

ADAM SZYMANIAK

PRAWA OBYWATELSKIE W KONSTYTUCJACH Z 1952 R. I 1997 R. ANALIZA PORÓWNAWCZA

Celem niniejszego opracowania jest porównanie zapisów dotyczących praw obywatelskich w ustawach zasadniczych z 1952 r. i 1997 r. Prezentację tego zamierzenia badawczego podzielono na trzy główne części. W pierwszej przedstawiono najważniejsze swobody obywatelskie zapisane w konstytucji socjalistycznej. Przedmiotem rozważań w drugiej części są materialne i proceduralne gwarancje ochrony praw człowieka w konstytucji obecnie obowiązującej. Logice powyższego wywodu poddane zostały uwagi podsumowujące.

1. PRAWA OBYWATELSKIE W KONSTYTUCJI Z 1952 R.

Konstytucję PRL zalicza się powszechnie do aktów cechujących się daleko posuniętą zwięzłością¹. Podkreśla się jednocześnie, że zbyt lakoniczny i wykazujący braki tekst stwarzał trudności przy jej wykładni i stosowaniu². W tym kontekście zwraca uwagę fakt, że podstawowe prawa i obowiązki obywatelskie regulował najdłuższy i najbardziej rozbudowany – składający się z 23 artykułów (19 praw i 4 obowiązki) – 8 rozdział konstytucji³.

O charakterze swobód obywatelskich w konstytucji z 1952 r. decydowało ich wpisanie w „socjalistyczną koncepcję praw człowieka”. Podkreślano, iż „mimo wielu zbieżnych sformułowań w konstytucjach socjalistycznych i burżuazyjnych, treść klasowa zawartych w nich norm prawnych określających prawa obywateli różni się w sposób zasadniczy”⁴, bowiem „nie ma uniwersalnej koncepcji praw i obowiązków obywatelskich – jest natomiast odrębna koncepcja pozornie pozbawiona klasowych konotacji, którą w uproszczeniu można nazwać burżuazyjno-liberalną i która odpowiada w swej istocie klasowo-politycznym interesom burżuazji, oraz odrębna koncepcja socjalistyczna”⁵. Decydującą rolę przypisywano tutaj „odmiennemu podej-

¹ A. Burda, *Charakterystyka postanowień konstytucji PRL z 1952 r.*, w: *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, pod red. M. Kallasa, PWN, Warszawa 1990, s. 347.

² Zob. A. Burda, *Niektóre zagadnienia treści i stosowania Konstytucji PRL*, „*Studia Prawnicze*” 1966, z. 13, s. 3 i n.

³ W pierwotnym tekście oznaczony jako rozdział 7. Zob. *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. Jednolity tekst z dnia 16 lutego 1976 r.* (Dz. U. Nr 7, poz. 36).

⁴ Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 205.

⁵ W. Sokolewicz, *O socjalistycznej koncepcji podstawowych praw i obowiązków obywateli*, „*Studia Prawnicze*” 1978, nr 2, s. 6.

ściu do prawa do własności, jak również odmiennym warunkom ekonomicznym i politycznym, w których następuje ich realizacja⁶.

Rozdziały o prawach obywatelskich zostały umieszczone na końcu ustawy zasadniczej, co miało podkreślić ich zależność wobec zapisanych wcześniej naczelných zasad państwa socjalistycznego⁷. Przejawem tej koncepcji był zapis art. 57: „Polska Rzeczpospolita Ludowa, utrwalając i pomnażając zdobycze ludu pracującego, umacnia i rozszerza prawa i wolności obywateli”. Ta swego rodzaju norma kierunkowa potwierdziła dyrektywny i odgórny sposób eksplikacji istoty swobód obywatelskich, zgodnie z którym prawa człowieka pochodziły od władzy. Odmienny sposób eksplikacji pochodzenia praw obywatelskich („państwo” w konstytucji z 1952 r. i „przyrodzona godność człowieka” w konstytucji z 1997 r.) stanowi o fundamentalnej różnicy pomiędzy analizowanymi ustawami zasadniczymi.

Stworzenie państwa dla „ludu pracującego miast i wsi” wymagało osłabienia roli praw negatywnych⁸ i wyeksponowania praw socjalnych⁹. Dlatego tuż za normą kierunkową plasowały się właśnie prawa II generacji. Jak się wydaje, najważniejszy był tutaj art. 58 zakreślający prawo do pracy, czyli „do zatrudnienia za wynagrodzeniem według ilości i jakości pracy”. Gwarancją juretyczności tego zapisu miała być „społeczna własność środków produkcji, rozwój na wsi ustroju społeczno-społdzielczego wolnego od wyzysku, planowy wzrost sił wytwórczych, usunięcie źródeł kryzysów ekonomicznych, likwidacja bezrobocia”. Art. 58 ust. 2 zawierał więc krótką wykładnię środków zmierzających do pełnego zatrudnienia. W rzeczywistości, zbudowana w oparciu o zapis konstytucyjny gospodarka nakazowo-rozdzielcza, odznaczała się ukrytym bezrobociem, nieracjonalną alokacją siły roboczej, a niekiedy przymusem pracy. Następne prawa socjalne – do wypoczynku (art. 69), ochrony zdrowia (art. 70) czy nauki (art. 72) zostały skonstruowane w podobny – wysoce deklaracyjny sposób. Konstytucja wyrażała ponadto szczególną troskę państwa o stan środowiska naturalnego (art. 71)¹⁰ oraz o losy małżeństwa, macierzyństwa i rodziny (art. 79), wychowanie młodzieży (art. 80), weteranów (art. 76) i inteligencji twórczej (art. 77).

Wypracowanie zasad konstytucji z 1952 r. przypadło na okres daleko posuniętej centralizacji procesów podejmowania decyzji oraz zaostrzenia

⁶ Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, op. cit.

⁷ Prawa człowieka stały się funkcją ustroju polityczno-społecznego państwa. Por. K. Opalek, *Podstawowe prawa i obowiązki obywatelskie w świetle konstytucji PRL*, Warszawa 1955, s. 53 - 55; także: F. Siemiński, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979, s. 43 - 44.

⁸ Klasyczne prawa negatywne, zwane prawami I generacji, to nałożone na rządzących zakazy ingerowania w określone obszary życia jednostki. Można je wywieść z szeroko pojętej wolności obywatelskiej, której działania państwa nie mogą ograniczać – w związku z tym określa się je mianem negatywnych. Zob. W. Osiatyński, *A Brief History of the Constitution*, „East European Constitutional Review” 1997, vol. 6 (Spring-Summer), s. 69 i n.

⁹ O ile negatywne prawa jednostki zostały zbudowane wokół wolności, to tzw. prawa II generacji (można wywieść z innej wartości demokratycznej – równości. Prawa te mają charakter ekonomiczny, socjalny i kulturalny. Wymagają od państwa podjęcia aktywnych działań oraz nakładają na nie obowiązki, mówiąc, co państwo powinno zrobić dla obywatela. Zob. W. Osiatyński, *Między państwem a rebelią*, „Polis” 1995, nr 4 - 5.

¹⁰ Szerzej na temat prawnych aspektów ochrony środowiska naturalnego w PRL zob. W. Brzeziński, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1978.

„walki klasowej”¹¹. Uwarunkowania polityczne szczególnie piętnem odcisnęły się na sposobie sformułowania i jakości zapisanych w konstytucji wolności osobistych. Konstytucja wprowadziła wolność sumienia i wyznania, uzasadniając jednocześnie konieczność rozdziału państwa i Kościoła¹². Właściwa interpretacja art. 82 wymaga przytoczenia ostatniego ustępu: „Nadużywanie wolności sumienia i wyznania dla celów godzących w interesy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest karalne”¹³. Zwraca uwagę elastyczność takiego sformułowania: ustawodawca nie wyjaśnił, które cele godzą w interesy państwa, co otwierało drogę do nadużyć interpretacyjnych¹⁴.

Kolejny zapis w blankietowy sposób deklarował wolność słowa i druku. Gwarancją realizacji jego treści miało być oddanie „do użytku ludu pracującego i jego organizacji drukarni, zasobów papieru, gmachów publicznych i sal, środków łączności, radia oraz innych niezbędnych środków materialnych”. W literaturze często podkreślano, że wolność słowa nie może być ujmowana w oderwaniu od zasad ustroju politycznego i konkretnych warunków związanych z układem sił klasowych¹⁵. Praktycznym wymiarem takiego stanowiska była *Ustawa o kontroli publikacji i widowisk*¹⁶, która sankcjonowała instytucję cenzury w kierunku redukcji wypowiedzi godzących w ustrój, interesy państwa i porządek prawny PRL¹⁷.

