkreślić, wartości są zatem immanentne, tzn. niezależne od czynników zewnętrznych, w tym od ich kodyfikacji w normie prawa. W nauce prawa pojęcie wartości określa się najczęściej jako cechę (przymiot) obiektu, przedmiotu, zjawiska, wypowiedzi itp., przypisywaną na podstawie ukształtowanych w danym środowisku społecznym ocen¹³. Tym samym wartość to „suma sądów aprobatywnych”¹⁴. Wskazuje się również na szersze rozumienie wartości

⁹ R. Marchaj, *Samorządowe...*, s. 53.

¹⁰ Zob. M. Florczak-Wątor, *Aksjologia...*, s. 61.

¹¹ *Wartość*, w: *Encyklopedia PWN*, < <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/wartosc;3994143.html> >, dostęp: 23 czerwca 2023 r.

¹² S. Kowalczyk, *Filozoficzne...*, s. 37–51.

¹³ M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny...*, s. 225.

¹⁴ H. Groszyk, L. Leszczyński, *Wartości...*, cyt. za: M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny...*, s. 225.

jako przymiotu powszechnie aprobowanego lub nieaprobowanego¹⁵. Zbiorczo wartości tworzą system wartości (inaczej system aksjologiczny), charakteryzujący się określonym stopniem uporządkowania¹⁶. W ramach tego systemu, wartości pozostają ze sobą w różnych układach relacyjnych, w tym mogą pozostawać w relacji kolizyjnej. Zadaniem zaś norm prawnych jest urzeczywistnianie (wyartykułowanie) i ochrona przyjętych wartości oraz ustalenie relacji między nimi występujących, w tym ich ważności¹⁷. Należy zauważyć zatem, że z jednej strony normy prawa wyrażają i chronią system wartości, a z drugiej strony system ten stanowi dla norm prawa uzasadnienie ich obowiązywania i pozwala dokonać oceny ich funkcjonowania.

Na podstawie powyższych założeń można przyjąć, że partycypacja obywatelska jest suwerenną wartością, która funkcjonuje w uporządkowanym systemie aksjologicznym, czerpiąc swe podstawy przede wszystkim z przyrodzonej, niezbywalnej i nienaruszalnej godności człowieka, stanowiącej dyspozytywne źródło wszystkich wolności oraz praw człowieka i obywatela. W nauce prawa konstytucyjnego pogląd ten nie był dotychczas szeroko opisywany, zapewne z uwagi na brak unormowania partycypacji obywatelskiej *expressis verbis* w Konstytucji RP. Problematyka ta ma jednak charakter interdyscyplinarny, przez co pozwala korzystać z dorobku poznawczego innych dziedzin nauk społecznych, również zajmujących się opisywaniem ustroju i praw konstytucyjnych. Dlatego, jak już zostało wspomniane we wstępie, pożądany aksjologicznie walor partycypacji obywatelskiej uzasadnia się w naukach społecznych w szczególności przez wynikające z niej cztery korzyści.

Po pierwsze, partycypacja zwiększa rzeczywistą kontrolę obywateli nad działaniami władzy publicznej. Jak słusznie wskazuje się w doktrynie prawa administracyjnego, zwiększenie kontroli obywatelskiej nad działaniami organów administracyjnych ma związek ze współczesną zmianą charakterystyki administrowania publicznego, w ramach którego coraz donioślejsze znaczenie ma świadcząca funkcja administracji publicznej¹⁸. Administracja przestaje być „nocnym stróżem” o dyskrejonalnej władzy, a staje się organizatorem zaspokajania potrzeb społeczeństwa w sferze oświaty, szkolnictwa wyższego, kultury, ochrony zdrowia, pomocy społecznej itp.¹⁹

¹⁵ S. Wronkowska, *Podstawowe...*, s. 191.

¹⁶ S. Wronkowska, *Podstawowe...*, s. 191.

¹⁷ M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny...*, s. 226.

¹⁸ P. Chmielnicki, *Zakłady...*, s. 20–21.

¹⁹ E. Knosala, *Pojęcie...*, s. 21–26.

Co istotne, w ramach swej świadczącej funkcji ma zaspokajać potrzeby zarówno poszczególnych jednostek, jak i całej społeczności²⁰. Dlatego naturalnym zjawiskiem jest potrzeba istnienia mechanizmów kontrolnych, które umożliwiają jednostkom weryfikowanie jakości wykonywanych usług. Nieprzypadkowo kontrola społeczna została w klasycznym ujęciu partycypacji obywatelskiej jako ośmioszczelkowej drabiny redystrybucji władzy, autorstwa Sherry R. Arnstein, uznana za najwyższy i najpełniejszy poziom uczestnictwa obywatelskiego²¹.

Aspekt kontroli obywatelskiej bezpośrednio przekłada się na drugi pozytywny czynnik partycypacji obywatelskiej, czyli wzmocnienia legitymizacji działań władzy publicznej. Bez wątplenia rozstrzygnięcia w sprawach publicznych, które zostały uprzednio poddane rzetelnemu procesowi deliberacji (np. w formie konsultacji społecznych), są postrzegane jako bardziej demokratyczne, mimo iż formalnie podmiotem decyzyjnym jest niezmiennie dany organ administracji państwowej. Niewątpliwą zaletą prowadzenia dyskursu deliberacyjnego jest możliwość legitymizowana podjętych w jego ramach rozstrzygnięć, niezależnie od ich wyniku²². Było to szczególnie widoczne na przykładzie formowania się konstytucjonalizmu w państwach latynoamerykańskich na przełomie XX i XXI w., które konieczność legitymizowania nowej władzy widziały właśnie w instytucjach partycypacji obywatelskiej, mających za zadanie odbudować utraconą legitymację nowo utworzonych organów konstytucyjnych²³.

