

Wojciech ZAKRZEWSKI

**Z zagadnień form prawotwórczej realizacji konstytucyjnych praw
i wolności obywatelskich w PRL**

К вопросу правотворческой реализации конституционных прав и гражданских свобод в ПНР

On the Forms of Legislative Realization of Constitutional Civil Rights and Freedoms
in the Polish People's Republic

Funkcjonowanie systemu źródeł prawa na gruncie Konstytucji PRL dostarcza podstaw do postawienia tezy, iż właściwy sposób uregulowania określonego wycinka stosunków społecznych w dużej mierze zależy od rodzaju aktu prawnego, którym to uczyniono, jego miejsca w hierarchii źródeł prawa. Zagadnienie to nabiera szczególnego znaczenia, gdy odnieśliśmy je do sfery konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich.

Rozważania, które mają dostarczyć odpowiedzi na pytanie, jakie formy aktów prawnych są właściwe — w świetle postanowień Konstytucji PRL — do realizacji praw obywatelskich i jak do tych zasad ma się praktyka prawotwórcza w okresie od uchwalenia ustawy zasadniczej, wymagają ustalenia: czy konstytucyjne prawa i wolności mogą być stosowane bezpośrednio i samoistnie tzn. jako podstawa rozstrzygnięcia sprawy przez organ państwowy bez potrzeby powoływania się na ustawę oraz, jakie podmioty są adresatami praw podstawowych.

I

Z perspektywy blisko 30 lat obowiązywania Konstytucji PRL można zasadnie stwierdzić, że możliwość samoistnego stosowania konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich została rozstrzygnięta negatywnie

już w momencie uchwalenia Konstytucji przez przyjęcie określonej koncepcji roli ustawy zasadniczej. Koncepcję tę oparto na tezie głoszącej, że konstytucja winna być bilansem, rejestracją osiągnięć i ich prawnym utrwaleniem.¹ Rola ideologiczna ustawy zasadniczej została wyniesiona ponad jej funkcję jako źródła prawa, co widoczne jest w sposobie unormowania praw podstawowych, charakterze postanowień. Ogólność czy wręcz ogólnikowość oraz deklaratywność norm Konstytucji regulujących zarówno prawa społeczne, jak i prawa tradycyjne i ich materialne przesłanki z całą pewnością mogły powodować trudności interpretacyjne, ale z góry nie przesądzały generalnej niemożności samoistnego stosowania Konstytucji.²

W tej sytuacji naukę i praktykę konstytucyjną cechuje rozbieżność co do koncepcji roli Konstytucji w zagwarantowaniu praw obywatelskich. Doktryna prawa konstytucyjnego prezentuje dwa stanowiska oparte na wspólnym założeniu nadrzędności konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich w stosunku do ustawodawstwa zwykłego. Autorzy pierwszej grupy stwierdzają, że funkcją Konstytucji nie jest bezpośrednio określenie sytuacji prawnej obywatela, lecz jedynie ustanowienie zasad systemu prawa w tej mierze.³ W oparciu o te zasady odbywać się winno tworzenie porządku prawnego w kierunku rozwijania i konkretyzacji norm konstytucyjnych — tworzenie procedur korzystania z praw politycznych i wolności osobistych, prawne określenie tempa, zakresu i metod realizacji praw społecznych. Obowiązek wydawania norm realizujących prawa konstytucyjne dotyczy wszystkich praw i wolności zamieszczonych w ustawie zasadniczej, nie zaś tylko postanowień wyraźnie odsyłających do unormowania ustawowego.⁴ Za przyjęciem takiego poglądu przemawia między innymi: ogólnikowy sposób sformułowania poszczególnych praw, ich granic, niepełność regulacji, programowy charakter większości praw

¹ Zob. *Zagadnienia prawne Konstytucji PRL*, t. II, Warszawa 1954, s. 143.

² Zgadając się z krytyką teorii samoistnego stosowania norm Konstytucji, dokonaną przez A. Michalską, nie podzielam jednak jej poglądu, że dla tego zagadnienia decydujące znaczenie ma sposób sformułowania norm konstytucyjnych, por. A. Michalska: *Podstawowe prawa człowieka w prawie wewnętrznym a Pakty Praw Człowieka*, Warszawa 1976, s. 96. Podobny pogląd wyraża J. Trzcіński: *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej*, Wrocław 1978, s. 108.

³ Por. np. A. Michalska: *Pakty Praw Człowieka a katalog praw obywatelskich w PRL*, „Państwo i Prawo” 1973, nr 3, s. 58; id.: *Podstawowe prawa...*, s. 93; I. Szabo: *Socialist Concept of Human Rights*, Budapest 1966; W. Patulin: *Prawo i komunizm*, Moskwa 1965, ss. 47—75. O ewolucji poglądów w tej mierze zob. J. Trzcіński: *op. cit.*, s. 99 i n.

⁴ A. Burda: *Konstytucja PRL na tle tendencji rozwojowych konstytucjonalizmu socjalistycznego*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 6; A. Gwiźdź: *Główne kierunki rozwoju współczesnego konstytucjonalizmu socjalistycznego*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 8—9, s. 254.

społecznych, przyjęcie zasady dynamicznego charakteru praw obywatelskich (art. 67 Konstytucji).

Przedstawiona koncepcja ma jednak istotny mankament. Jej przyjęcie przy wskazanym wyżej sposobie sformułowania praw obywatelskich, dużym ładunku ideologicznym prowadzić musi do sytuacji, kiedy w szerokim zakresie determinantą treści norm konstytucyjnych staje się regulacja ustawowa i podustawowa.⁵ Podważa to w sposób oczywisty nadrzędność ustawy zasadniczej.

Przykładem poglądów drugiej grupy jest stanowisko prezentowane przez S. Rozmaryna.⁶ Stwierdza on, że regułą powinno i może być samoistne stosowanie postanowień Konstytucji w odniesieniu do praw obywatelskich. Jednak już w następnym zdaniu autor ten przyznaje, iż wyjątki od tej zasady istnieją i to w szerokim zakresie. Normy konstytucyjne bowiem nie mogą być samoistnie stosowane, gdy dotyczą sfery prawa karnego, określenia wyjątków od podstawowych praw i wolności obywatelskich, obowiązków obywatelskich oraz ilekroć normy te odsyłają do ustaw bez względu na regulowany przedmiot. W tym ostatnim przypadku brak jednak jasności w wywodach S. Rozmaryna — czy chodzi tu o wyraźne odesłanie do ustawy, czy też szerokie rozumienie zapowiedzi konstytucyjnej, dające w konsekwencji podstawę do sformułowania zakazu samoistnego stosowania Konstytucji w bardzo szerokim zakresie.⁷ Łączny wpływ takich czynników, jak: wskazany sposób sformułowania konstytucyjnych praw, ich dynamiczny charakter, programowość praw społecznych, których realizacja przez to bardziej zależy od polityki parlamentu i rządu niż od regulacji konstytucyjnej, brak rozwiązań prawnych inspirujących sądowe stosowanie Konstytucji jak również, a może przede wszystkim, wpływ koncepcji „konstytucji bilansu” praktycznie daje podstawę do stwierdzenia, że konstytucyjne prawa i wolności obywatelskie nie mogły i nie mogą być stosowane samoistnie, chociaż teoretycznie jest to możliwe, gdyż Konstytucja w wąskim zakresie milcząco na to zezwala.

