

## I. ARTYKUŁY

WOJCIECH ŁĄCZKOWSKI

### ETYCZNE ASPEKTY FINANSOWANIA POTRZEB SOCJALNYCH ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH

Problemy związane z powyższym tytułem można przedstawić w trzech punktach. Po pierwsze – należy odwołać się do zasady sprawiedliwości społecznej, po drugie – omówienia wymagają przesłanki, na których w zakresie potrzeb socjalnych powinna opierać się owa sprawiedliwość, po trzecie wreszcie – powinien zostać pokazany związek powyższych spraw z tzw. dobrem wspólnym, a w szczególności z finansami publicznymi. Ujęcie tematu zapewne jest kontrowersyjne, ale można mieć nadzieję, że wywoła poważną dyskusję nad tymi ważnymi zagadnieniami.

I. Pojęcia „sprawiedliwość” czy „sprawiedliwość społeczna” nie są łatwe do zdefiniowania. Trudności zwiększa wielość i różnorodność poglądów na ten temat<sup>1</sup>. Co więcej – bogata literatura z tego zakresu może skłaniać do wniosku, że sformułowanie uniwersalnej, powszechnie akceptowanej definicji „sprawiedliwości” jest niemożliwe. Oczywiście można odwoływać się do Arystotelesa i twierdzić, że sprawiedliwość oznacza powstrzymywanie się od korzyści, które się nie należą i przyznawanie tego, co jest należne. Jest to niewątpliwie słuszne, ale mało pomocne przy rozwiązywaniu różnych dylematów występujących w praktyce polityczno-prawnej. Istota sprawy tkwi bowiem właśnie w tym, aby określić, co jest należne, a co należne nie jest. Próby rozwiązania tych problemów, przedstawiane w rozbudowanych traktatach, nie dają jednoznacznych i jasnych odpowiedzi<sup>2</sup>. Dlatego lepiej jest zachować należną pokorę, aniżeli podejmować kolejne próby konstruowania intelektualnych figur, które najprawdopodobniej nie pomogłyby nieomylnie odnaleźć uniwersalnej metody sprawiedliwego rozwiązywania skomplikowanych ludzkich spraw<sup>3</sup>. Nasuwa się tu analogia z filozoficznym problemem teodycei, który sprowadza się m.in. do tego, iż staramy się pogodzić nawet boskie sposoby działania z naszym poczuciem sprawiedliwości. Wynika to z założenia, że wiemy, czym jest sprawiedliwość i że sami możemy bezbłędnie określać, co jest sprawiedliwe, a co niesprawiedliwe, co jest dobrem, a co złem. Richard Neuhaus, rozwijając tę myśl, przypomina, że sprawiedliwość – podobnie jak dobro czy prawda – nie pochodzi od człowieka, który to pojęcie raczej tylko wyczuwa intuicyjnie i dlatego ma trudności z własną, wy-

---

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat por. W. Łączkowski, *Wymiar sprawiedliwości a stosowanie prawa*, w: *Ius et lex. Księga pamiątkowa ku czci prof. Adama Strzembosza*, Lublin 2002.

<sup>2</sup> Por. np. J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994.

<sup>3</sup> Wnikliwie nawiązuje do tych spraw D. Lyons, *Etyka i rządy prawa*, Warszawa 2000.

czerpującą definicją tego słowa<sup>4</sup>. Trudności te pogłębia jeszcze związek z innym pojęciem, które – podobnie jak „sprawiedliwość” – występuje w języku prawnym, ale ustawowo pozostaje nie zdefiniowane, a mianowicie z pojęciem „sumienie”. Zgodnie z prawem o ustroju sądów powszechnych, sędzia w rocie ślubowania zobowiązuje się do bezstronnego wymierzania sprawiedliwości nie tylko zgodnie z przepisami prawa, ale także z własnym sumieniem. Słowo to użyte zostało nawet w tytule i treści jednej z ustaw (w ustawie z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania). Występuje także w Paktach Praw Człowieka. Ustawodawca, posługując się tymi terminami, nie formułuje ich definicji, dlatego może lepiej pogodzić się ze stwierdzeniem Neuhaus, że „...cały świat spoczywa – a może lepiej: chybocze się – na kilku intuicyjnych pojęciach tak elementarnych, że jest to niemal zenujące”<sup>5</sup>.

