

MONIKA FLORCZAK-WĄTOR

## KONSTITUCJA JAKO ŹRÓDŁO OBOWIĄZKÓW PAŃSTWA W STOSUNKU DO OBYWATELA\*

### I. WSTĘP

Konstytucja w państwie demokratycznym może być pojmowana jako umowa zawarta między obywatelem a państwem. Z jednej strony gwarantuje obywatelowi określone prawa i wolności oraz ustanawia mechanizmy służące ich ochronie. Z drugiej strony wyznacza granice ingerencji państwa w owe prawa i wolności oraz formułuje warunki określające jej dopuszczalność. Konstytucja jest również źródłem obustronnych obowiązków. Określa obowiązki obywatela względem państwa oraz obowiązki państwa względem obywatela. O ile jednak problematyka praw i wolności jednostki oraz jej obowiązków zawsze budziła duże zainteresowanie polskiej doktryny prawa, o tyle znacznie mniej miejsca w literaturze przedmiotu poświęcono analizie obowiązków ciążyących na państwie. Tymczasem prawa jednostki i obowiązki państwa są ze sobą ściśle związane, a konstytucjonalizacja obowiązków państwa ma znaczenie gwarancyjne dla realizacji konstytucyjnych praw jednostki, pozwala bowiem na sprecyzowanie tego, czego konkretnie może ona od państwa oczekiwać w świetle postanowień ustawy zasadniczej.

Celem artykułu jest nie tyle opisanie licznych obowiązków państwa mających swoje umocowanie w Konstytucji RP z 1997 r., ile zrekonstruowanie ich teoretycznoprawnego charakteru. Będę chciała odpowiedzieć na pytanie o to, czy normy statuujące obowiązki państwa powinny zostać zaliczone do kategorii zasad czy reguł, a także czy adekwatny dla scharakteryzowania obowiązków państwa jest ich podział na obowiązki pozytywne i negatywne. Bliższej analizie zostaną poddane obowiązki ochronne państwa, które w sposób najbardziej oczywisty korelują z prawami i wolnościami jednostki. Spróbuję wykazać, że państwo ma nie tylko obowiązek ochrony praw i wolności jednostki, ale również – co może wydawać się tezą kontrowersyjną – obowiązek odpowiedzialnego ograniczania tychże praw i wolności w zakresie oraz na warunkach określonych przez ustrojodawcę.

---

\* Publikacja w ramach projektu badawczego sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/B/HS5/03711. Artykuł stanowi rozbudowaną wersję referatu wygłoszonego na konferencji „Konstytucja RP z 1997 r. – założenia teoretyczne a praktyka”, Poznań, 11 października 2017 r.

## II. KATEGORIE POJĘCIOWE ISTOTNE DLA DALSZYCH ROZWAŻAŃ

Przed przystąpieniem do właściwych rozważań zasadne wydaje się wyjaśnienie znaczenia podstawowych pojęć stosowanych w niniejszym artykule. Analizując obowiązki państwa, będę chciała, o czym wcześniej wspomniałam, z jednej strony ustalić, czy normy statuujące te obowiązki powinny zostać zaliczone do kategorii zasad czy do kategorii reguł, a z drugiej strony – czy istotę tych obowiązków można opisać, odwołując się do kategorii obowiązków pozytywnych i negatywnych. Wszystkie te pojęcia wymagają zatem uprzedniego zdefiniowania, zwłaszcza że są one w literaturze różnie rozumiane.

Opracowany przez Roberta Alexy'ego podział norm prawnych na zasady i reguły, z którego skorzystamy w dalszych rozważaniach, jest powszechnie znany i często stosowany<sup>1</sup>. Przypomnieć zatem jedynie należy, że w myśl tej koncepcji zasady to nakazy optymalizacyjne, które mogą być realizowane w różnym zakresie, reguły zaś to te normy, które albo są spełniane w całości, albo w ogóle. Innymi słowy, reguły nie mogą być realizowane częściowo. Wspomniane rozróżnienie jest o tyle istotne, że jego uwzględnienie pozwoli nam na określenie charakteru obowiązków państwa. Jeżeli dojdziemy do wniosku, że normy konstytucyjne statuujące obowiązki państwa są regułami, to będziemy oczekiwać od państwa realizującego te obowiązki osiągnięcia konkretnego rezultatu w całości, a jeśli uznamy, że są one zasadami – stwierdzimy, że na państwie ciąży obowiązek osiągnięcia tego rezultatu w zakresie maksymalnie możliwym w danej sytuacji faktycznej i prawnej. Ponadto rozróżnienie to ma znaczenie dla ustalenia sposobu rozstrzygania kolizji zachodzących między różnymi obowiązkami państwa. Charakterystyka norm statuujących obowiązki jako reguł doprowadzi do wniosku, że w danej sytuacji państwo jedne obowiązki powinno realizować, a inne – kolidujące z nimi – już nie. Konieczne będzie wówczas ustalenie kryterium wyboru obowiązków wymagających realizacji kosztem innych obowiązków, których w danej sytuacji nie da się wypełnić. Z kolei w razie uznania norm statuujących obowiązki państwa za zasady prawne trzeba będzie stwierdzić, że zaistnienie sytuacji kolizji obowiązków nie usprawiedliwia zaniechania przez państwo realizacji żadnego z nich. Wszystkie obowiązki będą jednakowo cięższe na państwie, choć będą mogły być realizowane w różnym zakresie. Te obowiązki, którym zostanie przyznane pierwszeństwo, będą realizowane w większym stopniu niż te obowiązki, które pierwszeństwa będą musiały ustąpić. W tym wypadku pojawi się zatem problem ustalenia kryteriów hierarchii różnych kolidujących ze sobą obowiązków państwa.