Nierealność w określonych warunkach koncepcji samoistnego stosowania konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich potwierdza fakt, iż w praktyce konstytucyjnej nie tylko Polski, ale także innych państw

⁵ Zgadzam się w pełni ze zdaniem W. Zakrzewskiego, że treść Konstytucji winna wyznaczać doktryna polityczno-prawna i doświadczenie prawno-ustrojowe. Nie zmienia to jednak faktu, że są to jedynie postulaty, praktyka zaś w przypadku braku jednoznacznego wyznaczenia treści normy konstytucyjnej sama kształtuje tę treść, co też autor przyznaje, por. W. Zakrzewski: *Konstytucja a doktryny polityczne*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci K. Grzybowskiego*, Kraków 1971.

⁶ Por. S. Rozmaryn: *Konstytucja jako ustawa zasadnicza w PRL*, Warszawa 1965, s. 306 i n.; Trzeciński: *op. cit.*, ss. 96—108.

⁷ Trafnie to wskazuje Trzeciński: *op. cit.*, s. 101.

socjalistycznych nie odnotowano przykładu zastosowania Konstytucji jako wyłącznej podstawy rozstrzygnięcia konkretnej sprawy.⁸ Co więcej, przy braku niezawisłego organu uprawnionego do kontroli konstytucyjności ustaw, organ współstosujący ustawę zasadniczą będzie unikał takiej interpretacji Konstytucji, która mogłaby prowadzić do kwestionowania konstytucyjności ustawy; będzie raczej normom Konstytucji nadawał treść ustaloną w drodze interpretacji ustawy. Ma to też w praktyce miejsce; Sąd Najwyższy powołując się na Konstytucję, często czyni to powierzchownie.⁹

II

Dokładne określenie kręgu podmiotów, do których adresowane są postanowienia Konstytucji o prawach obywatelskich, ma istotne znaczenie przy ustalaniu obowiązków w dziedzinie realizacji tych praw. W nauce prawa jako adresaci praw podstawowych wymieniani są obywatele i ich organizacje oraz różnego rodzaju organy państwowe. Charakteryzując bliżej obowiązki i uprawnienia wynikające z konstytucyjnych praw obywatelskich, należy stwierdzić, że normy te interpretowane są najczęściej jako:

1) adresowane do organów państwa, mających kompetencje do stanowienia norm i nakazujące im czynić użytek z tej kompetencji, przy czym w każdym przypadku chodzi o uczynienie użytku z kompetencji do stanowienia norm o określonej treści;

2) adresowane do organów państwa i zakazujące im stanowić normy określonej treści (np. zakazujące stanowić normy prawne, określające inaczej pozycję prawną kobiety niż mężczyzny — art. 78 ust. 1 Konstytucji);

3) adresowane do organów państwa lub państwowych jednostek organizacyjnych nie posiadających kompetencji normodawczych i wyznaczające im obowiązek dokonania jakiejś czynności konwencjonalnej (jak np. udzielenie urlopu wypoczynkowego);

4) adresowane do obywateli jako podmiotów uprawnionych do żądania od kompetentnych organów dokonania określonych czynności;

5) adresowane do organów stosujących prawo i nakazujące im w określony sposób interpretować i stosować prawo.¹⁰

⁸ Zob. *ibid.*, ss. 102—104.

⁹ Zob. Z. Izdebski: *O niektórych aspektach wykładni prawa*, „*Studia Prawnicze*” 1970, nr 24, ss. 187—188.

¹⁰ Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński: *Zasady prawa*, Warszawa 1974, s. 106.

Przedstawione wyliczenie budzi pewne zastrzeżenia. Trudno mianowicie zgodzić się z tezą, że norma Konstytucji może, poza jednym dyskusyjnym wyjątkiem, tworzyć uprawnienia dla obywateli czy też być podstawą do dokonania czynności konwencjonalnej. Podstawą takiego stanowiska może być nie akceptowana przeze mnie teza o samoistnym stosowaniu omawianych norm konstytucyjnych bądź teza o wielostopniowej strukturze normy prawnej, według której części normy mogą być wyrażone w różnych hierarchicznie aktach prawnych i w takim przypadku na przykład udzielenie urlopu byłoby zastosowaniem dyspozycji konstytucyjnej w sytuacji, gdy sankcje określałoby ustawodawstwo zwykłe.

Reasumując można przyjąć, że postanowienia Konstytucji, formułujące prawa i wolności obywateli, adresowane są do:

1) Sejmu, a w pewnych sytuacjach i do Rady Państwa, nakazując uczynić im użytek z kompetencji do stanowienia norm o treści ustalonej przez Konstytucję (obowiązek ten obejmuje podmioty inicjatywy ustawodawczej, w szczególności rząd, do uczynienia użytku z tego prawa);

2) wszystkich organów wyposażonych w kompetencje prawotwórcze, zakazując im stanowienia norm sprzecznych z Konstytucją;

3) organów stosujących prawo, żeby w swej działalności interpretowały i stosowały adresowane do nich akty prawne i nadawały im treść najkorzystniejszą z punktu widzenia realizacji normy konstytucyjnej (obowiązek ten można określić jako obowiązek współstosowania Konstytucji);

4) Sejmu i Rady Państwa, aby dokonywały kontroli zgodności realizacji postanowień Konstytucji z jej treścią.

III

Przystępując do analizy konstytucyjnych zasad, dotyczących form prawotwórczej realizacji praw obywatelskich, należy pokrótce zająć się samym określeniem realizacji Konstytucji w tym zakresie. Pod pojęciem tym będziemy rozumieli działanie organów państwowych, które mają na celu umożliwienie obywatelom korzystanie z praw i wolności. Przyjmując założenie, że odpowiednie normy konstytucyjne nie mogą być stosowane samoistnie, realizacja Konstytucji będzie przebiegała etapami. Pierwszym i jednocześnie najważniejszym etapem z uwagi na konsekwencje, jakie ma dla dalszego urzeczywistnienia postanowień Konstytucji, jest jej wykonanie.¹¹ Podstawowe znaczenie dla właściwego wykonania konstytucyjnych praw i wolności ma ustalenie, w jakich formach praw-

¹¹ Por. Z. Ziemiński: *Teoria prawa*, Warszawa 1972, ss. 116, 131.

nych ma ono nastąpić, a tym samym, które organy legitymowane są do wykonania Konstytucji w tym zakresie.

Ukształtowanie się ustroju socjalistycznego w Polsce wpłynęło na zmianę (w porównaniu z okresem międzywojennym) ujęcia stosunku państwa do obywatela, a w konsekwencji na odmienne uzasadnienie form aktów prawnych właściwych dla normowania sytuacji prawnej obywatela. Koncepcja państwa socjalistycznego zakłada bowiem po pierwsze — rosnącą społeczną rolę państwa, wyrażającą się w coraz dalej idącym uzależnieniu obywateli od różnych agend państwowych w zaspokajaniu ich potrzeb; po drugie — przyjęcie w organizacji i funkcjonowaniu aparatu państwowego zasady jednolitości władzy państwowej. Przyjęcie wskazanych założeń wymagało takiego unormowania instytucji praw i obowiązków obywatelskich, które czyniłoby, jednocześnie zadość obiektywnej potrzebie szerokiej reglamentacji pozycji prawnej obywatela oraz takiemu określeniu zależności między różnymi hierarchicznie aktami prawnymi, które wyrażałoby zasadę nadrzędności Sejmu jako jedyne go bezpośredniego wyraziciela woli suwerena.