Jako trzeci pozytywny aspekt partycypacji wyróżnia się w perspektywie aksjologii politycznej to, iż partycypacja stanowi cechę dobrego państwa, która realizuje się w ideach subsydiarności, decentralizacji, kontroli władzy i osiągnięcia dobra wspólnego²⁴. Uczestnictwo obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych, w szczególności na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, jest postrzegane jako pożądany instrument zarządzania układem lokalnym, co opisywane jest szeroko w literaturze jako idea *good (public) governance*²⁵. Koncepcja ta, uzasadniana postępowaniem cywilizacyjnym, związana jest z podporządkowaniem administracji publicznej społeczeństwu obywatelskiemu, będącemu jej faktycznym źródłem legitymizacji. Idea *public governance* zakłada odejście od hierarchicznego modelu sparowania

²⁰ I. Lipowicz, *Istota...*, s. 45.

²¹ S.R. Arnstein, *Drabina...*, s. 12.

²² J. Habermas, *Faktyczność...*, s. 318–319.

²³ R. Viciano Pastor, R. Martínez Dalmau, *Nowy...*, s. 125.

²⁴ J. Rokicki, *Partycypacja...*, s. 19.

²⁵ H. Izdebski, *Od administracji...*, s. 11.

władzy i jego spłaszczenie, dzięki podejmowaniu decyzji publicznych poprzez sieciową deliberację interesariuszy z różnych sektorów. Fakt spłaszczenia struktur organizacyjnych determinuje z kolei rozwój kolegialnych systemów sprawowania władzy z wykorzystaniem różnorodnych instytucji partycypacyjnych²⁶.

W końcu podnosi się, że partycypacja jest wartościowa również jako element edukacyjny i integracyjny. To dzięki aktywnemu uczestnictwu w sposób nieformalny nabywa się kluczowe kompetencje obywatelskie²⁷. Jak słusznie wskazuje Benjamin Barber, „wspólnota wzrasta dzięki uczestnictwu i jednocześnie je umożliwia; aktywność obywatelska uczy jednostki, jak myśleć publicznie jako obywatele, a obywatelstwo wyposaża w niezbędny dla nich sens tego co publiczne”²⁸. Partycypacja pozwala zrozumieć, jak funkcjonują instytucje demokratycznego państwa prawnego, a ponadto uczy artykułowania własnych i grupowych interesów oraz krytycznego myślenia²⁹. Partycypacja integruje też lokalną społeczność i wytwarza w niej zbiorową samoświadomość, rozumianą – za Edwardem Shilsem – jako świadomość, „gdzie *inni* uczestniczą wraz ze mną w tym samym *my*”³⁰. Dzięki temu kreowana społeczna „tożsamość poznawcza i normatywna”, nastawiona na realizację wspólnego celu, chroni i pomnaża dobro wspólne – całego społeczeństwa³¹.

Wskazane powyżej pozytywne skutki płynące z realizacji instytucji partycypacyjnych stanowią jedynie ramowe wyliczenie subiektywnie wybranych jej najistotniejszych aspektów. W literaturze przedmiotu odnaleźć można szersze omówienie wraz z proponowaną typizacją w zależności od kategorii podmiotów partycypujących³². Dlatego nie sposób odmówić partycypacji obywatelskiej – jako wartości – oceny pozytywnej, z uwagi na jej społecznie pożądany walor i powszechnie aprobowany charakter.

Badając aksjologię partycypacji obywatelskiej, nie należy zapominać, że funkcjonuje ona w ramach pewnego całościowego systemu wartości, który, przejęty przez polskiego ustrojodawcę, przybiera uporządkowaną postać

²⁶ W. Rudolf, *Koncepcja...*, s. 73–74.

²⁷ Zob. zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2006 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie (2006/962/WE), Dz. Urz. UE L 394 z 30.12.2006, s. 10.

²⁸ B. Barber, *Strong...*, s. 152.

²⁹ D. Gierszewski, *Edukacja...*, s. 81.

³⁰ E. Shils, *Co to jest...*, s. 12.

³¹ E. Shils, *Co to jest...*, s. 11.

³² Zob. *Korzyści z partycypacji...*, red. O. Chrzanowski, s. 55–60.

w Konstytucji RP. Należy przy tym zauważyć, że system ten charakteryzuje się obiektywnością, co oznacza, że wartości w nim wyrażone mają postać obiektywnych zasad, uznanych przez prawodawcę konstytucyjnego za godne ochrony, a w związku z tym są prawnie cenione i promowane³³. Jak wskazywał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny:

Konstytucja w całokształcie swych postanowień daje wyraz pewnemu obiektywnemu systemowi wartości, którego urzeczywistnianiu służyć powinien proces interpretacji i stosowania poszczególnych przepisów konstytucyjnych. Dla określenia tego systemu wartości centralną rolę odgrywają postanowienia o prawach i wolnościach jednostki, usytuowane przede wszystkim w rozdziale II Konstytucji. Wśród tych postanowień centralne z kolei miejsce zajmuje zasada przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka³⁴.

Ponadto konstytucyjny system wartości charakteryzuje się stabilnością i elastycznością. Cechy te, choć *prima facie* wydawać się mogą wzajemnie sprzeczne, gwarantują faktycznie trwałość funkcjonowania ustawy zasadniczej. Jej stabilność, wynikająca z nadrzędnego miejsca w systemie prawa oraz zawartości aksjologicznej, wyraża się materialnie w granicach jej niezmienności oraz formalnie w specyficznym trybie zmiany jej treści³⁵. Z kolei elastyczność konstytucji gwarantuje jej ponadczasowość, rozumianą jako zdolność szybkiego dostosowywania się do zmieniających się realiów, poprzez stosowanie specyficznej wykładni, niejednokrotnie o twórczym charakterze³⁶. Należy przy tym zauważyć, że Konstytucja RP odwołuje się do określonych wartości w sposób bezpośredni albo pośredni. Tym samym konstytucjonalizacja przyjętego przez racjonalnego ustrojodawcę systemu wartości została dokonana w tekście Konstytucji RP tak, aby normy konstytucyjne wyrażały spójny i uporządkowany system aksjologiczny, projektując tym samym określoną wizję funkcjonowania państwa.

W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że nie można konstytucyjnej aksjologii przyporządkować jednego dominującego nurtu ideologicznego, z uwagi na okoliczności powstania ustawy zasadniczej, tj. dążenia jej twórców do uzyskania jak najszerszego kompromisu³⁷. Podzielam pogląd

³³ M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny...*, s. 228.

