

DIONIZY WOJTKOWIAK

KONSTITUCYJNE WOLNOŚCI OBYWATELI PRL

1. Nowe, socjalistyczne ujęcie normatywne praw i wolności obywatelskich, ukształtowane po raz pierwszy w konstytucjonalizmie radzieckim, a przyjęte przez Konstytucję PRL jako ustawę zasadniczą w państwie, tworzyło się stopniowo. W tym procesie rozwoju interesującej nas instytucji widać wyraźnie ów oczywisty związek, jaki istnieje między aktualnym kształtem prawnym stanowiska obywateli w państwie, a swoją sytuacją historyczno-społeczną tego państwa i przyjmowanymi przez nie założeniami ideowymi.

Pierwsze dokumenty polityczne, mimo że wydane jeszcze w okresie okupacji, formułowały już postulaty co do przyszłego ujęcia praw i wolności obywatelskich w Polsce. Deklaracje PPR „O co walczymy” z 1 III 1943 i z listopada 1943 r. uznały, że pierwszym krokiem po proklamowaniu wolnej i niepodległej Polski ma być m. in., poza zabezpieczeniem ludziom pracy nieznanymi im dotąd niektórych praw społeczno-gospodarczych, proklamacja pełnej swobody sumienia, słowa, druku, zgromadzeń i stowarzyszeń. Ważne jest przy tym to, że podkreślały już one dynamiczny charakter przyszłych praw i wolności obywateli wskazując, że postulaty zawarte w deklaracjach są tylko minimalnym programem rządzeń i przedsięwzięć i że „... nie wyczerpują one wszystkich dążeń i aspiracji robotników, chłopów i inteligencji Polski. Rzeczą zaś Zgromadzenia Narodowego będzie przyjąć takie uchwały, by raz na zawsze położyć kres [...] źródłom wyzysku człowieka przez człowieka, by rozpocząć nową erę w życiu narodu: erę wolności i dobrobytu”¹. Podobnie głosił Manifest demokratycznych organizacji społeczno-politycznych i wojskowych z 15 XII 1943 r. uznając za jedno z podstawowych zadań KRN, jako faktycznej reprezentacji politycznej narodu polskiego, „... dążenie do przebudowy ustrojowej Polski w duchu szerokiej demokracji, nie tylko politycznej, lecz i gospodarczej ...”, m. in. „... przez wydobycie z niewoli, krzywdy i poniżenia mas pracujących Polski, zabezpieczenie ich przed głodem, bezrobociem, nędzą, ciemnotą, bezdomnością, stworzenie

¹ W zbiorze *W X rocznicę powstania Polskiej Partii Robotniczej Materiały i dokumenty*, Warszawa 1952, s. 140.

warunków dla wolnego, kulturalnego, twórczego i szczęśliwego bytu tych mas"².

To sformułowanie, tak charakterystyczne dla socjalistycznej koncepcji praw i wolności obywatelskich, podkreśla już, że zakres i treść tych wolności oraz ich realność zależne są od rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, a także od praw socjalno-gospodarczych obywateli. Mówi o tym wprost Deklaracja KRN z 1 I 1944 r. stwierdzając, że podstawy dla zabezpieczenia ludziom pracy pełnych praw demokratycznych i wolności stworzą zapowiadane reformy społeczno-gospodarcze³.

Te postulaty polityczne sformułowane zostały bardziej szczegółowo w Manifeście PKWN z 22 VII 1944 r. PKWN, uznając za nielegalną Konstytucję kwietniową, odrzucił tym samym i te jej lakoniczne fragmenty, jakie dotyczyły praw i wolności obywatelskich⁴. Za podstawę prawną swego działania przyjął natomiast podstawowe, demokratyczne założenia Konstytucji marcowej, a w tych ramach także i zasadnicze prawa i wolności obywateli⁵. Manifest deklarował przywrócenie wszystkich swobód demokratycznych i równość wszystkich obywateli bez różnicy rasy, wyznania i narodowości, zapewniał wolność zrzeszania się w organizacje polityczne i zawodowe; postulował wolność prasy i wolność sumienia. Zgodnie z zasadami socjalistycznej koncepcji praw obywatelskich, jakie wypływają wprost z konsekwentnie rozumianej zasady zwierzchnictwa ludu pracującego i z zasady nienaruszalności władzy tego ludu, wyznaczył deklarowanym wolnościom wyraźne granice, zastrzegając, że wolności te nie mogą służyć wrogom demokracji. Te postanowienia Manifestu stały się dyrektywą dla praktycznego, stopniowego kształtowania stanowiska obywateli wobec państwa w toku prawodawczej i wykonawczej działalności organów państwowych. Teraz też zaczęły pojawiać się pewne akty prawne, dotyczące niektórych praw obywatelskich, określając wolno i stopniowo konkretny zakres wolności obywateli w Polsce Ludowej. Sytuacja prawna obywateli w dużej mierze wyznaczona była jednak nadal aktami przedwojennymi, do których ustawodawca ludowy wprowadzał tylko pewne zmiany, konieczne w nowym ustroju. Zakres proklamowanych w tym okresie praw obywatelskich był szeroki, w praktyce jednak nie było jeszcze gwarancji materialnych, a czasem i formalnych ich urzeczywistnienia. Taki stan rzeczy utrzymuje się w zasadzie również i w okresie Sejmu Ustawodawczego. Ciągłe prawa obywatelskie nie mają

² Tamże, s. 251.

³ Rada Narodowa nr 1 z 5 I 1944 r.

⁴ W art. 81 Konstytucji Kwiecniowej utrzymano w mocy art. 99, 109-118, i 120 Konstytucji z 17 III 1921 r. Poza tym praw obywatelskich dotyczyły tylko art. 5 i 7 Konstytucji Kwiecniowej (Dz. U. RP nr 30, poz. 227).

⁵ Oczywiście w związku z postanowieniami Manifestu o reformie rolnej i z pośrednią zapowiedzią nacjonalizacji przemysłu, z wyjątkiem art. 99 Konstytucji Marcowej.

pełnej podstawy konstytucyjnej. Nie daje im jej Mała konstytucja z 19 II 1947 r. jako konstytucja tymczasowa i fragmentaryczna, co jest zrozumiałe gdy się zważy, że była ona konstytucją okresu, w którym kształtował się dopiero i umacniał nowy socjalistyczny system prawny. Dlatego też Sejm umieścił katalog praw i wolności obywatelskich nie w akcie normatywnym, lecz w swojej uchwale z 22 II 1947 r. zawierającej „Deklarację w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich”⁶, na której czele sformułowana została zasada równości wszystkich obywateli wobec prawa. Deklaracja wymienia, i to tylko przykładowo, takie wolności, jak: nietykalność osobista, wolność sumienia i wyznania, wolność badań naukowych i ogłaszania ich wyników, wolność twórczości artystycznej, wolność prasy, słowa, stowarzyszeń, zebrań, zgromadzeń publicznych i manifestacji. Podobnie, jak wszelkie deklaracje praw, nie dawała ona obywatelowi wprost konkretnych uprawnień. Była tylko samozobowiązaniem się Sejmu do określonego w niej postępowania. Konkretyzować zadeklarowane wolności miał dopiero Sejm Ustawodawczy w swej pracy konstytucyjnej i ustawodawczej oraz w toku wykonywania kontroli nad rządem i ustalania zasadniczego kierunku polityki państwa. Jedynym ograniczeniem tych wolności miał być zakaz naruszania podstaw ustrojowych nowego państwa. Ustawy miały zapobiegać wyzyskiwaniu praw i wolności do walki z demokratycznym ustrojem Polski Ludowej.

Momentem przełomowym w dziejach regulacji prawnej wolności obywatelskiej było uchwalenie Konstytucji PRL. W pewnym sensie jest ona podsumowaniem dotychczasowego dorobku władzy ludowej także w zakresie praw obywatela, co nie oznacza oczywiście, że jest tylko prostą jego rejestracją. Teraz wreszcie po raz pierwszy „podstawowe” prawa obywatelskie uzyskały właściwą im rangę: nabyły właściwego charakteru prawnego, stając się zasadami prawnymi ustroju państwa socjalistycznego⁷. Uchwalenie Konstytucji PRL nie kończy procesu tworzenia socjalistycznego ujęcia normatywnego instytucji praw obywatelskich. Podkreślał to mocno W. Gomułka na IV Zjeździe PZPR w 1964 r. mówiąc: „Przestrzeganie socjalistycznej praworządności, ochrona interesów państwa oraz praw obywateli, rozszerzanie udziału mas pracujących w rządzeniu krajem jest i pozostanie wytyczną działania naszej partii”⁸.