Kluczowe pytanie, jakie stawiane jest w tym względzie przez konstytucjonalistów, to pytanie, czy Konstytucja PRL daje wystarczające podstawy do konstruowania koncepcji wyłączności ustawowej w dziedzinie praw obywatelskich. Najpełniejszą próbę rozwiązania tego zagadnienia podjął S. Rozmaryn w pracy *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*. W wyniku analizy postanowień Konstytucji, w szczególności zawartych w dawnym rozdziale VII, autor ten doszedł do wniosku, że wyrażne przekazanie niektórych spraw do normowania wyłącznie w drodze ustawy ma charakter przykładowy i stanowi przejaw ogólniejszej zasady, według której „prawne uregulowanie obowiązków obywateli wobec państwa jak też wzajemne prawa i obowiązki obywateli” stanowią przedmiot wyłączności ustawowej¹², tzn. zastrzeżone są do właściwości ustawodawcy z wyłączeniem innych organów od samoistnego ich normowania. W konsekwencji S. Rozmaryn uznał również, że właściwym aktem wykonawczym w sferze objętej wyłącznością ustawową jest rozporządzenie.¹³ Koncepcja wyłączności ustawowej znalazła dość liczną grupę krytyków.¹⁴ Wskazywali oni przede wszystkim na fakt, że koncepcja ta miała służyć uzasadnieniu dla szerokiej sfery samoistnych uchwał rządu, a tym samym

¹² Rozmaryn: *op. cit.*, s. 186; id.: *Ustawa w PRL*, Warszawa 1964, s. 164.

¹³ *Ibid.*, ss. 246—248.

¹⁴ Nie znaczy to, by sama koncepcja nie miała zwolenników i to wybitnych znawców przedmiotu. Por. np. A. Burda: *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1975, s. 268; W. Zakrzewski [w:] *Sejm PRL*, Pod red. A. Burdy, Warszawa 1974, s. 394, gdzie konstatuje jedynie, że: „brak jest bezpośredniej konstytucyjnej regulacji sfery wyłączności ustawowej”.

wbrew pozorom — zawężeniu sfery prawotwórczej działalności Sejmu. Uznanie tego zarzutu za słuszny nie rozstrzyga jednak trafności przedstawionych przez S. Rozmaryna argumentów. Formułowany jest bowiem zarzut, że proponowana przez tego autora sfera wyłączności ustawowej w odniesieniu do praw obywatelskich nie znajduje wystarczającego uzasadnienia w Konstytucji PRL.¹⁵ A. Michalska stwierdza, że Konstytucja wskazuje właściwość normowania omawianej dziedziny przede wszystkim przez Radę Ministrów. Autorka ta zarzuca S. Rozmarynowi stosowanie dyskusyjnej, jej zdaniem, wykładni funkcjonalnej, sama zaś, dokonując analizy postanowień Konstytucji, dochodzi do wniosków, których nie można uznać z racji ich sprzeczności z podstawowymi zasadami ustroju politycznego.¹⁶

Wśród zajmujących się jedynie incydentalnie problemem sfery wyłączności ustawowej warto również wymienić J. Sommera¹⁷, który akceptując generalne założenia koncepcji Rozmaryna, podnosi jednak słusznie, że w aktualnym stanie techniki legislacyjnej nie sposób wyodrębnić aktów prawnych ustanawiających jedynie prawa czy obowiązki obywateli wobec państwa, w związku z tym należy uznać, że sfera wyłączności ustawowej obejmuje wszystkie prawa i obowiązki obywateli.

Próbę pełnej krytyki koncepcji wyłączności ustawowej w brzmieniu zaproponowanym przez S. Rozmaryna podjął A. Bałaban. Stwierdza on, że zapowiedzi konstytucyjne w odniesieniu do praw i obowiązków obywateli nie mają charakteru przykładowego, jak uważał krytykowany autor, a wyjątkowość ich użycia można uzasadnić ograniczoną skutecznością ustawy w jej klasycznej (zupełnej) postaci, w szczególności w stosunku do praw w dziedzinie socjalnej.¹⁸ Tak więc zdaniem A. Bałabana ustawodawca konstytucyjny celowo w niewielkiej ilości przypadków przewiduje normowanie ustawowe sytuacji prawnej obywatela. Jednocześnie autor ten wykazuje, że istniejące zapowiedzi konstytucyjne, dotyczące regulacji tej materii i przytaczane za S. Rozmarynem inne postanowienia Konstytucji, stanowią argument popierający tezę o właściwości, lecz nie wyłączności, ustawowego normowania sfery praw i obowiązków obywatelskich. O wyłączności można jedynie mówić w przypadkach wyraźnych zapowiedzi konstytucyjnych i wówczas właściwa jest ustawa zupełna.¹⁹

¹⁵ Zob. Michalska: *Podstawowe prawa...*, s. 101, A. Bałaban: *Konstytucyjne unormowanie przedmiotu ustawy w PRL*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, 1974, vol. XX.

¹⁶ Por. Michalska: *Podstawowe prawa...*, s. 102.

¹⁷ J. Sommer: *Działalność prawotwórcza Rady Ministrów PRL w świetle założeń ustrojowych i praktyki*, Zeszyty Naukowe UW, Prawo XXII, ss. 73—78.

¹⁸ Por. Bałaban: *op. cit.*, s. 134.

¹⁹ *Ibid.*, s. 132.

Poważne zastrzeżenia budzi teza, że ustawodawca z rozmysłem użył zapowiedzi konstytucyjnej w odniesieniu do wybranych kategorii praw. Spośród około trzydziestu²⁰ praw i obowiązków Konstytucja przewiduje *expressis verbis* normowanie ustawowe w siedmiu przypadkach. Porównanie praw objętych zapowiedzią ustawowego uregulowania pozwala na wysnucie dwóch wniosków: po pierwsze — w oparciu o Konstytucję nie można stwierdzić, by ustawodawca czynił wyraźne rozróżnienie w możliwości ustawowego uregulowania praw tradycyjnych i praw socjalnych, kulturalnych i ekonomicznych²¹; po drugie — dokonane porównanie praw w ramach tej samej kategorii, co do których przewidziane jest regulowanie ustawowe (zupełne), z tymi, które mają być przedmiotem ustawy na zasadach ogólnych, nie wskazuje na istnienie jakiegokolwiek kryterium, a tym samym racjonalnego uzasadnienia, którym ustawodawca kierowałby się, wyjątkowo traktując niektóre podstawowe prawa obywatelskie. Czym bowiem w swej ważkości różni się prawo do wypoczynku, które zgodnie z Konstytucją jest objęte wyłącznością ustawową, od prawa do pracy czy pomocy w razie choroby, co do których, zdaniem A. Bałabana, Konstytucja takiego wymogu nie zawiera. Dlaczego obligatoryjnie ustawą zupełną miałyby być regulowany tylko ten aspekt nietykalności osobistej, który dotyczy pozbawienia wolności, pozostałe zaś na odmiennych zasadach? Jakie uzasadnienie istniałoby dla zróżnicowanego co do zupełności ustawowego regulowania wolności sumienia i wyznania i na przykład wolności słowa i druku czy pewnych aspektów prawa do wypoczynku z jednej strony, a prawa do pracy z drugiej? Na te przykładowo postawione pytania nie znajdzie się sensownej odpowiedzi, zakładając racjonalność ustawodawcy. Słuszne wydaje się więc stwierdzenie, że w szczególności wyraźne konstytucyjne wskazanie ustawowego wymogu regulacji niektórych praw obywatelskich jest przejawem ogólniejszej zasady, mającej moc postanowień Konstytucji — szczególnej właściwości ustawowej²² w stosunku nie do wszystkich praw i obowiązków obywatelskich czy, jak uważał Rozmaryn, obowiązków wobec państwa oraz wzajemnych praw i obowiązków obywateli, lecz w odniesieniu do praw i obowiązków konstytucyjnych.²³

Tezę taką można dodatkowo uzasadnić stwierdzeniem, że: wszystkie

²⁰ W doktrynie brak jest bowiem zgodności co do zaliczenia niektórych postanowień Konstytucji do praw obywatelskich, stąd można podać jedynie ich przybliżoną liczbę.