---

<sup>1</sup> Szerzej zob. R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1985, s. 71 i n.; idem, *Rights and liberties as concepts*, w: M. Rosenfeld, A. Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford 2013, s. 291–297; a także T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 3; P. Tuleja, *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997, s. 68 i n.; K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 34–35. Odmienne rozumienie zasad z ich podziałem na zasady dyrektywne i opisowe zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 28–52.

Podobnie powszechnie znane i szczegółowo opisane w literaturze przedmiotu jest rozróżnienie pozytywnych i negatywnych obowiązków państwa<sup>2</sup>. Obowiązki pozytywne to te, które wymagają od państwa działania, a zatem aktywności, podczas gdy obowiązki negatywne – wymagają zaniechania działania, czyli pasywności (bierności). Te pierwsze mogą zostać naruszone przez zaniechanie podjęcia działań nakazanych, podczas gdy te drugie – przez realizację działań zakazanych.

Należy dodać, że rozróżnienie pozytywnych i negatywnych obowiązków państwa jest od ponad pół wieku świadomie stosowane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC)<sup>3</sup>. Przyjmuje się, że obowiązkami pierwotnie ciężącymi na państwach stronach Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) były obowiązki negatywne wyrażone w tekście Konwencji w formie zakazów. Późniejszy rozwój koncepcji obowiązków pozytywnych był efektem dynamicznej interpretacji tego aktu prawnego przez ETPC oraz traktowania go jako żywego instrumentu (ang. *living instrument*), który dostosowuje się do potrzeb dnia dzisiejszego<sup>4</sup>. Wśród obowiązków pozytywnych ciężących na państwie stronie EKPC szczególne miejsce w świetle orzecznictwa ETPC zajmują obowiązki ochronne. Ich istota sprowadza się do zapewnienia przez państwo ochrony słabszej stronie stosunku prawnego przed działaniami strony silniejszej, przy czym obie strony tego stosunku to podmioty prywatne. Chodzi zatem o ochronę realizowaną w tzw. stosunkach horyzontalnych<sup>5</sup>.

Z kolei w orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego oraz w niemieckiej doktrynie prawa funkcjonuje – prowadząca do analogicznych wniosków – koncepcja rozróżniająca prawo do ochrony (niem. *Recht auf Schutz*) oraz prawa obronne (niem. *Abwehrrechte*)<sup>6</sup>. Pierwsze oznacza prawo do żądania od państwa pozytywnych działań zapewniających ochronę przed działaniami podmiotów prywatnych, a drugie – prawo do żądania zaniechania przez państwo działań naruszających prawa jednostki. Należy dodać, że koncepcja ta bywa w doktrynie niemieckiej krytykowana. Na przykład Jürgen Schwabe podnosił zarzut, że zaniechanie podjęcia przez państwo działań ochronnych *de facto*

---

<sup>2</sup> Zob. Ch. Tomuschat, *Human rights: tensions between negative and positive duties of states*, „Austrian Review of International and European Law” 14(1), 2013, s. 19–26; L. Lavrysen, *Human Rights in a Positive State. Rethinking the Relationship between Positive and Negative Obligations under the European Convention on Human Rights*, Cambridge–Antwerp–Portland 2016, s. 213–240.

<sup>3</sup> Zob. A.R. Mowbray, *The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights*, Oxford–Portland, Oregon, 2004; D. Xenos, *The Positive Obligations of the State under the European Convention of Human Rights*, New York 2012; M. Florczak-Wątor, *Pozytywne obowiązki państwa w zakresie ochrony praw konwencyjnych jednostki*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 11, 2010, s. 311–325; E.H. Morawska, *Zobowiązania pozytywne państw-stron Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2016.

<sup>4</sup> Zob. orzeczenia ETPC: z 13 czerwca 1979 r. w sprawie *Marckx przeciwko Belgii*, skarga nr 6833/74; z 9 października 1979 r. w sprawie *Airey przeciwko Irlandii*, skarga nr 6289/73; z 13 czerwca 2004 w sprawie *Pla i Puncernau przeciwko Andorze*, skarga nr 69498/01.

<sup>5</sup> Na temat pojęcia „stosunek horyzontalny” zob. M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014, s. 33–43.

<sup>6</sup> R. Alexy, *Theorie...*, s. 415.

jest już działaniem naruszającym prawa tej jednostki<sup>7</sup>. Problem ochrony przed naruszeniami podmiotów prywatnych przekształca się tym samym w problem ochrony przed działaniami państwa, które umożliwia bądź ułatwia tym podmiotom dokonywanie owych naruszeń.