W związku z powyższym można poprzestać na intuicyjnie wyczuwanej, ale zapewne powszechnie akceptowanej prawdzie, że sprawiedliwość powinna służyć zarówno dobru wspólnemu, jak i dobru osobowemu. Należałoby przeto dążyć do tego, aby stała się ona istotą prawa oraz sensem istnienia wszystkich struktur publicznych.

W tym dążeniu pomocne może się okazać znane od dawna rozróżnienie łacińskich określeń *ius* i *lex*, których wzajemne relacje wywołują niekiedy poważne problemy. O ile *lex* oznacza prawo stanowione przez aktualnego prawodawcę, o tyle *ius* wskazuje na wewnętrzną wartość prawa, pozwalającą utożsamiać go ze sprawiedliwością. To właśnie od *ius* pochodzi słowo *iustitia* (w języku angielskim *justice*) określające sprawiedliwość. Jeżeli *lex* pokrywa się z *ius*, to omawiany problem przestaje istnieć, zaostrza się on jednak w miarę oddalania się od siebie tych pojęć. Sytuacja może stać się dramatyczna, jeżeli oddalenie to jest znaczne, a sprawa dotyczy rudymentów moralnych, odnoszących się na przykład do życia ludzkiego, wolności, własności itd. Pomocą mogą tu być uniwersalne standardy sprawiedliwości, leżące u podstaw idei praw człowieka, a także same prawa człowieka. Dla uważnego obserwatora nie ma wątpliwości, że standardy te w oczywisty sposób wynikają z chrześcijaństwa, bez względu na to, czy jest to oficjalnie potwierdzane. Uniwersalizm tych standardów polega między innymi na tym, że nakazują szacunek, a nawet mądrą miłość wobec każdego człowieka, odwołują się do sumienia i uznają przyrodzoną godność każdej osoby ludzkiej bez względu na to, jakie prawa ustanowił prawodawca państwowy<sup>6</sup>. W tej dziedzinie nie można powoływać się na różnorodność i pluralizm rozwiązań lokalnych, sprawiedliwość ma bowiem charakter obiektywny, uniwersalny, niezależny od obowiązujących w danym czasie i miejscu przepisów prawa<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> R. J. Neuhaus, *Śmierć w piątek po południu. Ostatnie słowa Jezusa na krzyżu*, „W Drodze”, Poznań 2001.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 255.

<sup>6</sup> Stwierdzenia takie wynikają m.in. z Paktów Praw Człowieka, np. z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, uchwalonej 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ.

<sup>7</sup> P. Fletcher, *Ius et lex. Kilka refleksji nad pojęciem prawa*, wykład inauguracyjny działalności czasopisma „Ius et Lex”, Warszawa 2001.

II. Omówienie przesłanek, na podstawie których można starać się zaspokajać potrzeby socjalne w sposób sprawiedliwy, powinno zostać poprzedzone oczywistym stwierdzeniem, że ze środków publicznych mogą być finansowane przede wszystkim zadania publiczne.

W państwie prawnym charakter oraz zakres zadań publicznych powinna określać konstytucja. Konstytucja RP, regulując te sprawy w omawianej dziedzinie, nie posługuje się wyraźnie sprecyzowanymi i konsekwentnie stosowanymi regułami. Można je jedynie próbować odczytać z preambuły, a zwłaszcza z wymienionej tam zasady pomocniczości i solidarności oraz z kilku ogólnych sformułowań, takich jak np. deklaracja zawarta w art. 2, głosząca między innymi, że „Rzeczpospolita Polska urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej”. Natomiast z bardziej szczegółowych przepisów Konstytucji przedstawionych w rozdziale II, w tym przede wszystkim w podrozdziale „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne” (odnoszącym się bezpośrednio do tytułu niniejszego opracowania) wynika, że prawodawca największe znaczenie nadał zasadzie egalitaryzmu, która ma stanowić – jak się wydaje – podstawę sprawiedliwości społecznej w zakresie omawianych tu spraw. Dlatego warto zastanowić się, czy jest to zgodne ze wspomnianą zasadą pomocniczości i solidarności. Skoro obydwie te zasady umieszczone zostały w preambule, powinny stanowić przesłanki rozwiązań szczegółowych. Określenie „równi w prawach”, także użyte w preambule, nie może bowiem eliminować obydwu wymienionych wyżej zasad, które w dziedzinie finansowania potrzeb socjalnych warunkują zasadę sprawiedliwości społecznej. W przeciwnym przypadku mielibyśmy do czynienia z niekonsekwencją lub nawet wewnętrzną sprzecznością Konstytucji.