Art. 87 – dotyczący nietykalności osobistej – został, podobnie jak wiele innych wolności obywatelskich, zakreślony mało precyzyjnie. Świadomie nie zapisano w nim np. konieczności podania przyczyn, na podstawie których można było dokonać zatrzymania. Także i ta regulacja konstytucji w praktyce niewiele znaczyła: zdarzały się przypadki zaginięć osób zatrzymanych, a do stałej praktyki wszedł zwyczaj nieinformowania zatrzymanego i jego najbliższych o przyczynach i długości zatrzymania¹⁸.

Sądownictwu, jako najważniejszemu gwarantowi przestrzegania praw zapisanych w konstytucji, narzucono w art. 58 klasowy i polityczny charakter. Sędziowie – formalnie podlegając ustawom, w praktyce byli jednak traktowani jak „pracownicy polityczni”. Sytuacja III władzy nie była może tak dramatyczna jak na Białorusi pod rządami Łukaszenki, gdzie prezy-

¹¹ Projekt konstytucji przygotowany został przez dwie komisje powołane przez KC PZPR na początku 1949 r. Komisja A (merytoryczna) przygotowywała wstępny tekst, który podlegał następnie dyskusji z członkami Komisji B (ideologicznej). Wspólnie wypracowane stanowisko musiało zostać zaakceptowane przez obradującą pod kierunkiem Bieruta Podkomisję Redakcyjną i Zagadnień Ogólnych. Szerzej: A. Gwiżdż, *Organizacja i tryb przygotowania i uchwalenia konstytucji Rzeczypospolitej Ludowej*, w: *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947 - 1952*, pod red. M. Rybickiego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 320 i n; także: M. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791 - 1982*, Warszawa 1985, s. 305 i n.

¹² Zob. J. F. Godlewski, *Obywatel a religia*, Warszawa 1977; M. Pietrzak, *Problemy wyznaniowe*, Warszawa 1978; M. Staszewski, *Państwo a związki wyznaniowe w europejskich krajach socjalistycznych*, Warszawa 1976; H. Świątkowski, *Problem wolności sumienia i wyznania*, „Prawo i Życie” 1960, nr 10; tenże, *Leninowska zasada oddzielenia kościoła od państwa*, „Euhemer” 1970, nr 5 - 6.

¹³ Ustęp 3 został skreślony dopiero w wyniku nowelizacji z 1976 r., co stanowić miało ważną koncesję na rzecz Kościoła.

¹⁴ Miały one miejsce w rzeczywistości – represjonowano duchownych, próbowano podporządkować partii wszystkie instytucje kościelne, zamykano szkoły i klasztory oraz dyskryminowano prasę katolicką.

¹⁵ Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, op. cit., s. 244 - 245.

¹⁶ Dz. U. z 1981 r., nr 20, poz. 99.

¹⁷ Ustawa opierała się na zasadzie prewencji, a instytucją odpowiedzialną za kontrolę wstępną był Główny Urząd Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk. Zob. J. Bafia, *Prawo o cenzurze*, Warszawa 1983.

¹⁸ Areszt bez podania przyczyny i bez postawienia konkretnego zarzutu mógł trwać latami, co miało skruszyć zatrzymanego i wymóc na nim przyznanie się do winy. Zob. A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991, s. 434.

dent powołuje, odwołuje, decyduje o wysokości zarobków, a nawet przyznaje mieszkania, ale o żadnej niezawisłości i niezależności od bieżących uwarunkowań politycznych nie mogło być mowy. Sędziowie kierowali się wytycznymi Sądu Najwyższego, które w istocie stanowiły pas transmisyjny pomiędzy organami partyjnymi a wymiarem sprawiedliwości.

Konstytucja przewidywała możliwość uzyskania azylu (art. 88)¹⁹. Instytucja azylu także została poddana obróbce ideologicznej. Mogła go otrzymać osoba „prześladowana za obronę interesów mas pracujących, walkę o postęp społeczny, działalność w obronie pokoju, walkę narodowowyzwoleńczą lub działalność naukową”. W tak nakreślonej perspektywie względy humanitarne siłą rzeczy schodziły na dalszy plan.

Konstytucja formalnie zapewniała obywatelom równość wobec prawa – „niezależnie od narodowości, rasy i wyznania. [...] Naruszenie tej zasady przez jakiegokolwiek bezpośrednio lub pośrednio uprzywilejowanie albo ograniczenie w prawach ze względu na narodowość, rasę czy wyznanie jest zakazane” (art. 81). Komplementarny zapis art. 78 podkreślał równe z mężczyzną prawa kobiety „we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego”²⁰. Tak więc, formalnie konstytucja miała gwarantować równość, ale zauważmy, że – paradoksalnie – nawet sama ustawa zasadnicza dopuszczała dyskryminację ze względu na pochodzenie społeczne, czy poglądy polityczne. Również enumeratywne zakreślenie dziedzin, w których kobieta miała posiadać równe prawa z mężczyzną, skłaniać może do konstatacji, iż prawodawca dopuszczał możliwość dyskryminacji kobiety w innych sferach, np. w życiu rodzinnym.

W szerokim stopniu zawarte zostały w ustawie zasadniczej wolności polityczne²¹. Wymienić tu należy przede wszystkim: prawa wyborcze (rozdział 9)²², wolność zgromadzeń, wieców, pochodów i manifestacji (art. 83 ust. 1), prawo zrzeszania się (art. 84)²³, prawo petycji, kontroli i udziału w konsultacjach społecznych i dyskusjach ogólnonarodowych (art. 86)²⁴.

¹⁹ Instytucję azylu widzianą poprzez pryzmat regulacji konstytucji z 1952 r. przedstawiają m.in. Z. Kędzia, *Położenie prawne cudzoziemca na terytorium PRL, w: Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, pod red. A. Łopatki, Warszawa 1978, s. 340 i n.; także: W. Morawiecki, *Zagadnienia prawne azylu w świetle Konstytucji PRL, „Państwo i Prawo” 1954, nr 2.*

²⁰ Priorytetowy charakter zasady równości w konstytucji państwa socjalistycznego wyjaśnia: A. Łopatka, *Rozwój podstawowych praw i obowiązków obywateli Polski Ludowej, „Ideologia i Polityka” 1976, nr 7 - 8, s. 30 i n;* także: Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, op. cit., s. 221 - 224.

²¹ Szersze omówienie praw politycznych zob. W. Skrzydło, *Podstawowe prawa polityczne obywateli PRL, w: Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL w okresie budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego*, pod red. A. Łopatki i R. Wieruszewskiego, Warszawa 1976, s. 44 i n.

²² Rozdział regulujący podstawy systemu wyborczego odznaczał się zwięzłością i dużą precyzją prawniczą. Szerzej na temat regulacji wyborczych w PRL zob. m.in.: A. Gwiżdż, *Zagadnienia parlamentarizmu w Polsce Ludowej*, Warszawa 1972; Z. Jarosz, *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969; B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1976.

²³ Wolność zrzeszania się i stowarzyszeń w Polsce Ludowej szerzej omawiają m.in.: J. Romul, *Państwo a stowarzyszenie w Polsce Ludowej*, Poznań 1969; M. Rybicki, *Rola organizacji społecznych w systemie politycznym PRL a ich regulacja prawna, „Państwo i Prawo” 1979, nr 1;* L. Wiśniewski, *Model prawny stowarzyszeń PRL*, Warszawa 1974.

²⁴ Socjalistyczne prawo konstytucyjne przypisywało kontroli społecznej „szczególną rolę w korygowaniu wypaczeń i usuwaniu braków w działaniu aparatu państwowego” oraz wyjątkowe walory „wychowawcze”. Konstytucja nie określała form kontroli społecznej i jej celów, ale z regulacji art. 86 ust. 1 wyprowadzono kilka rodzajów pozaprzestawicielskich form kontroli m.in. kontrolę robotniczo-chłopską, kontrolę związków zawodowych, kontrolę organów samorządu społecznego, kontrolę środków masowego przekazu oraz kontrolę poprzez instytucję skarg i wniosków. Zob. Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, op. cit., s. 232 - 235; także: S. Jędrzejewski, *Kontrola administracji*, Toruń 1976, s. 114 - 124.