### III. NEGATYWNE OBOWIĄZKI PAŃSTWA

Analizę obowiązków wynikających z Konstytucji RP rozpocznę od tych, które można przyporządkować do opisanej wyżej kategorii obowiązków negatywnych. Należy podkreślić, że ciążący na państwie obowiązek nienaruszania praw i wolności jednostki jest obowiązkiem uniwersalnym, a zatem takim, który towarzyszy każdemu prawu i każdej wolności. Obowiązek ten rzadko ma jednak charakter bezwzględny, rzadko bowiem zabezpieczane jego istnieniem prawa i wolności są nienaruszalne. Dzieje się tak, mimo że art. 30 Konstytucji ustanawia zasadę nienaruszalności przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, która jest źródłem jego wolności i praw<sup>8</sup>. Owe prawa i wolności wynikające z godności same nie są jednak nienaruszalne i zasadniczo mogą być ograniczane, a zatem państwo nie może być zobowiązane do ich absolutnej (bezwzględnej) ochrony. W Konstytucji jedynymi wolnościami, które można byłoby traktować jako wolności absolutne<sup>9</sup>, są te ujęte w formie zakazów adresowanych do wszystkich, a zatem również do władz publicznych. Taki charakter ma np. zakaz torturowania oraz okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania i karnia, a także stosowania kar cielesnych (art. 40 Konstytucji), zakaz zmuszania do udziału w praktykach religijnych (art. 53 ust. 6 Konstytucji) czy zakaz stosowania cenzury prewencyjnej (art. 54 ust. 2 Konstytucji). Obowiązki państwa wynikające z tych przepisów to niewątpliwie obowiązki negatywne, a zatem takie, które wymagają od państwa powstrzymywania się od działania, nienaruszania, nieingerowania w sferę praw i wolności jednostki. Naruszenie wspomnianych zakazów, niezależnie od tego, w jakim stopniu i w jakim zakresie nastąpi, zawsze będzie naruszeniem obowiązków negatywnych. Normy statuujące owe obowiązki są zatem regułami w tym sensie, że mogą one zostać naruszone w całości lub w ogóle. Innymi słowy, obowiązek negatywny o charakterze bezwzględnym może być spełniony albo niespełniony, nie ma możliwości jego częściowej realizacji.

Należy jednak zauważyć, że wolności absolutne wyrażone w formie zakazów są wyjątkiem, zasadniczo bowiem konstytucyjne prawa i wolności mogą być przez państwo ograniczane. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia

<sup>7</sup> J. Schwabe, *Probleme der Grundrechtesdogmatic*, Hamburg 1997, s. 213 i n.

<sup>8</sup> Jak podkreśla L. Bosek: „Obowiązek ochrony godności ludzkiej ma charakter bezwzględny, w tym znaczeniu, że nie podlega osłabieniu przez zasadę proporcjonalności albo inną zasadę konstytucyjną” – idem, *Gwarancje godności ludzkiej i ich wpływ na polskie prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 141.

<sup>9</sup> Na temat praw absolutnych zob. A. Barak, *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, Cambridge 2012, s. 27–32; M. Klatt, M. Meister, *The Constitutional Structure of Proportionality*, Oxford 2012, s. 29–42; B. Cali, *Balancing Human Rights? Methodological Problems with Weights, Scales and Proportions*, „Human Rights Quarterly” 2007, nr 29, s. 258.

takie mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa, porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Wspomniane ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Jeżeli zatem mówimy o obowiązkach negatywnych państwa korespondujących z prawami i wolnościami jednostki podlegającym ograniczeniom, to należy stwierdzić, że owe obowiązki państwa mają względny charakter. Państwo nie może co do zasady ingerować w owe prawa i wolności, ale jednocześnie od tej zasady istnieją wyjątki. Wyjątkami tymi są zaś sytuacje, gdy obowiązkiem państwa jest ograniczenie danego prawa lub wolności. Wspomniany wyżej art. 31 ust. 3 Konstytucji nie tyle bowiem zezwala państwu na ingerencję w prawa i wolności jednostki, ile do tego zobowiązuje w sytuacji, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony pewnych wartości, w tym również dla ochrony praw i wolności innych osób. Jeżeli zatem zachodzi wspomniana konieczność ochrony wartości wymienionych w tym przepisie przez ograniczenie praw i wolności jednostki, to dokonanie takiego ograniczenia staje się obowiązkiem państwa. Oczywiście ograniczenie to może nastąpić tylko na warunkach wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji<sup>10</sup>, a zatem w formie ustawy, z poszanowaniem zasady proporcjonalności oraz zachowaniem istoty poszczególnych praw i wolności. Wprowadzane przez państwo ograniczenia muszą być nie tylko przydatne, ale również konieczne do ochrony wspomnianych wartości, a zarazem najmniej dla jednostki uciążliwe. Zakaz naruszania istoty praw i wolności wyznacza nieprzekraczalną granicę zgodnej z Konstytucją ingerencji państwa.

W ten sposób dochodzimy do wniosku, że normy konstytucyjne statuujące obowiązki negatywne państwa o charakterze względnym mają złożoną naturę. Generalnie należą one do kategorii reguł, obowiązków nienaruszania praw jednostki nie ma bowiem charakteru stopniowalnego i może być spełniony w całości lub w ogóle. Również wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji obowiązek wprowadzenia ustawowego ograniczenia praw i wolności jednostki w razie pojawienia się takiej konieczności będzie miał charakter bezwzględny w tym sensie, że zadośćuczynienie mu będzie wymagało wydania ustawy, jej niewydanie zaś będzie jego naruszeniem. Jednocześnie jednak od ustawodawcy wymagać będziemy zastosowania zasady proporcjonalności do wyznaczenia zakresu dopuszczalnej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ingerencja ta, nazywana przez art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczeniem, będzie podlegała ocenie z punktu widzenia swojej intensywności i w tym sensie będzie posiadała cechę stopniowalności. Wyznaczenie zakresu dopuszczalnej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki będzie już jednak realizacją obowiązku pozytywnego, gdyż będzie wymagało od ustawodawcy działania, a nie zaniechania podjęcia działania. Tym samym dochodzimy do wniosku, że w sytuacji zaistnienia konieczności ograniczenia praw i wolności jednostki obowiązki negatywne państwa o charakterze względnym ściśle będą wiązać się z jego obowiązkami pozytywnymi.