1. Zasada pomocniczości nie ma definicji legalnej. W tej sytuacji można odwołać się do tych źródeł, które poświęcają jej najwięcej miejsca i najpełniej pozwalają określić jej prawdziwe znaczenie. Chodzi tu zwłaszcza o chrześcijańską naukę społeczną. Dokumenty nauki społecznej Kościoła zasadę pomocniczości umieszczają wśród tzw. zasad ładu społecznego. Zgodnie z tymi dokumentami, zasada pomocniczości oznacza między innymi to, że jednostkom i strukturom społecznym powinno się pozostawiać możliwie jak najwięcej spraw, które mogą one same rozwiązać, a struktury wyższe powinny zajmować się tylko tym, czego nie są w stanie wykonać struktury niższe i jednostki. Dobitnie określa to na przykład encyklika Piusa XI „Quadragesimo anno”. Stwierdza ona między innymi, że nienaruszalnym i niezmiennym pozostaje najwyższe prawo filozofii społecznej: „...co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego jej nie wolno wydzierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełniać i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Każda akcja społeczna ze swego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy; winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać”<sup>8</sup>. W tym samym dokumencie zwrócono uwagę, że życie społeczne traci swój wyraz, jeżeli wszystkie obowiązki, które powinny

<sup>8</sup> Dokumenty nauki społecznej Kościoła, cz. 1, Rzym-Lublin 1987, s. 85.

należąc do niższych struktur społecznych, przechodzą na struktury wyższe, przyniatając je nadmiarem zadań i ciężarów. W tym kontekście często powtarzane twierdzenie, że podstawowym obowiązkiem państwa jest dbałość o zdrowie obywateli, należy uzupełnić zdaniem, iż jednym z podstawowych obowiązków obywateli jest dbanie o własne zdrowie – zwłaszcza w sytuacji, w której ich status majątkowy pozwala na finansowanie opieki lekarskiej z własnych środków. Ponadto jest sprawą moralnie wątpliwą, jeżeli ktoś, kto w sposób świadomy, nieodpowiedzialny, narażając własne zdrowie (np. przez nadużywanie alkoholu, nikotyny, brawurowe prowadzenie samochodu, ryzykowne wyprawy itp.), domaga się od społeczeństwa pokrycia kosztów leczenia następstw takiego zachowania w wysokości przekraczającej kwotę swego własnego ubezpieczenia. Do tej aluzji będzie trzeba jeszcze wrócić przy okazji omawiania zasady solidarności<sup>9</sup>.

Zasada pomocniczości, skoro została wpisana do Konstytucji RP, powinna być poważnie traktowana, jako podstawa podziału zadań pomiędzy obywateli, różne niższe struktury społeczne (np. stowarzyszenia, fundacje, organizacje wolontariuszy itd.), samorządy terytorialne oraz państwo. Punktem wyjścia powinni tu być obywatele. Tylko te zadania, których nie są oni w stanie wykonać we własnym zakresie, powinny być przypisane bezpośrednio wyższym strukturom społecznym. Z kolei samorząd terytorialny przejąć powinien te cele, które przekraczają możliwości owych struktur. Dopiero na końcu państwo ma obowiązek realizować zadania, których nie jest w stanie udźwignąć żadna z niżej położonych struktur. Dlatego domaganie się przejmowania przez państwo nadmiernej ilości obowiązków, które przy należytej organizacji efektywniej i lepiej mogłyby spełniać jednostki oraz struktury stojące poniżej instytucji państwa – jest niezgodne z zasadą pomocniczości i prowadzi do osłabienia siły państwa w dziedzinach, w których nie można go zastąpić (np. wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwo obywateli, wymiar sprawiedliwości, polityka zagraniczna itd.). Żądania etatystyczne są – być może – wyrazem ugruntowanych w Europie, a zwłaszcza w państwach postkomunistycznych, idei kolektywistycznych prowadzących w skrajnych przypadkach do uzależnienia lub nawet zniewolenia przez państwo własnych obywateli. Postulaty zmierzające w tym kierunku mogą ponadto wynikać z niechęci do przyjmowania na siebie obowiązku wykonywania uciążliwych zadań i unikania odpowiedzialności za własne życie. Stąd zapewne bierze się większość populistycznych haseł politycznych, które w uproszczony sposób przedstawiają metodę rozwiązywania – zawsze przez innych – wielu skomplikowanych spraw społeczno-gospodarczych. Z kolektywistycznym modelem nadmiernie rozbudowanych funkcji państwa łączy się rozwinięty, ale wciąż niewystarczający, system podatkowy oraz system świadczeń parapodatkowych (np. przymusowe odprowadzenia na różne cele realizowane przez pozabudżetowe instytucje publiczne, składki na ubezpieczenia zdrowotne, system emerytalno-rentowy itd.). W takim modelu pań-