W noweli z 1976 r. wprowadzono zapis o związkach zawodowych, którym postawiono zadanie reprezentacji interesów i praw ludzi pracy. W zamyśle władz, związki miały jednak przede wszystkim spełniać rolę szkoły „obywatelskiej aktywności i zaangażowania w budowie społeczeństwa socjalistycznego” (art. 85).

Uwarunkowania polityczne znalazły przełożenie w jednej z naczelnych zasad konstytucji – dominującej roli własności społecznej (art. 11 ust. 1 i art. 91). W myśl art. 17 państwo uznawało własność indywidualną i zapewniało jej ochronę prawną, jednak art. 5 pkt 5 stanowił, iż jednym z podstawowych zadań państwa było urzeczywistnianie zasad sprawiedliwości społecznej, likwidacja wyzysku oraz przeciwdziałanie naruszaniu zasad współzycia społecznego. Zapis ten umożliwiał nieograniczoną w praktyce ingerencję w sferę własności „kapitalistycznej”, np. poprzez limitowanie wielkości produkcji czy też liczby zatrudnianych osób, a nawet – jej wypierania i perspektywicznej likwidacji²⁵.

Obywatele zostali zobowiązani do „strzeżenia własności społecznej” i umacniania jej jako niewzruszonej podstawy „rozwoju państwa, źródła bogactwa i siły Ojczyzny”²⁶. Ustawa przewidywała także inne obowiązki: obronę Ojczyzny i służbę wojskową (art. 92), czujność wobec wrogów narodu i pilne strzeżenie tajemnicy państwowej (art. 93) oraz przestrzeganie ustaw socjalistycznej dyscypliny pracy (art. 90)²⁷. Z pewną dozą sarkazmu można zauważyć, że ten ostatni zapis był chyba jedynym „sumiennie” przestrzeganym w praktyce obowiązkiem wynikającym z konstytucji.

2. MATERIALNE I PROCEDURALNE GWARANCJE PRAW I WOLNOŚCI CZŁOWIEKA W KONSTYTUCJI Z 1997 R.

2.1. Ochrona materialna

Konstytucja z 1997 r. składa się z 243 artykułów ujętych w XIII rozdziałach oraz preambuły, co – w przeciwieństwie do poprzedniej ustawy zasadniczej – pozwala zaliczyć ją do najobszerniejszych ustaw zasadniczych w Europie²⁸. Fundamentalne różnice zasadzają się jednak przede wszystkim na odmienną pozycję praw obywatelskich w materii obu konstytucji. Rozdział II zatytułowano *Wolności, prawa i obowiązki człowieka*

²⁵ Por. J. Wasilkowski, *Prawo własności w PRL. Zarys wykładu*, Warszawa 1968; także: W. Czachórski, *Własność osobista w świetle konstytucji PRL*, Warszawa 1956.

²⁶ Jeszcze w 1947 r. nie nic zapowiadało tak zasadniczej rewizji umocowania prawa do własności w projektowanej ustawie zasadniczej. Zob. K. Grzybowski, *Zagadnienie własności w polskim prawie konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 1947, nr 11.

²⁷ Szerzej: *Prawa i obowiązki obywateli. Wybór źródeł*, pod red. Z. Kędzi, Warszawa 1978; R. Wieruszewski, *Podstawowe obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1984.

²⁸ Wiele kwestii mogło zostać skierowanych do regulacji niższego rzędu, niektóre regulacje się powtarzają (np. prawo do czystego środowiska wraca w czterech miejscach), wiele mogłoby zostać sformułowanych w bardziej lakoniczny sposób. Z drugiej strony, obszerność konstytucji można postrzegać jako wynik obaw jej twórców, by nie pozostawić nieodmówień i luk, które – tak jak w przypadku Malej Konstytucji – otwierałyby drogę do dowolnej interpretacji, osłabiając tym samym demokratyczne fundamenty społeczeństwa obywatelskiego.

i obywatela, a umieszczenie go w systematyce konstytucji na drugim miejscu podkreśla respekt państwa dla problematyki swobód obywatelskich²⁹.

Za źródło i uzasadnienie zawartego w rozdziale II katalogu praw człowieka uznana została nienaruszalna, niezbywalna i przyrodzona godność osobowa człowieka (art. 30). Jest ona dobrem stojącym ponad prawem stanowionym przez człowieka, wartością pierwotną i nadrzędną w stosunku do woli ustawodawcy konstytucyjnego (kolejna różnica z konstytucją z 1952 r.). Wolność i godność jednostki zostały konstytucyjnie uznane za nienaruszalną podstawę ustroju. Jest to dyrektywa działania pozytywnego w tym znaczeniu, że stosownie do posiadanych kompetencji każdy organ państwowy powinien realizować je w taki sposób, by w maksymalnym stopniu stwarzać warunki rozwoju jednostki i poszanowania jej godności. Jednocześnie jest to dyrektywa zakazująca działania zmierzającego do nieuzasadnionego ograniczania wolności lub praw jednostki.

2.1.1. Wolności osobiste i prawa polityczne

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. zawiera szczegółowy katalog podstawowych praw osobistych i wolności politycznych, który pokrywa się zasadniczo z propozycjami Karty Praw przygotowanej w kancelarii prezydenta Lecha Wałęsy. W czasie prac parlamentarnych nie wzbudzał on większych kontrowersji zarówno w sferze sformułowań, jak i zawartości. Do wyjątków należała niezwykle zaciekle dyskusja na temat prawa do życia³⁰.

Obok prawa do życia, materialna ochrona praw obywatelskich w nowej konstytucji obejmuje:

- zakaz poddawania eksperymentom naukowym, w tym medycznym, bez uprzednio wyrażonej, dobrowolnej zgody;
- zakaz stosowania tortur i innego niehumanitarnego, okrutnego lub poniżającego traktowania karania;
- wolność osobistą i gwarancje bezpieczeństwa osobistego połączone z sądową kontrolą legalności pozbawienia wolności;
- prawo do sądu, w tym: a) prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, b) zasada *nullum crimen sine lege*, c) zasada domniemania niewinności, d) prawo do obrony i obrońcy z wyboru lub z urzędu, e) prawo do odwołania się od orzeczenia I instancji;
- prawo do ochrony prywatności; szczególny status przyznany ochronie życia prywatnego jest wspólnym mianownikiem wszystkich konstytucji państw postsocjalistycznych. Rozbudowane gwarancje nietykalności mie-

²⁹ Warto zwrócić uwagę, iż tytuł i zasady ogólne zawarte w art. 30 - 37 wyraźnie nawiązują do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.

³⁰ Rozliczne kontrowersje i spory w rozumieniu prawa do życia znalazły swoje odbicie w bardzo stonowanym i kompromisowym ujęciu tego prawa w tekście konstytucji – z brakiem odniesienia do kary śmierci i „życia poczętego” na czele. Obok problemu określenia granic temporalnych życia ludzkiego i kary śmierci ogromne emocje wzbudza, także pominięta w konstytucji, kwestia kryminalizacji zabójstwa eutanatycznego oraz pomocy w samobójstwie. Spory społeczne idą w parze ze skrajnym ujęciem tych zagadnień w doktrynie. Zob. m.in.: Y. Dinstein, *The Right to Life and Physical Integrity*, in: *The International Bill of Rights. The Covenant on Civil and Political Rights*, (ed.) L. Henkin, New York 1981; P. van Dijk, G. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Boston 1990; P. Sieghart, *The International Law of Human Rights*, Oxford 1982.

szkania korelują z ochroną życia osobistego oraz tajemnicy korespondencji. Negatywne prawo poszanowania prywatności pogłębione zostało położeniem szczególnego nacisku na ochronę danych osobowych, przy jednoczesnym prawie do otrzymywania wszelkich wiadomości od organów państwowych, które mogą być istotne dla jednostki³¹;

- wolność wyboru miejsca pobytu i zamieszkania oraz wyjazdu i powrotu do kraju;
- wolność sumienia i religii;
- zakaz ekstradycji obywateli polskich oraz osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa bez użycia siły z przyczyn politycznych;
- prawo do azylu.

Do praw i wolności politycznych konstytucja zalicza:

- wolność organizowania pokojowych zgromadzeń;
- wolność zrzeszania się i tworzenia partii politycznych, związków zawodowych itp.;
- prawo do czynnego uczestnictwa w życiu publicznym, w tym: a) prawo dostępu do służby publicznej, b) prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej, c) prawa wyborcze, d) prawo do referendum i inicjatywy ustawodawczej;
- prawo składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym.

