

Marcin Dąbrowski

Stosowanie czy przestrzeganie norm konstytucji w ujęciu horyzontalnym – zagadnienia terminologiczne

1. Zagadnienia wstępne

W niniejszym opracowaniu chciałbym poruszyć problematykę oddziaływania przepisów konstytucji, w szczególności II rozdziału, na podmioty prawa prywatnego, tj. w ujęciu horyzontalnym¹. Przyczynę moich badań stanowią rozbieżności występujące w nauce prawa ustrojowego w stosunku do przedmiotowego zagadnienia i przede wszystkim w zakresie definiowania podstawowych pojęć, tj. przestrzeganie, stosowanie, obowiązywanie przepisów konstytucji. W odniesieniu do „horyzontalności norm konstytucji” przedstawicie nauk prawnych posługują się bardzo zróżnicowaną nomenklaturą i wykorzystują takie pojęcia, jak horyzontalne: stosowanie², przestrzeganie, obowiązywanie³, działanie⁴,

1 Horyzontalny skutek (efekt, działanie, wymiar) konstytucyjnych praw podstawowych jest określany w literaturze niemieckiej jako *Drittwirkung der Grundrechte*, w piśmiennictwie francuskim jako *validité erga omnes*, a w krajach anglosaskich jako *third party effect of human rights* – za: P. Radziejewicz, *Pojęcie...*, s. 27.

2 S. Jarosz-Żukowska, *Problem...*, s. 178; A.M. Kosińska, *Horyzontalne...*, s. 175.

3 M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny...*, *passim*; B. Skwara, *Kategoryzacja...*, s. 61; B. Skwara, *W obronie...*, s. 179.

4 S. Jarosz-Żukowska, *Horyzontalne...*, s. 137 i n.; J. Jaskiernia, *Spór...*, s. 92; P. Radziejewicz, *Pojęcie...*, s. 30; I. Wróblewska, *Poziome...*, s. 55.

oddziaływanie⁵, skutek⁶, wymiar⁷, efekt⁸. Sformułowania te nie posiadają swojej legalnej definicji, ustrojodawca potraktował je jako pojęcia zastane. Niektóre z nich można odnaleźć w przepisach ustawy zasadniczej, równocześnie w świetle najnowszych trendów jej interpretacji uzyskały nowe, dodatkowe znaczenie. W mojej ocenie część tych pojęć jest prawidłowo używana, jednakże część nie. Ponadto wykorzystywanie niektórych pojęć jest niespójne z ich utrwalonym znaczeniem na gruncie ustawy zasadniczej i z ukształtowanymi w naukach prawnych ich definicjami i rozumieniem⁹. W konsekwencji w powyższej materii występują bardzo poważne niezgodności, które znacząco utrudniają prowadzenie dyskursu naukowego oraz badań. W mojej ocenie możliwe jest uniknięcie niektórych z nich.

Wyprzedając tok moich rozważań i argumentów pragnę wskazać, że uznaję, iż w stosunku do jednostki zasadniczo nieprawidłowe jest używanie sformułowania „stosowanie prawa w ujęciu horyzontalnym”, poprawne są natomiast wyrażenia „przestrzeganie norm II rozdziału przez podmioty prawa prywatnego”, jak również „obowiązywanie przepisów II rozdziału w ujęciu horyzontalnym”. Równocześnie stoję na stanowisku, że prawa i wolności człowieka i obywatela obowiązują również w ujęciu horyzontalnym i możliwe jest rekonstruowanie z nich obowiązków skierowanych do podmiotów prawa prywatnego¹⁰. Innymi słowy, regulują one również stosunki w relacjach jednostka – jednostka, a nie tylko i wyłącznie jednostka – państwo. Koncepcja ta opiera się na założeniu, że normy konstytucyjne (w szczególności zawarte w II rozdziale) mają dwa typy adresatów. Pierwszy to podmiot, któremu przysługuje uprawnienie lub wolność (bezpośredni adresat norm konstytucyjnych). Drugi to podmiot zobowiązany, który zobligowany jest podjęcia określonych

5 M. Safjan, *O różnych...*, s. 3.

6 P. Radziejewicz, *Pojęcie...*, s. 25 i n.; M. Ziółkowski, *Bezpośredni...*, s. 113.

7 K. Wojtyczek, *Horyzontalny...*, s. 226.

8 P. Radziejewicz, *Pojęcie...*, s. 30.

9 Na powyższą kwestię już w nauce zwrócono uwagę, zob. np. M. Ziółkowski, *Bezpośredni...*, s. 116–118.

10 Uznaję, że pogląd, iż konstytucyjne prawa i wolności mogą być stosowane tylko w relacjach jednostka – państwo jest archaiczny i nie znajduje oparcia w postanowieniach obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej; zob. J. Boć, *Konstytucje...*, s. 31; K. Działocha, w: *Konstytucja...*, s. 321.

działań umożliwiających uprawnionemu realizację swojego prawa bądź podmiot, który zobligowany jest do uszanowania czyjejs wolności i nie-wkraczania (nieingerowania) w jej sferę. Oczywiście w perspektywie praw i wolności głównym podmiotem zobowiązanym jest państwo, a szczególnie rzecz ujmując jego organy. Koncepcja horyzontalnego obowiązywania praw i wolności opiera się na założeniu, że jednostka (podmiot prawa prywatnego) jest również zobowiązany i ma obowiązek powstrzymania się od naruszania praw i wolności innych osób. Równocześnie uznają, że zachowanie takie nie jest przejawem horyzontalnego stosowania norm konstytucji, tylko przestrzegania jej przepisów.

