

TADEUSZ ZIELIŃSKI

USTRÓJ SPOŁECZNY W PRZYSZŁEJ KONSTYTUCJI RP W OCENIE RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

I. Wstęp

Z mocy art. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹ polski ombudsman obowiązany jest nie tylko do badania, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania praw i wolności obywateli, nie nastąpiło naruszenie prawa, lecz także "zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej".

Cytowany przepis pozostaje w ścisłej łączności z art. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy Ustawą Konstytucyjną z 17 października 1992 r.² Według tego przepisu Rzeczpospolita Polska jest państwem "ureczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej".

Wypełniając swą ustawową powinność Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie odwoływał się w swych wystąpieniach, zwłaszcza we wnioskach do Trybunału Konstytucyjnego, na zasady sprawiedliwości społecznej wywodząc, że akty ustawodawcze niezgodne z tymi zasadami są *eo ipso* niezgodne z Konstytucją³. Poglądu Rzecznika, że sprawiedliwość społeczna jest na gruncie cytowanego wyżej art. 1 przepisów konstytucyjnych, "wartością konstytucyjną" Trybunał dotąd nigdy nie zakwestionował.

II. Sprawiedliwość społeczna - dziś i jutro

De lege lata sprawiedliwość społeczna jest bezdyskusyjnie jedną z trzech zasad ustrojowych wymienionych w art. 1 przepisów konstytucyjnych, obok zasady demokracji i zasady ustroju opartego na rządach prawa (Rzeczpospolita jest "demokratycznym państwem prawnym"). Wydaje się, że w tej właśnie zasadzie można widzieć najogólniejszą, ale zarazem fundamentalną podstawę konstytucyjnego ustroju społecznego Rzeczypospolitej Polskiej.

Pytanie o przyszłość ustroju społecznego naszego państwa jest w gruncie rzeczy przede wszystkim pytaniem o to, czy w przygotowywanej

¹ Tekst jedn., Dz.U. 1991, Nr 109, poz. 471.

² Dz.U. Nr 84, poz. 426.

³ M.in. w sprawach K. 14/91, K. 7/92, K. 10/92.

konstytucji III Rzeczypospolitej sprawiedliwość społeczna utrzyma się wśród zasad ustrojowych państwa, tak jak to jest obecnie w art. 1 przepisów konstytucyjnych.

Okazuje się, że prawie we wszystkich złożonych w Zgromadzeniu Ogólnym projektach nowej konstytucji zwrot "sprawiedliwość społeczna" w ogóle nie występuje. Znajdujemy go jedynie w projektach PSL, SLD i UR

Dlaczego tak się stało? Można na podstawie luźnych wypowiedzi różnych polityków wskazać na dwie możliwe przyczyny banicji zasady sprawiedliwości społecznej z nielewicowych projektów konstytucji. Pierwsza, to uprzedzenie do używania zwrotu, nader często nadużywanego w retoryce politycznej PRL. Przyczyna druga, to trudność ścisłego zdefiniowania "sprawiedliwości społecznej" w nowym ustroju. Politycy dostrzegają w tym sformułowaniu nadal propagandowy frazes, łudzący ludzi tanimi obietnicami, nie mającymi pokrycia w rzeczywistości.

Jest rzeczą niepokojącą, że obsesyjna wprost niechęć do idei sprawiedliwości społecznej (i do wszelkich "praw socjalnych", o których będzie mowa dalej), ogarnęła znaczną część obozu reformatorskiego, w którym brak jest świadomości, że próbom uzdrowienia gospodarki musi towarzyszyć odczuwalna przez obywateli polityka społeczna państwa, prowadzona w sposób na tyle czytelny, aby działania reformatorów rządowych mogły liczyć na poparcie wyborców.

W dyskusjach nad modelem ustrojowym III Rzeczypospolitej nie może przebić się koncepcja tzw. społecznej gospodarki rynkowej czyli takiej gospodarki, która nie sprowadza się do czysto "towarowo-pięniężnych" powiązań między ludźmi, kierowanych "niewidzialną ręką rynku", lecz podlega wymaganiam sprawiedliwości społecznej, będącej kamieniem węgielnym polityki każdego prawdziwie demokratycznego państwa.

Warto przypomnieć, że po II wojnie światowej zachodnie Niemcy zdołały przebrnąć przez swą "dolinę łez" nie tylko dzięki Planowi Marshalla, ale też za sprawą wymyślonej przez A. Müllera-Armacka koncepcji "społecznej gospodarki rynkowej"⁴. Mimo krytycznych zastrzeżeń zgłaszanych pod adresem tej teorii, wybitny socjolog i teoretyk myśli politycznej - R. Dahrendorf przyznał, że realizacja idei społecznej gospodarki rynkowej zapewniła ówczesnym rządcom powodzenie i wyjście z kryzysu⁵.

Nie wydaje się uzasadniony również drugi powód sceptycznego podejścia polityków do sprawiedliwości społecznej jako do mglistego pojęcia, które jest z tego powodu rzekomo nieprzydatne w budowaniu nowego ustroju.

Jak przekonywająco wykazał Z. Ziemiński, postulat sprawiedliwości społecznej nie jest postulatem całkowicie blankietowym co do treści i że obejmuje w pewnym stopniu elementy stałe⁶. Według powszechnych odczuć sprawiedliwość społeczna sprzeciwia się nazbyt głębokiej stratyfikacji ludności, nie dopuszcza dyskryminacji określonych grup, zakłada gwarancję

⁴ *Proposals for the implementation of the Social Market Economy*, 1949.

⁵ *Rozważania nad rewolucją w Europie*, Warszawa 1991, s. 82 i nast.

⁶ *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 133. Tenże: *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Warszawa 1993, s. 86 i *Zarys zagadnień etyki*, Poznań-Toruń 1994, s. 84; por. też wcześniejszą pracę tego autora pt. *Porządek rozprawiania o sprawiedliwości*, "Państwo i Prawo" 1981, z. 10.

minimum egzystencji dla wszystkich i zapewnienie im równych szans awansu społecznego⁷. Sprawiedliwość społeczna zakłada - innymi słowy - równowagę, harmonię między różnymi grupami wchodzącymi w skład społeczeństwa. Żadna z nich nie może być uprzywilejowana kosztem innych (np. przemysł kosztem rolnictwa)⁸. Poczucie tak właśnie rozumianej sprawiedliwości narusza też nierówne (nieproporcjonalne do dochodów) obciążenie obywateli podatkami. Również w kształtowaniu poziomu płac element harmonii między różnymi grupami musi być brany pod uwagę w poszukiwaniu rozwiązań "sprawiedliwych"⁹.

We wszystkich też rozumieniach sprawiedliwości społecznej występuje element egalitarystyczny, dotyczący grup ludzi należących do tych samych kategorii formalnych, wyróżnionych ze względu na pewne wspólne ("relevantne") cechy istotne¹⁰.

Do tak pojmowanej sprawiedliwości społecznej urząd Rzecznika Praw Obywatelskich nawiązywał wielokrotnie w swych wystąpieniach do Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał zdołał w sposób wystarczająco ścisły określić znaczenie zasady sprawiedliwości społecznej na tle art. 1 i art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych.

Samemu pojęciu sprawiedliwości społecznej Trybunał Konstytucyjny poświęcił wiele uwagi w swych orzeczeniach. W sprawie U. 7/87 opowiedział się za dystrybutywnym (rozdzielczym) jej rozumieniem¹¹. W sprawie K. 7/90 stwierdził, dzieląc pogląd Senatu RP wyrażony w uchwale z 17 maja 1990 r. oraz nawiązując do wypowiedzi Johna Rawl'sa i Chaima Perelmana, że "sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi"¹². Zarówno poglądy Trybunału Konstytucyjnego jak też Rzecznika Praw Obywatelskich znajdują teoretyczne wsparcie szczególnie w wywodach J. Rawl'sa. Zdaniem tego teoretyka sprawiedliwość społeczna jest "miarą, za pomocą której oceniamy rozdzielcze aspekty fundamentalnej struktury społeczeństwa", zaś sprawiedliwość owej struktury zależy od tego, "jak przydzielane są podstawowe prawa i obowiązki oraz jak rozkładają się w różnych sektorach społeczeństwa społeczne i ekonomiczne możliwości"¹³. Na przykład różnicowanie prawa do rent i emerytur jest zgodne - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - z zasadą sprawiedli-

⁷ Por. Z. Ziemiński: *O pojmowaniu...* s. 133. Mniej więcej w podobny sposób określa sprawiedliwość społeczną (Soziale Gerechtigkeit) doktryna RFN, bardzo od dawna zaawansowana (zob. K. Stern: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. I, München 1984, s. 94).

