

Kazimierz Działocha

Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie
Wydział Prawa i Administracji

Agnieszka Łukaszczuk

Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie
Wydział Prawa i Administracji

Dylematy konstytucyjnej regulacji obowiązków jednostki w Konstytucji RP

I.

Instytucją dopełniającą status prawny jednostki we współczesnym prawie konstytucyjnym, obok wolności i praw jednostki, są na ogół jej obowiązki. Zasadność ich konstytucyjnego uregulowania nie zawsze była jednak oczywista. Dotyczy to także okresu prac nad projektem konstytucji w latach 1989–1997. Postawom liberalnym w myśli politycznej, wyznaczającym indywidualistyczną wizję statusu jednostki, bliska była na ogół tendencja pomniejszania lub pomijania powinności jednostek wobec państwa i społeczeństwa. Natomiast postawom solidarystycznym i konserwatywnym odpowiadała bardziej koncepcja statusu jednostki, uwzględniająca także jej obowiązki wobec państwa i wspólnot społecznych, w których jednostka żyje i winna być za nie odpowiedzialna.

Przegląd projektów nowej konstytucji Polski¹, powstałych po rozpoczęciu prac nad projektem konstytucji, najpierw w Komisjach Konstytucyjnych Sejmu i Senatu (1991–1993), a następnie po uchwaleniu ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie opracowania i uchwalenia Konstytucji projektów wnoszonych do Zgromadzenia Narodowego, z trudem daje się przyporządkować dwóm wspomnianym ideowym koncepcjom statusu jednostki. Niemniej są wśród nich takie projekty, które w małym lub wręcz w minimalnym stopniu odnoszą się do problematyki obowiązków, i takie, w których proponuje się uwzględnić obowiązki liczne; nie przekraczają one jednak na ogół liczby 4 do 5 obowiązków. Do pierwszej grupy projektów należy projekt posłów i senatorów klubu parlamentarnego UD, wniesiony do Zgromadzenia Narodowego, uwzględniający tylko obowiązek przestrzegania konstytucji i praw Rzeczypospolitej oraz obowiązek obrony RP łącznie z obowiązkiem służby wojskowej (art. 42). Zbieżny był on pod tym względem z prywatnym projektem J. Zakrzewskiej i J. Ciemnińskiego. Podobnie prezentował się projekt KPN, którego wstrzeźliwość w zakresie regulacji

¹ Powołujemy się na zbiór *Projekty konstytucji 1993–1997*, cz. 1, Warszawa 1997, przygotowane do druku przez R. Chruściaka.

obowiązków może dziwić, gdy zważyć na jego ideowe proweniencje. Uwzględnił on obowiązek wierności Rzeczypospolitej oraz rzetelnego spełniania obowiązków nakładanych przez państwo w drodze ustaw (art. 22). Do tej grupy projektów należy także projekt komisji konstytucyjnej „Przymierza dla Polski”, nieobjęty inicjatywą konstytucyjną, traktujący o obowiązkach przyczyniania się do dobra wspólnego oraz ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, a także obowiązek służby wojskowej, przewidzianych w ustawie (art. 47–48). Bliski mu ideowo projekt Porozumienia Centrum (wycofany ze Zgromadzenia Narodowego w trakcie obrad) przewidywał w zwięzły sposób ujęty obowiązek wierności Rzeczypospolitej i rzetelne spełnianie „obowiązków nakładanych przez państwo”, których charakter i zakres określić miały ustawy (art. 22).

Do projektów drugiego rodzaju zaliczyć można:

- 1) Projekt przygotowany przez Komisję Konstytucyjną Sejmu, powołujący się w deklaracji wstępnej na ideę „zapisu praw, swobód i powinności każdego, kto znajdzie się pod opieką praw państwa polskiego”. Zaliczano w nim do kategorii obowiązków „każdego”: obowiązek przestrzegania przepisów konstytucji i ustaw, płacenia podatków, ponoszenia innych ciężarów i świadczeń publicznych określonych w ustawie oraz obowiązek dbałości o środowisko naturalne, a do obowiązków obywateli: obowiązek ochrony RP i służby wojskowej (art. 45–48);
- 2) Projekt uchwalony przez Komisję Konstytucją Senatu, uwzględniający obowiązek obywatela do wierności RP, jej obrony, szanowania konstytucji i nakazujący posłuszeństwo prawom RP, obowiązek przyczyniania się do dobra wspólnego i ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, obowiązek służby wojskowej oraz – nieokreślony bliżej – obowiązek „służby cywilnej, ilekroć tego zażąda Rzeczpospolita” (art. 45–48);
- 3) Projekt klubu parlamentarnego posłów i senatorów SLD, uwzględniający obowiązek obywateli do wierności RP, płacenia podatków oraz ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych ustanowionych na podstawie ustaw „uwzględniających ich sytuację majątkową”, obowiązek służby cywilnej, w tym służby wojskowej, oraz obowiązek – przypisany „każdemu” – wypełniania sumiennie obowiązków publicznych, do których został powołany (art. 64–67);
- 4) Projekt obywatelski NSZZ „Solidarność”, zgłoszony do Zgromadzenia Narodowego, zapowiadał nałożenie na każdego obywatela obowiązku wierności Rzeczypospolitej, jej obrony, szanowania konstytucji i posłuszeństwo jej prawom, obowiązek – ujęty w formule zaczerpniętej z konstytucji z 1935 r. – wzywający do tego, by „wysiłkiem własnym wzmóc siłę i powagę Państwa, przyczyniania się do dobra wspólnego oraz ponoszenia świadczeń i ciężarów publicznych przewidzianych prawem, a także obowiązek służby wojskowej (art. 45–50);

5) Projekt Polskiego Stronnictwa Ludowego i kół poselskich UP, mniejszości niemieckiej, Partii Rencistów i Emerytów „Nadzieja” uwzględnił 4 obowiązki podstawowe. Trzy z nich odnosił do „każdego” – obowiązek przestrzegania przepisów konstytucji i ustaw (art. 45), obowiązek płacenia podatków oraz ponoszenia innych ciężarów i świadczeń publicznych określonych w ustawach (art. 47), obowiązek dbania o środowisko naturalne (art. 48). Czwarty obowiązek – obrony RP, w tym służby wojskowej na podstawie ustawy, uwzględniający instytucję służby zastępczej, uzasadnionej klauzulą sumienia – odnosił się do obywateli (art. 46).

Problematyki obowiązków jednostki nie dotyczyła Karta Praw, której idea powstała w środowisku Komitetu Helsińskiego i której projekt przesłał Prezydent L. Wałęsa do Sejmu w 1992 r. Autorzy projektu Karty wychodzili z założenia, że „obowiązki nie powinny być związane z wolnościami i prawami, które przysługują każdemu z tytułu jego godności, a nie w zamian za wypełnianie obowiązków”. Te miała nakładać na jednostkę przyszła konstytucja w części niepoświęconej wolnościom i prawom². Do czasu uchwalenia Karty obowiązywać miały przepisy o obowiązkach z konstytucji 1952 r., co w nowej sytuacji politycznej kraju było wyraźnym dysonansem.

