

*Cezary Grabarczyk*

**KATALOG PRAW I WOLNOŚCI OBYWATELSKICH  
W NOWEJ KONSTYTUCJI POLSKIEJ  
(ZARYS PODSTAWOWYCH PROBLEMÓW)**

1. W pracach nad nową Konstytucją RP niezmiernie dużo uwagi poświęca się zagadnieniom praw i wolności obywatelskich. Jest to zrozumiałe, gdyż pozycję jednostki w państwie w decydujący sposób wyznacza konstytucyjny katalog uznanych wolności i przyznanych praw obywatelskich. W istotny sposób wpływają na nią również nałożone na obywateli konstytucyjne obowiązki.

Oceniając status prawny jednostki, nie można ograniczyć się jedynie do analizy katalogu praw, wolności i obowiązków. Postanowienia te należy rozpatrywać w kontekście całokształtu norm konstytucji, a zwłaszcza przy uwzględnieniu podstawowych zasad ustrojowych.

2. Powszechne oczekiwania w zakresie całkowicie odmiennego ukształtowania statusu prawnego obywatela znajdują odbicie zarówno w toczącej się dyskusji w środowiskach konstytucjonalistów i polityków, jak również w formułowanych konkretnych projektach ustawy zasadniczej. Główną przyczyną tych zjawisk jest zdecydowana negatywna ocena regulacji praw i wolności w Konstytucji 1952 r. W ocenie tej brany jest pod uwagę skonstruowany na podstawie tej regulacji model stosunków państwo-jednostka, w którym człowiek jest zdominowany przez państwo, a jednostka stanowi przede wszystkim element struktury społecznej. Prawa i wolności nie posiadają przy tym jurydycznego charakteru, pozostając w istocie deklaracjami.

Bez właściwej regulacji w zakresie praw i wolności nie może być mowy o realizacji tak fundamentalnej zasady konstytucyjnej, jak zasada suwerenności narodu i w konsekwencji wielu innych. Ubezważniona jednostka nie może przejawiać skutecznie swej woli składającej się na wolę zbiorową.

3. W tym stanie rzeczy twórcy konstytucji stoją przed wieloma podstawowymi dylematami. Odzwierciedlają je następujące pytania:

*Na jakim systemie aksjologicznym oparty być powinien katalog, aby mógł pełnić określone przez doktrynę i zgodne z oczekiwaniami społecznymi funkcje?*<sup>1</sup>

*Czy państwo może być źródłem wolności jednostki? Jakie są konsekwencje przeczącej odpowiedzi?*

*Jaka jest różnica między charakterem prawnym praw i wolności ujętych w konstytucji?*

*Jak zapewnić bezpośrednie stosowanie tych norm, aby mogły stanowić podstawę rozstrzygnięć sądów i innych organów państwa?*

*W jakim stopniu konstytucyjny katalog powinien uwzględniać międzynarodowe standardy w zakresie prawa człowieka?*

*Do jakiej kategorii należy zaliczyć własność – prawa czy wolności?*

*Jakie miejsce w systematyce konstytucji powinny zająć prawa i wolność?*

4. Najtrudniejszym zadaniem staje się znalezienie podstawy aksjologicznej konstytucyjnych praw i wolności. Koniecznym wydaje się oparcie norm kształtujących status jednostki na powszechnie akceptowanym systemie wartości. Wypracowanie spójnego systemu aksjologicznego w pluralistycznym społeczeństwie nie jest zadaniem prostym. Nie znaczy to, że nie jest możliwym. Kierunek poszukiwań wyznaczają m. in. liczne rozwiązania konstytucyjne (w tym polskie)<sup>2</sup>, a także międzynarodowe standardy praw człowieka. Ważnym jest, aby przy wykorzystywaniu wskazanych wzorców w procesie formułowania norm prawnych jednocześnie uwzględniać istniejące możliwości w konkretnych polskich warunkach. Z tego względu katalog praw nie powinien zawierać żadnych norm bez pokrycia. Rozumiem przez to, iż roszczenia jednostek, wynikające z przyznanych im przez ustrojodawcę praw, będą mogły być w każdych warunkach zaspokojone przez organy państwa i inne właściwe podmioty. Przyznanie praw obywatelom pociąga bowiem za sobą zaciągnięcie przez państwo zobowiązań lub udzielenie przez nie gwarancji. Państwo nie może być niewypłacalnym dłużnikiem czy też niewiarygodnym gwarantem.