⁸ Por. J. Laskowski: *Sprawiedliwość a prawo*; w: *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa*, red. B. Czech, Katowice 1992, s. 137.

⁹ Por. E. Chojna-Duch, *Jaka i dla kogo spj-awiedliwość społeczna?*, "Rzeczpospolita" Nr 36 z 11 - 12 lutego 1995 r., s. 12.

¹⁰ Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, Warszawa 1959.

¹¹ orz. z 9 marca 1988 r., Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1988 r., poz. 1, Warszawa 1990. Podobnie w orz. z 11 lutego 1992 r., K. 14/91 Trybunał powołał się na zasadę sprawiedliwości rozdzielczej (w odniesieniu do ubezpieczeń społecznych), Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1992 r. część I, Warszawa 1992, s. 132. Sprawiedliwością społeczną w znaczeniu "równowagi obciążeń i korzyści" Trybunał zajął się w orzeczeniach: z 12 października 1993 r., K. 4/93 (Orzecznictwo... w 1993 r., część II, s. 317 j.w. orz. z 26 października 1993 r., K. 15/92 (Orzecznictwo w 1993 r., część II, s. 343).

¹² Orzeczenie z dnia 22 sierpnia 1990 r., Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1990 r., s. 54.

¹³ *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994, s. 18 i n.

ści, gdy wynika z wkładu pracy mierzonego wysokością wynagrodzenia (orzeczenia w sprawach U. 7/87¹⁴, K. 1/88 i K. 7/90¹⁵). W orzeczeniu znowuż w sprawie K. 15/91 Trybunał stwierdził, że zniesienie indeksacji wynagrodzeń w sferze budżetowej stanowi naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej¹⁶.

Sprawiedliwość społeczna będąca podstawą ustroju społecznego III Rzeczypospolitej pozostaje w ścisłym związku z zasadą równości obywateli RP wobec prawa. Jak trzymać stwierdził Trybunał Konstytucyjny w sprawie K. 15/91, zasada równości polega na tym, iż wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się cechą istotną w stopniu równym, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, tj. bez różnicowań zarówno dyslayminujących jak i faworyzujących, co oznacza także - sprawiedliwie¹⁷. Do tak pojętej sprawiedliwości Trybunał Konstytucyjny odwołał się też w swym orzeczeniu w sprawie K. 3/94¹⁸.

Sprawiedliwość społeczna rozumiana jako obywatelska równość nie wyłącza jednak różnicowań. Czysto egalitarna koncepcja sprawiedliwości, wyrażająca się w formule "każdemu to samo", nie może być podstawą sprawiedliwego ustroju społecznego. Taka równość uchodzi właśnie za niesprawiedliwą w przeciwieństwie do innych koncepcji, odwołujących się do formuł, które wymagają stosowania pewnej proporcjonalności w traktowaniu ludzi, zgodnie z założeniem, że wszystkie istoty należące do określonej kategorii pod pewnym względem istotnej, powinny być traktowane równo, jednakowo. Według orzeczenia TK w sprawie K. 4/93 sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga zatem, by różnicowanie podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji¹⁹.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich Trybunał Konstytucyjny postąpił wbrew tak rozumianej równości w orzeczeniu w sprawie K. 6/93²⁰, uznając za zgodne z poczuciem sprawiedliwości pozbawienie emerytów i rencistów tzw. sfery budżetowej w 1992 r. prawa do ulgowych przejazdów kolejami. Oddalając wniosek RPO, który cofnięcie tego uprawnienia uznał za niezgodne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 1 przepisów konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny odwołał się do formuły prostego egalitaryzmu. Stwierdził mianowicie, że utrzymanie dla tej grupy (mającej inny status niż ogół obywateli) praw nabytych w zakresie "przywilejów komunikacyjnych oznaczałoby aprobowanie stanu nierów-

¹⁴ Zob. wyżej przyp. 11.

¹⁵ Zob. wyżej przyp. 12.

¹⁶ Orzeczenie z 29 I 1992 r., Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1992 r., cz. I, poz. 8.

¹⁷ Orzeczenie z dnia 29 I 1992 r., Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1992 r., cz. I, s. 160. Por. też orzeczenie TK z 24 X 1989 r., K. 6/89, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1989 r., Warszawa 1990, s. 108.

¹⁸ Orzeczenie z dnia 12 XII 1994 r. (dotąd nie opublikowane).

¹⁹ Orz. z 12 X 1993, K. 4/93, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1993 r., cz. II, Warszawa 1994, s. 317-318. Stanowisko to ma podstawę w teorii sprawiedliwości (zob. m.in. Ch. Perelman, *O sprawiedliwości...*, s. 33 - 34; tenże, *Równość - niesprawiedliwa?*, "Kultura" z 11 VIII 1974 r., s. 6; W. Sadurski, *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1988, s. 94 i J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994. W 1981 r. Przeciw egalitarystycznemu pojmowaniu sprawiedliwości wystąpił obecny RPO (T. Zieliński, *O jaką sprawiedliwość walczymy?*, "Tygodnik Powszechny" z 2 VIII 1981 r., s. 5). Na uwagę zasługuje też m.in.: J. Luc Pontier i G. Dupuy, *Jaka równość? Jaka sprawiedliwość?*, Forum Nr 16 z 18 IV 1993 r.

²⁰ Orzeczenie z dnia 28 VI 1994 r., Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1994 r., cz. I, s. 106 i n.

ności z innymi grupami emerytów i rencistów". Zdaniem Rzecznika na wspomnianym orzeczeniu zaciążyła leninowska koncepcja "urawniłowki" w jednakowym traktowaniu funkcjonariuszy państwowych i pracowników sektorów gospodarczych²¹.

W aktualnie obowiązującym w Polsce prawie konstytucyjnym zwrot "zasady sprawiedliwości społecznej" występuje tylko w jednym przepisie: w cytowanym wcześniej art. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.

Nasuwa się pytanie czy odesłanie w ten sposób przez polskiego ustrójodawcę do zasad sprawiedliwości społecznej stanowi wystarczającą przesłankę do sformułowania tezy, że owe zasady są podstawą ustroju społecznego III Rzeczypospolitej, skoro w dalszych przepisach tego aktu zwrot ten w ogóle się nie powtarza i nie jest przez prawodawcę uściślony w normach bardziej szczegółowych? Czy nie jest to po prostu "norma-slogan", z której nie wynikają określone powinności prawne, czy dyrektywy postępowania oznaczonych podmiotów? Warto zauważyć, że "zasady sprawiedliwości społecznej" zostały wymienione w czołowym przepisie rozdziału I przepisów konstytucyjnych, zatytułowanym "Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego". Może to znaczyć, że zasady sprawiedliwości społecznej zaliczone zostały (*à la lettre*) do podstaw ustroju politycznego, a nie "społecznego" państwa.

Postawione wyżej pytanie ma istotne znaczenie dla kwestii, czy Trybunał Konstytucyjny może orzekać o niezgodności określonych ustaw z Konstytucją wyłącznie na tej podstawie, że dopatrył się w nich sprzeczności z bliżej nie określonymi przez ustawodawcę konstytucyjnego "zasadami sprawiedliwości społecznej".

Zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich, jak też Trybunał Konstytucyjny nie zgłaszały tego rodzaju wątpliwości. Jak już wspomniano Trybunał wielokrotnie odwoływał się do tych zasad w swych orzeczeniach (wcześniej tu cytowanych).