To, że wszystkie projekty konstytucji, chociaż w różnym stopniu opowiadały się za konstytucjonalizacją obowiązków jednostki, mogłoby uzasadniać przypuszczenie, że dylemat, czy regulować w konstytucji obowiązki jednostki, czy też pozostawić je poza konstytucją, nie pojawi się w oficjalnej debacie KKZN. Podstawą do takiego przypuszczenia było także wcześniejsze uchwalenie przez KKZN systematyki przyszłej konstytucji, zawierającej rozdział poświęcony wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela z wyodrębnioną częścią zawierającą obowiązki, a także powołanie podkomisji stałej (posła J. Gwiżdża), której przedmiotem pracy prócz problematyki wolności i praw miały być obowiązki jednostki. Pomimo tego rodzaju okoliczności w debacie na forum KKZN – jeszcze wtedy, gdy przedmiotem dyskusji był już jednolity projekt konstytucji opracowany przez Komisję – nie brakowało głosów przeciwnych czy sceptycznych co do zasadności regulowania obowiązków jednostki w konstytucji (głosy poseł M. Kurnatowskiej i przedstawiciela Rady Ministrów w Komisji – prof. S. Gebethnera). Dowodzono także, że propozycje projektu dotyczące obowiązków ujęte są zbyt ogólnie, by mogły prawnie coś znaczyć, a obowiązki prawne mylone są z obowiązkami moralnymi, takimi jak lojalność i wierność, pozbawionymi sankcji. Argumentem tym przeciwstawiano to, że co najmniej kilka obowiązków, o których traktował projekt konstytucji, ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia właściwych relacji między państwem a jednostką. Powoływano się też na tradycje konstytucyjne Polski, zwracano uwagę, że

² Por. W. Osiatyński, [w:] R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001, s. 199.

w społeczeństwie „występuje silna tendencja do omijania prawa, co wymaga zaakcentowania w konstytucji obowiązków, a nie tylko praw jednostki (wiceprzewodniczący Komisji Konstytucyjnej (dalej KK), senator S. Pastuszka). Apelowano tylko o to, by obowiązki te były dobre, czyli jasno, lapidarnie i bez zbędnych ozdobników, zapisane³.

Osobną i wysoce sporną kwestią było ustalenie katalogu (zestawu) obowiązków jednostki, które miały podlegać uregulowaniu w konstytucji. W trakcie długotrwałych prac w KKZN i jej podkomisjach (podkomisji wolności, praw i obowiązków oraz podkomisji spraw ogólnych i redakcyjnych) zmierzających do opracowania jednolitego tekstu konstytucji, który miała uchwalić KKZN celem przekazania do debaty w Zgromadzeniu Narodowym, katalog obowiązków podlegał ustawicznym zmianom. Uwidoczniły się dwie podstawy – redukcja katalogu obowiązków i przeciwstawna jej postawa poszerzania go o nowe obowiązki, wychodząca nieraz poza osnowę projektów konstytucji zgłoszonych do Zgromadzenia Narodowego (dalej ZN). Pierwsza wyraziła się w pominięciu propozycji umieszczenia w zestawie wspomnianego już obowiązku służby cywilnej jako zupełnie niedookreślonego, a także obowiązku sumiennego wypełniania obowiązków publicznych, do których obywatel został powołany (z projektu SLD) oraz analogicznej propozycji zgłoszonej przez przedstawiciela prezydenta RP w postaci obowiązku sumiennego i ofiarnego wypełniania obowiązków przez obywateli wybranych lub powołanych na stanowiska publiczne. Z tą postawą zderzała się tendencja do powiększania katalogu obowiązków, w szczególności o obowiązek pracy (S. Pastuszka), chociaż trudno było go pogodzić z zasadą wolności pracy (ekspert Komisji Konstytucyjnej, prof. P. Winczorek), czy o obowiązek rodziców do wychowywania dzieci. Wątpliwości budził charakter prawny tego rodzaju obowiązków, mających – jak mówiono – bardziej wymiar moralny niż prawny.

Redukcja obowiązków do nielicznych, zapisanych w czterech związłych artykułach, przez jednych chwalona i uważana za cnotę konstytucji, przez innych uczestników debaty była oceniona krytycznie (przedstawiciel Prezydenta RP, prof. A. Rzepiński) i przewodniczący zespołu ekspertów KKZN, prof. K. Działocha). Podkreślano także, że na dobrą sprawę wystarczą „trzy konkretne obowiązki – płacenie podatków, obrona ojczyzny i troska o środowisko” (poseł J. Madej)⁴. Nie brakło jednak w późniejszym stadium prac nad projektem konstytucji głosów podkreślających widoczną redukcję obowiązków. Poseł Z. Tuszyński (SLD) wyrażał stanowczo swój niepokój i uznał, że „wymienianie na pierwszym miejscu wolności przed obowiązkami jest błędem redagujących konstytucję”. Niepokoiła go także klauzula sumienia w przepisie o obowiązku służby wojskowej dająca podstawę do zastąpienia tego obowiązku służbą zastępczą,

³ Biuletyn KKZN XVIII, s. 34–35.

⁴ Biuletyn KKZN XVIII, s. 32.

która zdaniem mówcy będzie pretekstem do unikania obowiązku służby wojskowej przez „kosmopolitycznie nastawioną młodzież”. Chciał reasumpcji głosowania, by zmienić proporcje „między szalenie rozbudowanymi wolnościami i niewielkimi obowiązkami”⁵. Tendencji pomnażania i rozbudowy obowiązków przeciwstawiano się jednak, powołując się na doświadczenia historyczne, z których wynika, że władza państwa zawsze potrafiła zadbać o nałożenie obowiązków na obywatela i ich egzekucję, a prawa mają zabezpieczać to, co jest nadrzędne wobec państwa. Zwracano też słusznie uwagę na to, że określone obowiązki wynikają z przepisów dotyczących praw i wolności konstytucyjnych, np. obowiązki rodziców wobec dzieci. Proponowany zaś obowiązek sumiennego wypełniania funkcji publicznych powierzonych obywatelom wynika z zasad odpowiedzialności piastunów organów państwa i z tego powodu jest zbędny⁶.

Tendencja redukcyjna i ograniczająca katalog obowiązków jednostki w konstytucji utrzymała się do końca dyskusji zmierzającej do opracowania jednolitego projektu konstytucji RP. Projekt taki, uchwalony w styczniu 1995 r. przez KKZN, (w wersji wariantowej), ujął całość obowiązków w czterech artykułach (art. 65–68) podrozdziału o obowiązkach⁷. Były to: 1) obowiązek obywatela polskiego do lojalności i wierności, obowiązek obrony Rzeczypospolitej, obowiązek szanowania (przestrzegania) przepisów konstytucji, a także posłuszeństwo jej prawom (art. 65); 2) obowiązek obywatela polskiego przyczyniania się do dobra wspólnego oraz ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych określonych w ustawie (art. 66); 3) obowiązek obywatela polskiego do obrony Ojczyzny, w tym obowiązek służby wojskowej określonej w ustawie, która miała uwzględnić także okoliczności zwolnienia z tego obowiązku (art. 67); 4) obowiązek każdej osoby podlegającej jurysdykcji państwa polskiego dotyczący dbałości o zachowanie środowiska przyrodniczego oraz ponoszenia odpowiedzialności za pogarszanie stanu środowiska.

