

TADEUSZ SMOLIŃSKI

PRAWA SPOŁECZNO-EKONOMICZNE W KONSTYTUCJI RP

I. Z przeprowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej w listopadzie 1993 r. badań wynika, że 55% Polaków uznaje, iż konieczne jest uchwalenie nowej konstytucji; 74% ankietowanych przyjmuje, że dla życia zwykłych obywateli przepisy zawarte w konstytucji mają "bardzo duże" lub "raczej duże" znaczenie¹. Wśród spraw i problemów, którymi "konstytucja na pewno powinna się zajmować", najwięcej ankietowanych (87%) uznało zapewnienie obywatelom prawa do pracy, mniej natomiast (82%) było przekonanych, że w konstytucji powinny być określone zasady funkcjonowania władz kraju; 41% uznało za nieodzowny element określenie minimalnej emerytury, a 39% - wysokość minimalnej płacy. Tylko 20% ankietowanych uznało za niezbędne określenie w konstytucji dopuszczalności lub zakazu przerywania ciąży². Wynika z tego wyraźnie, że konstytucja zajmuje ważne miejsce w świadomości obywateli, jednakże zdecydowany wpływ ma na to zapewnienie w niej praw społeczno-ekonomicznych, socjalnych czy społecznych³, a przede wszystkim prawa do pracy. W obecnej sytuacji społeczno-ekonomicznej problemem dla obywateli stało się nie tyle "przyrodzone prawo każdej istoty ludzkiej do życia od poczęcia", ile szeroko pojęte problemy pracy i zabezpieczenia na wypadek utraty miejsca pracy. Dlatego też chcieliby konstytucyjnych gwarancji w tym względzie. Mimo takich preferencji obywateli, politycy i prawnicy zaangażowani w prace nad nową konstytucją uwagę swą skupiają przede wszystkim na organizacji aparatu państwowego, wyborze i kompetencjach prezydenta, kształcie i charakterze drugiej izby, czy stosunkach państwo - Kościół⁴. Jest to o tyle zrozumiałe, że we wskazanej wyżej problematyce istnieją większe możliwości rozwiązań, większa jest dyferencjacja poglądów w społeczeństwie, większe też są możliwości rozbudzenia emocji. Przede wszystkim zaś nie trzeba wskazywać na środki, które są nieodzowne do wprowadzenia określonych uregulowań.

Odnosnie do potrzeby czy konieczności określenia w przyszłej konstytucji katalogu praw społeczno-ekonomicznych, nie ma poważniejszych rozbież-

¹ Raport z badania "Konstytucja w świadomości Polaków", CBOS, Warszawa, styczeń 1994, s. 5.

² Ibidem, s. 17 - 18.

³ B. Zawadzka proponuje przyjęcie dla praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych zbiorowej nazwy: prawa społeczne; B. Zawadzka, *Rozwój konstytucyjnych praw społecznych obywateli*, Studia Prawnicze 1993, nr 2-3, s.4.

⁴ Od 1989 r. nie ukazały się obszerniejsze prace na temat praw socjalnych oprócz opracowania pod red. Z. Kędzi, *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, Poznań 1990, a w nim rozważań H. Suchockiej, *Zakres i sposób regulacji praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych w przyszłej konstytucji*.

ności. Niewielu uznanych polityków czy prawników decyduje się działać wbrew opinii większości obywateli. Stąd też dyskusje dotyczą w dużej mierze zawartości owego katalogu oraz charakteru postanowień w nim ujętych. Tymi też sprawami zajęto się w niniejszym opracowaniu, kreśląc na wstępie krótko historię stanowienia w konstytucjach praw społeczno-ekonomicznych obywateli. Dalej przedstawiono założenia projektów konstytucji RP w tym względzie, na tym tle zaś starano się przedstawić optymalny (zdaniem autora) w obecnych warunkach kształt praw społeczno-ekonomicznych w opracowywanej konstytucji RP.

Bardziej wnikliwe zajęcie się prawami społeczno-ekonomicznymi, szersze propagowanie proponowanych rozwiązań konstytucyjnych jest wysoce uzasadnione. Konstytucja wtedy będzie akceptowana przez obywateli, kiedy wyrażać będzie bliskie im wartości, przyznawać pożądane prawa osobiste, polityczne, a przede wszystkim społeczno-ekonomiczne. Taka konstytucja "...stanowi bowiem z jednej strony ochronę przed zakusami władzy, z drugiej może wyzwalać społeczną energię i utrzymywać przekonanie, iż państwo jest po to, aby człowiekowi służyło, a nie odwrotnie"⁵. Jeżeli zaś dodać, że konstytucja musi być przyjęta przez ogół obywateli w drodze referendum, to w pełni zrozumiałe stanie się określanie w większości projektów konstytucji (przedłożonych Zgromadzeniu Narodowemu) stosunkowo szerokich katalogów praw społeczno-ekonomicznych.

II. Uznając za w pełni zrozumiałe ujmowanie w projektach konstytucji RP w miarę szerokiego katalogu praw społeczno-ekonomicznych, wypada zastanowić się, jak kwestie te ukształtowano w innych konstytucjach.

Pierwsze na świecie konstytucje pisane pomijały problemy społeczno-ekonomiczne. Nie ma ich w konstytucji Stanów Zjednoczonych (w pierwotnym brzmieniu z 1787 r.). Nie ujmuje ich także żadna z poprawek do konstytucji, mimo że pierwszych dziesięć, które weszły w życie w 1791 r., obejmuje tzw. "Kartę Praw". Praw społeczno-ekonomicznych czy socjalnych nie ujęto też przykładowo w konstytucji Belgii z 1831 r. Brak praw socjalnych w pierwszych konstytucjach wytłumaczyć można m.in. tym, że ich twórcy byli z reguły ludźmi zamożnymi, wykształconymi i niezależnymi. Stąd jedyne, co było dla nich (oraz tych, których interesy reprezentowali) nieodzowne, to w miarę nieograniczona swoboda działania oraz wpływ na sprawowanie władzy. Praw tych nie ujmują jednak także nowsze, bo z lat pięćdziesiątych konstytucje Danii i Holandii. Praw socjalnych nie zagwarantowano także w konstytucji Japonii. Zaznaczyć można, że do pochodzącej z 1874 r. konstytucji Szwajcarii próbowano wprowadzić pewne prawa społeczno-ekonomiczne. Jednak w ramach głosowań ludowych w latach 1894, 1946, 1947 i 1970, projekty tych zmian nie uzyskały wymaganej większości. Określenia praw socjalnych nie zawiera także konstytucja Szwecji, państwa o wyjątkowo dużym interwencjonizmie socjalnym. Konstytucja niemiecka stanowi wprawdzie, że Niemcy są "socjalnym państwem prawnym", nie zawiera jednak rozbudowanego katalogu praw socjalnych.