Powyższe uwagi odnoszą się przede wszystkim do kategorii praw ekonomicznych i socjalnych. Na państwo nie mogą być nałożone nadmierne ciężary. Konkluzja ta przemawia za szerszym wykorzystaniem kategorii wolności obywatelskich, które nie wywołują podobnych konsekwencji. Jednocześnie

<sup>1</sup> Interesującą analizę w tym zakresie przeprowadził Z. Kędzia w referacie (mpis) *Prawa, wolności i obowiązki obywatelskie w nowej konstytucji* wygłoszonym na XXXI Sesji Katedry i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Kołobrzeg 25–28.05.1989 r.

<sup>2</sup> Patrz: W. Szyszkowski, *Założenia wstępne Ustawy Konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu” 1991, z. 3 (red. J. Pietrzak Z. Witkowski), s. 65.

mają istotne znaczenie w kształtowaniu świadomości aktywnej postawy jednostki. Nie znaczy to, że katalog praw ma być trwale ograniczony. Trudno jednak oczekiwać, że dziś można by precyzyjnie czy choćby orientacyjnie określić, kiedy mógłby on ulec rozszerzeniu w poszczególnym zakresie. Należy uznać dynamiczny charakter praw i wolności, co może znaleźć odzwierciedlenie w postaci konkretnej normy prawnej, która będzie jednak stanowić tylko deklarację intencji ustrojodawcy.

5. Przed przystąpieniem do redakcji katalogu, fundamentalnego znaczenia nabiera podkreślenie różnic w istocie kategorii prawa i wolności. Pełnią one odmienne funkcje. Stawiające je normy wywierają zdecydowanie różniące się skutki. Niedopuszczalny jest pogląd, iż wolności, tak jak prawa jednostki, wynikają jedynie z woli ustrojodawcy. Państwo nie daje wolności. Jednostka jest obdarzona wolnością, która jest immanentnie związana z osobą ludzką<sup>3</sup>. Ustrojodawca może co najwyżej wskazać, jakim ograniczeniom ta wolność podlega. Może określić warunki korzystania z wolności i jej granice. Z tych powodów konstytucyjna norma prawa pozytywnego w odniesieniu do wolności nie ma skutku konstytutywnego, a jedynie deklaratoryjny. Katalog wolności ma więc inny charakter niż katalog praw. Istnienie praw jednostki uzależnione jest od normy prawa pozytywanego. Pominięcie danego prawa w konstytucyjnym katalogu powoduje, iż jednostka nie może adresować w tym zakresie roszczeń pod adresem organów państwa. Przeciwnie – pominięcie w katalogu danej wolności nie może być traktowane jako pozbawienie człowieka określonej sfery wolności, i jednostka może wystąpić o ochronę w razie potrzeby. Ograniczenie wolności wynikać może jedynie z wyrażonej *explicite* normy prawa pozytywnego, zawartej w akcie o szczególnej mocy prawnej, jakim jest konstytucja. Katalog wolności jest więc jedynie świadectwem uznania określonych wolności, wyróżnionych w ten sposób z uwagi na znaczenie, jakie zarówno z punktu widzenia jednostki, jak i społeczeństwa wolności te posiadają. Wyróżnienie to nadaje im cechę wolności podstawowych.

Optymalnym rozwiązaniem redakcyjnym byłoby poprzedzenie katalogu wolności generalną deklaracją, iż człowiek jest wolny; jego wolność znajduje się pod ochroną organów państwa; wszelkie zachowanie się człowieka nie zabronione przepisami konstytucji i ustaw jest dozwolone.

Katalog wolności ze swej istoty musi być otwarty, ponieważ pojęcie wolności ma dynamiczny charakter. Precyzyjnego unormowania wymaga natomiast określenie granic wolności i dopuszczalność jej ograniczeń. W tym drugim zakresie ustrojodawcę winna cechować szczególna powściągliwość.

