

ANNA MICHALSKA

PODSTAWOWE PRAWA SPOŁECZNE OBYWATELI PRL

1. Prawa polityczne i prawa społeczne. Konstytucja ani inne akty prawotwórcze dotyczące praw obywatelskich nie przeprowadzają ich klasyfikacji. Niemniej w literaturze systematyzuje się te prawa zwykle według rodzaju stosunków społecznych, jakich dotyczą. I tak A. Burda wyróżnia cztery zasadnicze grupy praw obywatelskich w następujących dziedzinach: 1) społeczno-ekonomicznej, 2) politycznej, 3) kulturalno-oświatowej, 4) wolności osobiste¹. A. Łopátka wyróżnia prawa o charakterze społeczno-gospodarczym (np. prawo do pracy), prawa w dziedzinie kultury (np. prawo do nauki), prawa polityczne (np. prawo zrzeszania się), wolności osobiste². K. Opátek mówi o następujących kategoriach praw obywatelskich: 1) prawa społeczno-gospodarcze, 2) kulturalno-wychowawcze, 3) zasada równości praw, 4) wolności obywatelskie, 5) prawa wyborcze³.

Powyższe typologie praw obywatelskich przytoczone zostały jedynie tytułem przykładów, w literaturze spotykamy ich znacznie więcej i każda z nich ma niewątpliwie swoje uzasadnienie. Nasuwa się jednak pytanie, czy stosowane w nich kryterium — treść praw — jest rzeczywiście najbardziej przydatne przy dalszej charakterystyce praw obywatelskich. Nie przeceniam znaczenia, jakie może mieć klasyfikacja praw obywatelskich lecz również nie podzielam poglądu A. Burdy, iż „... w gruncie rzeczy chodzi tu o kwestie umowne może bardziej doniosłe z punktu widzenia dydaktycznego niż teoretycznego”⁴. O tym, że klasyfikacja jest potrzebna również ze względów teoretycznych świadczy najdobitniej fakt, że wszelkie niemal rozważania na ten temat rozpoczynają się właśnie od wyróżnienia rodzajów praw obywatelskich. Różnorodność klasyfikacji nie jest

¹ A. Burda, *Prawa obywatelskie w konstytucjonalizmie socjalistycznym*, [w:] *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław, Warszawa—Kraków 1969, s. 185.

² *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, Pr. zbior, pod red. A. Łopátki, Warszawa 1958, s. 21.

³ K. Opátek, *Podstawowe prawa i obowiązki obywatelskie w Konstytucji PRL*, [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji PRL*, Warszawa 1954, s. 140 i n.

⁴ A. Burda, *Prawa obywatelskie...*, *op. cit.*, s. 185.

tutaj korzystna. Jeśli bowiem klasyfikacja stanowi punkt wyjścia dla dalszych rozważań, to zaliczenie danego prawa do takiej czy innej grupy determinuje w pewien sposób kierunek tych rozważań. Przy różnorodności klasyfikacji mamy w literaturze nie tylko socjalistycznej ale i polskiej taką sytuację, że jedno i to samo prawo traktowane jest raz jako „prawo polityczne” innym razem jako „wolność obywatelska”. Posłużmy się przykładem. Art. 72 Konstytucji zapewnia obywatelom „prawo zrzeszania się”. A. Burda zalicza je do praw w dziedzinie politycznej razem z prawami wyborczymi, z wolnością zgromadzeń, wieców, pochodów i manifestacji, oraz z prawem zwracania się ze skargami i zażaleniami do organów państwowych. Prawo zrzeszania się należy zatem w tej koncepcji do grupy praw, które łączą się z funkcjonowaniem mechanizmu państwowego⁵. D. Wojtkowiak traktuje konstytucyjne prawo zrzeszania się jako jedną z wolności obywatelskich obok wolności sumienia i wyznania, nieetykalności osobistej, nienaruszalności mieszkania i tajemnicy korespondencji i zalicza je do tak zwanego negatywnego statusu prawnego obywatela⁶. Zaliczenie prawa zrzeszania się do praw politycznych (w znaczeniu, że jest ono związane z funkcjonowaniem mechanizmu państwowego) czy do wolności obywatelskich to nie tylko operacja natury czysto technicznej. Powyższy przykład wskazuje na rozbieżność poglądów co do tego, jakie funkcje spełnia, czy też powinno spełniać prawo zrzeszania się.

W literaturze marksistowskiej poświęcono wiele uwagi socjalistycznej koncepcji praw i wolności obywatelskich. Są to jednak często rozważania czysto teoretyczne nie zawsze idące w parze z analizą obowiązujących przepisów prawnych, zaś z drugiej strony często analiza praw obywatelskich zawartych w przepisach prawnych ogranicza się do rozważań wyłącznie dogmatycznych. Stojąc na gruncie jednej określonej koncepcji teoretycznej nie powinno być chyba rozbieżności poglądów na temat, czy przykładowo wskazane konstytucyjne „prawo zrzeszania się” należy do sfery praw politycznych czy wolności obywatelskich. Samo sformułowanie konstytucyjne nie może tu stanowić wyłącznej podstawy klasyfikacji, jako że sformułowania Konstytucji są zwykle bardzo lakoniczne.

Wydaje się, że dla dokonania takiej czy innej klasyfikacji praw obywatelskich nie wystarcza kryterium ich treści. Niezbędne wydaje się tutaj uwzględnienie funkcji polityczno-ustrojowej i społecznej, jaką one pełnią. Mam tu na myśli to, jakie stosunki społeczne i w jaki sposób zostaną ukształtowane w wyniku zrealizowania tych praw. Katalog praw obywatelskich jest istotnym elementem określonej koncepcji reżimu politycznego, analizując więc poszczególne prawa trzeba zwrócić uwagę, jaką funkcję nadaje im określona koncepcja. Z tego też względu budzi wątpliwość zaliczenie prawa własności osobistej w państwie socjalistycznym

⁵ A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, wyd. 3, Warszawa 1969, s. 348.