⁶ Sprawozdanie stenograficzne SU 8/45.

⁷ Por. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza, PRL*, Warszawa 1967, s. 60 i n.

⁸ W. Gomułka, w *Nowych Drogach* 1964 nr 7, s. 93. Trzeba tu jednak zaznaczyć, że w praktyce lat pięćdziesiątych w związku z ukształtowaniem się pod wpływem tzw. „kultu jednostki” swoistego systemu rządzenia, problem praw obywateli był niedoceniany, a same prawa nawet wyraźnie ograniczone. Było to szczególnie widoczne w dziedzinie wolności politycznych i osobistych oraz w braku rozwoju ich gwarancji formalnych. Por. na ten temat uwagi np. A. Burdy, *Prawa obywatelskie w konstytucjonalizmie socjalistycznym w: Studiach z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław 1969, s. 172 - 175 i 187.

2. Tytuł rozdziału VII Konstytucji PRL, gdzie wyznaczona jest większość konstytucyjnych praw obywatelskich, wskazuje, że regulacji konstytucyjnej poddane zostały nie wszelkie prawa obywatela, lecz tylko ich mała stosunkowo część, a mianowicie te, które zostały przez ustrojodawcę uznane za „podstawowe”⁹. Różne są próby wyjaśnienia tego pojęcia. Jedną z nich było poszukiwanie pewnych „merytorycznych” cech charakterystycznych dla tej podstawowości. Za podstawowe bowiem uznawano te, które są funkcją istotnych cech typu państwa i prawa i które stanowią niewzruszalną przesłankę dla praw i obowiązków całego systemu prawnego, bo wszystkie inne prawa obywatelskie wyznaczone w ustawach zwykłych mają być ich dopełnieniem i konkretyzacją¹⁰. Nie wydaje się jednak, by było to rozwiązanie w pełni zadowalające, chociażby dlatego, że odwołuje się do wyrażeń nieostrych w rodzaju „istotne cechy typu państwa i prawa”¹¹. Podobną wadą obciążone są poglądy, uznające za podstawowe te prawa i wolności obywatelskie, które dotyczą najbardziej istotnych interesów i obywateli i państwa; które są najbardziej znamienne dla stosunków społecznych i politycznych, jakie istnieją w danym kraju w określonym stadium jego rozwoju¹².

Jeszcze w innym ujęciu za podstawowe prawa i wolności obywateli uznaje się prawa podmiotowe, które wyodrębniły się w samoistną instytucję prawa państwowego, ponieważ określają najbardziej ważne stosunki społeczne i związki między obywatelem a państwem i ponieważ utrwalone są w Konstytucji. Ich realność jest przy tym zabezpieczona nie tylko środkami własnymi obywatela, ale i zespołem gwarancji ustrojowych, materialnych, społeczno-politycznych i instytucjonalnych zapisanych w konstytucji i w uchwalonych na jej podstawie ustawach. W związku z tym mogą one być zmienione tylko ustawą konstytucyjną oraz być podstawą dla powstania nowych praw obywatelskich¹³.

⁹ Warto podkreślić, że tytuły odpowiednich rozdziałów Konstytucji Albańskiej Republiki Ludowej z 14 III 1946 r. (rozdz. III), Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej z 11 VII 1960 r. (rozdz. II) i Węgierskiej Republiki Ludowej z 18 VIII 1949 r. (rozdz. VIII) nie zawierają terminu „podstawowe”. Rozdział III Konstytucji SFRJ z 7 IV 1963 nosi tytuł: „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”.

¹⁰ Por. K. Opalek i inni, *Podstawowe prawa i obowiązki obywatelskie w Konstytucji PRL w: Zagadnieniach prawnych Konstytucji PRL*, t. II, s. 140; J. N. Umanski, *Sowieckie gosudarstwiennoe prawo*, Moskwa 1960, s. 349, 352 i n. Odmienny pogląd reprezentuje S. Rozmaryn, op. cit., s. 321 i in.

¹¹ Rodzi się tu wątpliwość, czy te prawa podstawowe nie są również funkcją istotnych cech formy państwa i prawa. Poza tym przy przyjęciu tego kryterium nie powinno być różnic w katalogu tych praw we wszystkich państwach socjalistycznych jako państwach jednego typu.

¹² Np. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1969, s. 344; także J. N. Umanski, op. cit., s. 349, 353.

¹³ Por. *Gosudarstwiennoe prawo SSSR*, Moskwa 1967, s. 188, 189, 193; S. Rozmaryn, op. cit., s. 321; Ł. D. Wojewodin, *Tieoreticzeskije woprosy prawogo položenija licznosti w sowietskome obszczenarodnom gosudarstwie*, Sowieckie Gosudarstwo i Prawo 1963 nr 2, s. 14 i n.

Łatwiej może byłoby sformułować jakieś merytoryczne określenie podstawowych wolności obywateli PRL. Lista tych wolności wymienionych w Konstytucji PRL poddaje bowiem myśl, że podstawowe wolności to te, które ukształtowane w procesie historycznym, wyznaczają w danym okresie czasu pewną sferę życia obywatela, w którą państwo ludowe, poza przypadkami ustawowo wyraźnie wyznaczonymi, wkraczać nie będzie i w której ramach możliwy jest wolny przejaw aktywności społecznej, gospodarczej, kulturalnej i politycznej obywatela. Takie określenie jest również wyraźnie niewystarczające, nie daje bowiem odpowiedzi na pytanie, dlaczego tylko takie wolności sformułowane zostały w Konstytucji PRL. Poza tym nie da się utrzymać tego określenia i z tego względu, że ów katalog wolności nie jest stały i niezmienny.

To wszystko pokazuje, że trudne, jeśli nie niemożliwe, są ambitne próby poszukiwań jakiegoś uniwersalnego kryterium merytorycznego owej „podstawowości”, bo różne mogą być przyczyny uznania przez twórcę konstytucji pewnych praw czy wolności za podstawowe; bo zbyt wiele czynników może mieć wpływ na ich zmienną listę, ich treść itp.¹⁴ Jedyne więc „pewne” i zarazem najprostsze kryterium podstawowości praw obywatelskich w państwie socjalistycznym, to kryterium formalne. Bezsporne jest bowiem to, że podstawowe są tylko prawa i wolności konstytucyjne, ustalone w przepisach ustawy zasadniczej, w przepisach wyznaczających zasady prawne ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego¹⁵. Przy tym założeniu podstawowymi prawami obywatela w państwie socjalistycznym będą te, którym ustrojodawca na podstawie przyjmowanego systemu ocen rangę taką nadał przez sam fakt sformułowania ich w konstytucji uznając, że mają one jakieś „zasadnicze” znaczenie społeczno-polityczne, głównie dlatego, że są niezbędne z punktu widzenia realizacji naczelnej zasady ustroju socjalistycznego tj. zwierzchnictwa ludu pracującego miast i wsi¹⁶. Z faktu zaś sformułowania ich w ustawie zasadniczej państwa płyną dalsze oczywiste konsekwencje, a mianowicie, że ustawy zwykłe nie mogą podstawowych praw i wolności ani tworzyć, ani zmieniać, ani zlikwidować. Mogą tylko wyznaczać, gdy Konstytucja na to zezwala, pewne granice tych praw i wolności¹⁷.

3. Szczególna jest rola praw obywatelskich, sformułowanych w konstytucjach socjalistycznych. One to bowiem wyznaczają w podstawowym zakresie stanowisko obywatela wobec ludowego państwa. Nie są jednak treściowo i formalnie jednolite; dotyczą bowiem różnych sfer życia obywateli, różny jest też ich katalog, sposób ich sformułowania i różne są ich formalne właściwości. To sprawiło, że pojawiły się pewne próby ich

¹⁴ Na te trudności wskazuje A. Burda, *Prawa obywatelskie...*, op. cit., s. 182 i 183.

¹⁵ S. Rozmaryn, op. cit., s. 60 in. Por. też przypis 43.

¹⁶ Por. tamże, s. 62.

¹⁷ Znamienny w tym względzie jest art. 49 Konstytucji SFRJ z 1963 r.

systematyzacji. Z reguły w socjalistycznej literaturze prawniczej dzieli się prawa obywateli według ich treści. Wyróżnia się wtedy cztery kategorie praw: prawa gospodarczo-społeczne, kulturalno-oświatowe, prawa polityczne oraz wolności obywatelskie¹⁸. Ten podział, chociaż uwypukla charakterystyczne dla państwa socjalistycznego rodzaje praw obywatelskich jest stosunkowo mało przydatny, bo nierozłączny. Poza tym, podział ten zaciera wyraźnie to, co formalnie różni poszczególne prawa, a także fakt, że używany przez ustrojodawcę termin „prawo” jest wieloznaczny.

