

Elżbieta Morawska

Prawa i wolności socjalne w Konstytucji RP : zagadnienia systemowe

Kwartalnik Prawa Publicznego 6/2, 229-252

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Elżbieta Morawska*

PRAWA I WOLNOŚCI SOCJALNE W KONSTYTUCJI RP ZAGADNIENIA SYSTEMOWE

I

Odrzucenie przez społeczeństwo polskie w 1989 r.¹ komunistycznej filozofii państwa i prawa, determinującej pozycję jednostki i funkcje państwa wobec niej, spowodowało konieczność kreacji nowego systemu wartości, który stałby się podstawą aksjologiczną odrodzonego państwa polskiego. Istotnym elementem tych poszukiwań były prawa człowieka, przy konstytucjonalizacji których nawiązano do zachodniej tradycji w tym zakresie².

Tym samym odrzucona została również tzw. socjalistyczna koncepcja praw i obowiązków obywatela, w oparciu o którą kształtowany był konstytucyjny status jednostki w okresie Polski Ludowej. Istotą tej koncepcji było zakwestionowanie prawnonaturalnego uzasadnienia praw jednostki i powiązanie ich z ideą klasowej, socjalistycznej przebudowy społeczeństwa³. Miejsce godności człowieka, pojmowanej jako źródło jego niezbywalnych i nienaru-

* Dr Elżbieta Morawska – Adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

¹ W sensie formalnym odrzucenie to nastąpiło w wyniku wyborów do Sejmu i do Senatu, które odbyły się w czerwcu 1989 r. Jak wiadomo zakończyły się one sukcesem „Solidarności” i tym samym otworzyły możliwość dokonania zmian ustrojowych w Polsce. Szerzej o nowej tożsamości konstytucyjnej RP piszę w: *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 19–54.

² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. VIII, Warszawa 2004, s. 85.

szalnych praw i wolności, zajęły więc uwarunkowania klasowe, a same prawa człowieka były rozumiane jako zdobycze ludu pracującego miast i wsi⁴. Stąd też charakterystyczne dla tej doktryny było akcentowanie zasady równości, przy czym chodziło o realizację faktycznej równości społecznej, a nie tylko formalnej równości wobec prawa⁵. Efektem tego było między innymi przesunięcie praw i wolności osobistych i politycznych na dalszy plan, i nadanie pierwszoplanowego znaczenia prawom socjalnym i ekonomicznym⁶. Niemniej prawa te zostały zagwarantowane obywatelowi o tyle, o ile ich urzeczywistnienie nie przeszkadzało wykonaniu programu socjalistycznej przebudowy społeczeństwa⁷. Co więcej, prawa socjalne zostały zagwarantowane obywatelowi nie jako jego naturalne uprawnienia, ale jako „zdobycze ludu pracującego miast i wsi” nadane przez władzę ludową, w rzeczywistości państwową, przy czym władza ta nie tylko je nadawała, ale również określiła zakres ich realizacji. Stąd charakterystyczna dla tych praw deklaratywność i brak skutecznego systemu ochrony, co wyrażało się w odrzuceniu systemu indywidualnych skarg jako form kontroli poszanowania praw człowieka i w konsekwencji preferencji gwarancji materialnych nad gwarancjami instytucjonalnymi ochrony praw człowieka⁸. Następstwem tak określonej pozycji państwa wobec obywatela i jego praw była zasada jedności praw i obowiązków, skoro bowiem państwo nadawało obywatelowi prawa, to państwo mogło w zamian czegoś od tegoż obywatela wymagać⁹.

³ Z. Resich, *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Warszawa 1981, s. 11–12.

⁴ *Ibidem*, s. 10.

⁵ *Ibidem*, s. 11.

⁶ Tezę tę dobrze ilustruje systematyka podstawowych praw i obowiązków obywateli zawartych w Konstytucji PRL (zwanej konstytucją lipcową); tym też tłumaczyć można pominięcie przez jej twórców szeregu podstawowych praw i wolności osobistych i politycznych, takich chociażby jak: prawo do życia, prawo do sprawiedliwego sądu, prawo do wyjazdu z kraju i do powrotu, prawo do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania, prawo do prywatności, prawo do swobodnego rozwoju osobowości, zakaz pracy przymusowej.

⁷ Utrwalanie i pomnażanie zdobyczy ludu pracującego, a więc przebudowa społeczna, określiło granice gwarancji zawartych w Konstytucji lipcowej dla takich wolności jak: wolność zgromadzeń i wieców, wolność słowa i druku, wolność zrzeszania się i praw politycznych.

⁸ Zostały one wprowadzone do konstytucji lipcowej na wzór konstytucji radzieckiej z 1936 r. i zlikwidowały rzeczywistą ochronę praw człowieka. I tak np. gwarancją prawa do pracy w konstytucji lipcowej miał być „socjalistyczny system gospodarczy, planowy rozwój sił wytwórczych” (art. 68); gwarancją prawa do wypoczynku – „ustawowe skrócenie czasu pracy” i „organizacja wczasów i rozwoju turystyki” (art. 69).

⁹ R. Wieruszewski, *The evolution of the socialist concept of human right*, „Newsletter Netherlands Quarterly of Human Rights” 1988, nr 1, s. 30 i n.

Powyższe uwagi, z konieczności ograniczone z racji wąskich ram tego opracowania, pokazują jak dalece odmienna była socjalistyczna koncepcja praw obywatela zarówno od koncepcji prawnonaturalnej praw człowieka, charakterystycznej dla demokracji zachodnich, jak i tworzonego po II wojnie światowej systemu międzynarodowej ochrony praw człowieka¹⁰. Pokazują one tym samym, jak wiele pracy wymagało nowe ujęcie praw i wolności człowieka w Konstytucji RP, uchwalonej 2.4.1997 r.¹¹

Przyjęto w niej przedmiotową klasyfikację praw i wolności jednostki, nawiązując w ten sposób do podziału praw człowieka zawartego w Paktach Praw Człowieka uchwalonych przez Zgromadzenie Narodowe NZ 16.12.1966 r.¹² Rozróżniono więc – w rozdziale II, zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” – kolejno wolności i prawa osobiste (art. 38–56), wolności i prawa polityczne (art. 57–63) oraz wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne (art. 64–76). Ich regulację poprzedzają dodatkowo przepisy stanowiące „Zasady Ogólne” (art. 30–37) i kończą „Środki ochrony wolności i praw” (art. 77–81).

Wolności i prawa socjalne człowieka połączone zostały zatem z jego wolnościami i prawami ekonomicznymi oraz kulturalnymi. Połączenie to nawiązuje zarówno do wspomnianej wyżej przedmiotowej, opartej na Paktach Praw Człowieka ONZ, klasyfikacji praw człowieka, jak i też do formułowanej w literaturze przedmiotu konstatacji, że powyższe prawa i wolności stanowią koincydencyjną kategorię praw człowieka, które „dopiero łącznie tworzą «warunki ekonomiczne i socjalno-kulturowe» egzystencji «współczesnego człowieka»”¹³.

Wydaje się jednak, iż prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne nie stanowią koherentnego zbioru praw człowieka, co znajduje potwierdzenie w użyciu odrębnych terminów w ich konstytucyjnej klasyfikacji. Co więcej, poprzez rozróżnienie praw socjalnych od praw ekonomicznych i kulturalnych w Konstytucji nawiązano do wąskiego rozumienia praw socjalnych *expressis*

¹⁰ Z. Kędzia, *Prawa człowieka w prawie międzynarodowym a prawo polskie*, PiP 1989, z. 9, s. 3.

¹¹ Konstytucja RP uchwalona została przez Zgromadzenie Narodowe dnia 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483; sprostowanie błędów: Dz.U. z 2001 r., Nr 28, poz. 319). Weszła ona w życie 17.10.1997 r.

¹² Polska ratyfikowała Pakty 3.3.1977 r. Weszły one w życie w stosunku do naszego kraju 18.6.1977 r. Por. Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 169 (dot. Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych) i Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167 (dot. Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych).