2.1.2. Prawa socjalne, kulturalne i ekonomiczne

W czasie debaty konstytucyjnej kwestia praw socjalnych zajmowała poczesne miejsce. Co charakterystyczne, przywoływano w niej tradycję socjalistycznej ustawy zasadniczej, w której prawa socjalne były jedynymi posiadającymi pewną realność³². Powoływano się także na badania opinii publicznej, według których nowa konstytucja – gdyby miała wynikać z uśrednionych oczekiwań i postulatów obywateli – musiałaby w pierwszym rzędzie zawierać szerokie gwarancje praw socjalnych, a dopiero później postanowienia z zakresu swobód obywatelskich i politycznych³³.

³¹ Zob. Uchwalona 29 sierpnia 1997 roku *Ustawa o ochronie danych osobowych* (Dz. U. Nr 133, poz. 883); a także: J. Barta, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych*, Biała Księga Polska – Unia Europejska, Warszawa 1995; B. Fisher, *Prywatność obywatela*, „Prawo i Życie” 1997, nr 20; A. Mednis, *Prawna ochrona danych osobowych*, Warszawa 1995. Postanowienia Konstytucji i zapisy *Ustawy o ochronie danych osobowych* opierają się na regulacjach głównych międzynarodowych określających prawo do prywatności wobec przetwarzania danych o charakterze osobowym. Por. *Konwencja Rady Europy nr 108 z 28 stycznia 1981 r.* oraz przyjęta przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej *Dyrektywa nr 95/46/CE*. Szersze omówienie: Z. Galicki, *Ochrona prawna danych osobowych*, Kancelaria Sejmu, „Biuletyn. Ekspertyzy i opinie prawne” 1991, nr 3; A. Mednis, *Ochrona danych osobowych w konwencji Rady Europy i dyrektywie Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 6.

³² Krytyka zapisywania praw socjalnych w konstytucjach młodych państw demokratycznych opiera się na argumente, że w konstytucji powinny być umieszczone tylko te prawa, które mogą być podstawą indywidualnych roszczeń obywateli. Prawa zaś socjalne rangi praw roszczeniowych uzyskać nie mogą – bo przecież żadne państwo nie może zagwarantować każdemu pracy, mieszkania, zapewnić całkowicie bezpłatnego systemu szkolnictwa czy opieki zdrowotnej. Bez wątplenia ich obecność w konstytucji, jako przepisów w znacznej części nieegzekwowalnych, będących efektem myślenia życzeniowego, osłabia znacznie siłę i znaczenie katalogu praw negatywnych. Szerzej: W. Osiatyński, *Między państwem a rebelią*, „Polis” 1995, nr 4 - 5.

³³ W 1996 r. prawa socjalne stanowiły dla Polaków większą wartość niż wolności osobiste. Jednym z najważniejszych okazało się prawo każdego obywatela do pracy, co – w pewnym stopniu – stoi w sprzeczności z wymogami gospodarki rynkowej. Co ciekawe, rok przed uchwaleniem konstytucji, szczególnie poważaniem cieszyło się również prawo do własności prywatnej, która jest fundamentem wolnego rynku. Ta specyficzna niekonsekwencja wynika prawdopodobnie z tęsknoty za bezpieczeństwem socjalnym gwarantowanym w czasach gospodarki centralnie zarządzanej. Por. B. Kiedrzyński, *Kwestie światopoglądowe i prawa obywatelskie w Konstytucji*, „Serwis Informacyjny CBOS” 1996, nr 4, s. 41 - 55.

Oczekiwania społeczeństwa w pewnym stopniu korespondują z regulacjami ustawy zasadniczej. Prawa socjalne zostały ostatecznie zawarte w konstytucji, z tym, że zróżnicowano je w obszarze metod urzeczywistnienia i sposobów dochodzenia. Trafne jest rozgraniczenie – według kryterium ochrony prawnej – praw, które mogą być egzekwowane bezpośrednio na podstawie konstytucji i uzupełniająco w oparciu o ustawy, od tych, które mogą być dochodzone wyłącznie w granicach określonych ustawowo. Służy to zapewnieniu realności elementarnych praw socjalnych i zachowaniu jurydycznego charakteru ustawy zasadniczej. Jako przykłady najważniejszych praw socjalnych podlegających roszczeniu na podstawie ustawy zasadniczej, można podać: prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, ochronę praw dziecka, prawo do bezpłatnej nauki w szkołach publicznych przy dopuszczeniu odpłatności niektórych usług edukacyjnych oferowanych przez szkoły publiczne.

W sferze praw ekonomicznych konstytucja gwarantuje standardowe swobody, takie jak: wolność gospodarza, prawo do ochrony własności i prawo dziedziczenia, wolność wyboru zawodu i miejsca pracy, prawo do ochrony konsumentów, użytkowników i najemców przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi oraz działaniami zagrażającymi ich życiu, prywatności i bezpieczeństwu. Wolności ekonomiczne opierają się na gwarancjach prawa własności. Właściwym krokiem uzupełniającym to prawo jest zamieszczenie dokładnie sprecyzowanych klauzul o wywłaszczeniu i odszkodowaniu³⁴.

Biorąc pod uwagę fakt zawarcia w materii konstytucyjnej wielu kwestii mniejszej wagi (np. prawa do sportu czy do ochrony środowiska, które powraca w konstytucji w czterech miejscach), zwraca uwagę brak odniesienia się do zachodzących w Polsce przemian własnościowych. Ustrojodawca nie nakreślił – bardzo ważnej dla przyszłego kształtu społeczeństwa – wizji społecznej partycypacji w programach prywatyzacyjnych. Racjonalność przekształceń ekonomicznych (ale i polityczno-społecznych) skonfrontowana została z racjonalnością formalnej równości. Zróżnicowanie racjonalności procesów transformacyjnych, przy jednoczesnym wprowadzeniu prywatyzacji opartej na równych zasadach, jest przykładem adaptacji spuścizny przeszłości do nowej rzeczywistości³⁵.

2.2. Proceduralne gwarancje praw i wolności człowieka

Zasadnicza różnica pomiędzy socjalistyczną i nową konstytucją zasadza się na odmiennym podejściu do proceduralnej strony praw obywatelskich. Konstytucja z 1997 r. wprowadza nowe, niezwykle istotne, gwarancje praw jednostki. Należą do nich:

³⁴ „Przypadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu” (art. 46) i komplementarny zapis: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności” (art. 64 ust. 3).

³⁵ Por. G. Skąpska, *From Rights to Mythos: Transformation in Post-Communist Europe*, in: *Western Rights? Post-Communist Application*, (ed.) A. Sajo, Kluwer Law International, Hague-London-Boston 1996, s. 90 - 91.

- 1) przejrzyste klauzule ograniczające prawa i wolności jednostki;
- 2) powszechne prawo drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych praw i wolności połączone z prawem do zaskarżania decyzji i orzeczeń wydanych w I instancji³⁶;
- 3) prawo występowania do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie konstytucyjnych praw i wolności³⁷;
- 4) instytucja skargi konstytucyjnej;
- 5) bezpośrednio stosowalność konstytucji;
- 6) implementacja do wewnętrznego porządku prawnego umów i konwencji międzynarodowych kluczowych dla przestrzegania swobód obywatelskich;
- 7) rekompensata za szkody wyrządzone przez bezprawne działania organów władzy publicznej.

Ograniczenia objętościowe opracowania pozwalają tylko na skrótkowe scharakteryzowanie najważniejszych – z wyżej wymienionych – proceduralnych gwarancji ochrony praw obywatelskich.

2.2.1. Restrykcje i klauzule ograniczające

Ustawodawca musiał zmierzyć się z niezwykle trudnym problemem wyważenia interesów organów władzy publicznej z podstawowymi wolnościami obywatelskimi. Rozwiązaniu tego problemu służyło stworzenie odpowiedniego systemu restrykcji i klauzul ograniczających, które można przyporządkować do dwóch grup ogólnych zastrzeżeń. Z jednej strony mamy do czynienia z ograniczeniami podstawowych wolności i praw w stanach nadzwyczajnych, z drugiej – odnajdujemy klauzule ograniczające swobody obywatelskie w życiu codziennym. W drugim z wymienionych obszarów istnieją trzy zróżnicowane podejścia przyjmowane przez współczesny konstytucjonalizm: a) wykazanie ograniczonej liczby celów, które mogą uzasadnić ograniczenie podstawowych praw; b) absolutny limit dopuszczalnych ograniczeń i c) formalna podstawa ewentualnych ograniczeń³⁸.