<sup>9</sup> Por. W. Łączkowski, *Ekonomiczne i socjalne prawa człowieka a dobro wspólne*, w: *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2002, s. 22 i n.

stwa niższym strukturom społecznym oraz obywatelom pozostaje niewielki margines zadań publicznych, które powinny być im pozostawione (finansowanie własnego wykształcenia, edukacji dzieci, opieki lekarskiej itd. ma także znaczenie publiczne). Ograniczenia z tego zakresu wynikają nie tylko z uwarunkowań prawnych, lecz także z powodów finansowych, gdyż niewspółmiernie duża część dochodów wymienionych wyżej podmiotów przeznaczona jest przez sektor publiczny.

2. Poza zasadą pomocniczości, dalszą przesłanką mogącą ułatwić konstruowanie sprawiedliwego systemu praw socjalnych w sposób niesprzeczny z dobrem wspólnym jest zasada solidarności. Jest to zasada, o której także mówi preambuła do Konstytucji RP, jednak bez podania wyczerpującej definicji. Konstytucja wzywa jedynie do przestrzegania obowiązku solidarności z innymi. Podobnie jak w przypadku zasady pomocniczości, w tradycji i kulturze europejskiej, a zwłaszcza polskiej, zasadę solidarności można opisywać na tle rozbudowanych w tym zakresie koncepcji chrześcijańskich, z którymi na ogół nie są sprzeczne laickie pojęcia solidarności i którym odpowiada potoczne znaczenie tego słowa. Nie ma więc potrzeby, aby bliżej objaśniać to pojęcie. Jest oczywiste, że solidarność oznacza między innymi obowiązek pomocy tym, którzy takiej pomocy potrzebują. Podkreślenie to jest szczególnie istotne, gdy mówimy o solidarności w wymiarze państwowym, w tym zwłaszcza o problematyce praw socjalnych. Pomoc, która w zakresie tych praw świadczona jest obywatelom, finansowana jest bowiem ze środków publicznych, pochodzących głównie od podatników.

Nie jest zatem obojętne, czy wynikający z zasady solidarności obowiązek pomocy dotyczy osób, które same nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb w omawianej dziedzinie, czy też obejmować będzie wszystkich obywateli bez względu na to, czy takiej pomocy rzeczywiście potrzebują. W tym drugim przypadku, egalitaryzm i mechanicznie stosowana zasada równości nie wynika z zasady solidarności, lecz – jak wspomniano – z tych koncepcji socjalistycznych, które znalazły swój skrajny wyraz w ideologii komunistycznej (czy tzw. realnego socjalizmu) i przesączyły się do systemów prawno-politycznych wielu państw europejskich. Ponadto nasuwają się poważne wątpliwości co do zgodności wspomnianego egalitaryzmu z zasadą sprawiedliwości społecznej, o której mowa w art. 2 Konstytucji. Nie można bowiem uznać za sprawiedliwe finansowanie przez osoby mniej zamożne (w Polsce są one głównymi dostarczycielami podatków) potrzeb ludzi, którzy powinni i są w stanie potrzeby te zaspokoić z własnych środków. Wspomniano wyżej o moralnie wątpliwej sytuacji, w której ktoś świadomie doprowadza do utraty własnego zdrowia, a następnie domaga się od społeczeństwa zwrotu kosztów leczenia przekraczających jego wkład ubezpieczeniowy. Jednak, jeżeli jest to człowiek, który nie ma możliwości pokrycia tych kosztów, to pomimo wspomnianych wątpliwości, zgodnie z zasadą solidarności, należałoby mu pomóc. Trudno jest wszakże znaleźć w tej zasadzie uzasadnienie do obejmowania jednakową pomocą państwa (ze środków pochodzących od podatników) wszystkich obywateli bez względu na to, czy taka pomoc jest im rzeczywiście potrzebna. Prowadzi to nie tylko do wspomnianej już rozbudowy systemów podatkowych grożących kryzysem finansów publicznych, ale