¹³ B. Banaszak, *Prawa jednostki i system ich ochrony*, Wrocław 1995, s. 17.

verbis ukierunkowanych na społeczno-bytowe warunki życia człowieka. Niemniej brak jest wyraźnego normatywnego kryterium pozwalającego odróżnić te prawa. Dodatkowo, w literaturze przedmiotu rozumienie terminu „prawa socjalne” nie jest jednolite, zarówno co do ich definicji (pojęcia), jak i katalogu (zakresu przedmiotowego)¹⁴. Podobna niespójność widoczna jest na gruncie prawa międzynarodowego praw człowieka.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, jak i też ramy niniejszego opracowania, przedmiotem analizy są w nim zasadniczo te wolności i praw, które mają wyraźny wymiar socjalny, a więc mają na celu zapewnienie właściwych społecznych, socjalnych warunków życia i rozwoju jednostki. Tym samym odwołuję się do najwęższego rozumienia w literaturze przedmiotu praw socjalnych. Wydaje się, iż właśnie takie rozumienie praw socjalnych przyjęte zostało w Konstytucji RP. W efekcie przedmiotem analizy jest prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66, ust. 1)¹⁵, prawo pracownika do wypoczynku (art. 66 ust. 2), prawo obywatela do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1–2), prawo do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1–5), i prawo do nauki (art. 70 ust. 1–5), wraz z uwzględnieniem szczególnego statusu osób niepełnosprawnych (art. 69), rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1), matek przed i po urodzeniu dziecka (art. 71, ust. 2) oraz dzieci (art. 72). Pomijam zaś prawa i wolności ekonomiczne, w szczególności prawo do własności wraz z innymi prawami majątkowymi (art. 64, ust. 1–3), a także prawa i wolności kulturalne, w tym wolność nauki badań naukowych, wolność nauczania i korzystania z dóbr kultury (art. 73).

II

W ocenie TK, usytuowane przede wszystkim w rozdziale II Konstytucji postanowienia o prawach i wolnościach jednostki, odgrywają „centralną rolę” dla określenia obiektywnego systemu wartości, któremu daje wyraz Konstytucja¹⁶. Za rudymmentarny element tego systemu uznana została zasada

¹⁴ Zwraca na to uwagę również J. Oniszczuk, *Problemy realizacji wolności i praw socjalnych gwarantowanych w Konstytucji RP* [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, (red. L. Wiśniewski), Warszawa 2006, s. 200, przyp. 16.

¹⁵ Aczkolwiek w wielu miejscach powołuję się na rozstrzygnięcia konstytucyjne w zakresie wolności pracy (art. 65), mimo że klasyfikuję tę wolność jako wolność ekonomiczną, co tym bardziej potwierdza tezę o związku praw socjalnych z prawami i wolnościami ekonomicznymi oraz kulturalnymi.

¹⁶ Wyrok TK z 23.3.1999 r., sygn. K. 2/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 38.

przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka. Zajmuje ona w nim centralne miejsce¹⁷. W powszechnej ocenie doktryny, wspartej orzecznictwem TK, stanowi ona „płaszczyznę odniesienia dla systemu wartości, wokół którego zbudowano konstytucję a zarazem fundament całego porządku prawnego w Państwie”¹⁸. Stanowi o niej z jednej strony „Wstęp” do Konstytucji, nakładający na wszystkich nakaz dbałości o zachowanie przyrodzonej godności człowieka w procesie stosowania Konstytucji, z drugiej art. 30, zgodnie z którym, godność człowieka jest, po pierwsze, przyrodzoną i niezbywalną cechą człowieka, której dodatkowo nadano przymiot nienaruszalności, po drugie, stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela, po trzecie, na jej straży stoją zobowiązane do jej poszanowania i ochrony organy władzy publicznej. Powyższa regulacja konstytucyjna przesądza o pierwotnym w stosunku do państwa, naturalnym charakterze zasady godności¹⁹. Równocześnie, zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich, a więc nie tylko organów władzy publicznej. W ten sposób ochrona godności człowieka ma nie tylko wertykalny, ale również horyzontalny wymiar obowiązywania. Ten obowiązek władz publicznych determinuje sposób i zakres ich działań albowiem powinny one z jednej strony uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się w pełni realizować społecznie, a z drugiej działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności²⁰. Tym samym obowiązek poszanowania i ochrony godności człowieka nie ma wyłącznie charakteru negatywnego, sprowadzonego do zakazu ingerencji, ale ma również charakter pozytywny, w ramach którego organy władzy publicznej zobowiązane zostały do świadczenia konkretnych wartości.

Przy czym chodzi tu nie tylko o poszanowanie i ochronę godności człowieka w sferze jego życia osobistego i politycznego, ale również i w sferze socjalnej²¹. Oznacza to, że warunkiem „poszanowania tak rozumianej godno-

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Wyrok TK z 4.4.2001 r., sygn. K. 11/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 54.

¹⁹ Ibidem; wyrok TK z 15.11.2000 r., sygn. P. 12/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 260; wyrok TK z 7.1.2004 r., sygn. K. 14/03, OTK-A ZU 2004, nr 1, poz. 1.

²⁰ Wyrok TK z 4.4.2001 r., sygn. K. 11/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 54.

²¹ Zob. np. wyrok TK w sprawie prawa do ochrony zdrowia (art. 68) z 7.1.2004 r., sygn. K. 14/03, OTK-A ZU 2004, nr 1, poz. 1, w którym TK ustalił, iż „prawo do ochrony zdrowia jest konstytucyjnie gwarantowane i to nie tylko jako prawo, które nadane zostaje jego adresatom przez władzę państwową, ale jest to prawo podstawowe wynikające z przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, którego przestrzeganie władza państwowa jest zobowiązana ochraniać”.

ści człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym²².

Kolejną zasadą, która determinuje sposób i kierunek interpretacji wolności i praw socjalnych człowieka jest zasada wolności. To właśnie między innymi na jej poszanowaniu oparte mają być w myśl „Wstępu” do Konstytucji RP prawa podstawowe, troska zaś o zachowanie prawa człowieka do wolności ma być „niewzruszalną” podstawą RP. Natomiast szerzej jako gwarancję ogólnej swobody decydowania o własnym postępowaniu ujęta została w art. 31, ust. 1 i 2²³. Niemniej, w relacji do zasady poszanowania i ochrony godności nie zajmuje ona pozycji równorzędnej. Konstytucja bowiem nie przypisała jej prawnonaturalnego charakteru. Oznacza to, że ochrona godności człowieka, a nie jego wolności, stanowi „cel najwyższy” w RP. Pojęcie i funkcje wolności człowieka są zatem zdeterminowane nakazem ochrony i poszanowania godności człowieka, dodatkowo uzasadniać on może jej ograniczenie.

Zasada wolności nie ma więc charakteru absolutnego, może podlegać ograniczeniom. Co więcej, nie tylko konieczność ochrony godności człowieka, ale i ochrony innych wartości takich jak: bezpieczeństwo lub porządek publiczny, środowisko, zdrowie i moralność publiczna, albo wolności i prawa innych osób uzasadniać mogą ustanowienie, w drodze ustawy, tychże ograniczeń (art. 31, ust. 3). Należy podkreślić, iż ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31, ust. 3, zd. 2). Ta granica granic praw i wolności jednostki obowiązuje również wówczas, gdy Konstytucja, tak jak to czyni w przypadku niektórych praw socjalnych, określanych przez TK prawami socjalnymi drugiej kategorii²⁴, odsyła do ustawy zwykłej w zakresie form i metod ich urzeczywistniania.

Zasada wolności ma charakter uniwersalny albowiem obejmuje wszystkie sfery życia człowieka, tak prywatnego, jak i publicznego. W ten sposób postrzegana jest jako swoiste tło dla przepisów konstytucyjnych stanowiących o szczegółowych, konkretnych wolnościach człowieka. Mogą być to wolności „od czegoś”, tak jak wolność od pracy przymusowej (art. 65, ust. 2), bądź też wolności „do czegoś”, tak jak wolność wyboru i wykonywania oraz wyboru

²² Wyrok TK z 4.4.2001 r., sygn. K. 11/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 54.

²³ L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, rozdzi. II: *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, Warszawa 2003, Zasady Ogólne. Art. 30, Pkt. 2.

²⁴ Zob. wyrok TK w sprawie prawa do ochrony zdrowia (art. 68) z 7.1.2004 r., sygn. K 14/03, OTK-A ZU 2004, nr 1, poz. 1.

miejsca pracy (art. 65, ust. 1). Wolności te mają charakter praw podmiotowych, co oznacza ich sądową ochronę.