Przygotowując moje opracowanie opierałem się przede wszystkim na metodzie dogmatycznej polegającej na analizie literatury oraz obowiązujących przepisów prawa. Podstawowym punktem odniesienia jest utrwalone w nauce prawa polskiego znaczenie pojęć takich, jak stosowanie, przestrzeganie, obowiązywanie prawa oraz podział faktów prawnych na zdarzenia, zachowania – które obejmują czyny (zgodne i niezgodne z prawem) i czynności konwencjonalne (czynności prawne, akt stosowania prawa, akty stanowienia prawa)¹¹.

2. Stosowania postanowień konstytucji (horyzontalne?)

Na gruncie nauki prawa konstytucyjnego ukształtowany jest pogląd, że pojęcie „stosowanie prawa” (konstytucji) jest bardzo nieprecyzyjne, nieostre i wieloznaczne. Zasadniczo należy się z nim zgodzić, jednakże równocześnie uznają, że poglądy głoszone na gruncie prawa ustrojowego znacznie się do tej dezynwoltury przyczyniają. Stanowi to efekt braku dyskursu nad analizowanymi poglądami i pojęciami. Poszczególni autorzy prezentują swoje koncepcje w oderwaniu do siatki pojęciowej stosowanej przez inne osoby. Nie oznacza to, że nie odnoszą się do ich poglądów, czynią to jednak korzystając z własnych znaczeń używanych terminów, często rozumianych intuicyjnie.

Nie zmienia to faktu, że terminy „stosowanie prawa”¹² i „stosowanie konstytucji” są bardzo wieloznaczne i posiadają wiele bardzo różnych

11 A. Łopatka, *Prawoznawstwo...*, s. 214; G.L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp...*, s. 135; A. Redelbach, *Wstęp...*, s. 165–166; T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 146.

12 Zob. J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp...*, s. 175; J. Wróblewski, *Sądowe...*, s. 7 i n.

definicji, ujęć i koncepcji. W polskiej teorii prawa wykształciły się dwa podstawowe znaczenia (modele) pojęcia „stosowanie prawa” (wąski oraz szeroki). Stosowanie prawa w wąskim ujęciu jest to sformalizowana i władcza działalność organów władzy publicznej polegająca na wydawaniu reguł konkretno-indywidualnych na podstawie norm generalno-abstrakcyjnych¹³. Jest to rozstrzyganie spraw indywidualnych i konkretnych przez sądy i organy administracji, odpowiednio w formie wyroków i decyzji, na podstawie generalnych i abstrakcyjnych przepisów prawa (norm prawnych). Istota tej koncepcji sprowadza się do tego, że stosować prawo mogą tylko i wyłącznie organy władzy publicznej lub podmioty przez nie upoważnione¹⁴ i że termin „stosowanie prawa” nie odnosi się do innych typów decyzji organów władzy, np. w wyniku których powstają normy ogólne¹⁵ (generalne i abstrakcyjne). W świetle tej koncepcji Sejm i Senat uchwalając ustawę nie stosują prawa (konstytucji), tylko je stanowią. Model ten oparty jest na dosyć kategorycznym rozdzieleniu stosowania i stanowienia prawa, które są typami jego przestrzegania. Należy zauważyć, że rozwiązanie to silnie koresponduje z powszechnie zaakceptowanym w nauce podziałem faktów prawnych, których rodzajem są czynności konwencjonalne, wśród których można wyróżnić akty stosowania prawa, akty stanowienia prawa i czynności prawne.

W oparciu o wąski model stosowania prawa w nauce wykształciła się koncepcja pierwotnego i wtórnego (pierwszoplanowego i drugoplanowego) adresata norm prawnych¹⁶. Adresatem pierwszoplanowym jest podmiot wskazany w hipotezie normy prawnej, do którego bezpośrednio skierowana jest dana norma prawna. Przykładowo taki adresatem art. 48 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP są rodzice¹⁷. Adresatem drugoplanowym są organy władzy publicznej, które na podstawie danej normy wydawać będą rozstrzygnięcia (wyroki i decyzje administracyjne), które zastosują daną regulację i przyjmą ją jako podstawę swojego orzeczenia. Przykładowo sądy są adresatami drugoplanowymi przepisów prawa

13 T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 139.

14 L. Leszczyński, *Stosowanie...*, s. 4; A. Łopatka, *Prawoznawstwo...*, s. 189; G.L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniżek, *Wstęp...*, s. 176.

15 A. Łopatka, *Prawoznawstwo...*, s. 190.

16 A. Łopatka, *Prawoznawstwo...*, s. 113; S. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 63, 78.

17 „Art. 48. 1. Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniemii”.

karnego materialnego, albowiem na ich podstawie orzekają kary za popełnione przestępstwa. W tym modelu nie ma możliwości, by jednostka (podmiot prawa prywatnego) stosowała prawo, w tym również przepisy ustawy zasadniczej.