<sup>10</sup> W tym miejscu – dla uproszczenia rozważań – pomijam inne przepisy konstytucyjne, które zawierają ogólne (np. art. 2 lub art. 32 Konstytucji) i szczególne (np. art. 49 zd. 2 lub art. 53 ust. 5 Konstytucji) klauzule limitacyjne.

#### IV. POZYTYWNE OBOWIĄZKI PAŃSTWA

Obowiązki pozytywne, stanowiące odrębną kategorię obowiązków, wymagają działania ze strony państwa, jego zaangażowania i aktywności. Wśród nich można wyróżnić takie, które służą urzeczywistnianiu (zapewnieniu) praw i wolności jednostki, oraz takie, które służą ich ochronie. Te pierwsze mają charakter prewencyjny, często ułatwiają, a niekiedy wręcz umożliwiają korzystanie przez jednostkę z przysługujących jej praw. Chodzi tu przede wszystkim o prawa socjalne, np. prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji), czy prawo do ochrony zdrowia (art. 68 Konstytucji), ale również – zaliczane do kategorii praw osobistych – prawo do sądu (art. 45 Konstytucji). Z praw tych jednostka nie może korzystać bez uprzedniego stworzenia przez państwo stosownych ram prawnych i faktycznych. Inaczej jest w wypadku większości pozostałych praw czy wolności osobistych i politycznych, takich jak np. wolność sumienia i religii (art. 53 Konstytucji) czy wolność zgromadzeń (art. 57 Konstytucji). Korespondujące z nimi obowiązki pozytywne państwa ułatwiają korzystanie z nich przez jednostkę, jednak nie warunkują ich realizacji. Innymi słowy, brak jakiegokolwiek działania ze strony państwa nie jest dla jednostki przeszkodą w korzystaniu z przysługujących jej praw i wolności<sup>11</sup>.

Obowiązki pozytywne państwa powyżej opisane wynikają przede wszystkim z przepisów statuujących konstytucyjne prawa i wolności jednostki. W treści tych przepisów wyrażają je takie sformułowania, jak „każdemu zapewnia się”<sup>12</sup> oraz „każdy ma prawo do”<sup>13</sup>. Przepisy te są adresowane nie tylko do jednostki, ale również – a może nade wszystko – do państwa. Zapewnianie jednostce określonych praw to nie tylko nieprzeszkadzanie w korzystaniu z nich, ale również podejmowanie działań pozytywnych w kierunku umożliwienia czy ułatwienia ich realizacji. Do podobnych wniosków prowadzi analiza sformułowania, że ktoś ma „prawo do”. Oznacza ono, że w relacjach z państwem ktoś ma roszczenie o zapewnienie tego prawa, a częścią tego roszczenia jest żądanie podjęcia określonych działań pozytywnych przez państwo, takich jak choćby działań służących ochronie tego prawa.

Pozytywne obowiązki państwa mogą jednak wynikać również z tych norm konstytucyjnych, które wprost nie formułują konkretnych praw podmiotowych, lecz wyznaczają bądź to zadania państwa, bądź jego cele i środki realizacji tych celów. Normy te określane są mianem norm programowych i występują szczególnie licznie w rozdziałach dotyczących zasad ogólnych oraz praw socjalnych<sup>14</sup>. Klasycznym przykładem normy programowej usytuowanej

<sup>11</sup> Dla zilustrowania tej tezy można odwołać się do obowiązków państwa korespondujących z wolnością zgromadzeń. Państwo może ułatwiać obywatelom korzystanie z tej wolności, zapewniając im ochronę wynikającą z obecności funkcjonariuszy policji, jednak brak takiej ochrony nie jest przeszkodą dla organizowania przez obywateli pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich.

<sup>12</sup> Zob. np. art. 41 ust. 1, art. 57, art. 58 ust. 1 Konstytucji.

<sup>13</sup> Zob. np. art. 45 ust. 1, art. 47, art. 64 ust. 1 Konstytucji.

<sup>14</sup> Na temat norm programowych zob.: T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji*, w: J. Trzeciński (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997, s. 95–113; P. Sarnecki, *Normy programowe w Konstytucji i odpowiadające im wolności oby-*

w rozdziale I Konstytucji jest jej art. 5, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Przepis ten wymienia podstawowe obowiązki państwa, których celem jest zapewnienie jednostce poczucia bezpieczeństwa, pewności i stabilności sytuacji prawnej. Z kolei przykładem normy programowej z rozdziału dotyczącego praw socjalnych, która statuuje obowiązki państwa względem jednostki, jest art. 75 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”. Jest to przepis *expressis verbis* zobowiązujący władze publiczne do określonego działania, które to działanie – z uwagi na brak jego skorelowania z konkretnym prawem podmiotowym<sup>15</sup> – jest jednak dla jednostki trudne do wyegzekwowania.

Normy konstytucyjne wyrażające obowiązki pozytywne państwa należy – moim zdaniem – zaliczyć do kategorii zasad. To oznacza, że państwo zobowiązane jest do podejmowania działań służących realizacji oraz ochronie praw i wolności jednostki w największym możliwym zakresie. Skoro jednak owe prawa i wolności nie mają – co do zasady – absolutnego charakteru i mogą, a nawet powinny, być ograniczane dla ochrony praw i wolności innych osób lub ochrony innych wartości, to nie nastąpi pełna ich realizacja. Z tego powodu, jak również dlatego, że państwo ma swobodę wyboru sposobu realizacji obowiązków pozytywnych, normy ustanawiające te obowiązki nie mogą zostać zaliczone do kategorii reguł.