Zasadę wolności należy rozpatrywać w dwóch wymiarach, mianowicie w formalnym i materialnym. Wymiar formalny ma zaś dodatkowo dwa aspekty: pozytywny i negatywny. Ten pierwszy oznacza swobodę czynienia wszystkiego (podejmowania aktów woli i wyboru), co nie jest przez prawo zakazane, drugi zaś oznacza, iż wyłącznie prawo może stanowić nakaz podjęcia przez jednostkę określonego działania. Te dwa aspekty formalnego wymiaru wolności widoczne są na gruncie chociażby konstytucyjnej regulacji wolności pracy (art. 64). Z jednej strony, Konstytucja poprzez regulację wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy – przy czym wyjątki określa ustawa (art. 65, ust. 1) – formułuje pozytywny aspekt wolności pracy, z drugiej zaś, poprzez zakaz nakładania obowiązku pracy inaczej niż w drodze ustawy formułuje jej aspekt negatywny (art. 65 ust. 2)²⁵. W obu tych aspektach formalnego wymiaru zasady wolności fundamentalną rolę odgrywa prawo, albowiem to ono wyznacza jej granice (zakres).

Drugi zaś, materialny wymiar zasady wolności człowieka dotyczy bezpośrednio jej treści. Kluczowe znaczenie mają tu odpowiedzi na pytania: „czy, kiedy i w jakim zakresie prawo może czynić jednostkę adresatem określonych nakazów lub zakazów?”²⁶. Oczywiście, na tak postawione pytanie nie da się udzielić jednej odpowiedzi, która byłaby właściwa dla każdej wolności (czy prawa) człowieka, albowiem niezbędne jest tutaj uwzględnienie specyfiki poszczególnych praw i wolności jednostki. Przykładowo, wspomniana już powyżej wolność pracy na gruncie Konstytucji RP jest ograniczona – w wymiarze materialnym – poprzez zakaz stałego zatrudniania dzieci do lat 16 (art. 65, ust. 3).

Zasada równości to ostatnia z zasad ogólnych systemu praw i wolności, która uznawana jest za jego „ideę przewodnią”²⁷. W tej triadzie aksjologicznej jest oczywiście podporządkowana zasadzie godności człowieka, ale wobec zasady wolności zajmuje pozycję równorzędną. Tym samym równość i wolność w podobnym zakresie kształtują konstytucyjny status jednostki, niemniej nie jest to wpływ identyczny. Brak tej identyczności wynika z faktu ścisłego związku zasady równości z zasadą sprawiedliwości społecznej, będącej jedną

²⁵ Wyrok TK z 23.6.1999 r., sygn. K. 30/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 101; wyrok TK z 27.1.2003 r., sygn. SK 27/02, OTK-A ZU 2003, nr 1, poz. 2.

²⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 96.

²⁷ *Ibidem*, s. 90.

z „fundamentalnych” zasad ustroju RP (art. 2)²⁸. Na związek ten sędziowie TK wskazali już w swym pierwszym orzeczeniu z 28.5.1986 r. Zasada sprawiedliwości społecznej uznana została w nim za „korektę zasady równości praw na korzyść obywateli będących w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej”²⁹.

W nawiązaniu do związku sprawiedliwości społecznej z zasadą równości TK wskazał na dystrybutywny i wyrównawczy charakter sprawiedliwości społecznej³⁰. W swym orzecznictwie skoncentrował się przede wszystkim na jej rozdzielczej (dystrybutywnej) koncepcji, uznając, iż sprawiedliwość społeczna jest zasadą „przede wszystkim rządzącą rozdziałem dóbr”. Jest ona „właściwością zasad dystrybutywnych i porównawczych”, wolną od „arbitralności”, wymagającą „równego traktowania równych, a podobnych podobnie”³¹. Natomiast sprawiedliwość społeczną w jej wymiarze redystrybutywnym (wyrównawczym) uznana została przez TK za „podstawowe założenie” systemu ubezpieczeń społecznych³².

Ani zmiana ustroju politycznego dokonana w 1989 r., ani też wejście w życie nowej Konstytucji RP nie spowodowało odrzucenia dotychczasowego orzecznictwa TK w zakresie zasady równości. W ocenie TK to „orzecznictwo zachowuje aktualność w nowym porządku konstytucyjnym”³³. W ten sposób zasada równości w istotny sposób kształtuje obowiązujący system praw i wolności jednostki, a w szczególności wolności i prawa socjalne. Nie ma ona jednak charakteru absolutnego, a więc w pewnych sytuacjach dopuszczalne jest zróżnicowanie sytuacji prawnej „podmiotów podobnych”, przy czym aby nie mało ono znamion bądź to dyskryminacji, bądź uprzywilejowania, musi być zawsze usprawiedliwione, tj. uzasadnione zasadami sprawiedliwości społecznej³⁴.

²⁸ Wyrok TK z 13.6.2000 r., sygn. K. 15/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 137.

²⁹ Orzeczeniu TK z 28.5.1986 r., sygn. U. 1/86, OTK 1986, poz. 2.

³⁰ Na temat tych dwóch koncepcji sprawiedliwości społecznej pisze m.in. T. Dębowski, *Zasada sprawiedliwości społecznej jako problem konstytucyjny w orzecznictwie TK* [w:] *Sądownictwo Konstytucyjne*, Studia I, Materiały Zeszyt 1, Warszawa 1996, s. 81; w opinii T. Dębowskiego sprawiedliwość rozdzielcza oznacza odpowiednie dzielenie dóbr i rozkład ciężarów między podmioty, w stosunku do których mamy postępować sprawiedliwie. Z kolei sprawiedliwość wyrównawcza polega na odpowiedniej zapłacie czy odpłacie za wyświadczony dobro lub wyrządzone zło.

³¹ Orzeczenie TK z 22.8.1990 r., sygn. K. 7/90, OTK 1990, poz. 7; orzeczenie TK z 12.10.1993 r., sygn. K. 4/93, OTK 1993, poz. 34.

³² Orzeczenie TK z 11.2.1992 r., sygn. K. 14/92, OTK 1993, poz. 35.

³³ Wyrok TK z 16.12.1997 r., sygn. K. 8/97, OTK ZU 1997, nr 5–6, poz. 70; wyrok TK z 13.6.2000 r., sygn. K. 15/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 137.

³⁴ Orzeczenie TK z 3.9.1996 r., sygn. K. 10/96, OTK 1996, nr 4, poz. 33 i liczne późniejsze.

O zasadzie równości *expressis verbis* stanowi art. 32. Odwołuje się również do niej „Wstęp” do Konstytucji, stanowiąc, iż wszyscy obywatele RP są „równi w prawach i powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski”. Na jej ogólną treść składają się – w tym samym stopniu – trzy konstytuujące ją zasady, mianowicie zasada równości praw, następnie zasada równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Szczegółową zaś treść tych zasad ustalił w swym orzecznictwie TK, zasada równości była bowiem wielokrotnie wzorcem kontroli konstytucyjności prawa dokonywanej przez Trybunał.

Biorąc pod uwagę temat i zakres tego opracowania, pragnę zwrócić uwagę jedynie na jeden aspekt tych ustaleń, który dla problematyki praw socjalnych wydaje się być istotny. Mianowicie, w ocenie TK, zasada równości jest generalnie rzecz biorąc interpretowana jako nakaz jednakowego traktowania podmiotów i sytuacji podobnych (identycznych) i jako taka kształtuje zasadniczo sytuację prawną adresata norm, a nie jego faktyczną pozycję społeczną. Oznacza to, że z zasady równości nie wynika zakaz realnego – na przykład w sferze socjalnej – zróżnicowania społecznego. Niemniej, ze względu właśnie na zasadę równości w pewnych sytuacjach, w których określone grupy społeczne – na przykład kobiety – zajmują z reguły pozycję słabszą, „konstytucyjnie dopuszczalne jest tzw. uprzywilejowanie wyrównawcze, tzn. uprzywilejowanie prawne mające na celu zmniejszenie nierówności faktycznie występujących w życiu społecznym. Regulacje ustanawiające tego typu uprzywilejowanie wyrównawcze nie mogą być traktowane jako zakazane – na tle zasady równości – regulacje dyskryminujące czy faworyzujące”³⁵.

Na gruncie polskiej Konstytucji zasada równości obejmuje swym oddziaływaniem zarówno życie polityczne, społeczne, jak i gospodarcze. Dodatkowo, wyklucza dyskryminację z jakiegokolwiek przyczyn. Ma ona zatem powszechny i generalny wymiar. Niemniej w Konstytucji wskazane zostały – poprzez dodatkowe odwołanie się do idei równości – sfery, w których ma ona szczególne znaczenie. I tak, rangę zasady ogólnej katalogu praw i wolności człowieka i obywatela Konstytucja nadała (art. 33) nakazowi równouprawnienia kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym, ze szczególnym jednak wyróżnieniem równych praw do kształcenia, zatrudnienia i awansów, jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, zabezpieczenia społecznego, zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń.

³⁵ Wyrok TK z 13.6.2000 r., sygn. K. 15/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 137.