²¹ W odniesieniu do praw społecznych Konstytucja zawiera dwie zapowiedzi ustawowej regulacji: praw politycznych — dwie, wolności osobistych — trzy.

²² Na właściwość użycia takiego terminu przekonująco wskazuje W. Zakrzewski: *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979, rozdz. IV, pkt 5.

²³ *Ibid.*, s. 168.

prawa i obowiązki konstytucyjne, jako stanowiące materię ustrojodawczą, wymagają pełnej i wyczerpującej regulacji ustawowej, zaś jako zaповiedzi konstytucyjne w dziedzinie praw i obowiązków obywateli należy traktować nie tylko formalne odesłanie do regulowania ustawowego, ale każde postanowienie Konstytucji nie mogące być samoistnie stosowane, a dla swej skuteczności wymagające konkretyzacji i rozwinięcia.²⁴

Tak więc w odniesieniu do wszystkich praw i obowiązków konstytucyjnych można sformułować w oparciu o postanowienia Konstytucji zasadę szczególnej właściwości ustawodawczej, rozumianej jako obowiązek merytorycznego i wyczerpującego uregulowania w ustawie tej materii i zastrzeżenia obligatoryjnego wykonania ustawy przez rozporządzenie²⁵, które w tej mierze winno stanowić ostatni akt w hierarchii źródeł, normujący konstytucyjne prawa i obowiązki.

Powstaje jednak wątpliwość, czy to, co zostało wyżej powiedziane, odnosi się w równej mierze do praw tradycyjnych, jak i do praw społecznych. Cechą charakterystyczną tej ostatniej kategorii praw jest to, że mają one bardzo szeroki zakres normowania i nakazują chronić określone dobra bez bliższego wyznaczania sposobu postępowania.²⁶ Do realizacji tych praw konieczne są kompleksowe i wielokierunkowe działania administracji państwowej oraz szereg działań gospodarczo-organizatorskich. Klasyczna więc postać ustawy będzie miała w tej mierze ograniczoną skuteczność²⁷, jej regulacje winny być posiłkowane przez uchwały Sejmu, narodowe plany społeczno-gospodarcze i luźno nimi zdeterminowane akty rządowe. W tych jednak przypadkach, gdy regulacja dotyczy bezpośrednio kształtowania sytuacji prawnej obywatela, ustawa winna mieć charakter zupełny.

Przedstawiona koncepcja wyłączności ustawowej (a ściślej rzecz ujmując — szczególnej właściwości ustawodawczej) w odniesieniu do konstytucyjnych praw obywatelskich, jako idea wiodąca budowy systemu źródeł prawa, jest powszechnie akceptowana, brak jednak zgodności co do założeń tej koncepcji. Stan doktryny w tej mierze trafnie ujął A. Gwiżdż, stwierdzając, że według przeważającej dziś opinii, Konstytucja określiła materie stanowiące tzw. wyłączność ustawową, ale uczyniła to w sposób ogólnikowy i nie dość precyzyjny.²⁸ Stąd też rodzą się wątpliwości co do praktycznej użyteczności tak skonstruowanej zasady.²⁹

²⁴ Por. A. Burda: *Niektóre zagadnienia treści i stosowania Konstytucji PRL*, „Studia Prawnicze” 1967, nr 13, ss. 37—38.

²⁵ Rozmaryn: *Ustawa w PRL*, ss. 247—248.

²⁶ Wronkowska, Zieliński, Ziemiński: *op. cit.*, ss. 100—101.

²⁷ Por. Bałaban: *op. cit.*, s. 137.

²⁸ A. Gwiżdż: *Z zagadnień organizacji procesu legislacyjnego*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 12, s. 74.

²⁹ A. Burda: *Praworządność w systemie demokracji socjalistycznej*, Warszawa 1967, s. 115.

IV

Analiza realizacji trzech podstawowych praw konstytucyjnych na gruncie Konstytucji PRL — prawa do pracy, wolności słowa i druku oraz nietykalności osobistej w okresie ćwierćwieku obowiązywania Konstytucji dostarcza bogatego materiału, dotyczącego form prawnej ich realizacji.³⁰ Pewne odmienności w realizacji poszczególnych praw przemawiają za oddzielnym omówieniem tej problematyki w stosunku do każdego z nich.

W odniesieniu do ustawowego normowania prawa do pracy można stwierdzić, że stanowiło ono niewielki udział w regulacjach tej dziedziny obowiązujących w ciągu dwudziestu kilku lat. Do cech charakterystycznych tych regulacji należy podejmowanie ich, wprowadzenie w zbyt skromnym zakresie, ale w zasadzie w czasie, kiedy były najbardziej pożądane. Przykładowo ustawa o nauce zawodu młodocianych z r. 1958 uchwalona została w okresie wchodzenia licznych rzesz młodzieży w wiek produkcyjny, ustawa z r. 1964 o planowym zatrudnieniu absolwentów szkół wyższych — w okresie wzmożonego wysiłku o zbilansowanie siły roboczej w skali kraju itd. Przepisy o najbardziej demokratycznym charakterze mają właśnie rangę ustawy bądź wydane zostały na jej podstawie — wystarczy wymienić przepisy: o planowym zatrudnieniu inwalidów, o pomocy postpenitencjarnej, o zatrudnieniu młodocianych. Dalszą cechą regulacji spraw zatrudnienia ustawami jest znaczna liczba odesłań w nich zawartych. Poza jednak okresem lat pięćdziesiątych, kiedy to szczególnie dekrety zawierały upoważnienia blankietowe, znaczna część aktów wykonawczych jest właściwie zdeterminowana treściowo — czy przez samo upoważnienie, czy przez stosunkowo szczegółowe unormowanie aktu, który stanowi ich podstawę.

W przypadku ustawowego regulowania prawa do pracy liczba odesłań nie była większa niż przy normowaniu innych zagadnień, np. nietykalności osobistej, co ma swoje racjonalne uzasadnienie. Po pierwsze — wykonanie ustawy w tej dziedzinie wymaga często większego zaangażowania działalności organów administracji, po drugie — względy stabilności, jasności porządku prawnego przy częstych zmianach warunków społeczno-ekonomicznych dyktują konieczność większej ramowości tych ustaw, luźniejszego określenia dyspozycji w zakresie ich wykonania. Zmianę przepisów wykonawczych przy nie zmienionej podstawie ustawowej należy tu uznać za zjawisko pozytywne i prawidłowe pod warunkiem poddawania wykonania ustaw systematycznej kontroli ze strony

³⁰ Realizacji wybranych praw konstytucyjnych zostanie poświęcony osobny artykuł.

Sejmu. Główna cecha negatywna, wiążąca się z ustawową regulacją prawa do pracy, dotyczy nie kwestii merytorycznych normowania, ale braku dostatecznej ustawowej reglamentacji prawa do pracy. Powstałe w ten sposób luki w unormowaniu, wypełnione były aktami niższego rzędu o różnej randze, najczęściej o charakterze samoistnym. Analiza tych aktów wskazuje na brak szerszego spojrzenia integrującego, bowiem normowane są często te same sprawy przez różne podmioty legislacyjne przy niejednokrotnie partykularnej koncepcji rozwiązania, jakie należy przyjąć. Końcowym efektem znanych powszechnie negatywnych cech normowania aktami samoistnymi i wykonawczymi do nich są „trudności w opanowaniu dyrektyw przez adresatów”, co stwarza błędne koło, braku wątpliwości co do treści dyspozycji powodują wydawanie dalszych aktów instrukcyjnych.