⁵ J. Zakrzewska, *Co obywatel ma z konstytucji*, Wiedza i Życie 1994, nr 5.

Podkreślić wypada, że we wspomnianych wyżej konstytucjach nie dokonano zmian w omawianym zakresie, mimo szerzenia się modnych w latach 1950 - 1960 idei państwa dobrobytu, państwa odpowiedzialnego za bezpieczeństwo socjalne i pomyślność obywateli. Nie udało się wprowadzić zmian w tym zakresie, mimo że "państwo opiekuńcze" miało objąć opieką nie tylko najbiedniejszych, ale i tzw. warstwy średnie. Większość obywateli zdawała sobie bowiem sprawę, że ów "dobrobyt" ma swoje źródło w wysokich podatkach. Wielu też w sprawach własnego dobrobytu wolało raczej zawieżyć sobie niż państwu.

Określanie w konstytucjach szerokiego katalogu praw społeczno-ekonomicznych związane było w dużej mierze z działaniami podczas I wojny światowej (wojny w pełni tego słowa ludowej) oraz tzw. Rewolucją Październikową w Rosji. Pod wpływem tych wydarzeń w okresie międzywojennym określane zostają w konstytucjach pierwsze prawa obywateli do pewnych świadczeń ze strony państwa. Niewielu ludzi w Europie wiedziało, jak faktycznie wygląda życie mas pracujących w Rosji Radzieckiej. Większość słyszała natomiast, że powstała tam "republika ludu pracującego", zabezpieczająca interesy i prawa socjalne "ludzi pracy". Jeżeli wcześniej gwarantowano nieingerencję państwa w określone sfery życia obywateli, to teraz zaczęto ujmować także pewne pozytywne działania państwa w celu zabezpieczenia im egzystencji. W większości przypadków nie ujmowano jednak prawa do pracy, bowiem przy dominującej prywatnej własności środków produkcji państwo miało stosunkowo małe możliwości jego zapewnienia. Ograniczone możliwości istniały jedynie w zakresie tzw. robót publicznych. Coraz wyraźniej podkreślano jednak prawo i obowiązek państwa w zakresie stymulowania stosunków i warunków pracy. Zaznaczyć jednak trzeba, że w Szwajcarii uczyniono to już na początku XX wieku. W art. 34 konstytucji postanowiono: "Związek ma prawo wydawać jednolite przepisy w sprawach zatrudnienia dzieci w fabrykach i długości czasu pracy dla dorosłych. Ma on również prawo wydawać przepisy w celu ochrony robotników pracujących w gałęziach przemysłu szkodliwych dla zdrowia i niebezpiecznych".

Po II wojnie światowej w państwach środkowej i południowo-wschodniej Europy, korzystając z poparcia i wzorów radzieckich, zaczęto budować socjalizm. W zakresie zabezpieczenia praw społeczno-ekonomicznych odniesiono pewne sukcesy. Wprawdzie nie były one na miarę deklaracji konstytucyjnych, jednak w państwach tych zlikwidowano bezrobocie, zapewniając każdemu obywatelowi prawo do pracy, to znaczy "do zatrudnienia za wynagrodzeniem". Nie znaczyło to jednak, że wynagrodzenie było wypłacane "...według ilości i jakości pracy" (art. 68 konstytucji PRL). Państwo, będąc najpoważniejszym właścicielem środków produkcji, miało realne możliwości zagwarantowania prawa do pracy, chociażby tylko w celu ukrycia faktycznego bezrobocia. Dla zachowania spokoju społecznego, skuteczniejsze było "przechowywanie" bezrobotnych w zakładach pracy niż gromadzenie ich na ulicach.

W latach pięćdziesiątych elementy socjalistyczne zaczęto akcentować w konstytucjach państw pokolonialnych będących na tzw. niekapitalistycz-

nej drodze rozwoju. Przywódcy tych państw upatrywali dźwigni postępu i dobrobytu w hasłach różnie pojmowanego socjalizmu. W tym zakresie szczególnie wzniosie i uroczyście traktowano sprawę prawa do pracy, określając ją na zmianę "szczęściem i świętym obowiązkiem" (art. 21 Konstytucji Ludowej Republiki Konga), "obowiązkiem i zaszczytem" (art. 4 Konstytucji Libii), "obowiązkiem i sprawą honoru" (art. 35 Konstytucji Jemenu). Prawie zawsze prawo do pracy łączono z pewnymi szczególnymi obowiązkami państwa, np. z odpowiednim, sprawiedliwym i równym wynagrodzeniem za świadczoną według swoich możliwości pracę (art. 21 Konstytucji LRK). Często także określano obowiązki państwa do ochrony sił i zdrowia pracujących oraz do ochrony dzieci przed zmuszaniem ich do podejmowania zajęć niewłaściwych ze względu na płeć, wiek i siły (art. 37 Konstytucji Birmy z 1947 r.).

Obecnie obowiązujące konstytucje najbogatszych państw świata najczęściej nie ujmują w ogóle problemów pracy, albo też poświęcają im stosunkowo mało miejsca (np. w Konstytucji Finlandii w art. 6 stwierdzono jedynie: "Praca obywateli znajduje się pod specjalną ochroną państwa"). Omawiane problemy wiele miejsca zajmują natomiast w konstytucji włoskiej, w której już w ramach zasad podstawowych (art. 1) postanowiono: "Włochy są republiką demokratyczną, opartą na pracy". Po tym sformułowaniu, w osobnym rozdziale "Stosunki ekonomiczne" umieszczono wiele uregulowań szczegółowych. Przede wszystkim zaś stwierdzono, iż "Republika ochrania pracę we wszystkich jej formach i zastosowaniach".