Opracowanie tak skonstruowanego podrozdziału o obowiązkach jednostki w jednolitym projekcie konstytucji (w ujęciu wariantowym) nie oznaczało bynajmniej zakończenia prac nad projektem, który KK miała przedstawić Zgromadzeniu Narodowemu do debaty. Był jednak jakąś podstawą porządkującą dalsze prace nad projektem konstytucji, w szczególności w kierunku usunięcia propozycji wariantowych wielu przepisów. Przedstawiony na posiedzeniu KK w kwietniu 1997 r. spotkał się z krytyką, której powtarzające się elementy dotyczące głównie katalogu obowiązków mających podlegać uregulowaniu w konstytucji opisaliśmy wcześniej.

⁵ Biuletyn KKZN XXXIX, s. 125.

⁶ Biuletyn KKZN XVIII, s. 37.

⁷ Poprzedzony był on wielowariantowym projektem jednolitym z 10.01.1995, opracowanym przez ekspertów KKZN i poddanym dyskusji na posiedzeniu podkomisji redakcyjnej, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających konstytucję.

Dalsze prace nad projektem polegały na weryfikacji proponowanego zestawu obowiązków pod kątem eliminacji propozycji wariantowych i nadaniu przepisom właściwej formy językowej⁸. Przepis 1. cytowanego projektu jednolitego, oznaczony jako art. 65, został skrócony do formuły: „obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej i wobec niej lojalność”, by w następstwie dalszej poprawki otrzymać brzmienie: „obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej i wobec niej lojalność oraz troska o wspólne dobro”. Posłużono się terminem „wspólne dobro”, chociaż w art. 1 projektu konstytucji użyto wcześniej formuły „dobro wspólne” na określenie Rzeczypospolitej Polskiej, pojęcia mającego inne znaczenie i inny rodowód ideowy. Tę niespójność usunięto dopiero w ostatniej chwili rozpatrywania poprawek do jednolitego projektu konstytucji, zmieniając kolejność wyrazów „wspólne dobro” na „dobro wspólne”, bez zdawania sobie, na ogół – jak sądzić można – sprawy z zasadniczego charakteru tej zmiany dla przyszłej wykładni art. 1 i art. 82 Konstytucji RP.

W drugiej formule z art. 65 cytowanego projektu, traktującej o obywatelskim obowiązku szanowania (przestrzegania) przepisów konstytucji i przestrzeganiu prawa Rzeczypospolitej, pominięto obowiązek szanowania (przestrzegania) przepisów konstytucji, pozostawiając tylko obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej i przeniesiono go na „każdego”. Nadano mu także postać osobnego artykułu, w ostatecznym tekście Konstytucji RP oznaczonego jako art. 83. „Zgubiono” część formuły art. 65 mówiącej o lojalności wobec Rzeczypospolitej Polskiej. W ten sposób bardzo rozbudowany w swej treści przepis art. 65 projektu jednolitego ze stycznia 1995 r. został zredukowany do obowiązków wierności Rzeczypospolitej i troski o dobro wspólne. Pominięto także osobny obowiązek z art. 65 tego tekstu, mówiący o obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, o którym osobno i w sposób bardziej kompleksowy traktował art. 67 projektu konstytucji.

Obowiązek obywatela polskiego ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych określonych w ustawie, z cytowanego art. 66 projektu, zastąpiono formułą ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie, rozszerzając go słusznie pod względem podmiotowym na „każdego”. Pominięto fragment mówiący o obowiązku „przyczyniania się do dobra wspólnego” w związku z tym, że uwzględniony został w artykule poprzednim. Najistotniejszym elementem tej zmiany było oddzielenie obowiązku ciężarów i świadczeń publicznych od pojęcia dobra wspólnego, usuwając w ten sposób możliwą interpretację sprowadzającą dobro wspólne do obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych.

⁸ Biuletyny KKZN: XXXIX, XLIII, XLIV, XLVI.

Obowiązek obywatelski obrony Ojczyzny, z art. 67 ust. 1 cyt. projektu jednolitego, od czasu gdy zastąpił początkową wersję obowiązku ograniczonego tylko do służby wojskowej, nie był kwestionowany w dalszych pracach KKZN. Inaczej rzecz się miała z ust. 2, traktującym o służbie wojskowej i zwolnieniu z niej jako materii ustawy. Wobec wątpliwości, jakie wywoływała u części członków Komisji instytucja służby zastępczej i dlatego na pewien czas została pominięta, należało ją przywrócić, co uczyniono, wracając do klauzuli z wcześniejszej wersji przepisu ust. 2.

Obowiązek ochrony (dbałości) o stan środowiska, z art. 68 cyt. projektu, niebudzący od początku wątpliwości co do zasady, uległ ostatecznie zmianie w następstwie rozszerzenia przedmiotu ochrony – z ochrony środowiska przyrodniczego na środowisko w ogóle. Rozciągnięto także ten obowiązek na każdego. Kwestię odpowiedzialności za zawinione pogorszenie środowiska, o czym stanowił ust. 2 cyt. projektu, wkomponowano zreżymnie w jednolity tekst ostatecznego przepisu art. 86 Konstytucji RP. Postanowiono też, by zasady odpowiedzialności za zawinione pogorszenie środowiska określiła osobna ustawa.

Obowiązki jednostki określone w podrozdziale rozdziału II obowiązującej Konstytucji RP (art. 82–86), aczkolwiek odpowiednio wyeksponowane ze względu na ich podstawowe znaczenie dla powinności jednostki wobec państwa, nie są jedynymi obowiązkami rangi konstytucyjnej. Zgodnie z powszechnie przyjętą wykładnią przepisów konstytucji obowiązki obywatela lub „każdego” wynikają także z przepisów innych części konstytucji. Ich egzemplifikacja może być węższa lub szersza w zależności od tego, czy pożądane zachowanie określonego podmiotu ma postać nakazu (tak, jak w art. 70 ust. 1 zd. 1–2, art. 65 ust. 2, art. 66 ust. 1 zd. 2 *in fine*) czy zakazu. W tym drugim przypadku, tj. gdy przepis ma formę zakazu, należy jednak unikać rozszerzającej wykładni konstytucji, by zbytnio nie poszerzać katalogu obowiązków⁹. Konieczne jest to dlatego, że w wielu przypadkach zakaz określonego zachowania skierowany jest do państwa (jego organów) i łączy się z realizacją dopuszczalnych ograniczeń wolności i praw jednostki, a nie z jej obowiązkami. Jeszcze ostrożniej należy poszukiwać konstytucyjnych podstaw obowiązków jednostki w postanowieniach wstępu do konstytucji. Odnosi się to w szczególności do ostatnich wersetów wstępu (od słów: „Wszystkich, którzy dla dobra III Rzeczypospolitej tę konstytucję będą stosowali [...]”). Tylko formuła traktująca o obowiązku solidarności z innymi mogłaby stanowić, naszym zdaniem, podstawę zindywidualizowanej powinności jednostek, inne wezwania, o których w tej części wstępu jest mowa, zdają się być skierowane do zbiorowości, jakimi są naród i państwo.