Nową i interesującą propozycję podziału podstawowych praw obywatelskich znajdujemy w literaturze radzieckiej. Podkreślając, że ich charakter i treść są różne, dzieli się je na prawa obywatela jako pracownika, prawa obywatela jako działacza społeczno-politycznego i prawa obywatela jako jednostki¹⁹.

Nie do przyjęcia są podziały typowo formalistyczne i nie mające charakteru poznawczego, proponowane nam przez niektórych przedstawicieli nauki zachodniej. Tak np. dzieli się tam prawa obywateli według źródeł, w których zostały one sformułowane na prawa zawarte w deklaracjach praw, konstytucjach, ustawach zwykłych, orzecznictwie i w aktach administracyjnych, albo przyjmuje się różne podziały dwuczłonowe, takie jak wolności — indywidualne i zbiorowe; wolności — cele i wolności — środki, wolności tradycyjne i prawa ekonomiczno-socjalne²⁰.

Zdając sobie sprawę z tego, że w państwie socjalistycznym wszelkie prawa i wolności obywatelskie są ze sobą ściśle związane i że różnice między nimi są mniej lub bardziej umowne, przyjmujemy inny punkt widzenia, wyjdziemy bowiem od wyboru określonego znaczenia pojęć: „prawo” i „wolność”.

Konstytucja PRL, mówiąc o „prawie obywatela”, wyznacza temu wyrażeniu co najmniej trojakią rolę używając go w trzech różnych znaczeniach. Analiza formalnego charakteru przepisów rozdziału VII i VIII pozwala stwierdzić, że z grubsza biorąc „prawo obywatela” oznacza albo po prostu pewne uprawnienia albo pewną wolność albo wreszcie „możność (zdolność) prawną”. Wyrażenie „prawa obywatelskie” traktować więc będziemy jako zbiorcze, obejmujące wszelkie, formalnie różne, rodzaje „praw”. Odpowiednio do tego wyróżniać będziemy trzy kategorie praw obywatelskich: prawa socjalne, prawa „bezpośrednio” polityczne i wolności obywatelskie, zwane czasem „prawami wolnościowymi”²¹.

¹⁸ Swoiście dzielą prawa obywatelskie K. Opalek i inni, wyróżniając prawa społeczno-gospodarcze, kulturalno-oświatowe, zasadę równości praw, wolności obywatelskie. Op. cit., s. 147.

¹⁹ *Gosudarstwiennoje prawo SSSR*, op. cit., s. 198 i n.

²⁰ Np. R. Pelloux, *Introduction à l'étude des droits de l'homme et des libertés fondamentales en Europe*, w: *Essais sur les droits de l'homme en Europe*, seria I, 1959, s. 177-178.

²¹ Podobnie np. K. Biskupski, *Zarys prawa państwowego PRL oraz niektórych państw obcych*, Warszawa 1962, s. 195.

Prawa socjalne, które dał ludziom w tak szerokim zakresie dopiero ustrój socjalistyczny, należą do najmłodszej historycznie kategorii praw obywatelskich. Życiowo jednak jest ona dla obywatela najważniejsza, bo zabezpiecza jego byt materialny i wszechstronny rozwój jego osobowości. Dzięki temu, właśnie prawa socjalne tworzą realną podstawę dla korzystania z wszystkich innych praw. Formalnie charakterystyczne i wspólne dla praw socjalnych jest to, że określają one uprawnienia do pewnego rodzaju pozytywnych świadczeń ze strony państwa. Nie znaczy to, że zawsze dawać będą obywatelowi formalne roszczenia w stosunku do państwa. Czasem wyznaczać tylko będą pewien konstytucyjny i moralno-polityczny obowiązek odpowiednich organów państwowych do takich działań, aby odpowiednio do aktualnych możliwości społeczeństwa stworzone zostały warunki, w których prawa te mogłyby być realizowane.

Do praw „bezpośrednio” politycznych zaliczamy te, które dają obywatelowi kompetencje (możność, zdolność prawną) do podejmowania czynności, wywołujących określone skutki prawne, a związanych bezpośrednio z polityczną działalnością państwa.

Cechą formalnie wspólną dla przepisów konstytucji, mówiących o wolnościach obywatelskich jest to, że wyznaczają ramy dla możliwych i swobodnych działań obywateli, formułując zakazy ingerencji organów państwowych w pewne dziedziny życia lub swobodnej aktywności obywatela. Czasem przepisy te mogą wprost nakazywać państwu, aby stworzyło instytucje, które zabezpieczałyby wolność jednostki przed wszelkimi próbami jej ograniczenia ze strony innych obywateli. Z reguły przepisy „wolnościowe” odsyłają do ustaw zwykłych, które wyznaczają szczegółowe granice, a przez to i rzeczywisty zakres wolności obywatela w danym państwie.

4. Wolności obywatelskie są pierwszą historycznie ukształtowaną kategorią „praw” obywatelskich. Początkowo te zakazy ingerencji państwa w pewne sfery życia i działania obywatela były sformułowane w postaci pewnych postulatów politycznych w kartach wolnościowych i deklaracjach praw. Z czasem zaś, zaczęły być proklamowane w konstytucjach.

Idea wolności człowieka zrodziła się z niepokoju o losy jednostki narazonej na samowolę absolutnego władcy i na szczególnie dotkliwie odczuwalne ograniczenia jej życia i działania. Jednostka nie miała żadnych uprawnień, które ograniczałyby władzę zwierzchnią. Nie krępowane pozabawianie wolności, samowola sędziów, surowe i okrutne kary, nadzwyczaj drobiazgowo zakazy, brak sfery życia jednostki, wyłączonej spod ingerencji władcy, doprowadziły rychło do sformułowania postulatów, aby określić granice władzy zwierzchniej i aby wolność jednostki prawnie zabezpieczyć. Niektórzy filozofowie głosili, że władca nie może naruszać tzw. „praw przyrodzonych”, tak samo, jak praw boskich (np. J. Bodin), a także ustaw zasadniczych królestwa (np. Ch. Loyseau). Dla innych

granicę uprawnień władczych miało wyłącznie wyznaczać „prawo bo-
skie”²².

Te pierwsze próby uzasadnienia ograniczeń dla działań władcy nie dawały jednostce żadnych faktycznych uprawnień, aby mogły one dochodzić swych roszczeń w stosunku do panującego. Doktryny powyższe pozwalały odmówić władcy posłuszeństwa tylko w przypadkach, gdy ten naruszał uprawnienia naturalne człowieka. Dla władcy zaś szanować je i przestrzegać było tylko powinnością religijną. Nie wystarczało to poddanym. Rosła stopniowo ich nieufność w stosunku do władcy. Z tej nieufności i niepokoju o losy jednostki wyrosła koncepcja praw naturalnych człowieka.

Z tezy, iż istnieją pewne uprawnienia naturalne człowieka powstała teoria praw osobistych. Bezwzględna niezależność jednostki, która w swym postępowaniu miała się kierować wyłącznie poczuciem powinności, wynikającym z ocen, wydawała się zwolennikom koncepcji prawa natury, stanem pierwotnym. W ich mniemaniu ludzie, tworząc państwo przez zawarcie umowy społecznej, zrzekli się tylko części swych uprawnień naturalnych. Pozostała ich część miała stanowić niezbywalne prawa osobiste. Z tego wyciągali wniosek, że są one wcześniejsze od praw państwa i dlatego państwo powinno je szanować. Koncepcja naturalnych praw człowieka, mimo pomieszania pojęciowych, jakie w niej tkwiły, odegrała ogromną rolę w kształtowaniu się ustroju demokratycznego, przyczyniła się bowiem do zagwarantowania praw jednostki.

Dużą rolę w tworzeniu się klasycznego ujęcia wolności obywatelskich odegrały uroczyste proklamowane deklaracje praw człowieka i obywatela, w których znalazły wyraz zasadnicze tezy myślicieli epoki Oświecenia, dotyczące podstaw organizacji politycznej. Wykazywały one, jakie swobody jednostki, jako jej prawa przyrodzone, nie powinny być naruszane przez państwo.