⁶ D. Wojtkowiak, *Wolności obywatelskie w Konstytucji PRL*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1970, nr 3, s. 20 - 22.

do tej samej grupy praw społeczno-ekonomicznych co prawo do pracy czy prawo do wypoczynku⁷. Z punktu widzenia treści prawo do swobodnego dysponowania przedmiotami osobistego spożycia ma charakter ekonomiczny, biorąc jednak pod uwagę sposób jego realizacji i zabezpieczenia oraz funkcję, jaką ma ono spełniać w ustroju socjalistycznym wydaje się, że nie powinno się ono znaleźć w tej samej grupie co prawo do ochrony zdrowia, czy wspomniane już prawo do pracy.

Mając na uwadze funkcję społeczną praw obywatelskich chciałbym na wstępie wyróżnić grupę praw, którą określam mianem „prawa społeczne”. Pod pojęciem praw politycznych powszechnie rozumie się te prawa, które umożliwiają społeczeństwu wpływ na funkcjonowanie aparatu państwowego. Demokracja reżimu politycznego proklamującego prawa polityczne polega na tym, że władza państwowa oparta jest na woli społeczeństwa uznawanego za suwerena tej władzy. Ale demokracja polityczna nie jest celem samym w sobie. Według klasycznej doktryny demokracja polityczna jest narzędziem dla zapewnienia pewnej sfery wolności i autonomii dla rządzonych w stosunku do rządzących. Zakres tej wolności wyznaczony jest przez prawa naturalne stojące w tej koncepcji ponad prawem stanowionym. Przy takiej koncepcji wolności demokracja polityczna sprowadza się do całokształtu mechanizmów chroniących społeczeństwo przed arbitralnością władzy, mechanizmów, których celem jest pogodzenie przyrodzonej wolności człowieka z wymogami, jakie stawia porządek publiczny. Filozofia polityczna rewolucji francuskiej i proklamowana przez nią Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela opierały się na idei, by przyznanie praw politycznych społeczeństwu uczyniło go suwerenem i zabezpieczało naturalne prawa każdego z członków. Dla większości społeczeństwa wolność rozumiana jako cecha przysługująca naturze ludzkiej nie może być jednak przez wszystkich w sposób jednakowy wykorzystywana, bo większość nie ma po prostu faktycznych możliwości. Demokracja polityczna deklaruje określone prawa, ale nie zabezpiecza ich i nie stwarza faktycznych możliwości korzystania z nich.

Według koncepcji marksistowskiej pod pojęciem wolności rozumie się zespół społecznych możliwości przysługujących jednostce, a nie możliwości naturalnych, przyrodzonych. Tak rozumiana wolność nie jest zatem czymś danym, stojącym ponad prawem, te „społeczne możliwości” trzeba dopiero stworzyć. Z tak pojętą wolnością związana jest, odmienna od klasycznej, koncepcja demokracji. Marks krytykując demokrację burżuazyjną stwierdzał, że emancypacja polityczna jest jedynie „formalną, częściową, w gruncie rzeczy złudną emancypacją człowieka”⁸. Demokracja polityczna, by stać się realna, musi być uzupełniona demokracją społeczną polegającą nie tylko na proklamowaniu określonych praw politycznych,

⁷ A. Burda, *Polskie prawo ...*, op. cit.

⁸ A. Burda, *Marks o podstawowych prawach człowieka*, Studia Prawnicze nr 20, Wrocław—Warszawa—Kraków, s. 7.

ale na stworzeniu możliwości korzystania z nich. Warunkiem realizacji demokracji społecznej jest przyznanie określonych praw nie abstrakcyjnej jednostce, ale konkretnemu człowiekowi, to znaczy z uwzględnieniem jego sytuacji społecznej, stosunków społecznych, w jakie jest uwikłany jako mieszkaniec, pracownik, uczeń czy emeryt itp.

Przyjmując więc tradycyjne określenie praw politycznych jako tych praw, które określają status polityczny jednostki jako obywatela danego państwa, jej stosunek do państwa i wpływ na władzę państwową, prawami społecznymi nazywam te prawa ustanowione przez państwo, które przyznane zostały jednostce jako podmiotowi określonych stosunków społecznych (z wyjątkiem politycznych), które uwzględniają jej sytuację społeczną. Realizacja tych praw ma na celu danie jednostce określonych wartości materialnych lub niematerialnych. Prawa te są w znacznej większości prawami człowieka a nie tylko obywatela.

2. Podstawowe prawa społeczne. Jako podstawowe traktuję wszystkie te prawa i jedynie te, które zamieszczone są w Konstytucji bez względu na ich treść. S. Rozmaryn rozciąga tę zasadę na wszystkie instytucje prawne twierdząc, że „...jeśli nie są zakotwiczone w konstytucji nie mogą być traktowane jako zasadnicze choćby ich znaczenie społeczno-polityczne było bardzo doniosłe”⁹. Normy konstytucyjne zawierające prawa obywatelskie dzięki temu, że zajmując najwyższe miejsce w hierarchicznej strukturze systemu prawa spełniają w stosunku do wszystkich innych norm prawnych rolę ogólnych zasad prawa¹⁰. Znaczenie norm uznawanych za zasady prawa polega na tym, że tworzenie nowych norm musi się odbywać z punktu widzenia „rozwijania” tych zasad¹¹.