⁹ Wątpliwości takie można mieć w stosunku do drugiej i trzeciej grupy przepisów konstytucyjnych branych pod uwagę na s. 240–241 w studium B. Banaszaka i M. Jabłońskiego, *Obowiązki podstawowe człowieka i obywatela*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006.

W okresie przed podjęciem prac nad projektem konstytucji i w ich trakcie rozważano w doktrynie prawa zagadnienie stosunku konstytucyjnych obowiązków jednostki do odpowiednich postanowień prawa międzynarodowego. Jest ono aktualne do dzisiaj i sprowadza się do pytania, czy istnieją tego rodzaju przepisy prawa międzynarodowego, które określają indywidualne obowiązki jednostki i – w następstwie związania państw prawem międzynarodowym – obowiązują w krajowym porządku prawnym. Odpowiedź na to pytanie jest zasadniczo pozytywna, aczkolwiek większość obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego kierowana jest do państw (stron traktatów), a nie ich obywateli czy osób w nich zamieszkujących. Wymienia się tutaj jako źródło obowiązków Powszechną Deklarację Praw Człowieka z 1948 r., w szczególności jej art. 29 pkt 1 („Każdy ma obowiązki wobec społeczności, w której to jedynie jest możliwy swobodny i pełny rozwój jego osobowości”). W Deklaracji nie sformułowano jednak konkretnych obowiązków człowieka, założono, że ich sformułowanie należy do wspólnoty (nie tylko państwowej). W podobny sposób odnoszą się do kwestii obowiązków wstępy do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Pomimo bardzo oszczędnego posługiwania się przez akty prawa międzynarodowego publicznego pojęciem (terminem) obowiązku w nauce prawa w oparciu o całość norm regulujących wolności i prawa jednostki rekonstruuje się – pośrednio z nich wynikający – szeroki katalog obowiązków jednostki¹⁰. Rozumie się je bardzo ogólnie, często w sposób daleki od precyzji właściwej instytucjom prawnym. Pisze się, że „przypisywanie im funkcji obowiązków we właściwym tego słowa znaczeniu mija się istotnie z celem owych norm, mających na uwadze regulację praw i wolności jednostki oraz ich gwarancji. Gwarancji zaś, które miałyby stwarzać system zapewniający przestrzeganie obowiązków – i tym samym z doktrynalnych, jak na razie, koncepcji obowiązków w ujęciu prawnomiędzynarodowym uczynić prawo stosowane – generalnie brakuje¹¹. Należy jednak zauważyć, że w ostatnich latach zapoczątkowane zostały znaczące zmiany w kwestii sankcji prawnych i kontroli przestrzegania niektórych obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego. Wymownym wyrazem takiej zmiany jest w szczególności uchwalenie Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego i jego wejście w życie, także w stosunku do Polski. Na jego podstawie utworzony został Międzynarodowy Trybunał Karny. Jest on „instytucją stałą i jest władny wykonywać jurysdykcję wobec osób, które dopuścili się najważniejszych zbrodni wagi międzynarodowej, wymienionych w Statucie” (art. 1 cz. I Statutu). Jego znaczenia nie pomniejsza to, że ma on

¹⁰ Por. R. Wieruszewski, *Podstawowe obowiązki obywateli PRL*, Ossolineum 1984, s. 49 i n.; B. Banaszak, *Podstawowe obowiązki prawne jednostki*, Wrocław 1997, s. 59 i n.

¹¹ K. Działocha w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do Konstytucji RP*, pod red. L. Garlickiego, uwagi do podtytułu „Obowiązki”, tom 1, pkt 2, s. 3.

charakter komplementarny w stosunku do krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. W doktrynie prawa międzynarodowego sformułowano jednoznaczny pogląd uznający obowiązki jednostki za konstrukcję międzynarodowego prawa publicznego. Twierdzi się, że w ramach obowiązku przestrzegania prawa jednostka odpowiada za naruszenie prawa międzynarodowego, za działania zarówno o charakterze prywatnym, jak i popełnione w charakterze organu państwa bądź funkcjonariusza publicznego¹². Nie zmienił się jednak zasadniczo stan rzeczy polegający na braku osobnego, jednolitego aktu międzynarodowego prawa publicznego, który by na wzór paktów i konwencji o wolnościach i prawach określał podstawowe obowiązki jednostki.

Nie inaczej rzecz się ma z regulacją obowiązków w europejskim systemie prawa regionalnego. W odróżnieniu od systemu amerykańskiego czy afrykańskiego obowiązki nie stanowią przedmiotu osobnej, całościowej czy częściowej regulacji prawnej.

Także w europejskim (w przeciwieństwie do amerykańskiego) prawie regionalnym obowiązki nie stanowią przedmiotu odrębnej, kompleksowej regulacji prawnej. Europejska Konwencja Praw Człowieka (dalej EKPC) nie pozwala na sformułowanie w oparciu o jej postanowienia żadnego obowiązku o ustalonej treści. Termin „obowiązek”, używany w Konwencji (np. art. 4 ust. 2 i 3, art. 5 ust. 1 lit. b), występuje w bezpośrednim kontekście uregulowania określonego prawa lub wolności i stanowi element konstrukcji prawnej tej wolności lub prawa. W przepisie art. 10 ust. 2 mowa jest o tym, że korzystanie z wolności wyrażania opinii „pociąga za sobą obowiązki i odpowiedzialność”. Sformułowanie to nie oznacza realizacji konkretnych obowiązków, lecz podkreśla istnienie uwarunkowań (wymogów formalnych, warunków, ograniczeń i sankcji) wynikających z ustaw krajowych w trakcie korzystania z tej wolności. A zatem istnienie ograniczeń analogicznych do tych, które określa art. 31 ust. 2 i 3 Konstytucji. Jedyne obowiązki o charakterze podstawowym doktryna prawa dopatruje się w art. 17 EKPC ustanawiającym zakaz nadużycia praw określonych w Konwencji¹³. Podobnie jest w prawie UE. I tutaj brakuje osobnego źródła, które określałoby obowiązki jednostki tak, jak to czyni Karta Praw Podstawowych UE w odniesieniu do wolności i praw jednostki. Mimo wszystkich zmian, jakie następują w prawie UE, aktualny jest nadal pogląd sformułowany w odniesieniu do art. 17 ust. 2 TWE, iż w TFUE ani w innych przepisach nie nakłada się na obywateli UE żadnych obowiązków o powszechnym, „obywatelskim charakterze”¹⁴.

¹² Por. w szczególności W. Czapliński, A. Wyrozumka, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia podstawowe*, wyd. 3, Warszawa 2014, s. 582.

¹³ K. Działocha, *op. cit.*, s. 4.

¹⁴ A. Wyrozumka, *Jednostka w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002, s. 330.