Po raz pierwszy prawa obywateli zostały sformułowane w postaci zbioru ogólnych zasad w deklaracji praw, przyjętej przez Konwent Wirginii 12 VI 1776 r., której prywatny projekt opracowali J. Otis i S. Adams już w 1772 r. Stała się ona wzorem i podstawą dla aktów podobnych w innych koloniach angielskich w Ameryce, a także dla Deklaracji Niepodległości 13 Stanów Ameryki z 4 VII 1776 r. Prawa obywatela w nich deklarowane zostały włączone do Konstytucji Stanów Zjednoczonych w 1791 r.

Najbardziej typowa i pełna, co się tyczy ówczesnego kształtu praw obywatelskich, była francuska Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 26 VIII 1789 r. Stała się ona niejako wstępem aksjologicznym do późniejszych konstytucji francuskich (np. Konstytucji z 3 IX 1791 r.). Nie tworzyła ona praw obywatelskich, lecz tylko przypominała „święte i nie-

²² J. B. Bossuet w: *Politique tirée des propres paroles de l'écriture sainte*.

zbywalne", przyrodzone prawa człowieka, uznając, że „nieznajomość, zapomnienie lub gwałcenie praw człowieka są jedynymi przyczynami nieszcześć publicznych i korupcji rządów”²³.

W odróżnieniu od deklaracji amerykańskich, deklaracja z 1789 r. formułowała już stosunkowo szeroki katalog praw człowieka (m. in. postulowała nietykalność osobistą, wolność myśli i przekonań, wyznania, druku, manifestacji i korporacji politycznych lub zawodowych). Zgodnie z ówczesną koncepcją indywidualizmu, skupiały się one wokół dwóch zasad: wolności i równości. I tak właśnie głównym postulatem tej deklaracji była równość wszystkich wobec prawa, rozumiana jako równa zdolność do wolności. Ta równość była więc tam traktowana tylko jako środek, przy którego pomocy człowiek miał móc osiągnąć pełną wolność. Przez tę wolność zaś rozumiano możliwość czynienia wszystkiego, co nie szkodzi innym i dlatego Deklaracja uznała, że wykonywanie praw naturalnych człowieka ma tylko te granice, jakie zabezpieczają innym członkom społeczności to, że będą mogli korzystać z tych samych praw²⁴.

Od początku ukształtowania się praw wolnościowych rodziła się równocześnie myśl o tym, że w społeczności państwowej człowiek nie może być absolutnie wolny i w swych działaniach niczym nie ograniczony. Takim naturalnym ograniczeniem jego wolności są prawa innych obywateli. Rola zaś państwa sprowadza się ma do tego, żeby wolności tych innych obywateli zabezpieczyć poprzez ustawowe wyznaczanie granic wolności każdej jednostki. Podkreślała to francuska deklaracja stanowiąc w art. 5, że granice wolności wyznaczać może tylko ustawa. „Wszystko co nie jest przez ustawę zakazane jest dozwolone i nikt nie może być zmuszony czynić to, czego ustawa nie nakazuje”²⁵. Wolności obywatela nie traktowano więc jako niezależności od ustaw²⁶.

XVIII-wieczne pojęcie wolności, tak bardzo sporne w dziejach myśli ludzkiej i tak bardzo zabarwione emocjonalnie, już od początku wiązało się ściśle z koncepcją roli państwa. Stąd wolność w ujęciu doktryny liberalizmu oznaczać miała wolność od państwa, które powinno tylko tworzyć takie sytuacje, w jakich jednostka mogłaby korzystać z niekrępowanej wolności i miała możliwość swobodnego rozwoju swych właściwości indywidualnych. Wolność miała być więc środkiem ograniczenia władzy państwa. Miał to być stan jednostki, przy którym byłaby ona wolna od nakazów państwa. W związku z tym, jednostka ta miała mieć naturalne roszczenia wobec państwa „o uchylenie wszelkich jego rozporządzeń, naruszających jej wolność”²⁷. Sama metafizyczna idea wolności traktowana

²³ Wstęp do Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. Patrz: M. Duverger, *Constitutions et documents politiques*, Paryż 1964, s. 3.

²⁴ Tamże, art. 4 Deklaracji.

²⁵ Tamże, art. 5 Deklaracji.

²⁶ Por. też Monteskiusz, *O duchu praw*, Warszawa t. I, 1957, s. 231.

²⁷ J. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1924.

była przy tym jako motor rozwoju społecznego. Nigdy jednak nie miała się ona okazać wolnością dla wszystkich. Była nią — tylko dla jednostek gospodarczo najsilniejszych. Ograniczone było natomiast jej znaczenie dla ludzi pracy.

Zwracano słusznie uwagę także i na to, że wolność obywatela ma względny tylko charakter w tym sensie, że nie każde działanie podjęte w jej ramach może być według określonego systemu ocen moralnych dobre. Podkreślał to J. S. Mill pisząc: „Nikt nie utrzymuje, że czyny powinny korzystać z tej samej swobody, co opinie. Przeciwnie, nawet opinie tracą swoje przywileje, gdy są wyrażone w takich okolicznościach, że stają się zachętą do szkodliwego czynu”²⁸.

Zasada proklamowania wolności obywatela w deklaracjach albo w konstytucjach, która stała się stopniowo powszechna, jest postępową, o wyraźnie antyfeudalnym charakterze, zdobyczą młodej burżuazji i jej ideologów. Mimo z natury rzeczy fikcyjnego charakteru wielu praw obywateli w państwie burżuazyjnym, wielkie jest znaczenie klasycznej konstrukcji prawnej tych praw. Wysoko oceniał ją W. I. Lenin pisząc: „W porównaniu z feudalizmem, kapitalizm jest epokowym krokiem naprzód na drodze do wolności, równości, demokracji i cywilizacji”²⁹.

Pierwszy okres wielkiego ruchu społecznego — zwanego w nauce francuskiej ruchem „praw człowieka przeciwko władzy państwowej” — zakończył się szybko. Doktryna liberalizmu politycznego, która była jego podstawą poniosła teoretyczną i praktyczną klęskę. Na jej miejscu ustaliła się koncepcja demokracji klasycznej wraz z jej teorią „praw człowieka — wierzyciela władzy państwowej”. Szybko bowiem zauważono, że abstrakcyjne pojęcie wolności, bez co najmniej pewnego minimum równości gospodarczej i socjalnej, pozostaje złudzeniem. Coraz częściej zaczęły się pojawiać poglądy, że pełna realizacja wolności wymaga interwencji państwa, aktywnej jego postawy. Na tym tle stara koncepcja wolności obywatela okazała się niewystarczająca. Ta myśl rozwijana jest obecnie przez różne kierunki neoliberalizmu³⁰.

Na miejscu klasycznej koncepcji wolności, pod wyraźnym i przemożnym wpływem poglądów klasyków marksizmu i rozwiązań ustrojowych pierwszego państwa socjalistycznego oraz ogólnych przemian społecznych współczesności, pojawia się nowa, która uzyskała swój kształt normatywny i swoją szczególną treść w konstytucjach socjalistycznych³¹.

Poglądy klasyków marksizmu i oparte na nich rozwiązania ustrojowe

²⁸ J. S. Mill, *Utylitaryzm — O wolności*, Warszawa 1959, s. 129.

²⁹ W. I. Lenin, *Dziela*, t. 29, Warszawa 1956, s. 516.

³⁰ W. Lippmann, *La cité libre*, Paryż 1938; por. też J. Burnham, *Les machiavéliens défenseurs de la liberté*, s. 264 - 265.

³¹ O nowej koncepcji wolności obywatela — patrz interesujący artykuł J. Zakrzewskiej i M. Sobolewskiego, *O prawach obywatelskich*, Kultura i Społeczeństwo 1967, z. 4, s. 163 i n.

państw socjalistycznych spowodowały, że w nowoczesnej koncepcji wolności obywatela podkreśla się to, że jej podstawą mogą być tylko, przy aktywnej roli samego państwa, rzeczywiście zagwarantowane prawa socjalne. One bowiem umożliwiają dopiero możliwie pełne korzystanie z faktycznie gwarantowanych swobód. W tej nowej koncepcji idzie przede wszystkim o to, aby obywatele byli nie tylko równi wobec prawa, ale także i przede wszystkim o to, aby równe były ich możliwości korzystania z przyznanych im praw. Niemożliwa jest wolność poza społeczeństwem, ponieważ tylko w zbiorowości jednostka może uzyskać niezbędne środki dla swego wszechstronnego rozwoju. Chcąc wyzwolić jednostkę, trzeba wyzwolić całą masę ludzi, trzeba zmienić stosunki społeczne, które ich tej wolności pozbawiają. Tak więc rzeczywiste wyzwolenie jednostki może się dokonać tylko poprzez wyzwolenie ludzi pracy. Realna wolność może być tylko konieczną konsekwencją takich przeobrażeń społecznych, które pozwoliłyby ludziom pracy uniezależnić się od właścicieli środków produkcji³².