W Konstytucji PRL zawarte są następujące prawa społeczne w przyjętym wyżej rozumieniu tego terminu: 1) prawo do pracy za wynagrodzeniem według ilości i jakości pracy (art. 58), 2) prawo do wypoczynku (art. 59), 3) prawo do ochrony zdrowia oraz pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy (art. 60), 4) prawo do nauki (art. 61), 5) prawo do korzystania ze zdobyczy kultury i do twórczego udziału w rozwoju kultury narodowej (art. 62). Do praw społecznych zaliczyłabym również postanowienia art. 67 i 68, mimo że ze względu na sposób sformułowania nie wskazują one *expressis verbis* praw, lecz obowiązki państwa. Z tego, zapewne formalnego, względu prawo małżeństwa i rodziny, jak też prawo młodzieży do opieki ze strony państwa pomijane jest zwykle w rozważaniach na temat praw obywatelskich. Postanowienia art. 63 i 64 mówiące o tym, że Polska Rzeczypospolita Ludowa dba o wszechstronny rozwój

⁹ S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967, s. 67.

¹⁰ Por. J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a ogólne zasady prawa*, Zeszyty Naukowe UŁ, Nauki Humanistyczno-Społeczne, Seria I, 1965, z. 42, s. 37.

¹¹ K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 92.

nauki i kultury nie są odrębnymi prawami, a zawierają gwarancje wymienionych wyżej praw w dziedzinie nauki i kultury.

Wśród wyżej wymienionych praw społecznych można wyróżnić trzy zasadnicze grupy w zależności od ich treści. Są to: a) prawa ekonomiczne, do których należy prawo do pracy, b) prawa socjalne, obejmujące prawo do wypoczynku, ochrony zdrowia, zabezpieczenia społecznego, prawo rodziny i młodzieży do opieki, c) prawa kulturalne, obejmujące prawo do nauki, korzystanie ze zdobyczy kultury i do twórczego udziału w rozwoju kultury narodowej. Te trzy grupy praw są ściśle ze sobą związane, wzajemnie się warunkują, zwłaszcza jeśli chodzi o prawa ekonomiczne i socjalne. Wydaje się jednak celowe ich wyróżnienie, gdyż dotyczą różnych dziedzin życia i działalności człowieka, różne są też sposoby ich realizacji i zagwarantowania.

Wymienione wyżej prawa nie są w doktrynie, w tym również w doktrynie współczesnego państwa kapitalistycznego, traktowane jako przed czy ponadpaństwowe. Są to prawa ustanowione przez państwo, przez nie realizowane i gwarantowane. Treść ich uwarunkowana jest w większym lub mniejszym stopniu sytuacją społeczno-ekonomiczną kraju i poziomem sił wytwórczych. By prawa te mogły być realizowane nie wystarcza proklamowanie ich w Konstytucji, konieczna jest aktywna rola państwa i to nie tylko poprzez działalność prawotwórczą, mającą na celu „rozwijanie” norm konstytucyjnych, ale konkretna działalność gospodarczo-organizacyjna.

Pomiędzy prawami politycznymi i społecznymi istnieje ścisły związek funkcjonalny. Prawa polityczne stanowią ramy i podstawę dla ustanowienia praw społecznych, z drugiej zaś strony prawa społeczne są warunkiem realności praw politycznych, dając faktyczne możliwości korzystania z nich. Ze względu na to wzajemne uwarunkowanie trudno byłoby przeprowadzać jakąś hierarchizację tych praw. Niestusne są również poglądy, że prawa polityczne jako „przedpaństwowe i ponadpaństwowe” są ważniejsze od praw społecznych. Wynikiem takiej koncepcji jest postulat, że prawa polityczne mające walor bardziej absolutny powinny być wpisane do Konstytucji, podczas gdy właściwym miejscem dla praw społecznych jest ustawodawstwo zwykłe czy nawet akty administracji¹².

Umieszczenie w konstytucjach państw socjalistycznych obok praw politycznych również praw społecznych wskazuje na rangę, jaką im się przyznaje. Obie te grupy praw stoją w hierarchii zasad ustrojowych na tej samej najwyższej pozycji. Wyjątek, jeśli chodzi o problem hierarchicz-

¹² Por. na ten temat C. A. Colliard, *Libertés publiques*, Paris 1968, s. 729; Z. Zawadzki, *Wielka Socjalistyczna Rewolucja Październikowa a rozwój konstytucjonalizmu*, Państwo i Prawo, 1967, nr 12, s. 892. Tegoż autora, *Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych Socjalnych i Kulturalnych a konstytucje krajów europejskich*, Toruń 1968, s. 5-8. Przedstawione tu zostały i poddane krytyce argumenty nauki burżuazyjnej za niewprowadzaniem praw społecznych do Konstytucji.

ności praw obywatelskich, stanowi w pewnym sensie zasada równości wszystkich wobec prawa (art. 69) niezależnie od narodowości, rasy i wyznania. Zajmuje ona co prawda w systemie prawa to samo miejsce co pozostałe prawa obywatelskie, jej rola jest jednak szczególna, stanowi bowiem podstawę dla realizacji wszystkich pozostałych praw¹³. Podobną funkcję odgrywają postanowienia art. 66 deklarujące równość praw kobiet i mężczyzn. Różnica pomiędzy postanowieniami art. 66 i 69 tkwi jedynie w sposobie ich zagwarantowania i realizacji. Jeśli chodzi natomiast o rolę, jaką spełniają, to postanowienia art. 66 stanowią uzupełnienie zasady równości praw sformułowanej w art. 69.

Od praw politycznych i społecznych, w przyjętym tutaj znaczeniu tych terminów, należałoby odróżnić jeszcze trzecią grupę. Chodzi mi tutaj o prawa, których przykładami mogą być: prawo oskarżonego do obrony (art. 53), prawo do własności osobistej (art. 13), oraz prawo nietykalności osobistej (art. 74). Prawa te w terminologii międzynarodowych paktów praw człowieka określane są mianem „obywatelskie”¹⁴. Trudno jednak tę konwencję terminologiczną przyjąć w odniesieniu do praw ustanowionych w prawie wewnętrznym. Wszystkie prawa polityczne i społeczne są prawami obywatelskimi, z drugiej zaś strony wiele spośród praw określanych przez pakt jako „obywatelskie” dotyczy również cudzoziemców. S. Zawadzki posługuje się tutaj terminem prawa „cywilne”, nie wymieniając ich co prawda enumeratywnie, z kontekstu rozważań wynika jednak, że chodzi mu o prawa, których przykłady zostały wyżej wskazane¹⁵.