Stosowanie prawa w szerokim ujęciu polega na czynieniu użytku z przyznanego przez normę prawną upoważnienia do dokonania określonej czynności konwencjonalnej¹⁸, która może być czynnością prawną, aktem stosowania bądź stanowienia prawa. W tym zakresie stosować prawo mogą zarówno organy władzy publicznej, jak również podmioty prawa prywatnego. Efektem takiego działania mogą być zarówno akty indywidualne, jak i generalne. Przykładowo obok wydawania decyzji administracyjnych oraz wyroków sądowych stosowaniem prawa jest również działalność parlamentu polegająca na uchwalaniu ustaw. Podobnie rzecz się ma z pracodawcą, który działając na podstawie kodeksu pracy, podejmuje decyzję o dyscyplinarnym zwolnieniu pracownika, sporządza odpowiedni dokument i wręcza go tej osobie. Właściwością tego modelu jest to, że prowadzi on do zatarcia się granic pomiędzy stanowieniem i stosowaniem prawa. Pierwszy proces prowadzi do powstania generalnej i abstrakcyjnej normy prawnej, drugi do powstania indywidualnej i konkretnej reguły postępowania. W tym przypadku stosowaniem prawa są obydwie te procesy. Skutkuje to swoistym rozchwianiem klasycznego podziału faktów prawnych (czynności konwencjonalnych) na akty stanowienia i stosowania prawa oraz czynności prawne.

Cechą wspólną obydwu wyżej wymienionych modeli jest to, że w przepisie stanowiącym podstawę aktu stosowania prawa zakodowana została norma kompetencyjna upoważniająca uprawniony bądź zobowiązany podmiot do dokonania określonej czynności konwencjonalnej¹⁹. Taka norma stanowi kryterium rozróżnienia przepisów, które można bezpośrednio (samoistnie) stosować, od przepisów, które mogą być tylko przestrzegane i do zastosowania których konieczne jest istnienie dodatkowych przepisów prawnych (o charakterze kompetencyjnym). Przy czym w wąskim ujęciu normy kompetencyjne będą

18 P. Tuleja, *Stosowanie...*, s. 69; J. Wróblewski, *Sądowe...*, s. 7–8; A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys...*, s. 250; S. Wronkowska, *W sprawie...*, s. 117.

19 Zob. Z. Ziemiński, *Uprawnienie...*, s. 29 i n.

upoważniały tylko organy władzy publicznej i tylko do wydawania decyzji administracyjnych i wyroków sądowych. Natomiast w szerokim ujęciu normy kompetencyjne upoważniać będą różnego rodzaju podmioty (organy władzy i podmioty prawa prywatnego) do dokonywania wszelkiego rodzaju czynności konwencjonalnych.

Obydwie koncepcje mogą zostać z powodzeniem przeniesione na grunt prawa ustrojowego i stosowania Konstytucji RP. W takim przypadku podstawą prawną rozstrzygnięcia lub aktywności podmiotu stosującego prawo będzie norma wynikająca z ustawy zasadniczej²⁰. Akt ten w swoim art. 8 ust. 2 stanowi, że jego przepisy stosuje się bezpośrednio. Istota tej zasady sprowadza się do tego, że norma konstytucji może być podstawą do wydania aktu stosowania prawa (np. wyroku, decyzji)²¹ bez konieczności pośredniczącego wykorzystania ustawy zwykłej²². Problem sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, który z modeli jest bardziej adekwatny i przede wszystkim, o którym z nich mowa jest w preambule ustawy zasadniczej [„Wszystkich, którzy (...) tę Konstytucję będą stosowali”] i w jej art. 8 ust. 2. O stosowaniu Konstytucji RP, tyle że pośrednim, mowa jest jeszcze w art. 236 ust. 1²³.

Uznaję, że we wskazanych wyżej regulacjach konstytucyjnych mowa jest o szerokim modelu stosowania ustawy zasadniczej²⁴. Odrębne założenie, że stosowanie ustawy zasadniczej sprowadza się tylko do władczej działalności organów władzy publicznej, która kończy się wydaniem orzeczenia, ma zbyt ograniczający charakter. Ponadto jest sprzeczne z wykładnią systemową konstytucji i założeniami historycznego ustrojodawcy. W konsekwencji oznaczałoby to, że poza dyspozycją art. 8 ust. 2 oraz wezwaniem wynikającym z preambuły pozostałaby wszelka działalność organów władzy publicznej, która nie polegałaby na wydawaniu rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach. Stosowanie ustawy zasadniczej

20 R. Balicki, *Bezpośrednie...*, s. 13; S. Wronkowska, *W sprawie...*, s. 9.

21 W przypadku szerokiego modelu konstytucyjna regulacja kompetencyjna upoważniać będzie do dokonania czynności konwencjonalnej.

22 K. Działocha, w: *Konstytucja...*, s. 300.

23 W Konstytucji RP mowa jest jeszcze o stosowaniu ratyfikowanych umów międzynarodowych (art. 91 ust. 1) oraz prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe (art. 91 ust. 3).

24 W literaturze przedmiotu pogląd ten wydaje się być powszechnie akceptowany: J. Jaskiernia, *Spór...*, s. 88; M. Haczkowska, *Zasada...*, s. 57; P. Tuleja, *Stosowanie...*, s. 73–74.

ograniczałoby się wówczas do jej sądowego stosowania i działalności orzeczniczej trybunałów. W szczególności poza wyżej wymienionymi regulacjami byłyby działalność prawodawcza izb parlamentu, działalność Prezydenta RP i Rady Ministrów. W konsekwencji należałoby uznać, że procedura ustawodawcza, która prowadzi do wydania generalnego i abstrakcyjnego aktu normatywnego, nie byłaby stosowaniem przepisów konstytucji. Przyjęcie wąskiego modelu stosowania konstytucji prowadziłyby do kuriozalnego wniosku, że aktywność organów władzy, która nie jest uwieńczona decyzją administracyjną lub orzeczeniem sądowym, nie stanowi bezpośredniego stosowania konstytucji.