Warto tu podkreślić, że w państwie socjalistycznym, treść i zakres pojęcia wolności prawnej obywatela ulega wyraźnej zmianie. Wolność obywatela to już nie tylko możność nieskrępowanego korzystania w określonych granicach ustawowych z indywidualnej niezależności, lecz coraz bardziej także możność swobodnego i aktywnego udziału obywateli w sprawach całej zbiorowości, co ma służyć w równym stopniu ich własnym interesom, jak i interesom całej zbiorowości państwowej³³.

5. Wolność obywatela nie polega rzecz prosta na tym, aby nie podlegał on prawu. Przepisy prawne nie regulują wszelkich działań jednostki i wprost tego czynić nie mogą ze względu na różnorodność tych działań, przeto z konieczności wielka jest liczba tych działań, które nie są ani zakazane, ani nakazane przez państwo. Należą one do sfery wolności obywatela. Dopiero dla ograniczenia tej sfery potrzebna jest ingerencja prawodawcy. Wolność to cecha działań fizycznych. Powstaje tu pytanie, po co w ogóle stanowić przepisy prawne, dotyczące takich działań. Wystarczy przecież, aby nie było przepisu prawnego, który by je zakazywał, aby były one dozwolone albo nawet indyferentne, bo wszystko, co nie jest zakazane, jest przez prawo dozwolone. Jeśli więc ustrojodawca wyraźnie wprowadzał do konstytucji przepisy „zezwalające”³⁴, czynił to najczęściej dlatego, aby uchylić zakaz poprzedni.

Konstytucyjne wolności obywatelskie powstały właśnie na takim gruncie historycznym, że poprzednio pewne działania były całkowicie

³² Por. art. 2 ust. 1 i art. 19 ust. 3 Konstytucji NRD z 1968; art. 19 Konstytucji CRS z 1960; art. 32 Konstytucji SFRJ z 1963.

³³ Por. J. Stembrowicz, *Prawa i wolności obywatelskie a państwo socjalistyczne*, Zeszyty Szkoły Wyższej 1970 nr 1, s. 78; G. W. Malcew, *Socialistischeskoje prava i swoboda licznosti*, Moskwa 1968, s. 65.

³⁴ Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966, s. 107.

zakazane albo poddane drobiazgowej kontroli. I tak np. ze względu na istnienie surowej cenzury zjawiała się wolność słowa i druku. Ze względu zaś na samowolę i wszechwładność policji zjawiała się nietykalność osobista, nienaruszalność mieszkania, tajemnica korespondencji itp. Przepisy „wolnościowe”, które mówią o tym, że wolno podejmować pewne działania, że wolno w taki czy inny sposób się zachować, były więc przejawem znoszenia zakazów absolutnego państwa.

Dzisiaj, zwłaszcza w państwie socjalistycznym, inne są już funkcje wolności obywatelskich, stąd i inna może być racja ich formułowania w konstytucjach i inna ich rola. Socjalistyczny ustrojodawca umieszcza tradycyjne wolności w konstytucji nie tylko dlatego, że chce potwierdzić ostateczne zerwanie z autokratycznym systemem rządzenia, ale również i przede wszystkim dlatego, że uznaje je za konieczny warunek dla realizacji ludowładztwa i dla wszechstronnego rozwoju samego obywatela. One bowiem umożliwiają obywatelowi swobodny i aktywny udział w życiu zbiorowym³⁵. I właśnie z tego przede wszystkim względu podkreśla się, że przepisy „wolnościowe” są formą udzielania tzw. zezwolenia mocnego, chronionego szczególnie zakazem ingerencji innych podmiotów w sferę wolności obywatela³⁶. Ograniczają one kompetencje władcze państwa. Państwo gwarantuje w nich właściwie tylko to, że nie będzie, poza przypadkami wyraźnie wskazanymi w ustawie, wkraczać w sferę wolnych działań obywatela i że chronić ją będzie przed naruszeniem ze strony innych obywateli. Dlatego też tradycyjna nauka prawa państwowego nazywała całokształt wolności obywatelskich statusem negatywnym obywatela³⁷.

6. Analiza treści przepisów „wolnościowych”, zawartych w Konstytucji PRL, prowadzi do wniosku, że stwierdzają one nie tylko to, że coś obywatelowi PRL czynić wolno, ale i to, że wiążą one z tym pewną powinność organów państwa, a także pozostałych obywateli i ich zrzeszeń, powstrzymania się od ingerencji w te działania jednostki, których dana wolność dotyczy. Formułują więc równocześnie zakaz, skierowany przede wszystkim do organów państwa, ograniczania wolności obywatela w określonej dziedzinie jego życia. Ponieważ zaś zawarte są w ustawie zasadniczej naszego państwa, więc mają taki sam charakter prawny co inne jej postanowienia. To z kolei powoduje, że spełniają szczególną rolę prawną, a mianowicie, wskazują wiążąco treść działalności ustawodawcy,

³⁵ J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 77; referat K. Kukawki na Plenum ZG ZPP o obywatelskich prawach i wolnościach, *Prawo i Życie* z 17 XI 1968.

³⁶ O trojakiej roli przepisów zezwalających — patrz Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 135.

³⁷ Marginesowo warto podkreślić, że w państwie socjalistycznym wolności (a nawet prawa wyborcze) stają się prawami człowieka w ogóle — por. na ten temat A. Burda, *op. cit.*, s. 189/190; Z. Jarosz, *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969, s. 70 i n.

związanej z wyznaczaniem szczegółowym granic wolności obywatelskich, w rezultacie konkretyzacji postanowień konstytucji³⁸.

Zasady ogólne, sformułowane po raz pierwszy w konstytucjach radzieckich, a typowe dla socjalistycznej koncepcji stanowiska obywatela w państwie³⁹, przejęte zostały m. in. przez Konstytucję PRL. Zapewnia ona obywatelom następujące wolności: wolność sumienia i wyznania (art. 70), wolność zrzeszania się (art. 72), wolność słowa, druku, zgromadzeń, pochodów i manifestacji (art. 71), nietykalność osobistą (art. 74 ust. 1) i nienaruszalność mieszkania oraz tajemnicę korespondencji (art. 74 ust. 2).

W przeciwieństwie do niektórych innych konstytucji socjalistycznych pewne wolności obywatela są w Konstytucji PRL wyznaczone zbyt lakonicznie⁴⁰. Pozostawia to pewien, chyba z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego obywatela niedopuszczalny w tym przypadku, luz dla ich interpretacji. Stosunkowo wąski jest też ich katalog. Można to jednak tłumaczyć tym, że pewne wolności sformułowane w innych konstytucjach socjalistycznych, są w Polsce tak oczywiste, że ustrojodawca nie uznał za potrzebne wprowadzać je do Konstytucji (np. wolność poruszania się po kraju)⁴¹.

Konstytucyjne wolności obywatela, dotyczące prywatnej sfery jego życia otwiera prawo do nietykalności osobistej. Proklamuje ją art. 74 konstytucji stanowiąc, że pozbawienie obywatela wolności, a więc wywołanie różnymi środkami takiego stanu rzeczy, w którym jednostka nie może swobodnie dysponować swoją osobą lub podejmować działania zgodnie ze swoją wolą, może nastąpić tylko w przypadkach określonych ustawą. Zatrzymany powinien być zwolniony, jeżeli w ciągu 48 godzin od chwili zatrzymania nie dostarczono mu postanowienia sądu lub prokuratora o aresztowaniu.

Zagwarantowanie nietykalności osobistej obywatela podkreśla fakt, że wolność osobista obywatela jest jedną z najcenniejszych zdobyczy człowieka, i że tylko człowiek osobiście wolny może być współtwórcą nowego ustroju. Stąd pozbawić człowieka wolności lub go w niej ograniczyć można tylko w ściśle określonych przypadkach wyznaczonych wyraźnie w ustawie⁴².

Konstytucja powierza ustawom zwykłym szczegółowe uregulowanie

³⁸ S. Rozmaryn, op. cit., s. 160 i n.

³⁹ Szczegółowo o socjalistycznej koncepcji praw obywatelskich — patrz A. Burda, op. cit., s. 168 - 175.

⁴⁰ Wystarczy tu porównać sformułowania Konstytucji PRL z art. 19 ust. 2 i 3, art. 27, 28, 30, 31 i 107 Konstytucji NRD z 1968 r.

⁴¹ Por. np. art. 32 Konstytucji NRD czy art. 36 i 51 Konstytucji SFRJ z 1963 r.