III. Nie trzeba szerzej uzasadniać twierdzenia, że określone czy gwarantowane w konstytucjach wolności i prawa obywateli są najczęściej efektem określonej sytuacji politycznej czy społeczno-ekonomicznej. Związane są z faktycznymi lub wyimaginowanymi zagrożeniami czy niepokojami. Z tych też przyczyn ustawodawcy konstytucyjni określają lub starają się określić taki katalog wolności i praw obywateli, jaki stanowi dla nich (oraz dla tych grup obywateli, które reprezentują) skuteczną obronę przed aktualnymi realnymi niebezpieczeństwami.

O ile w okresie tzw. realnego socjalizmu dla większości działaczy politycznych i dużej części obywateli podstawowe znaczenie miało zagwarantowanie wolności osobistej oraz zabezpieczenie nieingerencji (lub osłabienie ingerencji) państwa w pewne sfery życia obywatela, a także możliwość swobodnego organizowania się, o tyle obecnie obywatele coraz częściej domagają się pewnych pozytywnych działań ze strony państwa. Działania, które miałyby na celu zapewnienie pomyślności i godziwego życia w dobrobycie. Po 1989 r. sprawy zabezpieczenia wolności osobistej stały się oczywiste. Równie oczywiste, zdaniem większości obywateli, powinny być obecnie i w przyszłości sprawy zabezpieczenia miejsc pracy (zgodnie z możliwościami fizycznymi i kwalifikacjami) oraz płacy minimalnej lub minimalnej renty czy emerytury. Wychodząc naprzeciw tym oczekiwaniom większość projektów konstytucji opracowywanych w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego przewiduje stosunkowo szeroki katalog praw społecznych. Nie ujmująco jedynie tzw. projekt prezydencki i projekt Konfederacji Polski

Niepodległej, w których zrezygnowano z określania wolności, praw i obowiązków obywateli. Twórcy tych projektów uznali, że sprawy wolności, praw i obowiązków należy uregulować w osobnych aktach prawnych - w ustawach zwykłych. Doradcy prezydenta zakładali, że konstytucję należy tworzyć etapami, stąd pewne instytucje można umieścić w konstytucji dopiero po ich sprawdzeniu się w praktyce.

Zdaniem czołowych działaczy KPN przeniesienie tych uregulowań do ustaw zwykłych nie tyle ma umniejszać ich wagę, co nawiązywać do tradycji Konstytucji Kwietniowej z 1935 r. Mimo wszystko musi jednak dziwić, że ugrupowanie szeroko szermujące hasłami populistycznymi zdecydowało się na pominięcie w konstytucji sfery praw socjalnych obywateli. Nie wgłębiając się w argumenty i uzasadnienia twórców projektów, które nie ujmują katalogu praw społeczno-ekonomicznych, stwierdzić należy, że wysoce pożądana jest obecność rozwiniętego, umiarkowanego czy choćby elementarnego katalogu tych praw. Stanowi on bowiem wytyczną dla ustawodawcy zwykłego, określającego konkretne normy w przedmiocie spraw socjalnych, a także daje obywatelowi trwałą i silną gwarancję ich realizacji. Potrzebę istnienia takiego katalogu wypada podkreślić zwłaszcza wtedy, gdy (tak jak ma to miejsce w tzw. projekcie prezydenckim) akcentuje się, że "Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym" (art. 3). Przyjąć bowiem należy, że demokratyczne państwo prawne to takie państwo, w którym "...wyłaniania w sposób demokratyczny władza posiada społeczną legitymację, w którym sposób tworzenia prawa jest również demokratyczny, w którym prawa i obowiązki obywateli nie tylko winny być ustanowione w szczególnej formie, ale ich konstytucyjny katalog zawierać określone polityczne i społeczne treści"⁶.

Prawa społeczno-ekonomiczne, socjalne czy społeczne ujęte zostały w projektach: SLD, PSL i UP, UD, tzw. senackim i "Solidarności". Najszerzej, co należy przyjąć za rzecz zrozumiałą, ujmują je projekty SLD, PSL i UP oraz "Solidarności". Jednak tylko w projekcie SLD, w ramach rozdziału "Wolności, prawa i obowiązki człowieka oraz obywatela", który podzielono na 4 części, wyodrębniono w ramach jednej z nich "Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne" (art. 45 - 63). Twórcy tego projektu wydzielając owe wolności i prawa, z pewnością chcieli zwrócić uwagę (nie tylko zresztą swojej klienteli wyborczej) na znaczenie tej części konstytucji. Od dawna bowiem w nauce prawa konstytucyjnego wyraźnie akcentuje się, że w ramach tzw. ogólnej systematyki konstytucji ustawodawcy konstytucyjni zwracają uwagę na problemy ich zdaniem najważniejsze czy pierwotne. W odróżnieniu od projektu SLD, akcentującego min. prawa społeczne, w uzasadnieniu do tzw. projektu senackiego stwierdzono: "W projekcie zerwano przede wszystkim z typowym dla konstytucji socjalistycznych szerokim przyrzeczeniem - nigdy nie zrealizowanych w formie pełnej - praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych"⁷.

⁶ J. Zakrzewska, *Państwo prawa a nowa konstytucja*, w: *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, Kraków 1992, s. 328.

⁷ *Projekty konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993, s. 19.

Celem niniejszego opracowania nie jest konstruowanie katalogu "najważniejszych, zasadniczych, rozwiniętych czy podstawowych" praw socjalnych, społecznych lub społeczno-ekonomicznych obywateli RP Wysiłek taki z pewnością byłby daremny. Nie udało się bowiem dotychczas (a przyjąć można, że nie uda się to także w bliskiej przyszłości) określić powszechnie czy szerzej akceptowanego katalogu tych praw⁸. Stwierdzić także należy, że żaden z omawianych projektów konstytucji nie operuje formalnie wspomnianymi wyżej terminami. Z tego też względu w opracowaniu omówione zostaną te prawa społeczne, które ujęto w większości projektów i które - moim zdaniem - są najważniejsze z punktu widzenia obywatela oraz mają szansę znaleźć się w przyszłej konstytucji.