Do najważniejszych zapisów nowej konstytucji zaliczyć można art. 31 ust. 3 wymieniający dopuszczalne ograniczenia konstytucyjnych wolności: mogą być one ustanawiane tylko ustawą w zakresie koniecznym w demokratycznym państwie, w interesie bezpieczeństwa państwa lub porządku

³⁶ Podkreślona w konstytucji z 1997 r. zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości i prawo do sądu, będące wyrazem realizacji art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, przyczyniły się znacznie do poszerzenia kognicji sądów. Coraz wyraźniejsza staje się tendencja do znoszenia pozasądowych organów ochrony prawnej i przekazywania spraw należących do ich kompetencji sądom. Obywatel zyskuje szeroką ochronę swych praw na drodze postępowania sądowego. Szerzej: E. Łętowska, *Sądy i trybunały w projekcie Konstytucji*, ekspertyza przygotowana dla Instytutu Spraw Publicznych, maszynopis powielony; *Quo vadis iustitia? Stan i perspektywy wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, pod red. A. Siemaszki, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 1996.

³⁷ Szerzej o kompetencjach Rzecznika Praw Obywatelskich i jego roli w ochronie swobód obywatelskich zob.: *Rzecznik Praw Obywatelskich*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1989; J. Sobczak, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, w: *Prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydło, Lublin 1996; T. Zieliński, *Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 9.

³⁸ Szerzej o przesłankach ograniczeń wolności i praw: M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy*, w: *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 48 - 56.

publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób³⁹.

Poprzez tę bardzo dobrą, opartą na standardzie strasburskim klauzulę, konstytucja realizuje współczesny model związków między swobodą działania organów władzy publicznej a zakresem chronionej wolności i praw jednostki. Istota tego związku może być postrzegana dwojako. Po pierwsze, żaden organ władzy publicznej nie jest absolutnie wolny w realizacji swoich kompetencji, ponieważ ograniczony jest zakresem kompetencji innych organów; ale również wolność i prawa jednostki nie mają charakteru absolutnego i podlegać mogą określonym ograniczeniom. Drugi element wydaje się ważniejszy, bowiem stanowi, że granice wolności i praw obywatelskich to nie tylko granice korzystania z nich przez jednostkę, ale przede wszystkim granice dla władzy publicznej, których w żadnej sytuacji i pod żadnym pozorem przekroczyć nie można.

Adresatem klauzul ograniczających w nowej konstytucji są: parlament (na etapie tworzenia prawa), organy administracji publicznej i władzy wykonawczej (na etapie stosowania prawa) oraz sądy (na etapie kontroli prawidłowości stanowienia i stosowania prawa i jako organy wymierzające sprawiedliwość)⁴⁰. Przepisy ograniczające określają rzeczywisty zakres wolności i praw obywatelskich, bowiem o istocie treści wolności decydują jej prawnie dopuszczalne ograniczenia. Dlatego też rozumienie i stosowanie klauzul ograniczających przez organy władzy wykonawczej i wymiaru sprawiedliwości będzie miało fundamentalne znaczenie dla rzeczywistości konstytucyjnej i realnego statusu jednostki.

2.2.2. Bezpośrednie stosowanie konstytucji

Przekonanie o możliwości i celowości bezpośredniej aplikacji norm konstytucyjnych pojawiło się w orzeczeniach sądowych zaraz po przełomie 1989 r. Zostało ono wzmocnione uregulowaniem nowej ustawy zasadniczej zawartym w art. 8 ust. 2, zgodnie z którym konstytucję stosuje się bezpośrednio, chyba że ona sama stanowi inaczej⁴¹. Tym samym, zasada bezpośredniego stosowania konstytucji stała się konstytucyjną zasadą prawa obowiązującą w RP⁴².

Bezpośrednie stosowanie ustawy zasadniczej polega na możliwości odwołania się do niej dla oceny lub ukształtowania sytuacji prawnej obywatela. Jednocześnie to nakaz wywodzenia bezpośrednio z normy konstytucyjnej

³⁹ Komplementarne uregulowania art. 233 zawierają dodatkowe restrykcje dla legislatywy podczas stanów nadzwyczajnych. Zostaje w nich wyszczególniony katalog praw i wolności, które nie podlegają ograniczeniu czy zawieszeniu w czasie stanu wojennego lub wyjątkowego. O pewnym niezrozumieniu istoty praw człowieka przez parlamentarzystów świadczy regulacja art. 31 ust. 2: „Každy jest zobowiązany szanować wolności i prawa innych osób”, przenosząca relacje z wymiaru wertykalnego „jednostka-państwo” na poziom horyzontalny.

⁴⁰ Por. M. Wyrzykowski, op. cit., s. 56 - 57.

⁴¹ Decyzja ustrojodawcza wprowadzająca zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji poprzedzona została szeroką dyskusją wśród przedstawicieli nauk prawnych. Por. m.in.: K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji PRL przez sądy*, „Studia Prawnicze” 1988, z. 4; tenże, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji de lege ferenda*, Acta Universitatis Wratislaviensis: Prawo CLXXXIX, 1992; L. Garlicki, *Władza sądownicza a nowa Konstytucja RP*, „Przegląd Sejmowy” 1991, nr 1 - 2; *Projekty konstytucyjne*, oprac. M. Kallas, Warszawa 1992.

⁴² Por.: *Charakter i struktura norm konstytucji*, pod red. J. Trzczińskiego, Warszawa 1997; A. Pułto, *Z problematyki zasad prawa: idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 1.

podstawowych praw i wolności – bez potrzeby ustawowego „pośrednictwa”, chyba że sama konstytucja je przewiduje⁴³. Jest zatem oczywiste, że brak szczegółowych regulacji zawartych w ustawie nie stanowi przeszkody w uczy-nieniu bezpośrednio normy konstytucyjnej podstawą rozstrzygnięcia w indy-widualnej sprawie (w orzeczeniu sądowym lub decyzji administracyjnej).

Wątpliwości pojawiają się, gdy istnieje norma ustawowa regulująca pewne obszary praw i obowiązków w sposób sprzeczny z konstytucją. Czy postanowienie art. 178 ust. 1 konstytucji, które istotę niezawisłości sędzio-wskiej wiąże z podległością wyłącznie konstytucji i ustawom, może uzasad-niać rozstrzygnięcie konkretnej sprawy niezgodnie z obowiązującą ustawą, ale za to, w przekonaniu sądu, zgodnie z normą konstytucyjną? Przy deklaratywnym z konieczności i nacechowanym dużym stopniem ogólności ujęciu norm konstytucyjnych, groźne byłoby wytworzenie się czegoś w rodzaju „konstytucyjnego prawa naturalnego”. Z dużym prawdopodobieństwem można założyć zasadnicze rozbieżności w sferze bezpośredniego stosowania konstytu-cji przez poszczególne sądy, co prowadziłoby do anarchizacji systemu prawa.

Skutecznym środkiem zapobiegawczym, rozstrzygającym istotne wątpli-wości dotyczące idei bezpośredniego stosowania konstytucji, wydaje się wykładnia norm konstytucyjnych dokonywana przez Trybunał Konstytucyj-ny oraz możliwość postawienia Trybunałowi pytania prawnego (może to uczynić każdy sąd w każdym postępowaniu)⁴⁴. Dzięki zasadzie bezpośred-niego stosowania konstytucji sądy zobowiązane zostały do poszukiwań szerszej podstawy rozstrzygnięcia niż przepis ustawy zwykłej⁴⁵. Jednak podmioty podejmujące działalność orzeczniczą powinny być ostrożne w sza-fowaniu możliwością bezpośredniego stosowania konstytucji, przynajmniej w początkowym okresie, dopóki ta słuszna idea nie obrośnie komentarza-mi, głosami i wypowiedziami luminarzy prawa sądowego oraz orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego.

2.2.3. Implementacja umów międzynarodowych do wewnętrznego porządku prawnego

Konstytucja w art. 9 stanowi, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Przepisy konstytucyjne regulują też zasady włączania międzynarodowych norm do wewnętrznego porządku

⁴³ Z taką sytuacją mamy do czynienia w art. 70 ust. 4, art. 71 ust. 2, art. 75 ust. 2 konstytucji. Zasada bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej tutaj nie obowiązuje. Ustawa konkretyzuje właściwe znaczenie przepisu konstytucji do tego stopnia, że decyduje w istocie o możliwości jego realizacji. Konstytucja odgrywa w tym przypadku zasadniczą rolę w procesie interpretacji poszczególnych uregulowań ustawy. Jednocześnie sąd zostaje zmuszony do nadania pierwszeństwa takiej wykładni, która najpełniej koresponduje z treścią wyrażaną przez normę konstytucyjną. Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, cz. I, Warszawa 1997, s. 61.