## V. OBOWIĄZKI OCHRONNE JAKO SZCZEGÓLNA KATEGORIA OBOWIĄZKÓW POZYTYWNYCH

Odrębną kategorią obowiązków państwa w ramach kategorii obowiązków pozytywnych są obowiązki ochronne, które w największym stopniu są skorelowane z zabezpieczanymi przez nie prawami i wolnościami. Ochrona jednostki jest podstawową funkcją państwa, które dysponuje aparatem przymusu zapewniającym konieczną przewagę nad stronami konfliktu. Ma ono również możliwości kreowania prawnych i faktycznych instrumentów realizacji funkcji ochronnej.

---

watelskie, w: L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 252–262; M. Florczak-Wątor, *Możliwości kontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny swobody ustawodawcy w zakresie realizacji norm programowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4, s. 111–127.

<sup>15</sup> Należy zauważyć, że z dotychczasowego orzecznictwa TK nie wynika jednoznacznie to, czy z norm programowych mogą być wywodzone prawa podmiotowe. Za taką możliwością TK wypowiedział się np. w wyrokach z 11 maja 2011 r., SK 11/09, oraz z 13 listopada 2007 r., P 42/06, a przeciwko – w postanowieniach: z 21 września 1999 r., Ts 57/99; z 26 czerwca 2002 r., SK 1/02 oraz w wyroku z 19 kwietnia 2011 r., P 41/09.

Podejmowanie działań służących ochronie praw jednostki jest nie tyle uprawnieniem państwa, ile jego obowiązkiem. Jest to jednak obowiązek, który musi mieścić się w konstytucyjnie wyznaczonych ramach prawnych i nie może uzasadniać nieograniczonej ingerencji państwa w sferę praw i wolności jednostki.

Należy przy tym podkreślić, że państwo nie chroni jednostki przed działaniami własnych organów czy funkcjonariuszy, ale przed naruszeniami jej praw i wolności przez inne jednostki<sup>16</sup>. Obowiązki ochronne nie mają zatem negatywnego charakteru, lecz przeciwnie, wymagają od państwa wkroczenia w stosunki horyzontalne po to, by zapewnić ochronę słabszej ich stronie przed stroną silniejszą, a tym samym przywrócić w tych stosunkach zaburzoną równowagę sił. Z tego powodu nie ma wątpliwości, że stanowią one podkategorię obowiązków pozytywnych państwa. Pożądaną ochronę państwo powinno przy tym zapewnić zarówno w sposób prewencyjny, ograniczając potencjalne ryzyko wykorzystywania jednej strony przez drugą, jak i w sposób represyjny – penalizując tego rodzaju działania.

Obowiązki ochronne państwa mają silne umocowanie konstytucyjne. Wspomniano już wcześniej, że jednym z podstawowych zadań państwa wyrażonych w art. 5 Konstytucji jest to, że państwo „zapewnia wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli”. Co więcej, zgodnie z art. 30 Konstytucji, obowiązkiem władz publicznych jest „poszanowanie i ochrona godności człowieka”, która z kolei jest źródłem jego praw i wolności. Obowiązek poszanowania godności człowieka oznacza zakaz naruszania owej godności w działaniach własnych tychże władz. Z kolei obowiązek ochrony jest realizowany przez stosowne reakcje tych władz na potencjalne lub realne zagrożenia godności jednostki ze strony innych jednostek. Z obowiązku ochrony godności, która jest źródłem praw i wolności, wynika również obowiązek ochrony owych praw i wolności<sup>17</sup>. Artykuł 30 Konstytucji stanowi zatem podstawę prawną ogólnego obowiązku ochronnego państwa, a ponadto wyraża prawo podmiotowe każdego do poszanowania i ochrony jego godności.

Kolejnym przepisem statuującym ogólny obowiązek ochrony jest art. 31 Konstytucji, z którego wynika, że „wolność człowieka podlega ochronie prawnej” (ust. 1), a ponadto „[k]ażdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych” (ust. 2). Ochrona za pomocą stosownych norm prawnych służy zabezpieczeniu obowiązku szanowania wolności i praw we wspomnianych wcześniej stosunkach horyzontalnych. Jednocześnie z zawartego w art. 31 ust. 2 zd. 2 Konstytucji zakazu zmuszania kogokolwiek do „czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje” wynika, że w pewnych sytuacjach państwo za pomocą stosownych regulacji prawnych może zmuszać obywatela do „czynienia czegoś”, w tym również do poszanowaniu praw i wolności innych osób<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> W artykule przyjmuję zatem węższe rozumienie pojęcia ochrony aniżeli to występujące w Konstytucji. Zauważmy bowiem, że np. środki ochrony konstytucyjnych praw i wolności, o którym mowa w art. 77–80 Konstytucji, są sposobem reakcji na naruszenia tych praw i wolności przez organy władzy publicznej.

<sup>17</sup> L. Bosek, op. cit., s. 143.

<sup>18</sup> Przykładem jest art. 196 k.k., który penalizuje obrazę uczuć religijnych. Niewątpliwie celem tego przepisu jest wymuszenie poszanowania przez jednych osób uczuć religijnych innych osób.