W przepisach zaś szczegółowo regulujących prawa i wolności człowieka i obywatela do zasady równości nawiązano przy regulacji między innymi:

- prawa do ochrony zdrowia, stanowiąc o równym dostępie obywateli do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68, ust. 2),
- prawa do nauki, stanowiąc o równym dostępie obywateli do wykształcenia (art. 70, ust. 4).

W nawiązaniu zaś do idei zwanej za TK „uprzywilejowaniem wyrównawczym”, organy władzy publicznej zostały zobowiązane do podejmowania „szczególnych” działań wobec określonych grup społecznych, które z reguły są w słabszej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Tymi grupami są:

- dzieci, kobiety ciężarne, osoby niepełnosprawne i osoby w podeszłym wieku, którym państwo zapewnić powinno szczególną opiekę zdrowotną (art. 68, ust. 3),
- osoby niepełnosprawne, którym państwo zobowiązane zostało do udzielenia pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69),
- rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, którym zagwarantowane zostało prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych (art. 71, ust. 1),
- matki przed i po urodzeniu dziecka, którym zagwarantowane zostało prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych (art. 71, ust. 2),
- weterani walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidzi wojenni, którzy otoczeni mają być specjalną opieką ze strony państwa (art. 19).

Konkretne treści, zakres i formy ochrony praw człowieka, w tym praw socjalnych, kształtowane są zarówno ze względu na zasady *expressis verbis* przypisane do konstytucyjnego katalogu praw i wolności człowieka i obywatela, jaki konstytucyjne zasady ustrojowe RP. Przesądżają one bowiem o tożsamości konstytucyjnej państwa, a zarazem kształtują, poprzez idee i cele do których odsyłają, wykonywanie – na płaszczyźnie formalnej (sposób) i na płaszczyźnie materialnej (treść) – władzy publicznej, a tym samym faktyczne poszanowanie praw człowieka. Spośród zasad ustrojowych RP, bezpośredni wpływ na prawa socjalne człowieka i obywatela w RP ma zasada pomocniczości, przywołana we „Wstępie” do Konstytucji, wspomniana już wyżej zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2), następnie ochrona małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa (art. 18), zasada społecznej gospodarki rynkowej opartej na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz soli-

darności, dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20) i wreszcie zasada ochrony pracy i nadzoru państwa nad jej wykonywaniem (art. 24).

O realności poszanowania gwarantowanych przez Konstytucję praw człowieka, w tym również wolności i praw socjalnych, przesądza nadto w sposób istotny pozycja i charakter aktu, który o nich stanowi. W przypadku RP aktem tym jest Konstytucja RP. W hierarchii źródeł prawa obowiązujących w RP zajmuje ona najwyższe miejsce (art. 8, ust. 1). Ma ona charakter aktu normatywnego, a więc jest aktem powszechnie obowiązującym. Jako taki musi być stosowana przez organy władzy publicznej i inne podmioty, które są adresatami zawartych w niej norm i zasad. Oznacza to, że z jednej strony nie mogą one podejmować niezgodnych z Konstytucją działań, z drugiej zaś, że są zobowiązane do podejmowania działań służących urzeczywistnieniu zawartych w niej norm i zasad.

Od strony zaś proceduralnej stosowanie Konstytucji polega na możliwości uznania jej za podstawę działalności władczej organów państwa. Z perspektywy ochrony praw człowieka najważniejsza jest możliwość bezpośredniego stosowania konstytucji, a więc takiego w którym Konstytucja, o ile jej postanowienia są sformułowane na tyle precyzyjnie i jednoznacznie, by możliwe było ich odniesienie do konkretnych sytuacji rzeczywistości prawnej, stanowi bezpośrednią – samoistną bądź też niesamoistną – podstawę działania (art. 8, ust. 2)³⁶.

Wreszcie, o realności poszanowania i ochrony przez organy władzy publicznej zagwarantowanych w Konstytucji wolności i praw przesądzają środki ochrony, które pozwalają jednostce na ich pochodzenie.

Na gruncie polskiej Konstytucji podstawowym środkiem ochrony wolności i praw jest oczywiście droga sądowa. Znajduje to potwierdzenie w proklamacji prawa do sądu (art. 45), nadto w zakazie zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw (art. 77, ust. 2), w zasadzie dwuinstancyjności postępowania (art. 78). W tym kontekście Konstytucja stanowi też zasadę cywilnej odpowiedzialności państwa (samorządu) za niezgodne z prawem działania funkcjonariuszy (art. 77, ust. 1). Kolejnym, subsydiarnym wobec drogi sądowej, środkiem ochrony jest skarga konstytucyjna. Wnieść ją może – na zasadach określonych w ustawie – „każdy”, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone. Niemniej, z racji przyjęcia wąskiego modelu skargi, może ona być wniesiona tylko w celu stwierdzenia zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego

³⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 45.

sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnie określonych: wolnościach, prawach albo o obowiązkach (art. 79, ust. 1). Nie dotyczy to jednakże prawa azylu i statusu uchodźcy, gdyż prawa te zostały wyłączone spod skargi konstytucyjnej (art. 79, ust. 2). Konstytucja gwarantuje nadto prawo „każdemu” do wystąpienia na zasadach określonych w ustawie z wnioskiem do Rzecznika Praw Obywatelskich o pomoc w ochronie swych wolności i praw naruszonych przez organy władzy publicznej (art. 80).

W opinii doktryny, świadomość istnienia powyższych „mechanizmów proceduralnych” pozwalających jednostce na dochodzenie poszczególnych wolności i praw, spowodowała „znaczną ostrożność” członków Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego przy formułowaniu praw socjalnych³⁷.

III

Konstytucja jako akt normatywny składa się z przepisów, z których zbudowane są normy prawne. Co do zasady, określają one generalnie swych adresatów i wskazują abstrakcyjne wzorca postępowania, aczkolwiek abstrakcyjność ta jest w dużym stopniu zróżnicowana. Odnosi się to między innymi do postanowień dotyczących praw socjalnych. W konsekwencji, nie są one traktowane jako prawa podmiotowe, ale jako zasady polityki państwa. Nie wynikają z nich żadne prawa podmiotowe jednostki³⁸, a ich podstawową funkcją jest wskazanie organom władzy publicznej pewnego „celu i kierunku postępowania”³⁹. W ten sposób w katalogu praw socjalnych wyróżnić można zasadniczo dwie kategorie regulacji. Pierwszą stanowią socjalne prawa i wolności człowieka o charakterze podmiotowym, drugą natomiast zasady polityki państwa.

Konstytucyjny katalog praw socjalnych o charakterze podmiotowym otwiera wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65, ust. 1), z którym połączony został zakaz wprowadzania obowiązku pracy, chyba że w drodze ustawy (art. 65, ust. 2), następnie prawo do minimalnego wynagrodzenia (art. 65, ust. 4), prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66, ust. 1), prawo do ustawowo określonego cza-

³⁷ Ibidem, s. 110.

³⁸ Uchwała SN z 19.5.2000 r., III CZP 4/00, OSNC 2000, poz. 195; też chociażby wyrok TK z 10.7.2000 r., sygn. SK. 21/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 144; wyrok TK z 4.4.2001 r., sygn. K. 11/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 54.

³⁹ A. Kubiak, *O interpretacji przepisów programowych Konstytucji*, PiP 1987, nr 4, s. 26.

su pracy (art. 66, ust. 2), prawo do wypoczynku – urlopy i dni wolne od pracy (art. 66, ust. 2)⁴⁰. Następnie, Konstytucja gwarantuje obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego. Przy czym wskazuje dwa typy tego zabezpieczenia, pierwsze przysługuje obywatelom w razie niezdolności do pracy wynikłej z choroby lub inwalidztwo, albo w razie osiągnięcia wieku emerytalnego (art. 67, ust. 1), drugie zaś w sytuacji, gdy obywatel pozostaje bez pracy nie ze swojej winy i równocześnie nie ma innych środków utrzymania (art. 67, ust. 2).

Kolejne prawo socjalne, to prawo do ochrony zdrowia (art. 68), z którego korzystać może każdy człowiek, o ile znajduje się pod władzą RP (art. 37). Przy czym treść prawa do ochrony zdrowia dopełnia prawo do równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68, ust. 2) oraz zasady polityki państwa w sferze ochrony zdrowia (art. 68, ust. 3–5)⁴¹.