Wielość systemów dotyczących statusu prawnego jednostki odnoszących się także, chociaż w ograniczonym stopniu, do kwestii obowiązków jednostki względem wspólnoty państwowej oraz brak klarowności w zakresie harmonizacji wykładni i stosowania konstytucyjnych obowiązków jednostki i tych obowiązków, które wynikają z prawa międzynarodowego czy systemów regionalnych, sprawia, że uregulowania prawnomiędzynarodowe czy regionalne nie miały istotnego znaczenia w trakcie prac nad koncepcją obowiązków w Konstytucji RP. Brakowało w tym zakresie takich wypróbowanych standardów, jak akty prawa uniwersalnego czy regionalnego w postaci paktów i konwencji o wolnościach i prawach jednostki, do których twórcy konstytucji mogliby się odwołać, przenosząc je *mutatis mutandis* na grunt uregulowań konstytucyjnych¹⁵. Nigdy nie spełnił się w praktyce, jak wiadomo, pomysł opracowania i uchwalenia powszechnie akceptowanych obowiązków jednostki w skali międzynarodowej¹⁶ czy tylko regionalnej, którymi mogłyby się posłużyć gremia pracujące nad projektem konstytucji. Tłumaczy to fakt, że w oficjalnych pracach nad przygotowaniem i uchwaleniem konstytucji problematyka międzynarodowych uwarunkowań obowiązków jednostki nie została zasadniczo podjęta.

W tym stanie rzeczy uregulowania obowiązków jednostki w Konstytucji uwarunkowane były głównie rodzimymi doświadczeniami prawnymi, w szczególności koncepcją prawną obowiązków w konstytucji z 1921 r., rezerwą wobec postanowień w tym zakresie konstytucji z 1935 r. oraz krytycznym stanowiskiem w stosunku do odpowiednich uregulowań w Konstytucji PRL, mimo ich obowiązywania do momentu wejścia w życie nowej Konstytucji RP. Postanowienia konstytucji marcowej nie były i nie mogły być wzorem dosłownym dla nowej konstytucji uchwalonej 76 lat później i pod wpływem przemian, jakim uległa w międzyczasie teoria konstytucji. Wszystko to zaznaczyło się:

- 1) innym usytuowaniem problematyki obowiązków w systematyce konstytucji; na początku jej tekstu, w rozdziale II Konstytucji, lecz dopiero po wolnościach i prawach jednostki, a więc odwrotnie niż w konstytucji z 1921 r.;
- 2) redukcją ilości obowiązków z 7 w ujęciu W. Komarnickiego¹⁷ do 5, co jednak nie jest bez zastrzeżeń zaletą nowej konstytucji, o czym niżej;

¹⁵ M. Jabłoński, *Identyfikacja wolności i praw jednostki w pracach nad treścią Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.

¹⁶ Idea taka w postaci powszechnej deklaracji obowiązków człowieka, wysunięta na początku lat 80. ubiegłego stulecia przez gremia międzynarodowe, podjęta oficjalnie, a później tylko prywatnie, nie została nigdy zrealizowana z wielu powodów. Por. A. Łopata, *Obowiązki człowieka*, [w:] *Prawo, społeczeństwo, jednostka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Leszkowi Kubickiemu*, Warszawa 2003, s. 160 i n.; R. Wieruszewski, *op. cit.*, s. 56 i n.

¹⁷ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 536 i n. Według P. Sarneckiego konstytucja marcowa uwzględniała 9 obowiązków; zob. P. Sarnecki, *Wolności, prawa i obowiązki*

- 3) istotną zmianą merytoryczną regulacji, wyrażającą się w dodaniu do katalogu obowiązków dwóch nowych elementów – obowiązku ochrony środowiska i dopuszczalności zastąpienia służby wojskowej służbą zastępczą, nieznanych w konstytucji marcowej. Obie konstytucje nie różnią się natomiast istotnie strukturą przepisów regulujących obowiązki. W jednej i drugiej prócz przepisów o charakterze prawnym mamy takie, które pochodzą bardziej ze sfery powinności moralnych. Mowa jest o wierności, trosce, dbałości (w Konstytucji RP z 1997 r.), o wierności, szanowaniu, sumiennym wypełnianiu obowiązków (w konstytucji marcowej). Niełatwo im nadać znaczenie prawne oraz przyporządkować zasadzie bezpośredniego stosowania przepisów konstytucji, które to zagadnienie nie zostało rozstrzygnięte na gruncie obydwu konstytucji¹⁸.

II.

Wątpliwości co do kształtu konstytucji i jej poszczególnych instytucji towarzyszące długotrwałym pracom nad projektem, nazwane tutaj dylematami – z których tylko jedno z co najmniej dwóch proponowanych rozwiązań mogło być przyjęte – zostały z chwilą uchwalenia konstytucji i jej wejścia w życie prawnie rozstrzygnięte. Powstały jednak nowe w sferze wykładni i stosowania konstytucji obowiązującej. W ocenie społecznej pojawiły się też wątpliwości, czy nie należałoby podjąć innych decyzji co do sposobu uregulowania obowiązków z uwzględnieniem także tych propozycji, które w trakcie prac nad projektem konstytucji zostały *lege artis* odrzucone. Dylematy tego rodzaju są też częścią obiekcji i propozycji zmiany konstytucji, których jest wiele, chociaż nie zawsze są uzasadnione. Materia konstytucyjnych obowiązków należy jednak do tych, które wzbudzają stosunkowo najmniej zastrzeżeń; nie jest jednak od nich całkowicie wolna. Wynikają one, naszym zdaniem, ze zbyt lakonicznych uregulowań konstytucji, dających za dużą swobodę ustawodawstwu zwykłemu w procesie dookreślenia kształtu prawnego obowiązku, w mniejszym stopniu z pominięcia w konstytucji obowiązku proponowanego do uregulowania, lecz ostatecznie pominiętego przez ustrojodawcę.

W niniejszym szkicu jest miejsce dla niektórych tylko uwag wynikających z ogólnego oglądu praktyki konstytucyjnej w zakresie dotyczącym obowiązków jednostki:

1. Obywatelski obowiązek wierności Rzeczypospolitej Polskiej z art. 81 Konstytucji, obecny także w konstytucji marcowej (art. 89), a więc nie nowy i tak elementarny,

obywatelskie w ujęciu Konstytucji marcowej, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2013, nr 1(5), s. 71–72.

¹⁸ Por. wypowiedzi przedstawicieli nauki międzywojennej na temat terminologii rozdziału V konstytucji z 1921 r., przytoczone przez P. Sarneckiego, *op. cit.*, s. 77.

że wysunięty został w jednej i drugiej konstytucji na plan pierwszy, choć nie doczekał się jak dotąd rozeznania swojej treści prawnej ani swego znaczenia moralnego. Sprowadzanie go do elementów wypełniających treści innych konstytucyjnych obowiązków, mających osobne jednostki tekstu konstytucji¹⁹, oznacza omijanie próby ustalania normatywnego znaczenia przedmiotowego obowiązku. Także pogląd, by sprowadzać treść tego obowiązku tylko do „zachowań pasywnych”, polegających na niepodejmowaniu działań mogących przynieść szkodę państwu²⁰, wydaje się nie wyczerpywać znaczenia obowiązku wierności Rzeczypospolitej. Złamanie obowiązku wierności może mieć także postać działań aktywnych, sprzecznych z nakazem wierności²¹. Konstytucja nie wymienia typów takich działań, nie może to być bowiem katalog zamknięty. Ich bliższe zdefiniowanie, z uwzględnieniem możliwych sankcji, należy do ustawodawcy. Z pewnością do zachowań tego typu będą należeć przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej z kodeksu karnego, w przypadku osób (obywateli) pełniących najwyższe funkcje w państwie kwalifikowane elementy pozytywnych zachowań wobec RP (także Narodu, Ojczyzny) określają rotę ślubowań zamieszczone w Konstytucji (art. 104 ust. 2, art. 130, art. 151). Błędem prawnym byłoby natomiast objaśnienie obowiązku wierności RP przy pomocy klauzuli dobra wspólnego. Troska o dobro wspólne jest w art. 82 osobnym konstytucyjnym obowiązkiem obywateli RP.