⁴² Podstawą tej eliminacji ze społeczeństwa może być przestępstwo lub choroba psychiczna — por. na ten temat uwagi Z. Szeligi, *Prawo a medycyna*, Polityka 1965 nr 11.

granic nietykalności osobistej. Tymi ustawami wykonawczymi do art. 74 Konstytucji są kodeks postępowania karnego oraz kodeks karny, uchwalone 19 IV 1969 r. Obie te ustawy przewidują różne formy pozbawienia wolności w ściśle określonych warunkach. Kodeks postępowania karnego reguluje szczegółowo środki zapobiegawcze (areszt tymczasowy, zatrzymanie osoby podejrzaney, dozór MO obejmujący zakaz wydalania się, zgłaszanie się do organu dozoru itp.)⁴³. Kodeks karny natomiast reguluje przede wszystkim stosowanie kar pozbawienia wolności lub ograniczenia wolności⁴⁴ oraz kar dodatkowych (np. pozbawienia praw publicznych, rodzicielskich lub opiekuńczych oraz zakaz zajmowania określonych stanowisk, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności)⁴⁵. Poza tym reguluje również wyraźnie odpowiedzialność za przestępstwa przeciwko wolności⁴⁶.

Wszystkie te środki ograniczania czy pozbawiania wolności człowieka obwarowane są szeregiem wymogów formalnych i materialnych⁴⁷. Warto jeszcze marginesowo zaznaczyć, że szczególny jest sposób ochrony nietykalności osobistej pewnej kategorii osób, które korzystają z immunitetu formalnoprawnego (np. sędzieja, poseł).

Z nietykalnością osobistą łączy się ściśle nienaruszalność mieszkania i tajemnica korespondencji. I tu Konstytucja ogranicza się do bardzo lakonicznego proklamowania tych wolności, nakazując ustawodawcy szczegółowe ich uregulowanie. Rozwijają i konkretyzują te postanowienia konstytucyjne przepisy k.p.k i k.k. Kodeks postępowania karnego reguluje przypadki, w których rewizja pomieszczeń jest dopuszczalna i w których dopuszczalne jest zapoznanie się z treścią korespondencji przez nałożenie na urzędy pocztowe, telekomunikacyjne, celne i instytucje transportowe obowiązku wydania na żądanie sądu lub prokuratora, korespondencji i przesyłek, mających znaczenie dla toczącego się postępowania⁴⁸. Kodeks karny natomiast za przestępstwo uznaje wdzieranie się do cudzego domu, mieszkania, lokalu, pomieszczenia, a także otwieranie bez uprawnienia cudzych zamkniętych pism czy ukrywanie lub niszczenie cudzej korespondencji⁴⁹.

Wolnościami obywateli PRL o innym już charakterze i znaczeniu, bo łączyć się mogą z polityczną aktywnością obywatela, są: wolność słowa, druku, zgromadzeń i wieców, pochodów i manifestacji. Są one podstawą dla wielu innych wolności obywatelskich.

Najbardziej ogólną wolnością człowieka jest wolność myśli, z której

⁴³ Art. 194, 205-208, 209, 217-225 k.p.k. z 1969 r. (Dz. U. nr 13, poz. 96).

⁴⁴ Art. 32, 33 k.k. z 1969 (Dz. U. nr 13, poz. 94).

⁴⁵ Rozdział XXII oraz art. VIII przepisów wprowadzających k.k. z 1969 r.

⁴⁶ Art. 210 § 2. 212, 213, 214 i m.

⁴⁷ Art. 38, 39 i 42 k.k.

⁴⁸ Art. 185, 190, 191, 192, 193, 198 k.p.k.

⁴⁹ Art. 171 i 172.

wyływa wolność przekonań. Swoboda zaś ich wyrażania wiąże się z konstytucyjną wolnością słowa. Obejmuje ona zarówno swobodę głosu określonych poglądów i wyboru sposobu ich uzewnętrzniania, jak i swoboda wyboru odbiorcy wypowiedzi. Swoboda wyboru formy wypowiedzi jest podstawą wolności publikacji, z której wyływa wolność prasy. Ze swobody zaś wyboru adresata wypowiedzi wyływa wolność zgromadzeń, zrzeszania się, wyznania i tajemnica korespondencji⁵⁰.

W przeciwieństwie do nowych konstytucji socjalistycznych, które zmierzają do szerokiego i nowoczesnego ujęcia tych wolności⁵¹, art. 71 Konstytucji PRL formuluje je bardzo ogólnikowo, powierzając wyznaczenie konkretnego ich zakresu ustawom. Ustrojodawca PRL całą uwagę skupił na problemie ich gwarancji materialnych stanowiąc, że urzeczywistnianiu tych wolności służy oddanie do użytku ludu pracującego i jego organizacji drukarni, zasobów papieru, gmachów publicznych i sal, środków łączności, radia oraz innych niezbędnych środków materialnych.

Z wymienionych w art. 71 wolności, tylko wolność zgromadzeń, tj. wolność ich zwoływania i odbywania, została szczegółowo i zgodnie z zasadami demokracji socjalistycznej uregulowana w ustawie z 29 III 1962 r.⁵², która zastąpiła anachroniczną w państwie socjalistycznym ustawę z 1932 r. Nowa ustawa za zgromadzenie uznawała wszelkie zgrupowanie osób zwołane w celu wspólnego zmanifestowania swego stanowiska w związku z pewnym zagadnieniem lub zjawiskiem. Zgromadzeniami są więc zjazdy, wiece, manifestacje, pochody, odczyty, procesje i pielgrzymki. Cechą charakterystyczną tej ustawy są liczne wyłączenia zgromadzeń spod kontroli administracji, dzięki czemu coraz większa jest liczba zgromadzeń całkowicie wolnych.

Inaczej rzecz się ma z uregulowaniem granic wolności słowa i druku. Wprawdzie liczne są akty normatywne, które tych spraw dotyczą⁵³, niemniej są one tylko fragmentaryczne. Nie ma w dalszym ciągu ustawy prasowej, która by jednolicie i w sposób nowoczesny regulowała wszystkie dziedziny publikacji. To potwierdza, że pilna jest potrzeba kodyfikacji i aktualizacji prawa prasowego w PRL⁵⁴.

Ze względu na wyraźny klasowy charakter tych wolności i ich związek z działalnością państwa, generalną ich granicą jest zakaz sformułowany w art. 72 ust. 3 Konstytucji stwierdzający, że korzystanie z tych wolności nie może godzić w ustrój polityczny i społeczny albo w porządek prawny

⁵⁰ Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, t. II, Warszawa 1937, s. 678.

⁵¹ Por. art. 27 i 28 Konstytucji NRD z 1968 i art. 28 Konstytucji Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej z 1960 r.

⁵² Dz. U. nr 20, poz. 89.

⁵³ Por. M. Lityński i K. Stępińska, *Prawo o prasie*, Kraków 1966.

⁵⁴ B. Michalski, *O potrzebie aktualizacji prawa prasowego*, PiP 1964, nr 1 - 5, s. 695.

PRL. Z tego generalnego zakazu wypływa pośrednio konstytucyjne uzasadnienie dla istnienia organów kontroli prasy, publikacji i widowisk⁵⁵.

Z wolnościami obywateli PRL, sformułowanymi w art. 71 konstytucji łączy się bardzo ściśle wolność zrzeszania się (art. 72)⁵⁶, a więc wolność aktywności obywatela w różnych dziedzinach życia zbiorowego. Została ona stosunkowo późno sformułowana w konstytucjach (koniec XIX w.). Jej treścią jest swoboda, w granicach wyznaczonych przez ustawodawcę, tworzenia, rozwiązywania i przystępowania do organizacji społecznych, zmierzających do zaspokojenia różnorodnych i legalnych potrzeb obywateli.