Brak ustawowego normowania zaważył również, ogólnie rzecz ujmując, na racjonalności działania organów administracji, które nie będąc ograniczone ustawami podejmują środki często jedynie doraźne, w danej chwili dlań najdogodniejsze, choć — jak wskazują przykłady — niezbyt efektywne, sprzeczne, niesprawiedliwe, a zdarza się, że w wyniku ich zastosowania skutki są wręcz nieprzewidziane. Nic więc dziwnego, że najwięcej chybionych rozwiązań odnotować można w aktach najniższej rangi. Jeżeli będziemy pamiętali, że między racjonalnością i kompletnością rozwiązań podejmowanych przez organy administracji państwowej a ich formą prawną zachodzi ścisły związek, to łatwo możemy dojść do wniosku, że gwarancji prawidłowego realizowania praw społecznych nie należy upatrywać w zapewnieniu zobowiązaniowego wobec obywateli charakteru licznych, różnej rangi, aktów samoistnych rządu, lecz w wyeliminowaniu z porządku prawnego tych spośród nich, które normują sytuację prawną obywatela.

W systemie regulacji prawnych wolności słowa i dźwięku brak jest aktów normujących to zagadnienie w sposób kompleksowy. Wśród olbrzymiej liczby aktów i pojedynczych przepisów normujących swobodę wypowiedzi uregulowania rangi ustawy mają niewielki udział. Normują one najczęściej określone zagadnienia wiążące się z korzystaniem z wolności słowa w sposób fragmentaryczny i ogólnikowy. Jest to powodem ukształtowania się w praktyce szerokiej sfery dyskrecyjnego władztwa administracji, istotne elementy korzystania z wolności słowa normowane są aktami instrukcyjnymi. Na przykład ogólnikowo określone w ustawie granice swobody wypowiedzi precyzowane są wytycznymi GU KPiW. Ze względu na polityczne funkcje prasy, w trudnych sytuacjach i tak ogólne granice wypowiedzi interpretowane są przez organy kontroli prasy rozszerzająco, co prowadzi do okresowego ograni-

czenia zakresu informacji lub publicystyki.³¹ Również ramowość, polegająca w tym przypadku na blankietowym charakterze upoważnień, powoduje, iż ustawa nie ma możliwości zdeterminowania treści aktu wykonującego ją. Przykładem może być ustawa o zakresie działania Ministra Kultury i Sztuki z r. 1961. Normowała ona w sposób nader ogólnikowy kompetencje tego organu, odsyłając określenie szczegółowego zakresu do rozporządzenia RM, które wyłączyło spod zakresu działania Ministra Kultury i Sztuki sprawy prasy i wydawnictw prasowych (§ 2 ust. 2), uchwałą zaś RM nr 215/59, nadającą statut Ministerstwu, wyłączono spod zakresu jego działalności szereg spraw, np. w zakresie nadzoru nad wydawnictwami, w zakresie, w jakim stanowią one przedmiot uprawnień innych ministrów i kierowników urzędów centralnych na mocy odrębnych przepisów (§ 1 ust. 3).

Blankietowość upoważnień ustawowych spowodowała, że akty wykonawcze wydawane są wielokrotnie w oparciu o tę samą podstawę ustawową i zdarza się, że na odmiennych zasadach normują tę samą kwestię. Nabierając samodzielnego charakteru, akty wykonawcze korzystają z instytucji pododesań. W ten sposób wydłuża się znacznie droga od unormowania ustawy do jej subsumcji. W jej trakcie zmieniana zostaje niekiedy również treść dyspozycji ustawy. Niewydawanie aktów wykonawczych do ustaw, trwające nieraz ponad 20 lat, obowiązywanie przepisów zdezaktualizowanych, brak koniecznych unormowań ustawowych wiąże się z niewystarczającą działalnością kontrolną komisji sejmowych. Niedostatki te mają zarówno charakter ilościowy — nie przeprowadzono kompleksowej kontroli realizacji tak ważkich aktów, jak np. dekretu o utworzeniu GU KPPiW, jak i jakościowy — w wypadku stwierdzenia nieprawidłowości w realizowaniu ustawy, potrzeby uchwalenia nowego aktu, komisje nie wykorzystują wszystkich przysługujących im środków wpływania na działalność resortów. Powoduje to między innymi przewlekłość prac nad przygotowaniem projektów ustaw. Nieobecność w porządku prawnym aktów rangi ustawy, regulujących podstawowe kwestie korzystania z wolności słowa, nie pobudza uprawnionych organów do skorzystania z inicjatywy ustawodawczej, lecz powoduje wydawanie aktów samoistnych, opartych na ogólnych klauzulach kompetencyjnych. Taki charakter ma na przykład działalność prawotwórcza Prezesa RM w sprawach prasy.

Bardzo liczna grupa aktów samoistnych, często formalnie instrukcyjnych, tworzy system regulacji wolności słowa niespójny, oparty na różnych zasadach i ulegający ciągłym zmianom. Cechą tych unormowań jest

³¹ Szerzej na ten temat pisze B. Michalski: *Granice prawne swobody wypowiedzi prasowej w PRL*, „Biuletyn ZG RSW Prasa” 1970, nr 12, s. 54.

mała dbałość o jasność terminologiczną, brak troski o gwarancje prawidłowego stosowania przepisów. Szereg bowiem spraw jest załatwianych „od przypadku do przypadku” aktami różnej rangi, niekiedy nie uzgodnionymi z przepisami o charakterze nadrzędnym.³² Istniejący stan normatywny w dziedzinie wolności słowa i druku oceniany jest przez naukę jako „od lat niezadowolający, charakteryzujący się rozproszeniem norm, ich przestarzałością i licznymi lukami”³³ — brak jest przepisów dotyczących ochrony tajemnicy osobistej³⁴, skutecznych sankcji za tłumienie krytyki, statusu rzeczników prasowych i wielu innych zagadnień. Przyczyną tego stanu rzeczy jest brak odpowiednio rozbudowanych ustaw, które determinowałyby kierunek rozwiązań podejmowanych w aktach niższego rzędu. Prześledzenie działalności prawotwórczej o randze podustawowej w okresie obowiązywania Konstytucji nie daje podstaw do stwierdzenia, by ewolucja treści wolności słowa dokonywana w oparciu o tę działalność odzwierciedlała dyrektywy konstytucyjne w tej mierze. Zarysowujące się pozytywne tendencje do kompleksowego i demokratycznego normowania na przykład prawa do informacji, nadzoru i kontroli wykonywanych nad rozpowszechnianiem słowa są zbyt słabe i mało radykalne, by można było sądzić, że aktualny stan prawny, dotyczący realizacji wolności słowa i druku, może ulec poprawie inaczej niż drogą wyczerpującego unormowania ustawowego.

Liczne przykłady prawotwórczej realizacji nietykalności osobistej nasuwają również kilka uwag o charakterze ogólniejszym. Wśród aktów rangi ustawy pełne unormowanie ograniczeń nietykalności osobistej zawiera znikomy procent tych aktów. Ich analiza nie wskazuje, by taki sposób regulacji był konsekwencją konstytucyjnego wymogu ustawowego normowania praw obywatelskich czy też pełnego określenia w ustawach najbardziej uciążliwych form ograniczenia wolności. Zupełność ustawowego normowania czy też ewolucja w tym kierunku są bowiem wynikiem kodyfikacji prawa karnego i wyrazem tendencji reprezentowanych w nauce danego przedmiotu. W pozostałych przypadkach pełne czy w miarę pełne regulacje są bądź przypadkowe, co potwierdza całkowicie odmienne późniejsze normowanie tego samego zagadnienia³⁵, bądź przyczyną jest nieskomplikowany charakter danej formy ogranicze-

³² B. Michalski: *Podstawowe metodologiczne problemy badań prawnych związanych z działalnością środków przekazu informacji* [w:] *Metody i techniki badań w prasoznawstwie*, 1970, t. II, s. 185 i n.