Obowiązki ochronne państwa są również wpisane w istotę niektórych konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Ochrona prawna, a zatem ochrona przez stosowne regulacje prawne, jest bowiem elementem definiującym niektóre prawa. Jako przykład można tu podać „prawo do prawnej ochrony życia” (art. 38 Konstytucji), „prawo do ochrony prawnej życia prywatnego” (art. 47 Konstytucji) czy „prawo do ochrony prawnej własności” (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Są również takie prawa, których istotę wyznacza ochrona określonego dobra. Tak jest w wypadku prawa do ochrony tajemnicy komunikowania się (art. 49 Konstytucji), ochrony danych osobowych (art. 51 Konstytucji) czy ochrony zdrowia (art. 68 Konstytucji). Obowiązkiem władz publicznych jest również ochrona środowiska (art. 74 ust. 2 Konstytucji) oraz informowanie każdego o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3 Konstytucji). Władze publiczne zobowiązane są również do wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (art. 74 ust. 4 Konstytucji), a zatem obowiązki ochronne w tym zakresie spoczywają nie tylko na państwie, ale i na podmiotach prywatnych.

I w końcu warto zauważyć, że Konstytucja w wielu przepisach wprowadza swoistą gradację obowiązków ochronnych państwa, stanowiąc o pomocy i szczególnej pomocy, dalej o ochronie i szczególnej ochronie oraz o opiece i specjalnej opiece. Rzeczpospolita Polska zapewnia zatem osobom niepełnosprawnym „pomoc w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej” (art. 69 Konstytucji), uczniom zaś i studentom – „pomoc finansową i organizacyjną” (art. 70 ust. 4 Konstytucji). Z kolei do „szczególnej pomocy” ze strony władz publicznych są uprawnione „rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne” (art. 71 ust. 1 Konstytucji) oraz matki „przed i po urodzeniu dziecka” (art. 71 ust. 2 Konstytucji).

Jeśli chodzi o ochronę, to obejmuje ona takie dobra, jak małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzinę, macierzyństwo i rodzicielstwo (art. 18 Konstytucji), pracę (art. 24 Konstytucji), własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia (art. 64 ust. 2 Konstytucji) czy zdrowie (art. 68 ust. 1 Konstytucji). Warto jednak zwrócić uwagę na to, że ochrona, o której mowa w tych przepisach, docelowo gwarantowana jest nie tyle samym dobrom, ile ich dysponentom, tj. małżonkom, rodzicom, dzieciom, pracownikom, właścicielom czy osobom chorym i wymagającym opieki ze strony innych. Do grup, którym władze publiczne zobowiązane są zapewnić szczególną ochronę, należą dzieci (art. 72 ust. 1 Konstytucji), lokatorzy (art. 75 ust. 2 Konstytucji) oraz konsumenci, użytkownicy i najemcy (art. 76 Konstytucji).

Najdalej idącym obowiązkiem państwa jest obowiązek zapewnienia opieki. Zgodnie z Konstytucją pod opieką Rzeczypospolitej Polskiej znajdują się małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo (art. 18). Ponadto prawo do opieki ze strony państwa mają obywatele polscy podczas ich pobytu za granicą (art. 36) oraz dzieci pozbawione opieki rodzicielskiej (art. 72 ust. 2 Konstytucji). Szczególną formą opieki gwarantowaną przez państwo jest opieka zdrowotna finansowana ze środków publicznych, do której mają prawo obywatele, niezależnie od ich sytuacji materialnej. Władze pub-

liczne mają obowiązek zapewnienia im równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (art. 68 ust. 2 Konstytucji). Kwalifikowanymi formami opieki są „specjalna opieka”, którą państwo polskie otacza weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych (art. 19 Konstytucji), oraz „szczególna opieka zdrowotna”, którą władze publiczne zobowiązane są zapewnić dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku (art. 68 ust. 3 Konstytucji).

Odrębnym problemem jest pytanie o to, czy obowiązki państwa mogą być samoistnym źródłem praw jednostki. Z reguły relację między obowiązkami i prawami postrzegamy w odmiennej konstelacji, zakładając, że skoro jednostka ma określone prawa i może domagać się ich ochrony, to z prawami tymi muszą być związane obowiązki państwa. Obowiązki w tym sensie mają charakter wtórny względem praw. Pojawia się jednak pytanie, czy istnieje relacja odwrotna, a mianowicie taka, że państwo samo nakłada na siebie określony obowiązek, co powoduje, że po stronie jednostki powstaje określone prawo korespondujące z tym obowiązkiem. Moim zdaniem na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Państwo może się zobowiązać np. do zapewnienia jednostce dostępu do darmowego Internetu, co spowoduje nabycie przez jednostkę prawa do darmowego Internetu ze wszystkimi konsekwencjami stąd wnikającymi. Zaprzestanie realizacji przez państwo tego obowiązku będzie zatem mogło być uznane za naruszenie prawa nabytego. Należy jednak zauważyć, że jeśli tak przyznane prawo nie będzie miało podstaw konstytucyjnych, jego ochrona będzie znacznie słabsza, a zatem możliwości jego ograniczania znacznie większe<sup>19</sup>.