Ostatnim z praw socjalnych gwarantowanych w Konstytucji jest prawo do nauki (art. 70), które do 18 roku jest połączone z obowiązkiem nauki, przy czym nauka w szkołach publicznych musi mieć bezpłatny charakter⁴². Z prawem do nauki łączą się też trzy istotne wolności: wolność wyboru szkoły (art. 70, ust. 3, zd. 1), wolność zakładania szkół niepublicznych wszelkich szczebli, przy czym jednak państwu przysługuje w stosunku do nich nadzór pedagogiczny (art. 70, ust. 3, zd. 2), wolność nauczania tzn. określania nauczanych treści (art. 73), w każdym razie w odniesieniu do uniwersytetów – wynika ona też z zasady autonomii szkół wyższych (art. 70, ust. 5).

Adresatem obowiązków wynikających z powyższych socjalnych praw i wolności człowieka są organy władzy publicznej, tzn. wszelkie podmioty, organy i instytucje o państwowym lub samorządowym charakterze, które sprawują kompetencje władcze, bądź w sprawowaniu tych kompetencji uczestniczą. Innymi słowy, zważywszy na ustrojową zasadę najwyższej mocy prawnej Konstytucji i bezpośredniego stosowania jej przepisów (art. 8), na powyższe

⁴⁰ Dodatkowo, Konstytucja RP ustanawia ogólną zasadę ustrojową, zgodnie z którą praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej (art. 24, zd. 1), z czego wynika m.in. uprawnienie państwa do sprawowania nadzoru nad warunkami pracy (art. 24, zd. 2); zob. wyrok TK z 27.1.2003 r., sygn. SK 27/02, OTK-A ZU 2003, nr 1, poz. 2; wyrok TK z 2.6.2003 r., sygn. SK 34/01, OTK-A ZU 2003, nr 6, poz. 48; wyrok TK z 24.2.2004 r., sygn. K. 54/02, OTK-A ZU 2004, nr 2, poz. 10.

⁴¹ Piszę o nich szerzej w części dot. zasad polityki państwa.

⁴² Wyjątek dopuszczony został jednak w odniesieniu do szkół wyższych, co skonkretyzował TK w wyroku z 8.11.2000 r., sygn. SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258, dotyczącym konstytucyjności przepisów wprowadzających odpłatność za naukę w szkole wyższej.

podmioty publiczne nałożony został obowiązek urzeczywistnienia wskazanych wyżej konstytucyjnych praw i wolności socjalnych.

Oczywiście, w zależności od charakteru poszczególnych praw i wolności oraz od typu organu władzy publicznej, te obowiązki mogą mieć różny charakter. Generalnie rzecz biorąc, mogą one mieć charakter materialny negatywny, i być pojmowane jako zakaz nadmiernej ingerencji w sferę wolności i praw człowieka, następnie materialny pozytywny, tj. nakładać na organy władzy publicznej obowiązek podejmowania działań chroniących prawa i wolności człowieka zarówno wobec zagrożeń obiektywnych, jak i wobec zamachów ze strony innych osób prywatnych lub grup, a więc zobowiązywać do świadczenia konkretnej wartości, i wreszcie mogą mieć charakter proceduralny pozytywny, tj. oznaczać obowiązek zapewnienia przez państwa efektywnych środków ochrony tych praw i wolności.

Wskazanie jedynie na organy władzy publicznej jako podmioty zobowiązane do realizacji praw socjalnych przesądza o ich wertykalnym obowiązywaniu. Nie wyklucza to jednak prawa ustawodawcy zwykłego do formułowania obowiązków związanych z poszanowaniem i ochroną tychże praw pod adresem podmiotów prywatnych, na przykład pracodawców. Dochodzi zatem do pośredniego obowiązywania horyzontalnego praw i wolności socjalnych. Przy czym nie może prowadzić to do całkowitego przeniesienia przez władze publiczne ciężaru realizacji tych praw na osoby prywatne⁴³.

Z kolei podmiotem uprawnień zawartych w poszczególnych prawach i wolnościach socjalnych jest zasadniczo każdy człowiek, który znajduje się pod władzą RP, a wyjątki od tej reguły odnosić się mogą wyłącznie do cudzoziemca i mogą być ustanowione tylko w ustawie (art. 37).

Zakres podmiotowy niektórych z tych praw jest jednak ograniczony bądź to wymogiem posiadania obywatelstwa, bądź też posiadaniem szczególnego statusu, np. pracownika. Z natury rzeczy podmiotem tych praw i wolności nie są osoby prawne⁴⁴, z wyjątkiem autonomii w sferze nauki, którą Konstytucja zagwarantowała szkołom wyższym (art. 70, ust. 5) oraz wolności tworzenia szkół niepublicznych wszelkich szczebli, która adresowana jest zarówno do obywateli, jak i instytucji (art. 70, ust. 3, zd. 2). I tak, podmiotem uprawnień wynikających z wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65) i powiązanych z nią praw (art. 65, ust. 3–4) jest „każdy”. Oznacza to, że dotyczą one wszystkich osób fizycznych, niezა-

⁴³ Wyrok z 10.10.2000 r., sygn. P. 8/99, OTK ZU 2000, poz. 6, nr 190.

⁴⁴ Postanowienie TK z 9.4.2002 r., sygn. U. 8/01, OTK ZU 2002, nr 2, poz. 25.

leżnie od obywatelstwa. Niemniej możliwe są, ustawowo określone, wyjątki od tej reguły (art. 65, ust. 1, zd. 2). Również podmiotem prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jest „każdy”. Tak więc, nie jest ono ograniczone do osób pozostających w stosunku pracy, ale obejmuje także wszelkie inne osoby wykonujące pracę, w tym uczniów, żołnierzy w czynnej służbie wojskowej, więźniów, o ile taką pracę wykonują⁴⁵. Z kolei podmiotem prawa do określonego ustawowo czasu pracy jest wyłącznie pracownik (art. 66, ust. 2). W powszechnej opinii doktryny należy rozumieć to literalnie, a więc podmiotem tego prawa jest tylko osoba pozostająca w stosunku pracy⁴⁶.

Podmiotem uprawnionym do prawa do zabezpieczenia społecznego jest natomiast wyłącznie obywatel. Inaczej niż większość pozostałych praw socjalnych, prawo to nie ma więc powszechnego charakteru i gwarancje w nim przewidziane nie odnoszą się, co do zasady, do sytuacji prawnej cudzoziemców. Wreszcie podmiotem prawa do ochrony zdrowia jest „każdy”, niemniej jedynie obywatelom władze publiczne zobowiązane są między innymi zapewnić równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68, ust. 2–5). „Każdy” człowiek jest również podmiotem prawa do nauki (art. 70, ust. 1, zd. 1), niemniej adresatem obowiązku nauki są osoby, które nie ukończyły osiemnastego roku życia. Następnie, prawo do bezpłatnej nauki w szkołach publicznych również przysługuje każdemu człowiekowi, o ile nie zostaną przewidziane w ustawie wyjątki od tej reguły (art. 70, ust. 2). Podmiotem wolności wyboru szkoły dla swych dzieci są rodzice (art. 70, ust. 3, zd. 1).

Odrębnym zaś podmiotem praw socjalnych jest dziecko (art. 72, ust. 1, zd. 1). Z jednej strony każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją (art. 72, ust. 1, zd. 2), z drugiej zaś ono samo, o ile jest pozbawione opieki rodzicielskiej, ma prawo do opieki i pomocy (art. 72, ust. 2). Dodatkowo, ochrona dziecka i jego praw wzmocniona została poprzez zasadę proceduralną, nakładającą na wszystkie organy władzy publicznej oraz na wszystkie osoby odpowiedzialne za dziecko obowiązek wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka w toku ustalania jego praw (art. 72, ust. 3) oraz nakaz powołania Rzecznika Praw Dziecka (art. 72, ust. 4).

Obok – co do zasady – wertykalnego obowiązywania praw socjalnych i zróżnicowanego zakresu podmiotowego, istotną cechą ich konstytucyjnej

⁴⁵ L. Florek, *Konstytucyjne podstawy indywidualnego prawa pracy* [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, (red. M. Wyrzykowski), Warszawa 2001, s. 78.

⁴⁶ B. Banaszak, M. Jabłoński [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, (red. J. Boć), Wrocław 1998, s. 124.

regulacji jest względny charakter tych praw. Oznacza to, że podobnie jak prawa i wolności osobiste i polityczne podlegają one ograniczeniom. W orzecnictwie TK ten względny charakter praw socjalnych jest wyraźnie akcentowany. Wielokrotnie bowiem TK stwierdzał, iż państwo podejmując działania w sferze praw socjalnych uwzględniać powinno sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego⁴⁷, a nawet dostosować zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych⁴⁸, do konieczności zaspokojenia potrzeb wyznaczonych przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak równowaga budżetowa⁴⁹. Przy czym ocena trafności i celowości rozstrzygnięć parlamentu jest zawsze dokonana przez sędziów TK z uwzględnieniem domniemania racjonalności i konstytucyjności tych działań⁵⁰.