³³ B. Michalski: *Prawo do informacji*, „Prasa Polska” 1968, nr 9, s. 3.

³⁴ Por. B. Kunicka-Michalska: *Problemy prasy w projekcie k.k. z 1968 r.*, „Prasa Polska” 1968, nr 11, s. 15.

³⁵ Tak się ma rzecz z unormowaniem zasad użycia broni przez organy administracji specjalnej.

nia wolności, pozwalający na całościowe potraktowanie w ustawie. Tak więc można stwierdzić, że w okresie obowiązywania Konstytucji brak jest tendencji do coraz pełniejszego ustawowego normowania wyjątków od konstytucyjnej zasady nietykalności osobistej. Niektóre przykłady (unormowanie użycia broni przez administrację specjalną) wskazują na zjawisko wręcz odwrotne. Ze względu na niedostatki techniki prawodawczej w ustawie, np. ogólnikowość, brak precyzji czy też ze względu na niekorzystne zjawiska występujące w dziedzinie sejmowej kontroli wykonania ustaw, częściowe normowanie omawianego prawa w ustawie w większości przypadków nie jest w stanie w pełni zdeterminować treści i kierunku aktów wykonawczych. Większość analizowanych ustaw ma charakter wybitnie ramowy. Częściowym wytłumaczeniem tego jest fakt, iż unormowanie wyjątków od konstytucyjnej wolności w omawianych ustawach stanowi kwestię marginalną, a pełne normowanie zakłóciłoby wewnętrzną strukturę aktu. Rozwiązaniem jest więc odesłanie unormowania danej materii nie do aktu wykonawczego, lecz do innej ustawy. Normowanie takie należy jednak do rzadkości.³⁶ Ponadto nawet w ustawach, z racji przedmiotu traktujących o ograniczeniach wolności (np. w kodeksie karnym wykonawczym czy postępowania karnego) — ani przy okazji uzasadniania projektu, ani w debacie sejmowej — nie podnosi się z zasady ich związku z normowaniem Konstytucji.

Spotykanymi formami odesłań ustawowych są upoważnienia do regulowania rozporządzeniem (bądź zarządzeniem) 1) zasad (bądź zasad szczegółowych) i trybu określonego postępowania; 2) zasad odmiennych niż określone ustawą; 3) koniecznych spraw do wprowadzenia w życie ustawy. Specyficznym wreszcie rodzajem unormowania są ustawy ramowe bez odesłań.³⁷

Cechą normowania ustawowego, mającą niewątpliwą wpływ na treść aktów wykonawczych, jest regulacja tych samych wyjątków od konstytucyjnej wolności w kilku ustawach i to w różny sposób. Przedstawione właściwości ustawowego stanowienia ograniczeń nietykalności osobistej przesądziły o swoistym stosunku do nich aktów niższej rangi. Podstawową cechą analizowanych rozporządzeń w przeważającej mierze jest ich formalnie wykonawczy charakter przy faktycznym stosunku do ustawy, określanym mianem ustawodawstwa delegowanego. Przy częściowym unormowaniu w ustawie danej kwestii stanowiącej przedmiot rozporządzenia, nawet odesłanie do niego ustalenia „zasad i trybu postępowania” powinno spowodować kierowanie się organu wykonawczego nie tylko sa-

³⁶ Por. art. 81 kodeksu karnego z r. 1969.

³⁷ Por. przykładowo odpowiednie przepisy dotyczące środków przymusu bezpośredniego — Rozporządzenie Prezydenta R.P. o postępowaniu przymusowym w administracji (Dz.U. 1928, nr 36, poz. 342).

mym odesłaniem, ale i całością postanowień ustawy.³⁸ Gwarancją takiego postępowania mogłaby być sprawowana w tym zakresie kontrola realizacji ustaw i stałe doskonalenie techniki prawodawczej organów administracji.

W wypadku upoważnień blankietowych kierowanie się nawet ogólnymi postanowieniami ustawy nie wchodzi praktycznie w rachubę. W przypadku braku skutecznej kontroli realizacji ustaw i istotnych brakach techniki legislacyjnej organów wykonawczych przy wskazanych rodzajach upoważnień uzupełnianie porządku ustawowego w drodze rozporządzeń ma następujące cechy:

- 1) wykraczają one często poza treść upoważnienia;
- 2) zdarza się, że reprezentują odmienną tendencję niż ustawa, którą winny wykonywać;
- 3) wydawane są często w kilka (czy kilkanaście) lat po uchwaleniu ustawy oraz podlegają zmianom przy formalnym oparciu o tę samą podstawę, co zwiększa jeszcze już i tak ich samodzielny charakter;
- 4) zawierają często regulacje niepełne z możliwością odesłań, co w przypadku ich braku powoduje konieczność wydania aktów instrukcyjnych.

Wśród zarządzeń normujących nietykalność osobistą można z punktu widzenia ich stosunku do podstawy prawnej wymienić:

- 1) zarządzenia powołujące jako podstawę ustawę bądź rozporządzenie;
- 2) zarządzenia bez wymienionej podstawy prawnej, faktycznie samoistne;
- 3) zarządzenia powołujące wprawdzie podstawę prawną, ale faktycznie samoistne.

Unormowanie nietykalności osobistej w zarządzeniach pierwszej kategorii wskazuje na ich luźny związek z realizowaną ustawą, co wynika zarówno z bardzo ogólnego charakteru upoważnień ustawowych, jak i często znacznego upływu czasu, jaki je dzieli od wydania aktu upoważniającego. Zapoznavanie przez ustawodawcę różnicy między charakterem rozporządzenia i zarządzenia, powoduje, że te ostatnie wydawane są w tych samych sprawach co rozporządzenie (np. regulują użycie broni, prawa i obowiązki osób pozbawionych wolności). W konsekwencji zarządzenie usamodzielnia się, podobnie jak rozporządzenie, podlega zmianom bez zmiany treści upoważnienia, co w tym przypadku nie można tłumaczyć większą elastycznością tej formy aktu, zważywszy materie, jakie normuje. Częstotliwość zmian zarządzeń nie jest wynikiem zmieniających się warunków, lecz jest wprost proporcjonalna do stopnia niepełności unormowania konkretnego zagadnienia w zarządzeniu.

³⁸ Por. na ten temat uwagi A. Bałabana: *Instytucja rozporządzenia w świetle postanowień Konstytucji PRL i praktyki*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 3, ss. 88—89.

Istnienie drugiej kategorii zarządzeń, normujących samoistnie tak ważne zagadnienia, jak ograniczenie praw osób pozbawionych wolności czy stosowanie przymusu bezpośredniego, wskazuje na występowanie w praktyce przekonania, że w przypadku braku ustawowego unormowania organy administracji uprawnione są do wypełnienia tej luki aktem samoistnym.

Zarządzenia należące do trzeciej z wymienionych grup, powołujące jako podstawę postanowienia ustawy, np. nie przewidujące aktów wykonawczych, upoważniające do treściowo innej regulacji bądź wręcz zakazujące normowania spraw będących przedmiotem zarządzenia, świadczą o brakach w działalności i technice prawodawczej naczelnych organów administracji państwowej.