Oparcie się natomiast na szerokim modelu skutkuje wnioskiem, że stosowanie ustawy zasadniczej obejmuje nie tylko działalność orzeczniczą sądów, trybunałów i organów administracji. Swoim zakresem obejmuje ona również i inne aktywności organów władzy, które oparte są na normach kompetencyjnych wynikających z ustawy zasadniczej. Działalność taka polega na dokonaniu czynności konwencjonalnej, tj. wydaniu aktu prawnego, ustawy, postawieniu w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, udzieleniu wotum nieufności, powołaniu członków Rady Ministrów czy sędziów. Szeroki model stosowania Konstytucji RP wynika wprost z jej postanowień. Ustrojodawca wielokrotnie odwołuje się do konieczności odpowiedniego stosowania postanowień ustawy zasadniczej²⁵. Jako podmioty stosujące Konstytucję RP wymieniane są wówczas nie tylko sądy i trybunały, ale również i inne organy władzy. Ponadto regulacje konstytucyjne, które mają być stosowane, stanowią podstawę dokonywania różnego rodzaju czynności konwencjonalnych, nie tylko wydawania wyroków. Przykładowo w przypadku skrócenia kadencji Sejmu w drodze uchwały w art. 98 ust. 3 ustrojodawca nakazuje Prezydentowi RP odpowiednie zastosowanie art. 95 ust. 5 Konstytucji RP, z którego wynika, że obowiązek zarządzenia wyborów do Sejmu i Senatu w określonym terminie. Oznacza to, że z punktu widzenia ustrojodawcy Prezydent RP zarządzając wybory stosuje ustawę zasadniczą. Akt zarządzenia wyborów parlamentarnych nie jest orzeczeniem sądowym ani decyzją

25 Zob. np. art. 53 ust. 3, art. 98 ust. 3 i 6, art. 105 ust. 4, art. 108, art. 124, art. 145 ust. 3, art. 149 ust. 3, art. 159 ust. 1, art. 219 ust. 3, art. 224 ust. 1, art. 241 ust. 1.

administracyjną. W konsekwencji narzuca się logiczny wniosek, że Konstytucja odwołuje się do szerokiego modelu stosowania jej postanowień.

W świetle horyzontalnego obowiązywania konstytucji rodzi się pytanie, czy osoby fizyczne i prawne mogą również stosować ustawę zasadniczą. Oczywiście jest to niedopuszczalne w przypadku przyjęcia wąskiego modelu stosowania ustawy zasadniczej, albowiem w tym ujęciu proces ten zarezerwowany jest tylko i wyłącznie dla organów władzy publicznej. Znacznie bardziej skomplikowane staje się to zagadnienie, gdy za punkt wyjścia przyjmiemy model szeroki. Zgodnie z jego założeniami stosowanie prawa polega na czynieniu użytku z przyznanego przez normę prawną upoważnienia do dokonania określonej czynności konwencjonalnej. Proces ten nie jest wyłącznie zarezerwowany dla organów władzy publicznej. W związku z powyższym wniesienie pozwu, zaskarżenie decyzji administracyjnej, złożenie skargi konstytucyjnej, zwrócenie się do Rzecznika Praw Obywatelskich, złożenie petycji stanowią przykłady stosowania Konstytucji RP przez jednostkę. Z przepisów zawartych w ustawie zasadniczej rekonstruujemy wówczas normy kompetencyjne adresowane do jednostki, które upoważniają ją do wykonania akcji wywołującej skutki prawne (czynności konwencjonalnej, z którą Konstytucja RP wiąże określone konsekwencje). Należy zwrócić uwagę, że przeważnie adresatami tych czynności konwencjonalnych są organy władzy publicznej (sądy, trybunał, RPO itp.). Stosunkowo niewiele przepisów II rozdziału zawiera regulacje, które upoważniałyby jednostkę do dokonania czynności konwencjonalnej bezpośrednio wobec innego podmiotu prawa prywatnego. Z przepisów tych możemy najczęściej zrekonstruować żądanie przestrzegania określonego uprawnienia podmiotowego oraz żądanie powstrzymania się od naruszania wolności. Żądania te przymusowo mogą być realizowane w oparciu o normy wynikające z innych przepisów Konstytucji bądź ustaw (np. art. 45, art. 77 ust. 2, art. 79, art. 190 ust. 4).

Kończąc powyższy wątek należy jeszcze zadać sobie pytanie, czy normy II rozdziału Konstytucji RP mogą być stosowane w rozumieniu wąskiego modelu stosowania prawa. W mojej ocenie odpowiedź jest twierdząca. Z takim stosowaniem mamy do czynienia, gdy sądy lub organy administracji rozstrzygają spór pomiędzy podmiotami prawa prywatnego w oparciu o regulacje konstytucyjne (prawa i wolności). Wówczas

podstawą rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej są wyżej wymienione przepisy ustawy zasadniczej, w oparciu o które określa się status (pozycję) osób fizycznych i prawnych oraz treść wiążącego je stosunku prawnego. W takim przypadku poprawne jest sformułowanie „horyzontalne stosowanie norm II rozdziału Konstytucji RP”. Jednakże należy pamiętać, że w tej sytuacji podmiotami stosującymi ustawę zasadniczą są sądy i organy administracji, a nie podmioty będące bezpośrednimi (pierwszoplanowymi) adresatami tych regulacji. Organy władzy publicznej są wówczas drugoplanowymi (wtórnymi) adresatami norm II rozdziału Konstytucji. Na podstawie generalnej i abstrakcyjnej normy konstytucyjnej organ taki wydaje rozstrzygnięcie o charakterze konkretnym i indywidualnym, adresowane do podmiotów prawa prywatnego.