W sferze praw społeczno-ekonomicznych czy socjalnych z pewnością szczególne znaczenie mają prawa i wolności związane z pracą, wypoczynkiem oraz zabezpieczeniem na wypadek utraty możliwości lub zdolności do pracy.

Większość projektów konstytucji zawiera tzw. artykuły podstawowe (SLD), zasady podstawowe (UD), zasady naczelné ("Solidarność", projekt senacki), zasady ogólne (PSL i UP). Projekt prezydencki i projekt KPN otwierają rozdziały "Rzeczpospolita" i "Rzeczpospolita Polska". Z wyjątkiem projektu senackiego, który w ogóle pomija w tej części problemy pracy, w innych praca potraktowana została na równi z wolnością i własnością, jako podstawa ustroju (art. 3 projektu prezydenckiego) czy podstawa rozwoju i potęgi Rzeczypospolitej (art. 13 projektu KPN). Ujęcie takich sformułowań, bez rozwiniętego katalogu praw społeczno-ekonomicznych w dalszej części konstytucji, stanowi z pewnością jedynie wzniosłe hasło i piękny ozdobnik. Zaznaczyć jednak w tym miejscu trzeba, że w projekcie KPN, w rozdziale "Rzeczpospolita Polska", określono stosunkowo najszerzej możliwości ingerencji państwa w sferę zatrudnienia obywatela. W art. 13 postanowiono bowiem: "Państwo gwarantuje wolność pracy, roztacza nad nią opiekę i sprawuje nadzór nad warunkami pracy". Gdyby termin "nadzór" interpretować jako możliwość ingerowania w działalność jednostki nadzorowanej, to projekt KPN dawałby stosownym organom państwowym szerokie możliwości oddziaływania na stosunki między pracodawcą a pracownikiem.

W projekcie "Solidarności" podkreślono, że "Praca jest podstawą rozwoju państwa. Rzeczpospolita chroni prawo do pracy" (art. 7). Natomiast w projektach PSL-UP oraz UD stwierdzono, że życie gospodarcze (gospodarka) opiera się na pracy, własności i swobodzie działania wszystkich podmiotów gospodarczych. Jedynie w projekcie SLD (art. 9) wskazano na pracę jako na wartość społeczną, ekonomiczną i moralną rangi najwyższej oraz na szczególną ochronę i opiekę państwa nad ową wartością.

Żaden z projektów nie gwarantuje prawa do pracy Ich twórcy z pewnością zdawali sobie sprawę z braku możliwości zagwarantowania tego prawa

⁸ Szerzej tym problemem zajęła się B. Zawadzka, *Rozwój konstytucyjnych praw...*, powołując się w tym zakresie na opracowania: F. Siemieński, *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979; Z. Kędzia, *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*, Wrocław 1980; tenże, *Konstytucyjna koncepcja praw, wolności, obowiązków człowieka i obywatela*, w: *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, Poznań 1990.

przez państwo w obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Niemożność zapewnienia prawa do pracy nie powinna jednak zwalniać od troski i aktywności w celu jego zabezpieczenia. Z tego też względu w projektach SLD, PSL-UP i "Solidarności" podkreślano, iż: "Obowiązkiem władz publicznych jest tworzenie warunków prawno-ekonomicznych dla realizacji prawa do pracy" (SLD - art. 9 ust. 2), "Państwo prowadzi politykę sprzyjającą realizacji prawa do pracy" (PSL-UP - art. 37), "Każdy ma prawo do swobodnego wyboru zawodu i pracy [...]. Realizując to prawo władze publiczne prowadzą aktywną politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego i swobodnie wybranego zatrudnienia oraz prowadzą i wspierają poradnictwo i szkolenie zawodowe" ("Solidarność" - art. 36)⁹. Mimo że w związku z prowadzonymi działaniami prywatyzacyjnymi państwo coraz bardziej pozbawia się możliwości zapewniania prawa do pracy, to i tak pozostają mu szerokie możliwości w tym zakresie, np. poprzez działalność legislacyjną kształtującą stosunki i warunki pracy, różnego rodzaju preferencje podatkowe w związku z tworzeniem nowych miejsc pracy, szkolnictwem, poradnictwem zawodowym itd. Trudno byłoby jednak doprowadzić do określonego w projekcie "Solidarności" "pełnego i produktywnego" zatrudnienia. Z pewnością - podobnie jak to miało miejsce w okresie PRL, gdy propagowano "pełne i racjonalne" zatrudnienie - zatrudnienie "pełne i produktywnie" będzie musiało pozostać szczytnym, choć niespełnionym hasłem. Twórcy projektu "Solidarności" z pewnością wzorowali się na Konwencji MOP nr 122/1964 dotyczącej polityki zatrudnienia, w której za główny cel państwa przyjmuje się prowadzenie polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego i swobodnie wybieranego zatrudnienia. Konwencja ta jednak liczy sobie już ponad 30 lat i przyjęto ją w czasach, w których w bardzo wielu konstytucjach obywatelom gwarantowano prawo do pracy

Z prawem do swobodnie wybieranej pracy (zawodu) wiąże się prawo do wynagrodzenia. W projekcie "Solidarności" podkreślono prawo do "godziwego wynagrodzenia". W projekcie PSL-UP mówi się o prawie do "słusznego wynagrodzenia", a w projekcie SLD wskazano na prawo do słusznego wynagrodzenia odpowiedniego do wartości pracy. Terminy "godziwy" i "słuszny" z pewnością mają wiele znaczeń. Bez względu więc na to, czy użyje się terminu "słuszne wynagrodzenie" czy "wynagrodzenie godziwe" i tak powstaną problemy interpretacyjne. Używając jednak terminu "słuszne wynagrodzenie", należałoby wskazać na "słuszne" według jakich kryteriów. Nie uczyniono jednak tego w projekcie PSL-UP. W projekcie SLD wskazano na "wartość pracy". Przyjąć można, że właściwsze jest określenie ujęte w projekcie "Solidarności"; wprawdzie i ono nie jest jednoznaczne, jednak opiera się na Pakcie Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych, w którym w art. 7 stwierdzono, że zarobek godziwy to taki, który zapewnia zadowalające warunki życia dla pracownika i jego rodziny. Zaznaczyć w tym