Kwestionowanie zasadności tego orzecznictwa wydaje się pozbawione podstaw. Artykuł 1 przepisów konstytucyjnych zawierający odesłanie do zasad sprawiedliwości społecznej jest konstytucyjną klauzulą generalną, czyli przepisem odsyłającym do ocen i norm pozaustawowych. Trybunał Konstytucyjny, podobnie jak Sąd Najwyższy i sądy powszechne (a także Naczelny Sąd Administracyjny) w innych wypadkach, ma kompetencję do posługiwania się tą klauzulą generalną przy ocenie zgodności ustaw z Konstytucją.

Wypełnienie tej klauzuli bardziej konkretną treścią należy do sędziów Trybunału, którzy w każdej rozpatrywanej sprawie muszą ocenić zgodność kwestionowanej ustawy z wartościami, przyjętymi za podstawę określonej koncepcji sprawiedliwości: każdemu według: pracy, zasług, potrzeb, pozycji itd²². W ten sposób to Trybunał Konstytucyjny określa w istocie rozumienie zasad sprawiedliwości społecznej jako jednej z podstaw ustroju społecznego państwa.

²¹ T. Zieliński, *Relikty dawnego myślenia*, "Rzeczpospolita" z 29 VIII 1994 r.

²² Te formuły mają z kolei treść "blankietową" (por. Z. Ziemiński, *Zarys zagadnień etyki...*, s. 84).

W świetle powyższych uwag nie ma wątpliwości, że ustroj społeczny III Rzeczypospolitej opiera się na zasadach sprawiedliwości społecznej nie tylko w sensie formalnoprawnym, ale również, że ustroj ten jest też w znaczeniu opisowym ustrojem społecznym, w którym zasady sprawiedliwości społecznej są przeważnie respektowane przez kontrolowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich władze. Oczywiście nie rzadko zdarza się, że wspomniane zasady są wprost brutalnie łamane. Świadczą o tym liczne listy od obywateli wpływające do Biura RPO. Ale nie oznacza to, że ustroj współczesnej Polski nie jest konstytucyjnie i *de facto* oparty na zasadach sprawiedliwości społecznej. Ideał państwa sprawiedliwego jest nie do osiągnięcia - podobnie jak ideał państwa prawnego w jakimkolwiek kraju świata, w każdym bowiem, nawet najlepiej urządzonym państwie, zdarzają się wypadki naruszania zasad sprawiedliwości i rażących nawet pogwałceń prawa. W idealnym znaczeniu Polska państwem w pełni sprawiedliwym i praworządnym nie będzie nigdy²³.

Z punktu widzenia zainteresowań Rzecznika Praw Obywatelskich istotne jest natomiast, czy liczba naruszeń prawa i zasad sprawiedliwości nie jest dzisiaj już tak wielka, że subiektywnie Polacy nie chcą uważać swego państwa ani za państwo prawne ani sprawiedliwe (niezależnie od kwalifikacji konstytucyjnej tego państwa, wynikającej z art. 1 przepisów konstytucyjnych). Taki wniosek może być wysnuty z opisu stanu przestrzegania prawa i zasad sprawiedliwości społecznej w sprawozdaniu RPO za trzeci rok II kadencji. Rzecznik kilkakrotnie już stwierdzał z gorzką ironią, że na praworządność i sprawiedliwość III Rzeczpospolita nie ma pieniędzy!

III. Bezpieczeństwo socjalne

W słabo dziś zaawansowanych badaniach nad ustrojem społecznym III Rzeczypospolitej szczególnie rażąca luką jest brak opracowań na temat tzw. bezpieczeństwa socjalnego. Nie wiadomo nawet, co oznacza ten zwrot w relacji do pojęcia sprawiedliwości społecznej. Czy bezpieczeństwo socjalne jest jedną z tych wartości, które są podstawą sprawiedliwego ustroju społecznego państwa, a zatem czy zapewnienie obywatelom tego bezpieczeństwa stanowi powinność państwa z mocy art. 1 przepisów konstytucyjnych?

Bezpieczeństwo socjalne polega na zagwarantowaniu obywatelom poczucia pewności, że w zaspakajaniu potrzeb niezbędnych do życia nie zostaną pozostawieni własnemu losowi, lecz otrzymają od państwa, gminy lub instytucji społecznych środki na zachowanie egzystencji w trudnych okresach życia²⁴.

Tak rozumiane bezpieczeństwo socjalne uważane jest potocznie za jedną z gwarancji sprawiedliwego ustroju społecznego, sięgającego swą genezą aż do klasycznego wzorca demokracji ateńskiej, w której prawa brały w opiekę słabych i upośledzonych, jak stwierdził w słynnej mowie na cześć żołnierzy

²³ Ten pogląd zaprezentowany został przez RPO w sprawozdaniu za III rok kadencji (cz. I).

²⁴ Por. K. Stern, *Das Staatsrecht...*, s. 911 - 912.

poległych w pierwszym roku wojny peloponeskiej, Perykles twórca tej najstarszej demokracji świata.

W naszych czasach myśl ta przewinęła się w aktach międzynarodowych, min. w Europejskiej Karcie Socjalnej z 1961 r., która odwołała się wprost do pojęcia bezpieczeństwa socjalnego (*Social security, sécurité social*). Wcześniej jeszcze ideał społeczeństwa "wolnego od strachu i nędzy" został sformułowany w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 XII 1948 r. Okazał się niestety pięknym mitem XX wieku. Idea powszechnego bezpieczeństwa jest w naszych czasach utopią, żadne bowiem państwo nie zdołało dotąd zabezpieczyć wszystkich swych obywateli przed ryzykiem życia w coraz bardziej trudnych warunkach współczesnego świata wstrząsanego kryzysami, często bardzo głębokimi.

W ścisłym, logicznym znaczeniu bezpieczeństwo socjalne nie wchodzi w zakres pojęcia sprawiedliwości społecznej, o której była mowa poprzednio. Jak bowiem stwierdzone zostało wyżej, sprawiedliwość polega na jednakowym traktowaniu ludzi należących do tej samej kategorii formalnej. Bezpieczeństwo natomiast socjalne oznacza najogólniej pewność egzystencji. Jest to więc zasadniczo inne pojęcie. Ale sprawiedliwość społeczna rozumiana jak równość ludzi w jednakowych sytuacjach życiowych ma swe odniesienie także do bezpieczeństwa socjalnego, a mianowicie dlatego, że zakres udzielanych świadczeń ("stopień" bezpieczeństwa) powinien być jednakowy w obrębie grup obywateli jednakowo zagrożonych, a różnicowany międzygrupowo, a więc - sprawiedliwy²⁵.

Zasada bezpieczeństwa socjalnego mogłaby uzyskać rangę zasady konstytucyjnej, gdyby ustrojodawca III Rzeczypospolitej zdecydował się na zapisanie w Konstytucji, że Rzeczpospolita Polska jest nie tylko demokratycznym państwem prawnym, ale także państwem socjalnym, (jak Republika Federalna Niemiec). Taka propozycja pojawiła się na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w dniu 7 II 1995 r., ale została większością głosów odrzucona.

Niechęć do państwa socjalnego ma tak samo, jak krytyczny stosunek dzisiejszych polityków do zasady sprawiedliwości społecznej, uwarunkowanie historyczne, budzi bowiem złe skojarzenia z modelem "socjalnego" państwa okresu realnego socjalizmu. Błądność tych porównań została przekonywająco wykazana w teorii prawa konstytucyjnego RFN²⁶.