<sup>3</sup> Por.: F. Siemieński, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979, s. 33 i n.

Uwaga ta dotyczy w równej mierze przypadków jednostkowych (tymczasowe aresztowanie, naruszenie tajemnicy korespondencji, wywłaszczenie itp.), jak i powszechnych (stany nadzwyczajne). Konstytucja określić musi także gwarancje wolności. Powinny one stanowić skuteczny system ochrony jednostki. Podkreślić należy różnicę pomiędzy normami określającymi uznane przez państwo wolności a normami ograniczającymi wolność i ustanawiającymi gwarancje. O ile pierwsze są deklaracjami, o tyle drugie mają wybitnie konstytutywny charakter.

6. Prawa i wolności gwarantują podmiotowość człowieka. Dzięki nim jednostka może rozwijać się i realizować się zarówno samodzielnie, jak i w życiu zbiorowym, na które posiada zapewniony wpływ. Z tego względu, prawa i wolności rozpatrywać należy w kategorii praw podmiotowych, „które służą jednostce bezpośrednio i winny być ostatecznym kryterium decyzji administracyjnych i sądowych”<sup>4</sup>. Z zadowoleniem należy powitać zawarte w projektach konstytucji (m. in. Sejmowej Komisji Konstytucyjnej i SD) próby zagwarantowania bezpośredniego stosowania tych norm<sup>5</sup>.

7. Z uwagi na istniejące międzynarodowe regulacje ochrony praw człowieka, pojawiają się nowe problemy. Nie chodzi tu tylko o stosunek norm prawa międzynarodowego do wewnętrznego. Rozstrzygnięcia wymaga także – o czym będzie mowa w tym miejscu – kwestia relacji pomiędzy pojęciem praw człowieka zawierającym w sobie określone standardy ochrony osoby ludzkiej oraz praw i wolności obywatelskich. Rozważania te mają czysto praktyczne znaczenie. Wydaje się, iż w procesie formułowania katalogu koniecznym jest uwzględnienie międzynarodowych standardów w tej dziedzinie. Ratyfikowane paktory praw człowieka zawierają w tym względzie pewne wzorce. Zdecydowana większość postanowień *Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych* winna być recepowana po stylistycznej adaptacji w konstytucji. Mogą one określać status wszystkich jednostek znajdujących się w państwie, bez względu na posiadane obywatelstwo – w takim przypadku używanie terminu prawa człowieka może mieć miejsce. Jednak niektóre zawarte w paktach prawa mogą mieć zastosowanie wyłącznie w stosunku do obywateli, z uwagi na szczególny węzeł prawny łączący ich z państwem. Chodzi tu o zakaz pozbawienia prawa wjazdu do kraju, którego się jest obywatelem, oraz prawa polityczne<sup>6</sup>. Wydaje się, iż konstytucja powinna zachować to rozróżnienie,

<sup>4</sup> H. Suchocka, *Konstytucyjne prawa, wolności i obowiązki człowieka oraz obywatela*, „Rzeczpospolita”, 22.11.1990, nr 272, dodatek *Ekonomia i prawo*, s. IV.

<sup>5</sup> Tamże, *Katalog*, art. 5; oraz *Tezy SD do projektu nowej Konstytucji*, „Kurier Polski” 1991, nr 14, s. 4, art. 22.

<sup>6</sup> Patrz: L. Dębiński, *Odpowiedź na Ankietę Konstytucyjną*, „Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu” 1990, z. 2, (red. J. Pietrzak), s. 44.

przyznając odpowiednie gwarancje osobom podlegającym jurysdykcji państwa polskiego, nie posiadającym polskiego obywatelstwa. Ustrojodawca powinien w związku z tym rozstrzygnąć podstawowe zagadnienia dotyczące obywatelstwa.