Zagadnienie praw cywilnych wykraczałoby znacznie poza ramy niniejszego artykułu, tym bardziej, że wymagałoby równoczesnej analizy wolności obywatelskich. Powyższe rozważania natury terminologicznej miały na celu przede wszystkim wyodrębnić jedną grupę praw, mianowicie prawa społecznych. One też wyłącznie będą przedmiotem dalszej analizy.

Wiele względów przemawia za tym, by zwrócić uwagę właśnie na prawa społeczne, a jednym z nich jest ich „nowość”. Prawa polityczne, wolności i prawa cywilne mają już swoją tradycję, proklamowane są tak w ustroju kapitalistycznym, jak i socjalistycznym. Niektóre z nich, jak np. prawo własności osobistej, pełnią w obu tych systemach jednakową funkcję. Natomiast prawa społeczne, pojawiły się w ustawodawstwach stosunkowo niedawno. Znajdują się one we wszystkich konstytucjach państw socjalistycznych, a także, choć w mniejszym zakresie, w konstytucjach niektórych państw kapitalistycznych. Prawa społeczne proklamowane są przez większość konstytucji państw powstałych z byłych kolonii. Nastąpiło to między innymi pod wpływem Powszechnej Deklaracji

¹³ Por. na ten temat A. Burda, *Prawa obywatelskie...*, op. cit.

¹⁴ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 16 XII 1966 r., w pracy J. Machowskiego, *Prawa Człowieka*, Warszawa 1968, s. 198 - 220.

¹⁵ S. Zawadzki, *Międzynarodowy Pakt...*, op. cit., s. 1 - 14.

Praw Człowieka uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1948 r. W dniu 16 XII 1966 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych, który po ratyfikacji przez 35 państw stanie się obowiązującym aktem prawa międzynarodowego. Prawa społeczne zostały proklamowane w normach prawa międzynarodowego wcześniej niż w ustawodawstwie wewnętrznym wielu państw, więcej nawet, wcześniej niż ukształtowała się ich jasna i wyraźna koncepcja teoretyczna.

3. Realizacja praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Przy realizacji praw politycznych, cywilnych i wolności obywatelskich rola państwa polega przede wszystkim na powołaniu odpowiednich mechanizmów politycznoprawnych, gwarantujących nienaruszalność tych praw przez organy państwowe lub poszczególnych obywateli (pomijam tutaj wzajemne uwarunkowanie praw politycznych i społecznych). Prawa te realizowane są poprzez działania członków społeczeństwa w granicach określonych przez państwo.

Prawa ekonomiczne, socjalne i, w przeważającej mierze, kulturalne są nie tylko ustanawiane przez państwo ale i na organach państwowych spoczywa obowiązek ich realizacji. Dotyczy to również ustroju kapitalistycznego, w którym interesująca nas tutaj sfera stosunków społecznych regulowana jest w znacznym stopniu poprzez działalność organizmów niepaństwowych. Niemniej jednak, gdy mowa jest o prawach obywateli w dziedzinie ekonomicznej, socjalnej i kulturalnej, to zarówno teoria jak i przepisy prawne wskazują, że obowiązek realizacji tych praw należy przede wszystkim do państwa¹⁶.

Prawa społeczne realizowane są w krajach socjalistycznych przez państwo poprzez: 1) środki natury prawnej, do których zaliczam ustanawianie norm prawnych konkretyzujących postanowienia konstytucji oraz powołanie mechanizmów kontroli prawnej nad realizacją praw zadeklarowanych w konstytucji, 2) opartą na normach prawnych działalność gospodarczo-organizacyjną i kulturalno-wychowawczą.

Mówiąc, że wyłącznie państwo ma obowiązek realizacji praw społecznych poprzez aktywną działalność (a nie jak w przypadku praw politycznych przez nieingerencję) idzie mi wyłącznie o te prawa, które są zawarte w Konstytucji i ustawodawstwie zwykłym. Z chwilą bowiem, gdy postanowienia tych aktów prawnych zostaną „rozwinęte” w aktach wykonawczych, mogą te ostatnie nakładać obowiązki na obywateli i organizacje społeczne.

¹⁶ Już konstytucja francuska z 1791 r. przewidywała, że ochrona opuszczonych dzieci, ubogich chorych i dostarczenie pracy tym ubogim, którzy są do niej zdolni jest obowiązkiem sektora publicznego. Podobnie konstytucja z 1953 r. głosi, że „każdy ma obowiązek pracy i prawo uzyskania pracy, a zasiłki dla bezrobotnych wypłacane są przez państwo”. Por. rozważania na temat rozwoju prawa do pracy we Francji w pracy C. A. Colliard, op. cit., s. 598 i n.