Nie są też przekonywające obawy przed wprowadzeniem do ustawy zasadniczej tak nieostrego pojęcia, jakie się kryje pod nazwą "państwa socjalnego". Dookreślenie znaczenia tego terminu może bowiem nastąpić doktrynalnie, tak jak się to stało w bogatej literaturze prawnokonstytucyjnej RFN, według której zasada państwa socjalnego (*das sozialstaatliche*

²⁵ Przykład takiego myślenia znajdujemy np. w orzeczeniu TK z dnia 6 IV 1993 r. K. 7/92, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1993 roku, cz. I, s. 82. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny, stwierdził, że "zasada sprawiedliwości nakazuje przyjąć, że zasiłek dla bezrobotnych powinien być przyznawany osobom zdolnym do pracy i gotowym do jej podjęcia w ramach stosunku pracy, lecz pozbawionym z braku pracy możliwości jej podjęcia.

²⁶ Por. np. K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. I, j.w., s. 912. Początkowo pojęcie zasady państwa socjalnego uchodziło - podobnie jak dziś w Polsce - za "beztreściowe pojęcie blankietowe" (zob. autorzy cytowani przez K. Sterna, op. cit., s. 886, min. H. Krüger, *Rechtsstaat - Sozialstaat*, Hamburg 1975, s. 25.

Prinzip) jest klauzulą generalną odsyłającą do różnych wartości ważnych dla poziomu życia obywateli w warunkach gospodarki rynkowej²⁷.

Słuszne natomiast wydają się opory przeciw bezkrytycznej recepcji modelu państwa socjalnego w Konstytucji III Rzeczypospolitej. W sytuacji ogólnego odwrotu współczesnego świata od doktryny państwa dobrobytu (*Welfare State*) i kryzysu idei państwa socjalnego, nawet w RFN, którego symptomy pojawiły się już z końcem lat 70-tych²⁸.

Rzecznik Praw Obywatelskich RP nie wyrażał nigdy swego przesadnego entuzjazmu dla koncepcji nieumiarkowanego bezpieczeństwa socjalnego stwierdzając, że tego rodzaju bezpieczeństwo, jest w gruncie rzeczy - według znanej metafory F. Hayeka z jego słynnej książki: *The Road to Serfdom*²⁹ - "bezpieczeństwem baraków"³⁰. Idea pełnego bezpieczeństwa może być bowiem realizowana w zasadzie tylko kosztem wolności (i odwrotnie)³¹. Liberałowie nie bez racji widzą w bezpieczeństwie socjalnym zasadę sprzeczną w stosunku do postępu³².

Rzecznik drugiej kadencji podkreślał ustawicznie, że pomaga ludziom bezradnym, którzy nie zdołali się jeszcze dostosować do wzorców samodzielnego życia w nowym ustroju³³. Przypominał przy każdej okazji starorzyską, aktualną w demokracji liberalnej paremię, że "prawa pisane są dla przezornych" (*vigilantibus iura sunt scripta*). Odwołując się do tej maksymy Rzecznik dawał tym samym wyraz swej dezaprobaty wobec bezkrytycznego preferowania pierwiastków socjalnych w koncepcjach nowego ustroju społecznego RP.

IV. Prawa socjalne

Wokół praw socjalnych w przyszłej Konstytucji RP rozgorzała w ostatnich latach (1992 - 1994) zacięta dyskusja.

W pojęciu demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej mieszczą się niewątpliwie instytucje zapewniające obywatelom ochronę interesów socjalnych, takich zwłaszcza jak: praca, mieszkanie, opieka zdrowotna, zabezpieczenie na wypadek choroby, starości i pozostawania bez środków do życia z innych przyczyn.

²⁷ Por. K. Stern, j.w., s. 914.

²⁸ Por. W. Geiger, *Sozialstaat als Verfassungsauftrag*, w: A. Rauscher, wyd. Krise des Sozialstaats Köln, 1977, s. 79 i n. Z późniejszych pozycji na uwagę zasługuje m.in.: E.v. Hippel, *Zur Krise des Wohlfahrtsstaates*, "Zentralblatt für Sozialhilfe und Versorgung" 1983, z. 4 - 5; J. Strasser, *Grenzen des Sozialstaats? Soziale Sicherung in der Wachstumskrise*, Köln 1983; A. Bopple, *Der Sozialstaat im Abbruch. Von der Wende zur Armutsgeellschaft*, Frankfurt a.M. 1986.

²⁹ *Droga do niewoli*, przekład polski, Londyn 1982, s. 56 i n.

³⁰ T. Zieliński, *Głód bezpieczeństwa*, "Rzeczpospolita" z 1 VIII 1994.

³¹ F. Hayek, op. cit., M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago 1962 (passim); Milton i Rose Friedman, *Wolny wybór*, Sosnowiec 1994 (passim). W literaturze prawniczej m.in. T. Zieliński, *Pewność prawna w stosunkach pracy*, "Studia Prawnicze" 1988, z. 3, s. 4 i 182, oraz w "Rozważaniach RPO", nr 5, Warszawa 1995, s. 19.

³² Por. np. F. Zweig, *Zmierzch czy odrodzenie liberalizmu*, Warszawa 1981 s. 214. W Polsce współczesnej skrajny punkt widzenia w tej materii (w polemice z artykułem RPO pt. *Dziesięć choroba kapitalizmu*, "Rzeczpospolita" z 28 XII 1992 r.) przedstawił G. Łuczkiwicz, *Przyjaciel ludu, Ojciec naszych dzieci...*, "Rzeczpospolita" z 12 I 1993 r.

³³ T. Zieliński, *Ombudsman - możliwości i granice skutecznego działania*, "Państwo i Prawo" 1994, nr 9, s. 15 oraz ostatnio w referacie pt. *Le rôle des institutions de Médiation dans les pays en voie de développement et de nouvelles démocraties*, 4-ème Réunion des Médiateurs Nationaux Européens, Paris 15 - 16 mars 1994.

System świadczeń gwarantujących obywatelom ochronę tych interesów jest *conditio sine qua non* ustroju społecznego państwa, które winno urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej.

Zgodnie z ratyfikowanym przez Polskę Międzynarodowym Paktem Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 16 XII 1966 r. prawa socjalne (socjalno-ekonomiczne, jak niektórzy się wyrażają) są równymi i niezbywalnymi prawami wszystkich członków społeczności ludzkiej. ONZ, uchwalając ten pakt stwierdziła, że uznanie wspomnianych praw jako wynikających "z przyrodzonej godności człowieka stanowi podstawę wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie". Twórcy tego dokumentu podkreślali że "ideał wolnych istot ludzkich wyzwolonych z lęku i niedostatku może być osiągnięty tylko wówczas, kiedy stworzone zostaną warunki zapewniające każdemu korzystanie z praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych oraz z praw obywatelskich i politycznych".

Doświadczenia Rzecznika Praw Obywatelskich wskazują, że prawa socjalne, które zaliczone zostały w rozdziale 8 przepisów konstytucyjnych do podstawowych praw obywateli, nie były wcale fikcją w prowadzonych przez Rzecznika sprawach³⁴. Wystarczy sięgnąć do sprawozdań RPO za dwa ostatnie lata jego kadencji, aby się przekonać, jak często skuteczne były interwencje tego urzędu oparte na przepisach mówiących o prawach socjalnych obywateli. Oczywiście nie wszystkie z tych praw korzystały w praktyce z pełnej gwarancji prawnej. Dotyczy to w szczególności prawa do pracy zapisanego w art. 68 tychże przepisów i prawa do bezpłatnej pomocy lekarskiej zagwarantowanego "wszystkim ludziom pracy i ich rodzinom" w art. 70 ust. 2 pkt 2/. Mimo to Rzecznik miał także w tych sprawach mocne wsparcie w cytowanych normach konstytucyjnych i posługiwał się nimi w swych badaniach, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji praw i wolności obywatelskich, nie nastąpiło naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej (art. 1 ust. 3 ustawy o RPO).

Świadomość niedowładu państwa w realizowaniu zasad sprawiedliwości społecznej jest bez wątpienia przyczyną niezwykle krytycznego stosunku politycznych elit do zapisania w przyszłej konstytucji prawa obywateli do świadczeń socjalnych. Prawa te są traktowane jako prawa gorszej (drugiej) kategorii, niegodne zaliczenia ich do grupy podstawowych praw człowieka i obywatela³⁵.