3. Przestrzeganie (szanowanie) praw i wolności w ujęciu horyzontalnym

Przestrzeganie²⁶ prawa jest zachowaniem adresatów norm zgodnym z treścią ich dyspozycji w warunkach określonych w hipotezie²⁷. Jest ono obowiązkiem wszystkich adresatów norm zarówno pierwotnych, jak i wtórnych, osób fizycznych, prawnych organów władzy państwowej²⁸. Obowiązek przestrzegania prawa w odniesieniu do osób fizycznych wynika z treści art. 82, natomiast organów władzy publicznej z art. 7 Konstytucji RP. Z kolei obowiązek poszanowania praw i wolności w płaszczyźnie horyzontalnej wynika z art. 31 ust. 1 Konstytucji RP.

Odnosząc się do relacji stosowania i przestrzegania prawa, należy wskazać, że stosowanie jest jednym z rodzajów zachowań zgodnych z prawem i tym samym jednym z możliwych rodzajów przestrzegania prawa. Jak wyżej wskazałem, przepisy, które mogą być stosowane przez uprawnione podmioty, muszą zawierać normę kompetencyjną, która

26 W teorii odróżnia się przestrzeganie prawa, które jest zachowaniem świadomym, od realizacji prawa bądź obowiązku, które jest działaniem nieświadomym, tj. adresat normy nie wie, że ciąży na nim określone prawa bądź obowiązki – zob. A. Łopatka, *Prawoznawstwo...*, s. 189; A. Redelbach, *Wstęp...*, s. 223; S. Wronkowska, *W sprawie...*, s. 7; Z. Ziemiński, *Teoria...*, s. 117. Przy czym należy wskazać, że powyższe rozróżnienie nie ma znaczenia dla rozważań zawartych w niniejszym opracowaniu.

27 T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 137.

28 Szerzej na ten temat: M. Derlatka, *Posłuszeństwo...*, s. 135 i n.

upoważnia je do dokonania określonych czynności konwencjonalnych. Nie wszystkie regulacje z II rozdziału Konstytucji RP takie normy zawierają. W konsekwencji ich wykorzystanie przez podmioty będące ich adresatami nie będzie stosowaniem prawa, tylko jego przestrzeganiem, tj. zachowaniem zgodnym z dyspozycją zawartych w nim norm. Przykładowo prawodawca, który podczas naboru na wolne stanowisko docho- wuje reguł równouprawnienia, nie stosuje art. 32 i 33 Konstytucji, tylko przestrzega wynikających z ich treści norm, tj. zachowuje się on zgodnie z zakazami i nakazami zakodowanymi w tych przepisach. Równocześnie nie dokonuje on żadnej czynności konwencjonalnej, która wywołałby jakiegokolwiek konsekwencje prawne.

Punkt wyjścia dalszych rozważań zawartych w tej części opracowania stanowi wspomina już klasyczna teoria praw podmiotowych. Jej pod- stawowym założeniem jest to, że każdemu uprawnionemu odpowiada podmiot zobowiązany i z każdym uprawnieniem skorelowany jest obo- wiązek. W tym ujęciu normy konstytucyjne zawarte w II rozdziale mają dychotomiczny układ. Z jednej strony stanowią uprawnienie skierowane do bezpośredniego adresata, z drugiej strony z tym uprawnieniem z zasa- dy sprzężone są obowiązki leżące po stronie podmiotów zobowiązanych. W przypadku konstytucyjnych regulacji II rozdziału mamy do czynienia z dwoma typami podmiotów zobowiązanych. Pierwszym ich typem jest państwo, a szczegółowo rzecz ujmując organy władzy publicznej. Drugim są inne jednostki (podmioty prawa prywatnego), których zobowiązania płyną z horyzontalnego obowiązywania norm ustawy zasadniczej. Przy czym zobowiązania te przyjmują nieco inny (węższy) charakter niż zobo- wiązania organów władzy publicznej²⁹. Obowiązki państwa sprowadzają się do dwóch zagadnień. W pierwszej kolejności organy władzy publicznej zobligowane są do powstrzymania się od niepotrzebnej i nieuzasadnionej ingerencji w uprawnienia jednostki³⁰. Są one zobowiązane do poszano- wania praw i wolności człowieka i obywatela. Po drugie, w przypadku konstytucyjnych uprawnień jednostki państwo zobowiązane jest również do stworzenia warunków, w których jednostka będzie miała możliwość ich realizacji.

29 Podobne stanowisko prezentuje A. Młynarska-Sobaczewska, *Wprowadzenie...*, s. 13-14.

30 L. Garlicki, w: *Konstytucja...*, s. 25.

Jak wyżej wskazałem, podmioty prawa prywatnego stanowią drugą kategorię podmiotów zobowiązanych. W relacjach horyzontalnych jednostka zobligowana jest do powstrzymania się od naruszania uprawnień innych osób. W takim przypadku podmiot zobowiązany (jednostka) nie stosuje prawa, tylko go przestrzega.