⁹ A. Stelmachowski, były Marszałek Senatu, za którego kadencji uchwalono tzw. senacki projekt konstytucji, słusznie twierdzi, że "...byłoby naigrywaniem się z rzeczywistości (i z bezrobotnych), gdyby się napisało, że Rzeczpospolita Polska urzeczywistnia prawo do pracy..."; w: Rzeczpospolita z 23 X 1993 r. H. Suchocka w przedmiocie określania zakresu praw socjalnych stwierdziła, że "...konstytucja ma być ustawą zasadniczą, a nie katalogiem życzeń"; w: Rzeczpospolita z 25 V 1994 r.

miejscu można, że w projekcie SLD nie użyto terminu określonego w tzw. "Pakcie", mimo iż w art. 27 projektu stwierdzono wyraźnie: "Wolności i prawa ujęte w konstytucji powinny być interpretowane zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, Międzynarodowymi Paktami Praw Człowieka, a także innymi normami wiążącego Polskę prawa międzynarodowego dotyczącymi praw człowieka".

Żaden z projektów nie określa wysokości minimalnego wynagrodzenia. Niemniej twórcy projektów SLD oraz PSL-UP, idąc z pewnością za głosem większości obywateli i dążąc do zapewnienia swoim projektom szerokiego poparcia społeczeństwa, ujęli w nich obowiązek określania przez państwo minimalnego wynagrodzenia za pracę. Mimo, że w innych projektach nie nałożono *expressis verbis* na państwo takiego obowiązku, to i tak może ono wykazywać aktywność w tym zakresie, bowiem z pewnością określanie minimalnych zarobków mieści się w ramach "opieki państwa nad pracą obywatela" (projekt senacki) czy "ochrony państwa nad pracą" (projekt UD). W projekcie "Solidarności" ów obowiązek może wypływać z art. 37 pkt 1 - "Państwo zapewnia ochronę stosunku pracy [...] oraz warunków, w jakich praca się odbywa". W określeniu "warunki pracy" z pewnością zawiera się także sprawa wynagrodzenia za pracę.

W projekcie "Solidarności" w art. 43 określono także sposób wyznaczania minimalnej płacy czy minimalnego dochodu. Winna to ustalać komisja trójstronna, złożona z przedstawicieli pracowników, pracodawców i rządu. Tego typu detalizowanie z pewnością nie jest właściwe. Ustanowienie tzw. komisji trójstronnej oraz określenie jej kompetencji było i jest (co należy przyjąć) rozwiązaniem doraźnym i nie powinno być przedmiotem regulacji konstytucyjnej.

W projektach SLD i "Solidarności" podkreślono prowadzenie przez państwo polityki równych szans w zakresie zatrudnienia. Stąd też szczególne podkreślenie ochrony pracy młodocianych, niepełnosprawnych i kobiet w ciąży (projekt NSZZ "Solidarność", art. 37 pkt 3). W projekcie SLD problemowi pracy, kształcenia zawodowego, leczenia, rehabilitacji i resocjalizacji, readaptacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych lub upośledzonych poświęcono szeroko rozbudowany art. 62. Akcentowanie prowadzenia polityki równych szans oraz wskazanie grup społecznych znajdujących się pod szczególną ochroną, z pewnością nie stanowi zbędnej detalizacji. Jest ono w nowoczesnej konstytucji bardziej nieodzowne niż podkreślanie nie budzącej od długiego czasu wątpliwości i problemów "wolności wyboru zawodu".

O swobodnym wyborze pracy lub pracy i zawodu stanowią projekty SLD, PSL-UP i "Solidarności". O ile jednak z brzmienia projektu "Solidarności" wyraźnie wynika, że przyszła konstytucja winna gwarantować swobodny wybór zawodu i pracy ("każdy ma prawo do swobodnego wyboru zawodu i pracy..."), o tyle z art. 45 projektu SLD oraz art. 37 projektu PSL-UP można by było wyprowadzić obywatelskie prawo do pracy, tzn. domagania się tego prawa także np. na drodze sądowej. W projektach SLD oraz PSL-UP stwierdzono bowiem, że "każdy ma prawo do swobodnie wybranej pracy". Od sformułowania formalnie gwarantującego w konstytu-

cji PRL (art. 68) prawo do pracy, omawiane dwa projekty różnią się tylko tym, że dodano do nich zwrot: "swobodnie wybranej". Dopiero z niżej zamieszczonych regulacji, stanowiących o tym, że państwo lub władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą realizacji prawa do pracy oraz iż zapewnia się odpowiednie świadczenia osobom nie mającym zatrudnienia, można wywnioskować, że prawo do swobodnie wybranej pracy ma jedynie uniemożliwić administracyjne kierowanie obywateli do pracy w określonym zawodzie, stanowisku czy miejscu.

Z problemami pracy czy zatrudnienia obywateli nierozzerwalnie wiąże się prawo do wypoczynku. Nie określa go tzw. projekt senacki. Terminu "prawo do wypoczynku" nie używa, *też* projekt NSZZ "Solidarność". Ujmuje on jednak prawo do ustawowych dni wolnych od pracy, corocznego płatnego urlopu oraz określa maksymalny tygodniowy wymiar czasu pracy na 40 godzin. Nie dłuższy niż 40-godzinny tydzień pracy ustanawia *też* projekt SLD. Jedynie w projekcie UD zaproponowano nie dłuższy niż 42-godzinny tydzień pracy. W projekcie PSL-UP stwierdzono wprawdzie, że prawo do wypoczynku zapewniają m.in. ustawowo określone maksymalne normy czasu pracy, nie oznaczono jednak ich górnych granic. Związane jest to z pewnością ze specyfiką pracy w rolnictwie, gdzie np. w okresie nasilenia robót polowych owe granice często byłyby przekraczane. Zaznaczyć wypada, że w żadnym z projektów nie zagwarantowano 8-godzinnego dnia pracy, mimo że od dziesiątków lat uznawano go jako podstawową zdobycz "świata pracy".