8. W toku prowadzonej dyskusji całkowicie nowe znaczenie przypisuje się własności. Podkreślenia wymaga brak zgody co do jej charakteru. Część autorów traktuje własność jak prawo, inni rozpatrują ją w kategoriach wolności. Osobiście skłaniam się ku drugiemu stanowisku. Powstaje jednak pytanie, czy i jakim ograniczeniom może podlegać własność z uwagi na społeczną funkcję, jaką pełni. Sądzę, że gwarancje wolności własności powinny być posunięte jak najdalej, a jej ograniczenie dozwolone na zasadzie wyjątku. Wywłaszczenie mogłoby mieć miejsce w odniesieniu do nieruchomości z przeznaczeniem na cele publiczne, za pełnym odszkodowaniem. W tym zakresie najdalej idące propozycje ochrony własności zawiera projekt Krakowskiego Towarzystwa Przemysłowego<sup>7</sup>.

9. Ponieważ wszystkie normy konstytucyjne posiadają tę samą szczególną moc prawną, systematyka nie ma pierwszorzędного znaczenia. Z jednej jednak strony konstytucja, jak każdy akt prawny, musi czynić zadość uznanym zasadom techniki legislacyjnej; z drugiej – przyjęcie właściwego układu wewnętrznego ułatwia wykładnię; te okoliczności skłaniają do poświęcenia uwagi pracom redakcyjnym. Tym bardziej że większość sformułowanych projektów konstytucji zawiera propozycje odmienne od dotychczasowego układu struktury wewnętrznej ustawy zasadniczej. Trzeba podkreślić, iż twórcy projektów niemal jednomyślnie sytuują postanowienia w przedmiocie praw i wolności obywatelskich w pierwszej części konstytucji (w pierwszym lub drugim rozdziale). Przeniesienie tych norm z końcowych rozdziałów na początek ma odzwierciedlać przeobrażenia w statusie prawnym jednostki, o czym była mowa wyżej. Coraz powszechniejsze uznanie zyskuje pogląd, że rozdział czy nawet część konstytucji powinny rozpocząć postanowienia stanowiące zasady ogólne w zakresie praw i wolności. Kwestią otwartą pozostaje uzgodnienie treści tych zasad. Wśród propozycji znajdują się m. in.: powszechność, równość, formuła, iż godność i swoboda rozwoju jednostki stanowi cel państwa, podobnie jak dobro człowieka. Zasady te złożą się na dyrektywy interpretacyjne całego katalogu. Osobiście uznaję, iż właściwym byłoby proklamowanie w tym miejscu generalnej zasady wolności człowieka, oraz postanowień o obywatelstwie. Można także założyć, że niektóre z tych zasad znajdują się wśród podstawowych zasad ustrojowych.

<sup>7</sup> Własność rękojmą wolności, „Rzeczpospolita”, 13.09.1990, nr 213, dodatek *Ekonomia i prawo*, s. III.

Należy również oczekiwać, że rozdział o prawach i wolnościach będzie znacznie rozbudowany – może liczyć nawet ponad 30 artykułów. Z tego względu opowiadam się za przyjęciem wewnętrznej systematyki rozdziału, uwzględniającej tradycyjny podział na prawa i wolności osobiste; polityczne; socjalne, ekonomiczne i kulturalne. Możliwy jest także inny układ, jak choćby w konstytucji włoskiej z 1947 r.<sup>8</sup> Sądę, że nie uda się pomieścić wszystkich praw i wolności w jednym rozdziale. Poza nim pozostaną prawdopodobnie zasady prawa wyborczego, określające m. in. podstawowe prawa polityczne. Umieszczenie tych norm nie może mieć jednak wpływu na kwalifikowanie tych przepisów jako praw i wolności.

Na zakończenie rozważań o systematyce należy podkreślić, że w rozdziale o prawach i wolnościach nie powinny być unormowane obowiązki obywatelskie. Taka sytuacja podkreślałaby zerwanie z krytykowaną zasadą jedności praw, wolności i obowiązków obywatelskich.