⁴⁴ Instytucja pytań prawnych chroni przede wszystkim konstytucyjne prawa i wolności człowieka i zwią-zany z nimi indywidualny interes jednostki występujący w konkretnej sprawie. Szerzej: A. Kabat, *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego*, Białystok 1995; oraz A. Zoll, *Sędzia związany przez prawo, w: Kon-stitucja i gwarancje jej przestrzegania*, Warszawa 1996.

⁴⁵ W takim rozumieniu konstytucja pełni funkcję „zwrownika konstrukcyjnego i aksjologicznego systemu prawa”. Por. E. Łętowska, *Co to znaczy bezpośrednio stosowanie konstytucji*, „Rzeczpospolita” z 13 VIII 1996 oraz polemiczne uwagi T. Zielińskiego, w których zakwestionował on przydatność zapisu o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji. Według profesora Zielińskiego jest on szkodliwy i nieuczciwy, ponieważ daje obywa-telom złudzenie, że Konstytucja jest aktem samowymagującym. Zob. T. Zieliński, *Konstytucyjne złudzenia*, „Rzeczpospolita” z 1 VIII 1996.

prawnego. Dla proceduralnej ochrony swobód obywatelskich kluczowe znaczenie ma art. 91 konstytucji. Jego ust. 1 stanowi, że „ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw RP, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie uzależnione jest od wydania ustawy”. Ust. 2 i 3 stwarzają jasną i klarowną sytuację pierwszeństwa prawa międzynarodowego (oraz prawa stanowionego przez organizację międzynarodową powołaną na podstawie ratyfikowanej przez Polskę umowy międzynarodowej) przed ustawą w razie ujawnienia sprzeczności między nimi⁴⁶.

2.2.4. Indywidualna skarga konstytucyjna

Instytucja skargi konstytucyjnej jest bez wątpienia przedmiotem największego zainteresowania, a zarazem największych oczekiwań zarówno ze strony obywateli, jak i środowisk prawniczych⁴⁷. Zapis art. 79 ust. 1 stanowi, iż „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Dzięki skardze, zasada bezpośredniego stosowania konstytucji w obszarze swobód obywatelskich została urealniona. „Każdy”, kto znajduje się pod jurysdykcją RP otrzymał instrument prawny chroniący go przed naruszeniem – w drodze prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego „rozstrzygnięcia” – jego konstytucyjnych praw i wolności.

W porównaniu do zbliżonych instytucji funkcjonujących w innych państwach europejskich, polską skargę konstytucyjną można uznać za skomplikowaną. Obywatel nie może skarżyć bezpośrednio wyroku lub decyzji administracyjnej, nawet jeśli naruszają one jego prawa. Musi wykazać, że sprzeczne z konstytucją są przepisy, w oparciu o które wyrok lub decyzja zostały wydane⁴⁸. Skargę skonstruowano w ten sposób po to, aby uchronić Trybunał przed zalewem spraw i nie powodować konfliktu z Sądem

⁴⁶ Pogląd o konieczności bezpośredniego stosowania postanowień Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz tendencje do uwzględniania orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu otrzymały swoje wsparcie w postaci zamocowania w ustawie zasadniczej. Należy jednocześnie podkreślić, że Naczelny Sąd Administracyjny, czy Sąd Najwyższy wielokrotnie posiłkowały się w swym orzecznictwie Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz orzecznictwem strasburskim, wychodząc z założenia, że „żadne państwo nie może uchylić się od odpowiedzialności międzynarodowej, wskazując na niezgodność zaciągniętych zobowiązań z prawem wewnętrznym oraz, że Konwencja wiąże wszystkie władze wprost, nie wymagając transformacji”. Zob. m.in. *Orzeczenie NSA z 20.11.1990 r.* (II S.A. 759/90, ONSA 1991, nr 1, poz. 4, s. 52 - 53); *Uchwała SN z 11.02.1993 r.* (III AZP 28/92, OSNCP 1993, nr 7 - 8, poz. 117); *wyrok SN z 28.07.1993 r.* (WRN 91/93, OSN - Izba Karno i Izba Wojskowa 1993, nr 11 - 12, poz. 73); *uzasadnienie do orzeczenia SN z 18.11.1993 r.* (III ARN 49/93, OSNCP 1993, nr 9, poz. 181, s. 73 - 83); *orzeczenie SN z 11.01.1995 r.* (III ARN 75/94, Orzecznictwo SN - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych 1995, nr 9, poz. 21).

⁴⁷ Por.: B. Banaszak, *Skarga konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 12; B. Banaszak, *Skarga konstytucyjna i jej znaczenie w zakresie ochrony praw podstawowych*, w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, pod red. L. Wiśniewskiego, Warszawa 1997.

⁴⁸ Powoduje to, że polską skargę zaliczyć można do najtrudniejszych w Europie. Przykładowo, w skardze niemieckiej skarżyć można wyrok sądowy, a austriacka dopuszcza możliwość „skargi abstrakcyjnej”, tzn. dotyczącej istniejącego przepisu prawnego, którego jednakże nie padło się ofiarą.

Najwyższym, którego wyroki Trybunał musiałby oceniać⁴⁹. Byłoby jednakże przedwczesne wypowiedzianie się na temat trafności przyjętego modelu skargi, która w swym założeniu może być skierowana przeciwko prawu, a pośrednio jedynie – przeciwko konkretnemu rozstrzygnięciu sądowemu lub administracyjnemu. Mimo pewnych wątpliwości interpretacyjnych, instytucja skargi konstytucyjnej ułatwia obywatelowi efektywną kontrolę nad procesem przestrzegania prawa przez organy władzy publicznej. Skarga przysługuje każdemu i nie zależy, tak jak pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego, od uznania sądu. W konsekwencji skargę konstytucyjną można uznać za najważniejszy instrument prawnej ochrony praw podstawowych gwarantowanych w nowej konstytucji.

3. UWAGI PODSUMOWUJĄCE

1. Można postawić tezę, iż materialna ochrona praw obywatelskich w ustawie zasadniczej z 1952 r. zapewniona była na poziomie zbliżonym do uregulowań konstytucji z 1997 r. W niektórych obszarach ochrona ta była nawet w konstytucji PRL większa od tej, którą zapewnia konstytucja obecna. Komparatystyczne ujęcie tego zagadnienia zawiera poniższe zestawienie.

Tabela 1

Materialna ochrona praw obywatelskich w ustawach zasadniczych z 1952 r. i 1997 r.

Prawa i wolności obywatelskie	Konstytucja z 1952 r.	Konstytucja z 1997 r.
Normy kierunkowe		
Polska Rzeczpospolita Ludowa, utrwalając i pomnażając zdobycze ludu pracującego, umacnia i rozszerza prawa i wolności człowieka	art. 67	
Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych		art. 30
Prawa i wolności osobiste		
Prawo do ochrony życia		art. 38
Zakaz poddawania eksperymentom naukowym, w tym medycznym, bez uprzednio wyrażonej, dobrowolnej zgody		art. 39
Zakaz stosowania tortur i innego nieludzkiego, okrutnego lub poniżającego traktowania karania		art. 40
Wolność osobista i gwarancje bezpieczeństwa osobistego połączone z sądową kontrolą legalności pozbawienia wolności	art. 87	art. 41
Prawo do sądu		art. 42, 45
Prawo do ochrony prywatności	art. 87	art. 47 - 51
Wolność słowa	art. 83	art. 54 ust. 1

⁴⁹ Por. A. Strzembosz, *Sądy a skarga konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 3.