Ogólnikowy sposób sformułowania norm konstytucyjnych powoduje, że nie mogą one być stosowane samoistnie, tj. bez wydania ustaw zwykłych, rozwijających i konkretyzujących postanowienia Konstytucji. Normy konstytucyjne mogą być wykorzystywane dla rozstrzygnięcia konkretnych spraw w ten sposób, że określają metodę stosowania innych przepisów prawnych¹⁷. Konkretyzacja praw społecznych w ustawodawstwie zwykłym, polegająca na możliwie szczegółowym określeniu obowiązków organów państwowych, jest warunkiem niezbędnym dla kontroli realizacji tych praw, i to kontroli nie tylko politycznej ale i prawnej. W literaturze analizuje się czasem prawa obywatelskie wyłącznie pod kątem widzenia, czy mają one charakter roszczeniowy, a więc, czy obywatel może dochodzić swych uprawnień na drodze sądowej, czy administracyjnoprawnej. Koncepcja, iż wyłącznie roszczeniowy charakter praw obywatelskich jest warunkiem ich realności, jest pozostałością teorii liberalizmu i aktualnie krytykowana jest również w nauce zachodnioeuropejskiej¹⁸. Koncepcja ta jest zresztą zupełnie nie do przyjęcia, jeśli chodzi o większość praw społecznych. Pewne prawa, zwłaszcza ekonomiczne i socjalne, zawarte w ustawodawstwie PRL dają pewnym kategoriom obywateli uprawnienia, które mogą być dochodzone przy pomocy środków prawnych (np.: roszczenie inwalidy o otrzymanie pracy, roszczenie o coroczny, płatny urlop), są to jednak uprawnienia oparte na przepisach prawnych konkretyzujących częśćiowoprawa zawarte w Konstytucji. Charakter roszczeniowego nie mają nigdy prawa zawarte w Konstytucji, a zatem w praktyce zawsze będzie się nasuwać pytanie, czy uprawnienia przyznane obywatelom przez normy prawne są istotnie pełnym i właściwym „rozwiniciem” praw proklamowanych przez Konstytucję. Poza tym należy pamiętać, że pewne prawa zawarte w Konstytucji nigdy nie będą mogły być zrealizowane w takim zakresie, by uprawnienia przyznane obywatelom przez normy prawne konkretyzujące postanowienia Konstytucji, miały charakter roszczeniowy. Dotyczy to zwłaszcza praw kulturalnych, np. prawo udziału w życiu kulturalnym.

Nasuwają się zatem pytania, jakie są gwarancje, że prawa społeczne zawarte w Konstytucji będą realizowane i w jaki sposób wyznaczony jest zakres ich realizacji. Mówiąc o zakresie realizacji chodzi mi np. o odpowiedź na pytanie, jak dalece ma pójść „rozwój i udostępnianie ludowi pracującemu miast i wsi bibliotek, książek, prasy, radia. . .” (art. 62 Konstytucji), by można było stwierdzić, czy też uznać, że odpowiednie konstytucyjne prawo jest realizowane. Zastanowić się przy tym należy, czy

¹⁷ S. Rozmaryn nazywa to „współstanowieniem” norm konstytucyjnych z ustawami zwykłymi, op. cit., s. 320. Por. też Z. Izdebski, *Rola ustawy konstytucyjnej w procesie stosowania prawa*, Zeszyty Naukowe UŁ, Nauki Humanistyczno-Społeczne, Seria I, 1957, z. 6.

¹⁸ Por. np. W. Leisner, *Grundrecht und Privatrecht*, 1960, s. 403 - 407.

możliwa jest kontrola prawna realizacji praw społecznych, czy też wchodzić tu może w grę jedynie kontrola społeczno-polityczna.

Gwarancje realizacji praw społecznych zawartych w Konstytucji uregulowane są odmiennie aniżeli gwarancje praw politycznych, cywilnych czy też wolności obywatelskich. Jeśli chodzi o gwarancje praw politycznych i wolności obywatelskich spotykamy w zasadzie trzy rozwiązania: a) przyjęte na ogół przez demokratyczne konstytucje krajów kapitalistycznych; konstytucje same nie określają ani zakresu praw, ani sposobu ich realizacji, postanawiają jedynie, że elementy te mogą być ustalane wyłącznie przez ustawy, b) konstytucje, które również realizację praw obywatelskich powierzają wyłącznie ustawom, wskazują jednak, przynajmniej w sposób ogólny, granice, w jakich ustawa zwykła może ograniczyć prawa polityczne czy wolności obywatelskie (w tym kierunku idą postanowienia konstytucji Jugosławii)¹⁹, c) konstytucje pozostałych państw socjalistycznych, w tym Konstytucja PRL, nie określają zakresu, w jakim prawa polityczne i wolności proklamowane w Konstytucji mogą być ograniczone, ani też nie wskazują czy wyłącznie w trybie ustawy takie ograniczenie może nastąpić (wyjątkiem jest tutaj art. 72 Konstytucji wskazujący na możliwość ograniczenia prawa zrzeszania się). Konstytucja PRL określa granice praw i wolności w sposób bardzo szeroki stawiając wymóg, by normy prawne były zgodne z „interesami i wolą ludu pracującego” (art. 4). Respektowanie tego wymogu przez organy ustanawiające normy prawne może być kontrolowane z punktu widzenia politycznego, wymyka się natomiast spod kontroli prawnej. Problem ograniczania praw sformułowanych w Konstytucji przez ustawodawstwo zwykłe czy inne akty prawne (we wszystkich wskazanych wyżej rozwiązaniach) dotyczy praw politycznych, cywilnych i wolności obywatelskich.

Mówiąc o gwarancjach realizacji konstytucyjnych praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych nie chodzi nam o mechanizmy, które zapewniają, że prawa te nie będą ograniczane przez ustawodawstwo zwykłe, lecz przeciwnie, o takie środki, które zapewniają rozwijanie i konkretyzowanie tych praw przez ustawodawstwo w kierunku nakreślonym przez przepisy konstytucyjne. W rozważaniach na temat gwarancji praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych wyróżnia się zazwyczaj gwarancje materialne, takie jak władza ludu pracującego, społeczna własność środków produkcji, planowanie gospodarcze oraz gwarancje prawne, zwane również instytucjonalnymi, na które składają się normy prawne i fakt istnienia szczególnych organów państwowych stojących na straży realizacji

¹⁹ Art. 70 konstytucji Jugosławii głosi między innymi: „Sposób realizacji poszczególnych wolności i praw można uregulować tylko ustawą i to jedynie wówczas, gdy jest to przewidziane niniejszą konstytucją albo gdy jest to konieczne dla ich realizacji”.