³⁴ Wyrok TK z 23 marca 1999 r., K 2/98, OTK-A 1999, nr 3, poz. 38.

³⁵ M. Florczak-Wątor, *Aksjologia...*, s. 75.

³⁶ M. Florczak-Wątor, *Aksjologia...*, s. 75.

³⁷ P. Winczorek, *Uwarunkowania...*, s. 5.

Moniki Florczak-Wątor, która wskazuje, że „Konstytucja RP po jej uchwaleniu dynamicznie się rozwijała, a wraz z nią ewoluowała też aksjologia konstytucyjna. Nie można więc przyjąć, że wola ustrojodawcy historycznego, choćby nawet była możliwa do pełnego zrekonstruowania, zdeterminowała ostatecznie i nieodwracalnie kształt aksjologii konstytucyjnej”³⁸. Tak na przykład zmieniły się oczekiwania polskiego społeczeństwa względem form demokracji bezpośredniej, które w 1997 r. Paweł Sarnecki charakteryzował jako umiarkowane³⁹. Trzeba bowiem zauważyć, że w perspektywie 25 lat obowiązywania Konstytucji RP aktywność obywatelska Polaków *sensu largo*, w szczególności na poziomie lokalnym, wolno, lecz systematycznie wzrasta⁴⁰.

W świetle powyższych rozważań należy zauważyć, że Konstytucja RP *expressis verbis* nie posługuje się pojęciem partycypacji obywatelskiej. Nie oznacza to jednak, że wartość ta pozostaje poza aksjologią przyjętą przez ustrojodawcę. Autorzy polskiej ustawy zasadniczej nie przyjęli koncepcji etatystycznej, koncentrującej władzę publiczną w państwie i jego instytucjach; co można dostrzec już na poziomie stosowanej semantyki. Częściej niż o władzy państwowej mowa w Konstytucji RP o władzy publicznej, zadaniach publicznych itp. Państwo ma być wprawdzie unitarne i stanowić dobro wspólne obywateli, ale oparte na podziale i decentralizacji władzy. Decentralizacja nie ogranicza się do aspektu terytorialnego. Chodzi w niej o coś więcej: przekazywanie zadań publicznych szerokiemu kręgowi podmiotów pozapaństwowych, najlepiej o charakterze obywatelskim⁴¹.

Holistyczna analiza przepisów Konstytucji RP, w szczególności jej art. 2, wyrażającego zasadę demokratycznego państwa prawnego, pozwala zatem przyjąć, że partycypacja obywatelska jest również wartością konstytucyjną, wyrażoną w sposób pośredni, wywodzoną z innych sformułowanych wprost w Konstytucji RP zasad.

³⁸ M. Florczak-Wątor, *Aksjologia...*, s. 75.

³⁹ P. Sarnecki, *Idee...*, s. 9.

⁴⁰ Pojęcie oraz pomiar aktywności obywatelskiej w Polsce jest szeroko opisywane i badane w literaturze. Celem jedynie zarysowania pewnych wzrostowych trendów można wskazać wyniki analiz statystycznych w zakresie rozwoju trzeciego sektora w Polsce, publikowane co dwa lata – zob. Główny Urząd Statystyczny, *Analizy...*

⁴¹ M. Zubik, W. Sokolewicz, w: *Konstytucja...*, art. 12.

3. Konstytucyjne podstawy partycypacji obywatelskiej

Konstytucja RP nie posługuje się, o czym była już mowa wcześniej, pojęciem partycypacji obywatelskiej. Na świecie jednak odnaleźć można systemy konstytucyjne, które wprost formułują zasadę partycypacji obywatelskiej jako zasadę ustrojową. Odwołując się do przywołanego wcześniej przykładu państw latynoamerykańskich, warto wskazać art. 1 ustawy zasadniczej Ekwadoru, który upatruje źródła władzy w woli obywateli, realizowanej przez organy państwa, oraz w ramach „form partycypacji bezpośrednio przewidzianych w konstytucji”⁴². Z kolei art. 11 konstytucji Boliwii stanowi, że „Republika Boliwii wybiera dla swojego rządu demokratyczną formę partycypacyjną, reprezentatywną i wspólnotową, na równorzędnych warunkach dla mężczyzn i kobiet”⁴³. Ustawa zasadnicza Kolumbii w tytule IV rozdziału I (art. 103–106) używa również pojęcia „formy partycypacji demokratycznej”⁴⁴. Jeszcze bardziej precyzyjne wydaje się pojęcie „demokracja partycypacyjna” użyte w preambule oraz art. 6, 18, 55 i 66 konstytucji Wenezueli⁴⁵.

Fakt, że polski ustrojodawca nie posługuje się *expressis verbis* pojęciem partycypacji obywatelskiej, implikuje konieczność jego rekonstrukcji poprzez dokonanie wykładni innych norm wyrażonych bezpośrednio w treści Konstytucji RP. Normy te przybierają postać zasad konstytucyjnych – określanych za pomocą różnorodnych sformułowań, którym doniosłość zasady przypisuje się ze względu na tradycję nazewniczą, ukształtowaną w doktrynie i orzecznictwie⁴⁶. W doktrynie podkreśla się jednak, że katalog zasad ustrojowych nie jest ściśle określony, przez co jego zakres jest do pewnego stopnia sporny⁴⁷.

⁴² Konstytucja Republiki Ekwadoru z dnia 28 września 2008 r., w: *Konstytucje Świata, Zbiory Biblioteki Sejmowej*, < <http://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiata-ekwador/> >, dostęp: 23 czerwca 2023 r.

⁴³ Konstytucja Wielonarodowego Państwa Boliwii z dnia 25 stycznia 2009 r., w: *Konstytucje Świata, Zbiory Biblioteki Sejmowej*, < <http://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiata-bolivia/> >, dostęp: 23 czerwca 2023 r.

⁴⁴ Konstytucja Republiki Kolumbii z dnia 4 lipca 1991 roku, w: *Konstytucje Świata, Zbiory Biblioteki Sejmowej*, < <https://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiata-kolumbia/> >, dostęp: 23 czerwca 2023 r.