Zakaz cenzury		art. 54 ust. 2
Wolność wyboru miejsca pobytu i zamieszkania oraz wyjazdu i powrotu do kraju		art. 52
Nietykalność osobista	art. 87	art. 41
Wolność sumienia i religii	art. 82 ust. 1	art. 53
Równość	art. 67 i 81	art. 32
Zakaz dyskryminacji kobiet	art. 78	art. 33
Zakaz ekstradycji obywateli polskich oraz osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa bez użycia siły z przyczyn politycznych		art. 55
Prawo do azylu	art. 88	art. 56
Prawo do opieki konsularnej poza granicami Polski	art. 89	art. 36
Prawa i wolności polityczne		
Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń	art. 83 ust. 1	art. 57
Wolność zrzeszania się i tworzenia partii politycznych, związków zawodowych itp.	art. 84 i 85	art. 58, 59 oraz art. 11, 12
Prawo do czynnego uczestnictwa w życiu publicznym, w tym: a) prawo dostępu do służby publicznej, b) prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej, c) prawa wyborcze, d) prawo do referendum, e) prawo inicjatywy ustawodawczej, f) prawo udziału w konsultacjach i dyskusjach nad węzłowymi problemami rozwoju kraju	rozd. 9 art. 86 ust. 1	art. 60 art. 61 art. 62 art. 62 i 125 art. 118 ust. 2
Prawo składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym	art. 86 ust. 1	art. 63
Prawa i wolności ekonomiczne, socjalne i kulturalne		
Prawo do pracy	art. 19 i 68	art. 65 ust. 5
Prawa dziecka		art. 72
Prawa do opieki nad małżeństwem, rodziną i młodzieżą	art. 78 - 80	art. 47 i 71
Prawo do korzystania z dóbr kultury	art. 73	art. 73
Prawo do rozwoju literatury i sztuki	art. 75	art. 73
Prawo do nauki	art. 72 i 74	art. 70
Prawo do wypoczynku i urlopu	art. 69	art. 66 ust. 2
Prawo do ochrony zdrowia	art. 70	art. 68
Prawo do ubezpieczeń społecznych	art. 70 ust. 2	art. 67
Wolność gospodarcza		art. 22
Prawo do ochrony własności i prawo dziedziczenia	art. 17 i 18	art. 21 i 64
Wolność wyboru zawodu i miejsca pracy		art. 65
Ochrona osób niepełnosprawnych		art. 69
Prawo do ochrony konsumentów		art. 76
Prawo do ochrony środowiska	art. 71	art. 74
Prawo weteranów walk o wyzwolenie do wszechstronnej opieki	art. 76	
Troska o wyżywienie narodu	art. 15	
Troska o inteligencję twórczą	art. 77	

2. Socjalistycznym konstytucjom brakowało zagwarantowania rzeczywistej ochrony zawartych w nich swobód obywatelskich. Stanowiły one dokumenty egzystujące tylko w rzeczywistości słowa pisanego⁵⁰. Polska konstytucja z 1952 r. nie była tutaj wyjątkiem. Nie wprowadziła ona odpowiednich instytucji nadzorowania konstytucyjności stanowionego w Polsce Ludowej prawa⁵¹; nie stworzyła żadnych mechanizmów kontroli i przestrzegania praw człowieka; nie ustanawiała również żadnych sankcji w tym względzie⁵². Obywatele musieli zadowolić się ogólnym i deklaratywnym zapisem umożliwiającym zwracanie się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami, przy czym także i ten artykuł nie przewidywał ustanowienia żadnych procedur bezstronnego rozpatrywania skarg.

3. Paradygmatem wpisanym w logikę socjalistycznej konstytucji były mniej lub bardziej widoczne sprzeczności i karkołomne konstrukcje prawne zabraniające wykorzystywania podstawowych swobód dla celów „niesocjalistycznych”. Tego rodzaju ograniczeniom podlegała m.in. wolność sumienia i wyznania (art. 70 ust. 3) i wolność zrzeszania się (art. 72 ust. 3). Można jednak uznać, że wspomniane konstrukcje nie dotyczyły wyłącznie wspomnianych artykułów, lecz wyznaczały całą „konstytucyjną koncepcję praw i wolności obywatelskich w państwie ludu pracującego”⁵³.

4. Konstytucja z 1952 r. była aktem państwa budującego socjalizm, którego instytucje w szerokim stopniu wzorowano na rozwiązaniach radzieckich⁵⁴. Miał to być przede wszystkim dokument ideologiczny, wyznaczający kierunek zmian politycznych w kraju⁵⁵. Socjalistycznej ustawy zasadniczej w żadnej mierze nie można postrzegać w perspektywie liberalnej, jako dokumentu skierowanego do władz i nakreślającego granice wła-

⁵⁰ Por. A. Blankenagel, *New Rights and Old Rights, New Symbols and Old Meanings: Re-Designing Liberties and Freedoms in Post-Communist Constitutions*, in: *Western Rights? Post-Communist Application*, (ed.) A. Sajo, Kluwer Law International, Hague-London-Boston 1996, s. 57 - 58.

⁵¹ Przez prawie 30 lat od momentu uchwalenia socjalistycznej konstytucji w nauce prawa państwowego dominował pogląd o niemożności pogodzenia sądownictwa konstytucyjnego z nadrzędną rolą parlamentu w systemie organów państwa. Por. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, op. cit., s. 206 - 212; także: przeciwstawne stanowisko - M. Siemieński, *Problem konstytucyjności ustaw w państwie socjalistycznym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, nr 4. Rozwiązaniem powyższego dylematu było wprowadzenie na drodze noweli konstytucyjnej z 26 marca 1982 r. Trybunału Konstytucyjnego, jako samodzielnego organu sądowego, powołanego do kontroli i orzekania o zgodności aktów normatywnych z konstytucją oraz aktów niższego rzędu z ustawami. Pozycję prawną Trybunału Konstytucyjnego w uwarunkowaniach socjalistycznego państwa interesująco prezentuje: L. Garlicki, *Charakter ustrojowy nowych trybunałów*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 3; tenże, *Trybunał Konstytucyjny*, „Zeszyty Historyczno-Polityczne SD” 1983, nr 1.

⁵² „Punkt ciężkości ochrony obywatela przeniesiony został na tzw. gwarancje materialne w postaci odpowiednich urządzeń społecznych, gospodarczych, kulturalnych mających zabezpieczyć faktycznie realizację socjalnej, gospodarczej, kulturalnej pozycji obywatela i dążenie do równości w tym względzie”. Zob. J. Strembowski, *Konstytucja PRL z 1952 r. na tle nowelizacji z lat 1954 - 1980*, w: *Konstytucja Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, op. cit., s. 383 - 384.

⁵³ Por. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967, s. 183 - 184.

⁵⁴ Por.: W. Zakrzewski, *Konstytucja państwa a konstytucja społeczeństwa*, „Państwo i Prawo” 1969, nr 7; S. Zawadzki, *Socjalistyczny charakter państwa i jego odzwierciedlenie w Konstytucji PRL*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 1 - 2.

⁵⁵ Sposób i tryb uchwalania ustaw zasadniczych niewątpliwie przesądza o ich politycznym charakterze, co nie oznacza, że wskutek tego tracą one walor norm prawnych. W oparciu o podobne argumenty próbowano często usprawiedliwić upolitycznienie i deklaratywny wymiar zapisów konstytucji z 1952 r. Por. m.in. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, op. cit., s. 98.

⁵⁶ Tak też zresztą ujmowano materię konstytucyjną w literaturze przedmiotu. Por. T. Fuks, A. Łopatka, M. Rybicki, W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PWN, Warszawa 1986, s. 99 - 101.

dzy⁵⁶. Wskazuje na to umiejscowienie praw obywatelskich w systematyce materii konstytucyjnej oraz norma kierunkowa art. 57.

5. Podobnie jak większość konstytucji państw bloku radzieckiego, także i polska konstytucja w zakresie praw obywatelskich została oparta na założeniach klasowych⁵⁷. W rozdziale o swobodach obywatelskich wyjątkowo dużo sformułowań zostało – niekiedy bez żadnej korekty – przepisanych z konstytucji Związku Radzieckiego⁵⁸. Ustrojodawca często posługiwał się formułami klasowymi, z tym, że rzadziej stosowano frazy o „ludzie pracującym”. Wyraźniej został wyeksponowany za to „obywatel”, co w myśl założeń twórców konstytucji miało prowadzić do wrażenia silnego zindywidualizowania zawartych w niej praw.

6. Analizowane konstytucje różnią się systematyką zawartych w nich praw obywatelskich. Obowiązująca konstytucja wprowadza w tym zakresie podział na prawa osobiste, socjalne i ekonomiczne. Widoczny jest przy tym nacisk ustawodawcy położony na zapewnienie środków gwarantujących ich przestrzeganie – uwaga ta dotyczy w szczególności wolności osobistych. W dokumencie z 1952 r. brak z kolei zgrupowania praw w poszczególne kategorie. Silnie wyeksponowano prawa II generacji – głównie swobody związane z pracą, nauką, zdrowiem i wypoczynkiem. Wobec braku gwarancji proceduralnych, należy podkreślić, że prawa socjalne były jedynymi, które miały w praktyce jakąkolwiek wartość realną. Zupełnie osobną sprawą jest natomiast jakość tych gwarancji.