Dodatkowo, konstytucyjne gwarancje ochrony niektórych praw socjalnych zostały w sposób istotny osłabione albowiem zakres, formę i metody ich urzeczywistnienia określać ma nie Konstytucja, ale ustawa. Dotyczy to takich praw, jak prawo do minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 65, ust. 4), bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66, ust. 1), ustawowo określonego czasu (art. 66, ust. 2), zabezpieczenia społecznego (art. 67, ust. 1 i ust. 2), równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68, ust. 2), nauki (art. 70, ust. 1, zd. 2, ust. 2, zd. 2, ust. 3, zd. 2). Tym samym ich regulacja konstytucyjna nie ma charakteru kompleksowego, ale określenie szczegółowej treści tych praw socjalnych i zakresu ich ochrony, tj. ograniczeń, Konstytucja pozostawiła organom władzy ustawodawczej, w konsekwencji czego nie da się z ich regulacji konstytucyjnej prowadzić konstytucyjnego prawa do konkretnej postaci świadczenia⁵¹.

Powszechnie podkreśla się, że ustawodawcy została dana daleko idąca w tym zakresie „swoboda regulacyjna”⁵². Nie jest on bynajmniej zobowiązany do „maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń”, ale musi poszukiwać optymalnego modelu, który z jednej strony będzie stwarzać możliwość ich ochrony, z drugiej zaś – kreować instrumenty gwarantujące możliwość realizowa-

⁴⁷ Wyrok TK z 20.11.2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 252.

⁴⁸ Ibidem; wyrok z 22.10.2001 r., sygn. SK 16/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 214.

⁴⁹ Wyrok TK z 8.5.2000 r., sygn. SK 22/99, OTK 2000, nr 4, poz. 107; wyrok TK z 8.5.2000 r., sygn. SK 22/99, OTK 2000, nr 107, poz. 4, nr 107.

⁵⁰ Wyrok TK z 7.10.2004 r., sygn. SK 30/03, ZU OTK-A 2004, nr 8, poz. 82; wyrok z 12.9.2000 r., sygn. K. 1/00, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 185.

⁵¹ Wyrok TK z 6.2.2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU 2002, nr 1, poz. 2.

⁵² Ibidem; wyrok TK z 2.7.2002 r., sygn. U. 7/01, OTK-A ZU 2002, nr 4, poz. 48; wyrok TK z 24.2.2004 r., sygn. K. 54/02, OTK-A ZU 2004, nr 2, poz. 10.

nia innych konstytucyjnych wartości, związanych zasadniczo z aksjologią demokratycznego państwa prawnego⁵³. Niemniej, w tych poszukiwaniach, które często sprowadzają się, jak to ujął TK, do „hamowania dążeń do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb socjalnych”, ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może nigdy uplasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa⁵⁴.

Wreszcie na mocy art. 81 wskazane w nim prawa socjalne dochodzone mogą być tylko w granicach określonych w ustawie. Wśród praw socjalnych chodzi o prawo do minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 65, ust. 4), bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66, ust. 1) oraz ustawowo określonego czasu pracy (art. 66, ust. 2). Taka regulacja redukuje zakres bezpośredniej stosowalności przepisów stanowiących powyższe prawa, a w każdym razie, jak to określił TK, „za niedopuszczalne można uznać wysuwanie roszczeń o charakterze pozytywnym”, które z jednej strony oparte byłyby wyłącznie na przepisach konstytucyjnych stanowiących powyższe prawa, z drugiej zaś szły dalej niż to wynika z odpowiednich ustaw. Nie przekreśla to jednak ich znaczenia prawnego, bo wynika z niego, w aspekcie formalnym, nakaz zachowania drogi ustawy dla unormowania gwarantowanych w nich uprawnień oraz, w aspekcie materialnym, nakaz nadania regulacjom ustawowym takiego kształtu, by możliwa była realizacja owych uprawnień⁵⁵. Poza tym ustawy zwykle nie mogą konkretyzować powyższych przepisów konstytucyjnych w sposób całkowicie dowolny, a w szczególności nie mogą redukować praw wyrażonych w tych przepisach poniżej – wspomnianego już wcześniej – minimum wynikającego z ich „istoty”. Synonimem „istoty” prawa jest pewne minimum ochrony, poprzez które zabezpieczone jest ono przed „wydrążeniem z rzeczywistej treści”. Tylko w tym zakresie te prawa podlegają ochronie przed TK⁵⁶.

W powszechnej opinii, o ograniczeniu ochrony konstytucyjnej wskazanych powyżej praw zdecydowały względy ekonomiczne⁵⁷.

Reasumując, w konstytucyjnym katalogu praw socjalnych wyróżnić można dwie kategorie praw⁵⁸. Pierwszą kategorię stanowią prawa podmioto-

⁵³ Wyrok TK z 7.1.2004 r., sygn. K. 14/03, OTK-A ZU 2004, nr 1, poz. 1.

⁵⁴ Wyrok TK z 8.5.2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 107; wyrok TK z 24.2.2004 r., sygn. K. 54/02, OTK-A ZU 2004, nr 2, poz. 10.

⁵⁵ Wyrok TK z 24.10.2000 r., sygn. K. 12/00, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 255.

⁵⁶ Wyrok TK z 24.10.2000 r., sygn. K. 12/00, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 255.

⁵⁷ J. Trzciniński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, art. 81, pkt. 2, s. 3.

⁵⁸ Na podział ten wskazał TK w wyroku z 7.1.2004 r., sygn. K. 14/03, OTK-A ZU 2004, nr 1, poz. 1.

we, które choć są zagwarantowane w konstytucji, to nie są prawami nadanymi jednostce przez państwo, ale są prawami podstawowymi, których źródłem jest przyrodzona, niezbywalna i nienaruszalna godność człowieka, do poszanowania i ochrony której zobowiązane są organy władzy publicznej. Jako takie podlegają szczególnej ochronie. Ochrona ta, jak to zostało ujęte na tle prawa do ochrony zdrowia, „przyznana została wszystkim jednostkom ludzkim i służy pełniejszej ochronie życia i godności ludzkiej”⁵⁹. Jakkolwiek prawa te przysługują każdemu człowiekowi jako jego prawa podmiotowe, to jednak nie mają one charakteru absolutnego. Granice ich urzeczywistnienia wyznacza zasada proporcjonalności (art. 31, ust. 3), zgodnie z którą wszelkie ograniczenia w korzystaniu z tych praw, jak też innych praw i wolności osobistych i politycznych, muszą być wyraźnie zapisane w przepisach ustawy. Ponadto mogą być one wprowadzane tylko w sytuacji, gdy są konieczne w demokratycznym państwie ze względu na ochronę interesu publicznego wyrażającego się w ochronie bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochronie środowiska, zdrowia, moralności publicznej oraz ochronie wolności i prawa innych osób. Co ważne, ograniczenia te mają charakter wyjątkowy, w konsekwencji czego nie podlegają wykładni rozszerzającej. Obok przymiotu konieczności oraz ustawowej formy ograniczeń, niedozwolone jest również naruszanie ich istoty⁶⁰.

Natomiast źródłem praw socjalnych drugiej kategorii jest zasada równości, determinująca sferę świadczeń socjalnych. Istotą tych praw jest zabezpieczenie realizacji podmiotowych praw socjalnych. Przykładowo zabezpieczeniem realizacji prawa do ochrony zdrowia (art. 68, ust. 1) jest prawo obywateli do równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68, ust. 2). Przy tym, szczegółowe uregulowania zarówno zakresu, jak i warunków urzeczywistniania praw socjalnych drugiej kategorii pozostawione zostało ustawodawstwu zwykłemu, którego decyzje w tej kwestii uzależnione są w znacznym stopniu od możliwości finansowych państwa⁶¹. W konsekwencji, prawa te nie posiadają jednolitego, niezmiennego kształtu. Dla ich realizacji konieczne jest podjęcie przez państwo materialnych obowiązków pozytywnych wyrażających się w świadczeniu kon-

⁵⁹ A. Surówka, *Glosa do wyroku TK z 27.01. 2004 K 14/02*, „Przeгляд Sejmowy” 2004, nr 6, s. 171–172.

⁶⁰ O granicach ingerencji w prawa i wolności człowieka zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999, s. 212.