⁴⁵ Konstytucja Boliwariańskiej Republiki Wenezueli z dnia 20 grudnia 1999 r., w: *Konstytucje Świata, Zbiory Biblioteki Sejmowej*, < <https://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiata-wenezuela/> >, dostęp: 23 czerwca 2023 r.

⁴⁶ P. Tuleja, *Zasady...*, s. 25.

⁴⁷ K. Wojtyczek, *Formy...*, s. 38.

Konstytucyjnych podstaw partycypacji należy szukać w treści nadrzędnych zasad ustrojowych, dotyczących udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej. Będą to te zasady, które – *explicite* lub poprzez ich wpływ na kształt rozwiązań przyjmowanych w ustawodawstwie zwykłym – umożliwiają obywatelom (jednostkom) artykułowanie swoich potrzeb i poglądów oraz wskazywanie władzom kierunków i sposobów podejmowania rozstrzygnięć w danych sprawach⁴⁸. Do zasad tych należy w szczególności zaliczyć: zasadę dobra wspólnego (art. 1), zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasadę suwerenności Narodu (art. 4) oraz zasadę dialogu społecznego (art. 20).

Zasada dobra wspólnego została wyrażona w art. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Proklamacja ta, choć zawiera przede wszystkim treści mobilizujące i edukacyjne, stanowi najszerszą determinantę polskiej państwowości⁴⁹. W doktrynie wskazuje się, że sformułowanie to, odwołujące się do tradycji ustrojowych Konstytucji 3 Maja⁵⁰, wyraża zasadniczą rolę państwa w służbie wszystkim członkom wspólnoty politycznej⁵¹. Rzeczpospolita nie jest zatem prostą identyfikacją systemu organów państwa z ich różnorodnymi funkcjami i powiązaniem. Państwo, będące wspólnym dobrem obywateli, daleko przerasta sam aparat władzy publicznej, ponieważ jest swoistym zrzeszeniem obywateli, będących członkami danej wspólnoty obywatelskiej⁵². Dlatego państwo będące dobrem wspólnym to państwo będące środkiem służącym rozwojowi poszczególnych osób oraz tworzonych przez nie wspólnot: rodziny, dobrowolnych zrzeszeń oraz wspólnot samorządowych⁵³. W doktrynie podkreśla się przy tym, że zasada dobra wspólnego historycznie wyrasta z europejskiej myśli cywilizacyjnej.

Zasada dobra wspólnego, określając programowe prawo obywateli do korzystania z wszystkich urządzeń i instytucji państwa, zawiera również postulat przyczyniania się jednostek do ich zachowania oraz rozwijania. Konkretyzacja tego postulatu znajduje się w art. 82 Konstytucji RP, nakazującym obywatelom polskim troszczyć się o dobro wspólne. W tym aspekcie zasada dobra wspólnego jest odnoszona do obowiązków obywatelskich,

⁴⁸ M. Bożek, *Konstytucyjne...*, s. 90.

⁴⁹ P. Sarnecki, w: *Prawo...*, s. 71.

⁵⁰ *Ustawa Rządowa z dnia 3-go maja 1791 roku*, w: *Konstytucje...*, red. T. Kołodziejczyk, M. Pomianowska, s. 13–18.

⁵¹ P. Tuleja, w: *Konstytucja...*, art. 1.

⁵² P. Sarnecki, w: *Prawo...*, s. 71.

⁵³ P. Tuleja, w: *Konstytucja...*, art. 1.

służąc kształtowaniu poczucia odpowiedzialności za państwo⁵⁴. Należy przy tym zauważyć, że formą realizacji powyższych postulatów jest również partycypacja obywatelska. To przecież w ramach instytucji partycypacyjnych obywatele mogą uczestniczyć w podtrzymywaniu i rozwijaniu wspólnoty oraz państwa, dążąc do zachowania dobra wspólnego.

Jednocześnie adresatem art. 1 Konstytucji RP pozostaje ustawodawca, ponieważ w zakresie ustrojowym zasada ta wymaga tworzenia i wspierania form, które pozwolą obywatelom wziąć udział w pomnażaniu dobra wspólnego⁵⁵, w tym właśnie form partycypacyjnych. Tym samym zasada ta tworzy prawne podstawy umożliwiające obywatelom aktywnie uczestniczyć w sferze działania organów władzy publicznej. Programowy charakter art. 1 Konstytucji RP stanowi dyrektywę interpretacyjną w procesie stanowienia oraz stosowania prawa, w zakresie tworzenia i rozwijania instytucji partycypacji obywatelskiej. Zauważa to również Trybunał Konstytucyjny, który dokonując wartościowania prawa do prywatności z prawem dostępu do informacji publicznej, oparł konieczność istnienia gwarancji transparentności działań organów władzy publicznej właśnie na zasadzie dobra wspólnego⁵⁶.

Zasada dobra wspólnego jest bezpośrednio związana z kolejną zasadą konstytucyjną, mającą zasadnicze znaczenie dla przyjętego w Konstytucji RP systemu wartości, w tym dla partycypacji obywatelskiej, tj. zasadą demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta ma ustabilizowane miejsce we współczesnym konstytucjonalizmie⁵⁷ i jest systematycznie rozwijana zarówno przez doktrynę, jak i orzecznictwo sądu konstytucyjnego. Wskazuje się, że pochodzi ona z niemieckiej tradycji konstytucyjnej *Rechtsstaat*⁵⁸, choć pogląd ten nie jest jednolicie prezentowany w piśmiennictwie⁵⁹. Warto odnotować, że również prawo pierwotne UE uznaje tę zasadę za element kulturowego dziedzictwa Europy⁶⁰. Niezależnie jednak od przyjętej genezy, zasada demokratycznego państwa prawa, jak wywiódł Trybunał Konstytucyjny, „w znaczeniu opisowym jest zbiorem różnych wartości bezpośrednio lub pośrednio wyrażonych w Konstytucji, dotyczących prawa, ustroju państwa oraz relacji między państwem a jednostką”⁶¹.