do paradoksu polegającego na finansowaniu przez ludzi mniej zamożnych osób, które tego nie potrzebują. Solidarność wymaga odwrócenia tej sytuacji lub wzajemnej pomocy osób znajdujących się w potrzebie.

Powyższe uwagi nie powinny prowadzić do wniosku, że z systemu prawnego należy usunąć socjalne prawa obywateli. Chodzi jedynie o to, aby prawa te, jeżeli są finansowane ze środków publicznych, przyznawane były jedynie tym, którzy pomocy potrzebują. Polska Konstytucja niestety nie zawsze pozwala na takie rozwiązanie. Przykładem może tu być art. 68 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że „Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych...”. Sformułowanie to, podobnie jak art. 70 ust. 2 stwierdzający, że nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna, uniemożliwia pełne stosowanie w tych sprawach zarówno zasady pomocniczości, jak i zasady solidarności. Na szczęście Konstytucja zawiera także inne postanowienia, które nakazują Państwu wspierać, pomagać lub nawet organizować różne formy zaspokajania potrzeb socjalnych czy kulturalnych, ale bez wskazania, że mają one być pokrywane z finansów publicznych. Konstytucja najczęściej pozostawia szczegółową regulację tych spraw ustawodawcy zwykłemu. Przykładem mogą tu być art. 67 ust. 1 i 2, czy art. 75 ust. 1. W innym miejscu Konstytucja uwzględnia bezpośrednio kryteria wynikające z zasady solidarności i sprawiedliwości – wskazać tu można np. art. 71 ust. 1, w którym przyznaje się prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnym i niepełnym.

**III.** Omówione wyżej sprawy powinny dodatkowo zostać przedstawione na tle dobra wspólnego, a zwłaszcza finansów publicznych będących elementem tego dobra. Problematyka z tym związana staje się coraz poważniejsza, trudniejsza, a potrzeba jej rozwiązania coraz pilniejsza.

Prawa socjalne, a także ekonomiczne i kulturalne, rozwijają się już od drugiej połowy XIX w., tj. od czasu, gdy rozpoczął się proces ich konstytucjonalizacji<sup>10</sup>. Proces ten stał się jeszcze bardziej widoczny w konstytucjach uchwalanych po I wojnie światowej w związku z rozbudową relacji między oczekiwaniami obywateli a uprawnieniami władz państwowych, zwłaszcza do interwencji w sferze gospodarczej. Zjawisko to jeszcze wzmocniło się po II wojnie światowej, między innymi pod wpływem wspomnianych wyżej Paktów Praw Człowieka. Przykładów dostarcza większość współczesnych konstytucji europejskich. Powstał nawet swoisty standard praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, szczególnie na obszarze Unii Europejskiej, a także w państwach do niej kandydujących, w związku z zasadą swobodnego przemieszczania się ludzi, towarów i kapitału.

Tendencja ta zaczyna jednak – jak wspomniano – stwarzać coraz większe problemy. Wynikają one przede wszystkim z nierównomiernego rozwoju

<sup>10</sup> P. Policastro, *Prawa podstawowe w demokratycznych transformacjach ustrojowych*, Lublin 2002, s. 22 i n.

gospodarczego poszczególnych państw i tym samym z różnych możliwości realizacji praw przyznanych obywatelom w konstytucjach. Państwa gospodarczo najwyżej rozwinięte, które zdecydowały się na rozbudowę omawianych tu praw, mimo coraz poważniejszych kłopotów, ciągle jeszcze dysponują odpowiednio dużymi możliwościami wywiązywania się ze swoich konstytucyjnych obowiązków. Pomiąć tu można podnoszone coraz częściej wątpliwości polityczno-doktrynalne co do racjonalności, efektywności, a nawet sprawiedliwości takiego modelu państwa, w którym nie tyle stwarza ono odpowiednie warunki do realizacji omawianych praw, lecz samo te prawa finansuje ze ściąganych od społeczeństwa przymusowych świadczeń.