⁶¹ Zwracając na to uwagę również przedstawiciele doktryny – zob. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze 2000, s. 455.

kretniej wartości⁶². Są to więc prawa realizowane za pośrednictwem organów władzy publicznej, które w swym działaniu muszą mieć na uwadze jednak obowiązek poszanowania ich „istoty”, o której stanowi art. 31, ust. 3, zd. 2.

IV

Zasady polityki państwa stanowią natomiast swoiste zobowiązanie organów władz publicznych do podejmowania działań, których celem jest osiągnięcie na ogół w odległej przyszłości pewnych sytuacji społecznych, innych niż aktualnie normowane⁶³. Wśród nich wyróżnić można dwie kategorie. Pierwszą z nich tworzą zasady powiązane bezpośrednio z konkretnymi prawami i wolnościami jednostki, tym samym stanowią one pewną formę, gwarancję materialną, realizacji tych praw⁶⁴. W przypadku drugiej kategorii zasad ten związek nie jest tak wyraźny, mają one więc charakter samoistny, choć są wyrazem pewnych wartości konstytucyjnych, wynikających z „aksjologii demokratycznego państwa prawnego”⁶⁵.

I tak, w sferze uprawnień pracowniczych Konstytucja nie gwarantując obywatelom prawa do pracy jako prawa do zatrudnienia – jak to czyniła Konstytucja PRL (art. 68) – zobowiązała organy władzy publicznej do prowadzenia określonej polityki, którą wyznaczają, w szczególności nakazy, po pierwsze, zmierzania do pełnego zatrudnienia, po drugie, realizacji programów zwalczania bezrobocia, po trzecie, organizowania szkolenia zawodowego oraz organizowania robót publicznych (art. 65, ust. 5).

Z kolei w ramach prawa do ochrony zdrowia organy władzy publicznej zobowiązane zostały, po pierwsze, do zapewnienia obywatelom równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68, ust. 2)⁶⁶, po drugie, do zapewnienia szczególnej opieki zdrowot-

⁶² Na temat obowiązków państwa w sferze praw człowieka pisze: L. Garlicki, *Prawo do życia w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII, s. 57–68; C. Mík, *Teoria obowiązków pozytywnych państw-stron traktatów w dziedzinie praw człowieka na przykładzie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *Księga Jubileuszowa profesora Tadeusza Jasudowicza*, Toruń 2004, s. 258–276.

⁶³ P. Sarnecki, *Stosowanie Konstytucji PRL w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1988, nr 3, s. 54.

⁶⁴ Wyrok TK z 7.1.2004 r., sygn. K. 14/03, OTK-A ZU 2004, nr 1, poz. 1.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ W sprawie relacji nakazu zapewnienia obywatelom równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68 ust. 1) z prawem do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1) zob. wyrok TK z 7.1.2004 r., sygn. K. 14/03, OTK-A ZU 2004, nr 1, poz. 1.

nej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku (art. 68, ust. 3), po trzecie, do zwalczania chorób epidemicznych oraz zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68, ust. 4), i po czwarte, do popierania rozwoju kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży (art. 68, ust. 5). Następnie, w zakresie urzeczywistniania prawa do nauki, Konstytucja formułuje nakaz zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia oraz tworzenia systemów pomocy dla uczniów i studentów (art. 70, ust. 4).

Natomiast zasadami polityki państwa w innych dziedzinach życia społecznego, nie powiązanych z konkretnie sformułowanymi prawami (wolnościami) jednostki są nakazy:

- a) opieki i ochrony małżeństwa, rodzicielstwa i rodziny (art. 18), z czym łączy się m.in. obowiązek otoczenia szczególną opieką matki przed i po urodzeniu dziecka (art. 71, ust. 2), następnie uwzględniania w polityce społecznej i gospodarczej dobra rodziny (art. 71, ust. 1), a także szeroko pojmowanych praw dziecka i form ich ochrony (art. 72),
- b) opieki nad weteranami walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidami wojennymi (art. 19),
- c) pomocy dla osób niepełnosprawnych w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69),
- d) prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności przeciwdziałaniu bezdomności (art. 75),
- e) ochrony konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (art. 76).

Wskazując powyższe kategorie zasad polityki państwa w sferze społecznej należy zaznaczyć, iż wyróżnienie to ma charakter umowny. Konstytucja bowiem nie wyodrębnia ich *expressis verbis* w katalogu praw i wolności, w konsekwencji czego, zbiór ten nie jest jednoznacznie określony. Czyni to natomiast doktryna i judykatura, którym nieobce są odmienne ujęcia tego zbioru. Przykładowo o ile w sprawie SK 27/02, TK do zasad polityki państwa zaliczył prawo obywatela do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego⁶⁷, to w sprawie SK 22/99 i szeregu innych TK uznaje, iż jest to prawo podmiotowe⁶⁸. Takie rozbieżności pokazują złożoność tej

⁶⁷ Wyrok z 27.1.2003 r., sygn. SK 27/02, OTK-A ZU 2003, nr 1, poz. 2.

⁶⁸ Wyrok TK z 8.5.2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 107; w sprawie zaś K. 54/02 za normę programową uznane zostało prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (wyrok z 24.2.2004, sygn. K 54/02, OTK-A ZU 2004, nr 2, poz. 10).

problematyki, a jednocześnie świadczą o nie do końca poprawnej regulacji konstytucyjnej.

Powyższe zasady polityki społecznej państwo ma realizować z myślą o konkretnych, indywidualnych bądź też zbiorowych, podmiotach. A więc swego rodzaju beneficjentami tych zasad są obywatele (art. 70, ust. 4), obywatele, których potrzeby mieszkaniowe nie zostały jeszcze zaspokojone (art. 75, ust. 1), kobiety ciężarne (art. 68, ust. 3), matka przed i po urodzeniu dziecka (art. 71, ust. 2), osoby niepełnosprawne (art. 68, ust. 3, art. 69), osoby w podeszłym wieku (art. 68, ust. 3), dzieci (art. 68, ust. 3, art. 68, ust. 4, art. 72), młodzież (art. 68, ust. 4), uczniowie (art. 70, ust. 4), studenci (art. 70, ust. 4), lokatorzy (art. 75, ust. 2), konsumenci, użytkownicy i najemcy (art. 76), rodziny (art. 71, zd. 1), rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71, zd. 2), rodziny wielodzietne (art. 71, zd. 1), rodziny niepełne (art. 71, zd. 1). Oceniając powyższy krąg beneficjentów zasad polityki państwa należy zwrócić uwagę ponownie na ich niedookreśloność terminologiczną. W konsekwencji tego konieczne jest odwołanie się w ich definiowaniu do ustawodawstwa zwykłego, w którym pojęcia te od dawna są ukształtowane. To jednak nie wyklucza możliwości przypisania pojęciom tym szerszego i bardziej ogólnego zakresu⁶⁹.

Ponadto na krąg ten należy patrzeć poprzez pryzmat zasady ochrony i poszanowania człowieka (art. 30). Oznacza to, że przykładowo władze publiczne otaczając opieką i udzielając pomocy dzieciom z rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71, zd. 2) muszą to czynić z myślą nie tylko o dzieciach posiadających obywatelstwo polskie, ale również o dzieciach – cudzoziemcach przebywających w RP i znajdujących się pod władzą RP (art. 37).

Wyznaczając „ogólne kierunki aktywności (działalności) organów, w różnych, szeroko ujętych dziedzinach stosunków społecznych”⁷⁰, zasady polityki państwa adresowane są do „władz publicznych”. Innymi słowy, adresatem tych zasad są wszelkie organy i instytucje pozostające w strukturze władzy państwowej, bądź samorządu terytorialnego, a także realizujące zlecone zadania z zakresu administracji, o ile oczywiście realizacja tych zasad leży w zakresie ich kompetencji. Niemniej „szczególnym adresatem” tych zasad jest ustawodawca. W przypadku niektórych zasad adresat ten jest *expressis verbis* wskazany, mianowicie tam gdzie Konstytucja bezpośrednio odsyła do ustawy

⁶⁹ Uchwała SN z 29.2.2000 r. na tle art. 76 Konstytucji.

⁷⁰ Orzeczenie TK z 30.11.1988 r., sygn. K. 1/88, OTK 1988; zob. też A. Kubiak, op.cit., s. 27; P. Sarnecki, op.cit., s. 54.

jako aktu, który określić ma zakres i formy realizacji danej zasady⁷¹, w innych zaś wynika z generalnej kompetencji ustawodawcy do regulacji zadań organów władzy publicznej (art. 7).