Istnieje również najmniej liczna grupa aktów, nosząca nazwę zarządzeń, instrukcji, pism okólnych, które normują (czasami nawet samoistnie) takie zagadnienia, jak przymusowe umieszczenie osoby podejrzanej o chorobę psychiczną w zakładzie zamkniętym, stosowanie środków przymusu, czyli faktycznie wkraczających w sferę objętą regulacją konstytucyjną. Mimo takiego charakteru akty te w praktyce traktowane są jako przepisy wewnętrzne, o czym świadczy chociażby ich nazwa, brak publikacji czy wreszcie poufny charakter. Należy więc domniemywać, że wbrew treści normowania nie może stanowić ono podstawy prawnego dochodzenia swych praw przez obywateli, choć te prawa w praktyce ogranicza.

Konsekwencją przedstawionego stanu prawnego w reglamentacji nietykalności osobistej są dla obywateli jednoznacznie niekorzystne. Konstytucyjną wolność obywatela reguluje zbyt wiele aktów, często w odmienny sposób, nie uzasadniony rzeczowo, i w przepisach różnej rangi włącznie z aktami instrukcyjnymi. Niezależność aktów wykonawczych od podstaw ustawowych, częste ich zmiany, niepełność regulacji powodująca brak ścisłego i jasnego określenia zasad postępowania organów administracji stanowi wynik zbyt ogólnej ramowości ustaw normujących nietykalność osobistą obywatela. W krańcowych przypadkach dochodzi do sytuacji, gdy akty wykonawcze stanowią zaprzeczenie podstawowych idei wyrażonych w ustawie³⁹ i gdy wbrew wymogom praworządności organy administracji same dla siebie określają granice uprawnień.

³⁹ Tak oceniają przedstawiciele nauki wykonanie kodeksu karnego wykonawczego. Zob. sprawozdanie z konferencji przedstawiciele nauki prawa karnego i praktyki — J. R. K u b i a k: *Realizacja w praktyce kodyfikacji karnych z 1969 r.*, „Nowe Prawo” 1977 nr 12, s. 1645.

V

Praktyka działalności prawotwórczej w sferze kształtowania sytuacji prawnej obywateli wskazała na taką mnogość zagadnień dotyczących wzajemnego stosunku aktów prawnych, że w ich świetle oraz przy „rozchwianiu” doktryny prawotwórstwa⁴⁰ nie daje obronić się pogląd, że Konstytucja daje dostateczną podstawę do formułowania koncepcji wyłączności ustawowej w interesującym nas zakresie. Jak trafnie stwierdził M. Rybicki, występująca w tej mierze lakoniczność i pośredniość sformułowań, na których tle trzeba ustalać ten zakres, prowadziła w przeszłości, zwłaszcza w warunkach nadmiernej skłonności aparatu wykonawczego do emancypowania się spod kontroli organów przedstawicielskich, do sytuacji, w której granice *matière réservée à la loi* uległy istotnemu zawężeniu.⁴¹

Stosunek, jaki w okresie obowiązywania Konstytucji zachodził między jej postanowieniami o prawach obywatelskich a ustawowym normowaniem tych zagadnień można scharakteryzować nie jako realizację, lecz jako jedynie kierowanie się ustawą zasadniczą. Najbardziej widoczne jest to w przypadku normowania praw społecznych. Przy takiej relacji trudno mówić o zgodności aktów różnego rzędu, w szczególności gdy regulacja ustawy w sferze praw konstytucyjnych jest również ogólna. Omawiane trudności pogłębiają się, gdy organy administracyjne, wydając akty samoistne, kierują się Konstytucją.

W wielu przypadkach ustawy wcześniejsze od Konstytucji sprzeczne z jej duchem nie uległy zmianie⁴² nie tylko w wyniku przyjęcia zasady *lex posterior generalis non derogat legi priori speciale*, ale dlatego, że cecha lakoniczności Konstytucji zbiegła się z brakiem określenia w niej zasad ustawowego normowania swobód obywateli i ogólną koncepcją roli ustawy zasadniczej. Spowodowało to zautonomizowanie się porządku ustawowego.

Analiza działalności ustawodawczej wskazuje na znaczną liczbę ustaw ramowych czy wręcz blankietowych w dziedzinie praw konstytucyjnych. Ustawowym normowaniem stosunku państwo—obywatel nie rządzą więc jakieś specjalne reguły⁴³, co trzeba wziąć pod uwagę, precyzując w Konstytucji zasady prawotwórstwa. Wynikiem takiego charakteru ustaw jest zjawisko autonomizowania się również porządku podustawowego, nabie-

⁴⁰ W. Zakrzewski: *Działalność prawotwórcza*, „Studia Prawnicze” 1977, nr 3, s. 3.

⁴¹ M. Rybicki: *Kierunki doskonalenia socjalistycznego porządku prawnego*, „Studia Prawnicze” 1975, nr 3, ss. 8—9.

⁴² Na przykład dekret z r. 1946 o utworzeniu GUKPPIW.

⁴³ Poza pełnym normowaniem ustawowym niektórych aspektów nietykalności osobistej, co jest wynikiem tradycji, nie zaś nakazu konstytucyjnego.

ranie przez akty wykonawcze cech quasi-ustawodawstwa. Jak trafnie wskazuje jeden z autorów, konkurencyjność aktów normotwórczych naczelnych organów administracji w stosunku do ustaw nie jest warunkowana przez skomplikowany charakter spraw wymagających regulacji prawnej, lecz stanowi, między innymi, konsekwencję niedostatecznego unormowania zasad prawotwórczej działalności naczelnych organów państwowych.⁴⁴

W pierwszym rządzie konstytucyjnego określenia wymaga instytucja ustawy wykonawczej. Ustawa zasadnicza powinna nakładać na ustawodawcę w sposób wyraźny obowiązek wykonania praw i wolności, najlepiej w postaci generalnej klauzuli⁴⁵ następującej treści: „Sposób realizacji praw i wolności obywatelskich określa Sejm ustawą.” To ogólne postanowienie trzeba uzupełnić dalszymi, determinującymi zakres ustawowego normowania i odmienności w tym względzie praw społecznych. Nakaz zupełnej regulacji ustawowej wynikać będzie jasno z proponowanego sformułowania na przykład art. 87, w którym znalazłoby się stwierdzenie, że *przypadki, zasady i tryb ograniczeń wolności osobistych określa ustawa*, zaś w art. 68 wystarczy wprowadzone stwierdzenie: „Prawidłową realizację prawa do pracy zabezpiecza socjalistyczne ustawodawstwo pracy.” Daje to podstawę do zróżnicowania charakteru ustawy wykonawczej.

Zupełności ustawy w sferze praw konstytucyjnych w aktualnym stanie techniki legislacyjnej nie upatruję w całkowitym braku odesłań, a jedynie w sprowadzeniu ich do niezbędnego minimum, w szczególności kwestii o techniczno-interpretacyjnym znaczeniu; gdy zaś nie ma możliwości unormowania merytorycznego w danej ustawie (szczególnie w kodeksach) — odesłania winny odbywać się w ramach ustaw.

Stan prawny w dziedzinie normowania praw podstawowych dostarcza bogatej argumentacji na rzecz właściwości ustawy w określaniu statusu obywatela. W zakresie praw społecznych ustawowe normowanie uprawnień, które mają przybrać charakter roszczeniowy, zapewnia możliwość ich skutecznego dochodzenia, najczęściej sądowego; jeżeli roszczeniowy charakter nie jest dopuszczalny, ustawa jest właściwa ze względu na większe niż w aktach administracji prawdopodobieństwo podjęcia w niej rozwiązania optymalnego z punktu widzenia interesu społecznego; podobnie tylko Sejm jest w stanie zharmonizować występujący często w regulacji praw społecznych konflikt interesów gospodarki narodowej

⁴⁴ Por. Z. Szeliga: *Ustawa a niesamoistne akty normatywne naczelnych organów administracji*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, 1978, vol. XXV, ss. 299—302.