7. W porównaniu z zapisami obowiązującej ustawy zasadniczej, zwracają uwagę bardzo słabe gwarancje nienaruszalności konstytucji z 1952 r. Jak się wydaje, był to zabieg celowy, mający ułatwić w przyszłości dokonywanie zmian. Potwierdziła to praktyka: konstytucja obowiązywała prawie 37 lat i była aż 18 razy zmieniana (średnio co 2 lata)⁵⁹. Do najważniejszych nowelizacji można zaliczyć: zastąpienie rad gmin gromadami (1954), nowy podział administracyjny (1975), zmiany założeń ustroju politycznego i społeczno-ekonomicznego oraz regulacji struktury i działania mechanizmu państwowego (1976), przywrócenie niezależności NIK od parlamentu (1980), wprowadzenie instytucji Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu (1982).

8. Napięcia społeczne w państwach satelickich wymusiły na władzach radzieckich potrzebę (nie do końca zresztą przez nie uświadomioną) poszu-

⁵⁷ Szerszą analizę komparatystyczną praw obywatelskich w socjalistycznych i kapitalistycznych ustawach zasadniczych prezentują m.in. M. Sobolewski, J. Zakrzewska, *O prawach obywatelskich*, „Kultura i Społeczeństwo” 1976, nr 4; także: *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i na świecie*, pod red. M. Szczepaniaka, Warszawa 1978.

⁵⁸ Por. A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, op. cit., s. 431.

⁵⁹ Wszystkie zmiany były oczywiście motywowane koniecznością wynikającą z osiagania kolejnych etapów rozwoju państwa socjalistycznego. Przykładowo, według W. Sokolewicz, nowelizacje z lat 1972 - 1976 „służyły potrzebom sukcesywnie wprowadzanych w życie zabiegów reformatorskich”. Zob. tenże, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978, s. 130.

kiwań nowych sposobów legitymizacji i zabezpieczenia swojej władzy. Lata siedemdziesiąte, to czas poprawiania ustaw zasadniczych poprzez wprowadzenie do nich wyraźnych zapisów potwierdzających socjalistyczny charakter państwa, wiodącą rolę partii komunistycznej i braterskie więzi ze Związkiem Radzieckim. Spośród wszystkich nowelizacji, najpoważniejsze reperkusje dla treści i oblicza konstytucji przyniosła nowela z 1976 r., która została skrytykowana przez Kościół Katolicki oraz sprowokowała 59 intelektualistów do napisania listu protestacyjnego⁶⁰. Można postawić tezę, że to właśnie połowa lat siedemdziesiątych zaważyła na charakterze polskich, a w ślad za nimi – środkowoeuropejskich przemian. W walce o suwerenność i zagwarantowanie podstawowych swobód obywatelskich dysydenci sięgnęli po pokojowe środki walki skrupulatnie wykorzystując literę prawa. Podejście to było naśladowane przez cały ruch środkowoeuropejskiej opozycji. W ten sposób, pośrednio – poprzez skryształizowanie wokół nowelizacji z 1976 r. nowego oblicza ruchu dysydenckiego, socjalistyczna konstytucja – paradoksalnie – przyczyniła się do korozji systemu.

9. Konstytucja z 1997 r. powieliła zachodni standard „negatywnej wolności” jako trzon liberalnego podejścia „zostaw mnie w spokoju”. Polega on na włączeniu do jakiegokolwiek aspektu swobody obywatelskiej takiej możliwości dla jednostki, by z tej swobody nie korzystała⁶¹. Egzemplifikacją takiego podejścia jest postrzeganie wolności zrzeszania się również jako wolności niezrzeszania się, jako prawa odmowy udziału we wszelkiego rodzaju stowarzyszeniach, partiach politycznych czy związkach zawodowych⁶². Wynika to z określonych doświadczeń historycznych, a konkretnie, ze spotykanego często przed 1989 r. przymusu przynależności do różnych organizacji.

10. Obowiązująca konstytucja nie jest dziełem doskonałym i w przyszłości będzie wymagała, podobnie jak każda ustawa zasadnicza, poprawek i uzupełnień. W czasie prac nad jej powstaniem niektóre słuszne postulaty nie znalazły wystarczającego poparcia wśród parlamentarzystów, by umieścić je w tekście konstytucji. Jednocześnie można w niej znaleźć zapisy puste i niepotrzebne, będące wynikiem polityzacji ustawy zasadniczej. W ogólnym rozrachunku jednak konstytucja RP jest aktem nowoczesnym,

⁶⁰ Nowelizacja z lutego 1976 r. wzmocniła centralizm w administrowaniu państwem i zarządzaniu gospodarką poprzez zwiększenie prerogatyw premiera. Podjęto w niej również próbę, jak pokazała historia – nieudaną, uratowania socjalistycznego modelu związków zawodowych. Jednak najwięcej komentarzy wzbudziły zapisy o umacnianiu przyjaźni i współpracy z ZSRR i innymi państwami socjalistycznymi (art. 6 pkt 2) oraz o przewodniej roli PZPR w budowaniu socjalizmu (art. 3 ust. 1). Ostatecznie – po ostrych protestach dysydentów i Episkopatu – znacznie osłabiono jego wydźwięk poprzez określenie płaszczyzny współpracy PZPR z partiami satelickimi w ramach Frontu Jedności Narodu. Warto nadmienić, że część środowiska prawniczego od początku postrzegała art. 3 w wymiarze wyrażnie deklaracyjnym, a nie konstytucyjnym. Zob. m.in.: B. Dobkowski, *Konstytucyjne prawa i obowiązki PRL. Studia polityczno-prawne*, Warszawa 1979; A. Łopatka, *Kierownicza rola partii w stosunku do państwa socjalistycznego*, Poznań 1963; W. Skrzydło, *Przewodnia rola PZPR i jej wyraz w konstytucji PRL*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 4; W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978.

⁶¹ Zob. art. 31 ust. 2 („[...] Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”).

⁶² Takie rozumienie wolności zrzeszania się zgodne jest z wykładnią Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zob. orzeczenia w sprawach: Barthold v. Niemcy (1981, skarga nr 8734/79); Gustafsson v. Szwecja (1996, skarga nr 15573/89).

a w niektórych fragmentach wręcz nowatorskim. W porównaniu z konstytucjami pozostałych krajów postsocjalistycznych prezentuje się bardzo dobrze⁶³.

11. Nowa konstytucja wpisuje się w główny nurt powojennego konstytucjonalizmu, który można określić jako uznawanie praw człowieka jako kryterium oceny władzy oraz za granice tej władzy⁶⁴. Prawa i wolności człowieka zawarte w konstytucji nie są już pustymi deklaracjami bez pokrycia. Towarzyszą im gwarancje proceduralne, konkretne mechanizmy ochrony praw. Wartość normatywna konstytucji w relacjach państwo–jednostka powinna zostać wsparta polityczną i sądową wolą jej stosowania. Zawartość aksjologiczna regulacji dotyczących praw i wolności człowieka podbudowana zostanie wtedy szacunkiem ze strony organów władzy państwowej oraz komentarzami i orzecznictwem sądowym z tego zakresu. Pozwoli to w konsekwencji na ukształtowanie się powszechnie akceptowanych i przestrzeganych standardów konstytucyjnych, które znacząco wpłyną na realny poziom ochrony swobód obywatelskich.

COMPARATIVE ANALYSIS OF CIVIC RIGHTS IN THE CONSTITUTIONS OF 1952 AND 1997

S u m m a r y

The essay aims at comparing the records regarding civic rights in the Polish constitutions of 1952 and 1997. The presentation of this pursuit has been divided into three parts: the first discusses the most significant freedoms contained in the old socialist constitution; the second is about material and procedural guarantee of human right protection in the constitution valid at present, while the third part contains summary conclusions. The analysis of both these texts is made against a broad historical background and it is based on a rich relevant literature.

⁶³ Szerzej zob. A. Szymaniak, *Der verfassungsmäßige Schutz der Menschenrechte in Mitteleuropa*, in: *Mitteleuropäische Orientierungen der 90er Jahre*, (Hrsg.) K. Glass, Z. Puślecki, Wien 1999.

⁶⁴ Szerzej: W. Osiatyński, *Demokracja a prawa człowieka*, w: *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, pod red. A. Rzeplińskiego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1993, s. 46 i n.