Całkowicie inaczej przedstawia się ten problem w państwach uboższych, w których większość obywateli odczuwa biedę. Rozwinięty system praw socjalnych jest tam najbardziej potrzebny i uzasadniony, paradoksalnie jednak prowadzi do sytuacji określanej kwadraturą koła. Państwo, aby móc sprostać swoim – zwielokrotnionym pod wpływem biedy – zobowiązaniom, zmuszone jest pobierać od zubożałego społeczeństwa coraz wyższe podatki lub świadczenia parapodatkowe. Przyczynia się to do osłabienia gospodarki, wzrostu bezrobocia, poszerzania sfery ubóstwa i wymaga jeszcze większych wydatków ekonomiczno-socjalnych. Powstaje trudna do zatrzymania spirala nierozwiązywalnych problemów.

Wyjście z tej sytuacji nie jest łatwe; brakuje prostych, skutecznych rozwiązań. Trudne są bowiem do zaakceptowania pomysły całkowitego wycofania się państwa ze wspomnianych wyżej standardów, a zwłaszcza z pomocy najbardziej zubożałej części społeczeństwa. Tym bardziej nie do przyjęcia byłby powrót do skompromitowanych idei komunizmu, czy tzw. realnego socjalizmu z reglamentacją płac, cen i centralnym sterowaniem procesami społeczno-gospodarczymi. Odgórne próby wprowadzania tam egalitaryzmu socjalnego i ekonomicznego stwarzały wprawdzie pozory równości, ale musiały łączyć się z odrzuceniem naturalnych praw ekonomicznych, z totalitaryzmem, ograniczaniem wolności, własności i niemal wszystkich innych praw człowieka. Doprowadziły do zastoju kulturowo-cywilizacyjnego, z którego tak trudno teraz wyjść.

Wszystko to świadczy o złożoności i skali problemów dotyczących państw, które – tak jak Polska – muszą nadrabiać zaległości z poprzedniego półwiecza, transformować ustrój gospodarczy i społeczno-polityczny, aby jak najszybciej dorównać średniemu poziomowi państw należących do Unii Europejskiej. Ponadto należy uwzględnić fakt, że bogate dzisiaj państwa europejskie, mogące sobie ciągle jeszcze pozwolić na rozbudowaną sferę praw socjalnych, zanim osiągnęły dzisiejszy poziom rozwoju, prawa te przyznawały w bardzo skromnym zakresie lub nawet w ogóle ich nie przyznawały. Nie chodzi o to, aby powtarzać taką drogę, lecz żeby zrozumieć różnice i relacje zachodzące pomiędzy stopniem rozwoju gospodarczego a systemem praw socjalnych. Niedostrzeganie tego problemu prowadzi do rozbudzania oczekiwań niemożliwych do spełnienia, wywołujących frustracje i nierozwiązywalne konflikty.

W związku z powyższym należy zastanowić się nad problemem praw socjalnych także z punktu widzenia tzw. dobra wspólnego. Konstytucja RP