Najdobitniej ten niechętny stosunek do praw socjalnych uwydatnił się w prezydenckim projekcie konstytucji, w którym poza nawiasem rozdziału II zatytułowanego "Podstawowe prawa i wolności", znalazły się "prawa i wolności socjalne i ekonomiczne"³⁶. Prawa te zostały ujęte w osobnym,

³⁴ Zob. Z. Studniarek, *Problemy polityki społecznej w działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich*, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne", z. 10 - 11, 1994, s. 94 i n.

³⁵ Zwrócił na to uwagę W. Sadurski w artykule pt. *Prawa socjalno-ekonomiczne - uprawnienia drugiej kategorii*, w: *Myślenie konstytucyjne*, Warszawa 1994, s. 49 i n.

³⁶ Odmiennej opinii niż RPO wyraził J. Jończyk, który - opowiadając się w zasadzie za uwzględnieniem praw socjalnych w przyszłej konstytucji - stwierdził, że "prezydencki projekt budzi najmniej zastrzeżeń" (*Prawa socjalne w projektach konstytucji*, "Rzeczpospolita" z 20 X 1994 r.). Bardziej krytycznie wyrażał się o wcześniejszym projekcie prezydenckim "Pakty Praw i Wolności" (*Spór o socjalne prawa i wolności*, "Rzeczpospolita" z 22 I 1993 r.).

III rozdziale projektu, w szcztątkowych zresztą - w porównaniu z dotychczasową konstytucją, sformułowaniach. Tak samo projekt konstytucji opracowany przez KPN wyłączył spoza zakresu tzw. praw kardynalnych prawa socjalne, z niezbyt zrozumiałych powodów zaliczając do owych "kardynalnych" praw tylko "prawo do opieki społecznej" (art. 21 ust. 1 lit. o).

Uznanie praw socjalnych za mniej ważne od praw politycznych i swobód obywatelskich spotkało się z krytyką w nowszej literaturze. Zauważono, że dobra osobiste, jakich dotyczą prawa socjalne, nie są mniej dla człowieka istotne, jak dobra chronione pod postacią praw politycznych i wolności indywidualnych³⁷. W piśmiennictwie wcześniejszym wyrażony został wszelako pogląd nieco inny, a mianowicie, że fakt uchwalenia dwóch odrębnych paktów: praw obywatelskich i politycznych oraz paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, świadczy raczej o tym, że obie kategorie praw nie zostały potraktowane jednakowo³⁸.

Odrębność wspomnianych paktów oznacza też możliwość ratyfikacji tylko jednego z nich. Polska jednak ratyfikowała zarówno pierwszy, jak też drugi pakt, co oznacza związanie jej postanowieniami każdego z nich i to przez każdorazową władzę państwową, wobec obowiązywania ciągłości prawnej państwa w zakresie powinności przestrzegania zobowiązań międzynarodowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich zasadniczo nie wdawał się w rozważania na poruszony temat. Jednakże w skierowanych w dniu 12 I 1995 r. do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego "uwagach w sprawie konstytucyjnych uwarunkowań ochrony praw obywatelskich" wyraził pogląd, że unormowania konstytucyjne nie powinny pominąć sfery praw socjalnych. Podobnie w sprawozdaniu za trzeci rok kadencji przedłożonym Marszałkom Sejmu i Senatowi w dniu 11 II 1995 r. RPO opowiedział się stanowczo za utrzymaniem w przyszłej ustawie zasadniczej gwarancji praw socjalnych.

Zdaniem RPO prawodawca konstytucyjny nie może absolutnie przejść do porządku nad tą niewątpliwą prawdą, że praca, mieszkanie oraz pomoc państwa w razie choroby i pozostawania bez środków do życia są niezbędnymi warunkami godnej egzystencji człowieka. Są to prawa będące nawet "emanacją ogólniejszego prawa do życia"³⁹. Prawo to nie sprowadza się do ogólnie, hasłowo zapisanej "nienaruszalności życia ludzkiego" (art. 6 projektu Prezydenta RP), czy nawet do szerzej ujętej "szczególnej ochrony od poczęcia do naturalnej śmierci" (art. 9 projektu "Solidarności"), ale oznacza też bardziej konkretną ochronę przed niemożnością utrzymania się przy życiu własnymi siłami z powodu braku pracy, dachu nad głową oraz świadczeń z ubezpieczenia społecznego, opieki zdrowotnej i pomocy socjalnej. Rzecznik podziela pogląd, że "dobra, będące substancją uprawnień socjalno-ekonomicznych - jako dobra samoistne - są równie ważne, jak dobra chronione przez uprawnienia polityczne i wolności indywidualne",

³⁷ W. Sadurski, *Prawa socjalno-ekonomiczne...*, s. 51.

³⁸ M. Borucka-Arctowa, *Współczesne problemy prawa natury a koncepcja świadomości prawnej*, Studia Prawnicze 1985, z. 3 - 4, s. 14.

³⁹ Rozważania RPO, z. 5, Warszawa 1995, s. 89.

a nadto, że dobra chronione przez uprawnienia socjalne i ekonomiczne są często niezbędnym warunkiem korzystania z bardziej klasycznych wolności i swobód"⁴⁰.

Nie można niefrasobliwie przejść do porządku nad rzekomo wyłącznie socjalistyczną koncepcją wolności rozumianej jako wolność od lęku i niedostatku, dającej człowiekowi poczucie bezpieczeństwa. Nie przeczy posługiwaniu się również takim pojęciem wolności liberalna koncepcja wolności określonej mianem "negatywnej", która kładzie nacisk na brak zewnętrznego przymusu⁴¹. Teoria wolności wyłącznie "defensywnej" załamała się już dawno pod wpływem kryzysów gospodarczych, masowego bezrobocia i wojen światowych oraz uzupełniona została ideą bezpieczeństwa socjalnego przeciwstawną koncepcjom indywidualistycznym⁴².

Przeciw wprowadzeniu do nowej ustawy zasadniczej praw socjalnych wysuwane są najczęściej dwa ściśle z sobą powiązane, argumenty.

Po pierwsze - że prawa obywatelskie zapisane w konstytucji powinny mieć postać praw podmiotowych, czyli takich, których obywatel mógłby dochodzić przed sądami i urzędami, a w niektórych wypadkach nawet wprost na podstawie samych przepisów konstytucji.

Po drugie - że Polski nie stać obecnie na gwarancje praw socjalnych, a podniesienie podatków na ten cel groziłoby zahamowaniem reform gospodarczych.

Przedstawione argumenty zostaną tu rozważone w podanej kolejności.

Konstytucja z pewnością nie może być zbiorem deklaracji nie dających obywatelom realnej ochrony ich praw i wolności⁴³. Ale także nieporozumieniem jest sądzić, że akt ten powinien zawierać tylko takie normy, które mogą być podstawą indywidualnych roszczeń obywateli: o przyjęcie do pracy w określonym zakładzie, o przydział lokalu mieszkalnego itd.

Prawo do pracy i prawo do mieszkania nie należą do kategorii praw typu roszczeniowego nadających się do egzekucji sądowej lub administracyjnej na podstawie decyzji właściwego organu państwowego (sądu lub urzędu administracyjnego).

Pod nieco mylącą nazwą "prawo do pracy" rozumie się w aktach międzynarodowych prawo każdego obywatela zdolnego i chętnego do pracy w swym zawodzie, do korzystania z pomocy państwa w poszukiwaniu odpowiedniego zatrudnienia i w razie przejściowego pozostawania bez pracy - do finansowego wsparcia ze środków państwowych. Europejska Karta Socjalna z 1961 r. przewiduje w art. 1 zatytułowanym "Prawo do pracy" zobowiązanie państw, które kartę tę ratyfikowały do: 1) przyjęcia jako jednego z zasadniczych celów i odpowiedzialności (państwa, dop. T.Z.), osiągnięcie i utrzymanie tak wysokiego i stabilnego zatrudnienia, jak to jest możliwe w celu osiągnięcia pełnego zatrudnienia, 2) skutecznego chronienia prawa pracownika do zarabiania na życie w swobodnie wybranym zawo-

⁴⁰ W. Sadurski, *Prawa socjalno-ekonomiczne...*, s. 51, 52

⁴¹ Tamże, s. 52

⁴² Por. M. Borucka-Arctowa, *Współczesne problemy prawa natury...*, s. 14.