Podsumowując, konstytucyjne prawa podmiotowe stanowią podstawę formułowania różnych żądań (roszczeń) w zależności od typu podmiotu zobowiązanego. Od państwa i jego organów uprawniony może żądać powstrzymania się od naruszeń i stworzenia warunków realizacji prawa, natomiast wobec innych jednostek uprawnionemu służy tylko roszczenie negatoryjne o zaniechanie naruszeń. W przypadku naruszenia praw bądź wolności jednostce przysługiwać będzie jeszcze żądanie naprawienia wynikłej z tego tytułu szkody. Wobec państwa roszczenie to wynika z przepisów Konstytucji RP (zob. art. 77 ust. 1) i ustaw. W płaszczyźnie horyzontalnej roszczenie to ma tylko ustawowy status, albowiem nie ma bezpośredniego umocowania w postanowieniach Konstytucji RP.

W przypadku konstytucyjnych wolności zobowiązania państwa i podmiotów prawa prywatnego są zbliżone. Obydwie kategorie tych podmiotów zobowiązane są do powstrzymania się od ingerowania w daną wolność, która zasadniczo oznacza sferę swobodnego zachowania.

Powyższe stanowisko posiada silne uzasadnienie w treści przepisów ustawy zasadniczej, w szczególności w art. 31 ust. 1 oraz art. 83 i zawartych tam pojęć „przestrzeganie prawa” i „szanowanie praw i wolności”. Z treści wskazanego art. 31 ust. 1 Konstytucji zd. 1 („Każdy zobowiązany jest szanować wolności prawa i innych”) wynika zobowiązane „przestrzegania” praw i wolności konstytucyjnych przez jednostki w ujęciu horyzontalnym. Zgodnie ze słownikową definicją wyraz „szanować” oznacza: odnosić się do kogoś lub czegoś z szacunkiem, poważać, cenić, respektować, postępować zgodnie z czymś, stosować się do czegoś, chronić, nie niszczyć³¹. Posłużenie się sformułowaniem „szanować” w odniesieniu do horyzontalnych relacji stanowi celowe odstępianie od konstrukcji „przestrzegania prawa”. Znaczenie pojęcia „szanowania praw i wolności” wydaje się być węższe. Oznacza ono bowiem obowiązek powstrzymania się od ingerencji i naruszania praw i wolności innych. Natomiast

31 *Uniwersalny...*, s. 1940.

przestrzeganie prawa może mieć znacznie szerszy charakter, albowiem może polegać na różnego typu zachowaniach, tj. stosowanie, działanie zaniechanie, znoszenie, powstrzymanie się. W tym ujęciu wynikający z treści art. 83 Konstytucji RP „obowiązek przestrzegania prawa” odnosi się do wszystkich możliwych zachowań, które są zgodne z prawem obowiązującym w Rzeczypospolitej i nie dotyczy tylko powstrzymania się od naruszania uprawnień innych osób. Podsumowując, szanowanie praw i wolności innych jest pojęciem węższym od przestrzegania prawa³². Równocześnie stanowi jego formę (odmianę), wyznacza sposób urzeczywistnienia obowiązków i zakreśla granice horyzontalnego obowiązywania norm II rozdziału, o czym poniżej.

4. Horyzontalne obowiązywanie norm II rozdziału Konstytucji RP

Ostatnim zagadnieniem, które chciałbym przeanalizować w niniejszym opracowaniu, jest problem obowiązywania norm II rozdziału w ujęciu horyzontalnym. Termin „obowiązywanie prawa”, podobnie jak wcześniej analizowane zagadnienia i sformułowania, jest wieloznaczny.

W ujęciu tetycznym (formalnym)³³ dana regulacja obowiązuje, jeżeli została ustanowiona przez właściwy podmiot (organ), we właściwej procedurze, na podstawie odpowiedniej normy kompetencyjnej, ogłoszona i nie została uchylona. W teorii dodaje się również jeszcze jedną przesłankę w postaci niesprzeczności z normami wyższego stopnia. Zasadniczym skutkiem obowiązywania danej normy jest obowiązek jej adresatów do zachowania się zgodnie z jej dyspozycją w przypadku, gdy zajdą okoliczności wskazane w jej hipotezie. Takim rozumieniem pojęcia „obowiązuje” posłużył się ustrojodawca w art. 42 ust. 1, art. 94, art. 190 ust. 3, art. 238 ust. 1–3, art. 241 ust. 1 i 7 Konstytucji RP.

Każda norma prawna (przepis prawa) obowiązuje w określonym czasie, na określonym terytorium i określone podmioty³⁴. W związku z tym w nauce prawa mówi się o terytorialnym (przestrzennym),

32 Takim rozumieniem pojęcia „przestrzegać” ustrojodawca posłużył się m.in. w art. 9, art. 83, art. 104 ust. 2, art. 126 ust. 2.

33 Można również mówić o aksjologicznym, behawioralnym itp. obowiązywaniu prawa.

34 J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp...*, s. 141.

czasowym (temporalnym) oraz osobowym (personalnym) zakresie obowiązywania prawa. Dwa pierwsze zagadnienia pozostają bez istotnego związku z niniejszym opracowaniem, natomiast trzecie ma ważne znaczenie moich rozważań.

Personalny zakres obowiązywania prawa (normy) odpowiada na pytania, kogo obowiązuje prawo danego państwa oraz ewentualnie, kto jest adresatem danej normy. Odpowiedzi na powyższe pytania zostały sformułowane w trzech przepisach ustawy zasadniczej: art. 31 ust. 1, art. 37 oraz art. 83. Artykuł 37 ust. 1 stanowi, że kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Oznacza to, że rozszerza on zakres podmiotowy praw i wolności na wszystkie osoby, które znajdują się na terytorium RP i podlegają jurysdykcji władz polskich³⁵ niezależnie od posiadanego obywatelstwa. Z treści art. 83 Konstytucji RP wynika natomiast adresowany do każdego obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 31 ust. 1 zd. pierwsze wyznacza natomiast obowiązek szanowania (przestrzegania) praw i wolności innych osób. I to właśnie ten przepis ustawy zasadniczej w jednoznaczny i bezpośredni sposób dookreśla personalny zakres obowiązywania praw i wolności człowieka i obywatela.