nadaje temu pojęciu znaczenie bardzo szerokie. W preambule utożsamia dobro wspólne z Polską, a w art. 1 stwierdza, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Poza tym ani Konstytucja, ani ustawodawstwo zwykle pojęcia tego bliżej nie definiują, chociaż się do niego odwołują<sup>11</sup>. W tej sytuacji można dekodować pojęcie dobra wspólnego zarówno na gruncie języka prawnego i prawniczego, jak i na podstawie aksjologicznej. Pozostając w tym pierwszym zakresie można przywołać takie określenia, jak np. „dobro publiczne”, „interes publiczny” (społeczny), „cele publiczne” (społeczne), czy wreszcie „finanse publiczne”. Wszystkie te pojęcia mieszczą się w pojęciu dobra wspólnego, chociaż nie są z nim tożsame i – tak jak np. finanse publiczne – wyrażają tylko część określenia „dobro wspólne”. Występują one w doktrynie bądź ustawodawstwie zarówno w zakresie prawa publicznego, jak i prywatnego. Można przyjąć, że stanowią uszczegółowienie lub wyprzedzają czasowo sformułowanie użyte w ustawie zasadniczej. Konstytucja bowiem, nazywając Rzeczpospolitą Polską dobrem wspólnym wszystkich obywateli, wskazuje równocześnie, że obydwie te pojęcia oznaczają demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej (por. art. 1 z art. 2 Konstytucji RP). Można zatem twierdzić, że wszystko, co służy tak zdefiniowanemu państwu, przyczynia się do osiągnięcia dobra wspólnego. Twierdzenie to implikuje wniosek – być może nie zawsze prawdziwy – iż treść pojęcia „dobro wspólne” określana jest przez prawo pochodzące od owego demokratycznego państwa.

W przypadku, gdy prawodawcy nie uda się zachować harmonii pomiędzy poszczególnymi elementami dobra wspólnego, takimi jak np. finanse publiczne i dobra osobowe wyrażone m. in. w prawach socjalnych, dochodzić może do wspomnianych konfliktów. Jeżeli występują one często, jest to sygnał, że system prawny w tej dziedzinie jest wadliwy. W idealnie doskonałym systemie, realizującym zasadę sprawiedliwości społecznej w oparciu o zasady pomocniczości i solidarności, można by oczekiwać, że ilość i intensywność tych konfliktów będzie niewielka. Obywatele powinni bowiem czuć, że prawdziwe dobro wspólne jest także ich osobistym interesem i że nie może ono istnieć w konflikcie z obywatelami. Rzeczywistość jest jednak inna. W obowiązującym systemie prawa trudności związane ze sfinansowaniem przysługujących obywatelom praw socjalnych są tym większe, im większa jest rozbieżność pomiędzy ich zakresem a możliwościami finansów publicznych. Dlatego w państwach mających duże trudności z pokryciem długu publicznego, a zwłaszcza deficytu budżetowego, konflikty powstałe na tym tle są bardziej dramatyczne, aniżeli w państwach dysponujących większymi zasobami pieniężnymi i „zdrowszymi” finansami publicznymi.

Skoro w Polsce przyjęty został model finansowania omawianych potrzeb głównie ze środków publicznych, należy rozważyć, jak należy rozwiązywać nieuniknione w tej sytuacji kolizje. Dla uproszczenia problemu można przyjąć tezę (tylko teoretycznie), iż konstrukcja budżetu, struktura jego dochodów i wydatków, a w konsekwencji poziom deficytu, są optymalne, a jakie-

---

<sup>11</sup> Np. art. 82 Konstytucji RP nakładający na obywatela polskiego obowiązek wierności Rzeczypospolitej Polskiej oraz troski o dobro wspólne.

kolwiek poważniejsze korekty – niemożliwe. Jeżeli pomimo to wystąpią trudności z pełną realizacją wszystkich wymienionych w Konstytucji praw obywateli, będzie to oznaczać konflikt pomiędzy ich słusznymi interesami a dobrem wspólnym wymagającym środków również na wiele innych ważnych zadań publicznych.

Przy rozwiązywaniu powstałego konfliktu trzeba uwzględnić to, że zarówno prawa socjalne obywateli, jak i finanse publiczne, w tym zwłaszcza budżet, stanowią wartości konstytucyjne. Jedne i drugie zostały bowiem określone w Konstytucji (odpowiednio w rozdziale II oraz X) i dlatego stanowią dobra podlegające szczególnie silnej ochronie prawnej.

Uprawnione w tej sytuacji jest pytanie, które z tych dóbr w hierarchii wartości konstytucyjnych zajmuje wyższe miejsce, jeżeli dojdzie pomiędzy nimi do kolizji. Odpowiedź nie powinna mieć charakteru absolutnego, to znaczy, że zawsze należy dawać pierwszeństwo jednemu bądź drugiemu dobru. Rozstrzygnięcie sprawy należałoby poprzedzić porównaniem obydwu wartości w każdym konkretnym przypadku.