⁴³ Rozważania RPO, z. 5, Warszawa 1995, s. 89.

dzie, 3) ustanowienia lub utrzymania bezpłatnych służb zatrudnienia dla wszystkich pracowników, 4) zapewnienia lub popierania odpowiedniego ukierunkowania zawodowego, szkolenia i rehabilitacji.

Polska Europejskiej Karty Socjalnej dotąd nie ratyfikowała, ale ją w 1991 r. podpisała, co było wyrazem woli ratyfikowania jej w przyszłości.

Również według art. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych państwa - strony tego paktu (m.in. Polska, która go ratyfikowała) są obowiązane do prowadzenia polityki "zmierzającej do pełnego i produktywnego zatrudnienia".

Podobnie prawo do mieszkania nie może być rozumiane - w świetle aktów międzynarodowych - jako prawo o charakterze roszczeniowym, co imputuje się bezpodstawnie Rzecznikowi Praw Obywatelskich, gdy broni tego prawa w dyskusjach nad przyszłą konstytucją. W cytowanym wyżej Pakcie (art. 11) jest mowa o prawie każdego do mieszkania, jako prawie do korzystania z działalności państwa mającej na celu umożliwienie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez odpowiednie kroki w celu zapewnienia wykonania tego prawa, włączając w to konkretne programy.

Bardziej szczegółowo określa to prawo Europejska Karta Socjalna, przewidując obowiązek państw-sygnatariuszy tego traktatu do "zabezpieczenia budownictwa rodzinnego oraz protokół dodatkowy z 1988 r., według którego wspomniane państwa są obowiązane do zapewnienia osobom w podeszłym wieku mieszkań odpowiadających ich potrzebom i stanowi zdrowia albo adekwatnego wsparcia dla adaptacji ich mieszkań.

Na potrzebę zagwarantowania w przyszłej konstytucji tak rozumianych praw socjalnych obywateli Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w cytowanym poprzednio dokumencie⁴⁴. Wyraził pogląd, że nie wszystkie normy odnoszące się do praw obywateli muszą stwarzać bezpośrednio roszczeniowe prawa podmiotowe i że nie można utożsamiać zobowiązań prawa publicznego ze zobowiązaniami w rozumieniu prawa cywilnego (prywatnego). Zdaniem RPO nie wydaje się słuszne odmawianie prawodawcy konstytucyjnemu prawa wytyczania kierunków ochrony praw obywatelskich, które konkretny, roszczeniowy kształt przybiorą dopiero w ustawodawstwie zwykłym, do którego wydania konstytucja zobowiązuje (ustawodawcę tzw. zwykłego, T.Z.). Oznacza to - innymi słowy - że w konstytucji powinny się znaleźć także normy programowe określające zadania państwa w sferze socjalnych (a także politycznych) praw obywatelskich, do których zagwarantowania

⁴⁴ Z treścią tego wystąpienia harmonizuje - w zasadzie - "Stanowisko Komisji ds. Reformy Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w sprawie praw socjalnych w Konstytucji RP" przedstawione przewodniczącemu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w dniu 14 XII 1994 r. Dokument ten przewiduje m.in., że: 1) każdy bez jakiegokolwiek dyskryminacji ma prawo do pracy za godziwym wynagrodzeniem, 2) państwo prowadzi politykę sprzyjającą realizacji prawa do pracy, udziela pomocy w jej uzyskaniu oraz zapewnia stosowne świadczenia osobom, które nie mogą uzyskać pracy, 3) każdy ma prawo do zabezpieczenia na wypadek choroby, inwalidztwa, starości lub pozostawania bez środków do życia, a realizację tego prawa zapewnia się przez ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczną.

Warto przy okazji zauważyć, że w wysoko rozwiniętej teorii prawa RFN nie ma wątpliwości w kwestii rozumienia w powyższy sposób konstytucyjnego prawa do pracy (zob. np. R. Wank, *Das Recht auf Arbeit im Verfassungsrecht und im Arbeitsrecht*, Königstein 1980).

w prawie wewnętrznym państwo zobowiązało się wobec społeczności międzynarodowej⁴⁵.

Wydaje się, że na poglądach upatrujących w prawach obywatelskich w konstytucji wyłącznie praw "o charakterze roszczeniowym" zaciążył cywilistyczny punkt widzenia na ustawę zasadniczą (nie będącej przecież kodeksem zobowiązań!) i zdecydowanie negatywny stosunek twórców projektów nowej konstytucji do koncepcji norm programowych, które kojarzą się im z fasadową "stalinowską konstytucją" z 1952 r.

Warto odnotować, że w doktrynie prawa konstytucyjnego koncepcja praw socjalno-ekonomicznych, traktowanych jako wskazówki programowe dla władz państwowych, została zakwestionowana też z pozycji uznającej te prawa za równorzędne z klasycznymi prawami i jednostkowymi wolnościami obywatelskimi. Według tego poglądu także te prawa "nie dyktują jednoznacznie obowiązków organów władzy wobec obywateli". Zasada, że konstytucyjne upoważnienia wiążą władze publiczne bezpośrednio "oznacza tylko, że obywatel bezpośrednio może na podstawie konstytucji wysuwać roszczenie przeciwko organowi państwa i że roszczenie to musi być rozpatrzone". Nie przesądza to jednak wyniku postępowania w sprawie o pogwałcenie uprawnienia konstytucyjnego⁴⁶. Dyskusyjne jest jednak, czy taka sama może być struktura dochodzenia realizacji "praw ekonomiczno-socjalnych" (prawa do pracy, mieszkania itp.). Odpowiadając przecząco na to pytanie, trzeba pozostać - zdaniem RPO - przy koncepcji programowego jedynie charakteru norm "gwarantujących" obywatelom prawo do pracy, mieszkania i innych świadczeń socjalnych.

Drugi z przedstawionych wcześniej zarzutów (że Polski nie stać na konstytucję z gwarancjami socjalnymi) wydaje się łatwiejszy do obalenia. Konstytucja nie jest pisana na okres kryzysu, lecz na długi przeciąg czasu. RPO w wystąpieniach przed Sejmem a następnie Senatem w 1994 r. przypominał, prezentując swe sprawozdanie za drugi rok kadencji, że "w aktach rangi konstytucyjnej nie wolno pomijać gwarancji podstawowych praw człowieka ze względu na przejściowe stany kryzysowe istniejące w czasie uchwalania konstytucji"⁴⁷. Każda konstytucja jest ustawą zasadniczą obliczoną na długi okres trwania, a ewentualne wyjątkowe, okresowe odstępstwa od zapisanych w niej praw powinny być z góry, w niej samej określone, z zaznaczeniem zakresu i maksymalnego czasu trwania ograniczeń⁴⁸. Ciągłe operowanie argumentem, że nas na coś nie stać, jest przejawem zjawiska, które RPO nazwał "kryzysową mentalnością". Jest nią

⁴⁵ Rozważania RPO, z. 5, Warszawa 1995, s. 90. por. też Z. Góral, *Prawo do pracy, Studium prawa polskiego w świetle porównawczym*, Łódź 1994, s. 93 - 95 i 116. Natomiast W. Sadurski krytycznie ocenia - jako uproszczony - pogląd, że "prawa ekonomiczno-socjalne w najlepszym wypadku stanowią wskazówkę programową dla władz państwowych" (*Myslenie konstytucyjne...*, s. 56).

⁴⁶ Tamże, s. 56.

⁴⁷ Por. T. Zieliński, *Ochrona praw człowieka w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, Biuletyn RPO Nr 17, Warszawa 1993, s. 31 i *Działalność Trybunału Konstytucyjnego w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich*, w: *Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego*, red. A. Jankiewicz, Warszawa 1994 r., s. 43.