Obowiązek troski o dobro wspólne stwarza istotne wątpliwości w kontekście treści art. 1 Konstytucji, w którym Rzeczpospolitą Polską określa się jako „dobro wspólne wszystkich obywateli”. Już wcześniej zwracaliśmy uwagę na brak jasności co do pojęcia dobra wspólnego w pracach nad projektem konstytucji, mylonego przez dłuższy czas z leksykalnie zbliżonym pojęciem wspólnego (powszechnego) dobra. Posługiwano się nim przez pewien czas w art. 1 projektu jednolitego dla scharakteryzowania istoty ustroju Rzeczypospolitej i w sposób, jaki nadano tej formule w konstytucji kwietniowej (art. 1). Stanowiło to widoczny dysonans w stosunku do treści obowiązku obywatelskiego operującego terminem dobra wspólnego, który, jak pisaliśmy, został usunięty dopiero w końcowym momencie prac nad projektem konstytucji. Nieporozumienie to wynikało z braku szerszej debaty nad różnym znaczeniem obydwóch pojęć, chociaż dostrzegano je wcześniej w filozofii i teorii prawa. Konsekwencje tych nieporozumień przeniosły się na wykładnię wzajemnych relacji między art. 1 i art. 82 Konstytucji (w części dotyczącej formuły obowiązku troski o dobro wspólne). Dają one o sobie znać

¹⁹ A. Mycielski w odniesieniu do art. 89 konstytucji marcowej – *idem*, *Polskie prawo polityczne*, Kraków 1947, s. 226; w odniesieniu do Konstytucji RP – L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 121.

²⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 2, Warszawa 2001, s. 486.

²¹ Wg art. 79 ust. 2 Konstytucji PRL w jej brzmieniu pierwotnym, zachowaniem godzącym w państwo była „zdrada ojczyzny polegająca na popełnieniu „szpiegostwa, osłabianie sił zbrojnych, przejście na stronę wroga”, „karana z całą surowością prawa jako zbrodnia najwyższa”.

także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Dostrzega się w nim uleganie etatystycznej koncepcji wspólnego dobra w rozumieniu konstytucji kwietniowej²², co z pewnością zdziwi Trybunał, lecz nie wydaje się być bezzasadne. Jeżeli bowiem przyjąć, jak zakłada to klauzula dobra wspólnego w ujęciu klasycznej myśli filozoficznej, że w zasadzie dobra wspólnego na pierwszym miejscu jest służebna rola państwa wobec członków wspólnoty politycznej, a nie służebność obywateli i jego obowiązki wobec państwa²³, a także to, że za takim rozumieniem dobra wspólnego przemawia historyczna wykładnia konstytucji, to właściwa byłaby odpowiednia korekta orzecznictwa TK²⁴. W każdym razie można by się obawiać błędnych następstw filozofii dobra wspólnego (w formule wspólnego dobra), gdyby posłużyć się nią jako samoistną podstawą (albo paranormą) w stosunku do art. 31 ust. 2 i 3 Konstytucji usprawiedliwiającą ograniczenie wolności i praw jednostki.

2. Art. 83 wyznacza obowiązek przestrzegania prawa rozumiany jako nakaz zachowania zgodnego z obowiązującym porządkiem prawnym. Zachowanie z nim sprzeczne jest przekroczeniem lub naruszeniem tak rozumianego obowiązku. Konstytucja w art. 83 nie wyróżnia poszczególnych rodzajów aktów normatywnych (źródeł prawa) tak, jak to czyniła konstytucja z 1921 r. (art. 89) czy Konstytucja PRL (art. 90). W przepisie art. 83 idzie zatem o całe prawo obowiązujące w Polsce w rozumieniu konstytucji, z konstytucją na czele.

Konstytucyjny obowiązek przestrzegania prawa jest „syntezą wszystkich konkretnych obowiązków ustanowionych jego normami” (P. Winczorek) i mógłby być jedynym gdyby nie celowość egzemplifikacji i potrzeba dookreślenia w konstytucji przedmiotu i zasięgu podmiotowego obowiązków najważniejszych (podstawowych), chociaż wybór ich jest zawsze sprawą uznania. Zdaniem TK, obowiązek przestrzegania prawa rozciąga się także, poprzez normy odsyłające pozasystemowo, na reguły, normy i zasady postępowania, które nie są normami prawnymi. Owe zasady i normy nie stają się przez to normami prawnymi, niemniej ich przestrzeganie może być obowiązkiem adresata normy odsyłającej²⁵.

Konstytucja RP, w przeciwieństwie do przepisów konstytucji marcowej i Konstytucji PRL, nie wymienia w ramach obowiązku przestrzegania prawa osobno obowiązku przestrzegania samej konstytucji i nie wysuwa go na plan pierwszy, nie ulega jednak wątpliwości, że jej przestrzeganie jest pierwszym obowiązkiem w ramach przedmiotowego

²² Por. M. Piechowiak, *Prawne a pozaprawne pojęcie dobra wspólnego*, [w:] *Dobro wspólne, teoria i praktyka*, Warszawa 2013, s. 23 i n.

²³ Podobnie B. Banaszak w: B. Banaszak, M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 237 i przypis 96.

²⁴ M. Piechowiak upatruje takiej zmiany w zdaniach odrębnych od wyroków TK – *idem, op. cit.*, s. 32.

²⁵ J. Oniszcuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2000, s. 517–518, w ślad za orzecznictwem TK.

obowiązku z uwagi na pozycję konstytucji w systemie źródeł prawa (art. 8). Co więcej, zgodność całego prawa Rzeczypospolitej z konstytucją jest warunkiem jego legalności (legalności konstytucyjnej), a w konsekwencji jego obowiązywania, pośrednio – przesłanką jego przestrzegania. O tym jednak, czy od obowiązku przestrzegania prawa nielegalnego zwolnieni są jego adresaci, przesądza dopiero oficjalna derogacja nielegalnej normy.