⁴⁵ Por. A. Michalska: *Podstawowe prawa obywatelskie i ich gwarancje w europejskich państwach socjalistycznych*, „Studia Prawnicze” 1974, nr 2, s. 36.

z bieżącymi potrzebami społecznymi. Normowanie praw i wolności publicznych oraz osobistych dostarcza dalszych argumentów na rzecz ustawowej reglamentacji praw obywatelskich — ustawowe normowanie w przeciwieństwie do regulacji rządowej zapewnić może skutecznie: jednolitość zasad kształtowania sytuacji prawnej obywatela, stabilność regulacji i jej jasność⁴⁶, czyli te cechy, których brak samoistnym aktom organów administracji państwowej, nie wspominając już o aktach instrukcyjnych.

Jak wynika ze sformułowania zaproponowanej klauzuli generalnej, podzielam pogląd, iż z form regulacji podstawowych praw obywatelskich należy wykluczyć dekret z mocą ustawy. Obecnie zasadę tę można ustalić jedynie na podstawie wykładni funkcjonalnej, uzasadniającej właściwość ustawy jako aktu interpretującego Konstytucję.⁴⁷ Wprowadzenie zasady wyłącznie ustawowego rozwijania ustawy zasadniczej w warunkach pełniejszego i precyzyjniejszego jej sformułowania w toku prac przygotowawczych do uchwalenia ustawy pozwoliłoby na wnikliwe ustalenie aktualnej treści Konstytucji oraz zwrócenie szczególnej uwagi na wykonanie ustaw dotyczących praw podstawowych. Dotychczasowa sejmowa kontrola wykonania ustaw nie daje podstawy do stwierdzenia, że odbywa się ona ze specjalnym uwzględnieniem kwestii realizacji praw konstytucyjnych.⁴⁸

Przyjęcie proponowanych zasad ustawowej realizacji praw podstawowych wpłynąć może na wyznaczenie właściwego miejsca samoistnym, a w szczególności instrukcyjnym aktom administracji. Dotychczasowe bowiem próby określenia ich właściwej pozycji w systemie źródeł prawa, podejmowane zarówno przez naukę, jak i praktykę, nie miały korzystnego znaczenia dla sytuacji prawnej obywateli. Niektórzy przedstawiciele nauki proponowali uznać ich prawotwórczy⁴⁹ bądź zobowiązaniowy⁵⁰ charakter, ale Sąd Najwyższy dość konsekwentnie odmawiał ochrony praw obywatelskich na podstawie aktów tego rodzaju. Praktyka wskazuje, że także sama administracja nie potrafi sprowadzić tej działalności do właściwych granic.⁵¹

⁴⁶ Por. S. Wronkowska: *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 10, s. 26 i n.

⁴⁷ A. Bałaban: *Konstytucja, ustawa i uchwała jako formy prawotwórczej działalności Sejmu*, Lublin 1978, s. 82.

⁴⁸ Zob. Biuletyn Komisji Prac Ustawodawczych 321/VII kad. z 2 II 1978, ss. 22—23.

⁴⁹ Zakrzewski: *Działalność prawotwórcza...*, s. 44 i n.

⁵⁰ T. Zieliński: *Rola instrukcyjnych aktów normatywnych w stosunkach pracy*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 3.

⁵¹ Por. przykładowo K. Siarkiewicz: *Planowanie działalności prawotwórczej w PRL*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 7.

РЕЗЮМЕ

Задача статьи состоит в установлении тех правовых актов, которые существенны для реализации основных гражданских прав, и как в свете этих актов выглядит правотворческая практика в ПНР.

Постановления Конституции ПНР дают основания для вывода, что закон является формой конкретизации и развития гражданских прав. Однако Конституция не уточняет принципов регулирования этого вопроса законом, что отрицательно влияет на реализацию конституционных прав. Анализ реализации права на труд, свободу слова и печати, личной неприкосновенности в течение свыше 25 лет действия Конституции дает нам в этой области богатый материал.

Главной чертой законодательного регулирования конституционных прав является неполнота нормирования и отсутствие достаточной законодательной регламентации. Возникшие таким образом пробелы заполняются актами более низкого ранга, носящими самостоятельный, не детерминированный законом характер. Анализ этих актов указывает на отсутствие широкого интегрирующего взгляда, так как неоднократно одни и те же акты нормируются разными законодательными субъектами, очень часто на разных, по существу не обоснованных принципах. Больше всего возражений вызывает регулирование основных гражданских прав актами низкого ранга — постановлениями, инструкциями, директивами.

Для граждан последствия такого правового состояния далеко неблагоприятны. Конституционные права и гражданские свободы регулируются слишком большим числом правовых актов, очень часто автономных по отношению к законам. В крайних случаях это приводит к такому положению, когда исполнительные акты являются отрицанием основных идей, содержащихся в законе, когда вопреки законодательству органы государственной администрации сами определяют границы своих полномочий по отношению к гражданам.

Представленные в статье замечания дают возможность сформулировать выводы *de lege ferenda* относительно конституционного нормирования форм правотворческой реализации основных гражданских прав. Конституция должна обязать законодателя исполнять права и свободы, что лучше всего сделать в виде генеральной оговорки, гласящей, что способ реализации гражданских прав и свобод устанавливает Сейм. Это общее постановление следовало бы дополнить другими, которые уточняли бы пределы законодательного нормирования политических прав, общественных прав и личных свобод.

SUMMARY

The paper aims at determining those legal acts, which are proper for the realization of fundamental civil rights, and, within this context, at examining the legislative practice on the basis of the Constitution of the Polish People's Republic.

The statements in the Constitution provide grounds for a general conclusion that a parliamentary act is the proper form for the realization and development of civil rights. However, the Constitution does not specify the principles of the legal regulation in this field and this has negative consequences for the realization of constitutional rights. The analysis of the realization of the right to work, freedom of speech and print, as well as personal immunity right, in the period of over

a quarter of a century of the Constitution in operation, provides ample material in this respect.

The main feature of the statutory regulation of constitutional rights is the incompleteness of normalization and lack of adequate legal control. The gaps created in this way are being filled up by decrees of lower order and of varying rank, so that they often have independent character and deprived of any substantial determination by appropriate acts. The analysis of such decrees indicates the lack of any wider integrative perspective, since all too often the same matters are being regulated by various legislative subjects on the basis of different principles and without factual justification. Most numerous controversies are provoked just by the practice of regulating the fundamental civil rights by decrees of low rank, that is, orders, instructions, or directives.

The consequences of the legislative situation presented above are clearly disadvantageous for the citizens. The constitutional civil rights and freedoms are regulated by altogether too numerous legal decrees, often autonomous in respect to appropriate parliamentary acts. In extreme cases it leads to a situation in which executive regulations are negating the basic ideas of an act and when, contrary to all the requirements of the rule of law, organs of state administration determine by themselves the scope of their authority in respect to citizens.

The remarks presented in the paper make it possible to formulate conclusions *de lege ferenda* about the constitutional regulation of the forms of the legislative realization of fundamental civil rights. The Constitution should more clearly impose on a legislator the duty to realize the rights and freedoms; perhaps the best form would be a general rule stating that the manner of realizing civil rights and freedoms is determined by parliamentary acts. This general rule should then be complemented by further clauses, specifying the range of the legal regulation of political rights, personal freedoms, and social rights.