Sprawozdanie RPO za II rok kadencji (druk Sejmowy nr 259) i wystąpienie w Sejmie z 23 IV 1994 r. (*Pracow anachroniczne, niejasne i niespójne, nie ma prestiżu u obywateli*, "Rzeczpospolita" nr 95 z 23 - 23 IV 1994 r., s. 15), Rozważania RPO, z. 5, Warszawa 1995, s. 87. Pogląd ten podzielił W. Sadurski (*Myslenie konstytucyjne...*, s. 53 - 55).

⁴⁸ Rozważania RPO, z. 5 (jw.), s. 87.

przyjmowanie za punkt odniesienia wszelkich planów skierowanych w daleką nawet przyszłość, wizerunku aktualnej, trudnej rzeczywistości i brania jej za stały element życia Polaków także w dalszej perspektywie⁴⁹. Próbuje się więc projektować konstytucję tak, jakby obecny kryzys miał trwać w nieskończoność i musiał nieuchronnie stać na przeszkodzie wszelkim gwarancjom socjalnym, nawet na bardzo nędznym poziomie, przez wiele, z góry nie dających się przewidzieć lat. Założenie to jest nie tylko błędne w programowaniu zapisów konstytucyjnych, ale i szkodliwe, bo stanowi dla władzy wygodny pretekst do nieliczenia się, a nawet uszczuplania sfery uprawnień socjalnych obywateli.

W swych licznych wypowiedziach na rzecz utrzymania w ustawie zasadniczej gwarancji socjalnych (co najmniej w normach o charakterze programowych) Rzecznik powoływał się stale na argument, iż Polska jest do zapewnienia obywatelom praw socjalnych zobowiązana mocą ratyfikowanych traktatów międzynarodowych, w szczególności postanowieniami Paktów Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych⁵⁰.

Politycy nad tym argumentem przechodzą z niezrozumiałych powodów całkowicie do porządku, mimo że przy różnych okazjach posługują się ciągle frazesem państwa prawa i na każdym kroku deklarują swą niewzruszalną wierność tej idei.

Wysuwany przez RPO argument ma - pozornie tylko - słabą stronę. Akty międzynarodowe, w tym również Pakty Praw Człowieka i Europejska Karta Socjalna nie zobowiązują żadnego państwa, które akty te ratyfikowało, do konstytucjonalizacji zawartych w nim gwarancji⁵¹. Uważa się, że dla wypełnienia międzynarodowego zobowiązania wystarczająca jest odpowiednia regulacja w ustawodawstwie zwykłym⁵².

Dla Rzecznika Praw Obywatelskich nie jest to jednak gwarancja satysfakcjonująca. Implementacja norm traktatowych, dotyczących praw człowieka do ustawodawstwa zwykłego, chroni Polskę jedynie jako sygnatariusza umowy międzynarodowej przed zarzutami niewypełnienia zobowiązania ze strony innych państw będących uczestnikami tych umów, ale nie zapewnia obywatelom tak skutecznej gwarancji ochrony ich praw wynikających z norm międzynarodowych, jak zabezpieczenie stosowania ich z mocy przepisów konstytucji⁵³. Rzecznik Praw Obywatelskich może bowiem tylko wtedy, gdy umowa międzynarodowa została przełożona na język konstytucji, kwestionować niezgodne z odpowiednimi przepisami ustawy zasadniczej przepisy ustaw zwykłych i aktów niższego rzędu. Może również na podstawie art. 16 ust. 3 pkt 1/ ustawy o RPO, sygnalizować właściwym podmiotom konieczność wypełnienia luk w ustawodawstwie zwykłym przepisami potrzebnymi do zharmonizowania tego ustawodawstwa z odpowiednimi normami konstytucyjnymi, w których uwzględnione zostały podstawowe prawa

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ Tamże, s. 88-89 i wcześniej; *Dziesięć choroba kapitalizmu*, Rozważania RPO nr 2, Warszawa 1993, s. 36, *Ochrona praw człowieka w działalności RPO*, Biuletyn RPO nr 17, Warszawa 1993, s. 30-31.

⁵¹ Por. W. Sokolewicz, *Uwagi o projekcie Karty Praw i Wolności*, "Państwo i Prawo" 1993, z. 4, s. 71.

⁵² Tamże, s. 72.

T. Zieliński, *Ochrona praw człowieka...*, s. 32; tak samo Z. Góral, *Prawo do pracy...*, s. 94.

człowieka, z aktów międzynarodowych, uzyskując w ten sposób rangę najwyższych norm prawnych obowiązujących w państwie. Z normami tymi muszą być zgodne normy niższego rzędu, zawarte w ustawach zwykłych i aktach pod-ustawowych. Z powodu samej niezgodności wewnętrznego ustawodawstwa RP z aktami międzynarodowymi Rzecznik Praw Obywatelskich ani inny podmiot uprawniony do składania wniosków w Trybunale Konstytucyjnym, nie może kwestionować żadnej ustawy. W orzecznictwie TK "niekonstytucyjność" rozumiana jest ściśle w podanym wyżej znaczeniu⁵⁴.

* * *

W chwili obecnej nie wiadomo jeszcze, jak określony zostanie ustrój społeczny III Rzeczypospolitej w przyszłej konstytucji. Można jednak przewidywać, na podstawie wyników prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z dnia 8 II 1995 r., że zapisana w art. 1 obecnych przepisów konstytucyjnych ustrojowa zasada sprawiedliwości społecznej zostanie utrzymana w dotychczasowym sformułowaniu w art. 1 projektowanej konstytucji. Oznaczałoby to uwzględnienie w całej rozciągłości propozycji Rzecznika Praw Obywatelskich.

W dyskusji nad tym przepisem pojawiły się w Komisji Konstytucyjnej wszakże głosy ostro protestujące przeciw zachowaniu - jako zasady ustroju społecznego III Rzeczypospolitej - sprawiedliwości społecznej⁵⁵. Oponenti powtarzali stary, nie mający uzasadnienia na tle ogromnej literatury, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i doświadczeń zachodniego sąsiada Polski argument, że zakresu tego pojęcia w ogóle określić się nie da⁵⁶. Niektórzy członkowie Komisji sprzeciwiali się nawet sformułowaniu, iż Rzeczpospolita powinna kierować się wspomnianymi zasadami, wywodząc, że takie zapisanie mogłoby stać się podstawą wysuwania urzędnikom zarzutów, że w wydawaniu decyzji administracyjnych (zgodnych z prawem) tymi zasadami się nie kierowali⁵⁷. Dziwna wydaje się ta obawa w sytuacji, gdy od pięciu lat przepis odwołujący się do zasad sprawiedliwości społecznej obowiązuje i w opisany sposób nie był przez obywateli wykorzystywany. A jak te zasady należy rozumieć i do jakich podmiotów jest adresowany, wyjaśnił już w wielu swych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny (wydanych m.in. na skutek wniosków RPO)⁵⁸.

Nieustanny nurt krytyki sprawiedliwości społecznej jako wartości konstytucyjnej, ostro kontrastuje z innym zupełnie patrzaniem na tę sprawę niemieckich demokratów w czasach analogicznego zamętu, jaki panował

⁵⁴ Trybunał Konstytucyjny "podpierał się" jednak w uzasadnieniach niektórych orzeczeń i uchwał aktami międzynarodowymi (np. w orz. z 24 X 1989 r., K. 6/89, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1989 z.*, Warszawa 1990, s. 110, w orz. z 30 I 1991 r., K. 11/90, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1991 ?*, Warszawa 1992, s. 40 - 41, uchwała z 25 IX 1991 r., W. 1/91, Tamże, s. 201, orz. z 11 II 1992 r. K. 14/91, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1992 r.*, cz. I, Warszawa 1992, s. 132.