tych praw²⁰. Wydaje się jednak, że taki podział gwarancji ma swoje uzasadnienie jedynie w stosunku do praw politycznych czy wolności obywatelskich, nie znajduje natomiast zastosowania odnośnie do praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Różne są bowiem sposoby realizacji obu tych grup praw. I tak np. społeczna własność środków produkcji nie jest w żadnym z przepisów Konstytucji wymieniona jako gwarancja realizacji praworządności (w tym więc przestrzegania praw politycznych, czy wolności). To w socjalistycznej teorii państwa i prawa sformułowano tezę, że warunki materialne, w tym społeczna własność środków produkcji, stanowią czynnik sprzyjający realizacji zasady praworządności. Inaczej ma się rzecz jeśli chodzi o zagwarantowanie realizacji praw społecznych. Analizowana tutaj przykładowo społeczna własność środków produkcji określona jest wyraźnie w Konstytucji jako jedna z gwarancji realizacji prawa do pracy. Społeczna własność środków produkcji, dzięki temu, że mówi się o niej jako gwarancji prawa do pracy, nie tylko w rozważaniach teoretycznych ale w przepisach prawnych staje się tym samym instytucją prawną. Tego rodzaju gwarancje, zwane materialnymi, zawarte są we wszystkich przepisach Konstytucji — deklarujących prawa ekonomiczne, socjalne i częściowo kulturalne. Dzięki ich zamieszczeniu w Konstytucji stają się gwarancjami prawnymi²¹.

Rola tych przepisów konstytucyjnych, które mówiąc o materialnych warunkach czynią z nich prawne gwarancje praw społecznych, polega na tym, że zawierają one normy nakładające na organy państwowe obowiązek prawny stworzenia i rozwijania tych materialnych warunków. Realizacja praw społecznych polega w znacznej mierze właśnie na stworzeniu tych warunków materialnych, a konstytucyjne określenie obowiązków organów państwowych i kierunku ich działania jest podstawową gwarancją prawną realizacji tych praw. Niektóre przepisy Konstytucji określają obowiązki państwa w sposób dość ogólny, nie precyzując zakresu ich realizacji, a wskazują jedynie ogólny kierunek działania (np. planowy rozwój sił wytwórczych), inne nakładają na organy państwowe wyraźne obowiązki (rozbudowa burs i internatów, system stypendiów państwowych itp.), jeszcze inne precyzują bliżej zakres tych obowiązków (np. ustawowe skrócenie czasu pracy w zakresie wyrażnie wskazanym w Konstytucji).

Dla realizacji praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych nie wystarczy ich proklamowanie w konstytucji, ani nawet najbardziej szczegółowe skonkretyzowanie w innych aktach prawnych, dla zabezpieczenia ich realizacji nie wystarczają specjalne przepisy proceduralne ani system kontroli, choć elementy te są niezbędne. Realizacja tych praw zależy przede wszystkim od poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju,

²⁰ Por. R. Lörnitz, *The System of Economic, Social and Cultural Rights in Socialist Constitutions; the Safeguards of their Implementation*, [w:] *Socialist Concept of Human Rights*, Budapest, s. 208 - 225.

²¹ Por. S. Rozmaryn, op. cit., s. 105.

ten element decyduje bowiem ostatecznie, w jakim zakresie prawa obywatelskie proklamowane w Konstytucji będą mogły być zrealizowane. Z tego też względu prawa społeczne formułowane są w Konstytucji w postaci wytyczenia głównych kierunków działania dla organów państwowych. Przedsięwzięcie tych działań jest obowiązkiem prawnym odpowiednich organów państwowych. Ponieważ jednak zakres realizacji praw społecznych w Konstytucji nie jest wskazany, decydują o tym dopiero te organy, których obowiązkiem jest konkretyzowanie i rozwijanie postanowień Konstytucji w innych przepisach prawnych.

Zakres realizacji i faktycznych możliwości tej realizacji będzie wzrastał w miarę rozwoju ekonomicznego kraju, trudno się zatem dziwić, że nie został on w sposób bardziej precyzyjny wskazany w Konstytucji. Przy takiej jednak regulacji prawnej kontrola realizacji praw społecznych nie jest łatwa. Można tutaj jedynie postawić pytanie, czy działalność prawotwórcza i oparta na normach prawnych działalność gospodarczo-organizacyjna i kulturalno-wychowawcza organów państwowych, przy uwzględnieniu aktualnych warunków społeczno-ekonomicznych, zmierza do zapewnienia społeczeństwu tych praw społecznych, które proklamowane są przez Konstytucję. Odpowiedzi na powyższe pytanie można udzielić z punktu widzenia prawnego (konfrontując normy prawne z Konstytucją) i z punktu widzenia polityczno-społecznego (analizując efekty działalności gospodarczo-organizacyjnej i kulturalno-wychowawczej w zestawieniu z możliwościami z jednej, a potrzebami społecznymi z drugiej strony). Nie może to być odpowiedź wyłącznie stwierdzająca, zawierać bowiem musi elementy oceniające. W dyskusjach nad prawami społecznymi podkreśla się niejednokrotnie konieczność stworzenia odpowiedniego aparatu dla ich realizacji i kontroli, szczególnie kontroli sądowej. Równocześnie jednak wskazuje się, jak ważną rolę w zabezpieczeniu realizacji tych praw może odegrać kontrola sprawowana przez związki zawodowe i inne organizacje społeczne²². Teza ta wydaje się ze wszelkich miar słuszna — albowiem właśnie kontrola społeczno-polityczna pozwolić może na ocenę, czy realizacja praw społecznych, w ramach istniejących możliwości, jest właściwa. A taka konfrontacja wymyka się przecież spod kontroli czysto prawnej.

4. Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych a Konstytucja PRL. Uchwalenie Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka²³ przez państwa o różnych ustrojach społeczno-politycznych świadczy o tym, że mimo dzielących je różnic wszystkie one uznają pewien katalog podstawowych praw

²² K. Bilanów, *Realizacja ekonomicznych i społecznych praw człowieka*, Seminarium ONZ w Warszawie, Sprawy Międzynarodowe, 1967, nr 11, s. 121.