Z podobnymi problemami stykają się trybunały konstytucyjne. Także polski Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał sprawy, w których należało wziąć pod uwagę z jednej strony interes publiczny, wyrażający się w potrzebach budżetu państwa, a z drugiej strony ochronę praw dużych grup społecznych (emeryci, renciści, pracownicy sfery budżetowej). Trybunał Konstytucyjny uznawał w tych sprawach prymat konstytucyjnych zasad ochrony praw nabytych i niedziałania prawa wstecz. Skutki tych orzeczeń od wielu już lat wpływają ograniczająco na kształt budżetu, jednak rozstrzygnięcia te były wynikiem bardzo wnikliwej analizy konkretnych sytuacji prawnych. Nie da się jednak wykluczyć, że w przyszłości analiza innego przypadku z tej dziedziny doprowadzi do odmiennego rozstrzygnięcia. Chodzi tu zwłaszcza o możliwość wystąpienia sytuacji wyjątkowej, w której rygorystyczna ochrona jednych wartości konstytucyjnych mogłaby spowodować głęboki kryzys finansów publicznych i całkowite załamanie się innej wartości konstytucyjnej, jaką jest budżet. Oczywiście wszystko zależeć powinno od tego, czy destrukcja budżetu byłaby na tyle wielka, że uniemożliwiałaby wykonanie wielu podstawowych zadań publicznych, a nawet poprawne funkcjonowanie państwa. Trzeba by wówczas rozważyć, czy budżet służący dobru wspólnemu nie powinien być w danym przypadku silniej chroniony niż niektóre inne ważne wartości konstytucyjne. Decydować o tym powinien nie tylko stopień zagrożenia dobra wspólnego, ale także interes obywateli, który z tym dobrem się łączy. System prawa powinien być jednak tak skonstruowany, aby nie dochodziło do potrzeby dokonywania takich wyborów, są one bowiem zawsze dramatyczne i podważają zaufanie do prawa, zmuszając do wyjęcia spod ochrony prawnej którejs z ważnych wartości konstytucyjnych<sup>12</sup>.

Przedstawione wyżej rozważania skłaniają do wniosku, że w dziedzinie finansowania potrzeb społecznych ze środków publicznych należy poważnie

---

<sup>12</sup> Por. W. Łączkowski, *Czy budżet Państwa jest wartością konstytucyjną podlegającą ochronie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Konstytucja, ustroj, system finansowy Państwa*, Warszawa 1999.

traktować konstytucyjną zasadę pomocniczości i solidarności, a nie mechanicznie stosowany egalitaryzm. Pomogłoby to osiągnąć sprawiedliwość społeczną, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP oraz uniknąć niebezpiecznych i trudno rozwiązywalnych konfliktów pomiędzy prawami obywateli a dobrem wspólnym. Jednak potrzebna jest do tego głęboka zmiana prawa, w tym także usunięcie wewnętrznej niespójności Konstytucji.

#### ETHICAL ASPECTS OF FINANCING SOCIAL NEEDS WITH PUBLIC MONEY

##### S u m m a r y

Financing social needs with public resources should be compliant with the constitutional rule of social justice. However, the notion of justice is not defined as a legal term. Constitution of the Republic of Poland (chapter II, subchapter "Economic, social and cultural freedoms and rights") seems to derive the notion of justice from egalitarianism. However, it leaves out the rule of subsidiarity and solidarity which are also mentioned in the Constitution. These rules in the context of financing social needs with taxpayers' money do not allow clear-cut egalitarianism as it is unjust in this respect. On the other hand, the rule of subsidiarity and solidarity provides for a different division of tasks between different social structures and citizens and the assistance coming from the public resources should be granted to those who genuinely need it. It would allow for the implementation of the rule of justice to a much greater extent than mechanically understood equality does. Furthermore, it would help to avoid serious problems linked to the growing deficit of public spending and the need to keep a high rate of taxes and other duties and to alleviate numerous tensions and social conflicts. This does not mean, however, that the Government should abandon implementation of tasks related to social assistance but goes on to say that it should provide the conditions for organization and financing these tasks in a different way. It would require a decisive shift away from egalitarian concepts and the change of the law, to include the Constitution itself. Present solutions reveal inconsistency and internal incoherence of the Constitution.