⁵⁵ M.in. oponowali przeciw zapisaniu sprawiedliwości społecznej w konstytucji posłowie Unii Wolności (*Sprawiedliwość dzieli polityków*, "Rzeczpospolita" z 9 II 1995 r.).

⁵⁶ Tym argumentem szermował zwłaszcza pos. J. Ciemniowski, oświadczając wprost, że nie wie, co to jest sprawiedliwość społeczna i jakie są granice tego pojęcia (*Sprawiedliwość dzieli...*).

⁵⁷ Por. I. Lipowicz w głównym wydaniu Wiadomości TV w dniu 9 II 1995 r.

⁵⁸ Zob. przypisy: 3, 11, 12, 17, 18, 19, 20, 25.

w środkowej Europie po I wojnie światowej. Znamiennym tego przykładem jest Konstytucja Weimarska Rzeszy Niemieckiej z 11 VIII 1919 r., w której znalazł się cały rozdział poświęcony zagadnieniom życia socjalnego i gospodarczego, a przepis art. 151 tej konstytucji głosił, iż "ustrój życia gospodarczego winien czynić zadość zasadom sprawiedliwości i mieć na celu zapewnienie wszystkim obywatelom egzystencji godnej człowieka". W tamtej Polsce zaznaczyła się natomiast podobna do dzisiejszej, obawa przed stanowczym ujęciem kwestii socjalnej w Konstytucji z 1921 r. W piśmiennictwie naukowym źródłem takiego podejścia do tej fundamentalnej sprawy upatrywano wtedy w słabym rozumieniu zjawisk życia socjalnego i w raczej filantropijno-humanitarnym niż społeczno-humanitarnym do nich stosunku"⁵⁹.

W przedkonstytucyjnych dyskusjach wnikliwego rozważenia wymaga jeszcze kwestia zasadności równorzędnego potraktowania w ustawie zasadniczej dwóch oddzielnie zapisanych w paktach ONZ-owskich praw: 1) obywatelskich i politycznych oraz 2) gospodarczych i społecznych (socjalnych).

W społeczeństwach postkomunistycznych żywa jest ciągle obawa przed naruszaniem praw człowieka należących do pierwszej z wymienionych wyżej grup, a to dlatego, ponieważ prawa te w realnym socjalizmie były najczęściej łamane. Stąd zrozumiąły jest akcent we wszystkich projektach w konstytucji na zapisanie w niej najmocniejszych gwarancji ochrony tych właśnie praw.

Natomiast w sprawie praw socjalnych ścierają się z sobą dwie przeciwne tendencje: 1) do zerwania z tymi prawami jako rzekomymi relikdami ustroju socjalistycznego, 2) do zapisania w konstytucji tych praw jako równorzędnych z prawami "obywatelskimi i politycznymi". Można też wyróżnić w chórze głosów sprzeciwiających się prawom socjalnym również takie, które kwestionują realność tychże praw w warunkach kryzysów gospodarczych.

Krytyczne stanowisko RPO w odniesieniu do poglądów wymienionych w punktach 1) i 3) zostało już jasno wyrażone wraz z przestrożą, by ustrojodawca nie ulegał wpływom hałaśliwych demagogów, którzy postulują zastąpienie "dokumentu o charakterze propagandowym" aktem dającym obywatelom wprost roszczenia egzekwowlane na drodze sądowej, czego dotąd nie udało się uczynić żadnemu prawodawcy konstytucyjnemu⁶⁰. Ostrzegał też Rzecznik przed posługiwaniem się w pracach ustawodawczych ową "kryzysową mentalnością", o której była wcześniej tu mowa.

Kwestyjne wydaje się natomiast, zdaniem RPO, stawianie praw socjalnych zawsze na równi z prawami-"obywatelskimi i politycznymi". Dzisiejsze społeczeństwa bronią przed dominacją państw, które pod hasłem gwarancji praw socjalnych ingerują w sferę wolności jednostek. Stąd zrozumiąły jest wysuwanie obecnie na pierwszy plan praw wolnościowych jako problemu

⁵⁹ Zob. G. Simon, *Zagadnienie społeczne w konstytucji polskiej*, wyd. Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej Nr 7, Warszawa 1928, s. 13.

⁶⁰ Według trafnego spostrzeżenia K. Działochoy, możliwości bezpośredniego stosowania konstytucji są w dużym stopniu ograniczone (*Bezpośrednie stosowanie Konstytucji PRL przez sądy*, "Studia Prawnicze" 1988, z. 4, s. 6 i n.). *De lege ferenda* perspektywę taką widzi Z. Czeszejko-Sochacki, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji*, "Rzeczpospolita" z 23 I 1995 r., s. 15.

podstawowego⁶¹. Ale też nie zaszkodzi zastanowić się nad słowami wybitnego teoretyka sprawiedliwości: "...porządek społeczny nie ma służyć ustanawianiu i gwarantowaniu atrakcyjniejszych perspektyw życiowych dla lepiej sytuowanych, jeśli nie dzieje się to z korzyścią dla gorzej potraktowanych przez los"⁶². W okresie budowania nowego ustroju społeczno-gospodarczego nie można nad tym poglądem przejść do porządku.

Na razie w poszukiwaniu nowego ustroju społecznego w konstytucji, kierują jej twórcami ambiwalentne pragnienia, które oddają dramat współczesnego człowieka, znajdującego się w stanie schizofrenicznego rozdarcia między dwiema skrajnościami. Chcemy, jak pisał Leszek Kołakowski, "coraz mniej państwa, którego nadzór i natrętne wtrącanie się w nasze sprawy odczuwamy z przykrością..., a jednocześnie chcemy coraz więcej państwa, by broniło nas przeciw wszystkim możliwym nieszczęściom pochodzącym od natury, od społeczeństwa, czy od nas samych, by zagwarantowało nam bezpieczeństwo totalne, zajęło się naszymi interesami i wspierało naszą szczególną sprawę przeciwko wszystkim innym"⁶³.

Warto jeszcze, na zakończenie, przytoczyć - ku przestrodze polityków - jedno tylko zdanie z części XIII Traktatu Wersalskiego, które wydaje się wciąż aktualne: "warunki pracy, które są dla wielkiej liczby ludzi niesprawiedliwe, powodują nędzę i niedostatek, co rodzi niezadowolenie, zagrażające pokojowi i harmonii powszechnej". Społeczność międzynarodowa bynajmniej od tej myśli dzisiaj się nie odwraca. Świadczy o tym specjalna księga Biura MOP wydana z okazji 75-lecia Międzynarodowej Organizacji Pracy pt. *Regards sur l'avenir de la justice sociale*⁶⁴. Atak grupy polskich parlamentarzystów na tę ideę zbiegł się z tym jubileuszem i nader nieprzyjemnym zabrzmiał dysonansem.

THE OMBUDSMAN'S ASSESSMENT OF THE SOCIAL SYSTEM OF THE FUTURE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND

S u m m a r y

The author of the paper, currently acting as ombudsman in the Republic of Poland draws the readers' attention to the fact that today the principle of social justice is undoubtedly one of the main principles of the political system in Poland. And yet, in most of the drafts of the new constitution submitted to the National assembly, there is no direct reference to this principle. The ombudsman's position on that matter is that a concept of 'a social market economy' must be introduced into the model of the political system in the Republic of Poland.

⁶¹ Por. M. Borucka-Arctowa, *Współczesne problemy...*, s. 14 - 15 i cytowany tam M. Duverger, *Sociologie politique*, Paris 1966, s. 348 - 350.

⁶² J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości...*, s. 107.

⁶³ *Cywilizacja na ławie oskai-żonych*, Warszawa 1990, s. 45.

⁶⁴ Na uwagę zasługuje - w tej publikacji - w aspekcie naszego tematu - artykuł L. Kirklanda, *Au service de la justice sociale et économique dans le monde entier*, Bureau International du Travail, Genève 1994, s. 163.

In his speeches and appearances the ombudsman has many times turned to the Constitutional Tribunal appealing for the principle of social justice to be exercised. The number of times when the principle of social justice has been violated and the number of breaches of social rights is considerable.