**10.** Powyższe rozważania obrazują skalę problemów stojących przed twórcami konstytucji w zakresie prawa i wolności. Naturalnie zagadnienia te stanowią tylko część spośród tych, które musi rozwiązać ustrojodawca. Konstytucyjny katalog praw i wolności stanowić przecież będzie jedynie fragment ustawy zasadniczej. Złoży się na ustrój konstytucyjny państwa. Zbudowanie konkretnego katalogu wymagałoby uwzględnienia pozostałych elementów ustroju. Z tego też względu nie było stawiane jako cel niniejszego referatu. Przedstawione wyżej problemy muszą być rozstrzygnięte przy konstruowaniu konstytucji. Ich podniesienie i uwypuklenie tyło zamiarem autora.

Katedra Prawa Państwowego  
Uniwersytet Łódzki

*Cezary Grabarczyk*

# **REGISTER OF CIVIC RIGHTS AND LIBERTIES IN THE NEW POLISH CONSTITUTION (OUTLINE OF BASIC PROBLEMS)**

## **Summary**

The civic rights and liberties influence radically the status of individuals in the state. It is commonly expected that those institutions will find a completely different shape in the new constitution. The designers of that structural act have to face many problems. It seems necessary to

<sup>8</sup> Część I Konstytucji Włoch: *Prawa i obowiązki obywateli* składa się z 4 rozdz.: 1. Stosunki obywatelskie; 2. Stosunki moralno-społeczne; 3. Stosunki ekonomiczne; 4. Stosunki polityczne.

find a commonly accepted axiologic basis of rights and liberties. The categories of rights and liberties need to be defined and differentiated precisely, and due to certain differences the role of the state in their determination should be variously shaped. It is also essential to determine the relation between the constitutional register of civic rights and liberties and the international standards of human rights. The free character of property should be also decided. The effectiveness of norms determining the legal position of individuals is considered very important. It is very particular that those regulations could become the basis for decisions of courts and other state organs.

All those problems should find solution in the provisions of the new constitution. It can be expected that the law-makers will place them properly in the system of the legal act under preparation, corresponding to the importance of the norms.

*Tłumaczył Ludwik Lamentowski*

## I. WPROWADZENIE

Początki Kościoła reformowanego na ziemiach polskich sięgają lat czterdziestych XVI w., kiedy zaczęły przysilać do Rzeczypospolitej nauki reformatorów; Ulryk Zwingli i Jan Kalwin. W Wielkopolsce, Wielkopolska i na Litwie zaczęły powstawać, głównie w Jeleniach magnackich i szlacheckich, szkoły reformowane. Powróci do Polski, wstawiając pracę reformatorską na Zachodzie, Jan Łaski (1499-1526) wznowił wewnętrznie Kościół reformowany. Jan Łaski organizował w Jedności zryby ustroju synodaino-pra-  
wobu (Jedność jest tradycyjnym określeniem Kościoła ewangelic-  
koreformowanego, działającego na terenie Rzeczypospolitej, np. Jedność  
Mazowiecka). Ewangelicy dążyli do połączenia trzech głównych wyznań  
reformowanych (luterańskie, kalwinistyczne i bractwa ewangeliczne) i zaproponowali  
w Kościele Świątobliwym jako podstawę porozumienia. W roku 1570, try-  
bunał bandomierczy z 1570 r. trzy kościoły reformowane zobowiązały się  
do współpracy, wzajemnego porozumienia i obrony swoich praw.

Konfesyjna forma życia wewnętrznego w łonie protestantyzmu spowodowała, że niewiele lat po ewangelizacji zaczęły się oddziaływać kościoły  
reformowane na terenie Rzeczypospolitej. Przywrócenie praw dysydentom  
w 1573 r. spowodowało ponowne ożywienie działalności Kościoła ewangelic-  
koreformowanego. W okresie zaborów Jedność Wileńska wyodrębniła się  
jako jednolity kościół i przyjęła ustrój synodaino-pra-  
wobu (Jedność Wileńska).

Kościół ewangelicko-reformowany w Rzeczypospolitej Polskiej należy do  
rodziny kościołów wywodzących się z reformacji ewangelicznej XVI w.  
Oznajmując zasadę, że jedynym źródłem wiary i norm życia jest Pismo Święte  
Starego i Nowego Testamentu, Kościół ten jest w szczególności oddany