⁵⁴ P. Zamelski, *Wybrane...*, s. 201.

⁵⁵ P. Sarnecki, w: *Prawo...*, s. 71.

⁵⁶ Wyrok TK z 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30.

⁵⁷ Zob. E. Morawska, *Klauzula...*, s. 119.

⁵⁸ M. Zubik, W. Sokolewicz, w: *Konstytucja...*, art. 2.

⁵⁹ Zob. M. Zmierczak, *Kształtowanie...*, s. 187–199.

⁶⁰ Zob. Traktat o Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13 wersja skonsolidowana.

⁶¹ Wyrok TK z 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 64.

Powszechnie zaaprobowany sposób odczytywania art. 2 Konstytucji RP wskazuje, że norma ta wyraża wprost jednocześnie trzy zasady konstytucyjne: zasadę państwa demokratycznego, zasadę państwa prawnego i zasadę sprawiedliwości społecznej, które są ze sobą powiązane funkcjonalnie i materialnie⁶². Stąd zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się jej doniosłość i nadrzędność, nazywając „zasadą zasad”⁶³.

Po pierwsze, art. 2 Konstytucji RP wprowadza bezpośrednio zasadę państwa demokratycznego, czyli państwa, w którym władza należy do wszystkich obywateli, określonych wspólnotowo, jako Naród. Zasadę tę należy zatem odczytywać wspólnie z art. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym Naród jest jednym dzierżycielem władzy i tylko on może tę władzę powierzyć wybranym podmiotom. Podmioty te muszą być w stanie stale powołać się na legitymację Narodu⁶⁴. Jak precyzyjnie wskazuje Paweł Sarnecki, dalszą konsekwencją jest wymóg kierowania się interesem i dobrem Narodu, pod rygorem utraty wymaganej legitymacji⁶⁵. W zakresie ustrojowym zasada demokratyzmu oznacza też obowiązek oparcia na wymogach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa⁶⁶. Państwo demokratyczne to jednocześnie państwo nieskrępowanie działających obywateli, które dopuszcza funkcjonowanie wszelkich form kontroli obywatelskiej nad działaniami organów władzy publicznej. Ponadto państwo demokratyczne to także państwo, które powinno uznawać i sankcjonować prawnie bardzo wiele form, poprzez które jego obywatele mogą artykułować swoje postulaty, wyrażać swe interesy, manifestować swe potrzeby i formułować swoją wolę co do kierunku ich rozwiązywania⁶⁷. Państwo demokratyczne to zatem państwo realizujące wartości partycypacji obywatelskiej, poprzez wprowadzanie i rozwijanie w systemie prawa jej instytucji.

Po drugie, zasada demokratycznego państwa prawnego wyraża wprost zasadę państwa prawnego, zwaną również w piśmiennictwie zasadą lub klauzulą państwa prawa⁶⁸. Państwo prawne to państwo oparte na odpowiednio stanowionych i ogłoszonych powszechnie normach prawa, a nie na uznaniowej woli organów władzy publicznej. W doktrynie prawa

⁶² M. Florczak-Wątor, w: *Konstytucja...*, art. 2.

⁶³ M. Zubik, W. Sokolewicz, w: *Konstytucja...*, art. 2.

⁶⁴ P. Sarnecki, w: *Prawo...*, s. 71.

⁶⁵ P. Sarnecki, w: *Prawo...*, s. 71.

⁶⁶ M. Zubik, W. Sokolewicz, w: *Konstytucja...*, art. 2.

⁶⁷ P. Sarnecki, w: *Prawo...*, s. 72.

⁶⁸ M. Araszkiewicz, M. Florczak-Wątor, *Zasada...*, s. 198.

konstytucyjnego, charakteryzując zasadę państwa prawnego, wyróżnia się formalne i materialne jej elementy⁶⁹. W aspekcie formalnym oznacza ona konieczność zapewnienia legalności wszystkim działaniom organów państwa, która realizowana jest poprzez zachowanie zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP). Organy władzy publicznej działają zatem zawsze na podstawie i w granicach prawa. Ponadto w państwie demokratycznym praworządność oparta jest również na zasadzie podziału i wzajemnego kontrolowania się władz (art. 10 Konstytucji RP). W aspekcie materialnym natomiast działania organów władzy muszą być podejmowane jednocześnie z poszanowaniem przyjętego w ustawie zasadniczej systemu wartości, poprzez przestrzeganie konstytucyjnego katalogu zasad, w szczególności sprawiedliwości, wolności, równości wszystkich obywatelski wobec prawa, demokratyzmu i pluralizmu politycznego⁷⁰. W katalogu tym znajduje się również zasada budowania i ochrony zaufania obywateli do organów publicznych i stanowionego przez nie prawa⁷¹, która ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania partycypacji obywatelskiej. Zgodnie z tą zasadą organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budząc w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego⁷². Praktyka jasno ukazuje, że brak zaufania obywateli do organu publicznego lub samej instytucji partycypacyjnej niweczy cały proces partycypacji obywatelskiej⁷³.

Zasada państwa prawnego z perspektywy obywateli wyraża dyrektywę wolnościową. Jak wskazuje się w dogmatyce prawa, „w państwie praworządnym dozwolone jest wszystko, czego prawo nie zabrania, zaś w kontekście organów państwa – tylko to, na co prawo wyraźnie zezwala”⁷⁴. Dlatego w zakresie uczestnictwa obywateli w sferze działania organów władzy publicznej państwo praworządne i demokratyczne ma za zadanie to uczestnictwo umożliwiać, a nawet powinno je wspomagać i rozwijać, zarówno w formie instytucjonalnej, jak i materialnej. W praktyce zasada ta stanowi podstawę do podejmowania przez jednostki lub ich grupy różnorodnych aktywności obywatelskich, bez powoływania się na bezpośrednio skodyfikowane

⁶⁹ M. Florczak-Wątor, w: *Konstytucja...*, art. 2.

⁷⁰ B. Banaszak, *Prawo...*, s. 173.

⁷¹ P. Sarnecki, w: *Prawo...*, s. 75.

⁷² M. Florczak-Wątor, w: *Konstytucja...*, art. 2.