Na wypadek braku pracy, w projekcie UD przewidziano dla bezrobotnych "prawo do zabezpieczenia ze środków publicznych" (art. 33 pkt 3). W projektach "Solidarności", SLD i PSL-UP przewidziano "pomoc materialną" lub "odpowiednie świadczenia" dla osób, które nie z własnej woli nie mają zatrudnienia.

Z punktu widzenia bezrobotnych z pewnością korzystniejsze są sformułowania ujęte w projektach SLD oraz PSL-UP, bowiem "pomoc materialna" ze strony państwa (projekt "Solidarności") może wprawdzie przybrać różne postaci, może *też* jednak nie zabezpieczać minimum egzystencji. Termin "odpowiednie świadczenia" wymaga wprawdzie relatywizacji i może być traktowany jako wytyczna polityki państwa, jednak wskazuje na pewien poziom owych świadczeń. Należy zaś przyjąć, że człowiek nie z własnej woli pozbawiony pracy ma podobne prawa, jak pracujący, tzn. m.in. prawa do życia na poziomie odpowiadającym godności ludzkiej (określenie z art. 7 Paktu Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych).

Z prawem do pracy, do wynagrodzenia, z prawem do wypoczynku itd. łączy się m.in. wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, prawo do strajku oraz prawo do współzarządzania zakładem pracy

Aktualna sytuacja społeczno-ekonomiczna w Polsce oraz obecna, a przede wszystkim wcześniejsza rola NSZZ "Solidarność", a także głębokie podziały w ramach ruchu zawodowego z pewnością spowodowały, że w projektach konstytucji znalazły się z reguły rozbudowane postanowienia dotyczące organizacji i wstępowania do związków zawodowych.

W projekcie "Solidarności" w art. 40 zagwarantowano zarówno prawo przystąpienia do związków zawodowych (pkt 1), jak i wolność tworzenia

oraz działania związków zawodowych (pkt 2), a także prawo związków zawodowych od tworzenia i przystępowania do krajowych i międzynarodowych organizacji związkowych (pkt 3)¹⁰. Podobnie wcześniej już - w projekcie SLD - określano prawo tworzenia i przystępowania do związków zawodowych (art. 47 pkt 1) oraz prawo do tworzenia przez związki organizacji międzynarodowych i międzyzwiązkowych (art. 47 pkt 3). Widać więc, że twórcy tych projektów prawa i wolności związkowe ujęli w dwóch aspektach, zarówno jako możliwość przystępowania do związków zawodowych, jak i możliwość ich tworzenia. W projekcie SLD podkreślono dodatkowo równe prawa i obowiązki wszystkich związków zawodowych oraz obowiązek organów państwowych i samorządu terytorialnego jednakowego traktowania wszystkich związków zawodowych (art. 47 pkt 2). SLD mający w swym składzie przedstawicieli OPZZ pragnął z pewnością zapewnić im jednakową pozycję i traktowanie w stosunku do NSZZ "Solidarność" i członków tego związku. Wolność tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich oraz prawo związków do zakładania konfederacji i międzynarodowych organizacji, podkreśla projekt senacki (art. 37). Prawo do tworzenia związków zawodowych przewiduje też projekt UD (art. 28). Projekt PSL-UP gwarantuje w tym zakresie wolność zrzeszania się w związkach zawodowych (art. 40 pkt 1). Prawo do tworzenia związków zawodowych przewidują więc projekty SLD i UD. Wolność w tym zakresie gwarantują projekty "Solidarności", tzw. senacki i PSL-UP. Nie trzeba w tym miejscu podkreślać, że z punktu widzenia obywatela nie jest obojętne, czy gwarantuje mu się wolność czy prawo tworzenia związków zawodowych. Wolność, nie zaś prawo do tworzenia związków zawodowych, określają także różnego rodzaju dokumenty międzynarodowe, m.in. Konwencja MOP nr 89 dotycząca wolności związkowych.

Projekty SLD (art. 49) i "Solidarności" (art. 41) gwarantują także pracodawcom prawo do zrzeszania się. W projekcie PSL-UP (art. 40 pkt 1) określono wolność pracodawców w tym zakresie. O ile słuszne jest zagwarantowanie w konstytucji praw i wolności związkowych, o tyle akcentowanie w ustawie zasadniczej praw pracodawców uznać należy za zbędne i zbyt daleko idące, wypływające z pewnością z chęci podkreślenia równości sektorów i podmiotów gospodarczych, idei solidarności i dialogu partnerów społecznych. Określanie w konstytucji prawa pracodawców do organizowania się nie powinno być traktowane jako równoważenie prawa pracowników do organizowania się w związki zawodowe, podobnie jak prawo do lockoutu nie może być równoważeniem prawa do strajku.

Projekty SLD, PSL-UP i "Solidarności" przewidują prawo prowadzenia rokowań między pracownikami a pracodawcami. W projekcie SLD określono dla przedstawicieli pracowników i pracodawców prawo do zbiorowych rokowań w przedmiocie warunków zatrudnienia i wynagrodzenia (art. 50).

¹⁰ Owe prawa lub wolności ujęto w niniejszych rozważaniach, mimo że z pewnością jest sprawą dyskusyjną, czy np. zrzeszanie się w związki zawodowe jest prawem lub wolnością społeczno-ekonomiczną (ekonomiczno-socjalną), czy też pozostaje w sferze praw i wolności politycznych. Nie zastanawiano się też, czy owe prawa i wolności są ściśle prawami społeczno-ekonomicznymi, czy też raczej należy je rozpatrywać jako gwarancje realizacji np. prawa do pracy, godziwego wynagrodzenia czy prawa do wypoczynku.