W treści art. 72 konstytucji łatwo odnajdujemy wszystkie zasady socjalistycznej koncepcji wolności zrzeszania się. PRL gwarantuje ją obywatelom w określonym celu, a mianowicie w celu rozwoju aktywności politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturalnej ludu pracującego miast i wsi (ust. 1). Ustęp 2 wyznacza kierunek rozwojowy zrzeszeń obywateli i ich szczególną pozycję w PRL stanowiąc, że organizacje polityczne, związki zawodowe, zrzeszenia spółdzielcze, organizacje młodzieżowe, kobiece, sportowe i obronne, stowarzyszenia kulturalne i inne organizacje społeczne ludu pracującego skupiają obywateli dla czynnego udziału w życiu politycznym, społecznym i kulturalnym. Łatwo też zauważyć, że państwo nasze popiera szczególnie działalność masowych organizacji nowego typu, co nie oznacza jednak, że tworzenie innych zrzeszeń jest bardziej utrudnione czy ograniczone. Sformułowane w art. 72 ust. 3 ograniczenia mają charakter konkretny i dotyczą w równej mierze wszelkich organizacji społecznych. Zakazane jest tylko tworzenie zrzeszeń i udział w zrzeszeniach, których cel lub działalność godzą w ustrój polityczny i społeczny albo w porządek prawny PRL. W każdym konkretnym przypadku decydują o tym właściwe organy administracji państwowej. Widać więc, że Konstytucja PRL wyznaczyła szerokie ramy dla działalności obywateli nie tylko w masowych organizacjach społecznych, ale także w zrzeszeniach, które zmierzają do zaspokojenia szczególnych upodobań czy potrzeb.

Wskazane ogólne zasady konstytucyjnej wolności zrzeszania się są rozwijane i konkretyzowane w ustawach i aktach prawnych niższego rzędu. Niestety, szczegółowe przepisy obowiązujące w pełni nie odpowiadają jeszcze tym zasadom. Podstawowym bowiem aktem, który wyznacza pozycję prawną zrzeszeń obywateli jest ciągle jeszcze kilkakrotnie nowelizowane rozporządzenie Prezydenta RP z mocą ustawy z 27 X 1932 r., zawierające prawo o stowarzyszeniach⁵⁷.

⁵⁵ Dekret z 5 VII 1946 wraz z późniejszymi zmianami o powołaniu do życia Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk (Dz. U. nr 34, poz. 210).

⁵⁶ Odstępujemy tu wyraźnie od terminologii Konstytucji, uznając, że użyty w art. 73 termin prawo oznacza pewną wolność.

⁵⁷ Szczegółowo o prawie o stowarzyszeniach w pracy J. Romuła, *Państwo a stowarzyszenia w Polsce Ludowej*, Poznań 1969.

Wolność sumienia i wyznania, ściśle ze sobą sprzężone, są w polskiej literaturze prawniczej szeroko opracowane⁵⁸. Ograniczmy się więc tutaj tylko do wskazania, że z wolności tych wypływają inne, a mianowicie, wolność wypełniania przez kościół i inne związki wyznaniowe ich funkcji religijnych, wolność brania albo nie brania udziału przez obywateli w czynnościach lub obrzędach religijnych. Konstytucja PRL za gwarancje wolności sumienia i wyznania uznaje oddzielenie kościoła od państwa (art. 70 ust. 2), zasadę równości praw bez względu na wyznanie (art. 69 ust. 1) oraz zakaz szerzenia nienawiści lub pogardy, wywoływanie waśni albo poniżanie człowieka ze względu na różnice wyznania (art. 69 ust. 2). Równocześnie Konstytucja stanowi (art. 70 ust. 3), że karane jest wszelkie nadużywanie wolności sumienia i wyznania dla celów godzących w interesy PRL. Ochronę tej wolności regulują szczegółowo ustawy zwykłe⁵⁹.

7. Przedstawione przepisy „wolnościowe” wyznaczają w pewnym sensie ramy dla sfery swobodnych działań obywatela. Charakterystyczną dyrektywą ustrojodawcy co do korzystania z tych wolności, a także co do szczegółowego wyznaczania ich granic przez ustawodawcę, jest sformułowana w art. 69 zasada równości praw wszystkich obywateli we wszystkich dziedzinach życia społecznego, niezależnie od narodowości, rasy i wyznania. Jest to zasada ogólna, jaka leży u podstaw wszystkich praw obywatelskich⁶⁰. Idzie tu nie tylko o powszechną i rzeczywistą równość obywateli PRL wobec prawa, z której wypływają zasady szczegółowe: równości wobec organów wymiaru sprawiedliwości czy równego udziału w czynnościach państwowych itp., ale i o równość samych praw.

Ta zasada równości praw obywateli PRL pokazuje wyraźnie klasowy swój charakter. Jest to zrozumiałe, gdy się zważy, że socjalistyczny postulat rzeczywistej i pełnej równości obywateli, zrealizowany być może dopiero po zniesieniu antagonistycznych klas społecznych. I właśnie w związku z tym obecne sformułowanie art. 69 dopuszcza możliwość stosowania okresowo pewnych ograniczeń, np. wolności zrzeszania się w stosunku do członków wrogich grup społecznych, które mogłyby wolność tę wykorzystywać do walki z socjalistycznym ustrojem⁶¹.

Jest to zgodne z socjalistyczną koncepcją praw obywatelskich, która nie ukrywa, że ich treść i zakres wyznacza ustrój społeczno-gospodarczy, uzależniona od niego forma państwa, jego zadania i funkcje. Stąd w I

⁵⁸ Por. np. H. Świątkowski, *Państwo a Kościół w świetle prawa*, Warszawa 1962; T. Langer, *Państwo a nierzymskokatolickie związki wyznaniowe w Polsce*, Poznań 1967; H. Świątkowski, *Wolność sumienia i wyznania w Polsce Ludowej*, Warszawa 1949 i in.

⁵⁹ Ustawa z 15 VII 1961 o rozwoju systemu oświaty i wychowania (Dz. U. nr 32, poz. 160); Rozdział XXVIII k.k. i art. VI Przepisów wprowadzających kodeks karny (Dz. U. nr 13, poz. 95).

⁶⁰ Por. A. Burda, op. cit., s. 185.

⁶¹ A. Łopatka, *Równość obywateli wobec prawa w: Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1969, s. 26.

fazie rozwoju państwa socjalistycznego w Polsce prawa te służyć będą przede wszystkim ludziom pracy. Nie można jeszcze wtedy mówić o pełnej równości praw i wolności wszystkich obywateli, choć wszyscy korzystają już z głównego przywileju wolności tzn. z wyzwolenia od konieczności pracy dla wyzyskiwaczy. W miarę jednak, jak utrwałać i rozwijać się będzie ustroj socjalistyczny, odpowiednio do tego będzie się rozszerzał zakres praw obywateli, a równocześnie znikać będą klasowe ograniczenia równości praw.

Ta ostatnia zasada jest drugą, która charakteryzuje w sposób ogólny wszystkie podstawowe prawa obywateli. Wypływa ona z tych zdań wstępu do Konstytucji PRL, które mówią, jakie cele mają być osiągnięte przez realizację jej postanowień. Mówi się tam, że zadaniem wszystkich organów państwowych jest m. in. umacnianie państwa ludowego, przyspieszanie rozwoju społecznego, gospodarczego i kulturalnego, w celu urzeczywistniania wielkich idei socjalizmu, a więc i w celu rozszerzania wolności obywateli. Zasadę tę formułuje jasno art. 57 Konstytucji stanowiąc, że PRL „utrwalając i pomnażając zdobycze ludu pracującego, umacnia i rozszerza prawa i wolności obywateli”. Wskazuje to na dynamikę instytucji praw obywatelskich. Art. 57 stwierdza, że w obecnej sytuacji PRL nie może jeszcze przyznać i gwarantować swoim obywatelom wszelkich możliwych praw, i to w takim zakresie, jaki zaspokajałby wszystkie uzasadnione potrzeby obywateli. Równocześnie jednak podkreśla, że katalog tych praw, a także ich gwarancji nie jest zamknięty, a granice powinności organów państwa z nich wypływające nie są w sposób ostateczny wyznaczone. Pokazuje wreszcie pośrednio i to, że rozmiar gwarantowanych praw czy wolności obywatelskich zależy jest od samych obywateli, od wykonywania przez nich ich konstytucyjnych obowiązków.

8. Realność i realizacja postanowień Konstytucji, dających obywatelowi określone prawa, zależy od szeregu różnych czynników. Szczególne znaczenie dla tej realności praw obywatela, dla jego prawnego bezpieczeństwa mają nie tylko proklamowana zasada równości praw i wyznaczenie ich dynamicznego charakteru, ale również i sposób ich sformułowania w Konstytucji. Słowny kształt bowiem przepisu konstytucyjnego, z reguły skrótowy i mniej lub bardziej opisowy, nie zawsze pozwala jednoznacznie ustalić wyrażone w nim powinności organów państwowych czy nawet stwierdzenie indyferentności prawnej określonych działań. To zaś utrudniać mogłoby realizację niektórych praw obywateli, zwłaszcza w przypadkach, gdy wyznaczają obowiązki organów państwowych, co do podjęcia konkretnych działań, jakie mają umożliwić realizację danego prawa. Stąd właśnie wyjątkowo doniosłe znaczenie tego całego systemu środków i instytucji, które zabezpieczać mają przestrzeganie i urzeczywistnianie praw obywateli.