Z perspektywy czasu, jaki upłynął od wejścia w życie Konstytucji, dyskusyjne jest pominięcie obowiązku szanowania Konstytucji, który znała konstytucja marcowa (art. 90) i który znały niektóre projekty Konstytucji RP. Trudno bowiem twierdzić, że Konstytucja jest szanowana powszechnie i dostatecznie prawdziwie w zachowaniach obywateli, i co ważniejsze, funkcjonariuszy państwa i partii politycznych w publicznych wypowiedziach na jej temat, nie mających nic wspólnego z rzetelną oceną Konstytucji na forum publicznym czy w gremiach związanych z zamiarem jej nowelizacji²⁶. W jakimś stopniu dotyczy to publicznych enuncjacji osób zajmujących się profesjonalnie problematyką konstytucyjną. Wszystko to nie może mieć szkodliwego wpływu dla autorytetu konstytucji w życiu publicznym i w świadomości prawnej obywateli. Klauzula nakazująca szacunek dla Konstytucji mogłaby się wyrazić w ustanowieniu święta konstytucji w rocznicę jej uchwalenia, w szerszym upowszechnianiu jej znajomości wśród obywateli, w należyтым wyeksponowaniu znajomości konstytucji w programach nauczania szkolnego. Przykłady dobrych praktyk w tym zakresie, wynikające z doświadczeń innych państw, są wysoce zachęcające. Konstytucja RP z 1997 r. najdłużej ze wszystkich konstytucji polskich obowiązująca (prócz konstytucji z 1952 r.), demokratyczna konstytucja państwa polskiego, przyjęta w głosowaniu powszechnym Narodu na szacunek zasługuje. Wiele złego w tej mierze sprawiła jednak propaganda polityczna jej przeciwników w okresie referendum konstytucyjnego, a także po jej wejściu w życie.

Jak wiadomo, zrealizowanie określonych założeń i społecznych celów normy prawnej nie następuje z chwilą jej ustanowienia czy wejścia w życie, lecz wtedy, gdy jest przestrzegana i stosowana. Tak samo jest z konstytucyjną normą przestrzegania prawa – jej ustanowienie z uwzględnieniem gwarancji prawnych przestrzegania prawa nie oznacza zaistnienia stanu praworządności w państwie. Według badań CBOS ze stycznia 2013 r.²⁷, zdaniem aż połowy badanych (51%) większość zwykłych ludzi w Polsce często nie przestrzega prawa. O tym, że Polacy zazwyczaj postępują zgodnie z literą prawa, przekonanych jest 44% ankietowanych, zaś nieliczni (5%) nie mają w tej kwestii wyrobionej opinii. Przekonanie, iż Polacy mają problem z przestrzeganiem prawa, dominuje

²⁶ Por. P. Winczorek, *Autorytet konstytucji*, [w:] *O państwie, prawie i polityce*, Warszawa 2012, s. 41.

²⁷ Wg komunikatu z badań CBOS o przestrzeganiu prawa i funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce ze stycznia 2013 r., (BS/5/2013), http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_005_13.PDF.

w zdecydowanej większości grup społeczno-demograficznych. O motywach przestrzegania/nieprzestrzegania prawa informują dobrze badania w tym zakresie, przeprowadzone w 2011 r. na reprezentacyjnej grupie dorosłych obywateli. Wynika z nich, że jedynie 31% odpowiedziało, że prawa należy przestrzegać w każdej sytuacji, 61% wyraziło opinię, że prawa należy przestrzegać, jeżeli jest sprawiedliwe, 6% – jeżeli jest dogodne dla adresata prawa, a 2% nie określiło swojego stosunku do prawa²⁸.

Sygnalizowane wyżej zjawisko nieprzestrzegania prawa w dużej skali każe stawiać pytanie o przyczyny istniejącego stanu rzeczy. W jakimś stopniu należy ich szukać w instytucjonalnych gwarancjach przestrzegania prawa. Chociaż zgodnie z panującą oceną konstytucji w tym zakresie przedstawiają się one na ogół dobrze, niepokoi stan prawny, w jakim znajduje się instytucja prokuratury jako organu strzeżenia praworządności oraz czuwania nad ściganiem przestępstw. Nieustalenie w trakcie prac nad konstytucją jednoznacznego modelu ustrojowego prokuratury i pozostawienie jej poza regulacją konstytucyjną sprawia, że ustawowy model prokuratury pomimo reformy z 2009 r. nie jest optymalny i stanowi przedmiot krytyki niesłużącej jej funkcji w systemie gwarancji przestrzegania prawa. Dla poprawy stanu przestrzegania prawa ujmowanego w kategoriach obowiązków jednostki ważniejsze jest jednak przewartościowanie myśli konstytucyjnej na temat wzajemnych relacji między wolnościami i prawami jednostki a jej obowiązkami wobec innych i zbiorowości, w których jednostka funkcjonuje. Słusznie pisał P. Winczorek w 2002 r., by „ponownie uznać obowiązek za kategorię istotną w życiu indywidualnym i publicznym. Równie istotną co szlachetne idee ludzkich wolności i praw” („Rzeczpospolita” nr 127 z czerwca 2002 r.). W wykładni prawa wymaga to powrotu do częściowo poniechanej, właściwie rozumianej zasady współzależności praw i obowiązków jednostki. Konstytucja RP nie zawiera przepisu odpowiedniego do art. 67 ust. 3 w poprzednim stanie prawnym, będącego przedmiotem sporu w doktrynie prawa i w polityce. Nie znaczy to, że w obowiązującej Konstytucji wzajemna relacja wolności i praw oraz obowiązków nie istnieje. Problematyka ta była też obecna w pracach Zgromadzenia Narodowego w kontekście odwoływania się do dobra wspólnego i idei solidaryzmu. W świetle Konstytucji istnienie normatywnego związku wolności i praw oraz obowiązków jednostki wynika z „obowiązku solidarności z innymi” w ujęciu wstępu do Konstytucji, z zasady dobra wspólnego z art. 1 i obowiązku troski o dobro wspólne, o którym mowa w art. 82. Także w piśmiennictwie zakłada się istnienie związku wolności i praw oraz obowiązków jako szczególnej cechy statusu prawnego jednostki²⁹. Przedmiotowej zasady nie należy rozumieć bez wątplenia

²⁸ T. Szymanowski, *Przestępczość i polityka karna w Polsce w świetle faktów i opinii społeczeństwa w okresie transformacji*, Warszawa 2012.

²⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 5, Warszawa 2001, s. 119 i n.; K. Działocha, *O konstytucyjnym obowiązku przestrzegania prawa*, [w:] *Prawo, społeczeństwo, jednostka...*,

w ten sposób, że korzystanie przez obywateli z przyznanych im praw jest bezpośrednio uzależnione od wypełnienia nałożonych na nich obowiązków, a więc tak, jak rozumiano sens wspomnianego art. 67 ust. 3 w dawnych przepisach konstytucyjnych. Zasada ta nie odnosi się także z reguły do procesu stosowania prawa, ma natomiast znaczenie prawne w procesie jego stanowienia. „Wymaga w szczególności, by w procesie ustawowej regulacji obowiązków jednostki regulować je z zachowaniem nienaruszalności wolności i praw jednostki oraz w harmonii z nimi. Nie wynika z tej zasady żadna samoistna przesłanka miarkowania wolności i praw jednostki ze względu na potrzebę regulacji obowiązków. Jedyną drogą ku temu jest przyzwolenie Konstytucji na ustawowe ograniczenia korzystania z wolności i praw z zachowaniem zasad określonych w art. 31 ust. 2–3 Konstytucji”³⁰.