W powszechnej opinii, ustawodawcy zwykłemu Konstytucja pozostawia daleko idącą swobodę w zakresie konkretyzacji czasu, sposobu i zakresu ich realizacji⁷². Dodatkowo, Trybunał badając trafność, bądź celowość rozstrzygnięć przyjętych przez parlament „zawsze przyjmuje wstępne założenie, że parlament działał racjonalnie i zgodnie z Konstytucją”⁷³. Niemniej, ta swoboda ustawodawcy – tak jak w przypadku praw socjalnych – ma pewne granice, mianowicie są one wyznaczone poprzez zakodowane w nich „minimum praw obywatela”. To minimum praw i wolności stanowi odpowiednik minimum obowiązków ciążących na władzy publicznej zawartych właśnie w zasadach polityki państwa. Regulacje ustawowe nie mogą zatem naruszać tego minimum⁷⁴. Innymi słowy, ochroną objęty jest jedynie „minimalny standard wymagań», które ustawodawca musi uwzględnić, aby norma konstytucyjna, stanowiąca zasadę polityki państwa, nie została całkowicie pozbawiona «materialnej» treści”⁷⁵.

Zasady polityki państwa nie wyznaczając bezpośrednio wzorców postępowania, nie nakładają na sądy obowiązku podejmowania działań dla ich realizacji poprzez ich bezpośrednie stosowanie⁷⁶. Oznacza to ograniczenie – wobec przepisów je stanowiących – przymiotu bezpośredniej stosowalności, a w każdym razie – ogranicza zakres roszczeń, jakie na ich podstawie mogą przysługiwać jednostce. Dla dochodzenia tych roszczeń nie wystarczy bowiem wskazać podstawy konstytucyjnej. Zawsze konieczne jest też odnalezienie przepisu ustawy, która konkretyzuje uregulowanie zawarte w Konstytucji. Konsekwentnie, zarzut ich naruszenia nie może być wyłączną podstawą skargi konstytucyjnej do TK⁷⁷. Nie przysługuje również w tym zakresie droga sądowa.

⁷¹ Czyni tak przykładowo w art. 70, ust. 4, który stanowi, iż „władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa”.

⁷² Uchwała SN z 19.5.2000 r., III CZP 4/00, OSNC 2000, poz. 195; też wyrok TK z 14.5.2001 r., sygn. SK 1/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 84; wyrok TK z 17.5.1999 r., sygn. P. 6/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 76; wyrok TK z 12.5.1998 r., sygn. U. 17/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 34; wyrok TK z 16.3.1999 r., sygn. K. 35/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 37.

⁷³ Wyrok TK z 22.6.1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU 1999, poz. 100; wyrok TK z 7.10.2004 r., sygn. SK 30/03, OTK-A ZU 2004, nr 8, poz. 82.

⁷⁴ J. Trzcíński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, art. 68, s. 7.

⁷⁵ Wyrok TK z 24.2.2004 r., sygn. K. 54/02, OTK-A ZU 2004, nr 2, poz. 10.

⁷⁶ Uchwała SN z 19.5.2000 r., III CZP 4/00, OSNC 2000, poz. 195.

Co więcej, tak jak w przypadku pewnej grupy praw socjalnych, tak i wobec pewnych zasad polityki państwa Konstytucja stanowi, że można realizacji tych zasad dochodzić tylko „w granicach określonych w ustawie” (art. 81). Tymi zasadami jest zasada prowadzenia pełnego, produktywnego zatrudnienia (art. 65, ust. 5), udzielania pomocy w zabezpieczeniu egzystencji osobom niepełnosprawnym (art. 69), uwzględniania dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej (art. 71, ust. 1, zd. 1), udzielania szczególnej pomocy rodzinom, znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza rodzinom wielodzietnym i niepełnym (art. 71, ust. 1, zd. 2), udzielania szczególnej pomocy matce przed i po urodzeniu dziecka (art. 71, ust. 2), prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75, ust. 1), ochrony prawnej lokatorów (art. 75, ust. 2) oraz ochrony praw konsumentów, użytkowników i najemców (art. 76).

Mimo tych zastrzeżeń zasady polityki państwa nie są pozbawione jakiegokolwiek znaczenia prawnego, nie mają więc wyłącznie charakteru deklaracji⁷⁸. Nakładają one bowiem na władze publiczne obowiązek podejmowania określonych w nim działań, a ochronę wskazanych w nich podmiotów traktować należy jako ogólniejszą wartość konstytucyjną⁷⁹, wyznaczającą sposób stanowienia i stosowania wszystkich przepisów prawa. Tym samym mogą one stanowić podstawę kontroli konstytucyjności aktów normatywnych z punktu widzenia ich prawidłowej realizacji⁸⁰. Przy czym kontrola ta oznacza ingerencję w sferę politycznych decyzji ustawodawcy, a zatem możliwa jest, zdaniem TK, tylko w sytuacjach wyjątkowych, mianowicie wówczas, gdy po pierwsze, ustawodawca wyznaczy obowiązki władz publicznych na takim poziomie, że uniemożliwi to realizację tych obowiązków i pozbawi zasady polityki państwa ich rzeczywistej treści⁸¹, po drugie, gdy ustawodawca podejmie działania, które utrudniałyby obywatelom zaspokajanie ich potrzeb mieszkaniowych⁸², i wreszcie, po trzecie, gdy ustawodawca nałoży ciężar realizacji tych obowiązków na podmioty prywatne, a nie na władze publiczne⁸³.

⁷⁷ Wyrok TK z 10.7.2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 144.

⁷⁸ Uchwała SN z 29.2.2000 r., III CZP 2699, OSNC 2000, nr 9.

⁷⁹ Wyrok TK z 26.9.2000 r., sygn. P. 11/99, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 18 – w odniesieniu do ochrony konsumentów, użytkowników i najemców (art. 76).

⁸⁰ Postanowienie TK z 15.11.2000 r., sygn. Ts. 8600, OTK ZU 2000, nr 8, poz. 308.

⁸¹ Ibidem; wyrok TK z 14.5.2001 r., sygn. SK 1/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 84; podobnie gdy ustawodawca niewłaściwie zinterpretował przepis Konstytucji wyznaczający określony cel, czy zadanie władzy publicznej, a w szczególności uchwalając ustawę zastosował takie środki, które nie mogły doprowadzić do realizacji tego celu (wyrok TK z 4.4.2001 r., sygn. K.11/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 54).

⁸² Postanowienie TK z 12.1.2000 r., sygn. Ts. 62/99, s. 4, niepubl.

⁸³ Wyrok TK z 10.10.2000 r., sygn. P. 8/99, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 190.

V

Opracowaniu katalogu wolności i praw socjalnych oraz zakresu ich ochrony towarzyszyły spory i dyskusje. Co więcej, w ich trakcie zakwestionowano w ogóle słusność regulacji praw socjalnych na poziomie konstytucyjnym, twierdząc, że są to prawa o odmiennym rodowodzie niż prawa i wolności osobiste i polityczne⁸⁴. W efekcie tego, regulacja praw socjalnych w Konstytucji RP ma charakter kompromisowy. Jest wyrazem obaw, że zbyt szerokie ujęcie tych praw na poziomie konstytucyjnym, może, po pierwsze, zważywszy na możliwość kontroli konstytucyjności ustawodawstwa, ograniczać swobodę parlamentu w oddziaływaniu na procesy gospodarcze i społeczne, a, po drugie, może doprowadzić do nadmiernego wzrostu „władzy sprawowanej przez państwo w związku z podziałem środków finansowych na cele socjalne, i stosownie do tego może doprowadzić do zmniejszenia się wolność jednostki”⁸⁵. Z tych też względów, przepisy konstytucyjne determinujące społeczno-bytowe warunki życia człowieka kreują zasadniczo zasady polityki państwa, a nie – precyzyjnie i jednoznacznie ujęte, socjalne prawa podmiotowe, co połączone zostało z osłabieniem bezpośredniej stosowności niektórych z tych praw (art. 81). Dodatkowo, granice między prawami socjalnymi, w szczególności prawami drugiej kategorii, a zasadami państwa w sferze polityki socjalnej są niekiedy trudne do ustalenia.

W efekcie tego na gruncie Konstytucji RP prawa socjalne nie tworzą spójnego, wolnego od wewnętrznych sprzeczności i niejasności, systemu praw⁸⁶.

⁸⁴ Zob. projekt ustawy konstytucyjnej – *Karta praw i wolności* – wniesiony na jesieni 1992 r. do Sejmu RP z inicjatywy ówczesnego prezydenta L. Wałęsy.

⁸⁵ A. Rzeplinski, Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr IX, s. 22.

⁸⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 108.