Zgodnie z leninowskim postulatem, aby w państwie socjalistycznym

zapewnić ludziom pracy takie środki materialne, przy których pomocy ich prawa będą realne i dzięki którym będą oni mogli w pełni z praw tych korzystać, Konstytucja PRL akcentuje szczególnie mocno tzw. prawno-materialne gwarancje praw obywatelskich. Widać to wyraźnie już w samej niejako dwuczłonowej konstrukcji przepisów rozdziału VII. Tymi prawnomaterialnymi gwarancjami realności praw obywatela są te wiążące, konstytucyjnie wyznaczone, powinności ustawodawcy i innych odpowiednich organów państwa co do tego, aby stopniowo tworzyć, uwzględniając konkretne, głównie gospodarcze możliwości społeczeństwa, takie urządzenie gospodarcze, społeczne i kulturalne, których istnienie ma umożliwiać realizację proklamowanych praw, a także stopniowe rozszerzanie ich zakresu⁶².

Warto tu przypomnieć, że charakter prawny owych gwarancji materialnych budził wiele wątpliwości. Przeciwwstawiając się słusznie wszelkim próbom, które rolę konstytucyjnych praw obywatelskich sprowadzały tylko do pewnych politycznych deklaracji, charakterystyczne stanowisko zajął S. Rozmaryn⁶³. Uznał on te gwarancje materialne za instytucje prawne ze względu na fakt ich sformułowania w Konstytucji. Punktem wyjścia jego koncepcji było uznanie, że Konstytucja PRL „we wszystkich swych postanowieniach jest normą prawną, a więc normą postępowania, wymagającą realizacji i w tym leży jej sens społeczny”⁶⁴. Na tej właśnie podstawie owe gwarancje nabywają mocy właściwej normom konstytucyjnym.

Dla pewnych wolności owe gwarancje prawnomaterialne mają mniejsze bezpośrednie znaczenie. Same zresztą gwarancje materialne nie wystarczają jeszcze, aby zapewnić obywatelowi realizację jego praw i zgodnie z Konstytucją działania organów państwowych. Przy wolnościach wystarczy na ogół jasne wyznaczenie owych zakazów i granic ingerencji państwa i innych obywateli w objęte przepisem wolnościowym sfery działalności obywatela oraz zgodne z prawem działanie organów państwa. W zasadzie wystarcza więc to, co nazywa się gwarancjami prawnoformalnymi. Nie tworzą one zespołu jednolitego, wyznaczać je bowiem będą nie tylko przepisy kompetencyjno-proceduralne, ale i normy sankcjonujące różnych działów prawa itp.

Bezsporne jest tu to, że ogromna jest waga gwarancji prawnoformalnych i słuszne są te postulaty, które domagają się ciągłego ich rozszerzania. Tylko one, łącznie z gwarancjami materialnymi i ogólnoustrojowymi, mogą utworzyć zwarty system ochrony praw obywatelskich, dający obywatelowi pełne poczucie bezpieczeństwa prawnego. One są niezbędnymi czynnikami praworządności w państwie.

⁶² Por. np. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, op. cit., s. 346; S. Rozmaryn, op. cit., s. 99 i n.

⁶³ S. Rozmaryn, op. cit., s. 102 i n.

⁶⁴ Tamże, s. 104.

W pewnym związku z tymi gwarancjami formalnymi pozostaje problem ograniczeń wolności obywatela. Już z samych sformułowań konstytucyjnych, a także z ich charakteru prawnego wypływa teza, że wolności te mogą być ograniczone tylko ustawami. Ważne jest przy tym to, że każde takie ograniczenie musi mieć wyraźną albo co najmniej dorozumianą podstawę w samej Konstytucji. Takie formalne zezwolenie dla ustawodawcy na szczegółowe wyznaczanie konkretnych granic wolności obywatela formułują art. 70, 72 i 74 Konstytucji.

Granice dla wolności obywatela w sposób dorozumiany wpływają z wyrażnie sformułowanego w art. 4 ust. 2 i w art. 76 obowiązku konstytucyjnego przestrzegania prawa zgodnego z wolą ludu pracującego. Wypływają one z generalnego zakazu naruszania interesów tego ludu. Nikomu pod pozorem korzystania ze swych wolności nie wolno naruszać porządku prawnego państwa i zasad jego ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego.

Szczególną uwagę warto wreszcie zwrócić na problem ograniczenia wolności obywatela w okresie stanu wyjątkowego i wojennego. Konstytucja PRL nie zna pojęcia stanu wyjątkowego, używając w art. 28 ust. 2 tylko pojęcia stanu wojennego. Wprowadzenie stanu wojennego oznacza, według przyjętej w nauce prawa państwowego terminologii, wzrost kompetencji organów wojskowych i milicji obywatelskiej przy równoczesnym ograniczeniu wolności obywatelskiej. Taką uchwałę Rada Państwa może powziąć tylko wtedy, gdy wymaga tego wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo państwa, a więc nie tylko w czasie wojny, ale i w razie bezpośredniego zagrożenia państwa. Ustawa lub dekret z mocą ustawy powinny określać skutki wprowadzenia tego stanu, skoro to z samej konstytucji nie wynika. Dotąd takiej ustawy nie ma, dlatego nie wiadomo, jakie konkretne ograniczenia wolności obywatela może za sobą pociągać ogłoszenie stanu wojennego⁶⁵. Podobnie jak w Konstytucji PRL także i ustawa z 21 XI 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony nie precyzuje treści pojęcia stanu wojennego. Można jednak przyjąć, że w każdym przypadku wszelkie ograniczenia wolności obywateli, a więc i w stanie wojennym, muszą wypływać z obowiązujących ustaw. Żadne też ograniczenie wolności nie może iść tak daleko by tę wolność unicestwić.

Uznając rozszerzanie m. in. wolności obywatelskich za konieczny warunek wszechstronnego rozwoju obywatela PRL i ustroju demokratycznego w Polsce, trzeba aby bieżące ustawodawstwo nadążało za wymogami, jakie stawiają przed nim przemiany współczesnego życia społecznego i szczegółowo konkretyzowało wolności obywateli przyznane przez Konstytucję, nie tylko nadając im nową formę prawną i nową socjalistyczną treść, ale także rozwijając niepełne jeszcze ich gwarancje formalnoprawne.

⁶⁵ Por. art. 24 Konstytucji Albańskiej Republiki Ludowej.

LES LIBERTÉS PUBLIQUES CONSTITUTIONNELLES DES CITOYENS
DE LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE POLOGNE

R é s u m é

Le présent article tente d'expliquer certains concepts généraux liés aux droits de liberté des citoyens de la RPP et à certaines bases constitutionnelles de leur réglementation.

Au début, s'appuyant sur les documents politiques et juridiques, l'auteur présente l'évolution de l'interprétation de l'idée de droits civiques en Pologne de 1943 à 1952. Puis il essaie de déterminer le sens du terme „droits et libertés civiques fondamentales". Rejetant les conceptions qui cherchent un critère méritorique de ce caractère fondamental, il adopte un critère formel. Conséquemment il considère comme fondamentaux les droits civiques auxquels, en fonction du système de valeurs adopté, le régime a conféré ce rang, par le fait de les avoir formulés dans la Constitution. Dans la suite de l'article, il est question de la classification des droits du citoyen. Au lieu de la classification de ces droits d'après leur texte, adoptée communément, l'auteur propose une classification en trois catégories différentes du point de vue de la forme: les droits sociaux, les droits directement politiques, et les droits de liberté. Pour ces derniers ce qui est caractéristique, c'est qu'ils interdisent l'ingérence de différents sujets dans la vie ou dans la libre activité du citoyen.

L'auteur montre également comment s'est formé le concept classique de liberté et comment, en liaison aux transformations du monde contemporain, il a dû céder la place à une autre signification. L'article commente ensuite la raison de l'apparition et du maintien des droits de liberté dans les constitutions contemporaines, liant ce fait au différent rôle de l'état envers le citoyen.

Passant à la liberté des citoyens de la RPP, l'auteur montre brièvement le caractère formel et juridique des droits de liberté, et en énumère les différentes sortes. Pour terminer, quelques remarques sur les éléments de base de l'effectivité des droits de liberté des citoyens de la RPP c'est à dire sur le principe de l'égalité des droits, sur le caractère dynamique de ces droits ainsi que sur leurs garanties juridico-matérielles et formelles, et leurs limitations possibles.