⁷³ Zob. *Diagnoza...*, red. J. Czapiński, T. Panek.

⁷⁴ L. Morawski, *Wstęp...*, s. 199.

podstawy prawne, zaliczane przez literaturę do tzw. pozaustawowych instytucji partycypacji⁷⁵.

Po trzecie, kolejną zasadą wymagającą uwzględnienia jest zasada sprawiedliwości społecznej urzeczywistnianej przez państwo wynikająca z art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z nią rola państwa nie może ograniczać się do beznamiętnego obserwowania życia społecznego, lecz państwo powinno w razie potrzeby interweniować i korygować przebieg procesów społecznych i gospodarczych⁷⁶. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie definiuje tę zasadę jako „dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”⁷⁷. Jednocześnie ograniczeniem zbytńiego interwencjonizmu jest zasada subsydiarności, wyrażona w preambule Konstytucji RP, a w kontekście gospodarczym również zasada społecznej gospodarki rynkowej (art. 20). Należy zauważyć, że państwo urzeczywistniająca sprawiedliwość społeczną to państwo wspomagające rozwój jednostek, które z różnych względów są społecznie wykluczone lub ograniczone. Warto w tym miejscu przypomnieć przywoływaną już myśl Sherry R. Arnstein, która w partycypacji obywatelskiej widziała przede wszystkim formę społecznego włączania właśnie jednostek wykluczonych⁷⁸. W doktrynie podkreśla się ponadto, że z zasady demokratycznego państwa prawnego, kojarzonej dodatkowo z zasadami suwerenności Narodu oraz dobra wspólnego, wywodzi się prawo obywateli do sprzeciwu wobec władzy naruszającej w sposób rażący i oczywisty podstawowe komponenty tej zasady (zwane prawem oporu lub obywatelskim nieposłuszeństwem), które może być realizowane w sytuacji, gdy inne sposoby działania okażą się bezskuteczne⁷⁹. Należy bowiem zauważyć, że partycypacja obywatelska, zmierzając do realizacji dobra wspólnego, może jednocześnie stać w opozycji do stanowiska organu państwa w danej sprawie. Praktyka funkcjonowania tych instytucji pokazuje, że aktywność obywatelska zazwyczaj rozpoczyna się właśnie w sytuacji braku działania organów władzy lub gdy działanie to jest powszechnie uznawane za sprzeczne z dobrem danej wspólnoty.

⁷⁵ J. Rokicki, *Partycypacja...*, s. 20–21.

⁷⁶ P. Sarnecki, w: *Prawo...*, s. 76.

⁷⁷ Wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.

⁷⁸ S.R. Arnstein, *Drabina...*, s. 12.

⁷⁹ M. Zubik, W. Sokolewicz, w: *Konstytucja...*, art. 2.

Ostatnią z przedstawionych w ramach niniejszej analizy zasad konstytucyjnych jest zasada dialogu społecznego, wyrażana w Konstytucji RP w dwóch znaczeniach. W znaczeniu szerszym (użyty w preambule Konstytucji RP) zasada dialogu społecznego sprowadza się do takiego zorganizowania państwa oraz określenia praw i wolności jednostek, dzięki któremu jednostki te, również w ramach dobrowolnych zrzeszeń, będą mogły swobodnie wyrażać i wymieniać poglądy, a także demokratycznie zdobywać społeczne poparcie dla tych poglądów⁸⁰. W węższym znaczeniu (art. 20 Konstytucji RP) zasada ta jest elementem ustroju gospodarczego, w ramach którego określa sposób ułożenia stosunków między pracodawcami, pracownikami i organami władzy publicznej, w którym spory i konflikty rozwiązywane są w drodze dialogu i kompromisów⁸¹. Relacja tych dwóch znaczeń, jak słusznie stwierdza Paweł Sarnecki, polega na zawieraniu się, co oznacza, że art. 20 stanowi część szeroko rozumianego dialogu społecznego uregulowanego w preambule Konstytucji RP⁸². Dla przedmiotowych rozważań zasadnicze znaczenie ma zasada dialogu społecznego w szerszym znaczeniu.

Konstytucjonalizacja dialogu społecznego jako wartości nakazuje uznać, że dialog jest aksjologicznie pożądanym sposobem zachowania się ludzi w każdej sytuacji społecznej⁸³. W sferze publicznej dialog przybiera postać zinstytucjonalizowanych form komunikacji, w której podmioty społeczne mogą informować organy władzy publicznej o swoim stanowisku, a następnie prowadzić z nimi zorganizowane negocjacje. Dialog jest zatem podstawą wszelkiej partycypacji obywatelskiej, a ustrojowa zasada dialogu społecznego stanowi jej konstytucyjną podstawę.

Powyższe ustalenia pozwalają przyjąć, że katalog konstytucyjnych zasad ustrojowych, na który w szczególności składają się zasady: demokratycznego państwa prawnego, dobra wspólnego, suwerenności Narodu oraz dialogu społecznego, przesądza o istnieniu konstytucyjnych podstaw dla realizacji wartości, jaką jest partycypacja obywatelska. Należy również zauważyć, że podstawy te mogą być również rekonstruowane z innych, bardziej szczegółowych norm konstytucyjnych, w tym: art. 12 (zapewniającego wolność zrzeszania się obywateli w ramach funkcjonującego społeczeństwa obywatelskiego), art. 61 (wyznaczającego prawo dostępu do informacji publicznej), art. 63 (definiującego prawo do składania petycji, skarg i wniosków) czy art. 73

⁸⁰ P. Winczorek, w: *Ustrój...*, s. 39–40.

⁸¹ P. Winczorek, w: *Ustrój...*, s. 40.

⁸² P. Sarnecki, *Preambula...*, s. 38.

⁸³ S.L. Stadniczeńko, *Konstytucjonalizacja...*, s. 328.