Poszczególne przepisy zawarte w II rozdziale w hipotezach definiują swoich bezpośrednich adresatów i określają w ten sposób swój zakres podmiotowy. Teoria prawa i orzecznictwo organów władzy sądowej doprecyzowały jeszcze jeden typ ich adresatów. Są nimi organy władzy publicznej. Jak wyżej wskazano, państwo i jego organy są zobligowane do poszanowania (nienaruszania) praw i wolności oraz stworzenia warunków, w których jednostka będzie mogła urzeczywistnić swoje konstytucyjne uprawnienia. Ponadto organy władzy publicznej, w szczególności sądy i organy administracji publicznej, jako wtórni (drugoplanowi) adresaci uprawnione są do wydawania orzeczeń na ich podstawie. Wspomniany art. 31 ust. 1 zd. 1 skutkuje powstaniem trzeciej kategorii adresatów norm II rozdziału Konstytucji RP. Są nimi wszystkie podmioty prawa prywatnego, a ich zobowiązania polegają na konieczności powstrzymania się od naruszania praw i wolności innych osób. Podsumowując, wskazany

35 Zob. wyrok TK z 15 listopada 2000 r., P 12/99, OTK 2000/7/260.

przepis uzupełnia zakres personalnego obowiązywania praw i wolności³⁶ jednostki. W nauce zakres ten określa się jako „horyzontalne obowiązywanie norm II rozdziału ustawy zasadniczej”. Pojęcie to jest spójne z poglądami prezentowanymi w teorii prawa odnoszącymi się do obowiązywania prawa oraz z intuicyjnym jego rozumieniem.

5. Podsumowanie

Problemy związane z siatką pojęciową wykorzystywaną w odniesieniu do obowiązku szanowania, przestrzegania i stosowania praw i wolności w relacjach pomiędzy podmiotami prawa prywatnego wynikają z dwóch kwestii. Po pierwsze, same pojęcia są wieloznaczne i nie da ustalić ich definitywnego i bezdyskusyjnego rozumienia. Po drugie, na gruncie nauki prawa konstytucyjnego pojęcia te wykorzystywane są bardzo niekonsekwentnie. Ponadto brakuje jakiegokolwiek konsensusu, a nawet dyskusji zmierzających do usunięcia choćby części wątpliwości i niejednoznaczności. W mojej ocenie bardzo utrudnia to prowadzenie badań i analizę istoty problemów. Równocześnie uznaję, że teoria prawa pewne niejasne na gruncie nauki prawa konstytucyjnego zagadnienia z powodzeniem już wyjaśniła. Ustalenia tam poczynione mogą być i są bardzo pomocne dla prowadzenia badań nad „horyzontalnością” przepisów i norm zawartych w II rozdziale ustawy zasadniczej.

Równocześnie nie jestem zwolennikiem dwóch koncepcji. Po pierwsze, uważam, że w powyższej materii nie warto odwoływać się do tzw. koncepcji autonomii pojęć konstytucyjnych i w oparciu o nią konstruować nowe specyficzne rozumienie terminów zawartych w ustawie zasadniczej. Ponadto uważam, że należy z pewną ostrożnością podchodzić do teorii wykształconych w innych państwach, w tym w szczególności w Republice Federalnej Niemiec. Badania i analizy omawianego zagadnienia są tam bardzo rozwinięte i zaawansowane. W konsekwencji mogą być przydatne jako swoiste tło komparatystyczne do badań nad polską ustawą

36 W literaturze można odnaleźć poglądy, że podstawę horyzontalnego obowiązywania norm II rozdziału Konstytucji RP stanowi również jej art. 8 ust. 2 – zob. A. Grabowski, *Teoria...*, s. 58–59. Ponadto w literaturze zaprezentowano pogląd, że sformułowanie „horyzontalne obowiązywanie norm II rozdziału” jest skrótem myślowym – zob. np. A. Drozd, *Prawa...*, s. 19–20.

zasadniczą. Jednakże przenoszenie już jednoznacznie sformułowanych poglądów (czasami bezkrytyczne) do polskiego konstytucjonalizmu bez uwzględnienia rodzimej teorii prawa może być niebezpieczne. Prowadzić to może bowiem do błędów i powodować jeszcze większe pogłębienie problemów definicyjnych. Wszak poglądy ukształtowane na gruncie analiz niemieckiej ustawy zasadniczej nie muszą i często nie są w pełni adekwatne do specyfiki polskich rozwiązań ustrojowych. Wynikają one z innej treści niemieckiej ustawy zasadniczej i stanowią pochodną zasadniczo innego rozwoju nauki i doktryny. Inkorporowanie do polskiej doktryny ustaleń poczynionych na gruncie prawa niemieckiego może prowadzić do ograniczenia naturalnej ewolucji rodzimej nauki i powodować jej skokowe, czasami nieprzemyślane zmiany. Zmiany te nie stanowią pochodnych rozwoju polskiego konstytucjonalizmu oraz często nie są spójne z aksjologią polskiej ustawy zasadniczej.