W projekcie PSL-UP wskazano, że owe negocjacje mają dotyczyć warunków życia i pracy. W projektach PSL-UP (art. 40 pkt 3) i "Solidarności" (art. 42 pkt 1) prawo do negocjowania lub rokowań w celu zawierania układów zbiorowych pracy oraz innych porozumień przewidziano dla związków zawodowych oraz pracodawców i ich organizacji. W projekcie SLD prawo do rokowań gwarantuje się przedstawicielom pracowników i pracodawców; nie jest to więc wyłącznie prawo związków zawodowych.

W projektach SLD (art. 51 pkt 1), PSL-UP (art. 40 pkt 2) i "Solidarności" (art. 42 pkt 3) określono prawo do strajku. "Gwarantuje się" je we wszystkich tych projektach. W projekcie "Solidarności" gwarantuje się prawo do strajku lub akcji protestacyjnej, które może być ograniczone tylko w drodze ustawy. W projekcie PSL-UP prawo do strajku zagwarantowane zostało w celu obrony praw oraz interesów zawodowych i socjalnych, a także wolności związkowych. Projekt SLD prawo do strajku ogranicza wyłącznie do sfery interesów ekonomicznych i zawodowych. Nie przewidziano więc strajków i akcji protestacyjnych ani dla celów politycznych, ani dla obrony wolności związkowych.

W projektach nie określono wyraźnie, czy gwarantowane prawo do strajku jest prawem obywateli-pracowników, czy też jest ono także (lub wyłącznie) prawem związku zawodowego.

W rozdziałach dotyczących praw i wolności obywatelskich projekty SLD oraz PSL-UP regulują sprawy uczestnictwa lub współuczestnictwa w zarządzaniu przedsiębiorstwem (zakładem pracy). Ugrupowania lewicowe zrezygnowały więc z nierealnej w obecnych warunkach społeczno-ekonomicznych idei samorządu pracowniczego i postanowiły realizować ideę partycypacji. W projekcie "Solidarności" partycypacja organizacji pracowników w zarządzaniu zakładem pracy ujęta została w ramach tzw. zasad naczelnych.

Zaznaczyć wypada, że przed 1989 r. partie będące u władzy starały się dyskredytować ideę partycypacji, widząc w niej element utraty niezależności pracowników od pracodawców. Podkreślano, że w systemie kapitalistycznym idea współzarządzania wiąże pracowników i pracodawców w osiąganiu wspólnego celu - podnoszeniu efektów produkcyjnych i pomnażaniu zysków, co sprzyja przede wszystkim właścicielom środków produkcji. Opowiadając się za współuczestnictwem w zarządzaniu przedsiębiorstwem, twórcy projektu SLD, w odniesieniu do zakresu i form owego współuczestnictwa, słusznie odwołali się do przyszłej ustawy (podobnie zresztą, jak autorzy projektów PSL-UP). Przyjęte zaś w tym zakresie uregulowanie konstytucyjne jest skromne i ogranicza się do zapewnienia pracownikom prawa do konsultacji w kwestiach dotyczących zakładu pracy oraz uzyskiwania informacji o sytuacji ekonomicznej i finansowej ich zakładu (art. 48 pkt 2 - 3). Widać z tego wyraźnie, że nie przewidując możliwości rozwijania instytucji samorządu pracowniczego, pragnęli zamiast tego zapewnić pracownikom jakiś marginesowy chociażby udział we współzarządzaniu. Nie byli jednak zapewne w pełni przekonani co do możliwości efektywnej działalności pracowników w sferze współzarządzania prywatnym zakładem pracy.

W projekcie NSZZ "Solidarność" takie sprawy, jak: prawo do własności, dziedziczenia, wolności gospodarczej wolności rozwijania inicjatyw gospo-

darczych), dialogu partnerów społecznych oraz partycypacji organizacji pracowników w zarządzaniu zakładem pracy - ujęto w ramach tzw. zasad naczelnych (art. 7), nie zaś jako odrębne prawa obywateli. Uniknięto w ten sposób zbędnej detalizacji, szczegółowe rozwiązania pozostawiając do uregulowania ustawodawstwu zwykłemu. Z drugiej strony, ujmując sprawy partycypacji w zarządzaniu zakładem pracy, w jednym artykule ze wzniosłym hasłem: "Praca jest podstawą rozwoju państwa", twórcy projektu przyznali w pewnej mierze, że owa partycypacja w obecnych warunkach społeczno-ekonomicznych pozostaje wzniosłym, słusznym, chociaż trudnym do zrealizowania postulatem.

Wszystkie projekty konstytucji, które ujmują w swej treści katalog praw społeczno-ekonomicznych, stanowią o prawie do ochrony zdrowia lub prawie do korzystania z opieki lekarskiej ze strony publicznej służby zdrowia. To ostatnie sformułowanie znajduje się w tzw. projekcie senackim (art. 41). Wprawdzie można z niego wyprowadzić obowiązek organizowania przez stosowne organy państwowe publicznej służby zdrowia, jednak samo prawo do korzystania z opieki lekarskiej z pewnością nie jest równoznaczne z tradycyjnie określanym obywatelskim prawem do ochrony zdrowia.

W projekcie "Solidarności" prawo do ochrony zdrowia połączono w jednym artykule (art. 41) z prawem do zabezpieczenia społecznego na wypadek choroby, niezdolności do pracy, osiągnięcia wieku emerytalnego lub inwalidztwa. Gwarancją owych praw jest "ustawowy system obowiązkowych i dobrowolnych ubezpieczeń społecznych", które to systemy państwo tworzy i popiera. Zadania państwa w zakresie ochrony zdrowia obywateli z pewnością nie zostały w tym projekcie wyolbrzymione ani uszczegółowione. Najwyraźniej przyjęto, że zamiast rozwijać publiczną (społeczną) służbę zdrowia, co musi wiązać się z wysokimi podatkami, należy sprawy zdrowia pozostawić staraniom i zapobiegliwości poszczególnych obywateli - przede wszystkim w ramach tzw. ubezpieczeń dobrowolnych.

W projekcie UD (art. 34) postanowiono, że "obywatele mają prawo do podstawowej opieki zdrowotnej ze środków publicznych". Stwierdzenie to jest z pewnością nie tylko ogólne, lecz także ogólnikowe i daje szerokie możliwości określenia (przez zapowiedzianą w projekcie stosowną ustawę) zakresu i organizacji świadczeń.