²³ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych i Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych.

człowieka. Więcej, państwa zobowiązały się do aktywnej działalności celem nie tylko zabezpieczenia ale i realizacji tych praw.

Pakty zrodziły się na gruncie kompromisu różnych doktryn społeczno-politycznych i różnych ideologii. Osiągnięcie takiego kompromisu na skalę ogólnoświatową świadczy o tym, że w teorii praw człowieka pojawiły się elementy uniwersalistyczne i to silniejsze od tych, którymi różniła się między sobą poszczególne doktryny. Niemniej uchwalenie dwóch odrębnych paktów, Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Paktu Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych — gdy istnieje możliwość przystąpienia tylko do pierwszego — wskazuje jasno, iż w toku prac przygotowawczych nie obyło się bez kontrowersji. Uchwalenie dwóch odrębnych paktów świadczy o tym, że rola praw społecznych, jako jednego z warunków rzeczywistości praw politycznych, nie jest jeszcze powszechnie uznawana.

Interesujący nas tutaj Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych (zwany w dalszym ciągu Paktem) nakłada na państwa obowiązek przedsięwzięcia odpowiednich kroków w celu pełnej realizacji praw uznanych Paktem (art. 2 Paktu)²⁴. Jest to zobowiązanie państwa do działania w określonym kierunku, a nie zobowiązanie do natychmiastowej i pełnej realizacji praw zawartych w Pakcie. Ten sposób określa obowiązków państw jest całkowicie zrozumiały, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że Pakty będą realizowane w krajach znajdujących się na różnym poziomie rozwoju, a zatem dysponującymi różnymi możliwościami. Jeśli w konstytucji jednego państwa prawa społeczne proklamowane są jako „program” działania dla organów państwowych w określonym kierunku, tym bardziej akt prawa międzynarodowego nie może zawierać postanowień bardziej szczegółowych. Ten programowy charakter Paktu widoczny jest również w środkach kontroli. Podczas gdy Pakt Praw Politycznych i Obywatelskich przewiduje powołanie Komitetu Praw Człowieka, którego zadaniem byłoby czuwanie nad realizacją zawartych w nim praw²⁵, to Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych mówi jedynie o okresowych sprawozdaniach składanych Radzie Gospodarczo-Społecznej na temat postępów w stosowaniu postanowień Paktu. Wskazana tutaj programowość Paktu nie oznacza bynajmniej negocjowania jego charakteru prawnego, a odnosi się wyłącznie do sposobu określenia obowiązków państw. Oba pakty są wielostronnymi umowami międzynarodowymi, projektowanymi jako akty powszechnego prawa międzynarodowego²⁶.

Powstaje zatem zagadnienie wzajemnego stosunku między normami

²⁴ Odmienne Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, który zobowiązuje państwa do przestrzegania i zapewnienia praw uznanych Paktem.

²⁵ Na temat sposobu powoływania i funkcjonowania tego Komitetu por. część IV Paktu.

²⁶ Por. A. Klafkowski, *Podstawowe prawa obywateli PRL a Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka* [w:] *Podstawowe prawa i obowiązki...*, op. cit., s. 156.

prawa wewnętrznego a postanowieniami Paktu. Art. 4 Paktu przewiduje możliwość stosowania ograniczeń w realizacji praw, „... jakie przewiduje prawo i tylko w stopniu, w jakim jest to zgodne z istotą tych praw, oraz wyłącznie w celach popierania powszechnego dobrobytu w społeczeństwie demokratycznym”. W sytuacji gdy uregulowanie praw społecznych w systemach prawnych poszczególnych państw jest różne, fakt uchwalenia Paktu świadczy nie tylko o tym, że państwa-sygnatariusze akceptują określoną koncepcję praw człowieka²⁷, ale zobowiązują się do podjęcia działań dla realizacji tych praw. W toku tej realizacji konieczna jest konfrontacja Paktu z normami praw/a wewnętrznego. W chwili uchwalenia Paktu istniała w Polsce nie tylko określona koncepcja praw społecznych, ale i pewne doświadczenia w ich realizacji. Przyczyniło się to niewątpliwie do tego, że przedstawiciele Polski brali czynny udział w pracach nad opracowaniem Paktu²⁸.

Pakt uznaje w zasadzie te same prawa, które zawarte są w Konstytucji, są to: prawo do pracy, do korzystania ze sprawiedliwych i właściwych warunków pracy, do tworzenia związków zawodowych i swobodnego ich funkcjonowania, prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo rodziny do ochrony i pomocy ze strony państwa, prawo każdego do odpowiedniej stopy życiowej, do ochrony zdrowia psychicznego i fizycznego, do nauki, do udziału w życiu kulturalnym, do korzystania z osiągnięć postępu naukowego i ochrony interesów wynikających z twórczości naukowej, literackiej i artystycznej.

Są w Pakcie również talkie prawa, które nie są zawarte w Konstytucji, np. prawo do strajku. Fakt nieuznania tego prawa wynika z podstawowych założeń ustrojowych państwa socjalistycznego, a tego rodzaju niezgodność między Paktem i konstytucją mieści się w ramach postanowień cytowanego wyżej art. 4 Paktu. Na marginesie tego zagadnienia wydaje się, że jednym z najtrudniejszych problemów, jakie stawia konfrontacja przepisów prawa wewnętrznego z postanowieniami Paktu, będzie kontrola nad zakresem korzystania przez państwa z klauzuli art. 4. Paktu.