## VI. ZAKRES OBOWIĄZKÓW POZYTYWNYCH PAŃSTWA

Poczynione wyżej ustalenia prowadzą do wniosku, że o ile obowiązki negatywne państwa mogą być zaliczone do kategorii reguł, które wymagają spełnienia w przewidzianych w nich okolicznościach, o tyle obowiązki pozytywne państwa, w tym również obowiązki ochronne, przynależą do kategorii zasad. To oznacza, że są one realizowane jedynie w pewnym zakresie, przy czym powinien to być zakres największy z możliwych.

Rozważania poświęcone temu problemowi odnajdujemy w uzasadnieniu orzeczenia TK z 28 maja 1997 r., K 26/96, dotyczącego dopuszczalności przeprowadzania aborcji ze względów społecznych. TK stwierdził, że z przepisów konstytucyjnych gwarantujących ochronę zdrowia dziecka poczętego „można

<sup>19</sup> Zob. np. wyrok z 8 grudnia 2011 r., P 31/10, w którym TK stwierdził, że „na gruncie ustawy z 1997 r. użytkownikom wieczystym, którzy w wyznaczonym ustawowym terminie do 31 grudnia 2002 r. prawidłowo złożyli wnioski o przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności, przysługiwała maksymalnie ukształtowana ekspektatywa nabycia własności podlegająca ochronie z punktu widzenia konstytucyjnych zasad ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji) oraz gwarancji ochrony praw majątkowych, w tym prawa własności (art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji)”.

wywnioskować obowiązek ustawodawcy wprowadzenia zakazu naruszania zdrowia dziecka poczętego oraz ustanowienia środków prawnych gwarantujących w sposób dostateczny przestrzeganie tego zakazu [...]. ustawodawca ma dużą swobodę realizowania określonej polityki zapewniającej skuteczność stanowiących norm merytorycznych. Swoboda ta nie może jednak przekraczać pewnych granic. W szczególności ustawodawca nie może całkowicie zrezygnować z ochrony określonych dóbr prawnych, lecz ma obowiązek zapewnienia im »dostatecznej ochrony«. I dalej w tym samym orzeczeniu TK stwierdza: „Konstytucyjny obowiązek »dostatecznej ochrony« określonych wartości konstytucyjnych obliguje ustawodawcę zwykłego do wprowadzenia określonych środków służących ochronie tych wartości, a obowiązkowi tego na pewno nie można sprowadzać wyłącznie do ustanowienia zakazów ich naruszania. Ustawodawca powinien bowiem nadto wprowadzić w życie takie środki, które stworzą dostateczne gwarancje przestrzegania i egzekwowania owych zakazów. Gwarancje te mogą mieć różny charakter – zarówno cywilny, jak i administracyjny, czy w ostateczności karny. Konstytucja nie określa, poza generalnymi zasadami, sposobu kształtowania tych gwarancji – konieczne jest wszakże, by zapewniały one »dostateczną« ochronę w określonych warunkach kulturowych i społeczno-ekonomicznych”.

Z przytoczonych rozważań TK wynikają trzy wnioski istotne z punktu widzenia pytania dotyczącego zakresu obowiązków ochronnych państwa. Po pierwsze, tam gdzie nie ma wymogu zapewnienia ochrony absolutnej, tam nie można również absolutyzować obowiązku ochronnego państwa. Stąd TK uznał, że wystarczające do realizacji tego obowiązku jest zapewnienie „dostatecznej ochrony”. Po drugie, państwo ma swobodę w zakresie doboru środków dla realizacji spoczywających na nim obowiązków. Powinny to być środki różnorodne, gwarantujące ochronę w wymiarze prewencyjnym i represyjnym, a ponadto środki skuteczne w stopniu dostatecznym. Po trzecie, obowiązki ochronne to obowiązki rezultatu, którym jest „dostateczna ochrona”. Państwo nie może zatem zwolnić się od odpowiedzialności, twierdząc, że podejmowało działania służące zapewnieniu ochrony. Oczywiście nie zawsze będzie odpowiadać za brak dostatecznej ochrony. Jedynym powodem uwolnienia państwa od tej odpowiedzialności może być jednak to, że zapobiegnięcie naruszeniu pozostało poza jego możliwościami prawnymi i faktycznymi.

## VII. PROBLEM KOLIZJI OBOWIĄZKÓW OCHRONNYCH PAŃSTWA

Ostatnią kwestią wymagającą rozważenia jest problem kolizji obowiązków państwa oraz zasad jej rozstrzygnięcia. Należy bowiem zauważyć, że ciążące na państwie obowiązki często pozostają ze sobą w kolizji, a obowiązki negatywne i pozytywne z reguły się wykluczają. Jeśli zatem zbiegają się one w jednej konkretnej sytuacji naruszenia praw jednostki, to konieczne jest ustalenie, jak w wypadku takiego zbiegu oba rodzaje obowiązków będą realizowane. Przykładowo zatem jeśli działalność gospodarza jednej osoby prowadzi do