(statuującego prawo do informacji o stanie środowiska oraz uczestnictwa w działaniach na rzecz jego poprawy i ochrony). Ponadto w literaturze wskazuje się, że kontekście postrzegania samorządu terytorialnego jako lokalnej demokracji wpływ na instytucje partycypacji obywatelskiej mają również: zasada pomocniczości (preambuła w związku z art. 16 Konstytucji RP), zasada decentralizacji władzy publicznej (art. 15 Konstytucji RP), zasada samorządu terytorialnego (art. 16 Konstytucji RP) oraz zasada państwa jednolitego (art. 3 Konstytucji RP)⁸⁴. W ujęciu najszerszym prezentowany jest pogląd, że „konstytucyjna zasada udziału społeczeństwa w podejmowaniu rozstrzygnięć państwowych jest rozwinięta przez zasadę zwierzchnictwa Narodu, pluralizmu politycznego, zasadę dialogu społecznego, samorządności, zasadę nakazu uwzględniania praw mniejszości”⁸⁵.

Partycypacja obywatelska powinna być postrzegana w sposób holistyczny, w związku z innymi zasadami ustrojowymi wyrażonymi w Konstytucji RP. Jak słusznie zauważa Trybunał Konstytucyjny, „konstytucja nie jest przecież zbiorem oderwanych od siebie zasad, lecz powinna być rozumiana jako racjonalna i harmonijna całość”⁸⁶. Dlatego należy odrzucić interpretację zasad ustrojowych Konstytucji RP, traktującą demokrację partycypacyjną jako zasadę stojącą w sprzeczności z zasadą demokracji przedstawicielskiej. Partycypacja obywatelska nie zmierza do zastąpienia systemu przedstawicielskiego, a jedynie w sposób komplementarny na niego wpływa. Pogląd ten potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który dokonując wykładni art. 57 Konstytucji RP, stwierdził, że:

Nie można ignorować funkcji partycypacyjnej wolności zgromadzeń. Wiąże się ona z możliwością wpływania jednostek na proces decyzyjny oraz kształtowanie woli politycznej niezależnie od istniejącego mechanizmu przedstawicielskiego, a więc w okresach między poszczególnymi aktami wyborczymi. [...] Jest formą aktywnego udziału obywateli w życiu państwa i przez to troski o dobro wspólne. Umożliwia dokonywanie publicznej analizy źródeł, przyczyn oraz istoty niezadowolenia społecznego. Stwarza okazję do wyrażenia krytyki lub negacji obowiązującego porządku prawnego lub społecznego. Odgrywa więc rolę mechanizmu wczesnego ostrzegania. Dzięki temu organy przedstawicielskie mogą poznać źródła napięć wywołujących sprzeciw członków społeczeństwa w odniesieniu do konkretnych rozstrzygnięć w przestrzeni publicznej. W tym

⁸⁴ M. Bożek, *Konstytucyjne...*, s. 90.

⁸⁵ J. Boć, w: *Konstytucje...*, s. 18.

⁸⁶ Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

znaczeniu zgromadzenia stanowią istotne uzupełnienie mechanizmu przedstawicielskiego, zapobiegając w państwie demokratycznym powstawaniu takich napięć w społeczeństwie, wynikających z przerwania komunikacji społecznej, które mogłyby zagrażać demokracji⁸⁷.

Mozna przyjąć *per analogiam*, że również w przypadku innych instytucji partycypacji obywatelskiej ich realizacja jest pożądana i pozytywnie wpływa na stan demokracji przedstawicielskiej. Zasadniczym zadaniem partycypacji jest bowiem kształtowanie woli politycznej przez wpływ społeczeństwa na organy władzy publicznej⁸⁸.

Tak samo za błędną należy uznać wykładnię zrównująca demokrację partycypacyjną z demokracją bezpośrednią. Mimo podobieństw aksjologicznych i instytucjonalnych, pomiędzy tymi pojęciami występuje stosunek zawierania, przy czym demokracja partycypacyjna jest kategorią szerszą. Partycypacja dotyczy wszak tego obszaru aktywności obywatelskiej, który usytuowany jest pomiędzy formą bezpośredniego i pośredniego sprawowania władzy⁸⁹.

4. Podsumowanie

Partycypacja obywatelska, rozumiana najogólniej jako dobrowolny i bezpośredni udział jednostek lub ich zrzeszeń w sferze działania organów państwa, z uwagi na swoje pozytywne aspekty bez wątpienia stanowi powszechnie aprobowaną wartość społeczną. Na poziomie normatywnym wartość ta została przyjęta w Konstytucji RP w sposób pośredni – jest dekodowana z innych (wyrażonych *expressis verbis*) norm konstytucyjnych, w szczególności z nadrzędnych zasad ustrojowych, tj. zasady dobra wspólnego (art. 1) zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasady suwerenności Narodu (art. 4) oraz zasady dialogu społecznego (art. 20). Dokonana holistyczna wykładnia powyższych norm konstytucyjnych pozwala traktować ideę uczestnictwa obywatelskiego jako element obiektywnego i uporządkowanego systemu wartości przyjętego w Konstytucji RP.

Konsekwencją uznania partycypacji obywatelskiej za wartość konstytucyjną jest jej zdolność do determinowania działań ustawodawcy oraz całego

⁸⁷ Wyrok TK z 18 września 2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 92.

⁸⁸ Wyrok TK z 18 stycznia 2006 r., K 21/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 4.

⁸⁹ P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 18–19.

społeczeństwa⁹⁰. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny „skoro [...] z konstytucji wynika pewien obiektywny system wartości, to na ustawodawcy ciąży obowiązek stanowienia prawa o takiej treści, by możliwa była ochrona i realizacja tych wartości w możliwie najszerszym zakresie”⁹¹. Tym samym to na ustawodawcy spoczywa konstytucyjny obowiązek wprowadzania i wzmacniania instytucji partycypacji obywatelskiej w systemie prawnym. Warto również podkreślić, że w aspekcie gwarancyjnym partycypacja powinna wynikać z prawa pozytywnego, a nie uznaniowych i swobodnych działań organów publicznych. Brak ustawowych podstaw sprowadza partycypację wyłącznie do politycznego konceptu i może niweczyć całą jej aksjologiczną wartość. Uczestnictwo obywatelskie może być bowiem bardzo łatwo wykorzystane jako narzędzie demokracji elitystycznej (np. do legitymizowania podjętych uprzednio decyzji politycznych). W takiej sytuacji partycypacja przestaje być konstytucyjną wartością i nie zasługuje na ustawową ochronę.