Istnieją różnice pomiędzy Paktem a Konstytucją jeśli chodzi o stopień konkretyzacji w formułowaniu poszczególnych praw. Postanowienia Paktu nie są pod tym względem jednolite. I tak mamy postanowienia bardzo ogólne wskazujące wyłącznie cel, jaki ma być osiągnięty. Przykładem może być art. 9, który stanowi, że „państwa strony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do zabezpieczenia społecznego, włączając w to ubezpieczenia społeczne”. Cytowany przepis nie tylko nie wskazuje sposobów jego realizacji, ale nawet nie wskazuje, że to państwo ma obowiąz-

²⁷ Wyrazem takiej akceptacji było już uchwalenie przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 XII 1948 r. Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

²⁸ Por. Z. Resich, *Polska w obronie praw człowieka na forum ONZ*, Sprawy Międzynarodowe, 1969, nr 7-8, s. 40-48; tegoż autora, *Polska w obronie praw człowieka*, Sprawy Międzynarodowe, 1967, nr 7-8, s. 84-91.

zek podjęcia odpowiednich działań. W świetle powyższego sformułowania ciężar ponoszenia kosztów zabezpieczenia społecznego można by przerzucić na pracownika²⁹. Postanowień tego typu nie ma w Konstytucji i taki stan rzeczy należy ocenić pozytywnie. Zbyt ogólnikowe sformułowanie przepisów stwarza bowiem niebezpieczeństwo nazbyt dowolnej ich interpretacji.

Druga grupa to postanowienia, które wskazują nie tylko cel, ale i sposoby jego osiągnięcia. Przykładem może być tutaj art. 6 uznający prawo każdego człowieka do pracy czy art. 7 mówiący o prawie do korzystania ze sprawiedliwych i właściwych warunków pracy. W ten sposób sformułowana jest większość przepisów Paktu. Również postanowienia konstytucji, obok proklamowanych praw, wskazują drogi ich realizacji. Zwrócić trzeba tutaj uwagę na fakt, że metody realizacji przewidziane w Pakcie są często wskazane w sposób bardziej szczegółowy aniżeli czyni to Konstytucja, w innych zaś przypadkach postanowienia konstytucji są bardziej konkretne (np. gdy mowa jest o ośmiogodzinnym dniu pracy). Metody realizacji poszczególnych praw wskazane w Konstytucji nie zawsze są identyczne z tymi, o jakich mówi Pakt. Nie może to jednak prowadzić do wniosku, że jedno czy drugie są „lepsze”. Różnorodność metod wynikać tutaj może z różnych okoliczności, przede wszystkim uwarunkowana jest poziomem rozwoju danego kraju. Pakt musiał przewidywać metody dostępne na ogół dla wszystkich państw oraz takie, które mogą być przez nie akceptowane bez względu na różnice ustrojowe, Konstytucja zaś może wybór tych metod uzależnić od warunków danego państwa.

Są wreszcie nieliczne postanowienia sformułowane w formie nakazów, np. art. 10 pkt 2, który mówi, że matki w okresie przed i po urodzeniu dziecka, „powinny otrzymać płatny urlop”. Postanowienia w ten sposób sformułowane należą do rzadkości i dotyczą wyłącznie metod, jakie powinny być stosowane dla realizacji ogólniejszego prawa (w tym przypadku prawa rodziny do ochrony ze strony państwa).

Pakt nawet po ratyfikacji nie może uchylić nigdy prawa wewnętrznego. Rola Paktu polega na tym, że zobowiązuje on państwa do przestrzegania pewnych zasad w procesie stanowienia i stosowania prawa wewnętrznego. Trudno byłoby analizować całość naszego ustawodawstwa z punktu widzenia jego zgodności z postanowieniami Paktu³⁰. Istnieje zgodność praw zawartych w Konstytucji z tymi, które uznane przez państwa zawarte są w Pakcie. Ta zgodność zasad konstytucyjnych z zasadami uznanymi na forum międzynarodowym jest jedną z gwarancji, że te ostatnie będą realizowane przez państwo w jego polityce wewnętrznej. Problem, o którym była wyżej mowa, czy prawa społeczne powinny być na

²⁹ Por. na ten temat J. Machowski, *Prawa człowieka*, Warszawa 1963, s. 67 - 69.

³⁰ Interesującej analizy w zakresie prawa karnego dokonał J. Bafia, *Kodyfikacja prawa karnego PRL a Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych*, PiP, 1969, nr 7, s. 41 - 53.

równi z politycznymi zawarte w Konstytucji, nie jest zatem wyłącznie teoretyczny. Umieszczenie tych praw w Konstytucji oznacza podniesienie ich do rangi zasad ustrojowych i zobowiązanie państwa do ich realizacji. Z chwilą ratyfikacji Paktu będzie to również zobowiązanie wynikające z norm prawa międzynarodowego.

LES DROITS SOCIAUX DES CITOYENS EN POLOGNE

R é s u m é

Parmi l'ensemble des droits des citoyens l'auteur distingue les droits politiques et les droits sociaux. Les droits politiques, connus dans tous les systèmes démocratiques, ce sont ceux permettant aux citoyens d'influer sur l'autorité de l'Etat. La démocratie politique pour être réelle doit être complétée par une démocratie sociale. Pour qu'elle soit réalisée, il faut conférer certains droits non pas à une unité abstraite, mais à l'homme en considérant sa situation sociale. La réalisation de ces droits sociaux a pour but de donner au citoyen certaines valeurs matérielles ou immatérielles. En admettant que par le terme de droits fondamentaux on comprend les droits qui sont inclus dans la Constitution, on peut distinguer trois groupes de droits sociaux: 1) économique, 2) sociaux, 3) culturels.

Les droits politiques sont établis par l'Etat, mais ils sont réalisés par l'activité des citoyens. L'obligation de la réalisation des droits sociaux dans l'Etat socialiste repose sur l'Etat. Ils sont réalisés par l'établissement des normes juridiques et par l'activité économique, sociale et culturelle. La garantie de la réalisation des droits sociaux est leur inclusion dans la Constitution, ce qui oblige juridiquement tous les organes d'Etat à développer et à concrétiser ces droits.

Les droits économiques, sociaux et culturels inclus dans la Constitution sont en principe conformes aux décisions du Pacte des Droits de l'Homme adopté en 1966 par l'Assemblée Générale de l'ONU. Il faut souligner le fait que les décisions de la Constitution dans beaucoup de cas vont plus loin que celles du Pacte.