W art. 42 pkt 1 projektu PSL-UP podkreślono prawo każdego do ochrony zdrowia i to zarówno fizycznego, jak i psychicznego. W punkcie 3 tego artykułu zaakcentowano osobno, że zdrowie jest "fundamentalnym prawem" każdego człowieka. Wypada zaznaczyć, że zwrotu tego nie użyto już później ani razu w stosunku do innych praw z zamieszczonego w tym projekcie szerokiego katalogu. Wyłącznie w tym projekcie stwierdzono, że "troska o zdrowie [...] jest obowiązkiem zarówno państwa, jak i każdego obywatela". Przyjąć należy, że twórcy projektu PSL-UP chcieli w ten sposób podkreślić szczególne (fundamentalne) znaczenie prawa do ochrony zdrowia. Pomijając jednak sprawę poprawności określenia "zdrowie jest fundamentalnym prawem" zaznaczyć wypada, iż uczynienie z "troski o zdrowie" konstytucyjnego obowiązku każdego obywatela wskazuje na zbytne szafowanie słowem przez twórców projektu oraz przyjęcie stanowiska, że jeżeli

problem jest znaczący to musi być zarówno fundamentalnym prawem, jak i obowiązkiem każdego.

W celu zapewnienia prawa do ochrony zdrowia nałożono na państwo szereg obowiązków. W szczególności winno ono tworzyć publiczną służbę zdrowia, realizować programy zwalczania chorób epidemicznych, zapobiegać negatywnym skutkom zdrowotnym, degradacji środowiska naturalnego. Oprócz tego państwo szczególną opieką powinno otaczać dzieci, kobiety ciężarne i osoby niepełnosprawne. W odróżnieniu jednak od projektu SLD (art. 54), w projekcie PSL-UP nie zapewniono bezpłatnych świadczeń podstawowych.

Tylko w projektach SLD, PSL-UP i "Solidarności" określono prawo do zabezpieczenia na wypadek choroby, niezdolności do pracy, osiągnięcia wieku emerytalnego, inwalidztwa i pozostawania bez środków do życia. We wszystkich tych projektach podkreślano, że podstawą realizacji wymienionych świadczeń jest system ubezpieczeń społecznych. Z tym, że projekt PSL-UP ogólnie określa ten system. W projekcie "Solidarności" wskazano na ubezpieczenia obowiązkowe i dobrowolne, natomiast w projekcie SLD prawo do zabezpieczenia społecznego realizowane jest wyłącznie przez system ubezpieczeń obowiązkowych.

Wyłącznie w projekcie SLD (art. 56) zobowiązano władze publiczne do zabezpieczenia bytu materialnego osobom w podeszłym wieku. Czynić to mają przede wszystkim poprzez "system odpowiednich, okresowo aktualizowanych rent i emerytur [...] oraz system służb socjalnych powołanych do rozwiązywania ich problemów zdrowotnych, mieszkaniowych, kulturalnych i związanych z wypoczynkiem". Twórcy projektu SLD odpowiedzieli w ten sposób w pewnej mierze na wyrażane w różnego rodzaju sondażach zapotrzebowanie społeczne. Nie określono wprawdzie minimalnej wysokości renty czy emerytury, lecz wskazano na konieczność ich aktualizowania (rewaloryzacji).

Tylko SLD w swoim projekcie (art. 57) gwarantuje prawo do mieszkania ("Wszyscy obywatele mają prawo do mieszkania"). Twórcy projektu zdawali sobie jednak sprawę z braku możliwości realizacji tego prawa, bowiem zaraz w następnym zdaniu stwierdzono, iż "Władze publiczne tworzą niezbędne warunki do urzeczywistnienia tego prawa". Widać tu wyraźnie - z jednej strony - chęć określenia i gwarantowania w konstytucji szerokiego katalogu trudnych do realizacji praw obywatelskich, z drugiej - przejaw realizmu, który już na wstępie prawa te stawia w rzędzie postulatów, możliwych do zrealizowania w stosunkowo dalekiej przyszłości. Ujmując jednak tego rodzaju sformułowania - podobnie jak miało to miejsce w przypadku prawa do pracy - coraz dalej odchodzi się od pożądanego wzorca konstytucji: konstytucji jako aktu prawnego o charakterze jurydycznym.

SOCIAL AND ECONOMIC RIGHTS IN THE CONSTITUTION
OF THE REPUBLIC OF POLAND

S u m m a r y

The opinion polls carried out recently reveal that the majority of Poles await a soon arrival of a new constitution. This legal act is believed to be of significant importance to the citizens. The most important of all seems to be a wish for the constitution to secure a wide range of social and economic rights and a right to work in particular. Therefore, the majority of drafts of the new constitution which have been submitted to the Constitutional Commission of the National Assembly, contain long lists of social and economic rights.

Apart from the drafts proposed by the President of the Republic of Poland and the Confederation of Independent Poland whose authors have decided that the above mentioned rights should be included within the framework of ordinary bills and in the Senate draft, there are others in which the problem of those rights was deliberately not worked out. The reason for such an action or rather lack of action was to detach and depart from the models contained in the socialist constitution. In drafts proposed by the Democratic Left Alliance, the Polish Peasant Party and the Labour Union as well as the Democratic Union and Solidarity, those rights were clearly and thoroughly defined. At the same time the guarantees of those rights and the manner in which they could be implemented were offered.

The writers of the new constitution and the members of the constitutional commission do not differ greatly in their view on the approach to the social and economic constitutional rights.

Very few renown politicians or lawyers decide to assume a position contrary to the public opinion beliefs. Disputes concern rather the actual rights included in the list and the nature of the formulated provisions.

Therefore, it can be assumed that the new constitution shall contain a range of broadly defined social and economic rights. Such an approach is understandable because usually the shape of a constitution results from a certain political, social and economic situation in which the constitutional legislators who formulate or at least attempt to formulate such a list of rights and liberties take care to secure an effective protection for themselves as well as for the citizens they represent.