zanieczyszczenia powietrza, z którego korzystają inne osoby, to ta pierwsza osoba będzie oczekiwać od państwa nieprzeszkadzania w prowadzeniu przez nią działalności gospodarczej, podczas gdy te inne osoby będą oczekiwać od państwa stanowczej reakcji. Chcąc zadośćuczynić oczekiwaniom osoby prowadzącej działalność gospodarczą, państwo powinno powstrzymać się od ingerencji w tę działalność. W tym zakresie na państwie będzie zatem spoczywał obowiązek negatywny. Z kolei chcąc zaspokoić oczekiwania osób sprzeciwiających się zanieczyszczaniu powietrza, państwo powinno podjąć działania ingerujące w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. To z kolei oznaczałoby, że sytuacja ta aktualizuje zupełnie innych rodzaj obowiązków państwa, a mianowicie obowiązki pozytywne. Chroniąc jedne osoby przed działaniami drugich, państwo stanie również przed koniecznością rozstrzygnięcia tego, która strona jest słabsza, a która silniejsza, i w związku z tym – której stronie ochronę tę przyznać w większym zakresie, a której w mniejszym. Jeśli zatem posłużymy się przykładem stosunków między właścicielem wynajmowanego lokalu a najemcą przebywającym w tym lokalu, to powiemy, że zarówno właściciel, jak i najemca oczekują od państwa ochrony, choć zupełnie inaczej rozumianej, a czasem nawet wykluczającej się. Realizacja przez państwo obowiązków ochronnych niekiedy wymaga również wyważenia z jednej strony ochrony gwarantowanej wszystkim beneficjentom konstytucyjnych praw i wolności, a z drugiej – szczególnej ochrony gwarantowanej niektórym z nich.

Powyższe przykłady dowodzą, że kolizja obowiązków państwa jest pochodną kolizji praw i wolności jednostki. Rozstrzygnięcie obu tych kolizji powinno być zatem ze sobą ściśle skorelowane, w tym sensie, że efektem rozstrzygnięcia kolizji praw jednostki powinno być wskazanie obowiązków państwa aktualizujących się w danej sytuacji. Rozstrzygnięcie kolizji praw jednostki następuje przez ważenie wartości leżących u ich podstaw, co wymaga ich zidentyfikowania, ustalenia ich wagi (ważności) oraz określenia relacji pierwszeństwa zachodzącej między nimi<sup>20</sup>. Wspomniany mechanizm ważenia wartości polega na ustaleniu tego, w jakim zakresie prawo, któremu przysługuje pierwszeństwo z uwagi na większą wagę jego podstaw aksjologicznych, może ograniczać inne prawo, oraz w jakim zakresie to inne prawo, z uwagi na potrzebę ochrony jego własnych podstaw aksjologicznych, nie może zostać ograniczone<sup>21</sup>. Efektem zastosowania tego mechanizmu jest ustalenie względnej relacji pierwszeństwa między kolidującymi ze sobą prawami, co z kolei pozwala na wskazanie względnej relacji pierwszeństwa między kolidującymi ze sobą obowiązkami państwa. Obowiązek państwa korespondujący z prawem, któremu w danej sytuacji faktycznej i prawnej zostało przyznane pierwszeństwo, będzie wymagał realizacji kosztem innego kolidującego z nim obowiązku korespondującego z prawem, które we wspomnianej sytuacji musiało ustąpić pierwszeństwa.

Konstytucjonalizacja obowiązków państwa i powiązanie zasad rozstrzygnięcia kolizji między nimi z mechanizmem rozstrzygnięcia kolizji praw jednost-

<sup>20</sup> Zob. R. Alexy, *Balancing, constitutional review, and representation*, „International Journal of Constitutional Law” 3, 2005, s. 574; M. Klatt, M. Meister, op. cit., s. 10.

<sup>21</sup> Więcej na temat mechanizmu ważenia wartości wraz z odwołaniem do literatury zob. M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar...*, s. 232–237.

ki zakorzenionym w aksjologii konstytucyjnej znacząco ogranicza swobodę państwa w zakresie wyboru sposobu realizacji ciężących na nim obowiązków. Argumenty aksjologiczne pozwalające na rozstrzygnięcie kolizji obowiązków państwa mogą być bowiem formułowane jedynie w odwołaniu do tekstu ustawy zasadniczej i jej aksjologii. To powiązanie argumentacji z literą i duchem Konstytucji powoduje, że rozstrzygnięcie kolizji obowiązków państwa, podobnie jak rozstrzygnięcie kolizji praw jednostki, uzyskuje wymiar obiektywny.

## VIII. ZAKOŃCZENIE

Konstytucja jest źródłem różnorodnych obowiązków państwa w stosunku do jednostki. Wśród nich wyróżniamy obowiązki negatywne, które polegają na nienaruszaniu praw jednostki, oraz obowiązki pozytywne, które wymagają od państwa działania, w tym również ochrony praw jednostki. Normy konstytucyjne statuujące te pierwsze obowiązki przynależą do kategorii reguł, a te drugie – do kategorii zasad. Państwo zobowiązane jest do ograniczania praw i wolności jednostki wówczas, gdy jest to konieczne w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji.

*dr hab. Monika Florczak-Wątor*  
*Uniwersytet Jagielloński*  
*m.florczak-wator@uj.edu.pl*

### CONSTITUTION AS A SOURCE OF RESPONSIBILITY OF THE STATE TOWARDS THE CITIZEN

#### Summary

A Constitution is the source of State obligations in relation to an individual. One may distinguish negative obligations of the State that are the obligations not to breach individual rights, and positive obligations that are the obligations put on the State to act, which also includes protection of individual rights. Constitutional norms setting out the negative obligations belong to the category of rules, while constitutional norms creating the positive ones belong to the category of principles. The State is not only obliged to protect individual rights and freedoms, but is also obliged to limit these rights if necessary in a democratic state, in order to protect the State's security or public order, or to protect the natural environment, health or public morals, or the freedoms and rights of other persons. However, such limitations shall not violate the essence of freedoms and rights. The collision of State obligations is the collision of the derivative of the collision of individual rights. Therefore adjudicating of both collisions should be perceived as the complete mechanism of the protection of individual rights.