3. Konstytucyjny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym, podatków określonych w ustawie (art. 84), traktowany w orzecznictwie TK i piśmiennictwie prawniczym w ścisłej łączności z art. 217 Konstytucji RP, określającym tzw. władztwo daninowe państwa i jemu w istocie podporządkowany, jest najszerzej pojętym, dotkliwym w konsekwencjach obowiązkiem nałożonym na „każdego”, nie tylko obywatela. Władztwo daninowe państwa – niekwestionowany w warunkach gospodarki wolnorynkowej atrybut władzy państwowej – daje jej, zdaniem TK, dużą swobodę w zakresie wyznaczania świadczeń publicznych, w szczególności podatków, a „ocena zasadności i celowości przyjmowanego modelu dotyczącego obowiązków podatkowych pozostaje zasadniczo poza zakresem kompetencji Trybunału. Tylko niebudzące wątpliwości przekroczenie przez ustawodawcę granic swobody, jeżeli chodzi o zróżnicowanie sytuacji podatników, może być przedmiotem kontroli konstytucyjnej”³¹. Wyraźnie ograniczone znaczenie dla władztwa daninowego państwa ma – co przyznaje TK – ochrona praw majątkowych płatnika podatku (art. 64 ust. 2). Wyłączone jest także zasadniczo w prawie daninowym stosowanie klauzuli ograniczającej prawa jednostki zamieszczonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Niewielkie znaczenie – bo pozbawione substratu materialnego w zakresie prawa daninowego – ma zasada równości i skonstruowana w orzecznictwie TK „zasada sprawiedliwości podatkowej”. Ograniczające władztwo daninowe państwa znaczenie mają tylko względy formalne w sferze stanowienia podatków i innych danin publicznych, określone w art. 217 Konstytucji.

Względy materialne o charakterze gospodarczym czy społecznym, mogące wyznaczać granice władztwa daninowego, są zasadniczo poza regulacją konstytucyjną i pozostają w sferze polityki finansowej państwa. W związku z tym warto przypomnieć, że

s. 133–135.

³⁰ K. Działocha, *O konstytucyjnym obowiązku przestrzegania prawa...*, s. 134.

³¹ Wyrok TK z 8 października 2013 r., SK 40/12, OTK ZU, nr 7, poz. 97 z powołaniem na wcześniejsze orzecznictwo.

w okresie prac nad projektem konstytucji istniały propozycje unormowań, które tego rodzaju uwarunkowania materialne obowiązku podatkowego brały pod uwagę. W przedłożonym przez Klub Parlamentarny SLD projekcie konstytucji, w części dotyczącej ochrony własności i prawa jej dziedziczenia, był przepis zakazujący nakładać wygórowane podatki od spadków, które niweczą istotę dziedziczenia własności (art. 58 projektu), a w przepisie poświęconym obowiązkowi podatkowemu napisano, że obowiązek „podatków oraz ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych [...] ma uwzględniać sytuację majątkową obywateli” (art. 66)³². Analogiczne propozycje zawarte w jednolitym tekście projektu konstytucji utrzymywały się przez dłuższy czas. W projekcie jednolitym (w ujęciu wariantowym) z 26 stycznia 1995 r., w rozdziale dotyczącym budżetu państwa i finansów, istniała formuła mówiąca o tym, że „nakładane na obywateli świadczenia osobiste i rzeczowe, a w szczególności podatki nie mogą prowadzić do naruszenia istoty prawa własności oraz prowadzenia działalności gospodarczej” (art. 205 w wariantcie 1), zaś w wariantcie 2 umieszczono „zakaz nakładania takich podatków od spadków, które naruszają istotę dziedziczenia własności”. Jeszcze w projekcie (bezwariantowym) z 19 czerwca 1996 r. utrzymywał się w rozdziale *Finanse publiczne* przepis: „Podatki i opłaty publiczne nie powinny pozbawiać obywateli ani innych osób dochodu lub majątku w stopniu uniemożliwiającym korzystanie z nich i powiększanie w zgodzie z treścią prawa własności” (art. 200)³³. Pomysł ustanowienia materialnych ograniczeń władztwa państwa w części dotyczącej materii obecnego rozdziału X Konstytucji był rezultatem prac specjalnego zespołu roboczego, powołanego do przygotowania rozdziału o budżecie i finansach państwa, który sformułował m.in. zasadę, iż „nakładanie na obywateli podatków, opłat i innych danin publicznych nie może prowadzić do zagrożenia egzystencji obywateli, prawa do prowadzenia przez nich działalności gospodarczej, a także naruszać istoty prawa własności i dziedziczenia”³⁴.

4. Ograniczone ramy tego szkicu o podstawowych obowiązkach jednostki nie pozwalają odnieść się bliżej do dwóch pozostałych obowiązków konstytucyjnych – obowiązku obrony Ojczyzny, w tym służby wojskowej, a także do obowiązku dbałości przez każdego o stan środowiska. Nie można jednak nie zauważyć, że pierwszy z tych obowiązków uległ pewnej dekompozycji na poziomie jego ustawowej regulacji. Zmiany ustawy o powszechnym obowiązku obrony ojczyzny z dnia 21 listopada 1967 r., w szczególności zmiany tej ustawy w 2008 i 2009 r., doprowadziły do zawieszenia powszechnego obowiązku odbywania zasadniczej służby wojskowej, a w konsekwencji także służby zastępczej z dniem 1 stycznia 2010 r., chociaż w przypadku zagrożenia państwa

³² *Projekty konstytucji 1993–1997*, część 1.

³³ *Projekty konstytucji 1993–1997*, część 2, Warszawa 1997, przygotowane do druku przez R. Chruściaka.

³⁴ Biuletyn KKZN XXX, s. 77–78 oraz R. Chruściak, W. Osiałyński, *op. cit.*, s. 278 i przypis 166 na s. 321.

Prezydent RP, w drodze rozporządzenia, może przywrócić obowiązek zasadniczej służby wojskowej, a tym samym prawo do służby zastępczej. Druga istotna zmiana ustawy z 1967 r. zezwala obywatelom RP na odbycie służby wojskowej w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej, a także znosi w istocie odpowiedzialność za podjęcie takiej służby bez udzielonej zgody³⁵. Ta ostatnia zmiana jest konsekwencją znacznej emigracji obywateli polskich zdolnych do służby wojskowej, a także wzrostu aktywności Polski w NATO i UE, była też wcześniej postulowana jako następstwo wspomnianych już czynników³⁶.

Powszechny obowiązek (każdego) dbałości o stan środowiska podlega także zmianom na płaszczyźnie przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Zmiany ustawy w części dotyczącej indywidualnego obowiązku dbałości o środowisko zmierzają w kierunku jego rozbudowy i zrygoryzowania, w dużym stopniu w następstwie zobowiązań wynikających z prawa UE w zakresie ochrony środowiska. Ważnym aktem służącym optymalizacji przedmiotowego obowiązku jest ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

³⁵ S.M. Przyjemski, *Powszechny obowiązek obrony Rzeczypospolitej Polskiej a służba obywatela polskiego w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej (uregulowania konstytucyjne, ustawowe i wykonawcze)*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2007, nr 4, s. 6 i n.

³⁶ J. Palus, S.M. Przyjemski, *„Europa ojczyzn” a obowiązek służby wojskowej*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 2.