Jednakże mimo powyższego zagrożenia, partycypacja obywatelska – oparta na prawach obywatelskich, politycznych i społecznych, a także instytucjach solidaryzmu społecznego – stanowi istotny element demokratycznego państwa prawnego. Dlatego coraz częściej upatruje się w jej instytucjach pewną płaszczyznę pozwalającą sprostać wyzwaniom, jakie są stawiane współczesnej demokracji.

Abstract

Civic Participation as a Constitutional Value in a Democratic State Governed by the Rule of Law

The article presents the idea of civic participation as a value, which, due to its positive aspects, is widely desired by society in a democratic state governed by the rule of law. Participation as a value collectively forms an axiological system. In a constitutional state, the axiological system is normatively expressed in the content of the constitution, within which it takes the form of constitutional norms and principles. Civic participation has been adopted into the Constitution of the Republic of Poland in an indirect manner. A holistic interpretation of the Constitution's provisions allows it to be interpreted from the overarching systemic principles: the principle of the common good (Article 1) the principle of the democratic

⁹⁰ M. Florczak-Wątor, *Aksjologia...*, s. 67.

⁹¹ Wyrok TK z 23 marca 1999 r., K 2/98.

state of law (Article 2), the principle of the sovereignty of the Nation (Article 4) and the principle of social dialogue (Article 20). Consequently, civic participation as a constitutional value determines how laws are made. The State has an obligation to introduce and strengthen institutions of civic participation. Civic participation based on civil, political and social rights as well as institutions of social solidarity is an element of a democratic state of law and can be a solution to the problems of contemporary democracy.

Keywords: civic participation, civil society, democracy, democratic rule of law, political rights and freedoms

WOJCIECH FIREK  <https://orcid.org/0000-0002-6381-3880>

Mgr, doktorant w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, aplikant radcowski przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Krakowie, współpracownik Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych Uniwersytetu Jagiellońskiego (2020/2023), wojciech.firek@doctoral.uj.edu.pl.

Bibliografia

- Araszkievicz M., Florczak-Wątor M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, w: *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021.
- Arnstein S.R., *Drabina partycypacji*, w: *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, red. J. Erbel, P. Sadura, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.
- Barber B.R., *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley 1984.
- Boć J., w: *Komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Bożek M., *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5.
- Burski K., *Prawne instrumenty partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2021.
- Chmielnicki P., *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008.
- Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2011, < http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2011.pdf >, dostęp: 23 czerwca 2023 r.
- Florczak-Wątor M., *Aksjologia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021.

- Florczak-Wątor M., *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014.
- Florczak-Wątor M., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Gierszewski D., *Edukacja obywatelska w przestrzeni lokalnej*, Kraków 2017.
- Główny Urząd Statystyczny, *Analizy statystyczne. Sektor non-profit w 2018 r.*, Warszawa–Kraków 2020.
- Groszyk H., Leszczyński L., *Wartości pozaprawne w procesie stosowania klauzul generalnych*, w: *Problemy metodologii i filozofii i prawa*, red. H. Rot, Wrocław 1988.
- Habermas J., *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005.
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2006, nr 1.
- Knosala E., *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, w: *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985.
- Korzyści z partycypacji z punktu widzenia różnych grup uczestników, w: *Partycypacja publiczna krok po kroku. Antologia tekstów*, red. O. Chrzanowski, Warszawa 2014.
- Kowalczyk S., *Filozoficzne koncepcje wartości*, „Collectanea Theologica” 1986, nr 1.
- Lipowicz I., *Istota administracji*, w: *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016.
- Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – kontynuacja czy odrzucenie*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 3.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2014.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006.
- Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Rokicki J., *Partycypacja społeczna (pojęcie, aspekty teoretyczne)*, w: *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, red. M. Gurdek, Sosnowiec 2016.
- Rudolf H., *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2010, nr 245.
- Sarnecki P., *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1977, nr 5.
- Sarnecki P., w: *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014.
- Sarnecki P., *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1994.
- Shils E., *Co to jest społeczeństwo obywatelskie*, w: *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, red. K. Michalski, Kraków 1994.

- Sobiesiak P., *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2011*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Warszawa 2012.
- Stadniczeńko S.L., *Konstytucjonalizacja zasady dialogu społecznego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22.
- Swaniewicz P., *Partycypacja społeczna w realizacji polityk miejskich*, w: *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012.
- Szlachetko J.H., Grabkowska M., Pancewicz L., w: *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, t. 1, red. J. Szlachetko, K. Borówka, Gdańsk 2017.
- Tuleja P., *Zasady konstytucyjne*, w: *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997.
- Tuleja P., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Warszawa 2019.
- Ustawa Rządowa z dnia 3-go maja 1791 roku*, w: *Konstytucje w Polsce: 1791–1990*, red. T. Kołodziejczyk, M. Pomianowska, Warszawa 1990.
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009.
- Viciano Pastor R., Martínez Dalmau R., *Nowy konstytucjonalizm latynoamerykański: podstawy dla konstrukcji doktrynalnej (2011)*, w: *Studia z teorii konstytucyjnego państwa prawa: konstytucjonalizm, neokonstytucjonalizm, postpozytywizm*, red. A. Grabowski, J. Holocher, Kraków 2019.
- Winczorek P., *Uwarunkowania prac nad nową Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*, „*Państwo i Prawo*” 1997, z. 11–12.
- Winczorek P., w: *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. J. Majchrowski, P. Winczorek, Warszawa 1998.
- Wojtyczek K., *Formy konstytucjonalizacji zasad konstytucyjnych*, w: *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997.
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005.
- Zamelski P., *Wybrane koncepcje dobra wspólnego w ujęciu prawnonaturalnym i normatywnym*, w: *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Ewolucja i warunkowania europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2012.
- Zmierczak M., *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)*, w: *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne*, red. J. Kowalski, Warszawa 2008.
- Zubik M., Sokolewicz W., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.