Application or Observance of Constitutional Norms in a Horizontal Perspective – Terminological Issues

The author analyzes three fundamental concepts relating to constitutional human rights and freedoms: horizontal application of the Constitution, horizontal observance of the constitutional provisions, and horizontal validity of the Constitution. The author claims that in Polish constitutionalism there are many discrepancies in understanding the mentioned terms which bring difficulties to conduct discourse and scientific research. The two models of application of constitutional law (narrow and wide) are described in the essay. The author recognizes that the wide model is introduced to the Polish Constitution. According to this, the Constitution may be applied by courts, administrative bodies, and other bodies of public authority, as well as by entities of private law. The author recognizes that the above-mentioned entities usually do not apply constitutional provisions but obey (respect) rules derived from the rights and freedoms. The author also describes the personal scope of obligations which are encoded in constitutional rights and freedoms. It is indicated that there are two types of addressees of the obligations: organs and authorities, and other entities. Both are supposed to respect constitutional human rights and freedoms. In conclusion, the author presents the opinion that formulating specific definitions of the above-mentioned issues based on the principle of the autonomy of constitutional concepts should be avoided.

Keywords: constitution, observance of the law, application of the law, validity of the law, third party effect of human right

Marcin Dąbrowski – dr hab., adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Nauki o Państwie na Wydziale Prawa i Administracji UWM w Olsztynie, radca prawny, autor kilkudziesięciu prac naukowych z zakresu prawa ustrojowego i teorii prawa, przewodniczący Uczelnianej Komisji Wyborczej UWM, członek zespołu doradców ds. kontroli konstytucyjności prawa przy Marszałku Senatu, numer ORCID: 0000-0001-8780-9715.

Bibliografia

- Balicki R., *Bezpośrednie stosowanie konstytucji*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, nr 4.
- Boć J., w: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Derlatka M., *Posłuszeństwo normom prawnym*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 1.
- Drozd A., *Prawa podmiotu zatrudniającego do pozyskiwania informacji o kandydacie na pracownika*, Warszawa 2004.
- Działocha K., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Florczak-Wątor M., *Horyzontalny wymiar praw człowieka*, Kraków 2014.
- Garlicki L., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Grabowski A., *Teoria konstytucyjnego państwa prawa i jej wpływ na argumentację prawniczą*, w: *Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz, Białystok 2014.
- Haczkowska M., *Zasada bezpośredniego stosowania konstytucji w działalności orzeczniczej sądów*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1.
- Jarosz-Żukowska S., *Horyzontalne działanie praw człowieka w sferze stosunków pracowniczych w świetle Konstytucji RP*, w: *Horyzontalne oddziaływanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, red. A. Młynarska-Sobaczewska, P. Radziejewicz, Warszawa 2015.
- Jarosz-Żukowska S., *Problem horyzontalnego stosowania norm konstytucyjnych dotyczących wolności i praw jednostki w świetle Konstytucji RP*, w: *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP. Tom I. Idee i zasady przewodnie*

- konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010.
- Jaskiernia J., *Spór o reguły bezpośredniego stosowania Konstytucji RP*, w: *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Kosińska A.M., *Horyzontalne stosowanie praw kulturalnych*, w: *Horyzontalne oddziaływanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, red. A. Młynarska-Sobaczewska, P. Radziejwicz, Warszawa 2015.
- Leszczyński L., *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego*, w: *System Prawa Administracyjnego. Tom IV. Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Łopatka A., *Prawoznawstwo*, Warszawa 2000.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Wprowadzenie*, w: *Horyzontalne oddziaływanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, red. A. Młynarska-Sobaczewska, P. Radziejwicz, Warszawa 2015.
- Nowacki J., Tabor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1993.
- Radziejwicz P., *Pojęcie horyzontalnego skutku norm konstytucyjnych – uwagi wprowadzające z perspektywy prawa konstytucyjnego*, w: *Horyzontalne oddziaływanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, red. A. Młynarska-Sobaczewska, P. Radziejwicz, Warszawa 2015.
- Redelbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992.
- Redelbach A., *Wstęp do prawoznawstwa. Podstawowe pojęcia nauk o władzy, państwie i prawie w perspektywie Unii Europejskiej. Regulamin Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Toruń 2000.
- Safjan M., *O różnych metodach oddziaływania horyzontalnego praw podstawowych na prawo prywatne*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 2.
- Seidler G.L., Groszyk H., Malarczyk J., Pieniążek A., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 1996.
- Skwara B., *Kategoryzacja horyzontalnego obowiązywania praw podstawowych w świetle aksjologicznych założeń systemu prawa*, w: *Horyzontalne oddziaływanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, red. A. Młynarska-Sobaczewska, P. Radziejwicz, Warszawa 2015.
- Skwara B., *W obronie bezpośredniego horyzontalnego obowiązywania praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 1.

- Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1999.
- Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003.
- Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 3, red. S. Dubisz, Warszawa 2003.
- Wojtyczek K., *Horyzontalny wymiar praw człowieka zagwarantowanych w Konstytucji RP*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1999, z. 2.
- Wronkowska S., *W sprawie bezpośredniego stosowania konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 5.
- Wróblewska I., *Poziome działanie praw jednostki jako rozwiązanie ustrojowe*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 1.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972.
- Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1973.
- Ziemiński Z., *Uprawnienie a obowiązek: przyczynek do analizy stosunku prawnego*, Poznań 1962.
- Ziółkowski M., *Bezpośredni horyzontalny skutek norm konstytucyjnych analiza krytyczna*, w: *Horyzontalne oddziaływanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, red. A. Młynarska-Sobaczewska, P. Radzewicz, Warszawa 2015.